

MAŁGORZATA SŁODOWA-HELPA
Akademia Ekonomiczna
w Poznaniu

STRATEGIE ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO - ZBĘDNY BALAST CZY WARUNEK SUKCESU W PRACY DORADCÓW ROLNICZYCH?

1. Uwagi wstępne

Na szczęście, również w gronie doradców rolniczych, coraz bardziej powszechne jest przeświadczenie, że programowanie strategiczne stanowi podstawę prawidłowego rozwoju, że jest sprawą pilną i konieczną oraz że budowanie strategii w różnych sferach i skalach przestrzennych nie jest elementem mody, lecz warunkiem sukcesu. Część gmin, województw, regionów podjęła lub zamierza podjąć inicjatywę tworzenia strategii rozwoju. Jak wiemy, niektóre z nich mogą już poszczycić się sukcesem na tym polu⁽¹⁾. W ostatnim czasie zintensyfikowane też zostały prace nad strategicznymi problemami rozwoju i zagospodarowania przestrzennego makroregionów⁽²⁾.

Trudno byłoby tu pominąć milczeniem fakt, że pierwsza z moich prac dotyczących istoty, zasad i metod tworzenia strategii w skali regionalnej i lokalnej, w szczególności zaś niezbędnej na tym polu diagnozy, opublikowana została właśnie w wydawnictwie ODR. Dzięki nie tylko życzliwemu stosunkowi do

- (1) Informacje o liczbie tych programów nie są jednak i nie mogą nawet być ścisłe, ponieważ nie wiemy ile spośród podjętych przedsięwzięć jest skutecznie realizowanych. W przybliżeniu skalę tę określa prof. K. Duczkowska-Małysz w referacie: Znaczenie tworzenia strategii rozwoju gmin dla ich rozwoju gospodarczego wygłoszonym na II Konferencji „Strategia rozwoju gmin wiejskich” zorganizowanej przez ASAP w Ciechocinku, w dniach 25-27 IV 1996 (opracowanie w druku). Por. też: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach, 95. Raport z I etapu badań, UW EIRiL, Studia regionalne i lokalne, 16(49), s. 129, Ewidencja i ocena regionalnych programów w Polsce, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- (2) Stanowią one kolejny etap prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju *Polska 2000 plus* realizowanych przez Centralny Urząd Planowania i Biura Planowania Regionalnego CUP.

prowadzonych przeze mnie badań i docenianiu wagi tych problemów, lecz przede wszystkim bezpośredniemu zaangażowaniu dyrekcji i pracowników ODR Sielinko, sfinansowaniu kosztów druku i wydaniu tej pracy mogłam wówczas zaprezentować czytelnikom niektóre ustalenia merytoryczne i rozwiązania metodyczne⁽³⁾.

Adresowanie wspomnianej pracy do doradców rolniczych wynikało już wtedy z przeświadczenia, że sygnalizowane w niej problemy mogą być przydatne w ich działalności i sprzyjać zarówno wzrostowi efektywności doradztwa, jak i skutecznej realizacji coraz silniej postulowanej i niewątpliwie pożądanej koncepcji wielofunkcyjnego, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W tym miejscu muszę więc wyraźnie podkreślić, że liczne propozycje współpracy ze społecznościami lokalnymi inspirowane lub otrzymywane ze strony ODR-ów traktuję z jednej strony jako miły obowiązek i możliwość spłacenia zaciągniętego długu, z drugiej zaś jako potwierdzenie wcześniej postawionej tezy, że z wielu względów właśnie doradców rolniczych można i powinno się uznawać za inicjatorów oraz aktywnych uczestników procesu tworzenia, nie tylko sektorowych, lecz kompleksowych strategii lokalnych i regionalnych.

Gdy wtedy pisałam o potrzebie zintensyfikowania prac nad planowaniem strategicznym i w jak największym stopniu wykorzystywania na tym polu doświadczeń doradców oraz bazy i zaplecza Ośrodków Doradztwa Rolniczego nie przypuszczałam bowiem jeszcze, że i w mojej pracy naukowej zapoczątkuję nową i jakże fascynującą przygodę, jaką niewątpliwie okazała się współpraca na tym polu z pracownikami ODR oraz ze społecznościami lokalnymi⁽⁴⁾.

Podjęłam ją z jednej strony w przeświadczeniu o potrzebie merytorycznego i metodycznego wspierania ich inicjatyw, pomocy przy rozwiązywaniu niełatwych problemów, wychodzenia naprzeciw praktycznej potrzebie w zakresie pogłębiania wiedzy, kształtowania umiejętności i postaw niezbędnych do wdrażania lokalnych i regionalnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, inspirowania i wspierania przedsiębiorczości tak potrzebnej do skutecznej realizacji koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju. Z drugiej strony jestem głęboko przekonana, że właśnie takie bezpośrednie kontakty są nierzadko znacznie bardziej pożyteczne niż nawet najszersza kwerenda literatury przedmiotu i stanowią najlepszą podstawę dla weryfikacji naukowych hipotez. Współpraca z lokalnymi partnerami stała się bowiem dla mnie swego rodzaju poletkiem doświadczalnym, a powstające w jej trakcie problemy stanowiły inspirację i doskonałą podstawę

(3) M. Słodowa-Hełpa: Wiek i rolnictwo województwa poznańskiego. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju, ODR Sielinko, Poznań 1994.

(4) Niezależnie bowiem od szeroko zakrojonych interdyscyplinarnych badań nad uwarunkowaniami i efektami procesu transformacji wsi oraz skalą i charakterem jej przestrzennego zróżnicowania, w których staram się wiązać analizę historyczną z ekonomiczną i socjologiczną, mikro- z makroekonomiczną, od kilku lat zintensyfikowałam bezpośrednią współpracę ze społecznościami lokalnymi.

do poszukiwania i wypracowywania zasad wychodzących naprzeciw istnjącemu zapotrzebowaniu. Doświadczenia wyniesione z tej współpracy w połączeniu ze znajomością procedur prezentowanych w literaturze zachodniej, sprawiły, że w różnych fazach prac nad strategią mogliśmy je dość swobodnie wykorzystywać. Dodać muszę, że miejscowi twórcy strategii szybko „zarażają się” takimi propozycjami i chętnie je stosują zarówno w pracach nad wdrażaniem programu, jak i w różnego typu działalności gospodarczej i edukacyjnej.

