

*Agnieszka Szlaska**

STRATEGIA ROZWOJU GMINY JAKO WYZNACZNIK PODEJŚCIA LOKALNEJ ELITY POLITYCZNEJ DO ROZWOJU LOKALNEGO

Artykuł jest poświęcony roli lokalnej elity politycznej w procesie rozwoju lokalnego, przedstawionej na przykładzie trzech gmin. Autorka koncentruje uwagę na związku pomiędzy świadomością społeczno-gospodarczą radnych a strategią rozwoju gminy. Rozważania autorki prowadzą się do konfrontacji pomiędzy subiektywnie postrzeganymi przez lokalnych decydentów słabymi i mocnymi stronami badanych gmin, strategią ich rozwoju oraz kierunkami podejmowanych działań. Analiza strategii rozwoju w trzech gminach ukazuje odmiennie podejście do planowania strategicznego, wynikające z różnych postaw radnych wobec kreowania postępu gospodarczego, które mają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie układów lokalnych.

Słowa klucze: lokalna elita polityczna, rozwój lokalny, strategia rozwoju gminy

Reforma samorządowa wyposażała gminy w wiele ważnych instrumentów oddziaływania na lokalne struktury gospodarcze, wspierania inicjatyw społeczności lokalnej, przyciągania inwestorów, kreowania polityki podatkowej. Jednak faktyczna działalność samorządu zależy od konkretnych ludzi i ich przygotowania do pełnienia władzy lokalnej, od postrzegania problemów, od preferowanych przez nich kierunków rozwoju gminy. Kierunki rozwoju gminy oraz zadania, jakie stawiają przed sobą władze gminy formułowane są w strategiach rozwoju. Strategia stanowi całościową koncepcję zarządzania rozwojem organizacji, w tym również gminy. W definicji strategii należy podkreślić konieczność rozpoznawania i oceniania pojawiających się szans i zagrożeń, i reagowania na nie (Kosicka, Kosicki, Stec 2003). Planowanie strategiczne stanowi ważny wyznacznik działalności władz i ich podejścia do rozwoju lokalnego. Istotnym zagadnieniem dla lokalnej elity politycznej jest bowiem wskazanie takich kierunków i celów rozwoju lokalnego na podstawie lokalnych uwarunkowań, które wykorzystywałyby lokalne atuty i eliminowały występujące bariery (Marks, Michalska-Żyła 2005).

Zarządzanie gospodarką gminy jest umiejętnością oddziaływania na przebieg procesów i zjawisk gospodarczych w interesie wspólnoty samorządowej. Wymaga to znajomości i zdolności identyfikacji czynników wpływających na procesy społeczno-gospodarcze w gminie (Wojciechowski 1998).

* Autorka jest absolwentką Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Postanowiliśmy zbadać ten problem i ukazać związki zachodzące między cechami lokalnej elity politycznej – którą stanowili dla nas radni rad gmin kadencji 2002–2006 – a przyjętymi przez rady tych gmin strategiami rozwoju. Badania przeprowadzono w trzech celowo dobranych gminach wiejsko-miejskich, położonych w trzech różnych regionach kraju. Badania wymagały pogłębionej znajomości poszczególnych układów lokalnych. O wyborze gmin: Drobin, Sęszew i Zator przesądził fakt, iż na ich terenach przeprowadzono od dawna badania socjologiczne (por. Halamska 2002; Tuzimek 2005), co dało możliwość poznania terenu badań i mieszkających tu społeczności, a także to, że gminy te w istotny sposób różnią się od siebie pod względem poziomu i kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego:

- Drobin (woj. mazowieckie) – jest gminą rolniczą o słabej infrastrukturze, rozdrobnionej sieci osadniczej, znajdującą się w zasięgu oddziaływania Płocka.
- Sęszew (woj. wielkopolskie) – jest przykładem gminy o bardzo dobrej infrastrukturze, nowoczesnym rolnictwie, położoną w sąsiedztwie Poznania.
- Zator (woj. małopolskie) – jest typową galicyjską gminą z drobnym rolnictwem, starą industrializacją i urbanizacją, będącą w zasięgu oddziaływania Krakowa, a także aglomeracji śląskiej.

Aby poznać poglądy lokalnej elity politycznej w wybranych gminach, postanowiliśmy zbudować kwestionariusz do przeprowadzenia standaryzowanego wywiadu ze wszystkimi członkami rad gmin. Analizie poddaliśmy także strategię rozwoju badanych gmin. Tu prezentujemy część wyników badań, konfrontując proponowane przez radnych kierunki rozwoju gmin oraz przyjęte strategię rozwoju gmin.

Rady badanych gmin składają się z ludzi od dawna mieszkających lub urodzonych na terenie gminy. Lokalne elity polityczne w Sęszewie i Drobinie są zdominowane przez mężczyzn, na uwagę jednak zasługuje fakt, że jedyna kobieta w składzie rady w Drobinie jest jej przewodniczącą. W Zatorze widać dużo wyższy stopień feminizacji – w radzie zasiada 7 kobiet, co stanowi prawie połowę liczby radnych. Średni wiek radnych to ponad 40 lat, niewielu jest ludzi młodszych; z grupy starszych spotykamy po jednej osobie w Sęszewie i w Drobinie.

W radach badanych gmin dominują osoby z wykształceniem średnim, niewiele osób z wykształceniem niższym niż średnie jest w Drobinie i Zatorze. Sęszewscy radni wyróżniają się najlepszą strukturą wykształcenia – 12 na 15 radnych ma wykształcenie średnie bądź wyższe od średniego. Radni z wyższym wykształceniem stanowią mniejszość we wszystkich składach badanych rad gmin. Zróżnicowanie pod względem wykonywanego zawodu również wydaje się istotnym czynnikiem wpływającym na aktywność radnych (Rzeczkowska-Owczarek 2005).

