

Artykuł ukazał się w:

Jakość życia w regionie, pod red. J. Karwowskiego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2003, ss. 129-134.

KIERUNKI POPRAWY JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW NA PODSTAWIE CELÓW STRATEGII ROZWOJOWYCH GMIN

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

1. Wstęp

Jakość życia w gminie, nazywana też jakością środowiska życia¹ bądź poziomem warunków bytowych oraz możliwości konsumpcyjnych społeczności lokalnej² należy do jednego z trzech podstawowych celów strategicznych samorządu terytorialnego. Pozostałe dwa w skrócie można przedstawić jako: rozwój gospodarczy i ochronę środowiska³. Są one bardzo pojemne; dezagregując je otrzymujemy zarówno maksymalizację dochodów ludności, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie instytucji okołobiznesowych, zachowanie tożsamości mieszkańców, zwiększenie skuteczności zarządzania i wiele innych. Przedstawiona triada celów nie funkcjonuje niezależnie. Wzajemnie wpływa na siebie i warunkuje realizację. Dlatego też chcąc zbadać intencje gmin odnośnie polepszania jakości życia mieszkańców w gminach należy przeanalizować wszystkie cele rozwojowe, ze szczególnym uwzględnieniem celów głównych.

2. Metodologia badań

Badanie przeprowadzono w gminach województwa pomorskiego na przełomie roku 2002/2003. Objęło wszystkie – 123 - jednostki administracyjne wchodzące w jego skład. Przeprowadzone zostało w formie ankiety pocztowej. Dotyczyło strategii rozwoju lokalnego gmin, począwszy od metodyki budowy, poprzez zawartość merytoryczną, a zakończywszy na zakresie wdrażania. Prezentowane w niniejszym artykule wyniki dotyczą tylko fragmentu części drugiej (merytorycznej) skupiającego się na celach strategii rozwojowych gmin.

Jak zostało zaznaczone, badaniu poddane zostały 123 jednostki. Zwrotność ankiet wyniosła prawie 76%, co, zgodnie z zaleceniami literaturowymi, jest wystarczającym poziomem zabezpieczającym przed tzw. efektem skrzywienia próby⁴, objawiającym się różną charakterystyką mierzonych cech wśród jednostek, które na ankietę odpowiedziały i, które tego nie uczyniły.

Spośród gmin, które udzieliły odpowiedzi tylko co szósta (15%) nie posiada strategii. Z niewiadomych powodów 4 gminy nie odniosły się do pytań dotyczących celów, choć wy-

¹ Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Refleksje o strategiach lokalnych*, (w:) G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Studia Regionalne i Lokalne nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 196.

² Por. D. Strahl, *Wykorzystanie opinii ekspertów do formułowania strategii rozwoju lokalnego*, (w:) A. Zalewski (red.), *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996, s. 70.

³ E. Wysocka (por. E. Wysocka, *Planowanie strategiczne w gospodarce lokalnej*, (w:) M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 734, Wrocław 1996, s. 98) formułuje je dość zwięźle jako: ochrona środowiska, poprawa warunków życia ludności, efektywność gospodarki.

⁴ Por. Th. W. Mangione, *Ankietowanie pocztowe w badaniach marketingowych i socjologicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 17-18.

pełniły pozostałą część ankiety. Ostatecznie wnioski sporządzono na podstawie analiz dokonanych dla prawie $\frac{3}{4}$ gmin posiadających strategię.

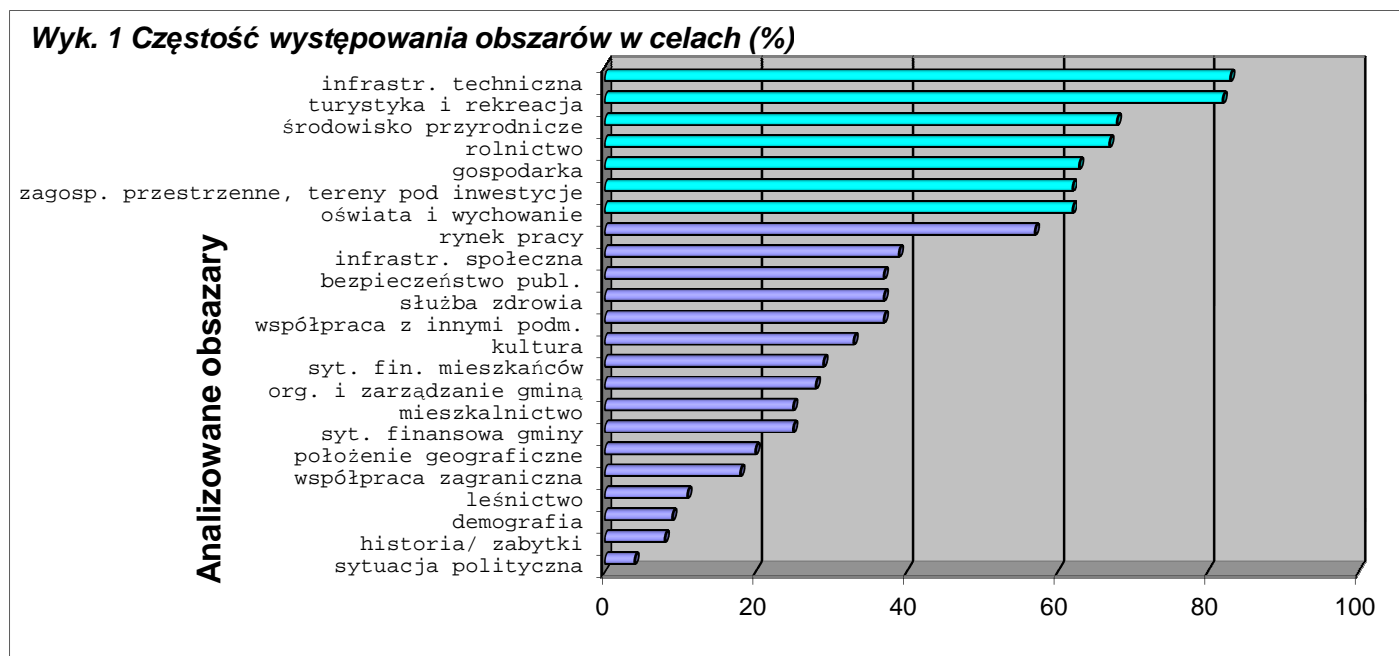
Analizie poddano pytania dotyczące celów strategii. Dwa z nich potraktowano jako bazowe:

- **pierwsze** – koniunktywne, zamknięte, w którym poproszono o zaznaczenie wszystkich obszarów, których dotyczą cele (zaproponowano 23 strefy),
- **drugie** – również koniunktywne, ale otwarte, dotyczące wyłącznie celów mających znaczenie pierwszoplanowe, zwanych w ankiecie priorytetowymi. Poproszono gminy o przedstawienie najistotniejszych celów. Ponieważ pytanie było otwarte, więc klasy powstawały w zależności od rodzajów pojawiających się odpowiedzi. Zamknięcie pytań poskutkowało utworzeniem 17 grup.

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

3. Dyskusja wyników

Wszystkie zapytane gminy zadeklarowały, iż w swoich strategiach ujęły cele. Jest to zgodne z przypuszczeniami, bowiem nawet najbardziej zwięzłe definicje strategii⁵ odnoszą się do celów jako fundamentalnego elementu dokumentów strategicznych. Spośród 23 zaproponowanych obszarów ujętych w celach, na pierwszych siedmiu miejscach (por. wyk. 1) wskazano następujące: infrastruktura techniczna, turystyka i rekreacja, środowisko przyrodnicze, rolnictwo, gospodarka, zagosp. przestrzenne, tereny pod inwestycje, oświata i wychowanie oraz rynek pracy. Wszystkie wymienione cele miały więcej niż 60% wskazań.



Źródło: opracowanie własne.

⁵ Np. Stoner (por. J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998, s. 626) definiuje strategię jako „szeroki program wytyczania i osiągnięcia celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia”.

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

Na podstawie tak przedstawionej hierarchii wyciągnąć można następujące wnioski co do kierunków rozwoju gmin, a co za tym idzie poprawy jakości życia mieszkańców:

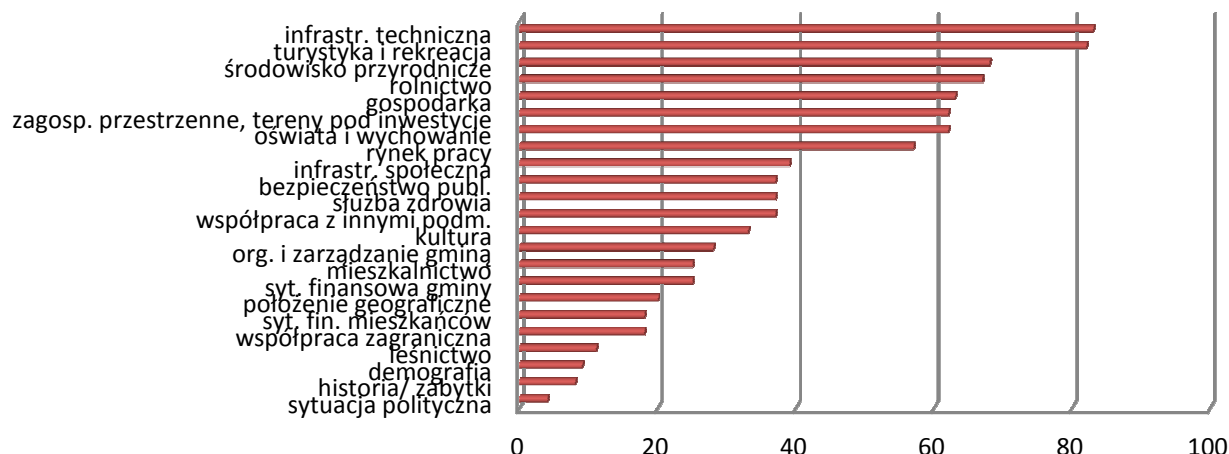
- gminy koncentrują się przede wszystkim na trwałej, nie tymczasowej poprawie jakości życia. Świadczy o tym skupienie się na elementach (infrastruktura, środowisko przyrodnicze), które długofalowo poprawiają poziom życia oraz uważane są za jeden z ważniejszych czynników rozwoju terytorium⁶,
- jednostki dystansują się od działań doraźnych i, co nie jest w pełni możliwe, od łączenia planowania strategicznego z polityką (jako cel wskazało sytuację polityczną niecałe 4% ankietowanych gmin),
- częściej decydują się na pomoc w sposób pośredni. Można powiedzieć, iż wolą przeznaczać fundusze na „stwarzanie warunków” niż na bezpośredni transfer środków. Dlatego też poprawa sytuacji finansowej mieszkańców znalazła się na jednym z ostatnich miejsc. Analogiczna sytuacja występuje np. w przypadku walki z bezrobociem. Najrzadziej jako formę walki obiera się bezpośrednią – finansową – pomoc bezrobotnym, znacznie częściej rozwiązania pośrednie,
- starają się wykorzystać szanse, jakie daje zmiana stylu życia Polaków w ostatnich latach. Stąd na jednym z ważniejszych miejsc plasuje się turystyka (także agroturystyka) i rekreacja, co, biorąc pod uwagę dość atrakcyjne położenie województwa pomorskiego, jest trafnym rozwiązaniem. Dziedziny te, o ile aktualnie mogą nie przynosić zysków, będą zapewne w przyszłości dochodowe,
- biorą pod uwagę również obszary dość zaniedbane szukając szans w ich restrukturyzacji. Takie ukierunkowanie celów podyktowane jest co najmniej dwoma przyczynami: po pierwsze z terenów potocznie zwanych popegeerowskimi wywodzi się największa rzesza bezrobotnych (należy pamiętać, iż obecnie w skład województwa pomorskiego wchodzi część byłego województwa śląskiego borykającego się z problemem bardzo wysokiego bezrobocia oraz upadkiem PGR-ów), a po drugie środkami płynącymi z Unii Europejskiej na modernizację rolnictwa, np. w ramach programu SAPARD,
- pomijają obszary, na które mają niewielki wpływ, np. demografię. Sfera ta podlega raczej rozwiązaniom systemowym, ogólnopolskim. Wpływ gmin jest ograniczony, ale może przejawiać się np. chęcią ograniczenia migracji,
- podobna sytuacja jest z leśnictwem, które przynajmniej częściowo podlega innym uregulowaniom prawnym (np. parki krajobrazowe, rezerwy przyrody)

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

Formuła pytania (otwarte) pozwoliła również na bardziej szczegółowe niż w przypadku pytania zamkniętego określenie najbardziej pożądanых zmian. Kierunki te przedstawiono dla celów pojawiających się w ankietach najczęściej. Odnośnie:

⁶ Por. M. Markowska, *Czynniki rozwoju regionalnego*, (w:) E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2002, s. 23.

Wyk. 2 Częstość występowania obszarów w celach priorytetowych (%)



Źródło: opracowanie własne.

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

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

- dużo obszarów pojawiło się w obu pytaniach np. bezpieczeństwo publiczne, gospodarka, infrastruktura techniczna, kultura, rolnictwo, turystyka (i rekreacja), sytuacja finansowa mieszkańców, zagospodarowanie przestrzenne,
- na uwagę zasługuje fakt, że gminy jako osobny cel wyróżniły MSP, w szczególności zaś poprawę warunków ich rozwoju, aktywizację zawodową mieszkańców w celu zakładania działalności gospodarczych, a także wspieranie w celu zwiększenia rentowności,
- drugim takim obszarem są inwestycje, które, przy narzuconych nazwach obszarów, funkcjonowały ogólnie jako infrastruktura techniczna. Jednak deklarowane działa-

nia gmin daleko wykraczają poza samo uzbrajanie czy dozbrajanie terenów pod przyszłe inwestycje. Opowiadają się za sprzyjaniem, wspieraniem czy pomocą inwestorom. Szukają sposobów na zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej gminy, opowiadają się za aktywnym pozyskiwaniem inwestorów. Porównując omawiane dwie sfery zauważyć można ponadto, iż MSP utożsamiane są często z inwestorami („przedsiębiorcami”) zamieszkałymi na terenie gminy. Sformułowanie zaś „inwestorzy” zarezerwowane jest dla dużych przedsiębiorstw pochodzących z zewnątrz,

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

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

Tab. 1 Cele w strategiach rozwojowych gmin

% wskazań we wszystkich celach	analizowane obszary	% wskazań w celach priorytetowych
86	infrastruktura techniczna	78
67	gospodarka	66
68	środowisko naturalne	54
33	kultura	25
28	zarządzanie gminą	21
29	sytuacja finansowa mieszkańców	36
37	służba zdrowia	24
42	współpraca z otoczeniem	12
62	zagospodarowanie przestrzenne	18
67	rolnictwo	30
57	rynek pracy	26
62	oświata i wychowanie	38
84	turystyka	50
37	bezpieczeństwo publiczne	16
39	infrastruktura społeczna	16

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie otrzymanych wyników wyodrębniono dwa rodzaje celów priorytetowych: uwarunkowanych specyfiką gminy (obieranych tylko w tych jednostkach przestrzennych, w których występują określone uwarunkowania sprzyjające ich realizacji) oraz niezależnych od niej. Do grupy drugiej zaliczono (liczba wskazań powyżej 50%, a różnica wskazań < 15 punktów %): infrastrukturę techniczną, gospodarkę (w tym MSP) oraz środowisko naturalne. W skład celów priorytetowych związanych z sytuacją jednostki przestrzennej (pojawiają się rzadko, ale o ile są wymienione, to jako cele najważniejsze) włączono (liczba wskazań < 40%, różnica wskazań < 15 punktów %): kulturę, zarządzanie gminą, sytuację finansową mieszkańców i służbę zdrowia. Jako cele drugorzędne (liczba wskazań < 30%,

różnica wskazań co najmniej 30 punktów %) określono: współpracę z otoczeniem, zagospodarowanie przestrzenne, rolnictwo oraz rynek pracy. Jeżeli chodzi o pozostałe cztery grupy ciężko jednoznacznie wyrokować na podstawie otrzymanych wyników. Turystykę raczej powinno zaliczyć się do grupy drugiej. Jako cel I rzędu wskazała ją wprawdzie 50% gmin, ale ten rezultat może być podyktowany specyfiką położenia województwa, co zostało już wcześniej zasygnalizowane. Trzy pozostałe obszary: bezpieczeństwo publiczne, infrastrukturę społeczną oraz oświatę i wychowanie trudno precyzyjnie przydzielić, aczkolwiek dane liczbowe sugerują, iż powinny znaleźć się w grupie celów drugorzędnych.

4. Podsumowanie

Patrząc na przedstawione obszary, których dotyczą cele zauważyć można, że gminy angażują się we wszystkie trzy sfery (gospodarczą, społeczną, ekologiczną) będące filarem zrównoważonego rozwoju. Skupiają się na sferach uznanych w literaturze przedmiotu jako najistotniejsze – poprawie jakości życia mieszkańców, gospodarce i środowisku przyrodniczym. Stąd można wyciągnąć wniosek, iż gminy prawidłowo dbają o rozwój lokalny swojego terytorium. Dość powszechnie jednak panuje opinia, iż bolączką strategii rozwoju jednostek przestrzennych nie jest metodyka budowy (np. większość gmin zadeklarowała, że stosowała partycypacyjną – z szerokim udziałem przedstawicieli różnych środowisk – metodę tworzenia strategii) lecz zakres i procedury wdrażania⁷.

Streszczenie

Tematem artykułu są cele strategii rozwojowych gmin województwa pomorskiego. Na podstawie ich analizy określono deklarowane obszary poprawy jakości życia mieszkańców z podziałem na pierwszoplanowe (priorytetowe) i drugorzędne.

Summary

The subject of the article are purposes of development strategies of communes (gminas) in Pomorskie Voivodship. There were defined declared zones of improvement of quality life in communes (gminas) on the basis of analyses of the strategy aims. The purposes were divided into major (also called priority) and minor ones.

⁷ Por. A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów*, (w:) E. Sobczak op. cit., s. 147.