JACEK SOŁTYS
Politechnika Gdańska

STRATEGIE ROZWOJU BYŁYCH MIAST WOJEWÓDZKICH W POLSCE WSCHODNIEJ

Abstract: Development Strategies of the Former Capitals of Regions in Eastern Poland. The subject of the study are strategies for the development of 9 cities, which are among the strongest centres outside the current capitals of regions (in Polish: voivodeships) in the least--developed Polish regions. These cities can give the chance to activate their surroundings. Good strategies that increase the competitiveness of cities and stimulate development can contribute to this. The aim of the research was to find answers to the questions whether and to what extent the studied strategies: (1) are in line with the definition and methodology of strategic planning; (2) recognize and use specific combinations of developmental factors; (3) can contribute to the development of their surroundings. The research method involved the analysis of the strategic plans in the light of the above questions. The strategies studied are not fully in line with the strategy definition. They contain errors and methodological flaws commonly encountered in other strategies. They use the specificity of developmental factors, but without conscious, methodical recognition of their combinations and without exposing them. The author signals methodical problems specific to the strategic planning in territorial units and makes suggestions for planning practice.

Keywords: Development factors, development strategies, Eastern Poland, former capitals of regions, local development, strategic planning.

Wstęp

Województwa Polski Wschodniej to najmniej rozwinięta część Polski, a także jeden z najniżej rozwiniętych obszarów Unii Europejskiej. Największe szanse rozwoju posiadają miasta wojewódzkie. Ich rozwój mógłby zaktywizować otoczenie przez dyfuzję, lecz dotychczasowe badania wskazują, że jej zasięg obejmuje głównie strefy dojazdów do pracy. Pojawia się pytanie o możliwości i czynniki rozwoju pozostałych obszarów, zwanych peryferyjnymi. Można postawić hipotezę, że rolę aktywizującą te obszary mogą odegrać ośrodki regionalne i subregionalne. Najsilniejsze

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 208 29.10.2018 11:56:00

z nich to byłe miasta wojewódzkie. Kolejne pytanie dotyczy czynników aktywizujących. Zgodnie z koncepcją rozwoju lokalnego i endogenicznego [Chądzyński *et al.* 2007; Grosse 2007], zwanego też czasem oddolnym, partycypacyjnym lub społecznym [Ray 2001], istotnym czynnikiem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej przyczyniającej się do rozwoju są zasoby wewnętrzne, zwłaszcza rzadkie, tym bardziej specyficzne, unikatowe oraz ich kombinacje, a także ich kombinacje z czynnikami (uwarunkowaniami) zewnętrznymi, zwłaszcza w koncepcji rozwoju zdecentralizowanego [Kudłacz 2008], Także teoria rozwoju terytorialnego wskazuje na czynniki endogeniczne i powiązania zewnętrzne jako elementy terytorium, na którym następuje integracja aktorów ekonomicznych [Jewtuchowicz 2016].

Rozpoznanie kombinacji czynników rozwoju i określenie sposobu ich wykorzystania w polityce wspomagania rozwoju prowadzonej przez gminy jest zadaniem planowania strategicznego. Planowanie to, rozwinięte w biznesie, przeniesiono do innych typów podmiotów, w tym jednostek terytorialnych, mimo wielu różnic między takimi jednostkami a podmiotami gospodarczymi. Jest i wiele podobieństw skłaniających do stosowania w jednostkach terytorialnych tego planowania i jego metod pochodzących z biznesu. Różnice natomiast bywają źródłem problemów metodycznych i niektórych błędów [Sołtys 2016b].

Definicji strategii jest wiele, Marchesnay [1994] przytacza ich aż 32 i wskazuje, jako powtarzające się, wątki dotyczące: długookresowości formułowanych celów, planowości w zaangażowaniu zasobów, orientacji na otoczenie i istotności powodowanych zmian. Korzystając z definicji Gościńskiego [1982], Koźmińskiego i Zawiślaka [1982] oraz Penca [1994], można przyjąć, że *strategia* to generalna koncepcja systemowego, długofalowego działania jej podmiotu wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia, specyficzna dla danej sytuacji, oparta na uznanych wartościach i mocnych stronach, odpowiadająca na najistotniejsze zewnętrzne szanse i zagrożenia, obejmująca formułowanie i modyfikowanie celów i ogólnych sposobów ich osiągania [Sołtys 2008].

Literatura z zakresu planowania strategicznego w miastach prezentuje zagadnienia metodyczne, przeważnie dotyczące ogólnie gmin, np. [Gordon 1998; Noworól 1998; Kot 2003; Sołtys 2008], niektóre aspekty, np. bariery [Sztando 2016], rolę interesariuszy we wdrażaniu strategii [Świerk 2016] lub pojedyncze strategie. Mniej jest prac analizujących zbiory strategii miast, np. [Jewtuchowicz 1995; Brol 2013; Sienkiewicz 2014; Sołtys, 2016a; Sztando 2017]. Niektóre badania dotyczą tylko pewnych aspektów w zbiorach strategii, np. turystyki [Skitova, Żemła 2015], roli kultury [Środa-Murawska *et al.* 2017]. Wilkońska [2017] badała 12 strategii dotyczących tylko rozwoju turystyki.

