

Pytlak, Mariola

Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy : krytyczna analiza strategii rozwoju wybranych gmin zachodniego pasa aglomeracji warszawskiej

Rocznik Żyrardowski 9, 339-376

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Mariola Pytlak

Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy – krytyczna analiza strategii rozwoju wybranych gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej

Wprowadzenie

Samorząd gminny to samodzielny podmiot dysponujący określonym zakresem swobody w decydowaniu o drodze rozwoju podległego terenu, wspólnym majątku oraz realizacji zadań publicznych. Do właściwości i kompetencji władz gminnych należy działanie na rzecz dobra publicznego i zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w sferze społecznej, gospodarczej, ekologicznej, mieszkaniowej i zagospodarowania przestrzennego. Funkcją jakości zarządzania gminą jest skuteczność i efektywność zaspokajania tych potrzeb w warunkach posiadania ograniczonych publicznych środków finansowych. Tworzenie środowiska życia mieszkańców związane jest z rozwojem gminy¹, przy czym oznacza on zaspokojenie lokalnych potrzeb (ich wysoką jakość i powszechny dostęp do podstawowych usług) i ochronę środowiska (minimalizacja zużycia naturalnych zasobów, wytwarzania odpadów i emisji zanieczyszczeń), ale również dopasowanie lokalnych umiejętności i potrzeb do dostępności zatrudnienia oraz udział wszystkich sektorów lokalnej społeczności w planowaniu i procesie podejmowania decyzji².

Proces planowania rozwoju na szczeblu miasta i gminy wyraża się poprzez odpowiednie zapisy zawarte w opracowaniach strategiczno-planistycznych, sporządzanych obligatoryjnie lub dobrowolnie przez władze lokalne oraz programowanie wydatków gminy, pozwalające na sprawną realizację polityki zrównoważonego rozwoju³. Wśród opracowań składających się na planowanie zrównoważonego rozwoju gminy wymieniane są dokumenty

¹ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. UAM. Poznań 2001, s. 213–228.

² T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005. s.73–114.

³ Zob. K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wyd. KUL, Lublin 2005. s. 24–44 oraz P. Ciesiołka, *Lokalne planowanie zrównoważonego rozwoju*, <http://www.urbanistyka.info/>

obowiązkowe (z których najważniejsze to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz program ochrony środowiska – plan gospodarki odpadami, opracowanie ekofizjograficzne, plan zaopatrzenia w energię oraz program edukacji ekologicznej) oraz grupa dokumentów zalecanych, które nie są konieczne, jednak ułatwiają gospodarowanie zasobami gminy (strategia rozwoju gminy, plan rozwoju lokalnego, deklaracja przystąpienia do związków, stowarzyszeń lub porozumienia gmin)⁴. Poszczególne dokumenty powinny się uzupełniać, a ich sporządzanie poprzedzone być powinno szeroką dyskusją społeczną⁵.

Celem opracowania jest określenie wartości i użyteczności tworzonych w gminach strategii rozwoju jako podstawowych wyznaczników kierunków rozwoju. Dla realizacji tego celu przeprowadzona została analiza poprawności i przestrzegania zasad budowy strategii oraz ich cechy merytoryczne. Punktem zainteresowania stał się proces powstawania strategii (w tym jej uspołecznienie), diagnostyka i analiza SWOT, selekcja obszarów problemowych oraz struktura celów. Ocena strategii rozwoju gminy oparta została o analizę działań samorządu 17 gmin zachodniego pasma aglomeracji warszawskiej, wchodzących w skład powiatów: pruszkowskiego (gminy miejskie – Piastów i Pruszków, wiejsko-miejska Brwinów, oraz wiejskie – Michałowice, Nadarzyn, Raszyn), grodzkiego (gminy miejskie Milanówek i Podkowa Leśna, wiejsko-wiejska Grodzisk Maz. oraz wiejskie – Jaktorów, Baranów i Żabia Wola) oraz żyrardowskiego (gmina miejska Żyrardów, wiejsko-miejska Mszczonów oraz wiejskie Radziejowice, Puszcza Mariańska i Wiskitki). W gminie wiejskiej Baranów w powiecie grodzkim jako strategia rozwoju funkcjonuje dokument pod nazwą Wieloletni Plan Rozwoju Lokalnego⁶, natomiast w gminie wiejskiej Jaktorów oprócz Planu Rozwoju Lokalnego sporządzone zostało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z elementami strategii⁷.

⁴ K. Giordano, op.cit., s. 24–44.

⁵ B. Szulczewska, *Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym*, [w:] B. Poskrobko (red.) *Sterowanie eko-rozwojem*, t. III, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1998, s. 218–241.

⁶ Plan Rozwoju Lokalnego to dokument, który przedstawia zintegrowane i kompleksowe działania będące realizacją strategii społeczno-gospodarczej Gminy Baranów na lata 2007–2013. Strategia ta jest definiowana jako stan gotowości gminy do kreowania społecznych programów rozwoju i przyjmowania programów strukturalnych Unii Europejskiej.

⁷ Plan Rozwoju Lokalnego jest kompleksowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą rozwoju gminy Jaktorów na lata 2005–2006, a także wskazuje planowane działania na lata 2007–2013. Dokument został przygotowany na podstawie Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z elementami strategii gminy Jaktorów oraz na podstawie pogłębionej analizy społeczno-ekonomicznej regionu.

1. Czym jest planowanie i zarządzanie strategiczne?

Planowanie strategiczne to planowanie długofalowe ukierunkowane na określenie i realizację konkretnych celów organizacji⁸. Tworząc ramy planowania operacyjnego i codziennego podejmowania decyzji w dłuższym okresie niż inne rodzaje planowania (10–15 lat), ułatwia koncentrację zasobów organizacji i skupia się tylko na podstawowych działaniach, takich jak kierunki podejmowanej działalności i pozyskiwanie określonej grupy klientów. Planowanie strategiczne pozostaje w ścisłym związku z funkcjami decyzyjnymi procesu zarządzania, zwiększając zdolność adaptacyjną poprzez możliwość zredukowania w znacznym stopniu niepewności funkcjonowania i rozwoju w warunkach zmieniającego się otoczenia. Planowanie strategiczne opiera się bowiem na prognozowaniu i opracowaniu koncepcji działania oraz różnych wariantów planu. Uwzględnia przy tym również potencjalne ograniczenia, jakie organizacja może napotkać na drodze rozwoju. Należą do nich nie tylko uwarunkowania wewnętrzne w postaci bariery finansowej czy ograniczeń zasobowych (w tym brak kompetencji), ale również niedostateczny poziom posiadanych przez organizację informacji dotyczących zmian zachodzących w otoczeniu oraz działania konkurencji. Sporządzona na etapie planowania dokumentacja w procesie zarządzania stanowi wykaz kluczowych dla organizacji zadań (wraz z ich charakterystyką) oraz opis posiadanego potencjału, warunkującego realizację zamierzonych przedsięwzięć.

Czym jest zatem zarządzanie strategiczne? Według R.W. Griffina jest procesem zorientowanym na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają lepsze przystosowanie się organizacji do otoczenia i efektywne osiągnięcie jej celów⁹. L.L. Byars w procesie zarządzania strategicznego wyróżnia dwie zasadnicze fazy: planowanie strategii (obejmujące m.in. jej wybór) oraz jej realizację¹⁰. R. Krupski zarządzaniem strategicznym nazywa „*proces konstrukcji i redefiniowania strategii jako formy natychmiastowej lub wyprzedzającej (kreatywnej i antycypowanej) reakcji na zmiany otoczenia oraz sprzężony z nim proces jej implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji alokowane są w sposób sprzyjający realizacji przyjętych, długofalowych celów rozwoju, a także gwarantujący istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości*”¹¹: Reasumując, uznać można, że zarządzanie strategiczne to

⁸ J. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 99–100.

⁹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002, s. 233.

¹⁰ L.L. Byars, *Strategie Management. Planning and Implementation. Concepts and Casus*. Za: A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firm*, PWN Warszawa – Kraków 2000, s. 12.

¹¹ R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2001, s. 96.

proces, w którym organizacja poprzez analizę stanu obecnego próbuje określić podstawowe cele finansowe i strategiczne oraz udzielić odpowiedzi na pytania: gdzie jesteśmy? co chcemy osiągnąć? jak to osiągnąć? a tym samym pozwala na formułowanie i wdrażanie skutecznych strategii rozwoju oraz wynikających z jej ustaleń programów i planów działania.

2. Strategia jako podstawa zarządzania strategicznego

Zasadniczym elementem zarządzania strategicznego jest proces konstrukcji i wdrażania strategii. Literatura przedmiotu wyróżnia trzy podstawowe ujęcia rozumienia strategii:

- strategia jako plan w formie klasycznej, na który składają się cele, metody i środki – R.L. Ackoff (strategia dotyczy długofalowych celów i sposobów ich osiągnięcia wpływających na funkcjonowanie systemu jako całości) oraz M. Koontz i C. O'Donnell (strategia to plany opracowywane w obliczu planów konkurencji)¹²,
- strategia jako określenie znaczenia organizacji i jej zachowania w otoczeniu – H. Mintzberg (strategia określa sposób kształtowania relacji między organizacją a jej otoczeniem) i H.A. Simon (strategia to ciąg decyzji określających zachowanie organizacji w pewnym przedziale czasu), J. Stoner, R. Freeman, R. Gilbert (strategia – szeroki program wytyczania i osiągnięcia celów organizacji oraz reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia)¹³,
- strategia jako kombinacja ustaleń instrumentalnych – definicje eksponujące efekty osiągnięte przez konstrukcję strategii oraz wskazujące podmioty kreujące i realizujące strategię¹⁴ – A.D. Chandler (strategia zawiera ustalenia dotyczące długookresowych celów, podporządkowanych generalnym kierunkom działania, a także dyspozycje alokacji zasobów, niezbędnych w realizacji deklarowanych celów), C.W. Hofer i D. Schendel (strategia to generalny schemat aktualnego i planowanego rozwoju zasobów i interakcji z otoczeniem, który określa jak organizacja chce osiągnąć swoje cele), Z. Pierścionek (strategia to zespół skoordynowanych, dostosowanych do

¹² Na podstawie: R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne...*, op.cit., s. 14–15.

¹³ Tamże, oraz J. Stoner, E. R. Freeman, R. Gilbert Jr. *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997;

¹⁴ A.D. Chandler, *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Za: A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne ...*, op.cit., s. 39. C.W. Hofer, D. Schendel, *Strategy formulation; Analytical Concepts*, Za: H. Kreikebaum, *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 27; Z. Pierścionek, *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa 1998, s. 14; P. Wright, Ch. Pringle, M. Kroll, *Strategie Management, Text and Cases*, Allyn and Bacon, Boston 1992, s. 3.

sytuacji firmy oraz otoczenia sposobów osiągania jej celów), P. Wright, Ch. Pringle, M. Kroll (strategia odnosi się do planowanych wyników określonych przez naczelne kierownictwo firmy w związku z misją i celami przedsiębiorstwa).

Najważniejsze elementy, które zawierać winna strategia, to domena działania, określająca zakres działania organizacji (gdzie i komu firma zamierza sprzedawać swoje wyroby lub usługi), strategiczna przewaga (w ramach wybranej branży być bardziej atrakcyjnym partnerem niż inni), cele strategiczne jako ważne uzupełnienie wyboru domeny i strategicznej przewagi nad konkurentami (określenie co organizacja chce osiągnąć w kolejnych okresach) oraz funkcjonalne programy działania, które są przełożeniem strategii na konkretne działania na każdym stanowisku pracy¹⁵. Strategia zarządzania jest wyrażona w formie programów i planów dotyczących działalności globalnej lub jakiejś funkcji organizacji. Powinna się koncentrować na najbardziej istotnych celach, zarówno ogólnych, jak i cząstkowych, pod warunkiem jednak, że rozstrzygają one o tworzeniu, funkcjonowaniu i rozwoju organizacji jako całości. Jest zdeterminowana nie tylko przez warunki wewnętrzne, ale również przez otoczenie, bowiem uwzględniać musi poziom rozwoju konkurencji (poziom organizacyjno-techniczny i posiadane zasoby). W najkrótszej formie elementy strategii to¹⁶:

- diagnoza i opis stanu istniejącego, który zawierać powinien dane dotyczące sytuacji demograficznej, struktury gospodarczej i infrastruktury technicznej
- określenie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń – czyli analiza SWOT, która pozwala ocenić obecną i przyszłą sytuację gminy (możliwość zobrazowania obecnej sytuacji gminy i jej problemów oraz podstawa do przyszłego określania celów),
- tworzenie wizji, która pokazując pożądany obraz społeczności w przyszłości i opisując politykę, schematy zachowań oraz wartości dla niej istotne odpowiada na pytanie: Co chcemy osiągnąć i chronić, a czego powinniśmy

¹⁵ Za: http://www.biznesowe.edu.pl/2016-elementy_strategii/ oraz http://www.abc-ekonomii.net.pl/s/definicja_strategii.html

¹⁶ Diagnoza aktualnego stanu, czyli faza gromadzenia i analizy danych o sytuacji wyjściowej gminy rozpocząć powinna prace nad strategią według E. Nowińskiej i R. Brolla. Według J. Binieckiego i B. Szczupaka w pierwszej kolejności powinna być faza zdefiniowania wizji i identyfikacji celów. Więcej na ten temat zob. E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicza*, [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Poznań 2000, s. 71 oraz *Zarządzanie rozwojem lokalnym...* op.cit., s. 23. Porównaj: J. Biniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Katowice 2001, s. 66.

unikać? Jakie cechy konkurencyjności mamy posiadać w przyszłości – co mamy i chcemy zachować, czego nie mamy a chcemy mieć?¹⁷;

- tworzenie misji, czyli wyrażenie jednoznacznego i unikalnego celu, który będzie wyróżniał gminę od innych ze względu na przedmiot, zakres lub sposób działania¹⁸. Misja może być w pewnym zakresie sloganem reklamowym, legitymującym gminę w otoczeniu i dającym podstawę do jej identyfikacji;
- wyznaczenie celu nadrzędnego i celów głównych¹⁹, czyli sprecyzowanych stanów, do których gmina dąży – a zatem wymagane i możliwe do osiągnięcia warunki życia, o które mieszkańcy zabiegają i do osiągnięcia których dążą;
- wyznaczenie celów szczegółowych do realizacji w założonym okresie, podbudowanych w warstwie realizacyjnej celami operacyjnymi (zadaniami), które w czasie ich realizacji powinny być uzupełnione o wykonawców i źródła pozyskiwania niezbędnych środków.

