

Czesław Siekierski

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Marek Kłodziński

Centrum Naukowo-Wdróżeniowe SGGW

Strategia rozwoju gminy jako podstawowy dokument programowy samorządu lokalnego

Kluczowym problemem dla wielu terenów wiejskich staje się zatrudnienie nadmiaru wolnej siły roboczej. Organy wykonawcze gminy ani samorząd nie są oczywiście w stanie stworzyć nowych miejsc pracy, jednak od ich aktywnej postawy i umiejętnych działań idących w kierunku rozwoju przedsiębiorczości, ożywienia gospodarki gminy i zróżnicowania jej ekonomii zależy bardzo wiele. Każda gmina dysponuje pewnym potencjałem gospodarczym, rezerwami siły roboczej oraz pewną liczbą osób przedsiębiorczych, które przy sprzyjających warunkach mogą właściwie uruchomić i wykorzystać potencjał gminy. Tworzenie takich sprzyjających warunków oraz właściwe planowanie rozwoju jest zadaniem władz gminy i samorządu.

Jak wynika z wielu badań, istnieje w Polsce jeszcze dość znaczny odsetek burmistrzów i wójtów, którzy nastawieni są na działania doraźne, obliczone na bardzo krótki horyzont czasowy. Wynika to oczywiście z presji dnia codziennego, które wymuszają załatwianie spraw bieżących, z niestabilnej sytuacji władz gminnych, które mogą być w każdej chwili odwołane, oraz z negatywnych doświadczeń „planowania socjalistycznego”, które zdyskredytowało proces „planowania strategicznego”, co odbija się na procesach rozwojowych.

Z badań Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego¹ wynika, że mniej niż jedna trzecia polskich gmin ma opracowany program rozwoju – mimo że prawie wszystkie gminy sporządziły plan przestrzennego zagospodarowania. Jeśli sobie uświadomimy, że strategiczny program rozwoju musi odpowiedzieć na kilka powiązanych ze sobą pytań typu co robić, aby przyspieszyć rozwój, jak to robić, kiedy i skąd znaleźć na to środki – to plan przestrzennego zagospodarowania odpowiada tylko na jedno pytanie, a mianowicie gdzie będzie wyznaczona lokalizacja. Tak więc plan zagospodarowania przestrzennego jest wyrwany z całego kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego, jest mało realny, utrudnia działania przyszłościowe i spełnia tylko wymogi formalne. Należy o tym wspomnieć na wstępie, gdyż bardzo często wójtowie i burmistrzowie gmin plany przestrzennego

¹Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95. Raport z I etapu badań. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Nr 16(49) Studiów Regionalnych i Lokalnych.

zagospodarowania utożsamiają z planami strategicznego rozwoju, których niestety wiele gmin nie posiada. Planowanie rozwoju jest natomiast koniecznością i podstawową działalnością każdej władzy, każdej małej firmy i dużych korporacji. W takim planowaniu strategicznym, nastawionym na dłuższy horyzont czasowy, należy zdać sobie sprawę z faktu, że przyszły rozwój na ogół odbywać się będzie kosztem zaspokajania bieżących potrzeb. Stworzenie trwałych podstaw długotrwałego rozwoju często koliduje ze zbyt dużym znaczeniem przywiązywanym do bieżących korzyści.

Jak pokazują doświadczenia wszystkich krajów Unii Europejskiej, żaden rozwój lokalny nie ma większych szans powodzenia, jeśli nie jest oparty na długofalowych planach. Niejednokrotnie słabe rezultaty wpływu lokalnych władz i samorządów na inicjowanie rozwoju gospodarczego gminy i przedsiębiorczości, biorą się m.in. z braku strategicznego planu rozwoju. Powstaje konieczność opracowania koncepcji aktywizacji dla poszczególnych gmin, których praktyczna realizacja mogłaby przezwyciężyć dotychczasowe niekorzystne tendencje ich rozwoju. Każda gmina ma nieco odmienne warunki, inne możliwości rozwojowe i inne zasoby.

