

Artykuł ukazał się w: Edukacja menedżerska a świadomość przemian cywilizacyjnych, pod red. B. Garbacika, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2004, ss. 91-103.

POSTRZEGANA SYTUACJA GMIN NA PODSTAWIE ANALIZY SWOT PRZEDSTAWIONEJ W STRATEGIACH ROZWOJU LOKALNEGO

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

1. Wstęp

W wyniku przebudowy systemu społeczno-gospodarczego, zmianie uległy reguły funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, które obecnie same, w ustawowo określonych granicach, decydują o kierunkach i tempie rozwoju jednostki terytorialnej.

Wspieranie rozwoju lokalnego wymaga posługiwania się instrumentami z dziedziny zarządzania. Instrumentami, które pozwalają nie tylko łagodzić skutki wpływu na jednostkę terytorialną barier czy dysproporcji rozwojowych, ale umożliwiają aktywne kreowanie przyszłości gminy. Takie warunki spełnia zarządzanie strategiczne, rozumiane jako „proces zarządzania obejmujący opracowanie planów strategicznych, a następnie działanie na podstawie tych planów”¹. Cechą charakterystyczną powyższego ujęcia jest możliwość zaadaptowania do każdej organizacji, nie tylko przedsiębiorstwa. Zawężając rozpatrywany obszar do samorządu lokalnego, zarządzanie strategiczne rozumieć można jako zorientowany na przyszłość proces planowania i implementacji strategii rozwoju gminy lub powiatu, przy czym etap pierwszy tego procesu nazywany jest planowaniem strategicznym.

2. Strategia gminy podstawą długofalowego rozwoju jednostki terytorialnej

Przeglądając literaturę z zakresu planowania strategicznego² zauważyć można, iż przy opisie strategii poruszane są najczęściej wątki dotyczące celów, otoczenia, przyszłości, planowania i planów oraz zasobów.

Cele są swoistą klamrą spinającą strategię; ich formułowanie uważa się za jeden z istotniejszych elementów opracowania strategii. Władze dość często oceniane są

¹ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., Kierowanie, PWE, Warszawa 2001, s. 632.

² Planowanie strategiczne to proces, w wyniku którego formułuje się strategię.

na podstawie tego, jakie cele zostały obrane w strategii jako najważniejsze, a następnie czy zostały osiągnięte. Efekty, uzyskane gdy cele zostaną zrealizowane, traktowane są jako rezultaty rozwoju lokalnego.

W definicjach strategii otoczenie ujmowane jest przede wszystkim jako czynnik niosący pozytywny lub negatywny wpływ na jednostkę terytorialną. Gminy winny być wyczulone na sygnały płynące z otoczenia, szukać w nim szans rozwojowych oraz unikać potencjalnych zagrożeń. Mogą próbować zmieniać je w sposób aktywny bądź dostosowywać się do niego w procesie adaptacji.

Element przyszłości podkreślany jest w definicjach po to, by zwrócić uwagę, że strategia nie może ograniczać się jedynie do rozwiązywania aktualnych problemów. Odległy horyzont czasowy wiąże się nie tylko z długookresowym planowaniem, ale także z tym, iż wykonanie poszczególnych czynności jest czasochłonne, a wystąpienie pożądaných efektów nierzadko oddalone w czasie.

Aspekt zasobów sygnalizowany jest w celu zwrócenia uwagi, iż gmina decydując o rozpoczęciu prac nad strategią rozwoju musi zdawać sobie sprawę z ograniczenia wynikającego z wielkości posiadanych przez nią zasobów oraz ewentualnych możliwości pozyskania ich w przyszłości. Jeżeli nie weźmie pod uwagę tego ograniczenia, strategia nie będzie mogła być zrealizowana.

Nie wszystkie poruszone wątki znajdują odzwierciedlenie w definicjach strategii. Niektóre traktowane są czasami jako „warunki brzegowe” wyznaczające granice, w obrębie których strategie mogą być budowane i realizowane, kiedy indziej autorzy chcą wyeksponować znaczenie jednego z nich, stąd nacisk na wybrany element³.

