

# Busłowska, Anna

---

## Strategia jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym na przykładzie Białegostoku

---

Zeszyty Naukowe Ostroleckiego Towarzystwa Naukowego 25, 27-39

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **STRATEGIA JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM NA PRZYKŁADZIE BIAŁEGOSTOKU**

### **THE STRATEGY AS THE INSTRUMENT OF MANAGING THE LOCAL DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF BIAŁYSTOK**

Każda jednostka terytorialna powinna posiadać elastyczny i skuteczny instrument zarządzania, który pozostaje w ścisłym związku z uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym w jednostkach samorządu terytorialnego jest strategia. Głównym elementem zarządzania poprzez strategię jest ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających wykorzystać czynniki prorozwojowe i wyeliminować bariery. Planowanie takie powinno w szczególności dotyczyć całościowego ujęcia planów terminowych i wpisania w nie zadań bieżących. Warto zaznaczyć, że przeobrażenia związane z rozwojem lokalnym to nie tylko sfera gospodarki, ale także zmiany społeczne, kulturowe, środowiskowe i polityczne. Należy więc pamiętać przy tym, że proces budowy strategii powinien uwzględniać istotne składniki rozwoju poprzez uczestnictwo lokalnych liderów i reprezentantów różnych grup interesu.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie oceny strategii jako narzędzia pomocnego w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Analiza będzie dotyczyła uchwalonej w 2010 roku strategii rozwoju Białegostoku. Podjęta zostanie także próba odpowiedzi na pytanie o przyszłość Białegostoku w świetle przyjętych założeń strategicznych.

#### **Istota, elementy i rola strategii**

Strategia to jedno z narzędzi wykorzystywanych w zarządzaniu nie tylko przedsiębiorstwem. Po narzędzia planowania strategicznego sięgają także podmioty publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Strategie rozwoju określonych obszarów są dokumentem niezbędnym w określeniu wizji rozwojowych i nakreśleniu drogi szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Definiując pojęcie „strategii”, można je odnieść do sposobu osiągania celów przez sterowanie rozwojem<sup>1</sup>. Strategię można definiować także jako ogólny program okre-

---

\* mgr, Uniwersytet w Białymstoku

<sup>1</sup> E. Wysocka, J. Kosiński, *Strategia rozwoju województw i gmin*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1988, s. 38, 48–49.

ślania celów i zamierzeń oraz kierunków działania wraz z określeniem reakcji na otoczenie. Klasyczna definicja strategii podkreśla, że jest to długookresowe określenie celów i zadań w organizacji, dobór odpowiednich polityk oraz alokacja zasobów dla osiągnięcia założonych celów w możliwie jak najkrótszym czasie. Bazując na powyższych spostrzeżeniach, można powiedzieć, że strategia rozwoju lokalnego będzie określonym scenariuszem przyszłości, do którego dążą władze samorządowe, opierając się na analizie obecnej sytuacji przy uwzględnieniu czynników rozwoju i wyborze określonych kierunków rozwoju<sup>2</sup>.

Podmiot strategii to szeroko rozumiane społeczeństwo, które działa poprzez odpowiednie organy władzy zarówno rządowej, jak i samorządowej. W Polsce dla strategii rozwoju lokalnego będą to jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminy lub powiatu. Przedmiot strategii stanowi rzeczywistość, sytuacja danej jednostki administracyjnej, relacyjny zespół potrzeb mieszkańców i użytkowników przedstawiony w wymiarze przestrzennym, ekologicznym i społeczno-gospodarczym<sup>3</sup>.

Do podstawowych elementów strategii zalicza się<sup>4</sup>:

- Diagnozę prospektywną zakończoną identyfikacją problemów rozwoju. Diagnoza ta związana jest z określeniem przyszłości zakodowanej w stanie istniejącym. Kładzie nacisk na cechy determinujące oraz na czynniki wpływające na życie ludzi. Obraz stanu istniejącego przedstawiany jest w ujęciu dynamicznym i wskazuje na specyfikę funkcjonalno-przestrzenną. Oceny możliwości rozwoju dokonuje się w kategoriach szans i zagrożeń. Częstym narzędziem wykorzystywanym do tej diagnozy jest analiza SWOT. Identyfikuje ona zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne czynniki, w tym silne i słabe strony, oraz szanse i zagrożenia wynikające z otoczenia zewnętrznego wpływające na badane zjawisko.

- Wizję (misję). Jest ona skumulowanym obrazem celów rozwojowych. Określa aspiracje i twórcze wyobrażenie własnych dążeń określonych społecznością.

- Cele rozwoju. Można je podzielić na odnoszące się do całego obszaru będącego przedmiotem strategii i na dominujące w wyróżnionych jednostkach funkcjonalno-przestrzennych.

- Kierunki działań. Często są konkretyzowane w postaci polityk, programów. Powinny odpowiadać trzem głównym aspektom. Po pierwsze, definiują, co, kto i kiedy będzie robił. Po drugie, zakładają stałą konieczność poprawy i usprawnienia i w końcu w systemowy sposób powinny obejmować całość funkcjonowania układu przestrzennego<sup>5</sup>.

Kryteriami oceny strategii, decydującymi o jej powodzeniu i skuteczności, są m.in. spójność wewnętrzna oraz zgodność z otoczeniem, oparcie celów rozwojowych na dostępnych zasobach. Niezmiernie ważne jest zaplanowanie także odpowiedniego horyzontu czasowego, który będzie podstawą planowanych działań<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 104.

