

Michał Bil

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej;
ul. Krakowskie Przedmieście 32, 00-927 Warszawa; bil.m@wp.pl

ZRÓŻNICOWANIE POLITYKI ROZWOJU NA PRZYKŁADZIE POWIATÓW JANOWSKIEGO I MIECHOWSKIEGO

Abstract: Diversification of Development Policy on Example of Janów Lubelski and Miechów Counties. The new development policy paradigm has significantly redefined its territorial dimension towards the perception of internal diversity of regions, multi-level management, creating integrated programs dedicated to the strategic intervention areas (National Strategy for Regional Development, p. 15). In this article I am analyzing the development policy in relation to the territories of two Polish counties – Janów Lubelski and Miechów. Although both areas are similar in statistical terms, they differ considerably in terms of development policy. This is due to the differences in the policy of regional authorities as well as local governments, especially the counties authorities. The differences are evident both when comparing the strategic documents of both counties as well as the statements of representatives of both units gathered during field research. Based on the analysis, it can be stated that the local authorities of some units are increasingly aware of their actions in the wider development context. But still, there are places where development policy is understood to mean the acquisition of external means.

Keywords: Country, development strategy, integrated regional policy, place-based policy.

JEL: O21, R58

Wstęp

Przyjęta w 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR)* stanowiła swego rodzaju przełom w postrzeganiu polityki rozwoju w Polsce. Wskazany w niej został nowy paradygmat polityki regionalnej, dotyczący wielu jej sfer. Szczególnie istotną zmianą było odejście od homogenicznego traktowania regionów, na rzecz podejścia terytorialnego. Podejście terytorialne zakładało dostrzeżenie wewnętrznego zróżnicowania w regionach i koncentrację interwencji w określonych obszarach w celu pobudzania ich endogenicznych zasobów. Ponadto *KSRR* wśród aktorów polityki regionalnej, poza rządem i samorządem województwa, wskazuje również inne szczeble administracji publicznej oraz partnerów społecznych, gospodarczych. Nacisk położony został na endogenne zasoby poszczególnych obszarów i ich szanse, a nie bariery rozwoju [*KSRR 2010*: 15]. Zapisy *KSRR* były inspirowane m.in. *Raportem Barki*, w którym wprowadzono pojęcie *place-based policy*. Podejście do rozwoju regionalnego na ich podstawie miało prowadzić do lepszego wykorzystania zasobów poszczególnych obszarów, także tych ukrytych lub do tej pory niewłaściwie wykorzystywanych. Miała do tego prowadzić m.in. realizacja interwencji precyzyjnie dostosowanych do uwarunkowań na poziomie lokalnym [Barca 2009; Szlachta 2011; Słupińska 2013; Nowakowska 2015]. Takie podejście do kwestii rozwoju regionalnego uprawnia do prowadzenia badań na obszarach stanowiących tylko część obszaru danego regionu, ze szczególnym uwzględnieniem działań władz lokalnych – powiatowych, gminnych. Celem pracy jest odpowiedź na pytania czy i w jaki sposób strategię rozwoju lokalnego wpisują się w politykę rozwoju regionalnego, oraz jaki jest na to wpływ uwarunkowań instytucjonalnych w poszczególnych samorządach lokalnych. Do odpowiedzi na te pytania wybrano dwa podobne do siebie w ujęciu statystycznym powiaty – janowski oraz miechowski¹. Sformułowano dwie hipotezy badawcze:

1. Władze lokalne nie wpisują świadomie swojej polityki rozwoju w politykę rozwoju na szczeblu regionalnym.

¹ Oba te powiaty zaliczone zostały przez autora, podczas analiz tworzonych na potrzeby rozprawy doktorskiej, do grupy najsłabiej rozwijających się na podstawie wskaźników, takich jak zmiana liczby ludności, wielkość nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw *per capita*, liczba pracujących na 1000 osób, dochody własne w gminach *per capita*. Dla wszystkich czterech wskaźników znalazły się one w grupie 25% najsłabszych jednostek w skali kraju.

2. Uwarunkowania instytucjonalne mają duży wpływ na formułowaną politykę rozwoju w samorządach lokalnych.

Ze względu na ograniczoną do dwóch powiatów próbę badawczą, odpowiadając na pytania oraz weryfikując przedstawione hipotezy należy podchodzić do zagadnienia bardzo ostrożnie. Wnioski dotyczą sytuacji na dwóch badanych obszarach i niekoniecznie znajdują potwierdzenie na całym obszarze kraju. Skupiona silniej wokół kwestii funkcjonowania samych strategii rozwoju powiatów, wzbogacona o inne metody badawcze (np. badanie ankietowe wśród starostów) i oparta na szerzej zakrojonym badaniu terenowym (8 powiatów) analiza, znajdzie się w rozprawie doktorskiej autora.