System zarządzania strategicznego jest podstawą do racjonalnego i efektywnego sterowania procesami rozwoju organizacji biznesu oraz organizacji o charakterze niedochodowym, w tym również jednostek terytorialnych. W przypadku gminy strategia wspomaga tworzenie możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców.

3. Strategia rozwoju gminy – jej specyfika i funkcje

Władze samorządowe stymulują rozwój lokalny, tworząc dogodne warunki do rozwoju istniejących na podległym im terenie podmiotów gospodarczych oraz lokalizacji nowych. Konieczność efektywnego zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej oraz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków. Podstawę działań stanowić powinna długookresowa strategia rozwoju – zbiór zasad postępowania władz samorządowych, wyznaczonych celów i sposobów ich osiągnięcia dostosowanych do sytuacji dalszego i bliższego

¹⁷ Szerzej: R. Koch, *Strategia. Jak opracować i wprowadzić w życie najskuteczniejszą strategię. Przewodnik*, Kraków 1998, s. 270.

¹⁸ P. Dwojacksi, A. Jaśkowski, *Formułowanie misji rozwojowej przedsiębiorstwa*, za: *Zarządzanie Strategiczne...*, op.cit., s. 107. Por. G. Gierszewska, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 2000, s. 8.

¹⁹ W zakresie gminy wynikają one bezpośrednio z Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

otoczenia. W strategii winny znaleźć się wszystkie zjawiska społeczno-gospodarcze pozostające w gestii lokalnego samorządu, a zatem takie na który samorząd ma bezpośredni wpływ i za które ponosi odpowiedzialność²⁰.

Wzorowana na strategiach komercyjnych opiera się na nieco odmiennych determinantach i pełni nieco odmiennie funkcje²¹:

- gmina (miasto) nie jest organizacją jednorodną ze względu na realizowane cele oraz różnorodność powiązań między nimi – możliwość wdrożenia strategii oraz „interes miasta” stanowi wypadkową efektów działalności mieszkańców, przedsiębiorstw oraz pozostałych aktorów sceny lokalnej. Strategia eliminuje w pewnym stopniu konflikt interesów i zestrzaja działanie wszystkich podmiotów;
- konstruowanie i realizacja strategii odbywa się przy czynnym uczestnictwie liderów i aktorów sceny życia publicznego i prywatnego, stanowiąc własność społeczności lokalnej. Ponieważ strategia jest zapisem dokonywanych wyborów wszystkich mieszkańców co do wizji przyszłości gminy, tym samym pobudza do zespołowego myślenia i czynnego działania;
- gmina (miasto) związana jest ściśle z przestrzenią geograficzną, nie ma możliwości zmiany lokalizacji, nie bankrutuje i nie może ulec likwidacji²². Strategia zwiększa elastyczność gminy w dostosowaniu się do wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań;
- gmina (miasto) nie może zmieniać profilu działalności, dopasowując się do zapotrzebowania lokalnego rynku – samorząd zobligowany jest ustawowo do wykonywania zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej²³. Jednolite ukierunkowanie i scharmonizowanie przedsięwzięć zapewnia ciągłość realizacji zadań – stanowi środek zaradczy na zmienność decyzyjną związaną z presją wewnętrzną i zewnętrzną oraz kadencyjnością władz samorządowych, zapewniając poczucie stabilizacji;
- efektywność działań samorządu nie mierzy się kategoriami ekonomicznej opłacalności i rentowności, a umiejętnością zaspokajania potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej²⁴. Strategia pozwala na koncentrację na zadaniach najistotniejszych w sposób najbardziej efektywny, zapobiega-

²⁰ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionalnego na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Scholar, Warszawa, nr 3/2000, s. 50

²¹ J. Biniński, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Katowice 2001, s. 66 oraz *Zarządzanie rozwojem lokalnym...*, op.cit., s. 20.

²² M. Czornik, *Promocja miasta*, Katowice 2002, s. 47.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591).

²⁴ H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Katowice 2002, s. 32.

jąc rozproszeniu środków na rozwiązywanie problemów mniej istotnych. Strategia zwiększa szanse przy ubieganiu się o zewnętrzne środki na finansowanie rozwoju (unijne programy pomocowe i fundusze strukturalne);

- strategia gminna musi być spójna z ustaleniami dokumentów strategicznych opracowanych w jednostkach terytorialnych wyższego szczebla²⁵.

Podsumowując tę część rozważań, zacytować można za E. Wysocką, że „strategia stanowi platformę współpracy i współdziałania „wszystkich zainteresowanych podmiotów: administracji rządowej, administracji specjalnej, samorządu terytorialnego, instytucji pozarządowych, podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Posiadanie strategii określającej możliwości rozwoju poprawia wizerunek miasta i może dopomóc w pozyskaniu zewnętrznego kapitału. Strategia może pobudzić inicjatywę i przedsiębiorczość lokalnej społeczności”²⁶.

4. Gminne strategie rozwoju

Przepisem, który w sposób ogólny wskazuje możliwość wieloletniego planowania i programowania rozwoju, jest art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, określający właściwości rady gminy do uchwalania programów gospodarczych. Strategia rozwoju gminy została usankcjonowana prawnie w art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658), stanowiąc dokument programowy w oparciu o który samorząd gminny prowadzi lokalną politykę rozwoju.

Podstawą prawną do opracowywania strategii rozwoju są uchwały rad miejskich i gminnych dotyczące uchwalania dokumentów stanowiących podstawę podejmowania krótkookresowych i długookresowych decyzji związanych z rozwojem gminy.

4.1. Autorzy strategii

Zarówno budowa Strategii Rozwoju, jak i jej realizacja jest wspólną sprawą całej społeczności lokalnej. Aby nie pozostała martwym dokumentem,

²⁵ Na szczeblu krajowym (Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki) i wojewódzkim (Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020 roku, Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013 oraz Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego).

²⁶ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Warszawa – Zielona Góra 1999, s. 6.

wymaga akceptacji społeczności lokalnej i innych podmiotów funkcjonujących w jednostce terytorialnej. Dlatego też we wszystkich poddanych analizie gminach przyjęta została metoda ekspercko-społeczna (środowiskowo-ekspercka), uwzględniająca partycypację lokalnego środowiska i akceptowana przez organy decyzyjne Unii Europejskiej. Konsultacje społeczne to jedna z form dialogu społecznego i określane są jako dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań²⁷. Formy konsultacji mogą być zróżnicowane²⁸, przy czym podkreślić należy, że mniej istotna jest forma przeprowadzonych konsultacji, co reprezentatywność uczestniczącej w pracach grupy – uczestnictwo wszystkich grup społecznych (podmiotów) istotnych z punktu widzenia realizacji strategii²⁹. Chodzi bowiem o zaangażowanie w tworzenie strategii przedstawicieli reprezentujących działające w gminie podmioty gospodarcze i organizacje pozarządowe oraz lokalnych autorytetów, tzw. „liderów opinii lokalnej”³⁰.

Nie wszystkie jednak strategie zawierają informacje na temat przebiegu demokratyzacji procesu jej tworzenia (Piaśtów, Baranów, Jaktorów, Mszczonów, Wiskitki, Żyrardów, Radziejowice). W procesie powstawania strategii rozwoju lokalnego w analizowanych gminach czynny udział miały:

- zespoły, komitety do spraw strategii rozwoju, złożone z przedstawicieli władz gminnych (zastępca prezydenta/burmistrza, sekretarz, naczelnik Biura Promocji, radni)³¹;

²⁷ Jedna z zasad dialogu społecznego przyjętych w dokumencie programowym Rady Ministrów z dnia 22 października 2002 roku.

²⁸ Zob. <http://samorząd.lex.p1/artukul/51>

²⁹ Chodzi tu zarówno o znaczenie lokalnych aktorów, czyli wagę jaką przywiązuje się do zaspokojenia potrzeb danej grupy i respektowania jej interesów oraz siłę ich realnego oddziaływania na strategię. Pod uwagę należy brać przy tym wpływ pozytywny i aktywny udział w tworzeniu i wdrażaniu strategii, jak też negatywny i tworzenie przeszkód.

³⁰ K. Wrana, *Partnerstwo w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w]: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie Strategiczne Rozwojem Lokalnym i Regionalnym*, Katowice 2001, s. 155.

³¹ W procesie formułowania strategii rozwoju gminy winny zostać określone zadania organów gminy. Do kompetencji i zadań Rady Gminy należy: uchwała o podjęciu prac nad strategią rozwoju gminy, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za jej opracowanie oraz określenie terminu jej opracowania; akceptacja członków Rady Programowej; dyskusja nad propozycjami określenia misji i strategicznych celów gminy, wybór optymalnych celów, a następnie ich akceptacja, co umożliwi rozpoczęcie dalszych prac nad formułowaniem strategii rozwoju; bieżące śledzenie prac nad formułowaniem strategii rozwoju; przyjmowanie sprawozdań Zarządu Gminy (Miasta) z postępu prac nad strategią; przyjęcie w formie uchwały dokumentu końcowego pt. Strategia rozwoju gminy. Do kompetencji i obowiązków Zarządu Gminy należy: utworzenie Rady Programowej – zaproszenie do udziału w jej pracach przedstawicieli społeczności lokalnej, partii politycznych, organizacji społecznych i zawodowych, stowarzyszeń, lokalnego biznesu, banków, nauki itp.; powołanie Komitetu

- podzespoły (podkomisje, komitety) wspomagające prace nad strategią, złożone z przedstawicieli zarządu i lokalnych liderów (decydentów) życia społeczno-gospodarczego (prezes spółdzielni, komendant Policji, przedstawiciele liczących się instytucji) – Pruszków, Brwinów, Puszcza Mariańska, Radziejowice;
- robocze podzespoły zadaniowe sporządzające opracowania analityczne, programowe, planistyczne, projektowe, sprawozdawcze i promocyjne dotyczące gminy – naczelnicy wydziałów urzędu gminy oraz pracownicy jednostek organizacyjnych gminy – Raszyn, Grodzisk Maz., Milanówek, Żabia Wola, Żyrardów;
- konsultanci, zespół ekspercki do konsultacji metodycznej i ostatecznego opracowania strategii. Dokument końcowy sporządzony przez ekspertów we wszystkich przypadkach poddawany był szczegółowej weryfikacji przez władze samorządowe.

Wykorzystano także konsultacje społeczne, w formie:

- otwarte zebrania (spotkania dyskusyjne) z mieszkańcami miasta, reprezentantami środowisk społecznych i biznesowych oraz organizacji pozarządowych na temat rozwoju gminy, ich oczekiwań, wizji przyszłości wspólnej gminy i głównych zadań inwestycyjnych do wykonania – Pruszków, Brwinów, Grodzisk Maz.;
- seminarium diagnostyczno-projektowe z udziałem władz gminy oraz przedstawicieli przedsiębiorstw, organizacji, instytucji i miejscowych środowisk gospodarczych i społecznych, kulturalnych i opiniotwórczych – Raszyn, Grodzisk Maz.;
- wnioski i postulaty dotyczące planowanych kierunków działań zgłaszane przez mieszkańców, radnych i sołtysów wraz z radami sołeckimi na przestrzeni lat przy okazji prac nad kolejnymi dokumentami wieloletnimi w gminie Nadarzyn;
- ankiety składane przez mieszkańców wykorzystywane do sporządzania planów wieloletnich – Podkowa Leśna³²;

Roboczego i udzielanie mu pomocy w pracach merytorycznych; powołanie Zespołów Roboczych, bieżące śledzenie prac nad opracowaniem strategii rozwoju; przyjmowanie sprawozdań z postępu prac nad strategią rozwoju ze strony Rady Programowej i Komitetu Roboczego. Za: <http://www.medianet.pl/~multikra/formulow.htm>

³² W tym i poprzednim przypadku konsultacje społeczne wymagane były przez obowiązujące prawo: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku sporządzania Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227) w przypadku programu ochrony środowiska. Ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415) w przypadku Gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

- apel do mieszkańców, podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych o zgłaszanie pisemnych propozycji zapisów strategii w postaci: oceny silnych i słabych stron gminy, szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu gminy, głównych problemów jej dalszego rozwoju oraz celów i zadań realizacyjnych – Michałowice, Żabia Wola;
- badanie bezpośrednio opinii mieszkańców na temat zapotrzebowania na usługi społeczne na terenie miasta Podkowa Leśna.

