

Andrzej Piotr Wiatrak

Uniwersytet Warszawski

STRATEGIE ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU I AKTYWNOŚCI LUDNOŚCI

*REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES AS A TOOL FOR
DEVELOPMENT ACTIVITIES OF POPULATION*

Słowa kluczowe: strategia, rozwój, skala regionalna i lokalna, aktywność ludności

Key words: strategy, development regional and local scale, population activities

Abstrakt. Przedstawiono istotę, zakres i funkcje planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej, charakterystykę *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku* oraz ocenę przygotowania strategii i zamierzeń strategicznych Mazowsza. Celem badań było wskazanie, czy strategie rozwoju regionalnego i lokalnego mogą być narzędziem stymulacji rozwoju i aktywności ludności. Przeprowadzone rozważania potwierdzają taką zależność, zwłaszcza w warstwie przygotowania strategii. Natomiast brakuje pełnej zgodności w tym zakresie w procesie realizacji strategii. W związku z tym wskazane byłoby zwrócenie większej uwagi na narzędzia realizacji strategii i dostosowanie jej do możliwości zasobowych i finansowych danego obszaru.

Wstęp

Podstawą przemian regionów, powiatów i gmin są ich strategie rozwojowe. Ujmują one zmianę struktur ich dotychczasowej działalności gospodarczej i społecznej, zatrudnienia, sieci osadniczej, zagospodarowania środowiska. Zakres przemian jest zróżnicowany w poszczególnych jednostkach samorządowych. Z jednej strony, wynika to z podmiotów mających wpływ na kształt strategii, a z drugiej, z przedmiotu strategii – określonego głównie przez potencjał wytwórczy obszaru i jego dotychczasowe wykorzystanie. Wejście Polski do Unii Europejskiej (UE) przyczyniło się do wzrostu znaczenia planowania strategicznego w rozwoju obszaru, ale nie zawsze kończącego się sukcesem. W związku z tym warto zastanowić się: 1) czy te strategie są narzędziem rozwoju gospodarczego i aktywności ludności oraz 2) jakie są uwarunkowania ich skuteczności w tym zakresie. Tak określone cele pracy mają zarówno charakter poznawczy, jak i aplikacyjny.

Materiał źródłowy stanowiły literatura przedmiotu i dokument strategiczny województwa mazowieckiego do 2030 roku [*Strategia rozwoju...* 2013]. Wykorzystano metody analizy i syntezy.

Istota, zakres i funkcje planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej

Istotą planowania strategicznego obszaru (regionu, województwa, powiatu i gminy) jest optymalizacja procesów jego funkcjonowania i rozwoju [Ślusarz 2006, Brodziński 2011]. „Główną funkcją planowania strategicznego planu rozwoju danego obszaru jest maksymalizacja skuteczności i efektywności zarządzania przedmiotem strategii przez podmiot strategii w celu rozwoju gospodarczej, społecznej i środowiskowej płaszczyzny owego przedmiotu” [Sztando 2011, s. 48]. Podmiotem są przede wszystkim władze samorządowe, ale także partnerzy współdziałający, przede wszystkim instytucje i mieszkańcy, w tym przedsiębiorcy. Zadaniem władz samorządowych jest m.in. przygotowanie celów i zadań oraz zapewnienie ich realizacji w porozumieniu z interesariuszami [Sztando 2009, Wiatrak 2011]. Natomiast przedmiotem strategii są wszystkie materialne i niematerialne elementy danego obszaru oraz procesy między nimi [Sztando 2009]. W przedmiocie strategii uwzględnić należy również czynniki zewnętrzne, które oddziałują lub mogą oddziaływać na dany obszar [Sztando 2011].

Cele i zadania przyjęte w strategii obszaru są zróżnicowane. Wynikają one z różnych przyczyn, a do najważniejszych należą:

- istniejące potrzeby w zakresie poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowej oraz istniejące projekty i pomysły zmian;
- oczekiwania podmiotów uczestniczących w przygotowaniu strategii, w tym zwłaszcza aktywność władz samorządowych;
- współpraca władz samorządowych ze społecznością i aktywizowanie partnerów współdziałających;
- dotychczasowa struktura działalności i potrzeby jej restrukturyzacji, zarówno rozwojowej, jak i naprawczej;
- posiadane zasoby, zwłaszcza nie w pełni wykorzystane oraz możliwość innego ich zastosowania;
- możliwość uzyskiwania środków zewnętrznych na proponowane zmiany (od inwestorów zewnętrznych w ramach zawartych porozumień, z programów pomocowych, banku).