Do definicji wieloaspektowych zaliczyć można podejścia, według których strategia to:

- „określona koncepcja systemowego działania, polegająca na: po pierwsze – formułowaniu zbioru perspektywicznych celów rozwojowych i ich modyfikacji, w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, po drugie – określeniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i naturalnych niezbędnych do realizacji przyjętych celów, po trzecie – określeniu sposobów

³ Czyni tak chociażby A. Myna (por. A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11, s. 34) definiując strategię jako sekwencje działań zmierzających do osiągnięcia celów: perspektywicznych, powszechnie akceptowanych i niekoniunkturalnie ważnych dla długofalowego rozwoju.

postępowania (reguł działania, dyrektyw) zapewniających realizację przyjętych perspektywicznych celów rozwojowych oraz optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzenne zasobów dla zapewnienia danej społeczności lokalnej optymalnych warunków egzystencji i rozwoju”⁴,

- sposób osiągnięcia założonych celów poprzez planowanie i sterowanie rozwojem, przy jednoczesnym zaangażowaniu się w proces realizacji podejmowanych w tym celu zadań. To zapis drogi przejścia od stanu obecnego do stanu docelowego z wyborem określonych priorytetów i własnym, kreatywnym udziałem⁵,
- sposób osiągania obranych celów przez sterowanie rozwojem. Określa cele, sekwencję działań i zadań mających zapewnić harmonijny rozwój gminy, rozumiany jako równoważący ekonomiczne i ekologiczne aspekty, akcentujący długofalowe skutki. Strategia przedstawia sposób użytkowania sił istniejących w lokalnych systemach⁶,
- zapis zintegrowanych i skoordynowanych działań przedstawiający cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie, w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przy uwzględnieniu dostępnych zasobów.

Jako wymierny efekt skutecznej realizacji ustaleń zawartych w strategii traktuje się wzrost poziomu życia mieszkańców i rozwój gospodarki na danym obszarze⁷.

3. Analiza strategiczna SWOT

Tworzenie strategii jest procesem złożonym i wieloetapowym. Składają się na niego czynności wymagające określonej sekwencji kroków. Przyjmując najbardziej ogólną formułę, w strategii można wyróżnić część diagnostyczną, na którą składa się ocena procesów rozwojowych w przeszłości i prognoza przyszłości determinowana

⁴ A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997 nr 1-2, s. 45-46.

⁵ Por. J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 129.

⁶ Por. R. Broł, M. Maciejuk, *Wspieranie przedsiębiorczości w strategii rozwoju lokalnego*, (w:) S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Tom I, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 546-547.

⁷ Por. M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym*, (w:) D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 57.

przez zjawiska i czynniki tkwiące w stanie istniejącym (tzw. diagnoza prospektywna), oraz część prognostyczną, dotyczącą przyszłości gminy. Po przyjęciu mniejszego stopnia ogólności, w procesie tworzenia strategii w części dotyczącej opisu i analizy stanu istniejącego najczęściej wyróżnia się następujące etapy:

- wg M. Ziółkowskiego⁸:
 - diagnozę stanu istniejącego,
 - analizę możliwości rozwoju (w tym m.in. uwarunkowania zewnętrzne, czyli obecne i potencjalne szanse i zagrożenia dalszego rozwoju oraz uwarunkowania wewnętrzne, czyli mocne i słabe strony układu lokalnego),
- wg Ch. Farra⁹:
 - ocenę przebiegów procesów rozwojowych w przeszłości,
 - rozpoznanie głównych trendów rozwojowych lokalnych firm,
 - analizę słabości i sił oraz szans i zagrożeń układu lokalnego (SWOT),
- wg E. Nowińskiej¹⁰:
 - diagnozę stanu obecnego i identyfikację najważniejszych problemów rozwojowych,
 - analizę strategiczną SWOT.

Niezależnie od poglądu, które elementy należy wyeksponować jako niezbędne w tej części strategii, zauważyć można, iż zawsze jako konieczna pojawia się analiza SWOT jako „(...) kompleksowa metoda służąca do badania otoczenia organizacji oraz analizy jej wnętrza”¹¹. Przeprowadza się ją w układzie czterech grup czynników wyodrębnionych na podstawie analizy zjawisk podzielonych na zewnętrzne (poza jednostką terytorialną) i wewnętrzne (w jej obrębie) oraz na sprzyjające (pozytywne) i niesprzyja-

⁸ Por. M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, (w:) M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 66.

⁹ Por. Ch. Farr (red.), *Shaping the Local Economy. Current Perspectives on Economic Development*, International City Management Association, Washington D.C. 1984. Podano za: T. Markowskim, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 1999, s. 184-185.

¹⁰ Por. E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, (w:) B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 71.

¹¹ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 234

jące (negatywne). W zależności od miejsca powstawania i sposobu oddziaływania opisanych powyżej elementów, wydzielone zostają cztery grupy czynników: szanse (zewnętrzne pozytywne), zagrożenia (zewnętrzne negatywne), silne strony (wewnętrzne pozytywne) i słabe strony (wewnętrzne negatywne). Stąd możemy powiedzieć, że SWOT to analiza sił i słabości na tle otoczenia, badanego przez pryzmat szans i zagrożeń, jakie mogą mieć wpływ na przebieg procesów rozwojowych¹². Po identyfikacji atutów oraz barier układu lokalnego i otoczenia, strategia rozwoju lokalnego powinna być tak projektowana, aby wykorzystać mocne strony, przewyciężyć słabości, uchwycić możliwości i bronić się przed zagrożeniami.

W zależności od stopnia agregacji podaje się różną ilość obszarów, które winny być ocenione i przeanalizowane w celu przedstawienia rzeczywistego stanu gminy¹³. Ważniejszym elementem analizy jest przedstawienie wszystkich uważanych za kluczowe. Dlatego przed analizą obszarów z zakresu sytuacji wewnętrznej czy też otoczenia, należy dokonać oceny, które z nich uważane są za istotne i mające decydujący wpływ na funkcjonowanie jednostki przestrzennej.

Efektom końcowym tego etapu konstruowania strategii winien być obraz jednostki przestrzennej obecnie i w przyszłości. Formułowanie strategii jest procesem i tak jak do przeprowadzenia analizy SWOT potrzebna jest dogłębna diagnoza sytuacji gminy, tak też jej wyniki stają się wytycznymi dla dalszych etapów prac. Zatem odzwierciedleniem rezultatów prac na tym etapie winny być cele rozwojowe przedstawione w części prognostycznej strategii.

4. Informacje o badaniu

Badaniem objęto gminy województwa pomorskiego. Pytania dotyczące strategii rozwoju przedstawiono w 5 obszarach badawczych: podstawowe informacje o gminie, struktura wdrażanej strategii, zawartość merytoryczna strategii, gospodarka finan-

¹² Por. J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 191.

¹³ Przykładową listę takich obszarów przedstawili chociażby E. Nowińska (por. E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, (w:) B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 74) czy J. Kot (por. J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 193).

sowa gmin oraz opinie o roli strategii w funkcjonowaniu gmin. Materiał zanalizowany w niniejszym artykule wchodził w skład trzeciego obszaru badawczego. Dotyczył składowych dokumentu strategicznego. Przedstawiciele gmin wypowiedali się na temat tego, do jakich obszarów z życia gmin odwoływano się w poszczególnych częściach strategii, a następnie wypisywali najistotniejsze z nich.

Na część dotyczącą analizy SWOT składały się trzy pytania: pierwsze, odnoszące się do sytuacji wewnętrznej, drugie – do otoczenia oraz trzecie, w którym gminy wpisywały najważniejsze atuty, słabości, szanse i zagrożenia. Dwa pierwsze pytania były koniunktywne, przy czym w przypadku sytuacji wewnętrznej zaproponowano 23 obszary, a przypadku otoczenia – 16. Trzecie pytanie miało charakter otwarty. Przedstawiciele jednostek terytorialnych wpisywali najważniejsze elementy analizy SWOT ujęte w strategiach. W tym przypadku liczba klas (obszarów) była zmienna i zależna od stopnia zbieżności wpisanych odpowiedzi.

5. Uzyskane wyniki

Analiza SWOT pojawiła się w 95% dokumentów strategicznych. W przypadku sytuacji wewnętrznej zdecydowanie (prawie 85% wskazań) na pierwszym miejscu występuje infrastruktura techniczna. Między następną w kolejności strefą – turystyką i rekreacją – jest różnica ponad ośmiu punktów procentowych. Wysokim notowaniem (70% odpowiedzi i więcej) cechuje się ponadto sześć obszarów, tj. rynek pracy, rolnictwo, oświata i wychowanie, gospodarka oraz zagospodarowanie przestrzenne (por. tab. 1). Najrzadziej gminy odnosiły się do sytuacji politycznej. Kolejne dwie sfery, które pojawiły się rzadko, czyli historia (zabytki) oraz leśnictwo uzyskały ponad 27% wskazań. Oznacza to, że częściej niż co czwarta gmina rozważała wymienione elementy szukając w nich swoich atutów bądź słabości. Również i w tym przypadku średnia obrazująca przeciętną ilość zanalizowanych obszarów jest wysoka – wynosi ponad 50%, a dokładnie 12 na 23 zaproponowane obszary.

Do tego, by zbadać jak gminy oceniają wpływ otoczenia – szanse i zagrożenia z niego płynące, zastosowano odmienny zestaw pytań. Liczba zaproponowanych obszarów była nieco mniejsza, wynosiła 16. Zauważyć można, że gminy chętniej analizują sytuację w obrębie jednostki niż w otoczeniu. Przyczyną jest prawdopodobnie łatwiejsza i prostsza identyfikacja tego co dzieje się wewnątrz gminy. Opcja najczęściej analizowa-

wana – położenie geograficzne regionu – brana była pod uwagę przez trzy na cztery zapytane jednostki terytorialne, co stanowi ponad osiem punktów procentowych mniej niż w poprzednim pytaniu.

Tabela 1. Obszary poddane analizie przy identyfikowaniu silnych/słabych stron gmin województwa pomorskiego

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
infrastruktura techniczna	84,9	kultura	50,7
turystyka i rekreacja	76,7	bezpieczeństwo publiczna	49,3
rynek pracy	75,3	sytuacja finansowa mieszkańców	43,8
oświata i wychowanie	72,6	służba zdrowia	42,5
rolnictwo	72,6	mieszkalnictwo	35,6
gospodarka	69,9	współpraca z innymi podmiotami	32,9
zagospodarowanie przestrzenne	69,9	zarządzanie gminą	31,5
środowisko przyrodnicze	64,4	współpraca zagraniczna	28,8
sytuacja finansowa gminy	61,6	leśnictwo	27,4
położenie geograficzne	60,3	historia/zabytki	27,4
opieka społeczna	58,9	sytuacja polityczna	13,7
demografia	54,8		

Źródło: opracowanie własne

Chcąc osądzić relacje z otoczeniem, jednostki przestrzenne brały także (por. tab. 2) pod uwagę: stan środowiska przyrodniczego, gospodarkę oraz infrastrukturę techniczną w regionie. Wynika z tego, że większe znaczenie nabiera dla samorządów terytorialnych to co dzieje się bezpośrednio poza ich granicami, w najbliższym sąsiedztwie. Wśród odpowiedzi wybranych co najmniej przez co drugą gminę, tylko jedna opcja nie dotyczy regionu. Jest to proces integracji z Unią Europejską. Pozostałe dwa, czyli specyfika (cechy charakterystyczne) oraz demografia również odnosiły się do regionu, w skład którego wchodzi jednostka terytorialna. Średnia nota ilości analizowanych obszarów jest niższa niż w poprzednich omawianych przypadkach. Wynosi ona ponad 41%, co w przeliczeniu daje niecałe 7 obszarów na 16 zaproponowanych.

Chcąc poznać szczegóły analizy SWOT, a w zasadzie jej wyniki, czyli silne i słabe strony gmin oraz szanse i zagrożenia w ich otoczeniu poproszono jednostki terytorialne o wypisanie maksymalnie pięciu najistotniejszych elementów każdej z czterech części analizy SWOT. Przy takim sposobie badań liczba i nazwy grup, zwanych czasami

klasami (od nazwy metody – klasyfikacji) zależy od rodzaju wypisanych odpowiedzi i powstaje po analizie i agregacji takich samych lub podobnych sformułowań pod jedną nazwą. W przypadku silnych stron wspomnianych klas powstało 16, w przypadku słabości – 17, szans – 14, a zagrożeń – 15.

Tabela 2. Obszary poddane analizie przy identyfikowaniu szans i zagrożeń gmin województwa pomorskiego

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
położenie regionu	76,5	czynniki społeczne w skali regionu	39,7
stan środowiska w regionie	70,6	system prawny	35,3
gospodarka w regionie	69,1	gospodarka kraju	33,8
infrastruktura techniczna w regionie	63,2	czynniki społeczne w skali kraju	23,5
specyfika regionu	52,9	czynniki polityczne w skali kraju	17,6
proces integracji europejskiej	52,9	czynniki polityczne w regionie	14,7
demografia w regionie	48,5	infrastruktura techniczna w kraju	11,8
wpływ innych jednostek samorządu terytorialnego	39,7	demografia w kraju	10,3

Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Silne strony przedstawione przez gminy województwa pomorskiego w strategiach

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
walory przyrodniczo-turystyczne	83,3	zarządzanie gminą	18,1
położenie geograficzne	57,0	dziedzictwo kulturowe	16,7
potencjał ludzki	54,2	patriotyzm lokalny	11,1
zagospodarowanie przestrzenne	52,8	wykształcenie mieszkańców	6,9
infrastruktura techniczna	31,9	stan oświaty	6,9
gospodarka	29,2	potencjał społeczny	5,6
rolnictwo	20,8	sytuacja finansowa mieszkańców	2,8
leśnictwo	19,4	budżet gminy	2,8

Źródło: opracowanie własne

Atuty wymieniane przez samorzady podzielono na pięć grup. Kryterium wyodrębnienia była różnica w procencie wskazań między poszczególnymi klasami. Wyniosła ona odpowiednio 26,3, 20,9, 8,4 oraz 5,6 punktu procentowego (por. tab. 3). Gminy bardzo często jako swój atut wskazywały walory przyrodniczo-turystyczne. Do tej kategorii włączono także odpowiedzi mówiące o walorach środowiskowych, krajobrazowych czy klimatycznych. Wśród elementów często wymienianych przez gminy pojawiły się odpowiedzi podkreślające położenie geograficzne (i komunikacyjne), zasoby zgromadzone w potencjale ludzkim oraz zagospodarowanie przestrzenne. Eksponując drugi przytoczony czynnik, gminy szczyły się mieszkańcami, podkreślały ich przedsiębiorczość, aktywność gospodarczą, pracowitość. Nadto wymieniały niski koszt siły roboczej na ich terenie oraz zwracały uwagę na aspekt ilościowy – dużą rezerwę siły roboczej czy sprzyjającą strukturę demograficzną. Opisuując trzeci element podkreślały nie tylko istnienie czytelnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, ale i atuty z nią związane: brak niejasnych sytuacji odnośnie własności gruntów, precyzyjnie wyznaczone tereny pod inwestycje i ich atrakcyjne położenie. Grupę trzecią, stworzoną przez odpowiedzi dość często pojawiające się w wypowiedziach ankietowanych samorządów tworzą tylko dwie składowe: infrastruktura oraz szeroko pojęta gospodarka, rozumiana nie tylko jako jej stan (dobry), ale i struktura czy siła oddziaływania na inne jednostki, a także poziom rozwoju gospodarczego w gminie. Następną grupę to odpowiedzi pojawiające się rzadko lub sporadycznie. Należą do nich: stan rolnictwa i gleb (a także potencjał rolniczy, struktura rolnictwa czy gospodarstw rolnych) oraz leśnictwa (wielkość, rozległość zasobów leśnych, w tym nie tylko drewna, ale i runa leśnego). W grupie czwartej znalazły się ponadto wypowiedzi o władzach samorządowych, kładące szczególnie nacisk na duże doświadczenie, aktywność w pomocy mieszkańcom i osobom z zewnątrz (turystom, inwestorom), dużą przychylność i sprawność zarządzania oraz o walorach kulturowych i historycznych gminy. Opcją, która zdobyła ponad 10% wskazań, choć zaliczono ją już do grupy ostatniej (odpowiedzi sporadycznych) był patriotyzm lokalny objawiający się zintegrowanym społeczeństwem, chętnym do podejmowania działań na rzecz gminy, a także dużym poparciem dla działalności władz i dobrze zakorzenionymi tradycjami rodzinnymi.

Wśród słabości, które wymieniły gminy, wyróżniono cztery klasy. Pierwsza jest jednoelementowa. Jako jedyna przekroczyła barierę 50% wskazań, dokładnie 64,8%

(por. tab. 4). Tworzą ją odpowiedzi mówiące o bezrobociu w gminie i czynnikach z nim powiązanych, a więc płytki rynek pracy, pauperyzacja społeczeństwa, mała podaż pracy czy mała liczba podmiotów gospodarczych. Podkreślane przy tym są niewielkie perspektywy na zmianę obecnej niekorzystnej sytuacji. Drugą grupę tworzą dwie odpowiedzi, które zyskały w granicach 40-50% wskazań. Po pierwsze infrastruktura techniczna, jej zły stan, a także braki niektórych składników (np. oczyszczalni ścieków, wysypiska śmieci), po drugie zaś nazwany ogólnie czynnik ludzki. Składają się na niego predyspozycje i zachowanie mieszkańców takie jak: mała przedsiębiorczość, rzadkie podejmowanie inicjatyw, niskie kwalifikacje siły roboczej (wykształcenie), które zwykle jest nieodpowiednie do obecnych wymagań gospodarki. Gminy często podkreślają niedostosowanie społeczeństwa do zmian, apatię, a nawet marazm wśród swojej ludności. Konsekwencją takich zachowań są patologie społeczne, prowadzące do braku poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców. Grupa trzecia, w odróżnieniu od poprzedniej jest dość liczna i charakteryzuje się niewielkimi różnicami w wielkości wskazań. Tworzy ją sześć opcji, a różnica między skrajnymi wynosi 5,6 punktu procentowego. Na miejscu pierwszym jest stan dróg i ulic, rozpatrywanych zarówno pod kątem jakości jak i ilości (przepustowości). Następnie gospodarka gminna – jej stan i struktura, a w szczególności brak pożądanych dziedzin przemysłu, szczególnie przetwórstwa i usług. W dalszej kolejności rolnictwo. Tyle samo wskazań zyskało położenie gminy, które jest problemem, gdy analizujemy odległość od aglomeracji trójmiejskiej, innych dużych miast czy istotnych węzłów komunikacyjnych. W podobnej wielkości jak peryferyjne położenie oceniane negatywnie jest zaplecze turystyczne. Przedstawiane jest ono dwojako: po pierwsze jako wykorzystane w niedostatecznym stopniu (czyli baza istnieje, lecz nie ma zadawalającej liczby chętnych), a po drugie jako zbyt ubogie lub z brakami w bazie turystycznej, hotelowej, gastronomicznej, którą się turystom oferuje. Ostatnim elementem grupy trzeciej jest budżet gminny charakteryzujący się niezadawalającym poziomem dochodów własnych bądź zbyt szczupłymi środkami, nie pozwalającymi inwestować.

Podobne badania w obrębie pytań otwartych z ankiety wykonano na drugiej części analizy SWOT, dotyczącej otoczenia. Jak wcześniej zaznaczono, gminy większą wagę przywiązują do tego, co dzieje się wewnątrz jednostki, zaś nieco mniejszą do relacji z otoczeniem. Pierwszy element badań – szanse - zdaje się potwierdzać wcześniejsze obserwacje. Choć liczba stworzonych klas jej podobna – 15, to już średnia liczba wska-

zań jest mniejsza. Żadna z opcji nie przekroczyła progu 50%. Zbliżyła się do niej (por. tab. 5) jedna odpowiedź, mianowicie programy/fundusze unijne. W tej grupie, czyli opcji wybranych co najmniej przez co trzeci samorząd, znalazły się ponadto perspektywy lub plany poprawy stanu dróg i komunikacji drogowej, bliskość ośrodków bądź rynków zbytu pozytywnie oddziałujących na gminę, a także - nazwany umownie - nowy styl życia. Chodzi tu o zmianę zachowań odnośnie spędzania czasu, a co za tym idzie rozwój agroturystyki, aktywnej turystyki, modę na spędzanie czasu wolnego z dala od zgiełku miast, większe przywiązywanie wagi do zachowań proekologicznych. Prócz tego, gminy upatrują szans na szybszy rozwój we współpracy podejmowanej z innymi jednostkami lub w ramach stowarzyszeń, a także chcą wykorzystać przewagę jaką dają atrakcyjność turystyczna i inwestycyjna regionu, w ramach którego funkcjonują. Rzadziej widzą swoje szanse w dużym zainteresowaniu ze strony inwestorów czy też przemianach cywilizacyjnych i związanym z nimi rozwojem nowych technologii, np. internetu, informatyzacji lub nowych sektorów przemysłu, głównie przetwórstwa. Z tego powodu zaliczono te odpowiedzi do grupy drugiej. Do opcji, podobnie jak dwie poprzednie, wybranych przez co piątą gminę zalicza się ponadto sprzyjającą politykę władz krajowych i to na wielu płaszczyznach: prawnej, komunikacyjnej, gospodarczej, w której podkreśla się przede wszystkim wspieranie rozwoju MSP.

Tabela 4. Słabe strony przedstawione przez gminy województwa pomorskiego w strategiach

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
bezrobocie i rynek pracy	64,8	zagospodarowanie przestrzenne	19,7
infrastruktura techniczna	47,9	zarządzanie gminą	16,9
potencjał ludzki	42,3	oświata	12,7
stan dróg i ulic	35,2	inwestycje	12,7
gospodarka gminna	33,8	powierzchnia gminy	9,9
rolnictwo	32,4	stan środowiska w gminie	5,6
położenie geograficzne	32,4	konsekwencje przemian ustrojowych	5,6
baza turystyczna	29,6	brak patriotyzmu lokalnego, współpracy	4,2
finanse gminne	29,6		

Źródło: opracowanie własne

Tabela 5. Obszary, w których gminy województwa pomorskiego upatrują szans rozwojowych

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
programy/fundusze unijne	46,5	inwestorzy	22,5
poprawa komunikacji drogowej i stanu dróg	40,8	sprzyjająca polityka władz krajowych	19,7
oddziaływanie silnych ośrodków	39,4	integracja z Unią Europejską	18,3
nowy styl spędzania czasu wolnego	39,4	gospodarka kraju	16,9
współpraca/wpływ innych jednostek	38,0	sprzyjająca polityka władz regionalnych	15,5
atrakcyjność regionu	32,4	wzrost współczynnika skolaryzacji	8,5
rozwój nowych technologii	22,5	rozwój samorządności	8,5

Źródło: opracowanie własne

Listę czynników stanowiących źródło niepokoju gmin otwiera recesja gospodarcza i jej przejawy. Do najczęściej wymienianych należy bezrobocie i związane z nim ubożenie społeczeństwa, a także brak środków na jego zwalczanie. Gminy wiążą kryzys ekonomiczny z brakiem środków w budżecie nie tylko na likwidację bezrobocia, ale także np. na oświatę. Z brakiem koniunktury powiązany jest także spadek liczby inwestycji. Po drugie samorządy mają zastrzeżenia do polityki finansowej i fiskalnej stosowanej w odniesieniu do gmin. Zarzucają jej brak, ale przede wszystkim niestabilność. Lista pozostałych zagrożeń jest rozdrobniona. Żadne z wymienionych poniżej nie zyskało więcej niż 30% wskazań (por. tab. 6). Są tu np. konkurencyjność innych jednostek, niekorzystna, a wręcz zła polityka rządu wobec rolnictwa, objawiająca się brakiem ochrony rodzimych rolników czy brakiem koncepcji co do rozwiązania problemów polskiego rolnictwa. Co czwarta zapytana gmina obawia się tego, co dzieje się w jej bezpośrednim otoczeniu lub krytykuje sposób zarządzania państwem, a w szczególności postępującą centralizację, brak lub zaniechanie koniecznych reform, niesprawną administrację rządową czy też walki polityczne w kręgach władzy. Prócz tego zwrócono uwagę na brak planów rozwoju, spójności polityki społeczno-gospodarczej czy koordynacji decyzji w kręgach władzy. Próg 20% przekroczył ponadto zarzut mówiący o niekorzystnej i niestabilnej polityce w stosunku do samorządów, dużej ilości niespójnych przepisów lub braku precyzji przy ich tworzeniu. Ze względu na dość rozbieżne obszary, nie dające zagregować się tak jak w przypadku silnych i słabych stron, nie wykonano anali-

zy konfrontującej liczbę wskazań pozytywnych i negatywnych dotyczących każdej sfery.

Tabela 6. Obszary, w których gminy województwa pomorskiego upatrują zagrożeń rozwoju

<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>	<i>Nazwa obszaru</i>	<i>% wskazań</i>
recesja gospodarcza	52,5	stan środowiska w regionie	18,8
niestabilna polityka finansowa wobec samorządów	42,0	przystąpienie do Unii Europejskiej	18,8
konkurencyjność innych jednostek	29,0	gospodarka regionu	17,4
niestabilna polityka wobec rolnictwa	29,0	upadek wartości moralnych	13,0
bezpośrednie otoczenie	26,1	kapitałochłonność produkcji	11,6
zarządzanie krajem	23,5	brak zainteresowanie ze strony inwestorów	8,7
niestabilna polityka wobec samorządu	21,8	globalizacja	5,8
zapóźnienia infrastrukturalne w regionie	18,8	wykształcenie Polaków	2,9

Źródło: opracowanie własne

6. Wnioski końcowe

Sytuację gmin, jaka wyłania się po badaniach analizy SWOT ze strategii rozwoju lokalnego można przedstawić skrótowo w następujący sposób: dobre warunki wypoczynkowo-turystyczne z jednej strony i problemy z dużą liczbą osób pozostających bez pracy potęgowane niesprzyjającą sytuacją gospodarczą kraju z drugiej. Poprawę istniejącej sytuacji rokują fundusze płynące z Unii Europejskiej oraz plany modernizacji infrastruktury drogowej.