

W praktyce granice podziałów zwykle nie pokrywają się, więc ostateczny układ odniesienia musi być ustalony arbitralnie i dostosowany do hierarchii podstawowych celów strategii. Trafność podziału ma istotne znaczenie zarówno dla oceny aktualnej sytuacji jak i prognozy zmian oraz oceny możliwości rozwoju.

Dalsze opisy, tj. geograficzno – przyrodniczy, stanu środowiska naturalnego, gospodarczy i demograficzno – socjologiczny powinny być podporządkowane przestrzennemu układowi odniesienia oraz hierarchii podstawowych celów strategii i rozwoju gminy.

7.13.2.1.2. Opis geograficzno przyrodniczy.

Każda gmina posiada odmienne walory i zasoby przyrodnicze. Powinny one być zewidencjonowane. Można to wykonać w formie monografii przyrodniczej dla jednostek administracyjnych (gminy, powiatu) lub obszarów funkcjonalnych (parków narodowych, parków krajobrazowych).

Układ tematyczny monografii przyrodniczej przedstawia się następująco:

- I. Budowa geologiczna i ukształtowanie powierzchni.
 1. Położenie fizyczno – geograficzne.
 2. Budowa geologiczna, w tym:
 - litologia.
 - stratygrafia.
 - tektonika.
 - utwory czwartorzędowe.
 - surowce mineralne.
 3. Hipsometria.
 4. Współczesne procesy geomorfologiczne.
- II. Warunki klimatyczne.
 1. Termika.
 2. Dynamika powietrza atmosferycznego.
 3. Opady atmosferyczne.
 4. Zachmurzenie i usłonecznienie.
 5. Wilgotność.
 6. Suchość.
- III. Wody powierzchniowe i podziemne.
 1. Wody płynące.
 2. Stawy.
 3. Jeziora.
 4. Zbiorniki sztuczne.
 5. Wody melioracyjne.
 6. Wody podziemne, w tym:
 - do celów komunalnych,
 - dla celów rolniczych,
 - na potrzeby przemysłu,
 - lecznicze i mineralne.
 7. Obszary ochrony wód powierzchniowych i podziemnych.
 8. Wody opadowe.
- IV. Gleby.
 1. Waloryzacja przyrodnicza gleb, w tym:
 - typy i podtypy gleb.
 2. Waloryzacja użytkowo – rolnicza gleb, w tym:
 - bonitacja gruntów ornych, użytków zielonych.
 - kompleksy przydatności rolniczej gruntów ornych i użytków zielonych.
 3. Kartografie agronomiczne, odczyny, ocena potrzeb wapnowania oraz zasobności Gleb w przyswajalne dla roślin makroelementy i mikroelementy.
 4. Gleby leśne.
- V. Szata roślinna.
 1. Roślinność i flora.
 2. Lista florystyczna badanego terenu.
 3. Stanowiska roślin chronionych.
 4. Wybrane bioindykatory.
 5. Ekosystemy leśne, w tym:

- siedliska.
 - skład gatunkowy.
 - wiek drzewostanów.
 - synantropizacja lasów.
 - 6. Parki narodowe i krajobrazowe.
 - 7. Rezerваты przyrody.
 - 8. Parki podworskie.
 - 9. Pomniki przyrody ożywionej, istniejące i projektowane.
 - 10. Systemy rolne.
- VI. Świat zwierzęcy.
1. Ssaki:
 - naturalne.
 - wprowadzone przez człowieka.
 2. Ptaki:
 - naturalne.
 - wprowadzone przez człowieka.
 3. Herpetofauna:
 - gady.
 - płazy.
 4. Bezkręgowce.
 5. Inne gatunki chronione.
 6. Wybrane bioindykatory.
- VII. Zasoby krajobrazowe gminy.
1. Parki narodowe.
 2. Parki krajobrazowe.
 3. Rezerваты przyrody.
 4. Pomniki przyrody.
 5. Strefy krajobrazu chronionego (zespoły przyrodniczo krajobrazowe).
 6. Stanowiska dokumentacyjne.
 7. Użytki ekologiczne.
 8. Punkty widokowe.

VIII. Wpływ otoczenia gminy na stan jej środowiska przyrodniczego.

W odniesieniu do surowców i zasobów przyrodniczych nadających się do gospodarczego wykorzystania, należy określić czy są one udostępnione w sensie fizycznym oraz podać informację o ich statusie prawnym. Jest to informacja bardzo istotna, gdyż w większości przypadków zasoby nie nadają się do natychmiastowego wykorzystania przez potencjalnych inwestorów właśnie ze względu na ich fizyczną niedostępność lub nieuregulowany status prawny.

7.13.2.1.3. Opis stanu środowiska przyrodniczego.

Opis stanu środowiska przyrodniczego powinien obejmować główne zagrożenia mogące degradować walory i zasoby środowiska przyrodniczego.

Należą do nich:

- a) zagrożenie gleb:
 - erozja.
 - chemizacja (pestycydy, nawozy mineralne),
- b) zagrożenie bilansu i jakości wód powierzchniowych:
 - ujęcia wód, zbiorniki retencyjne.
 - melioracje.
 - zrzuty ścieków, systemy kanalizacji.
- c) zagrożenie wód podziemnych.
 - ujęcia i zbiorniki wód podziemnych.
- d) wysypiska odpadów i ich wpływ na środowisko.
 - odpady komunalne.
 - odpady przemysłowe.
 - mogielniki.
- e) pola elektromagnetyczne.
- f) hałas.

- g) zanieczyszczenie powietrza regionalne i zanieczyszczenie powietrza lokalne
 - emitory przemysłowe.
 - emitory komunalne.
- h) wpływ zagrożeń ekologicznych na zdrowie mieszkańców.
- i) nadzwyczajne zagrożenia środowiska (przewóz środków szczególnie niebezpiecznych).