Literatura dotycząca rozwoju Polski Wschodniej jest dość obszerna, dotyczy jednak głównie skali regionalnej, np. [Grosse 2013; Kasztelan 2013; Kozak 2013] i różnych aspektów rozwoju, np. użytkowania ziemi [Niezgoda 2014], logistyki [Pleskacz, Wróbel 2018].

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 209 29.10.2018 11:56:20

Strategie rozwoju[1] 9 byłych miast wojewódzkich w czterech województwach Polski Wschodniej (tab. 1) były przedmiotem badań prezentowanych w tym opracowaniu, kontynuujących i integrujących dotychczasowe badania autora dotyczące i aktywizacji obszarów peryferyjnych, i a także planowania strategicznego. Celem prezentowanych badań było uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy i w jakim stopniu analizowane strategie:

- są zgodne z definicją i metodyką planowania strategicznego,
- dostrzegają i wykorzystują specyficzne kombinacje czynników rozwojowych, nawiązując do teorii rozwoju terytorialnego i koncepcji rozwoju: lokalnego, zdecentralizowanego;
- mogą przyczyniać się do rozwoju otoczenia.

Dodatkowym efektem było wzbogacenie wiedzy dotyczącej niektórych aspektów metodycznych planowania strategicznego, także w ujęciu ilościowym (liczby czynników, celów, udział błędnie sformułowanych).

Metodą badawczą była analiza tekstów strategii pod kątem powyższych pytań. W szczególności, zgodność z definicją i metodyką planowania strategicznego badano przez konfrontację z cechami strategii i zasadami planowania strategicznego opisanymi w literaturze [Klasik 1993; Gordon 1998; Noworól 1998; Brooks 2002; Pierścionek 2003; Sołtys 2008], analizując m.in.: poprawność list czynników do analizy SWOT, treści wizji i misji, strukturę, liczebność i poprawność sformułowania celów. Realizując cel 2., poszukiwano w treściach badanych dokumentów specyfiki (czynników rozwojowych i ich kombinacji, koncepcji strategicznych).

Głównym polem zainteresowań była sfera gospodarcza, bo to jej rozwój wykorzystuje specyficzne kombinacje czynników rozwojowych, wpływa też na rozwój pozostałych sfer.

1. Czynniki rozwojowe i ich kombinacje

Głównym źródłem informacji o czynnikach rozwojowych, zwanych też sytuacyjnymi, były ich listy, zwłaszcza silnych (mocnych) stron (atutów) i tzw. szans, w ramach analizy SWOT. Uzupełniającym źródłem były inne treści diagnostyczne. Wadą tych list jest niedostatek relatywizacji czynników, czyli rozpoznawania ich przez odniesienia do miast konkurencyjnych. Na niektórych listach jako silne strony wymieniane są zasoby i zjawiska występujące w wielu miastach podobnej wielkości (i nie tylko w miastach), np.: funkcjonowanie instytucji otoczenia biznesu; rozwinięte szkolnictwo zawodowe; duże rezerwy gruntów; brak uciążliwego przemysłu; wysoki udział osób w wieku produkcyjnym – duża podaż zasobów siły roboczej. Tymczasem

[1] Nazwę tę autor uważa za nieprawidłową, choć zawartą w *Ustawie* [2006] i tytułach dokumentów. Strategia jest planem działania, właściwe byłyby nazwy: *strategia wspomagania rozwoju* lub *zarządzania rozwojem*.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 210 29.10.2018 11:56:20

za silne strony należy uważać te zasoby i umiejętności, w których dana organizacja (tu: miasto) ma przewagę nad konkurentami [Pierścionek 2003]. Pozytywnymi przykładami są takie sformułowania, jak: *wyjątkowe w skali kraju nasycenie obiektami zabytkowymi o wybitnych wartościach krajobrazu kulturowego* [*Strategia*… 2014g: 17], wysoki udział ludności z wykształceniem wyższym, wyższy niż w województwie i kraju [*Strategia*… 2015].

W sześciu miastach sporządzano odrębne listy czynników dla poszczególnych sfer (dziedzin). Skutkowało to nadmierną liczbą czynników, w trzech miastach ok. 300 (tab. 1) i małą istotnością niektórych z nich, np.: funkcjonująca Straż Miejska, istnienie zespołów muzycznych i orkiestr.

Niektóre czynniki zaliczono do szans i zagrożeń zgodnie z potocznym rozumieniem tych słów, kojarzących się z możliwą przyszłością, a nie z otoczeniem, co jest błędem powszechnie spotykanym. Błędnych szans i zagrożeń jest od 5% do 100% (tab. 1), wśród nich również czynniki zewnętrzne, ale jeszcze nieistniejące, hipotetyczne.