Rada gminy w Sęszewie jest najbardziej zrównoważona pod względem struktury zatrudnienia – wśród radnych znajdują się przedstawiciele lokalnych przedsiębiorców, właściciele gospodarstw rolnych oraz pracowników najemnych. Wszyscy radni są aktywni zawodowo. Wśród pracowników najemnych

można wymienić m.in. prezesa gminnej spółdzielni i kierownika SKR, czyli osoby silnie związane z rolnictwem. W Drobinie dominują rolnicy, co przekłada się na jednostronne postrzeganie przez nich problematyki rozwoju gminy – w rolnictwie widzą oni główny mechanizm napędowy rozwoju. W Zatorze większość radnych stanowią pracownicy najemni, a przy tym duża grupa radnych jest bierna zawodowo. Z rolnictwa utrzymuje się tylko jeden radny, choć pięciu posiada małe działki rolne. Struktura wykonywanych przez radnych profesji jest zbliżona do struktury zatrudnienia w badanych gminach, natomiast reprezentanci społeczeństwa są lepiej wykształceni od przeciętnego wyborcy.

Tab. 1. Lokalne elity polityczne kadencji 2002–2006. Wybrane cechy społeczne i preferencje polityczne

Wyszczególnienie	Drobin N = 14	Stęszew N = 14	Zator N = 14
Płeć:			
mężczyzna	13	13	8
kobieta	1	1	7
Wiek:			
do 34 lat	2	0	1
35–49 lat	7	6	7
50–60 lat	4	7	6
61 lat i więcej	1	1	0
Wykształcenie:			
podstawowe	1	0	0
zawodowe	3	2	4
średnie	5	8	6
technikum/policealne	1	2	1
wyższe	4	2	3
Aktywność zawodowa:			
praca najemna	6	4	7
praca na własny rachunek	1	6	1
praca we własnym gospodarstwie rolnym	6	4	1
bezrobotny	0	0	1
emeryt/rencista	1	0	4
Poglądy polityczne:			
lewicowe	4	3	5
centrowe	5	8	3
prawicowe	1	2	5
narodowe	4	1	1
Pełni funkcje społeczne	8	8	11
Jest członkiem partii politycznej	6	8	5

Źródło: badania Radny w swojej gminie. Kwestionariusz dla radnych 2005.

Lokalna elita polityczna w badanych gminach w znaczącej części działa społecznie. Wśród zatorskiej elity jest aż 11 działaczy społecznych, w Drobinie i Stęszewie zaś po 8. Radni pełnią funkcję sołtysów, działają w radach osiedlowych, komitetach społecznych, radach rodziców czy radach parafialnych.

Elita stęszewska, za sprawą przynależności wielu radnych do PSL-u, jest najbardziej upartyjniona. Tamtejsi radni w przeważającej mierze określają swoje poglądy jako centrowe. Pozornie najmniej upolityczniona jest elita Zatora – pięciu radnych to członkowie „nowych” partii: PiS-u, PO i Samoobrony. Radni w Zatorze mają natomiast najbardziej rozbieżne poglądy polityczne: pięciu określiło je jako lewicowe, również pięciu jako prawicowe. Rozbieżność poglądów, mimo małego upartyjnienia, wpływa na prace w radzie – radni określają to „podziałem na dwie grupy”, który oddziałuje na funkcjonowanie rady. W Drobinie radni należący do partii są członkami PSL-u. Radni Drobinia określają swoje poglądy jako lewicowe bądź centrowe oraz narodowe.

1. Kierunki rozwoju gminy według lokalnej elity

W ankiecie poproszono radnych o wskazanie mocnych i słabych stron gminy, a także pojawiających się zagrożeń. W pytaniu zamkniętym wymieniono przykładowe dziedziny gospodarki i poproszono o zaznaczenie dwóch, które mają lub będą miały największe znaczenie dla rozwoju gminy.

Na podstawie odpowiedzi stworzono główne kategorie występujące w badanych gminach, stanowiące zmienne syntetyczne, zbudowane z odpowiedzi radnych¹. I tak kategoria „oświata” utworzona została z wypowiedzi wskazujących na inwestycje w budowę i remont szkół. W skład kategorii „przedsiębiorstwa” weszły wypowiedzi dotyczące rozwoju przedsiębiorczości i funkcjonowania firm na terenie gminy. Wśród wypowiedzi, które złożyły się na kategorię „lokalizacja”, znalazły się te podkreślające bliskość dużego miasta, drogi krajowej; natomiast „infrastruktura” to wszystko, co możemy zaliczyć do urządzeń technicznych, stanowiących wyposażenie gminy, m.in. kanalizacja, wodociągi, gaz czy oczyszczalnia ścieków. W skład kategorii „rolnictwo” weszły odpowiedzi dotyczące funkcjonowania rolnictwa na terenie gminy, a kategorię „pozyskiwanie środków zewnętrznych” zbudowano z wypowiedzi radnych dotyczących pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych czy innych źródeł. Wypowiedzi, z których została utworzona kategoria „walory turystyczne”, podkreślały możliwość rozwoju tego sektora gospodarki – wskazywały na obecność zabytków, atrakcji przyrodniczo-krajobrazowych, zbiorników wodnych.

W Drobinie co trzeci radny stwierdził, że jego gmina nie ma mocnych stron – jest to bardzo niepokojący sygnał, ponieważ trudno w takiej sytuacji wspomóc rozwój lokalny czynnikami endogenicznymi, do czego odwołuje się wiele koncepcji (Cichoń 2003). Brak atutów, na których można oprzeć rozwój lokalny skazuje gminę na stagnację. Pozostali członkowie tej elity lokalnej mają podzielone opinie na temat atutów ich gminy – wskazują m.in. inwestycje w oświatę oraz położenie przy ważnych szlakach komunikacyjnych jako mocne strony gminy. Stęszewska elita lokalna widzi wiele mocnych stron swojej gminy – najważniejsze według niej są bliskość Poznania oraz drogi krajowej, a także

¹ Metodologia tworzenia zmiennych syntetycznych za: Marks, Michalska-Żyła 2005.

dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna i przedsiębiorstwa działające na terenie gminy. Lokalna elita polityczna Zatora za główne atuty swojej gminy uważa bliskie sąsiedztwo Krakowa i aglomeracji śląskiej oraz walory turystyczno-przyrodnicze.

