

STRATEGIA ROZWOJU GMINY TOPÓLKA W ASPEKcie REALIZACJI ZADAŃ – CASE STUDY

Małgorzata Zajdel, Małgorzata Michalcewicz-Kaniowska
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy, im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy

Abstrakt. Celem artykułu jest prezentacja i ocena stopnia realizacji zadań urzędu gminy w aspekcie zdefiniowanej Strategii Rozwoju Gminy Topólka na lata 2002-2017. W badaniach założono hipotezę badawczą, że gmina realizuje zadania zgodnie z Strategią Rozwoju. W pracy zastosowano studium przypadku, które jest jedną z podstawowych metod badań jakościowych. W celu uzyskania opinii mieszkańców na temat rozwoju gminy przeprowadzono badania wśród grupy stu mieszkańców. Narzędzie badawcze stanowił kwestionariusz ankiety obejmujący dziewięć pytań. Spośród wszystkich badanych 66,8% respondentów stwierdziło, że nie posiada wiedzy na temat dokumentu Strategii. Według badanych najważniejsze problemy, jakie istnieją na terenie gminy, to: bezrobocie (59,3%), brak kanalizacji (42,9%), zły stan dróg i brak chodników (33%), słabo rozwinięta baza turystyczna i rekreacyjno-wypoczynkowa (31,9%), połączenia komunikacyjne (33%), alkoholizm (31,9%). Badania wykazały, że w strategii rozwoju gminy określono cele operacyjne i zadania strategiczne nie definiując wskaźników ich pomiaru. Z uwagi na fakt, iż gmina nie prowadzi systemu monitorowania strategii nie było podstaw odniesienia się do bieżącego uzyskania informacji w tym zakresie.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju gminy, cele strategiczne, cele operacyjne, monitoring

WSTĘP

Samorządy terytorialne, jako podmioty polityki rozwoju regionalnego, prowadzą samodzielną politykę regionalną (np. w dziedzinie: edukacji, zdrowia, pomocy społecznej, przeciwdziałaniu bezrobociu, kultury, gospodarki przestrzennej i wodnej, ochrony środowiska, komunikacji, bezpieczeństwa, klęsk żywiołowych) dbając o atrakcyjność

swojego terenu i jego konkurencyjność. W Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa... 2006] określono, że politykę rozwoju prowadzi samorząd powiatowy i gminny, zakładając, że jest dokonywana okresowa ocena realizacji strategii rozwoju. Gminy zyskując autonomię, m.in. w zakresie wyboru kierunku rozwoju, mogą, a nawet muszą, we własnym zakresie opracowywać i realizować plany strategiczne, przyjętej strategii rozwoju gminy, posiadając również pełną swobodę decyzyjną. Autonomia decyzyjna władz gminnych powinna się opierać na kreatywności formułowania i rozwiązywania problemów gminy oraz stopnia umiejętności wykorzystania metod i technik planowania, a następnie ich adaptacji do zmieniających się warunków funkcjonowania i rozwoju gminy [Wiatrak 1998]. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji strategii rozwoju gminy. Według Wysockiej i Kozińskiego [2000, s. 51], „strategia rozwoju oznacza sposób wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania w sytuacji szybko zachodzących zmian”. Heffner [2008] podaje, że strategia rozwoju regionu to koncepcja gospodarczych i społecznych zmian, wskazująca z jednej strony na cele rozwoju, a z drugiej – na siły sprawcze, środki, narzędzia, instrumenty i mechanizmy realizacji wyznaczonych celów. Natomiast według Wiatraka [2002, s. 9-10], „strategia rozwoju jest ogólnym programem (zbiorem sposobów lub zasad) określania celów i zamierzeń organizacji (w tym wypadku samorządu terytorialnego lub władz określonego obszaru) oraz przyjęcia kierunków działania (realizacji), z uwzględnieniem reakcji na otoczenie”. Strategia jest narzędziem zarządzania ułatwiającym stosowny wybór oraz efektywne działanie pod jednym warunkiem, iż jest ona społecznie akceptowana. Gminy tworzące strategię rozwoju powinny dostrzegać potrzebę nie tylko posiadania strategii jako dokumentu, lecz także potrzebę jej społecznej akceptacji. Można to uzyskać poprzez włączenie lokalnej społeczności do budowy i tworzenia strategii [Ślusarz 2002]. Należy podkreślić, że istotnym obszarem staje się obecnie ewaluacja polityk publicznych, a w szczególności polityki rozwoju lokalnego, regionalnego czy kraju bez rozróżniania źródeł finansowania na krajowe i zewnętrzne. Korzyści z prowadzenia ewaluacji w obszarach społecznych były już znane wcześniej, natomiast stosunkowo od niedawna (kilka lat) są realizowane ewaluacje projektów infrastrukturalnych czy właśnie ewaluacje strategii rozwoju. Jak pokazują różnego rodzaju wnioski z zakończonych badań, w Polsce dopiero upowszechniają się standardy kultury ewaluacyjnej w administracji publicznej, także w obszarach zadań realizowanych ze środków własnych.

Wagę i rolę znaczenia ewaluacji i monitoringu na poziomie jednostek samorządu terytorialnego dostrzegło także Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji proponując w kryteriach wyboru projektów w ramach PO KL, Działanie 5.2. „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej realizację zadań związanych z wdrożeniem monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju”. Zadanie to wpisuje się w jeden z trzech określonych w tym Działaniu filarów dobrego rządzenia – „skuteczność i efektywność”. Można więc przypuszczać, że wdrażanie systemów monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju pozwoli na zwiększenie skuteczności działań oraz efektywności osiągnięcia założonych celów.

CEL I METODYKA BADAŃ

Celem badań była analiza stopnia realizacji zadań w gminie w 2012 roku w kontekście działań zawartych w przyjętej na lata 2002-2017 Strategii Rozwoju Gminy Topólka zatwierdzonej na mocy Uchwały Nr XXVII/179/02 z dnia 30 września 2002 roku [Uchwała... 2004] oraz zbadanie opinii mieszkańców na temat rozwoju gminy. Założono hipotezę badawczą, że gmina realizuje zadania zgodnie ze Strategią Rozwoju. W pracy zastosowano studium przypadku, które jest jedną z podstawowych metod badań jakościowych [Adamkiewicz-Drwiłło 2009]. W badaniach zastosowano także metodę pomiaru sondażowego pośredniego, ponieważ jest ona najlepszą dostępną metodą dla tych badaczy, którzy chcą zbierać oryginalne dane stanowiące także doskonałe narzędzie pomiaru postaw i poglądów [Babbie 2006]. Elementem metody badawczej jest technika określana jako „szczegółowy sposób wykonywania danego rodzaju zadań badawczych, sposób gromadzenia materiałów” [Podgórski 2007, s. 190]. W przeprowadzonym badaniu jako technikę badawczą zastosowano ankietę, a narzędziem badawczym był kwestionariuszem ankiety obejmujący dziewięć pytań, których celem było uzyskanie opinii stu mieszkańców gminy Topólka na temat jej rozwoju. W badaniu zastosowano metodę doboru kwotowego, opierającego się na założeniu, że próba jest reprezentatywna dla wszystkich elementów badanej populacji.

WYNIKI BADAŃ

Analiza Strategii Rozwoju Gminy Topólka w kontekście realizowanych zadań

Cele rozwoju gminy powinny być pochodną celów ogólnospołecznych, obejmujących przede wszystkim: ochronę środowiska, warunki życia i efektywność gospodarki. Cele strategiczne najczęściej odnoszą się do podniesienia konkurencyjności, poprawy warunków życia czy równoważenia rozwoju. Cele operacyjne mają charakter wtórny w stosunku do celów strategicznych, są ich rozpisaniem w formie zadań o sprecyzowanym rezultacie końcowym. Główną ich cechą jest krótki horyzont czasu i bezpośrednie uzależnienie od uwarunkowań finansowych i organizacyjnych samorządu gminy [Heffner 2008].

Analiza wskazuje, że formułując Strategię Rozwoju Gminy Topólka przyjęto założenie, że lokalna społeczność ma mieć istotny wpływ na jej opracowanie. Założenie to wynikało z faktu, że warunkiem zbudowania strategii mającej szansę realizacji jest uspołecznienie procesu jej budowy. W tym celu powołano Społeczną Komisję Konsultacyjną, w skład której weszli przedstawiciele wszystkich miejscowych środowisk – lokalni liderzy społeczni, a także, w celu zebrania opinii na temat stanu aktualnego i przyszłości rozwoju gminy, przeprowadzono ankietę wśród mieszkańców gminy. Takie uspołecznienie w procesie budowy strategii wskazuje na zastosowanie metody partycypacyjnej. Strategia Rozwoju Gminy Topólka składa się z dwóch części. Pierwsza część stanowi diagnozę i ocenę stanu gminy, druga określa planowanie strategiczne. Jednym z wielu zadań, które zostały zrealizowane podczas budowy strategii, była analiza SWOT, mająca na celu określenie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń wynikających z otoczenia. Analiza SWOT to diagnoza szans i zagrożeń. Istotą tej anali-

zy jest zarysowanie pola działań strategicznych od scenariusza niekorzystnego (zagrożenia) po sytuację najkorzystniejszą (szanse). Wielkość sfery możliwości rozwojowych wiąże się z oceną i analizą uwarunkowań, rozumianych jako szanse i zagrożenia dla strategicznej zmiany [Heffner 2008]. Analiza ta jest przedstawiona w jednym zestawieniu obejmującym wszystkie sfery życia. Analiza wskazuje, że powinna być przeprowadzona oddzielna analiza SWOT, zawierająca słabe i mocne strony oraz szanse i zagrożenia, dotycząca obszarów działalności gminy, np.: gospodarki, infrastruktury, oświaty, pomocy społecznej itp. Taka szczegółowa analiza stanowiłaby podstawę do określenia adekwatnych wniosków i wskazania konkretnych problemów dalekich od ogólników. W Strategii Rozwoju Gminy Topólka przedstawiono także analizę głównych problemów rozwoju, sformułowanych na podstawie opinii i wniosków zgłaszanych podczas spotkań konsultacyjnych z Członkami Społecznej Komisji i wyników badań ankietowych. Zidentyfikowano jedenaście problemów występujących na terenie gminy, takich jak: niski poziom wykształcenia mieszkańców, nieuregulowana gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich, niekontrolowany rozwój ruchu turystycznego, niska efektywność pierwotnej produkcji rolnej, niskie dochody w rolnictwie, niedobór wody opadowej dla produkcji rolnej, wysoki poziom bezrobocia, brak rynków zbytu dla pierwotnej produkcji rolnej, wzrost występowania zjawisk patologii społecznej, mała aktywność i przedsiębiorczość społeczna, brak perspektywy dla młodzieży.

Opracowana, na podstawie analizy SWOT, strategia rozwoju obejmowała osiągnięcie trzech celów strategicznych z wydzielonymi odpowiednio celami operacyjnymi w pełni odwołującymi się do misji gminy:

1. Poprawa warunków życia mieszkańców:

- podniesienie poziomu wykształcenia mieszkańców,
- zmniejszenie stopy bezrobocia,
- poprawa funkcjonowania usług w zakresie infrastruktury społecznej,
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie powstawania zjawisk patologii społecznej,
- zwiększenie aktywności społecznej i gospodarczej mieszkańców.

2. Optymalne wykorzystanie walorów przyrodniczych i turystycznych gminy:

- wspieranie tworzenia gospodarstw agroturystycznych,
- rozwój bazy i zagospodarowanie w infrastrukturę turystyczną terenów rekreacyjnych,
- poprawa stanu czystości jezior,
- uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenach zagospodarowanych turystycznie i wykorzystywanych w celach rekreacji i wypoczynku,
- promocja walorów przyrodniczych i kulturowych gminy,
- uzbrojenie terenów rekreacyjnych pod rozwój budownictwa letniskowego.

3. Podniesienie efektywności gospodarki rolnej:

- restrukturyzacja i modernizacja gospodarstw rolnych o profilu produkcji towarowej i specjalistycznej,
- zwiększenie konkurencyjności produkcji rolnej,
- regulowanie stosunków wodnych w celu podniesienia jakości pierwotnej produkcji roślinnej,
- rozwój i unowocześnienie produkcji zdrowej żywności,

- wspieranie działań na rzecz rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego i rynku hurtowego,
- pomoc i wspieranie działań inwestycyjnych na rzecz uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej.

Dostrzega się, że celom operacyjnym przypisano 61 konkretnych zadań przedstawionych w harmonogramie działań. Dokonana analiza pozwoliła na weryfikację stopnia zaawansowania zadań z podziałem na zadania zrealizowane, realizowane oraz niezrealizowane, określając ich czas realizacji w latach wraz z podmiotem odpowiedzialnym za ich realizację lub koordynację i współdziałanie.

Dokonując oceny stopnia osiągnięcia m.in. celu strategicznego, dotyczącego poprawy warunków życia mieszkańców w kontekście zdefiniowanych sześciu celów operacyjnych, można stwierdzić, że dwa działania: przygotowanie oferty szkoleniowej dla ludności rolniczej przy współpracy z ODR oraz innych instytucji szkoleniowych, a także dostosowanie przedmiotów nauczania w gimnazjum do wymogów rynku pracy (np. wprowadzenie nauki informatyki, języków obcych itp.) są w trakcie realizacji przez Urząd Gminy. Pozostałe cztery zadania przedstawione poniżej nie zostały zrealizowane:

- podjęcie działań na rzecz utworzenia ośrodka szkoleniowego dla dorosłych na terenie miasta i gminy bądź powiatu ziemskiego wrocławskiego,
- stworzenie systemu stypendialnego dla młodzieży zamierzającej kontynuować naukę w szkołach średnich i na wyższych uczelniach,
- wspieranie funkcjonowania wyższych uczelni we Wrocławku,
- współdziałanie z władzami powiatu radziejowskiego na rzecz dostosowania profili nauczania w szkołach średnich do potrzeb rynku pracy.

Problemy rozwoju gminy wynikają z ilościowej i jakościowej oceny stanu istniejącego, stopnia równowagi zachodzącej pomiędzy sferą ekologiczną, społeczną i dynamiki rozwoju przedmiotu strategii. Monitorowanie przemian polega na śledzeniu zmian zachodzących w gminie poprzez zasoby informacyjne obejmujące dziedziny istotne dla rozwoju. Głównym celem jest kontrolowanie realizacji strategii, sprężenie działań strategicznych z planowaniem przestrzennym i procesami lokalizacyjnymi oraz zapobieganie niepożądanym skutkom. Faza monitorowania procesu wdrażania strategii rozwoju powinna być okresem wyjściowym do etapu przygotowania nowej strategii rozwoju regionu [Heffner 2008]. Z uwagi na fakt, iż gmina nie prowadzi systemu monitorowania strategii, nie jest możliwe odniesienie się do bieżącego uzyskania informacji w tym zakresie. Należy dostrzec, że w UG nie powołano także komórki ds. ewaluacji i monitoringu.

W raporcie końcowym, opracowanym przez prof. Bogusława Urbaniaka i prof. Piotra Bohdziewiczza na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”, stwierdzono zasadnicze obszary wymagające wsparcia w jednostkach samorządu terytorialnego w całym kraju. W raporcie wskazano, że:

1. Jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od zakresu realizowanych zadań, powinny opracować zbiór wskaźników monitorujących realizację strategii rozwoju, umożliwiających szybką reakcję na zmiany warunków otoczenia.

2. Należy zachęcać lub zobligować urzędy administracji samorządowej do intensywniejszych działań w zakresie informacji i komunikacji społecznej: systematycznego badania opinii publicznej z zachowaniem odpowiednich standardów metodologicznych (anonimowe badania ankietowe), prowadzenia forum internetowego, infolinii, transmisji obrad rady itp.

Drugi cel operacyjny, dotyczący zmniejszenia stopy bezrobocia w założeniach strategii, jest możliwy do osiągnięcia poprzez realizację poniższych działań w procesie ciągłym:

- prowadzenie akcji informacyjnej dla osób poszukujących pracy o dostępnych kursach i szkoleniach w zakresie przekwalifikowań zawodowych,
- tworzenie warunków do powstawania nowych miejsc pracy w dziedzinie obsługi ruchu turystycznego (gastronomia, usługi, handel),
- utworzenie punktu informacji gospodarczej (prawnej i finansowej) dla pracodawców i rolników o możliwościach i zasadach uzyskiwania pomocy finansowej na tworzenie nowych miejsc prac.

Należy jednak wyjaśnić, że wskazane jeszcze w obszarze w/w celu działanie na rzecz utworzenia na terenie powiatu radziejowskiego inkubatora przedsiębiorczości jako instrumentu aktywnego przeciwdziałania bezrobociu było zaplanowane do realizacji w latach 2002-2003. Dopiero w latach 2009-2010 Lokalna Grupa Działania „Razem dla Powiatu Radziejowskiego” w partnerstwie ze Starostwem Powiatowym w Radziejowie i Stowarzyszeniem Rozwoju Miasta i Gminy Piotrków Kujawski realizowała projekt w ramach EFS, którego celem było wzmocnienie atrakcyjności i polepszenie jakości oferty edukacyjnej szkół powiatu radziejowskiego prowadzących kształcenie zawodowe w zakresie przedsiębiorczości.

Zdefiniowany trzeci cel operacyjny dotyczący poprawy funkcjonowania usług w zakresie infrastruktury społecznej objął następujące zadania, które zrealizowano:

- pozyskanie nauczycieli języków obcych (proces ciągły),
- poprawę warunków lokalowych GOK – zaplanowano na lata 2002-2005, ale zrealizowano w 2010 roku,
- opracowanie programu pomocy i poprawy warunków życia dla niepełnosprawnych – zaplanowano na lata 2002-2005, ale dopiero opracowano Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych

Nie udało się zrealizować zaplanowanego działania na lata 2002-2005 w zakresie podniesienia poziomu usług medycznych (dostosowanie godzin pracy ośrodka do potrzeb społecznych, doposażenie w niezbędną aparaturę i sprzęt medyczny).

Rozwój infrastruktury technicznej obejmuje cztery działania, w tym trzy realizowane w procesie ciągłym. Analiza wskazuje, że budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w terenach o zwartej zabudowie mieszkalnej zrealizowano częściowo, ale trwa program dofinansowywania przydomowych oczyszczalni ścieków i w tym celu przygotowano dokumentację techniczną na budowę gminnej oczyszczalni ścieków. W trakcie realizacji jest pomoc w uzyskiwaniu dofinansowań dla właścicieli gospodarstw rolnych na budowę przyzagrodowych oczyszczalni ścieków. Okazało się, że jedynie działanie zmierzające do zwiększenia stopnia telefonizacji gminy zaplanowane w latach 2002-2005 zostało zakończone.

Jednym z istotnych celów gminy jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego i zapobieganie powstawaniu zjawisk patologii społecznych. Działania, które pozwolą na jego osiągnięcie, to:

- przeprowadzenie szkoleń profilaktycznych dla dorosłych, dzieci i młodzieży na temat zagrożeń i sposobów przeciwdziałania, które zrealizowano w latach 2008-2010 w ramach Programu Integracji Społecznej,
- zwiększenie patroli policji w miejscach szczególnie zagrożonych, których nie udało się zrealizować,
- uruchomienie „telefonu zaufania”, gabinetu terapeutycznego, których nie zrealizowano,
- organizowanie sezonowych akcji dla dzieci i młodzieży na temat bezpieczeństwa drogowego (bezpieczna droga do szkoły) i pożarowego (bezpieczne żniwa), które są w trakcie realizacji poprzez organizowane co roku, w okresie letnim, konkursów dla dzieci i młodzieży.

Ostatnim zadaniem w ramach analizowanego celu strategicznego jest zwiększenie aktywności społecznej i gospodarczej mieszkańców. Zaplanowane działania w formie organizowanych m.in. imprez integracyjnych (festyny, koncerty), imprez edukacyjno-kulturalnych dla mieszkańców są w pełnym zakresie realizowane.

Optymalne wykorzystanie walorów przyrodniczych i turystycznych stanowi drugi cel strategiczny, dla którego zdefiniowano wcześniej sześć celi operacyjnych. Analiza wskazuje, że m.in. cel operacyjny, dotyczący wspierania tworzenia gospodarstw agroturystycznych, jest objęty w harmonogramie procesem ciągłym i jest w trakcie realizacji. Urząd wraz z Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego podejmuje wiele inicjatyw, takich jak: organizowanie szkoleń dla rolników indywidualnych z zakresu prowadzenia gospodarstw agroturystycznych, udzielanie pomocy prawnej i organizacyjnej dla osób zainteresowanych utworzeniem gospodarstw agroturystycznych czy pomoc w uzyskiwaniu funduszy na inwestycje związane z agroturystyką. Jednym z problemów gminy jest poprawa czystości jezior oraz uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenach zagospodarowanych turystycznie i wykorzystywanych dla celów rekreacyjnych. Analiza wskazuje, że zaplanowanych działań nie udało się zrealizować w ramach tych dwóch celów operacyjnych. Działania w zakresie celu operacyjnego „Rozwój i zagospodarowanie w infrastrukturę turystyczną terenów rekreacyjnych” nie w pełni zostały zrealizowane. Zdiagnozowano, że trudności wystąpiły w przygotowaniu szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych i dydaktycznych. Jednym z założonych celów jest promocja walorów przyrodniczych i kulturowych gminy, który jest w pełni osiągany poprzez szereg działań we współpracy ze Stowarzyszeniem Gmin Turystycznych. Poprawa efektywności gospodarki rolnej stanowi ostatni cel strategiczny wyznaczony do realizacji poprzez działania w ramach pięciu celi operacyjnych: restrukturyzacja i modernizacja gospodarstw rolnych o profilu produkcji towarowej i specjalistycznej, podniesienie konkurencyjności produkcji rolnej, uregulowanie stosunków wodnych w celu poprawy jakości pierwotnej produkcji roślinnej, rozwój i unowocześnianie produkcji zdrowej żywności, wspieranie działań na rzecz rozwoju lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego.

Badania wykazały, że spośród wszystkich działań tylko dwa, nie zostały zrealizowane w określonym czasie. Dotyczyło to przygotowania terenów inwestycyjnych (uzbrojenie, opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) pod funkcję przemysłową, opracowania programu retencjonowania wód dla polepszenia

jakości produkcji roślinnej oraz współdziałanie z władzami powiatu ziemskiego w utworzeniu rynku hurtowego. Analiza ta potwierdza, że w strategii rozwoju gminy określono cele operacyjne i zadania strategiczne nie definiując wskaźników ich pomiaru.

Analiza wskazuje, że zrealizowano 11 zadań na 61, co jest bardzo niskim poziomem osiągnięcia założonych celów (15%). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż trzy zadania z zadań niewykonanych zostały zrealizowane po terminie, a także na to, że pięć z tych zadań jest ujętych w terminie realizacji jako proces ciągły. Być może organy władzy podejmą jeszcze działania w kwestii wypełnienia tych zadań. Zadowolającym faktem jest to, że aż 31 zadań znajduje się obecnie w trakcie realizacji, co wpływa korzystnie na ocenę stopnia wykonania wszystkich zadań.

Analiza Strategii Rozwoju Gminy Topólka w opinii mieszkańców

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone na terenie gminy Topólka wśród grupy 100 mieszkańców o szerokim przekroju wiekowym i zróżnicowanym poziomie wykształcenia. Wśród badanych kobiety stanowiły 57,1%, a mężczyźni odpowiednio 42,9%. Największy udział odnotowano w przedziale wiekowym 26-39 lat (33,0%), a osób powyżej 60 roku życia było niespełna 10%. W badaniu największy udział stanowiły osoby z wykształceniem średnim – 35,2%, nieco mniej, bo 29,7% z wykształceniem podstawowym oraz jedna czwarta z wykształceniem zasadniczym zawodowym, a najmniej osób posiadało wykształcenie wyższe – 11%. Obecnie ponad 30% prowadziło gospodarstwo rolne, 12,1% było zatrudnionych na stanowiskach pracowników fizycznych, 22% zadeklarowało, że jest bez pracy, natomiast emeryci i renciści stanowili grupę o podobnej strukturze (13,2%), a najniższy udział (4,4%) dotyczył osób prowadzących własną działalność. Na pytanie dotyczące poziomu życia w gminie w ostatnich latach 45,1% mieszkańców odpowiedziało, iż w gminie żyje się bez zmian. Około jedna trzecia ankietowanych potwierdziło, że lepiej, a 11%, że dużo lepiej. Zaledwie 6,6% ankietowanych uważało, że w ostatnich latach żyje się gorzej, a 4,4%, że dużo gorzej.

Badani dokonali oceny stopnia poziomu zadowolenia w różnych obszarach funkcjonowania i życia w gminie wskazując m.in. na: środowisko naturalne, jakość dróg, infrastrukturę komunalną, edukację, pomoc społeczną. Środowisko naturalne (w tym czystość wody pitnej i powierzchniowej, gleby, powietrza) ocenia pozytywnie 62,6% respondentów, a 17,6% swoje niezadowolenie uzasadnia brakiem kanalizacji i oczyszczalni ścieków, a także stosowaniem chemicznych środków ochrony roślin w rolnictwie. 58,2% ankietowanych wykazało niezadowolenie z jakości dróg, ulic, mostów, parkingów. Z infrastruktury komunalnej (gaz, wodociąg, kanalizacja) połowa mieszkańców jest niezadowolona, a z organizacji imprez kulturalnych (koncerty, wystawy) – ok. 70%. Pomoc społeczna oraz jakość publicznej ochrony zdrowia jest oceniana pozytywnie przez niespełna połowę badanych, a jedna trzecia jest niezadowolonych z działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. 41,8% respondentów wykazuje zadowolenie z warunków mieszkaniowych (możliwości budowy, zakup mieszkań, remontów itd.), 47,3% – z jakości szkół, z dostępności handlu i usług 69,2%, a z procesu komunikacji władz gminy z mieszkańcami – odpowiednio 50,6%.

Spośród wszystkich badanych 66,8% respondentów stwierdziło, że nie posiada wiedzy na temat dokumentu Strategii Rozwoju Gminy Topólka, a 33,2% ankietowanych zadeklarowało jej znajomość. Opinia badanych dotycząca sformułowanej misji gminy,

jako silnego, wielofunkcyjnego ośrodka lokalnego z dobrze rozwiniętą infrastrukturą techniczną i społeczną oraz występowaniem wysokotowarowych gospodarstw rolnych, przetwórstwa rolno-spożywczego i przechowalnictwa, będących wyznacznikiem wzrostu konkurencyjności produkcji rolnej, wskazuje na zróżnicowanie odpowiedzi. Misja określona w 2002 roku staje się nie w pełni aktualna i adekwatna do obecnych możliwości rozwoju gminy dla grupy 39,6%. Uaktualnienie misji dostrzega 31,9% ankietowanych, a 16,5% podkreśla, że misja ta jest nieadekwatna do wizji rozwoju gminy. Zaledwie 12,1% uważa, że misja ta dobrze oddaje założenia i kierunek rozwoju gminy i nie wymaga zmian.

Według badanych najważniejsze problemy, jakie istnieją na terenie gminy, to: bezrobocie (59,3%), patologia społeczna (44%), brak kanalizacji (42,9%), zły stan dróg i brak chodników (33%), słabo rozwinięta baza turystyczna i rekreacyjno-wypoczynkowa (31,9%), połączenia komunikacyjne (33%), alkoholizm (31,9%). Okazuje się, że bezrobocie jest jednym z największych problemów gospodarczych występujących na terenie gminy, a także na terenie powiatu radziejowskiego. Stopa bezrobocia w powiecie radziejowskim wynosi powyżej 21%. Bezrobocie, a tym samym występujące zjawisko patologii, jest spowodowane brakiem dużych ośrodków przemysłowych i brakiem możliwości zdobycia pracy na terenie gminy. W celu ograniczenia tych problemów urząd podejmuje wiele działań na terenie gminy, np.: organizuje szkolenia w ramach POKL, gdzie bezrobotni zdobywają nowe uprawnienia (np. kierowcy, kucharza, obsługi sprzętu komputerowego), organizuje prace społeczne użyteczne, prace interwencyjne, staże dla osób bezrobotnych, roboty publiczne, a wspólnie z Powiatowym Urzędem Pracy dokonuje systematycznych analiz występujących zjawisk podejmując stosowne decyzje. Następną grupą problemów wymagających rozwiązania, w opinii jednej trzeciej badanych, jest dostęp do Internetu, ograniczenie przemocy w rodzinie, utrudniony dostęp do dobrych szkół, narkomania, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość, stan zabytków.

Gmina, wychodząc naprzeciw wymogom środowiskowym, przygotowuje i realizuje program przydomowych oczyszczalni ścieków, gromadząc dokumentację na budowę gminnej oczyszczalni ścieków wraz z częścią kanalizacji. Zadania inwestycyjne na 2011 rok wynosiły przeszło 4 mln zł., przy dochodach 13 mln zł. W badaniu poproszono ankietowanych o wskazanie pięciu obszarów strategicznych, które, ich zdaniem, są najbardziej istotne dla rozwoju gminy. Respondenci za najbardziej istotny obszar strategiczny dla rozwoju gminy uznali: miejsce pracy (78%), rolnictwo (73,6%) i infrastrukturę społeczną (63,7%). Najmniej istotne – w opinii badanych – okazały się obszary: kultury (20,9%), aktywności społecznej (20,9%), kultury fizycznej i sportu (12,1%). W kolejnym pytaniu poproszono respondentów o zaznaczenie trzech działań, które ich zdaniem powinny być zrealizowane w pierwszej kolejności. Zdaniem ankietowanych, w pierwszej kolejności powinny być zrealizowane: remonty i budowa dróg (71,4%), z maksymalnym wykorzystaniem środków UE (41,8%). Znacząca grupa respondentów, ponad 30%, wskazała na budowę sieci kanalizacyjnej i zwiększenie pomocy socjalnej dla najuboższych. Spośród wszystkich badanych, aż 91,2% respondentów zadeklarowało, że rozwój gminy jest dla nich ważny, a niespełna 10% nie jest nim zainteresowana.

WNIOSKI

Analiza wskazuje, że gmina nie w pełni realizuje zadania zgodnie z przyjętą strategią rozwoju, co może świadczyć o niskim stopniu przywiązania znaczenia do tej strategii. Wskazuje na to niewielka liczba zrealizowanych zaplanowanych zadań, a także brak systemu jej monitorowania. Należy zwrócić uwagę, iż do tej pory strategia nie była aktualizowana i nie uwzględniono w niej wskaźników realizacji zadań. Wszystkie te fakty wpływają niekorzystnie na ogólną ocenę strategii, co powinno być sygnałem zwrócenia szczególnej uwagi władz gminy. Konieczne jest opracowanie systemu monitoringu i ewaluacji strategii, a wdrożenie systemu przez jednostkę oznaczać będzie systematyczne stosowanie go w praktyce i poddawanie ewaluacji okresowej lub bieżącej osiągniętych efektów w realizacji strategii.

Wyniki badań ankietowych wskazują na niekorzystny obraz gminy w opinii mieszkańców. Wskazane problemy, obszary strategiczne i działania w opinii badanych w niskim stopniu znajdują odzwierciedlenie w zadaniach strategii, dlatego też powinna być ona jak najszybciej zaktualizowana.

LITERATURA

- Adamkiewicz-Drwiłło H.G., 2009. Współczesna metodologia nauk ekonomicznych. Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
- Babbie E., 2006. Badania społeczne w praktyce. Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Heffner K., 2008. Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego. W: Gospodarka regionalna i lokalna. Red. Z. Strzelecki. PWN, Warszawa, 35-42.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. 2009. Dz. U. Nr 84, poz. 712.
- Podgórski R.A., 2007. Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Olsztyn.
- Uchwała nr XI/69/04 Rady Gminy Topólka z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Lokalnego na podstawie uchwały nr XXVII/179/02 Rady Gminy Topólka z 30 września 2002 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Topólka. 2004. Topólka.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. 2006. Dz. U. Br 227, poz. 1658.
- Wiatrak A.P., 1998. Przedsiębiorczość w strategii rozwoju gminy. W: Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską. V Kongres Stowarzyszenia Rolnictwa i Agrobiznesu. Wyd. AE, Wrocław, 27-35.
- Wiatrak A.P., 2002. Finansowe aspekty opracowania i realizacji strategii gmin i powiatów. W: Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej. Red. M. Adamowicz. Wyd. SGGW, Warszawa, 9-10.
- Wysocka E., Kosiński J., 2000. Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa. Wyd. Difin, Warszawa.
- Ślusarz G., 2002. Możliwości rozwiązywania problemów lokalnych a budżety gmin. W: Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej. Red. M. Adamowicz. Wyd. SGGW, Warszawa, 17-21.

STRATEGY FOR DEVELOPMENT OF THE COMMUNE OF TOPÓLKA AND ACHIEVING THE ESTABLISHED GOALS

Summary. The aim of the article is to evaluate the changes introduced by the Strategy for Development of the Commune Topólka for 2002-2017. It has been assumed that the strategy had been implemented without any major obstacles. The researchers used the case study method, which is one of the basic tools for checking quality. A group of one hundred residents has been appointed to provide feedback on the development of their community. They were presented with a questionnaire consisting of nine questions. More than sixty-six (66.8%) percent of the polled admitted they had no knowledge about the Strategy for Community Development. The most urgent problems mentioned by the group are: high unemployment rate (59.3%), many houses having no access to the main sewer system (42.9%), poor road condition and the absence of footpaths (33%), wasting the region's tourism potential due to poor publicity and infrastructure (31.9%), transportation shortcomings (33%), and alcoholism (31.9%). The research proves that although the Strategy for Community Development does include the operation and strategic goals, it does not specify any useful measurement instruments. Unfortunately, the operation of the Strategy has not been monitored closely, therefore the authorities were not able to provide any positive or negative evaluation.

Key words: community development strategy, strategic goals, operations goals, monitoring

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 25.04.2013

Do cytowania – For citation: Zajdel M., Michalcewicz-Kaniowska M., 2013. Strategia rozwoju gminy Topólka w aspekcie realizacji zadań – case study. J. Agribus. Rural Dev. 2(28), 251-261.