Wymienione zagrożenia powinny być przedstawione na mapach i w formie opisowej.

Ważne też jest pokazanie dynamiki procesów degradacyjnych, czyli stwierdzenie czy w ostatnich latach nastąpiło pogorszenie stanu środowiska, czy nastąpiła poprawa. Należy również podać prognozę rozwoju sytuacji, jeżeli nie zostaną podjęte działania zaradcze.

7.13.2.1.4. Opis otoczenia gminy.

Planowanie strategiczne oparte jest na perspektywicznej wizji rozwoju gminy wkomponowanego w szerszy system gospodarczy jakim jest gospodarka regionu i państwa. Gmina jest więc w znacznej mierze uzależniona od sposobu funkcjonowania oraz efektywności otoczenia zewnętrznego, a ważnym czynnikiem zarówno rozwoju gminy jak i zagrożeń może być jej położenie.

Dlatego też należy dokonać opisu otoczenia gminy ze szczególnym zwróceniem uwagi na takie czynniki jak :

- miejsce gminy (lub mniejszej jednostki strukturalnej) w systemie sieci osadniczej.
- położenie w stosunku do dużych aglomeracji miejskich i centrów przemysłowych.
- położenie względem zewnętrznego systemu komunikacyjnego.
- cechy struktury gospodarczej jednostek sąsiednich:
 - możliwości zasilania w siłę roboczą lub zagospodarowania siły roboczej.
 - chłonność rynków zbytu.
 - dostępność surowców.
 - zasięg oddziaływania struktur obsługi ludności (szkolnictwo, ochrona zdrowia, kultura, zaplecze naukowo badawcze).
 - zewnętrzne zagrożenia ekologiczne.

7.13.2.1.5. Opis gospodarczy.

Waloryzacja gospodarcza powinna objąć:

1. Ocenę potencjału gospodarczego gminy (przemysł, rolnictwo, turystyka itp.) z uwzględnieniem jego efektywności i konkurencyjności w warunkach gospodarki rynkowej.
2. Ocenę stopnia uciążliwości dla środowiska przyrodniczego ważniejszych podmiotów gospodarczych.
3. Ocenę przyszłości poszczególnych działów gospodarki, branż przemysłu i podmiotów gospodarczych (perspektywiczne pożądane, tolerowane i niepożądane).
4. Ocena stopnia wykorzystania istniejących zasobów przyrodniczych, kapitałowych i lokalnej siły roboczej.
5. Wyodrębnienie tych rodzajów działalności, które muszą być realizowane niezależnie od funkcji trendów gospodarczych (mieszkalnictwo, gospodarka komunalna, oczyszczalnie ścieków i zagospodarowania odpadów, leśnictwo i in.).
6. Ustalenie uwarunkowań i tendencji zewnętrznych wpływających na sytuację gospodarczą w gminie i określenie, które z nich stanowią szanse rozwoju gospodarczego gminy, a które są zagrożeniem.
7. Ocenę dostępności urządzeń infrastruktury techniczno – ekonomicznej.

7.13.2.1.6. Opis demograficzno – socjologiczny.

W opracowaniach źródłowych powinny również znaleźć się zagadnienia waloryzacji demograficzno – społecznej.

Waloryzacja demograficzno – społeczna powinna obejmować:

1. Rozmieszczenie ludności na obszarze gminy według wieku, wykształcenia, wykonywanego zawodu itp..
2. Miejscowe tradycje i cechy kulturowe sprzyjające oraz niesprzyjające wdrażaniu idei ekorozwoju.
3. Infrastrukturę, stopień zurbanizowania obszarów itp..
4. Ocenę wpływu zanieczyszczeń na zdrowie mieszkańców i możliwości rozwojowe gminy.
5. Charakterystykę lokalnego rynku pracy:
 - liczba i jakość dostępnej siły roboczej i możliwości jej przemieszczenia.
 - stabilność rynku pracy.
 - lokalne zasoby kadr wysoko kwalifikowanych.
 - zaplecze badawcze.
 - kontakty z ośrodkami akademickimi.

- jakość środowiska społecznego,
 - konflikty pracownicze.
6. Potrzeby oraz możliwości kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych.

7.13.3.

Program działań

7.13.3.1. Wybór i opis strategii rozwoju.

Rozbudowany i zróżnicowany wewnętrznie organizm jakim jest gmina uniemożliwia utworzenie kompletnego modelu gminy jako podstawy syntetycznych ocen. Wielość celów jest miarą stopnia zdecentralizowania zarządzania i naturalnym wyrazem wzrostu stopnia złożoności. Wewnętrzne zróżnicowanie gminy oraz istniejące współzależności z otoczeniem powodują wystąpienie autonomicznych kierunków rozwoju struktur lokalnych, a więc na różnych jej poziomach musi wystąpić konkurencyjność, a nawet konflikt celów oraz problem wyboru, którego nie da się rozstrzygnąć bez udziału subiektywnych preferencji decydentów.

Najczęstszym, chociaż nie jedynym powodem konfliktów celów będzie ograniczony zasób środków będących w dyspozycji gminy. Dlatego też szczególne znaczenie przypisuje się wstępnemu etapowi formalizacji problemu, a przede wszystkim identyfikacji i wyborowi celów. Jeżeli występują cele antagonistyczne, to pominięcie któregoś z nich może przekreślić racjonalność i użyteczność przyjętego modelu. W celu ułatwienia analizy należy podjąć decyzję o strukturalizacji problematyki. Celowi temu służy proponowany w rozdziale 4. przestrzenny podział strukturalny gminy na jednostki mniejsze. Niezbędny jest dalszy podział problematyki w sposób ujawniający występujące napięcia i konflikty oraz formułowanie założeń dalszego rozwoju. Zaleca się dokonanie podziału na trzy strefy:

- produkcyjną,
- społeczną,
- ekologiczną.

