

Artykuł ukazał się:

Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, pod. red. R. Brol,
Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023,
Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2004, ss. 253-261.

Analiza celów strategii rozwoju gmin

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

1. Wstęp

Strategie rozwoju, respektujące naturalną strukturę czynności planistycznych powinny w najbardziej ogólnym ujęciu składać się z dwóch części: pierwszej, przedstawiającej analizę stanu istniejącego (obecnego) i drugiej, odnoszącej się do przyszłości. Jedną ze składowych części drugiej są cele – zamierzenia. Zadaniem planu strategicznego jest doprowadzenie do ich osiągnięcia. Efekty uzyskane po realizacji celów są traktowane jako rezultaty rozwoju lokalnego. Jako trzy podstawowe cele strategiczne wymienia się zazwyczaj: jakość życia, rozwój gospodarczy i ochronę środowiska¹.

2. Metodologia badań

Celem opracowania było zidentyfikowanie obszarów życia gmin, których dotyczą cele, a następnie wyodrębnienie tych o znaczeniu pierwszo- i drugorzędym.

Badanie przeprowadzono w gminach województwa pomorskiego na przełomie roku 2002/2003 i objęło wszystkie 123 jednostki administracyjne wchodzące w jego skład. Przeprowadzone zostało w formie ankiety pocztowej. Dotyczyło ono strategii rozwoju lokalnego gmin, począwszy od metodyki budowy, poprzez zawartość merytoryczną, a zakończywszy na zakresie wdrażania. Prezentowane w

¹ E. Wysocka [8, s.98] nazywa je nieco inaczej, choć równie zwięźle. Według wspomnianej autorki są to: ochrona środowiska, poprawa warunków życia ludności, efektywność gospodarki. D. Strahl zaś [6, s. 70] również wyodrębnia trzy grupy celów priorytetowych i opisuje je jako: zapewnienie najwyższego poziomu warunków bytowych i możliwości konsumpcyjnych społeczności lokalnej, zapewnienie maksymalnej aktywności gospodarczej, eksploataowanie dóbr i środowiska przyrodniczego w sposób bezpieczny dla ich stanu w przyszłości.

niniejszym artykule wyniki dotyczą tylko fragmentu części drugiej (merytorycznej), skupiającego się na celach strategii rozwojowych gmin.

Jak zaznaczono, badaniu poddane zostały 123 jednostki. Zwrotność ankiet wyniosła prawie 76%, co, zgodnie z zaleceniami literaturowymi, jest wystarczającym poziomem zabezpieczającym przed tzw. efektem skrzywienia próby (por. [2, s. 17-18]), objawiającym się różną charakterystyką mierzonych cech wśród jednostek, które na ankietę odpowiedziały i które tego nie uczyniły. Dlatego też wynik badań odnoszono do całej populacji, czyli województwa pomorskiego.

Spśród gmin, które udzieliły odpowiedzi, tylko co szósta (15%) nie posiada strategii. Z niewiadomych powodów 4 gminy nie odniosły się do pytań dotyczących celów, choć wypełniły pozostałą część ankiety. Ostatecznie wnioski sporządzono na podstawie analiz dokonanych dla prawie $\frac{3}{4}$ gmin posiadających strategię.

Analizie poddano pytania dotyczące celów strategii. Dwa z nich potraktowano jako bazowe:

- pierwsze – koniunktywne, zamknięte, w którym poproszono o zaznaczenie wszystkich obszarów, których dotyczą cele (zaproponowano 23 strefy),
- drugie – również koniunktywne, ale otwarte, dotyczące wyłącznie celów mających znaczenie pierwszoplanowe, zwanych w ankiecie priorytetowymi; poproszono gminy o przedstawienie najistotniejszych z nich; ponieważ typ pytania nie ograniczał gmin, więc klasy powstawały w zależności od rodzajów pojawiających się odpowiedzi; zamknięcie pytań poskutkowało utworzeniem 17 grup.

