

# Robert Radek

---

## Proces planowania strategii rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście działań realizowanych na pograniczu polsko-niemieckim : (wybrane aspekty)

---

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 3, 195-223

---

2007

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Robert Radek

## Proces planowania strategii rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście działań realizowanych na pograniczu polsko-niemieckim (wybrane aspekty)

W rozważaniach dotyczących współpracy transgranicznej bardzo często przewija się aspekt społeczności lokalnych i regionalnych, które stanowią bazę tej współpracy. Zwraca się także uwagę na strategie, które na tych obszarach są kreowane. Ważne zatem jest także precyzyjne określenie i wyjaśnienie, na czym polega ów rozwój lokalny i rozwój regionalny, tym bardziej, że dość często można spotkać się z zamieszczeniem znaczeniowym prostych wydawałoby się pojęć<sup>1</sup>.

Rozwój lokalny z uwagi na fakt, iż dokonuje się we wszystkich aspektach życia wspólnoty lokalnej, można opisywać z różnych punktów widzenia, począwszy od ekonomicznego, przez politologiczny, socjologiczny,

---

<sup>1</sup> Trzy pojęcia są bardzo zbieżne, mianowicie „rozwój”, „wzrost” i „postęp”. Można je za W. Kłosowskim określić jako „proces zmian, przeobrażeń powodujących przejście od stanu mniej doskonałego do doskonalszego”. Intuicyjnie wyczuwamy, że „wzrost” odnosi się przede wszystkim do zmian, które można uchwycić ilościowo (wzrastają bowiem wyliczalne ilościowo wskaźniki), z kolei „postęp” ma odniesienie aksjologiczne (postępem bowiem często nazywamy zmiany słuszne w świecie wartości przyjętych jako punkt odniesienia oceny). „Rozwój” najlepiej natomiast rozpoznać w terenie, że w danej społeczności następuje rozwój, a w innej nie widać jego symptomów, nie zaś próbować uchwycić pojęciowo istoty rozwoju. Zob. W. Kłosowski: *Strategie rozwoju lokalnego: propozycja uporządkowania podstaw metodycznych*. W: *Polityka a przemiany czasu*. Red. J. Liszka. Bielsko-Biała 2003, s. 292.

geograficzny, a kończąc na organizacyjnym i wielu innych płaszczyznach, które trudno ostatecznie ustalić. Uchwycenie istoty tego pojęcia, jak widać, nie stanowi łatwego zadania. Rozwój lokalny zatem to zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu<sup>2</sup>. To także proces, w którym władze lokalne oraz organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia. Głównym celem tego zaangażowania jest stworzenie lokalnych możliwości (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla całej społeczności lokalnej. W procesie gospodarczego rozwoju lokalnego używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne<sup>3</sup>.

Za rozwój lokalny uznaje się również prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz z ich udziałem w podejmowanych działaniach<sup>4</sup>. Inny z badaczy traktuje rozwój lokalny jako skoordynowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów, funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego<sup>5</sup>. Przez rozwój lokalny rozumiemy również procesy inicjowane i kreowane świadomie przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańców mające na celu, efektywne i racjonalne wykorzystanie miejscowych zasobów niematerialnych i materialnych.

Na podstawie przytoczonych różnych podejść do omawianego zagadnienia warto zwrócić uwagę na pewne kwestie wspólne. Po pierwsze, rozwój lokalny to proces, działanie, ale na pewno nie stan. Po drugie, podmiotem rozwoju lokalnego nie są władze lokalne, lecz lokalna wspólnota (spo-

---

<sup>2</sup> R. Rezsóhazy: *Le développement des communautés*. Louvain-la-Neuve 1988, na podst. W. Kłosoński: *Strategie rozwoju...*, s. 293.

<sup>3</sup> E.J. Blakely: *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London 1989, na podst. W. Kłosoński: *Strategie rozwoju...*, s. 293.

<sup>4</sup> Na przykładzie takiego ujęcia można zauważyć, jak ważną rolę odgrywa w tym rozwoju lokalnym partycypacja społeczna, bez której nie można mówić o faktycznej realizacji założeń społeczeństwa demokratycznego. J. Parysek: *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*. W: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*. Red. J. Parysek. Warszawa 1995, s. 35.

<sup>5</sup> R. Broł: *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. E. Sobczak. Wrocław 1998, s. 11.

łeczność) mieszkańcy danego terenu (nawet jeśli strategię układa władza samorządowa to robi to w zasadzie w imieniu wspólnoty). Po trzecie, motorem rozwoju są głównie siły i czynniki endogenne. Po czwarte, gospodarka jest wprawdzie kluczem rozwoju lokalnego, ale rozwój lokalny to coś więcej niż lokalny rozwój gospodarczy. Po piąte, kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie ich aspiracji, dążeń, ich subiektywne odczucie „poprawy warunków”, „podniesienia standardów”, „polepszenia sytuacji” itd.<sup>6</sup>

Czy podobnie kształtuje się sytuacja, gdy rozpatrujemy rozwój regionalny?

Najbardziej ogólnie rozumiany rozwój regionalny jest procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie, które podlegają ocenie w zależności od przyjętych kryteriów i od ustalonej na ich podstawie struktury celów. Wobec tego rozwój regionalny może polegać zarówno na zmianach pozytywnych, mówimy wówczas o rozwoju progresywnym, jak i negatywnych, i wówczas stwierdzamy, że mamy do czynienia z rozwojem degresywnym. To, czy są to zmiany pozytywne, czy negatywne, stanowi niejednokrotnie dużą trudność w ocenie, często bowiem w analizach empirycznych mamy do czynienia ze sprzecznymi z sobą tendencjami niepozwalającymi na łatwą, jednoznaczną kwalifikację konkretnych procesów do określonego typu. Konieczne jest wówczas zidentyfikowanie tendencji głównej i kontrtendencji, co oczywiście nie jest pozbawione subiektywizmu, ale na pewno pozwala określić kierunek i charakter procesu rozwojowego.

Rozwój regionalny jest procesem wielowymiarowym, wybitnie heterogenicznym, co rzutuje na trudność w jego badaniu i wymaga przyjęcia założeń upraszczających. Z kolei rozpatrywanie problematyki rozwoju regionalnego na różnych poziomach uogólnienia, w różnych przekrojach czasowych i przestrzennych, a także w odniesieniu do różnych dziedzin działalności społeczno-gospodarczej wraz z niejednoznacznością i niejasnością pojęć używanych w studiach i analizach regionalnych powoduje niebezpieczeństwo pomieszania różnych wymiarów, poziomów i aspektów, prowadząc nierzadko do licznych nieporozumień. W celu usunięcia tych zagrożeń metodologicznych należy posługiwać się pojęciem rozwoju regionalnego w jasno określonym kontekście<sup>7</sup>.

W analizach empirycznych musi być uwzględniony fakt, że rozwój każdego regionu jest pewną wypadkową, swoistą sumą różnych aspektów zachodzących zmian, które to zmiany są wzajemnie powiązane bądź na zasadzie substytucji, bądź komplementarności. W niektórych przypadkach

<sup>6</sup> W. Kłosowski: *Strategie rozwoju lokalnego...*, s. 294.

<sup>7</sup> W. Kosiedowski: *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*. W: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*. Red. W. Kosiedowski. Toruń 2001, s. 28.

zmiany te mogą się wzajemnie wykluczać lub zajmować wobec siebie pozycję neutralną<sup>8</sup>.

W rozpatrywaniu rozwoju regionalnego w skali jednego państwa za najistotniejszy kontekst należy uznać kontekst ekonomiczny, rozwój regionalny bowiem jest w dużej mierze procesem o charakterze ekonomicznym, polegającym na transformacji wewnętrznych i zewnętrznych czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi. Główną cechą jest tu wzrost gospodarczy regionu, czyli zwiększanie produkcji dóbr i usług wskutek ilościowego zwiększania wykorzystywania czynników produkcji oraz poprawy ich efektywności. Tym ilościowym zmianom produkcji powinny towarzyszyć zmiany jakościowe i strukturalne<sup>9</sup>. W zasadzie podobnie jest, gdy mówimy o rozwoju gospodarczym na obszarach transgranicznych, z tym, że tutaj rozwój społeczny wysuwa się na pierwsze miejsce. Uważam, że w przypadku tego typu społeczności mających nieco inną budowę, uwarunkowaną funkcjonowaniem różnorodnych barier<sup>10</sup>, przede wszystkim trzeba zadbać o rozwój społeczny, który dopiero pozwoli osiągnąć zadowalające rezultaty w sferze typowo ekonomicznej.

Zwiększanie ilości oraz poprawa jakości produkowanych dóbr i usług stanowi podstawę zmian w sposobie, poziomie i jakości życia mieszkańców regionu. Wzrost gospodarczy wpływa tym samym na rozwój społeczny, który jest zjawiskiem, dodajmy, trudnym do uchwycenia i oceniania. Pośrednio proces rozwoju społecznego, jego poziom i dynamikę charakteryzują zmiany w poziomie i strukturze konsumpcji oraz dostępności do urządzeń i instytucji świadczących usługi na rzecz zaspokojenia potrzeb społecznych i rozwoju osobowości człowieka<sup>11</sup>.

Ważnym aspektem rozwoju regionalnego jest również postęp techniczny i technologiczny, wyrażający się w jakości i nowoczesności produkowanych w regionie dóbr i usług, we wzbogaceniu asortymentu, w zmianach rzeczowej struktury produkcji i aparatu wytwórczego, pozwalających na coraz pełniejsze, bardziej racjonalne wykorzystanie czynników i zasobów regionalnych.

Niemniej istotnym współcześnie jest także rozwój regionalny pojmowany jako wymiana różnych dóbr między człowiekiem a otaczającym go śro-

---

<sup>8</sup> Sytuacja polegająca na tym, że zachodzące zmiany nie wpływają na siebie w żaden sposób, jest zjawiskiem w zasadzie najrzadziej występującym lub też niewystępującym w ogóle. W dzisiejszym świecie można raczej stwierdzić, że każdy element zmian pośrednio lub bezpośrednio modyfikuje inny. Jest to koszt globalizacji.