<sup>3</sup> Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 166–167.

<sup>4</sup> E. Wysocka, J. Koziński, op. cit., s. 38 i n.

<sup>5</sup> L. Kupiec (red.), *Gospodarka przestrzenna*, t. V, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 148.

<sup>6</sup> E. Wysocka, J. Koziński, op. cit., s. 35.

Tworzenie strategii ma na celu wykorzystywanie pozytywnych aspektów zarówno ze strony podmiotu strategii, jak i jej przedmiotu. Jej zadaniem jest natomiast przeciwstawianie się negatywnym skutkom, barierom rozwoju. Ponadto strategia integruje w pewien sposób rzeczywistość, integruje społeczeństwo oraz konsoliduje struktury. Posiadanie strategii przynosi korzyści również w zakresie kontrolowania i oceniania postępów i korygowania błędów, a także inicjuje tworzenie grup współdziałających ze sobą mieszkańców i planowanie rozwoju w przyszłości. Walorem strategicznego myślenia jest też możliwość definiowania i selekcji problemowych spraw, a następnie koncentracji na tych, które w największym stopniu decydują o tempie i kierunkach rozwoju.

### **Zarządzanie rozwojem lokalnym w systemie samorządu terytorialnego**

Istniejący w Polsce układ terytorialny wyróżnia oddzielne segmenty zarządzania sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym (gmina i powiat), regionalnym (województwo) i centralnym (kraj). Podstawowym poziomem jest jednak gmina. Główną cechą samorządu jest służebność wobec mieszkańców, dlatego kwestią kluczową jest skuteczne zarządzanie szerokim zakresem spraw publicznych w celu zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności. W zarządzaniu publicznym na najniższym, lokalnym szczeblu uwaga jest skupiona głównie na zarządzaniu czynnikiem majątkowym i ludźmi.

Ogólnie można stwierdzić, że zarządzanie to zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w zakresie danego samorządu terytorialnego. Ponadto zarządzanie należy rozpatrywać nie tylko jako wewnętrzny proces, na który składają się elementy decyzyjne, wykonawcze i kontrolne, lecz także jest ono ściśle powiązane z otoczeniem. Samorządy terytorialne funkcjonują w zmiennym i konkurencyjnym otoczeniu i podejmują decyzję w niestabilnych i zmiennych warunkach rynkowych, co dodatkowo wymaga procesów dostosowawczych. Mając na uwadze powyższe, na proces zarządzania w kontekście lokalnym należy patrzeć przez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych, politycznych, które wpływają na warunki, w jakich działają jednostki samorządu. Zmiany systemowe w Polsce związane z wprowadzeniem gospodarki rynkowej wzmocniły rangę zarządzania. Jednakże istnieje potrzeba odróżnienia zarządzania od administrowania. W praktyce administrowanie jest w jednostkach samorządu terytorialnego wciąż częściej spotykane niż system zarządzania.

Należy mieć na uwadze, że dzięki efektywnemu zarządzaniu istnieje możliwość przygotowania i wdrożenia polityki rozwoju lokalnego. Rozwój to proces zmian obejmujących zarówno wzrost ilościowy, jak i jakościowy. W świetle powyższej definicji rozwój lokalny będzie rozumiany jako proces przebiegający w lokalnym układzie terytorialnym obejmujący zmiany ilościowe i jakościowe z uwzględnieniem właściwych dla danego terytorium celów, preferencji, wartości. Kształtowanie rozwoju lokalnego jest procesem kształtowania zadań, sposobów oraz środków racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni podejmowany w celu poprawienia jakości i konkurencyjności danego obszaru. Wymaga to dużego zaangażowania samorządów terytorialnych. W związku z powyższym podstawą zarządzania gospodarką regionu jest dobra strategia, która określa zasady działania struktury lokalnej. Realizujące cele polityki

lokalnej strategii rozwoju są znaczącym instrumentem i wyznacznikiem polityki rozwoju lokalnego<sup>7</sup>.

Instrumentami pomocnymi w implementowaniu zapisów strategii są dokumenty operacyjne, które uszczegóławiają zasady, sposoby osiągania celów strategii. Wśród nich można wymienić m.in. budżet zadaniowy. Oprócz informacji na temat szczegółowego podziału na zadanie inwestycyjne i ich wydatki przekazuje informację także o osobach bezpośrednio zaangażowanych. Motywuje to pracowników oraz ułatwia rozliczenie z wykonywanych prac. Ponadto ważnym dokumentem, który silnie wpływa na realizację celów strategii, jest wieloletni plan inwestycyjny. To długookresowa prognoza planowanych wydatków i przychodów przy uwzględnieniu obciążeń ze strony spłacanych zobowiązań.

Podsumowując, warto podkreślić, że warunkiem dobrego zarządzania rozwojem lokalnym jest zarówno identyfikacja szans, możliwości i zagrożeń rozwoju, jak i kompleksowe oddziaływanie władzy samorządowej na sferę społeczną, gospodarczą, ekologiczną itp.

