

Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie

Andrzej Piotr Wiatrak

Artykuł zawiera omówienie zagadnień związanych ze skalą regionalną i lokalną, takich jak definiowanie i określanie skali regionalnej i lokalnej oraz ich powiązań, rozwój regionalny i lokalny, zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem strategii rozwojowych. Omawiając te zagadnienia, zwrócono uwagę na systemowe ujęcie obszaru (gminy, powiatu, województwa) oraz na uwarunkowania ich działania oraz oddziaływania na zmiany ich struktury.

1. Wstęp

Ludność zamieszkuje i prowadzi działalność gospodarczą w różnych warunkach społeczno-gospodarczych i przestrzennych, które są określone przez zasoby wytwórcze obszaru, jego położenie, tempo wzrostu gospodarczego, dotychczasowe kierunki rozwoju itp. Obszar obejmuje różną skalę, poczynając od krajowej, a kończąc na skali regionalnej i lokalnej, które to charakteryzują się określonym podobieństwem rozwoju lub problemami rozwoju, np. niekorzystną sytuacją, w jakiej znalazła się dana gmina, powiat lub województwo, oraz chęć przeciwstawienia się zagrożeniom i odwrócenia niebezpieczeństw tkwiących w gospodarce lub sferze społecznej albo też pozyskanie środków wewnętrznych i zewnętrznych (w tym pomocowych) na te cele i zadania. Wszelkie zaś działania o charakterze rozwojowym, próby rozwiązywania problemów rozwojowych wymagają zaangażowania się władz regionalnych i lokalnych oraz ich aktywności w pozyskiwaniu orędowników zmian w danej społeczności poprzez przygotowane programy rozwojowe i narzędzia oddziaływania na mieszkańców danego obszaru, w tym na przedsiębiorców. Zaangażowaniu władz regionalnych i lokalnych może sprzyjać polityka społeczno-gospodarcza danego kraju, biorąca za podstawę zmiany i transformację gospodarki, jak też stwarzająca możliwości korzystania ze środków pomocowych w ramach ugrupowań gospodarczych (jak obecnie z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej).

Biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania, w niniejszym w opracowaniu omawiam zagadnienia rozwoju regionalnego i lokalnego oraz ich uwarunkowania, system zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym,

w tym rolę strategii jako narzędzia zarządzania nim. Cele pracy mają zarówno charakter poznawczy, jak i praktyczny, określają skalę regionalną i lokalną oraz systemowe ich ujęcie. Pracę oparto na literaturze przedmiotu i własnych przemyśleniach autora.

2. Region i skala lokalna

Region definiowany jest różnorodnie, w zależności od cech, które są podstawą ich wyodrębniania. Definicje regionu, chociaż są różne, mają cechy wspólne, wskazujące, że region jest to pewien wyspecjalizowany obszar o określonym potencjale wytwórczym, mający większy lub mniejszy stopień domknięcia oraz składający się z podobnych jednostek elementarnych, które wykazują powiązania wewnętrzne i zewnętrzne. Złożoność cech regionu wskazuje na potrzebę spojrzenia systemowego, ujmującego powiązania poszczególnych tych cech, ich wzajemną zależność oraz sprzężenia zwrotne w ramach regionu i między regionami, W ujęciu systemowym region ekonomiczny można zdefiniować jako układ (Potoczek 2003: 12):

- zorganizowany celowo, tzn. realizujący określone cele i zadania społeczne, ekonomiczne, środowiskowe itp.,
- zdolny do samodzielnego określenia i wyboru oraz modyfikacji celów, w tym do zwiększenia swojej sprawności i stopnia zorganizowania,
- ustrukturalizowany i hierarchiczny, tzn. składający się z podsystemów, które są przejawem podziału pracy wewnątrz regionu i między regionami, ale także wynikający z funkcji i kompetencji decyzyjnych ze względu na przyjęty system wewnętrznej regulacji i sterowania regionem,
- dysponujący zasobami wytwórczymi i kapitału intelektualnego do prowadzenia określonych form działalności gospodarczej i społecznej, które są wzajemnie powiązane na zasadzie sprzężenia zwrotnego,
- transformujący te zasoby i kapitał intelektualny w dobra i usługi, aby osiągać wyniki zgodnie z założonymi celami,
- względnie wyodrębniony z otoczenia i otwarty w stosunku do niego.

Podobne cechy określają *skalę lokalną*, przy czym tutaj należy uwzględnić ograniczony zasięg przestrzenny, wynikający z danego miejsca, bądź do niego przypisany (Adamowicz 2003: 11 i następne). Regionem w Polsce najczęściej określa się województwo, natomiast skala lokalna obejmuje gminę, grupę gmin lub powiat. W takim ujęciu skala lokalna jest podsystemem regionu, a zarazem systemem dla jednostek ją tworzących (np. miast lub sołectw).