We wszystkich miastach z wyjątkiem Tarnobrzegu jako silną stronę lub szansę wymieniono bliskość granicy państwa, nawet w Łomży (odległej od granicy o 134 km), jako *przygraniczne położenie województwa podlaskiego* [*Strategia*… 2007a: 16].

Tabela 1

Wybrane cechy miast i ich strategii

Województwo[a)]	Miasto	Ludność w 2016 r. w tys.	Lata, na które sporządzono strategię	Cechy list czynników do SWOT			
				liczba sfer (dziedzin)	liczba czynników ogółem	liczba mocnych stron (atutów)	udział % czynników zewnętrznych błędnych
L	Biała Podlaska	57,3	2008-2015	5	111	27	61
L	Chełm	63,7	2015-2020	1	45	15	33
L	Zamość	64,6	2014-2020	3	142	49	22
Pk	Krosno	46,6	2014-2022	1	56	24	100
Pk	Przemyśl	62,2	2014-2024	3	293	91	8
Pk	Tarnobrzeg	47,6	2014-2020	3	118	32	27
Pl	Łomża	62,8	2007-2020	14[a] / 2[b]	297	129	5
Pl	Suwałki	69,6	2007-2020	8	314	97	31
WM	Elbląg	121,2	2014-2020	1	72	27	13

L – lubelskie, Pk – Podkarpackie, Pl –podlaskie, WM – warmińsko-mazurskie
[a] wewnętrzne, [b] w otoczeniu,
Źródło: BDL GUS (stat.gov.pl); [*Strategia*…, 2007a, 2007b, 2008, 2013, 2014a, 2014b, 2014d, 2014e, 2014g, 2015].

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

W większości miast do silnych stron lub szans zaliczono korzystne położenie transportowe. Jest ono zróżnicowane, nieraz unikatowe lub rzadkie, np. w Elblągu jest to położenie przy drogach ekspresowych na szlaku łączącym Europę Zachodnią z krajami nadbałtyckimi i z obwodem kaliningradzkim oraz istnienie portu morskiego z funkcją wodnego transportu śródlądowego [*Strategia*... 2014a], w Przemyślu – tranzytowa magistrala kolejowa, łącząca Niemcy z Ukrainą [*Strategia*… 2014g], w Zamościu – dostępność do linii szerokotorowej [*Strategia*… 2014c].

W pięciu miastach jako silne strony wskazano specjalne strefy ekonomiczne, w trzech – również inne tereny inwestycyjne, w dwóch – parki naukowo-technologiczne, w większości miast – segmenty lub firmy o wysokim potencjale i tradycjach, także o zapleczu surowcowym (rolnym, leśnym).

Trudno zweryfikować bez analiz porównawczych z innymi miastami prawdziwość niektórych silnych stron, dość powszechnych (np.: doświadczona kadra; prowadzone przez miasto kampanie promocyjne; bogata oferta kulturalna; instytucje kultury o znaczeniu regionalnym; rezerwy siły roboczej, szczególnie absolwentów).

Warto zauważyć, że niektóre czynniki powtarzające się w różnych miastach (bliskość granicy, cenne zabytki) *de facto* są rzadkie, a nawet unikatowe. Bliskie granice są z różnymi państwami, czasem więcej niż jednym (blisko Suwałk – z Litwą, Federacją Rosyjską i Białorusią, blisko Chełma – z Ukrainą i Białorusią), jedynie dla Przemyśla i Zamościa powtarza się granica tylko z Ukrainą. Zabytki i krajobrazy ze swej natury są unikatowe, co jest motorem turystyki krajoznawczej. Szczególne znaczenie mają niepowtarzalne kombinacje czynników. We wszystkich badanych miastach występuje synergia czynników wewnętrznych i zewnętrznych sprzyjających rozwojowi turystyki. Zapewne są i inne specyficzne kombinacje. Nie zostały one jednak metodycznie rozpoznane. Nie sporządzono macierzy zależności między czynnikami, z wyjątkiem Elbląga, gdzie takie macierze (nie zamieszczone w dokumencie strategii) służyły określeniu typów strategii[2], a nie przyszłej domeny (pól konkurowania), jak w oryginalnej analizie strategicznej SWOT.

Wspólnym dla wszystkich miast, niespecyficznym, a bardzo ważnym zewnętrznym czynnikiem rozwoju (czyli szansą w nazewnictwie analizy SWOT) jest dostępność zewnętrznych funduszy na rozwój, zwłaszcza z budżetu Unii Europejskiej.

W niektórych dokumentach zawarto też inne, poza listami czynników, treści syntetyzujące diagnozę: „kwestie strategiczne" [*Strategia*… 2008], „główne problemy i wyzwania" [*Strategia*… 2014b], „strategiczne problemy dalszego rozwoju" [*Strategia*… 2007a]. W Suwałkach w głównym dokumencie strategii zamieszczono 36-stronicową syntezę diagnozy. Nie zaprezentowano tam jednak kombinacji czynników.