### **„Strategia rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus” jako narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym**

Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej z 13 września 2010 roku strategia jest dokumentem o charakterze deklaracyjnym, ukazującym główne kierunki i potrzeby rozwojowe Białegostoku. Wcześniej miasto posiadało „Strategię rozwoju Białegostoku” z 1996 roku, zaktualizowaną<sup>8</sup> w 2001 roku. W odróżnieniu od strategii z 1996, która miała charakter zadaniowy, nowa strategia jest celowa. Stanowi ona podstawę dla dokumentów proceduralnych, czyli określających szczegółowo narzędzia i sposoby realizacji poszczególnych celów strategicznych. Część tych dokumentów już istnieje i wymaga jedynie aktualizacji do nowych priorytetów rozwojowych, inne są w trakcie opracowywania. Niektóre z tych programów wykonawczych opracują jednostki Urzędu Miejskiego w Białymstoku, inne ze względu na swoją specyfikę będą zlecane zewnętrznym ekspertom<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> A. Potoczek, op. cit., s. 93–103, por. Z. Strzelecki (red.), op. cit., s. 157.

<sup>8</sup> Jednym z czynników powodujących powstawanie nowych uwarunkowań realizacji *Strategii rozwoju Białegostoku* było wdrażanie kompleksu reform: administracji publicznej, systemu ochrony zdrowia, systemu ubezpieczeń społecznych i systemu oświaty. Pojawiła się również konieczność uaktualnienia zadań inwestycyjnych. Natomiast ubiegła dekada przyniosła wiele innych zmian, np. przystąpienie Polski do UE, które spowodowały zmianę priorytetów rozwojowych oraz otworzyły nowe sposoby i perspektywy wdrażania i finansowania polityki rozwoju.

<sup>9</sup> Do podstawowych dokumentów, które są ściśle związane z zapisami strategii, należą m.in.: Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta Białegostoku na lata 2009–2013 (Uchwała nr XXXIV/410/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 24 listopada 2008 r.), Strategia promocji i komunikacji marketingowej, proinwestycyjnej, turystycznej i wewnętrznej Miasta Białystok (Uchwała Nr XLIII/539/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 15 czerwca 2009 r.), Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Białegostoku na lata 2011–2014 itp.

Choć, jak wspomniano na wstępie, „Strategia rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus” ma charakter deklaracyjny, to jest jednym z głównych instrumentów zarządzania lokalnego. Nakreśla kierunki i perspektywy rozwoju miasta w bieżącej dekadzie oraz stanowi podstawę ustalania planów i programów operacyjnych. Kierunek, w jakim zmierza rozwój Białegostoku, można już zidentyfikować w sformułowanej misji: *Białystok – miasto, w którym żyje się najlepiej w oparciu o walory środowiska, wielokulturową tradycję, wysokiej jakości infrastrukturę oraz potencjał nowoczesnej gospodarki*. Tak zdefiniowana misja pokazuje, że Białystok pragnie zostać liderem jakości życia i współpracy. W porównaniu z misją z poprzednio obowiązującej strategii (*Miasto perspektyw przyjazne człowiekowi*) można stwierdzić, że perspektywy rozwoju są bardzo podobne. Potwierdza to uszczegółowienie misji. Realizacji wizji rozwojowych upatruje się w harmonijnym rozwoju opartym na walorach środowiska naturalnego i kulturowego, rozwoju ośrodków naukowych, turystyki i współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej oraz rozwoju przedsiębiorczości. Dodatkowo w obecnej strategii rozwoju miasta silnie akcentowany jest rozwój funkcji metropolitalnych Białegostoku. Intencją jest stworzenie silnych wewnętrznych i zewnętrznych powiązań funkcjonalnych oraz rozbudowa sieci transportowej w sposób integrujący Białystok i sąsiadujące gminy. Ponadto strategia przyjęta w 2010 roku podkreśla, że rozwój ekonomiczny bazuje na priorytetach nowoczesnej, opartej na wiedzy gospodarki. Wskazuje na inwestowanie w sektor B+R oraz odpowiednie formułowanie programów publicznych w sposób zachęcający przedsiębiorców do innowacyjnych inwestycji. Jest to duża zmiana w stosunku do priorytetów rozwojowych z 1996 roku, w poprzednim dokumencie bowiem podkreślano, że rozwój gospodarczy powinien być oparty na przemyśle.

Pierwsze kroki w budowaniu opartej na wiedzy gospodarki miasta są już podejmowane. Poniżej szczegółowo zostały wyliczone podstawowe cele i ich priorytety w rozwoju lokalnym w Białymstoku (tabela 1). W celu ukazania kierunków ewaluacji polityki rozwoju lokalnego miasta dokonano w niej zestawienia celów strategicznych przyjętych w aktualizacji strategii w 2001 roku i tych z 2010 roku. Wyraźnie widać, że obecnie cele te silnie odpowiadają wymogom gospodarki opartej na wiedzy i rozwijaniu jakości kapitału ludzkiego.

**Tabela 1. Grupy celów strategicznych rozwoju Białegostoku w roku 1996 (2001) i 2010**

<b>Strategia rozwoju – 1996 i aktualizacja strategii – 2001)</b>	<b>Strategia rozwoju – 2010</b>
Poprawa jakości życia mieszkańców i środowiska naturalnego	Przestrzeń miasta – zharmonizowane, przyjazne środowisko do życia i rozwoju
Ponadregionalny ośrodek gospodarczy, miejsce zintegrowanego rozwoju przedsiębiorczości	Wysoka jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców
Ośrodek szkolnictwa i nauki XXI wieku	Długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba jakościowo lepszych miejsc pracy
Centrum kulturalne i turystyczne	Atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej
Europejskie centrum współpracy i wymiany między Wschodem i Zachodem	Rozwój powiązań Białegostoku z bliższym i dalszym otoczeniem

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.*

W strategii rozwoju do 2020 roku wyróżniono pięć głównych celów (tabela 1), określających priorytety rozwojowe w obszarach: zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury społecznej i kapitału ludzkiego, rozwoju gospodarczego, kultury, sportu i turystyki, metropolitalnym.

Pierwszy z celów zakłada właściwe gospodarowanie i planowanie ładu przestrzennego w celu stworzenia odpowiednich warunków i jakości życia oraz rozwoju w Białymstoku. W ramach tego celu wyróżniono cztery priorytetowe kierunki działań:

- Tworzenie prawidłowej struktury funkcjonalno-przestrzennej uwzględniającej wartości kulturowe i przyrodnicze. Spełnienie tych postulatów wymagać będzie kształtowania spójnych, funkcjonalnych, a zarazem względnie niezależnych jednostek urbanistycznych. Podstawową zasadą powinno być planowe sterowanie rozwojem miasta służące poprawie poziomu ładu przestrzennego, zwartości i dyscypliny zabudowy, eliminacji konfliktów funkcjonalnych. Kolejna wiąże się z racjonalną gospodarką mieszkaniową i poprawą jakości przestrzeni publicznych. Jak zauważa się w strategii, „ciężar problematyki mieszkaniowej przesunąć się będzie w kierunku zapewnienia atrakcyjnych zasobów mieszkaniowych poprzez przekształcenia i podniesienie standardu już istniejących”. Ponadto problematyka zagospodarowania przestrzennego dotyczy także kreowania integracyjnej i dostępnej przestrzeni publicznej. To zagadnienie jest istotne nie tylko z punktu widzenia sprawności funkcjonowania miasta, ale także z uwagi na wpływ przestrzeni publicznych na postrzeganie jego wizerunku oraz eksponowanie walorów kulturowych. Ponadto ważnym aspektem jest zachowanie materialnego dziedzictwa historycznego jako elementu tożsamości przestrzennej. Działania te będą także skierowane na kreowanie wielkomiejskiego charakteru Białegostoku, szczególnie jego centrum, oraz wzmocnienie funkcji metropolitalnych.

- Kreowanie efektywnego systemu komunikacyjnego promującego rozwój transportu zbiorowego i ruch rowerowy. Jednym z podstawowych kierunków działań w tym zakresie jest szeroka przebudowa i rozbudowa istniejącego układu komunikacyjnego z uwzględnieniem budowy obwodnic miejskich w celu poprawy przepustowości, bezpieczeństwa i płynności ruchu ulicznego. Zwraca się uwagę na wykorzystanie przy tym nowoczesnych systemów zarządzania i sterowania ruchem opartych na inteligentnych systemach transportowych. Ponadto oprócz przebudowy głównych ciągów komunikacyjnych w mieście nie zapomina się także o modernizacji i rozwoju uzupełniającego układu ulicznego białostockich osiedli. W strategii zaznacza się, że poprawa jakości infrastruktury drogowej powinna iść w parze z poprawą i wzmocnieniem roli transportu i komunikacji zbiorowej. Realizację tych zamierzeń mają umożliwić działania skierowane na ciągle podnoszenie jakości transportu i komunikacji miejskiej wyposażonej w nowoczesny tabor i zaawansowane systemy telepatyczne. Zmierzają one do uniezależnienia ruchu autobusów od sytuacji panującej na ulicach, co pozwoli dodatkowo podnieść konkurencyjność tego środka transportu. Ponadto strategia eksponuje także potrzeby i znaczenie ruchu rowerowego i pieszego. Zwraca się uwagę na potrzebę wprowadzenia rozwiązań wspierających atrakcyjność i bezpieczeństwo tych rodzajów ruchu poprzez wprowadzenie stref ruchu uspokojonego.

- Zapewnienie dostępności nowoczesnych, efektywnych i niezawodnych systemów infrastruktury technicznej. W tym zakresie działania są skierowane w szczególności na znaczenie technologii w ciągłym podnoszeniu jakości infrastruktury technicznej. Nie chodzi tylko o stosowanie inteligentnych systemów zarządzania ruchem, lecz także

o tworzenie i wykorzystanie systemu gospodarki odpadami czy zapewnienie warunków do budowy szerokopasmowych sieci teleinformatycznych.

- Poprawa stanu środowiska przyrodniczego przy wzroście udziału urządzonych terenów zieleni miejskiej. Kwestia jakości i ochrony środowiska przyrodniczego jest dzisiaj podstawą rozwoju. Również w strategii podkreśla się konieczność zapewnienia poprawy stanu czystości i porządku, dążenie do osiągnięcia wyższych standardów ochrony środowiska, np. przez promowanie „czystych” źródeł energii. Białystok jest miastem pełnym zieleni i parków, również w centrum (Planty). W związku z powyższym jedną z głównych kwestii jest także zachowanie ciągłości systemu przyrodniczego i ochrona terenów o wysokich walorach przyrodniczych przed ekspansją inwestycyjną, a z drugiej strony harmonijny rozwój i zagospodarowanie terenów zielonych szczególnie we wschodniej i zachodniej części Białegostoku.