W obrębie skali regionalnej lub lokalnej dokonują się działania o charakterze gospodarczym, ekonomicznym, kulturowym i społecznym. Podlegają one ciągłym zmianom, procesom stymulowanym przez czynniki zewnętrzne (otoczenie gminy, powiatu, czy województwa) oraz wewnętrzne (potrzeby mieszkańców, przedsiębiorców i instytucji publicznych). Kształtowanie gospodarki regionalnej i lokalnej odbywa się poprzez *planowanie regionalne* (pre-

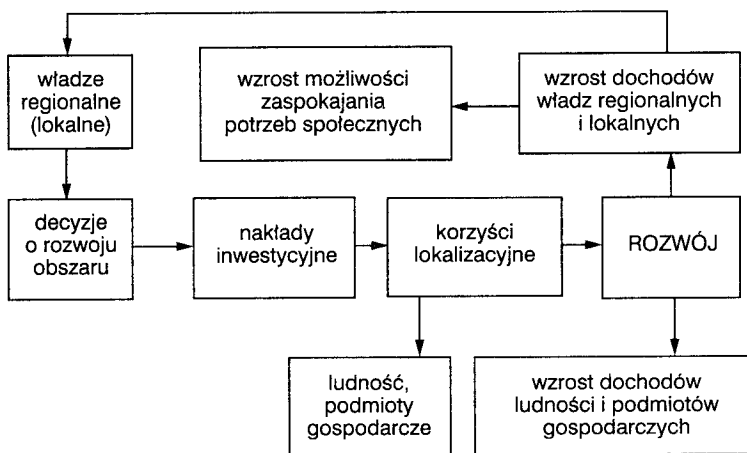
strzenne), *politykę regionalną* (przestrzenną) oraz *mechanizm podejmowania decyzji regionalnych* (przestrzennych) oraz *środków ich realizacji* (Kołodziejski 1995: 132). Politykę regionalną można rozpatrywać co najmniej z dwóch punktów widzenia. Pierwszy dotyczy aktywności władzy centralnej (krajowej i ponadnarodowej), która przyjmuje zwykle charakter wsparcia finansowego przedsięwzięć gospodarczych i społecznych, w tym decentralizacji zarządzania publicznego. Drugi natomiast dotyczy działalności organów samorządowych w skali regionalnej, stosowania instrumentów polityki rozwoju regionalnego, poczynając od planowania przestrzennego i przygotowania strategii rozwoju, a kończąc na podejmowanych decyzjach w tym zakresie i ich wdrażaniu (Spychalski 2005: 108–109). Jednocześnie województwo (poziom regionalny) prowadzi także politykę rozwoju lokalnego (Spychalski 2005: 90). Regiony ekonomiczne występują w określonych układach terytorialnych, ale nie zawsze są z nimi tożsame, dlatego też władze jednostek terytorialnych często prowadzą politykę dostosowania i upodobniania struktur. Podstawą wyodrębniania regionów gospodarczych jest *specjalizacja* w pewnych rodzajach działalności produkcyjnej lub usługowej. Specjalizacja regionów oddziałuje nie tylko na konieczność dostosowania ich gospodarki do pełnionych funkcji, ale również wywołuje popyt w innych regionach i wpływa na charakter więzi z nimi. Tak samo jest również w skali lokalnej i należy o tym pamiętać przy przygotowaniu programów rozwojowych.

3. Rozwój regionalny i lokalny

Rozwój – mówiąc najprościej – jest to proces pozytywnych zmian, obejmujący wzrost ilościowy i postęp jakościowy. Rozwój jest zjawiskiem dynamicznym, ale zarazem złożonym i burzącym dotychczasową równowagę. Zmiany te mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju, jak i do zaburzeń w pewnych dziedzinach na skutek nierównomierności zmian i braku ich powiązania. W związku z tym należy dążyć do tego, aby był to *rozwój integralny* (zintegrowany), o charakterze wszechstronnym, tworzącym całość (wewnętrznie powiązaną i złączoną), dotyczącą życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska, w którym się odbywa (Strzeszewski 1976: 64 i następne). W przypadku rozwoju regionalnego i lokalnego o taki rozwój nam najczęściej chodzi. Zagadnienia te we wzajemnym powiązaniu poszczególnych elementów życia gospodarczego i społecznego wraz z zagospodarowaniem przestrzennym ukazują rys. 1. i 2.

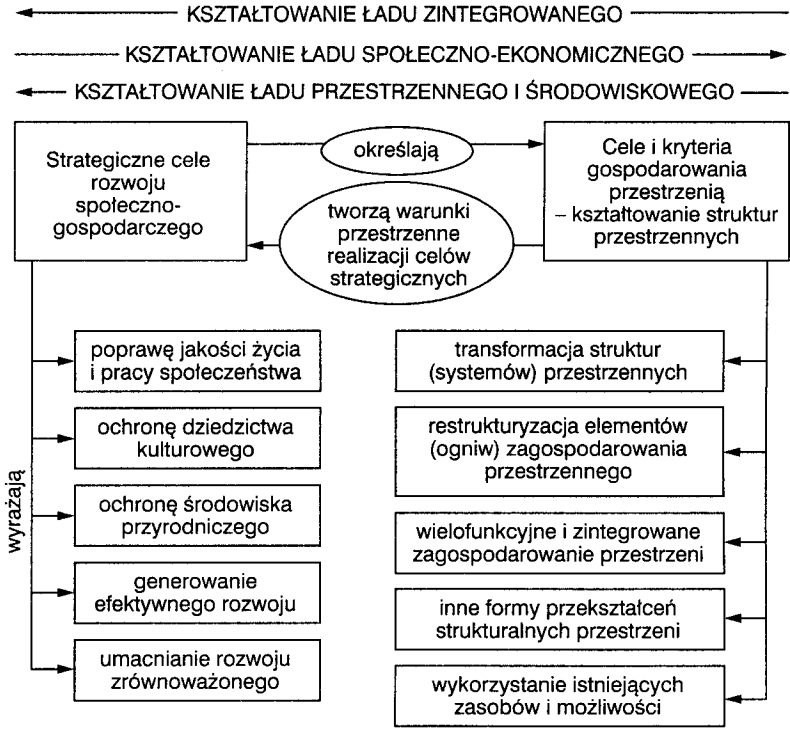
Rozwój w ujęciu systemowym wymaga analizowania go w kontekście trzech sfer: *gospodarczej, społecznej i środowiskowej*, wzajemnie ze sobą powiązanych oraz przeciwdziałających powstawaniu konkurencji między nimi. Oznacza to, że mają one za zadanie zapewnienie ładu przestrzennego i harmonii układów poprzez racjonalne wykorzystanie przestrzeni, jej zagospodarowania i zasobów czynników wytwórczych oraz dostosowanie do nich nowych inwestycji i nakładów. Podstawą polityki i planowania przestrzennego – określającą organiza-