Uspołecznienie procesu planowania strategicznego w gminie powoduje, że prace nad stworzeniem strategii są trudniejsze i znacznie bardziej czasochłonne ze względu na ujawnianie się konkurencyjności celów poszczególnych grup i przypadkowość wysuwanych priorytetów. Dlatego też władze samorządowe w niektórych przypadkach „pozorowały” niejako proces uspołecznienia. Przykładem może być rozwiązanie stosowane w Nadarzynie i wykorzystanie wniosków składanych w urzędzie gminy na przestrzeni wielu lat, nie odnoszących się jednak bezpośrednio do tworzonej strategii. Podobnie traktować można zawężenie konsultacji społecznych do uczestnictwa w pracach nad strategią do jedynie niewielkiej grupy przedstawicieli poszczególnych środowisk w ramach powołanych w gminach komisji środowiskowych. Niewielka była skala uspołecznienia prac nad strategią gminy Puszcza Mariańska czy Radziejowice, w których jako ciało społeczne grupujące przedstawicieli różnych środowisk występował Komitet Rozwoju Lokalnego. Autorzy strategii uznali, że „*posiadał on dobre rozeznanie w potrzebach i problemach rozwoju gospodarczego gminy*”. W żadnym przypadku – mimo wielokrotności przeprowadzania konsultacji – nie były one pełne, dotyczyły bowiem tylko jednego z etapów realizacji projektu (na etapie planowania spotkania dyskusyjne lub przedstawienie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej bądź też tylko pisemne uwagi i opinie do utworzonego już projektu).

4.2. Wizja – obraz gminy w przyszłości

Wstępem do planowania strategicznego jest przedstawienie wizji, wyznaczającej wieloletnie cele organizacji. Wizja organizacji, czyli założony w planie scenariusz i wyobrażenie jej przyszłości musi zawierać opis środowiska, w którym działa organizacja; zachodzących zmian społecznych; działalności i potencjalnych obszarów rynkowych obsługiwanych przez organizację; opis wyróżniających się istniejących lub możliwych do rozwinięcia kompetencji organizacji oraz drogi od miejsca zajmowanego w chwili tworzenia planu do miejsca, które organizacja ma zamiar osiągnąć. W literaturze przedmiotu określona została funkcja wizji, nie istnieje natomiast jeden gotowy przepis jak owa wizja ma wyglądać³³. W każdym jednak przypadku powinna ukierunkowywać

³³ J. Superat, *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 229.

strategię, stanowiąc podstawę poprawnego ustalania oczekiwań i potrzeb społeczności lokalnej³⁴. Wizja gminy pełni funkcję motywacyjną i determinuje pożądane kierunki rozwoju gminy, ustalając jednocześnie jej przyszłą pozycję w otoczeniu. Musi zatem posiadać określone cechy i powinna:

- być postrzegana jako źródło szans na indywidualny rozwój wszystkich aktorów sceny lokalnej,
- mieć charakter indywidualny, wykreowany przez lokalną społeczność,
- być jasna, by wszyscy w identyczny sposób interpretowali jej elementy składowe,
- być kompletna i zawierać nie tylko elementy nowe dotyczące przyszłości, ale opierać się powinna na tym co dla gminy było cenne w przeszłości,
- dotyczyć również elementów, których gmina chce się pozbyć (odpowiedź na pytanie: co mamy obecnie a nie chcemy mieć w przyszłości).

W praktyce znaczna część gmin poddanych analizie uznała, że wizja nie jest koniecznym elementem budowanej strategii. W istniejących wizjach przyszły obraz gminy przyjmuje charakter nieostry i zbliżony jest do marzenia o przyszłym wyglądzie i funkcjach gminy lub też sformułowana jest bardzo dokładanie, przyjmując niemal formułę konkretnego zadania:

- brak wizji – Pruszków, Brwinów, Nadarzyn, Żabia Wola, Baranów, Jaktorów, Mszczonów, Żyrardów, Radziejowice,
- wizja w postaci hasła, utożsamiana z misją – Milanówek, Wiskitki, Puszcza Mariańska – dodatkowo uzupełniona „życzeniowym” katalogiem zamierzeń w Milanówku i propozycjami konkretnych rozwiązań w Puszczy Mariańskiej,
- rozbudowana wizja zadaniowa, oparta o planowane inwestycje i stanowiąca podstawę do szczegółowych rozstrzygnięć strategicznych – Piastów, Grodzisk Maz.,
- wizja oparta o potencjalne szanse rozwoju, stanowiąca rodzaj „koncertu życzeń” (co chcemy mieć) – Michałowice, Raszyn,
- wizja bogata w treść o rozbudowanej formie, przedstawiająca w miarę spójny obraz przyszłości, przedstawiony w formie jasnych sformułowań, oparta w dużej mierze na tym, co było dla gminy cenne w przeszłości – Podkowa Leśna.

Treść wizji skonstruowanych w strategiach sugeruje koncentrację na interesach społeczności lokalnej, przedsiębiorców działających na terenie gminy oraz potencjalnych inwestorów. Wizje są zorientowane na człowieka, eksponując dobre warunki zamieszkania, dbałość o środowisko naturalne, dobre warunki dla przedsiębiorczości. Dają tym samym szanse na społeczną jej akceptację. Prezentowane w strategiach wizje mają charakter bardzo

³⁴ A. Klasik (kier. nauk), *Zarys metodyki planowania strategicznego*. Katowice 1993, s. 13.

ogólnikowy, ale zakładając, że prezentowany wizerunek jest wiarygodny, można uznać, że stosunkowo dobrze łączą założenia strategii z wartościami rozwoju lokalnego, popieranymi i uznawanymi przez społeczność lokalną. Uwzględniają również – w różnym stopniu ze względu na formę wizji – uwarunkowania zewnętrzne, przy czym we wszystkich przypadkach wizualizacja ma charakter intencjonalny, skupiając się przede wszystkim na tym, co gmina chce osiągnąć. Charakter „życzeniowy” a nie rzeczywisty ma bowiem opieranie się na procesach niezależnych od władz samorządowych, takich jak tempo rozwoju regionu, urbanizacja zachodniej strefy aglomeracji czy potencjalnie uzyskane fundusze zewnętrzne.

Skoro wizja stanowi podstawę dalszej konkretyzacji strategii i definiowania celów, to jak poradziły sobie gminy, które wizji nie stworzyły? Przedstawiona w strategii metodologia nie uwzględnia niestety kolejności faz tworzenia strategii. Można zatem domniemywać, że w dziewięciu gminach nieposiadających wizji, po dokonaniu diagnozy pierwszeństwo miała faza zdefiniowania misji i identyfikacji celów (zgodnie z propozycją J. Binińskiego i B. Szczupaka). W pięciu gminach to właśnie misja wskazała generalne przesłanki rozwoju, a dokonana hierarchizacja celów strategicznych i operacyjnych pozwoliła na określenie najważniejszych zadań. W przypadku pozostałych gmin (Żyrardów, Mszczonów, Jaktorów, Baranów) punktem wyjścia stało się skonstruowanie celu nadrzędnego, który może być uznany za rodzaj misji (choć w treści dokumentu nie jest on tak nazwany). Na podstawie posiadanych informacji nie jest jednak możliwe określenie, dlaczego tworzenie strategii nie zakończył etap wizualizacji. W tym przypadku wizja mogłaby pełnić rolę narzędzia korygującego przyjęte wcześniej programy strategiczne.

4.3. Po co istniejemy, czyli misja gminy

Kierunek podejmowanych działań zmierzających do rozwiązania powstających problemów oraz określenie potrzeb klientów zaspokajanych przez organizację zawiera misja organizacji. Aby spełniła ona swoją rolę, musi być łatwa do zakomunikowania oraz zapisana w postaci niedopuszczającej żadnych wątpliwości³⁵. Jak już zostało wspomniane, misja to ogólny cel organizacji, wskazanie jej generalnych przesłanek, wartości i kierunków³⁶. Gmina istnieje z mocy prawa, a jej podstawowym celem jest zdefiniowane w ustawie zaspokajanie potrzeb lokalnych. Są one powszechne i oczywiste, stając się generalnym celem gminy. A zatem misja gminy nie może i nie powinna

³⁵ J. Penc, *Strategiczny system zarządzania. Holistyczne myślenie o przyszłości. Formułowanie misji i strategii*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2001, s. 47.

³⁶ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 200.

deklarować generalnego celu gminy. Niestety w większości przypadków tak właśnie się stało (zob. tab. 1):

- misja utożsamiana z wizją³⁷ – Milanówek, Wiskitki, Puszcza Mariańska,
- misja oparta o statutowe zadania gminy, różniąca się od pozostałych jedynie kolejnością ich wyliczenia – Pruszków, Piastów, Brwinów, Nadarzyn, Grodzisk Maz., Żabia Wola,
- wielozdaniowa misja gminy, rozbudowana o zadania realizowane powszechnie w innych gminach – Michałowice, Raszyn, Radziejowice.

W strategiach gmin Podkowa Leśna, Baranów, Jaktorów, Mszczonów, Żyrardów nie zawarto żadnej misji. Rola misji w formie przedstawionej w pozostałych strategiach pozostaje niejasna. Zgodnie z definicją zawartą we wstępie Strategii Grodziska Maz. „*misja to wyrażenie celu: fundamentalnego, jednoznacznego, unikalnego, który różnicował będzie daną organizacją (region, powiat, gminę) od innych, ze względu na przedmiot, zakres i sposób działania*”³⁸, a zatem powinna być zindywidualizowana i zawierać postulowane przewagi komparatywne (względne) uzyskane nad konkurentami. Tymczasem ogólnikowa treść i forma prezentowanych misji – również grodziskiej, dotycząca zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców powoduje, że nie stały się one istotnym elementem strategii. Ta sama uwaga dotyczy misji rozbudowanych i wykraczających poza katalogowy zakres obowiązków, bowiem również te działania mają charakter powszechny. Zgodnie z cytowaną już definicją grodziskiej strategii „*misja nie może być w swej treści zbyt ogólnikowa a zarazem musi być powiązana bezpośrednio z danym obszarem. Przemawiające za tym względy to potrzeba różnicowania poszczególnych różnych gmin za pomocą misji*”. Tymczasem żadna z misji nie zawiera elementów na tyle charakterystycznych, aby była rozpoznawalna wśród innych. Zbliżoną misję ma niemal 50-tys. Pruszków i gmina wiejska Wiskitki. Żadna z gmin nie pokusiła się również o wskazanie kompetencji wyróżniających gminę i unikalnych działań podejmowanych w gminie. A to może oznaczać,

³⁷ S. Korenik twierdzi, że wizja jest pojęciem szerszym i dotyczy całej gminy, natomiast misja tylko jednego z obszarów problemowych w niej występujących; ale to wizja prezentuje sens i powody, dla których gmina funkcjonuje. U T. Gołębiowskiego misja to ujęcie wizji strategicznej na potrzeby zarządzania. Według innych poglądów misja to jedynie narzędzie komunikowania wizji – B. Wawrzyniak uważa, że misja organizacji określa przedmiot jej aspiracji. P. Dwojacksi wśród funkcji misji wymienia inspirowanie, integrowanie wokół celów organizacji, ukierunkowywanie celów. Zob. S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w]: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 369; T. Gołębiowski, *Zarządzanie Strategiczne. Planowanie i Kontrola.*, Difin, Warszawa 2001, s. 362. A. Klasik, F. Kuźnik (red.), op.cit., s. 107–108.

³⁸ Strategia Rozwoju Gminy Grodzisk Mazowiecki 2003–2013 – Załącznik do uchwały nr 266/2004 Rady Miejskiej w Grodzisku Maz. z dnia 26 kwietnia 2004 roku, s. 7.

