

Strategiczne priorytety rozwoju województwa małopolskiego

Paweł Ptaszek¹

Wstęp

Prezentowany artykuł ma na celu przedstawienie strategicznych priorytetów rozwoju województwa małopolskiego, stanowi również próbę odpowiedzi na pytanie, jakie priorytety rozwoju będą decydujące z punktu widzenia alternatywnych strategii.

Określenie strategicznych priorytetów w ujęciu terytorialnym służy poznaniu preferencji aktorów rozwoju regionalnego oraz posiada walor praktyczny związany z alokacją środków finansowych przeznaczonych przez władze publiczne na finansowanie przedsięwzięć prorozwojowych w regionie. Praca powstała na bazie wyników badań terenowych przeprowadzonych w gminach w latach 2009–2010 w ramach projektu „Strategiczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów Polski”².

Aktualna strategia rozwoju województwa małopolskiego

Podstawowym dokumentem planistycznym w zakresie rozwoju regionalnego województwa małopolskiego jest „Strategia rozwoju województwa małopolskiego”. Ogólne zasady tworzenia strategii rozwoju regionalnego zostały uregulowane w Ustawie o samorządzie wojewódzkim. Art. 11, pkt 1 stanowi, iż do zadań samorządu województwa należy określanie strategii rozwoju. Wizja w „Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013” została określona jako „Małopolska regionem szans, wszechstronnego rozwoju ludzi i nowoczesnej gospodarki, silnym aktywnością swych mieszkańców, czerpiącym z dziedzictwa przeszłości, zachowującym tożsamość w integrującej się Europie” [*Strategia rozwoju...* s. 37]. Horyzont czasowy inicjatywy został wyznaczony do roku 2015.

W strategii wyodrębniono trzy podstawowe pola aktywności: konkurencyjność gospodarcza, rozwój społeczny i jakość życia oraz potencjał instytucjonalny. W ramach wyżej określonych pól wyznaczono odpowiednie następujące cele strategiczne: wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej województwa, stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju społecznego i wysokiej jakości życia oraz wzmocnienie

¹ Mgr Paweł Ptaszek, Zakład Metod Ilościowych, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński

² Prof. dr hab. Wiktor Adamus, Uniwersytet Jagielloński, „Strategiczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów Polski”

jego potencjału instytucjonalnego. Natomiast pola strategiczne dzielą się na poszczególne obszary polityki rozwoju, którym odpowiadają cele pośrednie [*Strategia rozwoju...* s. 47].

Tabela 1. Schemat strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013

Pole strategiczne	Cel strategiczny	Obszary polityki rozwoju	Cele pośrednie
Konkurencyjność gospodarcza	Wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej województwa	Społeczeństwo wiedzy i aktywności	Lepiej wykształceni, twórczy i przedsiębiorczy mieszkańcy
		Gospodarka regionalnej szansy	Konkurencyjna, otwarta i innowacyjna gospodarka
		Infrastruktura rozwoju regionalnego	Nowoczesna i sprawna, sprzyjająca rozwojowi społeczno-gospodarczemu infrastruktura
		Krakowski Obszar Metropolitalny	Rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jako europolii
Rozwój społeczny i jakość życia	Stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju społecznego i wysokiej jakości życia	Spójność wewnątrzregionalna	Spójny wewnętrznie, bezpieczny, zapewniający równe szanse i możliwości rozwoju regionu
		Ochrona środowiska	Wysoka jakość życia w czystym i bezpiecznym środowisku przyrodniczym
		Dziedzictwo i przestrzeń regionalna	Wysoka jakość środowiska przyrodniczo-kulturowego i przestrzeni regionalnej
Potencjał instytucjonalny	Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego województwa	Współpraca terytorialna	Silna pozycja Małopolski na arenie krajowej i międzynarodowej
		Nowoczesne zarządzanie publiczne	Inspirująca, przejrzysta i wspierająca rozwój administracja publiczna

Źródło: Opracowanie własne

Obecnie zakończyły się prace nad aktualizacją strategii, której horyzont czasowy został określony do 2020 roku. W przyjętej przez Sejmik Województwa Małopolskiego „Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020” wyodrębniono 7 obszarów strategicznych [*Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020*: 46]:

Gospodarka wiedzy i aktywności,
 Dziedzictwo i przemysły czasu wolnego,
 Infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej,
 Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony,
 Rozwój miast i terenów wiejskich,
 Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne,
 Zarządzanie rozwojem województwa.

