

# **Strategia rozwoju gminy Grażawy do roku 2015**

Toruń-Grażawy 1999-2000

Opracował Zespół:

dr Dariusz Sokołowski

mgr Renata Jaroszewska-Brudnicka

mgr Robert Brudnicki

# SPIS TREŚCI

Część I - Zagadnienia wstępne .....	4
Część II - Założenia ogólne dotyczące strategii rozwoju gminy .....	8
1. Czym jest strategia rozwoju gminy? .....	9
2. Główne cele strategii rozwoju .....	11
3. Założenia metodologiczne .....	13
4. Przebieg prac nad strategią rozwoju .....	15
Część III - Główne sfery strategii gminy .....	23
Część IV - Analiza możliwości rozwoju .....	31
1. Analiza uwarunkowań rozwojowych „SWOT” .....	32
2. Główne problemy rozwoju .....	34
3. Strategiczne dziedziny rozwojowe .....	34
4. Scenariusze rozwoju .....	35
Część V - Misja i cele rozwoju .....	37
Część VI - Środki i instrumenty realizacji głównych celów i zadań .....	44
1. Stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego, konkurencyjność gminy	45
2. Wpływ organów administracji publicznej na procesy lokalnego rozwoju gospodarczego .....	47
2.1. Rola i zadania wojewody .....	47
2.2. Rola i zadania sejmiku samorządowego .....	51
2.3. Rola i zadania samorządu terytorialnego .....	51
2.4. Niektóre pozostałe instrumenty rozwoju gminy .....	56
3. Podsumowanie .....	58
Część VII - Identyfikacja i hierarchizacja podstawowych działań .....	63

# **CZEŚĆ PIERWSZA**

## **ZAGADNIENIA WSTĘPNE**

## WPROWADZENIE

Opracowanie wieloletniego planu rozwoju gminy zainicjowane zostało w formie uchwały przez Radę Gminy Grążawy. W zamyśle władz gminy plan rozwoju powinien stać się społeczną współwłasnością, a realizacja zawartych w treści „Strategii” programów gospodarczych powinna podlegać społecznej kontroli.

Podstawowe motywy, prowadzące do budowy wieloletniej strategii rozwoju były następujące:

- potrzeba identyfikacji najważniejszych szans i barier dalszego rozwoju gminy,
- potrzeba uzyskania powszechnej zgody co do najważniejszych kierunków rozwoju gminy w perspektywie następnych 10-15 lat,
- potrzeba uzgodnienia, które spośród spraw publicznych wymagają najpilniejszego załatwienia,
- potrzeba usprawniania metod zarządzania gminą w celu stałego podnoszenia efektywności wykorzystania zasobów finansowych budżetu gminy,
- potrzeba zbudowania płaszczyzny porozumienia i współpracy pomiędzy społeczeństwem, sektorem gospodarczym i sektorem administracji publicznej.

Rada Gminy Grążawy przyjęła, że „Strategia rozwoju gminy Grążawy” powinna być rezultatem porozumienia kluczowych grup społecznych tworzących lokalną wspólnotę samorządową. Dlatego też w procesie strategicznego planowania rozwoju gminy uwzględniono szeroki współdział społeczeństwa. Powołano Radę Programową Budowy Strategii Gminy, w której skład weszli przedstawiciele władz samorządowych, z Wójtem Gminy Grążawy na czele, fachowcy reprezentujący określone dziedziny życia (finanse, infrastrukturę itp.), a także osoby cieszące się powszechnym autorytetem oraz posiadające wpływ na kształtowanie oblicza gminy - wynikający z uprawnień decyzyjnych tych osób, związanych z pełnionymi funkcjami. Zadaniem Rady było sformułowanie postulatów dotyczących pożądanego kierunku dalszego rozwoju gminy, wypracowanie celów strategicznych oraz koordynacja prac nad strategią. Utworzono też zespoły problemowe, które zajęły się kolejnymi etapami

uszczegóławiania wypracowanych celów rozwoju wraz z konstruowaniem programów gospodarczych.

Do współdziałania w pracach nad opracowaniem „Strategii” zaproszono reprezentatywnych członków lokalnej społeczności - osoby kompetentne i doświadczone w rozwiązywaniu spraw miejscowych oraz zaangażowane i zainteresowane wszechstronnym rozwojem gminy Grażawy. Byli wśród nich przedstawiciele poszczególnych sołectw gminy.

Opracowany wstępnie wariant strategii był konsultowany ze społeczeństwem. Każdy członek społeczności lokalnej miał możliwość zapoznania się z tekstem i zaproponowania ewentualnych poprawek, które ostatecznie zostały przedyskutowane, a następnie przedstawione na forum Rady Programowej Budowy Strategii. Niektóre z nich wprowadzono do ostatecznego wariantu „Strategii”.

## ZADANIA I ZASADY PRACY

Podstawowym zadaniem Rady Programowej Budowy Strategii Rozwoju Gminy było:

- zaopiniowanie diagnozy stanu gminy i analizy SWOT oraz uwarunkowań rozwojowych,
- określenie strategicznych dziedzin rozwojowych,
- sformułowanie wizji rozwoju gminy oraz strategicznych celów rozwoju,
- nadzór nad pracami zespołów problemowych,
- przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Do zadań zespołów problemowych należało przede wszystkim:

- określenie kluczowych problemów rozwojowych gminy,
- określenie celów pośrednich i operacyjnych,
- skonstruowanie programów realizacyjnych.

Prace nad strategią rozwoju przebiegały w powtarzającym się cyklu, na który składała się praca indywidualna, praca w zespołach roboczych oraz praca na sesjach plenarnych.

Na etapie pracy indywidualnej osoby uczestniczące w pracach nad „Strategią” zapoznawały się z materiałami informacyjnymi dotyczącymi stanu gminy oraz uwarunkowań jej rozwoju, następnie dokonywały oceny sytuacji gminy i na podstawie własnych przemyśleń formułowały wnioski. Na spotkaniach zespołów roboczych formułowano założenia dotyczące pożądanego kierunku rozwoju gminy oraz uszczegóławiano wypracowane cele rozwoju. Decyzje podejmowano stosując zasadę konsensusu.

Spotkania na sesjach plenarnych stanowiły podsumowanie ustaleń wypracowanych indywidualnie i zespołowo na wcześniejszych etapach prac. Na sesjach plenarnych formułowano ostateczne opinie i uzgadniano ostateczne decyzje, które zostały zapisane w ostatecznej wersji „Strategii”.

# **CZEŚĆ DRUGA**

## **ZAŁOŻENIA OGÓLNE DOTYCZĄCE STRATEGII ROZWOJU GMINY**



## 1. CZYM JEST STRATEGIA ROZWOJU GMINY?

Jedną z zasadniczych zmian ustrojowych wprowadzonych w Polsce na przełomie lat 80. i 90. był odwrót od centralnego planowania. Przejawem tej zmiany była odbudowa struktur samorządu terytorialnego, polegająca na utworzeniu samorządnych gmin. Posiadają one osobowość prawną, uprawnienia pozwalające na kierowanie swoimi sprawami, a także własne źródła dochodów.

Niektóre uprawnienia ze szczybla władzy centralnej zostały stopniowo (w latach 90.) przeniesione na szczebel samorządu terytorialnego. W rezultacie tego znaczna część odpowiedzialności za jakość i warunki życia społeczności lokalnych spoczęła w rękach rad i zarządów gmin. Pojawiła się praktycznie nieznaną w warunkach centralnego sterowania gospodarką potrzeba efektywnego i kreatywnego zarządzania zasobami gminy, w celu podnoszenia jakości życia mieszkańców poprzez możliwie jak najlepsze zaspokajanie ich potrzeb zbiorowych oraz stwarzanie warunków do wszechstronnego rozwoju indywidualnego.

Prawidłowe zarządzanie gminą wymaga odpowiedniej kolejności postępowania, a także staranności i konsekwencji. Budżet gminy powinien uwzględniać treść podjętych decyzji o charakterze strategicznym i operacyjnym. Umiejętne stosowanie zasad zarządzania powinno przynosić wymierne efekty w postaci sprawnej realizacji zamierzonych przedsięwzięć oraz oszczędności będących konsekwencją racjonalnego gospodarowania zasobami i finansami gminy.

Władze lokalne powinny podejmować działania na rzecz rozwoju gminy o oparciu o określoną strategię, która wybiega naprzód na kilka lub kilkanaście lat. **Brak strategii rozwoju ogranicza wszelkie poczynania władz lokalnych do okresu jednej kadencji lub nawet krócej.** Często podejmuje się działania pod presją chwili lub nacisków określonych grup interesów. Rozsądne i odważne planowanie, rozumiane jako organizowanie przyszłego działania, jest zatem bardzo pożądane. Ponieważ inwestowanie na rzecz przyszłości jest jednym z najważniejszych zadań gminy, wyłania się potrzeba opracowania realistycznego programu rozwoju.

Ogólnie rzecz ujmując, strategia to wyznaczanie celów działania oraz metod ich osiągnięcia. Jest to po prostu racjonalne planowanie, które jest koniecznością w życiu prywatnym, w gospodarce i działalności publicznej. Zarządzanie strategiczne w sektorze administracji publicznej jest niezbędne przede wszystkim ze względu na potrzebę podnoszenia efektywności gospodarowania funduszami publicznymi i podnoszenie jakości usług świadczonych na rzecz społeczeństwa.

Strategia rozwoju gminy to plan jej wieloletniego rozwoju określony w perspektywie około 10-15 lat. **Struktura strategii rozwoju gminy** złożona jest z następujących podstawowych elementów: **misji rozwoju, celów do realizacji**, w podziale na: **strategiczne, pośrednie i operacyjne** oraz konkretnych projektów i **programów działania**, które są uszczegółowieniem wytyczonych celów. Schemat strategii rozwoju i grupy osób formułujących cele poszczególnych rzędów przedstawia się następująco:

- **misja** - formułowana przez Radę Programową Budowy Strategii przy współudziale (konsultacji) mieszkańców,
- **cele strategiczne** - formułowane przez Radę Programową Budowy Strategii przy współudziale zespołów problemowych i konsultacji mieszkańców,
- **cele pośrednie** - formułowane przez zespoły problemowe,
- **cele operacyjne (zadania)** - formułowane przez zespoły problemowe (cele te dotyczą krótkiego czasu, na ogół 1 roku),
- **projekty i programy** - formułowane przez zespoły problemowe; projekty są gotowymi do realizacji planami działań z określonymi: odpowiedzialnością (osoby, instytucje, jednostki organizacyjne), terminami (harmonogramy ramowe), kosztami i źródłami finansowania oraz narzędziami zarządzania i nadzoru, programy ustala się w celu koordynacji większej liczby działań (projektów).

Misja określa podstawowe kierunki rozwoju gminy i kształtuje jej wizerunek na zewnątrz. Jest ona informacją przede wszystkim dla: 1) mieszkańców gminy i podmiotów gospodarczych działających na jej terenie, 2) potencjalnych inwestorów zewnętrznych, 3) pozostałych elementów otoczenia w skali powiatowej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej.

Zasadniczą treścią strategii rozwoju jest wyznaczenie zbioru gminnych programów (projektów) gospodarczych, które w fazie wdrażania (na poziomie zarządzania) przyjmują postać opracowań projektowych i realizacyjnych, na ogół w formie rocznych i wieloletnich programów inwestycyjnych.

Prowadzenie racjonalnej polityki inwestycyjnej gminy wymaga starannego zarządzania finansami gminy i polega między innymi na: 1) bieżącym prowadzeniu analiz sprawności funkcjonowania poszczególnych części budżetu gminy oraz 2) prognozowaniu dochodów i wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowania inwestycji oraz spłat zobowiązań z tego tytułu.

W strategii rozwoju gminy dokonuje się pierwotnej hierarchizacji najważniejszych zadań inwestycyjnych, których realizacja ma kluczowe znaczenie dla wszechstronnego rozwoju lokalnego. Realizacja strategii obejmuje także niektóre przedsięwzięcia poza sferą działalności inwestycyjnej gminy. Wszystkie działania wynikające z realizacji strategii rozwoju i zmierzające do podnoszenia standardu życia społeczności lokalnej wymaga rzetelnej wiedzy oraz umiejętnego stosowania metod i narzędzi z zakresu zarządzania w procesie podejmowania i wdrażania decyzji na wszystkich szczeblach zarządzania gminą. Ludzkie, majątkowe i organizacyjne zasoby, którymi dysponuje gmina, muszą być wykorzystywane ze szczególną starannością, ponieważ stanowią one własność publiczną. Decyzje i czynności podejmowane na wszystkich poziomach zarządzania powinny tworzyć zintegrowany system działań efektywnie wykorzystujący wszystkie dostępne zasoby. Powinien on prowadzić do ciągłego podnoszenia jakości życia społeczności lokalnej.

