

UNIWERSYTET KOMISJI EDUKACJI NARODOWEJ

W KRAKOWIE

SZKOŁA DOKTORSKA

**DYSCYPLINA: GEOGRAFIA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA I GOSPODARKA
PRZESTRZENNA**

Natalia Weronika Gałązka

ROZPRAWA DOKTORSKA

Wpływ strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego

Promotor: dr hab. Agnieszka Kwiatek-Soltys, prof. UKEN

Kraków, 2026

Niniejsza rozprawa doktorska koncentruje się na wielowymiarowej ocenie wpływu strategii rozwoju na procesy zrównoważonego rozwoju miast w województwie małopolskim. Analizie poddano dokumenty strategiczne opracowywane przed nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2021 roku, a więc w okresie, gdy strategie rozwoju lokalnego miały charakter fakultatywny. Oznacza to, że ich tworzenie wynikało przede wszystkim z potrzeby porządkowania polityki lokalnej oraz zwiększania możliwości pozyskiwania funduszy zewnętrznych, a nie z ustawowego obowiązku. Zasadniczym problemem badawczym jest próba rozstrzygnięcia, czy lokalne dokumenty strategiczne stanowią realne narzędzie zarządzania terytorialnego, czy też pełnią głównie funkcję deklaratywno-legitymizującą, służąc porządkowaniu działań inwestycyjnych i ułatwiając pozyskiwanie funduszy zewnętrznych. Realizacja celu głównego wymagała zastosowania zintegrowanej metodyki badawczej, łączącej wielowymiarową analizę statystyczną poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego z jakościową analizą treści dokumentów planistycznych pod kątem ich spójności oraz merytorycznej zgodności z międzynarodowymi paradygmatami zrównoważonego rozwoju. Istotnym wkładem naukowym pracy było opracowanie autorskiej typologii strategii rozwoju, która porządkuje lokalne polityki miast według dominujących modeli zarządzania, pozwalając na głębsze zrozumienie różnorodnych logik planistycznych stosowanych przez samorządy. Kolejnym ważnym elementem pracy było stworzenie autorskiego narzędzia oceny - Macierzy Oceny Wpływu Strategii na Zrównoważony Rozwój (SR-ZR). Narzędzie to umożliwia systemowe badanie potencjału konstrukcyjnego strategii poprzez analizę relacji między diagnozą, wizją, systemem celów oraz mechanizmami monitoringu i wdrażania. Badania pogłębiono poprzez analizy typu case study, w ramach, których przeprowadzono wywiady z przedstawicielami samorządów oraz mieszkańcami, co pozwoliło na konfrontację formalnych zapisów dokumentów z praktyką wdrożeniową i społecznym odbiorem efektów polityki lokalnej. Proces badawczy dopełniła ewaluacja oparta na kryteriach trafności, skuteczności, efektywności, trwałości i użyteczności, uwzględniająca jednocześnie zakres ustawowych kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz dynamikę zmian w krajowym systemie planowania strategicznego i przestrzennego.

This doctoral dissertation focuses on a multidimensional evaluation of the impact of development strategies on sustainable urban development processes in the Małopolska Voivodeship. The analysis covered strategic documents prepared prior to the 2021 amendment to the Act on the Principles of Development Policy, i.e. during a period when local development strategies had an optional rather than obligatory character. Consequently, their preparation resulted primarily from the need to organize local development policy and enhance opportunities for obtaining external funding, rather than from a statutory requirement. The principal research problem concerns determining whether local strategic documents constitute a genuine instrument of territorial governance or whether they mainly perform a declarative and legitimizing function, serving to structure investment activities and facilitate access to external financial resources. Achieving the main objective required the application of an integrated research methodology combining multidimensional statistical analysis of the socio-economic development level with a qualitative content analysis of planning documents in terms of their internal coherence and substantive compliance with international sustainable development paradigms. An important element of the study involved the development of an original strategic coherence assessment tool enabling a systemic evaluation of the structural potential of strategies through the analysis of relationships between diagnosis, vision, objectives, and monitoring mechanisms. The research was further expanded through case study analyses, including interviews conducted with local government representatives and residents, which made it possible to confront the formal provisions of strategic documents with implementation practice and the social perception of local policy outcomes. The research process was complemented by an evaluation based on the criteria of relevance, effectiveness, efficiency, sustainability, and utility, while also taking into account the statutory competences of local government units and the dynamics of changes within the national system of strategic and spatial planning.

Spis treści

1. Wstęp	6
1.1. Cel, przedmiot i zakres pracy	6
1.2. Metody badań i układ pracy	12
1.3. Ocena materiałów źródłowych	14
1.4. Przegląd literatury	16
2. Podstawy teoretyczne badań	23
2.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju	23
2.1.1. Historia koncepcji zrównoważonego rozwoju	23
2.1.2. Definicje zrównoważonego rozwoju	27
2.1.3. Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030	29
2.1.4. Zrównoważony rozwój miast jako paradygmat współczesnej urbanistyki	33
2.2. Zarządzanie strategiczne w miastach europejskich	35
2.2.1. Smart City jako wymiar strategicznego zarządzania	36
2.2.2. Europejskie trajektorie i modele zarządzania strategicznego	36
2.2.3. Wielopoziomowe rządzenie i Agenda Miejska dla UE	37
2.3. Strategia rozwoju gminy w teorii i praktyce	37
2.4. Istota ewaluacji strategii rozwoju miasta	42
3. Zróżnicowanie rozwoju lokalnego w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym	45
3.1. Położenie miast na tle jednostek fizyczno-geograficznych	46
3.1.1. Uwarunkowania fizjograficzne regionu	46
3.1.2. Wpływ położenia fizyczno-geograficznego na strukturę funkcjonalną miast	50
3.2. Rozwój społeczno-gospodarczy	51
3.2.1. Uwarunkowania demograficzne i przestrzenne rozmieszczenie ludności	51
3.2.2. Gospodarka i rynek pracy	57
3.2.3. Finanse samorządów a zdolności rozwojowe	59
3.2.4. Infrastruktura społeczna i jakość życia	63
3.3. Struktura funkcjonalno-przestrzenna	65
3.3.1. Ujęcie teoretyczne i mechanizmy kształtowania układów miejskich	65
3.3.2. Planowanie przestrzenne i rozlewanie się zabudowy	66
3.3.3. Dostępność transportowa i układ powiązań	67
3.3.4. Klasyfikacja funkcjonalna miast i jej implikacje przestrzenne	68
3.4. Poziom rozwoju miast województwa małopolskiego	71
4. Charakterystyka porównawcza strategii rozwoju miast województwa małopolskiego	78
4.1. Ogólna charakterystyka dokumentów	78
4.2. Szczegółowa struktura strategii	80
4.3. Obszary rozwoju zawarte w analizowanych dokumentach	86
4.4. Autorska typologia strategii rozwoju	89
5. Wybrane miasta województwa małopolskiego w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	96
5.1. Charakterystyka geograficzna badanych miast na podstawie strategii rozwoju	96
5.1.1. Biecz	97
5.1.2. Niepołomice	99
5.1.3. Oświęcim	107
5.1.4. Piwniczna Zdrój	105
5.1.5. Proszowice	99
5.1.6. Zator	110
5.2. Poglębiona analiza struktury dokumentów strategii wybranych miast	113
5.3. Perspektywa przedstawicieli samorządu	137
5.4. Rola mieszkańców w kształtowaniu i ocenie strategii	156
5.5. Strategia rozwoju w kontekście zadań własnych miasta	160
5.6. Ocena wybranych strategii w oparciu o kryteria zrównoważonego rozwoju	167
6. Metody oceny wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta	174
6.1. Narzędzie oceny wpływu strategii rozwoju miasta/gminy na jej zrównoważony rozwój	174
6.1.1. Logika konstrukcyjna macierzy	174
6.1.2. Założenia i geneza powstania narzędzia	177

6.1.3. Zastosowanie i znaczenie praktyczne narzędzia	180
6.2. Realny wpływ strategii na rozwój miasta.....	181
6.2.1. Ocena wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta według autorskiego narzędzia.....	181
6.2.2. Analiza dokumentów strategii rozwoju z wykorzystaniem autorskiego narzędzia	183
6.2.3. Wnioski porównawcze i implikacje dla dalszej ewaluacji ex-post	187
6.3. Ewaluacja ex-post dokumentów strategii rozwoju	188
6.3.1. Skuteczność strategii rozwoju	188
6.3.2. Efektywność strategii rozwoju	192
6.3.3. Użyteczność strategii rozwoju	193
6.3.4. Trwałość efektów strategii rozwoju	196
6.3.5. Podsumowanie wyników ewaluacji ex-post	198
6.4. Relacja między typami strategii a poziomem rozwoju miast	201
6.5. Syntetyczna ocena wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta.....	206
7. Podsumowanie.....	212
8. Bibliografia.....	219
9. Załączniki.....	231

1. Wstęp

1.1. Cel, przedmiot i zakres pracy

W polskim systemie zarządzania rozwojem lokalnym, strategia rozwoju gminy, do momentu nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w 2021 roku, nie stanowiła dokumentu obligatoryjnego. Pomimo fakultatywnego charakteru była ona jednak powszechnie opracowywana przez jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim w celu umożliwienia aplikowania o środki zewnętrzne, w tym fundusze europejskie. Jednocześnie, dokument ten opracowywany był jako narzędzie wyznaczające kierunki długofalowego rozwoju jednostki terytorialnej, określające wizję, cele strategiczne oraz priorytety inwestycyjne (Hausner, 2008; Noworól, 2014). Strategia pełniła zatem podwójną funkcję: z jednej strony instrumentu aplikacyjnego, z drugiej - deklarowanego narzędzia zarządzania rozwojem.

W tym kontekście pojawił się zasadniczy problem badawczy niniejszej rozprawy: czy strategię rozwoju miast rzeczywiście oddziaływały na trajektorie rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, czy też miały charakter głównie deklaratywno-legitymizujący, porządkując działania i uzasadniając decyzje inwestycyjne, lecz bez realnej sprawczości i wpływu na rozwój miast?

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju, która stanowi współcześnie jeden z paradygmatów zarządzania polityką miasta. Zgodnie z klasyczną definicją zawartą w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (Brundtland, 1987), rozwój zrównoważony oznacza proces zaspokajania potrzeb obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości przyszłych generacji. W ujęciu operacyjnym zakłada on integrację trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Kluczowym wyzwaniem jest przełożenie tej koncepcji z poziomu deklaracji programowych na realne mechanizmy zarządzania i mierzalne efekty. Na poziomie lokalnym oznacza to konieczność prowadzenia polityki rozwojowej w sposób równoważący wzrost gospodarczy, jakość życia mieszkańców oraz ochronę zasobów przyrodniczych (Parysek, 2015).

Na gruncie polskim pojawia się również perspektywa „najpierw ewaluacja, potem strategia”, wskazująca na potrzebę uczenia się instytucjonalnego i budowania strategii w oparciu o ocenę wcześniejszych działań. W praktyce samorządowej istotne jest jednak ograniczenie: nawet jeśli ewaluacja jest deklarowana, często ma charakter proceduralny i nie przekłada się na korekty strategiczne (Sztando, 2021). Ten problem jest jednocześnie kluczowy dla pytań badawczych

niniejszej rozprawy: czy strategie rozwoju w polskich miastach (w tym w Małopolsce) działały jako instrument sprawczy, czy raczej jako instrument porządkująco-legitymizujący.

Analiza literatury wskazuje jednak na wyraźną lukę badawczą. O ile szeroko opisywane są zagadnienia planowania strategicznego, partycypacji społecznej czy zarządzania publicznego (Hausner, 2008; Sztando, 2011; Noworól, 2014), o tyle stosunkowo rzadko podejmowana jest próba weryfikacji, czy i w jakim stopniu strategie rozwoju wpływają na realne procesy zrównoważonego rozwoju miast. Brakuje również narzędzi umożliwiających systematyczne porównanie jakości konstrukcyjnej dokumentu strategicznego z efektami jego wdrażania w czasie.

Niniejsza rozprawa podejmuje próbę wypełnienia tej luki poprzez analizę strategii rozwoju wybranych miast województwa małopolskiego oraz ocenę ich oddziaływania na wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju w latach 2013–2022. Wybór województwa małopolskiego jako obszaru badawczego wynika z jego wewnętrznego zróżnicowania funkcjonalnego - obejmuje ono zarówno miasta silnie powiązane z obszarem metropolitalnym Krakowa, jak i ośrodki subregionalne, turystyczne, uzdrowiskowe czy o tradycjach przemysłowych. Zróżnicowanie to stwarza możliwość analizy strategii w odmiennych uwarunkowaniach strukturalnych. Należy podkreślić, że zakres przestrzenny badania został świadomie ograniczony do miast województwa małopolskiego, rozumianych jako gminy miejskie oraz ośrodki miejskie w gminach miejsko-wiejskich. W analizie dokumentów strategicznych uwzględniano strategie opracowane dla całych gmin, jednak przedmiotem oceny wpływu rozwojowego były procesy zachodzące w ośrodkach miejskich.

Takie zawężenie metodologiczne jest uzasadnione. Po pierwsze, miasta - jako jednostki o większej koncentracji ludności, funkcji gospodarczych, infrastruktury oraz usług publicznych - stanowią przestrzeń, w której efekty polityki rozwojowej są najbardziej widoczne i mierzalne. To właśnie w ośrodkach miejskich koncentrują się inwestycje infrastrukturalne, instytucje publiczne, rynek pracy oraz procesy demograficzne, które w największym stopniu podlegają oddziaływaniu dokumentów strategicznych. W konsekwencji relacja pomiędzy zapisami strategii a obserwowalnymi wskaźnikami rozwoju jest w przypadku miast bardziej uchwytana analitycznie niż w gminach typowo wiejskich. Po drugie, koncepcja zrównoważonego rozwoju w wymiarze operacyjnym znajduje szczególnie intensywną realizację w środowisku miejskim, gdzie napięcia pomiędzy wzrostem gospodarczym, presją przestrzenną i ochroną środowiska są najbardziej wyraźne. Miasta stanowią przestrzeń koncentracji problemów związanych

z mobilnością, jakością powietrza, dostępnością usług publicznych, rynkiem mieszkaniowym czy presją inwestycyjną. Tym samym są one adekwatnym laboratorium badawczym do analizy realnego oddziaływania strategii na zrównoważony rozwój. Po trzecie, strategie rozwoju - choć formalnie obejmują cały obszar gminy - w praktyce w znacznej części koncentrują się na funkcjach miejskich, zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich. Ośrodek miejski pełni w nich rolę rdzenia funkcjonalnego, generującego procesy gospodarcze i instytucjonalne, które oddziałują na obszar wiejski. Analiza wpływu strategii w odniesieniu do ośrodka miejskiego pozwala zatem uchwycić zasadniczy wymiar rozwojowy dokumentu, bez rozpraszania uwagi na zróżnicowane i często odmienne procesy charakterystyczne dla obszarów typowo rolniczych. Po czwarte, zróżnicowanie strukturalne pomiędzy gminami miejskimi, miejsko-wiejskimi i wiejskimi wiązałoby się z koniecznością przyjęcia odmiennych zestawów wskaźników oraz modeli interpretacyjnych, co utrudniałoby porównywalność wyników i osłabiałoby spójność analityczną pracy. Ograniczenie badania do miast pozwoliło zachować jednorodność kategorii badawczej i umożliwiło przeprowadzenie porównania w obrębie względnie zbliżonych struktur funkcjonalnych. W konsekwencji przyjęte zawężenie nie wynika wyłącznie z przesłanek organizacyjnych, lecz stanowi świadomą decyzję metodologiczną, ukierunkowaną na zapewnienie spójności analizy oraz większej precyzji w identyfikowaniu zależności pomiędzy konstrukcją strategii a jej wpływem na zrównoważony rozwój.

Głównym celem naukowym pracy jest identyfikacja oddziaływania strategii rozwoju miast województwa małopolskiego na wybrane aspekty ich zrównoważonego rozwoju. Oznacza to próbę ustalenia czy dokumenty strategiczne miały wpływ na sferę społeczno-gospodarczą, przestrzenną i przyrodniczą, a także które z tych obszarów okazały się najbardziej podatne na oddziaływanie strategiczne.

Równolegle sformułowany został cel aplikacyjny, polegający na opracowaniu narzędzia badania wpływu strategii rozwoju miasta na zrównoważony rozwój. W odpowiedzi na zidentyfikowaną lukę metodologiczną opracowana została autorska Macierz Oceny Wpływu Strategii na Zrównoważony Rozwój (SR-ZR), umożliwiająca ocenę potencjału oddziaływania dokumentu strategicznego poprzez analizę jego spójności wewnętrznej, integracji celów oraz obecności systemu monitoringu i finansowania.

W toku badań sformułowano zestaw pytań badawczych, które porządkują proces analityczny oraz wyznaczają strukturę dalszych rozważań empirycznych.

Zasadniczym pytaniem badawczym było: jaki wpływ miały strategie rozwoju miast województwa małopolskiego na poziom i kierunki ich zrównoważonego rozwoju w okresie od ich opracowania do 2020 roku?

W ramach tego pytania głównego postawiono pytania szczegółowe, odnoszące się do różnych wymiarów oddziaływania dokumentów strategicznych.

Po pierwsze, podjęto próbę ustalenia czy strategie rozwoju miast miały realny wpływ na kształtowanie sfery społeczno-gospodarczej, przestrzennej i przyrodniczej badanych jednostek. Oznacza to weryfikację czy dokumenty strategiczne przekładały się na mierzalne zmiany w zakresie infrastruktury, jakości usług publicznych, potencjału gospodarczego oraz stanu środowiska.

Po drugie, sformułowano pytanie o to, które dziedziny funkcjonowania miasta okazały się najbardziej podatne na oddziaływanie strategii. W szczególności analizie poddano różnice pomiędzy wpływem strategii na rozwój infrastrukturalny i inwestycyjny a jej oddziaływaniem na procesy demograficzne czy strukturalne.

Po trzecie, badanie koncentruje się na pytaniu, czy pogłębiona ewaluacja ex-post strategii rozwoju miasta, która oparta była na kryteriach trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości, może stanowić podstawę do stworzenia narzędzia mierzącego efekty wdrażania dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym. W tym kontekście opracowana została autorska Macierz Oceny Wpływu Strategii na Zrównoważony Rozwój (SR-ZR), której zadaniem jest ocena potencjału oddziaływania dokumentu w wymiarze konstrukcyjnym oraz jego integracji z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Po czwarte, istotnym zagadnieniem było pytanie o efekt podjętych działań miast w zakresie zwiększania ich atrakcyjności oraz dążenia do zrównoważonego rozwoju. Analizie poddano, czy przyjęte kierunki rozwoju były adekwatne do istniejących uwarunkowań i czy przyczyniły się do wykorzystania zasobów endogenicznych jednostek terytorialnych.

Tak sformułowany zestaw pytań badawczych pozwala na wielowymiarową analizę relacji pomiędzy strategią jako dokumentem planistycznym a rzeczywistymi procesami rozwojowymi zachodzącymi w miastach. Umożliwia również rozróżnienie pomiędzy potencjałem strategicznym dokumentu a jego realnym oddziaływaniem w praktyce zarządczej.

Zakres przedmiotowy rozprawy obejmuje analizę strategii rozwoju miast województwa małopolskiego, opracowanych i realizowanych w okresie przed reformą systemu planowania strategicznego i przestrzennego w Polsce (tj. do 2020 roku). Badanie koncentruje się na dokumentach strategicznych funkcjonujących w polskim systemie prawnym jako dokumenty fakultatywne - opracowywane przez jednostki samorządu terytorialnego dobrowolnie, najczęściej w celu porządkowania polityki rozwojowej oraz zwiększania zdolności aplikacyjnej w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych, w tym funduszy unijnych.

Zakres przestrzenny pracy obejmuje miasta województwa małopolskiego zróżnicowane pod względem funkcji, położenia oraz potencjału rozwojowego. Dobór jednostek do pogłębionej analizy miał charakter celowy i został oparty na wynikach syntetycznego wskaźnika rozwoju (Perkala), który pozwolił wyodrębnić miasta reprezentujące różne trajektorie rozwojowe - wzrostowe, stabilizacyjne oraz regresywne. W dalszym etapie analizy wybrane zostały studia przypadku, które poddano szczegółowej ocenie jakościowej oraz ewaluacji ex-post.

Zakres czasowy obejmuje okres od 2013 do 2022 roku, co umożliwia porównanie sytuacji wyjściowej (okres przed wdrażaniem analizowanych strategii) z efektami widocznymi po zakończeniu ich obowiązywania. Przyjęta perspektywa czasowa pozwala na ocenę dynamiki zmian w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym.

Zakres problemowy pracy obejmuje kilka komplementarnych płaszczyzn badawczych, które łącznie pozwalają na ocenę realnego wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego.

W pierwszej kolejności dokonano analizy zróżnicowania rozwoju lokalnego w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym, traktując uwarunkowania rozwoju jako istotne tło interpretacyjne dla dalszych badań. Analiza ta obejmowała ocenę położenia miast na tle jednostek fizyczno-geograficznych województwa małopolskiego, jako jednej z determinant rozwoju lokalnego, wpływającej na możliwości inwestycyjne, dostępność komunikacyjną, presję środowiskową oraz kierunki rozwoju funkcjonalnego. W dalszym etapie zbadano poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast, uwzględniając podstawowe wskaźniki demograficzne, gospodarcze i infrastrukturalne, a także strukturę funkcjonalno-przestrzenną jednostek miejskich. Kluczowym elementem tej części pracy była syntetyczna ocena poziomu rozwoju miast województwa małopolskiego z wykorzystaniem wskaźnika Perkala, co umożliwiło porównanie

jednostek w ujęciu dynamicznym oraz identyfikację miast o odmiennych kierunkach rozwojowych.

Na tym tle przeprowadzono analizę konstrukcji wszystkich dokumentów strategicznych opracowanych dla gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich województwa małopolskiego. Analiza ta obejmowała m. im. ocenę struktury dokumentów, spójności diagnozy z celami strategicznymi, stopnia operacjonalizacji działań, obecności i jakości systemu monitoringu oraz sposobu integracji wymiarów społecznego, gospodarczego i środowiskowego zrównoważonego rozwoju.

Zakres pracy obejmuje także analizę zależności pomiędzy typem strategii a poziomem i dynamiką rozwoju miasta. W ramach badań wyodrębniono autorską typologię strategii, odzwierciedlającą dominującą orientację rozwojową dokumentów. Analiza porównawcza pozwoliła ocenić, czy typ strategii wpływa na jej dalszą realizację oraz skalę oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy i środowiskowy miasta.

Na etapie końcowym przeprowadzono ewaluację wybranych strategii rozwoju, opartą na klasycznych kryteriach stosowanych w polityce publicznej: trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności oraz trwałości. Ewaluacja ta miała charakter skrócony i jakościowo-ilościowy, z uwagi na ograniczoną dostępność mierników w dokumentach sprzed 2021 roku, jednak pozwoliła na określenie rzeczywistego stopnia realizacji celów oraz ich przełożenia na mierzalne zmiany rozwojowe.

Wreszcie, zakres pracy obejmuje refleksję nad potencjałem instytucjonalnym miast w zakresie wdrażania strategii, w tym nad rolą zarządzania strategicznego, zdolności aplikacyjnej, partycypacji społecznej oraz uczenia się organizacyjnego w procesie realizacji celów rozwojowych.

Tak określony zakres pracy pozwala na kompleksową ocenę realnego wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego, przy jednoczesnym rozróżnieniu między potencjałem konstrukcyjnym dokumentu a jego faktyczną sprawczością w praktyce samorządowej.

1.2. Metody badań i układ pracy

Realizacja celu naukowego niniejszej rozprawy wymagała zastosowania podejścia metodologicznego o charakterze zintegrowanym, łączącego analizę ilościową, jakościową oraz konstrukcję autorskiego narzędzia badawczego. Złożoność problemu badawczego obejmującego zarówno ocenę jakości dokumentów strategicznych, jak i identyfikację ich rzeczywistego oddziaływania na procesy rozwojowe uzasadniała wykorzystanie przyjętych metod badawczych. Procedura miała charakter sekwencyjny i opierała się na stopniowym zawężaniu pola analizy - od poziomu całego województwa małopolskiego do pogłębionych studiów przypadku wybranych miast.

Punktem wyjścia była analiza literatury przedmiotu dotyczącej koncepcji zrównoważonego rozwoju, zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz ewaluacji dokumentów strategii rozwoju gminy. Pozwoliła ona na zauważenie problemu badawczego, sprecyzowanie pojęcia „wpływu strategii” oraz wyodrębnienie kryteriów analitycznych, które w dalszej części pracy zostały wykorzystane do oceny dokumentów strategicznych i ich efektów. Na tej podstawie sformułowano pytania badawcze oraz określono ramy pracy.

Kolejnym etapem była analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wszystkich miast województwa małopolskiego. Zakres przestrzenny badania obejmował zarówno gminy miejskie, jak i gminy miejsko-wiejskie, przy czym w analizie statystycznej uwzględniano wyłącznie ośrodki miejskie, natomiast w analizie dokumentów strategicznych brano pod uwagę strategie opracowane dla całych gmin miejsko-wiejskich, zgodnie z obowiązującą praktyką planistyczną w Polsce. Zakres czasowy obejmował lata 2013-2022, co umożliwiło porównanie sytuacji wyjściowej z rezultatami widocznymi po zakończeniu okresu obowiązywania analizowanych strategii. Należy zaznaczyć, że w pracy nie dokonano aktualizacji wg dostępnego stanu danych publikowanych przez GUS (za 2025 rok) ponieważ nie miałyby to wpływu na wyniki przeprowadzonej analizy ani na formułowane wnioski. Badanie koncentrowało się przede wszystkim na analizie dokumentów strategicznych opracowanych przed nowelizacją ustawy dotyczącej zasad prowadzenia polityki rozwoju, która weszła w życie w 2021 roku. W związku z tym uwzględnienie nowszych danych nie zmieniłoby charakteru ani zakresu rozprawy.

W celu syntetycznej oceny poziomu rozwoju zastosowano wskaźnik Perkalą, skonstruowany na podstawie zestawu zmiennych odnoszących się do sfery społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, środowiskowej i przestrzennej. Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego

umożliwiło identyfikację kierunków rozwojowych miast, określenie dynamiki zmian w analizowanym okresie oraz wyłonienie jednostek reprezentujących odmienne modele rozwoju. Analiza ilościowa stanowiła podstawę do dalszego doboru miast do pogłębionej analizy typu case study.

Równolegle przeprowadzono analizę treści dokumentów strategicznych obowiązujących w badanych jednostkach. Obejmowała ona ocenę struktury dokumentów, relacji pomiędzy diagnozą a celami strategicznymi, obecności mierników realizacji, systemu monitoringu, zakresu operacjonalizacji działań oraz stopnia integracji wymiarów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Na podstawie tej analizy opracowano autorską typologię strategii, odzwierciedlającą dominującą orientację rozwojową dokumentów. Zestawienie wyników wskaźnika syntetycznego z typologią strategii umożliwiło identyfikację zależności pomiędzy konstrukcją dokumentu a kierunkami rozwoju miasta oraz wyłonienie ostatecznych jednostek do pogłębionej analizy.

Do pogłębionej analizy wytypowano sześć miast: Niepołomice, Oświęcim, Biecz, Piwniczna-Zdrój, Proszowice oraz Zator. Wśród nich pierwotnie znalazł się również Nowy Sącz, traktowany jako ośrodek o randze ponadlokalnej. Jednak ze względu na brak możliwości przeprowadzenia wywiadów z przedstawicielami samorządu nie było możliwe wykonanie pełnej analizy tej jednostki. W konsekwencji zrezygnowano z dalszego uwzględniania Nowego Sącza w badaniu, koncentrując się na miastach, w których możliwe było przeprowadzenie kompletnych badań jakościowych.

W początkowej fazie badań planowano przeprowadzenie badań ankietowych wśród mieszkańców miast wybranych do szczegółowej analizy, w celu poznania ich opinii na temat poziomu rozwoju oraz skuteczności realizowanej strategii. Przeprowadzony pilotaż objął wszystkie miasta wytypowane do pogłębionej analizy. Wyniki pilotażu wykazały jednak trudności w uzyskaniu odpowiedniej liczebności próby, co wpływało na jakość i interpretowalność uzyskiwanych odpowiedzi. W konsekwencji uznano, że badania ankietowe, choć wartościowe poznawczo, nie zapewniają wystarczającej analizy w kontekście oceny realnego wpływu strategii jako narzędzia zarządzania. W związku z powyższym zmieniono metodę badań z ilościowej na jakościowej, w konsekwencji czego przeprowadzone zostały pogłębione wywiady z mieszkańcami wybranych miast, co pozwoliło uzyskać zadowalające wyniki do dalszych analiz.

Przeprowadzono także pogłębione wywiady indywidualne oraz wywiady grupowe (fokusowe) z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. Badania te zostały uzupełnione obserwacją uczestniczącą i nieuczestniczącą podczas wizyt terenowych, analizą raportów o stanie gminy oraz innych dokumentów strategicznych. Celem badań jakościowych było poznanie praktyki wdrażania strategii, identyfikacja mechanizmów decyzyjnych oraz określenie rzeczywistej roli dokumentu w procesie zarządzania rozwojem miasta.

Istotnym elementem metodologicznym rozprawy było opracowanie autorskiej Macierzy Oceny Wpływu Strategii na Zrównoważony Rozwój (SR-ZR). Narzędzie to pozwoliło ocenić potencjał oddziaływania strategii na poziomie konstrukcyjnym poprzez analizę relacji pomiędzy diagnozą, celami, planem działań, finansowaniem, systemem monitoringu oraz integracją komponentów gospodarczych i środowiskowych. Wyniki uzyskane przy zastosowaniu macierzy zostały następnie zestawione z rezultatami ewaluacji ex-post.

Drugim filarem analizy była skrócona ewaluacja ex-post wybranych strategii rozwoju, przeprowadzona w oparciu o kryteria trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności oraz trwałości. Ewaluacja ta polegała na zestawieniu założeń dokumentów z mierzalnymi zmianami wskaźników rozwoju w latach 2013–2022 oraz z informacjami uzyskanymi w badaniach jakościowych. Pozwoliło to na rozróżnienie pomiędzy potencjałem strategicznym dokumentu a jego realnym oddziaływaniem.

Układ pracy ma charakter problemowo-analityczny i odzwierciedla przyjętą logikę badawczą. W części pierwszej przedstawiono podstawy teoretyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju, zarządzania strategicznego oraz ewaluacji dokumentów strategii rozwoju. W kolejnej części dokonano analizy poziomu rozwoju miast województwa małopolskiego z wykorzystaniem wskaźnika syntetycznego. Następnie przeprowadzono analizę dokumentów strategicznych oraz opracowano autorską typologię strategii i macierz SR-ZR. Kolejne rozdziały zawierają ewaluację ex-post wybranych studiów przypadku, analizę porównawczą oraz syntezę wyników badań, prowadzącą do odpowiedzi na postawione pytania badawcze i oceny realnego wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast.

1.3. Ocena materiałów źródłowych

Podstawę materiałową niniejszej rozprawy stanowiły przede wszystkim dokumenty strategii rozwoju gmin (w tym gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich) funkcjonujące w województwie małopolskim w okresie objętym analizą. Dokumenty te, mimo że do 2021 roku nie miały

charakteru obligatoryjnego w polskim systemie prawnym, były opracowywane przez wszystkie analizowane jednostki samorządu terytorialnego, głównie jako narzędzie planistyczne oraz dokument aplikacyjny w procesie ubiegania się o środki zewnętrzne, w tym fundusze Unii Europejskiej.

Strategie rozwoju pozyskano przede wszystkim ze stron internetowych urzędów gmin oraz z Biuletynów Informacji Publicznej. W przeważającej części były to dokumenty łatwo dostępne, kompletne oraz opublikowane w formie uchwał rady gminy wraz z załącznikami. W kilku przypadkach konieczne było sięgnięcie do archiwalnych wersji dokumentów, jednak ogólny poziom dostępności materiałów należy ocenić jako wysoki.

Wykorzystane strategie rozwoju różniły się pod względem objętości, struktury oraz poziomu operacjonalizacji. Część dokumentów zawierała rozbudowane diagnozy oparte na danych statystycznych i analizach SWOT, inne miały charakter bardziej ogólny i deklaracyjny. W większości przypadków strategie obejmowały misję, wizję, cele strategiczne i operacyjne oraz ogólny plan działań. Rzadziej natomiast zawierały precyzyjne wskaźniki monitoringu oraz szczegółowe ramy finansowe. Zróżnicowanie jakości dokumentów stało się jednym z przedmiotów analizy w dalszej części pracy (rozdział 4).

Drugą istotną grupę źródeł stanowiły dane statystyczne pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego, w szczególności z Banku Danych Lokalnych. Dane te miały charakter oficjalny, ogólnodostępny i porównywalny między jednostkami, co umożliwiło konstrukcję syntetycznego wskaźnika rozwoju (Perkala) oraz analizę dynamiki zmian w latach 2013–2022. Dane GUS charakteryzują się wysoką wiarygodnością metodologiczną, jednak ich wykorzystanie wiąże się z pewnymi ograniczeniami (Szutkowska, 2014). Po pierwsze, dane publikowane są z opóźnieniem czasowym, co może utrudniać analizę najbardziej aktualnych trendów. Po drugie, nie wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza o charakterze jakościowym) są możliwe do uchwycenia za pomocą wskaźników statystycznych.

Uzupełnieniem danych ilościowych były raporty o stanie gmin oraz inne dokumenty sprawozdawcze, publikowane corocznie przez jednostki samorządu terytorialnego. Raporty te zawierały informacje o realizowanych inwestycjach, sytuacji finansowej, stanie infrastruktury oraz wybranych wskaźnikach społeczno-gospodarczych. Ich wartość polegała na możliwości powiązania zapisów strategicznych z konkretnymi działaniami realizacyjnymi. Jednocześnie należy podkreślić, że raporty o stanie gmin mają charakter dokumentów sporządzanych przez

same jednostki, co może wpływać na ich selektywny lub wizerunkowy charakter. W związku z tym informacje w nich zawarte były konfrontowane z danymi statystycznymi oraz wynikami badań jakościowych.

W pracy wykorzystano również dokumenty planistyczne oraz strategiczne wyższego rzędu (strategie regionalne, dokumenty krajowe), które pozwoliły na ocenę stopnia integracji strategii lokalnych z politykami ponadlokalnymi. Analiza ta miała charakter kontekstowy i służyła ocenie zgodności z dokumentami wyższego rzędu.

Istotnym źródłem informacji były także materiały pozyskane w toku badań jakościowych, w tym wywiady z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, notatki z obserwacji terenowych oraz materiały udostępnione w trakcie badań (prezentacje, zestawienia inwestycji, informacje o projektach). Materiały te pozwoliły na weryfikację formalnych zapisów strategii z praktyką ich wdrażania. Należy jednak podkreślić, że dane jakościowe mają charakter kontekstowy i interpretacyjny, co wymagało ich oceny w powiązaniu z innymi źródłami.

Ocena całości materiału źródłowego wskazuje na jego wysoką dostępność i formalną wiarygodność, szczególnie w odniesieniu do dokumentów strategicznych oraz danych statystycznych GUS. Jednocześnie należy mieć świadomość ograniczeń wynikających z charakteru analizowanych strategii. Dokumenty opracowywane przed 2021 rokiem nie zawsze zawierały mierzalne wskaźniki, co utrudniało jednoznaczną ocenę stopnia realizacji celów. Brak rozbudowanych systemów monitoringu w wielu przypadkach ograniczał możliwość precyzyjnego powiązania działań z rezultatami.

Mimo wskazanych ograniczeń zgromadzony materiał źródłowy należy uznać za wystarczający i adekwatny do realizacji celu badawczego. Zróżnicowanie źródeł - obejmujące dokumenty strategiczne, dane statystyczne, raporty sprawozdawcze oraz materiały z badań jakościowych pozwoliło na komplementarne ujęcie problemu badawczego oraz wieloaspektową ocenę realnego wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego.

1.4 Przegląd literatury

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest wynikiem wieloletniej ewolucji myślenia o relacji pomiędzy rozwojem cywilizacyjnym, gospodarką i ograniczeniami środowiskowymi. W refleksji historycznej często wskazuje się prekursorski charakter debat o granicach wzrostu

i presjach demograficznych. Wątek zależności pomiędzy dynamiką populacji a zasobami pojawia się już u T. Malthusa (Malthus, 1986), natomiast w XX wieku nabiera systemowego wymiaru w analizach dotyczących ograniczeń wzrostu i sprzężeń pomiędzy gospodarką, zasobami i środowiskiem (Meadows i in., 2018). W nurcie instytucjonalnym istotnym punktem odniesienia stały się dokumenty i deklaracje międzynarodowe, rozwijające wrażliwość środowiskową i normatywne ramy działań publicznych (Sohn, 1973; Brown i Quiblier, 1994).

Za najbardziej klasyczną i „kanoniczną” definicję zrównoważonego rozwoju uznaje się definicję sformułowaną przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju: rozwój ma zaspokajać potrzeby obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości przyszłych generacji (Brundtland, 1987; Burton, 1987). W dalszej literaturze podkreśla się, że rdzeniem tej koncepcji jest integracja wymiaru gospodarczego, społecznego i środowiskowego, a zasadniczym problemem praktycznym jest przełożenie ogólnej definicji na narzędzia planowania, pomiaru i zarządzania (Paul, 2008; Prizzia, 2017; Vogler, 2007). W tym sensie koncepcja zrównoważenia wykracza poza ochronę środowiska, stając się paradygmatem polityki publicznej, w którym równorzędne znaczenie mają: jakość życia, inkluzja społeczna, długookresowa produktywność gospodarki oraz odporność systemów środowiskowych.

W badaniach miejskich szczególną rolę odegrały prace, które wskazują na wewnętrzne napięcia miejskiego zrównoważenia. S. Campbell (Campbell, 1996) opisuje tzw. „trójkąt sprzeczności” (green cities–growing cities–just cities), pokazując, że cele środowiskowe, wzrostowe i sprawiedliwościowe mogą wchodzić ze sobą w konflikt i wymagają świadomego ważenia (Campbell, 1996). Z kolei D. Satterthwaite (2021) zwraca uwagę, że „miasta zrównoważone” należy rozumieć nie tylko jako miasta o dobrych parametrach środowiskowych, lecz również jako ośrodki, które realnie przyczyniają się do szerszego zrównoważenia (np. poprzez ograniczanie emisji, podnoszenie efektywności usług, lepszą organizację mobilności i infrastruktury) (Satterthwaite, 2021). W tym ujęciu kategoria zrównoważenia staje się silnie powiązana z zarządzaniem publicznym: nie chodzi wyłącznie o cele, lecz o zdolność instytucjonalną do ich realizacji i monitorowania.

Istotną cechą w rozwoju literatury o zrównoważeniu są również cele globalne (SDGs), które wprowadzają logikę „zarządzania przez cele” oraz rozbudowują wymiar wskaźnikowy i sieciowy (Kanie i Biermann, 2017; Le Blanc, 2015; Fukuda-Parr, 2014). Z perspektywy miast ważne jest, że literatura nad zrównoważonym rozwojem podkreśla konieczność integracji celów i unikania silosów polityk publicznych. To założenie ma bezpośrednie konsekwencje dla

dokumentów strategicznych: strategia miejska „pro-zrównoważony rozwój” powinna tworzyć mechanizmy bilansowania i integrowania celów (np. gospodarka-mobilność-jakość powietrza; turystyka-presja środowiskowa; inwestycje-kapitał społeczny), a nie tylko deklarować zrównoważenie (Stafford-Smith i in., 2017; Sachs i in., 2019).

W literaturze rozwój zrównoważony jest silnie „miejski”: miasta są traktowane jako kluczowe przestrzenie koncentracji ludności, usług, presji środowiskowych i innowacji instytucjonalnych, a zarazem jako obszary, w których planowanie i zarządzanie publiczne mogą najszybciej przekładać się na mierzalne rezultaty (Campbell, 1996; Satterthwaite, 2021). Z tego powodu wiele ujęć badawczych koncentruje się na miastach jako systemach funkcjonalnych i relacyjnych (Jacobs, 2012), w tym na roli ośrodków miejskich w sieciach gospodarki i usług (Sassen, 2005).

W literaturze zarządzania strategicznego podkreśla się, że strategia nie jest wyłącznie dokumentem, lecz procesem definiowania kierunku, selekcji priorytetów i koordynacji działań organizacji w warunkach zmienności otoczenia (Obłój, 2007; Griffin, 2007). Jednocześnie klasyczna krytyka „nadmiernego planowania” wskazuje, że dokumenty strategiczne bywają zbyt sformalizowane i oderwane od praktyki wdrożeniowej, a planowanie strategiczne nie może być utożsamiane z samym tworzeniem planów (Mintzberg, 1994). W odniesieniu do samorządu terytorialnego oznacza to, że strategia ma sens o tyle, o ile stanowi narzędzie zarządzania: łączy diagnozę, cele, działania i monitorowanie.

Polska literatura i poradniki z zakresu planowania strategicznego w administracji publicznej akcentują potrzebę spójności strukturalnej dokumentu oraz znaczenie procedur wdrażania (Dziemianowicz i in., 2012; Bończak-Kucharczyk, 2008; Kłosowski i Warda, 2001). Szczególne miejsce zajmują opracowania dotyczące samego wdrażania strategii: wskazuje się, że kluczowe są mechanizmy zarządcze (koordynacja, odpowiedzialności, harmonogramy, budżetowanie) oraz zdolność instytucjonalna do utrzymania konsekwencji realizacyjnej (Sztando, 2010; Sztando, 2001). W tym kontekście pojawia się również problem konsultacji i partycypacji jako elementu legitymizacji strategii i „współwłasności” celów (Gawroński, 2010; Sztando, 2011).

W tradycji planowania (w tym planowania przestrzennego) rozwijany jest nurt strategicznego podejścia do rozwoju terytorialnego, w którym istotna staje się nie tylko lista projektów, ale zdolność do integrowania aktorów i polityk w sytuacji złożoności miejskiej (Healey, 2009; Innes i Booher, 2010). W literaturze europejskiej strategiczne planowanie (także przestrzenne) jest rozumiane jako praktyka wytwarzania kierunków rozwoju, budowania koalicji wdrożeniowych

i negocjowania celów w układach wieloszczeblowych (Albrechts, 2004; Albrechts, 2017; Balducci i in., 2011). W takim ujęciu strategia przestaje być jedynie „planem”, a staje się mechanizmem organizowania działania zbiorowego oraz redukowania niepewności poprzez priorytetyzację i uczenie instytucjonalne.

Ważną kategorią w literaturze strategicznej jest również wdrażalność strategii, rozumiana jako zgodność celów i działań z kompetencjami instytucji oraz realnymi zasobami. Narzędzia analityczne (np. SWOT) są często stosowane jako element diagnozy, jednak wskazuje się zarówno ich użyteczność, jak i ryzyko uproszczeń oraz błędów metodologicznych, jeśli są wykorzystywane mechanicznie (Gürel i Tat, 2017; Żemła, 2019; Bieda i Brzozowska, 2017). Dla strategii gmin istotne jest zatem nie tyle posiadanie „pełnego katalogu” analiz, co ich realne powiązanie z celami i decyzjami.

W literaturze zrównoważonego rozwoju oraz w badaniach miejskich powtarza się teza, że kluczowym problemem jest integracja działań sektorowych, ponieważ zrównoważenie jest z natury międzysektorowe (Stafford-Smith i in., 2017; Le Blanc, 2015). Na poziomie strategii lokalnej oznacza to wymóg łączenia polityk społecznych, gospodarczych i środowiskowych w ramach jednego modelu rozwoju. W literaturze pojawia się także rozwinięcie idei zrównoważonego rozwoju w badaniach miejskich w postaci pojęć pokrewnych, takich jak odporność miejska (urban resilience (Satterthwaite, 2021)), które wskazują na potrzebę diagnozy ryzyk i zdolności adaptacyjnych (Drobniak, 2015), co może wzmacniać komponent środowiskowy i klimatyczny strategii.

W ostatnich latach część literatury miejskiej rozwija wątek „smart city” jako potencjalnego narzędzia modernizacji usług publicznych i zarządzania, jednocześnie podnosząc ryzyko redukcji rozwoju do technologii i efektywności (Caragliu i in., 2011). Klasyczne ujęcia smart city w Europie akcentują wielowymiarowość (technologia-ludzie-instytucje) (Nam i Pardo, 2011) oraz potrzebę wpisania „smart” w logikę zrównoważenia (Höjer i Wangel, 2015; Bibri, 2019). Dla niniejszej rozprawy istotne jest to, że zarówno nurt „smart”, jak i nurt zrównoważenia, sprowadzają uwagę do tego samego rdzenia: strategia ma realnie oddziaływać wtedy, gdy tworzy mechanizmy integracji, monitorowania i zarządzania rezultatem, a nie tylko narrację rozwojową.

Ewaluacja polityk publicznych jest rozwiniętą dziedziną metodologiczną, której celem jest ocena trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości interwencji. W literaturze podkreśla się, że ewaluacja pełni nie tylko funkcję „kontrolną”, ale także funkcję uczenia się

i poprawy jakości zarządzania publicznego (Hanberger, 2011; Olejniczak, 2008). W ujęciu praktycznym istotne są rozróżnienia faz ewaluacji (ex-ante, on-going, ex-post) oraz adekwatność narzędzi do typu interwencji i dostępności danych (Haber, 2007). W kontekście strategii lokalnych szczególne znaczenie ma fakt, że wiele dokumentów (zwłaszcza sprzed ugruntowania podejść wskaźnikowych) nie zawierało rozbudowanych systemów monitoringu, co utrudnia jednoznaczne wnioskowanie o wpływie (Abramowicz i in., 2017; Kearney i in., 1996).

W literaturze ewaluacyjnej rozwijane są także podejścia, które akcentują wielowymiarowość oceny i jej osadzenie w procesach decyzyjnych. Ujęcie ewaluacji jako procesu uczenia się, uwzględniającego wiele kryteriów i atrybutów, pojawia się m.in. w pracach B. Floc'hlay i E. Plottu (Floc'hlay i Plottu, 1998). Z kolei w praktykach europejskich rośnie znaczenie monitorowania strategii terytorialnych i innowacyjnych (np. smart specialization), co wzmacnia komponent systemów wskaźnikowych i mechanizmów korekty (Gianelle i Kleibrink, 2015; Kleibrink i in., 2016). W kontekście strategii miejskich oznacza to, że sama obecność celów jest niewystarczająca: konieczne staje się powiązanie celów z miernikami, realnymi potrzebami samorządów i ich zasobami.

W literaturze planowania strategicznego i polityk miejskich szeroko opisuje się cechy dobrej strategii (spójna diagnoza, priorytety, mechanizmy wdrażania, udział interesariuszy), natomiast trudniejsze pozostaje empiryczne uchwycenie związku pomiędzy jakością dokumentu a realnymi zmianami rozwojowymi (Sztando, 2011, Dziemianowicz i in., 2012). W ujęciach międzynarodowych zwraca się uwagę, że strategie mogą być „usytuowane”. Oznacza to, że ich efekty zależą od kontekstu instytucjonalnego, kulturowego i gospodarczego (Albrechts i in., 2017). Jednocześnie rośnie znaczenie badań porównawczych, które próbują analizować strategie w różnych systemach i warunkach, wskazując na rolę implementacji, a nie samej treści dokumentu (Persson, 2020; Hersperger i in., 2019).

W przypadku Europy Środkowo-Wschodniej podkreśla się specyfikę uwarunkowań transformacyjnych i instytucjonalnych oraz ryzyko „przesunięcia” strategii w stronę dokumentów aplikacyjnych, budowanych pod fundusze i projekty, a nie pod realne sterowanie rozwojem (Serbanica i Constantin, 2017). Wątek napięcia pomiędzy efektywnością a legitymizacją pojawia się także w analizach polityk smart city w Polsce (Masik i in., 2021), co pośrednio wzmacnia diagnozę, że strategia może pełnić funkcję przede wszystkim porządkującą, a dopiero wtórnie sprawczą.

Na tym tle wyraźnie ujawnia się luka badawcza: brakuje narzędzi pozwalających zestawiać potencjał oddziaływania strategii (jakość konstrukcyjna, integracja komponentów zrównoważenia, obecność mechanizmów wdrożeniowych) z wynikami ex-post w postaci zmian wskaźników rozwoju. Odpowiedzią na tę lukę w niniejszej rozprawie jest rozwijanie podejścia, które łączy analitykę dokumentów z pomiarem syntetycznym i oceną ewaluacyjną, w duchu łączenia perspektywy strukturalnej i wdrożeniowej (por. ujęcia ewaluacji i monitoringu: Abramowicz i in., 2017; Olejniczak, 2008; Haber, 2007).

Zestawienie literatury dotyczącej zrównoważonego rozwoju, planowania strategicznego i ewaluacji prowadzi do kilku wniosków, które bezpośrednio uzasadniają konstrukcję badań własnych w niniejszej rozprawie.

Po pierwsze, zrównoważony rozwój jest koncepcją integracyjną, a więc wymagającą narzędzi, które umożliwiają ocenę spójności i bilansowania celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych (Brundtland, 1987; Campbell, 1996; Stafford-Smith i in., 2017). W konsekwencji strategia lokalna „zorientowana na zrównoważany rozwój” nie może być tylko deklaracją, lecz musi mieć cechy zarządcze: priorytety, mierniki, mechanizmy wdrożeniowe i zdolność korekty.

Po drugie, literatura strategiczna wskazuje, że różnica pomiędzy dokumentem a procesem wdrażania jest fundamentalna: strategia może istnieć formalnie, a zarazem nie wpływać istotnie na decyzje i alokację zasobów (Mintzberg, 1994; Sztando, 2010). To uzasadnia potrzebę łączenia analizy dokumentów z weryfikacją ex-post.

Po trzecie, literatura ewaluacyjna podkreśla zarówno konieczność kryterialnej oceny interwencji publicznych (trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość), jak i ograniczenia wynikające z braku wskaźników i monitoringu w wielu dokumentach (Haber, 2007; Abramowicz i in., 2017). W praktyce oznacza to potrzebę tworzenia narzędzi, które są odporne na deficyty danych w strategiach sprzed „zwrotu wskaźnikowego”.

W efekcie przegląd literatury potwierdza zasadność podjęcia problemu badawczego niniejszej rozprawy oraz legitymizuje konstrukcję badań łączących: analizę dokumentów, syntetyczny pomiar rozwoju i ewaluację ex-post. Jednocześnie stanowi przesłankę do sformułowania pytań badawczych oraz do budowy narzędzia autorskiego, które wypełnia lukę pomiędzy „jakością strategii” a „realnymi efektami rozwoju”.

W uzupełnieniu przeglądu literatury należy podkreślić, że obszar badań dotyczący rozwoju lokalnego i regionalnego uwarunkowań województwa małopolskiego oraz geografii miast, jest reprezentowany przez bogaty i wystarczający dorobek naukowy. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia struktury funkcjonalno-przestrzennej tego regionu mają prace m.in: J. Rajman i A. Kwiatek-Sołtys (2000), J. Rajman (1989), A. Kwiatek-Sołtys (2004, 2006, 2007, 2010, 2017), A. Zborowski i P. Raźniak (2013), P. Śleszyński (2013), A. Noworól (2014), T. Komornicki i P. Śleszyński (2009), B. Degórska (2017), których analizy pozwalają osadzić badane miasta w szerszym kontekście geograficznym i społeczno-gospodarczym. Jest to szczególnie istotne przy ocenie zróżnicowania funkcjonalnego regionu, obejmującego zarówno ośrodki metropolitalne, jak i turystyczne czy przemysłowe. Uzupełniając, teoretyczne i praktyczne aspekty strategii rozwoju gmin w Polsce, stanowiące bezpośredni kontekst dla funkcjonowania małopolskich samorządów, zostały szeroko opisane w literaturze przez A. Sztando (2011), W. Dziemianowicza i in. (2012) oraz Ł. Mikułę (2019).

2. Podstawy teoretyczne badań

2.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

2.1.1. Historia koncepcji zrównoważonego rozwoju

Już ponad 200 lat temu pojawiły się pierwsze rozważania dotyczące wpływu ewolucji na środowisko i zasoby naszej planety. W 1798 roku Thomas Robert Malthus, demograf, ekonomista polityczny oraz pastor wiejski w Anglii, napisał esej o zasadzie populacji (Malthus, 1986). Przewidział w nim, iż ludność świata narażona będzie na śmierć z powodu głodu lub przynajmniej żyła będzie na minimalnym poziomie, ze względu na to, iż produkcja żywności nie będzie w stanie nadążyć za rozwojem populacji. T. Malthus głosił wówczas, iż „populacja, gdy nie jest kontrolowana, rośnie w stosunku geometrycznym, a środki utrzymania człowieka w stosunku arytmetycznym (Malthus, 1986). Jednakże, postęp technologiczny jaki nastąpił do dnia dzisiejszego udowodnił, że demograf się mylił. Dzięki lepszym technikom rolniczym, wynalezieniu nowego sprzętu i ciągłemu postępowi naukowo-technicznemu produkcja rosła znacznie szybciej niż liczba ludności, do tego stopnia, iż w ujęciu realnym ceny żywności są dziś znacznie niższe niż przed dwustu laty (Baumol, 2007). Debata na temat idei głoszonych przez T. Malthusa trwała nadal. Rozważania prowadzone były także przez Instytut Technologii w Massachusetts (MIT), który w książce „The Limits to Growth” (Meadows, 1972) zwrócili uwagę na wyczerpywanie się zasobów nieodnawialnych i wynikających z tego tytułu wzrostu cen towarów. Założono wówczas, iż podaż zarówno żywności, jak i zasobów nieodnawialnych jest stała. Jednocześnie w jednym z wniosków zauważono, iż nie podejmuje się nadzwyczajnych wysiłków, aby zmniejszyć zanieczyszczenie i chronić zasoby (Meadows, 1972).

Pierwsza konferencja na temat środowiska i jego wpływu na człowieka odbyła się w 1972 roku w Sztokholmie w Szwecji, wzięło wówczas w niej udział 113 państw i 19 przedstawicieli organizacji międzynarodowych. Była to pierwsza międzynarodowa konferencja poświęcona wyłącznie kwestiom ochrony środowiska. Grupa 27 ekspertów artykułowała powiązania między środowiskiem a rozwojem, stwierdzając, iż „choć w poszczególnych przypadkach istniał konflikt między priorytetami środowiskowymi i gospodarczymi były to z natury dwie strony tego samego medalu” (Vogler, 2007). Kolejnym rezultatem Konferencji Sztokholmskiej, oprócz debaty eksperckiej, było utworzenie Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych, którego misją było „zapewnienie przywództwa i zachęcanie do partnerstwa w trosce o środowisko poprzez inspirowanie, informowanie i umożliwianie narodom poprawy jakości życia bez narażania dobra przyszłych pokoleń”. Konferencja w Sztokholmie odegrała

rolę katalizatora w promowaniu późniejszego przyjęcia międzynarodowych porozumień dotyczących m.in. zanieczyszczeń pochodzących ze statków oraz handlu gatunkami zagrożonymi wyginięciem. Punktem przełomowym było także przyjęcie „Deklaracji sztokholmskiej w sprawie środowiska”, która zawierała zasady na przyszłość, które dotyczyły m.in. potrzeby integracji i koordynacji w planowaniu rozwoju, tak aby umożliwić ochronę środowiska (Sohn, 1973).

Jednakże skuteczność konferencji sztokholmskiej okazała się ograniczona, ze względu na to, iż ochronę środowiska i potrzebę rozwoju, szczególnie w krajach rozwijających się, postrzegano jako potrzeby konkurencyjne i dlatego traktowano je wówczas w sposób odrębny, nieskoordynowany. Niektórzy krytycy doszli do wniosku, że „konferencja była bardziej skupiona na określeniu kompromisów między środowiskiem a rozwojem niż na promowaniu harmonijnych powiązań między nimi” (Prizzia, 2007).

W związku z tym, iż nawet według dokumentów OZN potwierdzono, iż po konferencji w Sztokholmie nie zaszły konkretne zmiany i ustalenia, zdecydowano włączyć bardziej kompleksowe podejście, które uwzględniałaby zarówno rozwój gospodarczy jak i kwestie ochrony środowiska. W związku z powyższym, w 1983 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ utworzyło Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju, znaną później jako *Brundtland*. Komisja opublikowała raport, w którym zdefiniowano najbardziej znaczącą politycznie definicję zrównoważonego rozwoju, czyli „zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzebę teraźniejszości, nie umniejszając możliwości zaspokajania własnych potrzeb przyszłych pokoleń” (Burton, 1987). Komisja odbyła pierwsze spotkanie w 1984 r., a zakończyła prace w 1987 r. Zwieńczeniem prac Komisji był raport pt. „Nasza wspólna przyszłość”. Zwieńczeniem prac Komisji było także:

- przedstawienie długookresowej strategii dot. środowiska, pozwalającej utrzymać nieprzerwany rozwój po 2000 r.,
- zaproponowanie sposobu przejścia od troski o środowisko do szerszej współpracy między krajami rozwijającymi się oraz krajami będącymi na różnych etapach rozwoju gospodarczego i społecznego,
- przedstawienie rozważania nt. tego w jaki sposób społeczność międzynarodowa może bardziej skutecznie rozwiązywać problemy środowiska,
- zapewnienie pomocy w osiągnięciu jednakowego rozumienia problemów środowiska.

W tym okresie koncepcja zrównoważonego rozwoju nabrała politycznego znaczenia, dzięki nowemu zjawisku jakim były globalne zmiany środowiska, szczególnie w państwach rozwiniętych. Pod uwagę brano także obawy przed wojną nuklearną, które dominowały na porządku lat 80. XX wieku (Vogler, 2007).

Kolejnym ważnym krokiem w drodze do budowy zasad zrównoważonego rozwoju był Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Według źródeł ONZ zgromadził ponad 10 tys. delegatów z 176 państw, a na czele reprezentacji stanęły osoby zajmujące stanowiska na najwyższych szczeblach władzy państwowej. Szczyt zakończył się przyjęciem ustaleń, które bezsprzecznie stanowiły ważne znaczenie dla ochrony środowiska przyrodniczego. Były to:

- Ramowa Konwencja NFZ w sprawie zmian klimatu,
- Konwencja o ochronie bioróżnorodności,
- Deklaracja w sprawie lasu.

W Riode Janeiro powstał także dokument o nazwie: „Globalny program działań Agenda 21”, a także „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju”. W pierwszym z dokumentów uznano za konieczność m.in. podnoszenie wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za środowisko, podkreślono antropocentryczne podejście do kwestii rozwoju, a także poruszono kwestię specjalnych potrzeb państw słabo rozwiniętych i niektórych grup społecznych. Jednakże z punktu widzenia dalszych działań najważniejszym dokumentem przyjętym w Rio podczas szczytu była Agenda 21 - plan działań dla zrównoważonego rozwoju globalnego na wiek XXI. Agenda zawierała zbiór 2500 rekomendacji dla państw, rządów oraz organizacji międzyrządowych oraz międzynarodowych. Dokument ten stanowił wytyczne dla opracowań regionalnych, narodowych i lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju. (Dziubińska, Rzeńca, Drzazga, 2014).

Agenda 21 podzielona została na cztery części, gdzie każda z nich odnosi się do poszczególnych sfer rozwoju, w tym:

- sfery ekonomicznej i społecznej,
- sfery zasobów naturalnych, ich racjonalnego wykorzystywania i ochrony,
- roli głównych grup społecznych, realizatorów zrównoważonego rozwoju,

- sfery instrumentów realizacji zrównoważonego rozwoju, tzn. sposobów finansowania, transferów technologii, szkoleń, mechanizmów i instrumentów prawnych, etc. (Brown, Quiblier, 1994).

W roku 2000 rozpoczęto rozważania nad podsumowaniem i formułowaniem nowych ambitnych działań. W tym samym roku zorganizowano forum ONZ, na którym przyjęto deklarację milenijną a także milenijne cele rozwoju. Były one zbieżne z ideą zrównoważonego rozwoju widzianą z globalnej perspektywy.

Kolejno w 2002 r. odbył się organizowany przez ONZ Światowy szczyt nt. zrównoważonego rozwoju. Na szczycie tym dokonano przeglądu dotychczas zrealizowanych postanowień z Rio, a także wzmocnienie zainteresowania problemami rozwojowymi i środowiskowymi w Afryce. Efektem szczytu było przyjęcie dwóch dokumentów: planu implementacji oraz deklaracji z Johannesburga. Deklaracja miała głównie charakter polityczny i nawiązywała do przyjętych wcześniej deklaracji w Sztokholmie oraz Rio. W Johannesburgu podkreślono jednak kwestie humanitarne oraz godność człowieka (Burchard-Dziubińska, Rzeńca, Drzazga, 2014).

Dopiero w 2021 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło decyzję o organizacji kolejnej Konferencji Rio+20. Konferencja stanowiła nawiązanie do tej, która odbyła się w tym samym miejscu 20 lat wcześniej. Konferencja w 2012 roku miała stanowić kontynuację Milenijnego Szczytu ONZ w 2000 roku. Celem Konferencji w Rio było odnowienie politycznych zobowiązań dotyczących zrównoważonego rozwoju, dokonanie oceny postępów, a także określenie barier we wdrażaniu kluczowych zobowiązań podjętych na wcześniejszych Szczytach. Obrady poświęcone były w szczególności zielonej gospodarce przyczyniającej się do problemów społecznych w sposób zrównoważony oraz instytucjonalizacji globalnej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, która ma doprowadzić do większej harmonizacji efektywności tych działań (Woźniak, Rokicka, 2016). Szczyt w Rio+20 zakończył się przyjęciem dokumentu „Przyszłość, jakiej chcemy”, który stał się ustalonym w drodze szerokiego porozumienia i kompromisu stanowiskiem społeczności międzynarodowej w kwestii zrównoważonego rozwoju. W dokumencie tym podkreślano m.in. znaczenie trójaspektowego podejścia do problematyki zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego wzajemne powiązanie 3 dziedzin: społecznej, ekonomicznej i środowiskowej. Konsekwencją ww. konferencji było także postanowienie o określeniu i wdrożeniu po 2015 roku Celów Zrównoważonego Rozwoju.

Podsumowując rozważania oraz podejście do zrównoważonego rozwoju w ostatnich trzech dekadach XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku kształtowały cztery duże konferencje, w tym: Konferencja w Sztokholmie w 1972 roku, w Rio w 1992, w Johannesburgu w 2002 roku oraz w Rio w 2012 roku. Wszystkie z nich były krytykowane głównie w wyniku rozbieżności między oczekiwaniami a faktycznymi rezultatami. Mimo to, konferencje doprowadziły do (Woźniak, Rokicka, 2016):

- opracowania globalnej agendy,
- powiązania myślenia o środowisku z myśleniem o rozwoju,
- popieranie wspólnych zadań,
- zapewnienie globalnego przywództwa dla rządów krajowych i lokalnych,
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego,
- legitymizacja globalnego, zintegrowanego systemu zarządzania.

Aktualnie, liderem we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju jest Unia Europejska. Głównym narzędziem określającym szczegółowe cele i działania UE, które zmierzają do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest długoterminowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE. Priorytety i cele rozwojowe UE zawarte są również w wielu innych dokumentach strategicznych. Temat zrównoważonego rozwoju na poziomie europejskim poruszany był także w takich ważnych dokumentach jak Strategia Lizbońska oraz Strategia Europa 2020. Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE wskazuje trzy podstawowe kierunki rozwoju takie jak (EU Sustainable Development Strategy):

- wzrost inteligentny oparty na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony, czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywne korzystającej z zasobów i konkurencyjnej,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

2.1.2. Definicje zrównoważonego rozwoju

Europejska koncepcja zrównoważonego rozwoju bezpośrednio nawiązuje do ustaleń konferencji międzynarodowych, w Sztokholmie, Rio i Johannesburgu. O jej ostatecznym kształcie decyduje jednak harmonizowanie polityk i strategii zrównoważonego rozwoju poszczególnych krajów

oraz wewnętrznie rozwijająca się polityka unijna. W raporcie Komisji Brundtland sformułowano definicję, w której zwrócono uwagę, że zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja bieżące potrzeby, nie przekreślając szans ich zaspokajania także w przyszłości. Jednakże, zapisana jako pierwsza w Raporcie „Nasza Wspólna Przyszłość” z 1987 roku jest, jak twierdzą krytycy, twórczo niejednoznaczna. Definicja ta sprawia, że idea zrównoważenia staje się niebywale plastyczna (Woźniak, Rokicka, 2016). Od opublikowania ww. raportu pojawiło się wiele publikacji próbujących doprecyzować niejednoznaczność definicji zrównoważonego rozwoju. Próbę uporządkowania obszernej literatury dotyczącej zrównoważonego rozwoju można znaleźć w raporcie „Nasza wspólna podróż: Ku zrównoważonemu rozwojowi, opracowanym przez Radę Zrównoważonego Rozwoju Akademii Nauk Stanów Zjednoczonych (National Research Council, 1999). W raporcie autorzy zwrócili szczególną uwagę na to, iż definicję zrównoważonego rozwoju można wskazać jako sfery, które należy rozwijać, oraz sfery, które należy zachować, relację zachodzące między tymi sferami oraz horyzont czasowy zmian (tab.1.).

Tabela 1. Definicje zrównoważonego rozwoju

Co należy zachować?	Jak długo?	Co należy rozwijać?
Natura Ziemia Bioróżnorodność Ekosystemy	25 lat, teraz, w przyszłości, zawsze	Ludzie Przeżywalność dziecka Długość życia Edukacja Egalitaryzm Równe szanse
Podtrzymywanie życia Usługi ekosystemu Zasoby Środowisko	Powiązanie ze sobą poprzez tylko, głównie, ale, i, lub	Gospodarka Zamożność Sektory produkcyjne Konsumpcja
Wspólnota Kultury Grupy Miejsca		Społeczeństwo Instytucje Kapitał społeczny Państwa Regiony

Źródło: Woźniak, Rokicka, 2016.

Definicje jednak zgodnie przyjmują, iż zrównoważony rozwój zakłada powiązanie pomiędzy sferami, które należy rozwijać i tymi, które należy zachować. Sfery jednak, a zwłaszcza

wskazywane formy połączeń różnią się skrajnie, od - wyłącznie chronić, poprzez i/lub - do - głównie i rozwijać.

Standardową definicję zrównoważonego rozwoju korygowano, rozszerzano, uzupełniano oraz dodawano do niej nowe elementy. W 2002 roku na Światowym Szczycie Ziemi poświęconym zrównoważonemu rozwojowi wyróżniono trzy filary zrównoważonego rozwoju, które funkcjonują do teraz: gospodarkę, środowisko i społeczeństwo. Są one ze sobą nierozzerwalnie połączone. W ten sposób zwrócono uwagę na fakt, iż rozwój nie może i nie powinien być postrzegany wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Zatem zrównoważony rozwój gospodarczy powinien prowadzić do większej spójności społecznej oraz do podniesienia jakości środowiska naturalnego poprzez ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko (Woźniak, Rokicka, 2016).

2.1.3. Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030.

Agenda 2030, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ we wrześniu 2015 roku, stanowi kompleksowy plan działań na rzecz przekształcenia świata w kierunku sprawiedliwości społecznej, pokoju, równości i dobrobytu do 2030 roku. Oparta na 17 Celach Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Goals, dalej: SDGs) oraz 169 podcelach, Agenda podkreśla, że współodpowiedzialność za ich realizację spoczywa nie tylko na rządach państw, lecz także na obywatelach, sektorze prywatnym, organizacjach pozarządowych i innych interesariuszach (Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, 2015).

Cele SDGs mają charakter uniwersalny i zintegrowany. Dotyczą kluczowych wymiarów funkcjonowania współczesnych społeczeństw, m.in. walki z ubóstwem (Cel 1), eliminacji głodu (Cel 2), zapewnienia zdrowia (Cel 3), edukacji (Cel 4), równości płci (Cel 5), dostępu do wody i energii (Cele 6 i 7), wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (Cel 8), rozwoju przemysłu i innowacyjności (Cel 9), redukcji nierówności (Cel 10), zrównoważonych miast (Cel 11), odpowiedzialnej konsumpcji (Cel 12), przeciwdziałania zmianom klimatycznym (Cel 13), ochrony ekosystemów wodnych i lądowych (Cele 14 i 15), promowania pokoju i sprawiedliwości (Cel 16) oraz budowy partnerstw na rzecz realizacji celów (Cel 17) (Agenda 2030, 2015) (tab.2.).