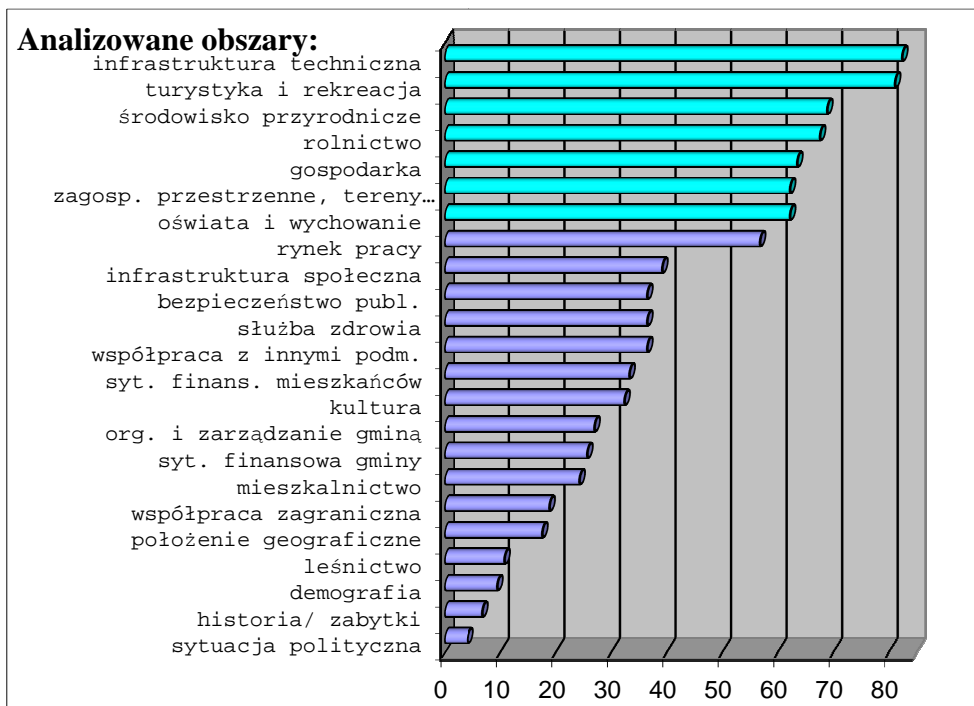
Pomocniczo posiłkowano się także wiadomościami ogólnymi o gminach, uzyskanymi poprzez analizę odpowiedzi w ankietach (np. typ i podstawowa funkcja), a także informacjami zawartymi w strategiach.

3. Dyskusja wyników

Wszystkie zapytane gminy zadeklarowały, iż w swoich strategiach ujęły cele. Jest to zgodne z przypuszczeniami, bowiem nawet najbardziej zwięzłe definicje strategii² odnoszą się do celów jako fundamentalnego elementu dokumentów strategicznych. Spośród 23 zaproponowanych obszarów ujętych w celach, na pierwszych siedmiu miejscach (rys. 1) wskazano następujące: infrastruktura techniczna, turystyka i rekreacja, środowisko przyrodnicze, rolnictwo, gospodarka, zagospodarowanie przestrzenne i tereny pod inwestycje oraz oświata i wychowanie. Wszystkie wymienione cele miały więcej niż 60% wskazań.

Najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się (mniej niż 20% wskazań): sytuacja polityczna, historia/zabytki, demografia, leśnictwo, położenie geograficzne, współpraca zagraniczna oraz mieszkalnictwo.

² Np. J. Stoner (por. [5, s. 626]) definiuje strategię jako „szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia”. Strategię (rozwoju gminy) definiują także M. Ziółkowski [9, s. 29] czy J. Parysek [4, s. 129].



Rys. 1 Częstość występowania obszarów w celach [%]

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie tak przedstawionej hierarchii można wyciągnąć następujące wnioski co do kierunków rozwoju gmin:

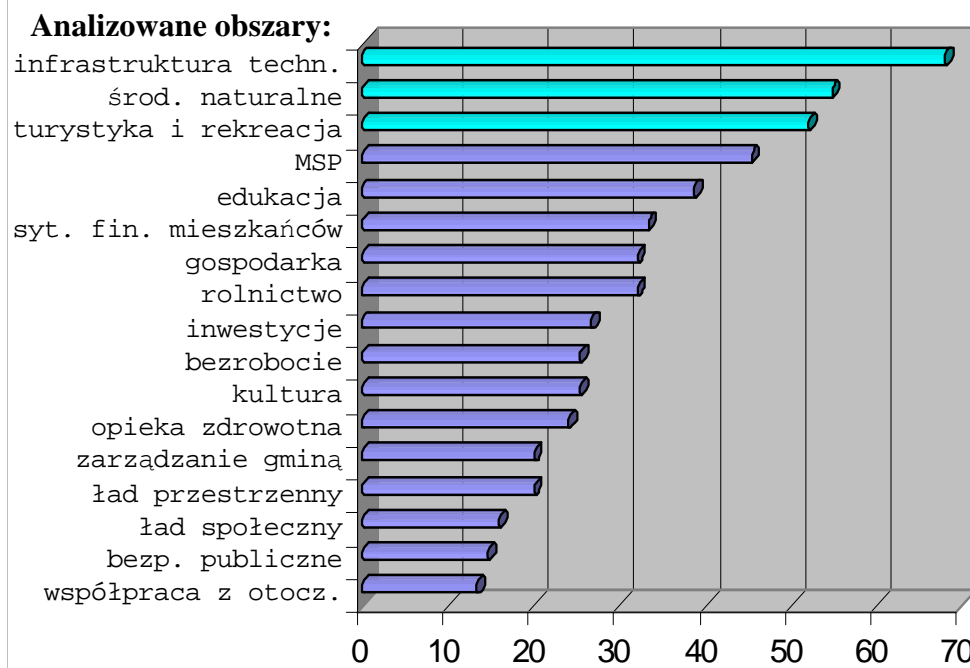
1. Gminy koncentrują się przede wszystkim na trwałej (nie tymczasowej) poprawie jakości życia. Świadczy o tym skupienie się na elementach (infrastruktura, środowisko przyrodnicze), które długofalowo poprawiają poziom życia oraz uważane są za jeden z ważniejszych czynników rozwoju terytorium (por. [3, s. 23]).
2. Jednostki dystansują się od działań doraźnych i, co nie jest w pełni możliwe, od łączenia planowania strategicznego z polityką (jako cel wskazało sytuację polityczną niecałe 4% ankietowanych gmin).
3. Starają się wykorzystać szanse, jakie daje zmiana stylu życia Polaków w ostatnich latach. Stąd na jednym z ważniejszych miejsc plasuje się turystyka (także agroturystyka) i rekreacja, co, biorąc pod uwagę dość atrakcyjne położenie województwa pomorskiego, jest trafnym rozwiązaniem. Dziedziny te, jeśli obecnie mogą nie przynosić zysków, będą zapewne w przyszłości dochodowe.
4. Biorą pod uwagę, czasami z konieczności, również obszary dość zaniedbane szukając szans w ich restrukturyzacji. Takie ukierunkowanie celów podyktowane

jest co najmniej dwoma przyczynami: po pierwsze z terenów potocznie zwanych popegeerowskimi wywodzi się największa rzesza bezrobotnych (należy pamiętać, iż obecnie w skład województwa pomorskiego wchodzi przeważająca część województwa śląskiego borykającego się z problemem bardzo wysokiego bezrobocia oraz upadkiem PGR-ów), a po drugie środkami płynącymi z Unii Europejskiej na modernizację rolnictwa, np. w ramach programu SAPARD.

5. Pomijają obszary, na które mają niewielki wpływ, np. demografię. Sfera ta podlega raczej rozwiązaniom systemowym, ogólnopolskim. Wpływ gmin jest ograniczony, ale może przejawiać się np. chęcią ograniczenia migracji.

6. Podobna sytuacja jest z leśnictwem, które przynajmniej częściowo podlega innym uregulowaniom prawnym (np. parki krajobrazowe, rezerwy przyrody). Mało wskazań w przypadku leśnictwa mogło być także wynikiem charakteru pomorskiego – rolniczo-turystycznego.

W dalszej części skupiono się na celach priorytetowych dla gmin. Jeżeli chodzi o obszary, do których gminy najczęściej się odwoływały, to zdecydowaną przewagę zyskały (rys. 2): infrastruktura techniczna, środowisko naturalne, turystyka i rekreacja oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). Można zauważyć, iż wśród priorytetowych celów wcale lub bardzo rzadko pojawiły się następujące dziedziny: sytuacja polityczna, demografia, położenie geograficzne, leśnictwo, współpraca z otoczeniem, i to zarówno z jednostkami ościennymi, wyższego rzędu jak i zagranicą.