Tab. 2. Lokalne elity polityczne kadencji 2002–2006. Poglądy radnych na rozwój gminy

Wyszczególnienie	Drobin N = 14	Stęszew N = 14	Zator N = 14
Mocne strony gminy:			
brak	5	0	0
oświata	3	0	0
przedsiębiorstwa	1	3	0
lokalizacja	3	5	7
rolnictwo	1	0	0
pozyskiwanie środków zewnętrznych	1	0	1
infrastruktura	0	5	2
walory turystyczne	0	1	4
Słabe strony gminy:			
bieda	4	1	0
bezrobocie	6	0	3
mało dzieci	2	6	1
finanse	2	6	6
infrastruktura	2	1	4
Zagrożenia dla rozwoju gminy:			
brak	1	2	2
bezrobocie	4	1	4
upadanie przedsiębiorstw	4	0	3
położenie	1	7	0
zła koniunktura w rolnictwie	1	0	0
finansowe	1	4	3
mało dzieci	2	0	1
Kierunek inwestycji*:			
rolnictwo i przetwórstwo	11	7	4
turystyka	0	3	12
handel i usługi	1	2	1
przemysł	0	4	2
edukacja	6	2	1
mała przedsiębiorczość	10	10	8
Dochodowa działalność na terenie gminy*:			
rolnictwo	0	0	1
turystyka	6	9	12
handel i usługi	0	4	1
przemysł/produkcja	0	0	0
edukacja	5	11	8
mała przedsiębiorczość			

* odpowiedzi nie sumują się do 14, gdyż każdy radny mógł wskazać dwa obszary rozwoju.

Źródło: badania Radny w swojej gminie. Kwestionariusz dla radnych 2005.

Radni dostrzegają wiele słabych stron oraz zagrożeń dla rozwoju badanych gmin. Lokalna elita w Drobiniu widzi najczęściej słabych stron swojej gminy, ale za najbardziej znaczące uważa biedę i bezrobocie wśród mieszkańców. Wśród zagrożeń wymienia natomiast upadanie przedsiębiorstw², czego następstwem jest bezrobocie. W Stęszewie radni postrzegają niż demograficzny oraz małe możliwości finansowe gminy jako jej słabe strony. Uznanie braku kapitału za słabą stronę gminy przez elitę Stęszewa, znajdującego się zdecydowanie w najlepszej sytuacji finansowej spośród badanych, może wynikać z faktu, iż „samorządy aktywne dostrzegają więcej potrzeb, których zaspokojenie wymaga znacznych nakładów finansowych i krytycznie oceniają swój budżet” (Rzeczowska-Owczarek 2005). Wśród zagrożeń stęszewscy radni wymieniają położenie w otulinie Wielkopolskiego Parku Narodowego, które niesie ze sobą wiele ograniczeń i zdaniem radnych stanowi przeszkodę dla rozwoju gminy. Radni Zatora uważają natomiast, że główne słabe strony ich gminy to bezrobocie i zadłużenie gminy oraz słaba infrastruktura – zwłaszcza drogowa. Te same problemy ich zdaniem stanowią również zagrożenie dla rozwoju gminy.

Jak pokazują badania, rozwój lokalny w dużej mierze jest uwarunkowany aktywnością ludzi i ich pomysłem na rozwój gminy (Gorzelałak i in. 1999). Badając poglądy lokalnej elity na sprawy gospodarki w gminach, zapytano radnych, w które dziedziny gospodarki należy inwestować oraz które z nich są obecnie najbardziej dochodowe na terenie gminy. Radni dostrzegają znaczenie małej przedsiębiorczości w rozwoju gminy – częstość wskazań jest jednak różna³. Elita Drobina jest zdecydowanie rolnicza; rolnictwo uważa się tam za dziedzinę, która przynosi największe dochody oraz w którą trzeba inwestować. Należy także, zdaniem radnych, wspierać małą przedsiębiorczość oraz edukację. W Stęszewie radni mieli zróżnicowane poglądy na temat możliwych dróg rozwoju gminy – najczęściej wskazywali małą przedsiębiorczość, a zaraz potem rolnictwo jako dziedziny warte inwestowania; natomiast obecnie najbardziej opłacalne, ich zdaniem, są handel i usługi oraz mała przedsiębiorczość. Zatorska elita postawiła na rozwój turystyki na terenie swojej gminy – wiąże się to zapewne z promocją gminy jako „Doliny Karpia”. Drugą dziedziną, zasługującą na wsparcie ze strony władz gminnych jest mała przedsiębiorczość; ciekawy fakt, iż nawet w Zatorze, który odszedł od rolnictwa spotykamy opinie, że należy wspierać rolnictwo jako potencjalne źródło rozwoju gminy. Pogląd ten należy wiązać z powszechnym w Polsce sposobem definiowania wsi jako nierozzerwalnie związanej z rolnictwem. Obecnie na terenie gminy, zdaniem radnych, najbardziej rentowne są handel i usługi oraz mała przedsiębiorczość.

² Związane jest to z faktem, iż w czasie prowadzenia badań w gminie rozeszła się wiadomość o likwidacji drugiej co do wielkości firmy na jej terenie.

³ Tu warto odwołać się do odczuć przedsiębiorców, którzy byli badani w analizowanych gminach w 2001 r. Najbardziej przekonani o przychylności zarówno mieszkańców, jak i władz lokalnych byli przedsiębiorcy ze Stęszewa. Według tych samych opinii, najgorszy klimat dla rozwoju istniał w gminie Zatora za: Tuzimek 2002.

Lokalne elity różnie zapatrują się na sprawy finansów w gminach. Ogólnie można stwierdzić, że radni lepiej oceniają sytuację swoich gmin niż system finansowania zadań samorządu terytorialnego. W Drobinie radni są podzieleni zarówno przy ocenie budżetu własnej gminy, jak i systemu finansowania gmin w Polsce. Połowa radnych uważa sytuację finansową w gminie za dobrą, druga połowa natomiast postrzega ją jako złą. Podobnie członkowie rady gminy oceniają finansowanie gmin w naszym kraju – 60% z nich uważa ten system za zły, ponieważ gmina nie otrzymuje od państwa wystarczających środków. Zastanawia to w kontekście gminy, której dochody pochodzą w 3/4 z dotacji i subwencji z budżetu państwa. Stęszewska elita jednomyślnie uznała sytuację finansową swojej gminy za dobrą, natomiast ocena sposobu finansowania samorządu podzieliła radnych – połowa z nich stwierdziła, że jest on dobry, połowa zaś że zły. W Zatorze większość radnych uznało kondycję finansową gminy za dobrą, a jednocześnie system finansowania gmin za zły.

Tab. 3. Lokalne elity polityczne kadencji 2002–2006. Oceny gminy i jej dotychczasowego rozwoju

Wyszczególnienie	Drobin N = 14	Stęszew N = 14	Zator N = 14
Sytuacja finansowa gminy			
dobra	7	14	11
zła	7	0	3
System finansowania gmin w Polsce			
dobry	6	7	4
zły	8	7	10
Największy sukces gminy:			
brak	3	0	0
oświata	10	1	1
oczyszczalnia ścieków	0	1	5
infrastruktura	1	10	4
promocja gminy	0	2	4
Największe niepowodzenie gminy:			
brak	0	3	2
infrastruktura	4	1	1
nietrafione inwestycje	7	1	11
brak inwestora	3	2	0
małe zaangażowanie społeczne	0	7	0
Sprawy w gminie idą w dobrym kierunku	12	14	14
Młodzi ludzie mają tu perspektywę na przyszłość	4	12	8

Źródło: badania Radny w swojej gminie. Kwestionariusz dla radnych 2005.

Radni zostali poproszeni o wskazanie największych sukcesów i niepowodzeń ich gminy w ciągu ostatnich 10 lat. Na podstawie odpowiedzi można stwierdzić, że lokalna elita poszczególnych gmin w różnych dziedzinach odnosiła sukcesy i porażki. W Drobinie za największy sukces radni uznali inwe-

stycje w infrastrukturę oświatową oraz utworzenie szkoły średniej, a za największe niepowodzenie – nietrafione inwestycje, na które składają się m.in.: niewłaściwa lokalizacja ujęcia wody, utworzenie wysypiska śmieci oraz nieprawidłowo, zdaniem niektórych radnych, przeprowadzona budowa hali sportowej przy jednej ze szkół. Jedynie w Drobinie pojawiły się opinie o braku sukcesów gminy w ostatnim dziesięcioleciu. Stęszewska elita za największy swój sukces uznała budowę i modernizację infrastruktury technicznej. Inwestycje tego typu to obszar największych sukcesów samorządów lokalnych w naszym kraju oraz konieczny element rozwoju gospodarczego (Pięćek 2002). Analizując niepowodzenia gminy Stęszew, połowa radnych uznała, że władzom gminy nie udało się zaangażować mieszkańców w rozwój lokalny – pojawiały się opinie, zwłaszcza starszych radnych, o zaniku działalności społecznikowskiej wśród mieszkańców. W Zatorze za sukces radni uważali poprawę infrastruktury, promocję gminy oraz budowę oczyszczalni ścieków; zwraca uwagę fakt, iż związane z oczyszczalnią problemy finansowe gminy zostały uznane za największe niepowodzenie w jej działalności.

Dwa pytania, które zadano radnym: „czy sprawy w gminie zmierzają w dobrym kierunku?” oraz „czy młodzi ludzie mają tutaj perspektywy na przyszłość?” to swoista, syntetyczna ocena postrzegania rozwoju gminy. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że lokalna elita dobrze ocenia rozwój swoich gmin oraz optymistycznie patrzy w przyszłość. Wyjątek stanowi Drobin, w którym co prawda niemal wszyscy radni uważają, iż sprawy w gminie idą w dobrym kierunku, lecz zdecydowana większość nie widzi na jej terenie perspektyw dla młodych ludzi. Pośrednio świadczy to o negatywnym postrzeganiu rozwoju gminy i pesymizmie, co do możliwości tego rozwoju.

2. Zarządzanie strategiczne w badanych gminach

Kierunki i cele rozwoju gminy wyznaczane są – jak już stwierdziliśmy – przez strategię rozwoju. Jakość tego dokumentu świadczy także o podejściu władz do planowania w gminach⁴. Strategia rozwoju gminy jest koncepcją systemowego działania, polegającą na (Idziak 2002): formułowaniu długookresowych celów rozwoju i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu, określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów oraz sposobów postępowania zapewniających optymalne ich rozmieszczenie i wykorzystanie dla elastycznego reagowania na wyzwania otoczenia i zapewnienia gminie korzystnych warunków rozwoju lokalnego. Posiadanie prawidłowo skonstruowanej strategii nie gwarantuje sukcesu, jednak pomaga w stymulowaniu rozwoju (Puchała 2004).

⁴ Rada gminy i burmistrz są odpowiedzialni za planowanie rozwoju i to oni podejmują decyzje o opracowaniu strategii rozwoju, uczestniczą w jej tworzeniu, a następnie przyjmują dokument i go realizują. W razie potrzeby dokonują także jego aktualizacji.

Badane gminy posiadają aktualne strategie, w których wytyczone zostały kierunki ich rozwoju. Każdy z tych dokumentów wyznacza cele rozwoju na najbliższe dziesięciolecie i ukazuje pożądany przez lokalną elitę scenariusz rozwoju gminy⁵.

Lokalna elita polityczna, tworząc strategię rozwoju gminy, powinna odpowiedzieć w niej na kilka powiązanych ze sobą pytań: co zrobić, aby przyspieszyć rozwój gminy? jak to zrobić? skąd wziąć środki na rozwój? Odpowiedzi na te pytania powinny szukać nie tylko władze gminy czy eksperci przez nią zatrudnieni, lecz także mieszkańcy gminy (Kłodziński 2002).

Budowa strategii rozwoju każdej gminy sprowadza się do kilku podstawowych czynności (Gorzelał, Jałowiecki 1996):

- opracowania diagnozy gminy – analizy jej zasobów, określenia mocnych i słabych stron,
- zarysowania wizji stanu docelowego, tzn. określenia miejsca na ścieżce rozwoju, w którym gmina ma się znaleźć za 10–15 lat,
- ustalenia, w jaki sposób i przy pomocy jakich środków należy osiągnąć wyznaczony cel.

Ostatnią fazą budowy strategii, zdaniem M. Kłodzińskiego, jest opracowanie zestawu konkretnych programów realizujących cele rozwojowe oraz opisujących praktyczne działania, które powinny podjąć władze gminy, organizacje i instytucje funkcjonujące na terenie gminy. Programy mają zawierać konkretne działania, określać środki finansowe oraz korzyści płynące dla gminy z ich realizacji (Kłodziński 2002).

Strategia rozwoju miasta i gminy Drobin została opracowana w 2002 r. z horyzontem czasowym do 2020 r., przy pomocy firmy doradczej (Strategia 2002a). Powstała ona przy zastosowaniu metody społeczno-ekspertckiej⁶, lecz nie zawiera szczegółowych informacji o udziale społeczności lokalnej w jej tworzeniu. Diagnoza gminy zajmuje ponad 60% jej objętości, charakteryzuje ją duża szczegółowość tematów związanych ze środowiskiem naturalnym oraz powierzchowne potraktowanie kwestii dotyczących gospodarki. Dane statystyczne, którymi posłużono się, by dokonać diagnozy, są często nieaktualne (sprzed pięciu lat), ponadto w części analiz wykorzystano dane odnoszące się do województwa mazowieckiego, niepokazujące sytuacji pewnych zjawisk na terenie gminy⁷.

⁵ Analiza strategii rozwoju oparta jest na publikacjach: G. Gorzelał, B. Jałowieckiego, M. Kłodzińskiego i W. Idziaka. Badaniu poddana została diagnoza społeczno-gospodarcza gminy oraz cele strategiczne.

⁶ Metoda społeczno-ekspertcka polega na zaangażowaniu ekspertów z zewnątrz oraz mieszkańców gminy, za: Idziak 2002.

⁷ Jednym z przykładów użycia danych dla województwa mazowieckiego jest przestępczość. Dane ogólnowojewódzkie nie pokazują skali tego zjawiska na terenie gminy Drobin.

Tab. 4. Analiza SWOT gminy Drobin – mocne i słabe strony

Mocne strony gminy	Słabe strony gminy
1. układ komunikacyjny, skrzyżowanie dróg, dobry dojazd do wielu miast	1. brak przemysłu, rzemiosła, usług, brak wspierania przedsiębiorczości, trudności w uruchamianiu przedsiębiorczości
2. rozwój rolnictwa, dobre gleby, rozwój agroturystyki	2. brak bezpieczeństwa ludzi i mienia, działalność mafijna
3. zasoby taniej siły roboczej	3. patologie społeczne
4. występowanie atrakcyjnych terenów inwestycyjnych	4. mała ilość przedsiębiorstw rolno-spożywczych
5. dobry poziom szkolnictwa, dbałość o tradycję, patriotyzm społeczeństwa	5. mała skuteczność działania i brak inicjatywy samorządu lokalnego
6. dobry stan środowiska, funkcjonujące składowisko odpadów komunalnych	6. niski poziom wykształcenia mieszkańców
7. wysoki przyrost naturalny	7. zły stan infrastruktury technicznej: brak gazu, kanalizacji, zły stan dróg
	8. brak właściwej postawy obywatelskiej i integracji społeczeństwa
	9. braki w infrastrukturze społecznej i kulturalnej, brak bazy sportowej
	10. duże bezrobocie
	11. brak terenów rekreacyjnych, jezior, lasów, brak atrakcji turystycznych
	12. słaba świadomość ekologiczna społeczeństwa
	13. drobne i mało wyspecjalizowane rolnictwo

Źródło: *Strategia Rozwój Miasta i Gminy Drobin 2002–2020*, Bałtycki Instytut Rozwoju Gmin.

Analiza SWOT⁸ skupia się w dużej mierze na słabych stronach i zagrożeniach gminy, a nie jej atutach, co może świadczyć o postrzeganiu gminy przez pryzmat jej problemów. Planowanie strategiczne powinno być natomiast zorientowane na zasoby, czyli na poszukiwanie walorów gminy, które mogłyby stać się podstawą jej rozwoju (Idziak 2002).

Główne cele zawarte w strategii Drobiną to:

- wypracowanie atrakcyjnej lokalnej oferty bytowej adresowanej do mieszkańców, a w szczególności młodzieży Drobiną,
- uważna modernizacja rolnictwa gminnego i monitoring zachodzących w nim zmian,
- wykreowanie i promocja nowego wizerunku gminy, kierującej się w działaniach zasadą zrównoważonego rozwoju,
- pobudzenie przedsiębiorczości na terenie gminy, szczególnie w obszarze MSP i turystyki,
- wykorzystanie dogodnego położenia komunikacyjnego dla pobudzenia rozwoju gminy.

Cele strategiczne rozwoju gminy zawierają cele operacyjne, które w dokumencie wymienione są w sposób nieuporządkowany. Znajdują się wśród nich

⁸ SWOT jest analizą silnych (*strengths*) i słabych stron (*weaknesses*), szans (*opportunities*) oraz zagrożeń w rozwoju (*threats*), za: Kosicka, Kosicki, Stec 2003.

m.in.: budowa basenów (aquaparku), budowa przejść podziemnych. Większość tych celów jest bardzo ambitna, lecz trudna (jeśli nie niemożliwa) do zrealizowania w sytuacji gospodarczo-społecznej gminy. W strategii brakuje natomiast konkretnych projektów, w których powinna być realizowana, nie zostały określone źródła, z których będzie finansowana realizacja strategii. Brak w strategii tych dwóch punktów świadczy o jej nienależytym przygotowaniu oraz może spowodować trudności we wdrażaniu planu rozwoju.

Strategia rozwoju gminy i miasta Stęszew powstała w 2000 r. z perspektywą do 2015 r., przy użyciu metody społeczno-eksperymentalnej (Strategia 2000). W opracowaniu dokumentu uczestniczyli przedstawiciele organizacji społecznych, przedsiębiorstw i instytucji funkcjonujących na terenie gminy, a także mieszkańcy – łącznie około 80 osób. Zaangażowanie lokalnej społeczności w planowanie rozwoju gminy powinno spowodować utożsamianie się jej z planem, co zapewnia jego lepszą realizację (Kłodziński 2002). Diagnoza społeczno-gospodarcza gminy zajmuje około 50% zawartości strategii; zawiera szczegółową analizę stanu społeczno-gospodarczego gminy, pokazuje jej rozwój na tle regionu oraz cechy charakterystyczne.

Analiza SWOT obejmuje szczegółowy spis mocnych i słabych stron gminy (około 100) oraz jej szans i zagrożeń, w podziale na dziedziny. W dziedzinie „gospodarka” za największy atut gminy uznano bliskość Poznania oraz dobrze rozwijającą się produkcję i przedsiębiorczość, a za główny problem – brak zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. Interesujący jest fakt uznania za największe zagrożenie dla rozwoju gminy powstawania marketów z kapitałem zachodnim. W dziedzinie „społecznej” za mocną stronę gminy uważa się niski poziom bezrobocia oraz sprawnie zorganizowane szkolnictwo, za wadę zaś niskie dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Za atut w dziedzinie „środowisko” uznano warunki przyrodnicze oraz infrastrukturę, a za słabą stronę – zanieczyszczenie wód powierzchniowych. Dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna została zaliczona do mocnych stron w dziedzinie „technicznej”, a za słabą stronę uznano brak kanalizacji na wsi.

Do najważniejszych celów rozwoju gminy wg Strategii należą:

- rozwój sektora rolno-spożywczego w gminie,
- sprawny system edukacji społeczeństwa,
- gospodarka wodno-ściekowa bezpieczna dla środowiska,
- bezpieczny ruch kołowy i sprawna komunikacja.

Cele strategiczne gminy zostały zdefiniowane prosto, niemal hasłowo, składają się z kilku hierarchicznie uporządkowanych celów operacyjnych, przekładających się na konkretne zadania/projekty zawarte w planie operacyjnym. W każdym zadaniu określono jednostkę odpowiedzialną za jego realizację, okres realizacji, niezbędne zasoby oraz plan finansowy. Taka budowa strategii będzie pomagała w jej wdrażaniu oraz świadczy o znaczeniu, jakie lokalna elita przywiązuje do planowania rozwoju. Zauważa się natomiast brak celu strategicznego, dotyczącego rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy. Promocja i rozwój przedsiębiorczości oraz przemysłu powinny być dla gminy Stęszew

sprawą zasadniczą, ponieważ bliskość Poznania i drogi krajowej, a także już istniejące firmy stanowią znaczny potencjał rozwojowy. Nieuwzględnienie takiego celu może świadczyć o zachowawczym podejściu władz gminy i zorientowaniu ich na rozwój sektora rolniczego, który w erze gospodarki informacyjno-usługowej nie rokuje dużych szans na rozwój gminy (Idziak 2002).

Z badanych gmin najpóźniej uchwaliła strategię rozwoju miasta i gminy Rada Gminy w Zatorze, ma ona także najkrótszy (bo tylko ośmioletni) horyzont czasowy (Strategia 2005). Strategię opracowano przy użyciu metody społeczno-eksperckiej; w pracę nad dokumentem została zaangażowana społeczność lokalna, przeprowadzono wśród mieszkańców badania ankietowe na temat ich problemów oraz proponowanych przedsięwzięć. Diagnoza społeczno-gospodarcza gminy jest zwięzła – stanowi około 45% całej strategii – i zawiera konkretne informacje na temat rozwoju gminy oraz przedstawia stan gminy na tle powiatu oraz województwa.

Tab. 5. Analiza SWOT gminy Zator – główne mocne i słabe strony

Mocne strony gminy	Słabe strony gminy
1. tradycje hodowli ryb	1. brak w infrastrukturze ochrony środowiska
2. projekt „Doliny Karpia”	2. mała podaż lokalnych miejsc pracy
3. położenie pomiędzy aglomeracjami Śląska i Krakowa	3. trudna sytuacja ekonomiczna Rybackiego Zakładu Doświadczalnego – właściciela znacznej części majątku gminy
4. bogata historia Zatorszczyzny i związane z tym obiekty zabytkowe	4. brak obwodnicy – obciążenie centrum Zatora ruchem tranzytowym
5. walory krajobrazowe i przyrodnicze	5. niska aktywność zawodowa i społeczna mieszkańców

Źródło: *Strategia rozwoju gminy Zator 2005–2015*.