Podział problematyki, która leży w zakresie zainteresowania gminy, na wymienione trzy strefy jest rzeczą naturalną. Zakres przedmiotowy zadań należący do w/w sfer pokrywa się z opisem prezentowanym w rozdziale (opis gminy). Różnica polega na tym, że wcześniej prezentowane opisy problematyki produkcyjnej, społecznej i ekologicznej traktowane były statycznie. W tym miejscu zagadnienie to winno być rozpatrywane dynamicznie ze wskazaniem występujących problemów, możliwych do osiągnięcia celów i pożądanym kierunków rozwiązań.

Proces podejmowania decyzji dotyczących strategii rozwoju składa się z następujących faz :

- 1) identyfikacji podstawowych problemów;
- 2) poszukiwania, a następnie analizy wariantów decyzyjnych;
- 3) porównywanie wariantów, ich oceny i wyboru najbardziej korzystnego kierunku działania.

Preferencje podejmującego decyzje składają się na ogół z dwóch rodzajów informacji:

- podstawowej, określającej pożądaną poziom realizacji poszczególnych celów;
- porządkującej, ustalającej hierarchię celów (pozwalającej na ich uporządkowanie od najważniejszego do najmniej ważnego).

Faza 1. Identyfikacja podstawowych problemów

Problemy wynikające ze stanu zagospodarowania, stopnia równowagi pomiędzy strefą społeczną, produkcyjną i ekologiczną, a także z zakresu niezależności jednostek strukturalnych będących podmiotem wyboru strategii.

Rozpatrywane mogą być w trzech kategoriach strategicznych:

- zaspokojenia potrzeb podstawowych;
- zapewnienia funkcjonowania;
- możliwości rozwojowych;

Charakteryzują się one różnym stopniem konieczności ich rozwiązania, co narzuca hierarchię celów. Możemy więc wyróżnić problemy, które:

- wymuszają działania;
- działania rozwiązujące je mają charakter uznaniowy;

- działania dokonują się niezależnie.

W układzie trzech proponowanych sfer: społecznej, produkcyjnej i ekologicznej problemy strategii rozwoju można pogrupować następująco:

Sfera społeczna

Obsługa ludności:

Kategoria potrzeb podstawowych:

- Działania wymuszające:
 - edukacja,
 - zdrowie i opieka społeczna.
- Działania uznaniowe:
 - kultura,
 - sport i wypoczynek.
- Działania niezależne:
 - handel,
 - gastronomia,
 - rzemiosło i drobna wytwórczość.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- utrzymanie substancji materialnej poprzez remonty i modernizację,
- usprawnianie działania poprzez uzupełnienie sieci obsługi i poprawę organizacji,
- zasilanie w kwalifikowaną siłę roboczą,
- wyposażenie w niezbędne urządzenia i sieć infrastruktury technicznej.

Kategoria rozwoju:

- zabezpieczenie rezerw pod infrastrukturę techniczną,
- rozwijanie potencjału szkolnictwa, służby zdrowia, usług komunalnych,
- intensyfikacja wykorzystania istniejącego zagospodarowania,
- działania stymulujące i inicjujące dalszy rozwój.

Mieszkalnictwo

Kategoria potrzeb podstawowych:

- Działania wymuszające:
 - budownictwo komunalne związane z wyburzeniami, awariami i zaspokojeniem potrzeb ludności najsłabszej ekonomicznie.
- Działania uznaniowe:
 - budownictwo zakładów pracy.
- Działania niezależne:
 - budownictwo spółdzielcze i indywidualne, realizowane z funduszy własnych i kredytów bankowych.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- utrzymanie stanu posiadania poprzez remonty i modernizację istniejących zasobów,
- zamiana mieszkań, korekta struktury mieszkań, budowa mieszkań zastępczych,
- zasilanie terenów mieszkaniowych w infrastrukturę techniczną i społeczną.

Kategoria rozwoju:

- tworzenie rezerw terenów uzbrojonych z uporządkowanym statusem prawnym,
- wykorzystywanie istniejących miejsc zamieszkania jako czynnika stymulującego tworzenie nowych miejsc pracy,
- stymulowanie rozwoju przez tworzenie zasobów mieszkaniowych jako oferty rozwojowej.

Strefa ekologiczna

System obszarów chronionych

Kategoria potrzeb podstawowych.

- Działania wymuszające:

- zlewnie wód chronionych.
- obszary ochrony uzdrowiskowej.
- parki narodowe i rezerваты przyrody (ochrona najwyższych walorów przyrodniczych).
- Działania uznaniowe:
 - tworzenie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. pozostające w decyzji władz lokalnych.
- Działania niezależne:
 - kompleksy leśne i ciekі wodne stanowiące podstawowe elementy przyrody. mają szansę samoodnowy pod warunkiem ograniczenia ingerencji człowieka.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- ochrona przyrody przed dewastacją.
- łączenie obszarów chronionych w celu wzmocnienia ich odporności ekologicznej.
- właściwe zagospodarowanie zlewni chronionych.
- właściwa organizacja zarządzania i eksploatacji obszarów chronionych.

Kategoria rozwoju:

- zabezpieczenie obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i wypoczynkowych. które w przyszłości mogą uzyskać odrębny status prawny.
- tworzenie ekologicznego systemu obszarów chronionych w skali regionu i kraju.
- podnoszenie jakości środowiska jako czynnika rozwoju społecznego i gospodarczego.
- poprawa życia ludności.