Pomimo dotychczasowych postępów, m.in. w zakresie redukcji skrajnego ubóstwa czy poprawy dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, świat wciąż nie znajduje się na dobrej drodze do realizacji całości założeń Agendy do 2030 roku. Nierówności społeczne i ekonomiczne

pogłębiają się, a wykluczenie przestrzenne i cyfrowe w wielu regionach świata utrudnia wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo, postęp ten został istotnie zakłócony przez kumulację globalnych kryzysów, w tym pandemię COVID-19 oraz nasilające się konflikty zbrojne, takie jak wojna w Ukrainie, które jak wskazuje literatura, prowadzą do pogłębienia nierówności, destabilizacji systemów gospodarczych oraz regresu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Leach i in., 2021; Sachs i in., 2023)

W odpowiedzi na te wyzwania, raporty międzynarodowe (m.in. Stockholm Resilience Center, 2018; Global Sustainable Development Report, 2019) postulują konieczność systemowej transformacji. Wymieniane kluczowe obszary przemian to: przejście na odnawialne źródła energii, zmodernizowane systemy żywnościowe, równość płci i dostęp do edukacji, rozwój zintegrowanych miast, a także reforma modeli wzrostu gospodarczego. W tym kontekście szczególną rolę odgrywa Cel 11 (zrównoważone miasta i społeczności), identyfikowany jako warunek konieczny dla osiągnięcia sukcesu w realizacji pozostałych celów (Carpentier & Braun, 2020).

Agenda 2030 odchodzi od zarządzania opartego na ogólnych, niewiążących zasadach i deklaracjach normatywnych na rzecz zarządzania przez cele ("governance by goals") i promuje podejście całościowe, uwzględniające współzależności i synergie pomiędzy celami. Partnerstwa publiczno-prywatne (Cel 17), dobre zarządzanie (Cel 16) i innowacje społeczne stają się filarami skutecznej implementacji. SDGs stanowią tym samym ramę odniesienia dla polityk lokalnych, regionalnych i krajowych, a ich spójność z dokumentami strategicznymi jest warunkiem efektywnego wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (Agenda 2030, 2015).

Tabela 2. Cele Zrównoważonego Rozwoju i odpowiadające im zadania

Cel 1. Wyeliminować ubóstwo 1.1–1.5: Eliminacja skrajnego ubóstwa, redukcja ubóstwa we wszystkich jego wymiarach, rozwój zabezpieczeń społecznych, równy dostęp do zasobów, budowa odporności na zagrożenia. 1.a–1.b: Mobilizacja środków finansowych i tworzenie polityk wspierających najuboższych. Cel 2. Wyeliminować głód i promować rolnictwo 2.1–2.5: Likwidacja głodu i niedożywienia, wsparcie drobnych producentów, zrównoważone rolnictwo i ochrona zasobów genetycznych. 2.a–2.c: Inwestycje w infrastrukturę i technologie rolne, stabilizacja rynków żywności.
--

Cel 3. Zdrowe życie i dobrobyt

3.1–3.9: Zmniejszenie śmiertelności (w tym okołoporodowej), zwalczanie chorób zakaźnych i niezakaźnych, promocja zdrowia psychicznego i środowiskowego.

3.a–3.d: Ograniczenie tytoniu, dostępność leków, wsparcie kadry medycznej i systemów reagowania.

Cel 4. Edukacja wysokiej jakości

4.1–4.7: Edukacja podstawowa i średnia dla wszystkich, rozwój wczesnodziecięcy, dostęp do edukacji wyższej i zawodowej, promowanie edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju.

4.a–4.c: Infrastruktura edukacyjna, stypendia, wzrost liczby wykwalifikowanych nauczycieli.

Cel 5. Równość płci

5.1–5.6: Likwidacja dyskryminacji i przemocy, eliminacja szkodliwych praktyk, równość w decydowaniu, dostęp do zdrowia prokreacyjnego.

5.a–5.c: Reformy własnościowe, dostęp do technologii, polityki wzmacniające pozycję kobiet.

Cel 6. Woda i sanitarność

6.1–6.6: Powszechny dostęp do wody i sanitariatów, poprawa jakości wody, zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi.

6.a–6.b: Wsparcie międzynarodowe i udział społeczności lokalnych.

Cel 7. Energia

7.1–7.3: Powszechny dostęp do nowoczesnej i przystępnej energii, wzrost udziału OZE, efektywność energetyczna.

7.a–7.b: Technologie przyjazne środowisku, rozbudowa infrastruktury energetycznej.

Cel 8. Wzrost gospodarczy i godna praca

8.1–8.10: Wzrost PKB, innowacyjność, godne zatrudnienie, ograniczenie pracy dzieci, wsparcie dla młodzieży i MŚP.

8.a–8.b: Pomoc rozwojowa dla handlu, strategia zatrudnienia młodych.

Cel 9. Infrastruktura i innowacje

9.1–9.5: Rozwój infrastruktury, uprzemysłowienie, integracja MŚP w gospodarkę, innowacje i B+R.

9.a–9.c: Wsparcie technologiczne, cyfryzacja, dostęp do internetu.

Cel 10. Mniej nierówności

10.1–10.7: Wzrost dochodów najuboższych, równość szans, dobrze zarządzana migracja.

10.a–10.c: Pomoc rozwojowa, spójność polityk, zmniejszenie kosztów przekazów pieniężnych.

Cel 11. Zrównoważone miasta

11.1–11.7: Przystępne mieszkania, transport publiczny, urbanizacja sprzyjająca włączeniu społecznemu, zieleń miejska.

11.a–11.c: Zintegrowane planowanie, odporność miast, lokalne budownictwo.

Cel 12. Zrównoważona konsumpcja i produkcja

12.1–12.8: Zrównoważone zarządzanie zasobami, ograniczenie marnotrawstwa, świadomość ekologiczna.

12.a–12.c: Wsparcie dla krajów rozwijających się, monitorowanie i racjonalizacja subwencji.

Cel 13. Działania na rzecz klimatu

13.1–13.3: Odporność na zmiany klimatu, włączenie tematu do polityk, edukacja klimatyczna.

13.a–13.b: Fundusz klimatyczny, wsparcie dla państw rozwijających się.

Cel 14. Oceany

14.1–14.7: Redukcja zanieczyszczeń, zrównoważone rybołówstwo, ochrona ekosystemów morskich.

14.a–14.c: Technologie morskie, dostęp dla rybaków, prawo morza.

Cel 15. Ekosystemy lądowe

15.1–15.5: Ochrona ekosystemów i bioróżnorodności, walka z pustynnieniem, zatrzymanie degradacji gruntów.

15.a–15.c: Mobilizacja środków, zachęty do zalesiania, walka z kłusownictwem.

Cel 16. Pokój, sprawiedliwość i instytucje

16.1–16.10: Redukcja przemocy, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, transparentność, wolność informacji.

16.a–16.b: Wzmocnienie instytucji i równość w prawie.

Cel 17. Partnerstwa na rzecz celów

17.1–17.19: Mobilizacja finansowania, rozwój technologii, uczciwy handel, budowa potencjału, dane statystyczne, globalne partnerstwa.

* Uznając, że Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu jest głównym międzynarodowym i międzyrządowym forum dla negocjowania globalnej odpowiedzi na zmiany klimatu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development

2.1.4. Zrównoważony rozwój miast jako paradygmat współczesnej urbanistyki

Miasto należy postrzegać jako złożony, dynamiczny system terytorialny, zbudowany z wzajemnie powiązanych komponentów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego, zaproponowana przez Z. Chojnickiego (1989), zakłada sprawczość społeczności lokalnej w zakresie kontroli nad przestrzenią, co stanowi warunek konieczny realizacji idei zrównoważonego rozwoju.

W strukturze miasta jako systemu wyodrębnić można dwa zasadnicze komponenty: warstwę społeczną, odpowiadającą zbiorowości mieszkańców i ich aspiracjom, oraz warstwę materialno-przestrzenną, obejmującą środowisko przyrodnicze i infrastrukturę antropogeniczną. Te złożone warstwy można rozpatrywać jako trzy podsystemy: społeczny, gospodarczy i przyrodniczy, których wzajemne relacje oraz relacje z otoczeniem definiują stopień systemowej równowagi (Mierzejewska, 2016).

Zgodnie z podejściem systemowym, podstawowym celem zrównoważonego rozwoju miasta jest osiągnięcie stanu względnej równowagi, co wiąże się z kształtowaniem odpowiednich relacji: wewnątrz podsystemów między nimi oraz z otoczeniem. Kluczową rolę odgrywa tu człowiek, którego aktywność - zarówno gospodarcza, jak i kulturowa - wpływa na jakość i stabilność całego układu (Chojnicki, 1999).

W odpowiedzi na współczesne wyzwania urbanizacyjne wyłoniła się koncepcja inteligentnego miasta (smart city), łącząca zasady zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem technologii informacyjnych. Według typologii Vienna University of Technology, inteligentne miasto obejmuje sześć wymiarów: gospodarkę, mobilność, środowisko, ludzi, jakość życia oraz zarządzanie - każdy z nich spójnie odpowiada filarom rozwoju zrównoważonego (Sobol, 2017).

Model smart city promuje efektywne zarządzanie zasobami, inwestycje w kapitał ludzki, wysoką jakość życia oraz wykorzystanie technologii w służbie partycypacyjnego zarządzania (Jankowska, 2015; Stawasz, 2016). Należy jednak pamiętać, że w procesie porównywania miast, łatwość dostępu do danych może prowadzić do nadmiernego skupienia się na mierzalnych wskaźnikach (np. stężeniu CO²), kosztem problemów takich jak brak infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy bezpieczeństwo transportowe (Hardoy i inni., 2001).

Zgodnie z koncepcją „brown agenda”, poprawa warunków sanitarnych i zdrowotnych oraz ochrona środowiska życia codziennego, stanowią podstawę oceny efektywności środowiskowej miast (Hardoy i in. 2001). Koncepcja wskazuje pięć kluczowych obszarów działań: (1) ograniczenie chorób zakaźnych i pasożytniczych, (2) redukcja zagrożeń chemicznych i fizycznych, (3) zapewnienie jakości przestrzeni miejskiej, (4) ograniczenie przenoszenia kosztów środowiskowych na otoczenie oraz (5) wspieranie zrównoważonych wzorców konsumpcji.

W literaturze pojawia się coraz więcej koncepcji rozwoju miejskiego: miasta zielone, odporne, inteligentne, niskoemisyjne - każde z nich odwołuje się do komponentów celów zrównoważonego rozwoju, ale ich nadmiar może powodować dezorientację wśród decydentów (Satterthwaite, 2021). Propozycją integrującą te podejścia są działania łączące adaptację do zmian klimatu z realizacją Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs), gdzie ważną rolę odgrywa współtworzenie wiedzy lokalnej i naukowej (Araos i inni., 2017).

Wiele miast posiada już strategie adaptacyjne, lecz ich skuteczność bywa ograniczona ze względu na brak narzędzi monitorujących. Przewaga strategii infrastrukturalnych nad podejściami społecznymi ogranicza możliwość tworzenia rozwiązań wielowymiarowych. Już w latach 70. (Faludi, 1973) postulował potrzebę interdyscyplinarnego planowania urbanistycznego. SDGs otwierają nową przestrzeń dla takich integracyjnych podejść, a miasta, jako miejsca o największym potencjale wdrożeniowym, mają w tym procesie kluczowe znaczenie (Kuecker, Hartley, 2020).

W ujęciu D. Massey, D. Harveya czy H. Lefebvre’a (Lefebvre, 1991; Harvey, 1996; Massey, 2005) przestrzeń miejska jest tworem społecznie konstruowanym. Ujęcie to pozwala zrozumieć różnicowanie odbioru podobnych polityk adaptacyjnych oraz umożliwia projektowanie ram operacyjnych wzmacniających odporność (Bibri, Krogstie, 2017).

Miasta rozwinięte gospodarczo (np. Wiedeń, Kopenhaga) dominują w rankingach zrównoważonego rozwoju dzięki dostępowi do kapitału, nowoczesnych technologii i dobrze rozwiniętej administracji (Smart Cities Index, 2020). W przeciwieństwie do nich miasta rozwijające się zmagają się z podstawowymi brakami infrastrukturalnymi, co ogranicza ich zdolność do wdrażania SDGs (Du i inni, 2020; Pana i inni., 2021). Jednocześnie coraz więcej badań (Jackson, 2009; Piketty, 2017) wskazuje, że nadmierna koncentracja kapitału pogłębia

nierówności społeczne, a zrównoważony rozwój wymaga równowagi między trzema komponentami: gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem.

Przykłady Curitiba w Brazylii (Ibrahim i inni., 2015) czy projektu Masdar w ZEA (SciDeNet, 2014) pokazują, że transformacja w kierunku miasta zrównoważonego jest możliwa, choć wymaga znacznych zasobów, długoterminowego planowania i zaangażowania lokalnych społeczności.

W rezultacie miasta, mimo iż są epicentrum wielu współczesnych problemów, stają się również platformą dla wdrażania innowacyjnych, zintegrowanych rozwiązań. Mogą one pełnić rolę „laboratoriów przyszłości”, gdzie testowane są nowe modele zarządzania przestrzenią, technologiami i społeczeństwem (Ahvenniemi i inni., 2017; Höjer, Wang, 2015).

2.2. Zarządzanie strategiczne w miastach europejskich

Współczesne miasta europejskie funkcjonują w złożonym środowisku polityczno-gospodarczym, które wymusza łączenie tradycyjnych form planowania przestrzennego z nowymi modelami zarządzania strategicznego. Ewolucja tego podejścia, szczególnie po 1990 roku, doprowadziła do ukształtowania się zintegrowanych systemów zarządzania miejskiego, łączących elementy planowania strategicznego, polityk terytorialnych i wielopoziomowego rządzenia (Albrechts, 2004; Healey, 2009; Böhme, Doucet, Komornicki, Zaucha, Świątek, 2011). Cechą charakterystyczną tych procesów jest przejście od planowania deterministycznego do planowania refleksyjnego i uczenia się organizacyjnego (Mintzberg, 1994; Innes, Booher, 2010).

W wielu krajach Unii Europejskiej zarządzanie strategiczne stało się podstawowym instrumentem koordynacji rozwoju terytorialnego. Wdrażane są modele integrujące polityki sektorowe: gospodarcze, przestrzenne, transportowe, środowiskowe, w ramach wspólnej wizji długofalowego rozwoju (OECD, 2020). Przykładem są zintegrowane strategie rozwoju miejskiego (Integrated Sustainable Urban Development – ISUD), które łączą podejście terytorialne z zasadą partnerstwa i uczenia się instytucjonalnego (Medeiros, van der Zwet, 2020). Takie praktyki sprzyjają budowaniu zdolności wdrażania i wzmacnianiu legitymizacji działań publicznych (Kleibrink, Gianelle, Doussineau, 2016).

2.2.1. Smart City jako wymiar strategicznego zarządzania

Koncepcja Smart City (SC) w Europie przestała być rozumiana wyłącznie technologicznie i coraz częściej staje się narzędziem strategicznego zarządzania miejskiego. Miasta wykorzystują technologie cyfrowe do integracji polityk publicznych, poprawy efektywności usług i zwiększania przejrzystości zarządzania (Caragliu, Del Bo, Nijkamp, 2011; Mora, Deakin, Reid, 2019). W praktyce jednak w wielu miastach, w tym w Polsce, dominują inwestycje infrastrukturalne, wynikające z logiki absorpcji funduszy unijnych (Masik, Sagan, Scott, 2021). Krytyczne ujęcia podkreślają, że strategia SC często sprowadza się do modernizacji technicznej, pomijając wymiar społeczny i partycypacyjny (Hollands, 2008; Badach, Dymnicka, 2017).

W krajach Europy Zachodniej coraz większy nacisk kładzie się na równowagę między „twardymi” a „miękkimi” aspektami strategii. Obok infrastruktury rozwijane są instrumenty współzarządzania, deliberacji publicznej i włączania interesariuszy (Nam, Pardo, 2011; Cardullo, Kitchin, 2019). Mechanizmy takie jak budżety obywatelskie, laboratoria miejskie czy platformy danych miejskich wzmacniają zdolność uczenia się organizacyjnego i współtworzenia polityk publicznych (Evans, Karvonen, Raven, 2016).

2.2.2. Europejskie trajektorie i modele zarządzania strategicznego

Renesans planowania strategicznego w Europie wiąże się z adaptacją metod zarządzania z sektora prywatnego, z naciskiem na elastyczność, wdrażalność i współpracę międzyinstytucjonalną (Albrechts, 2004; Balducci, Boelens, Hillier, Nyseth, Wilkinson, 2011). Kluczowym trendem jest łączenie planów generalnych z planami selektywnymi i projektowymi - tak jak w Lizbonie, gdzie plan strategiczny inicjował konkretne inwestycje o wysokiej wykonalności (Balsas, 2005). W Barcelonie, w ramach metropolitalnego programu ISUD, wdrażana jest wizja długofalowa oparta na priorytetach klimatycznych, społecznych i gospodarczych (Àrea Metropolitana de Barcelona, 2020). Z kolei doświadczenia średniej wielkości miast, takich jak Évora, pokazują, że nawet przy ograniczonych zasobach możliwa jest skuteczna adaptacja strategii rozwoju w oparciu o lokalne potencjały (Medeiros, 2020).

Wspólną cechą tych doświadczeń jest przesunięcie akcentu z planowania opartego na danych ku zarządzaniu opartemu na zdolnościach (capacity-based management). Zamiast kontroli formalnej rozwija się kultura monitorowania, ewaluacji i uczenia się polityk publicznych (Floc'hlay, Plottu, 1998; Gianelle, Kleibrink, 2015). Tak rozumiane monitorowanie sprzyja

budowaniu zaufania, rozliczalności i długofalowej współpracy między poziomami administracji (Hanberger, 2011).

2.2.3. Wielopoziomowe rządy i Agenda Miejska dla UE

Agenda Miejska dla Unii Europejskiej (UAEU) wprowadziła nowy model współrządzenia miastami, oparty na zasadzie partnerstwa i podejściu place-based (European Commission, 2019). Łączy ona trzy filary: Lepsze Regulacje, Lepsze Finansowanie i Lepszą Wiedzę, wspierając koordynację działań na poziomie lokalnym, regionalnym i unijnym. W praktyce model ten przyjął postać inicjatyw terytorialnych (ITI), innowacyjnych działań miejskich (UIA) oraz krajowych partnerstw miejskich (ESPON, 2020). Doświadczenia z krajów takich jak Holandia, Włochy czy Polska pokazują, że zintegrowane zarządzanie miejskie wymaga elastycznych struktur instytucjonalnych i zdolności mediacji międzysektorowej (Tasan-Kok, Oranje, 2013; Faludi, 2018).

Analiza doświadczeń europejskich wskazuje, że skuteczne zarządzanie strategiczne w miastach opiera się na trzech zasadach:

- elastyczności i iteracyjności strategii, które pozwalają łączyć długofalowe wizje z krótkookresowymi działaniami (Mintzberg, 1994; Healey, 2009);
- integracji polityk „twardych” i „miękkich”, łączących inwestycje infrastrukturalne z kapitałem społecznym i kompetencjami (OECD, 2020; Cardullo, Kitchin, 2019);
- wielopoziomowym rządzeniu, które umożliwia miastom sprawczość w ramach europejskich i krajowych sieci instytucjonalnych (Faludi, 2018; European Commission, 2019).

W konsekwencji zarządzanie strategiczne w miastach europejskich nie jest dziś jedynie techniką planowania, lecz procesem społeczno-instytucjonalnym, w którym uczenie się, porównywanie i adaptacja stanowią kluczowe narzędzia budowania zdolności rozwojowych (Ward, 2018; Gonzalez, 2011). Miasta uczą się poprzez translację dobrych praktyk, tworząc „mutacje” polityk dostosowane do lokalnych realiów, co czyni zarządzanie miejskie dynamicznym, otwartym i partycypacyjnym systemem (Ward i inni., 2025).

2.3. Strategia rozwoju gminy w teorii i praktyce

Strategia rozwoju gminy to kluczowy dokument programujący rozwój jednostki samorządu terytorialnego, który integruje różne wymiary planowania przestrzennego, gospodarczego

i społecznego. Jest to dokument nie tylko o charakterze planistycznym, lecz także narzędzie zarządcze, wyznaczające priorytety, cele, kierunki działań oraz system ich wdrażania i monitorowania. Fundamentem współczesnych strategii gminnych jest paradygmat zrównoważonego rozwoju - rozumianego jako taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń bez ograniczania możliwości przyszłych generacji (Dziemianowicz i inni., 2012).

Co warto podkreślić, zanim zostanie omówiona szczegółowa struktura strategii rozwoju gminy, należy wskazać, że w 2020 roku strategie rozwoju gmin w Polsce miały charakter wyłącznie fakultatywny i nie posiadały rangi dokumentu prawa miejscowego. Ich opracowywanie wynikało głównie z dobrych praktyk samorządowych oraz potrzeb aplikacyjnych, szczególnie w kontekście pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej. W wielu przypadkach strategia była traktowana jako dokument pomocniczy, służący uzasadnieniu spójności projektów rozwojowych z kierunkami polityki lokalnej, ponieważ odwołanie się do celów strategicznych stanowiło niejednokrotnie warunek konieczny przy ubieganiu się o dofinansowanie. W praktyce strategie te „pełniły funkcję legitymizującą działania inwestycyjne, a niekiedy zastępowały brak kompleksowej polityki rozwoju”, stając się raczej narzędziem operacyjnym niż rzeczywistym instrumentem zarządzania (Mikuła, 2019).

Istotną zmianę przyniosła nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 1378), która weszła w życie w 2021 roku. Reforma ta zapoczątkowała proces całościowej przebudowy systemu planowania rozwoju w Polsce, w tym próbę integracji planowania strategicznego z planowaniem przestrzennym. Celem nowelizacji było uporządkowanie dotychczas rozproszonego systemu dokumentów rozwojowych oraz powiązanie strategii z planami zagospodarowania przestrzennego gminy. W praktyce oznacza to, że od 2021 roku strategia rozwoju gminy uzyskała formalny status dokumentu strategicznego, stanowiącego podstawę prowadzenia polityki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Warto jednak podkreślić, że obowiązek posiadania strategii rozwoju przez wszystkie gminy nie został wprowadzony natychmiast. Zgodnie z przepisami przejściowymi nowelizacji, obowiązek ten zacznie obowiązywać od 2026 roku, co ma dać samorządom czas na przygotowanie nowych dokumentów zgodnych z wymogami zintegrowanego planowania. Pozycja strategii rozwoju gminy w systemie zarządzania publicznego uległa istotnemu wzmocnieniu wraz z reformą systemu planowania rozwoju w Polsce. Zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawą o samorządzie gminnym doprowadziły do większej integracji planowania strategicznego i przestrzennego, a także zwiększyły znaczenie strategii

jako podstawowego instrumentu prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu lokalnym. Reforma ta miała charakter ewolucyjny i koncentrowała się przede wszystkim na uporządkowaniu istniejącego systemu dokumentów strategicznych oraz zwiększeniu ich spójności (Mikuła, 2019).

Pomimo wprowadzenia nowych ram prawnych, sama struktura strategii rozwoju gminy pozostaje w dużej mierze niezmieniona. Nowelizacja dodała istotne elementy odnoszące się do aspektu przestrzennego, takie jak delimitacja obszarów funkcjonalnych czy powiązania przestrzenno-strategiczne, jednak rdzeń dokumentu, oparty na diagnozie strategicznej, analizie SWOT, hierarchii celów i mechanizmach partycypacji społecznej, pozostał taki sam. Nadal też aktualne pozostają wypracowane przez lata dobre praktyki w zakresie formułowania wizji, misji, celów strategicznych i operacyjnych oraz wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju.

Reforma polityki rozwoju „ma charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny” - nie burzy dotychczasowych struktur planistycznych, lecz dąży do ich lepszej integracji i przejrzystości (Mikuła, 2019). W nowym porządku prawnym strategia rozwoju gminy ma pełnić funkcję narzędzia łączącego wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny, stanowiąc fundament zintegrowanego zarządzania terytorialnego. Oznacza to przesunięcie akcentu z dokumentu aplikacyjnego na instrument polityki publicznej, który pozwala w sposób systemowy koordynować lokalny rozwój w zgodzie z celami regionalnymi, krajowymi i unijnymi.

Strategia rozwoju gminy powstaje w oparciu o wieloetapowy i interdyscyplinarny proces diagnostyczno-analityczny, którego celem jest kompleksowe rozpoznanie wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania jednostki terytorialnej. Podstawą tego procesu są metody badawcze, takie jak analiza dokumentów, krytyka piśmiennictwa, badania terenowe, obserwacje, konsultacje społeczne oraz analiza danych statystycznych i przestrzennych.

Jedną z fundamentalnych metod w procesie tworzenia strategii jest analiza dokumentów urzędowych gminy. Do najczęściej analizowanych należą raporty o stanie gminy, programy rewitalizacji, programy ochrony środowiska, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, strategie sektorowe, jak również studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z dokumentów tych pozyskuje się dane dotyczące m.in. demografii, edukacji, pomocy społecznej, kultury, gospodarki przestrzennej i środowiska naturalnego (Łobocki, 2000).

Równolegle stosuje się metodę krytyki piśmiennictwa, polegającą na systematycznym przeglądzie literatury naukowej, raportów badawczych, ekspertyz oraz poradników. Analiza ta umożliwia identyfikację najnowszych trendów w zakresie rozwoju lokalnego, innowacji, planowania przestrzennego, partycypacji społecznej oraz integracji celów zrównoważonego rozwoju z lokalną polityką rozwojową (Cisek, 2010; Pilch, 2001).

Ważnym elementem diagnozy strategicznej są obserwacje terenowe, które pozwalają na zebranie pierwotnych danych jakościowych. Obserwacja może przybrać formę nieuczestniczącą, uczestniczącą lub pośrednią. Dostarcza wiedzy na temat funkcjonowania przestrzeni publicznych, infrastruktury, zachowań społecznych, jakości życia czy lokalnych problemów rozwojowych. Obserwacja stanowi również punkt wyjścia dla identyfikacji barier oraz potencjałów rozwojowych, niewidocznych w danych statystycznych (Płaziak, 2020).

Proces tworzenia strategii powinien być osadzony w realiach społecznych, dlatego duże znaczenie przypisuje się konsultacjom społecznym. Konsultacje przybierają różnorodne formy: ankiety, wywiady, spotkania warsztatowe, panele obywatelskie, zasięganie opinii ekspertów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych (Cieślak, 2008; Gawroński, 2010). Ich celem jest uzyskanie społecznej legitymizacji dla podejmowanych działań oraz identyfikacja potrzeb i oczekiwań różnych grup interesariuszy.

Nieodzownym źródłem informacji w procesie planowania są dane ilościowe, pozyskiwane przede wszystkim z Głównego Urzędu Statystycznego, baz danych publicznych oraz ewidencji gminnych. W analizach często wykorzystywane są narzędzia GIS, umożliwiające przetwarzanie danych przestrzennych oraz ich prezentację w postaci kartogramów, kartodiagramów i modeli przestrzenno-funkcjonalnych. Dzięki temu możliwe jest przeprowadzenie szczegółowej analizy uwarunkowań środowiskowych, społecznych i infrastrukturalnych gminy.

Podstawą strategii jest diagnoza strategiczna, czyli opis aktualnego stanu jednostki oraz jej otoczenia. Obejmuje ona analizę warunków wewnętrznych (endogenicznych) oraz zewnętrznych (egzogenicznych), opartą na danych statystycznych, jakościowych, kartograficznych oraz wynikach konsultacji społecznych (Dziemianowicz i inni., 2012).

Wyróżnia się diagnozę statyczną, określającą stan obecny oraz dynamiczną, analizującą zmiany w czasie. Diagnoza dynamiczna pozwala na identyfikację trendów i zjawisk rozwojowych, dzięki czemu można trafniej przewidzieć przyszłe kierunki rozwoju oraz projektować odpowiednie reakcje strategiczne (Nazarko, Szpilko, Jankowska, 2014).

Jednym z najczęściej wykorzystywanych narzędzi analitycznych w strategii jest analiza SWOT. Umożliwia ona systematyczną ocenę mocnych i słabych stron jednostki oraz szans i zagrożeń płynących z otoczenia (Gierszewska, Romanowska, 2002). Na jej podstawie możliwe jest wskazanie kluczowych problemów rozwojowych, jak również identyfikacja potencjału, który może zostać wykorzystany w przyszłości.

Uzupełnieniem analizy SWOT może być tzw. drzewo problemów, które w sposób logiczny przedstawia relacje przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi trudnościami. Pozwala ono na wskazanie problemu kluczowego oraz jego skutków i przyczyn (Dziemianowicz i inni., 2012).

Na podstawie wyników diagnozy strategicznej oraz przeprowadzonych analiz, formułuje się wizję i misję gminy. Wizja określa pożądany stan jednostki w przyszłości - najczęściej w horyzoncie 10-letnim, natomiast misja definiuje sens funkcjonowania gminy oraz cel istnienia dokumentu strategicznego (Dziemianowicz i inni., 2012).

Cele rozwojowe, stanowiące zasadniczy trzon strategii, są pogrupowane w strukturze hierarchicznej: cele strategiczne, operacyjne oraz działania i projekty. Ich formułowanie powinno opierać się na zasadzie SMART: muszą być konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne i określone w czasie (Walczak, 2014). Cele te powinny być zgodne z politykami wyższego rzędu: regionalnymi, krajowymi i unijnymi, a także uwzględniać Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDGs).

Wdrażanie strategii wymaga odpowiedniego systemu zarządzania oraz określenia ról i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów: władz gminnych, jednostek organizacyjnych, partnerów społecznych i gospodarczych. Proces implementacji powinien być monitorowany na podstawie przyjętych wskaźników efektywności, odnoszących się do zdefiniowanych celów strategicznych (Kearney i inni., 1996). System monitoringu umożliwia ocenę postępów we wdrażaniu strategii, identyfikację barier oraz podejmowanie działań korygujących. Z kolei ewaluacja pozwala na ocenę skuteczności strategii w dłuższym horyzoncie czasowym, uwzględniając zmieniające się uwarunkowania lokalne i zewnętrzne (Olejniczak, 2008).

Współczesne strategie rozwoju gmin, powinny w sposób kompleksowy integrować zasady zrównoważonego rozwoju - zarówno w wymiarze społecznym, gospodarczym, jak i środowiskowym. Oznacza to potrzebę uwzględnienia działań na rzecz efektywnej gospodarki

zasobami, wspierania zielonej transformacji, promowania spójności społecznej, a także adaptacji do zmian klimatu (Araos i inni., 2017).

Poprzez właściwe zaplanowanie struktury przestrzennej, polityki mieszkaniowej, systemów transportowych oraz mechanizmów partycypacji, gminy mogą efektywnie wspierać budowę lokalnej odporności, poprawiać jakość życia mieszkańców i wspierać rozwój oparty na wiedzy i innowacjach. Strategie oparte na wartościach zrównoważonego rozwoju umożliwiają tworzenie synergii między potrzebami lokalnymi a celami globalnymi.

Strategia rozwoju gminy to nie tylko dokument administracyjny, ale przede wszystkim dynamiczne narzędzie zarządzania rozwojem terytorialnym. Łączy ono diagnozę rzeczywistości z projekcją pożądanego stanu przyszłego oraz instrumentami pozwalającymi ten stan osiągnąć. Tylko odpowiednio skonstruowana i wdrażana strategia - oparta na danych, współpracy i orientacji na zrównoważony rozwój - może zapewnić skuteczne i trwałe oddziaływanie na jakość życia lokalnej społeczności.

Podsumowując, strategia rozwoju gminy powinna stanowić fundament zarządzania terytorialnego, uwzględniający zarówno specyfikę lokalną, jak i szersze uwarunkowania regionalne i globalne. Jej wartość wynika z umiejętnego połączenia wiedzy eksperckiej, głosu społeczności lokalnej oraz nowoczesnych narzędzi analityczno-planistycznych. W świetle wyzwań XXI wieku - takich jak zmiany klimatyczne, presja urbanizacyjna, nierówności społeczne czy transformacja cyfrowa - strategie gminne muszą być elastyczne, inkluzywne i nastawione na trwałą poprawę jakości życia mieszkańców w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2.4. Istota ewaluacji strategii rozwoju miasta

Ewaluacja strategii rozwoju gminy jest kluczowym elementem procesu planowania i wdrażania polityk publicznych, gdyż pozwala na obiektywną ocenę skuteczności działań oraz identyfikację obszarów wymagających poprawy. W kontekście administracji publicznej, szczególnie na poziomie gmin, jej znaczenie wzrosło na przestrzeni ostatnich lat, zwłaszcza w dobie rozwoju Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), który kładzie nacisk na efektywność, odpowiedzialność oraz przejrzystość działań administracyjnych (Tutaj, 2022). Ewaluacja strategii rozwoju stanowi nie tylko narzędzie oceny realizacji założeń, ale również element budowania kultury organizacyjnej opartej na uczeniu się z doświadczeń oraz ciągłym doskonaleniu działań publicznych.

Ewaluacja to proces oceny skuteczności, trafności oraz efektywności podejmowanych interwencji w różnych dziedzinach życia społecznego, w tym w kontekście zarządzania publicznego. Zgodnie z definicją, jej celem jest dostarczenie obiektywnych dowodów na to, czy realizowane działania są zgodne z przyjętymi celami, a także określenie, czy osiągają one zamierzone efekty (Sztando, 2021). W przypadku gminnej strategii rozwoju, ewaluacja pozwala na analizę zarówno działań już zrealizowanych, jak i przewidywanej skuteczności przyszłych interwencji. Istotnym elementem jest również ewaluacja ex-ante, która powinna zostać przeprowadzana przed wdrożeniem strategii, aby ocenić, czy zaplanowane cele są trafne i realistyczne, a także czy wybrane środki są adekwatne do założonych wyników (Tutaj, 2022).

W kontekście strategii rozwoju gminy, wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje ewaluacji: ex-ante, ex-ongoing oraz ex-post (Sztando, 2021).

1. Ewaluacja ex-ante (przeprowadzana przed przyjęciem strategii) służy ocenie przewidywanej skuteczności i efektywności zaplanowanych działań. Ma na celu sprawdzenie czy strategia jest odpowiednia do warunków lokalnych i czy zaplanowane interwencje będą miały pozytywny wpływ na rozwój gminy. W ramach tego rodzaju ewaluacji analizuje się również trafność diagnozy sytuacji oraz spójność z celami strategicznymi.
2. Ewaluacja on-going odbywa się w trakcie realizacji strategii, zwłaszcza w przypadku długoterminowych i złożonych projektów. Umożliwia identyfikację problemów w trakcie ich wdrażania oraz wprowadzenie koniecznych korekt w tych działaniach. Ta forma ewaluacji pozwala na bieżąco monitorować postępy i dostosowywać działania do zmieniających się okoliczności.
3. Ewaluacja ex-post jest przeprowadzana po zakończeniu wdrażania strategii i służy ocenie efektywności działań oraz wykorzystania dostępnych zasobów. W ramach tej ewaluacji oceniane są rezultaty strategii, a także określone wnioski na przyszłość, które mogą posłużyć do poprawy kolejnych projektów rozwojowych.

Kryteria ewaluacji strategii rozwoju gminy, po nowelizacji ww. ustawy, są ściśle określone w przepisach prawa, w tym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z Art. 10a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategia musi być oceniana pod kątem trzech głównych kryteriów: trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii (Sztando, 2021).

- Trafność odnosi się do odpowiedniości wybranych celów i działań w kontekście aktualnych oraz przyszłych potrzeb gminy. Trafność strategii oznacza, że zaplanowane działania odpowiadają rzeczywistym potrzebom społeczności lokalnej, uwzględniając zarówno wartości materialne, jak i niematerialne, takie jak oczekiwania mieszkańców czy rozwój infrastruktury (Sztando, 2021).
- Przewidywana skuteczność dotyczy zdolności strategii do realizacji założonych celów, biorąc pod uwagę dostępne zasoby i możliwości gminy. Ocena skuteczności koncentruje się na tym, czy zaplanowane działania są możliwe do zrealizowania w określonych warunkach.
- Efektywność realizacji strategii odnosi się do stosunku między osiągniętymi rezultatami a poniesionymi nakładami. Efektywność strategii powinna być oceniana zarówno pod kątem finansowym, jak i niefinansowym, uwzględniając różnorodne aspekty, takie jak poprawa jakości życia mieszkańców czy zrównoważony rozwój (Tutaj, 2022).

Ewaluacja strategii rozwoju gminy ma duże znaczenie praktyczne, gdyż umożliwia nie tylko poprawę bieżącego zarządzania, ale również stanowi fundament dla przyszłych działań. Współczesne gminy, szczególnie w kontekście globalnych wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne czy kryzys migracyjny, muszą regularnie monitorować i oceniać efektywność swoich działań. Ewaluacja pozwala na identyfikację skutecznych i nieskutecznych praktyk oraz dostarcza niezbędnych informacji do podejmowania decyzji o kontynuacji, modyfikacji lub zaprzestaniu realizacji zaplanowanych działań (Górniak, 2007).

Wykorzystywanie ewaluacji w zarządzaniu strategią rozwoju gminy pozwala również na wzmocnienie kultury odpowiedzialności i przejrzystości w administracji publicznej. Dzięki systematycznej analizie wyników działań, zarówno urzędnicy, jak i mieszkańcy mają dostęp do rzetelnych informacji na temat postępów w realizacji celów rozwojowych, co sprzyja budowaniu zaufania do instytucji publicznych (Januszkiewicz, 2013).

Ewaluacja strategii rozwoju gminy jest procesem niezbędnym do efektywnego zarządzania rozwojem lokalnym. Przeprowadzanie ewaluacji *ex-ante* pozwala na wcześniejsze identyfikowanie potencjalnych problemów i dostosowanie strategii do rzeczywistych potrzeb gminy, co może zwiększyć skuteczność jej realizacji. Natomiast ewaluacja *ex-post* dostarcza niezbędnych danych do oceny efektywności działań oraz wyciągania wniosków na przyszłość. (Zajązkowska, 2015).

3. Zróżnicowanie rozwoju lokalnego w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym

Zróżnicowanie rozwoju lokalnego jest jednym z kluczowych zagadnień badawczych w analizach regionalnych i urbanistycznych. Wynika ono z faktu, że przestrzeń nie jest jednorodna, zarówno pod względem fizyczno-geograficznym, jak i społecznym czy gospodarczym. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rozwój lokalny ma charakter silnie uwarunkowany przestrzennie, a jego tempo i kierunki są wypadkową czynników przyrodniczych, funkcjonalnych i społeczno-ekonomicznych (Bański, 2019; Churski 2021).

W przypadku województwa małopolskiego obserwuje się wyjątkowo złożone uwarunkowania przestrzenne wynikające z połączenia czynników naturalnych i antropogenicznych. Zróżnicowanie fizjograficzne regionu - od Tatr i Beskidów po Wyżynę Małopolską i Kotlinę Sandomierską - kształtuje odmienne warunki rozwoju poszczególnych ośrodków miejskich. Jednocześnie duże zróżnicowanie funkcjonalne miast, wynikające z ich położenia w sieci osadniczej i gospodarczej, prowadzi do powstania wyraźnych kontrastów między obszarami metropolitalnymi, subregionalnymi i peryferyjnymi (Audyt krajobrazowy województwa małopolskiego. Departament Rozwoju Regionu, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, 2024, dalej: Audyt, 2024).

Celem niniejszego rozdziału jest określenie przestrzennego zróżnicowania rozwoju lokalnego miast województwa małopolskiego w ujęciu funkcjonalno-przestrzennym. Analiza obejmuje trzy zasadnicze aspekty:

1. położenie miast na tle jednostek fizyczno-geograficznych i jego wpływ na kierunki rozwoju,
2. rozwój społeczno-gospodarczy miast w przekroju przestrzennym regionu,
3. strukturę funkcjonalno-przestrzenną ośrodków miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju.

W badaniu przyjęto założenie, że uwarunkowania fizyczno-geograficzne stanowią pierwotną determinantę zróżnicowania rozwoju, podczas gdy czynniki społeczno-gospodarcze oraz funkcjonalno-przestrzenne pełnią rolę wtórną, wzmacniającą lub ograniczającą potencjał rozwojowy miast.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań rozwoju miast województwa małopolskiego nie miała charakteru pełnego opracowania metodologicznego, lecz stanowiła wstępne rozpoznanie

poziomu rozwoju jednostek miejskich w oparciu o dostępne dane statystyczne. Uwzględniono wyłącznie wskaźniki dotyczące miast, pozyskane ze statystyki publicznej, w szczególności z Banku Danych Lokalnych. Analiza objęła lata 2013 oraz 2022 i miała na celu ocenę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zmian w okresie, w rozkładzie przestrzennym aktywności gospodarczej.

Na podstawie zebranych danych wyznaczono syntetyczny wskaźnik rozwoju (wskaźnik Perkala), pozwalający na określenie względnego poziomu rozwoju miast i wybór jednostek do dalszej, pogłębionej analizy. W badaniu uwzględniono jedynie te miasta, które w obu analizowanych latach posiadały status miejski, co zapewniło porównywalność wyników. Z tego względu wyłączono: Czarny Dunajec i Książ Wielki (status miasta od 2023 r.) oraz Koszyce (brak statusu w 2013 r.).

Przedstawiona analiza pełni funkcję tła analitycznego i nie stanowi celu samego w sobie, lecz kontekst wyjściowy do dalszych rozważań nad wpływ strategii na zrównoważony rozwój miast regionu.

3.1. Położenie miast na tle jednostek fizyczno-geograficznych

3.1.1. Uwarunkowania fizjograficzne regionu

Województwo Małopolskie należy do obszarów o wyjątkowo zróżnicowanej strukturze fizycznogeograficznej w skali kraju. Wynika to z nakładania się kilku dużych jednostek regionalnych Polski, obejmujących zarówno obszary górskie, jak i wyżynne oraz kotlinowe. Zróżnicowanie to stanowi efekt długotrwałej ewolucji środowiska przyrodniczego, uwarunkowanej procesami tektonicznymi, klimatycznymi i denudacyjnymi, które w różny sposób kształtowały rzeźbę terenu oraz strukturę krajobrazu (Richling, 2018).

Zgodnie z klasycznym ujęciem regionalizacji fizycznogeograficznej, rozwijanym m.in. przez J. Kondrackiego i kontynuowanym we współczesnych opracowaniach, regiony fizyczno-geograficzne stanowią względnie jednorodne jednostki przestrzenne, wyróżniane na podstawie zespołu cech środowiska przyrodniczego, takich jak budowa geologiczna, rzeźba terenu, klimat czy stosunki wodne (Balon, Jodłowski 2018). W tym ujęciu Małopolska obejmuje fragmenty Karpat Zachodnich oraz Wyżyn Polskich, co determinuje jej mozaikowy charakter krajobrazowy.

Istotną cechą regionu jest duża rozpiętość wysokości względnych oraz silne zróżnicowanie warunków przyrodniczych. Obszary górskie charakteryzują się znacznymi deniwelacjami, większą dynamiką procesów geomorfologicznych oraz bardziej surowymi warunkami klimatycznymi, natomiast obszary wyżynne i kotlinne cechują się większą stabilnością środowiska i lepszymi warunkami dla rozwoju osadnictwa. Zróżnicowanie to wynika z odmiennych procesów kształtujących środowisko w górach dominują czynniki endogeniczne i wysokościowe zróżnicowanie klimatyczno-roślinne, podczas gdy na wyżynach i nizinach większe znaczenie mają procesy egzogeniczne oraz litologia podłoża (Balon, Jodłowski 2018).

Rozmieszczenie miast w województwie małopolskim pozostaje w ścisłym związku z układem jednostek fizycznogeograficznych. Zależność ta wynika z faktu, że środowisko przyrodnicze stanowiło historycznie podstawowy czynnik lokalizacji osadnictwa, a jego wpływ, mimo rosnącego znaczenia czynników ekonomicznych, nadal jest wyraźny (Bański, 2019).

Z punktu widzenia regionalizacji fizycznogeograficznej układ osadniczy można interpretować jako odzwierciedlenie przestrzennego zróżnicowania krajobrazu. Regiony fizycznogeograficzne, jako jednostki o określonej strukturze środowiska, różnią się potencjałem dla rozwoju funkcji miejskich, co przekłada się na ich zróżnicowaną atrakcyjność osadniczą (Kistowski, Myga-Piątek, Solon, 2018). Na obszarze województwa małopolskiego występują makroregiony reprezentujące zarówno obszary górskie, pogórskie, wyżynne, jak i kotlinowe, co wpływa na rozmieszczenie oraz funkcje pełnione przez miasta regionu (ryc.1).

W obrębie Małopolski można wyróżnić trzy główne strefy lokalizacji miast:

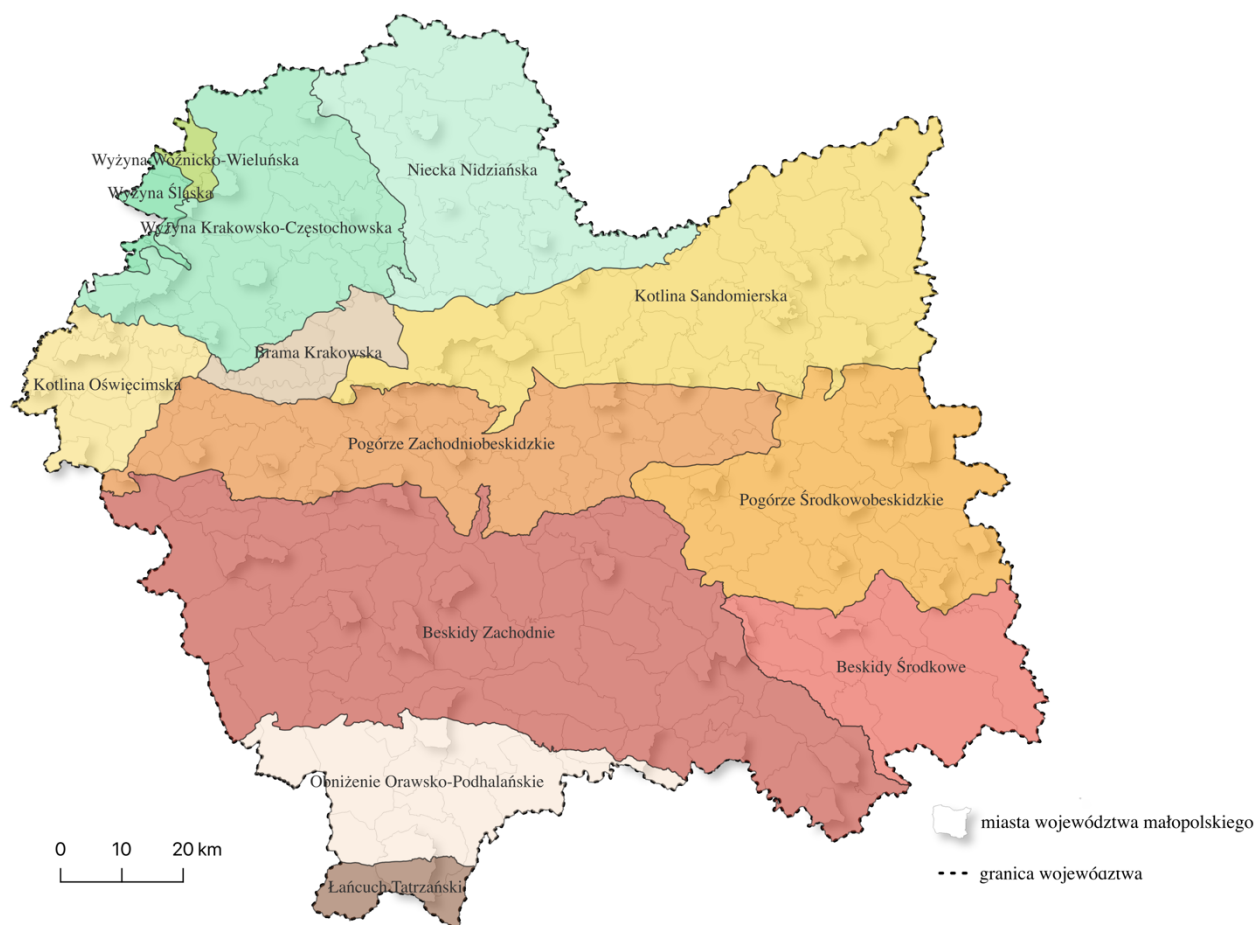
- Strefa górska i podgórska - obejmuje makroregiony związane z Karpatami, w tym Beskidy Zachodnie, Beskidy Środkowe, Łańcuch Tatrzański, Pogórze Zachodniobeskidzkie oraz Pogórze Środkowobeskidzkie. Miasta takie jak Zakopane, Nowy Targ czy Krynica-Zdrój rozwijają się w warunkach znacznych ograniczeń przestrzennych wynikających z urozmaiconej rzeźby terenu oraz procesów geomorfologicznych. Jednocześnie wysoka atrakcyjność krajobrazowa i walory przyrodnicze sprzyjają rozwojowi funkcji turystycznych i uzdrowiskowych (Richling, 2018).
- Strefa wyżynna - obejmuje przede wszystkim Wyżynę Krakowsko-Częstochowską, Wyżynę Śląską, Wyżynę Woźnicko-Wieluńską oraz Nieckę Nidziańską. W obrębie tych jednostek występują korzystne warunki środowiskowe wynikające z umiarkowanej

rzeźby terenu, dobrych warunków glebowych oraz rozwiniętej sieci hydrograficznej. Szczególne znaczenie odgrywa tutaj Kraków - największy ośrodek miejski województwa, pełniący funkcje administracyjne, gospodarcze, naukowe i kulturowe. W literaturze podkreśla się, że tego typu jednostki fizycznogeograficzne stanowią najdogodniejsze środowisko dla rozwoju złożonych struktur osadniczych i funkcji metropolitalnych (Bański, 2019).

- Strefa kotlinowa i dolinna - obejmuje przede wszystkim Kotlinę Oświęcimską, Kotlinę Sandomierską, Bramę Krakowską oraz Obniżenie Orawsko-Podhalańskie. Miasta zlokalizowane w tych jednostkach rozwijają się wzdłuż naturalnych korytarzy transportowych i dolin rzecznych. Układ hydrograficzny odgrywa tu kluczową rolę w kształtowaniu sieci osadniczej, co potwierdzają liczne opracowania wskazujące na znaczenie dolin rzecznych jako osi koncentracji działalności gospodarczej i osadniczej (Richling, 2018).

Zestawienie sieci miejskiej z podziałem fizycznogeograficznym województwa małopolskiego pozwala zauważyć, że największa koncentracja miast występuje w obrębie jednostek wyżynnych i kotlinnych, charakteryzujących się korzystniejszymi warunkami dla rozwoju osadnictwa. Z kolei obszary górskie cechują się rzadszą siecią miejską, a zlokalizowane tam miasta pełnią głównie funkcje turystyczne, uzdrowiskowe oraz lokalne centra usługowe. Potwierdza to istotny wpływ uwarunkowań fizycznogeograficznych na kształtowanie struktury osadniczej województwa małopolskiego.

Rycina 1. Makroregiony fizycznogeograficzne województwa małopolskiego według regionalizacji Solona i in. (2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych regionalizacji fizycznogeograficznej Polski wg Solon i in. (2018)

Rola środowiska przyrodniczego jako czynnika rozwoju

Środowisko przyrodnicze stanowi podstawowy element struktury regionów fizyczno-geograficznych i jednocześnie jeden z kluczowych czynników różnicujących możliwości rozwoju przestrzennego. W ujęciu geograficznym regiony fizyczne traktowane są jako systemy o określonej strukturze i funkcjonowaniu, których właściwości wpływają na sposób zagospodarowania przestrzeni (Balon, Jodłowski 2018).

W tym kontekście można wyróżnić trzy podstawowe role środowiska przyrodniczego (Balon, Jodłowski 2018):

- determinującą - wynikającą z fizycznych ograniczeń przestrzeni (np. rzeźby terenu, dostępności terenów budowlanych),
- stymulującą - związaną z tworzeniem potencjału rozwojowego (np. turystyka, zasoby krajobrazowe),
- ograniczającą - wynikającą z zagrożeń naturalnych oraz barier infrastrukturalnych.

Jak wskazuje współczesna literatura, regionalizacja fizycznogeograficzna znajduje zastosowanie nie tylko w badaniach poznawczych, ale również w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu krajobrazem, stanowiąc narzędzie integrujące wiedzę o środowisku przyrodniczym (Kistowski, Myga-Piątek, Solon 2018). W tym ujęciu środowisko przestaje być jedynie barierą rozwoju, a staje się zasobem strategicznym, którego odpowiednie wykorzystanie może wzmacniać konkurencyjność regionów.

Uwarunkowania środowiskowe, wynikające bezpośrednio z usytuowania miast w konkretnej przestrzeni geograficznej, pozostają kluczowym czynnikiem różnicującym rozwój lokalny (Kwiatek-Sołtys, 2004). Wpływają one nie tylko na obecną bazę ekonomiczną i specjalizację funkcjonalną badanych ośrodków (Rajman, 1983; Kwiatek-Sołtys, 1996a), ale także na ich dynamikę demograficzną oraz ogólny poziom zagospodarowania. Stopień wykorzystania tych naturalnych uwarunkowań oraz przejęcia nowych zadań gospodarczych zależy w dużej mierze od funkcjonowania całego regionalnego systemu osadniczego Małopolski (Kwiatek-Sołtys, 2004).

3.1.2. Wpływ położenia fizyczno-geograficznego na strukturę funkcjonalną miast

Zróźnicowanie położenia geograficznego znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miast. Miasta górskie (Zakopane, Krynica-Zdrój, Muszyna) rozwijają funkcje turystyczno-uzdrowiskowe, natomiast miasta wyżynne (Kraków, Tarnów, Bochnia) funkcje administracyjno-przemysłowe i usługowe. Miasta dolinne (Oświęcim, Skawina, Brzesko) łączą funkcje przemysłowe z logistycznymi, co wynika z ich położenia wzdłuż korytarzy transportowych i rzek. W miastach położonych na terenach nizinnych i wyżynnych poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest wyższy niż w miastach górskich i podgórskich. Wynika to z łatwiejszej dostępności infrastruktury, korzystniejszych warunków osadniczych i koncentracji funkcji gospodarczych.

Zależność ta potwierdza tezę P. Churskiego (2021), że „uwarunkowania środowiskowe, historyczne i komunikacyjne współtworzą trwały wzorzec regionalnego zróżnicowania rozwoju w Polsce”. Małopolska jest przykładem regionu, w którym różnice te są wyjątkowo czytelne przestrzennie.

3.2. Rozwój społeczno-gospodarczy

Rozwój społeczno-gospodarczy to złożony proces, który obejmuje szereg przekształceń zachodzących zarówno w strukturze społeczeństwa, jak i gospodarki. Polega on na przejściu od prostszych do bardziej zaawansowanych form, które są bardziej rozwinięte, złożone i skomplikowane. Ten proces, trwający przez dłuższy okres, jest analizowany z różnych perspektyw, co pozwala na dokładniejsze zrozumienie jego dynamiki i kierunku. W literaturze podkreśla się, że rozwój to zmiany, które są nieodwracalne i prowadzą do trwałych modyfikacji w strukturze analizowanego obiektu. W kontekście społeczeństwa i gospodarki rozwój odnosi się wyłącznie do zmian, które są korzystne, postępowe i przyczyniają się do ich pozytywnego wzrostu (Parysek, 2017b).

3.2.1. Uwarunkowania demograficzne i przestrzenne rozmieszczenie ludności

Województwo małopolskie, mimo że powierzchniowo należy do mniejszych w kraju (15 183 km², ok. 5% terytorium), charakteryzuje się znacznym potencjałem ludnościowym. W dniu Narodowego Spisu Powszechnego w 2021 roku, zamieszkiwało je 3 432,3 tys. osób (9% ludności Polski), co plasuje region na 4. miejscu w kraju. Na tle spadku liczby ludności w skali ogólnopolskiej w latach 2011–2021 (–1,2%) Małopolska odnotowała wzrost o 2,8% (+94 824 osoby), obejmujący zarówno obszary miejskie, jak i wiejskie (Szłubowska, 2021).

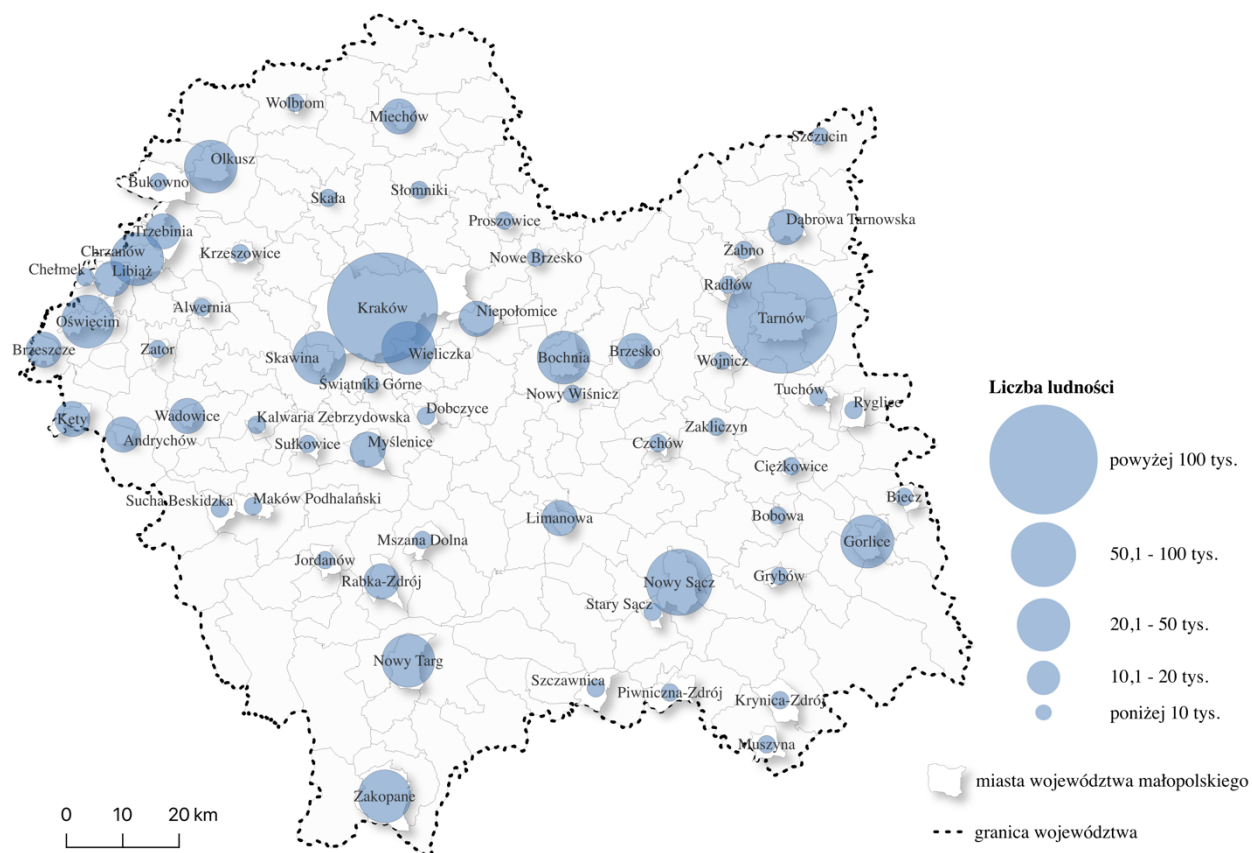
W latach 2013-2022 populacja regionu zwiększyła się z 3 360 581 do 3 429 014, przy równoczesnym, nieznacznym zmniejszeniu się udziału ludności miejskiej (z 48,7% do 47,8%). W układzie wielkościowym stabilnie dominują Kraków, Tarnów i Nowy Sącz, podczas gdy najmniejszymi ośrodkami są Zakliczyn, Nowe Brzesko oraz Czczów. Zróżnicowanie dynamiki ludnościowej jest jednak wyraźne: spadki odnotowują m.in. Olkusz, Chrzanów (długofalowe procesy depopulacyjne), podczas gdy Kraków, Niepołomice oraz Wieliczka rejestrują wzrosty związane z suburbanizacją, dostępnością transportową i wysoką jakością życia (tab.3).

Tabela 3. Miasta o największym przyroście oraz największym zmniejszeniu się liczby ludności w latach 2013–2022.

Miasto	Ludność 2013	Ludność 2022	Indeks dynamiki (2013=100)
Miasta o największym wzroście			
Niepołomice	25 607	32 781	128,0
Wieliczka	55 231	68 028	123,2
Kraków	758 992	803 282	105,8
Miasta o największym spadku			
Chrzanów	48 352	44 442	91,9
Olkusz	50 016	46 076	92,1
Tarnów	112 120	103 960	92,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

Rycina 2. Struktura wielkościowa miast województwa małopolskiego w 2022 r



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

Istotnym komponentem rozwoju demograficznego jest przyrost naturalny. Region, województwa małopolskiego, zwłaszcza jego południowa część, cechuje relatywnie wysoka dzietność, związana z utrwalonymi wzorcami rodzinnymi (Kurek, 2017). Mimo to w ostatniej dekadzie nastąpiło wyraźne pogorszenie przyrostu naturalnego: średnia z lat 2011-2013 wynosiła ok. +1,20‰, podczas gdy w latach 2020-2022 osiągnęła poziom -1,42‰, co oznacza przejście od dodatniego do ujemnego bilansu (Brzosko-Sermak, 2020).

W układzie przestrzennym najwyższe dodatnie wartości przyrostu naturalnego odnotowano w 2013 r. m.in. w Dobczycach, Niepołomicach i Bobowej, natomiast w 2022 r. w Sułkowicach, Wieliczce i Niepołomicach. Z kolei najniższe (silnie ujemne) wartości występowały w Oświęcimiu, Brzeszczach i Bukowni (2013) oraz w Oświęcimiu, Trzebini i Bukowni (2022) (tab.4.).

Tabela 4. Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców w miastach województwa małopolskiego w latach 2013 oraz 2022

Miasto	Przyrost naturalny na 1000 ludności (średnia 2012-2014)	Przyrost naturalny na 1000 ludności (średnia 2021-2023)	Kierunek zmian
Alwernia	1,76	-2,53	↓
Andrychów	1,68	-5,29	↓
Biecz	1,13	-7,84	↓
Bobowa - miasto	7,23	1,08	↓
Bochnia	2,55	-2,21	↓
Brzesko - miasto	1,99	-3,26	↓
Brzeszcze - miasto	-2,76	-8,41	↓
Bukowno	-2,54	-9,33	↓
Chełmek	-0,11	-7,69	↓
Chrzanów	-1,74	-7,59	↓
Ciężkowice	2,01	-0,01	↓
Czechów	1,55	-2,84	↓
Dąbrowa Tarnowska	2,93	-2,55	↓
Dobczyce	5,05	0,48	↓
Gorlice	0,28	-7,08	↓
Grybów	3,5	-3,49	↓
Jordanów	0,88	-1,71	↓
Kalwaria Zebrzydowska	0,15	-2,05	↓
Kęty - miasto	1,9	-3,6	↓
Kraków	0,28	-0,51	↓
Krynica-Zdrój	-0,35	-6,42	↓
Krzeszowice	-0,97	-3,93	↓
Libiąż	1,15	-6,39	↓
Limanowa	4,32	0,98	↓
Maków Podhalański	0,39	-6,39	↓
Miechów	-2,25	-8,24	↓
Mszana Dolna	2,42	-0,94	↓

Muszyna - miasto	0,45	-8,33	↓
Myślenice - miasto	2,01	-2,08	↓
Niepołomice - miasto	5,27	6,83	↑
Nowe Brzesko - miasto	0,4	-3,3	↓
Nowy Sącz	1,95	-1,96	↓
Nowy Targ	0,97	-1,58	↓
Nowy Wiśnicz	1,81	-0,84	↓
Olkusz - miasto	0,33	-5,86	↓
Oświęcim	-3,37	-9,46	↓
Piwniczna-Zdrój	3,22	-0,72	↓
Proszowice	-1,28	-2,49	↓
Rabka-Zdrój	-0,81	-6,2	↓
Radłów	2,19	-2,24	↓
Ryglice	1,97	-5,75	↓
Skała	1,87	-1,99	↓
Skawina	0,76	-2,42	↓
Słomniki	-2,33	-2,28	↑
Stary Sącz	1,39	-2,51	↓
Sucha Beskidzka	-0,46	-4,1	↓
Sułkowice	4,97	1,58	↓
Szczawnica	0,79	-7,4	↓
Szczucin	1,27	-2,74	↓
Świątniki Górne	1,87	-1,93	↓
Tarnów	-0,56	-5,97	↓
Trzebinia	-1,9	-9,39	↓
Tuchów	1,84	-2,51	↓
Wadowice	-0,36	-5,93	↓
Wieliczka	1,69	2,12	↑
Wojnicz	3,04	-1,72	↓
Wolbrom	-1,12	-5,09	↓
Zakliczyn	3,05	-3,35	↓
Zakopane	-1,49	-5,93	↓

Zator	-0,64	-3,49	↓
Żabno - miasto	0,78	-1,44	↓

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

Województwo małopolskie należy do najgęściej zaludnionych regionów w Polsce (226 os./km² w 2021 r. wobec średniej krajowej, która wynosiła 122 os./km²). Najwyższe wartości gęstości zaludnienia notują Kraków, Tarnów i Nowy Sącz, najniższe - ośrodki uzdrowiskowe w strefie górskiej (Szczawnica, Muszyna, Piwniczna-Zdrój). Zróżnicowanie to pozostaje w zgodzie z układem fizyczno-geograficznym i przebiegiem głównych korytarzy transportowych (tab.5.).

Tabela 5. Miasta o najwyższym oraz najniższym współczynniku gęstości zaludnienia w 2013 oraz 2022 roku

Miasto	2013 rok	2022 rok
Miasta o najniższej gęstości zaludnienia		
Szczawnica	85.0	76.6
Muszyna	82.9	78.8
Piwniczna-Zdrój	84.5	79.3
Miasta o najwyższej gęstości zaludnienia		
Nowy Sącz	1457.8	1399.1
Tarnów	1549.0	1436.5
Kraków	2322.1	2457.6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

Niezależnie od zmian naturalnych, migracje pozostają czynnikiem silnie przekształcającym strukturę wieku i potencjał ludnościowy mniejszych ośrodków - odpływ młodych mieszkańców do większych miast (szczególnie do Krakowa) i emigracja zagraniczna skutkują spadkiem udziału ludności w wieku produkcyjnym oraz peryferyzacją funkcjonalną części miast (Kantor-Pietraga i in., 2012; Solga, 2013; Śleszyński, 2018; Kwiatek-Sołtys, 2004; Domański i Nowról, 2010; Kamińska i Mularczyk, 2014).

Strukturę obciążenia systemu społeczno-gospodarczego dobrze oddaje współczynnik obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym). W 2021 r. jego wartość dla województwa wyniosła 66 (Szłubowska, 2021). W układzie miejskim

skrajne wartości w 2013 r. notowano w Bukownie, Zakopanem i Oświęcimiu oraz Dobczycach, Świątnikach Górnych, Sułkowicach. W 2022 r. najwyższe wartości wystąpiły w Bukownie, Gorlicach i Oświęcimiu, a najniższe w Bobowej, Niepołomicach i Sułkowicach (tab.6.).

Tabela 6. Miasta o najwyższym oraz najniższym współczynniku obciążenia demograficznego w 2013 oraz 2022 roku.

Miasta o najwyższym wskaźniku w 2013 roku	Wartość wskaźnika
Oświęcim	28.0
Zakopane	25.7
Bukowno	25.2
Miasta o najniższym wskaźniku w 2013 roku	
Dobczyce	14.6
Świątniki Górne	15.1
Sułkowice	15.8
Miasta o najwyższym wskaźniku w 2022 roku	
Bukowno	39.4
Gorlice	38.8
Oświęcim	38.5
Miasta o najniższym wskaźniku w 2022 roku	
Bobowa	21.1
Niepołomice	21.4
Sułkowice	21.9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego

3.2.2. *Gospodarka i rynek pracy*

W miastach Małopolski w 2013 r. zarejestrowano 260 644 podmiotów prywatnych, a w 2022 r. już 328 434; liczba podmiotów publicznych zmniejszyła się z 5 171 do 4 826. Najwyższe wartości wskaźnika podmiotów na 1000 mieszkańców osiągają Myślenice, Kraków, Kalwaria Zebrzydowska i Zakopane, najniższe - Ryglice, Żabno, Bobowa i Radłów. Największe przyrosty rejestru REGON w analizowanej dekadzie odnotowano w Szczawnicy, Zakopanem i Krakowie. Wzrost aktywności przedsiębiorczej przekłada się zarówno na dochody gmin, jak i na redukcję bezrobocia i wzmocnienie bazy podatkowej (Górz, Rajman, 1996).

Potencjał kapitału ludzkiego należy do kluczowych atutów regionu - wysoki odsetek osób z wykształceniem wyższym (Narodowy Spis Powszechny z 2021 roku) koncentruje się w Krakowie i jego strefie zaplecza; wnioskowanie przestrzenne wskazuje, że miasta Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (np. Krzeszowice, Skała, Skawina, Słomniki, Świątniki Górne, Niepołomice, Wieliczka) cechują się relatywnie lepszymi parametrami edukacyjnymi niż ośrodki peryferyjne (Szlubowska, 2021). Specyfika procesów suburbanizacji w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym sprawia, że do stref podmiejskich migrują przede wszystkim osoby w młodszym wieku produkcyjnym, co skutkuje tam wyraźnym spowolnieniem procesów starzenia się populacji (Kurek, Gałka, Wójtowicz, 2015).