## 2. GŁÓWNE CELE STRATEGII ROZWOJU

W procesie planowania, jakim jest strategia rozwoju gminy, ważną rolę odgrywają:

- mieszkańcy i samorząd,
- administracja i organizacje lokalne,
- współpracujący między sobą partnerzy,

- postawienie prawidłowej diagnozy w oparciu o analizę słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT),
- trafność podejmowanych decyzji,
- sprawna organizacja działań,
- czas,
- umiejętność zarządzania i wdrażania planów,
- skuteczny mechanizm kontroli zachodzących zmian,
- szybkość (i trafność) reakcji na zmieniające się warunki zewnętrzne,
- konkurencja i możliwości współpracy.

Strategia rozwoju gminy jest między innymi szansą na:

- rozwiązanie licznych problemów,
- uporządkowanie działań i usprawnienie zarządzania,
- współpracę z innymi gminami,
- efektywne gospodarowanie zasobami (ludzkimi, naturalnymi, infrastrukturą itp.),
- lepsze zarządzanie budżetem,
- zwiększenie możliwości zdobywania środków zewnętrznych.

Do jej podstawowych celów należą natomiast:

- identyfikacja problemów,
- znalezienie ludzi aktywnych, miejscowych liderów,
- tworzenie nowych lokalnych organizacji wspierających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (szkolenia, promocja itp.)
- tworzenie odpowiedniego środowiska dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- rozwój lokalnej gospodarki,
- tworzenie nowych lokalnych instytucji finansowych na wsi.

### 3. ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

Program rozwoju lokalnego powinien uwzględniać tendencje i przewidywane zmiany, które pojawią się w miarę upływu czasu oraz zmiany w otoczeniu gminy. Powinien on także pełnić funkcje umożliwiające sterowanie rozwojem lokalnym, przede wszystkim chodzi o:

- funkcję regulacyjną, zawierającą między innymi stanowisko władz samorządowych wobec gospodarki podporządkowanej tym władzom,
- funkcję stymulującą rozwój lokalny poprzez kształtowanie środowiska przedsiębiorczości oraz realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej,
- funkcję promocyjno-informacyjną, obejmującą marketing jednostki terytorialnej,
- funkcję kontrolno-koordynacyjną.

Opracowanie planu strategicznego wino uwzględniać następujące założenia metodologiczne:

- plan strategiczny powinien dokładnie oddzielać od siebie cele, których podejmowanie i realizacja jest możliwa w ramach kompetencji ustawowych i upoważnień władz lokalnych od celów, których rozpatrywanie i wprowadzanie wymaga działań podejmowanych w skali ogólnokrajowej i regionalnej;
- cele strategiczne planu powinny być podporządkowane szeroko pojętej jakości życia w gminie - takie ukierunkowanie rozwoju jest jednym z warunków sprawnego funkcjonowania gminy;
- realizacja planu strategicznego wymaga istnienia spójnego i przejrzystego układu władzy w gminie i jednostkach wyższego szczebla; sytuacja taka minimalizuje nakładanie się kompetencji i pozwala na skuteczny arbitraż w sytuacjach występowania sprzeczności interesów i konfliktów.

Program rozwoju powinien wybiegać wprzód na około 10-15 lat. W odpowiednio długiej perspektywie wzrastają szanse na realizację postawionych zadań oraz wypracowanie trwałych podstaw rozwoju. Tak długi okres uniemożliwia

precyzyjne określenie pewnych zjawisk i działań, co ma taki sens, że planowanie strategiczne jest procesem dynamicznym, w którym powinniśmy mieć możliwość wprowadzania korekt, a nawet dokonywania większych zmian. Strategia rozwoju musi być zatem elastyczna, pozwalająca na dostosowywanie się do zmiany warunków.

Niezależnie od tego program powinien zawierać krótko- i długoterminowe cele strategiczne. Wskazana jest jego aktualizacja raz w roku przez samych mieszkańców. W trakcie spotkań mieszkańcy powinni ocenić realizację programu, przede wszystkim odpowiedzieć na pytania: co się udało zrobić?, czego się nie udało?, dlaczego?, jakie zmiany należy wprowadzić?, które z nich są pilne, a z którymi można poczekać?. Wskazany jest umiarkowany krytycyzm i analiza popełnionych błędów. Spotkania takie wpływają na integrację społeczności poprzez wytworzenie poczucia współodpowiedzialności za losy swojej gminy. Ma to kapitalne znaczenie dla demokratyzacji życia na szczeblu lokalnym.

Mieszkańcy nie powinni opierać własnych planów na finansowaniu z zewnątrz. Trzeba się raczej nastawić na tworzenie własnych, lokalnych organizacji typu centrów i agencji rozwoju, fundacji itp. Należy też przestrzec przed lekceważeniem lokalnych konfliktów oraz łączeniem strategii rozwoju z polityką.

Do prac na strategią rozwoju zaproszono wszystkich tzw. aktorów lokalnych, w tym m.in. wójta, członków Rady Gminy, przedstawicieli komitetów społecznych, osoby odpowiedzialne w gminie za realizację najważniejszych działań (np. główną księgową, pracowników wydziału infrastruktury itp.), miejscowych przedsiębiorców oraz wszystkich innych zainteresowanych mieszkańców gminy.

Strategia powinna się kończyć:

- powołaniem organizacji lokalnej odpowiedzialnej za realizację strategii,
- wyborem osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań,
- hierarchizacją celów,
- wyborem rozwiązań i wskazaniem sposobów ich realizacji,
- wykonaniem wstępnego biznes planu dla zaproponowanych projektów inwestycji.

## 4. PRZEBIEG PRAC NAD STRATEGIĄ ROZWOJU

Opracowywanie strategii rozwoju realizowano w kilku etapach:

### **Etap 1 - Diagnoza stanu istniejącego**

Oceny sytuacji dokonano między innymi w oparciu o kryterium porównawcze, polegające na odniesieniu realiów gminy do innych gmin powiatu, a także powiatu jako całości, regionu, a niekiedy (tam gdzie to wskazane) - całego kraju; wymienione jednostki traktowano jako układy odniesienia, pozwalające stwierdzić, czy sytuacja gminy jest gorsza, czy lepsza od innych.

### **Etap 2 - Analiza możliwości rozwoju**

Możliwości rozwoju każdej gminy zależą od:

- ⇒ uwarunkowań wewnętrznych, tkwiących w gminie oraz
- ⇒ uwarunkowań zewnętrznych, tkwiących w jej otoczeniu.

Podstawowe znaczenie ma grupowanie czynników na te, które na możliwości rozwoju gminy wywierają wpływ:

- ⇒ pozytywny
- ⇒ negatywny.

Wymienione kategorie tworzą cztery możliwe kombinacje czynników oddziałujących na możliwości rozwoju gminy:

- ⇒ atuty (oddziaływania wewnętrzne pozytywne),
- ⇒ słabości (oddziaływania wewnętrzne negatywne),
- ⇒ szanse (oddziaływania zewnętrzne pozytywne),
- ⇒ zagrożenia (oddziaływania zewnętrzne negatywne).

## Otoczenie gminy.

W każdej sytuacji należy pamiętać o otoczeniu gminy i odpowiednio modyfikować (w realnych i sensownych granicach) działania. Zadaniem władz gminy powinno być monitorowanie zmian zachodzących w otoczeniu gminy aby:

⇒ optymalnie wykorzystać szanse, które się w nim pojawiają oraz

⇒ zminimalizować tkwiące w nim zagrożenia.

Otoczenie gminy można zdefiniować jako ogół zewnętrznych warunków jej funkcjonowania w określonym systemie społecznym, gospodarczym, prawnym, politycznym i terytorialnym. Otoczenie silnie wpływa na warunki funkcjonowania i rozwoju gminy, przy czym ta nie ma większego wpływu na swoje otoczenie i warunki, jakie ono generuje. Można je podzielić na:

- ⇒ **otoczenie makroekonomiczne**, związane ze stanem gospodarki kraju (wzrost PKB, inflacja, stopy procentowe w bankach, kursy wymiany walut itp.); wzrost ekonomiczny kraju powoduje wzrost popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego, zwiększając szanse na rozwój gminy,
- ⇒ **otoczenie demograficzne**, na które składa się struktura wieku i płci oraz wykształcenia i zatrudnienia, przyrost naturalny, migracje itp. (w skali większej niż gminna); cechy demograficzne warunkują popyt na określone dobra i usługi, modyfikują rynek pracy, formy wykorzystania terenu itp.
- ⇒ **otoczenie społeczne**, tworzone przez poziom dochodów i warunki życia ludności, zmiany stylu życia, zmiany preferencji konsumpcyjnych; wzrost poziomu dochodów i poprawa warunków życia zwiększa przede wszystkim popyt konsumpcyjny, prowadząc do wzrostu gospodarczego i poprawy szans gminy na rozwój,
- ⇒ **otoczenie polityczne i prawne**; sytuacja polityczna i system prawny wpływają na przekształcenia struktur organizacyjnych państwa i gospodarki, a rozwiązania legislacyjne tworzą ramy funkcjonowania dla gminy i podmiotów działających na jej terenie,
- ⇒ **otoczenie terytorialne** (sąsiednie gminy, powiat, województwo, kraj); zależą od niego powiązania ekonomiczne i społeczne, realizacja potrzeb w zakresie dóbr



wyższego rzędu, kooperacja z innymi jednostkami terytorialnymi, zanieczyszczenie środowiska naturalnego itp; należy też uwzględnić podział kompetencji między gminą, a jednostkami administracji państwowej i samorządowej wyższego rzędu.

### **Główne problemy rozwoju.**

Jednym z rezultatów analizy SWOT jest identyfikacja słabych stron gminy. Umożliwia ona określenie katalogu głównych problemów dalszego rozwoju gminy. Mogą one wynikać ze stanu infrastruktury technicznej lub społecznej, złego funkcjonowania niektórych instytucji, stanu środowiska naturalnego, struktury funkcjonalno-przestrzennej, poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego itp. Niesprawność różnego rodzaju instytucji lub urzędów powoduje powstawanie napięć i konfliktów, a nawet barier uciążliwych dla społeczeństwa i podmiotów gospodarczych.

Usunięcie tych uciążliwości wymaga podjęcia określonych działań zmierzających do ich likwidacji lub przynajmniej ograniczenia. Rezultatem tych działań będzie:

- osłabienie napięć społecznych,
- poprawa jakości życia mieszkańców,
- sprawniejsze funkcjonowanie gminy i podmiotów gospodarczych działających na jej terenie

oraz

- pełniejsze wykorzystanie walorów gminy.

Poza określeniem katalogu głównych problemów (potrzeb niezaspokojonych obecnie), wskazane jest też uwzględnienie ewentualnych przyszłych potrzeb rozwojowych, które wynikają z konieczności coraz pełniejszego zaspokajania potrzeb lokalnej gospodarki i mieszkańców, a mogą się pojawić w niedalekiej przyszłości.

### **Strategiczne kierunki (dziedziny) rozwojowe.**

Kolejnym elementem ważnym dla budowanej strategii rozwoju jest identyfikacja kierunków perspektywicznych, tj. takich dziedzin produkcji i usług,

których rozwój na terenie gminy będzie dla niej korzystny. Analizę należy przeprowadzić z uwzględnieniem między innymi:

- zbieżności oczekiwań potencjalnych inwestorów z ofertą gminy,
- istniejących tradycji lub innego rodzaju szczególnych predyspozycji gminy w danej dziedzinie,
- wpływu inwestycji na stan środowiska naturalnego,
- zgodności z oczekiwaniami społecznymi (rozwój danej dziedziny nie może prowadzić do konfliktów społecznych),
- potrzeb terenowych,
- potrzeb w zakresie infrastruktury,
- możliwości zbytu,
- możliwości zatrudnienia,
- możliwości zaopatrzenia w surowce,
- perspektyw rozwoju danej dziedziny.