cję przestrzeni – jest koncepcja rozwoju zrównoważonego (Ziółkowski 2005: 83 i następane). Są różne definicje rozwoju zrównoważonego, zwracające uwagę lub też akcentujące pewne elementy gospodarowania, co znajduje wyraz w nadawaniu różnej treści pojęciu rozwój zrównoważony, rozwój trwały, ekorozwój, ład zintegrowany itp. Przeciwwstawiane takie – moim zdaniem – jest nieuzasadnione, gdyż dotyczy tych samych zagadnień, ale ze zwróceniem uwagi na określony aspekt. Najszerzym pojęciem jest *rozwój trwały*, obejmujący „równowagę pomiędzy celami ekonomicznymi (ładem ekonomicznym), społecznymi (ładem społecznym) i jakością środowiska (ładem ekologicznym), w tym zachowanie zasobów przyrodniczych dla przyszłych generacji wzdłuż całej ścieżki rozwoju społeczno ekonomicznego” (Fiedor 2001: 20). W takim znaczeniu rozwój trwały musi być zrównoważony i spełniać warunki koncepcji *ładu zintegrowanego*, biorącej pod uwagę wszystkie podstawowe aspekty rozwoju, tj. społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe, przestrzenne, instytucjonalne itp. oraz relacje między nimi.



Rys. 1. Ogólny schemat rozwoju regionalnego i/lub lokalnego. Źródło: Adaptowano z *Strategia rozwoju Warszawy do 2010*, Warszawa 1998.

Powodzenie realizacji zrównoważonego rozwoju zależy będzie od traktowania w jednakowym stopniu wszystkich ładów, eksponowanie natomiast jednego, np. ekonomicznego, prowadzi do licznych problemów społecznych i środowiskowych w dłuższym okresie. W związku z tym należy uwzględnić kompleksowe podejście, stanowiące jedność wszystkich tych aspektów. Te zagadnienia są szczególnie widoczne na szczeblu regionalnym i lokalnym, dlatego też powinny być podstawą przygotowania strategii zgodnie z wymaganiami ładu zintegrowanego i trwałego rozwoju, a jednocześnie umożliwiającą zapewnienie jakości życia i warunków pracy mieszkańców danego obszaru, wraz z ich zaangażowaniem i akceptacją działań w tym zakresie.



Rys. 2. System celów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania w kształtowaniu ładu zintegrowanego. Źródło: Adaptowano z Kolodziejki J., 1995: *Kształtowanie rozwoju regionalnego w procesie transformacji krajów postsocjalistycznych*, w: *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*. Warszawa, Wyd. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, s. 141.

Zgodnie z założeniami koncepcji planowania zrównoważonego „rozwój wspólnot samorządowych powinien być postrzegany jako proces stałego wzrostu jakości życia lokalnych społeczności, wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach o charakterze *społecznym, gospodarczym i ekologicznym*” (Domański 2000: 16). Realizacja koncepcji ładu zintegrowanego bierze pod uwagę w zagospodarowaniu terenu (przestrzeni) sprawne funkcjonowanie wszystkich jego elementów i rozwiązywanie – w miarę potrzeby – powstających sytuacji konfliktowych. Podstawowym zaś zadaniem kształtowania rozwoju regionalnego i lokalnego jest ustalenie celów, sposobów i środków zagospodarowania przestrzeni i racjonalnego jej użytkowania (rys. 2). W związku z tym rozszerzanie działalności gospodarczej, zmiana i poszukiwanie nowych źródeł dochodu oraz zagospodarowania przestrzennego wymaga zaangażowania samorządów terytorialnych, które powinny

określać kierunki tej działalności z punktu widzenia danego obszaru. W tym wypadku podstawą działania powinna być dewiza: *myśleć globalnie, działać lokalnie*.

Rozwój regionalny i lokalny jest to proces zmian zachodzących w danym układzie, z uwzględnieniem właściwych mu potrzeb oraz celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na jego gospodarke. Cele takiego rozwoju mają charakter uniwersalny, ale w określonych warunkach dokonuje się ich konkretyzacja (np. rozwój poprzez działalność turystyczną). Każdy układ regionalny i lokalny ma swoje drzewo celów, odpowiadające istniejącym możliwościom i oczekiwaniom (Wojtasiewicz 1997: 8–9). Podstawowe cele rozwoju można rozpatrywać w czterech wymiarach:

- zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności,
- wykorzystania posiadanych zasobów oraz istniejących możliwości do kreowania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości, np. rozwoju turystyki wiejskiej,
- usprawnienia działań i zapewnienia integralnego rozwoju o charakterze zrównoważonym oraz sprawnego funkcjonowania wszystkich podmiotów i instytucji w jednostce lokalnej,
- niezawodności funkcjonowania systemów oraz ich właściwego zasilania w zasoby wytwórcze.