<sup>9</sup> W. Kosiedowski: *Teoretyczne problemy...*, s. 29.

<sup>10</sup> Nie chodzi tu wyłącznie o bariery np. w postaci granic, ale także rzecz idzie o bariery mentalne wynikające z przynależności do innego kręgu kulturowego.

<sup>11</sup> W. Kosiedowski: *Teoretyczne problemy...*, s. 29.

dowiskiem przyrodniczym, stąd wyodrębnia się czwarty aspekt – rozwój ekologiczny – nawiązujący do znanej idei ekorozwoju<sup>12</sup>.

W kontekście przedstawionych założeń rozwój regionalny obejmuje zatem zmiany zachodzące jednocześnie we wszystkich czterech zakresach. Specyfika regionu jako złożonego systemu ekonomiczno-przestrzennego wymaga więc podejścia kompleksowego, polegającego nie tylko na wspomnianej już konieczności łącznego ujmowania wszystkich czterech aspektów rozwoju regionalnego, lecz także na powiązaniu ich z zasadą tak zwanego ładu przestrzennego, na którego straży stoi państwo jako nadrzędny względem regionu system ekonomiczno-przestrzenny. Ten ład przestrzenny, czyli sposób wykorzystania przestrzeni i rozmieszczenia w niej obiektów społecznych i gospodarczych w powiązaniu z przyjętymi celami rozwoju regionalnego, jest kategorią, dzięki której w charakterystyce regionu osiągamy swego rodzaju „przestrzenność” i która jako taka jest istotna w analizie regionalnej<sup>13</sup>.

Zwrócić należy jeszcze uwagę na jeden ważny aspekt, a mianowicie w gospodarce rynkowej głównym mechanizmem alokacji zasobów jest rynek, a zatem w sytuacji żywiołowego działania tego mechanizmu rynkowego konieczna jest korekta. To wszystko powoduje, iż rozwój regionalny nie może w zasadzie obyć się bez ingerencji państwa, które gwarantuje kontrolę przekształceń struktur regionalnych w celu ochrony interesów ogólnych przed egoistycznym nastawieniem zarówno poszczególnych podmiotów, jak i części samorządów lokalnych. Odpowiada temu polityka regionalna uwzględniająca spójne strategię rozwoju.

Wśród podstawowych czynników wpływających na rozwój lokalny i regionalny w obszarach przygranicznych wymienia się przede wszystkim rentę położenia i współpracę transgraniczną<sup>14</sup>. Renta położenia obszarów pogranicza polsko-niemieckiego jest szczególnie korzystna nie tylko z uwagi na partnerstwo silnego sąsiada, ale również z powodu znajdowania się w strefie krzyżujących się wpływów dużych ośrodków europejskiej rangi (m.in. Berlin, Drezno, Poznań, Wrocław). Współpraca transgraniczna zaś jest ważnym i istotnym czynnikiem współpracy międzynarodowej między Polską a Niemcami, prowadzącym do pogłębienia procesów integracyjnych na kontynencie. Współpraca transgraniczna bywa różnie definiowana. W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych ową współpracą nazywa się współpracę sąsiedzka przylegających do siebie regionów granicznych lub współpracę zagraniczną władz szczebla regional-

<sup>12</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> S. Ciolek: *Uwarunkowania rozwoju polskiego pogranicza w perspektywie integracji europejskiej*. W: *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. J. Kitowski. Rzeszów 1999, s. 512.

nego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Współpraca ta pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic i przewyższania skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności<sup>15</sup>.

Z kolei według glosariusza Unii Europejskiej współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę we wszystkich dziedzinach życia pomiędzy granicznymi ze sobą obszarami, regionami, władzami komunalnymi lub innymi władzami w regionach przygranicznych<sup>16</sup>. Tak więc za współpracę transgraniczną może być uznane każde wspólne działanie umacniające i rozwijające dobrosąsiedzkie kontakty między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz porozumienia i uzgodnienia, które są konieczne do realizacji tych zamierzeń. Wspólnoty regionalne i lokalne oraz struktury samorządu terytorialnego w tym procesie jednocześnie swe wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów pomimo oddzielającej je granicy<sup>17</sup>. Współpraca tego typu przebiega w myśl założenia, że granice są „bliznami historii” i w związku z tym ma ona pomagać w łagodzeniu negatywnych skutków istnienia tych granic we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz w przewyższaniu efektów peryferyjnego położenia obszarów przygranicznych, często zaniedbywanych pod względem rozwoju gospodarczego na skutek asymetrii inwestycyjnych wynikających z polityki władz państwowych.

W przytaczanej już Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych podkreśla się, że współpraca transgraniczna staje się wręcz nieodzowna. Regiony transgraniczne stają się tym samym częściami składowymi i pomostami w procesie jednoczenia się Europy. Nigdzie bardziej niż właśnie na terenach przygranicznych uwidacznia się konieczność przełamywania izolacjonistycznych i nacjonalistycznych barier. To przecież ludzie mieszkający w tej strefie w najwyższym stopniu zmuszani są do znoszenia niedogodności sytuacji przygranicznej, a więc życzeniem mieszkańców jest usunięcie przyczyn, z których wynikają ich kłopoty.

Współpraca transgraniczna prowadzi zatem do pogłębiania procesów integracyjnych w społecznościach lokalnych i regionalnych. Celami współpracy transgranicznej są między innymi:

---

<sup>15</sup> *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*. W: W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony. Polski krok do integracji*. Wrocław 2000, s. 212–220.

<sup>16</sup> M. Zieliński: *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*. W: *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*. Red. C. Mika. Toruń 1997, s. 227.

<sup>17</sup> T. Gadkowski: *Euroregiony – dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca bez barier*. W: *Przewyższanie barier w integrującej się Europie*. Red. W. Puślecki, Z. Drozdowicz. Poznań 2000, s. 234.

- zmniejszanie efektu dzielącego granicy oraz transgraniczne wykorzystanie uzupełniających się potencjałów obszarów po obu stronach granicy,
- poprawa lokalizacyjnych warunków służąca zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (zwłaszcza jakości życia) po obu stronach granicy,
- wzmacnianie sprawności funkcjonalnej i podniesienie konkurencyjności ekonomicznej głównych ośrodków rozwojowych po obu stronach granicy<sup>18</sup>.

W rezultacie przedstawionych założeń rozwoju lokalnego i regionalnego oraz współpracy transgranicznej można zauważyć ciekawą prawidłowość, że wspomniane założenia współgrają ściśle z założeniami i przesłankami rozwoju współpracy transgranicznej. Uprawnione wydaje się więc przypuszczenie, że realizowana współpraca transgraniczna stanowi czynnik dynamizujący rozwój lokalny i pośrednio regionalny na pograniczach, stając się tym samym ważnym elementem w rozwoju państw Unii Europejskiej. Jednak sam rozwój współpracy transgranicznej jest także obwarowany możliwościami, jakie tkwią w samych społecznościach lokalnych i regionalnych. Z formalnego punktu widzenia mamy tu więc do czynienia z procesami, które są wzajemnie od siebie zależne, a zarazem komplementarne.

## Istota strategii i sposoby jej budowania

Wyraz „strategia” wywodzi się od greckiego *strategos*, który powstał z połączenia dwóch pojęć: *stratos* (rozłożona obozem armia) oraz *agein* (przywództwo). Ponowne odkrycie znaczenia wyrazu „strategia” nastąpiło na początku XIX wieku w dziedzinie militarnej za sprawą wprowadzenia militarnej koncepcji strategii przez pruskiego marszałka Karla von Clausewitza<sup>19</sup>. Zagadnieniom związanym ze strategią poświęcono na przestrzeni wieków wiele opracowań naukowych, jednakże zawsze utożsamiano ją tylko ze sztuką wojenną i problemami militarnymi. Dopiero w ostatnim 30-leciu słowo „strategia” stało się popularne w takich dziedzinach aktywności ludzkiej, jak polityka i gospodarka. Samo pojęcie strategii – aczkolwiek bardzo popularne w literaturze ekonomicznej – nadal definiowane

<sup>18</sup> S. Ciołk: *Uwarunkowania rozwoju polskiego...*, s. 513.

<sup>19</sup> A. Baruk: *Nowoczesna strategia marketingowa. Aspekty strukturalne i procesowe*. Warszawa 2002, s. 13. Zob. także K. Obłój: *Strategia organizacji*. Warszawa 2001, s. 13.



jest w sposób zróżnicowany, co nie pozostaje bez wpływu na jego sens praktyczny. Obecnie wielość definicji słowa „strategia” wynika z odmienności podejść teoretycznych, różnych doświadczeń praktyków i wewnętrznego nastawienia człowieka.

Procesy globalizacji i integracji zmuszają każdą gminę do poszukiwania takich działań, które zwiększą prawdopodobieństwo powodzenia (sukcesu) i realizacji założonych celów, wydaje się zatem, że opracowanie odpowiedniej strategii może okazać się tu elementem kluczowym. Strategia nie jest ani efektem dokładnej analizy danych, ani chwilowego przebłysku geniuszu, lecz klasycznym połączeniem sztuki i wiedzy, głęboko osadzonych w realiach strategicznej triady: organizacja – nabywca – konkurent. Właśnie w tym miejscu zaczynają się problemy wymagające rozpoczęcia budowania skutecznej strategii danej organizacji<sup>20</sup>.

Strategię można analizować z różnych punktów widzenia. Z jednej strony strategia to sposób, w jaki organizacja stosuje swoje obecne i potencjalne siły, aby sprostać zmianom zachodzącym w otoczeniu, realizując przy tym własne cele<sup>21</sup>. W tej definicji podkreśla się następujące elementy:

- strategię zmieniają się zależnie od warunków panujących w otoczeniu organizacji, przy czym mogą one aktywnie wpływać na zmianę tych warunków lub podlegać procesom adaptacyjnym, w celu przystosowania się do czynników zewnętrznych, których zmiany mogą przebiegać równoległe z opracowywaniem strategii, bądź też mogą być przewidywane z wyprzedzeniem,
- strategię wyznaczają z góry sposób, w jaki można wykorzystać potencjał posiadanych i przyszłych sił, aby zrealizować wyznaczone cele,
- strategię wytyczają z góry kierunek rozwoju organizacji, muszą więc być uzupełniane lub korygowane przez środki towarzyszące,
- celem strategii jest rozbudowa długotrwałych możliwości sukcesu przez wykorzystanie przewagi konkurencyjnej.