#### Scenariusze rozwoju.

Ważnym elementem racjonalnego działania władz samorządowych jest przewidywanie przyszłości gminy, a przynajmniej wnioskowanie o kierunkach możliwych zmian pod wpływem zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Prognozowanie jest działaniem nie tylko trudnym, ale też ryzykownym, z powodu nieprzewidywalności wielu czynników oddziałujących na gminę. Wystarczy wystąpienie jednego niemożliwego do odpowiednio wczesnego przewidzenia czynnika o dużej sile oddziaływania (np. klęska żywiołowa, gwałtowny spadek popytu lub cen na określone produkty wytwarzane w gminie w rezultacie pogorszenia się koniunktury międzynarodowej itp.) by wcześniejsze prognozy całkowicie straciły aktualność. W tej sytuacji wydaje się wskazane określenie dwóch scenariuszy rozwoju o charakterze brzegowym: optymistycznego (lub docelowego) i pesymistycznego. Weryfikacja modeli przez rzeczywistość spowoduje, że prawdziwy scenariusz rozwoju będzie się zawierał w polu wyznaczonym przez te dwa skrajne warianty.

### **Etap 3 - Misja i cele rozwoju**

Misja rozwoju jest syntetycznie ujętą deklaracją intencji władz samorządowych co do kierunków przyszłego rozwoju gminy. Powinna ona być oparta na gruntownej analizie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych (własnych zasobów i możliwości rozwoju oraz wpływie otoczenia), a także na potrzebach, oczekiwaniach i aspiracjach mieszkańców i innych podmiotów działających na terenie gminy.

Określenie misji i celów gminy odbywa się stopniowo, na drodze coraz większego uszczegóławiania.

1. misja rozwoju gminy wyraża intencje władz samorządowych co do kierunków i priorytetów dalszego rozwoju gminy,
2. strategiczne cele główne są konkretyzacją misji rozwoju,
3. cele pośrednie stanowią rozwinięcie strategicznych celów głównych,
4. cele operacyjne (zadania realizacyjne) są przyporządkowane poszczególnym celom pośrednim,
5. programy i projekty.

Grupy osób formułujących cele poszczególnych rzędów przedstawiono już wcześniej - w rozdziale 3.1.

### **Etap 4 - Sformułowanie wariantów strategii oraz wybór strategii optymalnej**

Z uwagi na złożoność problemów występujących w gminie i jej otoczeniu, wskazane jest rozpatrzenie różnych wariantów kierunków rozwoju. Wybór optymalnego wariantu strategii powinien być rezultatem między innymi analizy skutków, jakie może wywołać wybranie określonej drogi rozwoju oraz konsultacji społecznych.

Możliwe jest sformułowanie wariantu zachowawczego, umiarkowanego lub ofensywnego rozwoju. Najmniej prawdopodobne jest natomiast wybranie strategii defensywnej, zakładającej recesję gospodarczą, pogorszenie się warunków życia mieszkańców i degradację środowiska naturalnego. Stanowi ona raczej wyłącznie

teoretyczną alternatywę. **Wariant zachowawczy** strategii wiąże się z dążeniem władz do utrzymania aktualnego poziomu rozwoju i równoczesnym poszukiwaniu szans rozwoju poza gminą. **Wariant umiarkowanego rozwoju** polega na oparciu się na własnych siłach i zasobach przy jednoczesnym unikaniu (lub przynajmniej minimalizowaniu) zagrożeń zewnętrznych. **Wariant ofensywnego rozwoju** wykorzystuje umiejętnie siły i zasoby wewnętrzne oraz szanse tkwiące poza gminą, dostosowując się elastycznie do zmieniających się warunków otoczenia.

Możliwe jest łączenie dwóch lub więcej wariantów strategii - różnych dla poszczególnych dziedzin lub różnych dla poszczególnych okresów. W związku z tym możliwy jest **wariant rozwoju zrównoważonego**, kiedy poszczególne dziedziny rozwijają się równomiernie oraz **wariant rozwoju spolaryzowanego**, kiedy wybrane (uznane za szczególnie ważne) dziedziny rozwijają się szybciej od innych, przynajmniej w okresie początkowym.

Ocena przydatności poszczególnych wariantów strategii rozwoju i wybór strategii optymalnej powinny się opierać przede wszystkim na:

- kryterium optymalnego wykorzystania możliwości rozwojowych gminy,
- kryterium perspektywiczności poszczególnych dziedzin działalności promowanych w strategii, uwzględniające między innymi wielkość popytu na wytwarzane w gminie dobra i usługi,
- kryterium realności (możliwości wykonania) programów i projektów strategii, z uwzględnieniem przede wszystkim możliwości zapewnienia wystarczających środków finansowych na ich realizację,
- kryterium ryzykowności, które uwzględnia poziom ryzyka dopuszczalnego z punktu widzenia sytuacji finansowej i kadrowej gminy,
- kryterium efektywności,
- kryterium dopuszczalności z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniego poziomu życia mieszkańców,
- kryterium uwzględniające funkcję strategii jako stymulatora aktywności mieszkańców, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych.

Wybór optymalnego wariantu strategii rozwoju powinien zostać zatwierdzony w formie uchwały przez Radę Gminy.

## **Etap 5 - Sformułowanie programów realizacyjnych**

Zatwierdzona przez Radę Gminy strategia rozwoju jest podstawą do opracowania programów (i ewentualnie projektów) szczegółowych, realizujących poszczególne zadania. Programy powinny uwzględniać następujące punkty:

- uzasadnienie potrzeby realizacji programu i ewentualnie potraktowania go jako priorytetowy,
- efekty oczekiwane w wyniku realizacji programu,
- wyznaczenie osób, instytucji lub jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację programu oraz podmiotów współpracujących,
- określenie narzędzi zarządzania i nadzoru oraz wyznaczenie osób, instytucji lub jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie i nadzór,
- terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji programu (harmonogramy ramowe) oraz podział na etapy realizacyjne,
- koszty realizacji programu,
- źródła finansowania.

Dodatkowo wskazane jest uwzględnienie czynników mogących hamować lub przeszkodzić w realizacji programu, a także określenie skutków, jakie może wywołać jego niezrealizowanie.

Ze względu na czas trwania można wyróżnić programy (plany) rozwoju:

- średniokresowe

oraz

- roczne.

Średniokresowy program rozwoju jest zbiorem zadań przewidzianych do realizacji w okresie czterech lub pięciu lat. Należy go corocznie uzupełniać w taki sposób, by miał on charakter planu kroczącego, zawsze wybiegającego na określoną liczbę lat w przód. Program na każdy rok następny, nie objęty dotychczasowym

planem, powinien być opracowywany każdorazowo przed upływem roku budżetowego. Dzięki konstrukcji kroczącej, władze gminy zawsze dysponują cztero- pięcioletnim programem rozwoju.

**Roczny program rozwoju** jest zbiorem zadań przewidzianych do realizacji w ciągu jednego roku. Mieści się on w ramach programu średniookresowego.

Średniookresowe i roczne programy rozwoju są podstawą do planowania wydatków budżetowych gminy.

# **CZEŚĆ TRZECIA**

## **GLÓWNE SFERY STRATEGII GMINY**

Wyróżnić można trzy główne cele rozwoju i restrukturyzacji gospodarki lokalnej.

Pierwszy z nich to zmiana proporcji w strukturze gospodarki poprzez rozbudowę funkcji produkcyjnych i usługowych, w tym obsługi rolnictwa i przetwórstwa rolnego kosztem tych funkcji które nie zapewniają produktów konkurencyjnych na rynku krajowym i zagranicznym (przede wszystkim rolnictwa w obecnej - niskotowarowej - formie). Istotne są tu następujące kierunki przebudowy:

- wybór strategicznych dziedzin rozwojowych, które należy rozbudowywać w pierwszej kolejności, ponieważ zainwestowane tam nakłady przyniosą relatywnie największy zysk i pomogą uruchomić inne dziedziny gospodarki,
- wykorzystanie walorów położenia, środowiska i zagospodarowania,
- przekształcanie strukturalne i przestrzenne rolnictwa.

Drugim celem jest pobudzenie rozwoju lokalnego poprzez wykorzystanie wewnętrznych zasobów, przyciągnięcie nowych rodzajów działalności, zwiększenie zdolności adaptacyjnych. Strategia rozwoju lokalnego powinna być ukierunkowana na:

- tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, które uwzględniają jednak specyficzne kwalifikacje danej społeczności lokalnej oraz jej potrzeby i preferencje,
- uzyskanie lokalnej stabilności gospodarczej,
- stworzenie zróżnicowanej bazy gospodarczej gminy, odpornej na zakłócenia i kryzysy w poszczególnych sektorach lub działach gospodarki.

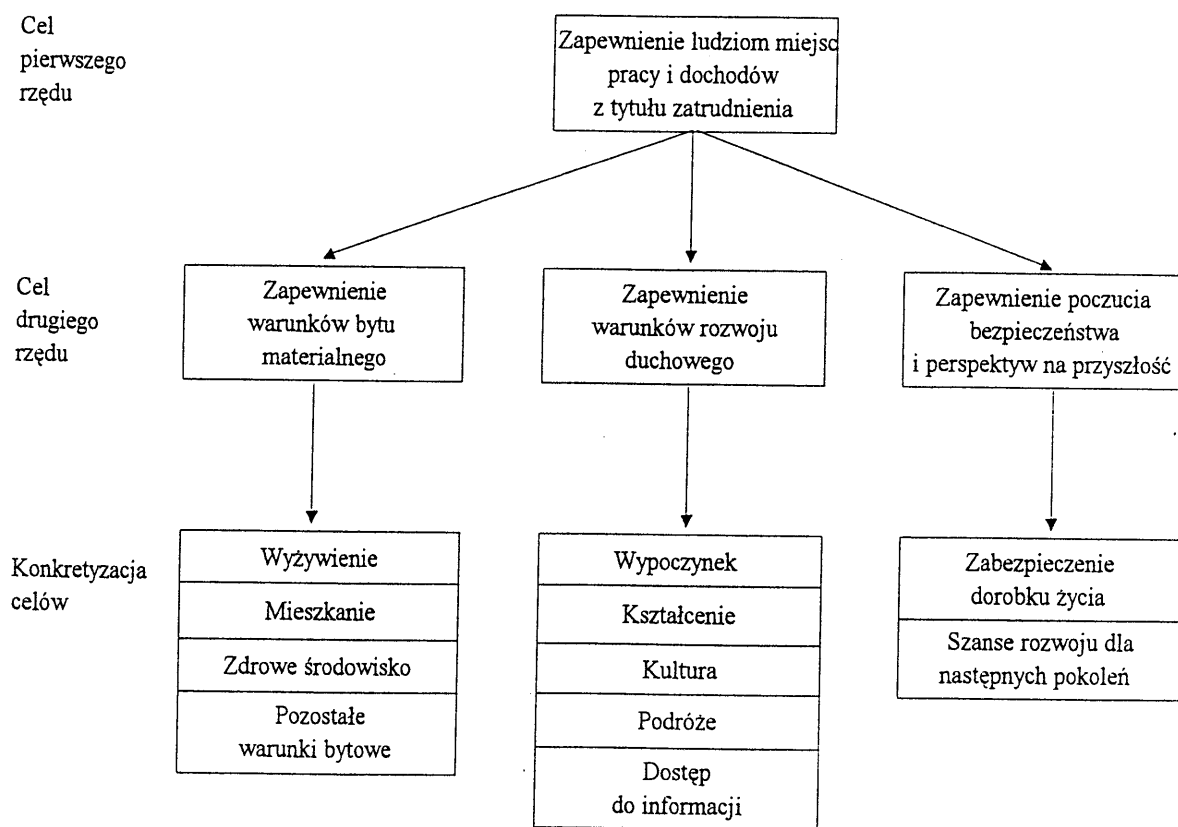
Rezultatem powinno być zmniejszenie bezrobocia oraz wzrost dochodów ludności oraz gminy.

Trzeci cel, związany ściśle z poprzednimi to poprawa racjonalności gospodarowania terenami, energią i zasobami środowiska naturalnego, pozwalająca na efektywniejsze wykorzystanie lokalnych i regionalnych czynników rozwoju.



W strategii rozwoju lokalnego należy uwzględnić wielorakość celów, którym ten rozwój ma służyć. Celem podstawowym jest zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów z tytułu zatrudnienia pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia. Na wyżej wymieniony cel podstawowy składają się trzy cele cząstkowe (zob. rycina):

- 1) zapewnienie warunków bytu materialnego,
- 2) zapewnienie warunków rozwoju duchowego,
- 3) zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość.