Z celami tymi związane są zadania służące ich osiągnięciu, zawarte w programach lub strategiach rozwoju, takie jak tworzenie klimatu do lokalizacji i dobrego funkcjonowania podmiotów gospodarczych, zakładanie nowych przedsięwzięć, wzrostu zatrudnienia itp., wraz z określeniem czynników rozwoju. Czynniki rozwoju są na ogół następstwem wykorzystania następujących zagadnień (Trojanek 1994: 45):

- walorów użytkowych wytworzonych przez naturę (np. bogactw naturalnych, gleby),
- walorów użytkowych wytworzonych przez ludzi (np. obiektów produkcyjnych, infrastruktury),
- siły roboczej (wielkości i struktury, kwalifikacji, motywacji do pracy itp.),
- kultury i tradycji gospodarczych danego obszaru (np. osiągnięć gospodarczych),
- instytucji zajmujących się rozwojem i promocją danego obszaru (np. banków, inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju),
- atrakcyjności miejsc przebywania (np. zagospodarowania terenu, krajobrazu, stanu środowiska).

Wszystkie te czynniki mogą być podstawą rozwoju danego obszaru (regionu, skali lokalnej), jeśli będą stworzone warunki do ich wykorzystania i powiązania z istniejącymi uwarunkowaniami. O tym, które czynniki mają (czy też będą miały) decydującą rolę, rozstrzyga analiza strategiczna, obejmująca silne i słabe strony danego obszaru oraz istniejące szanse i zagrożenia jego rozwoju. Wskazuje to na ważność rozpoznania oraz przygotowania strategii, która jest zwykle podstawą rozwoju oraz polityki władz regionalnych i lokalnych.

Polityka regionalna i lokalna powinna określać kierunki rozwoju i związane z nimi środki działania (w postaci zachęt: infrastruktury, instrumentów polityki, gwarancji itp.), możliwe do wykorzystywania przez przedsiębiorców (inwestorów). Sprzyjać to będzie ukierunkowaniu regionów i układów lokalnych poprzez oparcie ich rozwoju na własnych zasobach, w tym też na zasobach lokalnych. Wówczas będzie większe zainteresowanie posiadanymi zasobami i ich wykorzystaniem.

4. System zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym

Rozwój regionalny i lokalny obejmuje – o czym była już mowa – proces pozytywnych zmian, wzrost ilościowy i postęp jakościowy, natomiast zarządzanie tym rozwojem jest jego kształtowaniem poprzez oddziaływanie na podmioty gospodarcze za pomocą różnego typu instrumentów prawnych, ekonomicznych, instytucjonalnych i informacyjno-promocyjnych. Uwzględnić jednak należy, że to oddziaływanie ma przede wszystkim charakter zachęty, z której mogą skorzystać podmioty gospodarcze (wewnętrzne i zewnętrzne), ale nie muszą. W związku z tym wiele osób podkreśla, że nie mamy do czynienia z zarządzaniem regionem (i odpowiednią skalą lokalną), a zarządzaniem w regionie (Olesiński 2005: 14). Z takim określeniem można się zgodzić, gdyż władze regionalne czy lokalne nie mogą zmusić przedsiębiorców do podjęcia określonego przedsięwzięcia. Zawsze jest to wybór przedsiębiorcy, ale prowadząc działalność gospodarczą (kontynuując lub podejmując nową) musi on uwzględnić istniejący system regulacji oraz oddziaływań ze strony państwa i samorządów. W związku z tym ważną rolę ma przygotowany system regulacji i oddziaływań oraz jego elastyczność do istniejących warunków, gdyż to w dużym stopniu określa jego skuteczność. Dostosowanie zaś do istniejącego systemu regulacji można traktować jako zarządzanie rozwojem regionalnym czy lokalnym. Ponadto należy uwzględnić, że część zadań jest realizowana bezpośrednio przez organizacje publiczne (np. infrastruktura) lub też w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, a więc w tym wypadku mamy do czynienia z zarządzaniem rozwojem w skali regionalnej i lokalnej.

Zarządzanie jest procesem polegającym na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny, efektywny i sprawny osiągnięte zostały jej cele. Na proces zarządzania składają się następujące funkcje: *planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, współdziałanie z ludźmi* (motywowanie, przewodzenie, komunikowanie itp.) oraz *kontrolowanie*. Wszystkie funkcje zarządzania odnoszą się również do zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym, przy czym w tym wypadku podstawą działań jest *planowanie*, a zwłaszcza planowanie strategiczne – związane z przygotowaniem strategii i określeniem

dalszych kierunków działań, które mają charakter cykliczny (rys. 3), szerzej omówionych w następnym punkcie. Szczególna rola planowania w układach regionalnych wynika z nierównomiernego rozwoju poszczególnych regionów, powstawania regionów problemowych, zakłócenia równowagi gospodarczej i społecznej, a wraz z tym z potrzeby oddziaływania, umożliwiającego wykorzystanie istniejących czynników rozwoju. Planujemy po to, aby:

- uwzględnić to, co się zdarzy w przyszłości,
- określić kierunki działań i realizowane cele,
- koordynować swoje działania,
- działać racjonalnie,
- kontrolować realizację celów.