Rys. 2 Częstość występowania obszarów w celach priorytetowych [%]

Źródło: opracowanie własne

Formuła pytania (otwarte) pozwoliła również na bardziej szczegółowe niż w przypadku pytania zamkniętego określenie najbardziej pożądanych zmian. Kierunki te przedstawiono dla celów pojawiających się w ankietach najczęściej. W ich rozmiarach proponowano odpowiednio:

- infrastrukturę techniczną: było to zarówno tworzenie od nowa (budowa, wyposażenie) jak i polepszenie funkcjonowania (rozbudowa, modernizacja, usprawnienie działania), przy czym wymieniono wszystkie składniki infrastruktury: drogi, gospodarka odpadami, wodociągi, kanalizacja, melioracje, energetyka; jako przyczynę tych zmian gminy często podawały mniejszą dewastację środowiska;
- środowisko naturalne: akcentowano najczęściej przedsięwzięcia mające na celu poprawę jego stanu ujmowaną różnie - jako odbudowę, rozwój, ochronę czy opiekę; pojawiała się także, choć rzadko, chęć wykorzystania walorów przyrodniczo-krajobrazowych;
- turystykę, traktowaną bardzo szeroko (sport, rekreacja, agroturystyka): uwypuklano założenia w zakresie poszerzenia bazy, i to w aspekcie liczby oferowanych atrakcji (zwiększenie), jak i dostępności (przedłużenie sezonu);
- edukację: podkreślano głównie kwestie jakościowe np. poprawa jakości nauczania, racjonalizacja organizacji szkolnictwa; czasami pojawiały się postulaty ilościowe, takie jak zwiększenie ilości szkół czy rozbudowa bazy lokalowej.

W dalszej kolejności zdecydowano się porównać otrzymane dwa zbiory: jeden, określony z góry przed badaniem i obejmujący wszystkie obszary, do których odwoływały się cele, i drugi, powstały na podstawie otrzymanych odpowiedzi i odnoszący się do celów uważanych za pierwszoplanowe. Taka analiza porównawcza prowadzi do następujących konkluzji:

- wiele obszarów pojawiło się w obu pytaniach np. bezpieczeństwo publiczne, gospodarka, infrastruktura techniczna, kultura, rolnictwo, turystyka i rekreacja, sytuacja finansowa mieszkańców, zagospodarowanie przestrzenne;
- na uwagę zasługuje fakt, że gminy jako osobny cel wyróżniły MSP, w szczególności zaś poprawę warunków ich rozwoju, aktywizację zawodową mieszkańców w celu zakładania działalności gospodarczych, a także wspieranie w celu zwiększenia rentowności;
- drugim takim obszarem są inwestycje, które, przy narzuconych nazwach obszarów, funkcjonowały ogólnie jako infrastruktura techniczna, jednak deklarowane działania gmin daleko wykraczają poza samo uzbrajanie czy dozbrajanie terenów pod przyszłe inwestycje: opowiadają się za sprzyjaniem, wspieraniem czy pomocą inwestorom, szukają sposobów na zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej gminy, opowiadają się za aktywnym pozyskiwaniem inwestorów; porównując omawiane dwie sfery zauważyć można ponadto, iż MSP utożsamiane są często z inwestorami („przedsiębiorcami”) zamieszkałymi na terenie gminy. Sformułowanie zaś „inwestorzy” zarezerwowane jest dla dużych przedsiębiorstw pochodzących z zewnątrz;

– jako zamierzenie, które zostanie osiągnięte w przyszłości nie pojawiło się mieszkalnictwo; z jednej strony powinno to niepokoić, gdyż budownictwo komunalne jest jednym z ważniejszych wyznaczników jakości życia w gminie, lecz z drugiej jest potwierdzeniem opinii, którą dość często można spotkać wśród naukowców, jak i w prasie codziennej, iż mieszkalnictwo gminne prawie całkowicie zamarło.

Cele priorytetowe poddano ponadto analizie nie tylko z punktu widzenia częstotliwości ich występowania, ale także miejsca na przedstawionej liście. Aby ocenić, które z nich ujmowane są najczęściej jako pierwsze posłużono się syntetycznym wskaźnikiem Smitha³, grupującym elementy nie pod kątem tego „jak często” zostały wymienione, ale „na którym miejscu” przedstawione, liczoną wg wzoru:

$$S_{ij} = \frac{n_i - s_j + 1}{n_i}, \text{ przy czym}$$

n_i – liczba celów dla danej gminy, s_j – miejsce danego elementu (celu) na liście.

Końcowa wartość wskaźnika dla każdego celu wyliczona została jako średnia arytmetyczna wartości składowych.