Metoda badawcza

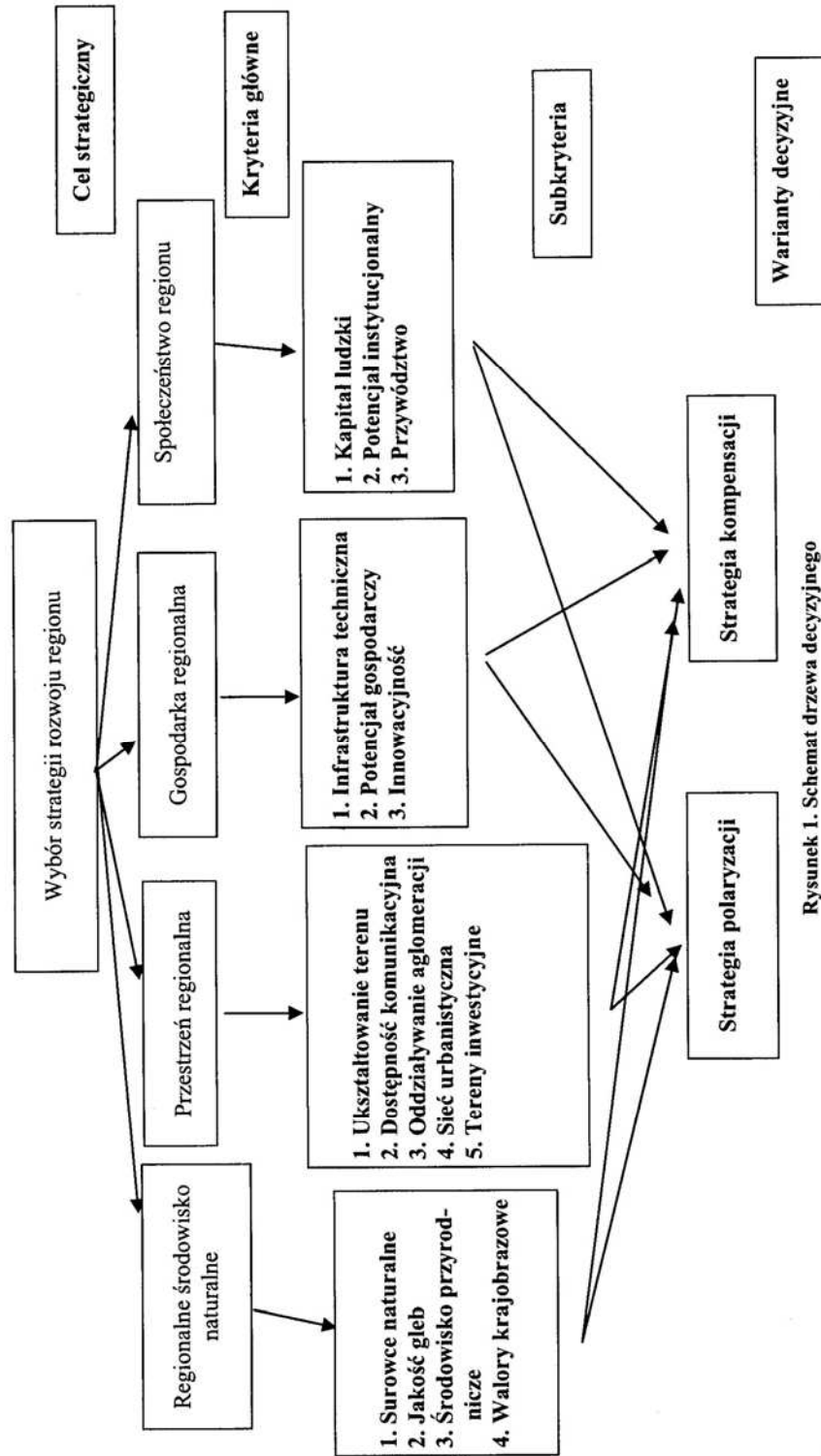
Istotą każdej strategii jest dokonanie wyboru scenariusza rozwoju organizacji. Mając na uwadze powyższe, proponuje się sprowadzenie zagadnienia wyboru optymalnej strategii do roli systemu podejmowania decyzji wykorzystującego jedną z heurystycznych metod, jaką jest analityczny proces hierarchiczny (AHP). Zaprezentowane podejście pozwala na uwzględnienie w procesie decyzyjnym czynników jakościowych mających charakter wartościowania i oceny kryteriów odnoszących się do złożonych zagadnień społeczno-gospodarczych uwzględniających intuicję, przewidywania i doświadczenie decydenta. Celem zastosowanej metody jest ujawnienie preferencji decydenta w odniesieniu do priorytetów strategicznych oraz oszacowanie wartości priorytetów względem poszczególnych wariantów decyzyjnych. Jakościowe preferencje decydenta przyjmują ilościowy wymiar określony liczbowo jako priorytet mieszczący się w przedziale 0–1. Atutem metody AHP jest relatywnie prosty sposób jej zastosowania. Ekspert za pomocą kwestionariusza zaznacza poprzez porównanie poszczególnych kryteriów (głównych i subkryteriów) na odpowiednim poziomie drzewa decyzyjnego swoje preferencje. Temu celowi służy tzw. fundamentalna skala porównań, za pomocą której werbalne preferencje decydenta (od równowagi, poprzez słabą przewagę, dużą przewagę, bardzo dużą przewagę, ekstremalną przewagę) zapisywane są w postaci liczb odpowiednio od 1 (oznacza równowagę) do 9 (ekstremalną przewagę jednego kryterium nad drugim). Następnie wektory priorytetów obliczane są z macierzy porównań parami. Uzyskane w ten sposób preferencje poszczególnych decydentów agregowane zostają w decyzję grupową.