Gmina nie jest jednostką dostatecznie dużą, aby zaspokoić w pełni wszystkie potrzeby produkcyjne, konsumpcyjne i usługowe jej mieszkańców. Niektóre potrzeby mogą być zaplanowane w skali kilku gmin. Dlatego planując strategię rozwojową dla gminy trzeba niejednokrotnie robić to w sposób kompleksowy i zintegrowany z najbliższymi sąsiadami. Gminy nie powinno się traktować jako układu zamkniętego, gdyż jej rozwój jest zdeterminowany także warunkami zewnętrznymi. Otoczenie, szczególnie dla gmin słabych, jest jednym z podstawowych wyznaczników treści planu rozwojowego. Jeśli gmina chce nowoczesnie zarządzać swym rozwojem, to musi bardziej aktywnie podejść do swego otoczenia próbując kształtować niektóre jego elementy zgodnie ze swymi potrzebami. Gminy słabe nigdy tego nie osiągną bez podjęcia wspólnych działań, występując łącznie w związku gmin.

Znaczne zróżnicowanie gmin stwarza konieczność znalezienia własnej drogi rozwojowej przez każdą gminę. Punktem wyjścia budowy strategii rozwoju powinna być analiza potencjału gospodarczego i społecznego gminy, a więc stanu posiadania i zasobów. Na podstawie pełnej wiedzy o swej gminie i jej otoczeniu, po dokonaniu oceny stanu i tendencji zmian w potencjale gospodarczym, sytuacji demograficzno-zawodowej itd., po wyróżnieniu czynników dynamizujących i hamujących rozwój wsi i rolnictwa, rzemiosła, usług, turystyki itp. powinny zostać zaproponowane kierunki działań przyspieszające rozwój wybranych funkcji gospodarczych w gminie.

Materiał, który jest nam niezbędny do stworzenia planu ożywienia gospodarczego gminy nie może jednak ujmować zbyt szerokiego wachlarza tematów. Należy unikać opracowania monograficznego o nieukierunkowanym charakterze, opisującego wszystko. Ważne jest zachowanie niezbędnych proporcji w analizie sytuacji

ekonomiczno-społecznej gminy. Ukazanie klarownego obrazu szans i możliwości ich wykorzystania oraz zagrożeń jakie mogą zaistnieć przy realizacji strategii rozwoju jest najistotniejszym etapem pracy, gdyż stanowi podstawę wytyczenia najbardziej efektywnych celów w przyszłym rozwoju gminy. Identyfikacja podstawowych problemów i możliwości gminy, tych obecnie istniejących i tych, które się mogą pojawić w przyszłości, ustalenie hierarchii oraz kolejność realizacji celów to zadanie dość trudne, do którego wykonania należy sięgnąć po pomoc z zewnątrz.

Budowa strategii rozwoju każdej gminy w Polsce sprowadza się więc do trzech podstawowych czynności:

- 1) opracowanie diagnozy, która określi nam obecne miejsce gminy na ścieżce rozwojowej,
- 2) zarysowanie stanu docelowego, to znaczy gdzie np. za 10 lat chcielibyśmy, aby nasza gmina na tej ścieżce się znalazła,
- 3) w jaki sposób, za pomocą jakich środków należy osiągnąć tak zarysowany cel.

Przy opracowywaniu diagnozy powinniśmy oprzeć się na analizie trendów (za okres co najmniej kilku lat) poszczególnych elementów struktury systemu społeczno-gospodarczego gminy w celu wskazania ich możliwości rozwoju, biorąc pod uwagę zmieniającą się sytuację nie tylko w najbliższym otoczeniu (województwie), ale także w Polsce, a nawet w innych krajach.

Główne cele strategii rozwoju gminy pragniemy przedstawić na tyle ogólnie, aby mogły one pasować do różnego typu gmin w Polsce.

Najważniejszym celem dla większości gmin jest stworzenie nowych miejsc pracy, co prowadzi do ożywienia gospodarczego jak również do zmniejszenia bezrobocia. Pożądane jest tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w różnych dziedzinach, tak aby rozwój gminy był wielofunkcyjny, a nie oparty na jednej gałęzi gospodarki, gdyż w razie kryzysu prowadzi to do licznych perturbacji.

Przy planowaniu rozwoju w znacznym stopniu należy go oprzeć na własnych możliwościach, a nie na pomocy zewnętrznej. Co prawda pomoc z budżetu państwa jest niezbędna, ale należy uwzględnić jej ograniczony zakres.