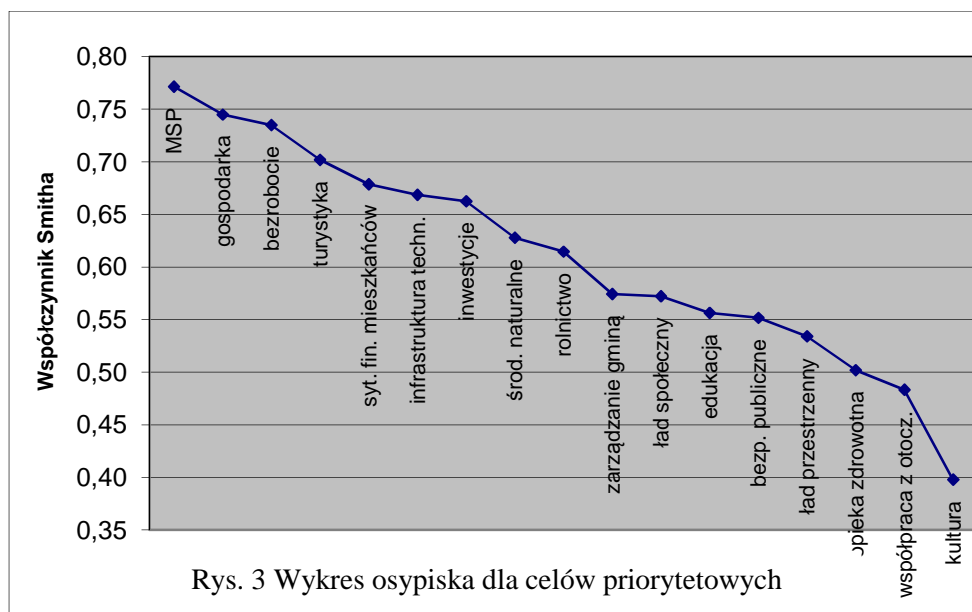
Zauważyć można (rys. 3), że listy celów uszeregowanych ze względu na częstotliwość i miejsce występowania nie są całkowicie zbieżne, choć w części się pokrywają. Choć MSP pojawia się jako cel priorytetowy w mniej niż połowie gmin, to najczęściej umieszczane są na jednym z ważniejszych miejsc. Podobna sytuacja występuje w przypadku gospodarki (miejsce drugie), bezrobocia (trzecie) i sytuacji finansowej mieszkańców (piąte). W dalszej kolejności znajdują się cele wymieniane najczęściej – infrastruktura techniczna, środowisko naturalne, turystyka. Wskaźnik Smitha dla nich waha się w granicach 0.63-0.70. Próg 0,6 przekroczył jeszcze jeden cel – rolnictwo.

Końcowa część analizy dotyczyła, na podstawie wcześniejszych obliczeń, określenia obszarów głównych i drugorzędnych (tab. 1). W tym celu porównano otrzymane wyniki w obydwu pytaniach. Aby jednak wnioskowanie było możliwe, wprowadzono, tam gdzie to konieczne, parę uproszczeń. Najczęściej dotyczyły one połączenia sfer, np. gospodarki i sytuacji finansowej gminy czy też włączenia mieszkalnictwa w infrastrukturę techniczną. Zastosowano także jednolitą terminologię: zamiast oświata i wychowanie – edukacja, zamiast bezrobocie – rynek pracy. Niektóre obszary (sytuacja polityczna, demografia) pominięto.

Na podstawie otrzymanych wyników wyodrębniono dwa rodzaje celów priorytetowych: uwarunkowanych specyfiką gminy (obieranych tylko w tych jednostkach przestrzennych, w których występują określone uwarunkowania sprzyjające ich

³ Wzór zaczerpnięto z publikacji [1, s. 22].

realizacji) oraz niezależnych od niej. Do grupy drugiej zaliczono (liczba wskazań powyżej 50%, a różnica wskazań < 15 punktów procentowych): infrastrukturę techniczną, gospodarkę (w tym MSP) oraz środowisko naturalne.



Rys. 3 Wykres osypiska dla celów priorytetowych

Źródło: opracowanie własne

W skład celów priorytetowych związanych z sytuacją jednostki przestrzennej (pojawiają się rzadziej, ale o ile są wymienione, to jako cele najważniejsze) włączono (liczba wskazań w celach priorytetowych < 40%, wysoka wartość wskaźnika Smitha): rynek pracy, sytuację finansową mieszkańców i rolnictwo.