[2] Przy rzadkim sporządzaniu macierzy SWOT w polskich jednostkach samorządowych, jest to najczęściej spotykane ich zastosowanie.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 212 29.10.2018 11:56:20

2. Treści strategiczne

Najbardziej syntetycznie treści strategiczne powinna wyrażać misja sformułowana z wykorzystaniem wizji miasta o dość odległej przyszłości. W trzech strategiach zawarto wizję i misję, w dwóch jest tylko wizja, w czterech – tylko misja (tab. 2). Większość wizji jest bardzo krótkich i bardzo ogólnych. Spośród nich tylko wizja Chełma zawiera treści specyficzne: położenie w pobliżu szlaków transportowych i granicy państwa, dialog między narodami. Dwie wizje uzupełnia komentarz. Tylko wizję Tarnobrzega można ocenić jako spełniającą swą rolę.

Nadmierna ogólność, brak akcentowania specyfiki miasta cechuje też misje. Tymczasem misja powinna mieć większość cech, jakich Ackof [1993] wymaga od deklaracji programowej firmy, czyli m.in. powinna uwypuklać specyfikę i wyróżniające w otoczeniu zdolności, a także być unikalna i emocjonalna [*Strategia*… 2005].

Większość badanych strategii zawiera 3-5 celów strategicznych, spełniając wymóg, że nie powinno ich być zbyt wiele [Gordon 1998], gdyż po przekroczeniu 10 tracą wyrazistość [Noworól 1998]. Przeważnie jeden cel dotyczy rozwoju gospodarczego: tworzenia dla niego warunków, w tym wzmocnienia atrakcyjności inwestycyjnej (w czterech strategiach), wzrostu konkurencyjności, efektywności, wykorzystania potencjału. Pozostałe cele strategiczne dotyczą kapitału ludzkiego i społecznego, jakości życia mieszkańców, infrastruktury społecznej i technicznej, kształtowania

Tabela 2

Wybrane cechy treści strategicznych w ujęciu ilościowym

Miasto	Liczba wyrazów		Liczba celów		Sposoby osiągania celów
	wizja	misja	strategiczne	niższego poziomu	
Biała Podlaska	56	23	4	15	Gł. kierunki działań, typy projektów
Chełm	7	36	26	91[a)]	Cele /działania[a)] operacyjne
Zamość	–	16	5	30	Zadania realizacyjne[c)]
Krosno	18 + komentarz	–	3	12	Kierunki działań strategicznych i ich opisy
Przemyśl	–	26	7	39	Zadania realizacyjne
Tarnobrzeg	32[b)] 139[b)] 879	36	3	23	Kierunki działań
Łomża	(241)[d]	56	3	31	Programy, cele operacyjne, projekty[c)]
Suwałki	–	36	5	16	Zadania realizacyjne[c)]
Elbląg	19 + komentarz	–	4	12	Kierunki działań

[a)] Cele i działania (terminy stosowane alternatywnie);
[b)] wersje krótsze;
[c)] część z nich to działania;
[d)] lista cech miasta podobna do wizji
Źródło: [*Strategia*… 2007a, 2007b, 2008, 2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2014f, 2015].

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

przestrzeni, środowiska przyrodniczego. Mała liczba celów wpływa na ich ogólność, ale zdarzają się konkretyzacje. W strategii Zamościa wymieniona jest rozwinięta infrastruktura turystyczna, w strategii Suwałk – tworzenie warunków do rozwoju turystyki i usług o znaczeniu ponadlokalnym w sferze edukacji, kultury i sztuki oraz współpracy międzynarodowej i transgranicznej. W strategii Chełma, w której celów strategicznych jest 26, jeden z 7 celów dotyczących rozwoju gospodarczego wskazuje rozbudowę infrastruktury transportowej i logistycznej służącej obsłudze obrotu towarowego ze wschodnimi sąsiadami Polski. W pozostałych strategiach specyfika widoczna jest w celach niższego poziomu zwanych w większości dokumentów operacyjnymi[3] i w sposobach osiągania celów.

Większość celów sformułowano niepoprawnie, określając działania (np. tworzenie warunków, wspieranie rozwoju) lub kierunek zmian (wyższy, zwiększenie, wzrost, rozwój), zamiast stanów do osiągnięcia (np. stworzone warunki, wysoki, akceptowalny, rozwinięty). Takie usterki można łatwo wyeliminować, odpowiednio przeredagowując cel. Innym błędem jest tworzenie zapisów zawierających *de facto* kilka celów, np. *Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki, tworzącej nowe miejsca pracy poprzez podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta oraz wspieranie przedsiębiorczości* [*Strategia*… 2014b: 35], *Wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej i dostępności mieszkań oraz zachowania zasobów naturalnych przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego stopnia integracji przestrzeni w Mieście* [*Strategia*… 2014c: 11].