Drzewo celów rozwoju lokalnego

Źródło: L. Wojtasiewicz - Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego [w:] Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna, red. J. Parysek, Poznań 1996.

Przekładając założenia teoretyczne na konkretną sytuację i potrzeby gminy, należy zwrócić szczególną uwagę na następujące sfery życia i gospodarki:

## 1. Sfera społeczna

Istotny problem stanowi bezrobocie na terenie gminy. W celu przeciwdziałania temu niepożądanemu zjawisku konieczne jest tworzenie nowych miejsc pracy oraz miejsc przekwalifikowywania zawodowego, wspieranie inicjatywności oraz - w umiarkowanym zakresie - prowadzenie robót publicznych i prac interwencyjnych. Włączenie się organów samorządowych do rozwiązywania problemów bezrobocia wymagać będzie przede wszystkim pełnego wykorzystania obowiązujących instrumentów ekonomiczno-finansowych.

Podstawowym czynnikiem mającym wpływ na rozwiązywanie problemów bezrobocia na lokalnych rynkach pracy jest rozwój działalności gospodarczej. Istotne znaczenie mają tu inicjatywy samorządu lokalnego w formie podejmowania zadań publicznych i stosowania instrumentów aktywizujących lokalną gospodarkę.

Potencjalnymi instrumentami bezpośredniego oddziaływania są w tej sferze inwestycje infrastrukturalne umożliwiające powstawanie nowych miejsc pracy, tworzenie infrastruktury instytucjonalnej sprzyjającej podejmowaniu inicjatyw lokalnych oraz szkolnictwo, w tym przekwalifikowywanie bezrobotnych, oddziaływanie na zmiany w kierunkach kształcenia młodzieży w miejscowych szkołach.

Należy mieć świadomość ograniczeń, jakie występują w toku podejmowania wspomnianych działań. Wynikają one przede wszystkim z bariery finansowej oraz z ustawowych ograniczeń działalności samorządów lokalnych.

Drugim ważnym elementem należącym do obszaru społecznego jest osłona ludności najuboższej, w ramach której należy uwzględnić różne formy pomocy społecznej, opiekę zdrowotną i zapewnienie mieszkania.

Trzecim elementem obszaru społecznego jest gminna oświata i służba zdrowia. Niezbędne jest podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia efektywności działania poszczególnych jednostek organizacyjnych.

W sferze gospodarki mieszkaniowej - konieczne jest dążenie do jej pełnego urynkowania. Ważną rolę mogą odegrać ułatwienia w pozyskiwaniu terenów pod budownictwo, przyspieszenie procedury otrzymywania pozwoleń na budowę oraz efektywniejsze wykorzystywanie terenów zainwestowanych.

## 2. Sfera rolnictwa

W polityce rolnej istnieje potrzeba uwzględnienia działań mających na celu racjonalne wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej, promocję produkcji zdrowej żywności, rozwój obsługi rolnictwa, przetwórstwa, przechowalnictwa i zbytu płodów rolnych. Istotne jest też podnoszenie kwalifikacji osób pracujących w rolnictwie.

Racjonalne wykorzystywanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej wiąże się ze zmianami struktury agrarnej - powinna zostać utrzymana tendencja do wzrostu przeciętnej wielkości gospodarstw - prowadząca do tworzenia wysoko towarowych gospodarstw farmerskich i wyspecjalizowanych.

Promocja zdrowej żywności może odbywać się poprzez tworzenie gospodarstw doświadczalnych, doradztwo zawodowe, specjalne usługi i kredyty oraz organizację kontroli skupu i zbytu.

Innym elementem polityki rolnej może stać się rozwijanie agroturystyki wykorzystującej walory środowiska przyrodniczego i kulturowego. Służyć temu powinno wykorzystanie własnych domów rolników (wymagany jest pewien minimalny standard), adaptacja atrakcyjnych a nie używanych pomieszczeń gospodarczych (stare spichrze, stodoły, młyny), a w dalszej perspektywie budowa niewielkich prywatnych pensjonatów.

Działania w zakresie obsługi produkcji uzupełniającej i podnoszenie kwalifikacji powinny wzmocnić ekonomicznie rolnictwo oraz umożliwić wykorzystanie istniejącego potencjału. Realizacja tych celów w znacznej mierze zależy od aktywności, przedsiębiorczości i finansowego zaangażowania miejscowej ludności.

### **3. Sfera przedsiębiorczości**

Zadaniem władz lokalnych jest podejmowanie działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości i stosowanie instrumentów uwzględniających specyfikę danego obszaru, ukierunkowanych na konkretne grupy podmiotów gospodarczych. Cele te zawierają się w większej grupie celów społecznych, takich jak tworzenie nowych miejsc pracy i utrzymywanie dotychczasowych, a także przyciąganie biznesu z zewnątrz oraz tworzenie wizerunku gminy sprzyjającego przedsiębiorczości.

Można tu stosować rozmaite narzędzia wspierania przedsiębiorczości, między innymi ułatwienia lokalizacyjne, zwolnienia z podatków lokalnych, pomoc w tworzeniu centrów pomocy małemu biznesowi, ośrodków przedsiębiorczości i innowacyjności, organizacja szkoleń i banków informacji. Organa samorządu lokalnego wykorzystując te narzędzia oddziaływania na gospodarkę lokalną mogą doprowadzić do sytuacji, w której teren gminy będzie stanowić atrakcyjne miejsce do rozwijania działalności gospodarczej.

Powinny zostać uwzględnione społeczne predyspozycje miejscowej ludności przy preferencjach dla przedsiębiorstw małych (rodzinne, spółdzielcze) i proekologicznych. Szczególnie ważną rolę odgrywają przedsiębiorstwa rodzinne, które są niezależne od zewnętrznego układu zarządzania i opierają się na samopomocy, co pozwala łatwo dostosowywać się do zmiennych warunków zewnętrznych. Przedsiębiorstwa spółdzielcze są zwykle nastawione na zaspokajanie rynku lokalnego; mankamentem jest natomiast brak skłonności do inwestowania. Przedsiębiorstwa proekologiczne, w tym przedsiębiorstwa oparte na wysokiej technologii, zatrudniają wysoko kwalifikowaną kadrę; cechuje je wysoka innowacyjność.

### **4. Sfera lokalnych usług publicznych**

Działalność gospodarcza zlokalizowana na obszarze określonej jednostki terytorialnej jest z reguły korzystna dla tej jednostki. Wynikającą z tego założenia

praktyką jest przyciąganie przedsiębiorstw i innych rodzajów działalności na swój teren, co wpływa na wzrost zatrudnienia i dochodów ludności, wzrost lokalnej bazy podatkowej, a także pobudza miejscową aktywność gospodarczą. Świadczone na wysokim poziomie lokalne usługi publiczne stanowią cenną zachętę wpływającą w końcowym rezultacie na wzrost gospodarczy i różnicowanie się bazy ekonomicznej, kreują zarazem dany obszar jako sprzyjający działalności gospodarczej.

Dla dokonywania przekształceń sprzyjających podnoszeniu efektywności świadczonych lokalnych usług publicznych organa samorządowe powinny posiadać prawo dysponowania instrumentami odpowiednimi do tych przekształceń. Jest to zadanie dla organów gminnych w zakresie inicjatyw zmierzających do porządkowania prawa.

## **5. Sfera ochrony środowiska**

Należy dążyć do utrzymania jak najlepszego stanu sanitarnego poszczególnych komponentów środowiska naturalnego, tj. wód, powietrza, gleb i szaty roślinnej oraz do racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powinno się ograniczyć liczbę źródeł zanieczyszczeń oraz zmierzać do jak najwyższego stopnia oczyszczenia zrzucanych ścieków i emisji do atmosfery. Niezbędne jest też rozwijanie różnych form edukacji ekologicznej i promocja postaw proekologicznych. Ważne jest też przeciwdziałanie postrzeganiu ochrony środowiska jako ograniczenia swobód i prawa własności.

## **6. Sfera ochrony i kształtowania środowiska kulturowego**

Wskazane jest dokonanie analizy możliwości wykorzystania dziedzictwa historyczno-kulturowego na obszarze gminy dla jej rozwoju społeczno-gospodarczego (ważne wydarzenia, daty historyczne, miejsca, postacie, obiekty, legendy, tradycje itp.). Ponadto istnieje potrzeba przedsięwzięć organizacyjnych i finansowych dla zapewnienia ochrony posiadanych dóbr kultury. Istotną rolę może tu odegrać

kształtowanie postaw i opinii społecznej, działalność promocyjna, informacyjna i wydawnicza.

Umacnianie samorządu terytorialnego poprzez jego związek z tradycją lokalną, świadomością tożsamości lokalnej i identyfikacji (patriotyzm lokalny) oraz rozwijanie wiedzy o lokalnym środowisku społeczno-kulturowym jest jednym z warunków powodzenia procesu transformacji systemowej na poziomie gminy. Postawy takie sprzyjają autentyczności działań samorządu i organizacji samorządowych oraz znajdowaniu satysfakcji w skuteczności działania. Ponadto wykształcona świadomość lokalna będzie pomocna w budowaniu życia społecznego w oparciu o zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Znajomość tych zagadnień oraz umiejętność wyciągania wniosków dla teraźniejszości i przyszłości stanowi znaczące wsparcie dla kreowania postaw i zachowań pozwalających na dogłębne rozumienie problemów społeczno-gospodarczych swojej gminy i efektywne uczestnictwo w ich rozwiązywaniu. Odpowiednia edukacja prowadzona na terenie gminy jest zadaniem nie tylko dla środowiska samorządowego, ale też dla organizacji społecznych i towarzystw lokalnych; wskazane byłoby też zaangażowanie wspólnot parafialnych.

# **CZEŚĆ CZWARTA**

## **ANALIZA MOŻLIWOŚCI ROZWOJU**

## 1. ANALIZA „SWOT”

Punktem wyjścia analizy możliwości rozwoju gminy jest „Diagnoza sytuacji społecznej oraz stanu gospodarki lokalnej gminy Grążawy”. Jej podsumowaniem jest analiza uwarunkowań rozwojowych (SWOT), polegająca na określeniu wewnętrznych słabych i mocnych stron oraz zewnętrznych szans i zagrożeń dla dalszego rozwoju gminy. Czynniki te o charakterze pozytywnym i negatywnym sklasyfikowano w czterech podstawowych kategoriach: atutów, słabości, szans i zagrożeń:

wewnętrznym		zewnętrznym	
	<b>atuty</b>	<b>szanse</b>	
zjawiska pozytywne z punktu widzenia możliwości kształtowania rozwoju gminy; na ich występowanie bezpośredni wpływ ma sama gmina (jej mieszkańcy, instytucje, władze samorządowe).		zjawiska korzystne z punktu widzenia możliwości kształtowania rozwoju gminy; ich występowanie jest uwarunkowane czynnikami leżącymi poza możliwościami bezpośredniego wpływu gminy.	
	<b>słabości</b>	<b>zagrożenia</b>	
zjawiska negatywne, ograniczające możliwości rozwoju gminy; na ich występowanie bezpośredni wpływ ma sama gmina (jej mieszkańcy, instytucje, władze samorządowe)		zjawiska negatywne mogące stanowić przeszkodę dla rozwoju gminy; ich występowanie jest uwarunkowane czynnikami leżącymi poza możliwościami bezpośredniego wpływu gminy	



silny	szanse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• korzystne uwarunkowania środowiska naturalnego (obszary ekologiczne, chronione), walory krajoznawczo-turystyczne; położenie w granicach obszaru funkcjonalnego „Zielone Płuca Polski”</li> <li>• względnie wysoki przyrost naturalny</li> <li>• złoża kruszywa naturalnego</li> <li>• względnie niski poziom zanieczyszczenia wód powierzchniowych</li> <li>• aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy</li> <li>• dominacja prywatnej własności gruntów (rol. indywidualni), korzystna struktura rolnictwa (przewaga liczby gospodarstw średnich) korzystna struktura obszarowa</li> <li>• prowadzona polityka ekorozwoju</li> <li>• wysokie wskaźniki produktywności (produkt towarowy na 1 ha ur., wyższe plony), pomimo relatywnie gorszych warunków produkcyjnej przestrzeni rolniczej; wysoki udział w regionalnej produkcji zwierzęcej (chów trzody i bydła)</li> <li>• wysoki poziom zwodociągowania i relatywnie wyższy poziom infrastruktury kanalizacyjnej, wystarczający poziom telefonizacji,</li> <li>• rozwiązany problem gromadzenia odpadów stałych</li> <li>• w miarę korzystna sytuacja w zakresie infrastruktury drogowej</li> <li>• relatywnie korzystniejsza sytuacja w zakresie budownictwa jednorodzinnego (najwięcej oddanych mieszkań do użytku w powiecie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dogodne położenie komunikacyjne</li> <li>• możliwość rozwoju gałęzi przemysłu mało uciążliwych dla środowiska opartych na produktach rolnych</li> <li>• utrzymanie pozytywnych tendencji w zakresie budownictwa mieszkaniowego</li> <li>• struktura użytkowania gruntów z wysokim udziałem użytków zielonych, (szansa intensyfikacji produkcji zwierzęcej), szansa organizacji rynku skupu i zbytu (grupy producenckie)</li> <li>• rozwój dziedzin usługowych będących podstawą (lub dopełnieniem) utrzymania ludności w oparciu o agroturystykę, krajoznawstwo itp.</li> </ul>
słabości	zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• względnie wysoki (na tle powiatu) poziom zanieczyszczenia powietrza</li> <li>• wysoki poziom zagrożenia gruntów degradacją fizyczną, któremu sprzyja niski poziom lesistości</li> <li>• niekorzystne struktury demograficzne</li> <li>• dotychczas słabo rozwinięta baza zagospodarowania turystycznego</li> <li>• słabo rozwinięta baza przetwórstwa płodów rolnych, niekorzystna sytuacja na rynku skupu i zbytu – brak jego racjonalnej organizacji</li> <li>• ogólnie relatywnie niekorzystna struktura podmiotów gospodarczych skoncentrowanych na terenie gminy, mała liczba podmiotów średnich – pow. 50 zatrudn.)</li> <li>• słabo rozwinięta lokalna przedsiębiorczość, inicjatywa lokalna oparta głównie na handlu podatna na wahania koniunktury rynkowej (w mniejszym stopniu na innych usługach) (słabo rozwinięty kapitał miejscowy)</li> <li>• nadmiar taniej, słabo wykształconej siły roboczej (bezrobocie ukryte na wsi)</li> <li>• niekorzystna struktura bezrobocia (bezrobotni wielokrotni)</li> <li>• niski poziom wykształcenia społeczeństwa i niski poziom kwalifikacji zawodowych, co nie sprzyja szybkiej restrukturyzacji rynku pracy i może stanowić barierę dla potencjalnych inwestorów</li> <li>• pogarszająca się sytuacja miejscowego szkolnictwa, brak środków na rozbudowę szkół, remonty, wyposażenie pracowni komputerowych itp.</li> <li>• słabo rozwinięte otoczenie biznesu</li> <li>• pogarszająca się sytuacja budżetowa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potencjalne nasilenie się zjawisk patologicznych (alkoholizm), przestępczości i niezadowolonych mieszkańców związane z ubożeniem mieszkańców,</li> <li>• niestabilizowana sytuacja rynku zbytu produktów rolnych (spadek opłacalności produkcji rolnej, bariera informacyjna itp.)</li> <li>• niestabilność prawa</li> <li>• sytuacja finansowa państwa</li> <li>• brak spójnej polityki rolnej państwa</li> <li>• ograniczona (prawnie) samorządność</li> <li>• pogarszanie się warunków życia ludności, głównie rolniczej</li> </ul>

## 2. GŁÓWNE PROBLEMY ROZWOJU

Znajomość terenu przez przedstawicieli społeczności lokalnej zaangażowanych w budowę strategii oraz wiedza na temat barier utrudniających prawidłowy i wszechstronny rozwój gminy, pozwoliły na zidentyfikowanie głównych problemów rozwoju. Rozwiązaniu tych problemów należy przyznać priorytet, a ich realizacja powinna się zakończyć w ciągu kilku najbliższych lat. Charakterystyczne, że dominują tutaj problemy infrastrukturalne. Wskazuje to na wielkie znaczenie sieci urządzeń infrastrukturalnych dla poziomu i warunków życia mieszkańców oraz dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki lokalnej. Poziom zainwestowania infrastrukturalnego wpływa też na ocenę atrakcyjności gminy przez potencjalnych inwestorów.

Wydzielić należy 2 kategorie problemów:

I - zewnętrzne problemy rozwoju, których rozwiązanie leży poza możliwościami gminy:

⇒ polityka państwa nie sprzyjająca opłacalności gospodarki rolnej

II - wewnętrzne problemy rozwoju, których przyczyna tkwi w uwarunkowaniach wewnątrzgminnych; rozwiązanie ich leży w gestii lokalnych władz samorządowych:

⇒ wyrównanie poziomu wyposażenia w urządzenia i elementy infrastruktury technicznej (w tym szczególnego znaczenia nabierają inwestycje w zakresie sieci kanalizacyjnej oraz sieci drogowej - zwiększenie standardu i poprawa jakości dróg wewnątrzgminnych)

⇒ warunki funkcjonowania produkcji rolnej - niedostatecznie zorganizowane i funkcjonujące „otoczenie” rolnictwa (słaby system skupu, przetwórstwa oraz zbytu artykułów i produktów rolnych)

⇒ trudności z pozyskaniem gruntów i terenów dla pozarolniczych form działalności gospodarki (m.in. z powodu dużego udziału terenów chronionych)

⇒ konieczność reorganizacji sieci placówek szkolnych ( w celu podniesienia poziomu kształcenia oraz zmniejszenia obciążenia budżetu)

### 3. STRATEGICZNE DZIEDZINY ROZWOJOWE

Diagnoza stanu gminy i uwarunkowań jej rozwoju pozwoliły na określenie strategicznych dziedzin rozwojowych, na których będzie się opierać gospodarka gminy w najbliższych 15 latach. Są to:

- wysokotowarowe rolnictwo wraz z odpowiednio rozwiniętą bazą usługową oraz z przetwórstwem płodów rolnych
- drobna wytwórczość i usługi - w tym również działalność produkcyjna oparta na lokalnych zasobach surowca drzewnego
- obsługa weekendowego ruchu turystycznego i agroturyzm - jako działalności uzupełniające, wykorzystujące walory środowiskowe i krajobrazowe

### 4. SCENARIUSZE ROZWOJU

Ze względu na wielość zewnętrznych i wewnętrznych czynników warunkujących rozwój gminy, a także niewielki stopień ich przewidywalności w wieloletnim horyzoncie czasowym, uznano niecelowość prognozowania przyszłości gminy. Określono natomiast dwa scenariusze rozwoju o charakterze brzegowym: optymistyczny (docelowy) oraz pesymistyczny (ostrzegawczy). Obejmują one skrajne warianty rozwoju najważniejszych dla gminy dziedzin życia. Rzeczywisty wariant zrealizowany za kilkanaście lat będzie się zawierał w obszarze wyznaczonym przez te dwie skrajności.

**Optymistyczny (docelowy) wariant rozwoju:**

- wysoki poziom życia społeczności lokalnej, realne szanse na realizację życiowych aspiracji;
- wyższy poziom wykształcenia mieszkańców i ich konkurencyjność na rynku pracy;

- integracja i uaktywnienie mieszkańców; w sferze gospodarczej i społecznej,
- dobrze rozwinięta, nowoczesna i sprawna infrastruktura,
- zrównoważony układ funkcji rolniczej i drobnej oraz średniej przedsiębiorczości, wykorzystujący w pełni walory środowiskowe i nie powodujący konfliktów ekologicznych;
- rolnictwo wysokotowarowe i częściowo wyspecjalizowane, wysoka jakość produktów rolnych i przetworów;
- rozwój przetwórstwa w oparciu o miejscowe płody rolne.

**Pesymistyczny (ostrzegawczy) wariant rozwoju:**

- obniżenie poziomu życia;
- słabe wykształcenie i niewielka konkurencyjność na rynku pracy;
- niechęć do zmiany barier mentalnościowych, brak chęci do samoorganizowania się społeczności;
- niechęć do wspólnego reprezentowania własnych interesów;
- dekapitalizacja majątku trwałego i infrastruktury
- kolizja między funkcjami w gminie (produkcja rolnicza, produkcja pozarolnicza, usługi, turystyka itp.);
- niskie dochody z produkcji rolniczej i brak przetwórstwa własnych płodów;

Władze samorządowe oraz społeczność gminy Grążawy, po rozpatrzeniu bilansu uwarunkowań rozwoju gospodarki lokalnej uznały, że najlepszym wariantem dalszego funkcjonowania gminy jest wariant rozwoju zrównoważonego. Pozwoli on na realizację przyjętych celów w sposób równomierny, dający szansę na działania we wszystkich obszarach ważnych z punktu widzenia przyszłości gminy, jej mieszkańców oraz wszystkich podmiotów gospodarczych skoncentrowanych na jej terenie

# **CZEŚĆ PIĄTA**

## **MISJA I CELE ROZWOJU**

Ukształtowany historycznie charakter funkcjonalny gminy Grażawy, oraz położenie i walory środowiska naturalnego predestynują ją do dalszego rozwoju produkcji rolnej. W związku z potrzebą różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich wskazany jest rozwój drobnej i średniej wytwórczości oraz agroturystyki jako działalności uzupełniającej. Gmina Grażawy jest terenem, gdzie można i należy te funkcje połączyć oraz wykorzystać dla jej prawidłowego rozwoju.

Problemy na jakie napotkano w gminie są typowe dla większości obszarów wiejskich w Polsce. Oprócz powszechnego niedostatku środków budżetowych, bezrobocia i biedy należą do nich pasywne postawy społeczności rolników, którzy stracili zaufanie do władz i uważają, iż główne ugrupowania polityczne rządzące krajem w przeszłości i obecnie nie przywiązują należytej wagi do problematyki wsi, a rolnictwa w szczególności. Brak jest odpowiedniej polityki rolnej państwa, a nieodpowiednio realizowana polityka celna, zła organizacja skupu płodów rolnych oraz duża zmienność koniunktury powodują permanentny spadek opłacalności produkcji rolniczej. Poczucie ignorowania przez władze, a nawet oszukiwania, rodzi postawy bezradności i niewiary we własne siły. Występują pewne opory przed zrzeczeniem się i wspólnym reprezentowaniem rolniczych interesów. W związku z tym rodzi się obawa o brak chęci i należytego zaangażowania społeczności w podejmowanie wspólnych działań oraz podzielenie się ryzykiem w prowadzeniu działalności gospodarczej. Pozostaje nadzieja, że niewiara zostanie przełamana, a mieszkańcy gminy przekonają się do celowości podejmowania wspólnych działań.

**Rozwój działalności strategicznych jest drogą do zwiększenia przychodów budżetowych, co pozwoli na pełniejsze zaspokojenie potrzeb społecznych**

## Misja rozwoju gminy Grążawy:

### GMINA PRZYJAZNA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI, Z ROZWINIĘTĄ NA WYSOKIM POZIOMIE INFRASTRUKTURĄ, PODNOSZĄCA POZIOM I STANDARD ŻYCIA SWOICH MIESZKAŃCÓW

#### Cele strategiczne:

1. **Rozwój urządzeń i elementów infrastruktury technicznej, jako podstawowego czynnika warunkującego standard życia mieszkańców w gminie oraz istotnego elementu funkcjonowania lokalnej gospodarki** - Infrastruktura ma kluczowe znaczenie dla wizerunku gminy, jako miejsca „dostępnego” i „przygotowanego” na przyjęcie inwestycji związanych z lokalizacją podmiotów gospodarczych. W przypadku gminy Grążawy szczególnego znaczenia nabierają inwestycje proekologiczne (dokończenie kanalizacji, wdrażanie nowoczesnych rozwiązań gospodarki ciepłowniczej) z racji dużego udziału terenów prawnie chronionych oraz relatywnie wysokiego na tle pozostałych gmin powiatu brodnickiego poziomu zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego.
2. **Dostosowanie systemu produkcji rolnej do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej** - Gospodarstwa rolne wymagają takiego ukierunkowania upraw i hodowli, które umożliwi w wariancie minimalnym utrzymanie się rodziny, a docelowo - przestawienie się na gospodarke towarową i uzyskanie konkurencyjnej pozycji na rynku produktów rolnych. W gminie Grążawy takimi kierunkami są przede wszystkim: hodowla trzody chlewnej i bydła mlecznego, plantatorstwo (warzywa, tytoń), produkcja zbóż. Dla producentów rolnych niezbędne będzie posiadanie na własnym terenie punktów skupu oraz przechowalni i przetwórni - w celu zapewnienia zbytu na własne surowce oraz uzyskania wyższych cen zbytu, które można uzyskać za produkty przetworzone. Celowe stają się dążenia do

szerszej współpracy na przykład w skali powiatu lub gmin sąsiadujących - czego efektem byłyby wspólne przedsięwzięcia.

3. **Rozwijanie przedsiębiorczości i sektora usług** - Wszelkie działania sprzyjające rozwijaniu przedsiębiorczości są procesem wymagającym przebudowy dotychczasowej filozofii myślenia i postępowania; wiąże się także z ilościowym i jakościowym rozwojem infrastruktury, przemyślaną promocją gminy itp.
4. **Podnoszenie poziomu edukacji mieszkańców jako warunek umożliwiający realizację aspiracji życiowych i dostosowania do wymogów współczesnego rynku pracy**

Uwzględniając realne możliwości funkcjonowania i zakres kompetencji władz, ich działalność w praktyce powinna polegać przede wszystkim na stworzeniu mechanizmów i warunków dla rozwoju gminy, jako całości, przy uwzględnieniu następujących warunków:

- wolność obywateli i podmiotów gospodarczych w granicach prawa,
- równość szans obywateli w dążeniu do dobrobytu,
- równość obywateli i podmiotów względem praw i obowiązków,
- nadrzędność interesu wspólnego nad interesami partykularnymi,
- gospodarka rynkowa i przewaga własności prywatnej w strukturze gospodarki,
- stabilność przyjętych zasad polityki i ekonomii,
- służebna funkcja władzy wobec obywateli.



## CEL STRATEGICZNY 1

- ◆ **ROZWÓJ URZĄDZEŃ I ELEMENTÓW INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ JAKO PODSTAWOWEGO CZYNNIKA WARUNKUJĄCEGO STANDARD ŻYCIA MIESZKAŃCÓW W GMINIE ORAZ ISTOTNEGO ELEMENTU FUNKCJONOWANIA LOKALNEJ GOSPODARKI**

### CEL POŚREDNI

- **POPRAWA STANDARDU GMINNEJ SIECI DROGOWEJ**

#### Cele operacyjne

- \* działania mające na celu niedopuszczenie do degradacji nawierzchni dróg gminnych (wykonywanie bieżących napraw, monitoring)
- \* inwestycje w zakresie modernizacji nawierzchni dróg gminnych (zmiana standardu parametrów jezdnych - pobocza, chodniki itp.)

### CEL POŚREDNI

- **ROZBUDOWA I MODERNIZACJA SIECI WODOCIĄGOWEJ**

#### Cele operacyjne

- \* „uzupełnianie” sieci wodociągowej zgodnie z istniejącymi planami inwestycyjnymi (wyrównywanie dysproporcji w obrębie gminy)
- \* modernizacja istniejącej sieci wodociągowej

### CEL POŚREDNI

- **ROZBUDOWA PRZYŁĄCZY KANALIZACYJNYCH**

#### Cele operacyjne

- \* przygotowanie i realizacja inwestycji dalszej rozbudowy sieci kanalizacyjnej wraz z systemem podłączeń do oczyszczalni ścieków
- \* propagowanie świadomości proekologicznej wśród rolników w zakresie zakładania oczyszczalni przyzagrodowych (szczególnie w gospodarstwach znajdujących się poza planowanym docelowym zasięgiem gminnej sieci kanalizacyjnej)
- \* modernizacja istniejącej oczyszczalni ścieków

### CEL POŚREDNI

- MODERNIZACJA SIECIOWEJ INFRASTRUKTURY URZĄDZEŃ ELEKTROENERGETYCZNYCH W CELU DOSTOSOWANIA DO STANDARDÓW ORAZ PEŁNEGO ZASPOKOJENIA POTRZEB SPOŁECZNYCH I GOSPODARCZYCH

#### Cele operacyjne

- \* Modernizacja linii i urządzeń już istniejących oraz budowa linii, przyłączy i stacji t r a f o zgodne ze wzrastającym zapotrzebowaniem

### CEL POŚREDNI

- PRZYGOTOWANIE I KOORDYNACJA ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z INWESTYCJĄ - BUDOWA SIECI GAZOWEJ

### CEL STRATEGICZNY 2

- ◆ DOSTOSOWANIE SYSTEMU PRODUKCJI ROLNEJ DO WYMOGÓW WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

#### Cele operacyjne

- \* dostosowanie produkcji do potrzeb rynku, między innymi poprzez wzrost liczby gospodarstw wyspecjalizowanych, wysokotowarowych

#### KIERUNKI SPECJALIZACJI:

⇒ hodowla bydła i trzody chlewnej

⇒ plantatorstwo (warzywa, tytoń, uprawy ekologiczne)

- \* podnoszenie jakości produktów rolnych
- \* stworzenie odpowiednich warunków oraz wspieranie inicjatyw w zakresie organizacji rynku płodów i przetwórstwa rolnego realizowanych we współpracy z innymi gminami

### CEL STRATEGICZNY 3

- ◆ .ROZWIJANIE PRZEDSIĘBOIRCZOŚCI I SEKTORA USŁUG

#### CEL POŚREDNI

- RACJONALNA GOSPODARKA GRUNTAMI

#### Cele operacyjne

- \* program małej retencji

- \* program zalesiania, zakrzewiania terenów o słabych glebach (w szczególności obszarów krawędziowych)

#### CEL POŚREDNI

- PRZYGOTOWANIE TERENÓW PRZEZNACZONYCH POD INWESTYCJE ZWIĄZANE Z DROBNĄ I ŚREDNIĄ PRZEDSIĘBIORCZOŚCIĄ

#### CEL POŚREDNI

- PROMOCJA GMINY Z NASTAWIENIEM NA POZYSKANIE INWESTORÓW

#### Cele operacyjne

- \* udział w wystawach gospodarczych
- \* przygotowanie i prezentacja oferty gminy w mediach (stałe łącze internetowe z budynkiem gminy oraz własna strona internetowa zawierająca podstawowe informacje w języku polskim i angielskim)
- \* przygotowanie folderów
- \* stworzenie rzetelnego banku informacji o gminie

### CEL STRATEGICZNY 4

- ◆ **PODNIOSZENIE POZIOMU EDUKACJI MIESZKAŃCÓW JAKO WARUNEK UMOŻLIWIAJĄCY REALIZACJĘ ASPIRACJI ŻYCIOWYCH I DOSTOSOWANIA DO WYMOGÓW WSPÓŁCZESNEGO RYNKU PRACY**

#### CEL POŚREDNI

- POPRAWA WARUNKÓW NAUCZANIA

#### Cele operacyjne

- \* Racjonalizacja sieci placówek szkolnych
- \* modernizacja szkół (rozwój bazy materialnej - sale komputerowe, pomoce dydaktyczne itp.)
- \* budowa obiektów sportowych
- \* organizacja sprawnego systemu dowozu dzieci do szkół

#### CEL POŚREDNI

- WSPIERANIE SZKOLNICTWA OSÓB DOROSŁYCH

#### Cele operacyjne

- \* Propagowanie uczestnictwa w kursach przedsiębiorczości
- \* wspieranie szkoleń zawodowych

# **CZEŚĆ SZÓSTA**

## **ŚRODKI I INSTRUMENTY REALIZACJI GŁÓWNYCH CELÓW I ZADAŃ**

## 1. STYMULOWANIE LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO, KONKURENCYJNOŚĆ GMINY

Jednym z najważniejszych zadań władz centralnych i samorządów terytorialnych jest stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego. Szczególnie rozwój przedsiębiorczości prywatnej tworzy miejsca pracy i generuje dochody (dla przedsiębiorstw, budżetów domowych oraz administracji publicznej), umożliwiając wszechstronny rozwój życia społecznego. Słabsza kondycja przedsiębiorstw prywatnych prowadzi do obniżenia standardu życia spowodowanego spadkiem dochodów i pogorszeniem się jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Ścisłe zależności między różnymi budżetami powodują, że troska władz i samorządów o dobrą kondycję prywatnego sektora gospodarczego jest równoważna trosce o dobrą kondycję gospodarstw domowych, budżetów gmin i budżetu całego państwa.

Możliwości oddziaływania władz i administracji publicznej na sferę gospodarczą są dziś bardzo duże. Ustalają one porządek prawny w państwie, który stanowi otoczenie gospodarki i wyznacza jej ramy działania, a także mogą podejmować działania regulacyjne i stymulujące.

Stymulowanie rozwoju gospodarczego polega na trafnym rozpoznawaniu potrzeb przedsiębiorstw działających na terenie gminy oraz potencjalnych inwestorów, a następnie na podejmowaniu działań mających na celu zaspokojenie tych potrzeb w możliwym do przyjęcia zakresie. Władze samorządowe gminy muszą mieć jasność, które elementy gminnego środowiska mogą sprzyjać rozwojowi przedsiębiorstw, a które ten rozwój utrudniają (lub uniemożliwiają). Należy podejmować decyzje o takim wykorzystaniu finansowych i organizacyjnych zasobów gminy, które będą ułatwiać funkcjonowanie istniejących w gminie firm oraz zachęcać potencjalnych inwestorów do lokowania swojej działalności na jej terenie. Gmina powinna budować swoją przewagę konkurencyjną nad innymi jednostkami terytorialnymi. Powinna budować swoją atrakcyjność gospodarczą.

Globalizacja procesów gospodarczych spowodowała znaczną swobodę w przemieszczaniu się kapitału, który szuka najkorzystniejszej lokalizacji, stwarzającej możliwość długofalowego rozwoju danego przedsięwzięcia. Decyzja o wyborze miejsca lokalizacji zależy przede wszystkim od spełnienia wymagań w zakresie obciążeń finansowych, rynku zatrudnienia, warunków terenowych (w tym uzbrojenia) i innych czynników potrzebnych danej firmie. Konkretyzując, stwierdza się, że konkurencyjność gminy na rynku kapitału i inwestycji zależy między innymi od następującego zespołu czynników:

- nowoczesny system komunikacji,
- połączenia z sieciami transportowymi,
- bliskość dostawców,
- bliskość odbiorców,
- usługi rynkowe banków, towarzystw ubezpieczeniowych, prawników,
- dostępność i koszt energii,
- dostępność kwalifikowanej siły roboczej,
- dostępność składowisk odpadów, koszt składowania,
- dostępność i koszt mieszkań,
- dostępność urządzeń wypoczynku i rekreacji,
- usługi reklamowe i doradcze,
- usługi serwisu dla maszyn i urządzeń,
- współpraca i elastyczność władz lokalnych,
- podatki i opłaty lokalne,
- system zachęt,
- kultura biznesowa,
- klimat społeczny.

Efektom działań stymulujących rozwój lokalnej gospodarki powinna być między innymi redukcja wydatków budżetowych przeznaczonych na wypłatę świadczeń dla bezrobotnych oraz świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Zaoszczędzone kwoty mogą być przeznaczone na podnoszenie jakości usług o charakterze publicznym.

## 2. WPLYW ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PROCESY LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO<sup>1</sup>

Administracja publiczna w Polsce sprawowana jest równolegle przez organy administracji rządowej oraz samorządowej. Te same organy realizują też politykę społeczno-gospodarczą. Administracja rządowa reprezentowana jest między innymi przez wojewodów oraz liczne instytucje administracji specjalnych. Zadania samorządów realizowane są między innymi przez organy gminy. Zarówno instytucje rządowe, jak i samorządowe mają do wypełnienia istotne zadania w zakresie kształtowania warunków rozwoju przestrzennego i gospodarczego.

### 2.1. ROLA I ZADANIA WOJEWODY

Miejsce wojewody w systemie administracji państwa określa Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. nr 84, poz. 426) o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123 z późn. zmianami). Zasadniczy podział zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej został dokonany w ustawie z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zmianami).

W zakresie kompetencji wojewody, jako organu administracji rządowej, leżą wszystkie sprawy z zakresu tej administracji w województwie nie zastrzeżone dla innych organów administracji rządowej. Wojewoda może też inicjować działania rządu wobec województwa poprzez możliwość przedstawiania rządowi projektów

---

<sup>1</sup> Tekst rozdziału opracowano głównie na podstawie dokumentu: Nawrocki P., Romanowski A., *Rola i wpływ wojewody oraz organów samorządu terytorialnego i sejmiku samorządowego na sytuację i rozwój małej i średniej przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym*, Warszawa 1996.

dokumentów rządowych w sprawach dotyczących danego województwa. Do zadań wojewody należą też sprawy związane z rozwojem gospodarki narodowej, takie jak tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego. Współpraca wojewody z organami samorządu terytorialnego oraz wzajemna wymiana informacji i inicjatyw ma szczególne znaczenie dla stymulacji rozwoju gospodarczego województwa.

