

PAULINA LEGUTKO-KOBUS

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W STRATEGIACH LOKALNYCH

Abstract: Sustainable Development in the Local Strategies. Sustainable development is widely recognized as a valid paradigm for local development. Many studies indicate that strategy of development is a local programming document, in which the realization of sustainable development is possible in the fullest way. An analyze and assessment of three local strategies has been made in this study in the context of sustainable development.

Wstęp

Implementacja rozwoju zrównoważonego¹ w warunkach polskich była powiązana z przemianami ustrojowymi i stanowiła rodzaj odpowiedzi na wyzwanie przyszłości i określenie drogi transformacji społeczno-gospodarczej, która miała uwzględniać m.in. aspekty środowiskowe. Podstawowym wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego (JST), w tym szczególnie gmin, było podjęcie działań zmierzających do przyjęcia lokalnej Agendy 21, zapewniającej dialog władzy lokalnej ze społecznościami, organizacjami lokalnymi i przedsiębiorstwami (*Dokumenty końcowe...*1993). Ponadto, akcesja do Unii Europejskiej podkreśliła konieczność uwzględniania rozwoju zrównoważonego w procesach programowania, pozwalających rozplanować działania w czasie, cele szczegółowe podporządkować ogólnym, tak aby społeczności lokalne mogły osiągnąć wysoką jakość życia. W warunkach JST to strategia jawi się jako dokument, w którym w sposób najpełniejszy możliwe jest zaplanowanie rozwoju lokalnego w długofalowej perspektywie. Podejmowanie wszelkich działań, mających w założeniu doprowadzić do pożądanых zmian powinno poprzedzać określenie wizji, czyli docelowego stanu rozwoju (Hausner 2008). Ponieważ programowanie jest formą przewidywania przyszłości, a rozwój nie zawsze przebiega według założonych scenariuszy, dlatego należy podkreślić

¹ Autorka używa sformułowania *rozwój zrównoważony*, podkreślając istotną cechę tego rozwoju – zgodnie z zasadami poprawnej polszczyzny, według których, po wyrazie określanym stają tzw. *przydawki klasyfikujące (gatunkujące)*, wskazujące najistotniejszą cechę przedmiotu, jego miejsce w zbiorze, systemie (Drabik, Sobol (2009), s. 1104-1105). W części opracowania dotyczącej analizy dokumentów będzie stosowany taki zapis, jak w poszczególnych strategiach lokalnych, czyli zrównoważony rozwój, trwały i zrównoważony rozwój.

funkcję korygującą, przeciwdziałającą niekorzystnym zmianom, lub jeśli to niemożliwe adaptacyjną do zmieniającej się rzeczywistości – jest to szczególnie istotne w warunkach kryzysu 2007+.

Ocena strategii w kontekście rozwoju zrównoważonego może być dokonywana na podstawie różnych wyznaczników. W ramach badań prowadzonych przez autorkę prezentowanego opracowania została dokonana ocena strategii rozwoju (w kontekście uwzględniania zasad rozwoju zrównoważonego) opracowanych w woj. lubelskim przed akcesją do UE². Z wykorzystaniem ankiety pocztowej, wywiadów bezpośrednich i analizy treści strategii dokonano oceny dokumentów regionalnych i lokalnych na podstawie wyznaczników rozwoju zrównoważonego, za które uznano: bezpośrednie lub pośrednie odniesienia do rozwoju zrównoważonego, motywy podjęcia prac nad dokumentem, partycypację społeczną, upowszechnianie dokumentu, monitoring i aktualizację. Ocena punktowa (w skali od 0-5 pkt) pozwoliła na wydzielenie trzech grup strategii: spełniających wymogi rozwoju zrównoważonego (grupa I), częściowo spełniających wymogi rozwoju zrównoważonego (grupa II) i nie spełniających wymogów rozwoju zrównoważonego (grupa III). Spośród 106 ocenianych strategii 32% zostało zaliczonych do grupy I, a jednym z dokumentów, który także w analizie celów uzyskał najwyższą punktację (maksymalna liczba punktów) była opracowana w 2003 r. *Strategia rozwoju dla Polesia Zachodniego (Strategia... 2003)*. *Strategia* ta jest nie tylko ciekawym przykładem oddolnej aktywności na rzecz utworzenia Trójstronnego Rezerwatu Biosfery „Polesie Zachodnie”, ale i zastosowaniem podejścia funkcjonalnego (nie opartego na granicach administracyjnych) do procesu programowania. Od przyjęcia *Strategii* upłynęło kilka lat, powstało wiele nowych dokumentów lokalnych dla obszaru wchodzącego w skład Polesia Zachodniego. Z punktu widzenia badań nad rozwojem zrównoważonym w skali lokalnej istotne wydaje się więc określenie, czy lokalne strategie powstające dla tego obszaru w obecnym okresie programowania (2007-2013) odnoszą się do zasad rozwoju zrównoważonego.