Rynek pracy ujawnia silną polaryzację funkcjonalną. Wskaźnik pracujących na 1 bezrobotnego wskazywał w 2013 r. na przewagę Brzeszcza, Krakowa i Skały, a w 2022 r. - Jordanowa, Niepołomic i Nowego Wiśnicza. Najśłabsze wartości miały w 2013 r. Szczucin, Dąbrowa Tarnowska i Limanowa, w 2022 r. - dodatkowo Zakopane. Wyniki te potwierdzają utrzymujące się zróżnicowanie przestrzenne rynku pracy, przy jednoczesnej ogólnej poprawie jego sytuacji w analizowanym okresie. W ujęciu dynamicznym wskaźnik poprawił się we wszystkich miastach, z najwyższym wzrostem w Nowym Wiśniczu (+62,0). Wskaźnik pracujących na 1000 ludności osiągał najwyższe wartości w Nowym Sączu, Tarnowie i Krakowie, natomiast najniższe w Zakliczynie, Nowym Brzesku i Czchowie (w obu analizowanych latach). Zróżnicowanie to wynika przede wszystkim ze skali i struktury lokalnych rynków pracy - duże ośrodki miejskie koncentrują funkcje gospodarcze i oferują bardziej zróżnicowane miejsca zatrudnienia, podczas gdy mniejsze miasta charakteryzują się ograniczoną bazą ekonomiczną i niższą absorpcją siły roboczej.

Kraków pełni rolę dominującego bieguna zatrudnienia, z wysokim dodatnim saldem dojazdów. Dalda dodatnie notowały także Tarnów i Nowy Sącz, a miejscowości takie jak Brzeszcze, Wadowice czy Gorlice stanowiły ważne rynki pracy w skali powiatowej. Ujemne salda dojazdów do pracy w Olkuszu, Sułkowicach czy Trzebini potwierdzają profil rezydencjalny i silne powiązania z większymi ośrodkami (Guzik, 2015; Kaczmarek, Miś, 2010; Rosik i in., 2010; Bański, 2002).

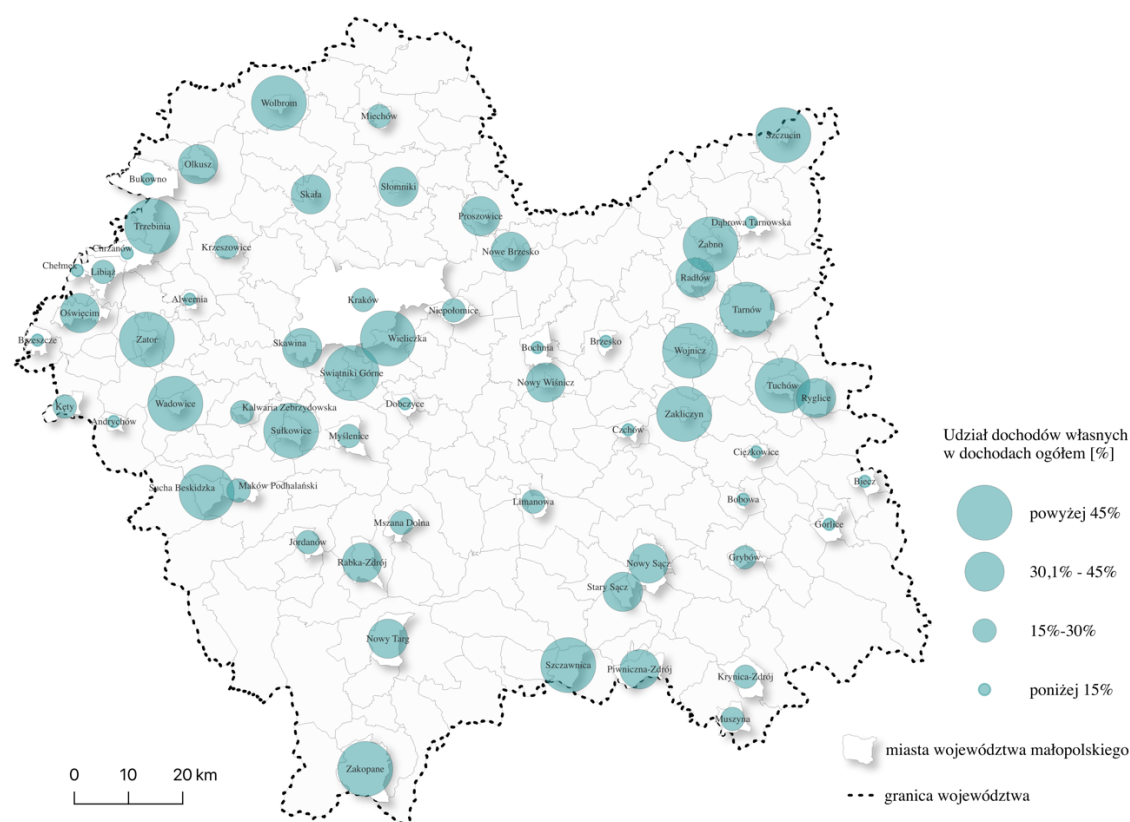
W wymiarze makroregionalnym znaczenie Małopolski potwierdzają wskaźniki: udział w PKB kraju ok. 7,4%, a w produkcji sprzedanej przemysłu 6,9% (5. miejsce w Polsce); w przemyśle regionu pracuje ok. 7% zatrudnionych sektora w kraju (Witowska, Makowiecka, 2007).

3.2.3. Finanse samorządów a zdolności rozwojowe

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego warunkuje zdolność do realizacji zadań publicznych, prowadzenia inwestycji i utrzymania infrastruktury (Ossowska, Ziemińska, 2010). Samodzielność finansowa wykazuje zależność od profilu funkcjonalnego, gminy o charakterze rolniczym/ekstensywnym dysponują zwykle mniejszym potencjałem dochodowym, podczas gdy jednostki rezydencjalno-usługowe w strefach metropolitalnych - większym (Kozuch, 2007; Wysocki, 2010; Kozera, Wysocki, 2015). Kluczową rolę odgrywają dochody własne (podatki i opłaty lokalne, PIT/CIT, majątek komunalny), charakteryzujące się większą stabilnością i przewidywalnością (Bień, 2017).

Dane za 2022 r. wskazują, że najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem (miasta i gminy miejsko-wiejskie) osiągały Zakopane, Oświęcim i Kraków, a najniższy - Ryglice, Ciężkowice i Bobowa (Informacja finansowa JST woj. małopolskiego 2022).

Rycina 3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%] gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich województwa małopolskiego w 2022 roku

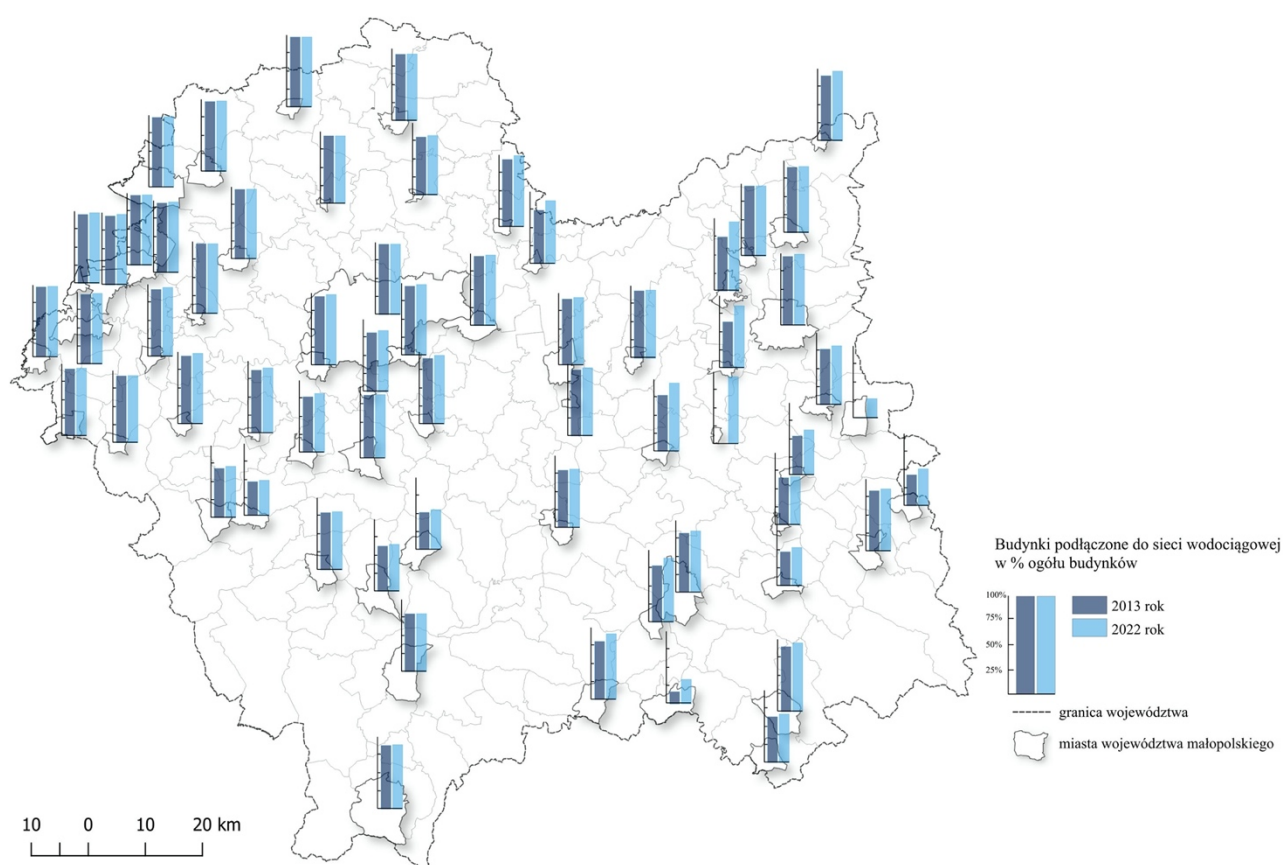


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego za rok 2022. Wojewoda Małopolski. RIO Kraków

Zgodnie z ujęciem infrastruktury jako zespołu urządzeń i sieci świadczących usługi publiczne (transport, teletechnika, woda, energia, ciepło, odpady, ścieki), jej dostępność i stan są jednymi z głównych determinant jakości życia (Denczew, 2006).

W kontekście sieci wodociągowej w 2013 r. Ryglice i Zakliczyn nie posiadały rozwiniętej sieci; w 2022 r. odsetek podłączonych budynków wzrósł odpowiednio do ok. 27% i 94,5%. Niskie wartości w 2013 r. występowały też w Bieczu, Makowie Podhalańskim, wysokie w Alwerni, Żabnie, Krakowie. W 2022 r. najniższe wartości notowano we wspomnianych już Ryglicach i Piwnicznej-Zdroju.

Rycina 4. Budynki podłączone do sieci wodociągowej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku

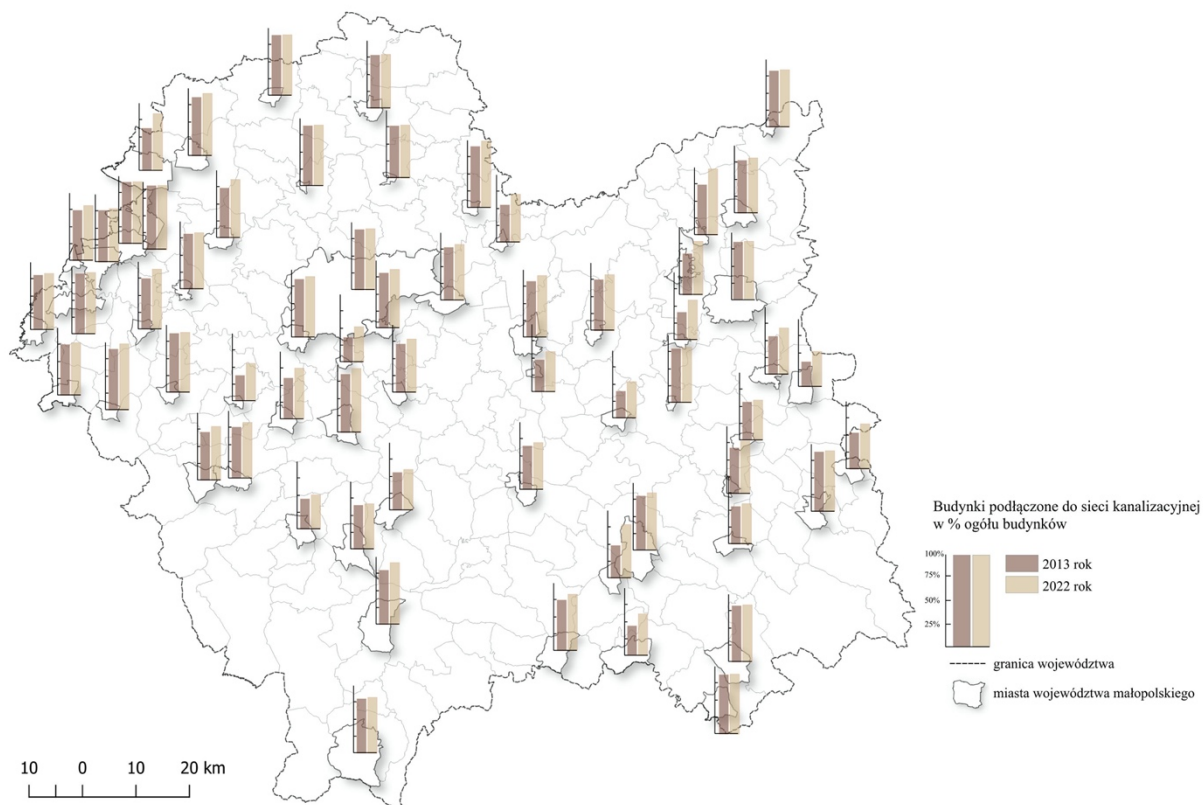


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

W zakresie dostępności do sieci kanalizacyjnej, w 2013 r. liderami były Andrychów, Chrzanów, Trzebinia, a najniższe wartości odnotowano w Świątnikach Górnych, Ryglicach, Kalwarii

Zebrzydowskiej. W 2022 r. wysoka pozycja Andrychowa została utrzymana; do liderów dołączyły Żabno i Proszowice. Wpływ na wzrost liczby zrealizowanych inwestycji miało m.in. uruchomienie w bieżącym roku dofinansowań do przydomowych oczyszczalni ścieków. Najniższe wartości nadal odnotowywano w Jordanowie, Ryglicach, Świątnikach Górnych.

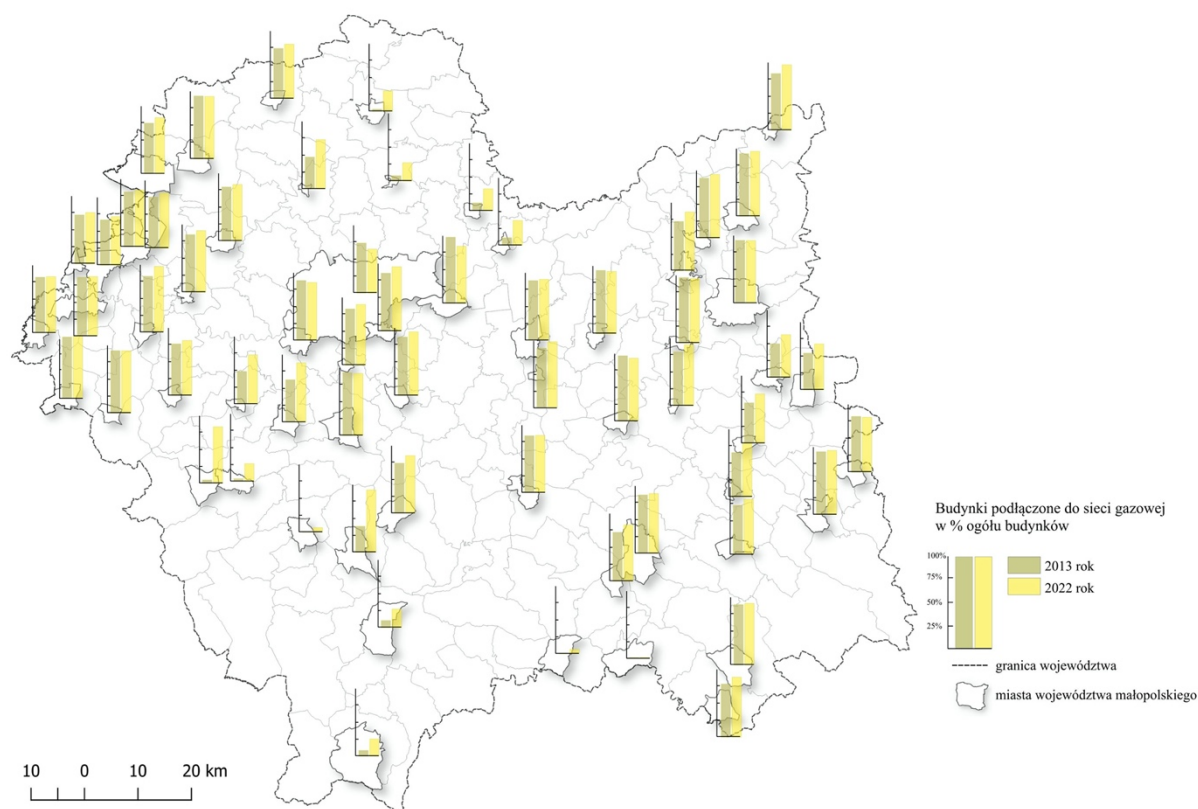
Rycina 5. Budynki podłączone do sieci kanalizacyjnej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

W zakresie rozwoju sieci gazowej, zarówno w 2013, jak i w 2022 r. najniższe wskaźniki występowały w Szczawnicy, Piwnicznej-Zdroju i Jordanowie (<7%); w 2013 r. najwyższe w Czchowie, Wojniczu, Niepołomicach, a w 2022 r. w Szczucinie, Zatorze, Nowym Wiśniczu.

Rycina 6. Budynki podłączone do sieci gazowej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych, GUS, Warszawa

Suburbanizacja jest obecnie dominującą formą rozwoju polskich miast, napędzaną przez dążenie mieszkańców – szczególnie nowej klasy średniej – do poprawy standardu życia oraz poszukiwanie większych i lepszych jakościowo powierzchni mieszkalnych poza hałaśliwymi i zanieczyszczonymi centrami (Gałka, Warych-Juras, 2011). Mieszkalnictwo odzwierciedla zarówno presję popytową, jak i kierunki suburbanizacji. W 2013 r. najniższą powierzchnię użytkową na 1 mieszkańca miały Andrychów, Olkusz, Skawina, najwyższą Kalwaria Zebrzydowska, Niepołomice, Zakopane. W 2022 r. do grupy niskich dołączył Grybów, a wysokie wartości utrzymały Niepołomice, Zakopane, Szczawnica. Wskaźnik mieszkań na 1000 mieszkańców był najniższy w 2013 r. w Bobowej, Sułkowicach, Tuchowie, a najwyższy w Krynicy-Zdroju, Zakopanem, Krakowie, natomiast w 2022 r. niski poziom utrzymały Bobowa, Sułkowice, dołączył Wojnicz. Najwyższe wartości pozostały w Zakopanem, Krynicy-Zdroju i Krakowie.

3.2.4. *Infrastruktura społeczna i jakość życia*

W zakresie oświaty i kultury występowały silne różnice. Liczba miejsc w przedszkolach (na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat) w 2013 r. była najwyższa w Suchej Beskidzkiej, Bieczu, Bukowni, najniższa w Zakliczynie, Świątnikach Górnych, Żabnie. W 2022 r. wyraźnie poprawiły się wyniki Dąbrowy Tarnowskiej, Dobczyc i Bobowej. Współczynnik skolaryzacji netto szkół podstawowych w 2013 r. był najniższy w Trzebini, Suchej Beskidzkiej, Rabce-Zdroju, a najwyższy w Nowym Brzesku, Nowym Wiśniczu, Zakliczynie. W 2022 r. utrzymała się przewaga liderów przy nieznacznych zmianach wśród miast o najniższych wartościach wskaźnika. Dostęp do kultury mierzony liczbą bibliotek publicznych na 10 tys. mieszkańców był najwyższy w Zakliczynie, Nowym Brzesku, Czehowie, a najniższy w Oświęcimiu, Andrychowie, Myślenicach. W wybranych miastach zauważalny jest wzrost dostępności (np. Tarnów 0,9→1,2; Zakopane 1,4→1,6; Krynica-Zdrój 2,7→3,1), a w innych spadek (np. Kraków 0,9→0,8; Wieliczka 1,4→1,1), co może odzwierciedlać efekty skali oraz postępującą cyfryzację usług.

W zakresie ochrony zdrowia (przychodnie/1000 mieszkańców) najwyższe wartości w 2022 r. odnotowano w Dobczycach (2,1), Myślenicach (2,0), Proszowicach (1,9), Zakliczynie (1,9), a najniższe w Chełmku (0,1), Żabnie (0,2), Brzeszczach (0,5). W wielu miastach dostępność wzrosła między 2013 a 2022 r. (np. Andrychów 0,4→0,7; Dąbrowa Tarnowska 0,3→0,8), choć w niektórych wystąpił spadek (np. Muszyna, Biecz).

Zebrane wyniki wskazują na silną koncentrację potencjału rozwojowego w rdzeniu metropolitalnym Krakowa oraz w jego zapleczu wchodzącym w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego. To właśnie tutaj nakładają się dodatnia dynamika demograficzna, wysoka przedsiębiorczość i lepsza sytuacja na rynku pracy, co wynika zarówno z efektu skali i zróżnicowanej bazy funkcjonalnej, jak i z przewag kapitału ludzkiego (Szlubowska, 2021). Wzrost ten wzmacniają procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej (Niepołomice, Wieliczka, Skawina), podczas gdy część ośrodków przemysłowych i uzdrowiskowych położonych bardziej peryferyjnie doświadcza depopulacji i starzenia się ludności, co obniża lokalny popyt i zdolności rozwojowe (Kurek, 2017; Brzosko-Sermak, 2020).

Tło przestrzenne tych procesów wyznacza dostępność transportowa osadzona w realiach fizyczno-geograficznych regionu. Układ kotlin, dolin rzecznych oraz przebieg korytarzy A4 i S7 sprzyjają koncentracji funkcji i inwestycji wzdłuż głównych osi komunikacyjnych, wzmacniając

przewagę rdzenia i miast węzłowych, a zarazem utrwalając peryferyjność południowo-wschodniej części województwa, gdzie bariery orograficzne i słabsza sieć połączeń ograniczają dyfuzję rozwoju (Komornicki i in., 2010; Guzik i in., 2019). Skuteczne ograniczanie wykluczenia transportowego pozostaje zatem warunkiem wyrównywania szans przestrzennych.

Struktura rynku pracy potwierdza policentryczny charakter systemu z wyraźną dominacją Krakowa. Dodatkowo salda dojazdów do pracy dotyczą nie tylko metropolii, lecz także Tarnowa i Nowego Sącza - rdzeni subregionalnych, które absorbują pracowników z otoczenia i stabilizują układ usług wyższego rzędu (Rosik i in., 2010; Bański, 2002). Równolegle część miast pełni funkcję rezydencjalną w relacji do ośrodków pracy („miasta sypialnie”), co wzmacnia zależność ich bazy ekonomicznej od warunków dojazdów i jakości oferty transportu publicznego (Góra, Sztanderska, 2006).

Ważnym aspektem są finanse samorządów, które przekładają się na sprawczość inwestycyjną. Wyższy udział dochodów własnych, typowy dla Krakowa, Oświęcimia czy Zakopanego, zwiększa zdolność do długofalowych projektów infrastrukturalnych i usługowych, podczas gdy jednostki o profilu rolniczym/ekstensywnym dysponują zazwyczaj mniejszym potencjałem fiskalnym (Ossowska, Ziemińska, 2010; Bień, 2017; Kożuch, 2007; Wysocki, 2010; Kozera, Wysocki, 2015). W tym sensie struktura funkcjonalna i kondycja budżetowa wzajemnie się wzmacniają, reprodukując przewagę metropolitalną.

W wymiarze materialnym można zaobserwować powszechną poprawę wyposażenia w sieci techniczne (wodociąg, kanalizacja, gaz), choć luki infrastrukturalne utrzymują się w mniejszych miastach górskich, gdzie rozproszenie zabudowy i uwarunkowania terenowe podnoszą koszty jednostkowe (Denczew, 2006). Jednocześnie presja mieszkaniowa w strefie Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wymaga integracji planowania przestrzennego z polityką transportową i mieszkaniową - w przeciwnym razie ryzyko niekontrolowanego rozlewania się zabudowy będzie dalej obniżać efektywność systemu osadniczego (Słodczyk, 2003).

Wreszcie, usługi społeczne pozostają przestrzennie zróżnicowane. Mniejsze ośrodki często notują relatywną poprawę dostępności edukacji przedszkolnej i podstawowej oraz wybranych usług kultury, podczas gdy w dużych miastach zdarzają się spadki wskaźników względnych wynikające z efektów skali i cyfryzacji części usług (np. punktów bibliotecznych). W turystycznym pasie południa, o sezonowym profilu popytu, szczególnie zasadne jest rozwijanie usług całorocznych i dywersyfikacja bazy ekonomicznej, aby ograniczać wahania

koniunktury i presję na środowisko (Heffner, 2008; Rajman, 1983; Kwiatek-Sołtys, 1996a, 2004; Runge, 2018).

Podsumowując, wieloskalowa struktura funkcjonalno-przestrzenna Małopolski - od rdzenia metropolitalnego, przez rdzenie subregionalne i ośrodki wielofunkcyjne, po strefy turystyczne i obszary rolnicze wymaga zintegrowanego sterowania rozwojem. Oprócz inwestycji w dostępność i infrastrukturę konieczna jest lepsza synchronizacja planowania przestrzennego z politykami transportowymi i mieszkaniowymi oraz wzmacnianie partycypacji (np. budżety obywatelskie) i zaplecza finansowego, które podnoszą zdolność miast do realizacji długofalowych celów rozwojowych (Michalik, 2002; Jopek, 2018).

3.3. Struktura funkcjonalno-przestrzenna

3.3.1. Ujęcie teoretyczne i mechanizmy kształtowania układów miejskich

Przestrzeń miejska jest układem złożonym, w którym elementy społeczne i gospodarcze tworzą sieć relacji decydujących o funkcjonalności i dynamice rozwoju (Słodczyk, 2003). Struktura przestrzenna nakłada na siebie układy odpowiadające podstawowym sferom życia: pracy, zamieszkania i wypoczynku (Korcelli, 1974; Słodczyk, 2003). Fundamentalną rolę odgrywa baza ekonomiczna miasta: zewnętrzna (egzogeniczna) i wewnętrzna (endogeniczna). Baza egzogeniczna buduje pozycję miasta w systemie osadniczym poprzez powiązania z otoczeniem, natomiast baza endogeniczna zaspokaja lokalne potrzeby (mieszkalnictwo, usługi komunalne i społeczne), współdecydując o jakości życia (Runge, 2018). W tym ujęciu miasto może być traktowane jako specyficzny typ regionu ekonomicznego, którego gospodarka ma charakter częściowo „otwarty” poprzez działalność egzogeniczną uczestniczącą w wymianie zewnętrznej oraz częściowo „domknięty” poprzez działalność endogeniczną ukierunkowaną na obsługę własnej ludności (Dziwoński, 1971).

Transformacja gospodarcza w Polsce uruchomiła silne procesy restrukturyzacji funkcjonalnej: od dominacji przemysłu ku tercjalizacji i rozwojowi usług (Słodczyk, 2003). W małych ośrodkach miejskich zamknięcie nawet jednego dużego zakładu produkcyjnego niejednokrotnie wymuszało poszukiwanie zupełnie nowych ścieżek rozwojowych, co najczęściej objawiało się dynamicznym rozwojem handlu oraz usług związanych z turystyką. Współcześnie to właśnie struktura własności gruntów leży u podstaw organizacji i wykorzystania miejskiej przestrzeni, determinując bezpośrednio możliwości inwestycyjne ośrodków (Kwiatek-Sołtys, 2017). Zmiany te materializują się poprzez dyfuzję (przenikanie nowych form użytkowania) i sukcesję

(wypieranie dotychczasowych funkcji przez inne), co prowadzi do stałej rekompozycji struktury miejskiej (Słodczyk, 2003). W małych miastach procesy te objawiają się szczególnie poprzez stopniową eliminację użytkowania rolniczego na rzecz zabudowy mieszkaniowej i usługowej, choć należy pamiętać, że zmiany w przestrzeni odbywają się powoli i mają charakter długoterminowy (Kwiatek-Sołtys, 2017).

W warunkach Małopolski znaczenie mają także uwarunkowania fizjograficzne i dostępność transportowa. Miasta górskie (np. Krynica-Zdrój, Limanowa) specjalizują się w obsłudze ruchu turystycznego; ośrodki wyżynne (np. Miechów, Proszowice) pełnią funkcje zaplecza rolniczego; lokalizacja śródgórska (np. Sucha Beskidzka) sprzyja funkcji węzłów komunikacyjnych (Rajman, 1983; Kwiatek-Sołtys, 1996a, 2004). Na konkurencyjność miast wpływają również infrastruktura techniczna i dostęp do usług finansowych (Michalik, 2002) oraz instrumenty partycypacyjne (np. budżety obywatelskie), wzmacniające współodpowiedzialność mieszkańców za przestrzeń (Jopek, 2018).

Województwo małopolskie zajmuje ok. 15,2 tys. km² (12. miejsce w kraju). Udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych wzrósł z 4,9% (2003) do 6,5% (2018) co plasuje województwo na 3. miejscu w Polsce, co świadczy o intensyfikacji zagospodarowania. Jednocześnie współczynnik urbanizacji (odsetek ludności miejskiej) obniżył się z 50,8% (1995) do 48,2% (2018–2019). Najwyższy poziom urbanizacji notowano w powiatach: chrzanowskim (61,6%), oświęcimskim (52,7%), olkuskim (48,6%); najniższy w powiecie tarnowskim (11,9%) (Strategia „Małopolska 2030”: Diagnoza i prognozy rozwojowe).

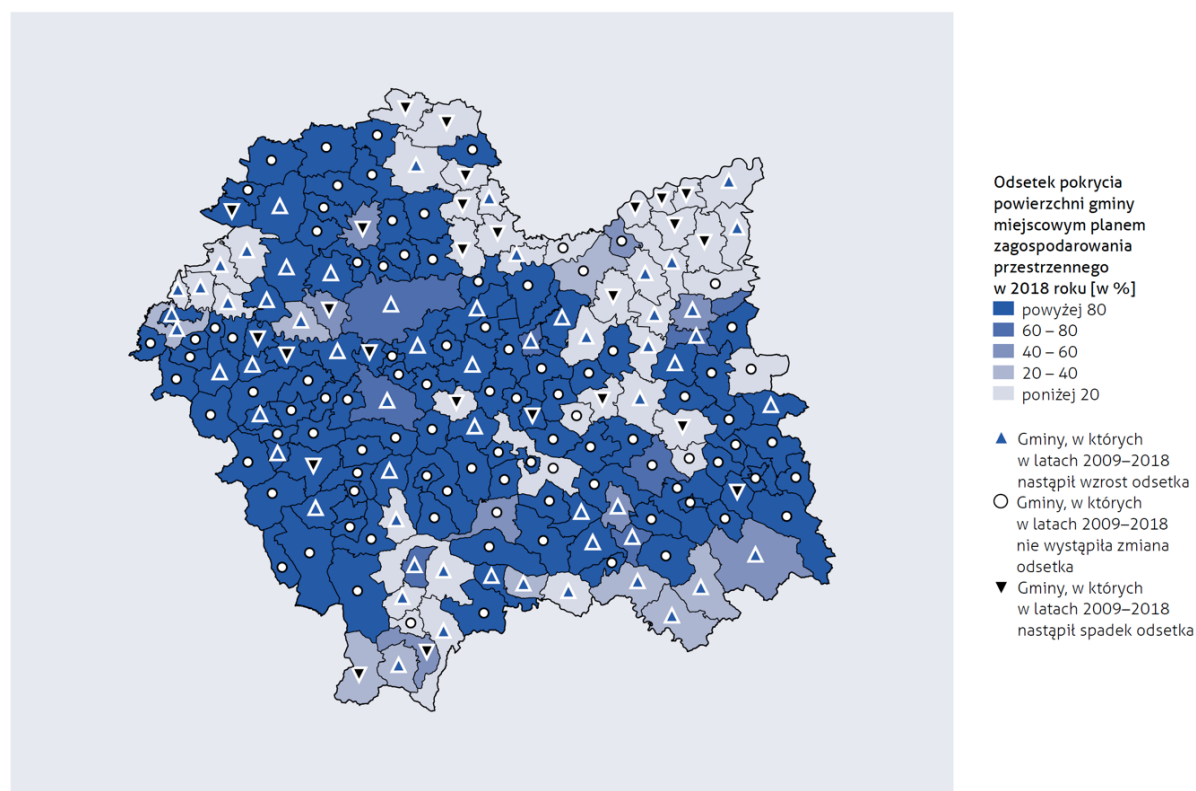
Największą gęstość zaludnienia notuje się w otoczeniu Krakowa, Tarnowa i Nowego Sącza oraz w zachodniej części województwa. Układ osadniczy ma charakter policentryczny, z Krakowem jako rdzeniem metropolitalnym i Tarnowem oraz Nowym Sączem jako ośrodkami subregionalnymi, wspieranymi przez miasta powiatowe i lokalne (Strategia „Małopolska 2030”: Diagnoza i prognozy rozwojowe).

3.3.2. Planowanie przestrzenne i rozlewanie się zabudowy

Małopolska wyróżnia się wysokim pokryciem miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) - w 2018 r. 67,7% powierzchni (2. miejsce w kraju, po woj. śląskim); ponad 63% gmin przekracza próg 80% pokrycia. Mimo to utrzymują się zjawiska niekontrolowanego rozlewania się zabudowy, co ujawnia ograniczoną skuteczność MPZP

w porządkowaniu struktury przestrzennej i w integrowaniu rozwoju transportu z lokalizacją nowej zabudowy (Strategia „Małopolska 2030”: Diagnoza i prognozy rozwojowe).

Rycina 7. Pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w 2018 roku gmin województwa małopolskiego



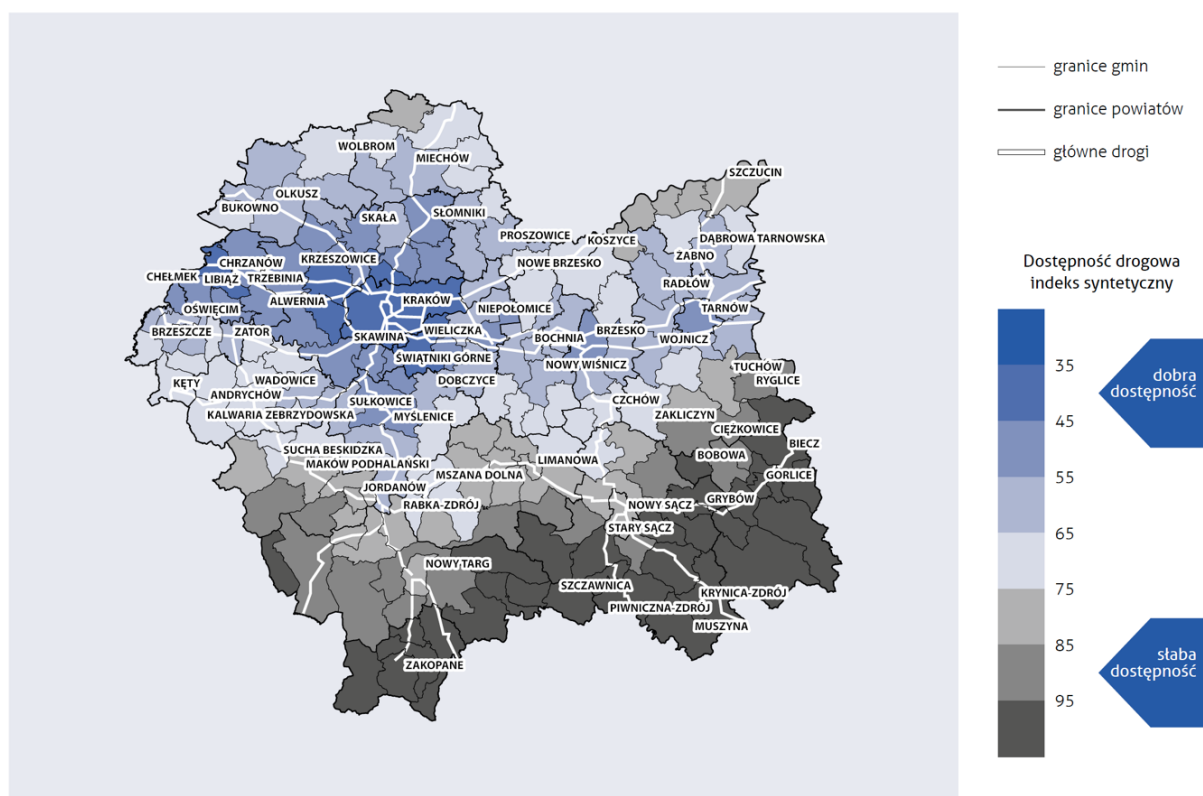
Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. (2025). *Strategia rozwoju województwa „Małopolska 2030”: Diagnoza i prognozy rozwojowe*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

3.3.3. Dostępność transportowa i układ powiązań

Dostępność transportowa jest kluczowym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej i jakości życia (Black, Conroy, 1977; Komornicki i in., 2010; Guzik i in., 2010). W Małopolsce cechuje się ona silnym zróżnicowaniem przestrzennym. Najlepszą dostępność posiada Kraków i gminy Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (wysoka gęstość połączeń drogowych i transport publiczny). Do gmin o najwyższej dostępności, poza Krakowem, należą m.in. jednostki wzdłuż A4 (Brzesko, Bochnia, Wieliczka, Skawina), wzdłuż S7, a także gminy bezpośrednio graniczące z Krakowem (Zabierzów, Niepołomice, Liszki, Zielonki, Michałowice, Kocmyrzów-Luborzyca) (Fiedień, Kołoś, 2019).

Wraz z oddalaniem od rdzenia metropolitalnego dostępność maleje, szczególnie w powiatach gorlickim, nowosądeckim, tatrzańskim, nowotarskim (np. Uście Gorlickie, Muszyna, Piwniczna-Zdrój). Bariery orograficzne ograniczają sieć połączeń i wzmacniają peryferyjność. W świetle badań Ł. Fiedeń, A. Kłoś (2019) alarmujący jest brak dostępu do transportu publicznego w ok. 16% miejscowości regionu, co pogłębia wykluczenie mobilnościowe.

Rycina 8. Indeks syntetyczny dostępności transportowej – drogowej w województwie małopolskim



Źródło: Źródło: R. Guzik, A. Kołoś, Ł. Fiedeń, A. Kocaj, K. Wiedermann, Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem. Komponent 3 Relacje przestrzenne i dostępność komunikacyjna. Województwo Małopolskie, IGiPZ PAN, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków 2019

3.3.4. Klasyfikacja funkcjonalna miast i jej implikacje przestrzenne

Punktem wyjścia do uporządkowania zróżnicowania funkcjonalnego miast województwa małopolskiego jest typologia P. Śleszyńskiego i T. Komornickiego (2016), która łączy dedukcyjny podział na kategorie z indukcyjnym uszczegółowieniem w oparciu o cechy empiryczne jednostek. Tak skonstruowana klasyfikacja pozwala porównywać miasta według

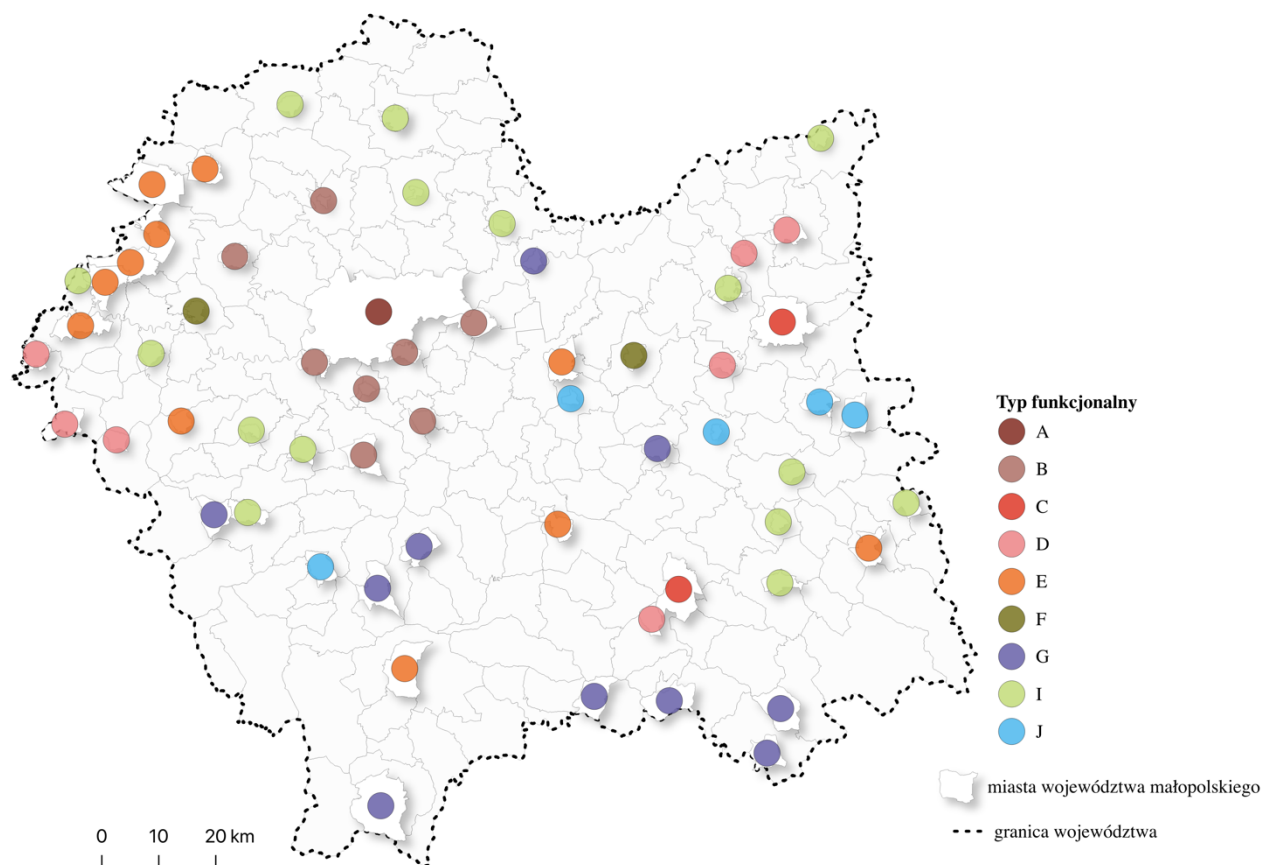
pełnionych funkcji i zarazem sprawdzać, na ile są one spójne z kierunkami polityk publicznych zapisanymi w dokumentach strategicznych i planistycznych. W praktyce badawczej przekłada się to na mapowanie układu A–J (rdzenie, strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych, ośrodki wielofunkcyjne, jednostki o funkcjach transportowych, turystycznych, rolniczych oraz obszary ekstensywne), które można następnie konfrontować z parametrami dostępności transportowej, intensywności urbanizacji czy profilem demograficzno-gospodarczym (por. Komornicki i in., 2010; Guzik i in., 2019).

W tym ujęciu Kraków stanowi jedyny w regionie rdzeń miejskiego obszaru funkcjonalnego stolicy województwa (A) - kluczowy węzeł administracyjny, gospodarczy i kulturalny, integrujący przepływy ludności, kapitału i informacji w skali ponadregionalnej. Tarnów i Nowy Sącz pełnią role rdzeni subregionalnych (C), działając jako bieguny wzrostu o szerokiej ofercie usług publicznych i rynkowych, które stabilizują policentryczny układ osadniczy Małopolski (Śleszyński, Komornicki, 2016). Otaczające te ośrodki strefy zewnętrzne MOF (B/D) – m.in. Dobczyce, Krzeszowice, Myślenice, Niepołomice, Skawina, Wieliczka (B) oraz Andrychów, Brzeszcze, Dąbrowa Tarnowska, Kęty, Stary Sącz, Wojnicz, Żabno (D) - wykazują silne, codzienne powiązania funkcjonalne z rdzeniami. W praktyce oznacza to dominację funkcji rezydencjalno-usługowych, szybkie przyrosty zabudowy, obecność działalności logistycznych i produkcyjnych zależnych od korytarzy A4 i S7 oraz intensywne strumienie dojazdów do pracy (Śleszyński, Komornicki, 2016).

Na kolejny szczebel systemu składają się ośrodki wielofunkcyjne (E) - m.in. Bochnia, Gorlice, Oświęcim, Wadowice – pełniące rolę ponadlokalnych węzłów usług i zatrudnienia, zwykle o zdywersyfikowanej bazie ekonomicznej. Wyodrębniono również miasta o rozwiniętej funkcji transportowej (F), takie jak Alwernia i Brzesko, które – z racji położenia w korytarzach ruchu - spełniają istotne funkcje w obsłudze przepływów regionalnych. Szczególną, południową strefę regionu tworzą jednostki o funkcjach pozarolniczych (G), przede wszystkim turystycznych i uzdrowiskowych (Zakopane, Krynica-Zdrój, Muszyna, Szczawnica, Sucha Beskidzka). Ich gospodarka jest silnie sezonowa, koncentruje się na usługach czasu wolnego, a w wybranych lokalizacjach uzupełniają ją funkcje wielkopowierzchniowe (wydobycie, przetwórstwo) – co rodzi wyzwania w zakresie równoważenia popytu i ochrony środowiska (Rajman, 1983; Kwiatek-Sołtys, 1996a, 2004). Uzupełnieniem układu są miasta o umiarkowanej funkcji rolniczej (I) - m.in. Biecz, Bobowa, Kalwaria Zebrzydowska, Miechów, Proszowice, Radłów, Sułkowice, Szczucin, Wolbrom, Zator -stanowiące zaplecze żywnościowe regionu i podlegające

presji suburbanizacyjnej w pasie podmiejskim Krakowa. Najniższą intensywność zagospodarowania wykazują natomiast gminy ekstensywne zagospodarowane (J) - Jordanów, Nowy Wiśnicz, Ryglice, Tuchów, Zakliczyn - gdzie wysoka wartość środowiskowa i reżimy ochronne ograniczają skalę inwestycji, kierując rozwój ku usługom eko-turystycznym i funkcjom opartym na zasobach przyrodniczych (Śleszyński, Komornicki, 2016).

Rycina 9. Klasyfikacja funkcjonalna miast województwa małopolskiego



A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Śleszyński, P., & Komornicki, T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego= Functional classification of Poland's communes (gminas) for the needs of the monitoring of spatial planning. *Przegląd Geograficzny*, 88(4), 469-488

Układ funkcjonalno-przestrzenny Małopolski cechuje się wyraźną wieloskalowością: od rdzenia metropolitalnego, przez rdzenie subregionalne i ośrodki wielofunkcyjne, po strefy turystyczne oraz obszary rolnicze i ekstensywne. Dostępność transportowa - wzmacniana przez korytarze A4 i S7 - intensyfikuje przewagi rdzenia i osi komunikacyjnych, a równocześnie utrwała peryferyjność południowo-wschodnich partii regionu; ograniczanie wykluczenia transportowego (zwłaszcza w gminach górskich) jest warunkiem dyfuzji rozwoju (Guzik i in., 2019). Choć Małopolska należy do liderów pod względem pokrycia MPZP, samo posiadanie planów nie gwarantuje ładu przestrzennego. Konieczna jest lepsza integracja planowania z politykami transportowymi i mieszkaniowymi, szczególnie w strefach ekspansji zabudowy (Strategia „Małopolska 2030”: Diagnoza i prognozy rozwojowe). Miasta turystyczne powinny systematycznie dywersyfikować bazę ekonomiczną i wzmacniać usługi całoroczne, natomiast strefy rolnicze/ekstensywne, łączyć ochronę walorów przyrodniczych z rozwojem usług lokalnych i przetwórstwa. Wreszcie, partycypacja (np. budżety obywatelskie) i rozwinięte usługi finansowe pozostają ważnymi narzędziami budowania zdolności rozwojowych w skali lokalnej, wzmacniając legitymizację kierunków przekształceń przestrzennych (Michalik, 2002; Jopek, 2018).

3.4. Poziom rozwoju miast województwa małopolskiego

W celu porównania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast województwa małopolskiego wykorzystano metodę Perkala, stanowiącą narzędzie wielowymiarowej analizy porównawczej, opartej na standaryzacji oraz agregacji zestawu zmiennych opisujących różnicowane aspekty rozwoju. Jej zastosowanie pozwala na uchwycenie nie tylko bieżącego stanu, lecz także dynamiki zmian w przestrzeni regionu (Perkal, 1953), a więc umożliwia powiązanie wyników z analizą procesów opisanych w poprzednich częściach rozdziału, zarówno z uwarunkowaniami fizyczno-geograficznymi, jak i z charakterystyką rozwoju społeczno-gospodarczego oraz strukturą funkcjonalno-przestrzenną.

W kontekście Małopolski, regionu o znacznych kontrastach przestrzennych i wieloskalowym układzie osadniczym, metoda Perkala umożliwiła stworzenie syntetycznego obrazu różnicowania rozwojowego miast, stanowiącego podstawę do dalszej interpretacji funkcjonalnej i terytorialnej. Takie podejście pozwala lepiej zrozumieć, w jakim stopniu czynniki geograficzne, dostępność transportowa, struktura funkcjonalna i potencjał gospodarczy przekładają się na mierzalne efekty rozwoju (Nowak, 2010).

Charakterystyka metody Perkala i uzasadnienie jej zastosowania

Metoda Perkala, opracowana przez Jana Perkala w latach 50. XX wieku, należy do klasycznych narzędzi wielowymiarowej analizy porównawczej. Stosowana jest powszechnie w geografii społeczno-ekonomicznej i regionalistyce do oceny poziomu rozwoju jednostek terytorialnych na podstawie zestawu zmiennych wyrażających różne aspekty życia społeczno-gospodarczego (Perkal, 1953; Borys, 1978). Jej zaletą jest prostota obliczeniowa, elastyczność w doborze zmiennych i możliwość bezpośredniego porównania obiektów (miast, gmin, regionów) o odmiennych strukturach wewnętrznych.

Istotą metody jest standaryzacja danych, która eliminuje różnice wynikające z odmiennej skali i jednostek miary poszczególnych zmiennych. W kontekście badań nad zróżnicowaniem Małopolski, gdzie analizowane wskaźniki obejmują tak różne kategorie jak przyrost naturalny, dochody gmin, gęstość zaludnienia czy dostępność infrastruktury, standaryzacja jest warunkiem niezbędnym dla zachowania spójności porównań (Borys, 1978).

W dalszym etapie standaryzowane zmienne są agregowane w syntetyczny wskaźnik rozwoju, który stanowi miarę ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki. Wartość wskaźnika oblicza się jako średnią arytmetyczną standaryzowanych wartości wszystkich zmiennych uwzględnionych w analizie, zgodnie ze wzorem:

$$W_i = (1/m) * \sum (z_{ij})$$

gdzie ij oznacza standaryzowaną wartość j -tej zmiennej dla i -tej jednostki, a m liczbę zmiennych. Wyższa wartość oznacza wyższy poziom rozwoju, a niższa – relatywne zapóźnienie. Wskaźnik Perkala przyjmuje z reguły wartości mieszczące się w przedziale od około -3 do $+3$, co wynika z właściwości standaryzacji zmiennych. Tak skonstruowany miernik pozwala uchwycić tendencje przestrzenne i czasowe, a także identyfikować ośrodki liderujące i peryferyjne (Nowak, 2010; Perkal, 1953).

Zaletą metody Perkala jest również możliwość klasyfikacji jednostek terytorialnych według wartości syntetycznego wskaźnika. W praktyce często wyróżnia się trzy lub cztery klasy rozwoju - od najwyższego do najniższego poziomu. Taki układ umożliwia jednoznaczną identyfikację ośrodków wzrostu oraz obszarów wymagających wsparcia, co ma szczególne znaczenie w kontekście regionalnych polityk rozwoju (Borys, 1978; Nowak, 2010). W niniejszym

opracowaniu zastosowano podział miast Małopolski na trzy tercyle, co pozwoliło uchwycić podstawowe różnice strukturalne między nimi.

Wskaźniki wykorzystane w analizie

Wskaźniki wykorzystane w analizie odzwierciedlają wielowymiarowy charakter rozwoju społeczno-gospodarczego i obejmują zarówno aspekty demograficzne, ekonomiczne, infrastrukturalne, jak i społeczne. Dane źródłowe pochodzą z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Wśród wskaźników uwzględniono:

- Podmioty gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców,
- Mieszkania na 1000 mieszkańców,
- Budynki mieszkalne podłączone do infrastruktury technicznej – wodociągi (% ogółu budynków mieszkalnych),
- Budynki mieszkalne podłączone do infrastruktury technicznej – kanalizacja (% ogółu budynków mieszkalnych),
- Pracujący na 1 bezrobotnego,
- Przyrost naturalny na 1000 ludności,
- Liczba miejsc w przedszkolach na 1000 mieszkańców w wieku przedszkolnym,
- Przychodnie ogółem na 1000 ludności,
- Współczynnik skolaryzacji netto dla szkół podstawowych,
- Pracujący na 1000 ludności,
- Biblioteki publiczne na 10 tys. ludności,
- Saldo migracji na 1000 ludności,
- Dochody gmin na 1 mieszkańca.

Tak skonstruowany zestaw zmiennych obejmuje najważniejsze wymiary rozwoju, odpowiadające logice zrównoważonego rozwoju (społeczny - gospodarczy - przestrzenny), co umożliwia spójną interpretację w kontekście wcześniejszych analiz funkcjonalnych.

W celu ograniczenia powielania informacji diagnostycznej oraz nadmiernej współzależności pomiędzy cechami część wskaźników została wyłączona z dalszej analizy. Dotyczyło to przede wszystkim przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na 1 osobę (x2), odsetka budynków mieszkalnych podłączonych do sieci gazowej (x6), udziału dzieci na 100 osób w wieku 65 lat i więcej (x8) oraz salda dojazdów i odjazdów do pracy (x17). W celu weryfikacji wzajemnych

zależności pomiędzy zmiennymi sporządzono macierz współczynników korelacji Pearsona (załącznik 1). Większość współczynników korelacji przyjmowała wartości niskie lub umiarkowane, co wskazuje na brak istotnej współliniowości pomiędzy zmiennymi przyjętymi do dalszych obliczeń. Należy przy tym podkreślić, że uwzględnienie pojedynczych innych cech mogłoby wpłynąć na pozycję poszczególnych miast w rankingu, jednak nie zmieniłoby zasadniczego obrazu zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast Małopolski.

Dane dotyczące wskaźników dynamicznych (np. przyrost naturalny, saldo migracji, dochody gmin) uśredniono dla dwóch okresów: 2011–2013 oraz 2020–2022. Pozwoliło to zminimalizować wpływ krótkookresowych wahań i uchwycić trwałe tendencje rozwojowe. Rok 2022 potraktowano jako końcowy punkt odniesienia do analizowanych danych ze względu na ich dostępność w momencie tworzenia powyższego rozdziału

Należy zaznaczyć, że pomimo szerokiego zakresu analizowanych wskaźników, nie wszystkie dane były dostępne w pełnym wymiarze czasowym. Brak porównywalnych informacji dotyczących np. poziomu wykształcenia w latach 2013 i 2022 uniemożliwił uwzględnienie tego czynnika w analizie. Z kolei dane o ruchu turystycznym zostały pominięte z powodu braku ciągłości statystycznej w Banku Danych Lokalnych.

Tak skonstruowany zestaw zmiennych obejmuje najważniejsze wymiary rozwoju, odpowiadające logice zrównoważonego rozwoju (społeczny - gospodarczy - przestrzenny), co umożliwia spójną interpretację w kontekście wcześniejszych analiz funkcjonalnych.

Proces obliczeniowy

Proces obliczeniowy przebiegał w kilku etapach:

1. Standaryzacja danych - dla każdego wskaźnika obliczono średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe, a następnie przekształcono wartości zgodnie z formułą standaryzacyjną:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j} \quad z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j}$$

gdzie:

x_{ij} – wartość j-tego wskaźnika dla i-tej jednostki,

$\bar{x}_j$ – średnia arytmetyczna j-tego wskaźnika,

s_{js} – odchylenie standardowe j-tego wskaźnika,

z_{ij} – wystandaryzowana wartość wskaźnika.

Transformacja ta zapewniła porównywalność między zmiennymi.

2. Agregacja zmiennych - dla każdej jednostki obliczono syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego, będący średnią arytmetyczną standaryzowanych wartości (załącznik 1).
3. Podział na tercyle – jednostki terytorialne pogrupowano w trzy klasy (tercyle) w oparciu o wartości wskaźnika syntetycznego:
 - a. Tercyl I: jednostki o najniższych wartościach wskaźnika (do 33. percentyla),
 - b. Tercyl II: jednostki o wartościach pośrednich (33–67 percentyl),
 - c. Tercyl III: jednostki o najwyższym poziomie rozwoju (powyżej 67 percentyla).

Wyniki klasyfikacji umożliwiły identyfikację zarówno miast o utrwalonej pozycji liderów, jak i jednostek, które w ostatniej dekadzie wykazały istotne zmiany w poziomie rozwoju.

Wyniki i interpretacja

Analiza porównawcza wskaźników syntetycznych dla lat 2013-2022 pozwoliła wyodrębnić grupy miast o różnym poziomie i dynamice rozwoju. Uzyskane wyniki wpisują się w ogólne prawidłowości opisane wcześniej z przewagą rdzenia metropolitalnego i jego zaplecza, a zarazem ukazujące strukturalne trudności ośrodków peryferyjnych.

W grupie miast o najwyższym poziomie rozwoju (tercyl III) znalazły się jednostki o zdywersyfikowanej gospodarce, wysokiej aktywności inwestycyjnej i znacznym napływie ludności, m.in. Niepołomice, Wieliczka, Kraków, Skawina, Zakopane. Wskaźnik dla Niepołomic wzrósł z 0,79 do 0,95, co potwierdza m.in. rolę jednego z najbardziej dynamicznych ośrodków w regionie.

W tercylu średnim (II) znalazły się m.in. Oświęcim, Zator, Tarnów, Bochnia, Nowy Sącz, wykazujące umiarkowaną dynamikę rozwoju. Wskaźnik Oświęcimia pozostał względnie stabilny ($-0,07 \rightarrow -0,07$), co odzwierciedla procesy równoważące - utrzymanie pozycji przemysłowo-usługowego ośrodka bez znaczących zmian strukturalnych. Z kolei Zator, mimo

niewielkich rozmiarów, odnotował umiarkowaną poprawę ($0,06 \rightarrow 0,15$), co wiąże się z rozwojem funkcji turystyczno-rozrywkowych oraz bliskością aglomeracji śląsko-małopolskiej.

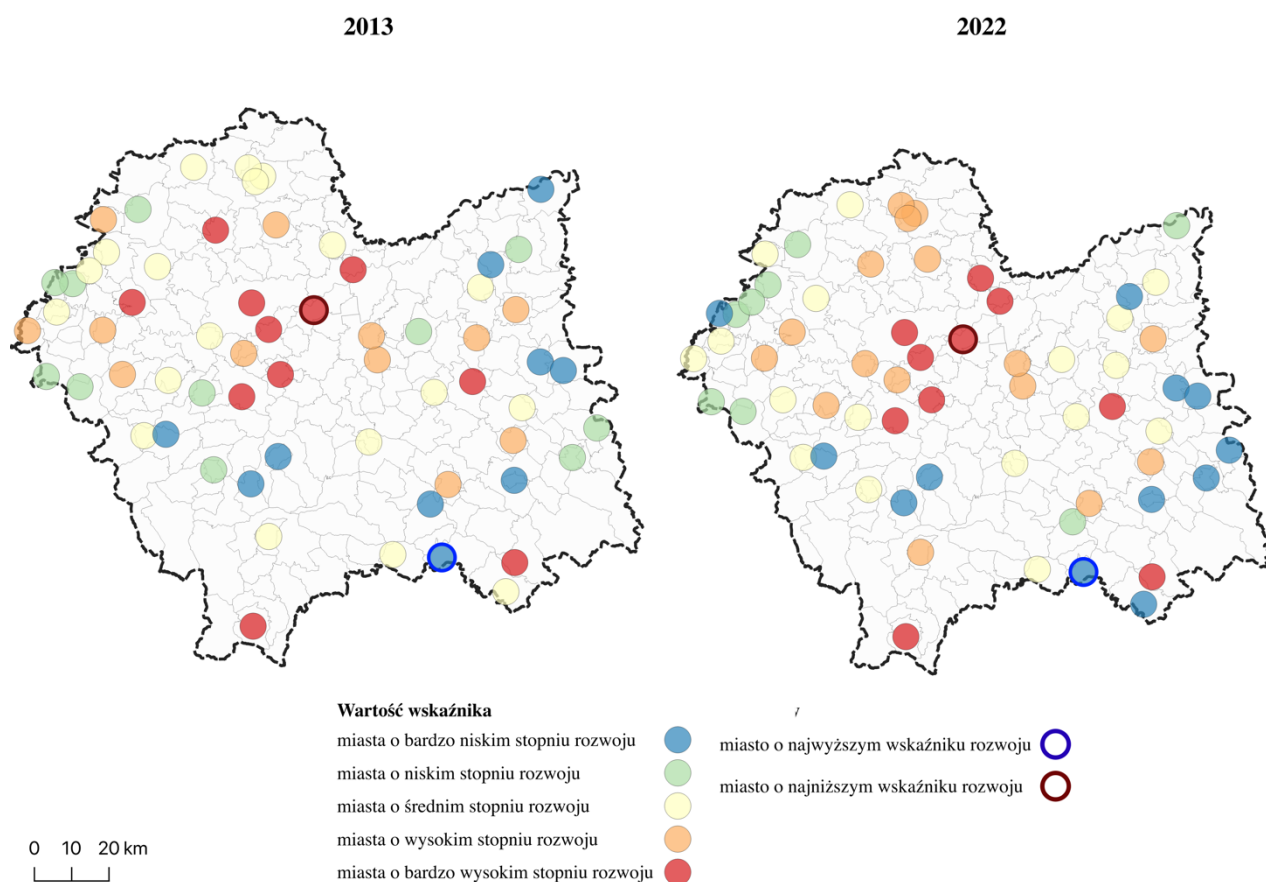
W tercylu niskim (I) znalazły się przede wszystkim mniejsze ośrodki o ograniczonym potencjale demograficznym i gospodarczym, takie jak Piwniczna-Zdrój, Biecz, Radłów, Zakliczyn. Wskaźnik dla Piwnicznej-Zdroju wzrósł nieznacznie ($-0,64 \rightarrow -0,56$), co wskazuje na utrzymującą się peryferyjność, natomiast w Bieczu odnotowano pogorszenie ($-0,28 \rightarrow -0,62$), odzwierciedlające stagnację gospodarczą i odpływ ludności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej wskaźników syntetycznych dla lat 2013-2022 wyodrębniono jednostki, które wyróżniały się na tle pozostałych pod względem poziomu oraz dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. Zestawienie pozwoliło na identyfikację miast o odmiennych tendencjach rozwojowych - zarówno tych o utrzymująco się wysokich i niskich wartościach wskaźnika, jak i jednostek, które odnotowały wyraźne zmiany w analizowanym okresie.

W rezultacie wytypowano pięć miast reprezentujących różne typy dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego i sklasyfikowano je według następujących kategorii:

- miasto z najwyższym wskaźnikiem – *Niepołomice* ($0,79 \rightarrow 0,95$; 2013–2022),
- miasto z najniższym wskaźnikiem – *Piwniczna-Zdrój* ($-0,64 \rightarrow -0,56$; 2013–2022),
- największa poprawa wskaźnika – *Proszowice* ($+0,32$; $0,01 \rightarrow 0,33$),
- największe pogorszenie wskaźnika – *Biecz* ($-0,34$; $-0,28 \rightarrow -0,62$),
- stabilny wskaźnik – *Oświęcim* ($0,00$; $-0,07 \rightarrow -0,07$).

Rycina 10. Zróźnicowanie poziomu rozwoju miast województwa małopolskiego według wskaźnika syntetycznego Perkala w latach 2013 i 2022



Źródło: Opracowanie własne

Zastosowanie metody Perkala potwierdziło zróżnicowany i policentryczny charakter rozwoju miast Małopolski. Struktura wyników koresponduje z wcześniejszymi analizami funkcjonalnymi i przestrzennymi: ośrodki o najwyższym poziomie rozwoju koncentrują się w rdzeniu metropolitalnym oraz w strefie jego oddziaływania (Krakowskim Obszarze Funkcyjnym), podczas gdy peryferyjne miasta górskie i rolnicze utrzymują niższe wartości wskaźnika.

Analiza wskazuje, że czynniki fizyczno-geograficzne, dostępność komunikacyjna i funkcje gospodarcze pozostają głównymi determinantami rozwoju, co potwierdza zależność między położeniem w sieci osadniczej a poziomem wskaźnika syntetycznego. Jednocześnie obserwuje się zjawisko konwergencji części miast małych, które, dzięki poprawie infrastruktury i aktywizacji lokalnej gospodarki, zmniejszają dystans wobec liderów (np. Proszowice, Zator).

4. Charakterystyka porównawcza strategii rozwoju miast województwa małopolskiego

W niniejszym rozdziale przeprowadzono pogłębioną analizę porównawczą dokumentów strategicznych obowiązujących w miastach oraz gminach miejsko-wiejskich województwa małopolskiego. Badaniem objęto łącznie 62 dokumenty, koncentrując się na ich strukturze formalnej, horyzoncie czasowym oraz stopniu uwzględnienia kluczowych komponentów planistycznych. Należy zaznaczyć, że w analizie nie uwzględniono Czanego Dunajca oraz Książa Wielkiego, ponieważ miejscowości te uzyskały status miasta dopiero w 2023 r.

Rozdział zawiera szczegółowe zestawienie stopnia operacjonalizacji badanych strategii, weryfikując obecność takich elementów jak diagnoza strategiczna, analiza SWOT, misja, wizja, cele strategiczne oraz systemy wdrażania i monitoringu. Poddano również analizie merytoryczny zakres zaplanowanych interwencji, badając, w jakim stopniu lokalne polityki uwzględniają sferę społeczną, gospodarczą, środowiskową, przestrzenną oraz turystyczną.

Kluczowym elementem tej części pracy jest przedstawienie autorskiej typologii strategii rozwoju, wyodrębnionej na podstawie identyfikacji dominujących modeli zarządzania i paradygmatów w analizowanych dokumentach strategii rozwoju.

Całość rozważań zamyka metodyczne uzasadnienie doboru sześciu miast do pogłębionej analizy typu case study dokonane poprzez zestawienie wyników syntetycznego wskaźnika rozwoju z zaprezentowaną typologią strategii.

4.1. Ogólna charakterystyka dokumentów

W niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę dokumentów strategii rozwoju miast województwa małopolskiego, koncentrując się na ich strukturze, celach strategicznych i szczegółowych oraz kierunkach działań. Celem badania było porównanie 62 dokumentów strategicznych obejmujących zarówno gminy miejsko-wiejskie, jak i gminy miejskie. Analiza miała na celu ocenę stopnia uwzględnienia w tych dokumentach podstawowych elementów strategii rozwoju, takich jak diagnoza strategiczna, analiza SWOT, cele strategiczne i szczegółowe, system wdrażania oraz monitoring.

Przedmiotem badania były strategie rozwoju 49 gmin miejsko-wiejskich oraz 13 gmin miejskich. W strukturze analizowanej próby wyraźnie dominowały gminy miejsko-wiejskie, które

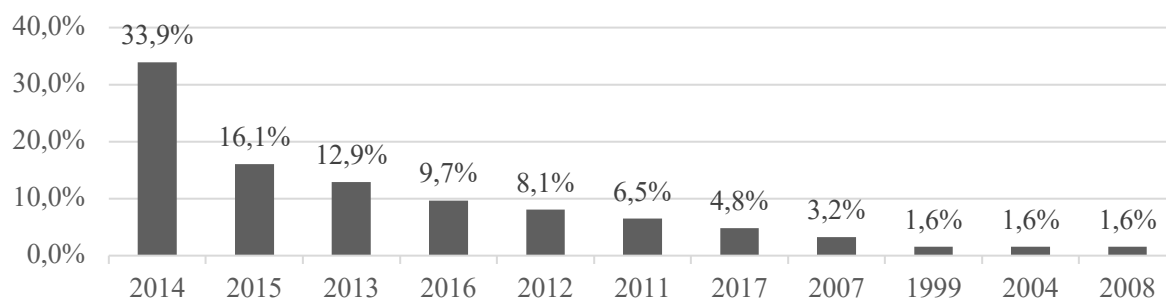
stanowiły 79% wszystkich badanych jednostek. Gminy miejskie, obejmujące większe ośrodki, stanowiły natomiast 21% ogólnej liczby analizowanych dokumentów.