Innym z ważniejszych celów każdej strategii jest rozwój infrastruktury technicznej i usług komunalnych, które to elementy są podstawowym warunkiem rozwoju przedsiębiorczości.

Niedocenianym elementem, który powinien się znaleźć w każdej strategii, jest instytucjonalne zaplecze, jakie musi towarzyszyć każdemu rozwojowi gospodarczemu. Zdaniem J. Wilkina², sukces lub niepowodzenie w gospodarce wielu krajów i regionów zależy przede wszystkim od jakości instytucji, w ramach których zachodzą

²Jerzy Wilkin, Reformy instytucjonalne w procesie modernizacji polskiego rolnictwa i przystosowanie do warunków EWG. [W:] Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Warszawa 1994. Praca zbiorowa pod red. A. Kwiecińskiego, H. Runowskiego, J. Wilkina.

procesy gospodarowania. Wraz z rozwojem gospodarczym coraz większą część kosztów ponoszonych w społeczeństwie stanowią koszty związane bezpośrednio z produkcją. Coraz więcej kosztów pochłaniają takie działania jak badania rynku, tworzenie i egzekwowanie przepisów prawnych, poszukiwanie kontrahentów, marketing, promocja, obsługa finansowa, zbieranie i przetwarzanie informacji itd. Odpowiednie kształtowanie i doskonalenie instytucji na szczeblu zarówno krajowym, jak i gminnym pozwala na poprawę efektów gospodarowania.

Problemy instytucjonalne stały się w ostatnich latach szczególnie ważne w Polsce. Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich, tak ważny w strategiach gminnych, nie dokona się szybko w Polsce bez odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego, zaplecza gospodarki gminnej. W krajach Unii Europejskiej od dawna władze lokalne dysponują odpowiednimi komórkami zajmującymi się rozwojem gospodarczym. W gminach polskich proces powstawania podobnych placówek w miejsce np. dotychczasowych osób rejestrujących i wydających zezwolenia na działalność gospodarczą jest bardzo powolny. W ankiecie skierowanej do wójtów gmin przygranicznych zadano pytanie, czy mają oni pełną orientację tego, co się dzieje na ich terenie w tak zwanym small biznesie – odpowiedź była negatywna. Mimo to odpowiedź była także negatywna na pytanie, czy widzą oni potrzebę powołania w gminie nowej komórki do spraw rozwoju gospodarczego, pracującej na zupełnie nowych zasadach, np. gromadząc niezbędne informacje o sytuacji ekonomicznej podmiotów gospodarczych, o możliwościach i warunkach tworzenia nowych firm, o źródłach pomocowych, do których podmioty te mogą sięgnąć organizując szkolenia i doradztwo dla nich itd.

Reasumując należy stwierdzić, że gmina powinna dysponować instytucjami potrafiącymi zebrać i przetworzyć wszelkie niezbędne informacje, ale także placówkami szeroko rozumianej obsługi biznesu, mobilizującymi zasoby lokalne w celu budowania swej własnej przyszłości.

Wiele nowych działań na szczeblu gminy, które powinny znaleźć się w strategii, na pewno wymagać będzie nowych poczynań o charakterze organizacyjnym. Zdaniem Grzegorza Gorzelaka i Bohdana Jałowieckiego³ ostatnią fazą budowy strategii jest opracowanie zestawu konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny być podjęte przez właściwe instytucje czy organizacje. Programy takie powinny zawierać:

- wskazanie osoby lub instytucji odpowiedzialnej za wykonawstwo,
- wskazanie źródeł finansowania,
- przedstawienie ewentualnych rozwiązań alternatywnych,
- w przypadku inwestycji sporządzenie studium podstawowego do biznesplanu,
- wskazanie na relację między celami strategii a realizacją danego przedsięwzięcia,
- pokazanie spodziewanych korzyści.

³G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Koniunktura gospodarcza ...*, op.cit.

Nie jest możliwe, aby opracowana strategia miała szansę na realizację, jeśli powstała poza środowiskiem lokalnym. Każdy etap powstającej strategii musi być konsultowany nie tylko z mieszkańcami gminy, samorządem, ale i z poszczególnymi liderami życia społeczno-gospodarczego. Z dotychczasowych doświadczeń budowy strategii w programie „Gmina” wynika, iż najlepiej, jeśli strategia powstaje przy dużym udziale mieszkańców gminy, a np. firma konsultingowa koordynuje i nadzoruje całość prac, służąc fachową pomocą i radą w wielu wątpliwych sytuacjach^{4, 5}.

Plan ożywienia gospodarczego gminy nigdy nie zostanie zrealizowany, jeśli samorząd i władze gminy nie uznają go za swój własny. Sukces w realizacji planu polegała też będzie na umiejętnym aktywizowaniu wokół niego lokalnych sił społecznych i poszczególnych jednostek. Wszyscy w Polsce przywykliśmy do tego, że nowe programy, nowe plany przychodziły z góry, zatwierdzone przez wiele instytucji polityczno-gospodarczych, tylko że na dole nikt z tymi planami się nie identyfikował i dlatego ich realizacja szła zawsze opornie. Jeszcze wielu burmistrzów i wójtów oczekuje, że ktoś z zewnątrz przywiezie gotową receptę na rozwój w postaci wytycznych. Tymczasem strategia ta powinna powstać w gminie przy dużym udziale społeczeństwa gminy, a sukces w realizacji planów rozwojowych zależeć będzie od aktywności i umiejętności współdziałania lokalnej społeczności, ona bowiem znajdzie lub zaprzepaści sposób na ożywienie życia gospodarczego na swym terenie⁶. Nikt nowych warsztatów, nowych zakładów przemysłowych, nowej infrastruktury nie podaruje gminie. Trzeba na to ciężko zapracować. Trzeba 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. Natomiast rolą samorządu i władz gminnych jest właściwe komunikowanie się z obywatelami. Istotnym jest informowanie społeczeństwa o zamierzonych działaniach gminy. Należy określić jasno cel przedsięwzięcia i uwypuklić korzyści płynące dla gminy i jej obywateli. Nie należy przemilczać uciążliwości związanych z niektórymi inwestycjami⁷. Obywatel powinien być zawsze traktowany w sposób poważny i partnerski. Wykorzystanie sił tkwiących w lokalnym społeczeństwie poprzez uwzględnienie jego życzeń,

⁴Małgorzata Kramarz, Piotr Topiński: Rozwój małej przedsiębiorczości na przykładzie programu „Gmina” [W:] „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich”. Wydawnictwo SGGW 1995.

⁵Adam Futyński, Anna Potok: Wybrane aspekty metodyczne opracowania strategii dla gminy (na przykładzie dwu gmin leszczyńskich. Referat na konferencję. Rola ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w rozwoju regionalnym. Kierz 7–10.09.1995.

⁶Czesław Siekierski, Marek Kłodziński: Strategia rozwoju gminy podstawą tworzenia programu regionalnego i lokalnego. Referat na konferencję „Strategia rozwoju gmin wiejskich”, Ciecchocinek 25–27 kwietnia 1996 r.

⁷Grzegorz Gorzelak: Planowanie rozwoju lokalnego. Studia regionalne i lokalne. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Nr 7/1992.

poglądów wymaga używania skutecznych i nowoczesnych technik komunikowania się z nim.

Umiejętne komunikowanie się władz samorządowych z mieszkańcami gminy jest bardzo ważnym czynnikiem decydującym o rozwoju gminy, bowiem bez aktywnego udziału obywateli w decyzjach dotyczących spraw lokalnych żaden, nawet najlepszy plan rozwoju gminy nie zostanie zrealizowany. Aby mieszkaniowiec gminy partycypował aktywnie w rozwoju gminy, potrzebuje on nie tylko wizji tego, do czego dąży, ale i informacji o tym, co się wokół niego dzieje. Znając fakty, mając dostęp do informacji może on świadomie podejmować pewne decyzje i obiektywnie oceniać decyzje władz lokalnych. Niestety, lokalne władze często lekceważą informowanie obywateli i tłumaczenie im swoich decyzji, a także nie konsultują ich z nimi. Tymczasem istotą planowania strategicznego jest włączenie różnych grup społecznych w proces planowania i otwarcie procesów decyzyjnych na uczestnictwo wielu partnerów.