Ochrona środowiska

Kategoria potrzeb podstawowych:

- Działania wymuszające w sytuacjach grożących katastrofą ekologiczną, przede wszystkim w gospodarce i powierzchni ziemi.
- Działania uznaniowe:
 - dostosowanie jakości wody, czystości powietrza i zanieczyszczenia gleby do wymogów normatywnych (określonych odpowiednimi przepisami).
 - Działania niezależne:
 - sprowadzają się do samoczynnych procesów odnowy biologicznej.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- utrzymanie sprawności i niezawodności działania systemów zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków.
- utrzymanie urządzeń oczyszczających powietrze.
- ochrona gleb poprzez odpowiedni reżim agrotechniczny.
- racjonalizacja zużycia zasobów, przede wszystkim wody.

Kategoria rozwoju:

- zapewnienie rezerw (zwłaszcza w gospodarce wodnej) poprzez zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wód i zwiększenie potencjału urządzeń.
- ochrona gleb o najwyższych wartościach.
- przejście na system gospodarowania wodą w regionach wodno – gospodarczych.

S f e r a p r o d u k c y j n a

Produkcja rolna

Kategoria potrzeb podstawowych:

- Działania wymuszające:
 - ochrona zasobów gleb uprawnych.
 - sytuacje niewykorzystania arealu produkcyjnego. powodujące wysokie straty.
- Działania uznaniowe:
 - racjonalizacja obsługi oraz podnoszenia poziomu bazy magazynowej i przetwórczej.
- Działania niezależne:
 - występują przy wysokim stopniu samoorganizacji i samoobsługi gospodarstw indywidualnych.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- utrzymanie stanu gospodarstw produkcyjnych i ośrodków obsługi.
- niezbędne zasilanie w infrastrukturę techniczną (woda i łączność).
- dopływ kwalifikowanych kadr.
- właściwa organizacja produkcji i zbytu.

Kategoria rozwoju:

- wykorzystanie istniejących możliwości produkcyjnych gleb i siły roboczej oraz wiejskiego systemu osadniczego.
- stymulacja rozwoju poprzez pogłębienie specjalizacji i rozbudowę przetwórstwa i przechowalnictwa.

Produkcja przemysłowa

Kategoria potrzeb podstawowych:

- Działania wymuszające:
 - powstają w sytuacji upadku starych i nierentownych zakładów.
- Działania uznaniowe:
 - odnoszą się do przemysłu opartego na lokalnych surowcach lub wysokiej technologii.
- Działania niezależne:
 - dotyczą przemysłu sprywatyzowanego, drobnej wytwórczości i rzemiosła.

Kategoria funkcjonowania systemów:

- działania związane z restrukturyzacją i prywatyzacją przemysłu, ze szczególnym uwzględnieniem zakładów wprowadzających nowe technologie i pracujących na eksport.
- działania usprawniające funkcjonowanie istniejących zakładów poprzez ich modernizację, wprowadzonych oszczędnych energetycznie i materiałowo oraz nieszkodliwych dla środowiska technologii.
- zasilenie wykwalifikowaną kadrami.
- zasilenie w urządzenia i sieci infrastruktury technicznej z zastosowaniem reżimów oszczędnościowych i efektywnościowych.

Przykładowa propozycja grupowania zadań stojących przed gminą jest otwarta i istnieją możliwości jej modyfikacji i uzupełnienia w zależności od potrzeb gminy.

Ostatecznym efektem identyfikacji strategicznych celów rozwojowych dla jednostek strukturalnych gminy, winno być hierarchiczne zestawienie celów w sferze społecznej, produkcyjnej i ekologicznej. Zestawienie takie prowadzi do ustalenia uwarunkowań rozwoju i współzależności między celami, pozwala na wyłonienie głównych tendencji rozwoju oraz pożądaných przekształceń.

Należy zwrócić uwagę, że określenie pożądaných poziomów realizacji celów powinno być realistyczne, gdyż zbyt ambitne zamierzenia mogą ograniczyć poziom realizacji innych celów lub nawet ich samych może być niemożliwa.

Faza 2. Analiza wariantów decyzyjnych

Możliwy rozwój gminy wyznaczają scenariusze, którymi są hierarchiczne zestawienia celów w sferze społecznej, produkcyjnej i ekologicznej z określeniem wariantowych poziomów realizacji celów.

Możliwe pole działań gminy wyznaczają dwa scenariusze graniczne:

- scenariusz zagrożeń, będący konsekwencją niekorzystnych trendów rozwoju. Ma on charakter ostrzegawczy.
- scenariusz szans, zakładający wykorzystanie istniejących i potencjalnych możliwości rozwoju. Ma on charakter stymulujący i inspirujący.

Scenariusz zagrożeń uwzględnia i przewiduje:

- niezrealizowanie potrzeb podstawowych społeczności lokalnych, co grozi doprowadzeniem do sytuacji konfliktowych, w skrajnym przypadku krytycznych, a nawet katastrofalnych.
- trudności utrzymania stanu posiadania oraz zaniedbania obniżające sprawność funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej i społecznej.

- utratę istniejących oraz nieprzygotowanie nowych rezerw rozwojowych terenu i potencjału, niekontrolowany rozwój i nadmierną koncentrację struktur, doprowadzenie do ich niekorzystnego utrwalenia, co obniża atrakcyjność gminy.

Scenariusz szans uwzględnia i przewiduje:

- zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności co najmniej na minimalnym poziomie oraz uwzględnienie przyszłych niezbędnych zmian.
- zahamowanie dekapitalizacji majątku trwałego, utrzymywanie urządzeń i systemów infrastruktury technicznej w stanie wymaganej sprawności oraz zapewnienie prawidłowej struktury inwestowania.
- wykorzystanie istniejącego potencjału i rezerw gminy oraz jej położenia, walorów i atrakcyjności, co poprzez kontrolowany rozwój prowadzi do pożądanych przekształceń strukturalnych.

Scenariusze zagrożeń i szans wyznaczają pole możliwych przemian i przeobrażeń.

Obydwa scenariusze powinny być realistyczne, tzn. chociaż powinny one zakładać

najbardziej niekorzystne lub korzystne uwarunkowania, to jednak scenariusz zagrożeń nie powinien być katastroficzny, a scenariusz szans nie powinien zakładać osiągnięcia stanu idealnego.

Oba scenariusze wyznaczają dla gminy pole możliwych w aktualnych uwarunkowaniach przemian.

Niezbędne jest również sporządzenie scenariusza trendów, w celu określenia konsekwencji obecnych trendów rozwojowych, oraz określenie aktualnej sytuacji gminy.

Poszukiwanie wariantów decyzyjnych z pola wyznaczonego przez scenariusz zagrożeń i scenariusz szans jest procesem iteracyjnym uwarunkowanym istnieniem konkurencyjności a nawet sprzeczności celów, np. ograniczonym zasobem środków będących w dyspozycji gminy. Po określeniu scenariusza, będącego hierarchicznym zestawieniem celów i określeniem poziomów realizacji tych celów, powinna nastąpić jego analiza i weryfikacja uwzględniająca możliwości realizacyjne. Prowadzi to do zmiany poziomów realizacji poszczególnych celów a czasem ich hierarchii.

Efektom analizy wariantów decyzyjnych powinno być utworzenie scenariuszy granicznych, tzn. hierarchicznych zestawień celów gminy w sferze społecznej, produkcyjnej i ekologicznej przy uwzględnieniu wariantowych poziomów ich realizacji, wynikających ze skrajnych uwarunkowań (zagrożeń i szans).

Faza 3. Wybór najbardziej korzystnego wariantu.

Podejmowanie decyzji, zwłaszcza gospodarczych i politycznych, powinno być procesem świadomym a nie losowym, dlatego jednym z podstawowych pojęć w metodologii podejmowania decyzji jest pojęcie racjonalności. Zdaniem J.G. Marcha i H.A. Simona decydent dostrzegając wielkość celów nie poszukuje będącego poza jego zasięgiem optimum, lecz rozwiązania satysfakcjonującego odpowiadającego jego kryteriom racjonalności. Rozwiązanie satysfakcjonujące nie jest równocześnie pojęciem statycznym, gdyż ciągle ulega podnoszeniu na skutek zarówno rosnących aspiracji decydentów, jak i z powodu presji otoczenia. Podejmujący decyzje z reguły:

- poszukuje zadawalającego (wystarczająco dobrego) kierunku działania;
- stosuje uproszczenia pomijając nieistotne w danym momencie aspekty rzeczywistości;
- dokonuje wyborów w oparciu o uproszczony obraz rzeczywistości, uwzględniający czynniki krytyczne i najważniejsze.

W dokonywaniu wyboru strategii rozwoju za pomocą wielu kryteriów rozpatruje się wiele różnorodnych celów. Jest to podejście uzasadnione z następujących powodów:

- istnieje wielość celów realizowanych równocześnie w praktycznym działaniu jednostek, organizacji i całych społeczeństw;
- podejmujący decyzje kieruje się własnymi przekonaniem. Podobną rolę odgrywają różnorodne naciski wywierane przez grupy interesu o odmiennych celach;
- realizacja tego samego celu może być oceniana z wielu różnych punktów widzenia.

Proces powyższy prowadzi do kreowania różnych wariantów możliwych strategii rozwoju. Porównywanie wariantów, ich ocena i wybór najbardziej korzystnego scenariusza działania związane jest z wiedzą i aspiracjami podejmującego decyzje, a osiągnięte rozwiązanie nie zawsze jest optymalne. W wyborze strategii rozwoju należy zawsze dążyć do minimalizacji zagrożeń i maksymalizacji szans, jednak na preferencje decydentów oraz strukturę celów strategicznych może wpływać silnie dominacja któregoś z głównych nurtów politycznych występujących w gminie.

Mozna na ogół stwierdzić że:

- opcja konserwatywno – liberalna** preferuje strategie szybkich i zasadniczych zmian.

Przedsiębiorstwo Usług i Inicjatyw Gospodarczych „SZKUTA” S.A. w Toruniu

obciążających społeczeństwo w zróżnicowanym stopniu, co znajduje wyraz w :

- silnej decentralizacji władzy;
- zróżnicowanym poziomie życia;
- znacznej żywiołowości i niezależności procesów społecznych i gospodarczych;
- otwartości na międzynarodową współpracę gospodarczą;

□ **opcja chrześcijańska - narodowa** opowiada się za strategią umiarkowanego tempa i ograniczenia obciążeń społeczeństwa. Wyraża się to w :

- utrzymaniu silnej władzy centralnej;
- wyrównanym poziomie życia;
- rygorystycznej kontroli wszelkiej działalności;
- ograniczeniu otwarcia gospodarki w stosunkach międzynarodowych o ochronę rynku wewnętrznego;

□ **opcja socjaldemokratyczna** postuluje strategię powolnego tempa zmian oraz ograniczonego i równomiernego obciążenia społeczeństwa. Cechami charakterystycznymi tej strategii są:

- centralizacja władzy,
- umiarkowanie wyrównany poziom życia,
- kontrola zachodzących procesów społecznych, a zwłaszcza gospodarczych,
- otwartość gospodarki na współpracę międzynarodową.

Różnice w preferencji różnych opcji politycznych do proponowanych wariantów strategii rozwoju mogą mieć zasadniczy wpływ na stanowiska samorządów lokalnych. Przyjęcie wariantu strategii rozwoju, ze względu na jej długoterminowy charakter, może więc odbyć się tylko drogą negocjacji, poprzez społeczny i polityczny consensus, stwarzający stabilne warunki do jej realizacji.

7.13.3.2. Opinie stron zainteresowanych.

Reforma struktury władzy spowodowała przesunięcie na szczebel samorządowy części kompetencji dotychczas przynależnych organom centralnym i wojewódzkim. Gmina uzyskuje osobowość prawną i staje się samodzielnym gospodarzem i głównym organizatorem polityki gospodarczej i ekologicznej na swoim terenie. W wyniku reformy gospodarki samodzielnymi podmiotami stały się też jednostki gospodarcze. Decyzje dotyczące swej działalności podejmują one kierując się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym. Taki stan rzeczy może pozornie stwarzać pewien chaos.

Istotnie, gdy tak wiele podmiotów musi współistnieć na danym terenie w określonych warunkach, będzie się pojawiać ogromna liczba interesów czasem trudnych do pogodzenia.

Różnice w istocie interesów oraz w sposobach ich zaspokajania zmierzają nieuchronnie do powstania konfliktów. Z typową sytuacją konfliktową mamy do czynienia w przypadku korzystania ze środowiska przyrodniczego. Najczęściej stronami rywalizującymi w takim konflikcie są jednostki gospodarujące i społeczeństwo, ponieważ to właśnie ich interesy pozostają ze sobą w sprzeczności. Jednostki gospodarujące chciałyby maksymalnie wykorzystać środowisko jako źródło surowców, a jednocześnie jako miejsce gdzie można usunąć zbędne odpady i pozostałości po swojej działalności. Dla społeczeństwa zaś największe znaczenie ma czyste środowisko. Trzecią stroną w konflikcie jest władza w gminie. Jej interes jest niejako wypadkową potrzeb jednostek gospodarujących oraz społeczeństwa. Negatywne skutki konfliktów można znacznie zmniejszyć rozwiązując je drogą negocjacji.

Przykład takiego pozytywnego rozwiązania konfliktu pomiędzy kopalniami a społecznością lokalną zamieszczony został w pracach realizowanych pod kierunkiem prof. F. Pionka (patrz załączony wykaz literatury przedmiotu). Autor udowodnił, że dokonywanie wyboru między ekologią, ekonomią i polityką społeczną niezwykle pomocny jest sozoeconomiczny rachunek opłacalności działalności gospodarczej, który integruje kryteria ekonomiczne, ekologiczne i społeczne. Struktura rodzajowa strat i korzyści zweryfikowana w układzie lokalnym skłoniła nie tylko do podejmowania proekologicznych decyzji strategicznych, lecz ostrzega również przed podjęciem nieuzasadnionych decyzji o skutkach krancowych i ogromnych konsekwencjach ekonomiczno – społecznych. Wybór należy do podejmujących decyzje. W sytuacjach wątpliwych – zgodnie z teorią podejmowania decyzji – obowiązuje zasada największej pewności. Konkretyzacją tej zasady może być rozwiązanie, w którym dąży się do uporządkowania wzajemnych relacji między układem osadniczym i funkcjonującymi na jej obszarze układami gospodarczymi przy zachowaniu kryteriów ekonomiczno – ekologicznych i społecznych.

Rozwiązywanie konfliktów drogą negocjacji jest częstą formą stosowaną na świecie przy podejmowaniu decyzji. Należy upowszechnić tę formę również i w Polsce.

Przemawia za tym wiele argumentów:

- **po pierwsze**, jedynie forma negocjacji daje możliwość uwzględnienia wszystkich stanowisk. Daje również gwarancję, że wypracowane porozumienie nie będzie efektem narzucenia czyjejś woli, ale rozwiązaniem najbardziej optymalnym;
- **po drugie**, w wyniku negocjacji i osiągniętych porozumień następuje nawiązanie nowych, bądź polepszenie istniejących stosunków między stronami. Nie istnieją w Polsce przepisy, które nakazywałyby prowadzenie negocjacji przed podjęciem decyzji, jednak korzystne i pożądane jest dziś kreowanie takiego postępowania, szczególnie przed podjęciem każdej kontrowersyjnej działalności. Z inicjatywą

negocjacji powinny występować jednostki gospodarcze zamierzające korzystać ze środowiska; organizacje i grupy społeczne oraz samorząd terytorialny:

- po trzecie, niezmiernie istotną zaletą negocjacji jest ich elastyczność, znajdowanie rozwiązań przynoszących korzyści wszystkim stronom i bieżące doskonalenie wcześniejszych porozumień.

Przeprowadzenie reform ustrojowych nie spowodowało jeszcze automatycznego uruchomienia wszystkich mechanizmów demokratycznych, a jedynie stworzyło ku temu warunki. W następnym etapie społeczność lokalna będzie musiała sama kreować i udoskonalać specyficzne zwyczaje czy też szczegółowe mechanizmy charakterystyczne dla swojej gminy oraz będzie musiała dokonać rankingu celów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych.

Z doświadczeń krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej wynika, że negocjacje są tam sprawdzonym sposobem rozwiązywania konfliktów rodzących się w trakcie lokalizacji inwestycji szczególnie szkodliwych i uciążliwych dla środowiska i ludzi. W USA wynegocjowanie decyzji o lokalizacji składowiska wymaga prawo wielu stanów. W niektórych stanach, ustalone są także zasady przeprowadzenia negocjacji. Natomiast w krajach skandynawskich istnieją specjalne instytucje odpowiedzialne za negocjacje. Ich zadaniem jest wyznaczenie ram merytorycznych

i czasowych, przebiegu negocjacji oraz osiągnięcia porozumienia. Warto dodać, że instytucje te są częścią większego systemu, w skład którego wchodzi instytucje odpowiedzialne za masowe komunikowanie, za racjonalne wyjaśnianie i arbitraż oraz stosowanie sankcji. Tworzy to sprawny, uzupełniający się wzajemnie układ, sterujący przebiegiem procesów.

Fisher i Ury wymieniają cztery najbardziej znane zasady prowadzenia rozmów, które mogą być stosowane niemal w każdej sytuacji:

- pierwsza zasada mówi o konieczności oddzielenia ludzi od problemu. Ludzie są istotami posiadającymi emocje, często inaczej postrzegającymi te same fakty;
- druga zasada proponuje, aby skupić uwagę na interesach, jakie chcemy zaspokoić, a nie na stanowisku, które próbujemy bronić;
- trzecia zasada dobrych negocjacji pośrednio wynika z drugiej. Nakłania ona do opracowania wielu różnych wariantów rozwiązań przed podjęciem ostatecznej decyzji;
- czwarta zasada mówi o konieczności stosowania obiektywnych kryteriów. Obiektywność kryteriów znacznie ułatwia ich akceptację.

Udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, a także w ich realizacji jest jedną z podstawowych zasad ekorozwoju. Stąd w założeniach polityki ekologicznej państwa postuluje się poszerzenie konsultacji i współpracy między wszystkimi środowiskami społecznymi w okresie opracowywania i wdrażania w życie przedsięwzięć proekologicznych. Tworzenie warunków udziału obywateli jest wymogiem ustawowym i moralnym. rozwojem danego terenu. Dlatego też powinny one posiadać odpowiedni zespół instrumentów w celu oddziaływania na istotne dla gminy decyzje wszystkich podmiotów gospodarczych działających na jej terenie. Ich skutki stają się bowiem składowymi rozwoju społeczno – gospodarczego danej gminy.

7.13.3.3. Wariantowy opis przedsięwzięć realizowanych według wybranej strategii.

Prawne uregulowania czynią władze lokalne odpowiedzialnymi za całość spraw związanych z Działaniami władz samorządowych wpływające na kierunki rozwoju społeczno – gospodarczego gminy można podzielić na:

- działania bezpośrednio kształtujące tempo i kierunki rozwoju gminy,
- działania o charakterze pośrednim.

Do pierwszej grupy należą przedsięwzięcia prowadzone przez gminę samodzielnie. Konkretnie zadania regulowane są tu szczegółowymi przepisami prawa (zadania własne) lub też umowami i uzgodnieniami z organami administracji rządowej (zadania zlecone).

W podejmowanych przez gminę przedsięwzięciach decydujący jest wybór kierunków działania w ramach posiadanych środków, czego finansowym odzwierciedleniem jest struktura budżetu gminy.

Druga grupa działań samorządowych, o pośrednim wpływie na rozwój gospodarczy gminy, obejmuje ogół przedsięwzięć nakierowanych na sterowanie zachowaniem istniejących, samodzielnych jednostek gospodarczych w kierunku wynikającym z celów strategicznych gminy. Nowe przedsięwzięcia mogą przybierać formę:

- inwestycyjną,
- nieinwestycyjną.

W pierwszym przypadku dotyczy to głównie rozbudowy odpowiednich urządzeń infrastrukturalnych.

Nieinwestycyjnymi formami stymulowania rozwoju gospodarczego gminy mogą być głównie następujące działania miejscowych władz samorządowych wobec samodzielnych podmiotów gospodarczych:

- informacyjne (np. inicjowanie wspólnych działań nad programem rozwoju społeczno – gospodarczego gminy, przedstawienie wyników głównych celów rozwoju gminy, przedstawienie wyników prognoz rozwoju wybranych zjawisk społeczno – gospodarczych w skali lokalnej).
- regulacyjne (stosowanie opłat, zmiany niektórych stawek podatkowych, zwolnienia podatkowe).
- administracyjne (pozwolenia, zakazy i nakazy niektórych działalności).

W tej części należy więc określić rodzaj przedsięwzięć realizujących wybraną strategię rozwoju. Należy określić jakie konkretne potrzeby w ramach celów strategicznych będą one zaspakajać i szczegółowo opisać te potrzeby, tzn.:

- jaki cel strategiczny jest realizowany.
- jakie przewiduje się rodzaje przedsięwzięć.
 - czyje potrzeby są realizowane w ramach przedsięwzięcia;
 - dlaczego są one ważne.
 - czy mogą zostać niezaspokojone.

Opis przedsięwzięcia powinien zawierać również informacje na temat innych wariantów rozwiązania danego problemu (zaspokojenia danych potrzeb). Przedstawienie projektu na tle innych ułatwia wypunktowanie jego dobrych stron i uzasadnienie przewagi nad innymi rozwiązaniami.

Zachowanie zasad ekorozwoju wymaga przykładania szczególnej uwagi do możliwości i pojemności środowiska wobec różnych działań gospodarczych. Dlatego istotne jest przedstawienie porównania potrzeb społeczeństwa oraz gospodarki z jednej strony, a wymagań środowiskowych z drugiej. Ważne jest również określenie ilościowych i jakościowych następstw jakie poszczególne działania mogą wywołać w środowisku przyrodniczym. Konieczne jest również zapewnienie równowagi między zaspokojeniem określonych potrzeb społecznych czy gospodarczych a zagwarantowaniem bezpieczeństwa następstw ekologicznych (konieczna w ekorozwoju równowaga pomiędzy sferą ekologiczną, produkcyjną i społeczną).

7.13.3.4. Oczekiwane rezultaty i korzyści.

Efekty, jakie mogą być osiągnięte dzięki realizacji planowanej strategii są jednym z najważniejszych punktów planu strategicznego gminy (PSG) i jednocześnie najtrudniejszym do interpretacji. O ile rezultaty wymierne pod względem finansowym i rzeczowym łatwo jest przedstawić, o tyle w przypadku przedsięwzięć lub inwestycji finansowo deficytowych realizowanych przez gminę, należy wymienić pozafinansowe korzyści (wymierne lub niewymierne) jakie daje zaplanowane przedsięwzięcie. Pożądane byłoby umieszczenie w BPG dowodów, że przedsięwzięcie w znaczny sposób podnosi jakość życia społeczności lokalnej. Może to dotyczyć parametrów jakościowych, ilościowych jak też uzyskanych efektów społecznych lub ekologicznych. Pożądane jest wskazanie, na ilu ludzi w gminie w sposób bezpośredni wpłynie to przedsięwzięcie, w jaki sposób oraz jakie ma to dla nich znaczenie.

7.13.3.5. Określenie miar i wyznaczników oceny.

Określenie miar i wyznaczników oceny jest stosunkowo proste, gdy mowa o biznes planie przedsiębiorstwa. Sprawa komplikuje się kiedy trzeba ustalić miary i kryteria oceny przedsięwzięć realizowanych przez gminę. Gmina z natury rzeczy odpowiada za jakość życia mieszkańców. Przy realizacji tego celu wykorzystać trzeba wiele miar i kryteriów jakościowych, które z natury rzeczy nie są jednoznaczne, gdyż sam przedmiot oceny jest trudny do zmierzenia (czynniki trudno wymierne lub niewymierne). Z wcześniej przeprowadzonych badań nad skutkami ekologicznymi wybranych działalności gospodarczych wynika, że w sytuacji kiedy trudno zmierzyć określone efekty w sposób ilościowy, można i należy skorzystać z jakościowych (punktowych, rangowych) skal ocen.

Przyjęcie jednak konkretnej skali ocen jakościowych lub miejsca na tej skali uwarunkowane jest specyfiką zadania.

7.13.3.6. Opis możliwości wykonawczych.

W tej części należy zamieścić opis jakie przedsiębiorstwa mogą realizować dane przedsięwzięcie. Pożądany jest w tym miejscu krótki opis firm i ich potencjał, stosowane oceny za podobne prace, wcześniejsze osiągnięcia itp. Przegląd możliwości wykonawczych jest niezbędny zarówno w celu wstępnego oszacowania kosztów wykonania prac, jak i określenie potencjalnych zagrożeń realizacji od strony wykonawczej.

7.13.3.7. Określenie harmonogramu działań.

Przedsiębiorstwo Usług i Inicjatyw Gospodarczych „SZKUTA” S.A. w Toruniu

Następnym punktem niezbędnym do opracowania jest harmonogram realizacji węzłowych punktów przyjętej strategii, który pozwala na wykrycie uzależnień czasowych.

W harmonogramie powinny być zawarte informacje dotyczące:

- czasowego następstwa wykonanych prac, określające terminy rozpoczęcia i zakończenia danego etapu.
- odpowiedzialności za wykonanie zadań zawartych w danym etapie realizacyjnym.
- dynamicznego zapotrzebowania na środki finansowe potrzebne do realizacji zadań w określonych przedziałach czasowych.

Użycie harmonogramu uwzględniającego ryzyko realizacji poszczególnych jego etapów, pozwala na krytyczne spojrzenie na propozycje realizacji i uniknięcia ograniczeń zarówno wykonawczych jak i finansowych, wynikających z możliwości nakładania się okresów realizacji różnych etapów.

7.13.3.8. Metody kontroli

Prezentowane poglądy i wskazania dotyczące miar i wyznaczników oceny muszą być powiązane z jednostkami organizacyjnymi dokonującymi tej oceny i przeprowadzającymi kontrolę. Sprawa jest stosunkowo prosta w jednostce gospodarczej jaką jest przedsiębiorstwo.

W gminie natomiast podmioty pełniące funkcje kontrolne w odniesieniu do przyjętych celów i realizowanych zadań – za wyjątkiem przewidzianych w ustawach nie mają uprawnień władczych, a funkcja kontroli ma zdecydowanie charakter społeczny.

7.13.3.9. Sposób dalszego funkcjonowania przedsięwzięć

Opis sposobów realizacji planowanych przedsięwzięć powinien obejmować wszelkie informacje dotyczące przyszłego ich funkcjonowania. Dotyczy to:

- stosunków własności.
 - jaka będzie forma własności.
 - kto będzie właścicielem (współwłaścicielem) przedsięwzięcia.
- sposobu zarządzania przedsięwzięciem.
- struktury organizacyjnej i administracyjnej.
- sposobu finansowania przedsięwzięcia w przypadku przedsięwzięć niedochodowych.
- wymogów związanych z kadrą i pracownikami.
- wpływów przedsięwzięcia na środowisko i gospodarkę regionu.
- zasad korzystania z usług świadczonych przez to przedsięwzięcie.
- przewidywanych trudności i zagrożeń w funkcjonowaniu danego przedsięwzięcia oraz sposobów przeciwdziałania im.

7.13.3.10. Potencjalne zagrożenia w realizacji

Zdolność i skłonność samorządu do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej.

w interesie wspólnoty przez niego reprezentowanej, jest wypadkową szeregu uwarunkowań systemowych, ekonomicznych i społecznych.

W grupie uwarunkowań systemowych mieszczą się:

- ustrojowe.
- stanowiące implikacje istniejącego systemu funkcjonowania gospodarki.
- instytucjonalno – prawne.

Do podstawowych barier w realizacji lokalnej polityki ekorozwoju zaliczyć należy:

- ograniczone środki finansowe gmin i wynikające z nich niemożności prowadzenia działalności gospodarczej na skalę potrzeb w dziedzinach związanych z realizacją ekorozwoju.
- zdolność i skłonność gmin do akumulacji środków.
- napięcia społeczne i trudna sytuacja gospodarcza.
- strukturę własnościową, podmiotową i rzeczową gospodarki lokalnej i zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego.
- nierównowagę infrastrukturalną będącą na ogół konsekwencją jednostronnego rozwoju gospodarczego.
- zróżnicowanie w rozwoju gospodarczym gmin.
- nierównowagę infrastrukturalną będącą na ogół konsekwencją jednostronnego rozwoju gospodarczego.
- zróżnicowanie w rozwoju gospodarczym gmin.

7.14. Programy pomocowe – informacja dla samorządu Gminy Unisław