1. Metoda oceny *Strategii*

Jak wskazano we wstępie w tym opracowaniu zostanie dokonana analiza i ocena wybranych lokalnych strategii rozwoju. Ponieważ w trakcie badań prowadzonych w poprzednich latach przez autorkę, jednym z dokumentów, który uzyskał najwyższą ocenę punktową była *Strategia dla Polesia Zachodniego* i w ramach tego dokumentu zastosowano podejście do programowania oparte na obszarze funkcjonalno-przestrzennym, to do analizy w prezentowanym opracowaniu wybrano trzy strategie opracowane dla: powiatu włodawskiego, miasta Włodawa i gminy wiejskiej Włodawa. Na wybór tych dokumentów miało wpływ zaangażowanie powiatu włodawskiego w działania na rzecz propagowania idei Rezerwatu Biosfery „Polesie Zachodnie”, a także rozwój funkcji turystycznych na tym terenie.

² Badania były prowadzone m.in. w ramach pracy naukowej finansowanej ze środków budżetowych na naukę w latach 2005-2006, jako projekt badawczy nr 1 H02C 114 28 i w ramach badań nad rozprawą doktorską *Rozwój zrównoważony w strategiach regionalnych i lokalnych na przykładzie województwa lubelskiego*.

Ocena lokalnych strategii została oparta na dostępnych tekstach dokumentów (w badaniach prowadzonych w poprzednich latach autorka pytała o dostępność dokumentów, a następnie sprawdzała ewentualne deklaracje umieszczenia dokumentu w Internecie, wynik takiej weryfikacji nie zawsze był pozytywny). Ponieważ w ostatnich latach (a w kręgu zainteresowania tego badania jest obecny okres programowania) coraz powszechniejsze jest zamieszczanie strategii w Internecie, zrezygnowano z pytania badawczego związanego z upowszechnianiem strategii. Powstaje inna niezmiernie istotna kwestia badawcza, czy umieszczenie strategii w Internecie jest zaspokojeniem oczekiwań informacyjnych lokalnej społeczności, ale to temat na inne niezwykle ciekawe badanie wymagające przeprowadzenia wielu wywiadów bezpośrednio z mieszkańcami. Biorąc pod uwagę wcześniejsze badania i obecny stan wiedzy związany z lokalnymi uwarunkowaniami rozwoju zrównoważonego oceny wybranych strategii lokalnych dokonano na podstawie następujących wyznaczników:

- odniesienie do rozwoju zrównoważonego (a jeśli w dokumencie zamieszczono definicję, to odpowiedź na pytanie, czy jest ona akceptowalna na gruncie teorii);
- proces partycypacji społecznej;
- monitoring i aktualizacje;
- cele rozwoju (ich hierarchie, kategorie i odniesienia do poszczególnych łańcuchów rozwoju zrównoważonego).

2. Ogólna charakterystyka analizowanych strategii lokalnych

Powiat włodawski to jeden z 20 woj. lubelskiego, leżący przy granicy z Białorusią i Ukrainą. Tworzy go jedna gmina miejska (Włodawa) i 7 gmin wiejskich. Powierzchnia powiatu wynosi 1256,4 km², a zamieszkuje go ok. 40 tys. mieszkańców, co daje średnią gęstość zaludnienia 31 osób na km² (średnia dla woj. lubelskiego wynosi 36 osób). Powiat należy do najsłabiej zaludnionych w województwie, choć jest dość zróżnicowany w tym zakresie. Zdecydowanie najwięcej mieszkańców mieszka w mieście Włodawa (14 tys. osób), które charakteryzuje się korzystną strukturą wiekową mieszkańców – ok. 2/3 stanowią osoby przed 50 r. życia. Włodawa to miasto, w którym krzyżują się kultury i religie, a społeczność lokalna tę różnorodność stara się wykorzystać jako atut rozwojowy (tu odbywa się od 1995 r. Festiwal Trzech Kultur). Miasto, a także gmina Włodawa w coraz większym stopniu, w ostatnich latach, stają się miejscami atrakcyjnymi turystycznie. Dominująca do niedawna funkcja rolnicza jest więc uzupełniana o funkcje turystyczno-rekreacyjne. W pozostałych gminach powiatu dominują: funkcje leśne (Wola Uhruska, Wiryki, Stary Brus, Hańsk), mieszane (Urszulin), i rolnicze (Hanna) (Bański 2010). Zarówno powiat, jak i poszczególne gminy wchodzące w jego skład opracowują dokumenty programowania (w tym strategię), w których wyznaczają pożądane kierunki rozwoju. Badanie ankietowe prowadzone przez autorkę w gminach powiatu włodawskiego w 2008 r. potwierdziło tendencję uzupełniania dominującej funkcji rolniczej gmin przez turystykę i agroturystykę.

Powiat włodawski, który w 2008 r. przyjął do realizacji strategię rozwoju z horyzontem czasu 2015 wśród swoich mocnych stron wskazuje: czyste środowisko i dobre warunki do roz-

woju rolnictwa ekologicznego, różnorodność ekologiczną i zróżnicowanie krajobrazu kulturowego, dobrze rozwiniętą współpracę transgraniczną i występowanie obszarów chronionych. Wśród szans rozwojowych podkreślono możliwości związane z przynależnością do Euroregionu Bug, Rezerwatu Biosfery „Polesie Zachodnie” i wykorzystanie zasobów kulturowych (zgodnie z zapisami strategii są to tzw. dziedziny wysokiej szansy, które dają możliwość rozwoju zrównoważonego powiatu). Realizacja strategii powiatu ma doprowadzić do osiągnięcia stanu określonego w wizji rozwoju, według której będzie to obszar:

- tworzący szansę dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na dużym potencjale gospodarki rolnej i konkurencyjnej gospodarce opartej na wykorzystaniu walorów wewnętrznych powiatu i dostępnej pomocy zewnętrznej;
- spójny terytorialnie wykorzystujący przygraniczne położenie i nieprzeciętne walory przyrodnicze;
- zaspokajający potrzeby i aspiracje mieszkańców oraz atrakcyjny dla turystów, efektywnie zarządzany i otwarty na kontakty ponadregionalne i międzynarodowe (*Strategia rozwoju powiatu włodawskiego... 2008*).

Strategia rozwoju miasta Włodawa na lata 2009-2015, została opracowana i przyjęta do realizacji w 2008 r. Hasłem marketingowym służącym promocji miasta i samej *Strategii* jest: „Włodawa – Miasto 3 Kultur”. Zgodnie z założeniami dokumentu Włodawa ma być silnym ośrodkiem transgranicznym i obszarem zrównoważonego rozwoju. Na terenie miasta powinna wzrastać jakość życia (zarówno poziom życia, jak i zamożność mieszkańców) przez wykorzystanie położenia, w tym wielokulturowości i unikalnych walorów przyrodniczych (*Strategia rozwoju miasta Włodawa... 2008*).

Strategia rozwoju lokalnego gminy Włodawa na lata 2009-2015 stanowi kontynuację wizji rozwoju określonej w planie rozwoju lokalnego gminy (dokument dotyczył lat 2004-2008, a nawet w długofalowej perspektywie 2013 r.). Zgodnie z zapisami *Strategii rozwoju* gmina Włodawa ma stać się ośrodkiem turystyki rozpoznawalnym w skali kraju przez wykorzystanie walorów środowiska naturalnego, potencjału społecznego oraz transgranicznego położenia (misja gminy). Wszystkie działania zaprojektowane w *Strategii* mają służyć rozwojowi infrastruktury (w tym turystycznej) i promocji gminy jako miejsca do wypoczynku (*Strategia rozwoju lokalnego gminy Włodawa... 2009*).

Należy zauważyć, że wszystkie trzy analizowane dokumenty powstały już w czasie aktualnego okresu programowania, a także po opublikowaniu wytycznych, w których podjęto próbę metodycznego uporządkowania podejścia do strategii lokalnych – Urząd Marszałkowski w sierpniu 2007 r. ogłosił *Vademekum dla jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego*. W związku z powyższym autorka na wstępie badania założyła, że analizowane dokumenty powinny być zbudowane w podobny sposób. Warto także na wstępie rozważyć dotyczących oceny strategii lokalnych zwrócić uwagę, że ich horyzont czasowy jest zgodny z zasadą n+2, czyli sięga 2015 r., choć np. w strategii dla powiatu niektóre zadania odnoszą się do 2020 r.

Ponieważ w dalszej części analizy często będą powoływane poszczególne lokalne strategie, wprowadzono następujące oznaczenia skrótowe:

- *Strategia rozwoju powiatu włodawskiego na lata 2008-2015 (SPW)*,
- *Strategia rozwoju miasta Włodawa na lata 2009-2015 (SMW)*,
- *Strategia rozwoju lokalnego gminy Włodawa na lata 2009-2015 (SGW)*.

Wszystkie analizowane strategie są dokumentami dość obszernymi liczącymi 120-130 stron (dodatkowo np. strategia dla powiatu uzupełniona jest 28 stronicami załącznika). Analizowane strategie lokalne podzielone są na kilka zasadniczych części obejmujących:

- diagnozę stanu (w każdym przypadku jest najbardziej rozbudowaną częścią dokumentu, którą bardziej można by zakwalifikować jako inwentaryzację, diagnoza *SGW* i *SMW* uzupełniona jest w tekście licznymi fotografiami),
- przyjęte cele i kierunki rozwoju,
- system wdrażania, w tym monitoring i finansowanie.

W poszczególnych dokumentach można zaobserwować znaczne różnice, schemat budowy strategii jest bowiem dostosowywany do lokalnych potrzeb. Analiza podstawowych problemów rozwojowych może być różna: w *SGW* w każdej z analizowanych w diagnozie sfer rozwoju są wskazane problemy, a następnie w kolejnej części dokumentu, po wskazaniu głównych celów rozwoju dokonano analizy SWOT, przypisując istotność (w skali od 1 do 5) poszczególnym czynnikom i barierom rozwoju. Należy wskazać, że taki układ dokumentu nie jest czytelny i poprawny metodologicznie, gdyż to z diagnozy stanu, w tym analizy słabych, mocnych stron, szans i zagrożeń powinny wynikać cele rozwojowe, tymczasem w omawianej strategii analiza SWOT jest między ogólnymi celami rozwoju a ich dokładnym rozpisaniem na poszczególne działania.

SPW w części wstępnej diagnozy zawiera analizę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), które mogą mieć wpływ na rozwój lokalny. Analiza SWOT jest wydzielona jako osobna część dokumentu i poprzedza sformułowane cele rozwojowe, nie dokonano oceny istotności poszczególnych czynników i barier rozwojowych powiatu.

W *SMW* jako podsumowanie diagnozy wskazano (wymieniając enumeratywnie) pozytywne i negatywne cechy, czyli czynniki i bariery rozwoju, nie określono ich istotności.

3. Ocena wybranych lokalnych strategii rozwoju w kontekście rozwoju zrównoważonego

3.1. Odniesienie do rozwoju zrównoważonego

Jak wynika z dostępnej literatury przedmiotu, strategia rozwoju będąc dokumentem, w którym w sposób najpełniejszy można zaprogramować rozwój lokalny, odnosi się do wszystkich sfer (aspektów) rozwoju zrównoważonego, tj. społecznego, gospodarczego i przyrodniczego. Rodzi się więc pytanie czy analizowane strategie odnoszą się do rozwoju zrównoważonego i czy go definiują, a jeśli tak, to czy jest to definicja, którą można uznać za poprawną.

SPW odnosi się do rozwoju zrównoważonego w sposób pośredni tzn. przez powołanie dokumentów ponadlokalnych, w których za kluczową uznano zasadę rozwoju zrównoważonego (np. *Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju – Polska 2025*) i bezpośredni przywołując go w wizji i misji powiatu. W tekście *Strategii* brak jednoznacznej definicji, ale z zapisów wizji i misji wyłania się definiowanie rozwoju zrównoważonego jako rozwoju społeczno-gospodarczego z wykorzystaniem unikatowych walorów przyrodniczych. W tekście *Strategii* brak konsekwencji w używaniu pojęć i mówi się zarówno o zrównoważonym rozwoju, jak i trwałym i zrównoważonym rozwoju.

SMW w wielu miejscach odnosi się do rozwoju zrównoważonego, podkreślając jego znaczenie w rozwoju Włodawy. W sposób pośredni odwołanie do koncepcji rozwoju zrównoważonego można odnaleźć przez wskazanie związków strategii miasta z podstawowymi dokumentami europejskimi i krajowymi, które podkreślają znaczenie rozwoju zrównoważonego jako paradygmatu rozwoju kontynentu i społeczności lokalnych. Ponadto, w założeniach metodologicznych dokumentu określono koncepcję programową opierającą się na triadzie zrównoważonego rozwoju, czyli integrowaniu celów społeczno-gospodarczych z poszanowaniem przyrody. W dokumencie zdefiniowano, że zrównoważony rozwój łączy postęp gospodarczy z poszanowaniem przyrody i rozwojem społecznym, stwarzając lepsze perspektywy dla przyszłych pokoleń (a w części dokumentu odnoszącej się do celów rozwoju podkreślono, że rozwój zrównoważony to także prawidłowa struktura demograficzna lokalnej społeczności). Z punktu widzenia poprawności formułowania definicji należy podkreślić, że odnosi się ona nie tylko do podstawowych aspektów (ładów) rozwoju zrównoważanego, ale także do zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej.

SGW już we wstępnych założeniach odnosi się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, określając go jako rozwój trwały, samopodtrzymujący, który przez zaspokajanie bieżących potrzeb społeczności nie powoduje uszczerbku dla rozwoju przyszłych pokoleń. W dokumencie wymieniono także zasady tak rozumianego rozwoju, przy czym należy podkreślić, że nie jest to żaden ze znanych z literatury zbiorów ogólnie przyjętych zasad rozwoju zrównoważonego, a raczej wskazanie i podkreślenie warunków, jakie muszą zaistnieć, żeby w skali lokalnej mogła nastąpić implementacja omawianej koncepcji (w tym podkreślono szczególnie zaangażowanie i współdziałanie społeczności lokalnej). *Strategia* odwołuje się także do ponadlokalnych dokumentów, które podkreślają znaczenie paradygmatu rozwoju zrównoważonego w rozwoju regionalnym i lokalnym.

Jak wskazuje dokonana analiza wszystkie trzy lokalne strategie odnoszą się do rozwoju zrównoważonego, zarówno jako koncepcji, jak i uwzględniając go w celach i założeniach metodologicznych.

3.2. Proces partycypacji społecznej

Społeczność lokalna, stanowiąca podmiot strategii, ma prawo brać udział w opracowaniu dokumentu i jego wdrażaniu (wynika to zarówno z konwencji i umów międzynarodowych, jak i prawodawstwa polskiego). Udział społeczności lokalnych w programowaniu zapewnia

wykorzystanie metod planowania otwartego, angażującego wszystkie grupy docelowe, czyli wszystkich, którzy wchodzi w skład ogólnie rozumianego podmiotu strategii. Na etapie formułowania strategii uczestnikami procesu mogą stać się następujące grupy: mieszkańcy (jako ogół społeczności lokalnej), lokalni liderzy (przedstawiciele organizacji pozarządowych, lokalni przedstawiciele związków wyznaniowych, twórcy ludowi itp.), politycy i przedstawiciele samorządu, Konwent Rozwoju (jeśli taki jest powołany, jako ciało przedstawicielskie społeczności lokalnej lub inne ciało przedstawicielskie mieszkańców, które może być włączone w najwcześniejszy proces opracowania dokumentu). Ze względu na dostępność danych, analiza dokonywana jest na podstawie tekstów strategii udostępnionych w Internecie, ocenie poddana zostanie tylko partycypacja przy tworzeniu dokumentu, a nie wdrażaniu.

Strategia rozwoju powiatu włodawskiego powstała z wykorzystaniem metody ekspercko-konsultacyjnej. W październiku 2007 r. został powołany zespół do spraw opracowania strategii wspomagany przez ekspertów EFS z Chełma. Jak wynika z danych zawartych w *SPW* partycypacja społeczna objęła: spotkania konsultacyjne, debaty publiczne, a także na etapie formułowania wizji i celów rozwoju skierowano ankietę, dotyczącą podstawowych problemów rozwoju powiatu do 80 organizacji opiniotwórczych, w tym: samorządów, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, szkół itp. Otrzymano zwrot 50 ankiet, których zbiorcze wyniki są zamieszczone w załączniku do *Strategii*.

Strategia rozwoju miasta Włodawa została opracowana metodą ekspercką, a partycypacja społeczna dotyczyła już zaproponowanego dokumentu i wyznaczonych celów rozwoju. Cele rozwojowe wyznaczone dla miasta zostały zaprezentowane na spotkaniu konsultacyjnym, w którym wzięło udział 30 osób (głównie lokalni liderzy). Wynikiem dyskusji było zmniejszenie liczby celów operacyjnych zaproponowanych w *Strategii*. Umieszczona na stronie internetowej urzędu miasta ankietę inwestycyjną i projekt strategii nie spotkały się z większym odzewem społecznym, co może świadczyć o bierności społeczności lokalnej względem planowanych działań.

Podczas prac nad *Strategią rozwoju dla gminy wiejskiej Włodawa* zastosowano ciągły sposób konsultacji społecznych z liderami lokalnymi. Ponadto, w toku prac nad *SGW* przeprowadzono trzy spotkania panelowe (poświęcone problematyce: kultury i oświaty, sanitarno-kanalizacyjnej oraz infrastruktury drogowej), w których wzięło udział 59 osób. Poszczególne części strategii zamieszczane były na stronie internetowej urzędu gminy, a uwagi można było składać przez Internet lub osobiście. Niestety w tekście *SGW* nie podano czy i ile uwag zgłoszono, ani czy i jak zostały rozpatrzone.

3.3. Monitoring i aktualizacje

Monitoring to niezwykle istotny instrument wspierający zintegrowane, wieloaspektowe planowanie rozwoju na poziomie strategicznym. Można mówić o monitorowaniu wdrażania rozwoju zrównoważonego w skali globalnej, poszczególnych państw, lokalnych społeczności (na ten temat istnieje bogata literatura przedmiotu np. Borys 2005; Toczyski 2004), jak i monitorowaniu postępów we wdrażaniu poszczególnych celów rozwojowych zapisanych np. w strategiach.

Monitoring ma nie tylko znaczenie operacyjne, ale systematycznie prowadzony i podawany do wiadomości mieszkańców i innych zainteresowanych prowadzi do usprawnienia systemu komunikacji społecznej na szczeblu lokalnym, a tym samym staje się narzędziem do zarządzania zmianami i wejścia przez miasto, gminę, powiat na drogę organizacji uczącej się (zdolnej do uczenia). Sterowanie procesami rozwoju lokalnego, w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości kryzysowej wymaga szybkiego reagowania na konieczne zmiany, korekty i aktualizacji podejmowanych zamierzeń. Dlatego niezmiernie istotne jest zaplanowanie i realizowanie monitoringu, a w razie konieczności aktualizacje. Jak wskazują badania prowadzone dla okresu przed akcesją do UE monitoring i aktualizacja były najczęściej pomijane w strategiach, a nawet jeśli dokument zakładał prowadzenie monitoringu, to nie zawsze podejmowano takie działania. Wpływ na taki stan rzeczy miało wiele czynników, wśród nich należy wymienić: brak wiedzy wśród osób odpowiedzialnych za wdrożenie strategii, traktowanie strategii jako przepustki do otrzymania środków finansowych, a nie rzeczywistych wizji rozwoju, a także trudności związane z pozyskaniem rzetelnych danych dla wskaźników monitoringu. Należy bowiem pamiętać, że zestawy proponowanych wskaźników pozwalających na pomiar realizacji celów powinny być mierzalne, względnie proste do interpretacji i opierać się na wiarygodnych danych. Proces monitorowania powinien nie tylko kontrolować postępy realizacji celów zapisanych w strategii, ale także stwarzać podstawy informacyjne do tworzenia programów, czy ciągłego ich udoskonalania, przystosowywania do zmieniającej się rzeczywistości, czyli aktualizacji. Trudno określić, jaka powinna być założona częstotliwość dokonywania aktualizacji strategii, gdyż jest ona zależna nie tylko od realizowanego monitoringu, ale także od zmieniającej się rzeczywistości. Powszechnie w literaturze przyjmuje się, że co najmniej raz w roku powinno się dokonywać przeglądu strategii, a w razie konieczności aktualizacji. W praktyce najczęściej przeglądu dokonuje się co dwa lata, a aktualizacja, jeśli zaistnieje taka potrzeba, często podyktowana jest koniecznością ubiegania się o fundusze zewnętrzne.

Analiza dotycząca monitoringu i aktualizacji skupia się na zamierzeniach zawartych w dokumencie, choć jak wynika z wcześniejszych badań prowadzonych przez autorkę w gminach Lubelszczyzny zamierzenia te nie zawsze są realizowane.

Strategia rozwoju powiatu włodawskiego zakłada prowadzenie monitoringu jej wdrażania przez zespół do spraw strategii powołany przez Zarząd Powiatu. Zespół powinien się składać z: przedstawicieli samorządu terytorialnego (starosta, wójtowie lub osoby przez nich upoważnione), przedstawicieli organizacji społecznych (instytucje dialogu społecznego) oraz przedstawicieli biznesu i powiatowego urzędu pracy. Monitoring ma być prowadzony na podstawie wskaźników, które zaproponowano dla poszczególnych celów strategicznych. W ramach monitoringu przewidziano także opiniowanie zgodności podejmowanych działań i przyjmowanych programów z zapisami *Strategii*. Podkreślono funkcje informacyjne monitoringu, w tym dla partnerów społecznych i biznesowych. W przyjętej *SPW* nie ma założonej częstotliwości prowadzenia monitoringu, ma być to proces ciągły, wykorzystujący różne elementy analiz jakościowych i ilościowych. Brak określonych założeń aktualizacji dokumentu.

W *SMW* założono powołanie trzyosobowego Zespołu do spraw Monitoringu i Oceny Realizacji Strategii Rozwoju, zaś sam proces monitorowania dotyczy trzech płaszczyzn, tj.:

sytuacji społeczno-gospodarczej, realizacji celów przyjętych w *Strategii rozwoju* i realizacji poszczególnych działań. Wskaźniki monitoringu realizacji *Strategii* zostały zamieszczone w załączniku dokumentu, dla każdego celu operacyjnego. Lista wskaźników wiąże się z zaproponowanymi przez Urząd Marszałkowski woj. lubelskiego, w związku z tym będzie możliwe porównanie do innych jednostek samorządu lokalnego (dane do wyliczenia wskaźników mają pochodzić z wiarygodnych źródeł, głównie z zasobów Urzędów Statystycznych). Zgodnie z przyjętymi założeniami, co roku będą składane Radzie Miasta sprawozdania z realizacji *Strategii*, a co dwa lata przewidziane są aktualizacje dokumentu. Ocena z postępów realizacji *Strategii* jest podawana do wiadomości mieszkańców, przez *Raport o stanie miasta* (dokument taki jest dostępny na głównej stronie internetowej Urzędu Miasta i obejmuje lata 2006-2010).

SGW w części dotyczącej zarządzania strategią wskazuje, że za realizację *Strategii* odpowiedzialny jest Urząd Gminy Włodawa (powołany w tym celu zespół kilku pracowników), do zadań których należeć będzie: zbieranie danych statystycznych do monitoringu (dla każdego działania w *Strategii* zaproponowano wskaźniki monitoringu), opracowywanie corocznych raportów, badanie zgodności przyjmowanych dokumentów ze *Strategią*, a także badanie nieprawidłowości (w formie opracowania rocznego raportu). Do zadań zespołu będzie należeć także dokonanie oceny realizacji celów po zakończeniu wdrażania *Strategii*. Sam monitoring wdrażania *Strategii* będzie powierzony Komitetowi Monitorującemu, w skład którego miały wejść osoby uczestniczące w opracowaniu dokumentu. Zgodnie z założeniami, Komitet ma zbierać się raz na pół roku (lub częściej, jeśli zaistnieje taka potrzeba). Na koniec 2011 i 2014 r. (czyli przyjętych śródkresów planowania) zostanie opracowany raport z realizacji celów *Strategii* i wskazane zostaną ewentualne rozbieżności między założeniami a wykonaniem. Raporty mają być dostępne w sekretariacie Urzędu Gminy.

3.4. Cele rozwoju

Istota strategii to cele sformułowane w długim horyzoncie czasu – zgodnie z teorią planowania powinno to być 10-15 lat, i ze strategiami na taki okres mieliśmy do czynienia przed akcesją do UE. Obecnie, strategie sporządzane dla samorządów lokalnych najczęściej dotyczą obecnego okresu programowania. Pierwsza faza określania celów służy wytyczeniu wizji organizacji, czyli docelowego stanu rozwoju (wizja to obraz gminy po zrealizowaniu strategii). Wizja powinna być tak sformułowana, aby pracownicy urzędu i mieszkańcy identyfikowali się z nią. W literaturze dotyczącej strategii JST od lat toczy się dyskusja nad celowością i poprawnością formułowania misji (w przypadku strategii przedsiębiorstw jest to rodzaj deklaracji, która ma informować o powodach istnienia, zasięgu działania, kierunkach i aspiracjach rozwojowych). Można odnaleźć i takie stanowiska, które wskazują, że nie jest istotne czy gmina będzie miała określoną wizję, misję, czy cel generalny, ale aby poprawnie przeprowadzić diagnozę obecnej sytuacji i na jej podstawie określić docelowy, pożądany stan rozwoju. Jeśli przeniesiemy teorię budowania strategii na grunt JST, to misja gminy będzie częściowo determinowana przez zadania, jakie musi, zgodnie z zapisami ustawowymi, wypełniać. Należy jednak pamiętać, że celem budowania każdej strategii rozwoju JST jest podniesienie

jakości życia mieszkańców, a także podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej. Wizja i misja to najbardziej ogólnie części strategii, wskazujące kierunek, do którego dąży gmina, natomiast ich doprecyzowanie następuje przez cele różnej kategorii. Brak jest w literaturze, dotyczącej budowania strategii JST, jednoznacznego wskazania, ile i jakie kategorie celów powinny być wyznaczone w dokumencie. Najbardziej odpowiednie wydaje się stwierdzenie, *nie za dużo i nie za mało*. Niedokładność tego stwierdzenia wynika ze specyfiki lokalnej, ogólnej sytuacji rozwoju, a także metody zastosowanej przy budowaniu strategii. Zazwyczaj na etapie projektu dokumentu formułowane jest wiele celów, które następnie podlegają: selekcji, grupowaniu, eliminacji (gdyż mogą zdarzyć się cele sformułowane niezgodnie z obowiązującymi przepisami, kompetencjami), ponadto na tym etapie należy wyszukać cele wzajemnie sprzeczne lub znoszące się (konkurencyjne) – należy pamiętać, że budowanie strategii, to także proces osiągania kompromisów między poszczególnymi grupami społeczności lokalnej. Ponieważ w obecnych warunkach rozwój lokalny determinowany jest w dużej mierze przez zewnętrzne środki finansowe, to istnieje potrzeba silnej kategoryzacji celów, a nawet często określania celów warunkujących wdrażanie pozostałych. Należy także nadmienić, że cele formułowane w strategiach lokalnych powinny być koherentne, a co najmniej nie sprzeczne z celami strategii ponadlokalnych. W praktyce liczba i kategorie celów formułowanych w poszczególnych strategiach zależą najczęściej od zespołu biorącego udział w pracach nad dokumentem. W okresie przedakcesyjnym w lokalnych strategiach na Lubelszczyźnie, jak wynika z badań i obserwacji uczestniczącej autorki, przyjmowane były dokumenty zawierające czasem bardzo dużą liczbą celów, nie obowiązywała także zasada, że im mniejsza gmina tym mniej celów. Dlatego na obecny okres programowania Urząd Marszałkowski woj. lubelskiego sformułował propozycje hierarchii i liczby (głównych) celów w strategiach lokalnych (*Vademekum...* 2007). Analizowane strategie lokalne charakteryzuje różna hierarchia i liczba celów sformułowanych w dokumentach.

Strategia rozwoju dla powiatu włodawskiego zawiera sformułowaną:

- wizję,
- misję (utożsamianą w dokumencie z celem nadrzędnym),
- cztery cele strategiczne (nazywane w tekście także priorytetowymi kierunkami rozwoju),
- dla każdego celu strategicznego wskazano cele operacyjne (po dwa-trzy) i działania (które formułowane są także dość ogólnie, raczej jako pożądana projekcja przyszłości niż zadania do wykonania przez poszczególne podmioty i osoby).

W ocenie autorki cele formułowane w *Strategii* sprzyjają realizacji rozwoju zrównoważonego podkreślonego zarówno w wizji, jak i misji, co istotne *Strategia* nie koncentruje się na rozwoju infrastruktury, ale na budowaniu kapitału ludzkiego i społecznego przez sformułowanie celów strategicznych i operacyjnych odnoszących się do: podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców czy rozwoju współpracy między JST a organizacjami pozarządowymi. Niestety dość słabo ze *Strategią* skorelowany jest Wieloletni Plan Inwestycyjny, w którym uwzględniono wiele inwestycji służących realizacji celów *Strategii*, ale ich z nimi bezpośrednio nie powiązano, dotyczy to także innych załączników odnoszących się do finansowych aspektów *Strategii*.

W strategii rozwoju miasta Włodawa, wychodząc z triady celów tworzących rozwój zrównoważony sformułowano:

- wizję rozwoju (jest ona bardzo rozbudowana i odnosi się do pożądanej, przyszłej sytuacji w każdym obszarze rozwoju – wykształcenia, zamożności, struktury demograficznej społeczności lokalnej, stanu środowiska przyrodniczego, rozwoju infrastruktury, sektora MŚP, stanu finansów miasta, zarządzania w administracji publicznej, a także wizytówki i rozpoznawalności miasta);
- misję, która ma charakter celu nadrzędnego, i dla której sformułowano także krótkie hasło marketingowe „Włodawa – Miasto 3 Kultur”;
- cele strategiczne – trzy dla każdego z aspektów rozwoju zrównoważonego (cel społeczny, gospodarczy i przyrodniczy, na graficznym zobrazowaniu wyraźnie zaznaczono, że na styku tych celów osiągany jest rozwój zrównoważony);
- cele operacyjne (dla każdego celu strategicznego od trzech do pięciu);
- dla każdego celu operacyjnego wskazano kluczowe obszary działań i w ich ramach priorytetowe inwestycje (większość z nich dotyczy infrastruktury i rewitalizacji i jest dokładnie omówiona ze wskazaniem czasu realizacji i ewentualnych etapów, a także partnerstwa z innymi podmiotami, inwestycje te ujęte są w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym stanowiącym załącznik do *Strategii*).

Strategia rozwoju dla gminy Włodawa ma najmniej rozbudowaną hierarchię celów i składa się na nią:

- misja (sformułowana jako klasyczna wizja rozwoju, w której przedstawiono stan rozwoju gminy, jaki powinien zostać osiągnięty po zrealizowaniu zapisów *Strategii*);
- cztery główne cele strategiczne (każdy ma przypisany horyzont czasu);
- działania (dla każdego celu strategicznego wskazano od trzech do sześciu), a w każdym z nich przedsięwzięcia priorytetowe i możliwości finansowania ze źródeł zewnętrznych.

Podsumowanie

Opracowanie i posiadanie strategii lokalnej może przynieść wiele korzyści, wśród których należy wymienić: wyartykułowanie oczekiwań społeczności lokalnych, poszukiwanie kompromisów rozwojowych, współpracę władz gminy z lokalnymi liderami i organizacjami pozarządowymi, zapewnienie stabilnego kierunku rozwoju (co istotne, strategię przyjmuje się na okres dłuższy niż jedna kadencja) i kreowanie korzystnego wizerunku gminy. Strategia to także najpełniejsza możliwość zaprogramowania i implementacji rozwoju zrównoważonego w skali lokalnej. W prezentowanym opracowaniu poddano ocenie trzy strategię lokalne w kontekście wyznaczników rozwoju zrównoważonego. Z dokonanej analizy wyłania się raczej optymistyczny obraz, wskazujący na to, że JST coraz lepiej rozumieją ideę uwzględniania w swoich kierunkach rozwoju zasad rozwoju zrównoważonego, jest to szczególnie istotne na takich cennych przyrodniczo i kulturowo obszarach, jak Polesie Zachodnie. Nadmienić należy, że wszystkie trzy oceniane strategię odnoszą się do opracowanej w 2003 r. *Strategii rozwoju*

dla Polesia Zachodniego, wskazując na koherentność poszczególnych celów i kierunków swojego rozwoju.

Pewnym niepokojem może napawać to, że mimo zaprojektowanej partycypacji oraz licznych możliwości wypowiedziania się na temat przyszłych kierunków rozwoju, korzysta z tego prawa niewiele osób. Jak wskazują wszystkie prowadzone w tym zakresie badania, poziom kapitału społecznego w Polsce jest na niskim poziomie, co znajduje odbicie także w niskim uczestnictwie w przyjmowaniu dokumentów rozwojowych. Tymczasem to właśnie współpraca, kooperacja wszystkich zainteresowanych powinna stać się podstawą wdrażania rozwoju zrównoważonego. Kolejnym elementem, na który należałoby zwrócić uwagę przy dokonywaniu ocen wdrażania strategii jest ustalenie celów warunkujących wdrażanie innych, jest to konieczne przy coraz większej ograniczoności środków.

Reasumując należy stwierdzić, że ocenianie lokalne strategii rozwoju sprzyjają wdrażaniu rozwoju zrównoważonego, a o skuteczności i efektach podejmowanych działań zgodnie z przyjętymi w dokumentach założeniami, społeczność lokalna będzie informowana, głównie w ramach śródkresów planowania, czyli pod koniec 2011 r.

Literatura

- Bański J., 2010, *Przemiany funkcjonalno-przestrzenne terenów wiejskich*. Ekspertyza na potrzeby KPZK, www.mrr.gov.pl, 22.
- Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok.
- Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa, 1993, s. 452-453.
- Drabik L., Sobol E., 2009, *Słownik poprawnej polszczyzny PWN*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 1104-1105.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 370.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polesia Zachodniego 2004-2013*, 2003.
- Strategia rozwoju miasta Włodawa na lata 2009-2015*, 2008, Włodawa, www.wlodawa.eu/materialy-do-pobrania/.
- Strategia rozwoju powiatu włodawskiego na lata 2008-2015*, 2008, Włodawa, www.informacja.wlodawa.pl/.
- Strategia rozwoju lokalnego gminy Włodawa na lata 2009-2015*, 2009, Włodawa, www.gmina-wlodawa.pl/formularze/.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polesia Zachodniego 2004-2013*, 2003, Lublin, www.informacja.wlodawa.pl/.
- Toczyski W., 2004, *Monitoring rozwoju zrównoważonego*. Wyd. UGd.
- Vademekum dla jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, Strategie rozwoju lokalnego w latach 2007-2015*, Urząd Marszałkowski, sierpień, 2007, www.lubelskie.pl.