Podstawę zredagowania niniejszych uwag stanowią więc doświadczenia wyniesione z:

- interdyscyplinarnych badań nad charakterem i skalą zróżnicowania obszarów wiejskich, uwarunkowaniami i możliwościami ich odnowy oraz wielofunkcyjnego rozwoju,
- kilkudziesięciu spotkań konsultacyjnych z władzami i mieszkańcami gmin przy mierzących się do planowania strategicznego lub wdrażających programy rozwoju,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi dwóch gmin pilotowych (Miejska Górka i Pępowo), które opracowały strategię w ramach programu GMINA i skutecznie ją wdrażają,
- warsztatów i treningów z zakresu planowania strategicznego realizowanych w ramach projektu Unii Europejskiej TESSA oraz szwajcarsko-polskiego projektu dla poparcia wolnej przedsiębiorczości w Polsce,
- seminariów i warsztatów dla doradców rolniczych organizowanych przez Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie w Poznaniu we współpracy z partnerem niemieckim (DG Agroprogres z Bonn)⁽⁵⁾,
- szkoleń dla społeczności lokalnych oraz doradców rolniczych organizowanych przez ODR (m.in. w Kościelecu, Kościerzynie, Starej Łubiance, Jeleniej Górze),
- współpracy z Biurem Planowania Regionalnego CUP w Poznaniu oraz z wieloma instytucjami lokalnymi, regionalnymi i zagranicznymi wykorzystującymi implikacje wypływające z badań, m.in. z Instytutem Polityki Agrarnej i Europejskim Centrum Badań Obszarów Wiejskich przy Uniwersytecie Hohenheim w Stuttgarcie.

(5) W kolejnym artykule poświęconym roli doradców rolniczych w procesie tworzenia i wdrażania strategii lokalnych zamierzam szerzej przedstawić wnioski wypływające z tych zajęć oraz zaprezentować opinie ich uczestników. Już w tym miejscu chcę jednak podkreślić, że zarówno intencje organizatorów tego przedsięwzięcia, cele i dotychczasowy tryb współpracy, jak i zasady oraz metody stosowane w trakcie seminariów zasługują na gorące poparcie.

Adresatami tego tekstu są nie tylko doradcy, lecz ci wszyscy czytelnicy „Zagadnień Doradztwa Rolniczego” którym bliska jest idea tworzenia strategii i którzy uczestniczą w takich pracach.

Chcę w nim przede wszystkim zasygnalizować te problemy, które w świetle doświadczeń praktycznych, pojawiają się już przy podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do budowania strategii oraz wskazać na najczęściej występujące błędy i pułapki utrudniające skuteczne jej tworzenie i wdrażanie.

Na podstawie tych doświadczeń oraz w świetle opinii badaczy i ekspertów z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego, bez trudu można też wymienić przynajmniej dekalog przesłanek jakie należy uwzględniać przy tworzeniu strategii oraz równie długą listę grzechów głównych jakich należałoby się wystrzegać⁽⁶⁾.

Nie oznacza to rzecz jasna, że czytelnik znajdzie tutaj gotowe recepty na sukces strategii lub propozycje konkretnych rozwiązań i projektów przedsięwzięć. Zamieszczony niżej tekst, nawiązujący do spraw podnoszonych już w poprzednich numerach „Zagadnień Doradztwa Rolniczego”⁽⁷⁾, traktować należy jako kolejny głos w szerokiej dyskusji i wprowadzenie do dalszych artykułów związanych z tą problematyką.

Już w tym miejscu chcę bowiem zaznaczyć, że zgodnie z intencją Redakcji i oczekiwaniami głównych adresatów tego kwartalnika, wielopłaszczyznowe aspekty strategii lokalnych i regionalnych prezentowane będą również w kolejnych jego numerach. Podjęta zostanie m.in. próba odpowiedzi na pytania: dlaczego strategia jest potrzebna doradcom rolniczym?; jak sami doradcy oceniają potrzebę tworzenia strategii?; jaką rolę mogą i powinni odgrywać w tym procesie?

2. Jakie bariery najbardziej utrudniają skuteczne tworzenie strategii ?

Jakkolwiek prace nad strategiami rozwoju gmin i regionów zostały ostatnio zintensyfikowane, nadal istnieje jednak wiele przeszkód utrudniających lub wręcz uniemożliwiających skuteczne działania na tym polu. Ujawniają się one równocześnie na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach m.in.:

- edukacyjnej,
- organizacyjnej,
- finansowej,
- psychologicznej.

(6) Przy redakcji artykułu wykorzystane zostały teksty wygłaszanych wcześniej referatów, materiały przygotowane dla uczestników wymienionych wyżej spotkań oraz ich opinie dotyczące poruszanych tu problemów.

(7) Najlepszym dowodem są artykuły zamieszczone już we wcześniejszych numerach kwartalnika m.in.: M.Kłodziński: Strategia wielofunkcyjnego rozwoju gmin w Polsce, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 1996, nr.2.

Chociaż katalog barier mógłby być znacznie szerszy, ograniczę się tutaj do zasygnalizowania tych, które najczęściej dają o sobie znać, a których przezwyciężenie jest w dużym stopniu możliwe, m.in. dzięki zaangażowaniu w ten proces doradców i wykorzystaniu potencjału Ośrodków Doradztwa Rolniczego.

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że w środowiskach lokalnych nadal poważną barierą stanowi bowiem brak dostatecznej wiedzy o tym:

- czym jest programowanie strategiczne,
- co różni je od dotychczasowych form planowania,
- jakie wynikają z niego korzyści,
- jakie zasady należy stosować przy opracowaniu programu,
- jakie warunki muszą być spełnione, aby został on skutecznie wdrożony.

Wprawdzie sporo pisze się na ten temat, niemniej jakość opracowań docierających do gmin nie zawsze idzie w parze z ich ilością oraz zapotrzebowaniem adresatów. Na podstawie części z nich trudno znaleźć odpowiedź nawet na najbardziej nurtujące pytania, m.in.: od czego zacząć?, jakich błędów unikać?