Podsumowując priorytety i kierunki rozwoju Białegostoku w ramach pierwszego z celów strategii, można zauważyć pierwsze zmiany. W szczególności zmienia swoje oblicze centrum miasta. Nabrało cech reprezentacyjnych oraz w szerszym stopniu spełnia funkcję usługowo-rozrywkową. Dzięki przebudowie terenu wokół Ratusza centrum stało się „żyjącą” i dynamiczną przestrzenią publiczną, przyciągającą mieszkańców w różnych porach roku. Odbywają się tu imprezy kulturalne i rozrywkowe, a lokale wcześniej o bardzo różnorodnych funkcjach i przeznaczeniu są obecnie nastawione na usługi gastronomiczne, rozrywkowe i kulturalne. Ponadto zmienia się mapa układu komunikacyjnego Białegostoku. Dzięki dostępności środków z Unii Europejskiej są przebudowywane główne szlaki komunikacyjne miasta. Powstaje północna obwodnica miasta, tzw. Trasa Generalska, która połączy krajową drogę nr 8 z drogą nr 19 w kierunku przejść granicznych. Na ukończeniu są prace związane z pierwszym etapem przebudowy – tj. modernizacją ul. Gen. Maczka. Jest także udrażniany ruch w centrum miasta. Zmierzają ku końcowi roboty budowlane, które miały na celu usprawnić ruch i dojazd do centrum. Warto zaznaczyć tu, że przebudowie ulega nie tylko sama nawierzchnia, ale przebudowywana jest infrastruktura sanitarna, powstają nowe ciągi piesze, rowerowe.

Kolejny obszar będący przedmiotem celów strategicznych wiąże się ze sferą społeczną. Jako główny cel w tej dziedzinie obrano dążenie do wysokiej jakości kapitału ludzkiego i bezpieczeństwa społecznego mieszkańców. Dla osiągnięcia tego celu wyznaczono aż siedem priorytetowych działań:

- Wspieranie rozwoju tożsamości lokalnej. Działania w tym kierunku wynikają głównie z uwarunkowań geograficznych i przestrzennych. Białystok leży na wschodniej granicy UE i jest swego rodzaju mostem łączącym Europę Zachodnią i Wschodnią. W związku z tym zakłada się wspieranie i podejmowanie inicjatyw zmierzających do: promowania aktywności społeczności lokalnych, organizowania czasu wolnego dla dzieci i młodzieży oraz całych rodzin, kształtowania lokalnej tożsamości poprzez współpracę administracji, przedsiębiorców i instytucji *non-profit*, przygotowywania imprez kulturowych, promowania wielokulturowości. Wskazuje się także na potrzebę rozwoju potencjału białostockich uczelni przez kooperację z instytucjami naukowo-badawczymi za granicą.

- Rozwój osobowy i zawodowy białostoczan. Budowa gospodarki opartej na wiedzy wymaga wykwalifikowanej siły roboczej. Zdobywanie i pogłębianie wiedzy oraz podnoszenie konkurencyjności pracowników na rynku pracy znalazło się wśród kierunków rozwoju Białegostoku. Strategia podkreśla, że system nauczania zarówno



uczniów, jak i nauczycieli powinien rozwijać wiedzę, umiejętności i kształtować postawy. Zwraca się uwagę na potrzebę budowy szerokiej oferty kształcenia od przedszkola do kształcenia ustawicznego, a duże znaczenie ma także kształtowanie cech związanych z takimi postawami jak: tolerancja, integracja, patriotyzm. Ponadto widzi się potrzebę kształtowania kompetencji społecznych, tj. związanych z trafnym rozpoznawaniem własnych zainteresowań zawodowych, predyspozycji osobowościowych.

- Wzrost jakości i innowacyjności kształcenia. W dynamicznie zmieniającym się świecie wiedza powinna być przyswajana nie tylko teoretycznie, lecz także praktycznie. Wciąż wielkim problemem jest niedostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb przyszłego pracodawcy. Umiejętności nabywane przez studentów w trakcie nauki są nieadekwatne do realiów w przyszłej pracy. W związku z tym w strategii zakłada się wspieranie takich działań jak doposażenie placówek w nowoczesny sprzęt, zwiększanie współpracy między pracodawcami a uczelniami oraz wykorzystywanie nowoczesnych metod kształcenia.

- Poprawa bezpieczeństwa publicznego. Procesy globalizacji, zagrożenia wynikające z patologii społecznych, sił natury itp. sprawiły, że w strategii znalazły się także zapisy zmierzające do przeciwdziałania tym negatywnym sytuacjom.

- Wsparcie dla rodzin. Życie społeczne oparte jest na więziach rodzinnych, a rodzice są pierwszymi nauczycielami. Ważne jest zatem wspieranie rozwoju i aktywności rodziny. W tym zakresie Białystok zmierza do m.in. wzmocnienia i doskonalenia współpracy szkół ze środowiskiem rodzinnym i społecznym, rozwijania systemu profilaktyki i opieki nad dziećmi i rodziną oraz wspierania systemu budownictwa społecznego.

- Wzmocnienie potrzeb prozdrowotnych i zdrowego stylu życia. Chociaż problemy związane z funkcjonowaniem ochrony zdrowia w dużej mierze nie należą do kompetencji miasta, to wskazuje się na konieczność prowadzenia działań zmierzających do podnoszenia świadomości zdrowotnej mieszkańców i poprawy stanu ich zdrowia.

- Wzmocnienie skuteczności działania w zakresie pomocy społecznej i integracji. Integracja społeczna to podstawowy czynnik w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Szczególną rolę w podnoszeniu wrażliwości społecznej przypisuje się tutaj instytucjom pozarządowym, a koordynatorem tych działań ma być Centrum Współpracy Organizacji Pozarządowych.