Przedmiotem strategii jest wyznaczenie kierunków działań na przyszłość i przygotowanie warunków do ich wdrażania. Kierunki działań obejmują zróżnicowane cele i zadania, które dotyczą zmiany, restrukturyzacji i rozwoju. Zakres podjętych działań zależy od przyjętych celów i zadań, ale także od czynników, które wpłynęły na ich wybór (np. wynikających z dużego bezrobocia obszaru, przekwalifikowania ludności, zamykania nierentownych przedsiębiorstw w określonej branży, otwierania nowych przedsiębiorstw). Każda organizacja, w tym organizacje samorządowe na szczeblu regionalnym i lokalnym, określa swoje drzewo celów i ich powiązanie oraz wyznacza sposób i czas ich realizacji. Cele te i wynikające z nich zadania, są odzwierciedleniem realizowanej polityki społeczno-ekonomicznej przygotowanej przez władze samorządowe, najczęściej w porozumieniu z interesariuszami (przede wszystkim z mieszkańcami, w tym z przedsiębiorcami). Podkreślić należy, że nie zawsze występuje uspołecznienie procesu przygotowania strategii, dlatego oczekiwania ludności danego obszaru mogą nie pokrywać się z przyjętymi założeniami [Wiatrak 2011]. Sytuacja taka zwykle ogranicza aktywność ludności i w rezultacie utrudnia realizację przyjętej strategii. W związku z tym dobrze jest zapewnić współdziałanie interesariuszy zarówno na etapie jej przygotowania, jak i jej realizacji. Współdziałanie to dotyczy także współpracy samorządów terytorialnych.

Podstawową funkcją planowania strategicznego obszaru jest optymalizacja procesów jego funkcjonowania i rozwoju, która jest możliwa przez funkcje operacyjne planowania strategicznego, a głównie takie jak [Sztando 2011]:

- wybór priorytetów rozwoju i sprzężonych z nimi zasad i instrumentów polityki społeczno-gospodarczej i środowiskowej, uwzględniających istniejące uwarunkowania rozwoju i racjonalność wykorzystania posiadanych zasobów,
- uwzględnianie długookresowych priorytetów w bieżących decyzjach podejmowanych przez władze samorządowe,
- antycypacja potencjalnych momentów krytycznych w funkcjonowaniu i rozwoju danego obszaru,
- uaktywnienie lub pozyskiwanie zewnętrznych czynników rozwoju, jak np. inwestycje publiczne i prywatne realizowane na danym obszarze.

Rolą władz samorządowych jest ukierunkowanie przemian strukturalnych zgodnie z przyjętymi celami i zadaniami w strategii rozwoju oraz w powiązaniu z innymi dokumentami planistycznymi, określającymi strategię dziedzinową oraz programy i projekty konkretnych działań [Szewczuk 2011]. Uwzględnić należy m.in. to, że dokumenty przygotowywane są na szczeblu [Kogut-Jaworska 2011]:

- gminy, powiatu i województwa – wieloletnie plany inwestycyjne, programy: ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, promocji, współpracy z organizacjami samorządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego,
- gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, programy: rewitalizacji, lokalnej polityki gospodarczej oraz rozwoju oświaty,

- powiatu – program: rozwoju przedsiębiorczości, przeciwdziałania bezrobociu oraz na rzecz osób niepełnosprawnych,
 - województwa – plan przestrzennego zagospodarowania województwa, strategię: innowacji, integracji, energetyczna województwa, rozwoju obszarów wiejskich oraz plan zdrowotny.
- Wymienione dokumenty, jak również inne, wskazują na potrzebę integracji działań, które będą je wspomagały i sprzyjały aktywności społeczności. Wielorakość celów i zadań i związanych z nimi programów w przypadku braku współdziałania może być zamiast stymulantą – barierą rozwoju.