Tabela 1. Misje gmin i cele strategiczne

Wyszczególnienie	Zakres czasowy	Misja	Cel nadrzędny	Cele główne – strategiczne	Autor strategii
Grodzisk Mazowiecki	2003–2013	nowoczesna, europejska gmina, zapewniająca mieszkańcom wysoki poziom życia, w oparciu o dynamiczny rozwój przedsiębiorczości, dbająca o środowisko przyrodnicze, kreująca społeczeństwo obywateli dumnych ze swojego miejsca zamieszkania	wzrost poziomu życia mieszkańców miasta i gminy Grodzisk Mazowiecki	równoważony rozwój środowiska, rozwój społeczny, gospodarczy, przestrzenny i instytucjonalny	firma consultingowa
Milanówek	2004–2020 (aktualizacja 2009–2020)	Misja tożsama z wizją; Milanówek w 2020 roku to rodzinne miasto-ogród, którego podstawową wartością jest przyrodniczo-kulturowe; w dalszym rozwoju kierujące się zasadą zrównoważonego rozwoju	Milanówek w 2020 roku to rodzinne miasto-ogród, którego podstawową wartością jest środowisko przyrodniczo-kulturowe; w dalszym rozwoju kierujące się zasadą zrównoważonego rozwoju	przyspieszenie działań modernizacyjnych, podniesienie poziomu działań władz samorządowych, biznesu i mieszkańców na rzecz zrównoważonego rozwoju, rozwój funkcji: kulturalnej, turystycznej i rekreacyjnej w oparciu o tradycję i historię, nieustanna dbałość o wysoki poziom życia mieszkańców, kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój nowych przedsięwzięć gospodarczych i wzmocnienie kondycji istniejących firm	brak informacji
Podkowa Leśna	2005–2014	brak jasno sformułowanej misji – rozbudowana wielozakresowa wizja miasta w perspektywie 10 lat	Realizacja koncepcji miasta-ogrodu w XXI wieku, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju	nowoczesna infrastruktura komunalna (z zastosowaniem technologii pro-ekologicznych), ochrona środowiska naturalnego i układu urbanistycznego miasta-ogrodu. Wszechstronny rozwój społeczny mieszkańców miasta-ogrodu, rozwój przedsiębiorczości postprzemysłowej	brak informacji

Wyszczególnienie	Zakres czasowy	Misja	Cel nadrzędny	Cele główne – strategiczne	Autor strategii
Baranów	Program Rozwoju Lokalnego 2007–2013	brak sformułowanej misji	zrównoważony rozwój rolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, usług i działalności produkcyjno-gospodarczej – Zapewnienie mieszkańcom gminy wysokiego poziomu życia poprzez rozwój rolnictwa, przedsiębiorczości oraz tworzenie przyjaznych warunków zamieszkania	poprawa stanu środowiska przyrodniczego, odnowa wsi – pielęgnanie tradycji i kultury, dostosowanie rolnictwa do gospodarki rynkowej, rozwój działalności okolorolniczej, rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej rozwój infrastruktury technicznej, podniesienie poziomu i standardu życia mieszkańców poprzez budowę infrastruktury społecznej i rozwój funkcji kulturalnych, stworzenie zintegrowanego programu promocji gminy i stałego monitoringu programu strategii rozwoju gminy	brak informacji
Jaktorów	Program Rozwoju Lokalnego 2004–2013	brak sformułowanej misji	–	wspieranie i rozwój przedsiębiorczości poprzez aktywizację lokalnych zasobów, poprawa warunków życia mieszkańców poprzez ochronę zdrowia, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, socjalnego, edukację i oświatę; ochrona środowiska przyrodniczego i kształtowanie ładu przestrzennego; pielęgnanie kultury i dziedzictwa historycznego, rozwój turystyki i sportu	Bajor colsunting. Łódź, autor: A. Nowak, P. Bajor
Zabia Wola	2007–2020	gmina atrakcyjna do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej o wysokim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, aktywne chroniące zasoby przyrodnicze i kulturowe zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju	–	likwidacja niedoborów w infrastrukturze technicznej, w tym służącej ochronie środowiska przyrodniczego oraz regionalne zagospodarowanie przestrzeni; trwały i zrównoważony rozwój gospodarki lokalnej; podniesienie standardu świadczonych usług społecznych oraz działania na rzecz integracji i kształtowania postaw prospołecznych mieszkańców	dr J.Sierak, dr M. Ziolkowski, mgr R. Gorniak – Katedra Ekonomiki i Finansów Sarmorządu Terytorialnego. Kolegium Zarządzania i Finansów SGH

Wyszczególnienie	Zakres czasowy	Misja	Cel nadrzędny	Cele główne – strategiczne	Autor strategii
Żyrdów	1997–2010	brak sprecyzowanej misji.	zdobycie i utrzymanie konkurencyjnej pozycji Żyrdowa w regionie i kraju	stworzenie zróżnicowanej i efektywnej struktury gospodarczej miasta, pozyskanie kapitału zewnętrznego i mobilizacja kapitału lokalnego, podniesienie jakości i dopasowanie kwalifikacji siły roboczej do potrzeb nowoczesnej gospodarki rynkowej; rozwój infrastruktury technicznej; poprawa warunków życia mieszkańców; wykorzystanie atrakcyjnego krajobrazowi ekologicznie otoczenia a także bliskości Warszawy dla rozwoju ekonomicznego, rozwój ponadlokalnych funkcji; tworzenie warunków przestrzennych dla rozwoju, kreowanie pozytywnego wizerunku Żyrdowa wśród społeczeństwa i na zewnątrz.	R dr J. Kot, Uniwersytet Łódzki, Zakład Zarządzania Miastem i Regionem
Mszczonów	2007–2020 (aktualizacja)	brak sprecyzowanej misji	Zdobycie i utrzymanie konkurencyjnej pozycji w stosunku do gmin ościennych poprzez stwarzanie warunków do harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego	wykorzystanie atutu położenia w celu pozyskania inwestorów zewnętrznych i mobilizacji kapitału lokalnego sprzyjającego procesom przekształceń własnościowych, rozwój infrastruktury, podniesienie jakości kapitału ludzkiego, restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa, poprawa warunków życia społeczeństwa lokalnego, wykorzystanie bliskości Warszawy i potencjału środowiska naturalnego na potrzeby rozwoju gospodarczego, rozwój funkcji ponadlokalnych	brak informacji

Wyszczególnienie	Zakres czasowy	Misja	Cel nadrzędny	Cele główne – strategiczne	Autor strategii
Puszcza Mariańska	2000–2011	Misja tożsama z wizją; przedsiębiorcza gmina oferująca atrakcyjne warunki dla zamieszkania, rozwoju biznesu i rekreacji „Z Warszawa ku Europie”	–	aktywizacja ekonomiczna i społeczna, uporządkowanie przestrzeni, tworzenie warunków dla rozwoju infrastruktury i nowych funkcji gminy, poprawa jakości życia	dr J. Kot, Uniwersytet Łódzki, Zakład Zarządzania Miastem i Regionem
Radziejewice	2000–2015	Gmina, w której zrównoważony rozwój gospodarczy zapewnia tworzenie nowych miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich poprzez stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju małych firm oraz nowych inwestycji zewnętrznych w oparciu o atrakcyjne tereny inwestycyjne przy jednym z najważniejszych szlaków komunikacyjnych w kraju. Gmina, która dzięki systematycznie rozwijanej infrastrukturze technicznej i społecznej stanowi alternatywę mieszkaniową dla mieszkańców aglomeracji warszawskiej	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych społeczności lokalnej, rozwój infrastruktury mieszkaniowej gminy, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych	budowa gimnazjum i wzrost liczby uczniów trafiających na wyższe uczelnie, stworzenie warunków prawnych i technicznych do rozwoju mieszkalnictwa, stworzenie fizycznych warunków do przyjmowania inwestorów zewnętrznych, wypromowanie gminy jako miejsca atrakcyjnego inwestycyjnie	Biuro Ekspertyz Finansowych, Marketingu i Consultingu Uniconsult S.C., Warszawa. Społeczny Komitet Rozwoju Lokalnego
Wiskitki	2006–2016	Misja tożsama z wizją; atrakcyjne miejsce zamieszkania i lokalizacji kapitału. Wzbudzenie pozytywnych trendów rozwoju gospodarczego w gminie przyczyni się w sposób bezpośredni do poprawy warunków życia mieszkańców	Stwarzanie warunków do harmonijnego rozwoju gospodarczego gminy poprzez aktywizację funkcji gospodarczych, uwzględnienie atutu położenia oraz potrzebę ochrony środowiska przyrodniczego	wspieranie procesów restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, rozwój infrastruktury technicznej, rozwój agroturystyki i turystyki weekendowej na terenach ciekawych przyrodniczo, wykorzystanie atutu położenia na rzecz pozyskania inwestorów zewnętrznych oraz rozwoju przedsiębiorczości wśród lokalnej społeczności, poprawa jakości kapitału ludzkiego, poprawa warunków życia ludności, poprawa jakości środowiska naturalnego.	Pracownia Urbanistyczno-Projektowa, Wiskitki, Zespół autorski: mgr inż. J. Jeznach, mgr inż. K. Dąbrowska

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych strategii rozwoju.

że misja nie spełnia swojej roli wewnętrznej (identyfikacyjnej) skierowanej do mieszkańców ani zewnętrznej (promocyjnej), skierowanej do potencjalnych inwestorów.

Dokonując oceny misji zgodnie z zasadą przedstawioną przez J. Wardę i W. Kłosowskiego, uznać należy, że misje w analizowanych gminach miały charakter misji wewnętrznych wskazujących generalny kierunek obranych zmian, skierowanych do społeczności lokalnej i samorządu³⁹. Należałoby uzupełnić je o misję zewnętrzną, budującą wizerunek gminy. Chwytlive hasło, które powinno mieć charakter misji, a nie zostać „wtłoczone” w ogólnikową wizję stworzono w Puszczy Mariańskiej „Z Warszawą ku Europie”. Zestaw haseł promujących gminę zawiera również strategia Raszyna. Spośród nich można wybrać hasła, które mogłyby stać się podstawą do stworzenia misji: „Droga przez Raszyn – Droga do Europy”, „Warszawie do Unii Europejskiej najbliżej przez Raszyn”. Misja wyrażona takim hasłem promującym gminę, powinna być opatrzona dodatkowym komentarzem, podkreślającym wyraźnie istniejące przewagi komparatywne. W tworzeniu misji gminy mogłyby oprzeć się o istniejące już hasła i slogany, funkcjonujące w przestrzeni – w tytule strategii Podkowy Leśnej zawarto rozpoznawalne hasło „Miasto-ogród Podkowa Leśna”, a w misji Milanówka znalazło się określenie „rodzinne miasto-ogród”. Hasłem posługują się Michałowice jako „Gmina Przyszłości”. Bardziej przemysłane hasła i logotypy mają trzy spośród poddanych analizie gmin. „Przyszła kolej na Pruszków!” i połączenie z nowym znakiem graficznym – barwy miejskie i nawiązanie do kształtu toru kolarskiego (w 2008 r. Mistrzostwa Europy w Kolarstwie Torowym, w 2009 – Mistrzostwa Świata) „podkreśla pokonanie zakrętu i wyjście na prostą. Prosta droga zawsze kojarzy się ze świadomością celu i prędkością”⁴⁰. Hasło „Żyrardów – murowane klimaty” opatrzona jest komentarzem: „Miasto z czerwonej cegły, w którym swoje miejsce znalazła każda dziedzina ludzkiego życia, do dzisiaj zachwyca swoim rozmachem. Szukającym atrakcji turystom Żyrardów oferuje jedyne w swoim rodzaju spojrzenie w przeszłość i przyszłość jednocześnie”⁴¹. Grodziskie hasło „Tu przyszłość jest dziś” ma pokazać charakter Grodziska Maz. kojarzonego z dynamicznym rozwojem i energią, a także różnorodnością⁴². Żadne z tych haseł nie zostało jednak w strategii wykorzystane.

³⁹ J. Warda, W. Kłosowski, *Wyspy Szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Warda&Kłosowski Consulting 2001, s. 265 i nast.

⁴⁰ www.pruszkow.pl

⁴¹ www.zyrardow.pl

⁴² *Grodzisk Mazowiecki to przyszłość*, www.infogrodzisk.pl, 14 września 2009 oraz *Grodzisk Maz.: Nowe logo*, <http://www.samorzad.pap.pl>

4.4. Diagnoza stanu obecnego i analiza SWOT

Wartość dokonanej analizy zależy od użytych w niej danych wejściowych, które powinny dotyczyć szczegółowego opisu gminy i kierunków zachodzących w niej zmian. W analizowanych strategiach przyjęto różny sposób ich przedstawienia. Tak samo często przybierało formę szerokiej diagnozy stanu rozwoju gminy w chwili sporządzania strategii, z uwzględnieniem podziału na poszczególne sfery życia społeczno-gospodarczego (Brwinów, Mszczonów, Żyrardów) i poziomu rozwoju regionu oraz najważniejszych „konkurentów gminy” (Pruszków, Raszyn, Podkowa Leśna, Wiskitki), jak też ogólnej charakterystyki gminy. W tym ostatnim przypadku opis przybierał formę syntetycznej charakterystyki gminy w chwili sporządzania strategii (Piastów, Nadarzyn – ocena stanu istniejącego to enumerowana lista słabych i mocnych stron gminy, Grodzisk Maz., Żabia Wola, Baranów) lub też krótkiej charakterystyki uwzględniającej zmiany zachodzące w poszczególnych miejscowościach współtworzących gminę (Michałowice), zakończony tabelarycznym przedstawieniem najważniejszych ilościowych wskaźników rozwoju (Milanówek). Jedynie strategia gminy Radziejowice nie zawiera żadnego opisu gminy.

W analizowanych strategiach rozwoju, biorąc pod uwagę dostępne w strategii dane, można dopatrzeć się kilku elementów mogących wpływać na spłylenie diagnozy⁴³. Powszechna jest statystyczna ocena sytuacji, bez uwzględnienia przedziału czasowego zaplanowanej strategii. W wielu przypadkach zbyt ogólnie potraktowano opisywane kwestie, posługując się raczej gotowymi wnioskami, nie wspierając się przy tym danymi ilościowymi. Dotyczy to zwłaszcza sfery demograficznej i społecznej – stosowane są stwierdzenia „dobry poziom nauczania”, „relatywnie dobry poziom zaspokajania potrzeb społecznych”, „skuteczna pomoc społeczna”, „korzystna struktura ludności według wieku”. W tym ostatnim przypadku należałoby zadać dodatkowe pytanie, czy 16–20% udział osób w wieku poprodukcyjnym przy 1–2 punktach procentowych różnicy w stosunku do udziału ludzi w wieku przedprodukcyjnym to korzystna struktura ludności według wieku i czy to stanowi podstawę do określenia, że ludność jest stosunkowo młoda? A taki wniosek również pojawił się w niektórych strategiach (np. Piastowa i Brwinowa). Zbyt mało uwagi poświęcone zostało otoczeniu zewnętrznemu, zarówno dalszemu jak i sąsiednim gminom. Jednocześnie zbyt szerokie jest spektrum przedstawianych czynników, również nieistotnych z punktu widzenia strategii. Dotyczy to zwłaszcza gmin dokonujących szerokiej diagnozy. Wydaje się, że w wielu przypadkach zastosowana została wzorcowa lista czynników, które należy umieścić w diagnozie, bez głębszej oceny ich zasadności i przydatności dla dalszej analizy (np. w Milanówku przedstawiane są listy obiektów objętych

⁴³ Por. J. Biniecki, B. Szczupak, op.cit., s. 75.

ochroną konserwatorską, obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego czy drzew-pomników przyrody na terenie miasta, w Raszynie – dane liczbowe dotyczące województwa bez uwzględnienia udziału Raszyna czy też informacje o braku określonych instytucji, np. jednostki wojskowej). Błędem stosowanym zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich, stosujących w strategii syntetyczny opis było operowanie wielkościami uśrednionymi dla terenu całej gminy, bez rozróżnienia terenów wiejskich i miasta. Miało to swoje następstwa w postaci bardzo splotonej analizy SWOT, co pokazane zostanie w dalszej części opracowania.

Do porządkowania zgromadzonych informacji wykorzystywana jest standardowa technika analityczna – analiza SWOT. Obejmuje ona cztery kategorie czynników strategicznych – silne strony i możliwości, które mogą pomóc w realizacji celów oraz słabe strony i zagrożenia, które mogą stać się przeszkodą konieczną do przezwyciężenia lub zminimalizowania w celu osiągnięcia założonego rezultatu. Informacja, która nie może być zakwalifikowana do żadnej z czterech grup jest pomijana jako nieistotna strategicznie. Literatura przedmiotu przedstawia trzy nieco odmienne ujęcia czynników analizy⁴⁴:

- słabe i mocne strony to czynniki wewnętrzne, szanse i zagrożenia – zewnętrzne,
- słabe i mocne strony to cechy stanu obecnego, szanse i zagrożenia – zjawiska przyszłe (spodziewane),
- słabe i mocne strony to czynniki, na które społeczność lokalna ma wpływ planistyczny i zarządczy, szanse i zagrożenia – czynniki obiektywne, na które społeczność lokalna nie ma bezpośredniego wpływu sprawczego.

W analizowanych strategiach jedynie w strategiach Podkowy Leśnej, Radziejowic i Puszczy Mariańskiej nie dokonano analizy SWOT. W Podkowie Leśnej namiastkę może stanowić opisowy komentarz do każdego z czterech celów strategicznych, wskazujący mocne i słabe strony miasta, konkretne kierunki rozwoju oraz wyzwania przed nim stojące. W Puszczy Mariańskiej przedstawiono natomiast enumeratywny zespół cech wpływających pozytywnie na rozwój gminy oraz ograniczenia rozwoju. W pozostałych przypadkach analiza SWOT przybierała dwie podstawowe formy: szczegółowa analiza poszczególnych sektorów życia społeczno-gospodarczego gminy, zakończona syntetyczną analizą SWOT (Brwinów, Baranów, Jaktorów, Mszczonów, Wiskitki, Żyrardów) oraz stosowana znacznie częściej zbiorcza analiza czynników dla całej gminy. Przybierała ona przy tym formę analizy ogólnikowej i bardzo uproszczonej (Pruszków, Milanówek) lub też uwzględniała podział czynników na dwie odrębne części – uwarunkowania zewnętrzne (katalog szans i zagrożeń) oraz prezentacja czynników wewnętrznych w postaci silnych

⁴⁴ Por. <http://www.sm.fki.pl/Maciej/ekonomia/ANALIZA%20SWOT.htm>

i słabych stron gminy (Michałowice, Piastów, Raszyn, Nadarzyn, Żabia Wola). Niezwykle rzadko mocne strony zestawiane były z szansami, a słabe strony z zagrożeniami rozwoju (Grodzisk Maz., Baranów). Tworzenie tzw. zbiorczej analizy SWOT powodowało, że nie stworzono wyraźnych przesłanek ukierunkowujących diagnozę strategiczną. Rozpoznanie najważniejszych powiązań pomiędzy czynnikami sytuacyjnymi przeprowadzane jest ogólnie dla całego miasta lub gminy, mimo istniejących różnic w zagospodarowaniu terenów miejskich i wiejskich oraz centrów i obrzeży miast. Nie jest zatem mocną stroną gminy np. nowoczesna forma komunikowania się w postaci dostępu do Internetu, jeżeli dotyczy to tylko terenu miasta (Grodzisk Maz.). Zbyt ogólnikowe zdefiniowanie czynników powoduje niemożność identyfikacji problemów, a w związku z tym mało precyzyjne określenie sposobów ich rozwiązań. Ponadto wnioski z analizy często są powtórzeniem wymienionych w analizie SWOT czynników. Wydaje się również, że zbyt mało krytyczne jest spojrzenie na gminę i obawa przed identyfikacją zbyt wielu problemów. Niepełne listy czynników wpływać mogą na nieprawdziwy (zdeformowany) obraz warunków, co z kolei negatywnie wpływa na jakość wyciąganych wniosków oraz „koncert życzeń” zamiast racjonalnych hipotez na temat przyszłej ewolucji czynników.

W strategiach popełnianych jest wiele błędów osłabiających jakość wyciąganych wniosków⁴⁵. Należą do nich:

- powszechne sporządzanie równoległych list mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń bez rozpatrywania istniejących między nimi powiązań (brak utożsamienia problemów z barierami stojącymi na drodze do realizacji oczekiwań społeczności lokalnej),
- błędna kategoryzacja czynników wewnętrznych i zewnętrznych (częsty błąd to traktowanie położenia w pobliżu dużej aglomeracji miejskiej, w pasie rosnącej urbanizacji i wzrostu gospodarczego wokół Warszawy jako mocnej strony gminy – jedynie w Milanówku i Jaktorowie potraktowano to jako szanse rozwoju);
- mieszanie trzech ujęć traktowania analizowanych czynników – brak otwartej i jednoznacznej deklaracji kryteriów rozróżniania czynników (Brwinów, Michałowice);
- zbyt szerokie spektrum przedstawianych czynników, również nieistotnych z punktu widzenia strategii, np. w Raszynie słaba strona gminy to niewłaściwa organizacja pracy w policji, w Nadarzynie – mocna strona to dobra jakość dostarczanej wody pitnej, w Grodzisku Maz. i Wiskitkach mocna strona to liczba abonentów telefonicznych na 1000 mieszkańców i poziom telefonizacji;

⁴⁵ Por. J. Biniecki, B. Szczupak, op.cit., s. 75.

- zastąpienie mocnych stron gminy listą instytucji działających na terenie gminy bez wykazania ich pozytywnego wpływu (Piastów, Nadarzyn, Michałowice, Grodzisk Maz.)

Na podstawie dokonanej analizy należy stwierdzić, że potencjalną szansą dla dalszego rozwoju dostrzeganą przez wszystkie samorzady jest maksymalne wykorzystanie pomocy finansowej z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na współfinansowanie przedsięwzięć gminnych w latach 2007–2013. Kluczowe szanse i zagrożenia rozwoju upatrywane są głównie w postaci położenia. Z jednej strony obszar metropolitalny Warszawy oraz sama stolica (z potencjałem gospodarczym, intelektualnym, kapitałowym i instytucjonalnym) stanowi obszar z największą w kraju dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego, który jest najbardziej atrakcyjnym miejscem w skali Polski pod względem lokalizacji osadnictwa i inwestycji krajowych i zagranicznych oraz prowadzenia działalności gospodarczej (jest to tzw. „renta położenia”). Sprawia to, że zjawiska kryzysowe w znacznie mniejszym stopniu dotyczą ten obszar w porównaniu z innymi regionami kraju. Z drugiej – brak planów zagospodarowania Obszaru Metropolitalnego Warszawy, pogarszająca się jakość i przepustowość połączeń, nadmierna presja urbanizacyjna i inwestycyjna oraz postępująca żywiłowo urbanizacja terenów nieuzbrojonych (również cennych przyrodniczo i rolniczo) doprowadza do powstania i pogłębiania się szeregu negatywnych zjawisk, w tym szczególnie nienadążania rozwoju systemów infrastruktury społecznej i technicznej, w tym służącej ochronie środowiska przyrodniczego. Ma to zasadniczy wpływ na konstruowane w strategiach cele gmin. Uznać można przy tym, że analizowane strategie mają charakter strategii agresywnych lub konkurencyjnych. W przypadku strategii konkurencyjnych – do których zaliczyć można głównie strategie gmin wiejskich Baranów, Jaktorów, Wiskitki, Puszcza Mariańska – gmina ma przewagę słabych stron nad mocnymi, ale ponieważ funkcjonuje w przyjaznym dla siebie otoczeniu – utrzymuje swoją pozycję. Niestety słabość wewnętrzna nie pozwala na skuteczne wykorzystanie wszystkich szans płynących z otoczenia, dlatego strategia koncentruje się na eliminowaniu słabości wewnętrznych, by w przyszłości móc wykorzystać szanse. W przypadku pozostałych gmin strategię można uznać za agresywną, bowiem w gminie przeważają mocne strony, a w jej otoczeniu – mocno powiązane z nimi szanse. Są to zatem strategie silnej ekspansji i wykorzystania czynników wewnętrznych i zewnętrznych.

4.5. Problemy rozwoju gmin zachodniego pasma aglomeracji

Określenie celu, czyli pożądanego stanu, wiąże się z koniecznością wcześniejszego rozpoznania problemów gminy, czyli nieakceptowanego stanu rzeczy i negatywnych warunków, do których zmiany dążą aktorzy sceny

lokalnej. Problem istotny z punktu widzenia strategii musi być odczuwany przez członków społeczności lokalnej. Dlatego istotne jest szerokie spojrzenie i uwzględnienie perspektywy wszystkich liczących się podmiotów. Ważne jest również powiązanie przyczynowe pomiędzy poszczególnymi problemami (struktura problemów w formie drzewa). Trafne sformułowanie problemów i związków między nimi to podstawa do poszukiwań prawidłowych rozwiązań. Niestety w wielu przypadkach w strategii nie ma wyartykułowanych problemów – Pruszków, Raszyn i Milanówek (jako wyartykułowanie problemów potraktowano określenie słabości gminy), Mszczonów, Wiskitki, Puszcza Mariańska (problemy utożsamiane z ograniczeniami rozwoju), Żyrardów. Zupełnie odmienne rozwiązanie zastosowane zostało w Podkowie Leśnej, Baranowie i Jaktorowie – problemy zidentyfikowane zostały oddzielnie jako wnioski kończące diagnozę każdego z sektorów życia społeczno-gospodarczego, co pozwoliło na stosunkowo dobre określenie istniejących potrzeb.

W analizowanych strategiach powszechny jest również brak rozróżnienia między symptomami – objawami problemów a ich przyczynami. W pierwszym przypadku chodzi o odczuwalny niedobór i dyskomfort, co stanowić może podstawę do podjęcia interwencji. W drugim – chodzi o czynniki wywołujące problem i ich eliminacja stać się powinna zadaniem najbardziej istotnym. Zdarza się również, że zbyt szerokie jest spektrum problemów, co może skutkować rozproszeniem posiadanych środków i brakiem zadowalających rezultatów na wszystkich polach działania (Nadarzyn). Często jest również niedostrzeganie problemów społecznych wynikających z dokonujących się przemian (starzenie się społeczeństwa, ubożenie społeczeństwa).

Treść przedstawionych problemów może w wielu przypadkach rodzić wątpliwości co do tego, na ile są one faktycznie obrazem barier. Problemy, w sensie barier, rozwoju rozumiane są najczęściej jako niezadowolające stany rzeczy, negatywne warunki, nadmiar cech niepożądanych lub niedobory, niedostatki tych wymaganych. A zatem jako problemy rozwojowe traktowane są te, które wymagają działań naprawczych, których rozwiązanie lub złagodzenie ich niepożądanych skutków społecznych, gospodarczych i ekologicznych przyczyni się do poprawy jakości życia mieszkańców i wzrostu rangi w otoczeniu. Tymczasem w niektórych strategiach dotyczą uwarunkowań zewnętrznych (np. w Brwinowie główną barierą rozwojową jest *zmieniające się prawo, wprowadzające coraz to nowe, często niejasne przepisy*). Niekiedy sposób sformułowania nie pozwala wysnuć wniosku, jakiego rodzaju jest to problem. Dla przykładu w Brwinowie główna bariera rozwoju to m.in. „*duże zagrożenia wynikające z łamania przepisów drogowych*”, w Nadarzynie „*emisja pyłów w okresach suchych z dróg gminnych o nawierzchniach nieutwardzonych jako jeden z głównych problemów infrastrukturalnych*”. Ponadto liczne sfor-

mułowania w strategiach nie stanowią charakterystyk problemów, a są raczej ogólnymi celami zapisanymi w postaci procesów czy działań, które trzeba uruchomić i potem podtrzymać. I tak w Grodzisku Maz. jako problem zapisano m.in. „Konieczność rewitalizacji zdegradowanych obszarów miasta, Potrzeba zagospodarowania obiektów zabytkowych, Potrzeba poprawy lesistości gminy i systemu zieleni urządzonej”, w Jaktorowie „Konieczność zachowania walorów środowiska przyrodniczego oraz przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego przy niskiej świadomości ekologicznej mieszkańców”. W strategii Radziejowic określone zostały trzy obszary problemowe „Podnoszenie kwalifikacji zawodowych społeczności lokalnych; Rozwój funkcji mieszkaniowej gminy; Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych”.

Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie obok problemów lub barier rozwoju – wyzwań stawianych przed gminą. W strategii Brwinowa opisują one zjawiska pozytywne, pożądane, które można by nazwać priorytetami rozwoju. W Milanówku rozszerzone zostały one o konkretne i szczegółowe wytyczne dotyczące sposobów wyjścia naprzeciw wyzwaniom w poszczególnych dziedzinach życia. Ciekawe rozwiązanie zastosowano w gminie Baranów. Diagnoza każdej ze sfer życia społeczno-gospodarczego zakończona została identyfikacją problemów. Oprócz atutów i barier rozwojowych wprowadzono dział „To co ciekawe” zawierający konkretne pytania problemowe, np. „Ciekawe jak na rozwój gminy wpłynie rozwój agroturystyki? Czy podniesienie jakości kształcenia ustawicznego wpłynie na wzrost postaw przedsiębiorczości wśród mieszkańców?”.

4.6. Cele rozwoju

Cele gminy powinny bezpośrednio wynikać z wizji gminy i stanowić odzwierciedlenie przedstawionych w niej wartości. Sformułowane cele powinny przy tym:

- wskazywać podstawowe kierunki rozwoju gminy, co wpływa na poczucie odpowiedzialności władz lokalnych na podlegający im teren i mieszkańców, ich mobilizację i motywację do konkretnych działań wykonawczych,
- wyznaczać decyzje i szczegółowe działania realizacyjne,
- wpływać na koncentracje zasobów na wybranych spośród wielu potrzeb celach w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami ludzkimi, organizacyjnymi, technicznymi i finansowymi,
- pomagać w ocenie osiągniętych postępów i modyfikacji oraz korygowaniu działań w przypadku niepowodzenia lub napotkania nieoczekiwanych barier.

Cele zapisane w strategiach gminnych opracowane są w większości według trzystopniowego układu hierarchicznego, w którym poziom szczegółowości wzrasta wraz z obniżaniem poziomu hierarchii⁴⁶. Na najwyższym poziomie hierarchii celów umiejscowiony jest cel główny (kierunkowy) wyrażający zasadnicze kierunki rozwoju i wskazujący działania realizacyjne, utożsamiany często z misją gminy. Konkretyzacją celu generalnego są cele strategiczne, wskazujące priorytetowe dziedziny zaspokajania potrzeb. Pożądane z punktu widzenia społeczności lokalnej potrzeby zawierają cele operacyjne, do których przyporządkowane są określone zestawy zadań realizacyjnych (zwanymi również celami szczegółowymi). Nie oznacza to jednak konieczności wdrożenia do realizacji wszystkich działań w tym samym czasie ani konieczności ich zrealizowania.

W analizowanych strategiach cele strategiczne często formułowane są w sposób bardzo opisowy i szczegółowy (dla przykładu w Żabiej Woli – likwidacja niedoborów w infrastrukturze technicznej, w tym służącej ochronie środowiska przyrodniczego oraz racjonalne zagospodarowanie przestrzeni), rzadko mają charakter ogólnych założeń (np. Zrównoważony rozwój środowiska jako cel w Grodzisku Maz.). Z tego też powodu, mimo że dotyczą zaledwie kilku zasadniczych dziedzin, różni je sposób szczegółowości:

- 1) zrównoważony rozwój społeczny (Grodzisk Maz.) realizowany będzie w poszczególnych gminach w różny sposób:
 - poprawa jakości życia mieszkańców (Raszyn, Nadarzyn, Jaktorów, Mszczonów, Wiskitki, Puszcza Mariańska, Żyrardów), poprzez rozwój infrastruktury technicznej i społecznej (Piastów, Pruszków, Raszyn, Żabia Wola, Baranów, Mszczonów, Wiskitki, Żyrardów) oraz dostosowanie jej do potrzeb mieszkańców (Raszyn), w szczególności przez wysoki standard zamieszkania (stworzenie prawnych i technicznych warunków do rozwoju mieszkalnictwa – Radziejowice) i wypoczynku oraz świadczonych usług społecznych (Brwinów, Michałowice), a także przez podnoszenie poziomu i efektywności usług komunalnych oraz bezpieczeństwa w mieście (Pruszków);
 - aktywizacja społeczna (Puszcza Mariańska), czyli stworzenie warunków do społecznego rozwoju mieszkańców i budowy społeczeństwa obywatelskiego (Brwinów, Piastów), integracji lokalnej społeczności

⁴⁶ Nieco odmienną nomenklaturę zastosowano w Grodzisku Maz., w którym cele strategiczne realizowane są przez cele szczegółowe, a te z kolei cele operacyjne, czyli zadania. W strategiach stosowana jest również hierarchizacja celów w zależności od okresu ich realizacji. Stąd pojawiają się cele o charakterze krótkookresowym (rocznym), średniookresowym (kadencyjnym) i długookresowym (perspektywicznym, obejmującym kilka następujących kadencji władz samorządowych).

- (Pruszków), kształtowania postaw prospołecznych (Żabia Wola) wraz z odzyskaniem tożsamości regionalnej (Raszyn);
- pielęgnacja kultury i tradycji (Jaktorów), w tym odnowa wsi (Baranów)
 - podniesienie jakości kapitału ludzkiego (Mszczonów, Wiskitki) oraz dopasowanie kwalifikacji siły roboczej do potrzeb gospodarki (Żyrardów), w szczególności poprzez rozwój oświaty, kultury i wspieranie dobrych tradycji sportowych (Pruszków), rozwój społeczeństwa informacyjnego (Michałowice) oraz wzrost liczby uczniów trafiających na wyższe uczelnie (Radziejowice);
 - przeciwdziałanie patologiom społecznym i zapewnienie opieki potrzebującym (Pruszków).
- 2) Zrównoważony rozwój gospodarczy (Grodzisk Maz.), który oznacza aktywizację ekonomiczną (Puszcza Mariańska) oraz stworzenie zróżnicowanej i efektywnej struktury (Żyrardów):
- wspieranie rozwoju gospodarki lokalnej (Nadarzyn, Żabia Wola, Baranów) oraz stworzenie warunków do efektywnej gospodarki o wysokim potencjale wzrostu (jak najlepsze warunki do trwałego wzrostu przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego Brwinów, Michałowice, Piastów, Jaktorów, Żyrardów);
 - podniesienie atrakcyjności miasta dla inwestorów zewnętrznych (Pruszków, Raszyn, Żyrardów, Radziejowice), również poprzez wykorzystanie atutu położenia dla rozwoju gminy i przedsiębiorczości mieszkańców (Mszczonów, Wiskitki, Żyrardów);
 - restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa (Mszczonów, Wiskitki).
- 3) Zrównoważony rozwój środowiska (Grodzisk Maz.), który oznacza ochronę i rewaloryzację środowiska przyrodniczego (Nadarzyn, Baranów, Jaktorów, Wiskitki) oraz osiągnięcie europejskich standardów stanu środowiska przyrodniczego (Michałowice) poprzez wdrożenie europejskich norm rozwoju zrównoważonego (Raszyn, Milanówek).
- 4) Zrównoważony rozwój przestrzenny i instytucjonalny (Grodzisk Maz., Żyrardów) możliwy do osiągnięcia poprzez racjonalne zagospodarowanie gminy (Michałowice, Piastów, Żabia Wola) oraz uporządkowanie przestrzeni niezbędne dla realizacji nowych funkcji gminy (Puszcza Mariańska):
- eliminowanie uciążliwości komunikacyjnych (Raszyn) poprzez zapewnienie sprawnych powiązań komunikacyjnych z otoczeniem, w tym z Warszawą oraz rozbudowę i modernizację wewnętrznego układu drogowego (Michałowice);
 - zapewnienie wysokiego standardu realizacji funkcji administracyjnych (Michałowice);

- poprawa wizerunku miasta (Pruszków, Żyrardów) głównie poprzez ukazanie atrakcji kulturowych i historycznych (Raszyn) oraz promocję gminy (Radziejowice);
- rozwój funkcji ponadlokalnych (Mszczonów, Żyrardów) w tym w szczególności rozwój turystyki weekendowej i agroturystyki (Wiskitki).

Warto przy tym zaznaczyć, że cele określone jako strategiczne w jednych gminach, w innych zajmują hierarchię o poziom niższą. Ponadto nie we wszystkich strategiach zachowana została wspomniana trójczłonowa hierarchia i zastosowano nieco inne rozwiązania. Dla przykładu w Pruszkowie pominięto cele operacyjne, bowiem po celach strategicznych nastąpił etap programowania, rozbity na programy operacyjne i wykonawcze. W Raszynie każdy cel strategiczny obudowany został listą działań zmierzających do jego realizacji. Obszerny komentarz celów strategicznych i operacyjnych zastosowano również w Baranowie (Plan Rozwoju Lokalnego zawiera również przebieg realizacji poszczególnych zadań i projektów z całkowitym kosztem jego realizacji, źródłami finansowania i oczekiwanymi rezultatami). W Nadarzynie bardzo bogata jest lista planowanych działań w ramach poszczególnych celów operacyjnych (od sześciu przy celu dotyczącym administracji samorządowej do 18 przy wysokim standardzie zaspokojenia potrzeb społecznych). W Milanówku tak samo bogata jest lista programów operacyjnych w ramach każdego z sześciu celów strategicznych, co wynika z bardzo ogólnikowo sformułowanego i szerokiego zakresu celu „Przyspieszenie działań modernizacyjnych Milanówka”.

Na podstawie analizy treści strategii stwierdzić można, że na etapie oceny i wyboru, wiele celów i przedsięwzięć nie zostało skonkretyzowanych, pozostając ogólnymi sformułowaniami oferującymi sugestie odnośnie do przedmiotu działania. Zabrakło również określenia spodziewanych efektów realizacji i wymaganych potencjalnie nakładów czy barier realizacji danych przedsięwzięć, co uniemożliwiało dokonanie wiarygodnej oceny ich celowości i realności. W wyniku dokonanej analizy można uznać, że ostateczny układ kierunków jest poprawny i zgodny z misją lub wizją, został zaakceptowany przez większość liderów lokalnych i że odzwierciedla ich realne oczekiwania. Nie można natomiast założyć, że powstała w ten sposób hierarchia poprawnie informuje o tym, które kierunki mają decydujące znaczenie dla realizacji deklarowanych celów. W strategiach podkreślono bowiem, że wszystkie cele strategiczne mają jednakową wagę. Przy braku w pełni racjonalnych przesłanek liderzy lokalni musieli kierować się innymi kryteriami, nadając rangę poszczególnym przedsięwzięciom. Kilka gmin dokonało dodatkowej selekcji stawianych przed sobą celów. W Żabiej Woli nazwano nowy program Wariantem Selektynego Rozwoju, w Michałowicach – Wariantem Umiarkowanego

i Selektywnego Rozwoju. Priorytety realizacyjne, czyli uszeregowanie projektów według ich ważności dla gminy zastosowano również w Jaktorowie, Brwinowie, Piastowie, Nadarzynie. Rozwiązanie takie uznano za wynik kompromisu między występującymi zbiorowymi potrzebami mieszkańców a możliwościami sfinansowania ich realizacji zarówno ze środków własnych (budżet), jak i zewnętrznych, w tym z Unii Europejskiej. Priorytety w tych gminach obejmują przede wszystkim likwidację najbardziej dokuczliwych dla mieszkańców niedoborów ilościowych i jakościowych, warunkujących poziom ich życia:

- budowę i modernizację wodociągu,
- rozwiązanie problemu gospodarki ściekowej, w tym modernizację i rozbudowę kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków, rozwój systemu odbioru i utylizacji ścieków oraz gospodarki odpadami stałymi,
- poprawę standardu obsługi komunikacyjnej i powiązań transportowych z otoczeniem – modernizację dróg wraz z chodnikami, utwardzonymi pobocznymi, oświetleniem ulicznym, ścieżkami rowerowymi, a także urządzeniami służącymi poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego (przejścia dla pieszych, sygnalizacja świetlna, tzw. „spowalniacze ruchu”).
- zabezpieczenie jak najlepszych warunków dla podnoszenia jakości kształcenia w placówkach oświatowych (w tym podnoszenie kwalifikacji kadry pedagogicznej) oraz upowszechniania kultury (w tym dostępu dla mieszkańców do sieci teleinformatycznej), a także rozwoju sportu i rekreacji,
- zabezpieczenie jak najlepszej opieki socjalnej dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz stałą poprawę bezpieczeństwa publicznego,
- stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego.

Nieco inny sposób hierarchizacji zamierzeń przyjęto w Radziejowicach, dokonano tu bowiem pozycjonowania i określenia kluczowych czynników sukcesu dla każdego z celów strategicznych oraz pozycjonowania tych czynników w stosunku do osiągnięć konkurencyjnych gmin (analiza Benchmarkingu). Uznano, że konkretne zadania i decyzje powinny być w pierwszej kolejności lokowane w sferach, w których gmina odbiega wyraźnie od otoczenia (wynik wskazujący na konieczność reagowania na wyraźne niedociągnięcia). Należą do nich (wynik „0” i niższy): w zakresie pozyskiwania inwestycji zewnętrznych – poziom rozwoju infrastruktury technicznej (również w zakresie rozwoju funkcji mieszkaniowej), mała dostępność terenów inwestycyjnych, niski stopień wypromowania gminy oraz niesprzyjający dla inwestycji zewnętrznych klimat; w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych – niezadowolająca jakość szkół, zła sytuacja materialna rodzin oraz niewielka świadomość społeczna dotycząca tradycji lokalnych.

Podsumowując, należy przypomnieć, że celem opracowania strategii lokalnej jest przygotowanie własnego dokumentu, dzięki któremu będzie można racjonalnie organizować przyszłe działania. Niestety, jako cele i zamierzenia strategiczne wpisano w większości oczywiste działania, o których wszyscy wiedzą bez strategii, co powoduje, że większość gmin marnuje szanse na unikalność. Ponadto błędem jest umieszczanie w strategii wszystkich celów, które znajdują lokalnych zwolenników. Istotą powstania strategii jest dokonywanie wyborów, a „każda decyzja o podjęciu określonych działań jest jednocześnie decyzją o zaniechaniu innych”⁴⁷. Tymczasem tylko nieliczne gminy mają jasne priorytety rozwojowe. Można podejrzewać, że strategie o wysokim współczynniku „wszystkości” powstały po to, by uzyskać szerokie możliwości na uzyskanie przyszłych funduszy europejskich⁴⁸.

4.7. Przedsięwzięcia – zadaniowe programy rozwoju

Dzięki powiązaniu celów z programami rozwoju zapewniona zostanie efektywność gospodarowania zasobami ludzkimi i środkami finansowymi. Planowane przedsięwzięcia winny skutkować osiągnięciem zamierzonych celów. Każde zadanie powinno być dobrze zaplanowane, kierowane i skoordynowane z innymi przedsięwzięciami. Według E. Wysockiej do każdego zadania winien być przypisany kompetentny i posiadający odpowiednie uprawnienia adresat odpowiedzialny za jego realizację⁴⁹. Skuteczność strategii zależy od realizacji właściwych projektów⁵⁰. Ich dobór związany jest z:

- efektywnością wykorzystywania środków publicznych (stosunek efektów do kosztów),
- skutecznością (zapewnienie zamierzonych celów),
- korzystnością dla lokalnego społeczeństwa (nie generuje żadnych skutków ubocznych)⁵¹,
- celowością (efekty zapewniają wyższy poziom zakładanych celów),
- realnością (relatywna łatwość realizacji w istniejących warunkach),

⁴⁷ Z. Gorzelak, B. Jałowicki, *Refleksje o strategiach lokalnych*, [w]: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Uniwersytet Warszawski. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 194.

⁴⁸ Określenie „wszystkoizmu” za: E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju regionów i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, MiniGo Książki, 2008, s. 43. Za: <http://books.google.pl/books>

⁴⁹ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju gminy*. Warszawa 1992, s. 53–54. J. Biniecki i B. Szczupak umieścili dodatkowo instytucje wspierające przedsięwzięcie oraz główne bariery implementacji. J. Biniecki, B. Szczupak, op.cit., s. 78.

⁵⁰ A. Drobniaak, W. Frenkiel, *Planowanie portfela projektów w skali lokalnej*, [w]: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), op.cit., s. 123–124.

⁵¹ H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 154.

- motorycznością wykonania (przyznanie priorytetu projektom, których realizacja umożliwi podjęcie kolejnych zaplanowanych działań)⁵²,
- zapotrzebowaniem – pilność i długotrwałość pożytków oraz ich powszechność,
- wykonalnością – uzasadnienie kosztów, czas i zdolność do realizacji, akceptacja społeczna i dostęp do funduszy⁵³,
- możliwością pozyskania dodatkowych (zewnętrznych) źródeł finansowania⁵⁴.

Literatura przedmiotu wprowadza pojęcie zadań strategicznych w postaci „*przedsięwzięć organizacyjnych, modernizacyjnych, inwestycyjnych, prawotwórczych i restrukturyzacyjnych, których realizacja jest warunkiem osiągnięcia celów operacyjnych, a pośrednio celów strategicznych*”⁵⁵. Zadania te podzielone zostały na cztery grupy⁵⁶:

- 1) zadania, których realizacja jest wypełnieniem dyspozycji ustawowych – zadania ustawowe nie muszą stać się zadaniami strategicznymi, a jego wykonanie nie ma strategicznego znaczenia,
- 2) zadania fakultatywne realizowane przez samorząd, nie przewidziane ustawowo, lecz istotne z punktu widzenia rozwoju gminy, a zależne od środków pozostających w dyspozycji (również zdolności ich pozyskiwania z zewnątrz),
- 3) zadania fakultatywne, których samorząd jest tylko współrealizatorem – istotne dla rozwoju gminy, ale samorząd ma ograniczone możliwości ich realizacji, pełniąc funkcję koordynatora, pośrednika, źródła wsparcia finansowego lub merytorycznego (kadrowego, informacyjnego). Jako zadanie strategiczne może być traktowane tylko po uprzedniej weryfikacji podmiotów współrealizujących zadanie,
- 4) pozostałe zadania monitorowane są istotne dla rozwoju gminy, ale ich realizacja leży w kompetencjach władz innych niż gminne. Wprowadzane są do strategii w przypadku ubiegania się o wsparcie publiczne na ich realizację, z udziałem gminy, w postaci monitorowania oraz wsparcia finansowego.

⁵² J. Biniński, B. Szczupak, op.cit., s. 77.

⁵³ A. Drobnik, W. Frenkiel, op.cit., s. 140.

⁵⁴ A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w]: F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych. Materiały konferencyjne*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach, Katowice 1996, s. 22.

⁵⁵ A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii*, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, Ekonomiczne problemy usług nr 29, Zeszyty Naukowe 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009. Za: http://www.sztando.webpark.pl/pdf_publicacje/33_przedmiot_i_podmiot_strategii_rozwoju_gminy.pdf, s. 5

⁵⁶ Za: A. Sztando, op.cit., s. 5–7.

Podstawowe kierunki planowanych przez samorządy i zapisanych w strategiach działań zawiera tab. 2. We wszystkich gminach realizowane są zadania, do których samorządy zobligowane są przez obowiązujące prawo. Do realizacji pozostałych celów gminy zmuszone są lub będą w przyszłości do stworzenia właściwych programów ukierunkowujących kontakty i współpracę z otoczeniem, w tym z sąsiednimi gminami, instytucjami o ponadlokalnym charakterze oraz partnerami zagranicznymi. Ponadto konieczne będą programy partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczące zwłaszcza sposobów finansowania inwestycji będących zadaniami własnymi gminy. Samorządy zmuszone są również do współpracy z ośrodkami sąsiednimi w kwestii realizacji zadań wymagających współdziałania w finansowaniu wspólnych inwestycji, przekraczających możliwości jednej gminy (Brwinów, Michałowice, Żabia Wola) i pozyskania środków (Raszyn). Najczęściej pojawiały się w strategiach przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska (Michałowice, Piastów, Nadarzyn, Żabia Wola), w tym szczególnie dotyczące likwidacji źródeł zanieczyszczenia (Żyrardów) oraz działań proekologicznych (Raszyn). Zadania bardziej skonkretyzowane to modernizacja infrastruktury sanitarnej z wykorzystaniem pozagminnej oczyszczalni ścieków (Jaktorów) i gospodarka odpadami (gromadzenie, recyding i bezpieczna utylizacja – Michałowice, Piastów, Nadarzyn, Żabia Wola, Żyrardów) oraz sieć wodociągowa (Wiskitki, Żyrardów). Druga grupa działań łączących sąsiednie gminy dotyczy konieczności budowy zintegrowanej oferty turystycznej (Baranów, Podkowa Leśna) i stworzenie międzygminnej strategii rozwoju turystyki (Puszcza Mariańska) oraz wspólnego prowadzenia działań promocyjnych (Mszczonów). W Żyrardowie natomiast postulowano nawiązanie współpracy z sąsiednimi samorządami w zakresie tworzenia instytucji otoczenia rynkowego o zasięgu ponadlokalnym.

Wiele działań podejmowanych przez samorządy wymaga wprowadzenia aktorów innych niż władze gminne i podległe im jednostki. Sposobem na ich realizację staje się zatem:

- partnerska współpraca z organizacjami pozarządowymi w celu powierzania im wykonania zadań publicznych (Piastów, Nadarzyn, Żabia Wola, Wiskitki, Podkowa Leśna) oraz pomoc w tworzeniu i rozwoju organizacji (konkursy grantowe, dotacje celowe, zlecenia, pomoc rzeczowa, w zakresie organizacyjno-prawnym, rachunkowo-księgowym oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową – Raszyn, Grodzisk Maz., Puszcza Mariańska, Żabia Wola). Samorządy dążą do współpracy głównie w zakresie aktywnego tworzenia społecznych szkół i przedszkoli (Brwinów), powoływania placówek upowszechniania kultury (Michałowice, Żyrardów, Milanówek), wolontariatu i rozwiązywania istotnych problemów społecznych (Brwinów, Michałowice, Piastów, Nadarzyn, Żabia Wola, Podkowa

Tabela 2. Kierunki planowanych w strategiach przedsięwzięć

Liczba celów ogółem	12	7	10	10	12	10	17	17	7	14	10	11	11	11	11	4	4	17	17	10	10	13	4	12	8	6	10	15	11	12	11	9	10	7	10	345
Liczba celów w powiecie	4	1	3	5	3	5	5	2	2	2	4	4	5	5	2	0	3	4	5	2	2	3	3	4	2	2	2	5	3	4	1	1	3	3	99	
Wiskitki																																				19
Radziejowice																																				13
Puszcza Mariańska																																				18
Mszczonów																																				22
Żyrardów																																				27
Liczba celów w powiecie	2	3	2	3	3	6	6	3	6	2	4	3	5	0	6	6	3	2	4	4	4	2	3	3	1	3	3	5	5	2	4	4	1	3	110	
Żabia Wola																																				25
Jaktorów																																				11
Baranów																																				13
Podkowa Leśna																																				17
Milanówek																																				20
Grodzisk Maz																																				24
Liczba celów w powiecie	6	3	5	4	4	6	6	2	6	6	3	3	2	2	6	6	4	5	2	5	1	3	5	5	3	5	5	5	5	4	4	3	4	136		
Raszyn																																				24
Michałowice																																				26
Nadarzyn																																				21
Brwinów																																				22
Piastów																																				26
Pruszków																																				17
Planowanie przestrzenne																																				
Ład przestrzenny, czystość, estetyka																																				
Budownictwo socjalne, komunalne																																				
Mieszkalnictwo																																				
Rewitalizacja, odnowa zabytków																																				
Infrastruktura transportowa																																				
Infrastruktura komunalna																																				
Transport publiczny																																				
Środowisko, ochrona przyrody																																				
Gospodarka odpadami																																				
Roľnictwo																																				
Obszary wiejskie																																				
Turystyka																																				
Promocja turystyczna																																				
Sport i rekreacja																																				
Oświata																																				
kultura																																				
Ochrona zdrowia																																				
Opieka społeczna																																				
Pomoc osobom niepełnosprawnym																																				
Bezpieczeństwo publiczne																																				
Rynek pracy																																				
Innowacyjna gospodarka																																				
Administracja publiczna																																				
Promocja miasta (gminy)																																				
Wsparcie rozwoju gospodarczego																																				
Tereny inwestycyjne																																				
Rozwój przedsiębiorczości mieszkańców																																				
Proces społeczeństwa – integracja społ.																																				
Informatyca – społeczeństwo informacyjne																																				
Integracja międzygminna																																				
Współpraca z organizacjami pozarządowymi																																				
Suma celów																																				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii gminnych. Wykorzystano tabelę: Analiza strategii rozwoju miast i gmin aglomeracji poznańskiej, M. Wójcicki, centrum Badań Metropolitalnych, www.cbm.amu.edu.pl/system