W sposobach osiągania celów wszystkie strategie promują współpracę firm, zwłaszcza w formie klastrów, większość strategii również współpracę nauki z biznesem. Prawie wszystkie strategie mówią o innowacyjności, m.in. z wykorzystaniem specjalnych stref ekonomicznych i parków naukowo-technologicznych (lub ośrodka innowacyjności z centrum transferu technologii) istniejących lub proponowanych do utworzenia. Pięć strategii stawia na przemysł z tradycjami i regionalnym zapleczem surowcowym: drzewno-meblowy i spożywczy. W sześciu strategiach pojawia się działalność logistyczna wykorzystująca położenie i powiązania transportowe. Strategia dla Elbląga zakłada zwiększenie roli transportu wodnego wykorzystującego położenie miasta przy akwenach, w tym rozwój portu w Elblągu i poprawę jego dostępności. Strategia ta zakłada też przywracanie funkcji społecznych przestrzeni miejskiej, a w szczególności wspieranie funkcji miastotwórczych centrum m.in. przez rewitalizację. Przekształcenia przestrzeni miejskiej, podnoszenie jej atrakcyjności, rewitalizację – planują też wszystkie pozostałe miasta. W Łomży zakłada się m. in. „Świadome kształtowanie „sylwety" miasta" [*Strategia*… 2007a: 50-51]. Siedem strategii wymienia wspieranie przedsiębiorczości, w tym samozatrudnienia, tworzenia nowych firm. Większość strategii zakłada tworzenie terenów inwestycyjnych.

[3] Przeważnie nieprawidłowo. Powinny nazywać się szczegółowymi, jak w strategii dla Krosna. Cele operacyjne to cele planów operacyjnych mające właściwą tym planom konkretność, w tym mierzalność.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 214 29.10.2018 11:56:20

Wszystkie strategie wymieniają rozwój sektora turystyki. Najpełniej współpraca z otoczeniem i tworzenie zintegrowanego produktu turystycznego opartego na synergii potencjałów miasta i otoczenia określone są w strategii dla Przemyśla i Zamościa oraz Elbląga, w którym sektor turystyczny uznano za jeden z najlepiej integrujących cele i interesy licznych instytucji w mieście i otoczeniu. W dwóch strategiach działania dotyczące turystyki są słabo wyeksponowane, w ramach celów: *zwiększenie atrakcyjności przestrzennej miasta* [*Strategia*… 2008], *ochrona dziedzictwa kulturowego* (w tym wykorzystanie jego elementów do tworzenia produktów turystycznych) i *promocja miasta* [*Strategia*… 2015].

Najszerszy zakres domen, w tym wykorzystujących specyficzne kombinacje czynników, zawiera strategia dla Elbląga. Najmniej specyfiki wykazuje strategia dla Białej Podlaskiej.

3. Dyskusja wyników

Strategie miast, a także innych jednostek terytorialnych, różnią się od strategii firm, co uzasadnione jest w dużym stopniu różnicami między tymi typami podmiotów. Można dyskutować, czy różnice wynikają tylko z tych przyczyn i czy nie są nadmierne. Do podstawowych pytań należy to, czy i w jakim stopniu badane strategie[4] zgodne są z definicją i cechami strategii i planowania strategicznego. Raczej nie spełniają takiej cechy strategii, jak skupienie wysiłków na ograniczonej wiązce zamierzeń [Hayes, Wheelwright, za: Stoner, Wankel 1992], a zwłaszcza nie mają orientacji procesowej i orientacji na otoczenie, czyli sytuacyjności i interaktywności, oznaczających uwzględnianie zmienności i niepewności, otwartość na zmiany, elastyczność reakcji na zmienność otoczenia [Klasik 1993]. Przejawem tego jest brak wariantowych scenariuszy możliwej przyszłości lub sporządzonych innymi metodami prognoz możliwych uwarunkowań. Scenariusze były przedmiotem warsztatów w Elblągu, lecz podstawą strategii był jeden wybrany scenariusz[5]. Autorzy mają zapewne świadomość niepewnej przyszłości, o czym świadczą treści list szans i zagrożeń rozumianych potocznie, np. „budowa drogi S-19" jako szansa i zarazem „zaniechanie budowy drogi S-19" jako zagrożenie [*Strategia*… 2014b: 32].

Badane strategie w znacznie większym stopniu dotyczą przekształcania i doskonalenia miasta i jego funkcjonowania, w tym rozbudowy infrastruktury i poprawy jakości życia, niż poszukiwania pól konkurowania na rynku. Strategie obejmują wiele działań, w dużym stopniu w sferach podporządkowanych władzom miasta. Niewątpliwie taki plan ujmujący całokształt zagadnień, jest potrzebny. Na zakres

[4] Dość reprezentatywne dla strategii w jednostkach samorządowych, co wynika z dotychczasowych badań autora oraz prac studenckich wykonanych w ramach zajęć dydaktycznych.