Kolejną ważną funkcją zarządzania w układach lokalnych lub regionalnych jest *współdziałanie z ludźmi*, które obejmuje współpracę zarówno na etapie przygotowania planów, jak i ich realizacji. Ważne jest tutaj podejście do ludzi, ich zdolność do działania, ale też zachęcanie poprzez własny przykład (działanie) lub wyjaśnianie potrzeby określonego działania, łącznie ze szkoleniem i doradztwem. Zaangażowanie osób sprawujących władzę (administracyjną lub samorządową) może być czynnikiem motywującym do pracy, kształtującym wzorce zachowań i przewodzenia o charakterze partnerskim (Wiatrak 2005: 42 i następane). Powinno to być podejście partycypacyjne, uwzględniające lokalnych liderów w dziedzinie życia gospodarczego i pozagospodarczego. Rozpatrując tę funkcję zarządzania, trzeba uwzględnić, że zmienia się jej zakres na szczeblu regionalnym i lokalnym. W pierwszym wypadku funkcja ta dotyczy szerzej ustalania kierunków rozwoju i koordynowania ich wykonania, natomiast w drugim – głównie zapewnienia współpracy i więzi między ludźmi, łącznie z motywowaniem. Ponadto należy uwzględnić, że od osób zarządzających gminą, powiatem lub województwem wymaga się kompetencji w działaniach, postawy wybiegającej w przyszłość, umiejętności inspirowania, ale też i kwestionowania działań, które byłyby niewskazane w danych warunkach. Ważne są również umiejętności negocjacyjne i rozwiązywania konfliktów.

Organizowanie w układach regionalnych i lokalnych dotyczy przede wszystkim funkcjonowania różnych instytucji, koordynowania ich działalności oraz powstawania nowych, które sprzyjałyby realizacji założonych celów (np. powstanie agencji rozwoju, fundacji, inkubatorów i ośrodków wspierania przedsiębiorczości, stowarzyszeń oraz zrzeszeń gospodarczych i pozagospodarczych itp.). W procesie zarządzania jednostkami terytorialnymi wyodrębnić można *zarządzających* i *obiekty zarządzania*. I tak np. w gminie do pierwszej grupy zaliczyć należy: radę gminy i jej komisje, zarząd gminy, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, skarbnika i sekretarza gminy, natomiast do drugiej grupy: spółki gminne (np. w dziedzinie wodociągów), placówki (ochrony zdrowia i opieki społecznej, oświaty i wychowania itp.), podmioty gospodarcze na terenie gminy, gospodarstwa rolne, sołectwa, osoby fizyczne (społeczność lokalna), organizacje (społeczne, kulturalne, polityczne) itp.

Działania organizatorskie podejmowane przez wymienione środki, jak również wykorzystanie instytucji, działań marketingowych dotyczących regionu (powiatu, gminy) powinno uwzględniać przede wszystkim zapewnienie zrealizowania przyjętych planów i strategii rozwoju, gdyż struktura organizacyjna powinna odzwierciedlać potrzeby zarządzania. W związku z tym powstałe instytucje lub zespoły mogą mieć charakter stały lub okresowy (do czasu zrealizowania zadania). Podkreślić należy, że im społeczność danego obszaru ma większe umiejętności i kulturę organizacyjną, tym bardziej organizowanie idzie w kierunku współpracy, wspólnego podejmowania decyzji.

Kontrolowanie jest nastawione na pozyskanie i wykorzystanie zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i informacyjnych, tak aby zapewnić osiągnięcie celów danej organizacji zgodnie z zasadą ekonomiczności, poczynając od etapu planowania, a kończąc na realizacji przyjętych planów. Kontrolowanie powinna dać odpowiedzieć, czy:

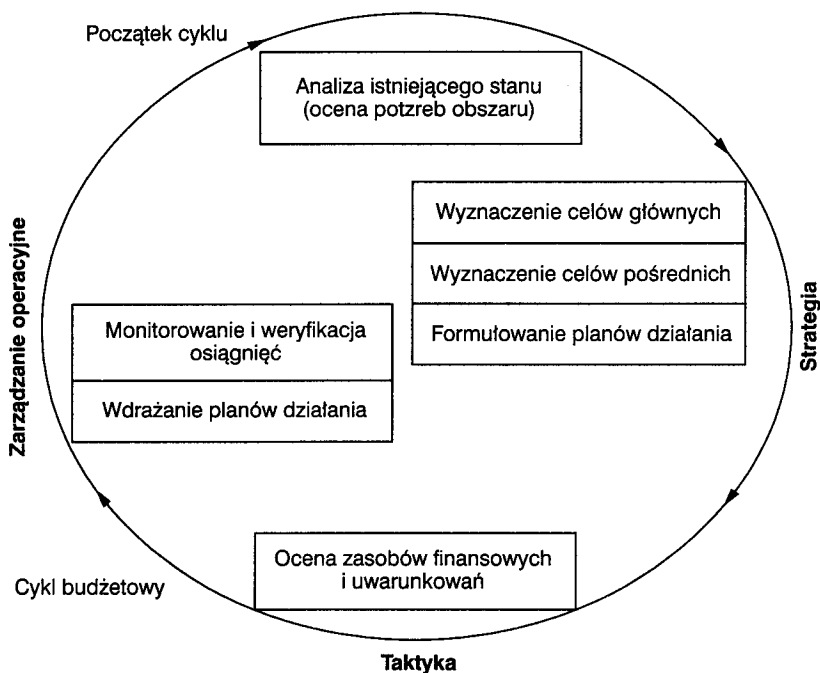
- cele zostały właściwie zdefiniowane oraz czy prowadzi się ich bieżącą ocenę realizacji i dokonuje stosownych korekt,
- podjęte działania są efektywne i były właściwie korygowane oraz czy uwzględniają programy pomocowe (np. w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej),
- działania są monitorowane i informacja o finansowej stronie realizacji strategii jest dostępna,
- uzyskane efekty zostały upowszechnione,
- występował proces uczenia się i włączenia ludności w realizację strategii.