Prawo do informacji i współuczestnictwa w decyzjach nie jest przywilejem, ale jednym z podstawowych demokratycznych praw obywateli. Obojętność, apatia mieszkańców i lokalne konflikty, próba odwołania rady czy burmistrza są bardzo często wynikiem braku informacji o tym, co i dlaczego robi władza lokalna. Samorządy często uważają, że „urabiają sobie ręce po łokcie”, ale nikt tego nie docenia. Natomiast mieszkańcy gminy często myślą, że „oni tam na górze w gminie załatwiają głównie interesy swoje i kolegów”⁸.

Stworzenie zrozumiałej dla mieszkańców wizji rozwoju gminy jest bardzo ważnym zadaniem samorządu, tym ważniejszym, że umacnia to pozycję gminy na zewnątrz i daje realne szanse na uzyskanie zewnętrznych źródeł zasilania. Na pomoc różnego typu fundacji i funduszy można tylko liczyć wtedy, jeśli posiada się spójny i logiczny plan rozwoju.

Niezwykle ważnym elementem strategii rozwoju gminy jest, aby wytyczone w nim cele nie ulegały częstej zmianie w zależności od nowego składu samorządu. Dlatego realizację strategii dobrze by było powierzyć takiemu ciału wykonawczemu, które jest apolityczne i niezależne od kolejnych wyborów, może być to np. fundacja lub towarzystwo na rzecz rozwoju gospodarczego gminy. Tego typu lokalne stowarzyszenia powinny się stać głównym motorem napędzającym rozwój gminy. Zachęcające przykłady tego typu działań można już znaleźć w Polsce, m.in. dzięki 4-letniej działalności programu FAPA – „Gmina”, którego doświadczenia są bardzo cenne.

Budowanie strategii rozwoju jest procesem żmudnym, wymagającym ciągłego doskonalenia. W planie rozwoju gminy nigdy właściwie nie można postawić „kropki nad i”. Ciągłe będą do niego dochodziły pewne cegiełki, a pewne, być może, będą ubywały. Budując i realizując strategię trzeba zawsze być elastycznym i otwartym

⁸Praca zbiorowa: Polityka informacyjna samorządów lokalnych. Wydawnictwa Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnych. Warszawa 1995.

na nowe pomysły i propozycje. Strategia rozwoju nie może być jednak spisem wszelkich potrzeb, których nie sposób zrealizować.

Strategia rozwoju daje możliwość efektywniejszego niż dotychczas wykorzystania budżetu gminy poprzez zgodne z programem jego wydatkowanie, co daje większy komfort psychiczny samorządowi, minimalizując wszelkie nieporozumienia przy jego rozdysponowaniu.

Proces budowy planów rozwojowych nie może się jednak ograniczać wyłącznie do problemów ekonomiczno-produkcyjnych – powinny w nich znaleźć swe miejsce także cele ekologiczne i społeczne.

Strategiczne planowanie w gminach jest niezbędnym elementem zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym, co jest bardzo ważnym elementem przygotowania polskiej wsi do integracji z Unią Europejską⁹. Właściwe wykorzystanie w przyszłości środków strukturalnych, jakie w pierwszej kolejności mogłaby Polska otrzymać z Unii, jest uzależnione m.in. od przyswojenia przez gminy zasad planowania długofalowego rozwoju gospodarczego poprzez budowę strategii gminnych.

Strategy of rural district development as a basic document for local self-government programme

Abstract

Strategic planning should become the ground for activities of administrative and self-government authorities of rural districts and provinces. An image of development of particular rural areas and bigger regions is an extremely important element in our efforts to become integrated with the European Union. Each strategic plan of development programme should answer a number of interrelated questions such as: how to accelerate the development of a given place, how this can be done, from where can the means be taken, which proves to be the base for each authority.

Many rural districts in Poland require a new strategy of development and this may be the multi-functional development based on differentiated economy of rural districts, i.e., based on various outside or connected with agriculture economic activities.

⁹Czesław Siekierski: Strategia rozwoju gmin wiejskich. [W] Idealna Gmina. Ogólnopolski miesięcznik dla samorządów Nr 2, maj 1996.