Należy podkreślić, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego objęte badaniem posiadały dokumenty strategiczne, które formalnie stanowią podstawę prowadzenia polityki rozwojowej na poziomie lokalnym.

W odniesieniu do lat rozpoczęcia wdrażania strategii analiza wykazała wyraźne zróżnicowanie czasowe. Największa liczba gmin rozpoczęła wdrażanie strategii rozwoju w 2014 roku (33,9% analizowanych dokumentów). Do grupy tej należały m.in. Andrychów, Chełmek, Ciężkowice, Dąbrowa Tarnowska, Jordanów, Libiąż, Miechów, Nowy Wiśnicz, Rabka-Zdrój, Skawina, Trzebinia czy Wadowice. Kolejne lata o wysokim udziale to 2015 (16,1%) oraz 2013 (12,9%). Wzrost liczby przyjmowanych strategii w latach 2013-2014 może pozostawać w związku zarówno z wdrożeniem w 2012 roku Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej, jak i rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Samorządy dostosowywały wówczas dokumenty strategiczne do możliwości pozyskiwania środków europejskich oraz nowych kierunków polityki rozwoju.

Jednocześnie należy podkreślić, że wszystkie analizowane miasta posiadały strategie opracowane jeszcze przed nowelizacją ustawy wzmacniającą obowiązek prowadzenia polityki strategicznej (ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 1378, wprowadzająca zmiany m.in. w ustawie o samorządzie gminnym w zakresie strategii rozwoju gminy). Oznacza to, że dokumenty te powstawały dobrowolnie i wynikały przede wszystkim z wdrażania dobrych praktyk zarządzania lokalnego. Wcześniej sporządzanie tego rodzaju dokumentów strategicznych nie było powszechną praktyką w samorządach lokalnych. Strategie z lat 1999, 2004 czy 2008 należy uznać za jedne z pierwszych dokumentów tego typu opracowanych w miastach województwa małopolskiego. Dokumenty te z czasem zaczęły jednak wykazywać potrzebę aktualizacji; w części przypadków nie została ona przeprowadzona do momentu analizy, czego przykładem jest gmina Nowe Brzesko, która nadal posługiwała się strategią opracowaną w 1999 roku.

Wykres 1. Lata rozpoczęcia wdrażania analizowanych strategii



Źródło: Opracowanie własne

Analizując rok zakończenia wdrażania strategii, ustalono, że w większości przypadków (69%) dokumenty nie przewidywały kontynuacji realizacji po 2020 roku. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dominująca część strategii rozwoju gmin została zaplanowana z horyzontem czasowym do 2020 roku, co było konsekwencją wcześniej przyjętych ram programowych.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategie obowiązujące po 2020 roku podlegają obowiązkowej aktualizacji, tak aby zapewnić ich zgodność z nowymi regulacjami prawnymi oraz zmienionymi uwarunkowaniami planowania strategicznego.

4.2. Szczegółowa struktura strategii

Analizując szczegółową strukturę strategii, uwzględniono takie kryteria jak: diagnoza strategiczna, analiza SWOT, misja, wizja, cele strategiczne i szczegółowe, system wdrażania oraz monitoringu, a także zgodność z dokumentami wyższego szczebla. Ze względu na fakt, iż analizie poddano wyłącznie dokumenty nieobjęte nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wzięto pod uwagę jedynie te elementy, które w literaturze przedmiotu są powszechnie uznawane za dobre praktyki (Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012). Przyjęcie takiego założenia wynikało z faktu, że strategie opracowane lub zaktualizowane po wejściu w życie nowelizacji ustawy posiadały już rozszerzoną strukturę, obejmującą dodatkowe elementy, takie jak model struktury funkcjonalno-przestrzennej czy ustalenia w zakresie polityki przestrzennej. Dokumenty te nie byłyby więc w pełni porównywalne ze strategiami wcześniejszymi. Ponadto strategie opracowane po 2020 roku są dokumentami aktualnie obowiązującymi i wdrażanymi, co uniemożliwia przeprowadzenie pełnej ewaluacji ich realizacji. W związku z tym analizą objęto wyłącznie strategie, których

okres wdrażania został zakończony poprzez opracowanie nowego dokumentu lub aktualizację strategii zgodnie z wymogami znowelizowanych przepisów.

Analiza dokumentów została przeprowadzona z wykorzystaniem metody analizy treści oraz porównawczej analizy dokumentów strategicznych. Badanie miało charakter jakościowo-ilościowy i polegało na identyfikacji oraz ocenie wybranych elementów strukturalnych strategii rozwoju gmin. W pierwszym etapie zastosowano analizę zero-jedynkową, polegającą na przypisaniu wartości „1” w przypadku występowania określonego elementu strategii oraz „0” w przypadku jego braku. Następnie przeprowadzono jakościową ocenę poszczególnych komponentów dokumentów. Metoda badawcza opierała się na zestawie stworzonych przez autora niniejszej pracy pytań analitycznych, zgodnie z założeniami dobrych praktyk planowania strategicznego wskazywanych w literaturze przedmiotu (Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012; Markowski, 2013; Krupski, Niemczyk, Stańczyk-Hugiet, 2009; Hausner, 1999; Klasik, Kuźnik, 2001), na które odpowiadano podczas oceny każdego dokumentu strategicznego.

W przypadku diagnozy strategicznej analizowano przede wszystkim jej kompleksowość oraz stopień szczegółowości. Oceniano, czy obejmowała podstawowe komponenty: społeczne, gospodarcze, przestrzenne, środowiskowe oraz infrastrukturalne, a także czy wykorzystywano wskaźniki umożliwiające porównanie danych w czasie lub względem innych jednostek samorządowych. Zwracano również uwagę na proporcje pomiędzy poszczególnymi częściami diagnozy, ponieważ w części dokumentów nadmiernie rozbudowywano wybrane zagadnienia, np. kulturę lub sport, przy jednoczesnym ograniczeniu analizy kluczowych problemów społeczno-gospodarczych czy przestrzennych. Oceniano także, czy wnioski z diagnozy znajdowały odzwierciedlenie w dalszej części strategii, w szczególności w formułowanych celach i kierunkach działań.

W odniesieniu do analizy SWOT sprawdzano czy zachowano właściwy podział na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia, a także czy elementy te były powiązane z diagnozą strategiczną i odpowiadały rzeczywistym uwarunkowaniom rozwoju miasta. Analizowano również, czy SWOT pełniła funkcję analityczną, czy miała jedynie charakter formalny i opisowy.

Ocena misji i wizji obejmowała analizę poprawności ich sformułowania zgodnie z definicjami stosowanymi w zarządzaniu strategicznym. Weryfikowano, czy misja określała podstawowy

sens i kierunek działania gminy, natomiast czy wizja przedstawiała pożądany obraz jej przyszłości. Badano również, czy nie dochodziło do zamiennego stosowania tych pojęć, co występowało w części dokumentów oraz czy misja i wizja znajdowały odzwierciedlenie w celach strategicznych.

W przypadku celów strategicznych i operacyjnych analizowano sposób ich formułowania, w tym zgodność z zasadą SMART¹, poziom konkretności oraz możliwość oceny stopnia realizacji. Zwracano uwagę na częste stosowanie ogólnych i trudnych do zmierzenia sformułowań, w szczególności opartych wyłącznie na pojęciu „rozwoju”, bez wskazania oczekiwanych efektów lub kierunków zmian. Oceniano również logiczną spójność pomiędzy diagnozą, wizją oraz systemem celów.

Analiza systemu wdrażania obejmowała ocenę, czy strategie wskazywały podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, określały harmonogram wdrażania oraz źródła finansowania i wskaźniki realizacji. Weryfikowano także, czy dokumenty precyzowały sposób organizacji procesu wdrażania oraz podział kompetencji pomiędzy jednostki organizacyjne.

W zakresie monitoringu i ewaluacji oceniano czy wskazano instytucje odpowiedzialne za monitoring, częstotliwość prowadzenia oceny oraz stosowane wskaźniki i metody ewaluacji. Analizie poddano również, czy dokumenty przewidywały możliwość reagowania na problemy pojawiające się w trakcie wdrażania strategii, np. poprzez ewaluację on-going lub aktualizację działań w przypadku zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Ze względu na dużą liczbę analizowanych dokumentów (61 strategie) analiza skoncentrowana została przede wszystkim na identyfikacji dominujących tendencji, powtarzalnych rozwiązań oraz najczęściej występujących problemów związanych z konstrukcją lokalnych strategii rozwoju. Badanie wykazało znaczne zróżnicowanie jakościowe analizowanych dokumentów - zarówno pod względem poziomu szczegółowości diagnozy, stopnia operacjonalizacji celów, jak i rozbudowania systemów wdrażania oraz monitoringu. Rozwinięcie i szczegółową analizę

¹ Cele SMART to cele sformułowane w sposób konkretny (Specific), mierzalny (Measurable), osiągalny (Achievable), istotny (Relevant) oraz określony w czasie (Time-bound), co ułatwia ich realizację i ocenę stopnia osiągnięcia (Doran, 1981).

poszczególnych dokumentów strategicznych przedstawiono w Załączniku nr 2 do niniejszej pracy.

Diagnoza strategiczna stanowiła podstawowy element większości analizowanych dokumentów (76%), umożliwiając ocenę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej gmin. Stopień jej szczegółowości był jednak wyraźnie zróżnicowany. W strategiach bardziej rozbudowanych diagnoza obejmowała kompleksową analizę sytuacji społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowej, wykorzystując dane GUS, Banku Danych Lokalnych, analizy trendów demograficznych, rynku pracy, przedsiębiorczości oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Dokumenty tego typu charakteryzowały się także częstszym stosowaniem danych porównawczych oraz analiz wieloletnich, umożliwiających ocenę zmian zachodzących w czasie.

W części strategii diagnoza miała jednak charakter znacznie bardziej syntetyczny i opisowy. Dotyczyło to przede wszystkim dokumentów przygotowywanych w mniejszych miastach lub strategii opracowanych w formule bardziej warsztatowej niż analitycznej. W takich przypadkach diagnoza ograniczała się często do podstawowego opisu sytuacji gminy oraz wskazania najważniejszych potencjałów i problemów rozwojowych, bez pogłębionej analizy statystycznej czy wyraźnego wskazania zależności przyczynowo-skutkowych. Analiza pokazuje również, że część dokumentów cechowała nierównowaga pomiędzy poszczególnymi obszarami diagnozy. Relatywnie często rozbudowywano zagadnienia związane z turystyką, kulturą lub rekreacją, przy jednoczesnym słabszym rozwinięciu kwestii rynku pracy, infrastruktury technicznej lub procesów demograficznych. W praktyce wpływało to na późniejszą jakość formułowanych celów strategicznych i operacyjnych.

Analiza SWOT, będąca narzędziem identyfikacji mocnych i słabych stron gminy oraz szans i zagrożeń rozwojowych, występowała w 90% analizowanych dokumentów. Był to jeden z najbardziej rozpowszechnionych elementów strategii, niezależnie od wielkości gminy czy jakości całego dokumentu. W większości przypadków zachowywano klasyczny podział na cztery grupy czynników, a analiza SWOT stanowiła podstawę dalszego formułowania priorytetów strategicznych. W dokumentach bardziej rozwiniętych analiza ta była wyraźnie powiązana z diagnozą strategiczną i prowadziła bezpośrednio do identyfikacji głównych kierunków interwencji samorządu. Część strategii wykorzystywała również bardziej zaawansowane odmiany tej metody, np. analizę TOWS, służącą określeniu modelu rozwoju gminy oraz wyborowi dominującej strategii działania.

W części dokumentów SWOT miała jednak charakter bardziej formalny i sprowadzała się do zestawienia ogólnych haseł, często bez wyraźnego powiązania z wcześniej przedstawioną diagnozą. Widoczne były także powtarzające się schematy zapisów, niezależne od lokalnej specyfiki badanych gmin. W takich przypadkach analiza SWOT pełniła raczej funkcję obowiązkowego elementu dokumentu niż rzeczywistego narzędzia analitycznego wspierającego proces planowania strategicznego.

Misja i wizja, występowały odpowiednio w 74% i 92% analizowanych dokumentów. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z dobrymi praktykami planowania strategicznego misja nie jest traktowana jako element konieczny. Dziemianowicz wskazuje, że większe znaczenie przypisuje się diagnozie, wizji oraz systemowi realizacji strategii niż rozbudowanym deklaracjom misyjnym, które często mają charakter ogólny i promocyjny. Potwierdzają to również wyniki przeprowadzonej analizy - część dokumentów, mimo braku formalnie wyodrębnionej misji, zachowywała logiczną spójność pomiędzy diagnozą, wizją oraz układem celów strategicznych.

Znacznie większą rolę odgrywała wizja rozwoju, obecna w 92% strategii. Wizja najczęściej przedstawiała pożądany obraz przyszłości gminy i była bezpośrednio powiązana z układem celów strategicznych. W większości przypadków odnosiła się do poprawy jakości życia mieszkańców, rozwoju gospodarczego, atrakcyjności inwestycyjnej, wykorzystania potencjałów turystycznych lub ochrony środowiska. W przeciwieństwie do misji, wizja była zazwyczaj bardziej konkretna i częściej stanowiła element integrujący całą strukturę dokumentu strategicznego.

Cele strategiczne występowały we wszystkich analizowanych dokumentach, co pozostaje zgodne z podstawowym założeniem planowania strategicznego. Zdecydowana większość strategii przyjmowała hierarchiczną strukturę celów, obejmującą cele strategiczne, cele operacyjne oraz kierunki działań lub zadania. Taka konstrukcja sprzyjała uporządkowaniu logiki dokumentu oraz umożliwiało powiązanie diagnozy z planowanymi działaniami rozwojowymi.

Analiza pokazuje jednak, że stosunkowo często cele strategiczne formułowano w sposób szeroki i trudny do jednoznacznego zmierzenia. Dotyczyło to zwłaszcza pojęć takich jak „rozwój”, „podnoszenie jakości życia”, „wzmacnianie atrakcyjności” czy „poprawa konkurencyjności”, które nie zawsze były powiązane z konkretnymi wskaźnikami lub wartościami docelowymi. W praktyce oznaczało to częściowe odejście od zasady SMART (zgodnie z którą cele powinny być konkretne, mierzalne, osiągalne, realistyczne oraz określone w czasie). Najlepiej rozwinięte

strategie zawierały natomiast bardziej operacyjne cele odnoszące się m.in. do infrastruktury technicznej, rewitalizacji, dostępności komunikacyjnej, gospodarki niskoemisyjnej, przedsiębiorczości czy polityki społecznej. Widoczna była również tendencja do ograniczania liczby celów poprzez koncentrację na kilku kluczowych obszarach rozwojowych, co można uznać za przejaw bardziej dojrzałego podejścia strategicznego.

System wdrażania występował w 84% analizowanych dokumentów, jednak jego poziom szczegółowości był bardzo nierówny. W strategiach bardziej zaawansowanych wskazywano konkretne podmioty odpowiedzialne za realizację działań, relacje między budżetem a strategią, rolę wieloletniej prognozy finansowej, a także mechanizmy koordynacji i współpracy pomiędzy samorządem, jednostkami organizacyjnymi i partnerami społecznymi. Część dokumentów zawierała również bardziej rozbudowane opisy procedur wdrażania, harmonogramów realizacji działań oraz źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć.

W wielu strategiach system wdrażania miał jednak charakter bardzo ogólny i ograniczał się do wskazania, że realizacja strategii należy do władz samorządowych lub partnerów lokalnych. Często brakowało szczegółowych harmonogramów działań, przypisania odpowiedzialności do konkretnych komórek organizacyjnych oraz jednoznacznego wskazania źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć. W praktyce mogło to utrudniać późniejszą realizację strategii oraz ocenę odpowiedzialności za stopień wykonania działań.

System monitoringu i ewaluacji został uwzględniony w 81% analizowanych strategii, jednak również tutaj widoczne były znaczne różnice jakościowe. W dokumentach bardziej rozwiniętych monitoring obejmował zestawy wskaźników realizacji, powiązanie strategii z budżetem i planowaniem wieloletnim, procedury oceny postępów oraz możliwość aktualizacji dokumentu. Część strategii przewidywała również okresowe raportowanie postępów realizacji oraz możliwość korekty działań w przypadku pojawienia się problemów wdrożeniowych.

W wielu dokumentach monitoring miał jednak charakter deklaracyjny. Strategie zawierały ogólne zapisy o potrzebie oceny realizacji dokumentu, ale brakowało szczegółowych informacji dotyczących metodologii oceny, częstotliwości monitoringu, zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji czy sposobów reagowania na pojawiające się problemy. W części przypadków nie wskazywano nawet konkretnych wskaźników monitorowania. Analiza wykazała również, że stosunkowo rzadko pojawiała się rozbudowana ewaluacja on-going,

rozumiana jako bieżąca ocena skuteczności działań oraz możliwość systematycznego korygowania polityki rozwojowej gminy.

Tabela 7. Charakterystyka wybranych elementów zawartych w analizowanych strategiach

Elementy zawarte w analizowanych strategiach							
Diagnoza	Analiza SWOT	Misja	Wizja	Cele	System wdrażania	System monitoringu i ewaluacji	Zgodność z dokumentami wyższego szczebla
47 na 62	56 na 62	46 na 62	57 na 62	62 na 62	52 na 62	50 na 62	43 na 62
76%	90%	74%	92%	100%	84%	81%	69%

Źródło: Opracowanie własne

4.3. Obszary rozwoju zawarte w analizowanych dokumentach

Analizując sfery problemowe i kierunki interwencji ujęte w strategiach rozwoju, wskazano, że w większości dokumentów uwzględniono zagadnienia infrastrukturalne, społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe. We wszystkich analizowanych strategiach obecne były odniesienia do infrastruktury technicznej i społecznej, traktowanej jako podstawowy warunek dalszego rozwoju gmin.

Sfera społeczna została uwzględniona we wszystkich analizowanych dokumentach. Obejmowała ona przede wszystkim działania ukierunkowane na poprawę jakości życia mieszkańców, w tym w obszarze ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz edukacji. Interwencje planowane w tej sferze koncentrowały się na podnoszeniu standardu życia oraz wzmacnianiu spójności społecznej na poziomie lokalnym.

Sfera gospodarcza została uwzględniona w 98% dokumentów, co świadczy o silnym akcentowaniu kwestii rozwoju przedsiębiorczości, tworzenia miejsc pracy oraz poprawy atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Wyjątek stanowiła jedna gmina (Biecz), w której większy nacisk położono na zagadnienia społeczne, przy relatywnie ograniczonym odniesieniu do kwestii gospodarczych. W większości strategii przewidywano działania związane z przygotowaniem terenów inwestycyjnych, wsparciem sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz

przeciwdziałaniem bezrobociu, co miało sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i stabilizacji lokalnych rynków pracy.

Sfera środowiskowa została uwzględniona w 66% analizowanych dokumentów, co może wskazywać na relatywnie słabsze osadzenie problematyki ochrony środowiska w części strategii rozwoju. Choć najczęściej poruszano kwestie związane z ochroną powietrza oraz zasobów przyrodniczych, jedynie wybrane dokumenty odnosiły się do bardziej zaawansowanych zagadnień, takich jak rozwój odnawialnych źródeł energii czy ochrona zasobów wodnych w kontekście szerszych wyzwań ekologicznych.

Infrastruktura techniczna, obejmująca m.in. budowę i modernizację dróg, sieci kanalizacyjnych oraz wodociągowych, była obecna we wszystkich analizowanych strategiach. Gminy wskazywały na jej kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego, co przekładało się na planowanie działań modernizacyjnych i inwestycyjnych, traktowanych jako warunek dalszej aktywizacji rozwojowej.

Sfera przestrzenna została ujęta w 48% dokumentów, co może świadczyć o niewystarczającym uwzględnieniu zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym w części strategii. Tymczasem zarządzanie przestrzenią, w tym planowanie przestrzenne, stanowi istotny element zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w warunkach dynamicznych procesów urbanizacyjnych oraz presji inwestycyjnej.

Sfera turystyczna została uwzględniona w 61% dokumentów. W strategiach tych turystyka była postrzegana jako istotny czynnik rozwoju gospodarczego, szczególnie w kontekście walorów krajobrazowych i kulturowych województwa małopolskiego. Należy jednak zaznaczyć, że w dokumentach dotyczących miast, których profil rozwojowy nie wskazywał na istotną funkcję turystyczną, sfera ta nie była silnie artykułowana. Mimo to odnotowano jej relatywnie częstą obecność, nawet w jednostkach o odmiennym, nieturystycznym charakterze. Planowane działania koncentrowały się na rozwoju infrastruktury turystycznej oraz wzmacnianiu działań promocyjnych, mających na celu zwiększenie atrakcyjności regionu.

Tabela 8. Charakterystyka wybranych elementów zawartych w analizowanych strategiach

Sfery zawarte w części strategicznej analizowanych strategii					
społeczna	gospodarcza	środowisko	infrastruktura techniczna	przestrzenna	turystyczna

62 z 62	61 z 62	41 z 62	62 z 62	30 z 62	38 z 62
100%	98%	66%	100%	48%	61%

Źródło: Opracowanie własne

Z przeprowadzonej analizy dokumentów strategii rozwoju miast województwa małopolskiego wynika, że w większości przypadków zawierają one kluczowe elementy niezbędne do prowadzenia planowania strategicznego oraz realizacji działań rozwojowych. Wszystkie analizowane dokumenty obejmują cele strategiczne, stanowiące podstawę dalszej operacjonalizacji kierunków działań. Wysoki odsetek strategii uwzględniających wizję (92%) oraz analizę SWOT (90%) wskazuje na stosunkowo dobrą praktykę w zakresie diagnozowania sytuacji wyjściowej oraz formułowania założeń rozwojowych.

Istotne niedostatki zidentyfikowano natomiast w obszarze wdrażania i monitorowania strategii. Choć 84% dokumentów zawiera system wdrażania, w wielu przypadkach ma on charakter ogólny i nie precyzuje w sposób jednoznaczny odpowiedzialności instytucjonalnej ani narzędzi implementacyjnych. System monitoringu i ewaluacji występuje w 81% strategii, jednak również w tym zakresie często brakuje szczegółowych informacji dotyczących metodologii oceny, częstotliwości pomiaru wskaźników czy mechanizmów reagowania na stwierdzone nieprawidłowości.

Analiza wykazała ponadto, że przy powszechnym uwzględnianiu sfery społecznej (100% dokumentów), gospodarczej (98%) oraz infrastrukturalnej (100%), problematyka środowiskowa została ujęta jedynie w 66% strategii. Może to świadczyć o relatywnie mniejszym znaczeniu przypisywanym zagadnieniom ochrony środowiska w części dokumentów strategicznych.

Należy podkreślić, że przedstawiona analiza ma charakter przekrojowy i stanowi ogólny przegląd zawartości dokumentów strategicznych. Jej celem było zidentyfikowanie podstawowych tendencji oraz ocena stopnia uwzględnienia kluczowych elementów planowania strategicznego. Odpowiedź na pytanie dotyczące rzeczywistego wpływu strategii na rozwój gmin wymaga jednak pogłębionej analizy wybranych przypadków.

Podsumowując, mimo powszechnej obecności podstawowych komponentów strategii, takich jak cele strategiczne, analiza SWOT czy system wdrażania, zasadne wydaje się wzmocnienie jakości zapisów dotyczących implementacji i monitoringu. Bardziej precyzyjne określenie

odpowiedzialności, wskaźników oraz procedur ewaluacyjnych mogłoby przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesów zarządczych oraz podniesienia skuteczności realizacji polityki rozwoju na poziomie lokalnym.

4.4. Autorska typologia strategii rozwoju

W trakcie analizy wszystkich dokumentów strategii rozwoju miast województwa małopolskiego zaobserwowano występowanie wyraźnych różnic i zależności pomiędzy nimi, odnoszących się zarówno do sposobu ujmowania problemów rozwojowych, jak i przyjmowanych modeli zarządzania. Zróznicowanie to pozwoliło na identyfikację autorskich typów strategii rozwoju, odzwierciedlających odmienne logiki i paradygmaty działania jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z tym postawiono pytania odnoszące się do kluczowych faz cyklu polityki rozwoju: identyfikacji i kontekstu dokumentu, ram czasowych i odniesień do strategii wyższego rzędu, diagnozy i metod partycypacyjnych, wizji i celów (w tym ich zgodności z zasadą SMART i Celami Zrównoważonego Rozwoju ONZ), priorytetów tematycznych, sposobów wdrażania i monitorowania, a także poziomu szczegółowości i charakteru strategii (stabilizacyjnego, rozwojowego, transformacyjnego lub ekspansywnego).

Na tej podstawie przeanalizowano komplet 62 strategii rozwoju gmin, których treść zakodowano według przyjętego kwestionariusza. Zidentyfikowano zestaw powtarzalnych zmiennych rozpoznawczych, takich jak presja metropolitalna i sieciowe zarządzanie, dziedzictwo przemysłowe i rewitalizacja, walory przyrodniczo-uzdrowiskowe i turystyka, tożsamość kulturowa i przestrzeń publiczna, kapitał społeczny i usługi publiczne, przedsiębiorczość i sieci gospodarcze.

Zmienne te uporządkowano i pogrupowano w sześć modeli polityki lokalnej, które nazwano typami strategii rozwoju gmin. W analizie każdy typ reprezentuje określony sposób rozumienia rozwoju oraz odmienne instrumentarium zarządzania nim.

Autorski arkusz diagnostyczny typu strategii rozwoju

W celu usystematyzowania analizy jakościowej dokumentów strategicznych oraz zapewnienia porównywalności ocen opracowano autorski arkusz diagnostyczny typu strategii rozwoju gmin. Narzędzie to stanowi rozwinięcie klasycznych metod analizy treści, przystosowane do specyfiki dokumentów planistycznych jednostek samorządu terytorialnego. Jego celem jest umożliwienie

identyfikacji charakterystycznych cech strategii oraz ich przyporządkowanie do jednego z sześciu typów rozwoju, wyodrębnionych na podstawie wcześniejszej analizy porównawczej.

Arkusz został zbudowany w oparciu o logiczną strukturę cyklu polityki rozwoju i obejmuje pięć głównych obszarów diagnostycznych:

1. Ogólne cechy dokumentu i kontekst,
2. Proces tworzenia i partycypacja,
3. Wizja, misja i cele rozwojowe,
4. Wdrażanie i ewaluacja,
5. Charakter i szczegółowość strategii.

W każdym z obszarów zawarto zestaw pytań diagnostycznych, które umożliwiają ocenę dokumentu w sposób zarówno opisowy, jak i interpretacyjny. Do każdego pytania przypisano komentarz analityczny, wyjaśniający, w jaki sposób określone odpowiedzi mogą wskazywać na przynależność strategii do jednego z sześciu typów (I–VI). Takie podejście pozwala nie tylko na klasyfikację dokumentu, ale także na pogłębioną refleksję nad jego wewnętrzną logiką, językiem, strukturą i orientacją rozwojową.

Arkusz może być stosowany jako narzędzie pomocnicze w analizie porównawczej strategii rozwoju gmin, ale także jako podstawa do dalszych badań jakościowych – np. analizy dyskursu strategicznego, spójności planowania lokalnego czy ewaluacji polityk rozwoju. Wypełnienie arkusza umożliwia zidentyfikowanie dominujących cech dokumentu i przyporządkowanie go do jednego z sześciu typów strategii rozwoju

W ten sposób arkusz pełni funkcję autorskiego narzędzia badawczego, pozwalającego uchwycić różnorodność podejść do planowania rozwoju w gminach województwa małopolskiego oraz pogłębić analizę zróżnicowania modeli polityki lokalnej.

Arkusz stanowi załącznik nr 2 niniejszej pracy.

W wyniku tego procesu wyodrębniono sześć typów strategii rozwoju:

Typ I – Strategia zintegrowanego rozwoju obszaru metropolitalnego

Typ ten obejmuje dokumenty strategii dla gmin silnie powiązanych funkcjonalnie z dużymi ośrodkami miejskimi. Ich rozwój oparty jest na zasadach integracji przestrzennej, cyfryzacji,

mobilności i jakości życia. Dokumenty z tej grupy zawierają rozbudowane diagnozy, szerokie konsultacje społeczne, cele sformułowane zgodnie z zasadą SMART oraz odniesienia do Celów Zrównoważonego Rozwoju (szczególnie SDG 9, 11, 13). Cechuje je wysoka szczegółowość planów, zintegrowany system wdrażania (często w powiązaniu z projektami ZIT²) oraz rozbudowany system wskaźników. Strategia ma charakter umiarkowanego lub dynamicznego rozwoju i opiera się na zarządzaniu sieciowym, z udziałem wielu interesariuszy.

Do tego typu zaliczono: Kraków, Zakopane, Nowy Sącz, Tarnów, Skawinę, Świątniki Górne, Myślenice, Wieliczkę, Niepołomice, Krzeszowice i Dobczyce.

Typ II – Strategia transformacyjno-rewitalizacyjna

Typ drugi występuje w dokumentach strategicznych gmin przemysłowych lub zdegradowanych przestrzennie. Ich dokumenty koncentrują się na procesach odnowy infrastruktury, poprawie środowiska, wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii oraz rekultywacji przestrzeni zdegradowanych. W diagnozach dominują analizy środowiskowe i gospodarcze, a głównym narzędziem wdrażania są projekty inwestycyjne finansowane ze środków UE. Wizje tych gmin opisują przemianę z obszarów kryzysowych w nowoczesne, bezpieczne i czyste środowisko życia. System wdrażania opiera się na matrycach projektów i wskaźnikach rzeczowo-finansowych, co wskazuje na wysoką profesjonalizację dokumentów, choć o silnie inwestycyjnym charakterze.

Typ ten reprezentują: Bukowno, Chełmek, Chrzanów, Libiąż, Brzeszcze, Olkusz, Trzebinia, Oświęcim, Wolbrom i Szczucin.

Typ III – Strategia endogenicznego rozwoju turystyczno-uzdrowiskowego

Trzeci typ bazuje w dokumentach strategii na wykorzystaniu wewnętrznych zasobów przyrodniczych, klimatycznych i kulturowych, które stanowią podstawę rozwoju turystyki i rekreacji. Strategia ma charakter zrównoważony – łączy ochronę środowiska z rozwojem gospodarczym i promocją marki miejsca. Diagnozy są bogate w dane środowiskowe i demograficzne, często prowadzone z udziałem branży turystycznej. Wizje akcentują pojęcia

² Projekty ZIT (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) – to instrument polityki spójności Unii Europejskiej, który umożliwia realizację zintegrowanych projektów rozwojowych na obszarach funkcjonalnych miast (zwłaszcza miast wojewódzkich i ich obszarów powiązanych). Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

„zdrowia”, „natury”, „równowagi” i „gościnności”. Wskaźnikiem sukcesu jest jakość środowiska i poziom ruchu turystycznego, a horyzont strategii ma charakter średnioterminowy.

Typ ten reprezentują: Rabka-Zdrój, Krynica-Zdrój, Muszyna, Szczawnica, Piwniczna-Zdrój, Ciężkowice, Stary Sącz i Nowy Targ.

Typ IV – Strategia dziedzictwa i tożsamości lokalnej

Czwarty typ koncentruje się w dokumentach 92nkluzywny92ych na kulturze, tradycji i lokalnych zasobach symbolicznych. Rozwój jest tu rozumiany jako proces wzmacniania wspólnoty, zachowania dziedzictwa oraz tworzenia atrakcyjnej przestrzeni publicznej. Dokumenty te często powstawały przed 2020 rokiem, z udziałem organizacji pozarządowych i lokalnych instytucji kultury. Wizje odwołują się do pojęć „małej ojczyzny”, „dziedzictwa”, „wspólnoty” i „pamięci”. Strategia ma umiarkowanie rozwinięty system wdrażania, bazujący na wskaźnikach jakościowych (uczestnictwo w kulturze, liczba wydarzeń, poziom aktywności społecznej).

Do tego typu zaliczono: Bochnię, Nowy Wiśnicz, Skagę, Zakliczyn, Bobową, Czchów, Grybów, Radłów, Limanową, Alwernię, Biecz i Suchą Beskidzką.

Typ V – Strategia rozwoju inkluzywny-społecznego

Typ piąty to dokumenty nastawione na jakość życia mieszkańców i spójność społeczną. Koncentrują się na edukacji, zdrowiu, dostępności usług publicznych, integracji międzypokoleniowej i przeciwdziałaniu wykluczeniu. W diagnozach dominują wątki demograficzne i społeczne, a w procesie tworzenia szczególną rolę odgrywają konsultacje z lokalnymi partnerstwami i organizacjami (LGD, NGO³). Strategia ma umiarkowany poziom szczegółowości, a wskaźniki wdrażania obejmują m.in. dostępność usług i poziom satysfakcji mieszkańców.

Typ ten reprezentują: Proszowice, Ryglice, Dąbrowa Tarnowska, Miechów, Wadowice, Sułkowice, Słomniki, Jordanów, Maków Podhalański, Mszana Dolna, Gorlice, Wojnicz, Tuchów, Nowe Brzesko i Żabno.

³ LGD: Lokalne Grupy Działania. NGO: organizacje pozarządowe.

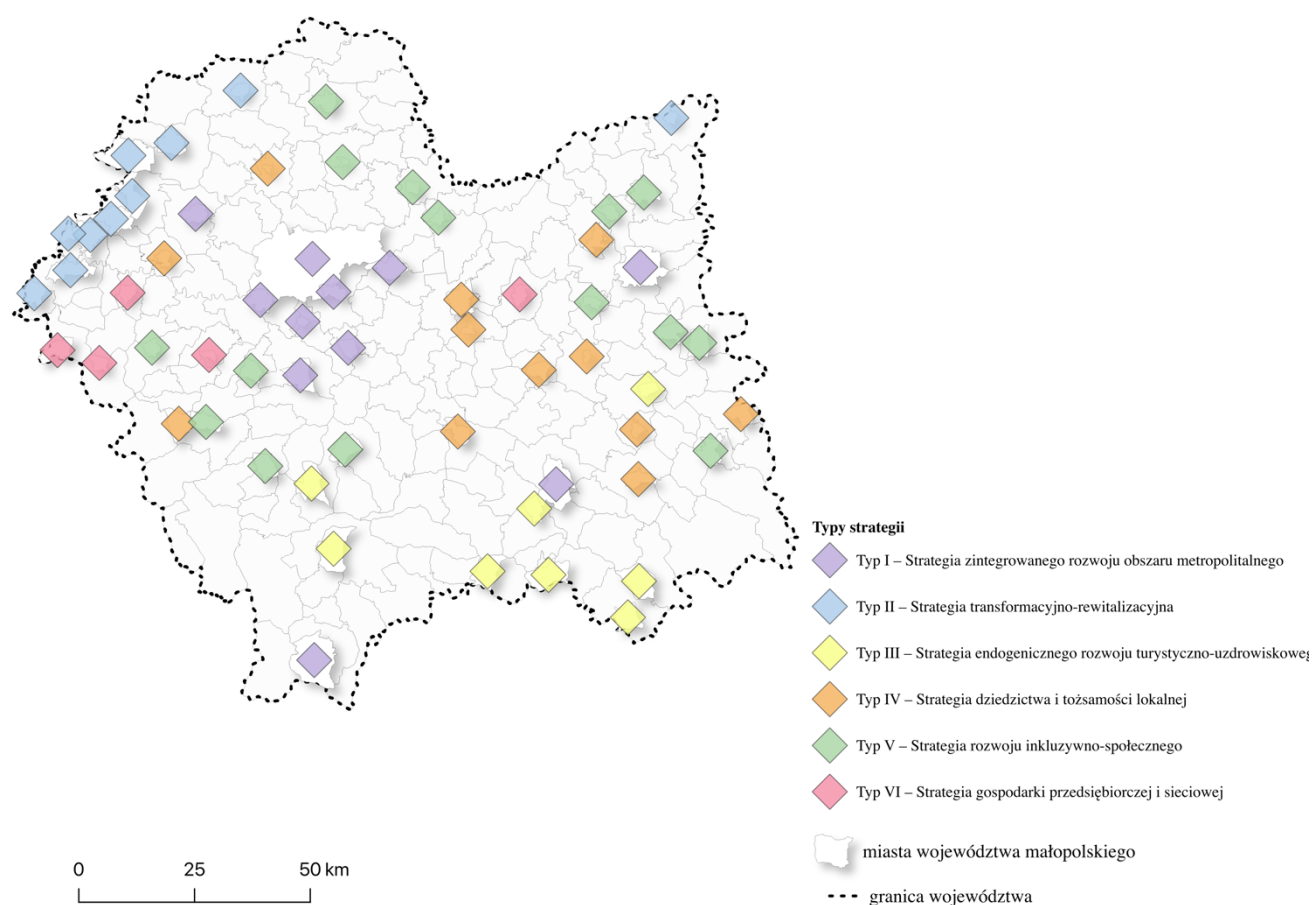
Typ VI – Strategia gospodarki przedsiębiorczej i sieciowej

Szósty typ dotyczy dokumentów gmin o tradycjach przemysłowych lub silnej obecności małych i średnich przedsiębiorstw. Dokumenty te promują konkurencyjność, rozwój stref aktywności gospodarczej, współpracę z sektorem edukacji i wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Wizje rozwoju koncentrują się wokół pojęć „przedsiębiorczości”, „efektywności” i „rozwoju kompetencji zawodowych”. Diagnozy gospodarcze są rozbudowane i oparte na analizach rynku pracy. Wdrażanie opiera się na matrycach inwestycji oraz wskaźnikach ekonomicznych, takich jak liczba firm, poziom zatrudnienia czy wartość nakładów inwestycyjnych. Strategia ma charakter ekspansyjny i ukierunkowany na wzrost.

Typ ten reprezentują: Andrychów, Kęty, Kalwaria Zebrzydowska, Brzesko i Zator.

Podsumowując, przeprowadzona analiza umożliwiła nie tylko wyodrębnienie sześciu modeli polityki rozwoju lokalnego, ale także określenie ich pozycji w odniesieniu do idei zrównoważonego rozwoju. Typy metropolitalny i przedsiębiorczo-sieciowy reprezentują orientację konkurencyjno-innowacyjną, typy transformacyjny i turystyczno-uzdrowiskowy - adaptacyjną, a typy dziedzictwa i inkluzywno-społeczny - wspólnotowo-tożsamościową.

Rycina 11. Typy strategii miast województwa małopolskiego



Źródło: Opracowanie własne

Na podstawie analizy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast województwa małopolskiego, przeprowadzonej z wykorzystaniem metody Perkala, oraz opracowanej typologii strategii rozwoju gmin, zauważono, że poszczególne jednostki samorządowe różnią się zarówno pod względem osiągniętego poziomu rozwoju, jak i sposobu podejścia do planowania strategicznego. Zestawienie wyników obu analiz pozwoliło zidentyfikować miasta, które nie tylko wyróżniają się wysokimi lub niskimi wartościami wskaźnika syntetycznego, lecz także reprezentują odmienne typy strategii - od zintegrowanych i ekspansywnych po stabilizacyjne czy tożsamościowe.

W związku z powyższym uznano, że zestawienie tych dwóch wymiarów - poziomu rozwoju oraz typu strategii stanowi odpowiednią podstawę do pogłębionej analizy jakościowej wybranych dokumentów strategicznych. Dobór przypadków do analizy miał charakter celowy i opierał się zarówno na wynikach uzyskanych metodą Perkala, jak i na reprezentatywności dla

wyodrębnionych typów strategii rozwoju. Do dalszej analizy wybrano sześć miast, reprezentujących różne kierunki i logiki rozwoju:

- Niepołomice – miasto o najwyższym wskaźniku syntetycznym ($0,79 \rightarrow 0,95$), reprezentujące typ I – strategię zintegrowanego rozwoju obszaru metropolitalnego,
- Piwniczna-Zdrój – miasto o najniższym wskaźniku ($-0,64 \rightarrow -0,56$), należące do typu III – strategii endogenicznego rozwoju turystyczno-uzdrowiskowego,
- Proszowice – jednostka o największej poprawie wskaźnika ($0,01 \rightarrow 0,33$), przypisana do typu V – strategii rozwoju inkluzywno-społecznego,
- Biecz – miasto o największym spadku wskaźnika ($-0,28 \rightarrow -0,62$), reprezentujące typ IV – strategię dziedzictwa i tożsamości lokalnej,
- Oświęcim – jednostka o stabilnym poziomie wskaźnika ($-0,07 \rightarrow -0,07$), należąca do typu II – strategii transformacyjno-rewitalizacyjnej,
- Zator – reprezentujące typ VI – strategię gospodarki przedsiębiorczej i sieciowej.

W przypadku pierwszych pięciu miast dobór wynikał bezpośrednio z analizy wskaźnika syntetycznego Perkala oraz ich jednoczesnej reprezentatywności dla określonych typów strategii. Zator natomiast nie wyróżniał się skrajną wartością wskaźnika syntetycznego, jednak został włączony do analizy ze względu na wyraźnie odmienny charakter strategii rozwoju oraz silne ukierunkowanie na rozwój przedsiębiorczości, funkcji sieciowych i współpracy gospodarczej. Miasto to wyróżniało się zarówno na tle analizy wszystkich dokumentów strategicznych, jak i w obrębie wyodrębnionej typologii strategii, stanowiąc najbardziej reprezentatywny przykład typu VI. Uwzględnienie Zatora pozwoliło tym samym na zachowanie pełnego przekroju wszystkich zidentyfikowanych typów strategii rozwoju w analizie case study.

Dalszą część analizy prowadzono już w oparciu o dokumenty strategiczne wymienionych miast.

5. Wybrane miasta województwa małopolskiego w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju

W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na charakterystyce dokumentów strategicznych oraz rozpoznaniu uwarunkowań i potencjału wybranych miast województwa małopolskiego w dążeniu do zrównoważonego rozwoju.

Rozdział otwiera opis badanych ośrodków, przygotowane bezpośrednio na podstawie diagnoz strategicznych, co zapewniło spójność logiczną między opisem stanu wyjściowego a programowaniem kierunków rozwoju. W dalszej części poddano badaniu strukturę merytoryczną i operacyjną dokumentów, weryfikując stopień ich operacjonalizacji, obecność mierników oraz precyzję zaproponowanych systemów wdrażania i monitoringu.

Istotnym elementem treści przedstawionej w tym rozdziale jest włączenie perspektywy kluczowych interesariuszy. Wykorzystano wyniki wywiadów pogłębionych z przedstawicielami samorządu, które pozwoliły na identyfikację praktycznych barier i mechanizmów realizacji strategii, oraz głosy mieszkańców, weryfikujące społeczną rozpoznawalność zapisów strategicznych oraz ich realną odczuwalność w codziennym życiu.

Całość rozważań dopełnia weryfikacja implementacyjności strategii w kontekście kompetencji ustawowych gmin oraz badanie merytorycznej zgodności lokalnych polityk z 17 Celami Zrównoważonego Rozwoju. Tak skonstruowana struktura rozdziału pozwala na wszechstronne przedstawienie strategii rozwoju jako instrumentów zarządzania miastem, uwzględniając ich wymiar merytoryczny, operacyjny oraz społeczny.

5.1. Charakterystyka geograficzna badanych miast na podstawie strategii rozwoju

Charakterystyki poszczególnych miast zostały opracowane na podstawie informacji zawartych w analizowanych dokumentach strategii rozwoju. Wybór diagnoz strategicznych jako podstawy opracowania wynikał z potrzeby zachowania spójności metodologicznej całej analizy. Ponieważ dalsza część opracowania opiera się na treści dokumentów strategicznych, ich celach, kierunkach działań oraz zidentyfikowanych problemach rozwojowych, zasadne było przyjęcie charakterystyki jednostek w oparciu o te same dokumenty źródłowe. Takie podejście zapewnia jednolity punkt odniesienia dla wszystkich analizowanych miast, eliminuje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych wynikających z korzystania z różnych źródeł danych oraz umożliwia bezpośrednie powiązanie diagnozy z częścią programową strategii.

Należy zaznaczyć, iż charakterystyki miast i dane w nich zawarte pozyskane zostały w momencie tworzenia diagnoz strategicznych, tj. w latach 2013-2014.

5.1.1. Biecz

Biecz jest niewielkim miastem o silnie ugruntowanej tożsamości historycznej, której podstawę stanowi dziedzictwo dawnego „Królewskiego Biecza”. Zachowany średniowieczny układ urbanistyczny z rynkiem, ratuszem oraz zwartą zabudową staromiejską należy do najważniejszych zasobów rozwojowych miasta i stanowi główny element budujący jego rozpoznawalność. Historyczne znaczenie Biecza, związane z pełnieniem funkcji administracyjnych, sądowych i handlowych w okresie od XIV do połowy XVII wieku, znajduje współcześnie odzwierciedlenie w rozwiniętej działalności kulturalnej oraz funkcjonowaniu Muzeum Ziemi Bieckiej wraz z jego oddziałami. Dziedzictwo kulturowe miasta tworzy istotny potencjał dla rozwoju funkcji turystycznej, jednak nadal nie stanowi dominującej podstawy lokalnej gospodarki.

Miasto położone jest w dolinie rzeki Ropy, na obszarze Pogórza Karpackiego, w powiecie gorlickim. Korzystne położenie komunikacyjne przy drodze krajowej DK28 oraz drodze wojewódzkiej DW980 zapewnia relatywnie dobrą dostępność transportową, choć ograniczeniem pozostaje brak pasażerskich połączeń kolejowych na linii Stróże–Biecz–Jasło. Jednocześnie miasto charakteryzuje się relatywnie dobrym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego. W 2022 roku do sieci wodociągowej podłączonych było 45,5% budynków mieszkalnych, natomiast do kanalizacji 59,1% budynków mieszkalnych (Bank Danych Lokalnych GUS). W ostatnich latach następował również rozwój zasobów mieszkaniowych. Liczba budynków mieszkalnych wzrosła z 1071 w 2012 roku do 1145 w 2022 roku, a poprawie uległy także wskaźniki jakości zamieszkania. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania zwiększyła się z 78,2 m² do 81,1 m², natomiast powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego mieszkańca wzrosła z 23,3 m² do 28,3 m². Jednocześnie wzrosła liczba mieszkań na 1000 mieszkańców - z 297,6 do 348,6, przy równoczesnym spadku przeciętnej liczby osób przypadających na jedno mieszkanie z 3,36 do 2,87 (Bank Danych Lokalnych GUS). Zmiany te wskazują na stopniową poprawę warunków mieszkaniowych oraz postępujące procesy demograficzne związane ze zmniejszaniem się liczby mieszkańców.

Sytuacja demograficzna miasta odzwierciedla tendencje charakterystyczne dla małych miast w Polsce. W latach 2012–2022 liczba ludności Biecza zmniejszyła się z 4,7 tys. do 4,35 tys.

mieszkańców, a wskaźnik zmiany liczby ludności osiągnął wartość -7,98 na 1000 mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Spadkowi liczby mieszkańców towarzyszyło obniżenie gęstości zaludnienia z 265,6 do 245,4 osób na km². Zgodnie z diagnozą strategiczną obserwowany jest jednocześnie proces starzenia się społeczności lokalnej, przejawiający się spadkiem liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym oraz wzrostem udziału mieszkańców w wieku poprodukcyjnym. Zjawiska te wpływają zarówno na lokalny rynek pracy, jak i na funkcjonowanie usług społecznych oraz edukacyjnych.

Struktura gospodarcza miasta ma charakter rozdrobniony i opiera się przede wszystkim na mikroprzedsiębiorstwach oraz działalnościach prowadzonych przez osoby fizyczne. Dominują podmioty związane z handlem detalicznym, budownictwem, transportem oraz drobną produkcją. Jednocześnie w ostatnich latach widoczny był wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców. Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON wzrosła z 727 do 943 na 10 tys. mieszkańców, natomiast liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zwiększyła się z 519 do 692 na 10 tys. mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Wzrosła również liczba nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych - z 62 do 73 na 10 tys. mieszkańców. Korzystnym zjawiskiem jest także wzrost liczby organizacji społecznych i stowarzyszeń. Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych zwiększyła się z 30 do 48 na 10 tys. mieszkańców, co może świadczyć o relatywnie wysokim poziomie aktywności społecznej i zaangażowania mieszkańców w życie lokalne (Bank Danych Lokalnych GUS).

Pomimo wzrostu przedsiębiorczości lokalny rynek pracy nadal pozostaje ograniczony pod względem liczby dostępnych miejsc zatrudnienia. Z diagnozy strategicznej wynika, że jednym z głównych wyzwań rozwojowych pozostaje odpływ ludzi młodych oraz niewystarczająca atrakcyjność rynku pracy. W 2022 roku liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 83 osoby, z czego większość stanowiły kobiety (53 osoby). Istotny udział w strukturze bezrobocia miały osoby długotrwale bezrobotne: 40 osób oraz osoby powyżej 50 roku życia (19 osób) (Bank Danych Lokalnych GUS). Mimo obserwowanego w ostatnich latach spadku bezrobocia, lokalny rynek pracy nadal charakteryzuje się ograniczoną skalą i niewielką liczbą większych pracodawców.

Biecz pełni funkcję lokalnego centrum edukacyjnego i usługowego dla otaczających miejscowości. Na terenie miasta funkcjonują szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe oraz placówki kształcenia zawodowego. Jednocześnie, zgodnie z diagnozą strategiczną, obserwowany jest systematyczny spadek liczby uczniów, wynikający zarówno z niżu

demograficznego, jak i konkurencji ze strony większych ośrodków miejskich. Miasto dysponuje także rozwiniętą infrastrukturą kultury, obejmującą Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury wraz z kinem „Farys”, bibliotekę publiczną oraz aktywnie działające organizacje pozarządowe. Z jednej strony świadczy to o stosunkowo wysokim poziomie aktywności społecznej mieszkańców, z drugiej jednak widoczne są problemy związane ze spadkiem czytelnictwa oraz potrzebą modernizacji części obiektów infrastruktury społecznej i kulturalnej.

Istotnym obszarem potencjalnego rozwoju miasta pozostaje turystyka kulturowa i historyczna. Mimo znaczących walorów dziedzictwa kulturowego funkcja turystyczna nie osiągnęła dotychczas dominującej pozycji w lokalnej gospodarce. W 2022 roku na terenie miasta funkcjonowały 4 turystyczne obiekty noclegowe dysponujące łącznie 129 miejscami noclegowymi, podczas gdy w 2012 roku były to 2 obiekty i 44 miejsca noclegowe (Bank Danych Lokalnych GUS). Rozwój bazy noclegowej wskazuje na stopniowe zwiększanie potencjału turystycznego miasta, jednak skala ruchu turystycznego nadal pozostaje ograniczona w porównaniu z bardziej rozwiniętymi ośrodkami turystycznymi regionu. Z diagnozy strategicznej wynika, że potencjał wynikający z unikatowego charakteru historycznego miasta nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany gospodarczo.

Kondycja finansowa samorządu oceniana jest jako stabilna. Istotną rolę w realizacji inwestycji odgrywają środki zewnętrzne, w tym fundusze przeznaczane na działania rewitalizacyjne w obrębie historycznej starówki. Podejmowane przedsięwzięcia wskazują na próbę wykorzystania zasobu dziedzictwa kulturowego jako podstawy dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego miasta. W dłuższej perspektywie jednym z najważniejszych wyzwań rozwojowych Biecza pozostaje przeciwdziałanie procesom depopulacyjnym i starzeniu się ludności, przy jednoczesnym wzmacnianiu lokalnej przedsiębiorczości, funkcji turystycznej oraz jakości życia mieszkańców.

Źródła danych:

- Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Biecz w perspektywie do 2025 roku.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

5.1.2. Niepołomice

Niepołomice są miastem położonym w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa, w odległości około 25 km od centrum metropolii, stanowiącym rdzeń dynamicznie rozwijającej się gminy o silnej

pozycji gospodarczej i wysokiej atrakcyjności mieszkaniowej. Bliskość Krakowa, korzystne położenie komunikacyjne oraz rozwinięta baza ekonomiczna sprawiają, że miasto należy do najszybciej rozwijających się ośrodków w województwie małopolskim. Szczególne znaczenie dla rozwoju miasta ma Niepołomicka Strefa Inwestycyjna, będąca jednym z najważniejszych obszarów aktywności gospodarczej w regionie i stanowiąca podstawowe źródło dochodów samorządu oraz fundament wysokiej zdolności inwestycyjnej miasta.

Położenie komunikacyjne Niepołomice należy do ich najważniejszych atutów rozwojowych. Miasto zlokalizowane jest w sąsiedztwie autostrady A4, głównych dróg krajowych oraz linii kolejowej, a relatywnie niewielka odległość od portu lotniczego Kraków-Balice wzmacnia jego atrakcyjność inwestycyjną i osadniczą. Jednocześnie dynamiczny rozwój miasta generuje rosnące wyzwania transportowe związane ze wzrostem natężenia ruchu samochodowego, presją parkingową w centrum oraz koniecznością rozwoju bardziej zintegrowanego systemu mobilności obejmującego transport publiczny, infrastrukturę rowerową i ruch pieszzy.

Sytuacja demograficzna miasta wyróżnia się na tle wielu innych miast regionu. W przeciwieństwie do licznych ośrodków tracących mieszkańców, Niepołomice odnotowują dynamiczny wzrost liczby ludności związany przede wszystkim z dodatnim saldem migracji oraz napływem nowych mieszkańców z obszaru Krakowa i jego strefy podmiejskiej. W latach 2011–2022 liczba mieszkańców miasta wzrosła z 10,21 tys. do 16,49 tys. osób, a gęstość zaludnienia zwiększyła się z 372,7 do 601,9 osób na km² (Bank Danych Lokalnych GUS). Jednocześnie wskaźnik zmiany liczby ludności utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie i wynosił 32,3 na 1000 mieszkańców w 2011 roku oraz 28,56 w 2022 roku, co potwierdza utrzymującą się atrakcyjność osiedleńczą miasta (Bank Danych Lokalnych GUS). Korzystna struktura demograficzna przejawia się relatywnie wysokim udziałem osób młodych i rodzin z dziećmi, jednak szybki przyrost ludności generuje presję na rozwój infrastruktury społecznej, edukacyjnej i komunikacyjnej.

W ostatnich latach obserwowany był intensywny rozwój zabudowy mieszkaniowej i infrastruktury technicznej. Liczba budynków mieszkalnych wzrosła z 2901 w 2011 roku do 4424 w 2022 roku, natomiast liczba mieszkań na 1000 mieszkańców zwiększyła się z 307,7 do 364,7 (Bank Danych Lokalnych GUS). Wzrosła także powierzchnia użytkowa mieszkań przypadająca na jednego mieszkańca - z 33,4 m² do 36,2 m². Jednocześnie przeciętna liczba osób przypadających na jedno mieszkanie spadła z 3,25 do 2,74, co świadczy o poprawie warunków mieszkaniowych (Bank Danych Lokalnych GUS). Miasto charakteryzuje się wysokim

poziomem wyposażenia infrastrukturalnego – w 2022 roku 100% budynków mieszkalnych było podłączonych do sieci wodociągowej, a 76,6% do kanalizacji sanitarnej (Bank Danych Lokalnych GUS). Rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej pozostaje jednak koniecznością ze względu na szybkie tempo suburbanizacji oraz rosnące potrzeby nowych mieszkańców.

Gospodarka miasta opiera się na silnym sektorze przemysłowym, logistycznym i usługowym skoncentrowanym wokół Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej. Na terenie miasta funkcjonują zarówno duże przedsiębiorstwa produkcyjne i centra logistyczne, jak i rozwijający się sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Wskaźniki przedsiębiorczości należą do najwyższych w regionie. W latach 2011–2022 liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON wzrosła z 1341 do 1552 na 10 tys. mieszkańców, natomiast liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zwiększyła się z 993 do 1113 na 10 tys. mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Wzrosła również liczba podmiotów gospodarczych działających w sekcjach J–N, obejmujących m.in. działalności profesjonalne, informacyjne i usługowe – z 23,9 do 45 podmiotów na 1000 mieszkańców. Jednocześnie utrzymywała się wysoka aktywność inwestycyjna i przedsiębiorcza mieszkańców, o czym świadczy liczba nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych utrzymująca się na poziomie około 126–129 podmiotów na 10 tys. mieszkańców rocznie (Bank Danych Lokalnych GUS). Silna baza ekonomiczna przekłada się na relatywnie wysokie dochody własne samorządu oraz zdolność realizacji licznych inwestycji publicznych.

W wymiarze społecznym Niepołomice cechują się aktywnym kapitałem społecznym oraz rozwiniętą ofertą edukacyjną, kulturalną i sportową. Wysoko oceniany jest poziom edukacji podstawowej, a miasto rozwija nowoczesną infrastrukturę edukacyjną i społeczną, obejmującą m.in. Laboratorium Aktywności Społecznej czy Młodzieżowe Obserwatorium Astronomiczne. Jednocześnie diagnoza strategiczna wskazuje na wyzwania związane z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach oraz koniecznością wzmacniania konkurencyjności szkół ponadpodstawowych.

Miasto dysponuje również rozbudowaną ofertą czasu wolnego i wysokiej jakości przestrzeniami publicznymi. Do najważniejszych zasobów należą historyczny Zamek Królewski, Opactwo w Staniątkach, rynek miejski, park miejski, błonia oraz rozwinięta infrastruktura sportowo-rekreacyjna obejmująca hale sportowe, stadiony, pływalnię, korty tenisowe i pole golfowe. Ważnym elementem funkcjonowania miasta jest także bogata oferta wydarzeń kulturalnych

o rozpoznawalnej marce regionalnej. Strategia rozwoju wskazuje jednak, że kluczowym wyzwaniem pozostaje lepsza koordynacja i integracja oferty społecznej, kulturalnej i rekreacyjnej oraz jej silniejsze ukierunkowanie na potrzeby mieszkańców.

Istotnym wymiarem charakterystyki Niepołomic pozostają zasoby środowiskowe. Miasto dysponuje unikatowym potencjałem przyrodniczym związanym z Puszcą Niepołomicką oraz terenami nadwiślańskimi, które pełnią funkcje rekreacyjne, krajobrazowe i ekologiczne. Jednocześnie dynamiczny rozwój urbanistyczny powoduje presję na środowisko i przestrzeń miasta. Diagnoza strategiczna wskazuje na problemy związane z jakością powietrza, presją urbanizacyjną oraz koniecznością adaptacji do zmian klimatycznych. Miasto podejmuje działania związane z ograniczaniem niskiej emisji, rozwojem odnawialnych źródeł energii oraz modernizacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, jednak dalsze wzmacnianie zielono-błękitnej infrastruktury i świadomości ekologicznej mieszkańców pozostaje istotnym wyzwaniem.

W syntetycznym ujęciu Niepołomice są przykładem miasta sukcesu transformacyjnego, które dzięki bliskości Krakowa, silnej bazie gospodarczej oraz wysokiej jakości życia przyciąga nowych mieszkańców i inwestorów. Jednocześnie miasto mierzy się z typowymi dla dynamicznych ośrodków podmiejskich problemami związanymi z presją demograficzną i przestrzenną, rosnącymi potrzebami infrastrukturalnymi, wyzwaniami transportowymi oraz koniecznością utrzymania spójności społecznej i równowagi środowiskowej w warunkach szybkiego rozwoju.

Źródła danych

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice z perspektywą obowiązywania do 2023 r.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

5.1.3. Oświęcim

Oświęcim jest miastem powiatowym położonym w zachodniej części województwa małopolskiego, w Kotlinie Oświęcimskiej, u ujścia rzeki Soły do Wisły. Położenie pomiędzy dwiema rzekami wpływa zarówno na walory krajobrazowe miasta, jak i na jego uwarunkowania funkcjonalne i środowiskowe. Dolina Soły pełni funkcję istotnego korytarza ekologicznego objętego ochroną przyrodniczą, natomiast część terenów miejskich narażona jest na zagrożenie powodziowe. Struktura przestrzenna miasta obejmuje 12 osiedli, z wyraźnym podziałem na

część prawobrzeżną oraz lewobrzeżną, a krajobraz miasta kształtowany jest przez rozległe osiedla mieszkaniowe oraz tereny przemysłowe związane przede wszystkim z obszarem Miejskiej Strefy Gospodarczej.

Oświęcim pełni funkcję ponadlokalnego centrum administracyjno-usługowego oraz jednego z najważniejszych ośrodków historycznych i pamięci w skali międzynarodowej. Tożsamość miasta w sposób szczególny związana jest z obecnością Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau i terenów byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz, które determinują zarówno charakter ruchu turystycznego, jak i globalny wizerunek miasta. Strategia rozwoju podkreśla jednocześnie potrzebę budowania nowoczesnego wizerunku Oświęcimia jako „Miasta Pokoju”, łączącego pamięć historyczną z rozwojem gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

Układ komunikacyjny miasta posiada znaczenie ponadlokalne. Przez Oświęcim przebiegają droga krajowa nr 44 oraz drogi wojewódzkie nr 933 i 948, a w relatywnie niewielkiej odległości znajduje się autostrada A4. Miasto pełni również funkcję węzła kolejowego z połączeniami w kierunku Katowic, Krakowa oraz Czechowic-Dziedzic. Jednocześnie jednym z najważniejszych problemów funkcjonalnych pozostaje brak zewnętrznej obwodnicy, skutkujący znacznym natężeniem ruchu tranzytowego, w tym ciężkiego transportu samochodowego, prowadzonego przez centrum miasta, której inwestycja aktualnie nie została zakończona. Generuje to przeciążenia komunikacyjne, problemy parkingowe oraz pogorszenie jakości środowiska miejskiego.

Oświęcim charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem wyposażenia w infrastrukturę techniczną. W 2022 roku niemal 99% budynków mieszkalnych było podłączonych do sieci wodociągowej, natomiast 53,1% do sieci kanalizacyjnej (Bank Danych Lokalnych GUS). Funkcjonuje rozwinięty system gazowniczy, Miejsko-Przemysłowa Oczyszczalnia Ścieków oraz system ciepłowniczy oparty na elektrociepłowni przemysłowej. Miasto dysponuje rozbudowanymi zasobami mieszkaniowymi. W latach 2015–2022 liczba budynków mieszkalnych wzrosła z 2949 do 3149, a liczba mieszkań na 1000 mieszkańców zwiększyła się z 412,9 do 469,1. Poprawie uległy również wskaźniki jakości zamieszkania - przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wzrosła z 56,9 m² do 57,6 m², natomiast powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na jednego mieszkańca zwiększyła się z 23,5 m² do 27,0 m² (Bank Danych Lokalnych GUS). Jednocześnie strategia rozwoju wskazuje, że tempo rozwoju nowego budownictwa pozostaje niewystarczające w stosunku do potrzeb mieszkańców,

a rosnące zapotrzebowanie na mieszkania socjalne oraz zaległości czynszowe stanowią istotne wyzwania społeczne.

Sytuacja demograficzna miasta odzwierciedla procesy charakterystyczne dla średnich miast przemysłowo-usługowych. W latach 2015–2022 liczba mieszkańców Oświęcimia zmniejszyła się, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w spadku gęstości zaludnienia oraz zmianach struktury wieku ludności (Bank Danych Lokalnych GUS). Podobnie jak w wielu innych miastach regionu obserwowany jest proces starzenia się społeczeństwa, związany ze wzrostem udziału mieszkańców w wieku poprodukcyjnym oraz odpływem części ludzi młodych do większych ośrodków miejskich.

Gospodarka miasta ma charakter zróżnicowany i opiera się zarówno na funkcjach przemysłowych, usługowych, jak i handlowych. Istotne znaczenie posiada Miejska Strefa Gospodarcza oraz działalność dużych zakładów przemysłowych, które odróżniają Oświęcim od mniejszych ośrodków regionu. Jednocześnie rozwija się sektor małych i średnich przedsiębiorstw. W latach 2015–2022 wzrosła liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON oraz liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (Bank Danych Lokalnych GUS). Rozwój przedsiębiorczości stanowi jeden z czynników wzmacniających lokalny rynek pracy, choć nadal występują wyzwania związane z transformacją gospodarczą oraz koniecznością dalszego unowocześniania struktury gospodarki miejskiej.

Istotnym obszarem aktywności miasta pozostaje turystyka. Oświęcim należy do najczęściej odwiedzanych miejsc w województwie małopolskim ze względu na funkcjonowanie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau, które generuje dominujący ruch turystyki historycznej, edukacyjnej i religijnej o charakterze międzynarodowym. Równolegle rozwijane są funkcje związane z turystyką rekreacyjną i aktywną, wykorzystującą walory doliny Soły, bulwarów nadrzecznych oraz zasobów dziedzictwa kulturowego miasta, w tym historyczny układ urbanistyczny, zamek piastowski i zabytkową zabudowę. Strategia rozwoju wskazuje jednocześnie na potrzebę lepszego uporządkowania relacji przestrzennych i funkcjonalnych wokół terenów Miejsca Pamięci oraz dalszego rozwijania oferty miejskiej niezwiązanej wyłącznie z funkcją memorialną.

W zakresie infrastruktury społecznej Oświęcim pełni rolę ważnego ośrodka usług publicznych dla mieszkańców powiatu i subregionu. Funkcjonują tu placówki edukacyjne wszystkich szczebli, rozwinięta infrastruktura kultury, obiekty sportowe oraz instytucje ochrony zdrowia

i pomocy społecznej. Miasto posiada również rozbudowaną ofertę kulturalną i rekreacyjną, co wzmacnia jego funkcję ponadlokalnego centrum usługowego.

W syntetycznym ujęciu Oświęcim jest średniej wielkości miastem o silnie ukształtowanej tożsamości historycznej i znaczeniu międzynarodowym, dysponującym dobrze rozwiniętą infrastrukturą techniczną i korzystnym położeniem komunikacyjnym. Jednocześnie miasto stoi wobec wyzwań związanych z presją ruchu tranzytowego, zagrożeniami środowiskowymi, potrzebami mieszkaniowymi oraz koniecznością harmonijnego łączenia funkcji przemysłowych, usługowych, turystycznych i memorialnych z ochroną dziedzictwa kulturowego i środowiska.

Źródła danych

- Strategia Rozwoju Miasta Oświęcim na lata 2014–2020.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

5.1.4. Piwniczna-Zdrój

Piwniczna-Zdrój jest niewielkim miastem uzdrowiskowym położonym w południowej części województwa małopolskiego, w dolinie Popradu, na obszarze Beskidu Sądeckiego. Miasto pełni funkcję centralnego ośrodka gminy uzdrowiskowej i należy do ważniejszych lokalnych centrów turystyki i rekreacji w subregionie sądeckim. Tożsamość oraz potencjał rozwojowy Piwnicznej-Zdroju opierają się przede wszystkim na walorach uzdrowiskowych, krajobrazowych i środowiskowych, które stanowią podstawowy zasób endogeniczny miasta i determinują jego funkcje gospodarcze oraz wizerunkowe.

Położenie w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów cennych przyrodniczo oraz atrakcyjnych terenów górskich sprzyja rozwojowi funkcji turystycznych, rekreacyjnych i uzdrowiskowych. Miasto dysponuje rozwiniętą, jak na skalę lokalną, infrastrukturą turystyczną i rekreacyjną, obejmującą bazę noclegową, obiekty sportowe oraz infrastrukturę uzdrowiskową. Dane statystyczne wskazują na stopniowy rozwój funkcji mieszkaniowej i turystycznej miasta. W latach 2013–2022 liczba budynków mieszkalnych wzrosła z 1428 do 1556, a liczba mieszkań na 1000 mieszkańców zwiększyła się z 273,4 do 321,6. Poprawie ulegały również wskaźniki jakości zamieszkania - przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wzrosła z 81,4 m² do 88,0 m², natomiast powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego mieszkańca zwiększyła się z 22,2 m² do 28,3 m² (Bank Danych Lokalnych GUS). Jednocześnie diagnoza strategiczna wskazuje, że potencjał turystyczny Piwnicznej-Zdroju pozostaje nadal niewystarczająco

wykorzystany w porównaniu ze średnią województwa małopolskiego, co związane jest przede wszystkim z ograniczoną dostępnością komunikacyjną regionu oraz stosunkowo niską intensywnością ruchu turystycznego.

Gospodarka miasta ma charakter słabo zdywersyfikowany i opiera się głównie na funkcjach uzdrowiskowo-turystycznych, drobnej przedsiębiorczości oraz działalności usługowej. Istotną rolę odgrywa także rolnictwo i działalność okołorolnicza, przy czym strategia rozwoju podkreśla potrzebę wspierania rolnictwa ekologicznego powiązanego z obsługą ruchu turystycznego. W strukturze gospodarczej dominują mikro i małe przedsiębiorstwa związane przede wszystkim z usługami, handlem i działalnością turystyczną.

W latach 2013–2022 obserwowano wyraźny wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców. Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON zwiększyła się z 926 do 1246 na 10 tys. mieszkańców, natomiast liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wzrosła z 766 do 1048 na 10 tys. mieszkańców. Wzrosła również liczba nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych - z 84 do 126 na 10 tys. mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Mimo tego wskaźniki przedsiębiorczości oraz rynku pracy pozostają niższe od średnich wojewódzkich, co wpisuje się w szerszy obraz relatywnie słabszej kondycji gospodarczej części subregionu sądeckiego poza Nowym Sączem. Ograniczona liczba miejsc pracy na miejscu stanowi jedną z przyczyn odpływu części mieszkańców, szczególnie ludzi młodych.