Cykliczność zarządzania rozwojem regionalnym czy lokalnym wynika z charakteru podejmowanych działań i ich realizacji. Jedne z nich kończą się, a drugie zaczynają. Wynika to zarówno z realizowanej strategii obszaru, jak i jej kontynuacji lub zmiany w zależności od występujących uwarunkowań. Ważną tutaj rolę ma akceptacja ze strony mieszkańców danego obszaru oraz ich aktywność w osiąganiu założonych celów rozwoju, wypracowanych planów i kierunków dalszego działania. Należy tutaj także uwzględnić porównywanie możliwych kierunków działań w zależności od możliwości ich sfinansowania oraz monitorowanie i ocena wdrożonych działań (por. rys. 3). Takie postępowanie jest możliwe dzięki celom, które – jeśli są dobrze określone – spełniają następujące funkcje: *planistyczną, porządkującą, koordynującą i integrującą, motywacyjną i kontrolną*. Funkcje te mają charakter uniwersalny, wynikający ze struktury poszczególnych etapów zarządzania i przyczyniania się do realizacji przyjętych celów.

Analiza procesu zarządzania koncentruje się na zależnościach występujących między podmiotami a obiektami zarządzania. Punktem wyjścia w procesie zarządzania jest sformułowanie celów działania i zadań. Zarządzanie układem lokalnym lub regionalnym – z uwzględnieniem przedstawionych funkcji zarządzania – obejmuje następujące rodzaje działań:

- określenie założeń polityki danego obszaru zgodnych z jego wyznaczonymi celami ogólnymi działania oraz zgodnych z celami jednostek współpracujących, w tym mających charakter zwierzchni,

- koordynowanie realizacji polityki regionalnej (lokalnej),
- monitorowanie zasobów i środków, którymi dysponuje dana jednostka terytorialna,
- weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją przyjętych celów.



Rys. 3 Elementy cyklicznego zarządzania obszarem. Źródło: Adaptowano z Domański T., 2000: *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa, Wyd. Agencji Rozwoju Komunalnego, s. 32.

5. Strategie jako narzędzie zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym

Istotą planowania jest sformułowanie zamierzeń na przyszłość, z ustaleniem zadania podstawowego (konkretnego przedsięwzięcia) lub zestawu zadań do wykonania, celów, środków i sposobów działania. Planowanie wyznacza kierunek działania, drogę postępowania, a jednocześnie umożliwia poznanie warunków realizacji przedsięwzięcia, w tym istniejących szans i zagrożeń. Strategia rozwoju jest długookresowym planem, wywierającym zasadniczy wpływ na zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Różnie jest ona definiowana przez poszczególnych autorów:

1. „Strategia rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego to długo-okresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań” (Ziółkowski 2005: 104);
2. „Strategię należy rozumieć jako zespół decyzji określających długofalową perspektywę działalności układu terytorialnego i jego przewidywanych relacji z otoczeniem. Umożliwia ona przygotowanie planu strategicznego, wytyczającego zasadnicze kierunki działań i określającego cele jednostki terytorialnej” (Potoczek 2003: 106);
3. „Strategia to kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, określająca cele rozwoju oraz zasady i etapy osiągania tych celów. Strategia jest więc całościową koncepcją, obejmującą wszystkie płaszczyzny życia lokalnego, jest koncepcją o długim horyzoncie czasowym, w której określone zostają cele rozwoju miasta oraz drogi i środki osiągania tych celów” (Nowakowska 2000: 86).

Wspólną cechą przedstawionych definicji jest podejście celowe do przygotowania strategii i jej realizacji, co znajduje odzwierciedlenie w kierunkach działalności i powiązaniu poszczególnych działań. Jednakże aby tak było, niezbędne jest przy tworzeniu strategii rozwoju posiadanie wiarygodnych informacji, ponieważ to na ich podstawie dokonuje się wyboru misji i powiązanych z nią celów strategicznych.

Jakość informacji i kompleksowość podejścia pozwalają przygotować strategię, która charakteryzuje się wewnętrzną spójnością programu, gwarantującą koordynację na różnych płaszczyznach i zapobiegającą powstawaniu sprzeczności, oraz sprzyjają optymalnemu i wielokierunkowemu wykorzystaniu własnych możliwości. Takie podejście występuje wówczas, gdy podstawą jej przygotowania jest motyw ekonomiczny (np. wzrost konkurencyjności gospodarki gminy, pozyskanie środków pomocowych). Jednakże należy uwzględnić, że motywy przygotowania mogą mieć również charakter polityczny, technokratyczny, biurokratyczny lub populistyczny (por. tab. 1), które nie zawsze łączą się z dobrym rozeznaniem zasobów i uwarunkowań oraz przygotowaniem strategii umożliwiającej właściwą alokację zasobów. W tym wypadku na ogół nie ma także akceptacji mieszkańców danego obszaru (Pawłowski 2003: 225).