W tej sytuacji nie można dziwić się, że nierzadko dają o sobie znać stare nawyki i schematy. Odejście od zakorzenionych i przecież nie bez podstaw pejoratywnie ocenianych metod planowania nie jest bowiem sprawą prostą. Planowanie strategiczne nie ma bowiem w naszych warunkach tradycji i w zasadzie należy zaczynać od podstaw. Nawet więc po zapoznaniu się z jego zasadami, jedną z poważnych barier pozostaje brak niezbędnych doświadczeń i umiejętności. Potęgowany jest on barierą obaw przed zmianami, trudnościami, niepowodzeniami, i porażką.

Niechęć do tworzenia strategii wynika też niekiedy z błędnego przeświadczenia, iż w warunkach gospodarki rynkowej planowanie jest zbędnym reliktem systemu nakazowo-rozdzielczego⁽⁸⁾. Trudno się dziwić, skoro doświadczenia na tym polu nie były przecież budujące.

Ponadto, jak wiadomo, przejściowe zawieszenie planowania nie było przecież też obce części krajów zachodnich. W latach siedemdziesiątych programowanie strategiczne uznawano tam nawet za paraliż systemu gospodarki rynkowej. Dopiero późniejsze doświadczenia, ukazujące ograniczenia i niedostatki wyłącznych rozwiązań rynkowych, uzasadniały potrzebę oraz korzyści wynikające z programowania rozwoju⁽⁹⁾.

(8) S.L.Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń 1994, s.92-93.

(9) Przecież właśnie w Wielkiej Brytanii, z której doświadczeń i dorobku obecnie korzystamy, zwłaszcza w ramach Programu Wspierania Samorządu Terytorialnego Brytyjskiego Funduszu Know-How, dopiero w okresie trzeciego rządu M. Thatcher (1987-1990) wzrosło zainteresowanie programowaniem i w sferze publicznej uznano za niezbędne wprowadzanie business planning.

Wspomnianym obawom towarzyszy też przeświadczenie o ogromnych, wręcz astronomicznych kosztach całego przedsięwzięcia, co przy ograniczonych możliwościach budżetowych gmin stanowi „skuteczną blokadę” przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do tego typu prac. Obawy te nie są przecież całkiem bezpodstawne. Wiemy bowiem, że są firmy, które bardzo wysoko wyceniają swe oferty współpracy z gminami. Koszty są niekiedy niewspółmierne wysokie do zasobów finansowych gmin, równocześnie jakość oferowanych usług nie zawsze idzie w parze z ich ceną. Nie twierdzę, iż należy oczekiwać filantropijnej działalności wobec gmin, nie można jednak zgodzić się z traktowaniem ich aktualnych problemów i potrzeb wyłącznie jako koniunktury finansowej. Bez niezbędnych doświadczeń na tym polu oraz bez emocjonalnego zaangażowania wykonawców i konsultantów szanse na powodzenie przedsięwzięcia są bowiem niewielkie. Samo podjęcie współpracy z tzw. ekspertami nie jest równoznaczne z gwarancją na sukces. Ważne są ich kompetencje i doświadczenia właśnie na tym polu, zwłaszcza w zakresie uspołecznienia procesu, nadania mu od samego początku partnerskiego charakteru i stosowania - oczywiście w zasadnym wymiarze - technik partycypacji.

Poważnym problemem jest bowiem już na ogół wyłonienie lokalnych liderów oraz uświadomienie mieszkańcom, iż strategia powinna być przedmiotem ich zainteresowania. Jak już sygnalizowano, planowanie strategiczne opiera się bowiem na założeniu, że mieszkańcy są najbardziej predestynowani do tego, żeby tworzyć wizję przyszłości dla swojej społeczności oraz żeby ją realizować. To oni są najlepszymi ekspertami i z różnych względów (majątek, interesy, tradycje rodzinne itp.) powinni być zainteresowani przyszłością swojej gminy. Nie bez podstaw przecież używa się określenia planowanie partnerskie. Jest bowiem oczywiste, że im więcej osób zaangażuje się w ten proces i im bardziej będą się one z nim utożsamiały tym większa będzie szansa na pomyślną realizację programu.

Uspołecznienie procesu budowania strategii jest jednak żmudne i może przebiegać różnie na różnych obszarach, niemniej tylko metodą „małych kroków” poprzez doskonalenie strategii i wzbudzanie zaufania społecznego można uzyskiwać pożądane efekty. Autorzy programu mają bowiem silniejszą motywację do wdrażania wyników swojej pracy i stają się jego naturalnymi rzecznikami. Trzeba więc od samego początku tworzyć efektywne powiązania między władzą i mieszkańcami gminy, aby harmonijnie sprzęgać zasoby lokalne (prywatne i publiczne) w celu urzeczywistnienia koncepcji ekonomicznego, społecznego i kulturowego rozwoju. Ważne jest zatem poszukiwanie sposobów i środków umożliwiających społeczności lokalnej ujawnianie swych potrzeb i aspiracji oraz wykorzystywanie drzemiącej w niej energii. Często wie ona najlepiej co należy zmienić, a co zachować na danym terenie. Dobierając więc środki służące jakiejś celowi, należy uwzględnić przede wszystkim poglądy, życzenia, zasoby

i siły mieszkańców, a następnie umiejętnie je wiązać z punktami widzenia i możliwościami władz oraz ekspertów zewnętrznych. Dlatego tak ważne jest stosowanie skutecznych metod komunikowania się i nowych technik pracy z dużymi zespołami.

Nawyki do systemu nakazowego w powiązaniu z natłokiem problemów bieżących sprawiają, że skoro w aktualnych warunkach prawnych strategia rozwoju nie jest obowiązkiem ustawowym, jej opracowanie schodzi na dalszy plan⁽¹⁰⁾. Nic też dziwnego, że widać tak duże dysproporcje między liczbą gmin dysponujących takimi programami, a liczbą gmin, które opracowały lub zaktualizowały plany zagospodarowania przestrzennego, mimo że te ostatnie powinny przecież wynikać z określonej koncepcji rozwojowej i stanowić integralną część strategii. Słusznie więc zauważa G.Gorzela, że obecnie na ogół znamy odpowiedź na pytanie: gdzie?, natomiast znacznie trudniej odpowiedzieć: co?, jak?, dlaczego?, kiedy? za ile?⁽¹¹⁾

Jedną z głównych i najtrudniejszych do przewyciężenia barier, wymagających intensywnych działań edukacyjno-organizacyjnych jest zmiana postaw mieszkańców. Dlatego właśnie tak dużą wagę należy przywiązywać do działań szkoleniowo-doradczych realizowanych równolegle z pracami nad strategią, prowadzących nie tylko do pogłębiania wiedzy, lecz w znacznie większym stopniu do kształtowania umiejętności i postaw niezbędnych przy tworzeniu oraz wdrażaniu programu, w szczególności do pobudzania i rozwijania przedsiębiorczości oraz samorządności mieszkańców.