Sytuacja demograficzna miasta jest relatywnie korzystniejsza niż w wielu innych małych miastach regionu. W latach 2013–2022 liczba mieszkańców zmniejszyła się z 5,98 tys. do 5,45 tys. osób, a gęstość zaludnienia spadła z 156,2 do 142,3 osób na km². Jednocześnie wskaźnik zmiany liczby ludności pogłębił się z -2,0 do -8,19 na 1000 mieszkańców, co wskazuje na nasilające się procesy depopulacyjne (Bank Danych Lokalnych GUS). Miasto funkcjonuje w kontekście stosunkowo korzystnych trendów demograficznych charakterystycznych dla powiatu nowosądeckiego. Wskaźniki dzietności pozostają relatywnie wysokie, a struktura wieku ludności jest bardziej stabilna niż w wielu innych częściach województwa małopolskiego. Jednocześnie również w Piwnicznej-Zdroju obserwowane są procesy starzenia się ludności oraz migracji części mieszkańców poza gminę (Bank Danych Lokalnych GUS).

Jakość życia mieszkańców kształtowana jest przede wszystkim przez wysokie walory środowiskowe, rozwiniętą ofertę sportowo-rekreacyjną oraz funkcje uzdrowiskowe miasta. Pozytywnie oceniana jest również oferta kulturalna i rekreacyjna. Jednocześnie diagnoza

strategiczna wskazuje na problemy związane z dostępnością specjalistycznych usług zdrowotnych, występowaniem problemów społecznych oraz ograniczeniami infrastruktury mieszkaniowej i sieciowej. Rozwój infrastruktury technicznej w warunkach górzystego terenu i rozproszonego osadnictwa pozostaje kosztowny oraz technicznie trudny.

Piwniczna-Zdrój charakteryzuje się stopniowym rozwojem infrastruktury mieszkaniowej i technicznej. W 2022 roku 25,1% budynków mieszkalnych podłączonych było do sieci wodociągowej, natomiast 55,6% do sieci kanalizacyjnej (Bank Danych Lokalnych GUS). Poprawie ulegały również wskaźniki jakości zamieszkania, w tym przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań oraz powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego mieszkańca. Jednocześnie rozwój infrastruktury komunalnej pozostaje ograniczony warunkami terenowymi i wysokimi kosztami realizacji inwestycji sieciowych.

Jedną z najważniejszych barier rozwojowych miasta pozostaje dostępność komunikacyjna. Peryferyjne położenie względem Krakowa oraz głównych ośrodków regionu ogranicza mobilność mieszkańców, dostępność rynku pracy, a także napływ turystów i inwestorów. Problem ten dotyczy zarówno infrastruktury drogowej, jak i połączeń transportu zbiorowego. Relatywnie lepiej oceniana jest natomiast dostępność infrastruktury teleinformatycznej, która może stanowić jeden z czynników wspierających rozwój usług i przedsiębiorczości.

W ujęciu syntetycznym Piwniczna-Zdrój jest miastem o wyraźnej specjalizacji uzdrowiskowo-rekreacyjnej, dysponującym znaczącym potencjałem przyrodniczym, krajobrazowym i demograficznym. Jednocześnie rozwój miasta ograniczany jest przez peryferyjne położenie komunikacyjne, niewielką dywersyfikację gospodarki oraz nadal niewystarczające wykorzystanie potencjału turystycznego i uzdrowiskowego.

Źródła danych

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój na lata 2013–2020.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

5.1.5. Proszowice

Proszowice są niewielkim miastem powiatowym położonym w województwie małopolskim, pełniącym funkcję lokalnego centrum administracyjnego, usługowego i gospodarczego dla otaczających terenów rolniczych. Charakter miasta w znacznym stopniu determinowany jest

przez silne związki z rolniczym zapleczem gminy oraz bliskość Krakowa, która wpływa zarówno na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i na procesy migracyjne oraz rynek pracy. Miasto położone jest na Płaskowyżu Proszowickim, w obrębie Niecki Nidziańskiej, na terenach charakteryzujących się występowaniem bardzo wysokiej jakości gleb lessowych należących do najlepszych w kraju. Uwarunkowania te historycznie ukształtowały funkcję Proszowic jako ośrodka handlowo-usługowego obsługującego rolniczy obszar określany mianem „ogrodu Małopolski”.

Miasto posiada średniowieczny rodowód i zostało lokowane w 1358 roku przez Kazimierza Wielkiego. W okresie od XV do początku XVII wieku należało do ważniejszych ośrodków Małopolski, rozwijając funkcje handlowe, rzemieślnicze oraz administracyjne. Do dziś zachowany został historyczny układ urbanistyczny z rynkiem o powierzchni 1,7 ha oraz zabytkowym kościołem parafialnym św. Jana Chrzciciela. Dziedzictwo historyczne stanowi jeden z podstawowych elementów budujących lokalną tożsamość miasta oraz potencjał dla rozwoju funkcji kulturowych i turystycznych.

Sytuacja demograficzna Proszowic wskazuje na postępujące procesy depopulacyjne i starzenie się ludności. W latach 2013–2022 liczba mieszkańców miasta zmniejszyła się z 6,18 tys. do 5,8 tys. osób, a wskaźnik zmiany liczby ludności pogłębił się z -9,3 do -15,29 na 1000 mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Jednocześnie spadła gęstość zaludnienia z 843,7 do 789,6 osób na km². Zgodnie z diagnozą strategiczną systematycznie maleje udział mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, natomiast rośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, co wpływa zarówno na strukturę lokalnego rynku pracy, jak i na zwiększające się potrzeby w zakresie usług społecznych i zdrowotnych.

Gospodarka miasta ma charakter oparty przede wszystkim na małych i średnich przedsiębiorstwach, handlu, usługach publicznych oraz działalności związanej z rolnictwem i przetwórstwem rolno-spożywczym. Bardzo wysoka jakość gleb klas I–III wzmacnia potencjał produkcyjny zaplecza rolniczego miasta, ale jednocześnie ogranicza możliwości rozwoju przestrzennego bez naruszania najcenniejszych zasobów przyrodniczych. W latach 2013–2022 widoczny był wzrost poziomu przedsiębiorczości. Liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON wzrosła z 1423 do 1744 na 10 tys. mieszkańców, natomiast liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zwiększyła się z 1025 do 1249 na 10 tys. mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Wzrost odnotowano również w zakresie liczby podmiotów gospodarczych przypadających na mieszkańców w wieku produkcyjnym - z 224 do 298,1 na

1000 mieszkańców. Jednocześnie zmniejszyła się liczba podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 49 pracowników, co potwierdza dominację sektora małych i średnich przedsiębiorstw w lokalnej strukturze gospodarczej.

Istotnym elementem funkcjonowania miasta pozostają powiązania z sektorem rolniczym i przetwórstwem rolno-spożywczym, które zostały wskazane w strategii rozwoju jako jeden z kluczowych obszarów rozwojowych. Jednocześnie bliskość Krakowa wpływa na zwiększoną konkurencję o kapitał ludzki i inwestycje, ale także tworzy możliwości rozwoju funkcji usługowych oraz wzmacniania powiązań gospodarczych z obszarem metropolitalnym.

W zakresie środowiska przyrodniczego Proszowice dysponują cennymi zasobami związanymi z doliną Szreniawy, zabytkowymi parkami oraz licznymi pomnikami przyrody. Jednocześnie bardzo niski poziom lesistości, wynoszący około 1,9%, wpływa na specyficzny charakter krajobrazu oraz ograniczoną rolę funkcji leśnych. Ochrona najcenniejszych zasobów środowiskowych pozostaje istotnym wyzwaniem w kontekście dalszego rozwoju przestrzennego miasta i gminy.

Miasto pełni funkcję koncentracji usług publicznych dla całej gminy i powiatu. Na jego terenie zlokalizowane są placówki edukacyjne, administracyjne, kulturalne i społeczne obsługujące mieszkańców okolicznych miejscowości. Jednocześnie diagnoza strategiczna wskazuje na potrzebę poprawy dostępności komunikacyjnej, standardu infrastruktury społecznej i technicznej oraz jakości usług zdrowotnych i społecznych.

W ostatnich latach następowała poprawa wybranych wskaźników mieszkaniowych i infrastrukturalnych. Liczba budynków mieszkalnych wzrosła z 937 w 2013 roku do 1004 w 2022 roku, a liczba mieszkań na 1000 mieszkańców zwiększyła się z 368 do 425,5 (Bank Danych Lokalnych GUS). Poprawiły się również warunki mieszkaniowe - przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na jednego mieszkańca wzrosła z 27,1 m² do 31,4 m², natomiast przeciętna liczba osób przypadających na jedno mieszkanie spadła z 2,72 do 2,35. W 2022 roku 92,9% budynków mieszkalnych było podłączonych do sieci wodociągowej, a 80% do kanalizacji sanitarnej (Bank Danych Lokalnych GUS). Wskaźniki te świadczą o stopniowej poprawie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego miasta.

Strategia rozwoju podkreśla również konieczność wzmacniania kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości oraz aktywności obywatelskiej jako podstawowych warunków budowania

konkurencyjnej pozycji miasta wobec silniejszego ośrodka metropolitalnego Krakowa. W dłuższej perspektywie kluczowymi wyzwaniem rozwojowym Proszowic pozostają przeciwdziałanie procesom depopulacji i starzenia się ludności, poprawa jakości infrastruktury technicznej i społecznej oraz dalsze wzmacnianie lokalnej przedsiębiorczości i funkcji usługowych.

Źródła danych

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Proszowice.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

5.1.6. Zator

Zator jest niewielkim miastem położonym w powiecie oświęcimskim, w zachodniej części województwa małopolskiego, pełniącym funkcję rdzenia gminy miejsko-wiejskiej o wyraźnie rozwijającej się specjalizacji turystycznej i rekreacyjnej. Miasto stanowi jeden z najbardziej rozpoznawalnych ośrodków przemysłów czasu wolnego w regionie, a jego rozwój w ostatnich latach opiera się na synergii tradycyjnych funkcji związanych z Doliną Karpia oraz dynamicznie rozwijającej się branży turystyczno-rozrywkowej. Szczególne znaczenie posiadają kompleksy stawów rybnych Doliny Karpia, należące do najstarszych i największych obszarów hodowli karpia w Polsce, które wraz z walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi stanowią podstawę rozwoju funkcji turystycznej i rekreacyjnej miasta.

Kluczowym czynnikiem wzmacniającym pozycję Zatora stał się rozwój dużych obiektów rozrywkowych, przede wszystkim parku Energylandia, a także Zatorlandu i Parku Mitologii. Inwestycje te przyczyniły się do gwałtownego wzrostu ruchu turystycznego oraz rozwoju bazy noclegowej, gastronomicznej i usługowej. W latach 2014–2022 widoczny był wyraźny wzrost znaczenia funkcji turystycznej miasta. Liczba turystycznych obiektów noclegowych wzrosła, podobnie jak liczba miejsc noclegowych oraz liczba korzystających z noclegów turystów (Bank Danych Lokalnych GUS). Rozwój turystyki generuje istotne korzyści gospodarcze, ale jednocześnie zwiększa presję na układ komunikacyjny oraz infrastrukturę miejską.

Jednym z najważniejszych wyzwań rozwojowych pozostaje dostępność komunikacyjna miasta. Strategia rozwoju wskazuje, że istniejące połączenia drogowe, szczególnie w relacji z Krakowem, są czasochłonne i niewystarczające wobec rosnącego natężenia ruchu turystycznego. Ograniczeniem jest również brak funkcjonującego transportu pasażerskiego na

linii kolejowej nr 94, co utrudnia wykorzystanie pełnego potencjału rozwojowego miasta oraz zwiększa uzależnienie od transportu samochodowego.

W sferze gospodarczej Zator pełni funkcję lokalnego centrum aktywności inwestycyjnej. Istotną rolę odgrywa Zatorska Strefa Aktywności Gospodarczej oraz Podstrefa Zator Krakowskiego Parku Technologicznego, które przyczyniły się do wzrostu liczby miejsc pracy i zwiększenia dochodów podatkowych. W latach 2014–2022 wzrosła liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON - z 1193 do 1548 na 10 tys. mieszkańców, natomiast liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zwiększyła się z 931 do 1177 na 10 tys. mieszkańców (Bank Danych Lokalnych GUS). Widoczny był także wzrost liczby podmiotów gospodarczych działających w sektorach usługowych i turystycznych. Rozwój przedsiębiorczości wskazuje na rosnącą aktywność gospodarczą mieszkańców oraz zwiększającą się atrakcyjność inwestycyjną miasta.

Uzupełnieniem struktury gospodarczej pozostaje rolnictwo, które zajmuje znaczną część powierzchni gminy. Dominują gospodarstwa o niewielkiej powierzchni, natomiast duże znaczenie gospodarcze i krajobrazowe posiadają stawy rybne wykorzystywane zarówno do hodowli karpia, jak i rozwoju funkcji rekreacyjnych i turystycznych.

Sytuacja demograficzna miasta jest relatywnie korzystna na tle wielu małych miast regionu. W latach 2014–2022 liczba mieszkańców wzrosła z 3704 do 3811 osób, a wskaźnik zmiany liczby ludności utrzymywał się na dodatnim poziomie (Bank Danych Lokalnych GUS). Jednocześnie obserwowane są procesy starzenia się społeczeństwa, przejawiające się wzrostem udziału osób w wieku poprodukcyjnym oraz spadkiem udziału mieszkańców najmłodszych grup wiekowych. Procesy te w dłuższej perspektywie będą wpływać na funkcjonowanie systemu edukacji oraz polityki społecznej.

Miasto dysponuje rozwiniętą infrastrukturą społeczną i edukacyjną. Funkcjonują tu szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe oraz Wielozawodowy Zespół Szkół. Jednocześnie zgodnie z tendencjami demograficznymi widoczny jest spadek liczby uczniów. Istotną rolę pełni także Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej zapewniający podstawową opiekę medyczną. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej wykazuje tendencję malejącą, co może świadczyć o poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej części mieszkańców.

Ważnym elementem funkcjonowania miasta pozostaje aktywność społeczno-kulturalna mieszkańców. Regionalny Ośrodek Kultury Doliny Karpia im. Jana Matejki organizuje liczne wydarzenia kulturalne, w tym rozpoznawalne Święto Karpia, wzmacniające lokalną tożsamość oraz markę miasta. Jednocześnie Zator wyróżnia się stosunkowo wysoką aktywnością organizacji pozarządowych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.

Miasto charakteryzuje się także dobrym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego. W 2022 roku 99,6% budynków mieszkalnych było podłączonych do sieci wodociągowej, a 83,8% do kanalizacji sanitarnej (Bank Danych Lokalnych GUS). Wzrastała również liczba budynków mieszkalnych – z 1094 w 2014 roku do 1253 w 2022 roku – oraz poprawiały się warunki mieszkaniowe mieszkańców. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na jednego mieszkańca wzrosła z 29,2 m² do 34,6 m², natomiast liczba mieszkań na 1000 mieszkańców zwiększyła się z 359,1 do 421,7 (Bank Danych Lokalnych GUS). Wskaźniki te potwierdzają poprawę jakości życia i rozwój funkcji mieszkaniowej miasta.

W syntetycznym ujęciu Zator przedstawia się jako małe miasto o rosnącej randze ponadlokalnej, którego rozwój opiera się na połączeniu tradycji Doliny Karpia z nowoczesnymi funkcjami turystycznymi i rozrywkowymi. Dynamiczny rozwój gospodarczy i turystyczny wzmacnia pozycję miasta, jednak jednocześnie generuje wyzwania związane z dostępnością transportową, presją infrastrukturalną, potrzebą zrównoważonego zarządzania ruchem turystycznym oraz utrzymaniem wysokiej jakości życia mieszkańców.

Źródła danych

- Strategia Rozwoju Gminy Zator na lata 2014–2022.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Tabela 9. Zestawienie porównawcze analizowanych miast

Wskaźnik / cecha	Biecz (2012– 2022)	Niepołomice (2011–2022)	Oświęcim (2015– 2022)	Piwniczna- Zdrój (2013– 2022)	Proszowice (2013– 2022)	Zator (2013– 2022)
Liczba mieszkańców	4,70 → 4,35 tys.	10,21 → 16,49 tys.	39,22 → 36,05 tys.	5,98 → 5,45 tys.	6,18 → 5,80 tys.	3,68 → 3,62 tys.
Gęstość załudnienia (os./km²)	265,6 → 245,4	372,7 → 601,9	1307,2 → 1196,0	156,2 → 142,3	843,7 → 789,6	319,7 → 314,8
Podmioty REGON /10 tys.	727 → 943	1341 → 1552	1100 → 1267	926 → 1246	1423 → 1744	907 → 1314

Mieszkania na 1000 mieszkańców	297,6 → 348,6	307,7 → 364,7	412,9 → 469,1	273,4 → 321,6	368,0 → 425,5	282,1 → 360,8
Pow. użytkowa mieszkań na 1 mieszkańca (m²)	23,3 → 28,3	33,4 → 36,2	23,5 → 27,0	22,2 → 28,3	27,1 → 31,4	24,8 → 31,7
Przeciętna powierzchnia mieszkania (m²)	78,2 → 81,1	108,6 → 99,3	56,9 → 57,6	81,4 → 88,0	73,5 → 73,8	87,9 → 88,0
Liczba budynków mieszkalnych	1071 → 1145	2901 → 4424	2949 → 3149	1428 → 1556	937 → 1004	776 → 879
Dostęp do wodociągu (%)	45,5%	100,0%	99,0%	25,1%	92,9%	98,4%
Dostęp do kanalizacji (%)	59,1%	76,6%	53,1%	55,6%	80,0%	91,0%
Dominująca funkcja rozwojowa	historyczno-usługowa	przemysłowo-logistyczna i mieszkaniowa	administracyjno-przemysłowa i memorialna	uzdrowisko wo-rekreacyjna	rolniczo-usługowa	turystyczna o-rozrywkowa
Główne zasoby rozwojowe	dziedzictwo historyczne i starówka	strefa inwestycyjna i bliskość Krakowa	Auschwitz-Birkenau i funkcje przemysłowe	walory uzdrowiskowe i krajobrazowe	żyzne gleby i funkcje usługowe	Dolina Karpia i Energylandia
Trend demograficzny	depopulacja i starzenie się ludności	dynamiczny wzrost ludności	depopulacja i starzenie się ludności	nasilające się procesy depopulacyjne	depopulacja i starzenie się ludności	umiarkowana depopulacja
Charakter gospodarki	mikroprzedsiębiorstwa i usługi	przemysł, logistyka i usługi	przemysłowo-usługowy	usługi uzdrowiskowe i turystyka	handel, usługi i rolnictwo	turystyka i usługi czasu wolnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz strategii rozwoju wybranych miast

5.2. Pogłębiona analiza struktury dokumentów strategii wybranych miast

Wstępem do analizy dokumentów strategicznych pod kątem ich wpływu na zrównoważony rozwój miasta było zbadanie ich struktury formalnej i merytorycznej. Struktura dokumentu, rozumiana jako sposób organizacji celów, priorytetów oraz narzędzi wdrażania, odgrywa istotną rolę w procesie efektywnej realizacji zapisów strategii. Ocena ta pozwoliła również na weryfikację, w jakim stopniu dokumenty te zostały dostosowane do celów i założeń zawartych

w literaturze przedmiotu dotyczącej zrównoważonego rozwoju, a tym samym na określenie ich potencjału wdrożeniowego i strategicznego w praktyce lokalnej polityki rozwoju.

Aby przeanalizować szczegółowo dokumenty strategii rozwoju dla wybranych gmin, postawiono szereg pytań pomocniczych, które stanowiły punkt wyjścia do analizy tych materiałów. Poniżej przedstawiono pytania, które stanowiły podstawę badania treści dokumentu:

1. Jak wygląda struktura dokumentu? Jakie rozdziały zostały zawarte, a także jakie główne zagadnienia omawia dokument?
2. Czy dokument zawiera diagnozę strategiczną? Jak została ona nazwana (np. aktualne uwarunkowania, diagnoza, itp.)? Co jest opisane w tej diagnozie, jakie elementy są w niej najistotniejsze?
3. Które funkcje gminy są wskazane w diagnozie (np. funkcja gospodarcza, turystyczna, przemysłowa, inne)? Jakie są główne obszary działalności miasta wskazane w diagnozie?
4. Jakie mocne i słabe strony miasta zostały określone w dokumencie?
5. Czy dokument zawiera misję i wizję?
6. Jakie są główne cele wynikające ze strategii rozwoju?
7. Jakie cele szczegółowe i zadania zostały określone w dokumencie? Czy odpowiadają one na słabe strony wskazane w diagnozie? W jaki sposób cele te stanowią odpowiedź na identyfikowane problemy?
8. Jakie projekty inwestycyjne zostały wskazane w dokumencie strategii?
9. Jaki system wdrażania dokumentu został zaproponowany? Jakie elementy obejmuje system wdrażania, kto będzie odpowiedzialny za realizację strategii, czy przewidziano konkretne narzędzia oraz zadania w tym zakresie?
10. Jakie mechanizmy monitorowania i ewaluacji zostały określone w dokumencie? Jakie elementy obejmuje system ewaluacji?
11. Czy dokument odnosi się do kwestii konsultacji społecznych? Jakie konsultacje miały miejsce, przed czy po opracowaniu dokumentu i jak wyglądał proces konsultacji?
12. Kto jest twórcą dokumentu?
13. Czy dokument odnosi się do kwestii środowiska? W jaki sposób te zagadnienia zostały uwzględnione?
14. Czy dokument odnosi się do kwestii przestrzeni? W jaki sposób te zagadnienia zostały uwzględnione?

Powyższe pytania stanowią pomocnicze narzędzia do głębszej analizy dokumentu strategii rozwoju, pozwalające zrozumieć kluczowe elementy i procesy zawarte w dokumentach.

Biecz:

Strategia rozwoju lokalnego Gminy Biecz do 2025 r. obejmuje trzy zasadnicze części: (1) wprowadzenie (w tym list burmistrza, w którym zaakcentowano znaczenie turystyki oraz dziedzictwa kulturowego), (2) część analityczno-strategiczną oraz (3) rozdział metodologiczny zawierający informacje o sposobie opracowania dokumentu i składzie zespołu autorskiego. Zasadniczy ciężar merytoryczny został umieszczony w rozdziale łączącym elementy diagnozy z częścią programową (misja/wizja, priorytety, cele i zadania, instrumenty realizacji oraz odniesienia do zgodności z innymi dokumentami).

W dokumencie występuje diagnoza strategiczna pod nazwą „Najważniejsze wnioski strategiczne”. Jej treść oparto na analizie danych społeczno-ekonomicznych, rozpoznaniu uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz na wynikach konsultacji. Diagnoza zawiera analizę SWOT, porządkującą zasoby i deficyty gminy, a także szanse i zagrożenia rozwojowe. Wśród wskazanych zagrożeń o charakterze nadrzędnym wyodrębniono trzy wątki: konkurencję terytorialną (powiązaną m.in. z rynkiem pracy, dostępnością transportową i jakością życia), ograniczoną zdolność do wykorzystania dofinansowania (w tym bariery budżetowe i słabe zaangażowanie przedsiębiorców) oraz ryzyko „pozostawania z tyłu” w procesach modernizacyjnych i technologicznych.

Na podstawie diagnozy zdefiniowano główne funkcje gminy: turystyczną (opartą o dziedzictwo historyczno-kulturowe), rolniczą (z akcentem na potencjał rozwoju m.in. rolnictwa ekologicznego) oraz społeczną (rozumianą jako konieczność zapewnienia dostępu do usług publicznych, edukacji i ochrony zdrowia). W części SWOT wyszczególniono katalog mocnych stron odnoszących się m.in. do zasobów dziedzictwa („Królewski Biecz”), potencjału instytucjonalnego administracji, jakości edukacji, istniejących planów zagospodarowania, partnerstw oraz aktywności społecznej, jak również elementów związanych z dostępem do Internetu i lokalnymi liderami. Równolegle wskazano słabe strony, które obejmują przede wszystkim peryferyjność i ograniczoną dostępność komunikacyjną, deficyty finansowe, potrzeby remontowo-renowacyjne zasobów zabytkowych i infrastruktury, niewystarczająco zdefiniowany produkt turystyczny (w sensie „doświadczenia” historii), niskie zaangażowanie

środowiska biznesowego, problemy w zakresie nadania nowej roli rolnictwu, deficyty kapitału społecznego (zaufania i postaw proaktywnych) oraz elementy cyfrowego wykluczenia.

Dokument formułuje wizję rozwoju gminy, odnosząc ją do wykorzystania dziedzictwa, zaangażowania mieszkańców oraz innowacyjności jako czynników budowy atrakcyjności miejsca do życia, pracy i spędzania czasu wolnego. Jednocześnie misja nie została przedstawiona wprost jako odrębny, jednoznaczny zapis (tj. brak wyraźnie wyodrębnionej formuły misji).

W części programowej wskazano cele główne, obejmujące m.in. tworzenie spójnego środowiska rozwojowego, poprawę jakości życia, ożywienie gospodarcze oraz rozwój turystyki i kultury wraz z budową marki Biecza. Cele te rozwinięto w układzie trzech priorytetów. Pierwszy dotyczy mieszkańców i kapitału społecznego (m.in. kompetencje dzieci i młodzieży, integracja i współpraca, wzmocnienie umiejętności wykorzystania dziedzictwa), drugi koncentruje się na jakości życia, usługach publicznych, estetyzacji oraz renowacji i udostępnieniu substancji zabytkowej, a także na wsparciu przedsiębiorczości. Trzeci priorytet obejmuje działania ukierunkowane na markę, promocję i produkty turystyczne, w tym tworzenie oferty turystycznej i kalendarza wydarzeń oraz promocję produktów lokalnych. W dokumencie wskazano, że cele i zadania stanowią odpowiedź na problemy zdiagnozowane w części analitycznej. Przykładowo deficyty komunikacyjne powiązano z modernizacją dróg, potrzeby remontowo-konserwatorskie z rewitalizacją i pracami konserwatorskimi, a słabo zdefiniowaną ofertę turystyczną z budową produktów i działań promocyjnych.

W warstwie operacyjnej dokument nie przedstawia listy projektów inwestycyjnych rozumianych jako precyzyjnie opisane przedsięwzięcia (z harmonogramem, budżetem, źródłami finansowania i mierzalnymi produktami/rezultatami). Zamiast tego pojawiają się propozycje zadań kluczowych przypisane do celów, jednak bez ich standaryzacji projektowej. Ogranicza to możliwość bezpośredniego przejścia od zapisów strategicznych do zarządzania portfelem inwestycji oraz utrudnia porównywalność i priorytetyzację działań.

System wdrażania opisano poprzez wskazanie podmiotów odpowiedzialnych i uczestniczących. Za koordynację przyjęto Radę Miejską, przy jednoczesnym przypisaniu burmistrzowi roli „Strażnika Strategii”. W realizację mają być włączone jednostki organizacyjne gminy, referaty urzędu, instytucje oświatowe i kultury, organizacje pozarządowe, partnerzy ponadlokalni oraz przedsiębiorcy. Dokument nie rozwija jednak szczegółowo architektury zarządczej wdrażania

(np. trybu podejmowania decyzji, odpowiedzialności na poziomie poszczególnych celów, procedur aktualizacji, mechanizmów koordynacji międzysektorowej).

Monitoring i ewaluację oparto na wskaźnikach realizacji celów strategicznych, z założeniem rocznego cyklu monitoringu. Jako źródła danych wskazano dane wewnętrzne urzędu oraz statystykę publiczną i raporty. Podmiotem odpowiedzialnym za monitoring jest urząd, a raportowanie ma trafiać do Rady Miejskiej. Jednocześnie w przedstawionym opisie brakuje doprecyzowania zestawu wskaźników (np. wartości bazowych i docelowych, metod pomiaru, częstotliwości pozyskiwania danych dla poszczególnych wskaźników) oraz procedur ewaluacyjnych w sensie stricte (np. kryteriów oceny skuteczności, użyteczności, trwałości, sposobu wykorzystania wyników ewaluacji do korekt działań).

Dokument odnosi się do konsultacji społecznych i wskazuje ich dwustopniowy przebieg: spotkania strategiczne (z udziałem ekspertów i przedstawicieli społecznych) oraz konsultacje mailowe, prowadzone równolegle. Podkreślono znaczenie „uspolecznienia” procesu strategicznego. Jednocześnie nie przedstawiono szczegółowej dokumentacji procesu konsultacji: brak danych o liczbie uczestników, strukturze interesariuszy, zgłaszanych wnioskach oraz o sposobie ich przełożenia na ostateczny kształt zapisów strategii, co ogranicza możliwość oceny reprezentatywności i wpływu konsultacji na treść dokumentu.

W zakresie środowiska dokument ujmuje tę sferę przede wszystkim na poziomie zasad i instrumentów. Wskazuje ochronę środowiska jako jedną z zasad strategii, akcentuje potrzebę analizy wpływu inwestycji na środowisko oraz odwołuje się do Programu Ochrony Środowiska jako narzędzia realizacyjnego. W odniesieniu do przestrzeni akcentowane są elementy takie jak: uwarunkowania lokalizacyjne, plany zagospodarowania przestrzennego, estetyzacja, rewitalizacja oraz zagospodarowanie terenów rekreacyjnych. Jednocześnie nie wynika z opisu, aby kwestie środowiskowe i przestrzenne zostały przełożone na jednoznaczny zestaw celów i mierników (np. w obszarze adaptacji do zmian klimatu, gospodarki wodnej, bioróżnorodności, jakości powietrza czy ładu przestrzennego), co utrudnia ich operacjonalizację i monitorowanie.

Niepołomice:

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice do roku 2023 stanowi podstawowy dokument planowania strategicznego gminy. Dokument został podzielony na pięć części: wprowadzającą, strategiczną, operacyjną, wdrożeniową oraz podsumowująco-diagnostyczną. Szczególne

znaczenie przypisano powiązaniu części diagnostycznej z układem celów strategicznych i operacyjnych, a także z systemem realizacji i monitorowania działań.

W dokumencie przeprowadzono diagnozę strategiczną pod nazwą „Diagnoza społeczno-gospodarczo-przestrzenna Gminy Niepołomice”. Jej celem było określenie aktualnej sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy oraz identyfikacja najważniejszych uwarunkowań rozwojowych. Diagnoza obejmuje analizę sfery społecznej, gospodarczej i przestrzennej, a także analizę otoczenia zewnętrznego w formule PEST. W opracowaniu wykorzystano dane statystyczne, materiały Urzędu Miasta i Gminy Niepołomice oraz dostępne raporty i opracowania eksperckie. Szczególne znaczenie przypisano wnioskom diagnostycznym, które stanowiły podstawę formułowania kierunków rozwoju gminy.

Na podstawie diagnozy określono główne funkcje gminy: gospodarczą, mieszkaniową, turystyczną oraz przemysłową. Funkcja gospodarcza związana jest przede wszystkim z działalnością Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej, stanowiącej jeden z najważniejszych czynników rozwoju ekonomicznego i źródeł dochodów gminy. Funkcja mieszkaniowa wynika z wysokiej atrakcyjności osiedleńczej oraz dynamicznego wzrostu liczby mieszkańców. Funkcja turystyczna opiera się na walorach przyrodniczych i kulturowych, natomiast funkcja przemysłowa związana jest z obecnością rozbudowanej strefy produkcyjnej i logistycznej.

Analiza mocnych i słabych stron wskazuje na znaczący potencjał rozwojowy gminy. Do najważniejszych atutów zaliczono korzystne położenie w sąsiedztwie Krakowa, dynamicznie rozwijającą się gospodarkę opartą na strefie inwestycyjnej, wysoką jakość życia mieszkańców, rozwiniętą infrastrukturę oraz bogatą ofertę turystyczną i aktywność społeczną mieszkańców. Wśród słabości zidentyfikowano natomiast problemy związane z integracją nowych mieszkańców, niewystarczającą ofertą edukacyjną na poziomie ponadpodstawowym, odpływem młodzieży do Krakowa, niedostateczną liczbą miejsc w placówkach opiekuńczych i edukacyjnych, ograniczoną ofertą wsparcia psychologicznego dla dzieci i młodzieży oraz brak spójnego systemu zarządzania ofertą czasu wolnego. Wskazano również na negatywne nastroje społeczne związane z rozwojem terenów inwestycyjnych oraz niewystarczającą świadomość ekologiczną mieszkańców.

Dokument formułuje zarówno wizję, jak i misję rozwoju gminy. Wizja zakłada, że Niepołomice będą miejscem skutecznie pokonującym bariery rozwojowe w wymiarze gospodarczym, społecznym i edukacyjnym, zapewniającym mieszkańcom warunki do samorealizacji oraz

wysoką jakość życia. Misja została rozwinięta poprzez wskazanie czterech domen strategicznych: stabilnej gospodarki, zorganizowanej wspólnoty, zintegrowanej oferty czasu wolnego oraz odpowiedzialności za środowisko. Dokument podkreśla również znaczenie takich wartości jak rodzina, zrównoważony rozwój, lokalna tożsamość, współpraca, uczciwość i otwartość.

W części programowej określono cele strategiczne i operacyjne odpowiadające na problemy zidentyfikowane w diagnozie. Priorytetami są dalszy rozwój Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej, wspieranie przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury technicznej i transportowej, nowoczesna edukacja, wzmacnianie partycypacji społecznej, poprawa jakości usług społecznych, rozwój oferty czasu wolnego oraz działania związane z ochroną środowiska i adaptacją do zmian klimatu. Cele te zostały rozwinięte poprzez szczegółowe zadania operacyjne. Przykładowo, w odpowiedzi na odpływ młodzieży do szkół w Krakowie przewidziano rozwój konkurencyjnej oferty szkolnictwa ponadpodstawowego, natomiast w celu zwiększenia integracji społecznej zaplanowano rozwój konsultacji społecznych, budżetu obywatelskiego i inicjatyw lokalnych. Problemy związane z organizacją czasu wolnego mają być rozwiązywane poprzez rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz stworzenie spójnego systemu zarządzania ofertą. Z kolei negatywne postrzeganie rozwoju strefy przemysłowej ma być ograniczane dzięki prowadzeniu aktywnej polityki informacyjnej skierowanej do mieszkańców.

W warstwie operacyjnej strategia nie zawiera szczegółowego katalogu projektów inwestycyjnych przedstawionych w formie kart projektów czy harmonogramów realizacji. Dokument wskazuje natomiast zadania i kierunki działań przypisane do poszczególnych celów strategicznych, w tym przedsięwzięcia określone jako projekty flagowe. Podejście to pozostawia znaczną elastyczność w zakresie doboru konkretnych inwestycji, jednak ogranicza możliwość bezpośredniego przełożenia zapisów strategicznych na portfel projektów inwestycyjnych o jasno określonych parametrach realizacyjnych.

System wdrażania strategii oparto na zasadach transparentności, partycypacji społecznej, wieloletniego planowania oraz współpracy instytucjonalnej. Kluczową rolę przypisano Radzie Miejskiej, odpowiedzialnej za zapewnienie finansowania oraz podejmowanie decyzji dotyczących przeglądów strategicznych, oraz Burmistrzowi Miasta i Gminy Niepołomice pełniącemu funkcję „strażnika strategii”. W proces wdrażania zaangażowane są również wyspecjalizowane komórki urzędu, opiekunowie poszczególnych domen strategicznych oraz

partnerzy społeczni i gospodarczy. W porównaniu z wieloma innymi strategiami lokalnymi dokument precyzyjnie określa strukturę odpowiedzialności za realizację działań oraz zasady koordynacji procesu wdrażania.

Monitoring i ewaluacja zostały rozbudowane bardziej szczegółowo niż w wielu dokumentach strategicznych szczebla lokalnego. System monitoringu opiera się na dwóch poziomach: monitorowaniu wskaźników produktów i rezultatów poszczególnych działań oraz monitorowaniu wskaźników odnoszących się do realizacji celów strategicznych. Dokument określa procedury gromadzenia danych, przepływu informacji, sprawozdawczości oraz uruchamiania przeglądów strategicznych. Przewidziano również prowadzenie polityki informacyjnej dotyczącej realizacji strategii, co podkreśla znaczenie bieżącej komunikacji z mieszkańcami.

Proces tworzenia strategii miał charakter partycypacyjny i obejmował konsultacje społeczne. Wykorzystano badania ankietowe online, warsztaty eksperckie oraz otwarte spotkania konsultacyjne prowadzone z wykorzystaniem platform internetowych. W procesie uczestniczyli mieszkańcy, partnerzy społeczni i gospodarczy, przedstawiciele samorządów sąsiednich oraz instytucji regionalnych. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w odrębnym raporcie stanowiącym załącznik do strategii, co świadczy o dużym znaczeniu dialogu społecznego w procesie planowania rozwoju gminy.

Problematyka środowiskowa i przestrzenna zajmuje w strategii istotne miejsce. Jedna z czterech domen strategicznych została w całości poświęcona odpowiedzialności za środowisko. Dokument obejmuje zagadnienia związane z ochroną terenów zielonych, poprawą jakości powietrza, efektywnością energetyczną, adaptacją do zmian klimatu, ochroną przeciwpowodziową oraz rozwojem błękitno-zielonej infrastruktury. Istotnym elementem strategii jest także model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, zawierający rekomendacje dotyczące polityki przestrzennej oraz ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego. Dzięki temu kwestie środowiskowe i przestrzenne zostały silnie powiązane z pozostałymi kierunkami rozwoju społecznego i gospodarczego, nadając dokumentowi wyraźnie zrównoważony charakter.

Oświęcim:

Dokument „Strategia Rozwoju Miasta Oświęcim na lata 2014–2020” stanowi podstawowy instrument planowania strategicznego miasta, określający wizję, misję, cele strategiczne

i operacyjne oraz mechanizmy ich realizacji. Został opracowany przez Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych DELTA PARTNER na zlecenie Miasta Oświęcim i przyjęty uchwałą Rady Miasta w 2014 r. Struktura dokumentu obejmuje część metodologiczną, rozbudowaną diagnozę strategiczną, analizę SWOT, część programową wraz z wykazem projektów inwestycyjnych, odniesienia do dokumentów nadrzędnych, wskazanie źródeł finansowania, ocenę oddziaływania na środowisko oraz system wdrażania, monitorowania i komunikacji. Załączniki zawierają szczegółową listę projektów oraz wzór karty zadania, co nadaje dokumentowi wyraźnie operacyjny charakter.

Diagnoza strategiczna obejmuje analizę sytuacji miasta w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym. Uwzględnia analizę demograficzną, strukturę lokalnej gospodarki, stan infrastruktury technicznej i społecznej, sytuację na rynku pracy, kondycję finansową miasta, a także ocenę ład przestrzennego i jakości środowiska naturalnego. Wskazano, że Oświęcim pełni funkcje ponadlokalne, administracyjne, edukacyjne i gospodarcze, przy jednoczesnym silnym obciążeniu symbolicznym i wizerunkowym związanym z Miejscem Pamięci Auschwitz-Birkenau. W diagnozie istotne miejsce zajmuje problematyka środowiskowa, w tym zanieczyszczenia przemysłowe oraz konieczność poprawy jakości przestrzeni miejskiej.

W analizie funkcjonalnej Oświęcim został określony jako silny ośrodek przemysłowy (m.in. przemysł chemiczny i energetyczny), centrum usług publicznych i edukacyjnych oraz miasto o istotnym potencjale turystyki historycznej i edukacyjnej. Funkcja turystyczna jest ściśle powiązana z dziedzictwem miejsca pamięci, co stanowi jednocześnie zasób rozwojowy i wyzwanie w zakresie budowania zrównoważonego wizerunku miasta. Wskazano również znaczenie funkcji mieszkaniowej oraz potrzebę poprawy jakości przestrzeni zurbanizowanej.

Analiza SWOT identyfikuje jako atuty dogodne położenie między Krakowem a Górnym Śląskiem, rozwiniętą infrastrukturę, obecność dużych zakładów przemysłowych, potencjał edukacyjny i kulturowy oraz doświadczenie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Wśród słabości wskazano problemy demograficzne, niedostateczną infrastrukturę komunikacyjną (w tym potrzebę budowy nowych przepraw mostowych), ograniczoną dostępność terenów inwestycyjnych oraz konieczność rekultywacji obszarów zdegradowanych i ograniczania presji środowiskowej. W diagnozie wyraźnie obecny jest wątek transformacji przestrzeni poprzemysłowych oraz poprawy jakości środowiska jako warunku dalszego rozwoju miasta.

Wizja rozwoju formułuje obraz Oświęcimia jako „Miasta Pokoju”, nowoczesnego, otwartego i rozwijającego się w sposób zrównoważony, oferującego wysoką jakość życia oraz pełniącego rolę europejskiego centrum edukacji pokojowej. Misja zakłada łączenie pamięci historycznej z nowoczesnością, rozwój przedsiębiorczości i turystyki, wspieranie mieszkańców w samorealizacji oraz tworzenie przestrzeni dialogu i współpracy międzynarodowej. Wizja przemiany miasta akcentuje odejście od jednostronnego postrzegania przez pryzmat przeszłości w kierunku modelu nowoczesnego, bezpiecznego i przyjaznego środowiska życia.

Część programowa opiera się na trzech celach strategicznych: podnoszeniu jakości życia mieszkańców, wzmacnianiu funkcji gospodarczej i turystycznej oraz budowaniu międzynarodowego centrum edukacji pokojowej. Cele te zostały rozwinięte w trzynastcie pól rozwoju obejmujących m.in. ochronę środowiska, komunikację, planowanie przestrzenne, turystykę, kulturę, edukację, zdrowie, politykę społeczną, bezpieczeństwo oraz gospodarkę. Szczególne znaczenie przypisano rewitalizacji Starego Miasta i terenów nadrzecznych, modernizacji infrastruktury transportowej (w tym budowie mostu na Sole), poprawie efektywności energetycznej budynków publicznych, zagospodarowaniu terenów przemysłowych oraz rozwojowi oferty turystycznej i edukacyjnej. Dokument zawiera szczegółowy wykaz projektów inwestycyjnych, co wskazuje na silne powiązanie strategii z konkretnymi przedsięwzięciami infrastrukturalnymi i rewitalizacyjnymi.

System wdrażania opiera się na wyraźnym przypisaniu odpowiedzialności Prezydentowi Miasta oraz wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym, w tym Biuru Rozwoju Miasta. Realizacja strategii odbywać ma się poprzez roczne plany działań oparte na kartach zadań, z wykorzystaniem wskaźników rzeczowych i finansowych przypisanych do poszczególnych celów. Przewidziano coroczne raportowanie postępów oraz ewaluację końcową. Wskazano również potencjalne źródła finansowania, w tym środki unijne i krajowe, co podkreśla znaczenie projektów inwestycyjnych jako podstawowego narzędzia realizacji celów rozwojowych.

Proces opracowania dokumentu miał charakter partycypacyjny i obejmował warsztaty, konsultacje z mieszkańcami, organizacjami społecznymi i przedstawicielami biznesu oraz badania ankietowe. Konsultacje przeprowadzono przed przyjęciem ostatecznej wersji dokumentu, jednak nie przedstawiono szczegółowej analizy wpływu zgłoszonych postulatów na finalne zapisy strategii.

Problematyka środowiskowa i przestrzenna zajmuje w strategii istotne miejsce. Dokument przewiduje działania w zakresie rekultywacji terenów zdegradowanych, ograniczania zanieczyszczeń przemysłowych, poprawy efektywności energetycznej, rozwoju zieleni miejskiej oraz porządkowania ładu przestrzennego. Rewitalizacja przestrzeni miejskich oraz modernizacja infrastruktury technicznej stanowią jeden z głównych kierunków interwencji, co nadaje strategii wyraźny wymiar transformacyjny, ukierunkowany na odnowę obszarów problemowych i podnoszenie standardu środowiska życia. Całość dokumentu łączy wątki gospodarcze, społeczne i środowiskowe, przy silnym akcentowaniu projektów infrastrukturalnych jako narzędzia długofalowej przemiany miasta.

Piwniczna Zdrój:

Dokument „Strategia Rozwoju Gminy na lata 2013–2020” dla miasta i gminy Piwniczna Zdrój stanowi średnioterminowy dokument planowania rozwoju, przygotowany w ramach współpracy instytucjonalnej związanej z obsługą funduszy europejskich. W warstwie kompozycyjnej obejmuje część wprowadzającą, rozbudowane odniesienia do krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych (od poziomu UE po poziom wojewódzki i subregionalny), syntetyczny blok diagnostyczny przedstawiony jako „Wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej”, a następnie: wizję i misję, analizę SWOT, plan operacyjny z celami i kierunkami interwencji, zestaw mierników realizacji, opis systemu monitoringu i ewaluacji oraz przegląd potencjalnych źródeł finansowania. W porównaniu do dokumentów, które koncentrują się na katalogu inwestycji, strategia Piwnicznej Zdroju kładzie nacisk na opis pól problemowych i kierunków interwencji oraz na organizację wdrażania i monitorowania, przy ograniczonej konkretyzacji przedsięwzięć projektowych.

Diagnoza strategiczna została ujęta w siedmiu polach badawczych obejmujących potencjał turystyczny, potencjał gospodarczy, kapitał ludzki, jakość życia, infrastrukturę komunikacyjną, atrakcyjność przyrodniczą oraz zarządzanie rozwojem. Taki układ porządkuje analizę wokół zasobów endogenicznych i warunków ich uruchamiania, w szczególności w kontekście funkcji uzdrowiskowo-rekreacyjnych gminy. W diagnozie wyraźnie wybrzmiewa jednocześnie rozbieżność między deklarowanym potencjałem turystycznym (walory uzdrowiskowe, rekreacyjne i krajobrazowe oraz zasoby wód mineralnych) a barierami ograniczającymi jego wykorzystanie: słabiej rozwiniętą bazą turystyczną, niedostatkami infrastruktury technicznej i teleinformatycznej, trudnościami komunikacyjnymi oraz słabością lokalnego rynku pracy. Wątek środowiskowy jest ujmowany dwutorowo: jako zasób rozwojowy (czyste środowisko,

obszary chronione, brak uciążliwego przemysłu) oraz jako obszar ryzyk wymagających interwencji (wskazywana degradacja środowiska i potrzeba działań ochronnych). Równolegle podkreślono kapitał społeczny (wysoki poziom aktywności społecznej) oraz relatywnie sprawne zarządzanie inwestycjami i pozyskiwanie finansowania jako czynniki wzmacniające zdolność wdrożeniową samorządu.

Wyniki analizy SWOT rozwijają tę logikę. Po stronie zasobów akcentowane są uwarunkowania przyrodnicze i klimatyczne, dziedzictwo kulturowe, wody mineralne, brak uciążliwego przemysłu, walory krajobrazowe oraz potencjał do rozwoju rolnictwa ekologicznego. Po stronie deficytów eksponuje się niewystarczające wykorzystanie potencjału turystycznego, braki infrastrukturalne (techniczne, teleinformatyczne i turystyczne), ograniczoną dostępność komunikacyjną, ujemne saldo migracji w grupach młodszych, niedostateczną promocję gminy i lokalnej przedsiębiorczości, deficyty w dostępie do usług specjalistycznych (w szczególności medycznych) oraz braki instytucji wspierających biznes. W efekcie diagnoza i SWOT prowadzą do sformułowania katalogu problemów typowych dla gmin o profilu uzdrowiskowo-turystycznym, w których przewagi rozwojowe są silnie osadzone w jakości środowiska oraz w zdolności do budowy atrakcyjnej, całorocznej oferty pobytowej.

Wizja rozwoju konsekwentnie akcentuje wysoką jakość usług publicznych dla mieszkańców oraz budowę „wyjątkowej oferty uzdrowiskowej, rekreacyjnej i sportowej” dla odwiedzających, z odwołaniem do innowacyjnych rozwiązań w branżach związanych z turystyką. Misja ujmuje rozwój gminy jako proces oparty na wykorzystaniu walorów przyrodniczych i kulturowych, poprawie jakości życia, zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej oraz dbałości o środowisko naturalne. W części celów głównych wprost wskazano priorytet poprawy atrakcyjności turystycznej i uzdrowiskowej, równolegle z podnoszeniem atrakcyjności inwestycyjnej oraz wspieraniem kapitału społecznego i społeczeństwa informacyjnego. Taki układ kierunków rozwoju sugeruje model, w którym rdzeń gospodarczy jest wiązany z funkcjami turystyczno-uzdrowiskowymi, a działania infrastrukturalne i społeczne pełnią rolę warunkującą zarówno konkurencyjność oferty, jak i jakość życia mieszkańców.

Plan operacyjny został ujęty w trzech obszarach strategicznych. Pierwszy skupia się na turystyce uzdrowiskowej, rekreacji i dziedzictwie kulturowym, obejmując zarówno rozwój usług i budowę kompleksowego produktu turystycznego, jak i rozwój infrastruktury oraz działania w zakresie ochrony i promocji dziedzictwa, w tym rewitalizację zabytków i organizację wydarzeń. Drugi obszar łączy gospodarkę lokalną z ochroną środowiska, obejmując działania na rzecz tworzenia

warunków dla przedsiębiorczości i zatrudnienia, rozwój infrastruktury ochrony środowiska i promocję rozwiązań proekologicznych, uzupełnianie braków w infrastrukturze technicznej (woda-ścieki, odpady, drogi) oraz poprawę bezpieczeństwa powodziowego, a także rozwój nowoczesnego rolnictwa, w tym rolnictwa ekologicznego. Trzeci obszar dotyczy kapitału społecznego i społeczeństwa informacyjnego, obejmując integrację społeczną i ograniczanie wykluczenia, podnoszenie dostępności i jakości edukacji oraz opieki zdrowotnej, rozwój e-usług i dostępności sieci, a także wzmacnianie potencjału administracji. W dokumencie wskazano związek celów i kierunków interwencji z wnioskami diagnozy (m.in. w zakresie niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, słabości rynku pracy, niewykorzystanego potencjału turystycznego czy ograniczonego dostępu do usług medycznych), jednak operacjonalizacja tych działań ma charakter przede wszystkim kierunkowy.

Istotną cechą dokumentu jest brak wyodrębnionej listy konkretnych projektów inwestycyjnych w rozumieniu zestandaryzowanych przedsięwzięć (z zakresem rzeczowym, harmonogramem, budżetem i źródłami finansowania). Strategia posługuje się raczej katalogiem zadań i kierunków interwencji niż portfelem projektów. Jednocześnie wprowadzono zestaw mierników dla celów operacyjnych oraz opisano system monitoringu i ewaluacji. Wdrażanie strategii przypisano Zespołowi Koordynacyjnemu ds. Wdrażania Strategii, powoływanemu przez burmistrza, którego zadania obejmują koordynację współpracy z partnerami, harmonizację działań z innymi dokumentami, przygotowywanie raportów oraz poszukiwanie partnerów i źródeł finansowania. Monitoring i ewaluacja mają być prowadzone cyklicznie, z coroczną oceną realizacji celów przez Radę Gminy na wniosek burmistrza, przy wykorzystaniu mierników, raportów okresowych i dokumentacji z prac organów gminy. W opisie systemu nie przedstawiono jednak szczegółów dotyczących wartości bazowych i docelowych mierników ani standardu raportowania, co ogranicza możliwość jednoznacznej oceny stopnia realizacji celów w ujęciu ilościowym.

W dokumencie uwzględniono konsultacje społeczne prowadzone na kilku etapach, obejmujące m.in. przegląd dokumentów planistycznych, konsultacje w ramach inicjatyw edukacyjnych, zbieranie opinii od pracowników urzędu i przedstawicieli grup społecznych, otwarte prezentacje projektu strategii oraz szkolenia dotyczące monitoringu i ewaluacji. Jednocześnie brak jest danych pozwalających odtworzyć skalę i strukturę uczestnictwa oraz sposób przekładania zgłaszanych uwag na finalne zapisy.

W zakresie środowiska i przestrzeni strategia wiąże rozwój gminy z ochroną zasobów naturalnych oraz porządkuje interwencje wokół infrastruktury środowiskowej, działań proekologicznych i bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, a także wskazuje na potrzebę planowania przestrzennego poprzez opracowywanie miejscowych planów i rozwój infrastruktury komunikacyjnej. Całość narracji rozwojowej koncentruje się na wykorzystaniu lokalnych walorów przyrodniczych, uzdrowiskowych i kulturowych jako podstawy wzmocnienia funkcji turystycznej i rekreacyjnej, przy równoczesnym traktowaniu jakości środowiska, ładu przestrzennego i dostępności infrastrukturalnej jako warunków powodzenia tego modelu rozwoju.

Proszowice:

Dokument „Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowice na lata 2013–2020” został zbudowany w układzie pięciu części, łącząc komponent diagnostyczny z programowym oraz wdrożeniowym. W części pierwszej przedstawiono diagnozę stanu wyjściowego wraz z analizą SWOT, określono horyzont czasowy oraz osadzono dokument w hierarchii strategii krajowych, regionalnych i lokalnych. Część druga zawiera wizję, misję oraz układ celów strategicznych i operacyjnych, natomiast część trzecia porządkuje obszary rozwojowe (infrastruktura techniczna i społeczna, kapitał ludzki, gospodarka, rolnictwo, turystyka), które stanowią podstawę doboru interwencji. Istotnym elementem jest część czwarta, poświęcona rozpoznaniu i przygotowaniu projektów inwestycyjnych gminy i miasta, w tym przedsięwzięć rozważanych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz powiązanych z dokumentami wieloletniego planowania finansowego (WPF, WPI). Część piąta obejmuje zarządzanie strategią, opis organizacji prac i system komunikacji, uwzględniając udział mieszkańców w realizacji dokumentu.

Diagnoza strategiczna została ujęta jako „Analiza sytuacji obecnej gminy i miasta Proszowice” i zawiera zestaw podstawowych danych o położeniu, demografii oraz stanie infrastruktury, a także charakterystyki gospodarki, rolnictwa, turystyki i kultury. W diagnozie wskazano trzy podstawowe funkcje gminy: rolniczą, gospodarczą i turystyczną, co koresponduje z zakresem analizowanych obszarów rozwojowych. Zidentyfikowane atuty obejmują przede wszystkim położenie w sąsiedztwie Krakowa, walory historyczno-kulturowe, relatywnie rozwiniętą infrastrukturę techniczną w wybranych komponentach (telefonizacja, wodociągowanie, gazyfikacja, gospodarka odpadami), korzystne warunki dla rolnictwa, zasoby środowiska oraz aktywność społeczną mieszkańców. Po stronie barier wskazano nierównomierny rozwój

infrastruktury technicznej (w tym braki kanalizacji w części miejscowości), deficyty infrastruktury rekreacyjnej (brak basenu), rozdrobnienie gospodarstw i niską dochodowość rolnictwa, brak strefy aktywności gospodarczej oraz niski poziom promocji gminy w skali regionu. W konsekwencji diagnoza wskazuje zarówno na potrzebę wyrównywania standardu usług i infrastruktury w układzie przestrzennym gminy, jak i na konieczność wzmocnienia komponentu rozwojowego związanego z przedsiębiorczością i aktywnością gospodarczą.

Wizja rozwoju opisuje Proszowice jako gminę nowoczesną, przyjazną środowisku, oferującą atrakcyjne warunki życia i wypoczynku oraz sprzyjającą rozwojowi przedsiębiorczości, przy jednoczesnym odwołaniu do zasad ekorozwoju. Misja została powiązana z realizacją czterech strategicznych obszarów rozwoju: kapitału ludzkiego, infrastruktury technicznej i społecznej, gospodarki oraz rolnictwa i turystyki. W układzie celów głównych pojawiają się priorytety: podnoszenie jakości życia mieszkańców, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska, rozwój turystyki oraz poprawa infrastruktury technicznej i społecznej. Szczegółowe cele i zadania przypisano do obszarów rozwojowych, przy czym wyraźnie eksponowany jest komponent społeczny i usługowy: wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników, włączenie społeczne i przeciwdziałanie ubóstwu, inwestowanie w edukację i uczenie się przez całe życie oraz wzmacnianie potencjału instytucjonalnego administracji. Równolegle ujęto cele infrastrukturalne (w tym rozwój infrastruktury technicznej i bezpieczeństwa publicznego) oraz cele gospodarcze, obejmujące wspieranie przedsiębiorczości, podnoszenie konkurencyjności MŚP i sektora rolnego, tworzenie warunków dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych i rozwój współpracy w formule PPP. Obszar rolnictwa i turystyki obejmuje zarówno wsparcie rolnictwa i rozwój sektora turystycznego, jak i elementy powiązane z kształtowaniem struktur przestrzennych sprzyjających utrzymaniu wysokiej jakości środowiska i krajobrazu. W opisie logiki interwencji podkreślono powiązanie celów z problemami rozpoznanymi w diagnozie, w szczególności w odniesieniu do braków kanalizacyjnych, deficytów infrastruktury rekreacyjnej czy luki w zakresie przygotowania terenów i instrumentów dla aktywności gospodarczej.

W warstwie przedsięwzięć wdrożeniowych strategia zawiera wskazania projektowe obejmujące m.in. rozbudowę kanalizacji sanitarnej, budowę basenu, utworzenie strefy aktywności gospodarczej oraz modernizację dróg gminnych. Jednocześnie część poświęcona przygotowaniu projektów inwestycyjnych została powiązana z mechanizmami wieloletniego planowania i dopuszcza wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego, co wzmacnia inwestycyjny

wymiar strategii, choć w samym opisie nie przedstawiono jednolitego standardu kart projektów (zakresu, kosztów, harmonogramów, źródeł finansowania i wskaźników produktu/rezultatu) dla całego portfela działań. System wdrażania opiera się na zespole koordynującym powoływanym przez burmistrza, obejmującym pracowników merytorycznych urzędu, przedstawicieli instytucji wspierających, ekspertów zewnętrznych oraz lokalne autorytety i przedsiębiorców, jednak w przedstawionym opisie nie doprecyzowano katalogu narzędzi operacyjnych wdrażania ani trybu zarządzania realizacją zadań (np. odpowiedzialności za poszczególne cele, sposobu aktualizacji listy przedsięwzięć, procedur decyzyjnych).

Monitoring i ewaluacja zostały ujęte w formule wieloetapowej (ex ante, mid-term, ex post), z odwołaniem do kryteriów stosowanych w praktyce oceny polityk publicznych (odpowiedniość, efektywność, skuteczność, wpływ) oraz z założeniem prowadzenia monitoringu w sposób ciągły i systematyczny. W ujęciu syntetycznym system ten akcentuje wymiar jakości życia i dostępności usług, jednak w przedstawionych informacjach brakuje doprecyzowania zestawu wskaźników (w tym wartości bazowych i docelowych) oraz sposobu ich pozyskiwania i raportowania. Dokument opisuje konsultacje społeczne prowadzone przed i w trakcie opracowania strategii, z udziałem szerokiego spektrum interesariuszy (m.in. radni, sołtysi, mieszkańcy, NGO, przedsiębiorcy) oraz z wykorzystaniem spotkań i ankiet, natomiast nie wskazuje raportów pozwalających ocenić skalę partycypacji ani sposobu uwzględnienia zgłaszanych uwag w finalnym kształcie dokumentu. W zakresie środowiska i przestrzeni strategia odwołuje się do ochrony środowiska w diagnozie oraz w celach strategicznych, a także ujmuje działania infrastrukturalne o istotnym znaczeniu środowiskowym (np. kanalizacja, modernizacja oczyszczania ścieków), równolegle wiążąc ład przestrzenny z rozwojem infrastruktury drogowej i przygotowaniem terenów pod aktywność gospodarczą.

W efekcie dokument łączy dwa porządki interwencji: silnie obecny komponent społeczny i usługowy (z akcentem na edukację, włączenie społeczne, rynek pracy i jakość życia) oraz komponent inwestycyjno-gospodarczy (przygotowanie projektów, SAG/PPP, infrastruktura techniczna), przy czym pierwszy z nich jest wyraźnie rozbudowany w warstwie celów i priorytetów, a drugi- w warstwie wskazanych przedsięwzięć - wymagałby pełniejszego doprecyzowania narzędzi wdrażania i parametryzacji projektów dla sprawnej kontroli realizacji.

Zator:

„Strategia Rozwoju Gminy Zator na lata 2014–2022” została opracowana przez Urząd Miejski w Zatorze we współpracy z FRDL Małopolskim Instytutem Samorządu Terytorialnego i Administracji i przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w 2014 r. Dokument obejmuje część metodologiczną i organizacyjną, rozbudowaną diagnozę społeczno-gospodarczą, analizę SWOT, wizję i misję rozwoju, plan operacyjny (cele strategiczne i operacyjne) oraz system wdrażania i monitorowania. Wyraźnie zaakcentowano osadzenie strategii w systemie dokumentów nadrzędnych oraz zgodność z politykami regionalnymi i krajowymi.

Diagnoza podstawowych uwarunkowań rozwojowych ma charakter wieloaspektowy i obejmuje analizę potencjału gospodarczego, społecznego, infrastrukturalnego oraz środowiskowego. Istotne miejsce zajmuje analiza rynku pracy, struktury przedsiębiorstw oraz warunków inwestycyjnych. Wskazano rozwój Strefy Aktywności Gospodarczej oraz funkcjonowanie podstrefy Krakowskiego Parku Technologicznego jako kluczowe instrumenty wzmacniania konkurencyjności lokalnej gospodarki. Gospodarka gminy opiera się na sektorze MŚP, przetwórstwie rolno-spożywczym, usługach oraz dynamicznie rozwijającym się sektorze turystyki i przemysłów czasu wolnego. Diagnoza akcentuje również dodatnie saldo migracji i rosnące znaczenie funkcji osadniczych, co wiążane jest z atrakcyjnością lokalnego rynku pracy i warunków życia. Jednocześnie wskazano ograniczenia w zakresie dostępności komunikacyjnej oraz potrzebę dalszej dywersyfikacji struktury gospodarczej.

W warstwie funkcjonalnej gmina została przedstawiona jako ośrodek łączący funkcję turystyczno-rekreacyjną (Dolina Karpia, rozwój parków rozrywki), gospodarczą (SAG, aktywizacja przedsiębiorczości, przyciąganie inwestorów), osadniczą oraz społeczno-kulturową. Rozwój oferty czasu wolnego nie jest ujmowany wyłącznie w wymiarze wizerunkowym, lecz jako element strategii wzrostu gospodarczego, generujący miejsca pracy, zwiększający liczbę podmiotów gospodarczych i stymulujący napływ kapitału zewnętrznego.

Analiza SWOT identyfikuje korzystne położenie między aglomeracją krakowską i śląską, rozpoznawalną markę Doliny Karpia, rozwiniętą infrastrukturę techniczną oraz aktywność inwestycyjną jako podstawowe atuty rozwojowe. Do barier zaliczono przede wszystkim niedostateczną dostępność transportową, sezonowość ruchu turystycznego, ograniczoną dywersyfikację działalności gospodarczej oraz braki w infrastrukturze społecznej. W części analitycznej wyraźnie podkreślono znaczenie podnoszenia kompetencji zawodowych

mieszkańców oraz powiązań między sektorem edukacji a lokalnym rynkiem pracy, co wpisuje się w orientację na wzmacnianie kapitału ludzkiego jako czynnika konkurencyjności.

Wizja rozwoju zakłada pełne wykorzystanie położenia gminy względem dwóch silnych ośrodków metropolitalnych poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej oraz rozwój funkcjonalnych obszarów turystycznych i gospodarczych. W centrum narracji strategicznej znajdują się pojęcia przedsiębiorczości, efektywnego zarządzania zasobami oraz budowy trwałych podstaw wzrostu gospodarczego. Misja przypisuje władzom samorządowym rolę inicjatora i koordynatora przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez lokalnych liderów, przedsiębiorców i organizacje społeczne, z wyraźnym akcentem na współpracę międzysektorową, w tym możliwość wykorzystania form partnerstwa publiczno-prywatnego.

Część programowa została uporządkowana wokół trzech obszarów: rozwój oferty czasu wolnego, gospodarka lokalna oraz jakość życia i bezpieczeństwo społeczne. W obszarze gospodarczym przewidziano działania ukierunkowane na zwiększanie potencjału inwestycyjnego, wzmacnianie przedsiębiorczości mieszkańców, rozwój infrastruktury sprzyjającej inwestycjom oraz poprawę dostępności komunikacyjnej. Istotnym elementem jest także wykorzystanie potencjału rolniczego Doliny Karpia, w tym jego powiązań z przetwórstwem i marką lokalną. W obszarze społecznym uwzględniono rozwój infrastruktury edukacyjnej i zdrowotnej, partycypacji społecznej oraz bezpieczeństwa ekologicznego, co ma wspierać stabilność rynku pracy i atrakcyjność osadniczą.

Wdrażanie strategii opiera się na przypisaniu odpowiedzialności poszczególnym podmiotom samorządowym i partnerom zewnętrznym oraz na systemie wskaźników ilościowych i jakościowych. Monitoring prowadzony ma być w cyklu rocznym, a ewaluację przewidziano w połowie oraz na zakończenie okresu obowiązywania dokumentu. Wśród mierników realizacji celów znajdują się wskaźniki ekonomiczne odnoszące się do liczby przedsiębiorstw, poziomu zatrudnienia, dynamiki inwestycji czy rozwoju infrastruktury. Strategia ma charakter wyraźnie projakościowy i prorozwojowy, koncentrując się na wzmacnianiu bazy gospodarczej gminy, zwiększaniu jej konkurencyjności oraz generowaniu trwałego wzrostu społeczno-ekonomicznego.

Proces przygotowania dokumentu obejmował Konwent Strategiczny oraz badania opinii mieszkańców w formie ankiet i konsultacji. Wskazano udział przedstawicieli różnych środowisk

lokalnych, jednak nie przedstawiono szczegółowych danych dotyczących skali partycypacji ani sposobu przełożenia zgłaszanych postulatów na konkretne zapisy strategiczne.

W zakresie środowiska i przestrzeni dokument odnosi się do ochrony zasobów przyrodniczych Doliny Karpia, zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych, przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym oraz rewitalizacji przestrzeni miejskich i wiejskich. Problematyka środowiskowa została powiązana z rozwojem turystyki przyrodniczej i infrastruktury rekreacyjnej, jednak nie została rozwinięta w postaci szczegółowych wskaźników środowiskowych ani długoterminowych scenariuszy adaptacyjnych. Całość dokumentu koncentruje się przede wszystkim na wzmacnianiu funkcji gospodarczych i budowaniu przewag konkurencyjnych gminy w układzie regionalnym.

Wnioski z analizy

Poniższe wnioski stanowią syntetyczne podsumowanie analizy formalnej i merytorycznej badanych strategii rozwoju, prowadzonej pod kątem ich konstrukcji, spójności wewnętrznej oraz potencjału wdrożeniowego w kontekście realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

- **Jednolitość strukturalna przy zróżnicowanej jakości operacjonalizacji.** Wszystkie analizowane dokumenty zawierają podstawowe komponenty strategii (diagnoza, wizja/misja, cele, elementy wdrażania i monitoringu). Różnice ujawniają się jednak na poziomie stopnia przełożenia zapisów strategicznych na konkretne instrumenty realizacyjne.
- **Zróżnicowany poziom powiązania diagnozy z częścią programową.** W części dokumentów zależność między zidentyfikowanymi problemami a celami i zadaniami jest relatywnie czytelna, jednak rzadko przyjmuje formę jednoznacznej matrycy logicznej. Brakuje formalnego powiązania: problem - cel - działanie - odpowiedzialność, co ogranicza możliwość precyzyjnej oceny skuteczności dokumentu.
- **Słabo określone kryteria pomiaru realizacji celów.** Chociaż większość strategii deklaruje system monitoringu, często nie określono wartości bazowych i docelowych wskaźników ani metodologii ich pomiaru. W wielu przypadkach monitoring ma charakter opisowy, a nie ilościowo-analityczny, co utrudnia ocenę efektów w kategoriach rezultatów i oddziaływania.