Posiadanie strategii nie jest gwarancją rozwoju, jeśli nie opiera się o przesłanki ekonomiczne i istniejące uwarunkowania prowadzenia działań gospodarczych. Podstawą działania może być strategia, w której rozwój regionalny lub lokalny jest procesem zmian zachodzących na danym obszarze, z uwzględnieniem istniejących potrzeb, celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na jego system społeczno-gospodarczy. Strategia określa główne problemy, plany działania oraz zachęca władze samorządowe do wykorzystania posiadanych zasobów w postaci sformułowanych progra-

mów gospodarczych. Programy te powinny być zgodne z wizją, misją i celami rozwoju danego obszaru oraz z istniejącymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi (rys. 4). Aby w pełni powiązać omawiane zagadnienia, należy uwzględnić, że przyjęta strategia składa się ze szczegółowych strategii działania (strategii kierunkowych), m.in. takich jak:

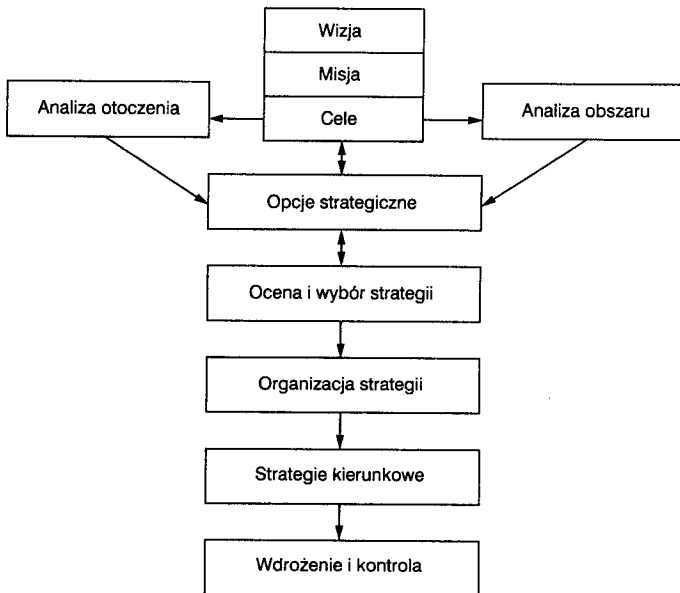
- strategia w zakresie rozwoju gospodarczego, a w tym:
 - strategia w zakresie rozwoju produkcji (przemysłowej, rolniczej itp.),
 - strategia w zakresie rozwoju usług,
 - strategia w zakresie rozwoju turystyki;
- strategia w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej;
- strategia w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej;
- strategia w zakresie poprawy warunków życia mieszkańców;
- strategia w zakresie zagospodarowania środowiska przyrodniczo-kulturowego.

Motyw	Cel	Uzasadnienie
Polityczny	Utrzymanie władzy	Dobra strategia umożliwi osiągnięcie znaczących sukcesów i poparcie społeczne dla osób sprawujących władzę.
Technokratyczny	Zastosowanie znanych metod zarządzania strategicznego	Skuteczne wykorzystanie profesjonalnych metod zarządzania strategicznego umożliwi efektywne funkcjonowanie systemu gospodarczego. W takim przypadku gospodarka rozwija się w sposób skoordynowany, bez zbytecznych napięć.
Ekonomiczny	Większa efektywność gospodarki	Przygotowanie strategii umożliwi właściwą alokację zasobów oraz pozwala na wykorzystanie silnych stron gospodarki i nadarzających się szans.
Biurokratyczny	Skonstruowanie planu strategicznego	Każda instytucja powinna posiadać strategię. W przypadku zarzutu niewłaściwego działania, można „zasłonić” się zapisami strategii.
Populistyczny	Strategia elementem promocji	Strategia nie musi opierać się na realnych założeniach, ale może być skutecznym narzędziem propagandy i pozyskiwania sympatii społecznej.

Tab. 1. Motywy i cele opracowywania strategii przez instytucje publiczne. Źródło: Pawłowski G., 2003: *Wpływ strategii instytucji publicznych na kierunki rozwoju systemu gospodarczego*, *Polityka Gospodarcza*, nr 7–8, s. 219.

Kompleksowe podejście do przygotowania strategii pozwala połączyć rangę założonych celów i sposób ich osiągnięcia z istniejącymi potrzebami i uwarunkowaniami. Jednocześnie uwzględniając te uwarunkowania pozwala określić drogi przejścia od stanu istniejącego do stanu docelowego oraz wspomaganie

realizacji, np. ukierunkowania na rozwój oparty na własnych zasobach, w tym też na zasobach marginalnych. Wówczas będzie większe zainteresowanie posiadanymi zasobami i ich wykorzystaniem. Takimi formami rozwoju są programy regionalnego i lokalnego wspierania przedsiębiorczości oraz wytworzenia w tych środowiskach klimatu sprzyjającego zmianom i innowacjom, a jednocześnie zaangażowania się władz miejscowych w procesy rozwojowe. „Najważniejsze źródła dynamiki gospodarczej i społecznej tkwią na szczeblu lokalnym, gdyż tam są główne zasoby, w tym zwłaszcza decydujący o rozwoju kapitał ludzki. Na szczeblu lokalnym, powstaje układ czynników decydujących o motywacji jednostek do działania; tam kształtują się wzorce zachowań wpływających na kierunek i stopień aktywności ludzi (...). Wymiar lokalny czy regionalny ukazuje specyfikę więzi gospodarczych i społecznych, dających w rezultacie dynamizm rozwojowy, modernizację i postęp, albo wprost przeciwnie: zastój, konflikty, marginalizację itp.” (Wilkin 1997: 15). Dobrze byłoby, aby ten wymiar wzmocnić i wyakcentować możliwości rozwoju i inwestowania oraz dostosowania rozmiarów i sposobu prowadzenia działalności do posiadanych zasobów wytwórczych, zwłaszcza wówczas, gdy na szczeblu lokalnym ludność nie posiada dostatecznych środków na rozwój lub też pomysłu na dalsze działania.