Kapitał ludzki to jeden z najbardziej złożonych czynników rozwoju. Jednakże można obserwować szerokie inicjatywy podejmowane w celu poprawy i rozwoju jakości kapitału ludzkiego. Konieczność dostosowania oferty rynku edukacyjnego i rynku pracodawcy jest dostrzegana przez wszystkie strony. W celu poprawy tej sytuacji podejmowanych jest wiele działań, m.in. realizowane są projekty nakierowane na integrację środowiska akademickiego z przedsiębiorcami, prowadzone są programy praktyk i staży. Warto podkreślić, że białostockie uczelnie wyższe dostrzegają potrzebę ciągłego rozwoju i doskonalenia. Podjęto bowiem szereg inwestycji poprawiających jakość kształcenia. Jedną z większych jest budowa kampusu przez Uniwersytet w Białymstoku.

Kolejny cel strategiczny rozwoju Białegostoku dotyczy aspektów gospodarczych i zakłada stworzenie warunków do długofalowego wzrostu gospodarki opartej na wiedzy i lepszych jakościowo miejscach pracy. Powyższy cel opiera się na mocnych stronach Białegostoku związanych z potencjałem posiadanego kapitału ludzkiego i wyż-

szych uczelni. Zakłada się, że realizacja tego celu nastąpi dzięki spełnieniu czterech priorytetów:

- Wspieranie ponadlokalnej konkurencyjności firm sektora MSP. Jednym z głównych kierunków wsparcia tego sektora wskazywanym w strategii jest zapewnienie dostępu na preferencyjnych warunkach do kapitału, usług doradczych i szkoleniowych. Szczególny nacisk będzie położony na usługi doradcze w zakresie rynku unijnego i eksportowego. Planuje się stworzenie platformy informatycznej, która będzie zawierała oferty programów i usług ze strony instytucji otoczenia biznesu. Ponadto zakłada się wspieranie inicjatyw i konkurencyjności najbardziej innowacyjnych sektorów gospodarki Białegostoku, np. tworzenie klastrów, współpracy między instytucjami naukowo-badawczymi i przedsiębiorcami itp.

- Rozwijanie innowacyjności gospodarki. Budowa gospodarki opartej na wiedzy wymaga przede wszystkim odpowiedniej bazy technicznej dla rozwoju sektora wysokich technologii. Jako kluczowe przedsięwzięcia w tym zakresie wymieniono działania zmierzające do tworzenia parków naukowo-technologicznych, centrów transferu technologii itp.). Ponadto w ramach tego priorytetu kolejny raz podkreśla się znaczącą rolę i potrzebę promowania współpracy nauki z biznesem, w szczególności w ramach takich technologii jak: technologie informatyczne, nanotechnologia, biotechnologia. Widzi się potrzebę także usprawnienia działania administracji poprzez jej informatyzację. W szczególności chodzi tu o rozpowszechnianie katalogu spraw załatwianych drogą elektroniczną.

- Pozyskiwanie inwestorów z kraju i zagranicy. Mimo peryferyjnego położenia oraz niskiej dostępności komunikacyjnej miasta jednym z priorytetów pozostaje przyciągnięcie inwestorów z kraju i z zagranicy. Aby wzbogacić ofertę inwestycyjną, zakłada się, że niezbędne będą następujące kroki: kompleksowe przygotowanie i przekazanie na korzystnych warunkach terenów inwestycyjnych. Zaznacza się, że priorytetem w tym kierunku jest opracowanie skoordynowanego, a nie interwencyjnego systemu przygotowania miejskich terenów pod inwestycje. Jednym z kierunków działania będzie rozwój Podstrefy Suwalskiej Strefy Ekonomicznej w Białymstoku, który stanowi istotny element wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego. Kolejnym zadaniem jest kompleksowa obsługa inwestorów w ramach Biura Obsługi Inwestora umożliwiająca promowanie możliwości i korzyści inwestycyjnej miasta wśród innych potencjalnych lokalizacji i zapewnienie koordynacji procesu inwestycyjnego.

- Kreowanie powiązań gospodarczych i handlowych między Europą Wschodnią i Zachodnią. Kolejny priorytet działań w ramach trzeciego celu strategii wydaje się naturalny ze względu na położenie Białegostoku na styku granicy Europy Wschodniej i Zachodniej. W związku z tym działania będą przebiegać w kierunku ściślejszej współpracy partnerskiej z miastami ze Wschodu, tj.: promowanie Białegostoku, rozwijanie ruchu turystycznego, pozyskiwanie inwestycji, wymiana kulturalna. Ponadto zmierza się do stworzenia w Białymstoku centrum współpracy gospodarczej, finansowej i naukowej między Wschodem a Zachodem. Silna uwaga zostanie także skupiona na wsparciu przedsiębiorstw działających na rynkach wschodnich.

Podsumowując działania związane z realizacją tego celu strategicznego, należy wspomnieć o jednej z największych inwestycji miasta w tym zakresie, którą jest budowa Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego. Prace związane z zakończeniem budowy są przewidziane na koniec roku 2012. Park będzie wspierał innowacyjne firmy, służył wsparciem i pomocą młodym przedsiębiorcom, świadczył usługi dorad-

cze i szkoleniowe. Jego powstaniu przyświeca także idea zacieśnienia współpracy między nauką a biznesem dzięki możliwości korzystania z oferty laboratoriów.

Czwarty cel rozwoju Białegostoku dotyczy zwiększania atrakcyjności i dostępności oferty kulturalnej, sportowej i turystyczno-rekreacyjnej. Białystok ma duży potencjał rozwojowy w danej dziedzinie, ale jak wskazuje analiza dokonana w strategii, nie jest on w pełni wykorzystany. Oferta wciąż jest uboga i zbyt mało dostępna. Nie zapewnia miastu wysokiej renomy. Mając na uwadze powyższe, przyjęto, że potrzebne są działania w następujących dziedzinach:

- Wspieranie środowisk twórczych. Oprócz wspierania samych środowisk twórczych i promocji dokonań lokalnych twórców ważne miejsce zajmuje aktywizacja białostoczan w sferze kultury i uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych. Wśród propozycji działań w tym zakresie można wymienić np.: wyrównywanie szans uczestnictwa dla osób niepełnosprawnych, wykorzystywanie przestrzeni publicznych do przedstawiania dorobku lokalnych twórców, aranżowanie przedstawień teatralnych, koncerty, występy zespołów i teatrów na rynku miejskim itp. Ponadto do działań promujących środowiska twórcze w mieście będą należały także konsolidacja środowisk twórczych, edukacja w zakresie kultury mieszkańców, ochrona i promocja dziedzictwa kulturowego czy budowa i adaptacja nowych obiektów na cele kultury. Wśród konkretnych propozycji w tym zakresie można wskazać m.in. nowe siedziby dla galerii „Arsenal” i Książnicy Podlaskiej, utworzenie Muzeum Lalki i Muzeum Dziedzictwa Kulturowego.

- Realizacja przedsięwzięć kulturalnych mających prestiż w kraju i za granicą. Wśród działań w ramach tego priorytetu znajdują się głównie związane z budową i umacnianiem marki Białegostoku jako wielokulturowego miasta kresów Unii Europejskiej. W tym obszarze planuje się prestiżowe przedsięwzięcia kulturalne w sferze sztuki współczesnej, teatru muzyki, tańca, filmu i festiwali pokazujących tę różnorodność i dziedzictwo kulturowe.

- Utworzenie regionalnego centrum turystycznego. Walory przyrodnicze i kulturalne stwarzają ogromne możliwości rozwoju tej dziedziny gospodarki. W szczególności zwraca się uwagę na promowanie jako kluczowych kierunków rozwoju turystyki kulturowej, przyrodniczej, kongresowej i sportowo-leczniczej. Ponadto z uwagi na wyposażenie Białegostoku w jedną z najsłabszych baz noclegowych w regionie akcentuje się konieczność inwestowania w rozwój infrastruktury turystycznej, poprawę estetyki miasta i dopasowanie jego przestrzeni do potrzeb ruchu turystycznego. Istotną kwestią jest wskazanie w strategii konieczności poprawy jakości usług turystycznych przez opracowanie koszyka markowych produktów turystycznych. Pozwoli to na lepsze rozpoznawanie i identyfikowanie Białegostoku poza jego granicami i podniesie jego atrakcyjność turystyczną.

- Wspieranie przedsiębiorczości w turystyce. Działania zmierzające do rozwoju w tym zakresie to przede wszystkim tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju, inspirowanie działań na rzecz utworzenia lokalnej organizacji turystycznej, konsolidacja i wsparcie organizacyjne, szkoleniowe i promocyjne dla przedsiębiorstw działających na rynku kultury i turystyki.

- Rozwój infrastruktury rekreacyjnej. W strategii stawia się także na rozbudowę i modernizację bazy rekreacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem osiedli mieszkaniowych oraz tworzenie odpowiedniej infrastruktury dla aktywnych form spędzania czasu wolnego. W tym zakresie planuje się rozwój funkcji wypoczynkowej Stawów

Dojłidzkich i rzeki Białej. A celem tych działań będzie także podniesienie zdrowotności i promowanie aktywności wśród mieszkańców miasta.

- Tworzenie centrum sportowego o znaczeniu międzyregionalnym. Oprócz aktywnej promocji, kreowania sportowego wizerunku miasta, podnoszenia jakości kadry sportowej ważne miejsce zajmują inwestycje w infrastrukturę sportową. Podstawowym działaniem jest modernizacja i budowa bazy sportowej szkół, a także inwestycje w budowę stadionu miejskiego i hali widowiskowo-sportowej. Białystok w tym zakresie aspiruje do stworzenia w tej części Polski sportowego centrum makroregionu.

Jednym z ważniejszych działań podejmowanych przez miasto jest trwająca obecnie budowa stadionu miejskiego. Inwestycja nie tylko da możliwość organizowania imprez sportowych, ale podniesie także ich rangę oraz będzie wpływać pozytywnie na kształtowanie wizerunku Białegostoku. Do znaczących inwestycji miejskich dotyczących sportu należy także budowa hali widowiskowo-sportowej. Przygotowany już został projekt architektoniczny, a budowa obiektu jest planowana na rok 2013.

Ostatnim celem strategicznym jest rozwój połączeń miasta zarówno z bliższym, jak i dalszym otoczeniem. Miasto aspiruje bowiem do pełnienia funkcji metropolitalnych. Istotne znaczenie w rozwoju obszaru metropolitalnego ma natomiast rozbudowa powiązań wewnętrznych. Białystok jako biegun wzrostu musi dążyć do kreowania funkcji metropolitalnych, co jest związane z jednej strony z niwelowaniem barier, a z drugiej strony z promowaniem czynników rozwoju. Do realizacji tego celu w zakresie obszaru metropolitalnego przyjęto następujące priorytety:

- Integracja planistyczna. Obecnie brak jest warunków systemowych do tworzenia instytucji metropolitalnych i harmonijnego zagospodarowania przestrzennego w ośrodku centralnym i jego otoczeniu. Białystok mógłby jednak przejąć tutaj rolę lidera inicjującego procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej, a podstawowe działania zmierzające do spełnienia tych oczekiwań dotyczą m.in.: opracowywania dokumentów planistycznych dla obszaru metropolii, tworzenia metropolitalnych baz danych, współpracy w zakresie promocji itp.

- Poprawa powiązań infrastrukturalnych. Harmonijna współpraca to także swobodny przepływ osób, produktów i informacji. Ważną kwestią jest zatem odpowiednie wsparcie w kształtowaniu układów komunikacyjnych, rozwój sieci informatycznych, w tym Internetu szerokopasmowego, oraz integracja sieci gminnych z systemem sieci miejskiej i tworzenie zintegrowanego systemu gospodarki odpadami.

- Wzmacnianie dostępu do usług sfery publicznej. Podstawowe kierunki działań w ramach realizacji tego priorytetu związane są z tworzeniem odpowiednich instytucji integrujących rozwój kultury i turystyki obszaru metropolitalnego. Zakłada się utworzenie instytucji koordynujących w formie Metropolitalnej Organizacji Turystycznej i Metropolitalnego Centrum Kultury.

- Kreowanie wysokiej jakości inwestycyjnej. Tutaj zakłada się działania zmierzające do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej poprzez: wsparcie kooperacji firm oraz integrację systemów innowacji, kreowanie i popularyzację pozytywnego wizerunku oraz tworzenie dobrego klimatu inwestycyjnego.

- Rozwój zewnętrznych powiązań. Są to w szczególności powiązania transportowe i informacyjno-promocyjne. Wśród kierunków działań znajdują się także te zmierzające do zacieśnienia współpracy, wymiany doświadczeń i informacji między istniejącymi firmami.

## Podsumowanie i wnioski

Strategia jest narzędziem kreatywnego i aktywnego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Udziela odpowiedzi w sprawie najważniejszych wartości, przekłada je na cele rozwoju, wskazuje zasoby i sposoby ich pozyskania oraz optymalizuje ich wykorzystanie. Strategia jest kluczowym dokumentem programowym określającym zasady i kierunki długofalowej koncepcji rozwoju lokalnego. Zarządzanie rozwojem to procedura realizacji strategii danej jednostki terytorialnej. Realizacja strategii, z uwagi na szerokie podejście do spraw społeczno-gospodarczych, wspomaga zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej i konkurencyjności regionu przez stworzenie warunków do pełniejszego wykorzystania jego potencjału. Tym założeniom i potrzebom odpowiada także strategia rozwoju Białegostoku.

Przygotowana strategia rozwoju Białegostoku to wynik pracy liderów i ekspertów związanych z lokalną społecznością oraz samych mieszkańców, gdyż w procesie tworzenia i formułowania strategii swój głos mógł zabrać każdy mieszkaniec Białegostoku. Można powiedzieć, że powstał dokument wszechstronny, dotyczący wszystkich istotnych spraw z punktu widzenia rozwoju miasta. Strategia rozwoju Białegostoku jest odpowiedzią na stojące przed miastem nieznanne dotąd problemy nowoczesnych metropolii oraz wykorzystuje niepowtarzalną szansę wynikającą z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Obraz Białegostoku naszkicowany w strategii roztacza ogromne perspektywy i ukazuje potencjał rozwojowy. Podjęto już szereg kroków zmierzających do spełnienia założonych celów. Wiele jednak zostaje do zrobienia. Ważne jest opracowanie programów wykonawczych, które uszczegółowią i zaplanują kolejne kroki rozwoju i zwiększą skuteczność strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym.

## BIBLIOGRAFIA

### Pozycje książkowe:

- Kupiec L. (red.) 2002.** *Gospodarka przestrzenna*, t. V, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Potoczek A. 2003.** *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń.
- Strzelecki Z. (red.) 2008.** *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wysocka E., Koziński J. 1988.** *Strategia rozwoju województw i gmin*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa.

### Dokumenty:

- Aktualizacja Strategii Rozwoju Białegostoku*, Załącznik do Uchwały Nr XLV/593/2001 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 28 listopada 2001 r.
- Strategia rozwoju Białegostoku*, Załącznik do uchwały Nr XL/327/96 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 sierpnia 1996 r.
- Strategia rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus*, Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.

## **STRESZCZENIE**

Strategia jest kluczowym dokumentem programowym określającym zasady i kierunki długofalowej koncepcji rozwoju lokalnej lokalnego. Zarządzanie rozwojem to procedura realizacji strategii danej jednostki terytorialnej. Strategia rozwoju Białegostoku jest odpowiedzią na stojące przed miastem nieznane dotąd problemy nowoczesnych metropolii oraz wykorzystuje niepowtarzalną szansę wynikającą z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

**SŁOWA KLUCZOWE:** strategia, zarządzanie lokalne, rozwój

## **SUMMARY**

The strategy is a crucial programming document determining principles and directions of the long-term concept of local development. Managing of the development is a procedure of the implementation of strategies in the units of local, regional government. The development strategy of Białystok is a reply to the unknown, new problems of modern metropolises that are standing in front of the city and and it's an attempt to take a chance from Polish membership in the EU.

**KEYWORDS:** strategy, local management, development