Tab. 1 Cele w strategiach rozwojowych gmin (w%)

% wskazań we wszystkich celach	analizowane obszary	% wskazań w celach priorytetowych
85	infrastruktura techniczna	75
68	gospodarka	64
69	środowisko naturalne	55
32	kultura	25
27	zarządzanie gminą	20
33	sytuacja finansowa mieszkańców	33
37	służba zdrowia	24
41	współpraca z otoczeniem	13
62	zagospodarowanie przestrzenne	20
69	rolnictwo	32
57	rynek pracy	25
62	oświata i wychowanie	39
81	turystyka	52
37	bezpieczeństwo publiczne	15
39	infrastruktura społeczna	16

Źródło: opracowanie własne

Do celów mających drugorzędne znaczenie dla gmin ze względu na liczbę wskazań (< 20 % w celach priorytetowych) zaliczono: współpracę z otoczeniem, bezpieczeństwo publiczne, infrastrukturę społeczną, zagospodarowanie przestrzenne, a z powodu niskiego współczynnika Smitha: kulturę, służbę zdrowia, oświatę i wychowanie oraz zarządzanie gminą.

Specyficzna sytuacja występuje z ostatnim, nie przydzielonym dotąd obszarem – turystyką. Powinno zaliczyć się ją do grupy celów priorytetowych uniwersalnych (w czterech na pięć jednostek przestrzennych do niej się odniesiono), a jako cel I rzędu wskazało ponad 50% gmin. Ten wynik może być podyktowany specyfiką położenia województwa, co zostało już wcześniej zasygnalizowane i pomimo danych liczbowych traktuje się turystykę i rekreację jako cel wprawdzie priorytetowy, ale uwarunkowany specyfiką gminy.

4. Podsumowanie

Patrząc na przedstawione obszary, których dotyczą cele zauważyć można, że gminy angażują się we wszystkie trzy sfery (gospodarczą, społeczną, ekologiczną) będące filarem zrównoważonego rozwoju. Skupiają się na sferach uznanych w literaturze przedmiotu jako najistotniejsze – poprawie jakości życia mieszkańców, gospodarce i środowisku przyrodniczym. Stąd można wyciągnąć wniosek, iż gminy prawidłowo dbają o rozwój lokalny swojego terytorium. Dość powszechna jest jednak opinia, iż bolączką strategii rozwoju jednostek przestrzennych jest nie metodyka budowy (np. większość gmin zadeklarowała, że stosowała partycypacyjną – z szerokim udziałem przedstawicieli różnych środowisk – metodę tworzenia strategii), lecz zakres i procedury wdrażania⁴.

Literatura

- [1] Baścik K., A. Sagan: *Postrzegana jakość życia w świetle badań empirycznych*. W: *Jakość życia w regionie* (pod red. J. Karwowskiego). Szczecin: Uniwersytet Szczeciński 2003.
- [2] Mangione Th., W.: *Ankietowanie pocztowe w badaniach marketingowych i socjologicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1999.
- [3] Markowska M.: *Czynniki rozwoju regionalnego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (pod red. E. Sobczak). Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939. Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej 2002.
- [4] Parysek J. J.: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza 1997.
- [5] Stoner J. A. F., R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr.: *Kierowanie*. Warszawa: PWE 1998.

⁴ Sygnalizuje to np. A. Sztando (por. [7, s. 147 i nast.]

- [6] Strahl D.: *Wykorzystanie opinii ekspertów do formułowania strategii rozwoju lokalnego*. W: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej* (pod red. A. Zalewskiego). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 1996.
- [7] Sztando A.: *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (pod red. E. Sobczak). Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939. Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej 2002.
- [8] Wysocka E.: *Planowanie strategiczne w gospodarce lokalnej*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (pod red. M. Obrębalskiego). Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734. Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej 1996.
- [9] Ziółkowski M.: *System planowania strategicznego rozwoju gminy*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 785, Wyd. Akademii Ekonomicznej, 1998.

THE ANALYSIS OF THE OBJECTIVES OF THE LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES

Summary:

The purpose of the article was to present the aims of the local development strategies. In particular, the article was aimed to identify and analyze the main (priority) ones, which are: infrastructure, economy (including SME) and environment. The research carried out in Pomeranian Voivodship communes.