W celu kształtowania takich umiejętności i postaw - w trakcie różnych pod względem problematyki, zakresu i charakteru spotkań z władzami i społecznością lokalną - stosować należy nowoczesne techniki i metody komunikacji grupowej umożliwiające ten partnerski charakter programowania, m.in. Cykl Nauczania Dorosłych, techniki ukierunkowanej konwersacji, moderacji wizualnej⁽¹²⁾. Ważne jest bowiem nie tylko profesjonalne zredagowanie odpowiedniego dokumentu zawierającego wizję rozwojową gminy, misję, cele strategiczne i projekty przedsięwzięć, lecz przede wszystkim przewyciężenie lub zmniejszenie znanych i dość powszechnie występujących w środowiskach lokalnych barier utrudniających tworzenie programu, usprawnienie jego realizacji oraz wykształcenie grupy lokalnych liderów, którzy po zakończeniu prac nad strategią włączą się w:

- wdrażanie opracowanego już programu,
- zarządzanie poszczególnymi projektami,
- kontrolę podjętych działań,
- różne formy konsultacji społecznej.

(10) Pisze o tym szerzej S.L.Bagdziński w cytowanej wyżej pracy, podkreślając równocześnie, że pewien wpływ na ten stan rzeczy ma także fakt, iż ustawowe kompetencje gmin w zakresie programowania zostały sformułowane w sposób mglisty i nie odpowiadający randze tego procesu.

(11) G.Gorzela, B.Jałowicki, Koniunktura gospodarcza..., op.cit. s.129.

(12) Oczywiście stosowanie takich technik nie stanowi panaceum, umożliwia jednak przewyciężenie przynajmniej części barier i trudności.

Wspomnieć też trzeba o trudnościach w zakresie kooperacji sąsiadujących ze sobą gmin, zwłaszcza gdy chodzi o strategię w szerszej skali przestrzennej. Obowiązujący podział administracyjny nie powinien blokować programów restrukturyzacji i kooperacji sąsiadujących terenów (kilku lub kilkunastu gmin), zwłaszcza że większość z nich znajdzie się zapewne w przyszłości w granicach jednego regionu.

Bardzo pożądane są programy lokalne i dobrze byłoby gdyby opracowała je jak największa liczba gmin, nie zastąpią one jednak strategii regionalnej. Potencjał społeczno-gospodarczy gmin, jedynych obecnie jednostek samorządowych, jest bowiem zbyt mały, aby bez konfrontacji z szerszym otoczeniem, nawet przy najlepszym zharmonizowanym programie rozwoju, mogły one wprowadzać rozwiązania zgodne z zasadą optymalnego wykorzystania zasobów w skali regionu, a zatem lokować je tam, gdzie przyniosą największe efekty. Samodzielnie „na własnym podwórku” nie są też one w stanie sprostać wszystkim zadaniom i rozwiązać istniejące problemy np. w zakresie bezrobocia, oświaty, służby zdrowia.

Z wielu względów optymalnym rozwiązaniem dla większości terenów byłaby strategia regionalna obejmująca swym zasięgiem obszar dostatecznie duży do podejmowania wspólnych przedsięwzięć wykraczających poza skalę i możliwości pojedynczych gmin. Skoro jednak prace nad nowym podziałem terytorialnym zostały zahamowane i perspektywa utworzenia regionów samorządowych okazuje się dość odległa, podobnie zresztą jak i powiatów, sprawą nie cierpiącą zwłoki powinny być właśnie strategię subregionalne. Jakkolwiek jest to rzecz trudna, są jednak już przykłady takich inicjatyw i zasługują one na poparcie. Pojawiają się na terenach o takich wspólnych tradycjach (najczęściej obejmujących swym zasięgiem były powiaty)⁽¹³⁾.

3. Jak przekonać władze i społeczność lokalną o potrzebie tworzenia strategii?

Najlepszą metodą przekonywania radnych o konieczności podjęcia planowania strategicznego, które przecież w obecnych warunkach nie stanowi obligatoryjnego zadania gmin, jest przedstawienie im szeregu korzyści ekonomicznych i społecznych jakie z niego wynikają.

Ważne jest także ukazanie niewątpliwych związków strategii ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego opracowanie do 2000 r. obowiązuje przecież gminy na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Niektórych oponentów przekonać można również przez umiejętne przytoczenie merytorycznych kontrargumentów odpierających ich zarzuty i wykazanie, że

(13) O zasadach i zakresie działalności związków międzygminnych piszą m.in.: G.Gorzelać, B.Jałowicki: Koniunktura gospodarcza..., s.115-127.

są one bezpodstawne, a część spośród przytaczanych potencjalnych barier możliwa do przezwyciężenia. Aby jednak skutecznie uporać się z tym niełatwym zadaniem trzeba być przygotowanym na mogące pojawiać się zastrzeżenia i wątpliwości.

Sądzę więc, że w tym miejscu interesujący i przydatny okaże się wykaz argumentów najczęściej przytaczanych przez przeciwników strategii w trakcie dyskusji nad podjęciem decyzji o przystąpieniu do programowania rozwoju gminy⁽¹⁴⁾. Twierdzą oni m. in., że:

- plan strategiczny jest przecież tylko modą,
- będzie to kolejne opracowanie na półkę,
- przez lata już planowaliśmy i co z tego,
- przecież inni też nie mają takiego programu i żyją,
- ci, którzy go mają też nie unikają problemów,
- nie wiemy co może być w przyszłości,
- po co mamy mieć związane ręce jakimś programem,
- bez niego i tak wiemy co należy robić w gminie,
- jest to zbędny wydatek, przecież i tak mamy ograniczone możliwości finansowe,
- słyszeliśmy już ile to kosztuje i jakie przynosi efekty,
- sami nie wiemy jak zabrać się do tego,
- trzeba najpierw uporać się z bieżącymi problemami, a później myśleć o przyszłości.

W świetle zasygnalizowanych wyżej barier, przytaczane argumenty nie stanowią zaskoczenia, część spośród nich nie jest też bezpodstawna. Przede wszystkim negatywne doświadczenia planowania socjalistycznego skutecznie zdyskredytowały ten proces. Często więc umiejętne przedstawienie merytorycznych kontrargumentów przynosi pozytywny efekt i pozwala na uzyskanie aprobaty większości. Nierzadkie są jednak i takie przypadki, że wśród radnych jest grupa oponentów, którzy nie szukają przekonujących argumentów, lecz twierdzą: „nie, bo nie!” (dla zasady). Decydują o tym względy polityczne, skład Rady, konflikty personalne w jej obrębie. Potrafią one przytłumić nawet najbardziej przekonujące argumenty i w takiej sytuacji żadne zalety programowania oraz wynikające z niego korzyści dla gminy nie będą aprobowane⁽¹⁵⁾.

Zwolennicy tworzenia strategii są coraz lepiej „wyposażeni” w obszerną listę argumentów merytorycznych. Należy też odnotować bardzo pozytywne zjawisko, iż wśród tych argumentów coraz częściej przeważają motywy i korzyści wewnętrzne, natomiast na dalszy plan przesuwa się argument, który wcześniej

(14) Zebrane one zostały w trakcie zajęć warsztatowych i dyskusji z wójtami, radnymi i działaczami lokalnymi.

(15) Materiały ze spotkań z radnymi i społecznościami lokalnymi, z warsztatów samorządowych realizowanych w ramach Projektu UE TESSA oraz z seminariów dla doradców rolniczych.

dominował w trakcie tego typu dyskusji. Dostrzega się bowiem, że strategia jest potrzebna nie tylko dlatego, iż stanowi ona warunek uzyskania pomocy z zewnątrz i siłę przetargową przy zabieganiu o środki finansowe (fundusze pomocowe), lecz przede wszystkim jest szansą na:

- tworzenie długofalowej wizji rozwojowej gminy i koordynację oraz hierarchizację działań,
- rozwiązywanie problemów we właściwy sposób, w odpowiedniej kolejności,
- co więcej, przewidywanie części z nich zanim jeszcze powstaną,
- zwiększenie wiarygodności wobec partnerów zewnętrznych, a przez to przyciągnięcie inwestorów krajowych i zagranicznych,
- właściwą promocję gminy.

Podkreśla się także, że planowanie strategiczne przygotowuje społeczność lokalną do stawiania czoła szybko zmieniającej się rzeczywistości, mobilizuje ją do aktywności na rzecz gminy, ułatwia dialog polityczny, stanowi najlepszą płaszczyznę negocjacji.

Zamieszczony niżej „dekalog” nie wyczerpuje rzecz jasna listy korzyści wynikających z programowania rozwoju, zawiera on jedynie część argumentów ekonomicznych i społecznych uzasadniających potrzebę tworzenia takich programów. Co zatem umożliwia strategia:

1. Kłarowny obraz celów i kierunków rozwoju społeczno-ekonomicznego akceptowanych przez mieszkańców,
2. Podporządkowanie działań doraźnych działaniom długofalowym,
3. Zrównoważony rozwój, zwłaszcza koordynację przemian gospodarczych i społecznych,
4. Maksymalne wykorzystanie aktywów, czyli silnych stron i szans rozwojowych, kompensowanie słabych stron i zagrożeń,
5. Lepsze zagospodarowanie zasobów (ludzi, ziemi, obiektów, sprzętu, wiedzy, instytucji, środków finansowych),
6. Zmniejszenie niepewności i ryzyka działania przedsiębiorców, przełamywanie poczucia bezsilności, braku perspektyw i uzależnienia od tych, którzy rządzą na górze,
7. Zwiększenie oddolnej inicjatywy i wpływu społeczności lokalnej na wizje i kierunki rozwoju gminy,
8. Umocnienie pozycji gminy przez poszerzenie sfer przyciągania i oddziaływania na inne zewnętrzne układy,
9. Bardziej efektywne gospodarowanie budżetem i stymulowanie przez władze zmian zgodnych z programem rozwoju,
10. Większe szanse na uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania.

Skoro strategia niesie ze sobą tyle korzyści trzeba zatem wyraźnie podkreślać, że błędem byłoby więc oczekiwanie na bardziej sprzyjające okoliczności zewnętrzne (ekonomiczne i prawne) oraz uzależnienie od nich decyzji o przystąpieniu do programowania rozwoju gminy lub regionu. Trzeba bowiem poszukiwać możliwości poprawy efektywności gospodarowania i warunków życia mieszkańców nawet wtedy, gdy zewnętrzne warunki działania nie ulegają korzystnym zmianom, zakładając jedynie, że szanse gminy mogą się zwiększyć lub zmniejszyć.¹

Przecież nawet obecnie, gdy w rządowej „Strategii dla Polski” i w innych dokumentach przedstawione zostały cele i kierunki rozwoju obszarów wiejskich oraz zadeklarowane sposoby ich wspierania przez państwo, programując rozwój społeczno-ekonomiczny należy również zdawać sobie sprawę z istnienia elementów niewiadomych i niezależnych⁽¹⁶⁾. Niewiadoma jest bowiem nadal jakość i stabilność polityki gospodarczej, nieznanym jest również m.in. termin wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jeśli nawet te niewiadome zostaną zlikwidowane powstaną przecież inne obszary niepewności. Nie są to jednak dostateczne powody do zaniechania planowania rozwoju.

Sądzę więc, że najlepsze motto dyskusji nad podjęciem decyzji o tworzeniu strategii może stanowić hasło: „Jeśli chcemy działać szukamy sposobu, jeżeli nie chcemy szukamy usprawiedliwienia”.

4. Jakie przesłanki należy uwzględnić przystępując do opracowania strategii?

Podejmując decyzję o sposobie i zakresie opracowania programu rozwoju gminy uwzględnić należy następujące przesłanki:

1. Nie istnieje jeden wzorcowy proces planowania strategicznego, nie ma też dwóch identycznych planów strategicznych. Indywidualny charakter poszczególnych społeczności i innych zasobów gminy (ziemia, kapitał) oraz jej otoczenia kształtują ten proces. Każde działanie, w tym także zakres diagnozy, powinno więc być oceniane w kontekście społeczności, której ma służyć.
2. Diagnoza (czyli identyfikacja, gromadzenie i analiza danych), która rozpoczyna proces budowania strategii powinna być kontynuowana nie tylko przez cały czas jej tworzenia, ale i realizacji. Wobec coraz uboższej statystyki masowej bardzo ważne jest utworzenie banku danych, który może być potem wszechstronnie wykorzystywany przez gminę lub zain-

(16) Informacje o założeniach i realizacji rządowego programu rozwój obszarów wiejskich, o systemie instytucji z nim związanych zamieszczone zostały w pracy: K.Duczkowska-Małysz: Rozwój obszarów wiejskich. Raport, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1996, s. 16-20 i 31-61.

interesowane instytucje. Trzeba jednak go uzupełniać i aktualizować. W pomyślnie przebiegającym planowaniu strategicznym, diagnoza nie powinna być zbiorem zamkniętym, lecz procesem ciągłym, dostarczającym wciąż nowych informacji. Zmienia się bowiem zarówno środowisko lokalne, jak i jego otoczenie. Wprawdzie zgodzić trzeba się z dość powszechną opinią, że nadmierny paraliż analizą nie jest wskazany, niemniej niedostateczne rozpoznanie sytuacji może być bardziej niebezpieczne niż przerost analizy.

3. Respektując w pełni znaczenie aspektów ekonomicznych zachować trzeba niezbędną równowagę między koniecznością niewątpliwych rozwiązań proefektywnościowych, a innymi preferencjami społecznymi i ekologicznymi.
4. Należy poszukiwać optymalnych rozwiązań na wielu płaszczyznach, doceniając wielość dróg i sposobów prowadzących do celu, pamiętając jednak o zasadzie, że kierunki rozwoju gminy i sposoby ich realizacji powinny być zasobooszczędne i ekoprzyjazne.
5. Strategia w skali lokalnej nie zwalnia od respektowania ogólnych przesłanek rozwoju, przeciwnie ich uwzględnienie stanowi jeden z zasadniczych warunków jej skuteczności. Trzeba więc „działać lokalnie myśląc globalnie”. Nawet w gminie opcje strategiczne powinny bowiem być zdeteminowane treścią i implikacjami wyzwań rozwojowych, uwarunkowaniami krajowymi i międzynarodowymi.
6. Trudno byłoby traktować gminę lub nawet województwo jako układy domknięte. Część powiązań surowcowych, transportowych i rynkowych wykracza przecież poza ich granicę. W programowaniu strategicznym ważna jest zdolność do wytworzenia przez gminę własnej sfery wpływów na inne zewnętrzne układy, a także własnego obszaru przyciągania. Oddziaływanie i przyciąganie realizować się może na różnych płaszczyznach. Program rozwoju, musi równocześnie uwzględniać wewnętrzne zróżnicowanie w granicach objętego nim terenu. Wtedy dopiero bowiem istnieją szanse na wykorzystanie przewagi nad innymi regionami podmiotów i rejonów silniejszych oraz właściwego podziału ról w terenie, a zatem znalezienia szans dla rejonów i podmiotów słabszych. Nawet przy tych samych celach strategicznych taktyka powinna być zróżnicowana. Jej uśrednianie może bowiem okazać się niekorzystne dla jednych i drugich. W strategii musi więc znaleźć się miejsce dla ogniw i obszarów słabszych, ich pominięcie wiązać się bowiem może z niebezpieczeństwem niepowodzeń i występowaniem „po drodze” pułapek strategicznych, których można byłoby uniknąć.

7. W przeświadczeniu o tym, iż lokomotywą rozwoju większości gmin będzie sektor gospodarki żywnościowej (agrobiznes), szczególny nacisk położyć należy na rozwój przedsiębiorczości oraz kooperację poziomą i pionową w jego obrębie.
8. Trzeba również pamiętać o tym, że tak niezwykle pożądane przeobrażenia strukturalne w rolnictwie mogą dokonać się przede wszystkim poprzez zmiany w jego otoczeniu. Dlatego tak znaczące jest inspirowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.
9. Wychodząc z założenia, że nawet najlepsze i najbardziej racjonalne propozycje nie zostaną zrealizowane bez aprobaty i identyfikowania się z nimi społeczności lokalnej oraz że już w pierwszym etapie prac nad strategią najważniejszą sprawą jest zgodność przekonań i wartości deklarowanych przez inspiratorów strategii i ekspertów zewnętrznych z systemem wartości jej uczestników, za bardzo ważne uznać należy poznanie historycznie zdeteminowanego systemu motywacji, wartości i innych cech psychosocjologicznych mieszkańców gminy, a także preferencji podmiotów gospodarczych i społecznych działających na jej terenie.
10. Największą wagę przywiązywać należy do autentycznie społecznego sposobu budowania programu rozwoju gminy i rozwiązywania istniejących w niej problemów. Program ten musi bowiem być akceptowany przez mieszkańców jako ich dzieło i własna koncepcja przyszłości. Strategia nie może być przecież ani programem władzy i urzędników, ani też programem ekspertów zewnętrznych. Najlepszymi ekspertami są bowiem mieszkańcy gminy i to oni są najbardziej predestynowani do tego, by tworzyć wizję przyszłości dla swojej gminy oraz żeby ją realizować. W procesie społecznego współdziałania w zakresie wyznaczania celów i środków ich realizacji bardzo ważną rolę odgrywa szeroka, profesjonalnie przygotowana konsultacja społeczna, gwarantująca partnerski charakter programowania. Diagnoza braków i luk jest też na ogół oddolna.

Uwzględnianie tego zespołu przesłanek w kolejnych etapach prac nad strategią stanowi jeden z podstawowych warunków jej skutecznej realizacji.

5. Jakie zasady należy stosować w pracach nad strategią?

O rozwoju lokalnym i zarządzaniu gminami pisze się coraz więcej. Nowe doświadczenia wzbogacają też katalog zasad niezbędnych przy realizacji programów strategicznych. Jednym z podstawowych warunków skutecznego tworzenia i wdrażania strategii rozwoju jest przede wszystkim odejście od uprawianej przez lata i głęboko zakorzenionej zasady wszytkoizmu na rzecz następujących, wzajemnie powiązanych zasad:

- WSPÓŁDZIAŁANIA władz ze społecznością lokalną w zakresie tworzenia wizji rozwojowej gminy, formułowania celów i sposobów ich realizacji,
- WSPIERANIA i inspirowania inicjatyw lokalnych zgodnych ze strategiczną koncepcją rozwoju,
- WYBORU działań i ich hierarchizacji,
- WEWNĘTRZNEJ SPÓJNOŚCI programu, gwarantującej koordynację na różnych płaszczyznach i systemach funkcjonalno-przestrzennych oraz zapobiegających powstawaniu sprzeczności,
- WARIANTOWEGO UJMOWANIA potencjalnych scenariuszy,
- WYOBRAŹNI kreującej wizję wykraczającą poza bieżące możliwości realizacji, lecz cechującej się realnością zamierzeń w stosunku do ograniczonych zasobów finansowych i rzeczowych.

Dodać bowiem należy, że przy tworzeniu i wdrażaniu programów oraz projektów przedsięwzięć powinno się przewidywać, iż realizowane one będą przede wszystkim:

- WŁASNYMI SIŁAMI⁽¹⁷⁾.

Warto też wspomnieć o potrzebie wykorzystywania doświadczeń innych w tym zakresie⁽¹⁸⁾.

6. Jak interpretować strategie zrównoważonego rozwoju?

System gospodarki rynkowej zmusza do respektowania twardych kryteriów ekonomicznych. Proces budowania strategii nie może jednak ograniczać się wyłącznie do sfery ekonomicznej. Wprawdzie sukcesy ekonomiczne są podstawą zadowolenia w przyszłości i historia dowodzi, że cele społeczne można w pełni realizować dopiero po fazie bezwzględniego, twardego rozwoju ekonomicznego, niemniej respektując w pełni znaczenie aspektów ekonomicznych należy widzieć potrzebę niezbędnej równowagi między koniecznością rozwiązań proefektywnościowych, a celami społecznymi i ekologicznymi. Realizacja części z nich stanowi bowiem warunek konieczny (lecz nie wystarczający) dalszego postępu ekonomicznego (np. edukacja, poziom zdrowia). Coraz częściej wskazuje się na konieczności kompromisu między celami ekonomicznymi a społecznymi oraz na potrzebę nowego spojrzenia na paradygmaty ekonomiczne. Podkreśla się nawet, iż wąsko interpretowana koncepcja „homo oeconomicus” może prowadzić do naruszania równowagi ekologicznej. W sytuacjach konfliktowych najtrafniejszym rozwiązaniem jest rozsądny kompromis nie zaś nadrzędność którejś opcji.

(17) Por. M.Kramarz, P.Topiński, Rozwój małej przedsiębiorczości na przykładzie programu Gmina, w: Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich, pod red. K.Duczowskiej-Małysz, M.Kłodzińskiego, C.Siekierskiego, Warszawa 1995, s.94-106 oraz tekst w/w autorów zamieszczony w niniejszym opracowaniu.

(18) Przestrzegać jednak należy przed mechanicznym przenoszeniem obcych wzorów, zwłaszcza przed stosowaniem rozwiązań zapożyczonych ze strategii miejskich.

Antynomia ekonomistów i ekologów może być łagodzona przez realizację coraz bardziej popularnej koncepcji rozwoju zrównoważonego, określanej też ekorozwojem⁽¹⁹⁾. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 130 gminach wskazują, że jakkolwiek prawie 67% respondentów oświadczyło, iż zna pojęcie ekorozwoju, jest ono jednak przez nich różnie pojmowane⁽²⁰⁾.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju odnosi się do koncepcji uwzględniającej wprowadzenie aktywnej politykę środowiskową, lecz włączoną w kompleksowy model rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyraża się przede wszystkim w:

- realizacji takiego modelu trwałego i stabilnego rozwoju, który zaspokajając potrzeby współczesnego społeczeństwa nie ograniczy możliwości ich zaspokojenia przez przyszłe pokolenia,
- stosowaniu rozwiązań respektujących ograniczenia wynikające z możliwości ekosystemów, zwłaszcza ich zdolności do trwania i samoodnawiania się,
- wprowadzaniu takich rozwiązań, które nie będą w konflikcie z czynnikami rozwoju, w tym z warunkami środowiska, substytucją czynników produkcji,
- zintegrowanym wykorzystywaniu potencjału poprzez rozwiązywanie różnych problemów łącznie, m. in. koordynacja międzysektorowa,
- uwzględnianiu i przewidywaniu wpływu działalności gospodarczej na środowisko, szczególnie w procesie eksploatacji oraz produkcji surowców, emisji zanieczyszczeń, składowania i utylizacji odpadów,
- kontynuacji pozytywnych tradycji i szacunku dla dziedzictwa kulturowego,
- współdziałaniu między władzą, a podmiotami gospodarczymi i społecznymi⁽²¹⁾.

Strategia rozwoju zrównoważonego wykorzystywać powinna prowadzące do komplementarności więzi kooperacji i partnerstwa między sektorami i objętymi jej zasięgiem społecznościami. Mobilizowanie potencjału i zasobów może

(19) Taki przekład angielskiego zwrotu „sustainable development” sprawia, że pojęcie to bywa zbyt wąsko interpretowane i odnoszone wyłącznie do sfery ekologicznej. Szerzej na ten temat pisze J.L.Siemieński, (w: *Koncepcje rozwoju lokalnego*, cz.I i II, BPR CUP Warszawa 1994, s.70) oraz J.Parysek, (w: *Rozwój lokalny: Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. Paryska, KPZK AN, t.CIV, Warszawa 1995, s.10-13). R. Domański tłumaczy zaś to pojęcie jako „rozwój podtrzymywalny” (R.Domański: *Ku bardziej operacyjnej postaci idei zrównoważonego rozwoju regionu*, referat na konferencji: „Uwarunkowania i strategię zrównoważonego rozwoju województw regionu zachodniego”, Poznań, 14 marca 1996).

(20) Por. E.Guarino, J.Kotus, L.Mierzejewska, J.Parysek: *Gospodarka przestrzenna i rozwój lokalny w opinii lokalnej administracji samorządowej*, w: *Rozwój lokalny: Zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, pod red. J. Paryska, KPZK AN, t.CIV, Warszawa 1995, s.112-114.

(21) Por. J.L.Siemieński: *Koncepcje rozwoju lokalnego ..*, op.cit., s.70-75, J.Parysek, M.Dutkowski: *Koncepcja ekorozwoju i jej technologiczne oraz społeczno-polityczne uwarunkowania*, *Przegląd Geograficzny* 1994, nr 66, s.3-18, J.Lendzion, J.Zatorska-Sadurska: *Koncepcja metodologiczna budowy strategii ekorozwoju*, w: *Polski region bałtycki w europejskiej strategii rozwoju*, t.1, *Uwarunkowania* pod red. J.Kołodziejewskiego i T.Parteki, Gdańsk 1994, s.15-34.

dopiero dać efekt tzw. kuli śniegowej, czyli żywiołowego przyrastania przedsięwzięć, może wywołać tak bardzo pożądane reakcje mnożnikowe.

7. Jakich błędów i pułapek strategicznych należy unikać?

I w tym przypadku lista błędów i pułapek mogłaby być znacznie szersza. Obserwacje różnych problemów, jakie najczęściej wyłaniają się w trakcie tworzenia i realizacji programów sprawiają, że bez trudu można wymienić przynajmniej siedem grzechów głównych. Wśród nich:

1. Niedostateczna wiedza o gminie i jej otoczeniu, m. in. z powodu:
 - pomijania niekiedy w analizie ważnych zasobów i czynników rozwojowych,
 - niewłaściwej oceny lokalnych możliwości rozwojowych, wynikającej z poprzestawania na ewidencji silnych i słabych stron bez szerszej analizy strategicznej w relacjach potencjał lokalny - otoczenie⁽²²⁾,
2. Poprzestawanie na formułowaniu celów, zbyt duża lub zbyt mała ich liczba, mylenie narzędzi działania z celami, którym powinny one służyć,
3. Kompromisy w imię obniżki kosztów,
4. Dopuszczenie do dominacji problemów bieżących,
5. Zaniechanie modyfikacji strategii lub zbyt częste wprowadzanie błahych zmian,
6. Zignorowanie konieczności komunikacji społecznej oraz działań edukacyjnych od samego początku prac nad strategią⁽²³⁾,
7. Brak sprawnie funkcjonującej instytucji koordynującej, zapewniającej strategii „niezbędny mandat” chroniący ją przed pokusami zmian wynikających wyłącznie z kadencyjności władz⁽²⁴⁾.

J. Blakley w swej pracy „Planowanie gospodarcze rozwoju lokalnego” podkreśla, że najczęstszym powodem popełniania błędów w procesie tworzenia strategii rozwoju jest nadmierny pośpiech i niecierpliwość w oczekiwaniu na rezul-

(22) Nawet największa lista silnych, słabych stron, szans i zagrożeń może okazać się mało przydatna wtedy, gdy zabraknie powiązań między nimi, a zatem prób odpowiedzi: czy dana mocna strona pozwoli wykorzystać szansę?, Czy silna strona jaką jest...pozwoli przezwyciężyć zagrożenie jakim jest ...?, czy słaba strona, jaką jest... potęguje zagrożenie? itp. Por. Z. Martyniak: Metoda refleksji strategicznej, Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa, 1990 nr 4-6.

(23) Prowadzące w rezultacie do niewystarczających zdolności menedżerskich władzy, niedostatecznych kompetencji miejscowych działaczy i instytucji do skutecznego kierowania podjętymi działaniami, braku znajomości i zrozumienia strategii przez społeczność lokalną.

(24) Śledząc literaturę przedmiotu zauważyć można, że część autorów nawet nie wspomina o tym także ważnym warunku skutecznej realizacji strategii i zagrożeniach wynikających z braku takiej instytucji. Dobrze się więc stało, że relatywnie dużo uwagi poświęcili tej sprawie autorzy referatów - zwłaszcza gminy Dzierżoniów i przedstawili doświadczenia własne w tym zakresie.

taty podjętych działań. Wskazuje on także na niektóre spośród sygnalizowanych już wyżej pułapek m.in.:

- nadmierne oczekiwania na pomoc z zewnątrz,
- nadmierne uleganie modzie i próby wprowadzania do danego układu lokalnego kierunków rozwoju propagowanych na terenach o innych zasobach i potencjale,
- przerost zadań i celów w stosunku do lokalnych możliwości,
- zaangażowania niewłaściwych specjalistów⁽²⁵⁾.

Należy ostrzegać też autorów strategii przed stosowaniem metod niewłaściwych w stosunku do wyznaczonych celów oraz środków jakimi dysponują. Niebezpieczne jest także zaniechanie monitoringu i brak mierników umożliwiających kontrolę realizowanego programu.

Do częstych błędów, popełnianych szczególnie w początkowej fazie tworzenia strategii regionalnych, należy silne nastawienie się zespołów autorskich na przygotowanie propozycji zmian i reformowania warunków zewnętrznych, stanowiących roszczeniowy program dla rządu, sugerujących potrzebę zmian w otoczeniu i selektywnego zasilania regionu⁽²⁶⁾. Nie oznacza to rzecz jasna, że w trakcie prac nad strategią nie należy formułować postulatów i żądań w stosunku do władz centralnych lub regionalnych wyższego szczebla. Chodzi jednak o zachowanie właściwych proporcji między projektami działań skierowanych na lokalne usprawnienia i możliwości rozwojowe a postulatami i żądaniami działań zewnętrznych. Uzyskanie korzystnych uwarunkowań zewnętrznych o charakterze systemowym z reguły przyczynia się do tworzenia podobnych uwarunkowań także w innych regionach. Podstawowa filozofia działania, wyrażająca się w podnoszeniu konkurencyjności regionu ulega więc w takich programach zatraceniu.

(25) Por. G.Gorzelak: Omówienie książki Edwarda J.Blakley'a „Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego”, w: Gmina. Przedsiębiorczość Promocja., pod red. J.P.Gieorgica i G.Gorzelaka, UW EIRRI, Studia Regionalne i Lokalne, 7(40), Warszawa 1992, s.39-40. Jak podkreślają M.Kramarz i P.Topiński, fatalnie kończą się próby projektowania strategii przez zespoły konsultacyjne związane z konkretnymi przedsięwzięciami, ponieważ w takich przypadkach przedkładają one interesy firmy ponad interes gminy.

(26) Ewidencja i ocena regionalnych programów w Polsce, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996, s. 37.