O strategii (jako o „5P”) można również mówić wówczas, gdy, jak zwraca uwagę H. Minzberg, organizacja<sup>22</sup>:

- zmierza do określonych celów (*Plan*),
- działa we wrogim, turbulentnym otoczeniu (*Ploy*),
- dąży do utrwalenia odpowiednich wzorców i standardów (*Pattern*),
- stara się zająć odpowiednie miejsce w otoczeniu (*Position*),
- próbuje przewidzieć, co może się zdarzyć w jej otoczeniu (*Perspective*).

<sup>20</sup> W. Bień, B. Dobiegała-Korona, M. Duczkowska-Piasecka, S. Kasiewicz, Z. PierścioneK: *Skuteczne strategie*. Warszawa 1997, s. 97; K. Obłój: *Strategia sukcesu firmy*. Warszawa 2000, s. 13.

<sup>21</sup> A. Baruk: *Nowoczesna strategia...*, s. 13–14.

<sup>22</sup> J. Machaczka: *Zarządzanie rozwojem organizacji. Czynniki, modele, strategia, diagnoza*. Warszawa–Kraków 1998, s. 100.

We współczesnej organizacji można mówić o trzech różnych poziomach strategii<sup>23</sup>:

- strategii organizacji, odpowiadającej na pytanie, jaką działalnością ma zajmować się organizacja i jak ją prowadzić,
- strategii konkurencyjnej, precyzującej, jak mogą osiągnąć trwałą przewagę konkurencyjną poszczególne strategiczne jednostki wyodrębnione w organizacji,
- strategii funkcjonalnej, stanowiącej interpretację roli danego obszaru funkcjonalnego w realizacji ogólnej strategii organizacji jako całości.

Szczególne znaczenia nabiera działalność marketingowa organizacji jako jeden z jej obszarów funkcjonalnych. Staje się ona kluczowym czynnikiem sukcesu organizacji w konkurencyjnej grze rynkowej dzięki temu, że integruje i scala pozostałe obszary funkcjonalne. Dlatego niezbędne jest opracowanie strategii marketingowej spójnej z ogólną strategią organizacji. Strategia marketingowa stanowi wynikową trzech podstawowych grup czynników, wywierających zasadniczy wpływ na jej opracowanie, realizację oraz skuteczność. Do grupy tych czynników zaliczamy<sup>24</sup>:

- czynniki zewnętrzne, czyli uwarunkowania mikro- i makrootoczenia organizacji (*Environment*),
- czynniki wewnętrzne, czyli rzeczowe, osobowe, finansowe, informacyjne zasoby firmy (*Resource*),
- kulturę i klimat organizacyjny, ukształtowane pod wpływem dwóch pierwszych zbiorów elementów (*Values*).

W sytuacji, gdy organizacje starają się oceniać okazje i zagrożenia stwarzane przez otoczenie, bilansować swe mocne i słabe strony oraz realizować przedsięwzięcia, kierując się swymi potrzebami lub pragnieniami wynikającymi z uznawanych wartości, wówczas im większa jest pomiędzy tymi elementami zbieżność, tym bardziej prawdopodobny jest sukces organizacji, a w konsekwencji skuteczniejsza jego strategia<sup>25</sup>.

W ogóle istota skutecznej strategii, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z organizacjami profitowymi, czy *non profit* (występującymi właśnie na obszarach transgranicznych), polega na tym, że tworzy ona unikatowość organizacji i pozwala zarówno jej pracownikom, jak i aktorom otoczenia w sposób wyraźny odróżnić daną organizację od pozostałych.

Budowanie strategii gmin przygranicznych składa się z zespołu czynności, które obejmują formułowanie długofalowych celów i określenie etapów działania służących osiągnięciu tych celów. W konsekwencji, strategia

<sup>23</sup> A. Baruk: *Nowoczesna strategia...*, s. 14.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 14–15. Zob. również J. Machaczka: *Zarządzanie rozwojem...*, s. 100–102.

<sup>25</sup> J. Machaczka: *Zarządzanie rozwojem...*, s. 102.

ta jest sformalizowanym zapisem celów i działań strategicznych wyrażającym się w postaci planu rozwoju, który może zawierać różne warianty rozwiązań strategicznych. Szczególnie ważne jest tu:

- definiowanie strategii jako procesu dynamicznego i otwartego (rozwój lokalny postrzegany jako proces zdolności rozwojowych),
- uwzględnianie roli i organizacji danych społeczności lokalnych jako podmiotów,
- uwzględnianie komplementarności i synergii działań,
- konsekwentna realizacja zadań i koncentracja uwagi na ich ograniczonej liczbie,
- spójne i harmonijne wykorzystywanie miejscowych zasobów, wartości, uruchamianie rezerw<sup>26</sup>.

Strategie rozwoju gmin postrzegane są zatem jako proces tworzenia środowisk, w których ma szanse rozwijać się drobna i średnia przedsiębiorczość oraz pojawiać się kapitał zagraniczny. Równoległe dzięki strategiom tworzone są trwałe ramy do współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, a także alternatywne bieguny rozwoju i przedsięwzięć rozwojowych. Strategie pozwalają transferować wiedzę i informacje między władzami a społecznościami, katalizując tym samym doskonalenie efektywności, konkurencyjności i jakości. Innymi korzyściami płynącymi z posiadania strategii są także lepsze możliwości aktywnego procesu dostosowywania się do przewidywanych zmian w otoczeniu i skuteczniejszego zintegrowanego kierowania zasobami<sup>27</sup>.

Budowanie strategii w gminach i regionach nie jest sprawą prostą, a ryzyko popełnienia błędu tym większe, im bardziej złożona struktura danej jednostki oraz bardziej zależna od otoczenia. Stąd budowanie przemysłanych strategii na obszarach przygranicznych pozwala wykorzystywać istniejące szanse mimo zakwalifikowania tych obszarów peryferyjnych do grupy obszarów problemowych.

Strategie rozwoju ze względu na ich charakter można podzielić na różne kategorie. Pierwszą z nich stanowią strategie, w których uwzględnia się powiązania z otoczeniem. W tej grupie wyróżniono strategie otwarcia opierające się na zwiększaniu funkcji ponadlokalnych oraz przeciwną jej strategię zamknięcia maksymalnie wykorzystującą zasoby tkwiące wewnątrz jednostki.

Drugą kategorię stanowią te strategie, w których kładzie się nacisk na rozwój różnych dziedzin życia gospodarczego. Wśród nich wyróżniono: strategie ekorozwoju polegające na dostosowaniu modelu gospodarczego do

---

<sup>26</sup> E. Nowińska: *Strategie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Poznań 1997, s. 45.

<sup>27</sup> D. Hübner: *Regionalne programy rozwoju instrumentem przebudowy strukturalnej*. „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 2–3, s. 7–15.

uwarunkowań przyrodniczych, strategii modernizacji polegające na wprowadzaniu najnowszych technologii oraz strategii rewitalizacji będące próbą wykorzystywania walorów wyjątkowości, niepowtarzalności i malowniczości danych gmin<sup>28</sup>.

Budowanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego na obszarach przygranicznych może przynosić wiele korzyści w postaci<sup>29</sup>:

- harmonizowania działań sektora publicznego po obu stronach granicy,
- szans wykorzystania różnych źródeł finansowania inwestycji wspólnych, przerastających możliwości wspólnot lokalnych,
- kontynuowania harmonijnego rozwoju,
- szans na niwelowanie zagrożeń,
- skrócenia czasu osiągnięcia celów,
- zmniejszenia kosztów osiągnięcia celów,
- racjonalizacji działań na styku z otoczeniem regionalnym, krajowym i międzynarodowym,
- możliwości ciągłego monitorowania procesów rozwojowych i wprowadzania zmian,
- racjonalizacji wyboru decyzji,
- wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń i zwiększenia skuteczności ich zapobiegania,
- tworzenia warunków do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości,
- transferu wiedzy i informacji między współpracującymi,
- możliwości zbadania własnej konkurencyjności na innych rynkach,
- źródła wiedzy o regionie dla potencjalnych inwestorów,
- szans wymiany kulturalnej, naukowej i turystycznej,
- tworzenia integracyjnych ośrodków naukowych i kulturalnych,
- prowadzenia racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi,
- wykorzystywania wzajemnych doświadczeń w zakresie planowania rozwoju.

## Etapy tworzenia strategii

W literaturze przedmiotu znajduje się wiele ujęć analizujących proces tworzenia strategii. W niniejszej części opracowania przedstawię jedynie ogólne ramy tego procesu.

<sup>28</sup> E. Nowińska: *Strategie rozwoju gmin...*, s. 46–47.

<sup>29</sup> Z. Przybyła: *Strategia rozwoju gminy*. W: *Programowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*. Red. B. Winiarski. Warszawa 1994, s. 164–173, na podst. E. Nowińska: *Strategie rozwoju gmin...*, s. 48–49.

Proces budowania strategii, a szerzej proces zarządzania strategicznego, można rozpatrywać, zdaniem niektórych badaczy, w dwóch głównych fazach:

- formułowania strategii, na którą składa się identyfikacja problemów strategicznych, diagnoza i planowanie strategiczne,
- implementacji strategii i jej kontroli.

Pokrywają się one w zasadzie z koncepcją, którą zaproponowała Ewa Nowińska. Autorka dzieli proces budowania strategii na siedem etapów głównych<sup>30</sup>. Podstawą formułowania strategii gmin jest identyfikacja problemów strategicznych i diagnoza strategiczna. Na początku należy przyjąć pewien model odniesienia teoretyczno-metodologicznego, a więc system ocen i wartości, filozofię, poczucie społecznej odpowiedzialności, metodykę. Chodzi więc o wieloaspektową i możliwie najdokładniejszą analizę gospodarczą gminy, w której dodatkowo uwzględni się warunki mikro- i makroekonomiczne po drugiej stronie granicy. Jest to często zadanie niezwykle trudne, przeszkodą bowiem w sformułowaniu wniosków mogą być niejednolite zasady prowadzenia statystyk.