[5] Scenariusze w planowaniu strategicznym w jednostkach terytorialnych stosuje się rzadko, a stosując, nieraz wybiera jeden, nie uwzględniając w strategii niepewności, który z nich zaistnieje.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 215 29.10.2018 11:56:21

treści strategii wpływa też istotnie skład zespołu pracującego nad nią, w którym często przeważają pracownicy urzędu i jednostek podporządkowanych miastu, sporo bywa działaczy organizacji społecznych, a niewielu przedstawicieli biznesu[6]. Władze miasta mają ograniczony wpływ na sferę gospodarczą, głównie jako tworzenie warunków do rozwoju, podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej, wspieranie niektórych działań lub segmentów. Jak na niewiele kompetencji w tej sferze, jej odbicie w treściach strategii można uznać za dostateczne. Pojawia się pytanie, w jakim zakresie w tej sytuacji strategia powinna wnikać w dziedziny gospodarki i określać domeny działalności. Badane strategie w różnym stopniu określają kierunki rozwoju gospodarczego miasta, niektóre wskazują branże przemysłu. Wydaje się, że powinno to zależeć od sytuacji konkretnego miasta, od stopnia, w jakim władze mają wpływ na aktywizowanie czynników rozwoju i wiązanie ich z czynnikami (uwarunkowaniami) otoczenia.

Nieznana jest świadomość autorów strategii co do roli specyficznych, a zwłaszcza unikatowych (nie używa się tych słów) kombinacji czynników i ich wykorzystywania w budowaniu konkurencyjności miasta. Badane strategie zapewne nieświadomie nawiązują do koncepcji rozwoju zdecentralizowanego i teorii rozwoju terytorialnego tam, gdzie proponują działania na rzecz wykorzystania lokalnych atutów, ich synergii z czynnikami w otoczeniu oraz współpracę różnych podmiotów w mieście, jak też podmiotów w mieście i otoczeniu. Unikatowość czynników i ich kombinacji nie była metodycznie rozpoznawana. Nie jest też eksponowana (np. w wizjach, misjach, celach) ani specyfika miasta, ani kombinacji czynników i ich wykorzystywania. Badania innych zbiorów strategii miast i gmin również wskazują niedostatek eksponowania specyfiki [Sołtys 2016a, 2016b] i brak wskazywania przewag strategicznych [Sienkiewicz 2014].

Niedostatek relatywizacji czynników skłania do doskonalenia rozwiązań metodycznych. Potwora [1998] proponuje zwiększenie obiektywności ocen przez dużą liczbę uczestników prac, ich kompetencje oraz porównania regionalne, krajowe i międzynarodowe. Dutkowski [2003] proponuje przeprowadzanie analizy SWOT przez ekspertów. Odnośnie do dalszych faz planistycznych można rekomendować następujące rozwiązania:

- stosowanie odpowiednich metod rozpoznawania synergii czynników rozwojowych, np. macierzy SWOT wzbogaconych o badanie relacji ze sobą czynników wewnętrznych lub bardziej czytelnego narzędzia – schematów blokowych zależności między czynnikami;
- formułowanie wariantowych scenariuszy;
- uwzględnianie różnych scenariuszy przez uzupełnianie podstawowych treści strategicznych o plany «na wszelki wypadek» *(contingency plans)* proponowane

[6] Świadczą o tym nieliczne dokumenty zawierające listy uczestników prac z podaniem reprezentowanych instytucji. Taka ocena wynika też z innych badań [Sienkiewicz 2014] i doświadczeń autora w praktyce planowania strategicznego.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 216 29.10.2018 11:56:21

w niektórych modelach planowania strategicznego, np. Gupa i Ledermana, omawianych przez Klasika [1993].

Dyskusyjne wydają się niektóre treści strategiczne, np. wspieranie współpracy nauki z biznesem, zapewne ogólnie zasadne, lecz w niektórych proponowanych formach wątpliwe w większości badanych miast. Autorzy strategii w Białej Podlaskiej trafnie zauważają wąski profil kształcenia bialskich uczelni specjalizujących się głównie w naukach humanistycznych, brak oferty badawczo-rozwojowej możliwej do wykorzystania przez lokalną gospodarkę oraz brak mechanizmów współpracy między przedsiębiorcami i pracownikami naukowymi, w tym poznawania wzajemnych potrzeb. Postulat rozszerzenia oferty edukacyjno-badawczej uczelni i rozwoju zaplecza badawczo-rozwojowego wydaje się jednak mało realistyczny. Zasadne wydają się natomiast propozycje włączenia się miasta i jego instytucji w rozwój Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego), jak też utworzenia centrum badawczo-edukacyjnego gromadzącego wiedzę dotyczącą m.in. potrzeb przedsiębiorców w zakresie badań i nowych technologii.

Jako nadmierne ocenić można znaczenie przypisywane w większości strategii wspierania rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza samozatrudnienia, tworzenia nowych firm. Było ono uzasadnione w okresie transformacji, w obecnej fazie rozwojowej być może jest zasadne bardziej z punktu widzenia społecznego, niż gospodarczego.