- **Niejednorodne podejście do projektów inwestycyjnych.** W części dokumentów (szczególnie Oświęcim, w pewnym zakresie Niepołomice) występuje wyraźne powiązanie strategii z portfelem projektów, w tym poprzez zastosowanie kart zadań lub wykazów przedsięwzięć. W innych strategiach projekty nie są wyodrębnione w sposób standaryzowany, co ogranicza możliwość bezpośredniego powiązania strategii z budżetem i wieloletnim planowaniem finansowym.
- **Różny stopień rozwinięcia architektury wdrażania.** Część dokumentów precyzyjnie określa role podmiotów odpowiedzialnych, procedury raportowania i przeglądu strategicznego (np. Niepołomice), podczas gdy w innych wskazano jedynie ogólne podmioty odpowiedzialne bez szczegółowego opisu mechanizmów koordynacji, aktualizacji czy zarządzania portfelem działań.
- **Niewystarczająca hierarchizacja problemów i priorytetów.** W wielu strategiach diagnoza obejmuje szeroki katalog zagadnień, jednak brak jest wyraźnej selekcji problemów kluczowych (np. poprzez zastosowanie kryteriów istotności, pilności, kosztów lub ryzyka). W efekcie cele strategiczne mają często charakter równoległy i rozproszony.
- **Uwzględnienie aspektu środowiskowego bez jego doprecyzowania.** We wszystkich dokumentach kwestie środowiskowe są obecne i odnoszą się m.in. do ochrony zasobów przyrodniczych, gospodarki wodnej, rewitalizacji czy ograniczania zanieczyszczeń. Jednocześnie rzadko przekładają się one na jednoznacznie określone i mierzalne cele środowiskowe (np. wskaźniki jakości powietrza, retencji, adaptacji do zmian klimatu czy bioróżnorodności). Problematyka środowiskowa jest najczęściej traktowana jako jeden z obszarów tematycznych strategii, a nie jako przekrojowy wymiar zarządzania rozwojem lokalnym.
- **Obecność zagadnień przestrzennych przy ograniczonej integracji z polityką rozwoju.** Dokumenty odnoszą się do kwestii przestrzeni głównie poprzez rewitalizację, rozwój infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, estetyzację przestrzeni publicznych, przygotowanie terenów inwestycyjnych czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W wielu przypadkach przestrzeń jest jednak ujmowana przede wszystkim w wymiarze infrastrukturalnym i inwestycyjnym, rzadziej jako element długofalowego zarządzania łaodem przestrzennym i jakości środowiska życia. Brakuje również wyraźnego powiązania polityki przestrzennej z miernikami jakości przestrzeni oraz mechanizmami monitorowania zmian przestrzennych.

- **Zróznicowany stopień integracji wymiaru społecznego.** Strategie o silniejszym komponencie inkluzywno-społecznym (np. Proszowice) eksponują edukację, włączenie społeczne i jakość usług publicznych, jednak w warstwie wskaźnikowej rzadko pojawiają się mierniki jakości życia lub dostępności usług. W innych dokumentach komponent społeczny jest podporządkowany funkcjom gospodarczym i inwestycyjnym.
- **Bardziej rozwinięty system zarządzania wiąże się z pełniejszą dokumentacją.** Strategie takie jak Niepołomice czy Oświęcim wyróżniają się większą precyzją w zakresie systemu realizacji, powiązania z dokumentami nadrzędnymi, wskaźników oraz instrumentów wdrożeniowych. W porównaniu z nimi dokumenty o bardziej ogólnym charakterze (np. Proszowice w warstwie operacyjnej, Biecz i Piwniczna-Zdrój, w zakresie projektowym) wykazują niższy poziom sformalizowania narzędzi wykonawczych.
- **Deklaratywność konsultacji społecznych.** We wszystkich analizowanych strategiach wskazano przeprowadzenie konsultacji, jednak w większości przypadków brak jest szczegółowej dokumentacji procesu (liczba uczestników, struktura interesariuszy, sposób uwzględnienia uwag). Ogranicza to możliwość oceny realnego wpływu partycypacji na treść dokumentu.
- **Silne uzależnienie modelu rozwoju od dominującej funkcji gminy.** W dokumentach turystyczno-uzdrowiskowych (np. Piwniczna-Zdrój) rozwój opiera się na zasobach endogenicznych, w strategiach o orientacji gospodarczej (np. Zator) nacisk położono na konkurencyjność i inwestycje, natomiast w dokumentach o wyraźnym komponencie społecznym (np. Proszowice) akcent przesunięto w stronę jakości życia i integracji. Różnice te wpływają na konstrukcję celów, ale nie zawsze są równoważone systemem mierników umożliwiających ocenę trwałości i równowagi rozwoju.
- **Potencjał wdrożeniowy jako główne kryterium różnicujące.** Najistotniejsze rozbieżności między dokumentami nie dotyczą zakresu tematycznego, lecz stopnia przejścia od diagnozy do zarządzalnego systemu realizacji. Strategie wyposażone w spójne mechanizmy monitoringu, przypisanie odpowiedzialności oraz powiązanie z projektami inwestycyjnymi wykazują wyższy poziom dojrzałości zarządczej niż dokumenty o charakterze bardziej kierunkowym i opisowym.

Tabela 10. Porównawcza analiza dokumenty strategii rozwoju wybranych miast

Pytanie	Biecz	Niepołomice	Oświęcim	Piwniczna-Zdrój	Proszowice	Zator
1. Struktura dokumentu	Wprowadzenie, część analityczno-strategiczna, metodologia i zespół autorski.	Wprowadzenie, misja i domeny strategiczne, plany działań, system realizacji strategii oraz wnioski z diagnozy.	Metodologia, diagnoza, SWOT, cele, projekty, finansowanie, środowisko, wdrażanie.	Wprowadzenie, odniesienia do dokumentów, diagnoza, SWOT, cele, mierniki, monitoring.	Pięć części: diagnoza, cele, obszary rozwoju, projekty, zarządzanie strategią.	Metodologia, diagnoza, SWOT, wizja i misja, cele, wdrażanie i monitoring.
2. Diagnoza strategiczna	„Najważniejsze wnioski strategiczne”; dane społeczno-gospodarcze, SWOT, konsultacje.	„Diagnoza społeczno-gospodarczo-przestrzenna Gminy Niepołomice”; analiza społeczna, gospodarcza, przestrzenna oraz PEST.	Rozbudowana diagnoza społeczna, gospodarcza, przestrzenna i środowiskowa.	„Wnioski z diagnozy społeczno-gospodarczej”; siedem pól badawczych.	„Analiza sytuacji obecnej gminy i miasta Proszowice”.	Diagnoza społeczno-gospodarcza: gospodarka, społeczeństwo, infrastruktura, środowisko.
3. Funkcje gminy/miasta	Turystyczna, rolnicza, społeczna.	Gospodarcza, mieszkaniowa, turystyczna, przemysłowa.	Przemysłowa, usługowa, edukacyjna, turystyki historycznej, mieszkaniowa.	Uzdrowiskowa, turystyczna, rekreacyjna, przyrodnicza, społeczna.	Rolnicza, gospodarcza, turystyczna.	Turystyczno-rekreacyjna, gospodarcza, osadnicza, społeczno-kulturowa.
4. Mocne i słabe strony	Mocne: dziedzictwo, edukacja, aktywność społeczna. Słabe: peryferyjność, słaba komunikacja, braki finansowe i infrastrukturalne.	Mocne: lokalizacja, strefa inwestycyjna, wysoka jakość życia, infrastruktura. Słabe: integracja mieszkańców, edukacja ponadpodstawowa, miejsca w placówkach, nastroje wokół strefy przemysłowej.	Mocne: położenie, przemysł, edukacja, kultura. Słabe: demografia, komunikacja, tereny zdegradowane, presja środowiskowa.	Mocne: środowisko, wody mineralne, krajobraz. Słabe: słaba infrastruktura, komunikacja, rynek pracy, promocja.	Mocne: położenie, rolnictwo, infrastruktura, aktywność społeczna. Słabe: kanalizacja, brak SAG, słaba promocja, rozdrobnione rolnictwo.	Mocne: położenie, Dolina Karpia, SAG, inwestycje. Słabe: transport, sezonowość turystyki, braki społeczne.
5. Misja i wizja	Wizja dotyczy wykorzystania dziedzictwa i aktywności mieszkańców; brak wyraźnie wydzielonej misji. Wizja spełnia swoją funkcję, ale brak misji	Wizja zakłada pokonywanie barier rozwojowych i wysoką jakość życia mieszkańców. Misja rozwinięta poprzez cztery domeny:	Wizja „Miasta Pokoju” pokazuje docelowy model rozwoju miasta, a misja opisuje łączenie pamięci	Wizja akcentuje wysoką jakość życia i rozwój uzdrowiskowy, a misja wykorzystanie walorów przyrodniczych i	Wizja przedstawia nowoczesną i przyjazną środowisku gminę, a misja opisuje działania w obszarze infrastruktury,	Wizja skupia się na rozwoju funkcji turystycznych i gospodarczych, a misja na roli samorządu i współpracy lokalnej. Oba elementy są

	utrudnia rozdzielenie obrazu przyszłości od sposobu działania.	stabilna gospodarka, zorganizowana wspólnota, oferta czasu wolnego i odpowiedzialność za środowisko. Elementy są spójne i wyraźnie rozdzielone.	historycznej z nowoczesnym rozwojem. Wizja i misja są poprawnie rozdzielone i spójne.	kulturowych. Elementy częściowo się przenikają, ale zachowują podstawowy podział funkcji.	gospodarki i kapitału ludzkiego. Wizja i misja są poprawnie rozdzielone.	spójne i nie powielają się.
6. Cele główne	Jakość życia, kapitał społeczny, gospodarka, turystyka, marka Biecza.	Rozwój strefy inwestycyjnej, przedsiębiorczości, infrastruktury, edukacji, partycypacji społecznej, czasu wolnego i ochrony środowiska.	Jakość życia, gospodarka i turystyka, centrum edukacji pokojowej.	Turystyka uzdrowiskowa, atrakcyjność inwestycyjna, kapitał społeczny.	Jakość życia, gospodarka, środowisko, turystyka, infrastruktura.	Oferta czasu wolnego, gospodarka lokalna, jakość życia i bezpieczeństwa.
7. Cele szczegółowe i odpowiedzi na problemy	Odpowiadają na deficyty komunikacyjne, remontowe, turystyczne i społeczne.	Odpowiadają na odpływ młodzieży, słabą integrację społeczną, niedostatki oferty czasu wolnego, problemy środowiskowe i społeczne.	Powiązane z rewitalizacją, transportem, środowiskiem, turystyką i edukacją.	Odpowiadają na słabą infrastrukturę, rynek pracy, turystykę i usługi.	Odpowiadają na braki kanalizacji, rekreacji, terenów inwestycyjnych i usług.	Dotyczą inwestycji, przedsiębiorczości, transportu, edukacji i usług.
8. Projekty inwestycyjne	Brak pełnej listy projektów; są zadania kluczowe bez budżetów i harmonogramów.	Brak szczegółowej listy projektów; wskazano zadania i projekty flagowe bez pełnej standaryzacji projektowej.	Jest szczegółowy wykaz projektów i wzór karty zadania.	Brak wyodrębnionej listy projektów; są kierunki interwencji.	Wskazano m.in. kanalizację, basen, SAG, drogi; bez jednolitego standardu kart.	Projekty ujęte raczej przez cele i działania, bez silnej standaryzacji projektowej.
9. System wdrażania	Rada Miejska, burmistrz jako „Strażnik Strategii”, urząd i partnerzy.	Rada Miejska, Burmistrz jako strażnik strategii, wydziały urzędu, opiekunowie domen i partnerzy.	Prezydent Miasta, Biuro Rozwoju Miasta, roczne plany działań i karty zadań.	Zespół Koordynacyjny powoływany przez burmistrza.	Zespół koordynujący powoływany przez burmistrza.	Odpowiedzialność podmiotów samorządowych i partnerów zewnętrznych.
10. Monitoringu i ewaluacja	Roczny monitoring, raportowanie do Rady	Monitoring wskaźników produktów, rezultatów i	Coroczne raportowanie, wskaźniki rzeczowe i	Coroczna ocena przez Radę Gminy,	Monitoring ciągły, ewaluacja ex ante, mid-	Roczny monitoring, ewaluacja w połowie i na

	Miejskiej; brak pełnych wartości bazowych i docelowych.	oddziaływania ; procedury raportowania, przeglądów strategicznych i polityki informacyjnej.	finansowe, ewaluacja końcowa.	mierniki i raporty okresowe.	term i ex post.	końcu okresu strategii.
11. Konsultacje społeczne	Spotkania strategiczne i konsultacje mailowe; brak szczegółowych danych o uczestnikach.	Ankiety online, warsztaty eksperckie, spotkania konsultacyjne online z udziałem mieszkańców i interesariuszy.	Warsztaty, konsultacje z mieszkańcami, NGO, biznesem i ankiety.	Konsultacje wieloletowe, prezentacje projektu, szkolenia.	Spotkania i ankiety z udziałem mieszkańców, radnych, sołtysów, NGO i przedsiębiorców.	Konwent Strategiczny, ankiety i konsultacje mieszkańców.
12. Twórca dokumentu	Zespół autorski wskazany w części metodologicznej.	Centrum Doradztwa Strategicznego s.c.;	DELTA PARTNER na zlecenie Miasta Oświęcim.	Dokument przygotowany w ramach współpracy instytucjonalnej związanej z funduszami UE.	Gmina Proszowice, z udziałem zespołu koordynującego i interesariuszy.	Urząd Miejski w Zatorze i FRDL MISTiA.
13. Środowisko	Ochrona środowiska jako zasada; odniesienie do wpływu inwestycji i programu ochrony środowiska.	Efektywność energetyczna, jakość powietrza, adaptacja do zmian klimatu, błękitno- zielona infrastruktura, ochrona terenów zielonych.	Rekultywacja terenów, zanieczyszczenia przemysłowe, efektywność energetyczna , zieleń.	Środowisko jako zasób rozwoju i obszar ryzyka; infrastruktura środowiskowa i powódzie.	Ochrona środowiska, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, ekorozwój.	Ochrona Doliny Karpia, zasobów wodnych, powódzie, turystyka przyrodnicza.
14. Przestrzeń	Plany zagospodarowania, estetyzacja, rewitalizacja, tereny rekreacyjne.	Polityka przestrzenna, ochrona krajobrazu oraz rozwój infrastruktury zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju.	Ład przestrzenny, rewitalizacja Starego Miasta, tereny nadrzeczne i poprzemysłowe.	Planowanie przestrzenne , infrastruktura komunikacyjna, wykorzystanie walorów krajobrazowych.	Drogi, tereny pod aktywność gospodarczą, infrastruktura techniczna i społeczna.	Rewitalizacja przestrzeni miejskich i wiejskich, infrastruktura turystyczna.

Źródło: Opracowanie własne.

W ujęciu ogólnym analizowane strategie spełniają formalne wymogi dokumentów strategicznych i obejmują kluczowe obszary rozwoju lokalnego. Różnice jakościowe koncentrują się przede wszystkim na poziomie operacjonalizacji celów, mierzalności efektów

oraz przejrzystości systemu wdrażania, co bezpośrednio wpływa na ich realny potencjał oddziaływania na zrównoważony rozwój gmin, co wykazano w kolejnym rozdziale 6.

5.3. Perspektywa przedstawicieli samorządu

Niniejszy podrozdział przedstawia wyniki badań jakościowych przeprowadzonych metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI), których celem było poznanie rzeczywistego wpływu strategii rozwoju lokalnego na proces zarządzania miastami oraz ocenę stopnia realizacji założonych celów strategicznych. Zastosowanie wywiadów jakościowych miało umożliwić pogłębienie analizy poprzez identyfikację mechanizmów decyzyjnych, motywów działań oraz barier i uwarunkowań wdrażania strategii, których nie sposób uchwycić wyłącznie przy wykorzystaniu danych statystycznych czy dokumentów urzędowych. Szczególne znaczenie miało poznanie praktycznego sposobu funkcjonowania strategii w codziennej pracy administracji samorządowej oraz określenie czy dokumenty strategiczne były realnym narzędziem zarządzania rozwojem lokalnym, czy jedynie formalnym wymogiem związanym z możliwością pozyskiwania środków zewnętrznych.

Badania przeprowadzono w 2024 roku metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami administracji samorządowej bezpośrednio zaangażowanymi w opracowywanie, wdrażanie lub monitorowanie strategii rozwoju. Zastosowano dobór celowy respondentów, zakładający wybór osób posiadających praktyczną wiedzę dotyczącą procesów strategicznych w badanych miastach. W badaniu udział wzięli: burmistrz oraz sekretarz gminy w Zatorze, kierownik Wydziału Rozwoju, Planowania Przestrzennego i Nieruchomości w Niepołomicach, burmistrz gminy Biecz, pracownik Biura Rozwoju Miasta w Oświęcimiu, pracownik Referatu Inwestycji i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych w Piwnicznej-Zdroju oraz zastępca burmistrza w Proszowicach.

Wywiady dotyczyły strategii rozwoju obowiązujących w latach 2011–2023 lub 2013–2020. W toku analizy skoncentrowano się przede wszystkim na następujących problemach badawczych: sposobie wykorzystywania strategii rozwoju w praktyce zarządzania miastem, mechanizmach wpływających na skuteczność lub ograniczenia wdrażania celów strategicznych, znaczeniu konsultacji społecznych i poziomowi zaangażowania interesariuszy lokalnych, wpływie strategii na pozyskiwanie środków zewnętrznych i realizację inwestycji, barierach organizacyjnych, finansowych i przestrzennych ograniczających realizację założeń

strategicznych oraz stopniu, w jakim strategie odpowiadały rzeczywistym potrzebom społeczno-gospodarczym badanych miast.

Analiza wywiadów została zestawiona z wcześniejszą analizą dokumentów strategicznych oraz danych statystycznych, co pozwoliło na zastosowanie triangulacji danych badawczych. Dzięki temu możliwe było porównanie formalnych zapisów strategii z praktyką ich wdrażania oraz skonfrontowanie deklarowanych efektów z rzeczywistymi uwarunkowaniami rozwoju lokalnego. Wywiady pełniły więc funkcję zarówno pogłębiającą, jak i weryfikującą wobec wcześniejszych etapów analizy.

Należy podkreślić, że przedstawione wnioski z wywiadów zostały sformułowane na podstawie przeprowadzonych rozmów oraz opinii respondentów, a zatem odzwierciedlają ich perspektywę i doświadczenia związane z realizacją strategii rozwoju. Pełny obraz wpływu strategii na rozwój miast został zaprezentowany w rozdziale 6, po podsumowaniu i integracji wyników wszystkich zastosowanych metod badawczych.

Szablon scenariusza wywiadu wykorzystany podczas badania zamieszczono w załączniku nr. 6.

Mechanizmy tworzenia strategii i ich instytucjonalne zakorzenienie

Analiza wywiadów pokazuje, że proces opracowywania strategii rozwoju lokalnego w badanych miastach miał zróżnicowany charakter, choć w większości przypadków istotną rolę odgrywały firmy zewnętrzne. Nie oznaczało to jednak automatycznie marginalizacji udziału lokalnej administracji. W części miast strategia była postrzegana jako dokument zamówiony i ekspercko opracowany, natomiast w innych - jako efekt współpracy między wykonawcą zewnętrznym, urzędem, jednostkami organizacyjnymi oraz interesariuszami lokalnymi.

W Bieczu strategia pełniła funkcję nie tylko dokumentu planistycznego, lecz także narzędzia legitymizującego decyzje inwestycyjne, budżetowe i projektowe. Z wypowiedzi respondenta wynika, że jej opracowanie przy udziale firmy zewnętrznej miało zapewnić uporządkowanie celów i zadań, natomiast lokalny udział instytucji publicznych oraz mieszkańców pozwolił powiązać dokument z rzeczywistymi potrzebami gminy. Respondent podkreślał, że „obszary priorytetowe, cele oraz zadania ściśle pokrywały się z ówczesnymi wyzwaniami i uwarunkowaniami Gminy Biecz”.

Podobny model ekspercko-partycypacyjny wystąpił w Niepołomicach, gdzie strategia rozwoju na lata 2011–2023 została opracowana przy wsparciu firmy zewnętrznej, ale istotną rolę odegrał szeroki udział interesariuszy lokalnych. Już na etapie projektowania dokumentu powołano około 60-osobowy zespół konsultacyjny, obejmujący przedstawicieli różnych środowisk społecznych. Szczególnie istotne było zaangażowanie młodzieży i dzieci, co świadczyło o relatywnie nowoczesnym - jak na tamten okres - podejściu do partycypacji społecznej. Respondent wskazywał: „Były szerokie konsultacje. Nawet nagrody dostaliśmy za nasze podejście do konsultacji na etapie strategii”.

W Zatorze strategia była efektem długofalowej współpracy instytucjonalnej między samorządem a firmą zewnętrzną posiadającą doświadczenie w planowaniu strategicznym na poziomie regionalnym i lokalnym. Respondenci wielokrotnie podkreślali znaczenie współpracy z firmą MISTIA, wskazując nie tylko na jej kompetencje techniczne, ale również znajomość specyfiki regionu oraz wcześniejsze doświadczenia we współpracy z gminą. Szczególnie istotne było zachowanie spójności między strategią gminy, powiatu i województwa. Strategia była więc postrzegana nie jako izolowany dokument lokalny, lecz element szerszego systemu planowania rozwoju. Respondent wskazywał: „Przyjęliśmy kierunek pewnej spójności (...) ze strategią powiatu, oczywiście też województwa”.

Proces przygotowania strategii w Zatorze miał charakter wysoce sformalizowany i zadaniowy. Już na początku współpracy określono zakres odpowiedzialności urzędu oraz wykonawcy zewnętrznego, a harmonogram prac został rozpisany zarówno terminowo, jak i funkcjonalnie. Respondenci podkreślali wysokie zaangażowanie pracowników urzędu, jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. W przeciwieństwie do wielu innych przypadków analizowanych miast, strategia nie była postrzegana jako dokument „zamówiony”, lecz jako efekt wspólnej pracy różnych środowisk lokalnych.

W Oświęcimiu strategia rozwoju miasta na lata 2014–2020 była traktowana przede wszystkim jako narzędzie porządkujące wieloletni proces zarządzania rozwojem miasta. Respondentka wielokrotnie podkreślała, że dokument nie miał charakteru wyłącznie formalnego, lecz stanowił zapis wcześniej zdefiniowanej wizji rozwoju władz miasta: „Nie działamy chaotycznie, tylko mamy to wszystko określone, wpisane i po prostu realizujemy plan”. Strategia była więc rozumiana jako mechanizm zapewniający ciągłość działań, przewidywalność inwestycyjną oraz możliwość etapowego wdrażania projektów infrastrukturalnych i społecznych. Jednocześnie

respondentka zwracała uwagę, że sam dokument nie „wspiera” realizacji działań w sensie operacyjnym, lecz stanowi podstawę organizującą cele i kierunki polityki miejskiej.

Inaczej wyglądało to w Piwnicznej-Zdroju, gdzie strategia rozwoju na lata 2013–2020 została opracowana przy współudziale firmy zewnętrznej, ale dokument miał przede wszystkim charakter planistyczny i pomocniczy, a nie operacyjny. Respondent podkreślał, że strategia wpływała na podejmowanie decyzji jedynie „pośrednio” oraz raczej nie była traktowana jako główne narzędzie wspierające realizację zadań miasta. Oznacza to, że pełniła funkcję dokumentu kierunkowego, wykorzystywanego przy planowaniu inwestycji i pozyskiwaniu środków zewnętrznych, ale nie stanowiła centralnego mechanizmu zarządzania rozwojem lokalnym. Widoczny był tu rozdźwięk pomiędzy formalnym znaczeniem strategii a jej realnym wpływem na codzienny proces decyzyjny.

W Proszowicach strategia rozwoju na lata 2013–2020 była wykorzystywana przede wszystkim jako dokument umożliwiający aplikowanie o środki zewnętrzne oraz porządkujący proces realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Strategia została opracowana przy współpracy z firmą zewnętrzną, jednak jej praktyczne wykorzystanie miało charakter głównie formalno-projektowy. Respondentka podkreślała: „Na podstawie strategii były konstruowane zadania inwestycyjne do realizacji w danym momencie, w zależności od pozyskiwanych środków zewnętrznych”. Oznacza to, że logika wdrażania strategii była silnie uzależniona od dostępności konkursów i programów finansowania. Strategia nie wyznaczała więc autonomicznie harmonogramu działań rozwojowych, lecz była dostosowywana do pojawiających się możliwości pozyskania środków.

Zestawienie tych wypowiedzi wskazuje, że strategie badanych gmin funkcjonowały w trzech podstawowych modelach. Pierwszy model można określić jako zarządczo-operacyjny, gdy strategia była stale wykorzystywana w planowaniu działań, raportowaniu, budżetowaniu i przygotowywaniu projektów. Taki charakter miały przede wszystkim doświadczenia Biecza, Niepołomic, Oświęcimia i Zatora. Drugi model miał charakter formalno-inwestycyjny, w którym strategia służyła głównie jako warunek aplikowania o środki zewnętrzne i uzasadniania projektów. Najwyraźniej widoczne było to w Proszowicach. Trzeci model można określić jako kierunkowo-deklaracyjny, gdy strategia wskazywała ogólne cele rozwoju, lecz jej wpływ na bieżące decyzje był ograniczony. Taki mechanizm wystąpił szczególnie w Piwnicznej-Zdroju.

Partycypacja społeczna i społeczna rozpoznawalność strategii

Poziom partycypacji społecznej w procesie opracowywania i wdrażania strategii okazał się jednym z najważniejszych czynników różnicujących badane miasta. Wywiady pokazują zarówno przykłady relatywnie szerokiego włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak i przypadki, w których konsultacje miały ograniczony zasięg, a dokument strategiczny pozostawał słabo rozpoznawalny poza administracją samorządową.

W Bieczu respondent przedstawiał partycypację jako relatywnie szeroką. W konsultacjach uczestniczyli pracownicy urzędu, instytucji kultury, pomocy społecznej, muzeum oraz mieszkańcy. Co ważne, strategia nie pozostała wyłącznie dokumentem urzędowym. Według respondenta mieszkańcy, przedsiębiorcy i radni odwoływali się do niej w praktyce - przy interpelacjach, wnioskach oraz aplikowaniu o środki zewnętrzne. Mechanizm ten dobrze pokazuje wypowiedź: „Przedsiębiorcy powołują się na jej zapisy przy wnioskowaniu o fundusze zewnętrzne (...). Członkowie Rady Miejskiej w Bieczu składają (...) interpelacje oraz wnioski, w których również powołują się na zapisy strategii”.

W Oświęcimiu zastosowano rozbudowany model konsultacji społecznych. Analiza wypowiedzi wskazuje na trzy równoległe mechanizmy partycypacji: konsultacje otwarte dotyczące całego dokumentu, spotkania publiczne poświęcone celom i zadaniom strategii oraz warsztaty eksperckie z udziałem przedstawicieli różnych środowisk. Respondentka podkreślała: „Przedstawiciele tych środowisk byli zapraszani na warsztaty i podczas tych warsztatów były wypracowywane założenia strategiczne”. Taki model konsultacji świadczył o próbie połączenia klasycznej partycypacji mieszkańców z bardziej eksperckim podejściem sektorowym. Szczególnie ważne było włączenie przedstawicieli polityki społecznej i gospodarki, co zwiększało szanse na lepsze dopasowanie strategii do rzeczywistych potrzeb miasta.

W Zatorze konsultacje społeczne miały charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Wykorzystano ankiety papierowe, ankiety elektroniczne, spotkania konsultacyjne, zespoły robocze oraz wywiady i rozmowy środowiskowe. Respondenci wskazywali, że szczególnie wysokie było zaangażowanie przedsiębiorców oraz NGO-sów, którzy uczestniczyli w pracach warsztatowych i zespołach roboczych. Jednocześnie analiza wywiadu pokazuje istotną różnicę między „znajomością strategii” a „znajomością problemów”. Respondenci podkreślali, że mieszkańcy niekoniecznie identyfikują się z samym dokumentem, ale bardzo dobrze rozpoznają problemy lokalne, które później zostają zapisane w strategii. W Zatorze udział mieszkańców,

przedsiębiorców i NGO-sów w tworzeniu strategii wzmacniał także poczucie współwłasności dokumentu. Wypowiedź: „Jak jest mój, to staram się jakoś nim kierować i o nim opierać” dobrze pokazuje mechanizm społecznej legitymizacji strategii. W analizie jakościowej można interpretować to jako próbę budowania lokalnej wspólnoty rozwojowej wokół wspólnie zdefiniowanych problemów i kierunków działania.

Odmienne wyglądała sytuacja w Piwnicznej-Zdroju. Istotnym problemem procesu strategicznego był niski poziom zaangażowania mieszkańców. Chociaż formalnie przeprowadzono konsultacje społeczne, respondent określił udział mieszkańców jako „znikomy”. Taka sytuacja mogła ograniczać zarówno społeczną identyfikację z dokumentem, jak i późniejsze wykorzystanie strategii przez lokalną społeczność. Potwierdza to kolejna wypowiedź respondenta, który stwierdził, że mieszkańcy „raczej nie” znali strategię i jej założenia. Analiza wskazuje więc na słabą społeczną internalizację dokumentu strategicznego. Strategia funkcjonowała głównie w obrębie administracji samorządowej, nie stając się szerzej rozpoznawalnym punktem odniesienia dla mieszkańców czy lokalnych przedsiębiorców.

Podobnie w Proszowicach konsultacje społeczne miały raczej ograniczony charakter. Respondentka wskazywała, że zainteresowanie mieszkańców było niewielkie: „Przyszło tylko kilku mieszkańców na takie spotkanie”. Niski poziom uczestnictwa społecznego przełożył się również na ograniczoną znajomość strategii wśród mieszkańców. Według respondentki lokalna społeczność „nie interesuje się” dokumentami strategicznymi i nie zna ich założeń. Co istotne, sytuacja ta nie zmieniła się również podczas prac nad nową strategią. Pomimo szerokiej kampanii informacyjnej aktywność mieszkańców pozostała minimalna, a największe zainteresowanie dokumentem wykazywali pracownicy urzędu, radni i sołtysi.

Analiza porównawcza pokazuje więc, że partycypacja społeczna nie zawsze przekładała się na powszechną znajomość dokumentu strategicznego. W miastach takich jak Biecz, Oświęcim i Zator strategia była silniej osadzona w relacjach między urzędem, radą, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi. W Piwnicznej-Zdroju i Proszowicach pozostawała natomiast przede wszystkim dokumentem administracyjnym, wykorzystywanym w większym stopniu przez urząd niż przez mieszkańców.

Strategia jako narzędzie zarządzania, planowania i raportowania

Jednym z podstawowych zagadnień podjętych w wywiadach było pytanie, czy strategię rozwoju lokalnego funkcjonowały jako realne narzędzia zarządzania, czy raczej jako dokumenty formalne, wykorzystywane głównie w procedurach aplikowania o środki zewnętrzne. Wyniki badań wskazują, że w części miast strategię były rzeczywiście wykorzystywane w codziennej pracy administracji samorządowej, natomiast w innych ich rola była bardziej pośrednia i ograniczona.

W Bieczu istotny mechanizm decyzyjny polegał na przełożeniu zapisów strategii na konkretne działania operacyjne: budżet, wieloletnią prognozę finansową, dokumenty rewitalizacyjne, raporty o stanie gminy oraz wnioski o środki zewnętrzne. Strategia działała więc jako filtr priorytetów - zadania wpisujące się w jej cele uzyskiwały wyższą rangę w procesie planowania. Według respondenta strategia miała wysoki poziom praktycznego wykorzystania. Była obecna w budżetowaniu, planowaniu inwestycji, aplikowaniu o środki zewnętrzne, raportowaniu i debacie publicznej. Jej znaczenie wynikało nie tylko z treści dokumentu, ale z jego instytucjonalnego zakorzenienia - coroczne sprawozdania z realizacji strategii na sesji rady miejskiej wzmacniały mechanizm monitorowania.

Według przedstawiciela Niepołomic strategia pełniła funkcję narzędzia porządkującego rozwój gminy w perspektywie wieloletniej. Mechanizm jej działania opierał się na diagnozie kluczowych potrzeb oraz etapowym wdrażaniu dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Respondent wielokrotnie podkreślał, że strategia pozwalała „nie rzucać wszystkiego na raz”, lecz realizować cele sekwencyjnie, zgodnie z możliwościami organizacyjnymi i finansowymi gminy. Jednym z najważniejszych wniosków z wywiadu jest fakt, że strategia nie była dokumentem fasadowym. Respondent wyraźnie podkreślał: „Na pewno nie była pułkownikiem, stojącym na półce”. Dokument był monitorowany, aktualizowany i wykorzystywany zarówno w procesie inwestycyjnym, jak i w codziennej pracy urzędu. Strategia funkcjonowała więc jako realne narzędzie zarządzania rozwojem, a nie jedynie wymóg formalny.

W Oświęcimiu jednym z kluczowych wniosków z analizy wywiadu jest wysoki poziom praktycznego wykorzystania strategii. Respondentka określała dokument jako „mocno realny”, co oznacza, że jego cele mogły być rzeczywiście wdrażane przez urząd i stanowiły podstawę codziennej pracy administracji. Istotne znaczenie miała również spójność między strategią a wizją rozwoju władz miasta. Strategia nie była odrębnym, technokratycznym dokumentem,

lecz narzędziem przekładania politycznych i rozwojowych priorytetów na konkretne działania inwestycyjne i społeczne.

W Zatorze strategia pełniła funkcję narzędzia porządkowania procesów rozwojowych. Respondenci wyraźnie podkreślali praktyczny wymiar strategii. Dokument był wykorzystywany przy planowaniu projektów, aplikowaniu o środki zewnętrzne, identyfikowaniu problemów rozwojowych, raportowaniu stanu gminy oraz planowaniu wieloletnich inwestycji. Strategia pełniła funkcję „gotowca”, czyli uporządkowanej diagnozy problemów i potrzeb rozwojowych, do której można było odwoływać się przy przygotowywaniu projektów. Respondent wskazywał: „Mieliśmy w zasadzie gotowca, z którego mogliśmy skorzystać”. Jednocześnie podkreślano, że strategia nie była dokumentem codziennie wykorzystywanym przez każdego pracownika urzędu, lecz narzędziem aktywowanym w momentach strategicznych decyzji i przygotowywania projektów.

W Piwnicznej-Zdroju, pomimo ograniczonego wpływu na rzeczywisty rozwój gospodarczy, strategia pozostawała ważnym dokumentem dla administracji samorządowej. Była wykorzystywana przy planowaniu działań, projektowaniu inwestycji, tworzeniu innych dokumentów strategicznych oraz aplikowaniu o środki zewnętrzne. Strategia pełniła więc funkcję formalno-instytucjonalną, umożliwiającą gminie uczestnictwo w systemie finansowania projektów rozwojowych.

W Proszowicach strategia rozwoju społeczno-gospodarczego nie była jedynym ani najważniejszym dokumentem organizującym politykę rozwoju gminy. Respondentka zwracała uwagę, że część inwestycji była realizowana równolegle w ramach innych dokumentów, przede wszystkim Gminnego Programu Rewitalizacji. Dotyczyło to m.in. rewitalizacji rynku, rozbudowy centrum kultury, biblioteki oraz infrastruktury sportowej. Respondentka zwracała również uwagę, że wiele działań środowiskowych i energetycznych, takich jak instalacje fotowoltaiczne czy pompy ciepła, było realizowanych, ale nie zostały one uwzględnione w strategii.

Zestawienie tych doświadczeń pokazuje, że realna funkcja strategii zależała nie tylko od jakości samego dokumentu, lecz także od sposobu jego włączenia w procedury zarządcze gminy. Tam, gdzie strategia była powiązana z budżetem, raportowaniem, aplikowaniem o środki zewnętrzne i debatą publiczną, stawała się narzędziem zarządzania. Tam, gdzie pozostawała dokumentem

obszernym, trudnym w odbiorze lub słabo aktualizowanym, jej oddziaływanie było znacznie bardziej ograniczone.

Strategie jako instrument pozyskiwania środków zewnętrznych i realizacji inwestycji

We wszystkich analizowanych miastach strategie rozwoju były w różnym stopniu powiązane z procesem pozyskiwania środków zewnętrznych. W wielu wypowiedziach respondentów powracał motyw strategii jako dokumentu wymaganego przy aplikowaniu o fundusze, a zarazem jako narzędzia uzasadniania projektów inwestycyjnych.

W Niepołomicach strategia była silnie powiązana z procesem aplikowania o fundusze zewnętrzne. Dokument pełnił funkcję uzasadnienia dla projektów infrastrukturalnych oraz umożliwiał wykazywanie spójności planowanych inwestycji z kierunkami rozwoju gminy. Respondent wskazywał: „Właśnie dzięki temu, że była strategia, to nam też pozwalało otwierać i wykorzystywać środki zewnętrzne”. Najważniejsze projekty strategiczne dotyczyły rozwoju Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej, budowy węzła autostradowego na A4 oraz infrastruktury drogowej. Strategia była więc mocno zorientowana na rozwój gospodarczy i wzmacnianie funkcji inwestycyjnej gminy. Widoczny jest tutaj mechanizm efektu mnożnikowego: inwestycje publiczne w infrastrukturę transportową zwiększały atrakcyjność inwestycyjną gminy, co z kolei przyciągało przedsiębiorców oraz wzmacniało rozwój gospodarczy całego obszaru.

W Oświęcimiu jednym z najważniejszych mechanizmów funkcjonowania strategii była jej rola w procesie aplikowania o fundusze zewnętrzne. Respondentka wielokrotnie podkreślała, że projekty inwestycyjne musiały wynikać z dokumentów strategicznych, aby mogły uzyskać dofinansowanie: „To, że zadania wynikały ze strategii, spowodowało, że tutaj spełniliśmy wymóg, że to zadanie wynika z dokumentu strategicznego”. Strategia pełniła więc funkcję instytucjonalnego „łącznika” między lokalnymi potrzebami a systemem finansowania zewnętrznego. Szczególnie widoczne było to przy projektach takich jak Park&Ride, rozwój strefy gospodarczej czy inwestycje społeczne.

W Bieczu najważniejszym ułatwieniem była spójność strategii z realnymi potrzebami gminy oraz jej powiązanie z finansowaniem zewnętrznym. Dokument był wykorzystywany przy projektach z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, dróg, termomodernizacji, ochrony zabytków, wymiany kotłów oraz doposażenia OSP. Bezpośrednie efekty strategii dotyczyły przede wszystkim infrastruktury technicznej i społecznej. Rozbudowa sieci kanalizacyjnej

i wodociągowej miała poprawić komfort życia oraz ograniczyć negatywny wpływ ścieków na gleby i wody. Równolegle realizowano inwestycje w kulturę, edukację, przestrzeń publiczną i ochronę dziedzictwa.

W Proszowicach strategia była potrzebnym narzędziem przede wszystkim dlatego, że umożliwiała pozyskiwanie środków zewnętrznych. Respondentka podkreślała: „Można było realizować te zadania właśnie dlatego, że były wpisane w tą strategię”. Logika wdrażania strategii była jednak silnie uzależniona od dostępności konkursów i programów finansowania, a zadania inwestycyjne konstruowano w danym momencie w zależności od możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

W Piwnicznej-Zdroju strategia również była wykorzystywana przy aplikowaniu o środki zewnętrzne i projektowaniu inwestycji, chociaż jej wpływ na rzeczywistą skalę zmian był bardziej ograniczony. W praktyce pełniła funkcję formalno-instytucjonalną, umożliwiającą gminie uczestnictwo w systemie finansowania projektów rozwojowych, jednak nie zawsze przekładała się na skuteczną realizację ambitnych założeń strategicznych.

W Zatorze respondenci zwracali uwagę, że znaczenie strategii w procesach aplikowania o środki zewnętrzne zmieniało się w czasie. W przeszłości konieczne było szczegółowe wykazywanie zgodności projektów ze strategiami różnych poziomów, natomiast obecnie częściej zakłada się automatyczną spójność dokumentów strategicznych. Pomimo tego strategia nadal pełniła ważną funkcję organizującą i diagnostyczną. Nie była wyłącznie formalnym załącznikiem do projektów, lecz mechanizmem porządkowania wiedzy o problemach i kierunkach rozwoju gminy.

Analiza wskazuje zatem, że strategia rozwoju lokalnego była jednym z podstawowych narzędzi instytucjonalnego powiązania potrzeb gminy z dostępnymi źródłami finansowania. Jednocześnie mechanizm ten miał ambiwalentny charakter. Z jednej strony umożliwiał realizację inwestycji, które bez dofinansowania zewnętrznego byłyby niemożliwe. Z drugiej strony uzależniał rzeczywistą realizację strategii od zewnętrznych konkursów, programów i procedur finansowania.

Uwarunkowania przestrzenne i gospodarcze wdrażania strategii

Wywiady pokazały, że skuteczność strategii rozwoju lokalnego była silnie uzależniona od uwarunkowań przestrzennych i gospodarczych poszczególnych miast. Te same mechanizmy

strategiczne przynosiły odmienne rezultaty w zależności od położenia, struktury gospodarki, dostępności terenów inwestycyjnych, funkcji turystycznych, zasobów dziedzictwa kulturowego czy ograniczeń środowiskowych.

W Niepołomicach wyraźne znaczenie miała bliskość Krakowa oraz rozwój infrastruktury drogowej, które umożliwiły gminie budowę silnej pozycji gospodarczej w obrębie krakowskiego obszaru metropolitalnego. Kluczowym elementem strategii była koncentracja na dużych inwestorach i rozwoju strefy przemysłowej. Respondent otwarcie przyznawał jednak, że mikro i małe przedsiębiorstwa nie stanowiły wówczas priorytetu polityki rozwojowej: „Gmina była kierowana na duże inwestycje, więc tych małych nie traktowaliśmy priorytetowo”.

W Oświęcimiu istotnym obszarem realizacji strategii była strefa gospodarcza. Miasto inwestowało w uzbrojenie terenów inwestycyjnych, budowę dróg serwisowych oraz kanalizacji, co stworzyło warunki do lokowania działalności gospodarczej. Respondentka wskazywała: „Dzisiaj już właściwie miasto nie ma tam ani jednej działki. Wszystkie działki, które miasto posiadało się sprzedały, a strefa mocno się rozwija”.

W Proszowicach szczególnie istotne okazały się przestrzenne ograniczenia rozwoju gospodarczego. Respondentka szczegółowo opisywała problem wysokiej klasy gleb, które utrudniają rozwój terenów inwestycyjnych: „Pierwsza klasa gleby powoduje, że ta gleba jest po pierwsze bardzo cenna, a poza tym bardzo droga, a odrolnienie każdego metra kwadratowego tej gleby jest bardzo drogie”. Analiza pokazuje więc silny wpływ uwarunkowań przestrzennych na możliwości realizacji celów strategicznych. W przeciwieństwie do gmin o charakterze przemysłowym czy metropolitalnym, Proszowice funkcjonują jako obszar typowo rolniczy, z dominacją drobnej przedsiębiorczości związanej z gospodarstwami rolnymi. Respondentka wyraźnie kontrastowała sytuację Proszowic z modelami rozwoju opartymi na dużych strefach inwestycyjnych: „Nie mamy dużego zakładu przemysłowego, nie mamy hal produkcyjnych”.

W Piwnicznej-Zdroju model rozwoju przyjęty w strategii był relatywnie jednowymiarowy i silnie uzależniony od funkcji turystyczno-uzdrowiskowej. Respondent zwracał uwagę, że strategia była skoncentrowana głównie na turystyce, infrastrukturze i ochronie środowiska, natomiast słabiej uwzględniała inne obszary rozwoju gospodarczego. W szczególności wskazano niedostateczne uwzględnienie rolnictwa, dywersyfikacji gospodarki, rozwoju przedsiębiorczości oraz nowoczesnych sektorów gospodarczych. Oznacza to, że strategia

w ograniczonym stopniu tworzyła alternatywne ścieżki rozwoju poza dominującą funkcją turystyczno-uzdrowiskową.

W Zatorze najsilniej rozwiniętym obszarem strategicznym okazała się turystyka oraz gospodarka czasu wolnego. Analiza wywiadu pokazuje bardzo wyraźną transformację gminy - od obszaru praktycznie pozbawionego infrastruktury turystycznej do jednego z najważniejszych lokalnych centrów turystyki rozrywkowej. Obecnie gmina dysponuje rozbudowaną bazą noclegową, rozwiniętą gastronomią, infrastrukturą towarzyszącą oraz szeroką ofertą rekreacyjną. Istotne znaczenie miały tutaj parki rozrywki, które uruchomiły lokalny efekt mnożnikowy. Początkowo mieszkańcy tworzyli miejsca noclegowe w prywatnych domach, a następnie rozwinęły się profesjonalne usługi hotelarskie i gastronomiczne. Analiza pokazuje więc wyraźny mechanizm: inwestycje prywatne uruchomiły rozwój turystyki, strategia legitymizowała i porządkowała ten kierunek, rozwój infrastruktury publicznej wzmacniał atrakcyjność gminy, a równocześnie aktywizowała się przedsiębiorczość lokalna.

W Bieczu szczególnie widoczny był związek między strategią a wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego. Kromer Festival, renowacja obiektów sakralnych i gminnych, działania muzeum, biblioteki i centrum kultury tworzyły spójny kierunek: rozwój gminy oparty na historii, kulturze i turystyce. Respondent wskazał, że łączna wartość prac przy zabytkach w latach 2015–2024 wyniosła 17,2 mln zł, w tym 10,1 mln zł dofinansowania. Pokazuje to, że dziedzictwo nie było traktowane wyłącznie symbolicznie, ale jako realny zasób rozwojowy.

Zestawienie tych przykładów pokazuje, że strategię rozwoju nie funkcjonowały w próżni instytucjonalnej. Ich skuteczność zależała od zdolności do rozpoznania i wykorzystania lokalnych zasobów, ale również od ograniczeń wynikających z położenia, struktury własnościowej, dostępności gruntów, funkcji gospodarczych i możliwości inwestycyjnych.

Dominujące typy efektów: infrastruktura, gospodarka, środowisko i usługi społeczne

Efekty realizacji strategii w badanych miastach można podzielić na kilka głównych obszarów: infrastrukturę techniczną, rozwój gospodarczy, ochronę środowiska, przestrzeń publiczną, kulturę i dziedzictwo oraz usługi społeczne. W większości miast dominowały inwestycje twarde, chociaż ich znaczenie i zakres różniły się w zależności od lokalnych potrzeb.

W Bieczu bezpośrednie efekty strategii dotyczyły przede wszystkim infrastruktury technicznej i społecznej. Rozbudowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej miała poprawić komfort życia oraz

ograniczyć negatywny wpływ ścieków na gleby i wody. Równolegle realizowano inwestycje w kulturę, edukację, przestrzeń publiczną i ochronę dziedzictwa. Ważne były jednak także efekty pośrednie. Według respondenta strategia wzmacniała zdolność gminy do pozyskiwania środków, porządkowała argumentację projektową oraz uruchamiała działania kolejnych aktorów: przedsiębiorców, organizacji społecznych, instytucji kultury i radnych. Można więc mówić o lokalnym efekcie mnożnikowym - inwestycje publiczne i zapisy strategiczne stymulowały aktywność innych podmiotów.

W Niepołomicach do najważniejszych sukcesów respondent zaliczał rozwój strefy inwestycyjnej, budowę węzła autostradowego, rozbudowę infrastruktury drogowej, rozwój Centrum Kształcenia Ustawicznego i Zawodowego, zagospodarowanie błoni niepołomickich, rozwój zamku jako przestrzeni integracji społecznej oraz działania w zakresie bezpieczeństwa i retencji. Ważnym aspektem była także integracja przestrzeni publicznej i funkcji społecznych. Rozbudowa zamku oraz błoni została przedstawiona nie tylko jako inwestycja infrastrukturalna, ale również jako narzędzie budowania wspólnoty lokalnej.

W Oświęcimiu strategia łączyła funkcje inwestycyjne, środowiskowe i społeczne. Dobrym przykładem jest realizacja „Parku Pokoju” - projektu łączącego rewitalizację terenów zielonych z funkcją społeczną i rekreacyjną. Respondentka opisywała transformację zdegradowanej przestrzeni przemysłowej w miejsce aktywności mieszkańców: „Zostały stworzone place zabaw dla dzieci, ścieżki spacerowe czy mała architektura, gdzie mieszkańcy mogą przyjść i odpocząć”. W podobny sposób należy interpretować rozwój dziennego domu pomocy dla osób starszych. Strategia odpowiadała tutaj na proces starzenia się społeczeństwa oraz potrzebę wspierania rodzin opiekujących się seniorami.

W zakresie infrastruktury środowiskowej Oświęcim osiągnął około 98% poziomu skanalizowania, co respondentka określała jako praktycznie zakończony proces inwestycyjny. Równolegle realizowano programy ograniczania niskiej emisji poprzez wymianę pieców oraz działania związane z usuwaniem azbestu. Co istotne, respondentka zauważała, że intensyfikacja działań ekologicznych nastąpiła około 2014–2015 roku, co może świadczyć o rosnącym znaczeniu polityki środowiskowej w lokalnym modelu rozwoju.

W Piwnicznej-Zdroju, pomimo ograniczonej skuteczności wdrażania części celów, widoczne były obszary relatywnie skutecznych działań. Najbardziej zauważalne efekty dotyczyły infrastruktury środowiskowej oraz współpracy społecznej. Respondent wskazał na rozbudowę

sieci kanalizacyjnej, działania proekologiczne oraz współpracę z organizacjami pożytku publicznego. Szczególnie rozbudowa kanalizacji została przedstawiona jako jedno z najważniejszych działań infrastrukturalnych wpisujących się w cele strategii. W zakresie społecznym strategia przyczyniła się do częściowego ograniczania wykluczenia społecznego poprzez współpracę z organizacjami pozarządowymi.

W Proszowicach najbardziej widoczne efekty strategii dotyczyły infrastruktury technicznej. Respondentka wielokrotnie wskazywała rozbudowę oczyszczalni ścieków, kanalizację, remonty ulic, modernizację dróg, budowę basenu oraz instalację paneli solarnych. W analizie jakościowej można zauważyć wyraźną dominację „twardych” inwestycji infrastrukturalnych nad działaniami społecznymi czy gospodarczymi. Respondentka sama podkreślała: „To były takie twarde rzeczy”. Jednocześnie praktycznie nie realizowano działań związanych z aktywizacją gospodarczą terenów wiejskich, rozwojem agroturystyki, wspieraniem przedsiębiorczości czy przeciwdziałaniem problemom społecznym.

W Zatorze efekty strategii należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście rozwoju turystyki, transportu, przestrzeni publicznych i infrastruktury towarzyszącej. Strategia legitymizowała i porządkowała kierunek rozwoju oparty na gospodarce czasu wolnego, a rozwój infrastruktury publicznej wzmacniał atrakcyjność gminy dla mieszkańców, turystów i inwestorów. Jednocześnie respondenci podkreślali, że niektóre przedsięwzięcia, takie jak budowa obwodnicy, rewitalizacja rynku czy rozwój transportu kolejowego, mają charakter wieloletni i często „przewijają się” przez kolejne dokumenty strategiczne.

W ujęciu przekrojowym można więc stwierdzić, że strategię w największym stopniu oddziaływały na projekty infrastrukturalne i inwestycyjne, natomiast słabiej na miękkie działania społeczne, rozwój drobnej przedsiębiorczości czy dywersyfikację lokalnej gospodarki. Wyjątkiem były te miasta, w których strategia została silniej powiązana z lokalną tożsamością, usługami społecznymi lub budowaniem przestrzeni wspólnotowych.

Bariery finansowe, organizacyjne, proceduralne i kompetencyjne

We wszystkich badanych miastach respondenci wskazywali bariery ograniczające skuteczność wdrażania strategii. Najczęściej miały one charakter finansowy, organizacyjny, proceduralny, przestrzenny lub kompetencyjny. Analiza wywiadów pokazuje, że nawet trafnie przygotowana strategia nie gwarantowała realizacji zaplanowanych działań, jeżeli gmina nie dysponowała

wystarczającymi zasobami finansowymi, organizacyjnymi lub formalnymi możliwościami działania.

W Bieczu najważniejszą barierą okazały się ograniczenia finansowe, szczególnie przy inwestycjach kosztownych i wieloetapowych. Dobrym przykładem jest kino Farys: udało się przeprowadzić cyfryzację i remont części obiektu, lecz nie zrealizowano planowanej rozbudowy z powodu zbyt wysokich kosztów ofert przetargowych. Podobny mechanizm dotyczył zabytków. Respondent wskazał, że z powodu wysokich kosztów prac konserwatorskich wykonano około jednej trzeciej planowanych robót. Skuteczność strategii była więc zależna od dostępności finansowania zewnętrznego. Tam, gdzie udało się pozyskać środki, następowała widoczna realizacja celów. Tam, gdzie koszty przekraczały możliwości gminy, działania były etapowane lub odkładane.

W Niepołomicach respondent wskazywał obszary słabsze, takie jak niewystarczające działania w zakresie ochrony zdrowia, początkowe pominięcie kwestii środowiskowych oraz ograniczone wsparcie mikroprzedsiębiorstw. W przypadku ochrony zdrowia zwracał uwagę na zależność gminy od systemowych ograniczeń NFZ, co pokazuje, że część problemów wykraczała poza kompetencje samorządu. Ograniczenia strategii nie wynikały więc wyłącznie z lokalnych błędów planistycznych, lecz także z podziału kompetencji między różnymi poziomami administracji publicznej.

W Oświęcimiu, pomimo bardzo wysokiego poziomu realizacji strategii, szacowanego przez Respondenta na około 97%, nie wszystkie projekty udało się wdrożyć. Najważniejsze niezrealizowane przedsięwzięcia dotyczyły budowy otwartego kąpieliska, całodobowego domu opieki oraz części inwestycji przeciwpowodziowych. Warto zwrócić uwagę, że respondentka wskazywała głównie na bariery zewnętrzne i proceduralne, a nie na błędną diagnozę strategiczną. Szczególnie widoczny był problem zależności inwestycji miejskich od projektów realizowanych przez instytucje centralne, czego przykładem była inwestycja związana z drogą ekspresową S1.

W Piwnicznej-Zdroju wyraźnie widoczne były bariery finansowe i organizacyjne ograniczające realizację strategii. Respondent wskazywał, że wiele ambitnych planów okazało się trudnych do wykonania „ze względu na ograniczenia budżetowe”, a realizacja projektów napotykała liczne przeszkody administracyjne. Można zauważyć mechanizm typowy dla wielu mniejszych gmin:

strategia formułowała szerokie cele rozwojowe, jednak możliwości finansowe i organizacyjne samorządu były niewystarczające do ich skutecznego wdrożenia.

W Proszowicach problemy implementacyjne wiązały się zarówno z ograniczeniami przestrzennymi, jak i z konstrukcją samego dokumentu strategicznego. Respondentka bardzo krytycznie oceniała strategię jako „bardzo obszerną”, „mało zrozumiałą” i „zbyt zawiłą dla przeciętnego mieszkańca”. Jednocześnie szacowała, że realny poziom realizacji strategii wynosił jedynie około 15–20% założonych działań. Istotnym problemem był również brak aktualizacji dokumentu pomimo zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. W rezultacie strategia stopniowo traciła swoją aktualność i elastyczność.

W Proszowicach widoczny był także problem wpisywania do strategii zadań pozostających poza realnymi kompetencjami gminy. Dotyczyło to przede wszystkim ochrony zdrowia. Respondentka wskazywała: „Nierealnie wpisano w strategię działania na zasadzie szpitala”. Szpital pozostawał jednostką powiatową, co uniemożliwiało gminie skuteczną realizację części zaplanowanych działań. Podobny problem dotyczył inwestycji geotermalnych czy budownictwa społecznego, które ostatecznie nie zostały wdrożone.

W Zatorze respondenci zwracali uwagę na procesowy i etapowy charakter rozwoju lokalnego. Część celów strategicznych wymagała wieloletniego dojrzewania warunków realizacyjnych. Dobrym przykładem była budowa obwodnicy, rewitalizacja rynku czy rozwój transportu kolejowego. Wypowiedź: „Pewne rzeczy się w strategii jednej, drugiej, trzeciej przewijają” pokazuje ciągłość polityki rozwojowej gminy. Strategia nie była traktowana jako zamknięty katalog projektów, lecz jako długofalowa mapa problemów i kierunków rozwoju. W tym przypadku bariera nie oznaczała całkowitego braku realizacji, lecz konieczność etapowania działań i oczekiwania na odpowiednie warunki instytucjonalne, finansowe lub przestrzenne.

W ujęciu syntetycznym bariery wdrażania strategii można więc podzielić na pięć grup. Pierwszą stanowiły ograniczenia finansowe, widoczne zwłaszcza przy inwestycjach kosztownych i wieloetapowych. Drugą - bariery organizacyjne i administracyjne, szczególnie istotne w mniejszych gminach. Trzecią - ograniczenia proceduralne i zależność od instytucji zewnętrznych. Czwartą - bariery przestrzenne, takie jak brak terenów inwestycyjnych lub wysokie koszty odrolnienia gruntów. Piątą - bariery kompetencyjne, wynikające z wpisywania do strategii zadań, na które gmina nie miała bezpośredniego wpływu.

Adekwatność strategii do zmieniających się potrzeb i ewolucja podejścia strategicznego w związku z opracowaniem nowych lub aktualizacją poprzednich strategii rozwoju

Wywiady wskazują, że strategie rozwoju lokalnego były dokumentami silnie osadzonymi w czasie, w którym powstawały. Część respondentów podkreślała ich trafność wobec ówczesnych potrzeb, ale równocześnie wskazywała na konieczność aktualizacji priorytetów w związku ze zmianami społecznymi, środowiskowymi i gospodarczymi.

W Niepołomicach szczególnie interesującym elementem wywiadu była refleksja nad ewolucją priorytetów rozwojowych. Respondent wskazywał, że strategia była adekwatna „na tamten czas”, jednak z biegiem lat pojawiły się nowe wyzwania, które wymagały aktualizacji dokumentu. W 2021 roku do strategii wprowadzono nową domenę dotyczącą środowiska i ochrony powietrza. Pokazuje to zmianę paradygmatu rozwoju - od koncentracji na wzroście gospodarczym ku większemu uwzględnianiu jakości życia i zrównoważonego rozwoju. Respondent podkreślał: „Teraz bardziej już idziemy w kierunku ogólnego poprawienia jakości życia”. W nowej strategii na lata 2024–2035 większy nacisk położono na wsparcie małych przedsiębiorstw, kwestie środowiskowe, jakość życia mieszkańców, wsparcie seniorów oraz potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami. Oznacza to przejście od modelu „rozwoju infrastrukturalno-inwestycyjnego” do bardziej społecznego modelu rozwoju lokalnego.

W Piwnicznej-Zdroju respondent oceniał, że strategia była „w pewnym stopniu” dostosowana do zmieniających się warunków, szczególnie w zakresie turystyki i ochrony środowiska. Jednocześnie zaznaczono, że dokument mógł wymagać większej elastyczności wobec nowych wyzwań społeczno-ekonomicznych. Wypowiedź ta wskazuje na problem ograniczonej adaptacyjności strategii. Dokument był stosunkowo stabilny, lecz mniej skuteczny w reagowaniu na zmieniające się potrzeby lokalnej społeczności i nowe uwarunkowania gospodarcze. Doświadczenia z realizacji strategii wpłynęły na przygotowanie kolejnego dokumentu jedynie „w stopniu umiarkowanym”. Respondent wskazywał jednak kilka obszarów wymagających poprawy: większe zaangażowanie mieszkańców, lepsze równoważenie priorytetów między sektorami, większą elastyczność realizacyjną, rozwój infrastruktury cyfrowej oraz skuteczniejsze zarządzanie turystyką. Oznacza to, że w nowym podejściu strategicznym dostrzeżono potrzebę bardziej zintegrowanego modelu rozwoju, wykraczającego poza tradycyjne podejście infrastrukturalno-turystyczne.

W Proszowicach szczególnie interesująca była refleksja respondentki dotycząca różnic między starą a nową strategią. Wypowiedź wskazuje na wyraźną zmianę filozofii planowania strategicznego: „Teraz patrzymy na to, co chcemy zrealizować (...) a wtedy się pisało strategię i dopasowywało tą strategię do tego, co można by było zrobić”. Nowe podejście zostało określone jako „bliżej człowieka”, bardziej realistyczne, silniej związane z rzeczywistymi potrzebami mieszkańców oraz mniej formalne i deklaratywne. Zmiana ta wynikała zarówno z doświadczeń wdrożeniowych, jak i ze zmian w krajowym systemie planowania strategicznego.

W Zatorze strategia była rozumiana jako element długiego procesu, a nie zamknięty dokument obowiązujący wyłącznie w jednej perspektywie czasowej. Respondenci podkreślali, że część problemów i kierunków rozwoju przechodzi między kolejnymi strategiami, ponieważ ich realizacja zależy od wieloletnich procesów społecznych, przestrzennych i finansowych. Według respondentów takie podejście wskazuje na większą ciągłość zarządzania strategicznego, w której dokument pełni funkcję mapy rozwoju, aktualizowanej i kontynuowanej w kolejnych okresach.

W Oświęcimiu, według Respondentki wysoki poziom realizacji strategii wskazuje na relatywnie dużą zgodność między zapisami dokumentu a realnymi działaniami miasta. Jednocześnie doświadczenie to pokazuje, że nawet skutecznie wdrażana strategia wymaga dostosowywania do zewnętrznych ograniczeń proceduralnych, inwestycyjnych i instytucjonalnych. Strategia była „mocno realna”, ale nie oznaczało to pełnej niezależności miasta od czynników zewnętrznych.

W Bieczu strategia była silnie zakorzeniona instytucjonalnie i wykorzystywana w kolejnych działaniach rozwojowych, jednak jej skuteczność zależała od możliwości finansowych oraz dostępności środków zewnętrznych. Respondent podkreślał, iż oznacza to, że adekwatność strategii do potrzeb lokalnych nie zawsze była równoznaczna z możliwością pełnej realizacji wszystkich założeń.

Z perspektywy całego badania można stwierdzić, że strategie lokalne ewoluowały od dokumentów silnie związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi i pozyskiwaniem funduszy ku dokumentom bardziej zorientowanym na jakość życia, środowisko, potrzeby społeczne, seniorów, osoby ze szczególnymi potrzebami oraz bardziej realistyczne planowanie działań. Zmiana ta była widoczna zwłaszcza w refleksjach respondentów dotyczących nowych strategii przygotowywanych po zakończeniu poprzednich okresów programowania.

Ogólna ocena wpływu strategii na zarządzanie rozwojem lokalnym

Analiza wywiadów wskazuje, że strategie rozwoju lokalnego pełniły w badanych miastach różne funkcje: zarządcze, formalne, inwestycyjne, diagnostyczne, legitymizacyjne i komunikacyjne. Ich znaczenie nie ograniczało się do samego dokumentu, lecz zależało od tego, czy zostały realnie włączone w proces podejmowania decyzji, planowania budżetowego, aplikowania o środki zewnętrzne, raportowania oraz komunikacji z lokalnymi interesariuszami.

Najsilniejsze praktyczne wykorzystanie strategii widoczne było w tych miastach, w których dokument był powiązany z bieżącą pracą urzędu, budżetem, wieloletnią prognozą finansową, raportami o stanie gminy, dokumentami rewitalizacyjnymi oraz procesem przygotowywania projektów. W takich przypadkach strategia działała jako filtr priorytetów i narzędzie porządkowania polityki rozwojowej. Przykłady Biecza, Niepołomic, Oświęcimia i Zatora pokazują, że strategia mogła być realnym instrumentem zarządzania, szczególnie wtedy, gdy była społecznie lub instytucjonalnie zakorzeniona.

W innych przypadkach strategia miała przede wszystkim charakter formalno-inwestycyjny. Pozwalała aplikować o środki zewnętrzne i uzasadniać projekty, lecz nie zawsze stanowiła główny mechanizm zarządzania rozwojem. Taki model widoczny był zwłaszcza w Proszowicach, gdzie dokument był wykorzystywany przy konstruowaniu zadań inwestycyjnych, ale jednocześnie część działań realizowano w oparciu o inne dokumenty, a realny poziom wykonania strategii respondentka oceniała na 15–20%. Jeszcze słabszy wymiar operacyjny strategii wystąpił w Piwnicznej-Zdroju, gdzie dokument pełnił funkcję planistyczną i pomocniczą, ale nie był głównym narzędziem wspierającym realizację zadań gminy.

Ważnym wnioskiem jest także zależność strategii od finansowania zewnętrznego. W większości miast skuteczność realizacji celów strategicznych była bezpośrednio powiązana z możliwością pozyskania funduszy. Tam, gdzie środki były dostępne, realizowano inwestycje infrastrukturalne, środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Tam, gdzie koszty przekraczały możliwości budżetu gminy lub pojawiały się bariery proceduralne, działania były etapowane, ograniczane albo odkładane.

Strategie w największym stopniu oddziaływały na rozwój infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i komunalnej, a także na przygotowanie terenów inwestycyjnych, rozwój przestrzeni publicznych i wybrane działania społeczne. Słabiej widoczne były efekty w zakresie

dywersyfikacji gospodarki, wspierania mikroprzedsiębiorstw, rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, agroturystyki czy działań miękkich. Wyjątkiem były miasta, w których strategia została silnie powiązana z lokalnymi zasobami - dziedzictwem kulturowym w Bieczu, gospodarką czasu wolnego w Zatorze, strefą inwestycyjną w Niepołomicach i Oświęcimiu czy infrastrukturą społeczną i środowiskową w Oświęcimiu.

Analiza wywiadów pokazuje również, że skuteczność strategii zależała od jakości diagnozy lokalnych potrzeb. Strategia mogła być skuteczna nawet wtedy, gdy mieszkańcy nie znali jej jako dokumentu, pod warunkiem, że dobrze identyfikowała problemy, z którymi się mierzyli. Jednocześnie niski poziom partycypacji społecznej ograniczał jej społeczną legitymizację i możliwość budowania wspólnoty wokół celów rozwojowych.

5.4. Rola mieszkańców w kształtowaniu i ocenie strategii

Przed realizacją wywiadów pogłębionych, które zastosowano jako ocenę roli mieszkańców w kształtowaniu i ocenie strategii, przeprowadzono pilotażowe badania ankietowe wśród mieszkańców badanych miast. Pomimo przygotowania odpowiedniego narzędzia badawczego oraz rozpowszechnienia ankiety, nie udało się zebrać wystarczającej liczby poprawnie wypełnionych kwestionariuszy, która pozwoliłaby na przeprowadzenie rzetelnej analizy statystycznej i uzyskanie reprezentatywnej próby badawczej. Wyniki etapu pilotażowego wskazały na ograniczoną skuteczność zastosowania metody ilościowej w badanym zakresie. W związku z tym zdecydowano o przekształceniu kwestionariusza ankietowego w narzędzie indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI), co umożliwiło pogłębienie jakości poznania oraz lepsze zrozumienie perspektywy osób bezpośrednio zaangażowanych w procesy zarządzania strategicznego w badanych gminach.

Na tej podstawie przeprowadzono łącznie: 16 wywiadów z mieszkańcami wybranych miast, w tym: 3 wywiady pogłębione w mieście Niepołomice, 3 wywiady pogłębione w mieście Biecz, 3 wywiady pogłębione w mieście Oświęcim, 1 wywiad pogłębiony w gminie Piwniczna Zdrój, 1 wywiad pogłębiony w mieście Proszowice oraz 5 wywiadów pogłębionych w mieście Zator.

Liczba przeprowadzonych rozmów była uzależniona od zaangażowania mieszkańców i ich gotowości do udziału w badaniu, co w niektórych przypadkach znacząco ograniczyło liczbę możliwych do przeprowadzenia wywiadów. Wszystkie rozmowy zrealizowano bezpośrednio w terenie, na obszarze miast, w środowisku lokalnym respondentów, co pozwoliło uzyskać

autentyczne i kontekstowe wypowiedzi, odzwierciedlające rzeczywiste postrzeganie efektów polityki rozwoju na poziomie gminnym.

Szablon scenariusza wywiadu wykorzystany podczas badania zamieszczono w załączniku nr 7.

Analiza przeprowadzonych wywiadów wskazuje na wyraźne zróżnicowanie zarówno pod względem znajomości strategii rozwoju, jak i sposobu oceny skuteczności działań realizowanych przez samorządy. Respondenci znacznie częściej odnosili się do konkretnych inwestycji i zmian zachodzących w przestrzeni miejskiej niż do samych dokumentów strategicznych. Widoczne było również, że mieszkańcy aktywnie uczestniczący w konsultacjach społecznych lub życiu lokalnym oceniali strategie bardziej świadomie i szczegółowo niż osoby nieangażujące się w procesy partycypacyjne.

Poziom znajomości strategii rozwoju był zróżnicowany. Część respondentów deklarowała dobrą znajomość strategii oraz udział w procesie jej opracowywania. Respondentka z Biecza podkreślała, że „brała udział w konsultacjach społecznych”, które miały formę spotkań interesariuszy, a ponadto uczestniczyła w badaniach ankietowych. Podobne doświadczenia deklarowała respondentka z Oświęcimia, która wskazywała na swoje zaangażowanie w przygotowywanie dokumentu strategicznego. Jednocześnie wielu mieszkańców przyznawało, że nie zna strategii lub posiada jedynie ograniczoną wiedzę na jej temat. Respondent z Niepołomic stwierdził, że „nie zna strategii, ponieważ brakowało kampanii informacyjnej”, natomiast respondentka z Oświęcimia przyznała, że „nigdy o niej nie słyszała”. Wskazuje to na ograniczoną skuteczność działań informacyjnych prowadzonych przez część samorządów oraz relatywnie niski poziom społecznej identyfikacji z dokumentami strategicznymi.

