

ARKADIUSZ KOŁOŚ, PIOTR TRZEPACZ

PLANOWANIE STRATEGICZNE W GMINACH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Zarys treści: Autorzy podejmują próbę wskazania kierunków w strategicznym planowaniu przestrzennym na podstawie analizy celów strategicznych oraz przewidzianych dla ich realizacji celów operacyjnych. Badaniem objęto wszystkie dokumenty strategiczne opublikowane przez gminy województwa małopolskiego w liczbie 141.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, cele operacyjne, województwo małopolskie

Wprowadzenie

Gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie w ramach planowania strategicznego ujawniają odmienne cele rozwoju, a także różne sposoby realizacji podobnych celów. Sytuacja ta wynika z wielu uwarunkowań. Część z nich wiąże się z położeniem i funkcjami gmin. Obszary wiejskie województwa małopolskiego ulegają głębokiej transformacji. Położone głównie na obszarze oddziaływania dużych miast, przyjmują cechy obszarów podmiejskich, gdzie ich przestrzeń ulega znacznym przekształceniom, m.in. w związku z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i napływem ludności z miasta. Wciąż jednak pewna ich część stanowi obszary peryferyjne. Również one są funkcjonalnie silnie zróżnicowane. Przy odpowiednich uwarunkowaniach przyrodniczych stanowią obszary potencjalnego rozwoju funkcji turystycznej. Inne gospodarczo bazują na rolnictwie, często wymagającym reform. Obszary wiejskie stoją zatem przed koniecznością obrania właściwego kierunku dalszego rozwoju. Jego zdefiniowanie stanowi treść dokumentów strategicznych przyjmowanych przez administrujące nimi samorządy. Większość gmin województwa małopolskiego przyjęła strategię rozwoju lub plan rozwoju lokalnego. Treść tych dokumentów w części, która odnosi się do określonych celów strategicznych i operacyjnych, wykazuje duże zróżnicowanie, wynikające ze zróżnicowania samych gmin. Głównym

pytaniem stawianym przez autorów jest to: w jakich obszarach planowanie strategiczne gmin wiejskich wykazuje podobieństwa, a w jakich różnice w stosunku do planowania strategicznego gmin miejskich? Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o analizę treści wszystkich dostępnych opracowań strategicznych na poziomie gminnym w województwie małopolskim (w liczbie 141). Przeglądu i grupowania treści celów strategicznych oraz właściwych im celów operacyjnych dokonano na podstawie strategii rozwoju, a w niektórych przypadkach planów rozwoju lokalnego (wyłącznie w sytuacji braku strategii, a także przy wyłączeniu tych planów, których treść pozbawiona jest wyraźnie zarysowanych celów o charakterze strategicznym).

Miejsce „strategii rozwoju gminy” w systemie planowania przestrzennego

W kompetencji samorządu gminnego leży szereg dokumentów określających uwarunkowania i kierunki rozwoju. Niektóre z nich samorząd musi uchwalić (*Studium Uwarunkowań i Kierunków Przestrzennego Zagospodarowania* – obligatoryjność wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jednak większość dokumentów programowych ma charakter fakultatywny. Warto zwrócić jednak uwagę, że dokumenty ze sfery planowania przestrzennego (*Studium, Plan Miejscowy*) są wyraźnie umocowane w polskim prawie, natomiast uchwalanie programów gospodarczych jest zapisane w jednym ogólnym punkcie Ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym). Najczęściej gminy uchwalają 3 rodzaje planów gospodarczych:

- strategię rozwoju,
- plan rozwoju lokalnego,
- wieloletni plan inwestycyjny.

W polskim prawie brakuje przepisów określających standardy dokumentów gospodarczych. Co więcej, T. Markowski (1999) zauważa, że brakuje także jednoznacznych definicji tych dokumentów. Najczęściej różnią się one stopniem ogólności i perspektywą czasową.

Przyjmuje się, że strategia rozwoju powinna zawierać trzy zasadnicze elementy:

- analizę istniejących uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych, wraz z położeniem i stopniem konkurencyjności wobec innych obszarów (Jaka jest obecna sytuacja gminy?),
- wizję rozwoju, w której wypracowaniu powinni uczestniczyć nie tylko eksperci i politycy, ale także większość mieszkańców terenu. Konieczne jest także wskazanie najważniejszych celów strategicznych, problemów do rozwiązania i wybór optymalnej drogi rozwoju (Jaka ma być przyszłość gminy – pożądana i możliwa?),
- przedstawienie konkretnych polityk, programów, procedur i instrumentów umożliwiających osiągnięcie celów (Jak to osiągnąć?).

Istota planowania strategicznego nie polega na posiadaniu dokumentu, ale na ciągłym jego wdrażaniu, konsekwentnym monitoringu i weryfikacji. Ważnym elementem strategii powinny być zatem narzędzia służące kontroli osiągnięć.

Strategia powinna się cechować dużym stopniem ogólności (ale i elastyczności) celów i zadań oraz długim horyzontem czasowym – w przypadku gmin jest to często okres od 10 do 15 lat. Strategia winna być dokumentem interdyscyplinarnym w większym stopniu niż inne dokumenty planistyczne.

Plan rozwoju lokalnego powinien określać w nieco krótszej perspektywie konkretne zadania, terminy i sposoby realizacji (w tym finansowe). Wieloletni plan inwestycyjny jest już szczegółowym harmonogramem rzeczowym zadań inwestycyjnych zawierającym schemat ich finansowania w perspektywie około 6 lat. Konieczność posiadania dokumentów dotyczących rozwoju gospodarczego wynika najczęściej z chęci pozyskania środków unijnych. Aby ubiegać się o wsparcie, gmina w praktyce musi posiadać „Plan rozwoju lokalnego” oraz „Wieloletni plan inwestycyjny”.

Jak zauważa R. Słojewski (2006): „strategia ujmuje kompleksowo wszystkie elementy ze sfery zarządzania rozwojem gminy, takie jak: politykę gospodarczą, społeczną, przestrzenną, działania organizatorskie itp. – należy ją uznać jako dokument wiodący w systemie planowania gminy. Winna być nadrzędna w stosunku do studium – zasady i kierunki polityki przestrzennej powinny wynikać ze strategicznych celów rozwoju gminy.”

Jest to zgodne z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym, która w art.9, ust. 2 nakazuje uwzględniać w studium uwarunkowań zasady określone w strategii rozwoju gminy, zaznaczając: „o ile gmina dysponuje takim opracowaniem”. Na marginesie warto zauważyć, że nawet studium przygotowane w przypadku braku strategii powinno zawierać ogólne cele strategiczne i ich uwarunkowania jako wstęp do wskazania uwarunkowań oraz określenia kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchwalanie strategii powinno więc zawierać imperatyw zmiany studium (lub sporządzenia nowego). W innym przypadku będziemy mieli do czynienia ze sprzecznością pomiędzy dokumentami (jeżeli strategia „zaktualizuje” cele zawarte w studium) lub, co gorsza, z wtórnym odtworzeniem w strategii celów zawartych już w studium. W rzeczywistości często mamy do czynienia z brakiem integracji pomiędzy planowaniem ogólnogospodarczym a przestrzennym.

Strategiczne cele rozwoju gmin w województwie małopolskim

Społeczna, ekonomiczna i przyrodnicza różnorodność obszaru województwa małopolskiego stanowi wyzwanie dla planowania przestrzennego. Strategie rozwoju gmin odnoszą się zatem do bardzo różnorodnych problemów rozwoju i proponują równie zróżnicowane metody ich rozwiązywania. Cele strategiczne omawianych dokumentów odnoszą się do takich aspektów rozwoju gminy, jak: gospodarka (z różnym stopniem uogólnienia problemów i odpowiedzi na nie), rolnictwo (często jako element przekształceń odnoszących się do obszarów wiejskich), turystyka, różne typy infrastruktury, oświata czy ochrona środowiska (ryc. 1). Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że niektóre strategiczne cele rozwoju bywają uznawane w przypadku części gmin za cele operacyjne innego celu strategicznego. Przykład stanowi tutaj rozwój turystyki, który dla takich gmin, jak Wietrzychowice czy Rzepiennik Strzyżewski jest operacyjnym, który ma umożliwiać ożywienie gospodarcze i rozwój rynku pracy (jako przyjętym przez nie celom strategicznym). Turystyka to również wg niektórych gmin działalność, której rozwijanie może przyczyniać się

		Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Gospodarka	Wzrost przedsiębiorczości	1) Ogólna deklaracja działań 2) Działania instytucjonalne, współpraca 3) Rewitalizacja	1) Informacja, lobbying, promocja 2) Proinwestycyjna polityka podatkowa 3) Działania instytucjonalne, współpraca	1) Ogólna deklaracja działań 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Działania instytucjonalne, współpraca
	Nowe miejsca pracy	1) Informacja, lobbying, promocja 2) Ogólna deklaracja działań 3) Działania instytucjonalne, współpraca	1) Ogólna deklaracja działań 2) Proinwestycyjna polityka podatkowa 3) Szkolenia, różne formy edukacji	1) Ogólna deklaracja działań 2) Szkolenia, różne formy edukacji 3) Działania instytucjonalne, współpraca
	Rozwój gospodarczy	1) Ogólna deklaracja działań	1) Ogólna deklaracja działań 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Proinwestycyjna polityka podatkowa	1) Ogólna deklaracja działań 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Działania instytucjonalne, współpraca
	Pozyskiwania inwestorów	1) Ogólna deklaracja działań	1) Ogólna deklaracja działań 2) Szkolenia, różne formy edukacji 3) Proinwestycyjna polityka podatkowa	1) Ogólna deklaracja działań 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Proinwestycyjna polityka podatkowa
Rolnictwo	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich		1) Rozwój rolnictwa ekologicznego 2) Szkolenia, różne formy edukacji 3) Rozwój innych niż rolnictwo gałęzi gospodarki	1) Agroturystyka 2) Rozwój infrastruktury 3) Rozwój innych niż rolnictwo gałęzi gospodarki
	Przekształcenia w rolnictwie		1) Tworzenie grup producenckich 2) Marketing 3) Szkolenia, różne formy edukacji	1) Tworzenie grup producenckich 2) Poprawa struktury agrarnej 3) Szkolenia, różne formy edukacji
Turystyka	Rozwój turystyki	1) Informacja, lobbying, promocja 2) Rozwój infrastruktury 3) Element tożsamości lokalnej, ochrona dziedzictwa	1) Rozwój infrastruktury 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Przygotowanie oferty produktu turystycznego	1) Rozwój infrastruktury 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Przygotowanie oferty produktu turystycznego
	Turystyka jako funkcja określająca ponadlokalne znaczenie gminy	1) Informacja, lobbying, promocja 2) Działania instytucjonalne, współpraca 3) Rozwój infrastruktury	1) Informacja, lobbying, promocja 2) Rozwój infrastruktury 3) Element tożsamości lokalnej, ochrona dziedzictwa	
	Rozwój agroturystyki			1) Przygotowanie oferty produktu turystycznego 2) Informacja, lobbying, promocja 3) Rozwój infrastruktury

Ryc. 1. Hierarchia celów operacyjnych mających służyć realizacji celów strategicznych w oparciu o liczbę gmin stosujących dane rozwiązanie

Fig. 1. Operational needs hierarchy for strategic aims realization by the number of communities using the given solution

		Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Infrastruktura	Infrastruktura techniczna		1) Kanalizacja i wodociągi 2) Gospodarka odpadami, wysypiska śmieci 3) Oczyszczalnie ścieków	1) Kanalizacja i wodociągi 2) Gospodarka odpadami, wysypiska śmieci 3) Oczyszczalnie ścieków
	Infrastruktura transportowa	1) Przepustowość wewnętrznego układu komunikacyjnego gminy 2) Ogólna dostępność komunikacyjna	1) Remonty, modernizacja dróg 2) Budowa dróg, obwodnic mostów 3) Przepustowość wewnętrznego układu komunikacyjnego gminy	1) Remonty, modernizacja dróg 2) Budowa dróg, obwodnic mostów 3) Ogólna dostępność komunikacyjna
	Infrastruktura społeczna		1) Ogólna deklaracja działań 2) Budowa szkół 3) Mieszkalnictwo komunalne	1) Ogólna deklaracja działań 2) Remonty obiektów 3) Budowa szkół
Poziom, jakość, standard, warunki życia	Jakość życia	1) Rozwój służby zdrowia 2) Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego 3) Rozwój i poprawa jakości usług publicznych	1) Rozwój infrastruktury 2) Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego 3) Rozwój służby zdrowia	1) Rozwój służby zdrowia 2) Kształcenie, edukacja 3) Bezpieczeństwo publiczne
	Warunki życia		1) Rozwój budownictwa mieszkaniowego 2) Pobudzenie aktywności społecznej 3) Bezpieczeństwo publiczne	1) Rozwój i poprawa jakości usług publicznych 2) Ogólna deklaracja działań 3) Bezpieczeństwo publiczne
	Standard życia		1) Rozwój i poprawa jakości usług publicznych 2) Bezpieczeństwo publiczne 3) Rozwiązanie problemów komunikacyjnych	1) Rozwój służby zdrowia 2) Rozwój i poprawa jakości usług publicznych 3) Ogólna deklaracja działań
Oświata		1) Podniesienie poziomu kształcenia 2) Rozwój szkolnictwa wyższego, filia uczelni wyższej 3) Budowa i rozbudowa szkół	1) Budowa i rozbudowa szkół 2) Ogólna deklaracja działań 3) Wyposażenie szkół	1) Ogólna deklaracja działań 2) Budowa i rozbudowa szkół 3) Zajęcia pozalekcyjne, pozaszkolne
Ochrona środowiska		1) Rozwój świadomości ekologicznej mieszkańców 2) Odnawialne źródła energii, racjonalizacja zużycia energii 3) Promowanie idei segregacji odpadów	1) Rozwój infrastruktury kanalizacji, oczyszczalnie itd. 2) Promowanie idei segregacji odpadów 3) Rozwój świadomości ekologicznej mieszkańców	1) Rozwój infrastruktury kanalizacji, oczyszczalnie itd. 2) Rozwój świadomości ekologicznej mieszkańców 3) Segregacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii i planów rozwoju lokalnego gmin województwa małopolskiego.

do osiągnięcia sukcesów w zakresie ochrony środowiska. W takim ujęciu obecna jest ona m.in. w strategiach gminy Pleśna czy Zakliczyn. To, czy np. rozwój turystyki przedstawiany jest jako cel strategiczny czy operacyjny wynika z różnych uwarunkowań. W przypadku tych gmin, dla których turystyka jawi się jako podstawa gospodarki, najczęściej jej rozwój figuruje właśnie jako cel strategiczny. Natomiast w przypadku obszarów wiejskich często rozwój turystyki (lub agroturystyki) traktowany jest jako rozwiązanie sprzyjające funkcjonalnej dywersyfikacji i tak też jest on ujmowany: w postaci celu operacyjnego (np. gmina Dobra).

W treściach dokumentów strategicznych obowiązujących w gminach województwa małopolskiego można zaobserwować pewne trudności w rozróżnianiu celów strategicznych, operacyjnych i związanych z nimi działań oraz w ich poprawnym formułowaniu. Niekiedy bowiem poziom szczegółowości zakładanych celów operacyjnych jest nieadekwatny do pojęcia tej kategorii. Najczęściej wspomniany problem dotyczy zapisywania działań czy zadań jako celów operacyjnych. Sytuacja taka następuje wówczas, kiedy w treści celu operacyjnego pojawiają się szczegółowe informacje dotyczące lokalizacji pewnych inwestycji.

Poziom, jakość, standard i warunki życia w planowaniu strategicznym

Komplikacje z rozróżnianiem celów strategicznych i operacyjnych nie wyczerpują problemów pojawiających się w przypadku porównywania tego rodzaju dokumentów. Przygotowywane przez różnego rodzaju podmioty (zarówno komercyjne, jak i blisko związane ze szkolnictwem wyższym) charakteryzują się różnym stopniem dbałości o dostrzeganie różnic w znaczeniu pojęć jedynie potocznie traktowanych jako tożsame. Wiele dokumentów strategicznych podejmuje np. problem jakości, warunków lub standardu życia, których poprawa przedstawiana jest często jako jeden z głównych celów strategicznych (uczyniło to 31% wszystkich gmin województwa, z czego ponad połowę stanowiły obszary wiejskie). Określenia, takie jak „jakość”, „warunki” czy „standard” życia, często stosowane są w dokumentach strategicznych zamiennie – może to wynikać z braku świadomości autorów tych dokumentów odnośnie do różnic między znaczeniem tych pojęć, ale istnieje także prawdopodobieństwo, że jest to działanie celowe związane z większą medialną nośnością samego określenia „jakość życia” nad jego „poziomem”. O tym, że pojęcia te stosowane są błędnie, świadczą cele operacyjne, które mają wg strategii zostać użyte dla ich realizacji. Odnoszą się one bowiem zazwyczaj do poziomu życia, a nigdy nie zostały w ten sposób w badanych dokumentach zatytułowane. Poprawa jakości, warunków czy standardu życia jako cel strategiczny w świetle celów operacyjnych oraz szczegółowych działań czy zadań gmin – ma wg autorów obowiązujących dokumentów strategicznych – być dokonywana przede wszystkim w drodze rozwoju różnego rodzaju infrastruktury (budowę dróg, szkół, kanalizacji itd.). Tymczasem wyposażenie w infrastrukturę stanowi zasadniczo o poziomie życia. Dopuszczalne jest wprawdzie stwierdzenie, iż takie działania mogą wpływać pośrednio na subiektywne odczucia dotyczące miejsca zamieszkania, ale

nie jest to w żadnym wypadku pewny efekt jakichkolwiek działań inwestycyjnych, mimo że jak najbardziej pożądany. Najmniej błędów w formułowaniu omawianych celów strategicznych popełnili ci autorzy, którzy wymienione działania określili jako zmierzające do poprawy „warunków” życia – zwłaszcza jeśli nawiązali w tym kontekście do możliwości zaspokojenia potrzeb związanych z użytkowaniem środowiska (Zborowski 2004).

Infrastruktura

Strategie rozwoju, zwłaszcza przygotowane dla gmin wiejskich, w dużym stopniu odnoszą się do ujętego w różny sposób niezwykle ważkiego problemu deficytu infrastruktury. Dotyczy to 47% wszystkich gmin i zdecydowanej większości gmin wiejskich, co czyni ten cel najważniejszym wg małopolskich samorządów gminnych. W równym stopniu dotyczy to infrastruktury transportowej, technicznej czy społecznej. Problem dróg, kanalizacji, wodociągów, wysypisk śmieci i innych przykładów infrastruktury znajduje miejsce nie tylko jako oddzielny cel strategiczny, ale często jako cel operacyjny zarówno w odniesieniu do problematyki rozwoju gospodarczego, jak i rozwoju turystyki, a zwłaszcza przy wskazywaniu możliwości radzenia sobie z problemami ochrony środowiska.

W odniesieniu do infrastruktury transportowej można wskazać istotne różnice w znaczeniu, jakie przypisują im strategie gmin miejskich i obejmujących obszary wiejskie (gminy wiejskie i częściowo miejsko-wiejskie). W odniesieniu do obszarów wiejskich zauważa się szczególne znaczenie działań, które można uznać za elementarne, czyli rozbudowy oraz modernizacji infrastruktury drogowej (wymieniane jako cele operacyjne). Można uznać to za logiczne następstwo zdefiniowanych słabych stron w postaci braku lub niskiej jakości istniejących dróg. W przypadku miast nacisk kładzie się nie tyle na samą infrastrukturę transportową, co na ogólny poziom dostępności komunikacyjnej danej gminy (w tym wypadku danego miasta), którą taka infrastruktura umożliwia. Poprawa dostępności komunikacyjnej i powiązanie jej ze wzrostem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy figuruje w takich sytuacjach jako cel operacyjny, nabierając szczególnego znaczenia. Można stwierdzić, iż w przypadku obszarów wiejskich problem infrastruktury transportowej rozpatrywany jest jako sprawa bardziej lokalna, podczas gdy w miastach zwraca się uwagę na szerszy aspekt możliwości, jakie daje komunikacja i znaczenie funkcji węzła transportowego. W miastach poszczególne zadania przeznaczone do realizacji celów operacyjnych w różnym stopniu dotyczą planów inwestycyjnych w odniesieniu do infrastruktury.

W przypadku pozostałych typów infrastruktury (technicznej, społecznej) gminy wiejskie i miejsko-wiejskie prezentują bardzo zbliżoną hierarchię celów. W ramach celów operacyjnych deklarują prowadzenie działań polegających zazwyczaj na kontynuacji upowszechniania dostępności do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej (28% wszystkich gmin, z tego 66% to gminy wiejskie). Dostrzega się również problem gospodarki odpadami oraz brak wysypisk odpadów stałych (15% wszystkich gmin, w tym 71% to gminy wiejskie). W zakresie infrastruktury społecznej dominuje zainteresowanie rozbudową sieci szkół (18% wszystkich gmin). W dużej mierze wynika to z tego, iż analizowane dokumenty obejmowały okres reformy szkolnictwa, co zmuszało gminy np. do budowy gimnazjów.

Z drugiej strony pojawiały się także zapisy świadczące o konieczności określenia zapotrzebowania na szkoły różnego typu i racjonalizacji w tej kwestii (w domyśle ewentualne zamknięcie części z nich). Oświata jawi się także jako odrębny cel strategiczny. Poza kwestią infrastrukturalną optuje się również za działaniami obejmującymi organizację zajęć pozaszkolnych (10% wszystkich gmin). W dokumentach strategicznych obejmujących miasta elementem odróżniającym je od tych przyjętych dla obszarów wiejskich są dążenia do rozwoju szkolnictwa wyższego (zadeklarowane przez gminy Olesno, Limanowa, Zakopane, Gorlice, Oświęcim) – przynajmniej w zakresie zlokalizowania na terenie gminy filii uczelni wyższej.

Turystyka i agroturystyka

Działania zmierzające do rozwoju funkcji turystycznej stanowią często pojawiające się rozwiązania w ramach celów strategicznych (46% wszystkich gmin). W turystyce upatruje się możliwości tworzenia nowych miejsc pracy i dochodów ludności. Jest ona traktowana jako narzędzie dla potrzeb wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tymczasem miasta widzą w rozwoju turystyki swoją szansę na podniesienie rangi i możliwość oddziaływania ponadlokalnego. Funkcja turystyczna jest zatem tą, do której podejście różnicuje się w zależności od typu gminy (wiejskiego, miejsko-wiejskiego i miejskiego). W odniesieniu do obszarów wiejskich rozpatrywana jest w kategoriach podstawowych. W przypadku miast próbuje się ją wykorzystać do wzmacniania roli danego ośrodka w regionie. Niektóre gminy dostrzegają także w rozwoju turystyki szansę na promocję swoich lokalnych produktów czy ogólnie administrowanego przez nie obszaru. Ochrona dziedzictwa kulturowego czy tożsamości lokalnej może wg wielu gmin (zwłaszcza miejskich) być dokonywana właśnie poprzez rozwój turystyki. Na obszarach wiejskich szczególnego znaczenia wg dokumentów strategicznych powinna nabrać agroturystyka. Wśród celów operacyjnych, które miałyby przybliżać odpowiedni poziom jej rozwoju, zwraca się uwagę przede wszystkim na deficyt infrastruktury różnego typu. Przy tym wiele gmin wychodzi ze słusznego założenia, że podstawowym działaniem powinno być zdefiniowanie, zidentyfikowanie walorów umożliwiających rozwój turystyki, a także ogólne przygotowanie oferty produktu turystycznego (14% wszystkich gmin). Obszary wiejskie prezentują pod tym względem inną hierarchię celów operacyjnych w porównaniu z gminami miejskimi. Gminy wiejskie za nadrzędne uznają w tym miejscu zorganizowanie odpowiedniej infrastruktury. Dopiero następnym krokiem jest marketing czy promocja. Gminy miejskie natomiast informowanie o posiadanych walorach i ich promowanie uznają za działanie o największym znaczeniu.

Rolnictwo

Poprzez planowanie strategiczne gminy określają przyszłość rolnictwa na ich terenie. Ogólny obraz województwa małopolskiego w tym zakresie to działania na rzecz

modernizacji rolnictwa, jego specjalizacji i odchodzenia od dotychczasowych standardów (w zakresie profilu produkcji oraz jej organizacji). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich to częste sformułowanie celu strategicznego odnoszącego się do przyszłości gminy wiejskiej o dużym znaczeniu rolnictwa. Droga do takich przemian wg treści dokumentów strategicznych ma prowadzić m.in. przez agroturystykę. Także w tym miejscu (w przypadku gmin wiejskich) jako cel operacyjny podawany jest rozwój infrastruktury. Obok podkreślania roli działań na rzecz wielofunkcyjności obszarów wiejskich dużo miejsca w strategiach rozwoju gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich poświęca się przekształceniom w samym rolnictwie. Gminy deklarują wsparcie zwłaszcza dla idei tworzenia grup producenckich oraz poprawy struktury agrarnej (działań na rzecz podnoszenia średniej wielkości gospodarstwa). Szkolenia rolników jako proponowane rozwiązanie potwierdzają, iż właśnie w edukacji upatruje się szansy na dokonanie właściwych zmian – w tym poskromienie oporów społecznych wobec reform.

Ochrona środowiska

Ochrona środowiska to również cel strategiczny, który gminy miejskie i wiejskie zamierzają osiągać w odmienny sposób. W przypadku obszarów miejskich czy podmiejskich niższą pozycję w hierarchii celów operacyjnych posiadają zamierzenia dotyczące uzupełniania deficytów wszelkiej infrastruktury – głównie technicznej. Na obszarach wiejskich wciąż uznaje się to za problem zasadniczy, również z punktu widzenia środowiska. W gminach miejskich większe znaczenie odgrywają takie działania jak promowanie określonego (proekologicznego) stylu życia czy konkretnie edukacja proekologiczna – w zakresie segregacji odpadów czy racjonalizacji zużycia energii.

Wiejskie a miejskie planowanie strategiczne – podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, iż istnieją odmienne koncepcje strategii rozwoju w gminach miejskich i wiejskich. Najbardziej wyrazistym ich przejawem jest stosunek samorządów obu typów do problemu deficytu infrastruktury. Gminy wiejskie postrzegają problem w kategoriach podstawowych, jako odpowiedź na deficyt danego dobra. W przypadku miast ujęcie to zastąpione zostaje przez szersze postrzeganie możliwości, jakie daje odpowiedni poziom wyposażenia właśnie w infrastrukturę. Problem deficytu dróg, sieci kanalizacyjnej, wodociągowej itd. posiada także odmienne ujęcie w układzie: społeczne i fizyczno-techniczne aspekty ich budowy. Deficyt infrastruktury w różnym bowiem stopniu postrzegany jest jako problem czysto gospodarczy albo bardziej społeczny. Również pod tym względem można wskazać wyraźną tendencję do bardziej społecznego spojrzenia na deficyt infrastruktury w przypadku terenów wiejskich. Gminy miejskie natomiast proponują rozwiązania mające przynosić ogólną korzyść, np. z punktu widzenia rozwoju funkcji o znaczeniu ponadlokalnym. Samorządy gminne najczęściej szanse na rozwój ostrzegają w turystyce. Jednocześnie świadome dużej konkurencji ze strony tradycyjnych

centrów ruchu turystycznego istniejących w badanym województwie podchodzą do problemu dojrzałe. Za korzystne uznać należy bowiem dostrzeganie przez gminy znaczenia promocji i Internetu jako medium, które umożliwia np. rozwój agroturystyki.

Za pozytywny przejaw w planowaniu strategicznym należy uznać również to, że gminy województwa małopolskiego dostrzegają samo planowanie przestrzenne jako warunek rozwoju, a przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania podają jako jedno z ważniejszych planowanych działań.

Literatura

„Małopolska 2015”. *Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*. Załącznik nr 1/II do Uchwały Nr XLI/527/2006 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2006 r.

Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.

Słojewski R., 2006, *Rozwój przestrzenny a polityka spójności w ramach Unii Europejskiej*, <http://www.kalejdoskopbudowlany.pl/archiwumkb.php?id=31>, 10.03.2009.

USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z dnia 10 maja 2003 r.).

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Zborowski A., 2004, *Wybrane aspekty badań poziomu i jakości życia w dużym mieście*, [w:] I. Jażdżewska (red.), XVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście. *Zróżnicowanie warunków życia ludności w mieście*, Łódź, 19–30.

Arkadiusz Kołoś, Piotr Trzepacz

Strategic planning in the communities of the Małopolskie voivodeship

Summary

Strategic planning in the communities of the Małopolskie district varies significantly across urban, rural and suburban areas. The greatest differences concern the communities' approaches to the problem of the diverse kinds of infrastructure already present. In the case of rural communities, infrastructure is regarded as an elementary need, whereas urban communities consider it a chance for future development, as it allows for the acquisition of a greater spatial range of influence. It is notably observed that the authors of planning documents often refer to the problem of multifunctional rural development: the most commonly proposed activities for this area of development include agrotourism and, more generally, tourism promotion. Among a community's operational goals (those that are designed to help achieve strategic goals), special attention is given to those that outline informational trainings and various kinds of promotional activities.