Analiza SWOT zawiera szczegółową listę potencjałów i barier rozwojowych gminy. Strategia jest silnie zorientowana na zasoby – za najważniejsze atuty gminy uznano tradycję hodowli ryb oraz sąsiedztwo dużych aglomeracji miejskich. Na tych dwóch głównych atutach oparty jest pomysł rozwoju, sformułowany w projekcie „Dolina Karpia”. Projekt ten zrodził się jako efekt pracy władz gminy Zator oraz dwóch gmin ościennych, które brały udział w szkoleniu w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Projekt, nastawiony początkowo na rozwój przetwórstwa rybnego, powoli ewoluował w kierunku rozwoju turystyki i rekreacji. Obecnie zakłada stworzenie kompleksowej i spójnej oferty turystycznej, opartej na stawach hodowlanych i wędkarstwie⁹. Poza wdrożeniem projektu „Dolina Karpia” jako Europejskiego Centrum Wędkarstwa, strategia zakłada takie cele strategiczne jak:

- stworzenie korzystnych warunków dla inwestorów oraz pobudzenie aktywności gospodarczej i zawodowej mieszkańców gminy,
- zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych dla mieszkańców gminy,

⁹ Oficjalna strona internetowa gminy Zator: www.zator.iap.pl.

- zachowanie walorów przyrodniczych i historycznych gminy.

W strategii widać pomysł lokalnej elity na rozwój gminy, jak również nowoczesne podejście do rozwoju lokalnego. Cele gminy zakładają nie tylko rozwój przedsiębiorczości czy wsparcie inicjatyw mieszkańców, lecz także nowoczesne zarządzanie gminą. Układ planu strategicznego jest czterostopniowy – każdy z celów strategicznych składa się z kilku celów operacyjnych, te zaś przekładają się na działania, złożone z konkretnych zadań.

W strategii można zauważyć zorientowanie gminy na pozyskiwanie środków z funduszy zewnętrznych, w tym z programów operacyjnych. Program wdrażania strategii jest podporządkowany budżetowaniu w Unii Europejskiej. Całość strategii skomponowano tak, aby gmina jak najłatwiej mogła występować o dotacje na inwestycje. Ponadto strategia zawiera system wdrażania i monitoringu strategii.

3. Podsumowanie

Kwestia spójności pomiędzy lokalnym potencjałem a kierunkiem podejmowanych przez władze lokalne działań jest zasadnicza w rozwoju gmin. Główny problem stanowi świadomość lokalnej elity politycznej, dotycząca zmieniającej się gospodarki, oraz jej pomysł na rozwój własnej gminy. Zrozumienie przemian zachodzących w obecnym świecie nie jest łatwe, tym bardziej, że powinna je wykazywać cała elita polityczna, a nie tylko niektórzy z jej przedstawicieli. Wspólna praca nad rozwojem lokalnym wymaga uzgodnienia obrazu rzeczywistości, wspólnych celów. Tworzenie strategii rozwoju gminy wymaga odniesienia do obecnych przemian. Gminy wiejskie stoją w obliczu zmienionego i zmieniającego się świata. W miejsce gospodarki, której podstawą był przemysł i rolnictwo, pojawiła się gospodarka zdominowana przez informację i usługi. Rośnie znaczenie czynników niematerialnych, a wśród nich kapitału ludzkiego, społecznego i kulturowego. Podobnie jak w innych obszarach gospodarki, konieczne jest nowe podejście, przewartościowanie sposobu myślenia (Idziak 2002). Jak radni odnajdują się w zmieniającym się świecie? Czy, podejmując decyzje dotyczące rozwoju gminy, uwzględniają sytuację panującą w gospodarce? Rozwój lokalny jest przecież odzwierciedleniem działań inicjowanych z woli miejscowych aktorów (władz samorządowych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych) na podstawie analizy miejscowych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną oraz trendy gospodarcze.

Strategie gmin Sęszewa i Drobiną przyjęły poprzednie Rady Gmin, tylko strategia rozwoju gminy Zator jest dziełem badanej elity. Jednak wpisują się one doskonale w poglądy reprezentowane przez radnych. Wynika to zapewne z faktu, iż większość radnych w obu gminach sprawuje funkcję radnego ponownie, a także z trwałego ugruntowania postaw w danej społeczności. Strategie odzwierciedlają nie tylko poglądy oraz pomysły (lub ich brak) na rozwój gminy, lecz także podejście radnych do samego procesu planowania strategicznego. Mierna jakość merytoryczna strategii Drobiną ukazuje brak pomysłów badanej

elity (oraz poprzedniej, która ten dokument przyjęła) na pobudzenie rozwoju gminy oraz jej roszczeniowy charakter, ale też, a może przede wszystkim, ignorancję wobec współczesnych trendów w planowaniu rozwoju.

Analiza znajomości i zdolności identyfikacji czynników wpływających na procesy społeczno-gospodarcze w gminie dostarcza interesujących wniosków. Aktywizująca rola lokalnej elity politycznej zależy w znacznej mierze od poglądów na temat możliwości rozwoju lokalnego, postrzegania własnej roli w tym rozwoju, sposobu postrzegania gminy. Radni Drobina w znaczącej części postrzegają swoją gminę przez pryzmat problemów, które w niej występują. Jest to spowodowane skalą kryzysu, jaki tam panuje, ale takie postawy radnych nie dają szans na jego przezwyciężenie. Gmina znalazła się w błędnym kole bezsilności. Radni widzą wiele słabych stron, wiele problemów, a jednocześnie trudno jest im znaleźć zasoby, które można wykorzystać do tworzenia lepszej przyszłości. Lokalna elita polityczna związana z rolnictwem przeważnie w nim upatruje szansę na rozwój. Strategia rozwoju gminy ma charakter raczej „listy życzeń” niż realnego planu rozwoju gminy. Brak w niej rzetelnej diagnozy stanu gminy, a także projektów mających służyć realizacji strategii, nie zostały określone środki finansowe, przy pomocy których pomysły w niej zawarte mogą być wdrażane w życie.

W Stęszewie sytuacja wygląda odmiennie – gmina rozwija się dobrze, radni dostrzegają sukcesy, jakie odnoszą. Widzą, że ich gmina ma wiele mocnych stron, dostrzegają również trapiące ją problemy. Gmina jest silna ekonomicznie (w dużej mierze dzięki swojemu położeniu), jednak brakuje w niej zaangażowania społecznego. Lokalna elita ma pragmatyczny, a jednocześnie zachowawczy plan rozwoju, nie w pełni przystający do panujących obecnie trendów gospodarczych. Władze gminy leżącej blisko Poznania, przy drodze krajowej, z dobrze rozwijającą się przedsiębiorczością oraz firmami produkcyjnymi, stawiają sobie za cel rozwój rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. Jest to wynik konserwatywnej postawy władz samorządowych oraz niezrozumienia współczesnego procesu rozwoju.

W Zatorze widać aktywność lokalnej elity i to, że ma ona pomysł na rozwój gminy. Pomimo nękającego gminę problemu bezrobocia oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw, władzom udało się przezwyciężyć słabości i znaleźć atuty, które wyróżniają ich gminę na tle innych. Nieszablony pomysł zaktywizował lokalną społeczność, a „Święto Karpia” stało się wydarzeniem ponadgminnym. Władze gminy stworzyły spójny plan działania, zawierający szereg projektów, w znacznej mierze zorientowany na pozyskanie funduszy z Unii Europejskiej. Trudno powiedzieć, czy zabieg ten wynika z aktywności lokalnej elity, czy z faktu, iż strategia w Zatorze powstała najpóźniej spośród strategii badanych gmin i znane już były zasady rządzące przyznawaniem dotacji na inwestycje z funduszy strukturalnych. Ważna jest natomiast otwarta postawa radnych oraz szukanie funduszy na realizację planu rozwoju gminy.

Warto pokusić się jeszcze o próbę odpowiedzi na jedno pytanie: na ile jakość zarządzania strategicznego wpływa na polityczny sukces lub porażkę lokalnej

elity. Nadarzyła się po temu okazja, gdyż jesienią 2006 r. odbyły się kolejne wybory lokalne. W Drobinie siedmiu radnych ostatniej kadencji zostało wybranych ponownie, w Stęszewie – jedenastu, a w Zatorze – pięciu członków rady będzie sprawować swoją funkcję przez następną kadencję. Wszędzie też ponownie wybrano tych samych burmistrzów. Analizując wyniki wyborów można stwierdzić, iż jakość zarządzania strategicznego nie przekłada się bezpośrednio na sukces wyborczy lokalnej elity, trzeba jednak pamiętać, że planowanie strategiczne ma długi zasięg czasowy, a jego efekty widać dopiero kilku latach.

Literatura

- Cichoń J., 2003, „Instrumenty kreowania rozwoju na poziomie lokalnym” (w:) M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego*, Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 1996, „Strategia rozwoju gminy”, Aneks 1 (w:) *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Herbst M., Roszkowski W., 1999, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halamska M., 2001, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1900–1998*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Idziak W., 2002, „Rola strategii gminnej w aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy Malechowo” (w:) M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kłodziński M., 2002, „Znaczenie strategii rozwoju gminy procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich” (w:) M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kosicka M., Kosicki J., Stec U., 2003, „Sytuacja gmin w Polsce i strategię ich rozwoju”, *Wieś i Rolnictwo*, nr 3 (120), suplement.
- Marks M., Michalska-Żyła A., 2005, „Potencjał lokalny a preferowane kierunki rozwoju gmin wiejskich. Na przykładzie województwa łódzkiego”, *Wieś i Rolnictwo*, nr 2 (127).
- Maurel M-C., Halamska M., 2006, *Democratie et gouvernement local en Pologne*, Paris: CNRS Editions.
- Pięćek B., 2002, „Wiejskie obszary problemowe w aspekcie infrastruktury” (w:) A. Rosner (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Rzeczowska-Owczarek M., 2005, „Samorząd lokalny w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej terenów wiejskich”, *Wieś i Rolnictwo*, nr 3 (128).

- Strategia, 2000, *Strategia zrównoważonego rozwoju Miasta i Gminy Stęszew*, opr. Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Rolnictwa w Poznaniu.
- Strategia, 2002, *Strategia Rozwój Miasta i Gminy Drobin 2002–2020*, Bałtycki Instytut Rozwoju Gmin.
- Strategia, 2005, *Strategia rozwoju gminy Zator 2005–2015*.
- Tuzimek B., 2005, „Strategie finansowe gmin jako czynnik rozwoju lokalnego”, *Wieś i Rolnictwo*, nr 1.
- Tuzimek B., 2002, „Przedsiębiorczość w społeczności lokalnej. Miejsce w społeczności i postawy przedsiębiorców wobec integracji z Unią Europejską”, *Wieś i Rolnictwo*, nr 4.
- Wojciechowski E., 1998, „Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu” (w:) I.S. Dolat (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Polskiego.

COMMUNE DEVELOPMENT STRATEGY AS A DETERMINANT OF THE LOCAL POLITICAL ELITE'S APPROACH TO LOCAL DEVELOPMENT

The article is devoted to the role of the local political elites in the process of local commune (*gmina*) development. The research was made in three municipalities that differ in terms of economic development and their location on the territory of Poland. The author discusses the relation between the social-economic awareness of the councillors and the commune development strategy. She confronts the strengths and weaknesses of the municipalities in question as perceived by the local decision-makers with their communal development strategies and the course of action undertaken. The analysis of the development strategies of the three communes shows different approaches to strategic planning that result from differing attitudes of the councillors towards the creation of economic progress which, in turn, have a fundamental influence on the functioning of local structures.