Pomimo ograniczonej znajomości strategii rozwoju respondenci bardzo często dostrzegali konkretne efekty inwestycyjne realizowane przez samorządy. Najczęściej wskazywano rozwój infrastruktury drogowej, modernizację przestrzeni publicznych oraz inwestycje poprawiające estetykę miast. Respondenci zwracali uwagę na remonty dróg, rozwój sieci wodno-kanalizacyjnej, rewitalizację zabytków, modernizację obiektów kultury, rozwój terenów zielonych oraz małej architektury. Respondentka z Biecza podkreślała, że „widoczne są efekty podobnych inwestycji”, odnosząc się do modernizacji infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej. Wypowiedzi te wskazują, że mieszkańcy oceniali skuteczność działań rozwojowych przede wszystkim przez pryzmat zmian możliwych do bezpośredniej obserwacji w przestrzeni miejskiej.

Szczególnie pozytywnie oceniano działania związane z kulturą i ochroną dziedzictwa kulturowego. Respondenci wymieniali organizację wydarzeń historycznych i kulturalnych, spacerów historycznych, wystawy, rewitalizację zabytków, rozwój bibliotek oraz instytucji kultury. Respondentka z Biecza podkreślała, że „miasto aktywnie podkreślało swoje historyczne znaczenie, organizując liczne wydarzenia kulturalne”, co w jej opinii wpływało na wzmacnianie lokalnej tożsamości i atrakcyjności miasta. Podobne znaczenie przypisywano inwestycjom związanym z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz rozwojem oferty kulturalnej.

Pozytywne oceny dotyczyły również rozwoju funkcji turystycznych i rekreacyjnych. Szczególnie wyraźnie było to widoczne w Zatorze, gdzie respondenci wskazywali na znaczenie takich przedsięwzięć jak Energylandia, Zatorland, ścieżki rowerowe, tężnia solankowa, nowe place zabaw oraz infrastruktura sportowa. Wypowiedzi respondentów z Zatora sugerują, że rozwój funkcji turystycznych przyczynił się nie tylko do wzrostu atrakcyjności miasta, lecz również do poprawy jakości życia mieszkańców.

Respondenci wielokrotnie podkreślali poprawę estetyki przestrzeni publicznych. W Bieczu wskazywano między innymi na nowe ławki, oświetlenie uliczne, place zabaw oraz zagospodarowanie terenów zielonych. Z kolei respondenci z Oświęcimia zwracali uwagę na rozwój terenów zielonych i działania proekologiczne. Jedna z respondentek z Oświęcimia podkreślała, że „powstały nowe tereny zielone, ponadto sadzono kolejne drzewa”, co wskazuje na wysoką rozpoznawalność działań środowiskowych realizowanych przez samorząd.

W wielu wypowiedziach pozytywnie oceniano również działania związane z ochroną środowiska i ograniczaniem niskiej emisji. Respondenci wskazywali na wymianę pieców, dofinansowania do ekologicznych źródeł ogrzewania, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz działania edukacyjne. Respondentka z Oświęcimia podkreślała, że „wprowadzono programy mające na celu redukcję emisji szkodliwych substancji”, co świadczy o dostrzeganiu przez mieszkańców działań podejmowanych na rzecz poprawy jakości środowiska. Jednocześnie pojawiały się również głosy krytyczne dotyczące kosztów transformacji energetycznej. Respondenci zwracali uwagę, że część mieszkańców nie była w stanie finansowo uczestniczyć w programach wymiany pieców mimo dostępnych form wsparcia.

Znacznie słabiej oceniano natomiast działania dotyczące ochrony zdrowia, edukacji oraz polityki społecznej. Respondenci wskazywali przede wszystkim na ograniczoną dostępność opieki medycznej, szczególnie specjalistycznej. Respondentka z Oświęcimia podkreślała, że „dostęp

do opieki medycznej, zwłaszcza specjalistycznej, nadal pozostaje wyzwaniem”. Podobne stanowisko prezentował respondent z Piwnicznej-Zdroju, który wskazywał, że „dostępność opieki zdrowotnej pozostaje dużym wyzwaniem”. W odniesieniu do edukacji ten sam respondent stwierdził również, że „nie zauważa znaczących działań”, co świadczy o krytycznej ocenie skuteczności lokalnej polityki rozwojowej w tym obszarze.

W części wywiadów pojawiały się także opinie wskazujące na nierównomierny rozwój przestrzenny miast. Respondenci mieszkający poza centralnymi częściami miast częściej zwracali uwagę na problemy kanalizacyjne, słabszy dostęp do infrastruktury oraz ograniczoną widoczność inwestycji. Jednocześnie część respondentów podkreślała, że działania strategiczne bywają niewystarczająco komunikowane społeczności lokalnej. Respondenci wskazywali, że nie wiedzą o działaniach wspierających przedsiębiorczość, nie otrzymują informacji o realizowanych projektach oraz nie dostrzegają bezpośredniego związku pomiędzy inwestycjami a strategią rozwoju.

Analiza materiału badawczego wskazuje również na wyraźne różnice pomiędzy poszczególnymi miastami. Najbardziej pozytywne opinie pojawiały się tam, gdzie mieszkańcy mogli obserwować dynamiczne zmiany przestrzenne i gospodarcze, szczególnie w zakresie turystyki, rekreacji oraz estetyki przestrzeni publicznych. Dotyczyło to przede wszystkim Zatora oraz częściowo Biecza. W tych przypadkach respondenci częściej wskazywali konkretne przykłady inwestycji i dostrzegali ich wpływ na poprawę jakości życia oraz wzrost atrakcyjności miasta.

Znacznie bardziej krytyczne stanowiska pojawiały się natomiast w miastach, gdzie działania strategiczne były mniej widoczne lub koncentrowały się głównie na inwestycjach technicznych. Szczególnie wyraźnie widoczne było to w Piwnicznej-Zdroju. Respondent z tego miasta ocenił, że „strategia wydaje się być bardziej formalnością niż realnym narzędziem zmiany”, wskazując jednocześnie na ograniczoną skuteczność działań samorządu oraz niewielką widoczność efektów strategii w codziennym funkcjonowaniu miasta.

Ważnym wnioskiem płynącym z badań jest również ograniczony poziom komunikacji pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami. Wielu respondentów podkreślało brak odpowiedniego informowania społeczności o założeniach strategii, realizowanych projektach oraz efektach wdrażanych działań. W konsekwencji nawet mieszkańcy pozytywnie oceniający rozwój swoich miast często nie utożsamiali tych zmian ze strategią rozwoju. Oznacza to, że dokumenty

strategiczne funkcjonowały głównie na poziomie administracyjnym i nie stały się elementem szerzej rozpoznawalnej debaty publicznej.

Całość materiału badawczego wskazuje, że skuteczność strategii rozwoju w odbiorze pytaných mieszkańców była oceniana przede wszystkim przez pryzmat praktycznych rezultatów widocznych w przestrzeni miejskiej, a nie przez formalną znajomość dokumentów strategicznych. Największe znaczenie dla społecznej oceny polityki rozwojowej miały działania bezpośrednio wpływające na jakość życia mieszkańców oraz poprawę estetyki i funkcjonalności miast.

5.5. Strategia rozwoju w kontekście zadań własnych miasta

Skuteczność strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego nie jest determinowana wyłącznie trafnością diagnozy ani adekwatnością doboru celów, lecz przede wszystkim ich implementacyjnością, rozumianą jako możliwość realizacji w granicach ustawowo określonych kompetencji i odpowiedzialności gminy (Surówka, 2017). Normatywnym punktem odniesienia dla oceny tej implementacyjności pozostaje katalog zadań własnych określony w rt.. 7 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2025.1153), który wyznacza zakres dopuszczalnej interwencji publicznej oraz warunki legalności wydatkowania środków publicznych (Borodo, 2011).

Otwarty charakter tego katalogu współlistnieje jednak z zasadą legalizmu oraz ograniczeniami wynikającymi z władztwa dochodowego JST. W praktyce oznacza to konieczność zachowania równowagi pomiędzy elastycznością strategiczną a dyscypliną prawną i finansową (Kasperowicz-Stępień, 2008; Małecka-Łyszczek, 2013). W konsekwencji ocena strategii rozwoju wymaga nie tylko analizy jej treści, lecz również weryfikacji, czy system wdrażania i monitoringu uwzględnia strukturę kompetencyjną gminy oraz czy cele wykraczające poza zadania własne zostały osadzone w adekwatnych mechanizmach współpracy (Regulski, 1999; Korolewska, 2013).

W celu weryfikacji implementacyjności analizowanych strategii przeprowadzono dwuetapową analizę porównawczą. W pierwszym etapie dokonano oceny zgodności celów strategicznych i operacyjnych z katalogiem zadań własnych gminy określonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W drugim etapie poddano ocenie system wdrażania i monitoringu strategii, badając, czy dokumenty precyzyjnie określają podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów, mierniki ich wykonania oraz tryb implementacji przedsięwzięć wymagających

współpracy międzyinstytucjonalnej. Badaniem objęto strategie pięciu gmin: Biecz, Oświęcim, Proszowice, Piwniczna Zdrój, Zator oraz Niepołomice.

Zgodność celów strategicznych z zadaniami własnymi gminy

Analiza treści dokumentów wskazuje, że we wszystkich badanych strategiach dominują cele pozostające w bezpośrednim związku z katalogiem zadań własnych. Dotyczy to przede wszystkim:

- infrastruktury komunalnej i ochrony środowiska (sieci wodociągowo-kanalizacyjne, gospodarka odpadami, działania przeciwpowodziowe),
- kultury i turystyki (modernizacja instytucji kultury, rewitalizacja przestrzeni publicznych),
- edukacji i polityki społecznej (rozwój placówek oświatowych, wsparcie rodzin i seniorów),
- bezpieczeństwa publicznego (funkcjonowanie OSP, infrastruktura bezpieczeństwa).

W przypadku Zatora szczególnie wyraźnie zaznacza się koncentracja na zadaniach własnych związanych z infrastrukturą wodno-kanalizacyjną, ochroną przeciwpowodziową, usługami społecznymi oraz rozwojem oferty kulturalno-rekreacyjnej. Analogiczne tendencje obserwuje się w Oświęcimiu i Proszowicach w odniesieniu do infrastruktury komunalnej, natomiast w Biechu i Piwnicznej Zdroju większy nacisk położono na ład przestrzenny, kulturę i turystykę.

Obok celów w pełni zgodnych z katalogiem ustawowym występują jednak komponenty o charakterze fakultatywnym, mieszczące się w sferze domniemania kompetencji. Obejmują one w szczególności wsparcie przedsiębiorczości, rozwój stref inwestycyjnych, działania inkubacyjne oraz szeroko rozumianą promocję gospodarczą. W Niepołomicach i Zatorze elementy te stanowią istotny komponent strategii. Działania te, choć wykraczają poza rdzeń zadań własnych, mogą być realizowane w formule współpracy międzysektorowej i montażu finansowego, co wpisuje się w dynamiczne rozumienie interesu publicznego (Kulesza, 2012; Surówka, 2017).

W części dokumentów pojawiają się również przedsięwzięcia trudne do jednoznacznej kwalifikacji jako zadania własne nawet przy szerokiej interpretacji katalogu ustawowego. Dotyczy to m.in. inkubatorów przetwórstwa rolno-spożywczego (Proszowice), komercyjnej promocji branż (Piwniczna Zdrój, Niepołomice) czy elementów komercyjnej infrastruktury

turystycznej i inwestycji o znaczeniu ponadgminnym (Zator). W tych przypadkach kluczowe znaczenie ma sposób zaprojektowania współpracy z administracją wyższego szczebla i sektorem

Syntetyczne zestawienie wyników pierwszego etapu analizy przedstawiono w tabeli.

Tabela 11. Zgodność celów strategicznych z zadaniami własnymi gminy

Obszar strategiczny	Przykładowe cele ze strategii	Zadania własne gminy (art. 7 u.s.g.)	Ocena zgodności	Uwagi
Ochrona środowiska (Oświęcim, Proszowice, Zator)	Wod-kan, odpady, rekultywacja, inwestycje przeciwpowodziowe	Ochrona środowiska, gospodarka wodna, czystość	Pełna	Klasyczne zadania własne
Kultura i turystyka (Biecz, Piwniczna-Zdrój, Zator)	Instytucje kultury, rewitalizacja, turystyka	Kultura, zabytki, kultura fizyczna i turystyka	Pełna	Często skoncentrowane w części miejskiej
Edukacja i zdrowie (Niepołomice, Oświęcim, Zator)	Szkoły, przedszkola, profilaktyka	Edukacja publiczna, ochrona zdrowia	Pełna	Finansowanie z budżetu gminy
Wsparcie przedsiębiorczości (Niepołomice, Zator)	Strefy inwestycyjne, inkubatory	Promocja gminy (częściowo)	Częściowa	Zadania fakultatywne
Rolnictwo i produkty lokalne (Proszowice, Piwniczna-Zdrój, Zator)	Przetwórstwo, agroturystyka	Promocja gminy, turystyka	Częściowa	Rozwojowy, nieobligatoryjny charakter
Bezpieczeństwo publiczne (Oświęcim, Piwniczna-Zdrój, Zator)	OSP, zarządzanie kryzysowe	Porządek publiczny, ppoż., ochrona przeciwpowodziowa	Pełna	Zadania ustawowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizowanych dokumentów strategii rozwoju gminy.

System wdrażania i monitoringu w kontekście kompetencji zadań gminy

Drugi etap analizy koncentrował się na ocenie, czy system wdrażania odpowiada strukturze kompetencyjnej przyjętych celów.

W Bieczu system realizacji ma charakter ramowy i opiera się przede wszystkim na instrumentach finansowych (Wieloletnia Prognoza Finansowa) oraz uchwałach organów stanowiących. Monitoring pozostaje w znacznej mierze deklaracyjny, a cele ponadkompetencyjne nie zostały szczegółowo zoperacjonalizowane w zakresie współpracy.

Strategia Oświęcimia wprowadza wyraźne rozróżnienie między zadaniami własnymi a celami wymagającymi partnerstw. Przypisano odpowiedzialne wydziały, określono mechanizmy raportowania oraz powiązano realizację z budżetem i Wieloletnią Prognozą Finansową miasta, co świadczy o wysokim stopniu operacjonalizacji.

W Proszowicach funkcjonuje rozbudowany system ewaluacji (ex ante, mid-term, ex post), jednak brak jednoznacznego mapowania celów na domenę kompetencyjną, co osłabia przejrzystość struktury odpowiedzialności.

Piwniczna-Zdrój przyjęła model zarządzania sieciowego, w którym cele własne realizowane są przez JST, natomiast cele wykraczające poza kompetencje - w formule partnerstw międzysektorowych. Monitoring ma charakter cykliczny i aktualizacyjny.

W Zatorze system wdrażania ma charakter operacyjny: określono jednostki odpowiedzialne, podmioty monitorujące oraz mierniki realizacji, a proces powiązano z planowaniem finansowym i sprawozdawczością. Zadania mieszczące się w katalogu kompetencji przypisano bezpośrednio urzędowi i jednostkom organizacyjnym, natomiast cele prorozwojowe, takie jak rozwój stref inwestycyjnych czy wsparcie przedsiębiorczości, osadzono w formule współpracy z partnerami zewnętrznymi.

Najbardziej rozwiniętą architekturę wdrażania prezentują Niepołomice, gdzie każda domena strategiczna posiada jednostkę wiodącą, roczne programy wykonawcze oraz monitoring wskaźnikowy, a rozróżnienie między wykonawstwem własnym i partnerskim jest jednoznaczne.

Syntetyczne porównanie przedstawiono w tabeli.

Tabela 12. System wdrażania i monitoringu a kompetencje gmin w badanych strategiach

Gmina	System wdrażania	Monitoring	Ujęcie cel-kompetencja	Współpraca
Biecz	WPF, uchwały RM; Burmistrz	Deklaratywny	Częściowe przypisanie	Ogólne odniesienia
Niepołomice	Jednostki wiodące per domena; plany roczne	Monitoring wskaźnikowy	Wyraźne rozróżnienie	Partnerskie i międzygminne
Oświęcim	Wójt, wydziały; budżet + WPF	Dedykowana jednostka	Wyraźne mapowanie	Rozwinięte partnerstwa
Piwniczna-Zdrój	Zespół ds. wdrażania	Raporty okresowe	Jasny podział JST/partnerstwa	Silna współpraca
Proszowice	Zespół koordynujący	ex ante / mid / ex post	Brak pełnego mapowania	Opis formalny

Zator	Jednostki odpowiedzialne; powiązanie z budżetem	Monitoring operacyjny	Czytelne rozróżnienie własne/partnerskie	Współpraca instytucjonalna
-------	---	-----------------------	--	----------------------------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizowanych dokumentów strategii rozwoju gminy.

Analiza wykazała zróżnicowany poziom spójności między strukturą celów a strukturą kompetencyjną gmin. Najwyższy stopień operacjonalizacji i jednoznacznego powiązania celów z odpowiedzialnością instytucjonalną obserwuje się w Oświęcimiu, Zatorze i Niepołomicach. W Bieczu i Proszowicach system wdrażania ma charakter bardziej ramowy, co może ograniczać przejrzystość odpowiedzialności za cele ponad kompetencyjne.

W ujęciu systemowym implementacyjność strategii zależy zatem nie tylko od zakresu celów mieszczących się w zadaniach własnych, lecz również od sposobu zaprojektowania mechanizmów współpracy dla celów fakultatywnych. Brak jednoznacznego przypisania celów do kompetencji poszczególnych podmiotów oraz niedostateczna operacjonalizacja partnerstw zwiększają ryzyko rozproszenia odpowiedzialności i osłabienia skuteczności wdrażania. Jednocześnie nadmierne ograniczenie strategii wyłącznie do zadań obligatoryjnych mogłoby redukować jej potencjał rozwojowy.

W konsekwencji analiza kompetencyjna stanowi niezbędny element ewaluacji strategii rozwoju, pozwalający ocenić jej zgodność z zasadą legalizmu, adekwatności finansowej oraz racjonalności zarządzania publicznego.

W kolejnym etapie analizy, w celu pogłębienia ujęcia kompetencyjnego, dokonano porównania sposobu wdrażania zadań w gminach miejsko-wiejskich (Biecz, Niepołomice, Proszowice, Piwniczna-Zdrój, Zator) oraz w gminie miejskiej (miasto Oświęcim). Celem tego etapu było ustalenie, czy struktura terytorialna jednostki samorządu terytorialnego wpływa na sposób operacjonalizacji zadań własnych oraz konstrukcję systemu wdrażania strategii rozwoju.

W gminach miejsko-wiejskich ujawnia się wyraźny, dwutorowy charakter realizacji kompetencji. Strategia obejmuje bowiem zarówno część miejską, jak i obszary wiejskie, które różnią się profilem funkcjonalnym, strukturą przestrzenną oraz zakresem potrzeb infrastrukturalnych. W części miejskiej dominują zadania wymagające stałego, intensywnego świadczenia usług publicznych, w tym organizacja ruchu i transport lokalny, utrzymanie przestrzeni publicznych, funkcjonowanie instytucji kultury i obiektów sportowych, rewitalizacja

centrum, polityka mieszkaniowa czy zarządzanie zwartą zabudową. Skala koncentracji ludności powoduje konieczność utrzymania wysokich standardów jakości usług, a monitoring przyjmuje charakter jakościowy i efektywnościowy, oparty na miernikach ciągłości i standardu świadczenia.

Natomiast na obszarach wiejskich dominują zadania związane z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej (rozbudowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, drogi dojazdowe), ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz rozwojem funkcji turystycznych i rekreacyjnych o charakterze rozproszonym. W tym przypadku monitoring koncentruje się przede wszystkim na wskaźnikach dostępności infrastruktury i stopniu jej „domknięcia”, co odzwierciedla logikę inwestycji wyrównujących dysproporcje przestrzenne.

Zróznicowanie to jest widoczne w analizowanych dokumentach strategicznych. W Niepołomicach oraz Bieczu wyraźnie rozdzielono działania śródmiejskie (rewitalizacja, kultura, organizacja ruchu) od inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w sołectwach. Piwniczna Zdrój akcentuje miejski rdzeń uzdrowiskowy, równolegle rozwijając ofertę rekreacyjną i środowiskową w części wiejskiej. W Zatorze obserwuje się podobną strukturę: strategia łączy rozwój funkcji miejskich (usługi, przestrzeń publiczna, oferta czasu wolnego) z inwestycjami infrastrukturalnymi oraz środowiskowymi obejmującymi cały obszar gminy, przy czym część przedsięwzięć turystycznych ma charakter ponadlokalny i wymaga współpracy z partnerami zewnętrznymi.

Odminną sytuację instytucjonalną reprezentuje miasto Oświęcim jako gmina miejska. Brak obszarów wiejskich eliminuje konieczność równoważenia inwestycji między centrum a peryferiami wiejskimi. Strategia koncentruje się więc na utrzymaniu i podnoszeniu standardów usług miejskich, rewitalizacji przestrzeni zurbanizowanej, rozwoju transportu i infrastruktury społecznej oraz poprawie jakości życia w zwartej strukturze osadniczej. Monitoring przyjmuje w tym przypadku bardziej jednolity, miejski charakter: skupia się na efektywności, jakości i dostępności usług w ramach jednej, spójnej przestrzeni funkcjonalnej.

Przeprowadzona analiza pozwala sformułować istotny wniosek o charakterze systemowym. W gminach miejsko-wiejskich strategia rozwoju musi funkcjonować „dwutorowo”, jednocześnie utrzymywać miejskie standardy świadczenia usług publicznych oraz zapewniać przyrost dostępności infrastruktury i usług na obszarach wiejskich. Oznacza to konieczność różnicowania mierników, budżetowania i harmonogramów realizacyjnych dla części miejskiej

i wiejskiej, przy zachowaniu spójności dokumentu strategicznego jako całości. Taki model wdrażania wynika bezpośrednio z dualnej struktury przestrzenno-funkcjonalnej tych jednostek i stanowi wyzwanie organizacyjne oraz finansowe.

Analiza treści badanych dokumentów wskazuje, że trzon celów strategicznych mieści się w katalogu zadań własnych gminy: obejmuje infrastrukturę komunalną, ochronę środowiska, edukację, kulturę i bezpieczeństwo publiczne. Zapewnia to ich legalność oraz finansową wykonalność w granicach ustrojowych kompetencji jednostki samorządu terytorialnego (Borodo, 2011). Równocześnie w strategiach pojawiają się ambicje rozwojowe o charakterze fakultatywnym, związane z rozwojem stref aktywności gospodarczej, wsparciem innowacji, przetwórstwem czy współpracą ponadlokalną. Cele te są uzasadnione z punktu widzenia długofalowego rozwoju, o ile towarzyszą im sformalizowane partnerstwa, jednoznaczne przypisanie ról oraz mierniki efektów.

Najwyższy poziom dojrzałości implementacyjnej prezentują strategie miasta Oświęcim, Piwnicznej Zdroju, Niepołomic oraz Zatora, w których widoczne jest wyraźne rozróżnienie między wykonawstwem własnym a wdrożeniami partnerskimi, a także powiązanie celów z odpowiedzialnością instytucjonalną i systemem monitoringu. W Bieczu i Proszowicach dostrzegalna jest potrzeba wzmocnienia mapowania relacji cel-kompetencja oraz bardziej precyzyjnej operacjonalizacji współpracy przy przedsięwzięciach wykraczających poza zakres ustawowych zadań własnych.

W tym ujęciu ocena strategii przez pryzmat kompetencji gminy stanowi nie tylko wymóg legalizmu, lecz również praktyczny warunek skuteczności polityki rozwojowej. Pozwala ona zachować równowagę między obowiązkami ustawowymi a ambicjami rozwojowymi, przy racjonalnym wykorzystaniu ograniczonych zasobów publicznych (Małecka-Łyszczyk, 2013; Regulski, 1999).

Z perspektywy faktycznego rozwoju zrównoważonego analiza prowadzi jednak do bardziej złożonego wniosku. Sam fakt zgodności strategii z katalogiem zadań własnych nie gwarantuje jeszcze skuteczności wdrażania. Zrównoważony rozwój - rozumiany jako trwała równowaga między wymiarem społecznym, gospodarczym i środowiskowym - wymaga nie tylko legalności działań, lecz także sprawności instytucjonalnej i koordynacji międzysektorowej (Surówka, 2017). W wielu dokumentach widoczne jest, że tam, gdzie cele wykraczają poza zakres ustawowych kompetencji gminy (np. wsparcie innowacji czy rozwój funkcji gospodarczych),

system wdrażania nie zawsze jest odpowiednio rozwinięty - brakuje precyzyjnego przypisania ról, formalizacji partnerstw oraz mierników rezultatów.

W konsekwencji w fazie realizacyjnej strategii mogą „rozmywać się kompetencyjnie”, co oznacza, że cele prorozwojowe pozostają na poziomie deklaratywnym lub są realizowane fragmentarycznie, poza spójnym systemem zarządzania. Taka sytuacja prowadzi do niepełnej implementacji komponentów gospodarczych i innowacyjnych. Gmina, działając w granicach prawa, nie zawsze dysponuje instrumentarium pozwalającym na ich samodzielną realizację. Skutkiem jest często asymetryczny charakter rozwoju lokalnego, relatywnie skutecznie realizowane są zadania środowiskowe i społeczne, natomiast komponent gospodarczy, wymagający sieciowej współpracy i koordynacji ponadlokalnej, pozostaje słabszym ogniwem.

Ostatecznie można zatem uznać, że stopień dopasowania systemu wdrażania do zakresu kompetencji gminy stanowi jeden z kluczowych warunków przekształcenia strategii z dokumentu planistycznego w realne narzędzie zarządzania rozwojem. Tylko wówczas strategia może być jednocześnie zgodna z zasadą legalizmu, organizacyjnie wykonalna oraz mierzalna w swoich efektach, a tym samym skutecznie wspierać zrównoważony rozwój wspólnoty lokalnej.

5.6. Ocena wybranych strategii w oparciu o kryteria zrównoważonego rozwoju

Jednym z kluczowych elementów analizy pogłębionej dokumentów strategicznych, a zarazem istotnym komponentem wpływającym na końcową ocenę rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, było zbadanie, w jakim stopniu strategii te wpisywały się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. W tym celu przeprowadzono szczegółową analizę treści dokumentów pod kątem ich powiązań z Celami Zrównoważonego Rozwoju (dalej: SDG - Sustainable Development Goals) określonymi w dokumencie *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju), przyjętym w 2015 roku przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Analizie poddano zarówno bezpośrednie odniesienia do poszczególnych celów, jak i zadania oraz kierunki działań, które można z nimi powiązać w ujęciu merytorycznym.

Należy podkreślić, że analizowane dokumenty zostały opracowane przed formalnym przyjęciem Agendy 2030. Co istotne, ani w dobrych praktykach dotyczących opracowywania strategii rozwoju, ani w innych dokumentach o charakterze wytycznych funkcjonujących w polskim

systemie planowania strategicznego nie wskazywano wprost, że strategie jednostek samorządu terytorialnego powinny bezpośrednio odwoływać się do celów zrównoważonego rozwoju w ich sformalizowanym, międzynarodowym kształcie. Również wcześniejsze ustalenia dotyczące zrównoważonego rozwoju nie nakładały takiego wymogu na dokumenty lokalne.

Jednakże idea zrównoważonego rozwoju była szeroko obecna w literaturze naukowej, zwłaszcza w opracowaniach poświęconych rozwojowi miast i polityce lokalnej, gdzie akcentowano konieczność równoważenia wymiaru społecznego, gospodarczego i środowiskowego w procesach planowania strategicznego. Koncepcja ta stanowiła istotny paradygmat współczesnego myślenia o rozwoju jednostek terytorialnych i była powszechnie uznawana za pożądaną kierunek kształtowania polityk publicznych (jak wskazano w rozdziale 2).

Idea zrównoważonego rozwoju była również wyraźnie obecna w analizowanych dokumentach strategicznych. W wielu przypadkach termin „zrównoważony rozwój” pojawiał się bezpośrednio w wizjach rozwoju, misjach oraz w głównych celach strategicznych poszczególnych jednostek. Świadczy to o tym, że koncepcja ta stanowiła istotny punkt odniesienia dla autorów strategii, nawet jeśli nie była ona operacjonalizowana poprzez formalne odwołania do międzynarodowych ram w postaci SDG. Niekiedy pojawiały się także bardziej bezpośrednie nawiązania do wybranych obszarów odpowiadających celom zrównoważonego rozwoju, jednak częściej odniesienia te miały charakter pośredni, rozproszony i niesystematyczny. Dotyczyły one m.in. ochrony środowiska, polityki społecznej, rozwoju gospodarczego czy poprawy jakości życia mieszkańców, lecz zazwyczaj nie były formułowane jako jednoznaczne odniesienia do Agendy 2030. Można zatem stwierdzić, że elementy odpowiadające celom zrównoważonego rozwoju były obecne w dokumentach strategicznych, choć nie zawsze w sposób sformalizowany i bezpośredni.

Z tego względu autorka pracy uznała za zasadne przeprowadzenie analizy treści strategii w odniesieniu do SDG, traktując je jako uporządkowaną i spójną ramę analityczną pozwalającą na ocenę rzeczywistego wpływu dokumentów strategicznych na zrównoważony rozwój miast. Celem było ustalenie, czy oraz w jakim zakresie istnieje powiązanie pomiędzy lokalnymi strategiami rozwoju a ideą zrównoważonego rozwoju w jej współczesnym, międzynarodowo zdefiniowanym ujęciu. Jak wykazała przeprowadzona analiza, pomimo braku formalnych i bezpośrednich odniesień do SDG, badane strategie w znacznym stopniu realizowały założenia zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

Analiza treści strategii wskazuje, że najsilniej reprezentowane były cele odnoszące się do polityki społecznej, jakości życia mieszkańców oraz rozwoju infrastrukturalnego. W niemal wszystkich dokumentach obecne były działania odpowiadające Celowi 1, dotyczącemu eliminacji ubóstwa, oraz Celowi 10, odnoszącemu się do ograniczania nierówności społecznych i przestrzennych. Strategie przewidywały m.in. rozwój usług społecznych, wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem, aktywizację zawodową, rozwój mieszkalnictwa komunalnego czy poprawę dostępności usług publicznych na terenach peryferyjnych. Szczególnie wyraźnie widoczne było to w strategiach gmin Oświęcim, Proszowice oraz Zator, gdzie kwestie marginalizacji społecznej zostały rozwinięte w sposób kompleksowy. W dokumentach pojawiały się także działania integracyjne skierowane do seniorów, osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Znacznie słabiej reprezentowany był natomiast Cel 2 związany z eliminacją głodu i bezpieczeństwem żywnościowym. Wynikało to przede wszystkim z lokalnego charakteru analizowanych dokumentów, w których problematyka głodu nie była definiowana jako istotne wyzwanie strategiczne. Mimo to część gmin podejmowała działania pośrednio związane z tym celem, głównie poprzez wspieranie rolnictwa ekologicznego, lokalnej produkcji żywności, agroturystyki czy bezpieczeństwa zasobów wodnych wykorzystywanych w produkcji rolnej. Szczególnie widoczne było to w strategiach Piwnicznej-Zdroju, Proszowic oraz Zatora, gdzie rozwój rolnictwa i lokalnych produktów został powiązany z ochroną środowiska i rozwojem gospodarczym. W przypadku Zatora istotnym elementem była również ochrona tradycji karpiaństwa i gospodarki stawowej w Dolinie Karpia.

Bardzo szeroko reprezentowane były działania odpowiadające Celowi 3, dotyczącym zdrowia i dobrostanu mieszkańców. Wszystkie strategie zawierały odniesienia do rozwoju infrastruktury zdrowotnej, profilaktyki, poprawy bezpieczeństwa publicznego lub działań wpływających pośrednio na zdrowie mieszkańców poprzez poprawę jakości środowiska. W dokumentach podkreślano znaczenie usług medycznych, opieki nad seniorami, przeciwdziałania wykluczeniu zdrowotnemu oraz rozwoju infrastruktury rekreacyjnej i sportowej. Szczególnie rozbudowane zapisy w tym zakresie zawierały strategie Oświęcimia, Zatora oraz Piwnicznej-Zdroju, gdzie dodatkowo akcentowano funkcję uzdrowiskową i zdrowotną gminy.

Silnie reprezentowany był również Cel 4 odnoszący się do edukacji wysokiej jakości. Wszystkie analizowane strategie podkreślały znaczenie rozwoju infrastruktury oświatowej, poprawy jakości kształcenia oraz dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy. W większości

dokumentów pojawiały się także działania związane z edukacją pozaformalną, cyfrową i ekologiczną, co wpisywało się w ideę uczenia się przez całe życie. Szczególnie kompleksowo zagadnienie to zostało ujęte w strategiach Niepołomic oraz Zatora, gdzie obok inwestycji infrastrukturalnych przewidziano rozwój edukacji integracyjnej, szkolnictwa zawodowego, programów stypendialnych oraz kompetencji cyfrowych.

Na tle innych celów stosunkowo słabo obecny pozostawał Cel 5 dotyczący równości płci. Żadna ze strategii nie zawierała odrębnej, systemowej polityki równościowej. Odniesienia do tej problematyki miały najczęściej charakter pośredni i sprowadzały się do działań wspierających równość szans, aktywizację społeczną kobiet, rozwój usług opiekuńczych lub przeciwdziałanie przemocy domowej. Najbardziej widoczne było to w strategiach Oświęcimia i Zatora, jednak nawet tam zagadnienie nie zostało rozwinięte w sposób kompleksowy.

Wysoki poziom zgodności z Agendą 2030 widoczny był natomiast w odniesieniu do Celów 6 i 7, związanych z gospodarką wodną, energetyką oraz transformacją niskoemisyjną. Wszystkie strategie przewidywały działania dotyczące rozbudowy lub modernizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, poprawy jakości wód, retencji, ochrony przeciwpowodziowej oraz bezpieczeństwa zasobów wodnych. Szczególnie rozbudowane zapisy w tym zakresie zawierały strategie Niepołomic, Piwnicznej-Zdroju i Zatora. Jednocześnie niemal wszystkie dokumenty akcentowały znaczenie odnawialnych źródeł energii, poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczania emisji zanieczyszczeń. Powszechnie pojawiały się działania związane z termomodernizacją budynków, wymianą źródeł ciepła czy rozwojem energetyki fotowoltaicznej i niskoemisyjnej.

Silne powiązanie z Celami 8 i 9 widoczne było w obszarze rozwoju gospodarczego, rynku pracy oraz infrastruktury technicznej i cyfrowej. Wszystkie strategie zakładały wspieranie przedsiębiorczości, rozwoju sektora MŚP, aktywizacji zawodowej mieszkańców oraz tworzenia nowych terenów inwestycyjnych. Szczególnie wyraźnie zaznaczało się to w strategii Zatora, gdzie rozwój Zatorskiej Strefy Aktywności Gospodarczej, inkubatora przedsiębiorczości oraz przemysłów czasu wolnego stanowił jeden z głównych filarów rozwoju lokalnego. Równocześnie dokumenty przewidywały rozbudowę infrastruktury transportowej, cyfryzację usług publicznych oraz rozwój e-administracji i kompetencji cyfrowych mieszkańców.

Cele związane ze zrównoważonym rozwojem miast i wspólnot lokalnych (Cel 11) były obecne we wszystkich analizowanych strategiach. Dotyczyły one przede wszystkim rewitalizacji

przestrzeni zdegradowanych, rozwoju transportu publicznego, poprawy jakości przestrzeni publicznych, planowania przestrzennego oraz wzmacniania odporności miast i gmin na zagrożenia środowiskowe. W dokumentach podkreślano również znaczenie ochrony krajobrazu, terenów zielonych oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Szczególnie kompleksowe podejście do tych zagadnień widoczne było w strategiach Zatora, Niepołomic i Oświęcimia.

W zakresie Celów 12 i 13 analizowane strategie wykazywały rosnącą integrację polityki środowiskowej i klimatycznej z rozwojem lokalnym. Dokumenty obejmowały działania dotyczące gospodarki odpadami, edukacji ekologicznej, ochrony zasobów naturalnych, ograniczania emisji oraz adaptacji do zmian klimatu. W wielu przypadkach pojawiały się także rozwiązania przeciwpowodziowe, rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym czy promowanie proekologicznych postaw mieszkańców. Szczególnie widoczne było to w strategiach Niepołomic, Oświęcimia i Zatora, gdzie kwestie klimatyczne zostały wyraźnie powiązane z planowaniem infrastrukturalnym i gospodarczym.

Cel 14 dotyczący ochrony mórz i oceanów zasadniczo nie znajdował zastosowania w analizowanych dokumentach z uwagi na śródlądowy charakter wszystkich badanych gmin. Jedynie w przypadku Zatora można wskazać pośrednie odniesienia do ochrony zasobów wodnych i ekosystemów związanych z gospodarką stawową, jednak nie miało to bezpośredniego związku z ochroną mórz i oceanów w rozumieniu Agendy 2030.

Znacznie silniej reprezentowany był natomiast Cel 15 odnoszący się do ochrony ekosystemów lądowych i bioróżnorodności. Wszystkie strategie uwzględniały działania związane z ochroną terenów zielonych, zasobów przyrodniczych, obszarów Natura 2000, lasów oraz korytarzy ekologicznych. W dokumentach podkreślano również znaczenie ochrony krajobrazu, przeciwdziałania degradacji gruntów i zachowania cennych przyrodniczo terenów podmokłych. Szczególnie widoczne było to w strategiach Piwnicznej-Zdroju, Oświęcimia oraz Zatora.

W odniesieniu do Celów 16 i 17 analizowane strategie wskazywały na znaczenie sprawnego zarządzania publicznego, partycypacji społecznej oraz współpracy międzysektorowej. W większości dokumentów pojawiały się działania związane z cyfryzacją administracji, zwiększaniem transparentności, rozwojem konsultacji społecznych oraz budowaniem partnerstw lokalnych i ponadlokalnych. Strategie przewidywały również aktywne pozyskiwanie środków zewnętrznych, w tym funduszy europejskich, jako istotnego mechanizmu finansowania rozwoju lokalnego. Najbardziej kompleksowe podejście do kwestii partnerstw i zarządzania widoczne

było w strategiach Niepołomic oraz Zatora. Jednocześnie należy podkreślić, że aspekty związane z międzynarodowym wymiarem współpracy czy globalnymi mechanizmami finansowymi były obecne w ograniczonym stopniu, co wynika z lokalnego charakteru analizowanych dokumentów.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że badane strategie rozwoju gmin w znacznym stopniu realizują założenia zrównoważonego rozwoju, mimo że w większości przypadków nie odwołują się bezpośrednio do struktury SDG. Najsilniej reprezentowane są cele dotyczące infrastruktury technicznej, ochrony środowiska, edukacji, zdrowia oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Znacznie słabiej rozwinięte pozostają natomiast kwestie związane z równością płci i globalnym wymiarem partnerstw. Widoczna jest również wyraźna tendencja do coraz silniejszej integracji polityk środowiskowych, klimatycznych i społecznych, szczególnie w strategiach nowszych lub aktualizowanych. Na tle analizowanych dokumentów najbardziej kompleksowe i zintegrowane podejście do zasad zrównoważonego rozwoju prezentują strategie gmin Zator, Niepołomice oraz Oświęcim, w których działania społeczne, gospodarcze i środowiskowe tworzą spójny model planowania lokalnego zgodny z założeniami Agendy 2030.

Tabela zamieszczona poniżej przedstawia syntetyczne zestawienie występowania oraz charakteru powiązań między zapisami analizowanych strategii rozwoju gmin a 17 Celami Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDG). Każdy wiersz odpowiada jednemu celowi SDG, natomiast kolumny wskazują, czy w danej strategii występują zapisy możliwe do powiązania z określonym celem oraz czy mają one charakter bezpośredni czy pośredni. Zestawienie nie stanowi oceny stopnia faktycznej realizacji celów, lecz pokazuje zakres zgodności treści dokumentów strategicznych z obszarami problemowymi i kierunkami działań określonymi w Agendzie 2030. W tabeli zastosowano oznaczenia wskazujące zarówno na występowanie odniesień do poszczególnych celów, jak i charakter tych odniesień. Dzięki temu możliwe było uchwycenie nie tylko obecności określonych zagadnień w dokumentach strategicznych, ale również sposobu ich powiązania z ideą zrównoważonego rozwoju.

Tabela 13. Stopień zgodności strategii rozwoju gmin z celami zrównoważonego rozwoju (SDG)

Nr SDG	Nazwa celu	Biecz	Niepołomice	Oświęcim	Piwniczna-Zdrój	Proszowice	Zator
1	Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach	W/P	Cz/P	W/B	W/P	W/B	W/B

2	Wyeliminować głód, promować rolnictwo	W/P	Cz/P	Cz/P	W/B	W/B	W/B
3	Zdrowe życie i dobrobyt	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
4	Edukacja wysokiej jakości	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
5	Równość płci	Cz/P	Cz/P	Cz/P	BW	Cz/P	Cz/P
6	Woda i warunki sanitarne	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
7	Przystępna i czysta energia	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
8	Wzrost gospodarczy i godna praca	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
9	Infrastruktura, innowacje, przemysł	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
10	Mniej nierówności	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
11	Zrównoważone miasta i społeczności	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
12	Zrównoważona konsumpcja i produkcja	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
13	Działania na rzecz klimatu	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
14	Życie pod wodą (ochrona oceanów)	ND	ND	ND	ND	ND	ND
15	Życie na lądzie (ochrona ekosystemów)	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B
16	Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje	W/P	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B
17	Partnerstwa na rzecz realizacji celów	W/P	W/B	W/B	W/B	W/B	W/B

Legenda: W – w strategii występują zapisy odnoszące się do danego celu SDG; Cz – występują odniesienia częściowe lub marginalne; BW – brak występowania zapisów odnoszących się do celu SDG; ND – cel nie dotyczy lokalnego kontekstu. B – odniesienie bezpośrednie, tj. strategia zawiera jasno sformułowane działania, kierunki interwencji lub cele odpowiadające danemu SDG; P – odniesienie pośrednie, tj. powiązanie z celem SDG wynika z charakteru działań strategicznych, mimo braku jednoznacznego odniesienia do danego obszaru. Zapis w komórce oznacza: zakres występowania / charakter odniesienia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonej analizy zgodności celów zrównoważonego rozwoju z dokumentami wybranych strategii rozwoju

6. Metody oceny wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta

W niniejszym rozdziale zaprezentowano autorskie podejście metodologiczne służące kompleksowej ocenie oddziaływania strategii rozwoju miast na procesy zrównoważonego rozwoju. Celem tej części pracy jest operacjonalizacja relacji między jakością konstrukcyjną dokumentów strategicznych a mierzalnymi efektami ich wdrażania, co pozwala na weryfikację realnej sprawczości lokalnych polityk publicznych.

Rozdział koncentruje się na przedstawieniu autorskiego narzędzia oceny wpływu strategii rozwoju miasta/gminy na zrównoważony rozwój, składającego się z macierzy korelacyjnej oraz uzupełniającego arkusza punktowego.

Istotnym elementem treści jest przedstawienie ram ewaluacji ex-post, opartej na klasycznych kryteriach trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności oraz spójności. Rozdział zawiera także opis metodyki badania zależności między zaproponowaną typologią strategii a dynamiką zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast, analizowaną przy pomocy syntetycznego wskaźnika Perkala. Całość opracowania stanowi syntezę rozważań teoretycznych i empirycznych, integrującą wyniki analityki dokumentów, badań statystycznych oraz wywiadów z interesariuszami.

6.1. Narzędzie oceny wpływu strategii rozwoju miasta/gminy na jej zrównoważony rozwój

6.1.1. Logika konstrukcyjna macierzy

Macierz MSS–ZR ma charakter korelacyjny i symetryczny. Wiersze i kolumny reprezentują te same zmienne, natomiast każda komórka odzwierciedla relację między dwiema kategoriami. Ocenie podlega stopień wzajemnego wzmacniania się elementów dokumentu.

Silne relacje (1 pkt) występują wówczas, gdy elementy pozostają w logicznym związku przyczynowo-skutkowym (np. diagnoza → cele SMART → plan działań → monitoring). Relacje umiarkowane (0,5 pkt) oznaczają powiązania kontekstowe lub warunkowe. Brak relacji (0 pkt) wskazuje na niespójność konstrukcyjną dokumentu.

Wynik końcowy odzwierciedla stopień przygotowania strategii do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju jako potencjał jakościowy dokumentu:

- 0–4 pkt – strategia deklaratorywna, niska spójność systemowa

- 4,5–8 pkt – strategia częściowo spójna, ograniczona operacyjność
- 8,5–12,5 pkt – strategia funkcjonalna, umiarkowany potencjał ZR (zrównoważonego rozwoju)
- 13–15,5 pkt – strategia zintegrowana, wysoka spójność
- 16–17,5 pkt – strategia modelowa, pełna synergia elementów

Interpretacja wyników macierzy

Niski poziom (0–4 pkt)

Strategia deklaratywna, niska spójność systemowa

Dokument charakteryzuje się słabymi lub przypadkowymi powiązaniami między kluczowymi elementami konstrukcyjnymi. Występują istotne luki w logice planowania strategicznego, np.:

- brak czytelnego przełożenia diagnozy na cele,
- brak operacjonalizacji wizji,
- niespójność między celami a planem działań,
- brak systemu monitoringu lub jego czysto formalny charakter,
- marginalne lub pozorne odniesienie do integracji filarów zrównoważonego rozwoju.

Strategia na tym poziomie ma charakter opisowy i intencyjny. Potencjał do prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju jest niski, ponieważ dokument nie tworzy systemu powiązań umożliwiających skuteczne wdrażanie ani kontrolę efektów.

Umiarkowany poziom (4,5-8 pkt)

Strategia częściowo spójna, ograniczona operacyjność

Dokument zawiera elementy poprawnej konstrukcji strategicznej, jednak korelacje między nimi są selektywne i niepełne. Mogą występować:

- rzetelna diagnoza, lecz niedostatecznie przełożona na cele,
- obecność celów SMART bez wyraźnego powiązania z monitoringiem,
- deklaratywna integracja filarów rozwoju bez realnych projektów wdrożeniowych,
- system wdrażania o ograniczonej precyzji odpowiedzialności.

Strategia wykazuje zauważalny potencjał rozwojowy, jednak brak systemowej synergii między elementami zmniejsza jej zdolność do konsekwentnej realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju.

Poziom funkcjonalny (8,5–12,5 pkt)

Strategia funkcjonalna, umiarkowany potencjał ZR

Dokument osiąga wyraźną spójność między kluczowymi blokami: diagnozą, celami oraz wdrażaniem. Występują liczne korelacje pozytywne (1 pkt) oraz umiarkowane (0,5 pkt), szczególnie w obszarze:

- przełożenia diagnozy na cele SMART,
- powiązania celów z planem działań,
- obecności podstawowego systemu monitoringu,
- częściowej integracji filarów społecznego, gospodarczego i środowiskowego.

Strategia jest operacyjna i możliwa do wdrażania, jednak integracja wymiarów rozwoju nie jest jeszcze pełna, a niektóre obszary (np. środowiskowy lub społeczny) mogą pozostawać słabiej powiązane z systemem działań.

Wysoki poziom (13–15,5 pkt)

Strategia zintegrowana, wysoka spójność systemowa

Dokument wykazuje rozbudowaną sieć powiązań między wszystkimi kluczowymi elementami. Charakterystyczne cechy:

- silne sprzężenie diagnozy z celami i projektami,
- klarowna wizja konsekwentnie operacjonalizowana,
- system monitoringu powiązany z celami i odpowiedzialnością,
- realna integracja trzech filarów zrównoważonego rozwoju,
- wyraźna logika przyczynowo-skutkowa w całej konstrukcji dokumentu.

Strategia posiada wysoką zdolność wdrożeniową i stanowi narzędzie zarządzania rozwojem, a nie wyłącznie dokument planistyczny. Potencjał realizacji ZR jest wysoki, choć mogą jeszcze występować drobne niespójności sektorowe.

Poziom modelowy (16–17,5 pkt)

Strategia modelowa, pełna synergia elementów

Dokument reprezentuje najwyższy poziom integracji i dojrzałości planistycznej. Cechuje go:

- pełna spójność między kontekstem, diagnozą, wizją, celami i systemem wdrażania,
- jednoznaczne przełożenie celów na projekty oraz mierniki,
- silna integracja społeczna, gospodarcza i środowiskowa,
- logiczna struktura umożliwiająca ewaluację i aktualizację dokumentu,
- brak istotnych relacji zerowych w kluczowych obszarach macierzy.

Strategia na tym poziomie posiada bardzo wysoki potencjał do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju i może stanowić wzorzec dobrej praktyki planistycznej.

Interpretacja wyników głównej macierzy (0–17,5 pkt) pozwala określić poziom spójności konstrukcyjnej dokumentu strategicznego oraz jego potencjał do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Narzędzie to ma charakter jakościowy i systemowy, tj. mierzy stopień synergii między elementami dokumentu, niezależnie od jego orientacji rozwojowej.

6.1.2. Założenia i geneza powstania narzędzia

Współczesne strategie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego powinny stanowić narzędzie kształtowania lokalnych polityk publicznych oraz wyznaczania kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, przestrzennego i środowiskowego. W praktyce oznacza to konieczność opracowywania dokumentów nie tylko poprawnych formalnie, lecz przede wszystkim spójnych wewnętrznie, operacyjnych i zdolnych do wdrażania w realnych warunkach instytucjonalnych oraz finansowych gminy. Strategia powinna uwzględniać zarówno uwarunkowania endogeniczne, jak i czynniki egzogeniczne, a jej konstrukcja powinna sprzyjać realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju.

W odpowiedzi na potrzebę systemowej oceny jakości strategii rozwoju opracowano autorskie narzędzie badawcze - Macierz Spójności Strategicznej dla Zrównoważonego Rozwoju (MSS–ZR). Narzędzie to służy do oceny potencjału konstrukcyjnego dokumentu strategicznego, rozumianego jako zdolność do wspierania zrównoważonego rozwoju poprzez wewnętrzną spójność i synergię jego elementów.

Macierz MSS–ZR opiera się na założeniu, że wpływ strategii na rozwój lokalny nie wynika z pojedynczych zapisów, lecz z relacyjnego układu jej elementów. Dokument strategiczny traktowany jest jako system powiązań, w którym kluczowe znaczenie ma:

- zgodność diagnozy z celami,
- operacjonalizacja wizji,
- integracja filarów rozwoju,
- przełożenie celów na działania,
- obecność mechanizmów monitoringu i ewaluacji.

Ocena ma charakter jakościowy z elementem kwantyfikacji. Każdej relacji między zmiennymi przypisywana jest wartość punktowa:

1 – silna korelacja,

0,5 – korelacja umiarkowana,

0 – brak istotnej relacji.

Suma punktów tworzy wynik końcowy w skali 0–17,5 pkt, odzwierciedlający poziom spójności konstrukcyjnej dokumentu oraz jego potencjał do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Macierz obejmuje cztery główne bloki analityczne oraz blok priorytetów tematycznych.

A. Ogólne cechy strategii i kontekst

1. Odwołanie do strategii wyższego rzędu
2. Trafność diagnozy przestrzenno-demograficznej
3. Profesjonalizacja procesu opracowania

B. Proces tworzenia i partycypacja

4. Jakość diagnozy strategicznej
5. Zakres konsultacji społecznych
6. Udział interesariuszy

C. Wizja, misja i cele

7. Klarowność wizji

8. Charakter wizji

Cele SMART

9. Odniesienie do SDG (celów zrównoważonego rozwoju)

10. Integracja trzech filarów zrównoważonego rozwoju (społeczny, gospodarczy, środowiskowy)

D. System wdrażania i monitoringu

12. Odpowiedzialność za wdrażanie

13. Plan działań / lista projektów

14. System monitoringu i ewaluacji

E. Priorytety strategiczne

15–18. Gospodarka, kultura i dziedzictwo, jakość życia, środowisko i klimat

Zależności pomiędzy zmiennymi w Macierzy Spójności Strategicznej (MSS–ZR) zostały zaprojektowane w oparciu o sekwencyjną logikę procesu planowania strategicznego oraz zasadę spójności systemowej dokumentu. Blok A (uwarunkowania i kontekst) pozostaje w bezpośrednim związku z blokiem B (diagnoza) oraz blokiem C (wizja i cele), ponieważ trafne rozpoznanie sytuacji wyjściowej powinno determinować zarówno kierunek rozwoju, jak i strukturę celów operacyjnych. Blok B (partycypacja) koreluje z wizją i integracją celów, gdyż udział interesariuszy zwiększa adekwatność diagnozy oraz sprzyja równoważeniu interesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Z kolei blok C (wizja, cele, integracja filarów) wykazuje najsilniejsze powiązania z blokiem D (wdrażanie i monitoring), ponieważ realna operacyjność strategii zależy od przełożenia celów na projekty, przypisania odpowiedzialności oraz ustanowienia systemu ewaluacji. Blok E (priorytety tematyczne) pozostaje w relacji z kompleksowością celów i projektów. Dominacja jednego obszaru może wzmacniać określoną orientację rozwojową, lecz jednocześnie ograniczać integrację trzech filarów zrównoważonego rozwoju.

Relacje zerowe (0 pkt) oraz brak powiązań systemowych interpretowane są jako przejaw niespójności konstrukcyjnej dokumentu. Sytuacje takie występują .in.. wtedy, gdy cele nie wynikają z diagnozy, gdy wizja ma charakter deklaracyjny i nie znajduje operacjonalizacji

w planie działań, gdy system monitoringu nie odnosi się do przyjętych celów lub gdy strategię koncentrują się wyłącznie na wymiarze infrastrukturalnym, pomijając integrację społeczną i środowiskową. W takich przypadkach dokument nie tworzy spójnego układu przyczynowo-skutkowego, a jego potencjał do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju ulega istotnemu osłabieniu.

6.1.3. Zastosowanie i znaczenie praktyczne narzędzia

Opracowane narzędzie może posiadać istotne znaczenie praktyczne zarówno na etapie tworzenia, jak i ewaluacji dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego. Jego podstawową funkcją jest umożliwienie systemowej, uporządkowanej i porównywalnej oceny jakości strategii rozwoju, rozumianej jako stopień wewnętrznej spójności oraz gotowości do realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju.

W praktyce samorządowej narzędzie może być wykorzystywane przede wszystkim jako instrument diagnostyczny przed przyjęciem dokumentu strategicznego. Pozwala ono zidentyfikować słabe ogniwa konstrukcji strategii, np. brak powiązań między diagnozą a celami, niedostateczne przełożenie wizji na działania operacyjne czy niewystarczający system monitoringu. Dzięki temu możliwe jest wprowadzenie korekt jeszcze na etapie projektowym, co zwiększa realną wykonalność dokumentu oraz ogranicza ryzyko przyjęcia strategii o charakterze wyłącznie deklaracyjnym. W tym sensie macierz pełni funkcję „testu spójności” dokumentu.

W wymiarze porównawczym narzędzie stwarza możliwość zestawiania strategii różnych miast/gmin w oparciu o jednolite kryteria. Dzięki standaryzowanej punktacji możliwe jest identyfikowanie wzorców dobrych praktyk oraz modeli planowania strategicznego sprzyjających integracji filarów społecznego, gospodarczego i środowiskowego.

Istotne znaczenie praktyczne narzędzia dotyczy również procesu zarządzania publicznego. Macierz może być wykorzystywana jako instrument wspierający dialog między ekspertami, administracją i interesariuszami poprzez wskazanie konkretnych obszarów wymagających wzmocnienia.

Wreszcie, z punktu widzenia polityki publicznej na poziomie regionalnym i krajowym, narzędzie może stanowić podstawę do oceny jakości lokalnych dokumentów strategicznych ubiegających się o finansowanie zewnętrzne. Umożliwia ono odejście od oceny czysto formalnej na rzecz

analizy systemowej, uwzględniającej realną zdolność strategii do implementacji i monitorowania celów zrównoważonego rozwoju.

Arkusz oceny MSS-ZR

W celu umożliwienia praktycznego zastosowania Macierzy Spójności Strategicznej (MSS–ZR) opracowano ustrukturyzowany arkusz oceny, stanowiący Załącznik nr 3 do niniejszej pracy. Arkusz ten pełni funkcję operacyjną - umożliwia systematyczne przypisanie wartości punktowych poszczególnym relacjom między zmiennymi oraz przeprowadzenie obliczenia wyniku końcowego w skali 0–17,5 pkt. Konstrukcja arkusza odzwierciedla logikę macierzy głównej i prowadzi użytkownika krok po kroku przez proces identyfikacji relacji silnych i umiarkowanych, ich uzasadnienia oraz syntetycznej interpretacji rezultatu. Dzięki temu narzędzie może być wykorzystywane zarówno w badaniach naukowych, jak i w praktyce samorządowej jako element ewaluacji ex ante lub ex post dokumentów strategicznych.

6.2. Realny wpływ strategii na rozwój miasta

6.2.1. Ocena wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta według autorskiego narzędzia

Ocena rzeczywistego wpływu strategii rozwoju gminy na zrównoważony rozwój wymaga podejścia, które pozwala uchwycić zarówno jakość samego dokumentu strategicznego, jak i efekty jego wdrażania w praktyce. W niniejszym podrozdziale zastosowano ujęcie kompleksowe, oparte na analizie sześciu strategii rozwoju miast wybranych do pogłębionych badań. Zestawiono dokumenty strategii z dwóch persp–ktyw - potencjału strategicznego dokumentu oraz rezultatów działań. Pozwala to uzyskać pełniejszy obraz wpływu, jaki strategia wywiera na rozwój lokalny.

Pierwszym elementem analizy jest ocena strategii z wykorzystaniem autorskiego narzędzia, umożliwiającego zbadanie wewnętrznej logiki dokumentu, spójności między jego częściami oraz stopnia integracji wymiarów społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Narzędzie to pozwala ocenić, czy konstrukcja strategii tworzy sprzyjające warunki do prowadzenia działań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, a więc czy dokument został przygotowany w sposób umożliwiający wdrożenie polityki spójnej, zintegrowanej i dobrze ukierunkowanej. Wynik tej analizy dostarcza wiedzy na temat potencjalnego wpływu stra–egii - rozumianego jako

zdolność dokumentu do kreowania ścieżki rozwoju zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Aby przejść od potencjału strategicznego do oceny faktycznych efektów wdrażania, analizę uzupełniono o ewaluację ex-post tych samych sześciu strategii, opartą na standardowych kryteriach ewaluacyjnych stosowanych w polityce publicznej: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności oraz spójności. Kryteria te pozwalają ocenić, w jakim stopniu zapisy strategii zostały przełożone na konkretne działania i jakie rezultaty przyniosły one w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Ewaluacja ex-post dostarcza więc informacji o rzeczywistych efektach strategii i ich zgodności z założeniami zrównoważonego rozwoju.

Oczywiście, w analizie nie przeprowadzono pełnej, kompleksowej ewaluacji ex-post omawianych dokumentów. Po pierwsze dlatego, że nie stanowi to głównego celu niniejszej pracy, a po drugie z uwagi na ograniczenia samych strategii. Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, strategie rozwoju opracowane przed 2021 rokiem, rzadko zawierały zestaw konkretnych wskaźników, które pozwalałyby jednoznacznie ocenić poziom ich realizacji po zakończeniu okresu obowiązywania. Brak mierników powoduje, że nie jest możliwe pełne określenie, w jakim stopniu strategia faktycznie spełniła swoją rolę oraz jakie efekty przyniosła w poszczególnych obszarach rozwojowych. Zastosowanie analizy opartej na autorskim narzędziu badawczym w połączeniu ze skróconą ewaluacją ex post pozwoli jednak na możliwe najdokładniejsze określenie wpływu realizacji strategii na zrównoważony rozwój badanych miast. Wymóg określania mierzalnych wskaźników został dopiero wprowadzony nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która precyzyjnie określiła zakres elementów obligatoryjnych dla strategii, w tym systemu monitorowania, zestawu wskaźników i ram wdrażania.

Mimo tych ograniczeń możliwe jest dokonanie oceny stopnia realizacji celów poprzez analizę dostępnych danych, informacji o zrealizowanych przedsięwzięciach oraz zmian zaobserwowanych w miastach w okresie obowiązywania strategii. W takim ujęciu ocena ma charakter jakościowy i polega na ustaleniu, w jakim stopniu działania podejmowane przez gminę były zgodne z kierunkami rozwoju zapisanymi w strategii oraz na ile przyczyniły się do rozwiązywania problemów i wykorzystywania potencjałów zidentyfikowanych w diagnozie. Tego rodzaju analiza pozwala określić, czy cele strategii zostały osiągnięte w sposób przybliżony, częściowy bądź niepełny, nawet jeśli ze względu na ich często ogólny,

deklaracyjny lub górnolotny charakter niemożliwe jest stwierdzenie tego w sposób zero-jedynkowy.

Połączenie oceny jakości dokumentów z wykorzystaniem narzędzia i analizy efektów wdrożenia pozwala na sformułowanie możliwie pełnego obrazu oddziaływania strategii rozwoju na zrównoważony rozwój gminy. Podejście to umożliwia identyfikację zarówno mocnych stron konstrukcji dokumentów strategicznych, jak i czynników wpływających na skuteczność działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W rezultacie możliwe jest wyciągnięcie ogólnych wniosków dotyczących znaczenia i funkcji strategii rozwoju jako narzędzia wspierającego zrównoważony rozwój w ujęciu lokalnym co przedstawione zostanie w podrozdziale 6.4.

6.2.2. Analiza dokumentów strategii rozwoju z wykorzystaniem autorskiego narzędzia

Poniższa część stanowi syntetyczny opis mechanizmu przyznawania punktów w analizie macierzowej, z wyszczególnieniem najważniejszych mocnych i słabych elementów konstrukcyjnych poszczególnych strategii. Opisy te mają charakter skrócony względem pełnych tabel relacyjnych, jednak zachowują kluczowe przesłanki oceny wynikające z przeprowadzonej analizy. Szczegółowy opis zestawienia poniższych punktów stanowi załącznik nr 5 do niniejszej rozprawy.

Niepołomice (16,5 pkt; strategia modelowa)

W wyniku przeprowadzonej analizy strategia uzyskała 16,5 punktu, co klasyfikuje ją w kategorii strategii modelowej o pełnej synergii elementów. Dokument wykazuje bardzo wysoki poziom integracji pomiędzy diagnozą, wizją rozwoju, celami strategicznymi oraz systemem wdrażania. Szczególnie wyraźne jest powiązanie diagnozy społeczno-gospodarczej z wyodrębnionymi domenami strategicznymi, obejmującymi rozwój gospodarczy, integrację społeczną, rozwój oferty czasu wolnego oraz ochronę środowiska.

Istotnym elementem wzmacniającym spójność strategii jest również szczegółowy plan działań obejmujący cele strategiczne, cele operacyjne oraz kierunki działań, w tym projekty flagowe. Dokument zawiera ponadto rozbudowany system realizacji strategii obejmujący wskaźniki monitorowania, procedury wdrażania oraz określenie odpowiedzialności instytucjonalnej.

Na szczególną uwagę zasługuje także wysoki poziom integracji trzech filarów zrównoważonego rozwoju. Oprócz działań gospodarczych i społecznych strategia zawiera wyraźnie wyodrębnioną domenę dotyczącą odpowiedzialności za środowisko, obejm.in.ą m.in. politykę energetyczną, adaptację do zmian klimatu oraz rozwój zielono-błękitnej infrastruktury.

W rezultacie strategia Niepołomic stanowi przykład dokumentu o wysokiej dojrzałości planistycznej, który może być traktowany jako modelowy przykład integracji elementów planowania strategicznego w skali lokalnej.

Zator (15,5 pkt; strategia zintegrowana, wysoka spójność systemowa)

W wyniku przeprowadzonej oceny strategia uzyskała 15,5 pkt co pozwala zaklasyfikować ją do kategorii strategii zintegrowanych o wysokiej spójności systemowej.

Dokument posiada rozbudowaną strukturę planowania strategicznego obejmującą diagnozę społeczno-gospodarczą, badania opinii mieszkańców, analizę SWOT, wizję rozwoju oraz system celów strategicznych i operacyjnych. Cele te zostały następnie rozwinięte poprzez plan operacyjny zawierający kierunki interwencji oraz katalog działań rozwojowych

Istotnym elementem konstrukcji dokumentu jest również system wdrażania i monitoringu strategii, który określa podział odpowiedzialności za realizację działań oraz mechanizmy oceny postępów realizacji strategii. Dzięki temu dokument posiada wysoki potencjał wdrożeniowy i może stanowić narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym.

Jednocześnie analiza macierzy wskazuje, że integracja poszczególnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego i środowiskowego, nie ma charakteru pełnej synergii. Poszczególne obszary strategiczne funkcjonują w dużej mierze jako odrębne pola interwencji, co ogranicza stopień ich wzajemnego powiązania.

W rezultacie strategia Zatora stanowi dokument o wysokiej jakości planistycznej i wysokiej spójności systemowej, jednak nie osiąga poziomu strategii modelowej.

Oświęcim (15,5 pkt; strategia zintegrowana, wysoka spójność systemowa)

W wyniku przeprowadzonej oceny strategia uzyskała 15,5 pkt, co pozwala zaklasyfikować ją do kategorii strategii dokument o wysokiej jakości planistycznej, zintegrowanych o wysokiej spójności systemowej.

Dokument posiada rozbudowaną strukturę planowania strategicznego obejmującą diagnozę społeczno-gospodarczą, analizę SWOT, wizję i misję rozwoju oraz system celów strategicznych. Cele te zostały następnie rozwinięte w postaci tzw. pól rozwoju, którym przypisano konkretne projekty i zadania inwestycyjne, co nadaje strategii charakter operacyjny.

Istotnym elementem konstrukcji strategii jest również system wdrażania i monitorowania dokumentu, obejmujący mechanizmy ewaluacji oraz aktualizacji strategii. Pozwala to traktować dokument jako narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym, a nie jedynie dokument planistyczny.

Jednocześnie analiza macierzy wskazuje, że integracja poszczególnych wymiarów rozwoju – społecznego, gospodarczego i środowiskowego – nie ma charakteru pełnej synergii. Poszczególne obszary funkcjonują w dużej mierze w ramach odrębnych pól rozwoju, co ogranicza stopień ich wzajemnego powiązania.

W rezultacie strategia Oświęcimia stanowi jednak nie osiąga poziomu strategii modelowej.

Piwniczna Zdrój (11 pkt; strategia funkcjonalna o umiarkowanym potencjale realizacji zrównoważonego rozwoju)

W wyniku przeprowadzonej analizy strategia uzyskała 11 punktów, co klasyfikuje ją w kategorii strategii funkcjonalnej o umiarkowanym potencjale realizacji zrównoważonego rozwoju.

Najsilniejsze powiązania występują pomiędzy diagnozą społeczno-gospodarczą a systemem celów strategicznych. Wnioski wynikające z analizy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej miasta zostały przełożone na trzy główne obszary strategiczne obejmujące rozwój turystyki uzdrowiskowej, gospodarki lokalnej oraz kapitału społecznego. Cele strategiczne zostały następnie rozwinięte w postaci celów operacyjnych oraz katalogu działań.

Jednocześnie analiza macierzy wskazuje na ograniczoną integrację elementów systemu zarządzania strategią. W szczególności dotyczy to relacji pomiędzy celami strategicznymi a systemem monitoringu oraz braku pełnej integracji wymiaru środowiskowego w strukturze dokumentu. Wskaźniki monitorowania mają charakter ogólny i nie zawsze są bezpośrednio powiązane z celami strategicznymi.

W rezultacie strategia Piwnicznej Zdroju posiada operacyjny charakter i umożliwia realizację polityki rozwoju lokalnego, jednak jej konstrukcja wykazuje ograniczoną spójność systemową w porównaniu z bardziej zintegrowanymi dokumentami strategicznymi.

Biecz (8,5 pkt - strategia funkcjonalna, o umiarkowany potencjał zrównoważonego rozwoju)

W wyniku oceny strategia uzyskała 8,5 punktu, co klasyfikuje ją w kategorii strategii funkcjonalnej o umiarkowanym potencjale realizacji zrównoważonego rozwoju.

Najsilniejsze powiązania występują pomiędzy diagnozą społeczno-gospodarczą a systemem celów strategicznych oraz pomiędzy wizją rozwoju a priorytetami dokumentu. Szczególnie wyraźna jest oś oparta na wykorzystaniu dziedzictwa historycznego i kulturowego jako podstawy rozwoju lokalnego, zwłaszcza w obszarze marki miejsca, wydarzeń i produktów turystycznych.

Jednocześnie analiza macierzy wskazuje na istotne ograniczenia konstrukcyjne dokumentu. Strategia nie zawiera pełnego, jednoznacznie zdefiniowanego planu projektów, lecz zatrzymuje się na poziomie celów strategicznych i kluczowych zadań, zakładając ich dalsze doprecyzowanie w dokumentach wykonawczych, w tym w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej. Ogranicza to siłę relacji pomiędzy systemem celów, wdrażaniem i monitoringiem.

Słabsza pozostaje również integracja trzech filarów zrównoważonego rozwoju. Wymiar środowiskowy występuje w strategii, lecz ma charakter częściowo towarzyszący i nie tworzy w pełni zintegrowanej logiki z komponentem społecznym i gospodarczym. Monitoring strategii ma natomiast charakter ogólny i wskaźnikowy, bez silnego przełożenia na precyzyjnie zdefiniowane projekty.

