

Andrzej Piotr Wiatrak

Uniwersytet Warszawski

STRATEGIA GMINY JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

THE COUNTY STRATEGY AS A RURAL AREA DEVELOPMENT TOOL

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, społeczność, gmina, strategia, rozwój

Key words: rural area, community, county, strategy, development

Abstrakt. Przedstawiono istotę, cele i uwarunkowania strategii rozwoju gminy, charakterystykę strategii rozwoju badanych gmin oraz znajomość strategii rozwoju przez mieszkańców badanych gmin. Celem artykułu było wskazanie, że strategię rozwoju gmin nie są dostatecznym narzędziem jej rozwoju, gdy w ich przygotowaniu nie uczestniczą mieszkańcy gminy, na przykładzie literatury przedmiotu i wyników badań empirycznych w 2 gminach (Juchnowiec Kościelny w woj. podlaskim i Teresin w woj. mazowieckim). Badania objęto trzy grupy ludności wiejskiej: radnych, przedsiębiorców i rolników. Wyniki badań potwierdziły założoną hipotezę, że brak znajomości dokumentów strategicznych przez mieszkańców gmin oraz procesu ich uspołecznienia nie przekłada się – nawet przy prawidłowym określeniu celów rozwojowych – na zainteresowanie się ich realizacją.

Wstęp

Rozwój obszarów wiejskich, w tym przez uruchamianie nowych funkcji, wymaga uporządkowania podejmowanych działań. Narzędziem takiego uporządkowania rozwoju obszarów wiejskich są strategie rozwoju gmin. Jednak mimo iż są przygotowywane programy rozwoju i wspierania obszarów wiejskich, to wciąż nie rozwiązują one potrzeb przemian strukturalnych i rozwoju na wsi. Z czego to wynika? Jedną z głównych przyczyn jest brak znajomości dokumentów strategicznych przez mieszkańców gmin oraz procesu ich uspołecznienia, co nie przekłada się – nawet przy prawidłowym określeniu celów rozwojowych – na zainteresowanie ich realizacją.

Celem badań było wskazanie, że strategię rozwoju gmin nie są dostatecznym narzędziem jej rozwoju, gdy w ich przygotowaniu nie uczestniczą mieszkańcy gminy.

Materiał i metodyka badań

- Materiał źródłowy, będący podstawą rozważań i weryfikacji postawionej hipotezy i celu stanowiły:
- dokumenty strategiczne: „Strategia Rozwoju Gminy Juchnowiec Kościelny na lata 2009–2025” z woj. podlaskiego oraz „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Teresin do 2020 roku” z woj. mazowieckiego;
 - wyniki badań ankietowych prowadzone w tych gminach w 2010 r., obejmujące 3 grupy mieszkańców: radnych, przedsiębiorców i rolników (po 15 osób w każdej grupie w gminie).

Do porównań wybrano gminy wiejskie o charakterze rolniczym, położone w sąsiedztwie większych aglomeracji [Heffner, Stanny 2007]. Zebrany materiał w uzupełnieniu z literaturą przedmiotu był podstawą zastosowania metod przetwarzania danych (tj. analizy i syntezy) i metod wnioskowania logicznego (indukcji, dedukcji i redukcji) przedstawionych w artykule.

Istota, cele i uwarunkowania strategii rozwoju gminy

Strategia gminy jest zbiorem celów i zadań danej społeczności oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych, w powiązaniu z zasobami i skupieniem wysiłków na jej realizację. W związku z tym dobrze przygotowana strategia powinna [Brodziński 2011, Pasieczny 2007, Wiatrak 2011]:

- określać szczegółowe cele działania i oczekiwane rezultaty,
- zawierać plany działania, obejmujące sposób rozwiązywania głównych problemów gminy,
- zachęcać władze samorządowe do wykorzystania posiadanych zasobów w postaci sformułowanych programów gospodarczych,

– odpowiadać na pytania: co należy zrobić, gdzie to będzie wykonywane, jak to będzie realizowane, kiedy będzie to wykonane, kto to będzie wykonywał i ponosił odpowiedzialność?, jakie będą koszty wykonania i kto je będzie ponosił, po co te działania będą podejmowane.

Każda gmina ma swoje drzewo celów, odpowiadające istniejącym możliwościom i oczekiwaniom i uwzględniającą co najmniej trzy sfery działań:

- gospodarczą, obejmującą tworzenie jak najlepszych warunków dla lokalizowania nowych podmiotów gospodarczych i wielofunkcyjnego rozwoju na obszarze gminy,
- społeczną, obejmującą stały rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz warunków sprzyjających poprawie jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców gminy,
- środowiskową, obejmującą działania na rzecz ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego oraz racjonalne zagospodarowanie przestrzenne.

Rozwój gospodarczy w gminie jest wypadkową różnych czynników wzajemnie ze sobą powiązanych i warunkujących się. Czynniki te można sprowadzić do następujących [Blakely i in. 2009]:

- cele i zadania do zrealizowania,
- lokalizacja wraz z zasobami i walorami gminy,
- społeczność lokalna i jej aktywność,
- podmioty gospodarcze w gminie,
- organizacja i zarządzanie rozwojem.

Przy opracowywaniu strategii działania gminy należy dążyć, aby koncentrowały się one na rozwiązywaniu problemów występujących w gminie oraz wspierały działania różnych podmiotów i instytucji, które zmierzają do ich rozwiązania i rozwoju. Charakter zasobów wytwórczych i środowiska gmin wiejskich wymaga, aby w przygotowaniu strategii uwzględniać:

- wykorzystanie posiadanych zasobów i walorów w sposób racjonalny;
- wspieranie w podmiotach gospodarczych wzorców działania zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego;
- podejmowanie działalności dostosowanej do środowiska i krajobrazu;
- chronienie różnorodności biologicznej w gminie i racjonalnego korzystania z niej.

Wdrażanie strategii gminy obejmuje różne działania, które przybliżają jej istotę i zadania do zrealizowania oraz sposób jej urzeczywistniania. Sprawne wdrażanie obejmuje:

- dobrą znajomość drzewa celów, ich hierarchii, kolejności działań, elastyczności strategii,
- dynamizm działań podmiotów gminy i zaangażowania mieszkańców gminy,
- utrzymanie równowagi między nowymi rozwiązaniami a realnymi możliwościami.

Gminy wdrażając strategię mogą napotkać opór społeczności wobec strategii, gdy nie została zaakceptowana lub opór części społeczności nieaprobującej wybrany sposób działania. W związku z tym należy prowadzić informację na temat strategii i zdobywać poparcie coraz większej grupy osób, poczynając od liderów [Brodziński 2011, Długosz, Wygnański 2005, Wiatrak 2011].

Charakterystyka strategii rozwoju badanych gmin

Podstawą przygotowania strategii rozwoju badanych gmin były założenia dotyczące trzech sfer: gospodarczej, społecznej i środowiskowej, wzajemnie ze sobą powiązanych i warunkujących poszczególne działania, które zmierzają do osiągania trwałego rozwoju w gminie. Przykładem tego są misje badanych gmin, które podobnie zostały sformułowane, a mianowicie:

- „Juchnowiec Kościelny prężnym ośrodkiem harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego zgodnego ze środowiskiem naturalnym oraz przyjaznym i bezpiecznym miejscem życia mieszkańców”.
- „Teresin, gminą zrównoważonego rozwoju o wzrastającej randze w otoczeniu, zapewniającą stałą poprawę jakości życia mieszkańców, chroniącą walory i zasoby środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, wspierającą dalszy rozwój funkcji osadniczej, gospodarczej i turystyczno-rekreacyjnej”.

Generalne cele strategiczne dotyczące sfery gospodarczej w obu gminach zostały sformułowane zbyt ogólnie, jako hasła działań, które powinny być podjęte dla potrzeb zmian w strukturze gospodarczej gminy, a mianowicie:

- „Gmina Juchnowiec Kościelny ośrodkiem rozwoju gospodarczego”,
- „Tworzenie jak najlepszych warunków dla trwałego rozwoju gospodarczego” (gmina Teresin).

Natomiast cele warunkujące cele niższego rzędu sformułowano już bardziej szczegółowo, uwzględniając ich zasoby wytwórcze i położenie. Przykładowo, w gminie Juchnowiec Kościelny zaakcentowano współpracę z miastem Białystok w ramach Białostockiej Aglomeracji Miejskiej i gminami sąsiednimi. W gminie Teresin, leżącej między aglomeracją warszawską i łódzką, zwrócono uwagę na dostępność komunikacyjną gminy, a jednocześnie wskazano, że „*skala i tempo rozwoju gospodarki lokalnej zależne*

są przede wszystkim od czynników i uwarunkowań leżących poza Gminą, na które nie ma ona praktycznie żadnego bezpośredniego wpływu”. W związku z tym ważną rolę w rozwoju jest stworzenie warunków do inwestowania, zwłaszcza zewnętrznego oraz oddziaływanie na kształcenie zawodowe. Jednakże ze względu na podobieństwo celu generalnego wiele zagadnień rozwojowych także zostało określonych podobnie, np.:

- dostosowanie infrastruktury technicznej do potrzeb mieszkańców i rozwoju gospodarczego,
- lokalny klimat sprzyjający rozwojowi działalności gospodarczej,
- rozwój instytucji wspierających działalność gospodarczą,
- rozwój rolnictwa i przemysłu spożywczego,
- rozwój działalności turystycznej, zwłaszcza agroturystycznej, a w gminie Teresin także rozwój turystyki pielgrzymkowej, związanej z Niepokalanowem,
- promocja gminy i jej działań,
- bezpieczeństwo publiczne w gminie.

Wszystkie te działania mają sprzyjać rozwojowi gospodarczemu, przyczyniając się do zmniejszania bezrobocia oraz zwiększaniu dochodów mieszkańców i gminy, co ułatwi realizację celów społecznych i środowiskowych, a także następnym celów ekonomicznych zgodnie z zasadami trwałego rozwoju. Podkreślić należy, że jeden z celów generalnych w gminie Juchnowiec Kościelny dotyczył zarówno sfery gospodarczej, jak i środowiskowej przez przyjęcie, że gmina jest ośrodkiem rolnictwa ekologicznego i agroturystyki.

Generalny cel dotyczący sfery społecznej w gminie Juchnowiec Kościelny także określono bardzo ogólnie, że jest ona „przyjazna i bezpieczna”. W gminie Teresin cel ten jest bardziej rozwinięty i wskazuje, że ich adresatami są mieszkańcy gminy, przez działania na rzecz *stalej poprawy warunków zamieszkiwania, obsługi i wypoczynku oraz integracji mieszkańców*. Mimo tak różnych zapisów cele warunkujące realizację strategii zapisano podobnie ze względu na niezaspokojenie wielu potrzeb społecznych, które sprzyjają powstawaniu dysproporcji między obszarami wiejskimi i miejskimi. W związku z tym propaguje się rozwój usług komunalnych i różnorodnych form opieki społecznej, sprzyjających poprawie jakości życia na wsi. Jednocześnie uwzględniono rozwój oświaty i kultury oraz ochronę dziedzictwa kulturowego i patriotyzm lokalny. Omawiane działania powinna ułatwiać samoorganizacja mieszkańców przez ich integrację i wzrost aktywności na rzecz gminy.

Z kolei generalny cel strategiczny w sferze środowiskowej w badanych gminach sformułowano następująco:

- „Gmina Juchnowiec Kościelny obszarem harmonijnego rozwoju zgodnego ze środowiskiem naturalnym”,
- Gmina Teresin – „Stała poprawa stanu i ochrona zasobów środowiska przyrodniczego oraz racjonalne zagospodarowanie przestrzenne” (gmina Teresin).

Obie gminy stosują podobne działania w sferze środowiskowej, podejmując działania na rzecz harmonijnego zagospodarowania przestrzeni gminy zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Wyraża się to z jednej strony w rozbudowie infrastruktury ekologicznej, a w drugiej – w prowadzeniu działań gospodarczych i społecznych zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Przykładem takich zachowań mogą być następujące podjęte działania:

- przejścia na proekologiczne nośniki pozyskiwania energii, w tym źródła energii odnawialnej,
- likwidacja uciążliwych dla środowiska naturalnego źródeł zanieczyszczeń,
- rozbudowa infrastruktury ekologicznej w gminie, w tym dotyczącej sieci kanalizacyjnej i oczyszczania ścieków,
- zapewnienie bezpiecznego składowania, zagospodarowania i utylizacji odpadów stałych,
- podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców.

Analizując cele i zadania strategii badanych gmin należy stwierdzić, że zostały one poprawnie przygotowane i odpowiadają problemom, które występują w większości gmin wiejskich w Polsce. Ponadto należy uwzględnić, że w obu gminach podkreślano ograniczenia finansowe realizacji strategii i warunkową realizację, jeśli będą na to środki. Stąd wskazanie na pozyskanie inwestorów zewnętrznych i współpracę z innymi gminami.

Znajomość strategii rozwoju przez mieszkańców badanych gmin

Cele rozwoju przyjęte do realizacji w strategiach badanych gmin były następstwem – jak czytamy w tych dokumentach – analizy strategicznej oraz opinii mieszkańców. Opis analizy strategicznej, najczęściej oparty na analizie SWOT, został zawarty w omawianych strategiach, natomiast o udziale mieszkańców niewiele napisano, poza stwierdzeniem uspołecznienia jej przygotowania. W gminie Juchnowiec Kościelny przyjęto *zasadę planowania partnerskiego, opartego na osiągnięciu konsensusu przy podejmowaniu decyzji*.

Integralnie była ona związana z zachowaniem otwartości przygotowywanych koncepcji rozwojowych, co zwiększyło społeczną akceptację proponowanych rozwiązań. Z kolei w gminie Teresin posłużono się metodą społeczno-ekspercką, zwracając się do mieszkańców, radnych, rad sołeckich i sołtysów oraz podmiotów gospodarczych z prośbą o zgłaszanie propozycji zapisów strategii i uwarunkowań jej realizacji. Ponadto, wersja wstępna strategii była oceniana przez radnych, sołtysów i rady sołeckie.

Z przedstawionego opisu można sądzić, że zachowano zasadę uspołecznienia przygotowania strategii, ale nie została ona szerzej scharakteryzowana. Wyniki badań wykazały, że tylko 22,2% badanych w gminie Juchnowiec Kościelny i 48,8% w gminie Teresin wie, że gmina ma opracowaną strategię rozwoju. Jednakże najczęściej na ten temat wiedzą radni (40,0% w gminie Juchnowiec Kościelny i 93,3% w gminie Teresin). Niepokojące jest zwłaszcza to, że w gminie Juchnowiec Kościelny 20,0% radnych nie wie o strategii, a 40,0% twierdzi, że gmina jej nie ma. A przecież radni tworzą plany rozwoju gminy i powinni być zorientowani o jej celach rozwojowych.

Na podstawie wypowiedzi respondentów można sądzić, że procesy te nie były właściwie przeprowadzane. Uwzględnić należy, że tylko 40% osób, które wiedziały, że gmina ma strategię, znało jej cele rozwojowe, przy czym znajomość ta nie była pełna. W gminie Juchnowiec Kościelny wśród celów rozwojowych wskazano jedynie na pozyskiwanie inwestorów z zewnątrz (20,0%) i rozwój turystyki (20,0%), a jednocześnie 60,0% wskazało inne cele, nie wskazując na działania podstawowe w zakresie przedsiębiorczości i infrastruktury. Natomiast w gminie Teresin, przy większej znajomości strategii wskazano na bardziej zróżnicowane cele, tj. po 25,0% na rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury technicznej i pozyskiwania inwestorów zewnętrznych, a po 12,5% na rozwój infrastruktury społecznej i rozwój turystyki. Znajomością celów strategii wykazali się przede wszystkim radni (po 50,0% w badanych gminach), natomiast rolnicy i przedsiębiorcy niewiele wiedzą na temat celów strategii, a nawet jeśli wiedzą, to nie potrafią ich określić, wskazując ogólnie rozwój przedsiębiorczości oraz inne cele.

Zróżnicowanie braku znajomości celów rozwojowych pomiędzy badanymi gminami przekłada się także na ocenę mieszkańców dotyczącą wykorzystania tych strategii do rozwiązywania problemów gminy. Badani z gminy Juchnowiec Kościelny w większości nie potrafili wskazać czy strategia ich gminy rozwiązuje występujące w niej problemy. W tej gminie tylko 16,7% radnych stwierdziło, że strategia przyczynia się do rozwiązywania problemów gminy, a żaden z badanych rolników i przedsiębiorców nie udzielił odpowiedzi twierdzącej. Oznacza to, że nie zauważono żadnych działań, które poprawiałyby ich warunki życia i pracy w gminie. Natomiast w gminie Teresin większość, bo ponad 75% określiło pozytywny wpływ strategii na rozwiązywanie problemów, przy czym najczęściej zadowoleni byli z rozwiązywania problemów gminy przedsiębiorcy (ponad 80%). Takie zróżnicowanie odpowiedzi znalazło także odzwierciedlenie w opinii badanych dotyczących stymulowania przez cele strategiczne rozwoju gminy. W gminie Teresin wszyscy badani wskazali na korelację dodatnią między tymi czynnikami, a w gminie Juchnowiec Kościelny tak twierdziło tylko 25,0% i byli to wyłącznie radni.

Analizując przedstawione odpowiedzi należy wskazać, że były one splotem nie tylko braku uspołecznienia procesu przygotowania strategii, ale wynikały także z tego, że ludzie nie interesują się sprawami publicznymi, a włączenie wszystkich mieszkańców gminy lub też zapewnienie ich reprezentatywności było niemożliwe. Ponadto, jak wynika z rozmów z badanymi, uczestniczący w konsultacjach często zgłaszali cele i zadania do rozwiązania, które nie są wykonalne lub sprzeczne [Długosz, Wygnański 2005]. Istotnym czynnikiem, który nie sprzyjał zainteresowaniu planami strategicznymi gmin było zbyt ogólne ujęcie narzędzi implementacji i niedostateczne środki, na jej wdrażanie [Wiatrak 2011].

Wnioski

Z przeprowadzonych badań wynikają wnioski, które mogą być wykorzystane w dalszych działaniach związanych z rozwojem obszarów wiejskich oraz zmiany ich struktury funkcjonalnej:

- strategii badanych gmin zawierają cele i zadania charakterystyczne dla obszarów wiejskich w Polsce, zmierzające do rozwiązania ich problemów rozwojowych i sprawnego funkcjonowania;
- do przygotowania tych celów i zadań, obejmujących trzy wzajemnie ze sobą powiązane sfery (gospodarczą, społeczną i środowiskową), zastosowano – jak wynika z dokumentów strategicznych – właściwe metody;
- strategii te nie stanowią jednak dostatecznego narzędzia rozwoju obszarów wiejskich, gdyż większość badanych nie zna ich, a tym bardziej nie zna celów rozwojowych;
- stan taki jest następstwem różnych czynników, wynikających z braku uspołecznienia procesu przygotowania strategii, zbyt ogólnego ujęcia narzędzi jej wdrażania strategii (poczynając od systemu informacji, a kończąc na źródłach finansowania), a także małej aktywności mieszkańców wsi w tym zakresie i zróżnicowanych żądań odnośnie kierunków zmian;

- podstawą zmian struktury funkcjonalnej wsi powinno być wsparcie instytucjonalne, obejmujące usługi informacyjne i doradcze dotyczące uruchomienia przedsięwzięć na wsi, kierowania nimi, prowadzenia działań marketingowych, źródeł i sposobu finansowania, a także stwarzanie zachęt dla inwestorów (zwłaszcza zewnętrznych);
- polityka wspierania rozwoju na obszarach wiejskich, prowadzona przez samorządy powinna określać kierunki rozwoju i związane z nimi środki działania (w postaci rozwoju infrastruktury, zachęt, instrumentów polityki, gwarancji itp.), możliwe do wykorzystywania przez mieszkańców wsi w procesie zagospodarowania posiadanych zasobów i możliwych do uzyskania (np. przez zakup ze środków z kredytu), jak również przez inwestorów zewnętrznych.

Literatura

- Blakely E.J., Green Leigh N.** 2009: Planning Local Economic Development. Wyd. Thousand Oaks: Sage. *Theory and Practice*, 4, 101-113.
- Brodziński Z.** 2011: Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. Wyd. SGGW, Warszawa, 160-232.
- Długosz D., Wygnański J.J.** 2005: Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej. Wyd. Stowarzyszenie na rzecz: Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa, 30-41.
- Heffner K., Stanny M.** 2007: Zróżnicowanie gmin wiejskich ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. [W:] Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian (red. A. Rosner). Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 153-164.
- Pasieczny J.** 2008: Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami. Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 234-241
- Wiatrak A.P.** 2011: Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich. Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, 25-46, 123-140.

Summary

The article addresses the following issues: the essence, aims and determinants of county development strategy, characteristics of the development strategy and knowledge of the development strategy by the county residents. The purpose of the discussion is to indicate that the county development strategies are insufficient for its development, when the county residents did not participate in their preparation. Those issues are illustrated in the literature review and empirical studies in two rural counties (Juchnowiec Kościelny in Podlaskie voivodship and Teresin in Mazowieckie voivodship), including three groups of rural population – elected council members, entrepreneurs and farmers). The strategic documentation from counties and results of personal research in the form of questionnaire (90 interviews) comprised the basic research material. Results confirmed the hypothesis that ignoring residents and the lack of socialization process does not encourage, even if the development objectives are properly defined, the interest in strategy implementation.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak
Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania, Zakład Jakości Zarządzania
ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa
tel. (22) 553 41 54
e-mail: apw@mail.wz.uw.edu.pl