Charakterystyka Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku

Mazowsze jest obszarem zróżnicowanym pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, kierunków działalności i dynamiki procesów gospodarczych, zatrudnienia i bezrobocia. Te uwarunkowania miały wpływ na przyjętą strategię rozwoju Mazowsza, a w ramach niej [*Strategia rozwoju... 2013*]:

- wizję: „Mazowsze to region spójny terytorialnie, konkurencyjny, innowacyjny z wysokim wzrostem gospodarczym i bardzo dobrymi warunkami życia jego mieszkańców”.
- misję, którą określono dwutorowo, jako: „zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie mazowieckim” oraz „wzrost znaczenia obszaru metropolitalnego Warszawy w Europie”.
- cel priorytetowy: „rozwój produkcji ukierunkowanej na eksport w przemyśle zaawansowanych i średnio zaawansowanych technologii oraz w przemyśle i przetwórstwie rolno-spożywczym”.
- trzy cele strategiczne:
 - „wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój działalności gospodarczej oraz transfer i wykorzystanie nowych technologii”,
 - „poprawa dostępności i spójności terytorialnej regionu oraz kształtowanie ładu przestrzennego”,
 - „poprawa jakości życia oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego do tworzenia nowoczesnej gospodarki”.
- dwa cele ramowe:
 - „zapewnienie gospodarce zdywersyfikowanego zaopatrzenia w energię przy zrównoważonym gospodarowaniu zasobami środowiska”,
 - „wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego oraz walorów środowiska przyrodniczego dla rozwoju gospodarczego regionu i poprawy jakości życia”.

Przyjętym celom działania przyporządkowano różne narzędzia ich realizacji w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i środowiskowej, wzajemnie ze sobą powiązane. Wyznaczone cele strategiczne i narzędzia zostały ukierunkowane na [*Strategia rozwoju... 2013*]:

- tworzenie warunków przyjaznych dla działań przedsiębiorczych, wspieranie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw, inwestorów i przedsiębiorców,
- tworzenie warunków do generowania i absorpcji innowacji, rozwoju nowych technologii, w szczególności technologii informacyjno-komunikacyjnych, biotechnologii i biomedycyny,
- restrukturyzację miast tracących funkcje gospodarcze i ich rewitalizację,
- wspieranie rozwoju przemysłu rolno-spożywczego,
- wzmacnianie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich,
- wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego do zwiększenia atrakcyjności turystycznej regionu;
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska,
- rozwój kapitału ludzkiego i społecznego oraz aktywizacji i wykorzystania zasobów ludzkich poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej.

Jednocześnie w omawianej strategii wyznaczono obszary strategicznej interwencji (OSI), w których określono bieguny wzrostu (obszar metropolitalny Warszawy) i trzy regiony problemowe: ostrołęcko-siedlecki, płocko-ciechanowski i radomski, w których występuje kumulacja niekorzyst-

nych zjawisk społeczno-gospodarczych. Dysfunkcje rozwojowe tych obszarów wynikają z dużego odsetka bezrobotnych, słabej dostępności transportowo-komunikacyjnej oraz z niskiego poziomu dostępu mieszkańców do dóbr i usług. W związku z tym obszary te wymagają interwencji z poziomu regionalnego i krajowego w celu ich restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji, które podniosą ich konkurencyjność. Działania w tym zakresie obejmują wykorzystanie potencjału wewnętrznego tych regionów, m.in. przez programy wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz restrukturyzację i rewitalizację miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze. Rezultatem tych działań ma być poprawa spójności wewnętrznej regionu [*Strategia rozwoju...* 2013].

Ocena przygotowania strategii i zamierzeń strategicznych Mazowsza

Analizując przygotowaną strategię rozwoju regionalnego, należy wskazać, że mocnymi stronami jej przygotowania były przede wszystkim następujące czynniki:

- uwzględnienie w przygotowanej strategii wytycznych unijnych i krajowych,
- przyjęcie wielowymiarowego podejścia do przygotowania strategii, opartego na zrównoważonym rozwoju i wspieraniu konkurencyjności,
- wytyczenie priorytetowych kierunków działalności, które mogą być uściślane w szczegółowych programach oraz w które mogą wpisać się samorzady niższych szczebli województwa,
- przyjęcie obszarów strategicznej interwencji, restrukturyzacji miast tracących funkcje gospodarcze oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich,
- tworzenie warunków do rozwoju priorytetowych dla regionu dziedzin nauki oraz generowania i absorpcji innowacji,
- wykorzystanie i wzmacnianie specjalizacji regionalnych,
- szerokie uwzględnienie programów rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego oraz aktywizacji rezerw rynku pracy.

Słabymi stronami przygotowanej strategii rozwoju Mazowsza były następujące czynniki:

- zbyt ogólne ujęcie instrumentów wdrażania strategii, w tym brak dostatecznie określonych narzędzi jej wdrażania, a zwłaszcza źródeł jej finansowania,
- nieuwzględnienie w strategii kosztów przemian związanych z realizacją strategii,
- zbyt duże oczekiwania na kapitał zewnętrzny, co przy zaliczeniu Mazowsza do regionów rozwiniętych w bieżącej perspektywie finansowej może dodatkowo ograniczać pozyskanie otrzymania środków pomocowych,
- niedostateczne uspołecznienie procesu przygotowania strategii i zaangażowanie partnerów współdziałania strategicznego, zwłaszcza samorządów powiatowych i gminnych.

Podsumowanie

Na podstawie analizy stwierdzono, że przyjęte cele i zadania w *Strategii rozwoju Mazowsza do 2030 roku* były poprawnie sformułowane. Uwzględniały one zróżnicowanie województwa i szeroki kontekst uwarunkowań rozwojowych. Realizacja przyjętych celów strategicznych może istotnie przyczynić się do przebudowy struktury społeczno-gospodarczej województwa. Jednak potrzebne są środki na zrealizowanie przyjętych celów i zadań, ale także narzędzia ich wdrażania. W związku z tym przygotowując strategię rozwoju obszaru i aktywności ludności, należy większą uwagę zwrócić na:

- przedmiot i podmiot strategii rozwoju oraz ich wzajemne powiązanie;
- uspołecznienie przygotowania strategii rozwojowych obszaru;
- dokładne określenie narzędzi realizacji strategii;
- finansowe aspekty realizacji strategii i zapewnienie możliwości ich sfinansowania;
- elastyczność i wariantowość przyjętych strategii rozwoju w zależności od możliwości rozwojowych danego obszaru;
- podniesienie poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, a przez to zwiększenie aktywności ludności w realizacji strategii.

Literatura

- Brodziński Z. 2011: *Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. SGGW, Warszawa, 172-192.
- Kogut-Jaworska M. 2011: *Procedura budowy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, 142-188.
- Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze*, Sejmik Samorządu Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013.
- Szewczuk A. 2011: *Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym*, [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, 89-141.
- Sztando A. 2009: *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, Zesz. Nauk. Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526, seria Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29, 467-473.
- Sztando A. 2011: *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 180, 45-55.
- Ślusarz G. 2006: *Zarządzanie rozwojem przez jednostki samorządu terytorialnego – specyfika, potrzeby, wyzwania*, Problemy Zarządzania, nr 3, 45-51.
- Wiatrak A.P. 2011: *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 25-76.

Summary

The content of the article consists of the following issues: essence, scope and functions of strategic planning at regional and local scale, characteristic of the Regional Development Strategy of the Mazovia Province until 2030 and also appraisal of preparation this strategy and strategic goals. The aim of the article was to show that regional and local development strategies can be a tool of development and population activities. The observations confirm this relationship, especially with regard to the preparation of the strategy. However, in the process of implementation of the strategy is not full compliance in this regard. Therefore, it would be paying more attention to the tools of the strategy and adapting it to opportunities and financial resource of the area. The content of the article consists of the following issues: essence, scope and functions of strategic planning at regional and local scale, characteristic of the Regional Development Strategy of the Mazovia Province until 2030 and also appraisal of preparation this strategy and strategic goals. The aim of the article was to show that regional and local development strategies can be a tool of development and population activities. The observations confirm this relationship, especially with regard to the preparation of the strategy. However, in the process of implementation of the strategy is not full compliance in this regard. Therefore, it would be paying more attention to the tools of the strategy and adapting it to opportunities and financial resource of the area.

Adres do korespondencji
prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak
Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania, Zakład Jakości Zarządzania
ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa
tel. (22) 553 41 54
e-mail: apw@wz.uw.edu.pl