W drugim etapie przeprowadza się analizę strategiczną gminy, która polega na analizie szans i zagrożeń według różnych kryteriów, między innymi innowacyjności i mobilności zasobów. Należy również uwzględnić obowiązujące przepisy prawne po obu stronach granicy. Identyfikacja problemów strategicznych, które określić można jako trudności rozwiązania zadań teoretycznych, metodologicznych, praktycznych związanych z cyklem zarządzania, polega na poszukiwaniu i określaniu stanów niewiedzy. Punktem wyjścia może być ustalenie stopnia zgodności pomiędzy stanem pożądanym a rzeczywistym na obszarze zarządzania strategicznego. Możemy tu mieć do czynienia z takimi na przykład kategoriami stanów niewiedzy: Na czym polega stan rzeczywisty? Jak mogę opisać stan pożądanym? Czy występuje różnica między stanem pożądanym a rzeczywistym? Jaki jest rozmiar tej różnicy? Jakie są przyczyny i skutki tej różnicy? Jak oceniam brak różnicy między stanem pożądanym a rzeczywistym? Jak należy zareagować?

Trzeci etap to opracowywanie scenariuszy rozwoju gminy, które wskażą możliwości zaistnienia pewnych warunków determinujących rozwój gminy w przyszłości i jej funkcjonowanie w otoczeniu.

Diagnoza strategiczna pozwoli zatem ustalić pozycję strategiczną i perspektywę strategiczną gminy na podstawie diagnozowania otoczenia i wnętrza gmin i relacji między nimi; diagnozowanie ciągle w czasie: przeszłość – teraźniejszość – przyszłość; diagnozowanie ze względu na wyma-

---

<sup>30</sup> H. Witczak: *Metodyka podstaw formułowania strategii przedsiębiorstwa*. W: *Instrumenty zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*. Red. T. Mendel. Poznań 1995, s. 73–88. Por. E. Nowińska: *Strategie rozwoju gmin...*, s. 50–53.

gania strategiczne. Analiza otoczenia pozwala ustalić, jak jego czynniki: ekonomiczne, technologiczne, polityczne, prawne, społeczno-kulturowe mogą w bezpośredni lub pośredni sposób wpływać na osiąganie celów strategicznych. Istotne na tym etapie budowania strategii jest, by nie zagłębiać się zbyt w szczegóły, lecz koncentrować się na kwestiach rzeczywiście ważnych. Zwłaszcza należy starać się wcześniej dostrzegać zmiany i prawidłowo szacować ich wpływ na rozwój gminy. Natomiast analiza sytuacji wewnętrznej gminy oznacza przede wszystkim pozyskiwanie informacji dotyczących: realizowanej obecnie przez nią polityki; sytuacji finansowej; pozycji wśród innych gmin; badania i rozwoju; organizacji procesów rządzenia i samych posiadanych zasobów ludzkich.

Niezwykle istotnym etapem jest formułowanie misji i celów rozwoju gminy, po którym następuje kolejny, piąty etap polegający na opracowywaniu, ocenie i wyborze wariantów strategicznych na przykład na podstawie analizy SWOT<sup>31</sup>.

Wiedza co do przyszłych celów gminy oraz strategiczny program działania stanowią podstawę i punkt wyjścia oszacowania zasobów. Przede wszystkim należy określić słabe strony w porównaniu ich z innymi podmiotami w życiu lokalnym i regionalnym. Obowiązują tu następujące kroki:

- określenie profilu głównych zasobów i możliwości gmin w obszarach finansowym, rzeczowym, organizacyjnym, ludzkim oraz technologicznym;
- określenie, jakie kluczowe wymogi w przedstawionych obszarach stawiają przed sobą inni uczestnicy życia publicznego;
- porównanie kluczowych elementów rynku, w którego obrębie działa gmina z profilem jej głównych zasobów, a więc tych, na których efektywna strategia może być oparta, a jej słabości przewyżnione;
- porównanie swoich słabych i mocnych stron ze słabymi i mocnymi stronami innych podmiotów i określenie, które z własnych zasobów i możliwości są wystarczające do podjęcia skutecznej współpracy, i które własne słabości należy przewyżnić.

W planowaniu strategicznym można wyodrębnić dwie części: generowanie opcji strategicznych i podejmowanie decyzji strategicznych. Jego istotę wyrażają następujące cechy, zgodne z którymi planowanie:

- jest podejściem kompleksowym, łączącym proces decyzyjny z analityczno-projekcyjnym wymiarem funkcji planowania;
- konkretyzuje i uściśla cele gmin;
- powinno się wyróżniać kreatywnością, innowacyjnością i adaptacyjnością;
- reprezentuje orientację „na zewnątrz”, określoną przez realizowanie potrzeb i oczekiwań partnerów, oraz pozycję gminy w otoczeniu;

---

<sup>31</sup> Nazwa SWOT jest akronimem angielskich słów: *strenghts* (mocne strony), *weaknesses* (słabe strony), *opportunities* (szanse) i *threats* (zagrożenia).

- jest na ogół planowaniem długookresowym;
- jest czynnikiem integrującym programy i plany funkcjonalne.

Wreszcie w etapie szóstym ocenia się wszystkie możliwe warianty i wybiera ten, który jest najbardziej optymalny.

Ostatecznie po sporządzeniu, na podstawie planu strategicznego, odpowiednich planów operacyjnych i programów realizacji założeń, strategia może być stopniowo wprowadzana w życie. W tym ostatnim etapie nie wolno zapominać o permanentnej kontroli realizacji strategii. Należy śledzić, czy realizacja przebiega zgodnie z planem i czy osiągnięte rezultaty są takie, o jakie chodziło podczas jej opracowywania.

### Specyfika organizacji *non profit* jako możliwej platformy działań realizowanych na terenach przygranicznych

Na obszarach przygranicznych, gdy rozważamy rozwój lokalny i pośrednio regionalny, nierzadko mamy do czynienia właśnie z *non profit organizations*, czyli organizacjami niedochodowymi. Między innymi euroregiony, jako przykład wysokoinstytucjonalizowanej współpracy transgranicznej, mogą być zakwalifikowane do takiej grupy organizacji. Zasadna wydaje się zatem konieczność wyjaśnienia, na czym polega specyfika tworzenia strategii w tego typu organizacjach.

Wśród różnorodnych organizacji wyróżnia się grupę organizacji, które wyznaczają sobie głównie cele ekonomiczne i są nastawione na osiągnięcie zysku, oraz grupę organizacji, które nie są zorientowane na osiągnięcie zysku, a cele ich działania mają charakter społeczny. Pierwsze z nich w literaturze przedmiotu określa się jako *profit organizations*, czyli organizacje dochodowe, drugie z kolei jako *non profit organizations*, czyli organizacje niedochodowe<sup>32</sup>.

Każdemu z nas, gdy mówimy o strategiach organizacji w ogóle, nasuwa się na myśl taka działalność, która pozwala uzyskiwać korzyści ekonomiczne, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność gospodarczą. Powstaje jednak pytanie, czy zawsze tak musi być. Okazuje się, że nie, strategie bowiem jako uniwersalna koncepcja działa-

---

<sup>32</sup> Taki podział wywodzi się z literatury zagranicznej. Warto zaznaczyć, że funkcjonują także odpowiednio inne określenia, a mianowicie *business organizations* i *non business organizations*. Organizacje funkcjonujące na pograniczach jako tzw. euroregiony mogą być właśnie zakwalifikowane jako organizacje *non profit*.

nia mogą być z pożytkiem wprowadzane także w organizacjach niedochodowych (*non profit*), których aktywność przejawia się głównie w sferze usług społecznych i publicznych. Podkreślić jednakże należy fakt, że określenie „organizacja niedochodowa” nie oznacza, że organizacje te muszą przynosić straty i być deficytowe. Rozumieć to należy raczej w kategoriach celu i przedmiotu działania tych organizacji<sup>33</sup>.

W nowoczesnych społeczeństwach zakres i przedmiot działania tego typu organizacji jest szeroki i obejmuje<sup>34</sup>:

- stowarzyszenia religijne, Kościoły, związki wyznaniowe, sekty,
- organizacje społeczne, sportowe, bractwa,
- organizacje kulturalne oraz stowarzyszenia artystów i twórców,
- edukację (prywatne szkoły i uniwersytety i instytucje),
- związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i inne stowarzyszenia zawodowe,
- organizacje charytatywne i fundacje,
- organizacje ochrony zdrowia, szpitale, domy opieki,
- organizacje zaangażowane w obronę praw człowieka, środowiska, konsumenta i mniejszości narodowych,
- sferę działalności politycznej (partie i organizacje polityczne).

Na przykładzie przedstawionego katalogu widać wyraźnie, że cele organizacji *non profit* formułowane są w kategoriach społeczno-ekonomicznych co oznacza nienastawianie się na maksymalizację zysku, lecz służenie ludziom w procesie zaspokajania społecznie ważnych potrzeb. Te organizacje wypełniają przestrzeń między polem biznesu a polem działań sektora publicznego, dlatego nie ma się co dziwić, że znajdują się w sytuacji konkurencyjnej i muszą sięgać po różnorakie narzędzia marketingowe w budowaniu strategii<sup>35</sup>.

Klasyfikacja i systematyka organizacji *non profit* jest bardzo utrudniona właśnie ze względu na szeroki zakres działalności pozagospodarczej i wielką różnorodność możliwych form tych organizacji. Przyjmuje się, że te organizacje niedochodowe różnią się między sobą w zależności od przedmiotu działania, źródeł finansowania, sposobu zarządzania i form własności<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*. PWE. Warszawa 2000, s. 662.

<sup>34</sup> P. Kotler, A.R. Andreasen: *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*. Englewood Cliffs. N.J. 1991, za: T. Kramer: *Podstawy marketingu*. Warszawa 2000, s. 226.

<sup>35</sup> T. Kramer: *Podstawy marketingu...*, s. 226–227.

<sup>36</sup> B. Iwankiewicz-Rak: *Marketing organizacji nonprofit – główne cechy*. W: *Marketing w usługach*. Red. J. Garczarczyk, K. Rogoziński. Poznań 1994, za: L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 663.



Kryterium o istotnym znaczeniu z punktu widzenia marketingowego jest przedmiot działania, którym mogą być: usługi (zaspokajanie różnorodnych potrzeb społecznych), osoba (wywoływanie i utrwalanie uwagi, zainteresowania i preferencji odbiorców wobec osoby), idea (przekonywanie do określonych idei), organizacja (wpływanie na akceptowanie celów organizacji).

Źródła finansowania organizacji nieochodowych także są różne. Mogą one świadczyć usługi bezpłatnie, częściowo odpłatnie, odpłatnie lub stosować opłaty symboliczne. Wśród źródeł finansowania wylicza się również subsydia państwowe lub lokalne, fundacje, kapitał prywatny, darowizny, przywileje finansowe (np. zwolnienia z opłat, ulgi, fundusze strukturalne Unii Europejskiej).

W zależności od przyjętej formy organizacyjnej, organizacje nieochodowe mogą być zarządzane przez zarząd profesjonalny, powoływany przez organ nadrzędny, lub zarząd społeczny, wyłoniony spośród członków organizacji lub jej sympatyków.

Z kolei z punktu widzenia form własności organizacje nieochodowe mogą działać w sektorze publicznym, prywatnym lub na granicy tych sektorów<sup>37</sup>.

Niezależnie od wspomnianego zróżnicowania form organizacji nieochodowych można wskazać na pewne cechy charakterystyczne<sup>38</sup>. Po pierwsze, zróżnicowanie kontrahentów, wśród których wyróżniamy sponsorów oraz beneficjentów (klientów). Po drugie, wielorakość celów, które dodatkowo cechują się znacznie mniejszym stopniem precyzji niż w zwykłych przedsiębiorstwach. Po trzecie, charakter oferty, która jest z reguły świadczeniem niematerialnym. Po czwarte, presja społeczna, która w przypadku organizacji *non profit* jest silniejsza niż w innych przypadkach, co wiąże się ze sposobem ich finansowania. Wreszcie ostatnim elementem charakteryzującym jest dualne zarządzanie, które wynika z tego, iż w wielu organizacjach sposób funkcjonowania jest kształtowany przez dwie grupy osób: zatrudnionego personelu administracyjnego oraz profesjonalistów związanych z ideą funkcjonowania danej organizacji, co niejednokrotnie może stwarzać sytuacje konfliktowe w zarządzaniu organizacją<sup>39</sup>.

Specyfika organizacji nieochodowych powoduje również, że można wyodrębnić cztery kategorie konsumentów<sup>40</sup>:

<sup>37</sup> L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 664.

<sup>38</sup> Ch.H. Lovelock, Ch.B. Weinberg: *Marketing for Public and Non-Profit Managers*. New York 1984, s. 31 i nast. Za: L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 664.

<sup>39</sup> L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 665.

<sup>40</sup> B. Iwankiewicz-Rak: *Marketing organizacji...*, s. 665.

- klientów, czyli tą część konsumentów, która korzysta ze świadczonych usług organizacji, zaspokajając swoje potrzeby indywidualne lub zbiorowe,
- kuratorów, czyli kierujących pośrednio organizacjami, którzy jako cel nadrzędny traktują sukces owej organizacji (np. członkowie rad nadzorczych, członkowie Rad Euroregionów),
- publiczność, czyli tę aktywną część społeczeństwa, która swymi działaniami przyczynia się do rozwoju organizacji (np. fundatorzy, sympatycy),
- społeczeństwo, czyli tę grupę osób, która jest beneficjentem wszelkich efektów działań tej organizacji.

Kolejnym ważnym elementem, na jaki warto zwrócić uwagę podczas analizy organizacji *non profit* są przesłanki stosowania zabiegów marketingowych. Na pewno wynika to z posiadania przez nie swoich odbiorców, czyli po prostu konsumentów. Również organizacje te są zainteresowane określoną reakcją tychże odbiorców, która powinna z jednej strony sankcjonować celowość i zasadność istnienia organizacji, a z drugiej – nie powinna być wymuszona. Obecnie działania wielu organizacji nonprofitowych ograniczają się do niektórych form promocji, na przykład reklam. Bardzo trudno jest, jak widać, przełamać pewną barierę psychologiczną i uświadomić sobie, że nie ma nic złego w myśleniu o tego rodzaju działalności w kategoriach produktu, jego dostępności i przydatności dla określonych segmentów nabywców<sup>41</sup>.

Jak już wcześniej wspomniałem, organizacje nonprofitowe mają przede wszystkim do czynienia z dwiema odrębnymi grupami podmiotów, czyli z donatorami (sponsorami) oraz z odbiorcami oferty. Obydwie te grupy jako swoiste segmenty klientów wymagają przygotowania odrębnych programów marketingowych.

Jeśli chodzi o powiązanie organizacji z donatorami, to za przekazane środki finansowe, pracę lub czas donatorzy oczekują podniesienia w przyszłości swego statusu społecznego, rekompensaty finansowej lub po prostu popierają idee i pracę danej organizacji, nic w zamian nie oczekując. Celem zatem strategii marketingowej wobec donatorów jest zaspokajanie ich specyficznych potrzeb, u podstaw których mogą leżeć wyróżnione motywy ich działania. Zatem kluczem do ułożenia prawidłowej strategii jest dokładne poznanie tych motywów. Natomiast rynek konsumentów usług świadczonych przez organizacje niedochodowe jest bardzo zróżnicowany i dlatego panuje potrzeba stosowania licznych kryteriów jego segmentacji (np. kryterium dochodowe, demograficzne, psychologiczne, zawodowe, geograficzne)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> M. Pluta-Olearnik: *Marketing usług. Idee. Zastosowania*. Warszawa 1994, s. 110–111.

<sup>42</sup> Czasami wymienione kryteria są niewystarczające i trzeba poszukiwać innych. Zob. szerzej: *ibidem*, s. 113.

Wybór tych kryteriów ma istotny wpływ na określenie strategii kształtowania produktu tych organizacji oraz wykorzystanie pozostałych elementów strategii: ceny, dystrybucji, promocji itp.

Elementem strategii w organizacjach niezorientowanych na zysk jest również planowanie, kształtowanie i rozwój oferty. W tym właśnie aspekcie widać podobieństwo do działalności organizacji dochodowych, gdyż konieczne jest podejmowanie decyzji dotyczących rodzaju produktu/usługi oferowanych rzeczywistym i potencjalnym nabywcom, cech charakterystycznych oferty oraz jej dodatkowych atrybutów<sup>43</sup>.

Znacznie trudniejszym zadaniem jest planowanie produktu dla donatorów. W tej sytuacji organizacje zabiegają o pieniądze lub wkład pracy potencjalnych sponsorów, określając przy tym potencjalne korzyści, jakie mogą w zamian uzyskać. Ważną rolę w budowaniu strategii organizacji niedochodowych odgrywają także dodatkowe atrybuty w postaci charakterystycznych znaków organizacji (np. symboli). Nieodzownym elementem strategii jest także promocja różnicowana ze względu na dwie grupy adresatów: konsumentów i donatorów. Uzyskanie wsparcia finansowego lub rzeczowego wymaga często osobistych zabiegów przedstawicieli organizacji niedochodowych, rozpowszechniania informacji o przedsięwzięciach w środkach masowego przekazu czy też przygotowanie reklamy właśnie z myślą o sponsorach. W ogóle reklama jest głównym narzędziem promocji, które zyskuje na znaczeniu w systemie komunikowania się organizacji niedochodowych z otoczeniem. Nie mniej ważnym narzędziem jest *publicity*, czyli każda informacja dotycząca organizacji, osób z nią związanych lub jej oferty, ukazująca się nieodpłatnie w środkach masowego przekazu. Trzeba jedynie pamiętać, że wadą tego środka promocji jest niemożność sprawowania kontroli nad rozpowszechnianymi informacjami.

Stosowanie marketingu zależy oczywiście od typu organizacji, ale również od dwóch podstawowych czynników, a mianowicie: charakteru relacji organizacji z jej otoczeniem oraz efektu działalności dostarczanego klientom<sup>44</sup>.

Oceniając charakter relacji organizacji z otoczeniem, musimy wziąć pod uwagę zakres finansowania zewnętrznego. Bardzo często bowiem zewnętrzne instytucje finansujące mogą tworzyć określone ograniczenia, na przy-

---

<sup>43</sup> Rodzaj, cechy i atrybuty oferty są integralnie związane z charakterem organizacji. Na przykład w teatrze podstawowym „produktem” jest spektakl, „cechy” teatru wiążą się zaś z jego linią repertuarowo-stylistyczną i osiągniętym poziomem artystycznym, natomiast za „atomybuty” działalności można uznać z jednej strony *image* teatru, a z drugiej – różnorodne działania parateatralne (m.in. usługi artystyczne na rzecz środowiska, usługi reklamowe itp.). M. Pluta-Olechnik: *Marketing usług...*, s. 114.

<sup>44</sup> P. Kotler, A.R. Andreasen: *Strategic Marketing...*, s. 19, na podstawie L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 666.

kład procedury prowadzenia działalności, wyznaczania odbiorców, do których działalność ma być kierowana. Implikuje to również sytuację, w której mamy do czynienia z „dublowaniem” działalności marketingowej, organizacje nieochodowe bowiem muszą z jednej strony formułować strategię pozyskiwania środków (od swoich sponsorów i fundatorów), a z drugiej – strategię alokacji środków (do rzeszy odbiorców korzystających z usług).

Z kolei zakres, w jakim funkcjonowanie organizacji nieochodowych podlega stałej publicznej ocenie, powodować także może istotne ograniczenie możliwości wyboru kierunku działalności marketingowej. W wyniku takiej oceny można pomijać pewne obszary działalności lub grupy odbiorców, jak też unikać konfrontacji z określonymi innymi organizacjami nieochodowymi.

Niezwykle istotny jest również sposób postrzegania marketingu przez członków organizacji lub głównych sponsorów. Pomoc wolontariuszy to także ważny element tego czynnika relacji organizacji z otoczeniem. Pamiętać bowiem należy, iż znaczna część organizacji nieochodowych opiera swą działalność na aktywnym udziale wolontariuszy, co może mieć wiele ważnych konsekwencji dla prowadzonej działalności<sup>45</sup>. Z kolei w grupie czynników oceniających efekty działalności organizacji *non profit* należy wskazać przede wszystkim sprzedaż pewnej idei, którą jest doprowadzenie do transakcji wymiennej między organizacją a jej konsumentami. Charakter tego, co poświęcają konsumenci, może być różny. Mogą to być koszty materialne, porzucenie starych wartości, poglądów, zachowań, idei czy też strata czasu i energii. W zamian za takie poświęcenie konsumenci otrzymują pewne korzyści, które również mogą przybierać różne formy. Z jednej strony mogą to być korzyści o charakterze materialnym, z drugiej – korzyści w postaci usług lub korzyści o charakterze społeczno-psychologicznym<sup>46</sup>.

Nieunikniona konieczność dostosowania się organizacji nieochodowych do działania w warunkach rynkowych wiąże się z budowaniem skutecznych strategii. Kluczem do sukcesu jest przełamywanie barier psychologicznych i spojrzenie na ofertę tych organizacji jak na produkt, który ma być sprzedawany. Wiele z działań, jakie obowiązują podczas tworzenia strategii organizacji zorientowanych na zysk, można przenieść na grunt organizacji nieochodowych, ale jednocześnie trzeba pamiętać o specyfice każdej organizacji z osobna.

---

<sup>45</sup> Na podstawie L. Grabarski, I. Rutkowski, W. Wrzosek: *Marketing...*, s. 667–668.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 669.

## Przykład realizowanych działań na pograniczu polsko-niemieckim

Strategią rozwoju lokalnego określamy długofalową koncepcję rozwoju, która wyznacza cele, jakie gmina przed sobą stawia, oraz sposoby ich realizacji. Jest to w pewnym sensie zarysowanie jutra gminy, określanej jako mikroregion i wspólnota mieszkańców. Niestety, dotychczas mało gmin dopracowało się tak rozumianej strategii, a większość tak nazywanych dokumentów to raczej reakcja na zachodzące wydarzenia niż próba ich świadomego kreowania. Proponowane dokumenty charakteryzują się zbyt ogólnym i nazbyt obszernym zestawem „pobożnych życzeń”, a przecież musimy pamiętać o koszcie alternatywnym, gdy dokonujemy pewnych wyborów. W praktyce działania gmin przygranicznych były raczej próbą utrzymania się na fali zachodzących po 1989 roku zmian<sup>47</sup>.

Pierwszą strategią realizowaną na pograniczu polsko-niemieckim, a po części również z uwzględnieniem pogranicza polsko-czeskiego, można określić jako **strategię bazarową**. Zaznaczyć należy, że była ona wynikiem zmian sytuacji politycznej, a nie efektem świadomych decyzji władz lokalnych. W wyniku zjednoczenia Niemiec pojawiła się nagle po stronie polskiej i czeskiej możliwość uzyskania dużych dochodów z handlu z Niemcami. Po stronie polskiej ukształtowała się nieformalna strefa wolnego handlu<sup>48</sup>. Była to swoista akumulacja, w stosunkowo krótkim czasie, znacznego kapitału. Działania władz gmin polegały głównie na próbach uporządkowania tego zjawiska i poddania go kontroli przez wyznaczenie terenów handlowych i pobieranie opłat targowych.

Jednakże w wyniku stopniowego wyrównywania się cen detalicznych po obu stronach granicy strategia ta staje się coraz mniej atrakcyjna, choć niemieccy klienci zwracają uwagę na korzystniejszą relację cen usług, co stanowić może szansę przedłużenia tej strategii. Poza tym strategia ta miała od początku kruche podstawy i uzależniona była od decyzji podejmowanych przez władze niemieckie w sprawie przejść granicznych.

<sup>47</sup> Z. Świątkowski: *Ekonomiczne strategie gmin przygranicznych*. W: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej – kontynuacje*. Red. L. Gołdyka. Zielona Góra 1999, s. 291.

<sup>48</sup> R. Szul: *Restrukturyzacja regionów Polski na tle tendencji międzynarodowych*. W: *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*. Red. B. Jałowiecki, A. Kukliński. Warszawa 1991, s. 94, na podstawie: Z. Świątkowski: *Ekonomiczne strategie...*, s. 291.

Wraz z powstaniem strategii bazarowej podjęto po stronie niemieckiej również próby wylansowania strategii *maquiladores*<sup>49</sup>, która zdaniem niektórych ekonomistów i polityków mogłaby zostać przeniesiona na pogranicze polsko-niemiecko-czeskie. Zwolennicy widzieli analogię zjawisk i procesów historycznych, społecznych i gospodarczych na obu tak bardzo odległych od siebie obszarach. Urzeczywistnienie koncepcji odbywałoby się z udziałem niemieckich firm po polskiej i czeskiej stronie granicy. Program *maquiladora* oprócz elementów niewątpliwie pozytywnych zawiera także wiele negatywnych, które znamy z doświadczeń amerykańsko-meksykańskich, na przykład podatki z produkcji w przedsiębiorstwach ściągają wyłącznie Amerykanie, wkład przedsiębiorstw meksykańskich wynosi około 2%, a transfer nowoczesnych technologii jest na razie tylko życzeniem strony meksykańskiej. Mimo wszystko zwolennicy przeniesienia tego mechanizmu na grunt rodzimy uważali, że gospodarcze ożywienie zmniejszy liczbę bezrobotnych oraz przyczyni się do wypracowania powszechnie akceptowanych podstaw prawnych do działalności gospodarczej. To spowoduje złagodzenie różnic ekonomicznych, co z kolei zapobiegnie tworzeniu się niekorzystnych barier i napięć<sup>50</sup>. Powinno się jednak pamiętać, iż zasadniczym celem w zakresie planowania i restrukturyzacji regionów ma być stworzenie „transgranicznego zintegrowanego regionu gospodarczego”. Wydaje się zatem, że mechanizm *maquiladora* nie jest odpowiednim instrumentem realizacji tej idei. Pogląd, jaki wyraził w czasie polsko-niemieckiej sesji gospodarczej w marcu 1995 roku senator Pieroth z Berlina, zajmujący się finansami, że oto nie ma nic lepszego niż sąsiedztwo między wysoko rozwiniętym technologicznie Zachodem i tanim producentem, jakim jest Wschód, nie zyskał powszechnego uznania. Kwestionowano również przydatność kreowania strefy *maquiladora*, do której dostarczane byłyby wytwarzane w Niemczech elementy i po ich zmontowaniu reeksportowane na teren Niemiec. Wydaje się, że ma rację Stefan Krätke, pisząc, iż „ekonomiczna polityka regionu granicznego w swoich głównych założeniach winna być nastawiona na to, aby podnosić regionalną zdolność do modernizacji i regionalne kompetencje, na rozwijanie transgranicznych struktur innowacyjnych”<sup>51</sup>. Jednakże mimo różnych zastrzeżeń pewne założenia *maquilado-*

<sup>49</sup> Był to program realizowany z dużym powodzeniem na pograniczu Meksyku i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

<sup>50</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony...*, s. 86; zob. szerzej C. Osekowski, H. Szczegół: *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989-1997)*. Zielona Góra 1999, s. 81-82.

<sup>51</sup> S. Krätke: *Probleme und Perspektiven der deutsch-polnischen Grenzregion*. In: *Grenze der Hoffnung. Geschichte und Perspektiven der Grenzregion an der Oder*. Hrsg. H. Schulz, A. Nothnagle. Postdam 1996, s. 191, 203, za: P. Dobrowolski: *Euroregiony jako forma współpracy gospodarczej i politycznej Polski z sąsiadami (wy-*

ra, choć program nigdy w całości nie zaczął być wdrażany, znalazły się w późniejszej praktyce przygranicznego współdziałania.

Sukces odniosła kolejna wniesiona na pogranicze przez stronę niemiecką strategia, którą można określić jako **strategię pomocową**. Celem jej było uzyskanie środków pomocowych z Brukseli i Bonn, co wiązało się z koniecznością rozwinięcia współpracy transgranicznej. W wyniku dwustronnych porozumień polsko-niemieckich na pograniczu obu państw istnieją dziś 4 struktury euroregionalne (Nysa, Nysa – Sprewa – Bóbr, Pro Europa Viadrina i Pomerania)<sup>52</sup>. Początki współpracy były burzliwe, ale obiektywnie należy stwierdzić, z perspektywy kilku lat, iż współpraca ta mimo istniejących barier przynosi wiele korzyści polskim regionom przygranicznym.

Oczywiście koncepcja euroregionów to nie wytwór polsko-niemieckiego czy niemiecko-czeskiego pogranicza, ta forma współpracy bowiem jest znana i realizowana w Europie Zachodniej już od wielu lat. Jednakże pamiętać trzeba, że euroregiony polsko-niemieckie mają swoją specyfikę<sup>53</sup>, która determinowana jest głównie przez istniejące dysproporcje poszczególnych jego części w poziomie życia i rozwoju gospodarczego. Strona niemiecka do momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej znajdowała się w korzystniejszym położeniu niż polska i czeska, gdyż nie tylko mogła liczyć na znaczne dotacje w ramach środków strukturalnych Unii Europejskiej, jak na przykład program INTERREG, ale również na wysoką pomoc z budżetu federalnego RFN. Wszystko to powodowało, że utrzymywały się dysproporcje w rozwoju gospodarczym na korzyść strony nie-

---

*brane problemy*). W: *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*. Red. B. Łomiński, M. Stolarczyk. Katowice 1998, s. 316 i nast.

<sup>52</sup> W rezultacie partnerskich ustaleń na pograniczu zachodnim działają dzisiaj 4 euroregiony (w nawiasach umieściłem daty ich ostatecznego utworzenia): Euroregion Nysa (21 grudnia 1991 r.) – z udziałem strony czeskiej; Euroregion Sprewa – Nysa – Bóbr (21 września 1993 r.); Euroregion Pro Europa Viadrina (21 grudnia 1993 r.); Euroregion Pomerania (15 grudnia 1995 r.).

<sup>53</sup> W zasadzie każde z pograniczy Polski ma swoją specyfikę, która wynika nie tylko z czynników natury geograficznej, ale przede wszystkim z uwarunkowań społeczno-politycznych. Różnorodność terenów pogranicznych implikuje zatem konieczność indywidualnego podejścia do istniejących problemów i próby stworzenia odpowiedniej strategii działania. Inicjatywy przenoszenia rozwiązań, jakie okazały się skuteczne na jednych obszarach, należy oceniać z wielką ostrożnością. To prawda, że niektóre pomysły mogą być bardzo przydatne i warto je wykorzystywać, lecz należy przy tym wykazywać się szeroko rozumianą troską o adekwatność metod i środków działania do specyfiki obszaru. Dlatego moim zdaniem tak korzystne byłoby opracowanie synkretycznych strategii na obszarach transgranicznych (np. strategii poszczególnych euroregionów), które byłyby skorelowane ze strategiami gmin, powiatów i województw.

mieckiej, które stwarzały wręcz sytuacje swoistego uzależnienia strony polskiej od partnera zza Odry.

Nowy podział administracyjny kraju wprowadzony w 1999 roku spowodował, że partnerem około 1-milionowego województwa lubuskiego (73 osoby/1 km<sup>2</sup>) jest 2,6-milionowa Brandenburgia (90 osoby/1 km<sup>2</sup>) wraz ze stolicą Niemiec – Berlinem (3,5 mln mieszkańców). Jeśli chodzi natomiast o gminy leżące bezpośrednio przy granicy, to również tu odzwierciedla się większa gęstość zaludnienia po stronie niemieckiej (120–150 osób/1 km<sup>2</sup>) niż polskiej (12–18 osób/1 km<sup>2</sup>).

W tej sytuacji ważnym działaniem powinno być opracowanie strategii marketingowej pozwalającej gminie skutecznie konkurować na rynku z innymi gminami w dziedzinie sprzedaży swoich produktów. Chodzi zatem o przyciąganie inwestorów, turystów, zachęcanie do osiedlania się na terenie gminy. Roboczo strategię tę można więc nazwać **strategią przyciągania**<sup>54</sup>.

Faktycznie w euroregionach polsko-niemieckich tworzą liczne strategie działania mające na celu przyspieszenie rozwoju na obszarach gmin do nich należących. W Euroregionie Nysa, podobnie jak w innych strukturach transgranicznych, w zasadzie nie ma jednolitego dokumentu, który nazwać by można precyzyjnie strategią. Jednak jeżeli za strategię uznamy taki system wartości, za którego pomocą organizacja rozpoznaje i ocenia pojawiające się przed nią szanse oraz zagrożenia w związku z sytuacjami, jakie zachodzą w otoczeniu i z uwzględnieniem własnego potencjału, oraz zgodnie z którymi wybiera i podejmuje działania mające na celu zapewnienie mu długotrwałej egzystencji, to wówczas wszelką aktywność w Euroregionie Nysa podejmowaną w zakresie planowania regionalnego, jaką podjęto, możemy zaliczyć właśnie do owej strategii.

Spośród różnorodnych dokumentów, na jakie warto szczególnie zwrócić uwagę, jest z pewnością opracowana na przełomie 1993 i 1994 roku „Koncepcja rozwoju gospodarczego dla Euroregionu Nysa”, nazywana również „Koncepcją Dorniera”<sup>55</sup>. Została w niej zawarta społeczno-gospodarcza analiza sytuacji w Euroregionie, obejmująca między innymi strukturę przestrzenną, gospodarkę, rynek pracy, infrastrukturę techniczną i socjalną, rekreację, wypoczynek i turystykę. Opierając się na tych szczegółowych danych, wyodrębniono pozytywne – mocne i negatywne – słabe czynniki warunkujące społeczny i gospodarczy rozwój Euroregionu<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Z. Świątkowski: *Ekonomiczne strategie...*, s. 292–293.

<sup>55</sup> Ta potoczna nazwa „Koncepcji...” wynika z tego, iż została ona stworzona przez niemiecką firmę Dornier GmbH przy współudziale Jeleniogórskiego Biura Planowania i Projektowania oraz firmy Saul z Liberca.

<sup>56</sup> C. Osękowski, H. Szczegóła: *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim 1991–1997*. Zielona Góra 1998, s. 35.



W następstwie tej analizy sformułowano listę celów do realizacji, którą usystematyzowano według priorytetów: I, II i III stopnia. Każdy projekt z kolei rozpisano na kolejne etapy realizacji zawierające między innymi opis przedsięwzięcia, fazy i czas realizacji projektu, finansowanie, możliwości wsparcia projektu<sup>57</sup>.

W grupie priorytetów I stopnia wyodrębniono następujące<sup>58</sup>:

- planowanie przestrzenne (trójstronne studia włącznie z planem regionalnym zagospodarowania przestrzennego; koncepcja trójstronna; ponadgraniczny plan regionalny; studium „małego Trójkąta” – Zittau, Hradek, Bogatynia);
- ponadgraniczną współpracę izb, w tym saksońsko-czesko-polską giełdę przedsiębiorczości;
- rozbudowę autostrad i dróg szybkiego ruchu (A3 Szczecin – Zielna Góra – Lubawka – Praga, A4 Drezno – Görlitz – Legnica – Wrocław oraz połączenie z autostradą B6 Bílý Kostel – Hradek – Zittau – Weissenberg);
- system przejść granicznych (drogowych: Jędrzychowice – Ludwigsdorf, Zittau – Porajów – Hradek, Hagenwerder – Radomierzyce, Deschka – Pieńsk, Podrosche – Przewóz, Bogatynia – Kunratice, Miłoszów – Srbska, Czerniawa – Nove Mesto, Rumburk – Neugersdorf, Razany – Sohlund, Rumburg – Seifhennersdorf, Lobendava – Langburkersdorf, Petrovice – Lückendorf, Krompach – Jensdorf; kolejowych: Černousy – Zawidów, Jakuszyce – Harrachov, Dolni Poustevna – Sebnitz; pieszych: Vosecka – Bouda – Szrenica, Korinov – Orle, Smrk – Stóg Izerski);
- uruchomienie lotniska „Cargo” Rothenburg (na bazie poradzieckiego lotniska wojskowego);
- uruchomienie kolei regionalnej na trasie Bautzen – Löbau – Zittau – Liberec – Jelenia Góra – Lubań – Zgorzelec – Bautzen;
- system gospodarki ściekowej (Pieńsk, Zittau – Hradek, Lückendorf – Petrovice, Varnsdorf – Seifhennersdorf, Krompach – Jensdorf – Zittau, Bogatynia – Chrastava);
- współpracę wyższych uczelni (Jelenia Góra, Liberec, Zittau);
- opracowanie przewodnika po osobliwościach kultury i sztuki Euroregionu;
- wymianę informacji i stworzenie banku danych o stanie środowiska;
- powołanie instytutu rekultywacji terenów rolniczych i leśnych, w tym powołanie centrum ochrony przyrody Wzgórz Żytawskich;
- rozwój turystyki, a w tym stworzenie programu rozbudowania sieci hoteli i gastronomii oraz wspieranie rozwoju tras rowerowych;

<sup>57</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>58</sup> T. Borys, Z. Panasiewicz: *Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu Neisse – Nisa – Nysa*. Jelenia Góra 1996, s. 85 i nast.

- ponadgraniczny rozwój systemów telekomunikacyjnych.
- W grupie priorytetów II stopnia znalazły się następujące elementy<sup>59</sup>:
- stworzenie euroregionalnej księgi adresowej;
- współpraca placówek i służb bezpieczeństwa publicznego;
- bank danych „Eurostat”;
- wspólne projekty budowlane w miastach podwójnych tak zwanych euro-miastach<sup>60</sup>;
- powołanie trójstronnej akademii zarządzania;
- wypracowanie strategii w dziedzinie środków transportu publicznego;
- powołanie Agencji Technologii i Innowacji (BIC-Neisse);
- stworzenie programu zmian użytkowania terenów przemysłowych i terenów pogórnich;
- stworzenie strefy ekonomiczno-gospodarczej Zgorzelec/Görlitz;
- powołanie trójstronnego Instytutu Szkół Wyższych w Zittau;
- utworzenie Europery;
- budowa drogi do nowego przejścia granicznego Rumburg – Neugersdorf;
- opracowanie wielojęzycznej mapy turystyczno-rekreacyjnej;
- powołanie Euroregionalnego Związku Turystycznego;
- konserwacja i zagospodarowanie zabytków na cele turystyczne.

Wreszcie za priorytety III stopnia uznano<sup>61</sup>:

- rolnictwo specjalistyczne (uprawy specjalne, hodowla ryb);
- ośrodki spotkań młodzieżowych (m.in. centrum kongresowe w Radomierzycach, gimnazjum trójjęzyczne);
- lotnisko regionalne w Bautzen w powiązaniu z BIC;
- rekonstrukcja portu lotniczego w Libercu;
- wykorzystanie ciepła odpadowego z Turowa do celów grzewczych;
- budowa linii przesyłania energii Hradek – Varnsdorf;
- ośrodek Kultury Ekologicznej Jelenia Góra – „Czarne”;
- tereny ochrony przyrody – Dolina Nysy;
- agroturystyka;
- park wypoczynku i dydaktyki ekologicznej – „Ekopolis” Poland koło Jeleniej Góry.

---

<sup>59</sup> Ibidem, s. 87. Zob. także C. Osękowski, H. Szczegół: *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 130–131.

<sup>60</sup> Pojęcie „euromiasto” (Euro-Stadt) z różnym natężeniem odnosi się głównie do realizowanej w możliwie wielu dziedzinach współpracy podwójnego miasta granicznego: Frankfurtu nad Odrą i Słubic, Guben i Gubin oraz Zgorzelec i Görlitz. Nie wolno wszakże zapominać o pozostałych podzielonych organizmach miejskich na pograniczu (np. Bad Muskau – Łęknica, Zittau – Bogatynia, Kostrzyn – Küstrin/Kietz), których współpraca także się rozwija.

<sup>61</sup> C. Osękowski, H. Szczegół: *Euroregiony...*, s. 37. Zob. również T. Borys, Z. Panasiewicz: *Współpraca transgraniczna w Polsce...*, s. 87 i nast.

Zaprezentowana i w zasadzie zaakceptowana w swoich głównych założeniach 20 listopada 1993 roku na V posiedzeniu Rady Euroregionu w Jeleniej Górze „Koncepcja...” wzbudzała wiele kontrowersji, zwłaszcza po stronie polskiej. Na liście priorytetów aż 72% przedsięwzięć (w tym dokładnie 70% – priorytetów I stopnia, 80% – II stopnia i 70% – III stopnia) dotyczyło strony polskiej lub planowane było z bezpośrednim udziałem polskich uczestników współpracy w Euroregionie Nysa<sup>62</sup>. Polska strona kwestionowała hierarchizację priorytetów i słabe wyartykułowanie interesów gmin województw jeleniogórskiego, poza tym wiele emocji wzbudzała także forma i tryb opracowania dokumentu. Oceniano również, że lista planowanych przedsięwzięć nie jest pełna, a część zadań sformułowanych w „Koncepcji...” znajdowała się już w fazie realizacji, decyzje bowiem zapadły wcześniej na podstawie uzgodnień przygranicznych władz komunalnych trzech państw i władz Euroregionu. Inne z założeń natomiast podjęto na drodze rutynowych działań, a jeszcze inne zostały zaniechane<sup>63</sup>.

Mimo ujawnionych początkowo kontrowersji trzeba ten dokument uznać za ważny punkt wyjścia do określenia i realizacji konkretnych zadań w Euroregionie. Moim zdaniem „Koncepcja...” z założenia nie mogła być czymś ostatecznym, gdyż wówczas skazana byłaby na porażkę. Każde planowanie lokalne w dziedzinie współpracy transgranicznej wymusza bowiem dużą elastyczność i ciągle dostosowywanie się do zmieniających się warunków otoczenia.

Również w Euroregionie Pro Europa Viadrina stworzono „Koncepcję Rozwoju i Działania »Viadrina 2000«”, która miała spełniać dwie funkcje: analizować aktualną sytuację Euroregionu Pro Europa Viadrina i jednocześnie wskazywać kierunki przyszłego wspólnego rozwoju Euroregionu. Dokument ten stanowił otwartą koncepcję, gdyż procesy takie, jak pełne i praktyczne wdrożenie polskiej reformy administracyjnej oraz terytorialnej, a także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, wymagały kontynuowania nad nim prac. „Viadrina 2000” stanowiła również podstawę do wykorzystywania od roku 2000 środków pomocowych Unii Europejskiej z tworzonych programów pomocowych INTERREG III A po stronie niemieckiej, i PHARE CBC po stronie polskiej. Wielokrotnie monitowana w latach poprzednich kompatybilność obu programów nie powiodła się na płaszczyźnie europejskiej. W związku z tym w kolejnych latach poprzedzających

---

<sup>62</sup> T. Borys, Z. Panasiewicz: *Współpraca transgraniczna w Polsce...*, s. 87 i nast.

<sup>63</sup> F. Adamczuk: *Koncepcja rozwoju Euroregionu Nysa – blaski i cienie*. „Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa” 1994, nr 6, na podst. C. Osękowski, H. Szczegół: *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 131.

członkostwo Polski w Unii Europejskiej poszukiwano modelowego rozwiązania dla połączenia programów INTERREG i PHARE CBC<sup>64</sup>.

Prezydium Euroregionu zleciło opracowanie „Koncepcji Rozwoju i Działania »Viadrina 2000«” szefom obu biur Euroregionu, Pani Ruth Singer i Panu Krzysztofowi Szydłakowi, jak również polsko-niemieckiej grupie roboczej Projektmanagement. Taka decyzja miała na celu sprawdzenie i udokumentowanie potencjału fachowego, jaki tkwi w Euroregionie. Przedłożona „Koncepcja Rozwoju i Działania...” była więc wynikiem intensywnego dialogu i procesów myślowych w obrębie Euroregionu. Szczególnie odnosi się to do rozdziału 4, którego główne założenia zostały wypracowane i ustalone przez około 70 polskich i niemieckich uczestników II Forum Planowania Przestrzennego i Rozwoju Komunalnego, jakie odbyło się w dniach 2–3 marca 1999 roku w Gliźnie. Rozdziały 2 i 3 opierają się w większości na projekcie planu regionalnego opracowanego przez Regionalne Biuro Planistyczne Oderland-Spree we wrześniu 1998 roku.

Opracowywanie „Koncepcji Rozwoju i Działania »Viadrina 2000«” we własnym zakresie z jednej strony zmobilizowało w znacznym stopniu wewnętrzny potencjał Euroregionu Pro Europa Viadrina, z drugiej zaś strony wskazało jego granice. Prace nad „Koncepcją Rozwoju i Działania »Viadrina 2000«” rozpoczęły się w listopadzie 1998 roku, a zakończyły w listopadzie 1999 roku. Członkowie Euroregionu oraz różnego rodzaju instytucje regionalne i państwowe – wszyscy służyli w wielu dziedzinach pomocą.

Należy stwierdzić, że nie tylko wskutek działań w ramach euroregionów, ale także wskutek tego, że same gminy przygraniczne stosują wiele działań marketingowych, są to działania skierowane głównie na promocję, będącą przecież tylko jedną z części marketingu. Można wyliczyć następujące działania promocyjne gmin:

- organizowanie spotkań informacyjnych/targów,
- opracowywanie informatorów/broszur/katalogów/materiałów reklamujących gminę,
- tworzenie baz informacji dotyczących cen, kosztów, opłat, norm itp.<sup>65</sup>

Problematyka właściwych działań marketingowych w stosunku do zagranicy jest zatem niezmiernie ważna w regionach przygranicznych, gdzie kontakty te są szczególnie częste, regiony owe bowiem z racji swojego położenia postrzegane są przez potencjalnych inwestorów jako atrakcyjne. Inwestowanie na tych terenach ułatwia operowanie po obu stronach granicy,

---

<sup>64</sup> Materiały dostępne na stronie Euroregionu Pro Europa Viadrina w grudniu 2005 r.: [<http://www.viadrina.org.pl/koncepcja.php>].

<sup>65</sup> E. Nowińska: *Strategia rozwoju gmin...*, s. 67.

co jest szczególnie cenne z punktu widzenia kosztów, sprawności działań czy tworzenia systemów sieciowych<sup>66</sup>.

W całkiem nowej sytuacji znalazły się tereny pogranicza Polski po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej w 2004 roku. Pełne członkostwo Polski pozwala korzystać z programów i funduszy strukturalnych na równi z pozostałymi członkami Wspólnoty. W tej nowej sytuacji na terenach pogranicza zachodniego, ale również pozostałych<sup>67</sup> należałoby rozpocząć tworzenie odpowiednich strategii, które nazwałbym **strategiami europejskimi**. Opierać się one powinny w głównej mierze na wykorzystywaniu szansy, jaką daje możliwość korzystania z funduszy strukturalnych w celu zmniejszenia dystansu cywilizacyjnego dzielącego obszary polskie od pozostałych. Władze lokalne i regionalne stają więc obecnie przed nowym ważnym zadaniem takiego planowania i budowania strategii, w którym uwzględniać się będzie nie tylko poprawę ekonomiczną w wielu dziedzinach, ale również, a może i przede wszystkim, społeczno-polityczną. Tworzone strategie winny opierać się na spojrzeniu holistycznym, uwzględniającym perspektywę procesu integracji europejskiej. Bez swoistego „pryzmatu transgranicznego” tereny pogranicza będą pozostawały nadal niezintegrowane i trudno będzie tam rozwiązywać często pojawiające się problemy wynikające z peryferyjności tych obszarów. Kwestie ekologii, infrastruktury czy chociażby nawet gospodarcze często „nie znają” granic, zatem budowanie różnych strategii odrębnie po obu stronach jest po prostu nieporozumieniem. Tak długo, jak istnieć będzie myślenie w kategoriach „nasze” i „wasze”, trudno będzie mówić o faktycznych efektach, jakie powinna przynosić integracja europejska. Prawdą jest, że należy chronić różnorodność i odmienność jako podstawę tożsamości, ale pamiętać należy także, że przez wspólne działania (np. wspólne opracowywanie strategii na terenach transgranicznych), które są ustalone i współgrają z sobą, można osiągnąć więcej, a efekty stają się pełniejsze i trwalsze.

Dotychczasowa współpraca transgraniczna, choć czasem taka niedoskonała, stworzyła solidne podstawy do tego, by w przyszłości budować wspólne strategie na obszarach transgranicznych. W euroregionach powstawały i nadal powstają strategie rozwoju, które są właśnie próbą takie-

---

<sup>66</sup> M. Ciecocińska: *Obszary pogranicza w warunkach transformacji systemowej*. W: *Wschodnie pogranicze w perspektywie socjologicznej*. Red. A. Sadowski. Białystok 1995, s. 46.

<sup>67</sup> W szczególnej sytuacji znalazły się pogranicze zachodnie i południowe, które od 2004 r. stały się pograniczem wewnętrznym Unii Europejskiej. Pogranicze wschodnie Polski, będąc jednocześnie pograniczem zewnętrznym całej Unii, staje się swego rodzaju pomostem z krajami na wschodzie i wydaje się, że „przejmuje” zadania, jakie wcześniej miało do spełnienia pogranicze polsko-niemieckie.

go spojrzenia holistycznego. W jakim stopniu są one skuteczne? Na taką odpowiedź przyjdzie jeszcze trochę poczekać. Można jednak mieć nadzieję, w świetle dotychczasowych efektów współpracy transgranicznej, że strategie europejskie spełnią swoją funkcję spajającą i integrującą kontynent europejski.