

**Zygmunt SZYMLA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **PROCES BUDOWY STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO**

### **Streszczenie**

Dynamiczny rozwój gospodarki lokalnej wymaga, aby jej działania opierały się na długookresowych planach gospodarczych, których podstawą są strategie rozwoju. Przedstawione w artykule rozważania dotyczą procesu budowy strategii rozwoju lokalnego, jej uwarunkowań, celów i etapów opracowania. Jako uzupełnienie rozważań teoretycznych poświęconych tej problematyce zaprezentowana została Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+.

### **Summary**

The dynamic development of local economy requires that its actions be based on long term economic plans based on development strategies. The considerations in this paper concern the process of building a local development strategy, its determinants, goals and stages of preparation. As a supplement to the theoretical inquiries related to this problem the Nowy Sącz Development Strategy 2020+ was presented.

### **Wprowadzenie**

Podstawowym zadaniem każdej jednostki samorządu terytorialnego jest tworzenie możliwie najlepszych warunków dla bytu i rozwoju społeczności lokalnych. Skuteczność tego działania, jak wiele innych, w dużym stopniu zależy od zdolności adaptacyjnych konkretnej jednostki do jej otoczenia zewnętrznego oraz przedsiębiorczości i innowacyjności samych władz lokalnych. Aby dynamicznie rozwijać gospodarkę lokalną, należy jej rozwój opierać o plany gospodarcze, których podstawą są strategie rozwoju.

Termin „strategia” pochodzi od greckiego słowa *strategos*. Kategoria ta przyjęta została z terminologii wojskowej, gdzie strategię rozumiano jako dział sztuki wojennej, obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny jako całości działań zbrojnych.

W naukach ekonomicznych oraz w nauce o zarządzaniu termin ten pojawił się za sprawą A.D Chandlera, który rozumiał strategię jako wzór organizacji. Później kategorię tę rozwinęła C. Hayden, określając strategię jako podejście dotyczące takiego spożytkowania zasobów, które dzieje się w otoczeniu wyznaczonym przez konkurencję, a które umożliwia realizowanie wiązki celów organizacji (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005). Inną definicję strategii przedstawił J.B. Quinn, który stwierdził, że jest ona planem, który stanowi przedmiot integracji celów, polityk oraz działań organizacji w zwartą całość (Koźmiński, 2004).

B. Winiarski (1971), adaptując pojęcie strategii na grunt ekonomii (polityki gospodarczej), stwierdza: strategia określa ilości i rodzaje zasobów potrzebnych do osiągnięcia wyznaczonych celów, organizacje i sposoby przygotowania teatrów i kierunków działań.

Jeżeli natomiast chcielibyśmy określić strategię rozwoju lokalnego, to „jest to długofalowy plan rozwoju obejmujący wizję rozwoju, najistotniejsze problemy oraz kierunki działań danej jednostki terytorialnej” (Domański, 2000, s. 44).

Ogólnie strategię uważa się za jeden z fundamentalnych instrumentów planowania strategicznego.

Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych podstaw procedury budowy strategii rozwoju lokalnego, jej uwarunkowań, celów i metod opracowania. Jako uzupełnienie rozważań teoretycznych poświęconych tej problematyce zaprezentowana zostanie Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+.

## 1. Procedura budowy strategii rozwoju lokalnego

W Polsce Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju daje możliwości uchwalenia strategii rozwoju lokalnego, która stanowi kompleksową koncepcję działania w celu długofalowego rozwoju konkretnej jednostki terytorialnej. Jest to wyraz zintegrowanego planowania gospodarczego, społecznego i ekologicznego na dłuższy okres czasu.

Strategia jest jednym z głównych instrumentów zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, który obejmuje trzy działania:

- 1) Formułowanie zestawu perspektywicznych celów rozwojowych danej jednostki.
- 2) Określenie koniecznych zasobów ludzkich, finansowych, rzeczowych i naturalnych, niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów.
- 3) Określenie sposobów postępowania zapewniających optymalne wykorzystanie zasobów gwarantujących najkorzystniejsze warunki rozwoju społeczności lokalnej (Ziółkowski, 2001).

W proces budowy, realizacji, ewaluacji strategii rozwoju lokalnego zaangażowane są, lub mogą być, różnorodne instytucje, organizacje, organy i osoby, wśród których można wymienić:

- władze lokalne;
- mieszkańców;
- przedstawicieli lokalnych przedsiębiorców i instytucji;
- specjalistów i ekspertów;
- naukowców;
- zespoły ds. koordynacji prac nad strategią.

Głównymi cechami strategii są: podporządkowanie bieżących działań długookresowym celem strategicznym, kompleksowe ujęcie problematyki rozwoju, aktywny udział społeczeństw i władz lokalnych w procesie tworzenia i realizacji strategii. Jedną z głównych funkcji strategii rozwoju lokalnego jest ujęcie zbiorowego myślenia o przyszłości, aby nie była ona jedynie tworzona przez władze i nie stanowiła elementu kampanii wyborczej (Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007).

W procesie budowy strategii rozwoju podejścia lokalnego wyróżnić można dwa podejścia:

- w podejściu podmiotowym strategia uchodzi za zbiór zasad umożliwiających podejmowanie kluczowych decyzji prowadzących do korzystnych zmian;
- w podejściu przedmiotowym strategia staje się planem strategicznym, który wyznacza konkretne działania podejmowane przez lokalne władze (Biniecki, Szczupak, 2004).

Traktując strategię jako zdefiniowanie sposobu postępowania, wyróżnić można jej trzy podstawowe części, czyli:

- uwarunkowania wynikające z diagnozy prospektywnej, warunkujące przyszły rozwój;
- główne cele rozwoju;
- kierunki rozwoju, będące kontynuacją wskazanych celów, czyli zbiorem zadań oraz konkretnych programów (Wysocka, Koziński, 1994).

Podczas procedury budowania strategii rozwoju lokalnego niezbędne jest przestrzeganie kilku fundamentalnych zasad, wśród których wymienić należy m.in. konsensus społeczności lokalnej co do wyznaczonych zadań uwzględniających potrzeby różnych grup społecznych oraz elastyczność w doborze instrumentów i metod zarządzania rozwojem danej jednostki samorządowej, uwzględniających ewentualne zmiany w otoczeniu rynkowym. Dotyczy to również otwartości strategii w wymiarze egzogenicznym tak, aby nie stanowiła ona układu zamkniętego, ale uwzględniała również interesy „sąsiadów” (Filipiak i in., 2005).

Każda strategia rozwoju lokalnego jest ważnym elementem przewidywania przyszłości, stanowiąc instrument oddziaływania na wybrane fragmenty rzeczywistości społeczno-gospodarczej przez odpowiednie podmioty władzy lokalnej. Aby strategia rozwoju mogła być skutecznym narzędziem działania odpowiednich władz, powinna spełniać szereg funkcji, m.in.: regulacyjną, kontrolną, informacyjną, koordynacyjną, pobudzającą, promocyjną i edukacyjną (Kudłacz, 1993; Szymła, 2001).

Funkcja regulacyjna dotyczy ustaleń strategii i decyzji, zapewniających realizację konkretnych zadań. Strategia powinna ujmować niezbędne środki finansowe dla wyznaczonych zadań i podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. Niektóre ustalenia strategii mogą mieć charakter obligatoryjny, a inne dotyczyć mogą pożądaných działań i środków wsparcia ze strony różnych podmiotów gospodarczych, współuczestniczących w realizacji konkretnych zadań programu. Chodzi o to, aby strategia rozwoju danego obszaru miała jak najbardziej realny, a nie „życzeniowy” charakter.

Funkcja kontrolna polega na tym, że strategia staje się podstawą oceny skuteczności działania odpowiednich władz lokalnych. Jednocześnie funkcja ta jest elementem samokontroli różnych jednostek administracji lokalnej, poprzez porównanie pierwotnych założeń strategii z faktyczną realizacją poszczególnych zadań. Procedura ta pozwala na ewentualne korygowanie ustaleń strategii w dłuższym horyzoncie czasu.

Funkcja informacyjna realizowana jest przez zbiór różnych informacji, określających główne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru i planowane działania władz lokalnych. Strategia rozwoju adresowana jest do najważniejszych podmiotów gospodarczych i instytucji istniejących w danym obszarze w celu pobudzenia ich działań, zgodnie z głównymi celami tej jednostki terytorialnej.

Funkcja koordynacyjna wiąże się z tym, że strategia jest narzędziem oddziaływania na podmioty funkcjonujące w danej jednostce w kierunku koordynowania ich działań, aby były one zbieżne z priorytetowymi kierunkami rozwoju tej jednostki, ujętymi w strategii jej rozwoju. Funkcja ta może być realizowana m.in. przez różne instrumenty oddziaływania ekonomicznego.

Funkcja pobudzająca polega na poszukiwaniu możliwości optymalnego rozwoju danego obszaru poprzez budowę konkretnej strategii i działania towarzyszące jej opracowaniu. Sam proces sporządzania strategii jest elementem pobudzającym mobilność środowisk lokalnych. Wpływa on także stymulująco na podmioty władzy lokalnej oraz uczestników budowy strategii, tworząc korzystny klimat dla prowadzenia aktywnej polityki lokalnej.

Funkcja promocyjna wiąże się z marketingowym charakterem każdej strategii rozwoju lokalnego. Strategia z natury rzeczy jest dokumentem eksponującym walory danego obszaru, które są najatrakcyjniejsze dla różnych podmiotów gospodarczych oraz potencjalnych inwestorów. Chodzi tutaj o to, aby odpowiednio wyeksponować te pozytywne strony obszaru, nie ukrywając jednak negatywnych stron jego sytuacji społeczno-gospodarczej.

Funkcja edukacyjna strategii rozwoju lokalnego zapewnia i wyraża uczestnictwo społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych, co przyczynia się do wzrostu świadomości społeczeństwa i poczucia odpowiedzialności za procesy rozwojowe danej jednostki terytorialnej (Chądryński, Nowakowska, Przygodzki, 2007).

Wymienione funkcje wzajemnie się uzupełniają i istnieje pomiędzy nimi wiele współzależności, które należy uwzględnić w praktycznym działaniu władz lokalnych. Jednocześnie sam fakt opracowania strategii rozwoju dobrze świadczy o aktywności oraz przedsiębiorczości władz i społeczności danej jednostki terytorialnej.

Z przeglądu literatury wynika, że w Polsce wykształciły się trzy najczęściej stosowane metody (style) planistyczne konstruowania strategii rozwoju, tj. metoda opierająca się na biznesplanie, metoda ekspercka oraz metoda bazująca na planowaniu partycypacyjnym.

W metodzie opierającej się na biznesplanie ujmuje się zestaw ważnych przedsięwzięć rozwojowych danej jednostki terytorialnej, przewidzianych do realizacji w określonym czasie. Zestaw takich przedsięwzięć przyjmuje postać rzeczowego i finansowego programu inwestycyjnego, powiązanego z potencjalnymi źródłami dochodów. Podstawowym celem biznesplanu danej jednostki jest prezentacja jej najatrakcyjniejszych walorów i zasobów. Stanowiąc to może interesującą ofertę dla potencjalnych inwestorów i może być podstawą do ubiegania się o wsparcie w postaci kredytów, pożyczek i dotacji. Zaletą tej metody jest jej prostota, jednak ma ona raczej ograniczony zasięg do planowania krótkookresowego (Zalewski, Ziółkowski, 2001).

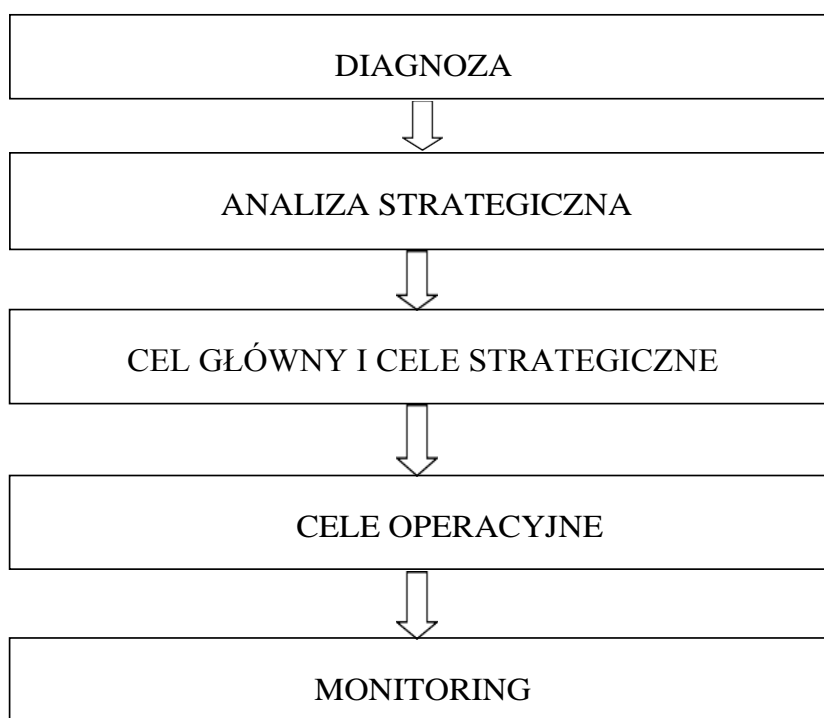
W metodzie eksperckiej jednostka samorządu terytorialnego zleca opracowanie strategii rozwoju gronu niezależnych i uznanych specjalistów np. z najbliższego ośrodka akademickiego. Powinni odznaczać się oni profesjonalizmem oraz doświadczeniem w sporządzaniu strategii rozwoju i wykazywać gotowość do stałych kontaktów oraz konsultacji z lokalną społecznością. W zakresie metody eksperckiej mieści się możliwość wykorzystania benchmarkingu jako analizy porównawczej realizacji celów strategicznych badanej jednostki terytorialnej przez ciągłe jej porównywanie z jednostkami najlepszymi. Metoda benchmarkingu wykorzystywana w tworzeniu strategii rozwoju lokalnego może opierać się na ogólnie dostępnych informacjach prezentowanych na poziomie poszczególnych jednostek terytorialnych. Udogodnieniem jest fakt, że między danymi jednostkami publicznymi nie występuje konkurencja rynkowa (Broll, 2005).

Metoda bazująca na planowaniu partycypacyjnym opiera się na uspołecznieniu procesu opracowania strategii. W tworzenie strategii zaangażowani są różni eksperci, ale głównie przedstawiciele szerokich kręgów społeczności lokalnych. W jej opracowaniu uwzględnia się szereg aspektów w sferze gospodarczej, społecznej oraz przestrzennej. Umożliwia to dokonanie wieloaspektowej oceny różnych wariantów strategii rozwoju lokalnego i wybór jednego z najkorzystniejszych wariantów z punktu widzenia celów strategicznych danej jednostki. Ocena ta prowadzona jest na tle gospodarki regionu i kraju (Filipiak i in., 2005).

W procedurach i metodach opracowania strategii rozwoju lokalnego, występujących w praktyce, preferowane jest planowanie partycypacyjne oraz różnorodne formy tzw. prac projektowania warsztatowego. Bazują one na studiach zespołowych z udziałem specjalistów teoretyków z zakresu promowania rozwoju i przedstawicieli praktyków życia społeczno-gospodarczego danej społeczności lokalnej. Łączy to umiejętności ekspertów z zewnątrz, czuwających nad prawidłową budową strategii, z wiedzą oraz doświadczeniem ludzi mieszkających w danej jednostce samorządowej.

W procesie budowy strategii rozwoju lokalnego wyróżnić można kilka etapów. W literaturze najczęściej przedstawianymi etapami są: diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej danej jednostki, analiza strategiczna (SWOT), sformułowanie wizji i misji rozwoju, określenie celów strategicznych i operacyjnych oraz wdrażanie i monitoring realizacji strategii. Warto jednak zaznaczyć, że w praktyce można zauważyć różne podejścia oraz rozwiązania dotyczące procedur i etapów budowy strategii rozwoju lokalnego. Sposób ich wyrażenia zależy od przyjętej metodologii przez konkretny zespół autorski przygotowujący strategię.

Poniżej zaprezentowana jest uproszczona struktura etapów opracowania strategii rozwoju lokalnego.



Rysunek 1. Etapy budowy strategii rozwoju lokalnego.  
Źródło: opracowanie własne.

## 2. Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+

Jako uzupełnienie rozważań teoretycznych dotyczących procesu budowy strategii rozwoju lokalnego przedstawiona zostanie Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+. Jest ona kontynuacją wieloletniego procesu planowania. Strategia ta bazuje na wcześniej obowiązującej Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020, a jeszcze wcześniej Strategii Rozwoju Miasta Nowego Sącza w latach 2004-2013.

Prezentowana Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+ uwzględnia najnowsze uwarunkowania krajowe i europejskie, kluczowe dla przewidywania dalszego rozwoju badanego obszaru. Opracowana została metodą partycypacyjno-ekspercką z szerokim zakresem konsultacji społecznych w środowisku lokalnym, a składa się z sześciu logicznie powiązanych ze sobą części, obejmujących:

- 1) Wprowadzenie.
- 2) Analizę roli, potencjału kierunków rozwojowych.
- 3) Delimitację obszaru funkcjonalnego.

- 4) Syntetyczną diagnozę społeczno-gospodarczą.
- 5) Strategiczne kierunki rozwoju.
- 6) Programy kluczowe.

Uzupełnieniem są dwa załączniki obejmujące wskaźniki monitoringu realizacji strategii i analizę konsultacji społecznych. Konstrukcja opracowania jest przejrzysta. Zostały w nim precyzyjnie określone kierunki rozwoju Miasta Nowego Sącza, odpowiadające wizji i misji oraz celom strategicznym. Strategia zawiera również zestaw Programów Kluczowych, których realizacja służyć ma osiągnięciu wyznaczonych celów.

W strategii zaprezentowano trzy cele strategiczne rozwoju Nowego Sącza:

- Cel 1. Rozwój gospodarczy „Edukacja i praca”.
- Cel 2. Rozwój społeczny „Rodzina i Środowisko”
- Cel 3. Rozwój funkcjonalny „Miasto i subregion”.

Przedstawionym celom strategicznym towarzyszy 12 programów kluczowych (operacyjnych). Zaprezentowane ustalenia są klarowne i dobrze nawiązują do celu oraz zakresu merytorycznego omawianej problematyki z uwzględnieniem wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań miasta. Rozważania te bazują na bogatej bazie faktograficznej i ilustracyjnej.

Do mocnych stron omawianego dokumentu należy zaliczyć:

- 1) Starannie przemyślaną konstrukcję i procedurę budowy strategii.
- 2) Dobrze sformułowane cele strategiczne i programy kluczowe.
- 3) Profesjonalnie zaprezentowaną część „warsztatową”, odpowiadającą zasadom planowania strategicznego.
- 4) Trafny dobór metody budowy strategii i zespołu autorskiego opracowania strategii.
- 5) Uwzględnienie szerokiego zakresu konsultacji społecznych i odpowiednich źródeł finansowania zadań zawartych w strategii.

Oceniając ogólnie pozytywnie przedstawiony dokument, warto jednak zauważyć, że nie uwzględniono, lub uwzględniono w niewystarczający sposób, kilku aspektów.

Po pierwsze, w strategii w zbyt małym zakresie znajdujemy bezpośrednie nawiązania do Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Nowego Sącza. Określenie uwarunkowań i związków między strategią rozwoju a planowaniem przestrzennym powinno uwzględniać odpowiednią wymianę informacji i ustaleń pomiędzy zespołem opracowującym Strategię a zespołem urbanistów.

Po drugie, w przedstawionym dokumencie brakuje wyraźnego nawiązania do Strategii Rozwoju Powiatu Nowosądeckiego, ograniczając główne rozważania m.in. do obszaru subregionu nowosądeckiego.

Po trzecie, w Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020+ nie znajdujemy odniesień do stopnia realizacji celów poprzedniej Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020 i wynikających z niej wniosków.

Po czwarte, wydaje się, że w przedstawionej strategii w niewystarczający sposób uwzględniono ważną rolę funkcji turystycznych Nowego Sącza, odznaczającego się unikalnymi walorami kulturowo-historycznymi i architektonicznymi.

Przedstawione uwagi nie umniejszają wysokiej oceny omawianego dokumentu.

Reasumując ogólną ocenę prezentowanej Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020+, należy stwierdzić, że stanowi ona wartościowy dokument, mogący być podstawą do prowadzenia przez władze lokalne perspektywicznej polityki rozwoju miasta Nowego Sącza.

## Podsumowanie

Przewidując kierunki rozwoju gospodarki lokalnej, należy rozwój ten określać na podstawie długookresowo planów gospodarczych, których istotnym celem są strategie rozwoju. Artykuł składa się z dwóch części – teoretycznej oraz empirycznej. W pierwszej z nich przedstawiono podstawy procesu budowy strategii rozwoju lokalnego, gdzie omówiono m.in. procedurę jej budowy oraz metody i etapy jej opracowania. Część druga poświęcona została z kolei krótkiej charakterystyce Strategii Rozwoju Nowego Sącza 2020+.

Przedstawiony dokument jest przykładem dobrego opracowania strategii rozwoju na szczeblu lokalnym. Strategia ta opracowana została metodą partycypacyjną – ekspercką, z uwzględnieniem szerokiego zakresu konsultacji społecznym w środowisku lokalnym. Przedstawiono w niej główne cele strategiczne i programy kluczowe. Dokument ten odznacza się profesjonalnie zaprezentowaną częścią warsztatową, odpowiadającą zasadom planowania strategicznego i omówionej wcześniej procedurze budowy strategii rozwoju lokalnego.

## Bibliografia

- Biniecki, J., Szczupak, B. (2004). *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Broll, R. (2005). *Benchmarking w gospodarce lokalnej*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Chądzyński, J., Nowakowska, A., Przygodzki, Z. (2007). *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Łódź: CeDeWu.
- Domański, T. (2000). *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. Warszawa: ARK.
- Filipiak, B., Kogut, M., Szewczuk, A., Ziolo, M. (2005). *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Szczecin: Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Koźmiński, A. (2004). *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kudłacz, T. (1993). *Programowanie rozwoju gminy. Funkcje i zasady*. Kraków: Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, AE w Krakowie.
- Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+. (2015).
- Szymła, Z. (2001). Programowanie rozwoju regionów w warunkach gospodarki rynkowej. *Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku Białej*, 1, 6-7.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).
- Winiarski, B. (1971), *System planowania gospodarki narodowej*. Warszawa: PWE.
- Wysocka, E., Kosiński, J. (1994). *Strategia rozwoju gminy*. Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe FRDL.
- Wysocka, E., Kosiński, J. (2000). *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*. Warszawa: Difin.
- Zalewski, A., Ziółkowski, M. (2001). *Uwarunkowania realizacji ustaleń strategii rozwoju gminy*. Chrzanów: Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie.