

MAREK KŁODZIŃSKI

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN  
Warszawa

## ZNACZENIE I POTRZEBA TWORZENIA STRATEGII ROZWOJU GMINY\*

Wśród wielu gmin wiejskich badanych przez Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, tylko niektóre posiadają aktualne strategie gminne. Niektóre z tych strategii nie były aktualizowane od wielu lat. Są i takie gminy, które dokument pt. „Strategia rozwoju gminy” utożsamiają z planami rozwoju przestrzennego lub planami inwestycyjnymi. Tymczasem pod pojęciem strategii rozwoju gminy należy rozumieć perspektywiczny plan, który określa strategiczne cele rozwoju, wytycza kierunki działania w postaci celów i zadań operacyjnych oraz wskazuje środki finansowe i ich źródła niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań. Innymi słowy, strategia zawiera zasady i sposoby zarządzania rozwojem gminy w dłuższym horyzoncie czasowym (10-15 lat) określając działania, jakie należy podjąć, aby gmina mogła funkcjonować i rozwijać się.

Posiadanie dokumentu pt. „Strategia rozwoju gmin” nie wynika z obowiązku ustawowego. Mimo, że jest ona bardzo przydatna w procesie zarządzania gminą i aktywizacji lokalnej ludności podczas jej tworzenia, to wiele władz lokalnych nie czuje potrzeby jej posiadania. Być może bierze się to z faktu, że planowanie z okresu poprzedzającego transformację ustrojową w Polsce kojarzy się nieodparcie z pewnego rodzaju fikcją, biurokracją i nieracjonalnością. Tak pojmowane planowanie kładzie się cieniem na bieżące potrzeby w tym zakresie. Tymczasem członkostwo w Unii Europejskiej zobowiązuje do oparcia gospodarki zarówno państwa, regionów, jak i gmin na wieloletnich planach rozwojowych. Zdaniem J. Wilkina, realizacja ważnych dla społeczeństw UE wartości i celów strategicznych wymaga długookresowych działań, obliczonych niekiedy na kilkanaście lat. Brak strategii działań w kluczowych dziedzinach funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa jest jedną z ważniejszych przyczyn niedostatecznego postępu w tych obszarach [11].

Obecnie w gospodarce kapitalistycznej planują nie tylko wielkie korporacje, ale i właściciele małych firm. Planowanie długo- i krótkookresowe musi towa-

---

\* Praca powstała w wyniku badań realizowanych w ramach projektu rozwojowego nr N R11 0012 04 finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

rzyszyć każdej władzy i jest niezbędnym elementem dostosowania się do wymogów UE. Dobrze rozwinięte i efektywnie wdrażane planowanie staje się nieodzownym elementem sprzyjającym racjonalności gospodarowania, zwłaszcza środkami publicznymi. Gminy wiejskie, mimo że stały się znaczącym inwestorem, doświadczenia związane z planowaniem strategicznym mają dość skromne. Obecnie coraz częściej zachęca się do tworzenia gminnych, a nawet sołectkich strategii oraz włączenia lokalnej ludności w proces ich powstawania. Przestrzeganie prawidłowych metod budowy strategii staje się szansą aktywizacji lokalnej ludności poprzez włączenie jej w procesy decyzyjne nie tylko na etapie planowania rozwoju gminy, ale i realizacji poszczególnych celów. Potrzeba opracowania kierunków przyszłego rozwoju gminy oraz określenia dróg i środków ich realizacji przy aprobachie lokalnej społeczności jest warunkiem procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

### **Zalety posiadania strategii gminnej**

Za koniecznością tworzenia strategii rozwoju przemawiają następujące argumenty:

1. Każdy strategiczny program rozwoju winien odpowiedzieć na kilka powiązanych ze sobą pytań, typu: co robić, aby przyspieszyć rozwój danej miejscowości, jak to robić, skąd wziąć środki na rozwój, co świadczy, iż powinien się on stać podstawą działalności każdej władzy. Skonkretyzowanie wizji przyszłości i uporządkowanie własnych działań podporządkowanych rozwojowi gminy staje się bardzo ważne. Trudno jest myśleć o rozwoju gminy, o poprawie bytu jej mieszkańców, skoro nie ma się jasno określonych celów i kierunków rozwojowych. Zbudowanie strategii rozwoju poprzedzone jest zawsze wnikliwą analizą stanu gospodarki, posiadanych zasobów, ogólnych tendencji rozwojowych itd. Taka diagnoza daje możliwość lepszego wykorzystania posiadanego potencjału. Poddanie pod publiczny osąd zamierzonych kierunków rozwoju pozwala na wyzwolenie oddolnych inicjatyw społecznych w gminie.
2. W gminach wiejskich, a zwłaszcza miejsko-wiejskich, istnieją instytucje i organizacje, które w różnym stopniu wpływają nie tylko na postawy obywatelskie, ale i na sytuację oraz możliwości rozwojowe gminy, a ich aktywność jest bardzo zróżnicowana. Zaproszenie ich do współpracy w opracowaniu strategii rozwoju gminy i wyznaczenie im w takiej strategii pól działania może mieć istotny wpływ na ożywienie prowadzonej przez nie działalności, nawiązanie współpracy między nimi oraz wytworzenie poczucia współodpowiedzialności za stopień wykorzystania szans rozwojowych gminy.
3. Posiadanie strategii gminnej zapewnia racjonalność w wykorzystaniu gminnych środków budżetowych i daje komfort psychiczny, unika się bowiem zbędnych dyskusji na temat kierunków ich wydatkowania, gdyż pewne decyzje uzgodnione zostały już wcześniej, przy wyznaczaniu priorytetowych kierunków rozwojowych.

4. Budowa strategii rozwoju gminy jest niezwykle istotnym elementem przy staraniu się o wszelkie środki finansowe z zewnątrz. Uzyskanie kredytu, bezwrotnej dotacji z różnego typu fundacji, agencji i funduszy jest znacznie łatwiejsze, jeśli posiada się dobrze uzasadniony i przemyślany plan działań. Szanse wzrastają, jeśli jest on zintegrowany z planami innych gmin lub regionu. Wiele gmin udowodniło, że potrafią sięgać po środki zewnętrzne, zdarza się jednak, że zbyt szybko zniechęcają się pierwszym niepowodzeniem w ich uzyskaniu i przeraża je skomplikowana procedura wypełniania wniosków. Niestety, wszystkie bez wyjątku gminy muszą opanować procedury, jakie się wiążą z pozyskiwaniem dotacji na różnego typu projekty rozwojowe, chociaż trzeba przyznać, że w tym zakresie dokonał się znaczący postęp. Wiele gmin wyszkoliło w tym kierunku swój personel. Starania związane ze składaniem wniosków zajmować będą dużo czasu, ale podjęcie ich jest niezbędne, mimo że trzeba się liczyć z faktem, iż nie zawsze nasz wniosek spotka się z pozytywną oceną. Wbrew pozorom, czas poświęcony na wypełnianie formularzy wnioskowych, pisanie uzasadnień nie jest czasem straconym – wzbogaca to wnioskodawcę o pewną porcję nowych przemyśleń, analiz, które na pewno będą wykorzystane w dalszej pracy nad rozwojem gminy oraz przy kolejnym staraniu się o inne środki z zewnątrz. Jak już wspomniano, starania o fundusze, dotacje bardzo ułatwia opracowany strategiczny plan rozwoju, z którego wynika logika wzajemnych powiązań między poszczególnymi zaplanowanymi celami, jakie chce gmina zrealizować.
5. Tworzenie strategii zmusza samorząd i władze gminy nie tylko do gruntownej analizy swego potencjału, ale także do analizy sytuacji sąsiednich gmin, aby wiedzieć, w czym są od nich lepsi, w jakich dziedzinach mogą konkurować, a jakie działania warto podjąć wspólnie. W planowaniu strategicznym nie można traktować gminy jako układu zamkniętego, gdyż jej rozwój zdeterminowany jest często warunkami zewnętrznymi.
6. Planowanie strategiczne nastawione na dłuższy horyzont czasowy uczy także lokalne społeczności, że przyszły rozwój wymaga często hierarchizacji celów. Tworzenie podstaw długotrwałego rozwoju często koliduje z niektórymi bieżącymi potrzebami i chęcią ich zaspokajania. Szczególnie w perspektywie zbliżających się wyborów radni chcieliby uszczęśliwić wszystkich. Strategia wymusza niejako kompromis między działaniami doraźnymi a działaniami długofalowymi. Na ogół jest tak, że zbyt wiele zadań uważa się za bardzo ważne. Wybranie najważniejszych zadań do realizacji wymaga dużej odwagi. Ale jeśli zorganizuje się w gminie uczciwą publiczną debatę, to można uzyskać konsensus w sprawie hierarchii zadań. A kiedy zadania są już ustalone, dopasowuje się do nich możliwości finansowe gminy.

## Etapy tworzenia strategii

Każda gmina ma nieco odmienne warunki, inne możliwości rozwojowe i inne zasoby. Dlatego nie istnieje wzorcowy proces planowania strategicznego. Indywidualny charakter poszczególnych społeczności, gospodarek gminnych, ich zróżnicowanie powoduje, że nie będzie dwu identycznych strategii gminnych.

Budowa strategii rozwoju każdej gminy w Polsce sprowadza się jednak do trzech podstawowych czynności [4]:

- 1) opracowanie diagnozy, raportu o stanie gminy (jej zasobach), który określi obecne miejsce gminy na ścieżce rozwojowej;
- 2) zarysowanie wizji stanu docelowego, tzn. określenie miejsca, w którym za 10-15 lat gmina chciałaby się znaleźć;
- 3) ustalenie sposobów i środków, które pozwolą osiągnąć tak zarysowany cel;
- 4) w ostatniej fazie budowy strategii opracowanie zestawu konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny być podjęte przez właściwe instytucje, organizacje, podmioty gospodarcze, a nawet osoby prywatne. Programy takie powinny zawierać, oprócz wskazania instytucji odpowiedzialnej za wykonawstwo, także źródła ewentualnego finansowania oraz ukazywać korzyści płynące z programu dla gminy itd.

Niektóre opracowania, stanowiące analizę wstępną stanu wyjściowego (diagnozę), rażą zbytnią szczegółowością. Firmy konsultingowe, którym zlecenie takie często powierzają gminy, robią z tego opasłe tomy, o niewielkiej przydatności. Proporcje w tych opracowaniach są wyraźnie zachwiane, np. klimatowi, glebom, czy ukształtowaniu terenu poświęca się nieproporcjonalnie dużo uwagi.

Na tle analizy potencjału wyjściowego należy – co jest najistotniejszą i najtrudniejszą częścią pracy – ukazać szanse, możliwości, kierunki rozwoju oraz także ewentualne zagrożenia. Ponieważ nasilenie uwarunkowań utrudniających rozwój gospodarczy, jak i czynników sprzyjających mu, jest w poszczególnych gminach odmienne, przeto konieczne jest głębokie ich rozpoznanie. Analiza słabych stron i hamulców rozwoju gminy, a równocześnie znalezienie jej indywidualnych walorów i czynników sprzyjających rozwojowi, stanowi wstępny etap prac nad strategią rozwoju gminy. Na pewno na etapach diagnozy, a następnie określania kierunków rozwoju, równocześnie z włączeniem do dyskusji nad nimi lokalnej społeczności (proces „uspołeczniania” strategii), pomocni będą eksperci. Należy jednak zaznaczyć, iż zaangażowanie ekspertów nie gwarantuje sukcesu. Znalezienie dobrych ekspertów w firmach konsultingowych lub na wyższych uczelniach, którzy mają niezbędne doświadczenie w budowaniu strategii dla terenów wiejskich (wymaga to odrębnych kwalifikacji niż w gminach miejskich), jest podstawową sprawą, wymagającą dobrego rozeznania. Trzeba się liczyć z tym, że koszt budowy strategii przez firmę konsultingową może być dość wysoki. Dlatego np. na etapie kompletowania informacji o gminie i jej otoczeniu można spróbować oprzeć się na danych zebranych przez pracowników urzędu, a nie na osobach z zewnątrz. Materiały będą bardziej wiarygodne i ich zebranie kosztować będzie mniej. Jednak eksperci są nie-

zbędni przy powstawaniu diagnozy, ze względu na lepszą znajomość zagadnień merytoryczno-technicznych oraz ogólnych procesów rozwojowych w kraju, województwie i Unii Europejskiej. Ich zadaniem jest również zebranie i selekcja niezbędnych informacji z innych instytucji.

Drugi etap, po diagnozie stanu, to wstępne opracowanie strategii wraz z elementami planów szczegółowych, tzn. konkretnych przedsięwzięć do realizacji.

Na przykład w gminie Pępowo w woj. leszczyńskim firma opracowująca strategię gminy dokonała tego w trakcie dwudniowego spotkania z lokalnymi władzami i liderami. Dokonano tego na zasadzie „burzy mózgów”, poprzez zgłaszanie maksymalnej ilości pomysłów [3]. Potem powołano zespoły problemowe, które przygotowywały – każdy ze swej dziedziny – konkretne propozycje projektów. Były to bardziej lub mniej szczegółowe plany przedsięwzięć, powiązane jednocześnie z pewnego rodzaju studium ich wykonania.

W pracach takich zespołów powinni zawsze uczestniczyć eksperci zewnętrzni, ale ich rolą jest inspirowanie lokalnych liderów i samorządu do analizy obecnej i przyszłej sytuacji w gminie oraz dostarczanie specjalistycznych informacji na temat omawianych problemów. Przedstawiane przez nich analizy powinny uwzględniać główne tendencje, jakie zachodzą w danej dziedzinie gospodarki zarówno w bliższym otoczeniu gminy (np. województwie), jak w szerszym (w kraju, a przede wszystkim w UE). Przykładowo, przewidując zmiany w kierunkach produkcji rolniczej gminy, powinno brać się pod uwagę nie tylko doraźną sytuację na rynku rolnym i tendencje zmian w kraju, ale głównie w Unii Europejskiej, tak aby wszelkie plany rozwojowe łączyć z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej. Rola ekspertów polega więc również na uświadamianiu lokalnej władzy potrzeby prognozowania opartego na znajomości tendencji zarówno ogólnokrajowych, jak i ogólnounijnych.

Przy zamawianiu i tworzeniu strategii rozwoju władze gminy nie powinny oczekiwać, iż zostanie ona wykonana całkowicie przez ekspertów zewnętrznych. W trakcie tworzenia strategii niezbędny jest ciągły udział samorządu, wójta lub burmistrza, grupy lokalnych liderów itd. Tylko taka strategia, która zostanie uznana za wynik wspólnej pracy, może być zaaprobowana i mieć szansę realizacji.

Przy tworzeniu lokalnego planu rozwoju bardzo istotnym jest sformułowanie pewnej hierarchii celów. Strategia nie może być listą pobożnych życzeń. Większość gmin ma do pokonania dość dużo barier rozwojowych i na znaczącą pomoc ze środków krajowych i UE należy liczyć, ale w ograniczonym zakresie, dlatego plany rozwoju winny cechować się realizmem, polegającym na planowaniu takich zadań, które można wykonać własnymi siłami. Zadania te mogą być tym ambitniejsze, im bardziej uda się samorządowi pobudzić lokalne inicjatywy i przedsiębiorczość mieszkańców. Natomiast do wykorzystania środków pomocowych trzeba się dobrze przygotować – najlepiej mieć zespół przeszkolonych osób. Przy ograniczonych zasobach należy skoncentrować się na realizacji celów najważniejszych, takich, które tworzą nowe możliwości rozwo-



jowe. Nie można też ulegać różnego typu modom, np. na mało atrakcyjnych terenach planować rozwój agroturystyki lub rozwój rolnictwa opierać na produkcji zdrowej żywności.

Przy opracowaniu wstępnej wersji, a więc pierwszego etapu strategii, powstają pytania: jaki powinien być zakres tematyczny, stopień szczegółowości oraz jaki okres powinna obejmować strategia? Dotychczasowe doświadczenia z prac nad strategiami rozwoju różnych gmin nie dają jednoznacznej odpowiedzi na nie. Wydaje się, że nie można stwarzać sztywnych i sformalizowanych ram oraz schematów dla opracowania strategii gmin. Strategiczne plany rozwoju gmin nie mogą mieć zbyt długich horyzontów czasowych ze względu na zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, ani też zbyt krótkich, gdyż grozi to przedzeniem się strategii w harmonogram doraźnych działań.

### Uspołecznienie strategii

Wstępny projekt strategii należy zawsze poddać szerokiej konsultacji społecznej, co jest dość trudnym zadaniem wobec często występującego braku zainteresowania ze strony społeczności wiejskich. Dlatego do konsultacji trzeba zapraszać imiennie wybrane osoby w gminie (tak zrobiono w gminie Debrzno, w której w pracach nad strategią uczestniczyło prawie 70 osób). Proces „uspołecznienia” strategii jest trudny i nie ma recept na jego przeprowadzenie. Każda społeczność gminna jest inna i wymaga innych metod zachęcających do wspólnego działania. Baczną uwagę należy zwrócić na wyłonienie grupy osób aktywnych (liderów), które mają predyspozycje do pracy społecznej. Tego typu osoby są motorem rozwoju lokalnego.

Plan ożywienia gospodarczego gminy nigdy nie zostanie zrealizowany, jeśli samorząd, władze gminy, mieszkańcy nie uznają go za swój własny. Sukces w realizacji planu polega na umiejętnym aktywizowaniu wokół niego lokalnych sił społecznych i poszczególnych jednostek. W Polsce przywykliśmy do tego, że nowe programy, nowe plany przychodziły z góry, zatwierdzone przez wiele instytucji polityczno-gospodarczych. Obecnie istnieją jeszcze takie władze lokalne, które oczekują, że ktoś z zewnątrz przywiezie gotową receptę na rozwój. Tymczasem strategia rozwoju powinna powstać w gminie przy dużym udziale społeczeństwa gminy, a sukces w realizacji planów rozwojowych zależy będzie od aktywności i umiejętności współdziałania lokalnej społeczności, ona bowiem znajdzie sposób na pobudzenie życia gospodarczego na swym terenie lub prześpi nadarżające się możliwości. Nikt nie podaruje gminie nowych instytucji typu obywatelskiego, nowych miejsc pracy, czy też nowej infrastruktury, na to trzeba bardzo ciężko zapracować. Należy mieć dobre rozeznanie tego, co się już na swym terenie posiada, i wiedzieć, jak tym dalej gospodarować. Im więcej osób zaangażuje się w proces budowania strategii, tym lepiej – tym więcej osób będzie się z nią utożsamiało. Ludzie zainteresowani rozwojem swej gminy są najbardziej predestynowani do tworzenia wizji przyszłości. Ludność miejscowa wie, często lepiej od administracji i ekspertów zewnętrznych, co należy zmienić na danym terenie. Przy podejmowaniu

decyzji należy zatem uwzględniać poglądy i życzenia ludności lokalnej, co zawsze wydłuża proces powstawania strategii. Dlatego przy jej tworzeniu nie wskazany jest zbyt ni pośpiech. Społeczeństwo musi także „dojrzeć” do integracji wokół wspólnego programu. Oczywiście to „dojrzewanie” można przyspieszyć przez różnorodne formy zachęty do bycia bardziej aktywnym, na co jednak potrzebny jest czas i stopniowe przełamywanie wielu barier.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że nawet bardzo dobry projekt strategii, opracowany przez ekspertów, w małym stopniu będzie mobilizował mieszkańców, jeśli nie zostanie poddany społecznej weryfikacji. Niesłuchanie ważne i niezbędne są więc konsultacje i dyskusje w różnych środowiskach i poszczególnych wsiach. Ich podstawę stanowić musi oczywiście skrócona wersja projektu strategii, przedstawiona zrozumiale i zwięźle. Dokument taki powinien jasno określać, co się chce i może zrobić w gminie w najbliższych kilku latach, od czego zacząć, co jest ważne, skąd wziąć środki, kto to będzie robił, i jakie korzyści odniosą mieszkańcy gminy. Nie należy się lękać, że spotka się tu z powszechnym zainteresowaniem mieszkańców, wystarczy jednak, że strategią zainteresują się ludzie aktywni, myślący, mający w gminie prestiż.

Etap pracy nad wstępną wersją strategii może trwać dość długo, nawet parę miesięcy. Uwzględnienie wniosków zarówno mieszkańców, jak i instytucji działających na terenie gminy pozwoli na opracowanie ostatecznej wersji strategii, która oczywiście może podlegać dalszym korektom. Doskonalenie strategii jest procesem ciągłym. Plany rozwojowe zmieniają się wraz z upływem czasu i zmieniającymi się warunkami i aspiracjami. Ostateczną wersję strategii zatwierdza samorząd na sesji Rady Gminy.

### **Rola instytucji lokalnych w realizacji strategii**

Ogromna rola w tworzeniu, a przede wszystkim w realizacji strategii przypada organizacjom lokalnym, które powinny stopniowo powstawać, o ile ich nie ma, zaś budowa strategii jest najlepszym momentem do ich powołania.

Niezwykle ważnym elementem strategii jest, aby wytyczone w niej cele nie ulegały częstej zmianie w zależności od nowego składu samorządu. Dlatego realizację strategii należałoby powierzyć takiemu ciału wykonawczemu, które jest apolityczne i niezależne od kolejnych wyborów.

W gminie Debrzno np. realizację strategii samorząd powierzył Towarzystwu na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno. Tworzenie nowych, apolitycznych, struktur instytucjonalnych włączonych w prace nad budową, a następnie wdrażaniem strategii, poszerza znacznie grono realizujących pewne punkty w niej zawarte i stanowi ważne nowe ogniwo, któremu urząd gminy powinien powierzyć dość istotne kompetencje. Na przykład w gminie Dzierzgoń, wybory samorządowe nie zapewniły ludziom aktywnym i wartościowym uczestnictwa w bezpośrednim zarządzaniu gminą. Dlatego przy budowie strategii pomyślano o tym, aby nie rezygnować ze współpracy z tymi, którzy chcieliby czynnie uczestniczyć w rozwoju gminy. Powołano więc Towarzystwo Rozwoju Dzierzgonia, które stało się ważnym ogniwem w systemie zarządzania gminą przez ludzi spoza formalnego kręgu władzy. W innej gminie – Nidzicy, w woj. warmińsko-mazurskim, w której bezrobocie w 1993 r. wzrosło aż do 38%, grupa osób

z różnych środowisk opracowała strategię gminy. W strategii przewidziano powołanie Nidzickiej Fundacji Rozwoju „NIDA”. Celem tej Fundacji jest koordynacja programów i działań przewidzianych w strategii.

Przykładem wspomnianego już powolnego dojrzewania lokalnego społeczeństwa do wspólnych działań może być gmina Skierbieszów (woj. lubelskie). Po dokonaniu oceny aktualnego stanu gminy pod względem zasobów infrastruktury, finansów, ludności, zatrudnienia, oczekiwań społecznych itd., przygotowano wstępną propozycję rozwoju gminy [5]. W związku z koniecznością akceptacji społecznej tych propozycji powstał komitet lokalny, który zaopiniował przedstawiony projekt i zaprezentował własną wizję kierunków rozwoju. W wyniku wspólnych uzgodnień powstała strategia rozwoju, gdzie szczególną uwagę zwrócono na konieczność powołania w gminie organizacji stymulujących jej rozwój. Wśród zaplanowanych czterech organizacji (Agencja Rozwoju Gospodarczego Gminy, Fundusz Poręczeń Wzajemnych, Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, Grupy Producentów Rolników) za podstawowy element pobudzający rozwój przedsiębiorczości w gminie uznano Agencję Rozwoju Gospodarczego. Początkowo miała ona być powołana w formie spółki akcyjnej, a udziałowcami mieli być: Towarzystwo Przyjaciół Skierbieszowa, Bank Spółdzielczy, prywatne podmioty gospodarcze, urząd gminy. Jednak zarówno władze lokalne, jak i lokalni przedsiębiorcy nie byli w stanie doprowadzić do rejestracji Agencji. W gminie brak było rzeczywistych liderów, działaczy społecznych, którzy zajęliby się dopięciem spraw formalnych. Początkowe zainteresowanie władz zmalało. Gdy pojawiły się trudności, które należało pokonać, okazało się, że środowisko lokalnych przedsiębiorców jest środowiskiem zdeintegrowanym. Dopiero po trzech latach udało się doprowadzić do utworzenia Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich Spółki z o.o., która przejęła zadania wcześniej stawiane Agencji Rozwoju Gospodarczego. Utworzyło ją 14 przedsiębiorców i rolników, którzy dopiero po trzech latach, od momentu zbudowania strategii, dojrżeli do podjęcia wspólnych działań.

Doświadczenia Skierbieszowa wskazują, że nie należy zbyt pośpiesznie tworzyć dużej liczby podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie elementów strategii. Rytm wdrażania strategii musi odpowiadać nie tylko potrzebom, ale i możliwościom. Problem nie polega na tworzeniu instytucji tylko dlatego, że strategia je przewiduje, trzeba je powoływać wówczas, gdy istnieje szansa, że będą one rzeczywiście działać, że znajdą się ludzie skłonni nimi pokierować i środki pozwalające na ich efektywną pracę.

Z przytoczonych przykładów konkretnych gmin wynika, że kluczową sprawą w polityce władz gminy powinna stać się współpraca z instytucjami i grupami osób, pozostającymi poza strukturą urzędu. Identyfikacja takich grup czy pojedynczych osób, niejednokrotnie dzielenie się zadaniami z nimi, a co za tym idzie decyzjami i odpowiedzialnością, może przynieść wyniki o kapitalnym znaczeniu. Bazą dla przyszłego rozwoju [1] jest stworzenie nowego układu instytucjonalnego, zdolnego do identyfikowania i rozwiązywania problemów lokalnych. Gmina winna dysponować instytucjami mogącymi zebrać nie tylko wszelkie niezbędne informacje, ale będącymi w stanie mobilizować także zasoby lokalne w celu budowania lepszej przyszłości.



## Metoda tworzenia strategii gminy Malechowo

Malechowo leży w powiecie Sławno w woj. zachodniopomorskim. Składa się z 22 wsi i liczy 6 475 mieszkańców. Do 1990 r. 65% powierzchni gminy stanowiły PGR-y, które zatrudniały 40% mieszkańców gminy. Po upadku PGR-ów gminę dotknęły wszystkie problemy związane z trudnościami adaptacyjnymi byłych pracowników do nowej rzeczywistości, posiada bowiem jeden z najniższych w województwie dochodów budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Gmina dość długo dojrzewała do stworzenia strategii. Moment przełomowy nastąpił w 1998 r. po zmianie wójta gminy. Dzięki Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa przedstawiciele nowych władz gminy wzięli udział w dwu szkoleniach związanych z rozwojem przedsiębiorczości i planowaniem na poziomie gminy. Podczas warsztatów, widząc aktywność innych gmin, przekonano się o potrzebie budowy strategii gminnej. Do pomocy przy budowie strategii zaproszono dr. W. Idziaka. Na wstępie zrobiono przegląd organizacji, instytucji i osób aktywnych w gminie. Efektem tego przeglądu było wyłonienie 45 osób do pracy nad strategią. W miarę upływu czasu zespół ten powiększył się do 70 osób, z czego 12 osób było spoza gminy (z Politechniki Poznańskiej i Koszalińskiej, uniwersytetów z Poznania i Torunia). W następnym etapie, przy realizacji konkretnych projektów udział brało ok. 250 mieszkańców gminy. Prace nad strategią trwały od 1998 do 2001 roku. Dr W. Idziak zastosował dość oryginalne i nietypowe metody, aby ludzie z zespołu budującego strategię lepiej się wzajemnie poznali. Organizowano festyny, imprezy sportowe, wyjazdy do innych gmin itd. To „poznanie siebie” było bardzo potrzebne, aby ludzie mieli odwagę wypowiadać się swobodnie, prezentować najśmielsze pomysły. Proces ten był rozłożony w czasie, ludzie pozbywali się uprzedzeń, zaczęli doceniać wspólną pracę, rodziło się wzajemne zaufanie.

Najtrudniejszym – zdaniem W. Idziaka – było dojście do przekonania, że oprócz kapitału finansowego i rzeczowego, którego brakuje w gminie, są inne kapitały do wykorzystania. Wspólna praca, zabawa, nauka, wyjazdy i realizacja małych projektów w trakcie budowy strategii powodowały, że uczestnicy coraz rzadziej mówili, że bez pieniędzy nic nie da się zrobić, że gmina jest zdeintegrowana, że nie ma atrakcji turystycznych itd.

Podczas tego etapu strategii przygotowano program „Malechowo w Europie” na konkurs Funduszu Współpracy. W projekcie przewidziano festyny europejskie w każdej szkole, założenie Ośrodka Odnowy Wsi i Informacji o Unii Europejskiej oraz wyjazd do Austrii celem zapoznania się z projektami odnowy wsi. Po etapie wstępnego planowania strategii, przystąpiono do etapu konsultacji społecznych i tworzenia zasadniczego tekstu strategii (początek 2000 r.).

Ten drugi etap przeplatał się, a raczej był zdominowany przez realizację projektu „Malechowo w Europie”. Organizacja festynów w szkołach pokazała, że nie ważne są pieniądze z Funduszu Współpracy, ale ambicje młodzieży i rodziców, aby pokazać szkołę z najlepszej strony. Jednym z efektów tego etapu było też założenie stowarzyszenia „Mała Ojczyzna”, które zajęło się wykorzystaniem położo-

nego na terenie gminy grobowca z epoki neolitu jako produktu turystycznego. Pierwszy festyn „Spotkania z prehistorią” pokazał, że można przyciągnąć ludzi, zarobić na czymś, co dawniej dla mieszkańców nie miało żadnego znaczenia [6].

Festyny pomogły gminie także w nawiązaniu wielu kontaktów zewnętrznych. W tym czasie sformułowano i przyjęto strategię oraz jej główne cele. Cele sformułowano bardzo ogólnie, pojawiły się głosy, aby znalazło się więcej konkretnych. Tymczasem strategia, formułując nowe zadania dla urzędu gminy lub utworzenie ze szkół ośrodków rozwoju poszczególnych wsi, inspirowała do myślenia w kategoriach nieco szerszych i odważniejszych, a nie codziennych bolączek. Wyjazd 45 osób do Austrii zdopingował lokalnych liderów. W gminie zorganizowano ogólnokrajową konferencję „Dziedzictwo kulturowe i ład przestrzenny w rozwoju obszarów wiejskich”. Poradzono sobie z noclegami i wyżywieniem dla ponad 100 uczestników. Potem zaczęto organizować w gminie seminaria, poszerzono współpracę z wyższymi uczelniami, sąsiednimi gminami. Gmina – zdaniem W. Idziaka – wyszła z zaścianki. Przedstawiciele gminy wzięli udział w międzynarodowej konferencji w Niemczech „Uczenie się przez poznawanie się”. Trzy szkoły z Malechowa dostały nagrody Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w konkursie „Działaj lokalnie”. Wieś Ostrowiec z kolei reprezentowała całe województwo w konkursie „Europejska Nagroda Odnowy Wsi 2002”. Okazuje się więc, że mimo pogarszającej się sytuacji gospodarczej obszarów wiejskich, zwłaszcza położonych na peryferiach województwa jak gmina Malechowo, budowa strategii okazała się dobrym pomysłem na aktywizację gminy. W gminie wykreowano przy tej okazji grupę liderów podejmujących coraz to nowe wyzwania (dyrektorów szkół, nauczycieli, samorządowców, w najmniejszym stopniu rolników). W Malechowie udało się przejść od działań jednorazowych do działań cyklicznych o stałym charakterze, a także do stworzenia struktur instytucjonalnych.

W tej gminie wiejskiej, obciążonej w dodatku licznymi osiedlami po byłych PGR-ach, w ciągu krótkiego czasu udało się zrobić bardzo wiele, np.:

- utworzyć „neolityczny” plac zabaw przy Szkole Podstawowej w Lejkowie,
- zdobyć fundusze na budowę repliki osady neolitycznej w Borkowie,
- utworzyć replikę zagrody prasłowiańskiej w Borkowie,
- założyć muzeum wsi w Ostrowcu,
- posadzić wierzby, które mają tworzyć labirynt wierzbowy w Niemicy,
- przygotować warsztat czerpania papieru w Niemicy,
- zdobyć fundusze na uruchomienia „Telechaty Malechowa”,
- założyć w Podgórkach plac zabaw „Bajkowy Ogród”,
- przygotować salę seminaryjną w urzędzie gminy,
- utworzyć 5 gospodarstw agroturystycznych,
- założyć zespół zajmujący się prezentacją dawnych rzemiosł,
- utworzyć 3 schroniska szkolne (100 miejsc noclegowych),
- wytyczyć trasę rowerową w okolicy Ostrowca,
- zorganizować imprezy przy trasie E28 „Stragan Gminy Malechowo”,
- zdobyć dla gminy 270 tys. złotych w postaci grantów.

Działania te, a jest ich znacznie więcej, ukazały gminę jej mieszkańcom w zupełnie innym świetle. Gminę Malechowo zaczynają naśladować sąsiednie gminy. Należy podkreślić fakt, że proces aktywizacji nastąpił podczas budowy strategii, odbywających się z tej okazji warsztatów i spotkań. Sam dokument pt. „Strategia” spełnił mniej widoczną rolę – szereg celów zapisanych w strategii jest w obecnej sytuacji gospodarczej gminy trudny do zrealizowania. Najbardziej istotny okazał się czas, jaki poświęcono na jej tworzenie i sam proces uspołecznienia tego procesu. W Malechowie udało się zastosować takie metody pracy nad strategią, które wyzwoliły zainteresowanie i aktywność ich uczestników. Gdyby warsztaty były prowadzone w typowy sposób, to zainteresowanie nimi szybko by osłabło. Dzięki W. Idziakowi, warsztaty przez niego prowadzone już na początku zdynamizowały, a przede wszystkim dowartościowały ich uczestników (festyny, wycieczki, realizacja projektów), stworzyły pozytywną energię i były prowadzone bardzo elastycznie.

### Uwagi końcowe

Strategia rozwoju gminy określa kierunki działań samorządu, instytucji, jednostek gospodarczych, w kilkuletnim okresie. Wybór tych kierunków jest wynikiem analizy warunków, potencjału i możliwości rozwoju. Odzwierciedla on również poziom aspiracji i stan instytucjonalnej infrastruktury oraz aktywność i stopień gotowości do współdziałania lokalnej społeczności. Strategia jest drogowskazem wytyczającym punkty orientacyjne na dość trudnej drodze rozwoju. Nie jest ona dyrektywą obowiązującą gminne instytucje, a tym bardziej prywatne podmioty gospodarcze.

Należy jednak brać pod uwagę i taką ewentualność, że wydatki finansowe na zbudowanie strategii w gminie, w której społeczeństwo lub władze gminy nie są przekonane co do potrzeby jej powstania, mogą okazać się zbędne. W takich gminach plan strategicznego rozwoju jest opracowaniem zdobiącym tylko półkę w gabinecie wójta.

Wśród niektórych wójtów nadal panuje przekonanie, że strategia jest mało przydatnym narzędziem w kierowaniu gminą, niepotrzebnie wiąże im ręce, bez strategii sami wiedzą najlepiej, co należy w gminie zrobić. Aby spełnić istniejący w pierwszym okresie transformacji formalny wymóg posiadania strategii, zamawiali ją w pierwszej lepszej firmie, nie przywiązując dużej uwagi do tego dokumentu.

Realizacja strategii, w której celem nadrzędnym jest ożywienie gospodarcze gminy, wymaga zmian pracy samego Urzędu Gminy. Wiedza i informacja stają się coraz częściej podstawą rozwoju. Władze lokalne powinny się przyczynić do powstania nowych komórek w ramach Urzędu Gminy, które będą w sposób ciągły analizować i diagnozować przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Sytuacja społeczno-gospodarcza w gminie i jej otoczeniu zmienia się, zmieniają się czynniki oddziałujące na nią, nie można więc zaniechać ich śledzenia i analizowania. Należy brać pod uwagę fakt, że rozwój następuje dość szybko i rozpoznanie sytuacji dla władz administracyjnych jest bardzo ważne, pozwala bowiem na wprowadzanie niezbędnych korekt w trakcie realizacji założonych celów.

Budowa strategii rozwoju jest procesem ciągłym i wymagającym stałego doskonalenia. W planie rozwoju gminy nigdy właściwie nie można postawić kropki nad „i”. Jedne elementy będą z niej ubywać, inne przybywać. Strategii nie można traktować jako dokumentu, który ma obowiązywać w niezmiennym kształcie.

Celem nadrzędnym strategii jest ożywienie gospodarcze gminy, prowadzące do tworzenia nowych miejsc pracy, ale powinien być kompromis między rozwojem szybkim i bezpiecznym, aby dokonywał się w tempie odczuwalnym przez społeczność lokalną i nie narażał jej na gwałtowne załamania koniunktury gospodarczej. Z tego względu należy dążyć do zróżnicowania gospodarki gminy, a więc oparcia jej na kilku gałęziach, aby w rezultacie stała się wielofunkcyjna.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że nie istnieje jeden schemat planu strategicznego rozwoju gminy, który można wypełnić jak formularz. Budowa takiego planu jest skomplikowana, w każdej gminie przebiega nieco inaczej, gdyż gminy są różne i różne problemy muszą rozwiązywać. Z dotychczasowych rozważań wynika, iż podczas tworzenia strategicznego planu rozwoju gminy należy wyróżnić kilka podstawowych etapów:

1. Diagnoza. Na podstawie analizy przebiegu procesów rozwojowych gminy oraz otoczenia dokonuje się oceny słabych i mocnych stron układu lokalnego.
2. Opracowanie wstępnej wersji strategii. Etap ten polega na określeniu celów i sposobów ich realizacji.
3. Konsultacja projektu strategii ze społeczeństwem gminy i ostateczny wybór celów i kierunków rozwoju.
4. Przygotowanie planu wdrażania strategii. Rozdzielenie odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych działań. Opracowanie konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny być podjęte przez właściwe instytucje, organizacje, podmioty gospodarcze, osoby prywatne. Programy takie powinny zawierać:
  - wskazanie osoby lub instytucji odpowiedzialnej za wykonawstwo,
  - wskazanie źródeł finansowania,
  - w przypadku inwestycji sporządzenie studium podstawowego, niezbędnego do zrobienia biznes planu,
  - pokazanie korzyści przedsięwzięcia i jego związku z głównymi celami strategii.
5. Realizacja (wdrażanie) strategii.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na konieczność oparcia rozwoju na własnym potencjale. Niewiele jest gmin wiejskich w Polsce, którym udało się osiągnąć sukces w oparciu o inwestorów zewnętrznych. Dlatego rozwijanie i wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców gminy powinno być priorytetem każdej strategii. W społecznościach wiejskich, mających mocniej niż w miejskich, rozwinięte poczucie tożsamości lokalnej, proces komunikacji wewnętrznej przebiega łatwiej, co może stanowić czynnik wspomagający aktywizację gminy. Umiejętne wykorzystanie tego faktu poprzez włączenie różnych grup w proces planowania strategicznego w gminie jest dużym wyzwaniem dla

władz lokalnych. Niejednokrotnie dla przyszłości gminy ważniejszy może być fakt zmobilizowania ludzi, zachęcenia ich do zmieniania rzeczywistości, w której żyją, zmiana ich postaw, niż konkretne rezultaty w postaci np. powstania nowej infrastruktury. Władze lokalne bardzo niechętnie dopuszczają mieszkańców do procesu decyzyjnego, skazując się na pewnego rodzaju izolację, polegającą na braku partnerów, tymczasem w procesie lokalnego rozwoju partnerstwo staje się coraz ważniejsze.

Mimo iż wiele gmin posiada strategię rozwoju, wydaje się jednak, że nadal istnieje niedostatek wiedzy o tym, czym jest programowanie strategiczne, jakie wynikają z niego korzyści i jakie zasady należy stosować przy budowie strategii i jej realizacji. Tymczasem gospodarka wolnorynkowa, wbrew potocznym sądom, nie zwalnia od potrzeby planowania.

Sytuacja gospodarcza kraju zależy od poziomu mobilizacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych gminach – ona zaś zależy z kolei od umiejętności strategicznego zarządzania lokalnym rozwojem.

Zarówno okres przedakcesyjny, jak i nasze członkostwo w UE spowodowało, że coraz częściej kategoria strategicznego planowania znajduje należne jej miejsce w polityce gospodarczej [2]. Na realizację swych programów rozwojowych gminy mogą uzyskać wsparcie z różnego typu funduszy unijnych. Aby je uzyskać, zadania rozwojowe gmin powinny być zbieżne z celami strategicznymi regionów, ale jak wiadomo, takiej synchronizacji jeszcze się nie dopracowano. Jest oczywiście bezspornym faktem, że strategia regionalna nie może być sumą koncepcji strategii powiatowych czy gminnych. Najważniejsze relacje między tym strategiami to relacje pomocniczości, sprowadzające się do tego, że szczebel wyższy pełni zadania przekraczające kompetencje szczebla niższego, a także zadania uzupełniające i wyrównawcze. W ten sposób, przy autonomii samorządów, powiatów, województw, gmin można dążyć w planach strategicznych do rozwoju kompleksowego [12].

Ustawowa autonomia dała gminom dużo swobody gospodarczej, jednak zarządzanie strategiczne oznacza nowy sposób myślenia o przyszłości układu lokalnego [9]. Od władz lokalnych powinno się wymagać umiejętności kreatywnego planowania i jego świadomej kontroli, która pozwala łagodzić czynniki zakłócające realizację planu. Proces zarządzania strategicznego gminy zależy od wielu czynników, ale najważniejszym jest „jakość” władzy i usytuowanie elit w lokalnej społeczności.

Kluczowym elementem w budowie każdej strategii jest wizja rozwoju, która wymaga oderwania się od bieżących problemów i śmiałego nakreślenia najważniejszych celów rozwojowych. Formułowanie strategii jest niezwykle trudnym i skomplikowanym zadaniem, przyszłość bowiem wielu gmin nie będzie prostą kontynuacją teraźniejszości, do której jesteśmy przyzwyczajeni [8]. Przed samorządami stanie dylemat, czy inwestować w wiedzę, co da odczuwalny rezultat dopiero po wielu latach, czy też przypodobać się wyborcom, którzy oczekują korzyści widocznych już dzisiaj. Stopień uświadomienia sobie przez obywateli i samorzady wagi czynników decydujących o rozwoju w przyszłości nie jest jeszcze dostateczny.



**Literatura:**

1. Blakley E.: Planning local economic development. Wyd. SAGE (tom 168), 1989.
2. Bocian A.: Problemy budowy regionalnych strategii [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003.
3. Futymski A., Potok A.: Wybrane aspekty metodyczne opracowania strategii dla gmin (na przykładzie dwu gmin leszczyńskich) [w:] Strategia rozwoju gmin wiejskich (red. M. Kłodziński i Cz. Siekierski). Wyd. SGGW, Warszawa 1996.
4. Gorzelak G., Jałowicki B.: Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach. Studia Regionalne i Lokalne, nr 16. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996.
5. Gradziuk P., Klimczuk B.: Budowa strategii rozwoju gminy Skierbieszów a rozwój przedsiębiorczości lokalnej [w:] Strategia rozwoju gmin wiejskich (red. M. Kłodziński i Cz. Siekierski). Wyd. SGGW, Warszawa 1997.
6. Idziak W.: Rola strategii gminnej w aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy Malechowo [w:] Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej. IRWiR PAN, Warszawa 2002.
7. Kłodziński M., Siekierski Cz.: Synteza dotychczasowego dorobku i doświadczeń z realizacji Programu "Gmina" [w:] Strategia rozwoju gmin wiejskich (red. M. Kłodziński i Cz. Siekierski). Wyd. SGGW, Warszawa 1997.
8. Kowalska J.: Społeczno-ekonomiczne wyznaczniki strategii rozwoju lokalnego w dobie czwartej fali cywilizacyjnej [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003.
9. Psyk-Piotrowska E.: Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003.
10. Słodowa-Hełpa M.: O czym warto wiedzieć przystępując do tworzenia lokalnej strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego [w:] Strategia rozwoju gmin wiejskich (red. M. Kłodziński i Cz. Siekierski). Wyd. SGGW, Warszawa 1997.
11. Wilkin J.: Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce. Wieś i Rolnictwo, nr 2, 2004.
12. Wojtasiewicz L.: Powiaty w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego [w:] Strategia rozwoju lokalnego. Tom I: Aspekty instytucjonalne. Wyd. SGGW, Warszawa 2003.

*MAREK KŁODZIŃSKI*

Institute of Rural and Agricultural Development  
- Polish Academy of Sciences  
Warszawa

## SIGNIFICANCE AND NECESSITY OF CREATING STRATEGIES FOR GMINA DEVELOPMENT

### Summary

Strategy for gmina is a plan for future directions of development and determines objectives and method of their implementation. The strategy is a necessary element in proper gmina management. It should not be treated as a closed system because gmina development is determined by changing conditions both external and internal.

During the construction of the strategy a few primary stages should be distinguished: analysis of basic development processes, analysis of strong and weak points of gmina's social and economic system, determining objectives for the future, working out preliminary draft of the strategy and submitting it for public consultations, final selection of the strategy and preparing specific programmes as well as preparing a plan for implementing the strategy. Very important element of developing the strategy is to include local community in the process in order to give the community a sense of influence of the future of their gmina.