Można na koniec zaproponować dyskusję nad pytaniem, czy liczne błędy i usterki metodyczne, przez ich powszechność, zostaną z czasem zaakceptowane jako norma, tak jak ma to miejsce w językoznawstwie (jednak tylko w odniesieniu do niektórych typów przypadków).

Wpływ strategii na aktywizację otoczenia miast zależy oczywiście od ich skuteczności i może być dwojaki, przez:

- rozwój miasta skutkujący wzrostem zatrudnienia i dojazdów do pracy, a przez wzrost dochodów dojeżdżających pobudzający rozwój sfery endogenicznej w ich miejscach zamieszkania;
- rozwój otoczenia we współpracy z miastem (np. wspólne produkty turystyczne).

Podsumowanie

Badane strategie nie są w pełni zgodne z definicją planowania strategicznego. Brak im zwłaszcza sytuacyjności i interaktywności – uwzględniania niepewności i zmienności uwarunkowań. Mają szeroki zakres, nieraz trudno dostrzec koncentrację na najważniejszych dla rozwoju zagadnieniach. Występują błędy i usterki metodyczne powszechnie spotykane w planowaniu strategicznym w jednostkach terytorialnych. W analizie SWOT brak jest macierzy, czynników jest często za dużo przy niedostatku ich relatywizacji. Wizje są przeważnie lakoniczne i zbyt ogólne, nie eks-

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 217 29.10.2018 11:56:21

ponujące specyfiki miast, podobnie jak misje. Niewielka liczba celów strategicznych (przeważnie 3-5) skutkuje ich ogólnością, tylko nieliczne zawierają treści specyficzne. Część celów jest nieprawidłowo sformułowanych.

Przeważnie dostrzegane i wykorzystywane są specyficzne kombinacje czynników rozwojowych, ale bez świadomego nawiązywania do teorii, bardziej intuicyjnie, bez metodycznego rozpoznawania i eksponowania.

Badane strategie (jeśli będą skuteczne) mogą przyczyniać się do rozwoju otoczenia przez rozwój miasta skutkujący wzrostem dojazdów do pracy oraz rozwój otoczenia we współpracy z miastem (np. wspólne produkty turystyczne proponowane w większości strategii).

Rekomenduje się praktyce planistycznej stosowanie odpowiednich metod rozpoznawania synergii czynników rozwojowych (np. macierzy SWOT wzbogaconych o badanie relacji ze sobą czynników wewnętrznych, schematów blokowych), formułowanie wariantowych scenariuszy i ich uwzględnianie przez tworzenie planów «na wszelki wypadek».

Literatura

Ackoff R., 1993, *Zarządzanie w małych dawkach.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl].

Brol R., 2013, *Theory and Practice of Local Development Strategic Planning.* Research Papers of the Wroclaw University of Economics, Prace Naukowe UE we Wroclawiu, nr 282: 9-19.

Brooks M. P., 2002, *Planning Theory for Practitioners, Planners Press.* American Planning Association, Chicago.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji.* CeDeWu, Łódź.

Dutkowski M., 2003, *Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych – problemy stosowania i główne błędy interpretacji*, [w:] *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, H. Rogacki (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: 43-49.

Gordon G. L., 1998, *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces.* Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.

Gościński J., 1982, *Sterowanie i planowanie. Ujęcie systemowe.* PWE, Warszawa.

Grosse T. G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych.* „Studia Regionalne *i* Lokalne", 8(27): 27-49.

Grosse T., G, 2013, *Development Trajectory of Eastern Poland: Theoretical Considerations and Strategic Recommendations.* WSEI Scientific Journal series: Economics, nr 7(2): 7-25.

Jewtuchowicz A., 1995, *Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki.* Biuletyn KPZK, z. 169, Warszawa: 82-102.

Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*. „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. 98.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Studia 184-6 - Klasik, Kuźnik.indd 218 29.10.2018 11:56:21

Kasztelan A., 2014, *The Use of the SWOT Analysis Method to Assess the Importance of Environmental Potential in the Regional Development Processes: The Case of Lubelskie Voivodship (Poland).* Economic and Environmental Studies, nr 14(4): 461-472.

Klasik A (red.), 1993, *Planowanie strategiczne.* PWE, Warszawa.

Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego.* Wyd. UŁ, Łódź.

Kozak M. W. 2013, *Eastern Poland Development Dilemmas.* WSEI Scientific Journal series: Economics, nr 7(2): 27-44.

Koźmiński A. K. Zawiślak A. M., 1982, *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych.* PWE, Warszawa.

Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomia społeczna i rozwój*, J. Hausner (red.). Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE, Kraków: 105-123.

Marchesnay M., 1994, *Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój.* Poltext, Warszawa.

Niezgoda D., 2014, *Changes of Directions of Land Management as a Way of Creating Competitive Advantage in the Regions of Eastern Poland.* ECREG STUDIES Economic and Regional Studies, Studia Ekonomiczne i Regionalne, nr 7(4): 99-112.

Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta.* Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział Kraków.

Penc J., 1994, *Strategie zarządzania.* Agencja Wyd. „Placet", Warszawa.

Pierścionek Z., 2003, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

Pleskacz Ż., Wróbel J., 2018, *Działania samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju infrastruktury logistycznej.* Вісник Черкаського університету. 2018. № 2., Серія «Економічні науки» / Vísnik Čerkas'kogo unívеrsitetu nr 2, Seríâ „Ekonomíční nauki": 17-25.

Potwora W., 1998, *Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.), t. II. Uniwersytet Opolski, Opole: 441-449.

Ray C., 2001, *Culture Economie*s. Centre for Rural Economy, Newcastle.

Sienkiewicz M. W., 2014, *Local Economic Development Policy in Poland: Determinants and Outcomes.* Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, nr 32(2): 405-427.

Skitova N., Żemła M., 2015, *The Role of Tourism in Local Development Strategies on the Example of Selected Tourism Communities in Malopolska Region, Poland*. Current Issues of Tourism Research, nr 5(2):, 12-19.

Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego. S*eria Monografie, nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

Sołtys J., 2016a, *Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego.* Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 432: 164-172.

Sołtys J. 2016b, *Zasoby rzadkie w planach strategicznych peryferyjnych gmin wiejskich.* „Studia Obszarów Wiejskich", t. 44: 39-54.

Small Cities by Local Governments in the Context of Strategic Documents – a Case Study of Poland. Bulletin of Geography. Socio-economic Series, nr 38: 119-129.

Stoner J. A. F., Wankel Ch., 1994, *Kierowanie.* PWE, Warszawa.

Strategia rozwoju Elbląga 2000+ 2014a, Załącznik do Uchwała nr XXXI/910/2014 Rady Miejskiej w Elblągu z 30 września 2014 r., Elbląg.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Strategia rozwoju gminy i miasta Alwernia: Raport z sesji strategicznej, 2005, Fundacja Promocji Gospodarczej Regionu Krakowskiego, 1998, aktualizowana 2005, [http://www.alwer-nia.pl/UserFiles/File/ALWERNIA-].

Strategia rozwoju miasta Biała Podlaska na lata 2008-2015, 2008, Załącznik do uchwały Nr XXI / 32 / 08 Rady Miasta Biała Podlaska z 19 czerwca 2008 r., Biała Podlaska.

Strategia Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030, 2015, Chełm.

Strategia Rozwoju Miasta Krosna na lata 2014-2022, 2014b, Załącznik do Uchwały Nr LXIV/1470/14 Rady Miasta Krosna z 7 listopada 2014 r., Krosno.

Strategia Rozwoju Miasta Tarnobrzega na lata 2014-2020, 2013, Tarnobrzeg.

Strategia Rozwoju Miasta Zamość do roku 2020, 2014c, Urząd Miasta Zamość.

Strategia Rozwoju Miasta Zamość do roku 2020, t. I *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej miasta (ilościowa),* 2014d, Urząd Miasta Zamość.

Strategia Rozwoju Miasta Zamość do roku 2020, t. II *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej miasta (jakościowa),* 2014e, Urząd Miasta Zamość.

Strategia Sukcesu Miasta Przemyśla na lata 2014-2024 (2014f), Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr 27/2014 Rady Miejskiej w Przemyślu z 6 marca 2014r., Przemyśl

Strategia Sukcesu Miasta Przemyśla na lata 2014-2024. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta (jakościowa), 2014g, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 27/2014 Rady Miejskiej w Przemyślu z 6 marca 2014 r., Przemyśl.

Strategia Zrównoważonego rozwoju miasta Łomża do 2020 roku, 2007a, Rada Miejska Łomży, Prezydent Miasta Łomża, Łomża.

Strategia zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020, 2007b, Suwałki.

Sztando A., 2016, *Barriers in Strategic Governance of Local Development in Poland at the Beginning of the 21st Century.* Research Papers of the Wroclaw University of Economics, Prace Naukowe UE we Wroclawiu, nr 431: 27-48.

Sztando A., 2017, *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast.* Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.

Środa-Murawska S., Biegańska J., Dąbrowski L., 2017: *Perception of the Role of Culture in the Development of Small Cities by Local Governments in the Context of Strategic Documents – a Case Study of Poland.* Bulletin of Geography, Socio-economic Series, nr 38: 119-129.

Świerk J., 2016, *Koncepcja interesariuszy w zarządzaniu strategią – analiza przypadku gminy Inowrocław.* Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 6(326): 29-43.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r., Dz.U. nr 227 z 2006 poz. 1658 z późn. zm.

Wilkońska A., 2017, *Strategic Planning in the Area of Tourism Development in Light of Strategic Document Analysis Regarding Polish Cities.* Folia Turistica, nr 44: 105-125

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl