

**Lukasz Mamica**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

---

## GOSPODARCZY WYMIAR STRATEGII ROZWOJU MIAST MAŁOPOLSKI

---

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł prezentuje wyniki badań 60 strategii rozwoju miast Małopolski. Globalny kryzys dowiódł, w jak istotnym stopniu kondycja lokalnych firm przekłada się na sytuację budżetową miast i jakość życia ich mieszkańców. Władze samorządowe małopolskich miast dostrzegają znaczenie problematyki gospodarczej w dokumentach o charakterze strategii rozwoju. Tylko w przypadku pięciu miast tego regionu we wspomnianych dokumentach zabrakło odniesienia do kwestii gospodarczych wśród celów najwyższego rzędu. Niestety, w wielu przypadkach proponowanym celom gospodarczym nie towarzyszy głębsza analiza o charakterze diagnostycznym lub brak jest harmonogramów ich realizacji. Znaczna część władz miejskich w Małopolsce posiada świadomość możliwości, jakie stwarza funkcjonowanie w ramach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

**Słowa kluczowe:** miasto, strategia, rozwój gospodarczy.

### 1. Wstęp

Dynamika procesów zachodzących w otwartej gospodarce światowej powoduje konieczność aktualizowania strategii rozwoju miast w celu jak najlepszego wykorzystania ich potencjału. Trudności budżetowe wielu amerykańskich miast w drugiej połowie 2010 r. dowodzą, jak silne są związki pomiędzy sytuacją sektora gospodarki a możliwościami rozwoju koordynowanego przez władze miejskie. Ograniczone możliwości finansowania działań administracji na poziomie miejskim pogłębiają niekorzystne procesy zachodzące na rynku pracy i negatywnie wpływają zarówno na popyt konsumpcyjny, jak i inwestycyjny. Niniejszy artykuł przedstawia wyniki badań porównawczych przeprowadzonych w pierwszym kwartale 2010 r., obejmujących analizę gospodarczych aspektów zawartych w strategiach rozwojowych wszystkich 60 miast województwa małopolskiego.

### 2. Dylematy strategicznego programowania rozwoju

Według definicji Banku Światowego, lokalny rozwój ekonomiczny definiowany jest jako „proces, w ramach którego w celu stworzenia lepszych warunków dla wzrostu

ekonomicznego i nowych miejsc pracy współpracują ze sobą sektor publiczny, sektor podmiotów gospodarczych oraz sektor pozarządowy” [*Lokalny rozwój ekonomiczny...* 2003, s. 4]. Efektywna współpraca w ramach danej jednostki terytorialnej wymaga przyjęcia strategii rozwoju w drodze możliwie szerokiego porozumienia przedstawicieli różnych grup interesów. Strategie rozwoju miast stanowią odzwierciedlenie stanu postrzegania przez władze miejskie priorytetów w działaniach dotyczących tych jednostek administracyjnych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Małe miasta, w których liczba mieszkańców nie przekracza 20 tys., stanowią 75% wszystkich miast w Polsce. Jest to korzystne ze względu na fakt, że „tego typu policentryczne rozwiązanie stwarza potencjał dla bardziej zrównoważonego rozwoju, ponieważ udział w tworzeniu PKB nie koncentruje się w jednym lub dwóch dominujących miastach” [*Przeglądy terytorialne OECD...* 2008, s. 51]. Ze względu na niższe koszty utrzymania i wynajmu lokalu małe miasta stwarzają również znaczne możliwości absorpcji nadwyżek siły roboczej na wsi. Dlatego też od ich rozwoju zależy utrzymanie spójności w rozwoju całego kraju. Samo pojęcie rozwoju, zwłaszcza w przypadku ośrodków miejskich, nie jest jednak jednoznaczne. T. Borys zwraca uwagę, że rozwój jest procesem zmian ocenianych pozytywnie z punktu widzenia danego systemu wartości i może być odmiennie postrzegany [Borys 2003]. Dlatego też przyjęcie w strategii rozwoju miasta lub jej uszczegółowieniach konkretnych rozwiązań może być przez pewnych mieszkańców (lub jakąś grupę społeczną) odbierane jako czynnik prorozwojowy, natomiast przez innych jako zagrożenie. Za przykład tego typu różnic w ocenie zapisów o charakterze strategicznym można podać dyskusję na temat możliwości budowy budynków wysokościowych (powyżej 55 m wysokości) w Krakowie, w sąsiedztwie Starego Miasta. Zaproponowane zmiany w tym zakresie, liberalizujące dotychczasowe ograniczenia, zostały oprotestowane nie tylko przez część radnych, ale także spotkały się z krytyczną oceną znacznej części mieszkańców. Innym przykładem diametralnych różnic w ocenie działań prorozwojowych w Małopolsce jest budowa toru saneczkowo-bobslejowego na Górze Parkowej w Krynicy – oponenti zarzucają jej możliwość zniszczenia ujęcia wody źródlanej, stanowiącej podstawę budowania marki tej miejscowości.

Istotne znaczenie ma wspieranie rozwoju miast w ramach regionalnych programów rozwoju. Jak ujmuje K. Właźlak, „chodzi tu przede wszystkim o promocję małych i średnich miast, umożliwiającą lokalizację inwestycji oraz wzrost potencjałów podatkowych tych miast i aktywizację otaczających je obszarów wiejskich” [Właźlak 2010, s. 202].

A. Zalewski twierdzi, że „skuteczność stymulowania rozwoju zależy od walorów użytkowych jednostki terytorialnej dla inwestorów i zdolności władz lokalnych do tworzenia przewagi konkurencyjnej lokalizacji” [Zalewski 2006, s. 23]. Strategia rozwoju lokalnego wzmacnia efektywne wykorzystanie istniejących w danej jednostce zasobów, pełniąc jednocześnie funkcję informacyjną, zarówno w stosunku do jej mieszkańców, jak i potencjalnych inwestorów. Władze miejskie podejmują coraz więcej działań o charakterze marketingowym, adresowanych do różnych

grup odbiorców (przedsiębiorcy, turyści, absolwenci szkół wyższych). A. Szromnik zauważa, że samorządy terytorialne w ciągu ostatnich kilkunastu lat „poszukując czynników rozwojowych, zaczęły stosować sprawdzone w biznesie marketingowe formy i środki oddziaływania” [Szromnik 2007, s. 94]. W przypadku miast strategie rozwoju są jednak w znacznie szerszym stopniu wykorzystywane w procesie komunikacji z otoczeniem niż w firmach, które upubliczniają tylko część informacji w tym zakresie.

### **3. Strategie rozwoju miast jako narzędzie selekcji efektywnych rozwiązań w zmieniającym się otoczeniu**

E.J. Blakely i N.G. Leigh jako jedną z możliwych ekonomicznych strategii rozwoju na poziomie lokalnym uważają strategię opartą na kulturowej adaptacyjności tej społeczności, która m.in. wykorzystuje „sztukę i kulturę jako narzędzie wzrostu gospodarczego” [Blakely, Leigh 2010, s. 429]. Ze względu na ograniczone zasoby, jakimi dysponuje samorząd lokalny, strategia musi wskazywać cele, których realizacja w jak największym stopniu przyczyni się do rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. E. Bończak-Kucharczyk, definiując strategię miast i regionów, określa je nawet jako „brutalny wybór niektórych, najważniejszych celów (spośród wielu możliwych), które mają być realizowane przede wszystkim, a nawet kosztem innych” [Bończak-Kucharczyk 2008, s. 3]. Zarówno sformułowanie ambitnych planów rozwoju, jak zwłaszcza podjęcie działań zmierzających do ich realizacji wymagają istnienia lokalnych liderów o mocnej pozycji. Silne przywództwo i efektywne instytucje mogą pełnić funkcje katalizatorów aktywności gospodarczej i w znacznym stopniu rekompensować brak tradycyjnie pojmowanych czynników wzrostu [Stimson i in. 2006, s. 329]. W przypadku Małopolski spektakularne sukcesy w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego małych miast odnotowały miasta funkcjonujące w bliskim sąsiedztwie Krakowa (m.in. Niepołomice i Dobczyce), w których władzę sprawowali burmistrzowie cechujący się wysokim poziomem aktywności i jednocześnie znacznym zaufaniem społecznym.

Jako warunki powodzenia lokalnej strategii przedsiębiorczości wymienia się istnienie krytycznej masy przedsiębiorców, silnego wsparcia sieciowego oraz społeczności gotowej na zmiany, poszukującej innowacji i gotowej ponieść ryzyko [Lichtenstein i in. 2004]. Niski przyrost naturalny i procesy migracyjne powodują, że zmniejsza się liczba mieszkańców niektórych miast. Doświadczenia takich państw, jak Kanada, Finlandia czy Australia wskazują na kluczową rolę strategii rozwoju jednostek osadniczych, które muszą antycypować problemy związane z depopulacją [Polèse, Shearmur 2006, s. 24]. Innym istotnym wyzwaniem polityki rozwoju miast jest rewitalizacja części ich obszarów, zwłaszcza terenów przemysłowych. Dostępność środków finansowych z programów strukturalnych UE na ten cel spowodowała opracowanie specjalnych programów rewitalizacji miast (np. w województwie

małopolskim aż w 9 tytułach strategii rozwoju miast pojawia się określenie ‘rewitalizacja’). Należy jednak pamiętać, że włączenie sektora prywatnego w procesy rewitalizacyjne powoduje nie tylko zmniejszenie udziału finansowania całego projektu ze środków budżetowych, ale także przenosi część ryzyka i kosztów późniejszego jego utrzymania. Na problem ten zwrócił uwagę także M. Porter, którego zdaniem „sektor prywatny musi determinować, w jaki sposób i gdzie zasoby powinny być alokowane” [Porter 1995, s. 66]. Słabość władzy publicznej lub jej nieumiejętność w determinowaniu warunków wykorzystania przestrzeni rewitalizowanej przez sektor prywatny może jednak spowodować trwałe obniżenie jakości tej przestrzeni. Jako przykład takiej sytuacji można podać kontrowersyjny sposób zabudowania przez inwestora prywatnego atrakcyjnych terenów wokół głównego dworca kolejowego w centrum Krakowa.

S.S. Fainstein i M. Gray przestrzegają przed stosowaniem strategii rozwoju miast opartej na imitacji rozwiązań, które sprawdziły się w innych miastach, polegających na prostym lokowaniu w przestrzeni miejskiej określonych inwestycji (subsydiowane kompleksy biurowe, luksusowe hotele, centra biotechnologiczne) [Fainstein, Gray 1995, s. 29-31]. Strategie rozwoju miast muszą podlegać aktualizacji wynikającej z wpływu otoczenia zewnętrznego na ich uwarunkowania ekonomiczne. Przykład Krosna pokazuje, w jak dramatyczny sposób zawirowania w gospodarce światowej wpływają na kondycję działających na jego terenie przedsiębiorstw, a w konsekwencji na rynek pracy. R.J. Stimson, R. Stough, B.H. podkreślają kluczowe znaczenie odniesienia się do globalnej dynamiki dla współczesnego planowania gospodarczego. Jednocześnie zadaniem strategii rozwoju jest znalezienie aktualnego sposobu wykorzystania dostępnych zasobów [Stimson i in. 2006, s. 236]. Już w latach 50. XX w. A. Hirschman zauważył, że „rozwój zależy w nie tak dużym stopniu od znalezienia optymalnych kombinacji dla danych zasobów i czynników produkcji, ile od wywołania i pozyskania zasobów i umiejętności, które są ukryte, rozproszone lub źle wykorzystane” [Hirschman 1958, s. 8]. Transformacja polskiej gospodarki po 1989 r. wskazuje istotne możliwości rozwoju oparte na weryfikacji posiadanych zasobów oraz zmianę ich wykorzystania.

#### **4. Dostępność do dokumentów o charakterze strategii rozwoju miast w Małopolsce i ich nazewnictwo**

Strategia rozwoju miasta stanowi dokument o głównym znaczeniu informacyjnym dla potencjalnych inwestorów gospodarczych. Firmy wyspecjalizowane w poszukiwaniu lokalizacji zgodnych z oczekiwaniami danego inwestora już w pierwszym etapie prac analizują dokumenty dostępne w Internecie. Dlatego też tak istotna jest kwestia dostępności strategii rozwoju na stronach internetowych władz miejskich. Wśród 60 miast Małopolski tylko strategie rozwoju Mszany Dolnej i Dąbrowy Tarnowskiej nie były dostępne w Internecie, były jednak udostępniane na wniosek oso-

by zainteresowanej. W zdecydowanej większości dokumentów w małopolskich miastach określenie 'strategia' znajduje się w nazwie (44 przypadki, 73% ogółu). Jeśli istnieje jeden wspólny dokument o charakterze strategicznym dla miasta i gminy (np. Strategia Miasta i Gminy Alwernia), to w stosunku do obszaru miejskiego opracowany jest dokument szczegółowy (np. Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich Alwerni). Relatywnie często (w 9 przypadkach) w dokumentach strategicznych małopolskich miast występuje również określenie 'rewitalizacja', co dowodzi potrzeby jakościowej zmiany posiadanych zasobów, zwłaszcza w zakresie wykorzystania przestrzeni. Bezpośrednie odniesienie się w tytule dokumentów o charakterze strategicznym do gospodarczych aspektów rozwoju ma miejsce w przypadku 7 miast. Przeciętna strategia miejska w Małopolsce została przyjęta w 2005 r., obowiązuje zatem od przeszło 5 lat. Najwcześniejsze obowiązują od 1998 r. (Strategia rozwoju i promocji Gminy Nowy Wiśnicz, Strategia rozwoju Gminy Skała oraz Strategia Rozwoju Miasta Limanowa, zaktualizowana w 2003 r.).

Jednym z elementów oceny prawdopodobieństwa efektywnej realizacji strategii jest zawarcie w niej harmonogramu realizacji. Wymaga to od władz miejskich posiadania informacji na temat możliwości urzeczywistnienia celów i zadań. Wśród analizowanych dokumentów strategicznych miast Małopolski harmonogramu nie zawiera jednak blisko co trzeci analizowany dokument o charakterze strategicznym (braki w tym zakresie dotyczą aż 19 miast). Zdecydowana większość samorządów miejskich w Małopolsce (44, co stanowi 73%) podkreśla znaczenie środków pochodzących z funduszy UE w realizacji strategii rozwoju.

## 5. Problematyka gospodarcza w strategiach małopolskich miast

Analiza celów najwyższego rzędu w analizowanych dokumentach o charakterze strategicznym małopolskich miast dowodzi, że w 5 przypadkach (co stanowi 12%) brakuje w nich odniesień do problematyki gospodarczej. Aż w 37 dokumentach (62%) jest to jeden z celów, w 11 przypadkach (18%) to dwa cele, a w pozostałych przypadkach przeważnie trzy cele. W niektórych miastach wsparcie rozwoju gospodarczego planowane jest poprzez podniesienie jakości infrastruktury komunalnej, co jednocześnie prowadzi do podniesienia jakości życia mieszkańców<sup>1</sup>. Dodatkowe informacje na temat roli gospodarki w procesie planowania rozwoju na poziomie miast przynosi analiza stopnia szczegółowości w opisie określonych rodzajów przemysłu lub działalności gospodarczej, których wsparcie zapisano w dokumentach o charakterze strategicznym. W 40 takich dokumentach (66%) zostały wymienione rodzaje przemysłu lub aktywności gospodarczej, jakie należy wspierać. Oznacza to, że w co trzecim mieście Małopolski brak jest poszukiwania specjalizacji gospodarczej, która

---

<sup>1</sup> Na przykład w Strategii Rozwoju Miasta Szczawnica na lata 2004-2013 jednym z celów strategicznych jest rozwój infrastruktury komunalnej zwiększającej atrakcyjność inwestycyjną Szczawnicy oraz standardy zamieszkiwania społeczności.

mogłaby się przyczynić do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej firm działających na jego obszarze. Ze względu na walory przyrodniczo-uzdrowiskowe Małopolski relatywnie często w strategiach rozwoju miast przewiduje się wsparcie branży turystycznej. W 48 (80%) analizowanych dokumentach znalazły się zapisy działań zmierzających do powstawania nowych miejsc pracy. Jeszcze częściej w dokumentach pojawia się kwestia wspierania przedsiębiorczości – aż w 51 (85%) znalazły się takie zapisy. Na wielu lokalnych rynkach pracy istnieje problem niedostosowania kwalifikacji siły roboczej do wymagań pracodawców, jest on jednak rzadziej podejmowany w strategiach rozwoju małopolskich miast. Jedyne 37 strategii (62%) zawiera bezpośrednie odniesienia do podnoszenia kwalifikacji zawodowych ludności. W blisko połowie analizowanych dokumentów (29, 48%) zostały wymienione formy przeciwdziałania bezrobociu, kwestia ta jednak nie została poddana analizie przyczynowej. Jedyne 18 (30%) strategicznych dokumentów rozwoju małopolskich miast wymienia przyczyny bezrobocia.

W województwie małopolskim można wyróżnić Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM), stanowiący swoisty region funkcjonalny obejmujący wielkie miasto, czyli metropolię Kraków, oraz zespół sąsiednich jednostek osadniczych powiązanych z metropolią różnymi interakcjami. Wykorzystując funkcjonalne kryterium dojazdów do pracy, dokonano korekty granic tego obszaru. Na podstawie analizy dokumentów o charakterze strategii można stwierdzić, że znaczenie tego obszaru znajduje odzwierciedlenie w zawartych w nich zapisach – bezpośrednie odniesienie do KOM-u występuje w strategiach 25 miast (42%).

Szczególnym przykładem specjalistycznego podejścia do programowania rozwoju gospodarczego jest Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2008-2013 [Gawlik, Mamica 2008], która – mimo iż dotyczy wymiaru regionu – koncentruje się na głównych miastach województwa z dominacją Krakowa. W przypadku ośrodka o charakterze metropolitalnym przewaga konkurencyjna w znacznym stopniu oparta jest na wysokiej jakości kapitale ludzkim, zwłaszcza w sektorze technologii informatycznych [Mamica 2009, s. 730-731].

## 6. Podsumowanie

Procesy gospodarcze w warunkach globalizacji cechują się wysokim poziomem zmienności. Zarówno sytuacja budżetowa miast, jak i poziom życia mieszkańców zależą od kondycji firm działających na ich obszarze. Pociąga to za sobą konieczność tworzenia optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, opartej na spójnych strategiach rozwoju, w których kwestie gospodarcze traktowane są jako cele umożliwiające zrównoważony rozwój. Analiza dokumentów o charakterze strategii rozwoju małopolskich miast dowodzi dostrzegania przez władze samorządowe znaczenia problematyki gospodarczej. Tylko w przypadku pięciu miast tego regionu we wspomnianych dokumentach zabrakło odniesienia do kwestii gospodarczych wśród celów najwyższego rzędu. Samorządy lokalne wielu miast wzrost

atrakcyjności inwestycyjnej łączy z poprawą infrastruktury komunalnej, co jednocześnie podnosi jakość życia mieszkańców. Niestety, w wielu miastach proponowanym celom gospodarczym nie towarzyszy głębsza analiza o charakterze diagnostycznym lub brak jest harmonogramów ich realizacji. Znaczna część władz miejskich w Małopolsce ma świadomość możliwości, jakie stwarza funkcjonowanie w ramach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.

## Literatura

- Blakely E.J., Leigh N.G., *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, SAGE Publications, Los Angeles 2010.
- Bończak-Kucharczyk E., *Strategie rozwoju regionów i miast: metodologia i wskazówki praktyczne*, minigo.pl, 2008.
- Borys T., *Rola zasad w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Zeszyt Naukowy Katedry Zarządzania Jakością i Środowiskiem” nr 1, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2003.
- Fainstein S.S., Gray M., *Economic development strategies for the inner city: The need for governmental intervention*, „Review of Black Political Economy” 1995, t. 24, wyd. 2/3.
- Gawlik J., Mamica L. (red.), *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2008-2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2008.
- Hirschman A., *The Strategy of Economic Development*, New Haven Press, Yale 1958.
- Lichtenstein G.A., Lyons T.S., Kutzhanova N., *Building Entrepreneurial Communities: The Appropriate Role of Enterprise Development Activities*, „Journal of the Community Development Society” 2004, vol. 35, nr 1.
- Lokalny rozwój ekonomiczny: Kompendium LRE*, Bank Światowy, Waszyngton 2003.
- Mamica L., *Regionalny system innowacji jako przestrzeń dla tworzenia pozycji konkurencyjnej gospodarki*, [w:] J. Sokolowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Porter M.E., *The Competitive Advantage of the Inner City*, „Harvard Business Review”, May/June 1995, vol. 73, z. 3.
- Polèse M., Shearmur R., *Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies*, „Papers in Regional Science” 2006, vol. 85, nr 1.
- Przeglądy terytorialne OECD: Polska*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Stimson R.J., Stough R., Roberts B.H., *Regional economic development: analysis and planning strategy*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York 2006.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny: miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Business, Warszawa–Kraków 2010.
- Zalewski A., *Uwarunkowania skuteczności stymulowania rozwoju lokalnego*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3(13).

## **ECONOMIC DIMENSION OF DEVELOPMENT STRATEGY OF CITIES IN MAŁOPOLSKA REGION**

**Summary:** The article presents the results of research of 60 cities development strategies in Malopolska region conducted in the second half of 2010. Global economic and financial crisis showed how the conditions of local firms are important for local budgets and quality of citizens' life. The local authorities of cities in Malopolska region appreciate the economic dimension in their development strategies. Only in five such documents there were no references to economic problems among the highest level of objectives. The situation is not so good when we analyse the timetable of these objectives' realisation or a diagnosis in this area. In the analysed strategies there are references to Cracow Metropolitan Area, which creates additional opportunities of growth for individual cities.