Leśna), poprzez możliwości pozyskania pozabudżetowych środków finansowych i rzeczowych (Wiskitki);

- współpraca z instytucjami działającymi na terenie gminy koncentruje się w dwóch dziedzinach. Pierwsza z nich to bezpieczeństwo publiczne i przeciwdziałanie przestępczości (Grodzisk Maz.) oraz związana z nim współpraca z policją (Żabia Wola, Baranów): wspólne programy (Mszczonów), zwiększenie aktywności i sprawności działania poprzez wspólne patrole policji i straży miejskiej (Puszcza Mariańska), współfinansowanie dodatkowych służb policji i jej wyposażenie (Brwinów, Piastów, Michałowice, Pruszków). Druga grupa działań związana jest ze współpracą z lokalnymi ośrodkami zdrowia, polegającą w szczególności na dążeniu samorządu do udostępnienia specjalistycznych badań na terenie gminy (Brwinów, Piastów), pozyskania środków pozabudżetowych na wyposażenie w sprzęt medyczny (Mszczonów) oraz prywatyzacji gminnej służby zdrowia (Raszyn). Często podejmowana ma być także współpraca z instytucjami otoczenia rynkowego zajmującymi się działalnością w obszarze rynku pracy, takimi jak Kluby Pracy, Ośrodki Wspierania Małej Przedsiębiorczości, Powiatowy Urząd Pracy. Zakres podejmowanej współpracy wynikał również z uwarunkowań lokalnych – i tak np. Podkowa Leśna dąży do wypracowania z Nadleśnictwem działań zapewniających ochronę lasu przed nadmierną eksploatacją w dłuższej perspektywie czasu (60% obszaru miasta zajmuje Las Młochowski);
- współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami w celu wymiany doświadczeń w postaci zorganizowanych forów przedstawicieli firm rozwojowych i instytucji otoczenia biznesu oraz wspierania przedsiębiorczości w zakresie promocji nowoczesnych technologii, np. Centrum Biznesu (Michałowice, Piastów), Forum Przedsiębiorców Piastowa, Pruszkowskie Towarzystwo Gospodarcze, partnerska współpraca w Nadarzynie. Zakres podejmowanej współpracy niemal we wszystkich gminach dotyczył jednostek zagrożonymi ograniczeniem zatrudnienia (w kierunku wskazywania możliwości zmiany kwalifikacji pracowników – Żyrardów). Gminy wiejskie szczególną uwagę zwracały na zainicjowanie i wspomaganie zrzeszenia się rolników indywidualnych w grupy producenckie i marketingowe (Wiskitki, Puszcza Mariańska);
- współpraca z mieszkańcami i wykorzystanie kapitału społecznego polegało głównie na dążeniu do utworzenia systemu pomocy sąsiedzkiej dla osób potrzebujących pomocy (Piastów, Żabia Wola, Podkowa Leśna), popieraniu budownictwa społecznego (Pruszków, Raszyn) oraz wykorzystania inicjatyw społecznych dla dobra miasta (np. publiczny protest przeciw nieuzasadnionemu używaniu imienia miasta w kontekście działalności przestępczej w Pruszkowie).

Pozostałe zadania ważne dla rozwoju gminy, a na które samorząd nie ma żadnego wpływu, dotyczą głównie zagadnień z zakresu infrastruktury drogowej pozostającej w gestii władz powiatowych i wojewódzkich. Stosowanym przez bardziej zasobne gminy rozwiązaniem jest zawieranie porozumień i współfinansowanie modernizacji i budowy dróg (Milanówek, Grodzisk Maz., Nadarzyn, Mszczonów). Do działalności samorządu w tym zakresie należy również monitorowanie i wspieranie działań (lobbing) dotyczących rozwiązań komunikacyjnych korzystnych dla gminy, a stanowiących inwestycje wojewódzkie lub krajowe (Michałowice, Piastów, Raszyn). Oczywista dla każdej gminy była współpraca z Zakładem Energetycznym w zakresie określania potrzeb w zakresie energetyki i Mazowieckim Okręgowym Zakładem Gazowniczym w zakresie realizacji rozbudowy sieci gazowych, współdziałanie z Telekomunikacją Polską S.A. w zakresie telefonizacji oraz z dostawcami Internetu w zakresie informatyzacji. W gminach wiejskich konieczna będzie współpraca z Mazowieckim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w zakresie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa (Mszczonów), w odniesieniu do działań propagujących scalanie i powiększanie gospodarstw (Wiskitki) oraz w sprawie organizacji szkoleń ukazujących korzyści z proekologicznych postaw w produkcji i konsumpcji (Wiskitki). Powszechnym działaniem w gminach jest konieczność nawiązania kontaktów z instytucjami zajmującymi się marketingiem terytorialnym (współpraca z izbami przemysłowo-handlowymi, Agencjami Rozwoju Regionalnego w zakresie promocji).

Przeprowadzona analiza pokazała, że podobnie jak w przypadku misji i celów strategicznych, o ilości i rodzaju podejmowanych działań nie decyduje położenie gminy ani jej charakter. Gminy kierują się zasadami wymienionymi na wstępie, w znacznym stopniu opierając się na otwierających się przed gminami możliwościach zdobycia dodatkowych środków zewnętrznych.

Podsumowanie

Jakość analizowanych strategii rozwoju gmin trzeba ocenić stosunkowo nisko⁵⁷. Strategia rozwoju gminy jako dokument zarządzania nie posiada ustawowego umocowania dotyczącego trybu sporządzania, wymagań co do jego merytorycznej zawartości ani procedur jego realizacji. Strategie powstają z reguły według wzorów opracowanych i opublikowanych dokumentów programowych oraz podręczników wdrażania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej (np. *Ogólny podręcznik wdrażania ZPORR na lata 2004–2006*). Chociaż strategia powinna służyć pokazaniu i wzmocnieniu unikalności gminy,

⁵⁷ Por. W. Rakowski, *Strategia rozwoju Żyrardowa – Komentarz krytyczny*, „Rocznik Żyrardowski”, t. VIII, WSRL, Żyrardów 2010.

to biorąc pod uwagę treść i budowę analizowanych strategii, uznać należy, że w większości są one nijakie, nie spełniając tym samym swojego podstawowego celu. Nieprawidłowością, którą można nazwać rodzajem nadużycia ze strony ekspertów, jest również przygotowanie kilku strategii lokalnych poprzez adaptację uniwersalnego schematu, w którym dokonuje się tylko niewielkich zmian. Skutkuje to brakiem lub źle przeprowadzoną diagnozą i nieprawidłowym przeprowadzaniem konsultacji społecznych. Wydaje się, że jednym z głównych założeń powstawania strategii rozwoju gminy jest takie określenie działań prorozwojowych, które umożliwi ubieganie się o przyznanie środków na ich finansowanie⁵⁸.

Zgodnie z definicją strategii, ma ona wspomóc samorząd w tworzeniu warunków konkurencyjnych w stosunku do innych gmin poprzez wykorzystanie istniejących walorów oraz wybór spośród wielu możliwych najważniejszych celów i ich realizacja kosztem pozostałych. Niestety powszechny jest brak odniesienia lub zbieżności z dokumentami gmin sąsiednich (wyjątek Podkowa Leśna) oraz przedstawienia gminy na tle ośrodków sąsiednich. Analizę poziomu rozwoju najważniejszych konkurentów przeprowadza jedynie Pruszków. Można domniemywać, że władze gminy wolą unikać pokazywania, że podległy im teren w porównaniu z innymi wypada niezbyt korzystnie, ale brak takiej analizy utrudnia prawidłowe określenie zmian zachodzących w otoczeniu i wybór środków zaradczych. Wydaje się przy tym, że autorzy strategii unikają również dokonania jednoznacznych rozstrzygnięć w trudnych sprawach. Jak pokazały bowiem cele strategiczne, rozwój gmin według władz lokalnych powinien dokonywać się równocześnie i harmonijnie we wszystkich sferach: społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej i ekologicznej, a więc mieć charakter rozwoju zintegrowanego i zrównoważonego. W praktyce, mimo że proces formułowania strategii nie był zasadniczo oderwany od rzeczywistości, to niemal powszechny brak dokonanego wyboru celów i zadań powodował, że w wielu przypadkach ich szeroki zbiór zaczął przeradzać się w „koncert życzeń”, niemożliwy do zrealizowania. Podstawowym czynnikiem ograniczającym, zauważonym przez nieliczne gminy dokonujące wyboru najważniejszych i najpilniejszych – z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego – celów oraz zadań realizacyjnych jest niedobór środków finansowych, będących w dyspozycji władz samorządowych w stosunku do występujących potrzeb. I chociaż strategię zawierają listy „pobożnych życzeń” niezwiązanych z realiami społeczno-gospodarczymi, to żadna z wizji nie jest śmiała, nie

⁵⁸ Strategie poddane analizie są spójne z dokumentami wyższego szczebla – Narodową Strategią Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) 2007–2013, która określa cele, priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty Europejskiej na lata 2007–2013.

wykracza poza utarte rozwiązania. Stosując nomenklaturę J. Wardy i W. Kłosowskiego, analizowane strategie nazwać można mianem „niewychylających się”⁵⁹. W strategiach brakuje pomysłów, a większość zadań wpisanych w strategię gminne dotyczy zadań będących wypełnieniem dyspozycji ustawowych, a zatem niemających strategicznego znaczenia.

Bibliografia

1. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Baranów na lata 2007–2013.
2. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Jaktorów na lata 2004–2013 oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z elementami strategii rozwoju gminy Jaktorów* zatwierdzonego Uchwałą Nr XXX/153/2001 Rady Gminy Jaktorów z dnia 8 czerwca 2001 r.,
3. *Strategia Rozwoju Gminy Brwinów do roku 2013* (aktualizacja) – Uchwała nr XLXI/488/2005 z dnia 10 listopada 2005 r. Rady Miejskiej w Brwinowie.
4. *Strategia Rozwoju Gminy Grodzisk Mazowiecki 2003–2013* – Załącznik do uchwały nr 266/2004 Rady Miejskiej w Grodzisku Maz. z dnia 26 kwietnia 2004 roku.
5. *Strategia Rozwoju Gminy Puszcza Mariańska.*
6. *Strategia Rozwoju Gminy Radziejowice.*
7. *Strategia Rozwoju Gminy Raszyn do 2020 roku.*
8. *Strategia Rozwoju Gminy Wiskitki.*
9. *Strategia Rozwoju Mszczonowa do 2020 roku* (aktualizacja – stan na wrzesień 2007 roku).
10. *Strategia Rozwoju Pruszkowa do roku 2015.*
11. *Strategia Rozwoju Żyrardowa* – Uchwała nr XXXVIII/243/97 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 sierpnia 1997 r.
12. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Michałowice do 2020 roku.*
13. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Nadarzyn do 2020 roku* – Załącznik do uchwały nr XXIII/178 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 maja 2008 r.
14. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Żabia Wola do 2020 roku* – Załącznik do uchwały nr 67/XII/2007 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 29 listopada 2007 r.
15. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Milanówka na lata 2004–2020.* Aktualizacja – Załącznik do uchwały nr 373/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2009 r.

⁵⁹ J. Warda, J. Kłosowski, op.cit., s. 72–73.

16. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta–Ogrodu Podkowa Leśna na lata 2005– 2014* – Załącznik do uchwały nr 134/XXXII/2005 Rady Miasta z dnia 24.02.2005.
17. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Piastowa do 2020 roku (aktualizacja)* – Załącznik do uchwały nr... Rady Miejskiej w Piastowie.

**Planning of socio-economic development of the commune
– the critical analysis of the strategy of the development
of communes in the Western part of Warsaw area**

Summary

The function of effectiveness of management activities in the commune is the level of fulfilling the needs of local communities in the conditions of limited financial resources. The strategy of development in 17 communes is analyzed. She looks at the level of improvement of the conditions of life and observing the balanced development conditions. The author thinks that the quality of the strategies is relatively low. They are worked out by the automatic pattern and the local conditions and financial possibilities of particular communes are not taken into consideration.