W ramach badania przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe w gminach województwa małopolskiego z osobami mającymi zasadniczy wpływ na lokalną politykę gminną oraz znającymi zagadnienia rozwoju regionalnego z uwagi na pełnione funkcje (burmistrzowie/wójtowie i ich zastępcy, sekretarze gmin, kierownicy wydziałów, radni).

Badanie metodą AHP/ANP (Analytic Network Process) było prowadzone według następującej procedury (rysunek 1):

1. Określenie problemu decyzyjnego.
2. Budowa modelu decyzyjnego w postaci struktury drzewa decyzyjnego.
3. Zdefiniowanie poszczególnych elementów drzewa decyzyjnego (cel, kryteria, subkryteria, warianty decyzyjne).
4. Przeprowadzenie wywiadów kwestionariuszowych w gminach.
5. Obliczenie wyników badania.
6. Porównanie wariantów decyzyjnych w odniesieniu do subkryteriów.
7. Wybór najlepszej alternatywy.

Problem decyzyjny strategii rozwoju regionu został zdefiniowany jako wybór ścieżki rozwoju zapewniającej spójność rozwoju regionu w wymiarze terytorialnym. W przypadku stosowania metod heurystycznych (a taką jest metoda AHP) istotną kwestią jest odwzorowanie złożonego problemu w modelu decyzyjnym poprzez uwzględnienie istotnych kryteriów w procesie konstrukcji modelu decyzyjnego. Porównywane kryteria (priorytety) powinny wyczerpywać wszystkie istotne aspekty problemu decyzyjnego oraz być względem siebie konfliktowe, a ich liczba powinna



Rysunek 1. Schemat drzewa decyzyjnego

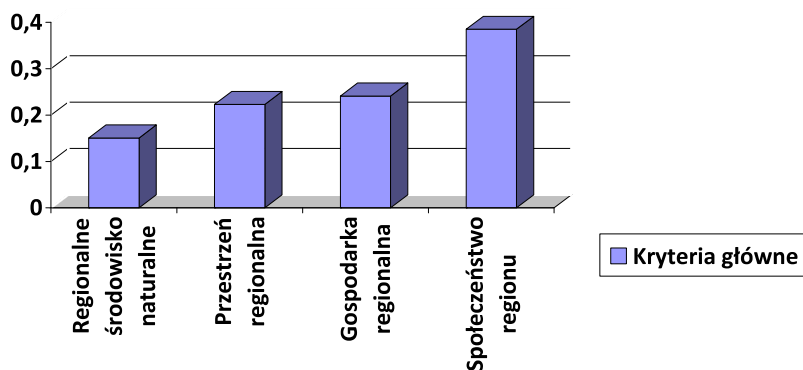
Źródło: Opracowanie własne

mieścić się w przedziale pomiędzy 5 a 9. Liczba kryteriów opiera się na tzw. zasadzie „magicznej liczby 7”. Wynika to z dowiedzionego na gruncie psychologii poznawczej faktu, iż umysł ludzki jest w stanie efektywnie porównywać do 7 elementów, a jeśli liczba ich jest większa, ryzyko błędnych porównań znacznie wzrasta [Adamus, Gręda 2005: 15]. Zachowanie tej zasady pozwala uniknąć nadmiaru informacyjnego, a przez to czyni proces decyzyjny przejrzystym i użytecznym.

W celu doboru istotnych priorytetów rozwoju poddano analizie literaturę dotyczącą problematyki rozwoju regionalnego, a także strategię rozwoju regionalnego [Adamus, Wysocki 2002; Secomski 1987; Winiarski, red. 1994; Klamut 2000; Szymła 2000; Kudłacz 1999; Gancarczyk M., Gancarczyk J. 2008].

Wyniki badań

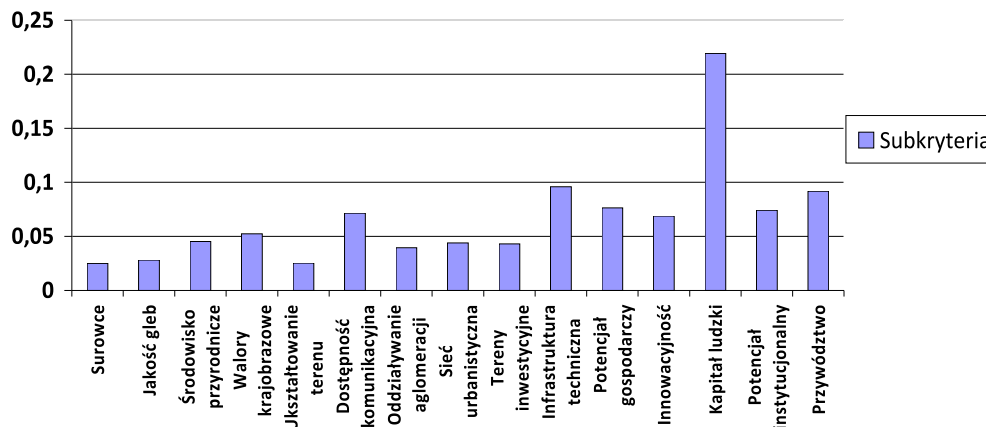
Analiza wyników badań w podziale na kryteria główne wskazuje, iż w skali województwa małopolskiego najwyższy priorytet uzyskało kryterium społeczeństwo regionu (0,3851); drugie w kolejności znalazło się kryterium gospodarka regionalna (0,2411). Nieco niższy priorytet zdobyło kryterium przestrzeń regionalna (0,2231), a zdecydowanie najniższy – regionalne środowisko naturalne (0,1507). Uzyskane wyniki wskazują, iż zasoby naturalne środowiska przyrodniczego nie odgrywają istotnej roli jako czynnik strategiczny rozwoju regionalnego. Świadczy to również o tym, iż podstawowe sektory typowe dla gospodarki industrialnej nie są postrzegane jako potencjał stymulujący jej rozwój.



Wykres 1. Wyniki badań w Małopolsce w podziale na kryteria główne

Źródło: Opracowanie własne

Poniższy wykres przedstawia wyniki badań w podziale na subkryteria (poziom III drzewa decyzyjnego) wyodrębnione w ramach kryteriów głównych przedstawionych w modelu decyzyjnym. Najwyższe wyniki w skali regionu uzyskały subkryteria: kapitał ludzki (0,2192), przywództwo (0,0918) oraz infrastruktura techniczna (0,0959). Z kolei subkryteriami uznanymi za mające najslabszy wpływ na rozwój regionu są kryteria z grupy zasoby naturalne: surowce (0,0250), jakość gleb (0,0282) oraz ukształtowanie terenu (0,0254).



Wykres 2. Priorytety subkryteriów w modelu decyzyjnym

Źródło: Opracowanie własne

Strategie rozwoju regionalnego. Ujęcie wariantowe

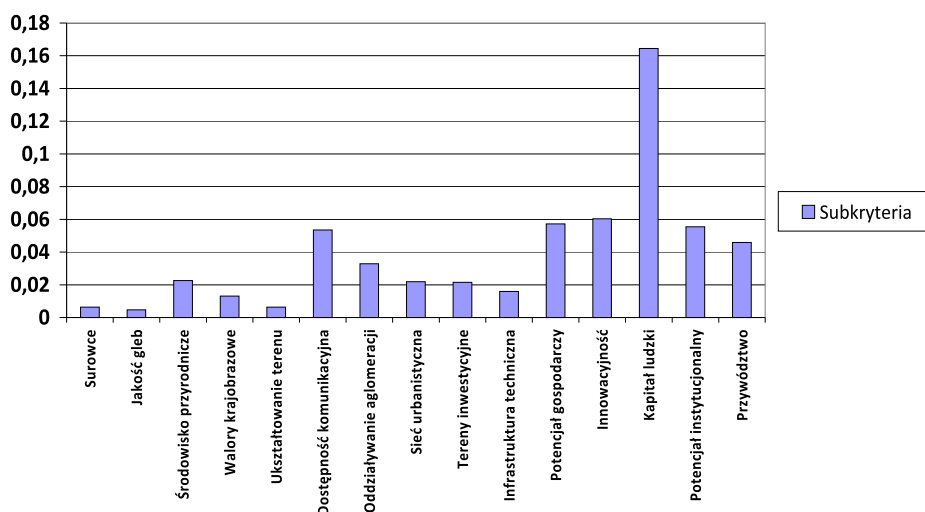
Zgodnie z przyjętą procedurą badawczą następnym krokiem jest określenie alternatywnych strategii rozwoju regionalnego stanowiących warianty przedstawionego wyżej procesu decyzyjnego. Wariant decyzyjny określa modelowy kierunek rozwoju wykorzystujący przewagę konkurencyjną opartą na określonych czynnikach własnych regionu oraz czynnikach zewnętrznych. Wariant decyzyjny jest nie tylko przedmiotem, lecz również narzędziem analizy strategii rozwoju, pełniąc równocześnie funkcję porządkującą oraz instrumentalną. Opracowano dwa warianty decyzyjne nazwane strategią polaryzacji oraz strategią kompensacji. Warianty te odzwierciedlają zasadniczy dylemat polityki regionalnej zawierający się w formule rozwoju spolaryzowanego lub rozwoju nakierowanego na wyrównywanie różnic w układzie centrum-peryferie.

Strategia polaryzacji

Fundamentalną przesłanką strategii spolaryzowanego rozwoju jest przestrzenna koncentracja procesów rozwoju gospodarczego i związane z tym zjawisko „rozlewania się” (spill over) od centrów rozwoju w kierunku peryferii [Grosse 2007: 28]. Strategia ta zakłada, iż motorem wzrostu regionu są jego centra rozwoju (obszar metropolitalny, miasta o znaczeniu krajowym, regionalnym i subregionalnym) stanowiące tzw. geograficzne centra wzrostu. Centra te wyróżniające się potencjałem gospodarczym, innowacyjnym i kulturowym stanowią podstawowy czynnik rozwoju. Priorytetem jest koncentracja działań na centrach rozwojowych regionu oraz wzmocnienie mechanizmu dyfuzji rozwoju m.in. poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionu zapewniające rozprzestrzenienie się procesów rozwoju [Raport *Polska 2030*, s. 15].

Strategia kompensacyjna

Zasadniczym celem strategii kompensacji jest zmniejszanie dysproporcji rozwojowych w regionie. Strategia ta kwestionuje założenie o liniowej i wtórnej ścieżce rozwoju obszarów peryferyjnych mających charakter samorzutnego procesu „rozlewania się” rozwoju [Grosse 2007: 30]. Model ten koncentruje się na wspieraniu obszarów peryferyjnych i zdegradowanych poprzez inwestycje w infrastrukturę techniczną oraz społeczną obszarów wiejskich i przemysłowych, które staną się bazą dla uaktywnienia lokalnie specyficznych czynników. Strategia ta ma za zadanie zapobieganie niekorzystnym zmianom społecznym obejmującym obszary peryferyjne w rozumieniu gospodarczym i geograficznym i odpowiada założeniom dawnego celu 1. polityki regionalnej Unii Europejskiej. Celem polityki jest wyrównywanie dysproporcji rozwojowej pomiędzy centrami rozwoju regionu a obszarami peryferyjnymi.



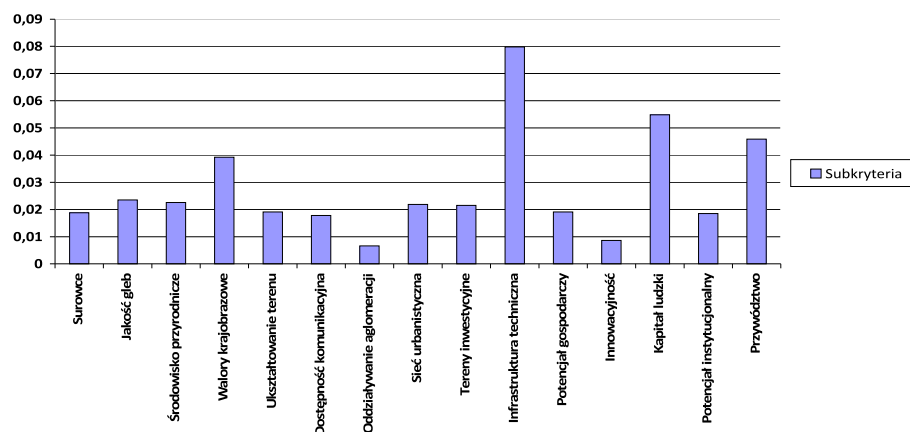
Wykres 3. Wartość subkryteriów w odniesieniu do strategii polaryzacji

Źródło: Opracowanie własne

Na marginesie warto dodać, iż zakres i alokacja środków regionalnych programów operacyjnych wskazuje na dominację takiego właśnie modelu dystrybucji środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Powyżej przedstawione zostały wyniki badania określające znaczenie subkryteriów w odniesieniu do uprzednio określonych wariantów strategicznych.

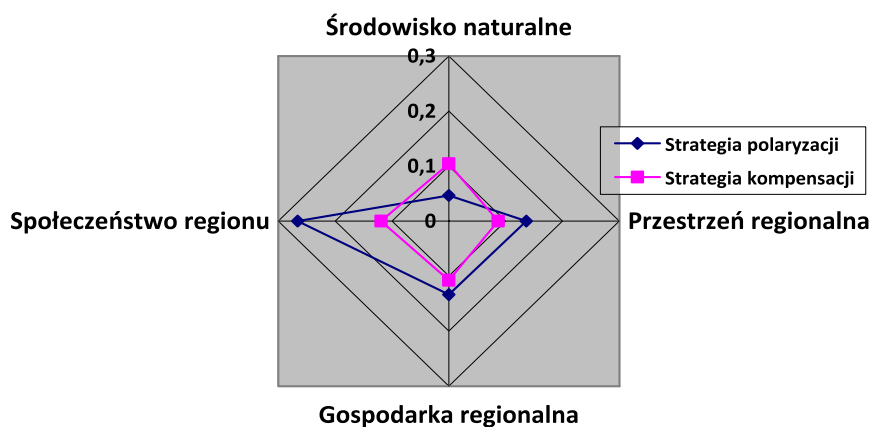
Analiza powyżej przedstawionych wyników badania wskazuje, iż zdecydowanie najistotniejszym czynnikiem rozwoju w ramach strategii polaryzacji jest kapitał ludzki. Znaczący wpływ w tym wariantcie rozwojowym mają czynniki natury gospodarczej (innowacyjność, potencjał gospodarczy). Natomiast z punktu widzenia strategii kompensacji najważniejszym czynnikiem jest infrastruktura techniczna. Niebagatelne znaczenie posiadają również przywództwo, kapitał ludzki oraz walory krajobrazowe.



Wykres 4. Wartość subkryteriów w odniesieniu do strategii kompensacji

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 5. ilustruje znaczenie poszczególnych kryteriów głównych w odniesieniu do wariantów strategicznych. W obydwu przypadkach najistotniejszym kryterium jest czynnik ludzki. Ostatni etap stanowi określenie preferowanej strategii rozwoju regionu. Scenariusz rozwoju regionu w postaci strategii kompensacji opierającej się na wewnętrznym potencjale rozwojowym obszarów wiejskich i miejsko-wiejskich uzyskał nieco niższy priorytet nad wariantem opozycyjnym, tj. strategią spolaryzowanego rozwoju (0,4178 do 0,5822).



Wykres 5. Znaczenie kryteriów głównych w odniesieniu do wariantów strategicznych

Źródło: Opracowanie własne

Uwagi końcowe

Wnioski z przeprowadzonego badania wydają się wskazywać na potrzebę umiarkowanego rozwoju spolaryzowanego uwzględniającego jednak spójność wewnątrzregionalną. Jednocześnie należy zauważyć, iż prezentowane wyniki badań nie wskazują

jednoznacznie na preferencję dotychczasowego modelu polityki spójności polegającego w znacznej mierze na kompensacji zamiast wsparcia centrów wzrostu pomimo faktu, iż badanie było przeprowadzone w gminach województwa małopolskiego, a więc z perspektywy lokalnej.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują także, iż niezależnie od scenariusza strategicznego czynniki społeczno-gospodarcze odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju regionalnym. Badanie potwierdziło obserwowaną tendencję postrzegania rozwoju regionalnego poprzez polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju.

Bibliografia

- Adamus W., Gręda A., 2005, *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych w podejmowaniu decyzji organizacyjnych i menedżerskich*, „Badania Operacyjne i Decyzje”, nr 2/2005, s. 15.
- Adamus W., Wysocki F., 2002, *Application of taxonomic and decision-making methods to drafting scenarios of rural area development*, www.isanp.org
- Gancarczyk M., Gancarczyk J., 2008, *Czynniki rozwoju przedsiębiorczości w województwie małopolskim*, Wyd. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Grosse T., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1/2007.
- Klamut M., 2000, *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Raport *Polska 2030*, www.zdp.kprm.gov.pl (5.07.2011).
- Secomski K., 1987, *Teoria rozwoju regionalnego i planowania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020*, www.malopolskie.pl (5.12.2011).
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego*, www.malopolskie.pl (4.05.2011).
- Szymała Z., 2000, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Winiarski B. (red.), 1994, *Problemy rozwoju regionalnego w polityce ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław.

Strategic priorities of regional development in Malopolska Voivodeship

Summary

The goal of the article is presenting strategic regional development priorities of Malopolska Voivodeship. The outcomes of research are based on research conducted in local communes with use of AHP questionnaire. The research procedure consists of two steps: in first weights of main criteria and subcriteria were estimated. Subsequently, significance of subcriteria were determined with relevance to previously defined strategic alternatives. The research outcomes indicated preferred strategic scenario and determined key factors of development in frame of each strategic scenario.

Key words: regional development, strategic priorities, local commune