Rys. 4. Proces tworzenia strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. Źródło: Opracowanie własne.

6. Zakończenie

Przeprowadzona analiza, dotycząca zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym wskazuje, że:

1. Rozwój regionalny i lokalny należy traktować systemowo, biorąc pod uwagę istniejące warunki prowadzenia działalności (tj. posiadane zasoby, istniejące możliwości i zdolności konkurencyjne itp.) oraz ich powiązanie z dotychczasowymi kierunkami, gdyż funkcjonowanie i rozwój zależy od określonych proporcji rozwojowych między poszczególnymi podsystemami, jak i wewnątrz każdego z nich, a także od relacji z otoczeniem.
2. Niepełne lub też nadmierne uwzględnienie w działaniu któregoś elementu powoduje zakłócenia i brak równowagi.. Zapobieganie tym zjawiskom, jak też potrzeba rozwoju, jest przedmiotem zarządzania, a szczególnie planowania i przygotowania strategii, ujmującej w sposób kompleksowy te zagadnienia, łącznie ze wszystkimi uwarunkowaniami.
3. Prowadzenie działalności gospodarczej związane jest z przestrzenią. W związku z tym należy stworzyć warunki racjonalnego jej wykorzystania i dostosowania do niej rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej w skali regionalnej i lokalnej. W programach rozwoju należy uwzględnić również aktywną politykę środowiskową i społeczną, która wyraża się w realizacji trwałego i stabilnego rozwoju, zaspokajającego potrzeby współczesnego społeczeństwa i dbającego o następne pokolenie.
4. Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego są narzędziem jego kształtowania, ale aby tak było należy stworzyć możliwość ich realizacji, w tym podstawy pomocy w dziedzinie rozwoju i kreowania działań przedsiębiorczych. Wspomaganie to obejmuje z jednej strony pomoc w zakresie uruchamiania przedsięwzięć poprzez szkolenia, a z drugiej poprzez instrumenty ekonomiczne i prawne, takie jak kredyty preferencyjne, gwarancje, ulgi podatkowe itp. Ważne jest, aby podejmowane działania były dobrze przygotowane i miały charakter systemu.
5. Kierunki oddziaływań określone w strategiach rozwoju, powinny uwzględniać szeroką gamę podmiotów pracujących na rzecz gospodarki i ludności, których zadaniem jest dostosowanie się istniejących potrzeb. Zadania, które są określone w strategii muszą znaleźć konkretnych i odpowiedzialnych adresatów. Właściwa konkretyzacja zadań i systematyczna kontrola realizacji ze strony administracji samorządowej jest warunkiem uzyskiwania pożądaných efektów.

Informacje o autorze

Prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Profesor zwyczajny i Kierownik Zakładu Organizacji i Metod Pracy Kierowniczej. E-mail: apw@mail.wz.uw.edu.pl.

Bibliografia

- Adamowicz, M. 2003. Skala lokalna w terytorialnym podziale kraju. w: *Strategie rozwoju lokalnego*, t. 1, s. 11–20. Warszawa: Wyd. SGGW.
- Domański, T. 2000. *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa: Wyd. Agencji Rozwoju Komunalnego.
- Fiedor, B. 2001. *Ochrona środowiska – ile rynku, ile państwa*, Warszawa: PTE (referat na VII Kongres Ekonomistów Polskich).
- Kołodziejki, J. 1995. Kształtowanie rozwoju regionalnego w procesie transformacji krajów postsocjalistycznych. w: *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, Warszawa: Wyd. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, s. 119–148.
- Nowakowska, A. 2000. Strategia jako narzędzie stymulowania rozwoju gminy. w: *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Łódź: Uniwersytet Łódzki, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska.
- Olesiński, Z. 2005. *Zarządzanie w regionie. Polska – Europa – Świat*, Warszawa: Wyd. Difin.
- Pawłowski, G. 2003. Wpływ strategii instytucji publicznych na kierunki rozwoju systemu gospodarczego. *Polityka Gospodarcza*, nr 7–8, s. 217–228.
- Potoczek, A. 2003. *Polityka regionalna i lokalna*, Toruń: Wyd. TNOiK.
- Spychalski, G. 2005. *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Skrzeszewski, Cz. 1976. *Integralny rozwój gospodarczy*, Warszawa: Wyd. Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych.
- Trojanek, M. 1994. *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Poznań: *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, seria II*, z. 137.
- Wiatrak, A. P. 2005. Uspołecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy. w: *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Białystok: Wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, s. 39–48.
- Wilkin, J. 1997. Globalizm i lokalizm we współczesnym rozwoju gospodarczym. w: *Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, Białystok: Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, t I, s. 11–18.
- Wojtasiewicz, L. 1997. Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne. w: *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*. Wyd. Naukowe PWN, Biuletyn KPZK, z. 177, s. 7–18.
- Ziółkowski, M. 2005. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 75–134.