W przedmiotowym badaniu wykorzystano zróżnicowane metody badawcze. Przeprowadzono porównawczą analizę statystyczną wybranych powiatów obrazującą podobieństwo między nimi. Szczególnie dużo miejsca poświęcono jednak analizie *desk reserach*, opartej przede wszystkim na materiałach takich jak strategii rozwoju województw oraz strategii rozwoju lokalnego (powiatowe i gminne). Ponadto ważnym źródłem informacji są przeprowadzone przez autora w latach 2016-2017 wizyty terenowe, w trakcie których wykonane były wywiady pogłębione, pozwalające na zebranie unikatowej informacji jakościowej. Wywiady były prowadzone z przedstawicielami starostw (zawsze z reprezentantami zarządu, dodatkowo urzędnikami), przedstawicielami urzędów gminnych (członkowie zarządu, urzędnicy) oraz rzadziej z innymi lokalnymi liderami związanymi z pozostałymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi na danym terenie np. Strategiami Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność. W obu powiatach przeprowadzono po 5 wywiadów, ze względu na konieczność zachowania anonimowości dokładniejsze informacje dotyczące rozmówców nie mogą zostać upublicznione. Celem wywiadów było pogłębienie odpowiedzi na postawione pytania badawcze przez zabranie materiału jakościowego oraz pozyskanie subiektywnych informacji dotyczących postrzegania badanych kwestii przez lokalnych liderów. Ze względu na charakterystykę techniki nie można wskazać jednego, stałego scenariusza wywiadu, poruszane były jednak zawsze następujące kwestie:

- informacje ogólne nt. obowiązujących w powiecie dokumentów strategicznych (opis systemu dokumentów strategicznych, zależności między różnymi dokumentami itp.);
- rola dokumentów strategicznych w zarządzaniu powiatem/gminą (filozofia tworzenia i realizacji zapisów strategii, zmiana tego podejścia w czasie);

- umiejscowienie lokalnych działań z zakresu zarządzania strategicznego w kontekście regionalnym oraz wpływ działań wojewódzkich z tego zakresu na politykę władz danego powiatu/gminy;
- rola samorządu wojewódzkiego, samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i innych grup społecznych oraz mieszkańców w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju powiatu (zakres współpracy – pożądany i faktyczny);
- rola samorządu wojewódzkiego, samorządu powiatowego, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i innych grup społecznych oraz mieszkańców w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju gmin (zakres współpracy – pożądany i faktyczny);
- monitoring i ewaluacja strategii rozwoju i innych dokumentów strategicznych;
- zagadnienia związane z kulturą współpracy na danym obszarze.

1. Charakterystyka omawianych powiatów

Badaniem objęto dwa relatywnie niewielkie (liczba ludności ok. 50 tys. mieszkańców), położone peryferyjnie powiaty z gospodarką opartą na rolnictwie – janowski leżący na południu woj. lubelskiego oraz miechowski położony na północy woj. małopolskiego. Powiaty te charakteryzują się zbliżonymi wartościami większości opisanych wskaźników statystycznych (tab. 1).

Tabela 1

Porównanie sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu janowskiego i miechowskiego

| Wskaźnik | janowski | woj. lubelskie | miechowski | woj. małopolskie |
|--|----------|----------------|------------|------------------|
| Liczba ludności | 46 895 | 2 139 726 | 49 592 | 3 372 618 |
| Zmiana liczby ludności między 2010 a 2015 r. (%) | - 2,26 | -1,78 | -1,96 | 1,08 |
| Urbanizacja (%) | 28,83 | 46,18 | 23,67 | 48,48 |
| Liczba mieszkańców miasta powiatowego | 12 073 | - | 11 737 | - |
| Liczba pracujących na 1000 mieszkańców | 120 | 175 | 116 | 222 |

| Wskaźnik | janowski | woj. lubelskie | miechowski | woj. małopolskie |
|---|----------|----------------|------------|------------------|
| Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców | 727 | 809 | 885 | 1 079 |
| Nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw <i>per capita</i> | 1 166,8 | 2 078,1 | 1 730,9 | 3 668,7 |
| Dochody własne gmin <i>per capita</i> | 1 042,19 | 1 502,00 | 1 235,47 | 2 036,42 |
| Użytki rolne (% powierzchni) ² | 58,37 | 66,41 | 73,16 | 55,83 |
| Średnia powierzchnia gospodarstwa (ha) ³ | 6,34 | 6,41 | 5,75 | 2,91 |
| Liczba turystów korzystających z noclegów na 1000 mieszkańców | 558 | 371 | 263 | 1 209 |
| Udział mieszkańców z dostępem do sieci kanalizacyjnej (%) | 29,1 | 52,1 | 28,7 | 61,4 |
| Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym | 70,6 | 81,8 | 80,3 | 84,1 |
| Fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców | 33 | 35 | 44 | 35 |
| Frekwencja w wyborach samorządowych 2014 ^{4s} | 57,92 | 49,81 | 55,11 | 48,45 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (chyba, że w przypisie wskazano inne źródło).

² Dane z Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.

³ Dane z Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.

⁴ Dane Państwowej Komisji Wyborczej.

W skład obu powiatów wchodzi po 7 gmin, w zdecydowanej większości wiejskich. Powiaty są zamieszkane przez zbliżoną liczbę ludności i charakteryzują się jej dość szybkim odpływem w ostatnich latach. Zbliżony potencjał ludnościowy mają również oba miasta powiatowe. W miastach zamieszkuje zaledwie ok. ¼ mieszkańców obu powiatów. W sferze gospodarczej oba obszary wypadają słabo na tle średniej wojewódzkiej (zarówno w kwestii zatrudnienia, przedsiębiorczości, jak i nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw). Szczególnie ważne dla ich gospodarki pozostaje rolnictwo, przy czym opiera się ono na niewielkich, niskotowarowych gospodarstwach rodzinnych. O ile w powiecie janowskim turystyka odgrywa większe znaczenie (głównie za sprawą Lasów Janowskich objętych ochroną krajobrazową i stanowiących leśny kompleks promocyjny oraz zalewu), o tyle już w powiecie miechowskim liczba turystów jest niewielka, zwłaszcza w skali regionu. Wskaźniki związane z infrastrukturą, sferą społeczną, usługami obnażają niski stopień rozwoju obu obszarów. Wynikać to może również ze słabości finansowej zarówno starostw, jak i poszczególnych urzędów gminnych. Relatywnie dużą aktywnością wykazują się natomiast sami mieszkańcy powiatów, widać to zwłaszcza we wskaźniku frekwencji wyborczej, który w ostatnich wyborach samorządowych w przypadku obu powiatów był najwyższy w skali ich województw.

2. Miejsce wskazanych obszarów w strategiach rozwoju województw⁵

Strategia Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.) już we wstępie nawiązuje do nowego paradygmatu rozwoju regionalnego. Wskazano tam m.in. na wydobycie i wykorzystanie endogennych potencjałów regionów, oparcie na terytorializacji polityki rozwojowej oraz zintegrowane podejście i wieloszczeblowe zarządzanie, w tym przez mobilizowanie regionalnych i lokalnych inicjatyw. Ważne założenia dokumentu w kontekście omawianego problemu są następujące:

- *Strategia nie może zawierać działań znajdujących się w suwerennej kompetencji innych podmiotów (rządu, gmin, przedsiębiorstw, organizacji itp.), może natomiast przedstawiać postulaty pod adresem tych podmiotów, traktując je jako „otoczenie” wpływające na realizację*

⁵ W opracowaniu analizowano strategie (wszystkich szczebli) obowiązujące na 30 czerwca 2017 r.

strategii oraz koordynować działania podmiotów uczestniczących w jej realizacji [Strategia... 2013: 3].

- Strategia zawiera tylko te kierunki działań, które są ważne z punktu widzenia całości województwa, pomija natomiast te, które są ważne jedynie dla poszczególnych powiatów czy gmin [ibidem].

W części diagnostycznej oraz analizie SWOT obszar powiatu janowskiego nie został w żaden sposób wyróżniony, dotyczy go jednak spora część opisywanych zagadnień np. problemy, z jakimi boryka się rolnictwo w regionie.

Strategia wyznacza cztery cele strategiczne:

1. Wzmacnianie urbanizacji regionu.
2. Restrukturyzacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich.
3. Selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu.
4. Funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu.

W ramach pierwszego z celów dla powiatu janowskiego znaczenie może mieć cel operacyjny 1.2. *Wspieranie ponadlokalnych funkcji miast*. W przypadku Janowa Lubelskiego można bowiem myśleć o istotnych funkcjach kulturalnych czy zwłaszcza turystycznych. Szczególnie ważny dla obszaru powiatu janowskiego jest jednak drugi cel strategiczny. Regionalna strategia zakłada *racjonalizację produkcji rolnej i zwiększenie jej opłacalności, a jednocześnie istotną poprawę warunków życia mieszkańców wsi, którzy w większym, niż dotychczas, stopniu będą podejmowali pracę poza rolnictwem, w tym m.in. w usługach dla rolnictwa i turystyce* [Strategia... 2013: 41]. Trzeci cel strategiczny, ze względu na koncentrację działań w ośrodkach z silnym zapleczem gospodarczym i naukowo-badawczym, w mniejszym stopniu dotyczy wskazanego obszaru. Nie można jednak wykluczyć wykonywania pewnych działań, związanych np. ze wspieraniem małych i średnich przedsiębiorstw czy szkół zawodowych, a także rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Ostatni z celów strategicznych dotyczy natomiast powiatu janowskiego w istotny sposób. Chodzi o poprawę wewnętrznego skomunikowania regionu, włączenie społeczne, wzmacnianie społecznej tożsamości regionalnej i rozwijanie więzi współpracy wewnątrzregionalnej czy racjonalne i efektywne wykorzystywanie zasobów przyrody.

Lubelska strategia terytorialny wymiar polityki wypełnia m.in. przez wskazanie obszarów strategicznej interwencji (OSI). Zostało ich wyznaczonych siedem:

1. Lubelski Obszar Metropolitalny
2. Miasta subregionalne

3. Obszary przygraniczne
4. Obszary gospodarczego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych
5. Obszary potencjalnej eksploatacji złóż kopalin
6. Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych
7. Nowoczesna wieś.

Obszar powiatu janowskiego, przynajmniej częściowo, obejmuje jednak tylko dwa z nich: OSI Gospodarczego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych oraz OSI Nowoczesna wieś. Cały powiat należy do Roztoczańsko-puszczańskiego obszaru gospodarczego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych. Interwencja na tym obszarze *powinna obejmować działania zmierzające do wykorzystania potencjału obszarów cennych przyrodniczo i kulturowo dla tworzenia warunków wzrostu społeczno-gospodarczego tych obszarów oraz określenia charakteru i natężenia funkcji turystycznej (...)* [Strategia... 2013: 81]. Północne gminy powiatu (Batorz, Chrzanów, Godziszów), jako jednostki o najwyższej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, należą ponadto do OSI Nowoczesna wieś. Interwencja w tego typu OSI *powinna obejmować działania mające na celu wsparcie inicjatyw na rzecz edukacji i podnoszenia kompetencji rolników, wsparcie tworzenia i rozwoju rynków hurtowych produktów rolnych, wsparcie rozwoju grup producenckich, wsparcie rozwoju zakładów przetwórstwa (...), uzupełnienie sieć dróg i wyposażenia w infrastrukturę komunalną oraz zaplecza sanitarnego, rozbudowę i modernizację infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej w celu umożliwienia poboru zwiększonej ilości energii ze źródeł rozproszonych* [Strategia... 2013: 83].

Samorządy lokalne zostały wymienione w dokumencie jako jedni z partnerów społeczno-gospodarczych we wdrażaniu strategii. Zostaną one włączone w realizację strategii m.in. *poprzez realizowanie projektów własnych, projektów w ramach programów rozwoju, inicjowanie działań systemowych niezbędnych dla powodzenia realizacji strategii, oddziaływanie na instytucje i regulacje prawne tak, aby stanowione rozwiązania systemowe wspierały realizację postanowień Strategii* [Strategia... 2013: 87]. Włączenie to będzie odbywało się na mocy pewnych przyjętych zasad wdrażania strategii – zasady wieloszczeblowego zarządzania i zintegrowanych projektów oraz zasady partnerstwa i współpracy.

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 nie sięga do nowego paradygmatu polityki regionalnej tak silnie, jak lubelska. Może to wynikać z faktu, że jest dokumentem o dwa lata starszym,

uchwalonym niedługo po *KSRR*. Niemniej należy mieć na uwadze, że postulaty związane z terytorialnym orientowaniem polityki rozwojowej pojawiły się w polskiej literaturze już wcześniej [por. np. Grosse 2007]. We wprowadzeniu do strategii podkreślone zostają pogłębiające się zróżnicowanie poziomu i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego w różnych częściach regionu czy potrzeba terytorialnego zróżnicowania polityki wobec obszarów funkcjonalnych, jako ważnych obszarów integracji przestrzennej [*Strategia...* 2011: 7].

Obszar powiatu miechowskiego czasem jest opisywany bezpośrednio w rozbudowanej części diagnostycznej. Zwraca uwagę m.in. tym, że jest to jedyny powiat, w którym we wszystkich gminach notuje się ubytek liczby ludności [*Strategia...* 2011, mapa: 16]. Jest to związane z jego specyficzną sytuacją (odnoszoną również do okolicznych terenów). W tej części regionu gospodarka rolna jest dobrze rozwinięta i opiera się na większych obszarowo gospodarstwach niż w pozostałej części województwa⁶. Jest to *relatywnie najslabiej rozwinięty pod względem gospodarczym obszar regionu. Na terenie powiatu miechowskiego, proszowickiego, części powiatu krakowskiego i olkuskiego obserwuje się wolne tempo restrukturyzacji gospodarczej oraz utrzymującą się zależność od dochodów z rolnictwa. Tereny te cechują niekorzystne procesy demograficzne: odływ ludności, niski przyrost naturalny oraz wysoki odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym* [*Strategia...* 2011: 56]. Ponadto zauważono, że w północnej części województwa, miasta powiatowe charakteryzują się wyraźnie słabszym potencjałem (Miechów został sklasyfikowany jako ośrodek miejski dopiero IV rzędu). Mimo to potencjał rozwojowy tego miasta do 2020 r. uznano za dość istotny. Rozwój małych i średnich miast oraz obszarów rolniczych został wskazany jako jedno z głównych wyzwań polityki regionalnej.

Strategia wskazuje siedem obszarów polityki rozwoju:

1. Gospodarka wiedzy i aktywności
2. Dziedzictwo i przemysły czasu wolnego
3. Infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej
4. Krakowski Obszar Metropolitarny i inne subregiony
5. Rozwój miast i terenów wiejskich
6. Bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne
7. Zarządzanie rozwojem województwa.

⁶ Jakkolwiek należy mieć na uwadze, że wciąż nie są to duże gospodarstwa – średnia wielkość gospodarstwa w Małopolsce jest najniższa w kraju.

Każdy z obszarów pociąga za sobą cel strategiczny. Dla obszaru powiatu miechowskiego najważniejsze wydają się obszary trzeci, piąty oraz szósty. Jednak znaczny wpływ na rozwój obszaru mogą mieć również pierwszy (wśród celów operacyjnych m.in. rozwój kształcenia zawodowego i wspieranie zatrudnienia, wzmacnianie i promocja przedsiębiorczości), drugi (obejmuje m.in. ochronę małopolskiej przestrzeni kulturowej) i siódmy. W realizację strategii mają być włączane inne podmioty np. władze lokalne, zgodnie z przyjętymi zasadami zintegrowanego zarządzania rozwojem województwa oraz partnerstwa.

3. Strategie rozwoju powiatów

Podstawowym dokumentem strategicznym powiatu janowskiego jest *Aktualizacja Strategii Rozwoju Powiatu Janowskiego na lata 2007-2020* wykonana w 2014 r. Jedną z głównych przesłanek aktualizacji dokumentu była konieczność dostosowania zapisów strategii do nowego modelu polityki regionalnej w Polsce, zakładającego m.in. większą koncentrację działań rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych jako tzw. biegunów wzrostu; specjalizację regionalnej i lokalnej gospodarki, wieloszczeblowy poziom zarządzania i współdziałania w zakresie realizacji wspólnych projektów [Aktualizacja... 2014: 3]. Inną przesłanką była potrzeba dostosowania dokumentu do zaktualizowanej strategii rozwoju województwa. Co warte odnotowania, aktualizacja strategii rozwoju powiatu przebiegała jednocześnie z procesem aktualizacji strategii rozwoju gminy Janów Lubelski. Obie strategie były wykonywane przez jedną firmę, zorganizowano nawet wspólne spotkanie poświęcone obu dokumentom, co pozwala przypuszczać, że dokument powiatowy jest spójny z dokumentem strategicznym największej gminy powiatu.

Strategia rozwoju powiatu była budowana na zasadach:

- Spójności
- Partnerstwa
- Wieloletniego planowania
- Elastyczności i przedsiębiorczego odkrywania.

Przesłanki aktualizacji, przyjęte zasady, większa koncentracja zapisów na mniejszej liczbie priorytetowych zadań wskazują na rzeczywiste uwzględnienie zmian w prowadzeniu polityki regionalnej z ostatnich lat. W strategii znajdują się odwołania do innych dokumentów na szczeblu krajowym czy wojewódzkim. Dokładne zapisy dotyczące chociażby uwzględnienia

konkretnych inteligentnych specjalizacji regionalnych⁷ pokazują, że autorzy strategii uniknęli ryzyka upozorowania integralności planowania, przed czym przestrzega np. Markowski [2013].

Strategia jest zbudowana na podstawie klasycznego schematu, posiada wszystkie podstawowe części (diagnoza, analiza SWOT, określenie wizji i misji, układ priorytetów, celów i działań, system wdrażania i finansowania strategii, założenia monitoringu i ewaluacji) [por. Dziemianowicz *et al.* 2012]. We wszystkich częściach skupiono się na zadaniach realizowanych przez szczebel powiatowy, akcentując jednak możliwość współpracy z innymi podmiotami. Dodatkowo uwzględniono podsumowanie efektów wdrażania poprzedniej strategii oraz załączono wyniki prowadzonych konsultacji społecznych.

Strategia Rozwoju Powiatu Miechowskiego jest dokumentem trudnym do porównania z opisanym wcześniej. Wynika to przede wszystkim z tego, że uchwalony został na początku działania obecnego systemu samorządowego – w 1999 r. O dokumencie sporo mówi jego podtytuł – *Raport z Sesji Strategicznej*. Poza przedstawieniem charakterystyki obszaru, wskazaniu misji powiatu, kierunków rozwoju, celów i priorytetów, szczególnie dużo miejsca poświęcono opisowi przebiegu warsztatów – tytułowej sesji strategicznej. Uczestniczyli w niej Radni Rady Powiatowej w Miechowie, przedstawiciele gmin wchodzących w skład powiatu oraz środowisk opiniotwórczych i istotnych instytucji z terenu powiatu, przedstawiciele Wojewody Krakowskiego, jak również zaproszeni goście, którzy odgrywali rolę ekspertów. Udział przedstawicieli różnych środowisk był efektem partnerskiego podejścia do budowy dokumentu. Miał też na celu m.in. integrację lokalnych liderów i ich aktywizację, motywację do budowania głębszych więzi społecznych i funkcjonalnych pomiędzy gminami wchodzącymi w skład powiatu oraz ich społecznościami, promocję reformy i idei samorządności oraz analizę pierwszych miesięcy wprowadzania reformy [*Strategia...* 1999: 4].

Poza włączeniem w proces strategiczny różnych aktorów trudno szukać w dokumencie przejawów nowych trendów w planowaniu rozwoju regionalnego. Jest to oczywiście związane z wiekiem dokumentu. W zapisach strategii

⁷ Na przykład *Wyzwaniem dla lokalnej gospodarki będzie również włączenie jej w regionalny i ponadregionalny system specjalizacji gospodarczych. W przypadku województwa lubelskiego kluczowym będzie włączenie podmiotów z sektora rolno-spożywczego z terenu powiatu w rozwój sektora biogospodarki – wiodącej specjalizacji regionu zakładającej zrównoważony rozwój produkcji rolnej i jej efektywne wykorzystywanie na cele spożywcze, zdrowotne i energetyczne* [s. 61].

nie brakuje odniesień do działań leżących w kompetencji samorządów gminnych. Pozytywnym rozwiązaniem są karty monitoringu, jednak ich faktyczna użyteczność jest znikoma, ze względu na to, że nigdy nie uzupełniono ich treści o terminy realizacji zadań, nie wyznaczono jednostek odpowiedzialnych za realizację celów i źródeł ich finansowania. Uzupełnieniem dokumentu jest opis samej idei oraz metod partnerskiego planowania strategicznego wraz z wyłuszczeniem podstawowych pojęć z tego zakresu. *Strategia Rozwoju Powiatu Miechowskiego* jest niewątpliwie dokumentem interesującym, pokazującym podejście do kwestii planowania rozwoju w samorządach powiatowych w czasie ich powstawania. Warto nadmienić, że powiat miechowski nie jest jedynym powiatem gdzie wciąż obowiązują tak stare strategie rozwoju⁸.

4. Strategie rozwoju gmin

Większość samorządów gminnych z terenu obu powiatów posiada aktualne strategie rozwoju. Były one uchwalane najczęściej w ciągu ostatnich 3 lat. Jest to związane z wejściem w nowy okres programowania środków pomocowych UE, a nie można zapominać, że dla wielu lokalnych samorządów, głównym celem tworzenia i uchwalania strategii jest ułatwienie uzyskania tych pieniędzy [Kłodziński 2009]. Strategie rozwoju gmin na badanych obszarach są zróżnicowane. W przypadku powiatu miechowskiego mają one jednak najczęściej bardziej syntetyczny charakter. Samorządy gminne w swoich dokumentach poruszają najczęściej sprawy, którymi zajmują się bezpośrednio, zazwyczaj opisując je w pierw w dość rozbudowanych częściach diagnostycznych. Szerszym opracowaniem jest *Strategia Rozwoju Gminy Golcza na lata 2014-2022* (powiat miechowski), która przedstawia w formie *benchmarkingu* zestawienie statystyczne dotyczące potencjałów rozwojowych wszystkich gmin powiatu. Mimo że większość strategii jest dokumentami nowymi, nie nawiązują one raczej do nowych trendów dotyczących polityki regionalnej. Jest to zrozumiałe ze względu ich skupienia się na skali lokalnej. W niektórych strategiach jest wskazywana spójność z dokumentami wojewódzkimi czy nawet krajowymi, jednak zazwyczaj polega jedynie na określeniu, że dany dokument jest z nimi spójny. Na tym tle wyróżniają się dokumenty gmin miejsko-wiejskich obejmujących miasta powiatowe. Zwłaszcza w przypadku *Strategii Rozwoju Lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2014-2022* nawiązań do dokumentów wojewódzkich i krajowych jest dużo.

⁸ Wciąż obowiązują 23 dokumenty powiatowe sprzed 2004 r., w tym 11 uchwalono w latach 1999-2000.

Strategia ta była tworzona w podobnym czasie i przez tych samych autorów co strategia powiatowa, stąd też niektóre zapisy mają podobną lub nawet taką samą treść. W przypadku niektórych strategii rozwoju gmin, widać też nawiązanie do polityki szczebla powiatowego – chodzi głównie o remonty dróg powiatowych realizowane w praktyce często wspólnie.

5. Weryfikacja zapisów dokumentów w trakcie badań terenowych

Osobiste wizyty w obu powiatach pozwoliły na zebranie informacji jakościowej dotyczącej omawianych zagadnień i przede wszystkim pozwoliły na weryfikację, na ile zapisy dokumentów strategicznych mają przełożenie na politykę rozwoju lokalnych samorządów. W trakcie wizyt terenowych prowadzone były wywiady pogłębione z osobami z zarządów powiatów, radnymi, pracownikami starostw, przedstawicielami samorządów gminnych i innymi lokalnymi liderami.

Rozmowy prowadzone w janowskim starostwie pokazują, że zapisy strategii odwołujące się chociażby do *KSRR* nie są przypadkowe. Próbowano zaktualizować dokument, tak aby lepiej niż poprzedni wpisywał się w promowany wówczas polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju [por. *KSRR* 2010; Churski 2014]. Dlatego w strategii widoczne jest chociażby podkreślenie roli miasta – Janowa Lubelskiego jako ponadlokalnego bieguna rozwoju. Nawet jeśli takie określenie dla miasta z liczbą ludności niewiele przekraczającą 10 tys. mieszkańców wydaje się przesadzone, jest to jednak próba jakiegokolwiek dopasowania się do promowanej na szczeblu centralnym koncepcji rozwoju. Koncepcji, która zresztą wśród rozmówców była oceniana krytycznie.

Na terenie powiatu janowskiego pozytywniej oceniano natomiast politykę proponowaną w strategii rozwoju województwa i innych dokumentach regionalnych. Próbowano implikować koncepcję inteligentnych specjalizacji i odnoszono się do obszarów strategicznej interwencji (w tym drugim przypadku ubolewając jednak, że OSI nowoczesna wieś objęło swym zasięgiem tylko część powiatu). Zbieżność z dokumentami regionalnymi jest ważna, zwłaszcza mając na względzie słabość finansową szczebla powiatowego w Polsce i uzależnienia realizacji strategii od źródeł finansowania. Ważnym źródłem finansowania ma być zaś Regionalny Program Operacyjny.

W rozmowach często pojawiał się wątek włączania w tworzenie strategii i jej realizację innych aktorów – przedsiębiorców, organizacji pozarządowych,

mieszkańców, przedstawicieli urzędów gminnych. Udało się zaktywizować wokół powstającej strategii pewne grono, jednak spodziewano się większej liczby zaangażowanych osób. Pozytywnie oceniano doświadczenie jednocześniej pracy nad strategią powiatową oraz strategią rozwoju miasta i gminy Janów Lubelski, dodatkowo prowadzonej przez jednego wykonawcę. Wspólne warsztaty pozwoliły na lepsze zrozumienie problemów pojawiających się np. na styku kompetencji dwóch szczebli samorządowych.

Zupełnie innego podejścia do kwestii dokumentów strategicznych i polityki rozwoju lokalnego należy spodziewać się w przypadku powiatu miechowskiego, w którym wciąż obowiązuje dokument strategiczny sprzed blisko 20 lat. W tym powiecie uwaga rozmówców skupiona została bardziej na dokumentach sektorowych, uchwałach rady powiatu i przede wszystkim na konkretnych konkursach o środki zewnętrzne. Zdaniem rozmówców sama strategia rozwoju była wystarczająca, aby móc ubiegać się skutecznie o takie środki, więc spełnia swoje podstawowe zadanie (mimo że powstała przecież kilka lat przed wejściem Polski do Unii Europejskiej). Tworzenie nowej „książki” nie było więc potrzebne, tym bardziej, że podstawowe problemy, cele, potrzeby rozwojowe miały się nie zmienić. Stary dokument ma mieć wysoką wartość również dlatego, że jest ogólny, zrozumiały dla przeciętnego mieszkańca, w przeciwieństwie do większości współczesnych (skrytykowano zwłaszcza obecne gminne programy rewitalizacji). Warto docenić, według rozmówców, powinno być też uspołecznienie starej strategii będącej efektem rzeczywistych sesji strategicznych w szerokim gronie. Przeciwnością tego mają być współczesne konsultacje społeczne prowadzone minimalnym kosztem przez firmy wygrywające przetargi głównie dzięki kryteriom cenowym. *To jest w ogóle błędna polityka, ale słabość budżetu tego trochę wymaga* (cytat z wywiadów). Innym problemem wynikającym ze słabości budżetowej, według jednego z rozmówców, jest brak realnie prowadzonego monitoringu i ewaluacji, co wynika z poważnych obaw o możliwość wypełnienia stawianych celów.

Wywiady prowadzone z przedstawicielami gmin w obu powiatach pokazują, że są oni w większym stopniu skupieni na strategiach tylko swoich jednostek, trudniej odwoływać się im do dokumentów poziomu krajowego, regionalnego czy strategii rozwoju powiatów. Sytuacja zależy jednak od poszczególnych gmin i osób. Przedstawiciele samorządów gminnych chętnie deklarowali chęć współpracy z innymi podmiotami i chęć włączenia w proces planowania strategicznego w szerszej skali. Jednocześnie często pojawiały się głosy o braku zapraszania ich do takiej współpracy. Najważniejszym polem

współpracy samorządów gminnych jest kwestia remontów i modernizacji dróg powiatowych. Z powodu słabości budżetów powiatów gminy bardzo często dobrowolnie dokładały się do ich remontów. Najważniejszym zadaniem, które stawiają sobie przedstawiciele urzędów jest kwestia pozyskiwania środków unijnych. Skuteczność podpierania się strategią rozwoju w tym celu była często wskazywana jako główny wyznacznik jej jakości.

Podsumowanie

Analiza strategii rozwoju lokalnego obowiązujących na obszarze dwóch wybranych powiatów pozwala wnioskować, że przynajmniej w niektórych przypadkach władze lokalne próbują umieścić swoje działania rozwojowe w szerszym kontekście. O ile samo wskazywanie na spójność z dokumentami wyższego rzędu jest dość powszechną praktyką, o tyle rzeczywiste odniesienie świadczące o zrozumieniu procesów i postulowanych paradygmatów rozwoju regionalnego występuje relatywnie rzadziej. Mimo wszystko należy odnotować to, że zjawisko to występuje nawet w przypadku strategii rozwoju z obszarów peryferyjnych o słabych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego. Niewątpliwie ważnym czynnikiem tłumaczącym szanse na umiejscowienie zapisów lokalnych strategii rozwoju w szerszym kontekście jest czas ich uchwalenia. W przypadku dokumentów starszych niż kilka lat trudno tego oczekiwać, chociażby z prostego faktu, że nowy paradygmat rozwoju został w polskiej rzeczywistości zaimplementowany wraz z uchwaleniem *KSRR* w 2010 r.

Jednocześnie nie można zapominać, że o podejściu do kwestii rozwoju terytorium nie świadczą jedynie opracowane dokumenty strategiczne. Polityka władz lokalnych może funkcjonować niejako w oderwaniu od nich. Jest to związane chociażby z tym, że wielu samorządowców traktuje dokumenty strategiczne głównie jako „załączniki” do wniosków o środki unijne. Niemniej w przypadku badanych powiatów postawa władz lokalnych dość dobrze korespondowała ze stanem dokumentów strategicznych. W przypadku powiatu janowskiego i pojedynczych gmin widoczne było zrozumienie mechanizmów rządzących polityką regionalną w kraju. Widać było, że pewne pojęcia znane z dokumentów wyższego rzędu np. inteligentne specjalizacje czy obszary strategicznej interwencji znalazły praktyczne zastosowanie w dokumentach lokalnych i w prowadzonej polityce. W przypadku powiatu miechowskiego i większości gmin na obu obszarach dominowało tymczasem podejście skupione na pozyskiwaniu środków zewnętrznych i koncentracji na zadaniach

własnych, bez próby wchodzenia w szerszy kontekst regionalny. Oczywiście nie zamykało to drogi do współpracy z innymi podmiotami, ale odbywało się to głównie w lokalnej skali, najczęściej w utartych już schematach typu współfinansowanie remontów dróg powiatowych przez gminy.

Mimo że powiaty janowski oraz miechowski są bardzo podobne do siebie pod względem statystycznym, zaskakuje różnica podejścia do polityki rozwoju obu starostw. Tak dużych różnic nie widać w przypadku gmin w obu powiatach. Niestety analiza nie pozwala jednoznacznie zidentyfikować czynników, które na te różnice wpływają. Możliwe, że decyduje kwestia przywództwa, ale również polityki wyrażanej przez władze samorządowe województw (wszak strategie regionalne województw lubelskiego i małopolskiego różnią się znacznie). Temat warty jest dalszego pogłębienia i analiz na innych obszarach, co może przyczynić się do formułowania pewnych szerszych wniosków i wyjścia poza kontrastowy obraz dwóch tak podobnych, a jednocześnie tak różnych terytoriów i modeli polityki lokalnej.

Literatura

- Aktualizacja Strategii Rozwoju Powiatu Janowskiego na lata 2007-2020*, 2014, Euro-Compass Sp. z o.o., Janów Lubelski.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Bruksela.
- Churski P., 2014, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju*. „Rozwój regionalny i polityka regionalna”, nr 25: 13-27.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. MRR, Warszawa.
- Grosse G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*. „Studia regionalne i lokalne”, nr 1(27): 27-49.
- Kłodziński M., 2009, *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2: 33-47.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.
- Markowski T., 2013, *Elastyczne i zintegrowane planowanie w obszarach funkcjonalnych – w stronę nowego podejścia do planowania przestrzennego*. Poznań.

- Nowakowska A., 2015, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Ślupińska M., 2013, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*. „Folia Oeconomica”, nr 289: 9-18.
- Strategia Rozwoju Gminy Charsznica 2025*, 2016, Urząd Gminy Charsznica, Charsznica.
- Strategia Rozwoju Gminy Dzwola na lata 2016-2023*, 2017, Wschodnia Grupa Gospodarcza, Lublin.
- Strategia Rozwoju Gminy Gołcza na lata 2014-2022*, 2014, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego „PARR”, Gołcza.
- Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Miechów na lata 2014-2020*, 2013, FRDL Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Miechów.
- Strategia Rozwoju Gminy Kozłów na lata 2017-2030*, 2017, Urząd Gminy Kozłów, Kozłów.
- Strategia Rozwoju Gminy Książ Wielki 2016-2022*, 2015, Urząd Gminy Książ Wielki, Książ Wielki.
- Strategia Rozwoju Gminy Słaboszów na lata 2015-2025*, 2014, Urząd Gminy Słaboszów, Słaboszów.
- Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Chrzanów do roku 2022*, 2012, Urząd Gminy Chrzanów, Chrzanów.
- Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Godziszów na lata 2008-2020*, 2008, EKO-GEO Consulting Marek Biłyk, Godziszów.
- Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Janów Lubelski na lata 2014-2022*, 2014, Euro-Compass Sp. z o.o., Janów Lubelski.
- Strategia Rozwoju Powiatu Miechowskiego. Raport z Sesji Strategicznej*, 1999, Fundacja Promocji Regionu Krakowskiego, Miechów.
- Strategia Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Szlachta J., 2011, *Strategiczne programowanie rozwoju regionalnego, w kierunku krajowego systemu myśli strategicznej w sferze polityki regionalnej*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, M. Kolczyński, P. Żuber (red.). MRR, Warszawa.