### Prawne i ekonomiczne instrumenty działania wojewody

W procesie oddziaływania na warunki rozwoju gospodarczego wojewoda dysponuje następującymi instrumentami:

- kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego;
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych;
- wykonywanie kompetencji właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa;
- działania w zakresie inicjatyw, koordynacji i promocji.

### Kompetencje w procesie stanowienia prawa miejscowego

Wojewoda na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa. Część spraw wywierających wpływ na lokalny rozwój gospodarczy leży w kompetencji gmin (np. wysokość lokalnych podatków, plany zagospodarowania przestrzennego i in.). Jednakże niektóre z uchwał rady gminy stanowiących lokalne prawo muszą uwzględniać politykę i zadania szczebli nadrzędnych. Należą do nich np. sprawy zagospodarowania przestrzennego, którego projekt podlega uzgodnieniu z wojewodą w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi. W oparciu o koncepcje polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wojewoda sporządza studium zagospodarowania przestrzennego województwa oraz realizuje inne zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Zadania te wprowadzane są do planów lokalnych gmin w trybie negocjacji, przy czym wojewoda ma obowiązek zapewnienia odpowiednich środków na pokrycie skutków finansowych realizacji tych zadań.



Do zadań wojewody należy sprawowanie nadzoru w zakresie całości prawodawstwa lokalnego. W trybie nadzoru sprawowanego nad samorządem może on stwierdzić nieważność uchwały rady gminy dotyczącej zadań własnych samorządu jeżeli uzna, że taka uchwała narusza prawo. W sprawach dotyczących zadań zleconych gminie, wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazując zaistniałe uchybienia. W razie nieuwzględnienia uwag wojewoda ma prawo uchylić taką uchwałę. W sprawach powyższych nadzór wojewody wykonywany jest ponadto w oparciu o kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. W tym trybie wojewoda sprawuje nadzór nad takimi działaniami gminy jak np. zmiana przeznaczenia gruntów, zasady ustalania cen za grunty i budynki stanowiące własność gminy oraz zasady gospodarowania nimi.

#### Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych

W zakresie działania terenowych organów administracji rządowej leży rozstrzyganie spraw indywidualnych w niektórych dziedzinach mających związek z funkcjonowaniem przedsiębiorstw. W tych sprawach wojewoda wydaje decyzje administracyjne jako organ odwoławczy od orzeczeń kierowników rejonowych urzędów administracji ogólnej bądź organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej. W nielicznych dziedzinach wojewoda działa także jako organ administracyjny pierwszej instancji (np. zakresie specjalistycznego nadzoru techniczno-budowlanego).

#### Wykonywanie kompetencji właścicielskich

W stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, uprawnienia właścicielskie wykonuje zarówno wojewoda, jak i powiatowe organy rządowej administracji ogólnej. Nie dotyczy to nieruchomości rolnych, w zakresie których kompetencje posiada Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (na podstawie Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Ogólne zasady zarządzania i obrotu nieruchomościami będącymi

własnością państwową i gminną uzupełnione są przepisami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz.U. nr 30 z 1991 r., poz. 127 z późn. zmianami). W szczególności ustawa ta statuuje zasadę przetargu przy zbyciu bądź oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości państwowych. Szerokie uprawnienia właścicielskie, jakie wykonuje wojewoda jako organ założycielski dla przedsiębiorstw państwowych, mają istotny wpływ na funkcjonowanie kontrahentów tych przedsiębiorstw, które są - z reguły - małymi i średnimi podmiotami gospodarczymi. Przykładowo wymienić tu można kompetencje wojewody w zakresie przekształceń własnościowych, postępowań naprawczych, likwidacji, upadłości przedsiębiorstw państwowych.

#### Działania w zakresie koordynacji, inicjatyw i promocji

Do zadań wojewody należy między innymi sporządzanie analiz sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, programów inwestycyjnych o znaczeniu wojewódzkim oraz podstaw i kierunków polityki przestrzennej. Realizacja zadań znajdujących się w gestii samorządów przekracza niekiedy możliwości finansowe i organizacyjne poszczególnych gmin. Należą do nich na przykład działania w zakresie drogownictwa, budowy oczyszczalni ścieków itp. Część z tych zadań przejęły reaktywowane w 1999 r. powiaty, jednak inicjatywy o znaczeniu ponadgminnym powinny być wspierane na szczeblu wojewódzkim.

Działalność promocyjna może mieć charakter bezpośredni i odbywać się za pośrednictwem wyznaczonych komórek urzędu wojewódzkiego d/s promocji, jak i pośredni, poprzez udział wojewody w przedsięwzięciach i instytucjach działających na rzecz rozwoju województwa, takich jak agencje rozwoju regionalnego.

Należy dodać, że niektóre spośród zadań ważnych dla jakości życia mieszkańców województwa, realizowane są poza wyżej wymienionymi organami administracji ogólnej i leżą w zakresie kompetencji administracji specjalnych.

## **2.2. ROLA I ZADANIA SEJMIKU SAMORZĄDOWEGO**

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, gminy z obszaru województwa wyłaniają wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego. Instytucję tę powołano w celu reprezentowania interesów wszystkich gmin z danego województwa, w szczególności wobec administracji rządowej.

Do zadań sejmiku należy m.in.:

- ocena działalności gmin na obszarze województwa,
- upowszechnianie doświadczeń samorządowych,
- prowadzenie mediacji w sprawach spornych między gminami,
- ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów,
- wyrażanie opinii w istotnych sprawach dla województwa,
- występowanie z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne,
- reprezentowanie interesów gmin wobec administracji rządowej.

Z powyższego zakresu zadań wynika, iż sejmik samorządowy jest w szczególności powołany i uprawniony do działań na rzecz koordynacji polityki samorządowej i polityki administracji rządowej. Ta koordynacja może dotyczyć kształtowania procesów rozwoju gospodarczego województwa. Istotną rolą sejmiku jest współdziałanie z wojewodą przy opracowywaniu podstaw i kierunków polityki przestrzennej województwa w zakresie realizacji zadań rządowych.

## **2.3. ROLA I ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

W 1990 r. reaktywowano w Polsce struktury samorządu terytorialnego. Było to możliwe dzięki wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zmianami). Mieszkańcy gmin tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zakres działania i zadania samorządu terytorialnego są określone ogólnie w Ustawie Konstytucyjnej o wzajemnych

stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej, a uszczegółowiono je w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Na podstawie Ustawy Konstytucyjnej samorząd terytorialny wykonuje część zadań publicznych dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Ustawa o samorządzie terytorialnym uzupełnia ten zapis stwierdzeniem, że w zakres działania gminy wchodzi wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, że każda sprawa mająca charakter publiczny i zarazem lokalny wchodzi w zakres kompetencji gminy, jeżeli tylko nie jest ustawowo przypisana do zakresu działań innych organów. W praktyce powoduje to często rozbieżności interpretacyjne i trudności w rozstrzyganiu spraw spornych.

Istotne znaczenie dla określenia zadań samorządu terytorialnego ma podział na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z Ustawą Konstytucyjną i ustawą o samorządzie terytorialnym na gminę może być nałożony obowiązek wykonywania określonych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, po zapewnieniu gminie środków na realizację tych zadań. Raport NIK wykazał, że środki przekazywane przez rząd na realizację praktycznie wszystkich zadań zleconych gminom ustawowo są zaniżone w stosunku do kosztów realizacji. Ma to negatywne skutki zarówno dla budżetów gmin, jak i dla jakości realizacji tych zadań. Zadania własne gminy są wyszczególnione w ustawie o samorządzie terytorialnym. Obejmują one następujące kategorie działań w zakresie:

- infrastruktury technicznej (m.in.: wodociągi, drogi gminne - drogi wojewódzkie, krajowe i zakładowe są poza kompetencjami gmin);
- infrastruktury społecznej (część zadań opieki społecznej oraz prowadzenie szkolnictwa podstawowego);
- ładu przestrzennego i ekologii (planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, nieliczne zadania z ochrony środowiska, sprawy porządkowe).

## Prawne i ekonomiczne instrumenty działania gminy

Organy gminy dysponują pewnymi instrumentami działania, za pomocą których mogą w pewnym stopniu wpływać na rozwój gospodarczy. Są to przede wszystkim:

- kompetencje w zakresie stanowienia przepisów gminnych,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych,
- wykonywanie kompetencji właścicielskich w stosunku do mienia komunalnego,
- instrumenty finansowe,
- działalność promocyjna.

## Kompetencje w zakresie stanowienia przepisów gminnych

Jest to podstawowy instrument prawny za pomocą którego gmina może kształtować warunki dla rozwoju gospodarczego na swoim terenie. Na podstawie upoważnień ustawowych gmina może wydawać powszechnie obowiązujące przepisy w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym. Przedmiotem takich regulacji są m.in. sprawy:

- planu zagospodarowania przestrzennego,
- podatków i opłat lokalnych,
- gospodarki nieruchomościami,
- ustalania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków,
- ustalania cen za korzystanie z lokalnego transportu zbiorowego,

Przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały. Przy wydawaniu uchwał obowiązuje zasada pełnej samodzielności rady, o ile uchwały te są zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu.

## Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych

Decyzje administracyjne wykonywane przez pracowników urzędu gminy podlegają zaskarżaniu w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. W przypadku decyzji wydawanych w sprawach wchodzących w zakres zadań własnych

gminy organem odwoławczym jest samorządowe kolegium odwoławcze; w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - jest to wojewoda.

Przykładem decyzji administracyjnej mającej znaczenie dla działalności gospodarczej są decyzje w sprawach koncesjonowania określonych rodzajów działalności gospodarczej. Praktycznie wszystkie istotne koncesje leżą w gestii organów administracji rządowej (wojewoda, minister). Gminy są uprawnione do wydawania zezwoleń na handel detaliczny alkoholem oraz na wywóz komunalnych odpadów stałych.

### Wykonywanie kompetencji właścicielskich w zakresie mienia komunalnego

Gmina jest właścicielem mienia komunalnego, które powstało wskutek przejęcia majątku państwowego należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Gminy samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych swojego mienia. Ograniczenia dotyczą zbycia nieruchomości służących do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych oraz zbycia w trybie nieodpłatnym innych składników mienia komunalnego, które to decyzje wymagają zgody sejmiku samorządowego w razie zgłoszenia sprzeciwu przez wojewodę.

Polityka dysponowania mieniem komunalnym może stanowić istotny element wpływający na rozwój gospodarczy na terenie gminy. W myśl ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, grunty i budynki stanowiące własność gminy mogą być sprzedawane osobom prawnym i fizycznym albo oddawane tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem. Sprzedaż oraz oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminnych musi (poza nielicznymi wyjątkami) następować w drodze przetargu.

Działalność gminy w zakresie gospodarki gruntami, między innymi wyważenie proporcji pomiędzy maksymalizacją uzyskiwanych dochodów z tytułu czynszów dzierżawnych, a promowaniem rozwoju lokalnej przedsiębiorczości jest ważnym instrumentem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Istniejące rozwiązania pozwalają jednak władzy lokalnej na różnorodne działania stymulujące rozwój gospodarczy. Na szczeblu lokalnym w istotny sposób można wspierać prywatną przedsiębiorczość między innymi poprzez uwzględnianie jej potrzeb w planowaniu przestrzennym, tworzenie infrastruktury itp.

Ograniczenia skuteczność oddziaływania władz lokalnych na rozwój gospodarczy jest brak wystarczających środków finansowych oraz niektórych regulacji prawnych. W konsekwencji skala takich działań, jak udzielanie poręczeń czy gwarancji kredytowych, jest ciągle jeszcze niewielka. Rolę pośredników mogą tu pełnić np. wojewódzkie fundusze gwarancyjne.

Niezmiernie ważnym czynnikiem stymulującym lokalny rozwój gospodarczy jest odpowiednie kształtowanie świadomości, postaw i umiejętności ludzi odpowiedzialnych za prawidłowe działanie władz lokalnych. Istotną rolę odgrywają w tym szkolenia umożliwiające wzajemną wymianę doświadczeń oraz dotyczące programów pomocowych. Należy jednak mieć na uwadze, że około 95% wszystkich środków pomocowych trafia do instytucji rządowych a tylko 5% - do gmin.

Podmiotem podejmowania omawianych działań jest władza lokalna (rada gminy, zarząd, wójt), która posiada:

◆ realną autonomię decyzyjną rozumianą jako:

- swoboda podejmowania decyzji i wyboru w tych sferach funkcjonowania gminy, które mają decydujące znaczenie dla realizacji jej autonomicznych wartości i celów,
- inicjowanie procesu planowania strategicznego i wdrażania przyjętej strategii rozwoju,
- swoboda w realizacji przyjętej strategii rozwoju,

◆ kreatywność, która może być rozumiana jako:

- zdolność władzy lokalnej do formułowania i rozwiązywania problemów gminy,
- twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania oraz ich adaptacji do zmieniających się warunków funkcjonowania i rozwoju gminy.

Realizacja wyznaczonych celów wymaga odpowiednich działań finansowych w sferze budżetu gminy oraz środków pozabudżetowych.

Zwiększenie dochodów gminy jest możliwe poprzez:

- zaciąganie pożyczek i kredytów,
- ubieganie się o zwiększenie dotacji i subwencji,
- zwiększenie podatków i opłat lokalnych,
- ubieganie się o środki z funduszy pomocowych i dotacji pozarządowych,
- zwiększenie dochodów poprzez tworzenie przedsiębiorstw.

Możliwe jest także zmniejszanie wydatków budżetowych poprzez:

- ograniczenie wydatków na administrację,
- zmniejszenie wydatków bieżących,
- ograniczenie niektórych inwestycji,
- zmniejszenie środków na dotacje niektórych usług.

Dla wdrożenia głównych celów i odpowiadających im zadań gminy należy wykorzystać między innymi:

- sprawne, skuteczne i efektywne zarządzanie gminą przez jej władze, zarówno w długim, jak i krótkim horyzoncie czasowym, w tym koordynowanie i zapewnienie zgodności działań bieżących i perspektywicznych,
- przygotowanie władz samorządowych do działań w sytuacji niepewności i ryzyka wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych,
- stworzenie warunków, które przy uwzględnieniu wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwią przełamywanie barier rozwojowych, a także eliminowanie (lub minimalizowanie) różnorodnych konfliktów powstających w toku rozwoju gminy,
- pozyskiwanie przez władze gminne środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, banków, prywatnych i publicznych inwestorów krajowych i zagranicznych, zagranicznych organizacji pomocowych, fundacji, programów pomocowych na realizację przewidzianych w strategii przedsięwzięć,
- promocję gminy,
- stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki.

Istotną sprawą jest też tworzenie klimatu dla biznesu, ułatwianie możliwości zdobywania informacji o możliwościach inwestycyjnych, o dostępności terenu itp.



Ważna jest także prostota w załatwianiu spraw administracyjnych, ułatwienia i zachęty finansowo-podatkowe, czy też odpowiednia promocja.

Rola władzy lokalnej jest tym bardziej znacząca, że na ogół nie może ona liczyć na pomoc z zewnątrz. Musi prowadzić partnerskie negocjacje z niezależnymi podmiotami gospodarującymi w warunkach ostrej walki konkurencyjnej o inwestycje. Ponieważ kapitał, od którego zależy zatrudnienie i lokalny rozwój ekonomiczny, przemieszcza się między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi, organa samorządowe powinny być zainteresowane posiadaniem narzędzi oddziaływania na gospodarkę.

Narzędzia te powinny być przystosowane do następujących zadań:

- identyfikacji występujących problemów, kierunków pożądaných oddziaływań i sposobów przeprowadzania poszczególnych operacji
- wprowadzania w życie programów i ustaleń, tj. działania w kierunku skłaniania podmiotów gospodarczych do postępowania odpowiadającego pożądanym kierunkom rozwoju.

Narzędzia oddziaływania posiadają pewne cechy, które trzeba uwzględnić podejmując decyzję o ich zastosowaniu. Do takich cech zaliczymy:

- szybkość działania, tj. czas od zastosowania do osiągnięcia celu
- zmienność, tj. łatwość, z jaką narzędzie może być zastosowane do wielu sytuacji, a z drugiej strony łatwość z jaką osiągnięty po zastosowaniu danego narzędzia efekt może być zmieniony lub zanegowany
- zakres wywoływanych skutków.

Dobór odpowiednich narzędzi zależy jest od możliwości podmiotów decyzyjnych w zakresie sterowania rozwojem lokalnym. Możliwości te stanowią między innymi:

- prawne kompetencje do rozwiązywania problemów,
- prawne kompetencje w odniesieniu do podmiotów podporządkowanych organom samorządu terytorialnego,
- posiadanie możliwości finansowych,
- możliwości koordynowania stosowanych narzędzi,

- ograniczenia zewnętrzne, wynikające z ustaleń organów administracji centralnej w stosunku do gminy.

W ujęciu szczegółowym narzędzia oddziaływania na rozwój lokalny przedstawiają się następująco:

### Narzędzia oddziaływania samorządów lokalnych na gospodarke

- uchwały i rozporządzenia organów samorządu terytorialnego,
- decyzje administracyjne o sposobie użytkowania i zagospodarowania terenu,
- nakazy i zakazy wynikające z postanowień planów zagospodarowania przestrzennego,
- stawki opłat za lokalne usługi publiczne,
- stawki podatków i opłat lokalnych,
- zwolnienia i ulgi podatkowe,
- refundacje podatkowe,
- koncesje,
- umowy i zlecenia,
- kaucje,
- dzierżawa budynków i urządzeń komunalnych,
- dotacje i subwencje budżetowe,
- premie z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy,
- inwestycje publiczne,
- porozumienia o współpracy między samorządami lokalnymi,
- umowy i porozumienia w ramach tzw. administracji zleconej,
- roboty publiczne organizowane przez organa samorządu terytorialnego,
- przekształcenia, likwidacje i tworzenie przedsiębiorstw komunalnych,
- zarządzanie przedsiębiorstwami własnymi gminy,
- tworzenie mieszanych spółek lokalnych,
- sprzedaż mienia komunalnego,
- operacje pożyczkowe,
- gwarancje kredytowe,
- obligacje komunalne,
- doradztwo i obsługa informacyjna przedsiębiorstw.

# **CZEŚĆ SIÓDMA**

## **IDENTYFIKACJA I HIERARCHIZACJA**

### **PODSTAWOWYCH DZIAŁAŃ**

Problemy rozwoju charakteryzują się pewną hierarchicznością. Wynika z niej konieczność wskazania priorytetów w rozwiązywaniu tych problemów, które sprowadzają się do określonej kolejności realizacji zadań. Z tego też względu mówimy:

- o problemach wymuszających działania
- o problemach, których rozstrzygnięcie ma charakter uznaniowy
- o problemach, których rozstrzygnięcie dokonuje się w większym lub mniejszym stopniu samoczynnie bądź żywiołowo.

Realizacja poszczególnych zadań powinna uwzględniać co najmniej dwie kategorie działań:

- działania, których podjęcie jest warunkiem niezbędnym dla dalszego funkcjonowania określonych urzędzeń bądź systemów
- działania, których podjęcie warunkuje postęp i dalszy rozwój tych urzędzeń bądź systemów.

Możliwe jest wyróżnienie grup działań związanych z określonymi sferami życia i gospodarki.

### **W sferze obsługi ludności**

- Do grupy potrzeb wymuszających działania należy zaliczyć: edukację, ochronę zdrowia i opiekę społeczną.
- Do grupy działań uznaniowych (nie zawsze i nie w każdym zakresie niezbędnych) należą: kultura, wypoczynek, sport.
- Do grupy działań niezależnych, funkcjonujących według zasad gospodarki rynkowej, zaliczają się: handel, gastronomia, rzemiosło, drobna wytwórczość.

- Do działań niezbędnych dla dalszego funkcjonowania należą: utrzymanie substancji materialnej poprzez remonty i modernizację, wyposażenie w niezbędne dla sprawnego funkcjonowania gospodarki urządzenia infrastruktury technicznej, uzupełnienie ogniw sieci obsługi i poprawa jej organizacji, zasilenie systemu wykwalifikowaną kadrą pracowniczą.
- Do działań rozwojowych zaliczymy: zabezpieczenie rezerw pod infrastrukturę techniczną, rozwój placówek oświaty szkolnej i pozaszkolnej, służby zdrowia, usług komunalnych, intensyfikacja wykorzystania istniejącego zagospodarowania oraz wszelkie działania inicjujące i stymulujące ich dalszy rozwój.

### W sferze przedsiębiorczości

- Działania wymuszone powinny mieć miejsce w sytuacji upadku słabych i nieefektywnych zakładów, nie mogących sprostać wymogom gospodarki rynkowej.
- Działania uznaniowe dotyczą przemysłu opartego na lokalnych surowcach lub wysokiej technologii.
- Działania niezależne odnoszą się do przemysłu sprywatyzowanego oraz drobnej wytwórczości i rzemiosła, które podlegają samoczynnej regulacji w środowisku gospodarki rynkowej.
- Do działań niezbędnych dla dalszego funkcjonowania należą działania związane z restrukturyzacją i prywatyzacją przemysłu.
- Ważną rolę odgrywać będą też działania rozwojowe i usprawniające funkcjonowanie istniejących zakładów poprzez ich modernizację, wprowadzenie nowoczesnych, energooszczędnych i proekologicznych technologii.

### W sferze rolnictwa

- Działania wymuszone pojawiają się w sytuacji ewidentnego niewykorzystania arealu i możliwości produkcyjnych powodującego ewidentne straty.

- Działania uznaniowe dotyczą racjonalizacji obsługi oraz podnoszenia poziomu bazy przetwórczej i przechowalniczej.
- Działania niezależne występują przy wysokim stopniu samoorganizacji i samoobsługi gospodarstw rolnych, w warunkach prawidłowo funkcjonujących mechanizmów rynkowych.
- Do działań niezbędnych dla funkcjonowania należy: utrzymanie zasobów i majątku trwałego gospodarstw produkcyjnych, utrzymanie stanu infrastruktury technicznej i instytucji obsługi, właściwa organizacja produkcji i zbytu oraz dopływ wykwalifikowanych kadr.
- Do działań rozwojowych należy: optymalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego, powiększenie stopnia towarowości gospodarstw i ich specjalizacji, rozbudowę przetwórstwa i przechowalnictwa.

### W sferze ochrony środowiska

- Działania wymuszone pojawiają się w sytuacjach poważnych zagrożeń ekologicznych. Dotyczy to gospodarki wodnej, gleb i atmosfery.
- Działania uznaniowe polegają na dostosowaniu jakości wody, czystości powietrza i gleb do wymagań normatywnych.
- Działania niezależne polegają na samoczynnych procesach ochrony biologicznej zachodzących w środowisku naturalnym.
- Do działań niezbędnych dla dalszego funkcjonowania należą: utrzymanie sprawności i niezawodności działania systemów zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków oraz urządzeń oczyszczających powietrze, ochrona gleb poprzez odpowiedni reżim agrotechniczny, racjonalizacja zużycia zasobów.
- Do działań rozwojowych zaliczymy: zapewnienie rezerw (między innymi w gospodarce wodnej) poprzez zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wód, podniesienie potencjału urządzeń oczyszczających (ilościowe i jakościowe), ochrona gleb o najwyższej wartości.

## W sferze ochrony i kształtowania środowiska kulturowego

- Działania wymuszone wynikają w sytuacji ewidentnych zaniedbań w zakresie ochrony oraz błędów popełnionych w procesie kształtowania środowiska kulturowego.
- Działania wiążą się z podejmowaniem kroków mających na celu zwiększenie zainteresowania przeszłością oraz jej dziedzictwem duchowym i materialnym wśród społeczności lokalnej, a także kształtowanie odpowiednich postaw społecznych i wzrost zaangażowania środowiska lokalnego wspólnymi sprawami.
- Działania niezależne mają miejsce w sytuacji dużego zainteresowania społeczności lokalnej i środowisk zewnętrznych problematyką kultury.
- Do działań niezbędnych należy utrzymanie zainteresowania środowiskiem kulturowym i dbałość o jego wartość i zasoby, w tym zapewnienie istnienia grup społecznych, które na poziomie lokalnym będą systematycznie interesować się środowiskiem kulturowym i propagować jego wartości.
- Z punktu widzenia działań rozwojowych ważne jest pogłębianie świadomości i tożsamości lokalnej oraz dbałość o tradycje i wartości historyczno-kulturowe.