W rezultacie strategia Bieczy stanowi dokument funkcjonalny i możliwy do wdrażania, ale o ograniczonej spójności systemowej w porównaniu z bardziej zintegrowanymi strategiami lokalnymi.

Proszowice (6,5 pkt; strategia częściowo spójna o ograniczonej operacyjności)

W wyniku przeprowadzonej oceny strategia uzyskała 6,5 punktu, co klasyfikuje ją w kategorii strategii częściowo spójnej o ograniczonej operacyjności.

Dokument zawiera podstawowe elementy planowania strategicznego, w tym diagnozę społeczno-gospodarczą, analizę SWOT, wizję i misję rozwoju, cele strategiczne oraz katalog działań inwestycyjnych. Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. in. jmuje m.in. uwarunkowania demograficzne, gospodarcze i środowiskowe, stanowiąc podstawę do określenia głównych obszarów rozwojowych miasta.

Jednocześnie analiza macierzy wskazuje na ograniczony poziom integracji pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentu. Cele strategiczne mają w dużej mierze charakter sektorowy, a ich powiązanie z diagnozą oraz systemem monitoringu jest słabe. Również integracja trzech filarów zrównoważonego rozwoju: gospodarczego, społecznego i środowiskowego występuje w strategii w sposób fragmentaryczny.

W rezultacie strategia Proszowic ma charakter dokumentu kierunkowego i inwestycyjnego, jednak jej konstrukcja wykazuje ograniczoną spójność systemową, co zmniejsza potencjał realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju.

6.2.3. Wnioski porównawcze i implikacje dla dalszej ewaluacji ex-post

Zestawienie wyników pokazuje wyraźne zróżnicowanie dojrzałości strategii rozwoju lokalnego. Najwyższe wyniki uzyskują strategie „zarządcze” (Niepołomice), w których domknięty jest cykl strategiczny i występuje silny komponent wskaźnikowy. Strategie o wyniku wysokim, ale niższym (Biecz, Zator, Oświęcim), posiadają spójność strukturalną, jednak wykazują deficyty w operacjonalizacji celów i integracji komponentów środowiskowych z mechanizmem monitoringu lub z gospodarką. Strategie umiarkowane i niskie (Piwniczna-Zdrój, Proszowice) charakteryzują się słabym przełożeniem celów na plan działań i finansowanie oraz ograniczoną weryfikowalnością, co zmniejsza ich potencjał oddziaływania na zrównoważony rozwój.

Tabela 14. Wyniki oceny strategii metodą macierzy relacji strategicznych

JST / dokument	Okres obowiązywania	Wynik (pkt)	Poziom spójności
Niepołomice	do 2023	16,5	modelowa
Zator	2014–2022	14,0	wysoka spójność
Oświęcim	2014–2020	13,5	wysoka spójność
Biecz	do 2025	8,5	funkcjonalna
Piwniczna-Zdrój	2013–2020	7,0	częściowo spójna
Proszowice	2013–2020	4,0	deklaratywna

Źródło: Opracowanie własne

6.3. Ewaluacja ex-post dokumentów strategii rozwoju

Drugim etapem oceny wpływu strategii rozwoju na rozwój społeczno-gospodarczy badanych jednostek było przeprowadzenie skróconej ewaluacji ex-post dokumentów strategicznych wybranych miast województwa małopolskiego. Ewaluacja została oparta na klasycznych kryteriach ewaluacyjnych stosowanych w analizie polityk publicznych i dokumentów strategicznych: skuteczności, efektywności, użyteczności oraz trwałości.

Należy podkreślić, że przeprowadzona analiza miała charakter skróconej ewaluacji ex-post i nie stanowiła pełnej ewaluacji strategicznej w rozumieniu metodologicznym. Realizacja kompleksowej ewaluacji wymagałaby zastosowania dodatkowych metod badawczych, w tym badań jakościowych, wywiadów z interesariuszami, pogłębionej analizy finansowej oraz pełnego systemu monitoringu wskaźnikowego. Celem niniejszej analizy było przede wszystkim określenie, czy przyjęte strategie rozwoju przełożyły się na rzeczywiste zmiany społeczno-gospodarcze w badanych jednostkach samorządu terytorialnego.

W analizie wykorzystano dane statystyczne wykorzystane wcześniej do obliczenia syntetycznego wskaźnika rozwoju metodą Perkala. Ocenie poddano zmiany wskaźników gospodarczych, społecznych, demograficznych, infrastrukturalnych i środowiskowych w latach 2013–2022. Wykorzystano dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych GUS, a także uzupełniono je raportami o stanie gmin i miast, dokumentów strategicznych oraz informacji publikowanych przez urzędy samorządowe.

6.3.1. Skuteczność strategii rozwoju

Skuteczność w ewaluacji ex-post odnosi się do stopnia osiągnięcia celów strategicznych określonych w dokumentach rozwoju. Analiza skuteczności obejmuje ocenę rezultatów osiągniętych w wymiarze gospodarczym, społecznym, demograficznym, infrastrukturalnym i środowiskowym.

Skuteczność w wymiarze gospodarczym

Najwyższą skuteczność działań strategicznych w wymiarze gospodarczym odnotowano w przypadku Niepołomic. Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice opierała się przede wszystkim na domenie „Stabilna gospodarka oparta o Niepołomicką Strefę Inwestycyjną”, zakładającej dalszy rozwój funkcji inwestycyjnych, wzmacnianie przedsiębiorczości oraz

utrzymanie pozycji gminy jako jednego z najważniejszych ośrodków inwestycyjnych w otoczeniu Krakowa. Z perspektywy ewaluacji ex-post należy stwierdzić, że cele te zostały osiągnięte w bardzo wysokim stopniu.

Syntetyczny wskaźnik rozwoju wzrósł z poziomu 0,79 w 2013 r. do 0,95 w 2022 r., osiągając najwyższą wartość spośród wszystkich analizowanych jednostek. Wzrost ten potwierdza trwałe umocnienie pozycji gospodarczej gminy i wskazuje na wysoką skuteczność modelu rozwoju opartego na funkcjach inwestycyjnych i przemysłowych. Niepołomice utrzymały status jednego z kluczowych ośrodków inwestycyjnych w bezpośrednim otoczeniu Krakowa, a niski poziom bezrobocia oraz rozwinięta struktura zatrudnienia świadczą o stabilności lokalnego rynku pracy.

Istotnym elementem skuteczności Strategii było również umiejętne wykorzystanie przewag lokalizacyjnych gminy. Położenie w strefie oddziaływania Krakowa, rozwinięta infrastruktura techniczna oraz wcześniej wypracowana marka inwestycyjna stworzyły warunki do trwałego przyciągania inwestorów. Jednocześnie rozwój gospodarczy został powiązany z równoległą rozbudową infrastruktury społecznej i technicznej, co ograniczało ryzyko występowania silnych dysproporcji funkcjonalnych charakterystycznych dla dynamicznie suburbanizujących się gmin.

Wyraźnie pozytywne efekty gospodarcze odnotowano również w Proszowicach. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowicem.inerała się m.in. na obszarze „Rolnictwo i przetwórstwo rolne”, którego celem było wzmacnianie konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz wykorzystanie rolniczego charakteru gminy jako podstawowego zasobu rozwojowego. Z perspektywy ewaluacji ex-post działania te przyniosły wyraźny efekt wzrostowy. Syntetyczny wskaźnik rozwoju wzrósł z 0,01 w 2013 r. do 0,33 w 2022 r., co stanowiło największy przyrost w całym analizowanym zbiorze jednostek.

Rozwój gospodarczy Proszowic opierał się przede wszystkim na funkcjach rolniczych, przetwórstwie oraz działalnościach związanych z dystrybucją produktów rolnych. Gmina zachowała charakter typowo rolniczy, jednak działania strategiczne pozwoliły lepiej wykorzystać potencjał lokalnej gospodarki. Istotnym elementem realizacji Sm.inegii była m.in. przebudowa targowiska przeznaczonego do sprzedaży i promocji lokalnych produktów rolnych realizowana w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Oznacza to, że Strategia skutecznie wykorzystwała endogeniczne zasoby rozwojowe gminy i przełożyła się na poprawę jej pozycji gospodarczej.

W przypadku Zatora skuteczność gospodarcza Strategii miała charakter umiarkowanie wysoki. Strategia Rozwoju Gminy Zator na lata 2014–2022 koncentrowała się na rozwoju funkcji turystycznych, przemysłów czasu wolnego oraz Zatorskiej Strefy Aktywności Gospodarczej. Funkcja turystyczna została jednoznacznie wskazana jako główny motor rozwoju lokalnego, oparty na potencjale Doliny Karpia, kompleksów stawowych oraz rozwijających się parków rozrywki. Z perspektywy ewaluacji ex-post należy uznać, że kierunek ten został utrzymany i rozwijany. Samorząd konsekwentnie wspierał rozwój funkcji czasu wolnego poprzez inwestycje infrastrukturalne, szczególnie w rejonie ENERGYLANDII oraz strefy aktywności gospodarczej. Raporty o stanie gminy wskazują na utrzymanie aktywności przedsiębiorców oraz rozwój działalności związanej z usługami budowlanymi, transportowymi, noclegowymi i gastronomicznymi. Rozwój ten miał jednak charakter stabilny, a nie przełomowy - nie doprowadził do wyraźnej transformacji strukturalnej gospodarki ani gwałtownego wzrostu wskaźników rozwojowych. Oznacza to, że Strategia skutecznie utrzymała i wzmacniała funkcję turystyczno-gospodarczą gminy, jednak jej oddziaływanie modernizacyjne pozostawało ograniczone.

W Oświęcimiu Strategia Rozwoju Miasta koncentrowała się na utrzymaniu funkcji administracyjnych, usługowych, inwestycyjnych oraz komunikacyjnych miasta jako subregionalnego centrum rozwoju. Z perspektywy ewaluacji ex-post należy stwierdzić, że Strategia skutecznie utrzymała stabilność gospodarczą i fiskalną miasta, jednak nie doprowadziła do wyraźnego impulsu rozwojowego. Syntetyczny wskaźnik rozwoju pozostawał na praktycznie niezmiennym poziomie (–0,07 zarówno w 2013 r., jak i 2022 r.), co oznacza utrzymanie pozycji rozwojowej bez wyraźnej poprawy.

Jednocześnie Oświęcim należał do miast o wysokim udziale dochodów własnych w budżecie, co świadczy o relatywnie silnej bazie fiskalnej samorządu. Strategia skutecznie wspierała utrzymanie funkcji administracyjnych, przemysłowych i usługowych miasta, co pozwoliło zachować stabilność gospodarczą pomimo pogarszającej się sytuacji demograficznej.

Znacznie słabsze rezultaty gospodarcze odnotowano w Bieczu oraz Piwnicznej-Zdroju. W Bieczu Strategia Rozwoju Lokalnego opierała się na założeniu, że głównym impulsem rozwojowym będzie turystyka kulturowa i dziedzictwo historyczne. Z perspektywy ewaluacji ex-post należy jednak stwierdzić, że działania te nie doprowadziły do trwałego impulsu gospodarczego. Pomimo realizacji projektów związanych z kulturą i rewitalizacją dziedzictwa historycznego, takich jak projekt „Mistrz Świętej Sprawiedliwości. Na karpackich szlakach

beskidników; Biecz–Bardejów”, budowa Bieckiego Jarmarku Kultury czy działania związane z renowacją zabytków, efekty miały przede wszystkim charakter punktowy i nie przełożyły się na trwałą zmianę struktury gospodarczej gminy.

Syntetyczny wskaźnik rozwoju pogorszył się z $-0,28$ w 2013 r. do $-0,62$ w 2022 r., co oznacza relatywne osłabienie pozycji rozwojowej gminy na tle innych jednostek. Jednocześnie gospodarka gminy nadal opierała się głównie na mikroprzedsiębiorstwach oraz transferach zewnętrznych, a brak silniejszych impulsów inwestycyjnych ograniczał możliwości modernizacji gospodarki lokalnej.

Podobna sytuacja wystąpiła w Piwnicznej-Zdroju. Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Piwniczna-Zdrój koncentrowała się na rozwoju funkcji uzdrowiskowej, turystycznej i rekreacyjnej. W analizowanym okresie utrzymano status uzdrowiska oraz podstawową bazę turystyczną, jednak nie przełożyło się to na wyraźną poprawę wskaźników rozwojowych. Piwniczna-Zdrój pozostawała jedną z najsłabszych jednostek w analizowanym zbiorze pod względem syntetycznego wskaźnika rozwoju ($-0,64$ w 2013 r. i $-0,56$ w 2022 r.). Oznacza to, że Strategia pełniła przede wszystkim funkcję stabilizującą i utrzymaniową. Utrzymano podstawy funkcjonowania gospodarki uzdrowiskowej i turystycznej, jednak nie wygenerowano trwałego impulsu rozwojowego ani wyraźnej poprawy konkurencyjności gospodarczej gminy.

Skuteczność w wymiarze społecznym i demograficznym

Najbardziej korzystne efekty społeczne i demograficzne ponownie odnotowano w Niepołomicach. Strategia realizowana w ramach domeny „Zorganizow-na wspólnota - aktywni i rozwijający się mieszkańcy” skutecznie wspierała rozwój infrastruktury społecznej, edukacyjnej i mieszkaniowej. Dane demograficzne wskazują na wyjątkowo ko-zystny trend - przyrost naturalny wzrósł z $+5,27\%$ w 2013 r. do $+6,83\%$ w 2022 r., należąc do najwyższych wartości w regionie.

W warunkach ogólnopolskiego kryzysu demograficznego utrzymanie dodatniego i rosnącego przyrostu naturalnego należy uznać za bardzo istotny sukces strategiczny. Dodatkowo saldo migracji oraz systematyczny wzrost liczby mieszkańców potwierdzają wysoką atrakcyjność osiedleńczą gminy i skuteczność działań związanych z poprawą jakości życia mieszkańców. Rozwój mieszkalnictwa, poprawa warunków mieszkaniowych oraz wysoki poziom wyposażenia

budynków w infrastrukturę techniczną dodatkowo wzmacniały atrakcyjność gminy jako miejsca zamieszkania.

Znacznie słabsze rezultaty społeczne osiągnięto w pozostałych jednostkach. W Zatorze mimo rozwoju infrastruktury i gospodarki nie udało się zahamować pogarszających się trendów demograficznych. Przyrost naturalny pogorszył się z $-0,64\%$ do $-3,49\%$, a liczba mieszkańców stopniowo malała. Oznacza to, że rozwój funkcji turystycznej i infrastrukturalnej nie przełożył się na trwałe wzmocnienie potencjału ludnościowego gminy.

W Piwnicznej-Zdroju sytuacja demograficzna również uległa pogorszeniu. Przyrost naturalny spadł z $+3,22\%$ do $-0,72\%$, a jednocześnie zmniejszała się gęstość zaludnienia. Proces ten wskazuje na osłabienie potencjału społecznego i ludnościowego gminy. Choć Strategia zakładała poprawę jakości życia oraz rozwój kapitału społecznego, działania te nie doprowadziły do stabilizacji procesów demograficznych.

Jeszcze bardziej niekorzystne tendencje odnotowano w Bieczu oraz Oświęcimiu. W Bieczu przyrost naturalny spadł z $+1,13\%$ do $-7,84\%$, a liczba mieszkańców systematycznie malała. Oznacza to postępujące starzenie się populacji oraz kurczenie zasobów ludzkich gminy. W Oświęcimiu sytuacja była jeszcze trudniejsza - przyrost naturalny osiągnął poziom $-9,46\%$, należący do najniższych w regionie. Jednocześnie wskaźnik obciążenia demograficznego pozostawał jednym z najwyższych spośród analizowanych miast, co potwierdza zaawansowany proces starzenia się populacji.

W Proszowicach również nie udało się zatrzymać niekorzystnych trendów demograficznych. Przyrost naturalny spadł z $+1,28\%$ do $-2,49\%$, a dodatkowym problemem pozostawała ograniczona liczba miejsc w przedszkolach. Oznacza to, że mimo poprawy sytuacji gospodarczej Strategia nie doprowadziła do istotnego wzmocnienia kapitału ludzkiego.

6.3.2. Efektywność strategii rozwoju

Efektywność strategii rozwoju odnosi się do relacji pomiędzy osiągniętymi rezultatami a nakładami oraz zasobami wykorzystywanymi w procesie realizacji polityki rozwoju lokalnego. Analiza wskazuje, że najwyższą efektywność działań strategicznych osiągnęły Niepołomice.

Dynamiczny rozwój gospodarczy, wzrost syntetycznego wskaźnika rozwoju oraz korzystne trendy demograficzne zostały osiągnięte przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej

gminy. Dochody generowane przez Niepołomicką Strefę Inwestycyjną umożliwiały finansowanie infrastruktury społecznej, technicznej i środowiskowej bez destabilizacji budżetu gminy. Oznacza to wysoką produktywność podejmowanych działań oraz skuteczne powiązanie polityki inwestycyjnej z rozwojem społecznym.

Relatywnie wysoką efektywność osiągnęły również Proszowice. Znaczący wzrost syntetycznego wskaźnika rozwoju wskazuje, że działania infrastrukturalne i gospodarcze zostały skutecznie powiązane z aktywizacją lokalnej gospodarki. Efektywność ta była jednak nierównomierna - pozytywne rezultaty wystąpiły przede wszystkim w sferze gospodarczej, natomiast efekty społeczne i demograficzne pozostawały ograniczone.

W Zatorze efektywność należy ocenić jako wysoką w wymiarze infrastrukturalnym, lecz umiarkowaną społecznie. Inwestycje w infrastrukturę techniczną, uzbrojenie terenów oraz rozwój funkcji turystycznych zwiększały potencjał inwestycyjny gminy i poprawiały jej konkurencyjność przestrzenną. Jednocześnie rozwój gospodarczy nie przełożył się na poprawę sytuacji demograficznej.

W Oświęcimiu efektywność realizacji Strategii miała charakter umiarkowany. Strategia pozwoliła utrzymać stabilność finansową i infrastrukturalną miasta, jednak nie doprowadziła do poprawy wskaźników społecznych ani zahamowania depopulacji. Oznacza to, że relacja efektów do nakładów była wyraźnie bardziej korzystna w sferze gospodarczej i fiskalnej niż społecznej.

Najniższą efektywność odnotowano w Bieczu oraz Piwnicznej-Zdroju. Nakłady inwestycyjne miały głównie charakter stabilizacyjny i utrzymaniowy, a ich efekty nie przełożyły się ani na poprawę pozycji rozwojowej, ani na zahamowanie negatywnych trendów demograficznych. Szczególnie w Piwnicznej-Zdroju efektywność była dodatkowo ograniczana przez uwarunkowania strukturalne, takie jak rozproszona zabudowa, górski charakter osadnictwa oraz wysokie koszty infrastruktury technicznej.

6.3.3. Użyteczność strategii rozwoju

Użyteczność strategii rozwoju odnosi się do stopnia, w jakim podejmowane działania odpowiadały rzeczywistym potrzebom społeczno-gospodarczym badanych jednostek oraz ich specyfice funkcjonalnej i przestrzennej. W analizowanych przypadkach widoczna była wyraźna

zależność pomiędzy użytecznością dokumentów strategicznych a stopniem dostosowania celów rozwojowych do lokalnych zasobów endogenicznych i rzeczywistych problemów rozwojowych.

Najwyższą użyteczność Strategii odnotowano w przypadku Niepołomic. Dokument skutecznie odpowiadał zarówno na potrzeby gospodarcze, jak i społeczne dynamicznie rozwijającej się gminy położonej w strefie oddziaływania Krakowa. Rozwój Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej został powiązany z równoległą rozbudową infrastruktury społecznej, edukacyjnej i mieszkaniowej, co pozwoliło ograniczyć część negatywnych skutków suburbanizacji. Dynamiczny przyrost naturalny, dodatnie saldo migracji oraz systematyczny wzrost liczby mieszkańców wskazują, że rezultaty Strategii odpowiadały rzeczywistym oczekiwaniom mieszkańców oraz potrzebom lokalnego rynku pracy.

Istotnym elementem użyteczności Strategii była również poprawa jakości życia mieszkańców. W analizowanym okresie zwiększały się dochody gminy na mieszkańca, poprawiały warunki mieszkaniowe oraz utrzymywał się wysoki poziom wyposażenia budynków w infrastrukturę techniczną. Rozwijano również ofertę czasu wolnego i infrastrukturę rekreacyjną, co wzmacniało atrakcyjność osiedleńczą gminy.

Jednocześnie w Niepołomicach pojawiły się także efekty niezamierzone, charakterystyczne dla bardzo dynamicznego rozwoju. Intensywny napływ mieszkańców oraz rozwój funkcji inwestycyjnych doprowadziły do wzrostu presji transportowej, przeciążenia części infrastruktury społecznej oraz wzrostu cen nieruchomości. Zjawiska te nie podważają jednak ogólnie wysokiej użyteczności Strategii, lecz wskazują na konieczność dalszego równoważenia rozwoju gospodarczego i przestrzennego.

W Zatorze Strategia była użyteczna przede wszystkim w zakresie wzmacniania funkcji turystyczno-rekreacyjnej oraz poprawy infrastruktury technicznej. Dokument trafnie identyfikował potencjał rozwojowy gminy związany z przemysłami czasu wolnego, Doliną Karpia oraz rozwijającą się funkcją turystyczną. Inwestycje infrastrukturalne, rozwój sieci gazowej i wodno-kanalizacyjnej oraz działania związane z uzbrojeniem terenów inwestycyjnych odpowiadały realnym potrzebom mieszkańców oraz lokalnej gospodarki.

Jednocześnie użyteczność Strategii była ograniczona w odniesieniu do problemów demograficznych. Pogarszający się przyrost naturalny wskazuje, że rozwój infrastrukturalny i gospodarczy nie został wystarczająco powiązany z działaniami wzmacniającymi kapitał ludzki

oraz atrakcyjność osiedleńczą gminy. Oznacza to, że Strategia skutecznie odpowiadała na potrzeby infrastrukturalne i inwestycyjne, jednak w ograniczonym stopniu oddziaływała na długookresowe procesy społeczne.

W przypadku Piwnicznej-Zdroju użyteczność Strategii była silnie związana z uzdrowiskowym i turystycznym charakterem gminy. Dokument trafnie identyfikował walory przyrodnicze i funkcję uzdrowiskową jako podstawowe zasoby rozwojowe jednostki. Działania koncentrowały się na utrzymaniu funkcji turystycznych, ochronie środowiska oraz rozwoju infrastruktury społecznej i rekreacyjnej, co odpowiadało lokalnej specyfice funkcjonalnej.

Jednocześnie utrzymujące się deficyty infrastrukturalne, niski poziom gazyfikacji oraz pogarszające się wskaźniki demograficzne wskazują, że efekty Strategii nie w pełni odpowiadały na najważniejsze wyzwania strukturalne gminy. Ograniczona dostępność infrastruktury technicznej oraz postępujące osłabienie potencjału ludnościowego powodują, że użyteczność Strategii należy ocenić jako umiarkowaną.

Podobna sytuacja wystąpiła w Bieczu. Strategia oparta na dziedzictwie historycznym i funkcjach kulturowych odpowiadała lokalnej tożsamości oraz zasobom endogenicznym gminy. Działania związane z rewitalizacją zabytków, rozwojem kultury oraz podtrzymywaniem aktywności społecznej były zgodne z historycznym charakterem miasta i wspierały zachowanie lokalnej tożsamości.

Jednocześnie Strategia nie odpowiedziała w wystarczającym stopniu na kluczowe problemy strukturalne związane z depopulacją oraz słabnącą pozycją gospodarczą gminy. Pogarszające się wskaźniki demograficzne oraz spadek syntetycznego wskaźnika rozwoju wskazują, że działania związane z turystyką i kulturą nie były wystarczające do wygenerowania trwałego impulsu rozwojowego.

W Proszowicach użyteczność Strategii była stosunkowo wysoka w wymiarze gospodarczym i infrastrukturalnym. Dokument trafnie identyfikował rolniczy charakter gminy oraz potrzebę wzmacniania sektora rolno-spożywczego. Rozwój infrastruktury zdrowotnej, działania wspierające lokalną gospodarkę oraz poprawa dostępności usług publicznych odpowiadały rzeczywistym potrzebom mieszkańców.

Jednocześnie pogarszająca się sytuacja demograficzna oraz ograniczona dostępność miejsc przedszkolnych wskazują, że Strategia nie w pełni odpowiadała na potrzeby młodych rodzin oraz wyzwania związane z długookresową stabilizacją struktury ludnościowej.

W Oświęcimiu Strategia była użyteczna przede wszystkim w zakresie utrzymania funkcji administracyjnych, usługowych i komunikacyjnych miasta. Stabilność finansowa samorządu oraz wysoki poziom infrastruktury technicznej świadczą o utrzymaniu odpowiedniego poziomu usług publicznych. Strategia odpowiadała funkcji Oświęcimia jako subregionalnego centrum administracyjno-usługowego oraz miasta o istotnym znaczeniu turystycznym i historycznym. Jednocześnie nasilające się procesy starzenia się ludności oraz pogłębiająca się depopulacja wskazują, że działania strategiczne nie były wystarczająco skuteczne w zakresie wzmacniania atrakcyjności osiedleńczej miasta oraz przeciwdziałania odpływowi ludności.

6.3.4. Trwałość efektów strategii rozwoju

Trwałość strategii rozwoju odnosi się do zdolności utrzymania osiągniętych efektów w długim okresie oraz odporności wypracowanych rezultatów na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Analiza trwałości wskazuje na wyraźne zróżnicowanie badanych jednostek pod względem stabilności osiągniętych rezultatów rozwojowych.

Najbardziej trwałe efekty osiągnięto w Niepołomicach. Strategia doprowadziła do utrwalenia silnej bazy gospodarczej, wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej oraz korzystnej struktury demograficznej gminy. Rozwinięta infrastruktura techniczna, stabilny rynek pracy oraz silna pozycja Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej tworzą trwałe fundamenty dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Istotnym elementem trwałości jest również utrzymująca się atrakcyjność osiedleńcza gminy, widoczna w dodatnim saldzie migracji oraz korzystnych wskaźnikach demograficznych. Oznacza to, że Strategia nie tylko wygenerowała krótkookresowy wzrost gospodarczy, lecz stworzyła trwały model rozwoju oparty na synergii funkcji inwestycyjnych, społecznych i infrastrukturalnych.

Jednocześnie trwałość efektów rozwojowych Niepołomic może być w przyszłości ograniczana przez presję środowiskową, transportową oraz ograniczoną dostępność nowych terenów

inwestycyjnych. Długookresowe utrzymanie wysokiej jakości życia będzie wymagało dalszego równoważenia rozwoju gospodarczego z ochroną środowiska i rozwojem usług publicznych.

W Zatorze trwałym rezultatem Strategii jest rozwinięta infrastruktura techniczna oraz utrzymanie funkcji turystycznej jako podstawy lokalnej gospodarki. Rozbudowa sieci gazowej, wodno-kanalizacyjnej oraz uzbrojenia terenów inwestycyjnych zwiększyła potencjał inwestycyjny i konkurencyjność przestrzenną gminy. Funkcja turystyczno-rekreacyjna została utrwalona jako główny element lokalnego modelu rozwoju.

Jednocześnie trwałość efektów rozwojowych ograniczana jest przez pogarszające się trendy demograficzne oraz silną zależność części gospodarki od funkcji czasu wolnego i ruchu turystycznego. Długofalowa stabilność rozwoju będzie zależeć od zdolności do dalszej dywersyfikacji gospodarki lokalnej i wzmacniania kapitału społecznego.

W Proszowicach trwałym rezultatem Strategii jest poprawa pozycji gospodarczej gminy oraz rozwój infrastruktury zdrowotnej i usług publicznych. Wzrost syntetycznego wskaźnika rozwoju wskazuje na trwałe wzmocnienie potencjału gospodarczego jednostki. Szczególnie istotne znaczenie ma wykorzystanie funkcji rolniczych i rolno-spożywczych jako stabilnego zasobu rozwojowego. Jednocześnie czynnikiem ryzyka dla trwałości rozwoju pozostają problemy demograficzne oraz ograniczony potencjał edukacyjny i innowacyjny gminy. Utrzymujący się ujemny przyrost naturalny może w dłuższej perspektywie ograniczać potencjał rynku pracy oraz możliwości dalszej aktywizacji gospodarczej.

W Oświęcimiu najbardziej trwałym rezultatem Strategii pozostaje utrzymanie stabilnej pozycji finansowej miasta oraz jego funkcji administracyjno-usługowych. Wysoki udział dochodów własnych w budżecie stanowi trwały fundament funkcjonowania miasta i umożliwia utrzymywanie odpowiedniego poziomu usług publicznych.

Jednocześnie długookresowa trwałość rozwoju zagrożona jest przez procesy depopulacyjne i starzenie się ludności. Wysoki poziom obciążenia demograficznego może w przyszłości prowadzić do ograniczenia potencjału rynku pracy, spadku dochodów własnych miasta oraz wzrostu kosztów usług społecznych.

W Piwnicznej-Zdroju trwałym rezultatem Strategii pozostaje utrzymanie funkcji uzdrowiskowej oraz zachowanie walorów przyrodniczych stanowiących podstawę lokalnej gospodarki

turystycznej. Strategia pozwoliła podtrzymać podstawowe funkcje gospodarcze i społeczne gminy mimo trudnych uwarunkowań przestrzennych i demograficznych. Jednocześnie trwałość efektów rozwojowych jest wyraźnie ograniczana przez postępującą depopulację, rozproszony charakter osadnictwa oraz wysokie koszty utrzymania infrastruktury technicznej. Dodatkowym czynnikiem ryzyka pozostaje sezonowość funkcji turystycznej oraz podatność obszarów górskich na zagrożenia środowiskowe, w tym intensywne opady i osuwiska.

W Bieczu najbardziej trwałym rezultatem Strategii pozostaje utrzymanie i promocja dziedzictwa historycznego oraz kulturowego jako podstawowego elementu lokalnej tożsamości. Działania rewitalizacyjne i kulturalne pozwoliły zachować historyczny charakter miasta oraz podtrzymać jego funkcje turystyczne i społeczne. Jednocześnie trwałość efektów rozwojowych pozostaje zagrożona przez postępujący regres demograficzny, ograniczoną dywersyfikację gospodarki oraz relatywnie słabą pozycję inwestycyjną gminy. Kurcząca się baza ludnościowa może w przyszłości utrudniać finansowanie infrastruktury i usług publicznych oraz ograniczać możliwości dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

6.3.5. Podsumowanie wyników ewaluacji ex-post

Przeprowadzona ewaluacja ex-post strategii rozwoju badanych miast wykazała wyraźne zróżnicowanie rezultatów osiągniętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zarówno pod względem skuteczności działań strategicznych, jak i trwałości oraz użyteczności osiągniętych efektów rozwojowych. Analiza poszczególnych kryteriów ewaluacyjnych wskazuje, że największe znaczenie dla efektywnego oddziaływania strategii miały nie tylko lokalne zasoby endogeniczne i uwarunkowania przestrzenne, ale również stopień spójności konstrukcyjnej dokumentów strategicznych oraz zdolność samorządów do konsekwentnego wdrażania przyjętych kierunków rozwoju.

Najbardziej jednoznaczne i kompleksowe rezultaty odnotowano w przypadku Niepołomic. Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niepołomice charakteryzowała się wysokim poziomem dojrzałości planistycznej oraz wyraźną spójnością pomiędzy diagnozą, celami strategicznymi, planem działań i systemem monitorowania. Jednocześnie dokument skutecznie wykorzystywał lokalne przewagi rozwojowe związane z położeniem gminy w strefie oddziaływania Krakowa oraz funkcjonowaniem Niepołomickiej Strefy Inwestycyjnej.

Wysoka jakość konstrukcyjna Strategii została przełożona na bardzo wyraźne efekty rozwojowe. Niepołomice osiągnęły najwyższy poziom syntetycznego wskaźnika rozwoju spośród wszystkich analizowanych jednostek, utrzymały dodatni i rosnący przyrost naturalny oraz wysoki poziom atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej. Strategia okazała się skuteczna nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale również społecznym i infrastrukturalnym. Rozwój funkcji inwestycyjnych został powiązany z rozbudową infrastruktury społecznej i technicznej, co zwiększało trwałość osiągniętych rezultatów. Oznacza to, że Strategia Niepołomic stanowi przykład dokumentu, w którym wysoka spójność systemowa została skutecznie przełożona na trwałe efekty rozwojowe.

W przypadku Zatora i Oświęcimia strategie również wykazywały stosunkowo wysoki poziom dojrzałości planistycznej, jednak ich oddziaływanie okazało się bardziej zróżnicowane. W Zatorze Strategia skutecznie wspierała rozwój funkcji turystycznych oraz infrastruktury technicznej i inwestycyjnej. Rozwój przemysłów czasu wolnego, inwestycje związane z funkcjonowaniem ENERGYLANDII oraz rozbudowa infrastruktury komunalnej przyczyniły się do zwiększenia potencjału gospodarczego gminy i utrwalenia jej funkcji turystyczno-rekreacyjnej. Jednocześnie pozytywne efekty gospodarcze i infrastrukturalne nie zostały powiązane z poprawą sytuacji demograficznej. Pogarszający się przyrost naturalny oraz ograniczona skuteczność działań w zakresie wzmacniania kapitału ludzkiego wskazują, że Strategia w większym stopniu oddziaływała na sferę inwestycyjno-przestrzenną niż społeczną. Oznacza to, że mimo relatywnie wysokiej skuteczności infrastrukturalnej i gospodarczej trwałość efektów rozwojowych może być w przyszłości ograniczana przez niekorzystne procesy demograficzne.

Podobne zjawisko wystąpiło w Oświęcimiu. Strategia skutecznie przyczyniła się do utrzymania stabilności gospodarczej oraz względnej równowagi finansowej miasta. Oświęcim zachował funkcje administracyjno-usługowe oraz relatywnie silną pozycję fiskalną, co pozwoliło utrzymać stabilność infrastrukturalną i odpowiedni poziom usług publicznych. Jednocześnie Strategia nie doprowadziła do zahamowania postępujących procesów depopulacji i starzenia się ludności. Oznacza to, że skuteczność dokumentu była wyraźnie wyższa w wymiarze gospodarczym i instytucjonalnym niż społecznym i demograficznym.

Odmienne rezultaty zaobserwowano w przypadku Biecza oraz Piwnicznej-Zdroju. Strategie tych jednostek charakteryzowały się umiarkowanym poziomem spójności systemowej i ograniczoną operacyjnością. Dokumenty te tworzyły podstawy do prowadzenia polityki rozwoju lokalnego,

jednak słabsze powiązanie pomiędzy diagnozą, celami strategicznymi, działaniami operacyjnymi i systemem monitoringu ograniczało ich skuteczność wdrożeniową. W efekcie strategię Biecza i Piwnicznej-Zdroju pełniły przede wszystkim funkcję stabilizującą i utrzymaniową. W Bieczu działania strategiczne pozwalały podtrzymywać funkcje kulturowe i historyczne miasta oraz wzmacniały lokalną tożsamość opartą na dziedzictwie historycznym. W Piwnicznej-Zdroju utrzymano funkcję uzdrowiskową oraz podstawowe funkcje turystyczne i rekreacyjne. Jednocześnie w obu przypadkach nie udało się wygenerować trwałego impulsu rozwojowego ani poprawić sytuacji demograficznej i gospodarczej. Postępująca depopulacja, starzenie się ludności oraz ograniczona dywersyfikacja gospodarki wskazują, że trwałość efektów osiągniętych w ramach Strategii pozostaje ograniczona.

Szczególnie interesującym przypadkiem okazały się Proszowice. W odróżnieniu od pozostałych jednostek relatywnie słabsza spójność konstrukcyjna Strategii nie uniemożliwiła osiągnięcia wyraźnych efektów gospodarczych. Gmina odnotowała największy wzrost syntetycznego wskaźnika rozwoju spośród wszystkich analizowanych jednostek, co wskazuje na skuteczne wykorzystanie lokalnych funkcji rolniczych i rolno-spożywczych jako podstawowego zasobu rozwojowego. Jednocześnie przypadek Proszowic pokazuje, że pozytywne zmiany rozwojowe nie zawsze są bezpośrednim rezultatem wysokiej jakości dokumentu strategicznego. Poprawa sytuacji gospodarczej mogła być w tym przypadku wspierana również przez inne czynniki, takie jak aktywność inwestycyjna, korzystne uwarunkowania zewnętrzne czy specyfika lokalnej gospodarki rolnej. Brak wysokiego poziomu spójności strategicznej ograniczał natomiast możliwość bardziej zintegrowanego oddziaływania Strategii na wszystkie wymiary rozwoju, szczególnie w sferze społecznej i demograficznej.

Analiza wszystkich kryteriów ewaluacyjnych wskazuje jednocześnie, że nawet strategię skuteczne gospodarczo nie zawsze prowadziły do poprawy sytuacji społecznej i demograficznej. W większości analizowanych jednostek obserwowano pogarszające się wskaźniki przyrostu naturalnego oraz procesy starzenia się ludności. Oznacza to, że rozwój infrastrukturalny i gospodarczy nie był wystarczająco silnie powiązany z instrumentami wzmacniającymi kapitał ludzki, atrakcyjność osiedleńczą i długookresową stabilność społeczną.

Przeprowadzona ewaluacja ex-post potwierdza również, że wysoka jakość konstrukcyjna strategii zwiększa prawdopodobieństwo osiągania trwałych efektów rozwojowych, jednak sama jakość dokumentu strategicznego nie stanowi jedyne go czynnika warunkującego sukces polityki lokalnej. Istotne znaczenie mają także uwarunkowania przestrzenne, położenie względem

głównych ośrodków wzrostu, potencjał gospodarczy, lokalne zasoby endogeniczne oraz zdolność samorządów do konsekwentnego i długookresowego wdrażania działań strategicznych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że najbardziej trwałe i kompleksowe efekty osiągały strategie, które:

- zachowywały wysoki poziom spójności pomiędzy diagnozą, celami i działaniami operacyjnymi,
- były silnie powiązane z lokalnymi zasobami endogenicznymi,
- integrowały rozwój gospodarczy z polityką społeczną, przestrzenną i środowiskową,
- posiadały zdolność adaptacji do zmieniających się uwarunkowań rozwojowych,
- oraz były wspierane przez stabilny system wdrażania i monitorowania.

Jednocześnie wyniki ewaluacji wskazują, że w kolejnych dokumentach strategicznych konieczne będzie silniejsze powiązanie polityki gospodarczej z działaniami przeciwdziałającymi depopulacji, wzmocnieniem kapitału ludzkiego oraz poprawą jakości życia mieszkańców. Szczególnego znaczenia nabiera również potrzeba integrowania polityki rozwoju z zagadnieniami środowiskowymi i przestrzennymi, tak aby zwiększać trwałość efektów rozwojowych w długim okresie.

6.4. Relacja między typami strategii a poziomem rozwoju miast

Analiza zależności pomiędzy typem strategii rozwoju a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast została przeprowadzona jako dodatkowy etap badań, poprzedzający sformułowanie ostatecznych wniosków dotyczących realnego wpływu strategii na proces zrównoważonego rozwoju. W toku prac zauważono bowiem, że interesującym uzupełnieniem analiz może być zestawienie typu przyjętej strategii rozwoju z dynamiką zmian poziomu rozwoju badanych miast. W związku z tym przeprowadzono analizę polegającą na zestawieniu typologii strategii (Typ I–VI) z dynamiką syntetycznego wskaźnika Perkala oraz wynikami Macierzy rozwoju. Pozwoliło to sprawdzić, czy i w jakim stopniu określony model zarządzania strategicznego może pozostawać w związku z obserwowanymi zmianami poziomu rozwoju miast.

Wskaźnik Perkala, zastosowany jako narzędzie syntetycznej oceny poziomu rozwoju, umożliwił porównanie pozycji miast w latach 2013 i 2022. Wyróżniono grupę miast o różnym poziomie rozwoju (rozdział 3.4). Z kolei typologia strategii, (rozdział 4.4.) wyodrębniona na podstawie

analizy treści dokumentów strategicznych, pozwoliła na interpretację tych wyników w kontekście orientacji rozwojowej dokumentów, sposobu formułowania celów oraz stopnia integracji wymiaru społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Uzupełnieniem tej analizy są dane jakościowe pochodzące z wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych oraz mieszkańcami, które umożliwiają głębsze zrozumienie mechanizmów stojących za obserwowanymi zmianami.

Typ I – strategia metropolitalna a wysoki poziom i dynamika rozwoju

Najwyraźniejszą korelację między typem strategii a wysokim poziomem rozwoju zaobserwowano w przypadku Typu I - strategii metropolitalnej, reprezentowanej przez Niepołomice. Miasto to osiągnęło najwyższe wartości wskaźnika Perkala w obu analizowanych latach, odnotowując wzrost z 0,79 w 2013 roku do 0,95 w 2022 roku. Oznacza to nie tylko utrzymanie silnej pozycji rozwojowej, lecz również jej dalsze umocnienie.

Strategia metropolitalna charakteryzuje się wysokim stopniem spójności wewnętrznej, rozbudowaną częścią diagnostyczną, wyraźną hierarchią celów oraz silnym powiązaniem z dokumentami regionalnymi i krajowymi. W przypadku Niepołomic istotne znaczenie miało także funkcjonowanie miasta w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru metropolitalnego oraz aktywne wykorzystanie instrumentów współpracy międzygminnej i partnerstw publiczno-prywatnych.

Wyniki Macierzy potwierdzają tę zależność - strategia Niepołomic uzyskała najwyższą liczbę punktów, kwalifikując się do kategorii o najwyższym wpływie na zrównoważony rozwój. Oznacza to, że dokument strategiczny cechował się nie tylko szerokim zakresem tematycznym, lecz przede wszystkim wysokim poziomem operacjonalizacji celów, obecnością mierników realizacji oraz wyraźnym systemem monitoringu.

W wywiadach z przedstawicielami władz lokalnych podkreślano, że strategia jest traktowana jako realne narzędzie zarządzania, a nie wyłącznie dokument aplikacyjny. Również mieszkańcy wykazywali relatywnie wysoką świadomość kierunków rozwoju miasta, wskazując na konkretne inwestycje oraz projekty jako elementy realizacji przyjętej wizji. Ta zbieżność pomiędzy deklaracjami strategicznymi, praktyką wdrożeniową i percepcją społeczną wzmacnia wniosek, że skuteczność strategii metropolitalnej ma charakter systemowy.

Typ VI - strategia gospodarki przedsiębiorczej jako model umiarkowanego, stabilnego wzrostu

W przypadku Typu VI - strategii gospodarki przedsiębiorczej (Zator) odnotowano umiarkowany, lecz wyraźny wzrost wskaźnika Perkala - z 0,06 do 0,15. Choć skala poprawy nie jest tak znacząca jak w przypadku Typu I, to jednak wskazuje na stabilny rozwój oparty na wyraźnie zdefiniowanej specjalizacji gospodarczej.

Strategie tego typu koncentrują się na wzmacnianiu lokalnej przedsiębiorczości, tworzeniu warunków dla inwestorów oraz rozwoju wyspecjalizowanych funkcji gospodarczych. W Macierzy strategie gospodarcze uzyskały wysoką punktację, zbliżoną do strategii metropolitalnych, przede wszystkim ze względu na klarowną strukturę celów oraz silne powiązanie z wymiarem ekonomicznym zrównoważonego rozwoju.

Z wywiadów wynika, że w Zatorze strategia jest postrzegana jako narzędzie budowania przewagi konkurencyjnej, choć świadomość jej zapisów wśród mieszkańców jest niższa niż w Niepołomicach. Mieszkańcy częściej identyfikowali rozwój miasta poprzez konkretne inwestycje i miejsca pracy niż poprzez odwołania do dokumentu strategicznego. Oznacza to, że skuteczność modelu przedsiębiorczego wynika bardziej z konsekwentnej polityki inwestycyjnej niż z szerokiej legitymizacji społecznej dokumentu.

Typ III - strategia inkluzywno-społeczna a mechanizmy nadrabiania dystansu rozwojowego

Szczególne interesującym przypadkiem jest Typ 3 strategia inkluzywno-społeczna, reprezentowana przez Proszowice. Miasto to odnotowało największy przyrost wskaźnika Perkala (+0,32), co wskazuje na istotną poprawę pozycji rozwojowej w analizowanym okresie.

Strategie inkluzywne koncentrują się na kapitale ludzkim, usługach publicznych, edukacji i integracji społecznej. W Macierzy uzyskały one jednak niższą punktację co wskazuje na ograniczoną spójność dokumentu oraz słabsze powiązanie celów z miernikami realizacji.

Powstaje zatem pozorny paradoks: stosunkowo niska ocena jakości dokumentu strategicznego przy jednoczesnej wysokiej dynamice wskaźnika rozwoju. Analiza wywiadów pozwala częściowo wyjaśnić tę sytuację. Władze lokalne wskazywały, że wiele działań prorozwojowych realizowanych było w sposób pragmatyczny, nie zawsze ściśle powiązany z zapisami strategii.

Mieszkańcy natomiast częściej odnosili się do poprawy jakości usług publicznych niż do samego dokumentu. Oznacza to, że wzrost wskaźnika mógł być efektem działań operacyjnych i czynników zewnętrznych, a nie wyłącznie jakości strategii jako dokumentu.

W dłuższej perspektywie brak rozbudowanego systemu monitoringu może jednak ograniczać trwałość tego modelu, co wskazuje na potrzebę wzmocnienia integracji między wymiarem społecznym a gospodarczym.

Typ IV - strategia dziedzictwa a regres rozwojowy

Najbardziej niekorzystną korelację zaobserwowano w przypadku Typu IV – strategii dziedzictwa, reprezentowanej przez Biecz. Spadek wskaźnika Perkala z -0,28 do -0,62 był największy spośród analizowanych miast. Towarzyszył mu wyraźny regres demograficzny, w tym spadek przyrostu naturalnego z +1,13‰ do -7,84‰, oraz ograniczona dynamika dochodów własnych.

Strategie dziedzictwa koncentrują się na kapitale kulturowym i tożsamości lokalnej. W Macierzy uzyskały umiarkowaną punktację, głównie z powodu słabego powiązania z celami gospodarczymi i braku mierników realizacji.

Wywiady z mieszkańcami wskazywały na silne przywiązanie do historii i tradycji miasta, jednak równocześnie pojawiały się opinie o braku perspektyw zawodowych i migracji młodych osób. Dokument strategiczny był postrzegany raczej jako deklaracja wartości niż jako narzędzie zmiany strukturalnej. Wskazuje to, że strategie oparte wyłącznie na „miękkich” zasobach nie są w stanie przeciwdziałać negatywnym trendom demograficznym bez równoległego wzmocnienia bazy ekonomicznej.

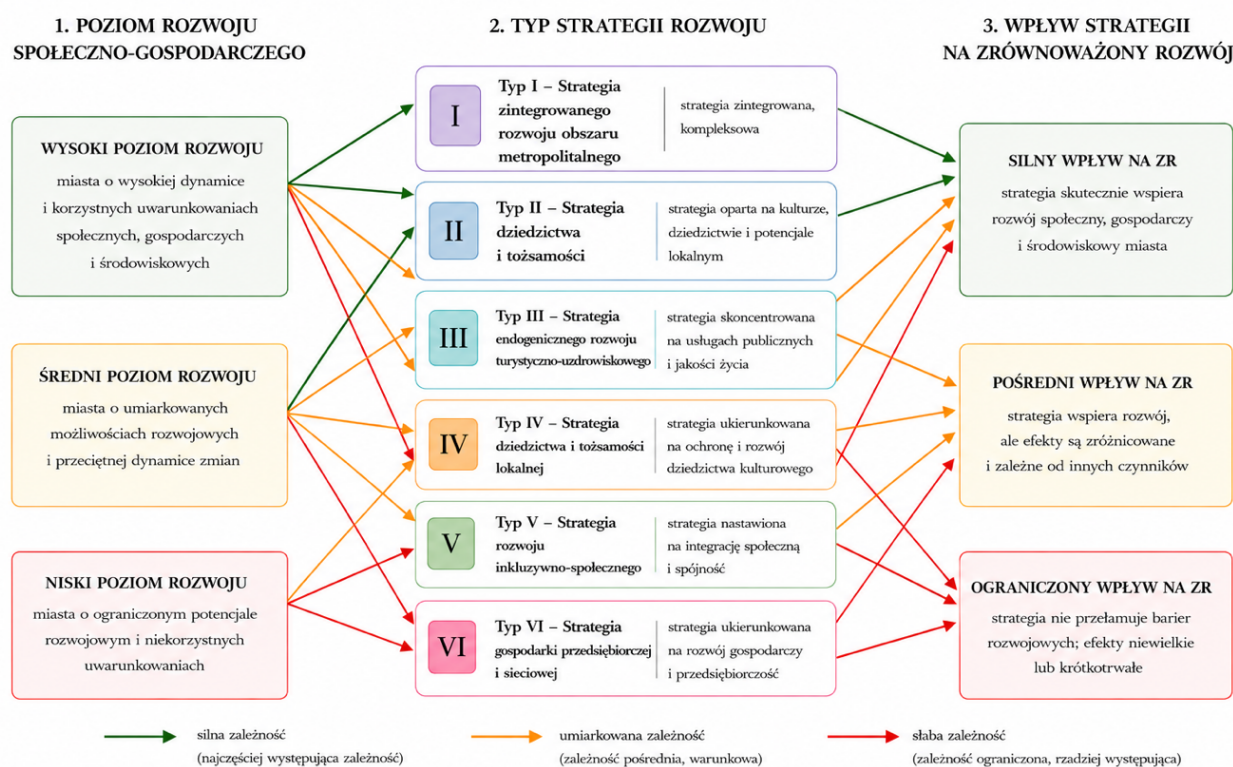
Typ V - Strategie transformacyjne - stabilizacja bez dynamiki

W przypadku Typu II - strategii transformacyjno-rewitalizacyjnej (Oświęcim) wskaźnik Perkala wykazał niewielką zmianę (-0,07), co oznacza względną stabilność. Strategie tego typu koncentrują się na projektach infrastrukturalnych, rewitalizacyjnych i środowiskowych, często finansowanych ze środków zewnętrznych.

W Macierzy strategie transformacyjne uzyskały umiarkowaną punktację - dokumenty były relatywnie dobrze skonstruowane, lecz silnie skoncentrowane na projektach inwestycyjnych. Wywiady wskazują, że mieszkańcy dostrzegali poprawę przestrzeni publicznej i infrastruktury,

jednak nie zawsze łączyli te zmiany z długofalową wizją rozwoju gospodarczego. Strategia pełniła więc funkcję stabilizacyjną, lecz nie generowała wyraźnego impulsu wzrostowego.

Rycina 12. Model relacji pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, typem strategii rozwoju oraz wpływem strategii na zrównoważony rozwój miast



Źródło: Opracowanie własne

Zestawienie wyników wskaźnika Perkala z oceną Macierzy oraz analizą wywiadów prowadzi do kilku kluczowych wniosków:

- Najwyższy poziom rozwoju koreluje ze strategiami zintegrowanymi, o wysokiej spójności i rozbudowanym systemie monitoringu (Typ I).
- Strategie gospodarcze (Typ VI) zapewniają stabilny wzrost, szczególnie gdy są konsekwentnie wdrażane.
- Strategie inkluzywne (Typ V) mogą generować dynamikę „doganiania”, jednak wymagają wzmocnienia komponentu zarządczego.
- Strategie tożsamościowe (Typ IV), pozbawione silnego fundamentu gospodarczego, nie są wystarczające dla utrzymania pozytywnej trajektorii rozwoju.
- Strategie transformacyjne (Typ II) stabilizują sytuację, lecz nie zawsze prowadzą do wyraźnego wzrostu.

Ostatecznie analiza potwierdza, że skuteczność strategii nie zależy wyłącznie od jej tematycznej orientacji, lecz od stopnia integracji celów, profesjonalizacji dokumentu, obecności systemu monitoringu oraz społecznej legitymizacji. Tam, gdzie strategia była realnie wykorzystywana jako narzędzie zarządzania, a nie jedynie dokument aplikacyjny, obserwowano wyraźniejszą korelację z pozytywną dynamiką wskaźnika rozwoju.

6.5. Syntetyczna ocena wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast została oparta na wielowymiarowym podejściu badawczym, które umożliwiło zestawienie jakości konstrukcji dokumentów strategicznych z obserwowalnymi efektami rozwoju społeczno-gospodarczego badanych jednostek. W badaniu wykorzystano zarówno analizę struktury strategii rozwoju, przeprowadzoną przy użyciu autorskiego narzędzia oceny spójności konstrukcyjnej, jak i skróconą ewaluację ex-post oraz analizę zmian syntetycznego wskaźnika rozwoju. Takie podejście pozwoliło uchwycić relację pomiędzy potencjalnym wpływem strategii, wynikającym z jakości samego dokumentu, a wpływem rzeczywistym, ujawniającym się w postaci zmian zachodzących w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej.

Podstawowym założeniem analizy było rozróżnienie pomiędzy potencjałem strategicznym dokumentu a jego rzeczywistymi efektami wdrożeniowymi. Potencjał strategiczny został określony poprzez analizę spójności konstrukcyjnej strategii, obejmującą ocenę powiązań pomiędzy diagnozą, wizją rozwoju, systemem celów, planem działań oraz mechanizmami wdrażania i monitorowania. Z kolei rzeczywisty wpływ strategii został oceniony poprzez analizę zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w badanych miastach oraz poprzez skróconą ewaluację ex-post, która umożliwiła odniesienie zapisów strategii do faktycznych rezultatów ich realizacji. Tak skonstruowany model badawczy pozwolił nie tylko na syntetyczną ocenę znaczenia strategii rozwoju jako narzędzia wspierającego zrównoważony rozwój miast, lecz także na określenie zakresu ich rzeczywistego oddziaływania na procesy rozwojowe.

Jednym z najważniejszych ustaleń wynikających z przeprowadzonej analizy jest potwierdzenie znaczenia jakości konstrukcji strategii dla jej potencjalnej zdolności oddziaływania na rozwój lokalny. Strategie charakteryzujące się wysokim poziomem spójności konstrukcyjnej wykazywały wyraźną logikę planowania strategicznego oraz czytelne powiązania pomiędzy kluczowymi elementami dokumentu. W takich przypadkach możliwe było zidentyfikowanie

pełnego cyklu strategicznego, obejmującego diagnozę sytuacji wyjściowej, określenie wizji rozwoju, sformułowanie celów strategicznych i operacyjnych, ich operacjonalizację w postaci konkretnych działań oraz ustanowienie mechanizmów monitorowania realizacji strategii. Tego rodzaju dokumenty cechowała nie tylko formalna kompletność, ale również wewnętrzna konsekwencja, zwiększająca ich przydatność jako rzeczywistych narzędzi zarządzania rozwojem.

Analiza wykazała jednocześnie, że wysoka jakość konstrukcyjna strategii zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania pozytywnych efektów rozwojowych, lecz sama w sobie nie gwarantuje osiągnięcia trwałych i równomiernych rezultatów we wszystkich wymiarach rozwoju. Najbardziej widoczne zależności pomiędzy wysoką jakością dokumentu a efektami wdrożeniowymi ujawniały się w sferze gospodarczej i infrastrukturalnej, gdzie samorząd dysponuje relatywnie szerokim zakresem instrumentów oddziaływania. W tych obszarach wyraźniej zaznaczały się zależności pomiędzy jasno sformułowanymi celami, projektami inwestycyjnymi, mechanizmami finansowania i obserwowalnymi rezultatami. Oznacza to, że strategia była najbardziej skuteczna tam, gdzie jej zapisy mogły zostać stosunkowo bezpośrednio przełożone na działania operacyjne, inwestycje oraz decyzje organizacyjne.

Wyniki badania wskazują również, że strategie o wysokiej spójności konstrukcyjnej częściej sprzyjały prowadzeniu polityki rozwoju w sposób uporządkowany, konsekwentny i zintegrowany. W ich przypadku widoczne było silniejsze powiązanie pomiędzy diagnozą a wyborem priorytetów rozwojowych, lepsze osadzenie celów w lokalnych uwarunkowaniach oraz większa zdolność do łączenia wymiaru społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Nie oznacza to jednak, że strategie słabsze konstrukcyjnie pozostawały całkowicie bez znaczenia. Analiza wykazała bowiem, że nawet dokumenty o ograniczonej spójności mogły towarzyszyć korzystnym zmianom rozwojowym, jeśli rozwój był wspierany przez inne czynniki, takie jak lokalne zasoby gospodarcze, aktywność inwestycyjna samorządu, położenie geograficzne czy szersze uwarunkowania zewnętrzne. Oznacza to, że strategia nie działa w próżni, lecz pozostaje jednym z elementów szerszego systemu zarządzania rozwojem lokalnym.

Drugim istotnym wymiarem analizy była ocena zależności pomiędzy typem strategii a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast. W toku prac zauważono, że przed sformułowaniem ostatecznych wniosków dotyczących realnego wpływu strategii na zrównoważony rozwój zasadne jest dodatkowe zestawienie typu przyjętej strategii z dynamiką zmian poziomu rozwoju badanych jednostek. W związku z tym przeprowadzono analizę

polegającą na zestawieniu typologii strategii z dynamiką syntetycznego wskaźnika rozwoju oraz wynikami macierzy oceny. Pozwoliło to sprawdzić, czy i w jakim stopniu określony model zarządzania strategicznego może pozostawać w związku z obserwowanymi zmianami poziomu rozwoju.

Wskaźnik syntetyczny, zastosowany jako narzędzie oceny poziomu rozwoju, umożliwił porównanie pozycji miast w badanym okresie, natomiast typologia strategii pozwoliła interpretować te wyniki w kontekście orientacji rozwojowej dokumentów, sposobu formułowania celów oraz stopnia integracji różnych filarów zrównoważonego rozwoju. Analiza ta wskazała, że najwyższy potencjał oddziaływania wykazywały strategie, które łączyły orientację gospodarczą z wysokim poziomem integracji społecznej i przestrzennej, a także były osadzone w szerszych układach funkcjonalnych. Szczególnie korzystne okazywały się modele strategiczne zakładające jednocześnie wzmacnianie lokalnej gospodarki, rozwój usług publicznych, poprawę jakości życia oraz modernizację infrastruktury. Z kolei strategie silnie wyspecjalizowane, skoncentrowane przede wszystkim na jednym wymiarze rozwoju, częściej wykazywały ograniczony zakres oddziaływania, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie były wspierane przez sprawny system wdrażania i monitoringu.

Na tej podstawie można stwierdzić, że typ strategii ma znaczenie dla dynamiki rozwoju, lecz zależność ta nie ma charakteru prostego i deterministycznego. Nie każdy model strategii o wysokim stopniu formalnego dopracowania automatycznie przekłada się na wysoką dynamikę rozwoju, podobnie jak strategia słabsza konstrukcyjnie nie wyklucza wystąpienia korzystnych zmian rozwojowych. Decydujące znaczenie ma bowiem nie tylko treść dokumentu, ale również zdolność jego wdrażania, spójność instytucjonalna, dostępność środków finansowych oraz zgodność celów strategicznych z rzeczywistymi potencjałami rozwojowymi jednostki. Oznacza to, że strategia powinna być analizowana nie jako autonomiczny czynnik sprawczy, lecz jako element szerszego układu zależności obejmującego zarówno politykę lokalną, jak i warunki zewnętrzne.

Analiza wyników ewaluacji ex-post wskazuje, że rzeczywiste efekty strategii rozwoju były wyraźnie zróżnicowane w zależności od obszaru interwencji. Najbardziej trwale i widoczne rezultaty dotyczyły przede wszystkim sfery infrastrukturalnej oraz gospodarczej. W wielu przypadkach działania podejmowane przez samorządy przyczyniły się do poprawy infrastruktury technicznej, zwiększenia dostępności usług publicznych, rozwoju infrastruktury komunalnej, poprawy dostępności transportowej oraz wzmacniania lokalnej przedsiębiorczości.

W tych właśnie obszarach strategia najczęściej pełniła funkcję efektywnego narzędzia koordynacji działań, porządkującego proces inwestycyjny i nadającego mu długookresowy kierunek.

Znacznie trudniejsze okazało się natomiast osiągnięcie trwałych efektów w sferze społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do procesów demograficznych. W większości badanych jednostek zaobserwowano pogorszenie przyrostu naturalnego, postępujące starzenie się ludności, a niekiedy również osłabienie potencjału osiedleńczego. Wyniki te wskazują, że procesy demograficzne pozostają najslabiej podatne na oddziaływanie strategii lokalnych. Nawet dobrze skonstruowane dokumenty strategiczne, wyposażone w rozbudowany system celów i działań, nie były w stanie samodzielnie odwrócić szerokich trendów strukturalnych związanych z przemianami demograficznymi. Można jednak zauważyć, że strategie lokalne mogą częściowo łagodzić skutki tych procesów poprzez poprawę jakości życia, rozwój usług publicznych, wzmacnianie rynku pracy, wspieranie rodzin oraz podnoszenie atrakcyjności osiedleńczej. Ich rola w tym obszarze ma więc częściej charakter adaptacyjny niż transformacyjny.

W wymiarze środowiskowym efekty strategii miały najczęściej charakter stopniowy i długookresowy. Działania samorządów koncentrowały się głównie na modernizacji infrastruktury komunalnej, poprawie efektywności energetycznej, rozwoju systemów wodno-kanalizacyjnych, ograniczaniu emisji zanieczyszczeń czy zwiększaniu jakości przestrzeni publicznych i terenów zielonych. Tego rodzaju interwencje są istotne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, jednak ich pełne efekty ujawniają się zazwyczaj w dłuższej perspektywie czasowej. Z tego względu ocena skuteczności strategii w wymiarze środowiskowym jest bardziej złożona i obciążona większym stopniem niepewności niż w przypadku efektów gospodarczych czy infrastrukturalnych.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że rzeczywisty wpływ strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta zależy nie tylko od formalnej obecności elementów strategicznych w dokumencie, ale przede wszystkim od stopnia ich logicznego powiązania oraz zdolności do przełożenia zapisów na działania wdrożeniowe. Strategie najbardziej skuteczne to te, które łączą wysoką jakość planistyczną z operacyjnością, systemem monitorowania i rzeczywistym zakorzenieniem w lokalnych potencjałach rozwojowych. Tam, gdzie strategia była jedynie dokumentem deklaracyjnym, jej oddziaływanie pozostawało ograniczone, fragmentaryczne lub zależne od czynników zewnętrznych. Tam natomiast, gdzie pełniła funkcję rzeczywistego narzędzia zarządzania, jej wpływ na rozwój lokalny był bardziej widoczny i trwały.

Należy jednak podkreślić, że rozwój miast i gmin nie jest determinowany wyłącznie przez przyjęte strategie rozwoju i działania podejmowane przez władze lokalne. Istotną rolę odgrywa również szeroko rozumiane otoczenie społeczno-gospodarcze, w którym funkcjonuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Na tempo i kierunki rozwoju wpływają zarówno czynniki regionalne, takie jak położenie w układzie osadniczym, dostępność komunikacyjna czy powiązania funkcjonalne z większymi ośrodkami miejskimi, jak i szersze procesy makroekonomiczne oraz demograficzne zachodzące w skali kraju i regionu. Szczególnie istotne są tu długookresowe trendy demograficzne, zmiany na rynku pracy, procesy suburbanizacji i metropolizacji oraz ogólna kondycja gospodarki. Oznacza to, że obserwowane zmiany społeczno-gospodarcze w badanych jednostkach stanowią rezultat oddziaływania zarówno polityk lokalnych, jak i czynników zewnętrznych, które pozostają jedynie częściowo pod kontrolą władz samorządowych.

W konsekwencji wpływ strategii rozwoju na zrównoważony rozwój nie może być oceniany w sposób jednoznaczny i zero-jedynkowy. Strategia sama w sobie nie stanowi bezpośredniego źródła rozwoju, lecz narzędzie porządkujące działania władz lokalnych, integrujące różne obszary polityki publicznej oraz zwiększające zdolność samorządu do długofalowego i racjonalnego kształtowania procesów rozwojowych. Jej znaczenie ujawnia się przede wszystkim w tym, że może zwiększać spójność decyzji publicznych, poprawiać koordynację działań oraz wzmacniać orientację rozwojową samorządu. Im wyższa jakość dokumentu, tym większe prawdopodobieństwo prowadzenia polityki rozwoju zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując, przeprowadzone badanie potwierdza istotną, lecz zróżnicowaną rolę strategii rozwoju w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Strategie mogą realnie wspierać procesy rozwojowe, jednak ich wpływ ma charakter warunkowy i zależy od wielu współzależnych czynników, wśród których kluczowe znaczenie mają: jakość konstrukcji dokumentu, stopień jego operacyjności, obecność mechanizmów wdrażania i monitoringu, zdolność instytucjonalna samorządu oraz zgodność przyjętych priorytetów z lokalnymi potencjałami i uwarunkowaniami zewnętrznymi. Wysoka spójność konstrukcyjna strategii zwiększa szanse na osiągnięcie pozytywnych efektów rozwojowych, szczególnie w sferze gospodarczej i infrastrukturalnej, nie gwarantuje jednak sukcesu we wszystkich wymiarach, zwłaszcza w obszarze demografii i części efektów społeczno-środowiskowych. Ostatecznie można więc stwierdzić, że strategia rozwoju nie przesądza automatycznie o sukcesie rozwojowym, ale jako dokument spójny, operacyjny

i osadzony w diagnozie znacząco zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia trwałych i zintegrowanych efektów rozwojowych.

7. Podsumowanie

Celem niniejszej rozprawy była identyfikacja oddziaływania strategii rozwoju miast województwa małopolskiego na wybrane aspekty ich zrównoważonego rozwoju. Praca łączyła wymiar teoretyczny, odnoszący się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, zarządzania strategicznego i ewaluacji polityk publicznych, z analizą empiryczną obejmującą sześć studiów przypadku miast różniących się strukturą funkcjonalną, potencjałem gospodarczym oraz typem przyjętej strategii. Przyjęta konstrukcja badawcza umożliwiła nie tylko ocenę formalnej jakości dokumentów strategicznych, lecz także próbę uchwycenia ich rzeczywistego wpływu na procesy rozwojowe zachodzące w badanych jednostkach.

Realizacja celu naukowego wymagała odpowiedzi na pytanie zasadnicze, czy strategię rozwoju miast miały realny wpływ na zrównoważony rozwój analizowanych jednostek, a jeśli tak, to w jakim stopniu i pod jakimi warunkami. W toku badań wykazano, że wpływ ten nie ma charakteru jednoznacznego ani deterministycznego. Nie jest możliwe sformułowanie kategorycznego twierdzenia, że strategia jako dokument automatycznie kształtuje trajektorię rozwojową miasta. Jednocześnie analiza empiryczna dowodzi, że w określonych warunkach strategia może stanowić realny czynnik wzmacniający rozwój oraz wpływać na jego kierunki, zwłaszcza wtedy, gdy jest dokumentem spójnym, operacyjnym, osadzonym w diagnozie oraz powiązanym z mechanizmami wdrażania i monitorowania.

W pracy zastosowano komplementarne podejście metodologiczne, łączące metody ilościowe i jakościowe. Wykorzystano syntetyczny wskaźnik rozwoju oparty na metodzie Perkala do analizy dynamiki zmian społeczno-gospodarczych w latach 2013–2022, przeprowadzono autorską ocenę konstrukcyjną dokumentów strategicznych z wykorzystaniem Macierzy Spójności Strategicznej, wykonano skrócone ewaluacje *ex post* zgodnie z klasycznymi kryteriami skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości, a także przeprowadzono wywiady pogłębione wśród mieszkańców, wywiady fokusowe z przedstawicielami samorządów oraz obserwację terenową. Uzupełnieniem były analizy dokumentów strategicznych, raportów o stanie gmin, danych GUS oraz materiałów planistycznych. Takie podejście umożliwiło zestawienie potencjału strategicznego dokumentu z jego realnymi efektami wdrożeniowymi.

Jednym z kluczowych ustaleń rozprawy jest potwierdzenie, że jakość konstrukcyjna strategii ma istotne znaczenie dla jej potencjalnej zdolności oddziaływania na rozwój lokalny. Dokumenty charakteryzujące się wysokim poziomem spójności wykazywały wyraźną logikę planowania

strategicznego oraz czytelne powiązania pomiędzy diagnozą, wizją rozwoju, systemem celów, planem działań oraz mechanizmami wdrażania i monitoringu. W takich przypadkach strategia nie pełniła wyłącznie funkcji deklaratywnej, lecz stawała się rzeczywistym narzędziem zarządzania rozwojem. Wysoka jakość konstrukcyjna zwiększała prawdopodobieństwo spójności działań, koncentracji środków, racjonalizacji decyzji inwestycyjnych oraz lepszego wykorzystania lokalnych potencjałów rozwojowych. Nie oznacza to jednak, że sama jakość dokumentu przesądza o sukcesie rozwojowym. Badanie wykazało, że dokument dobrze skonstruowany może zwiększać sprawczość samorządu, lecz nie gwarantuje automatycznie trwałych i zrównoważonych efektów we wszystkich wymiarach rozwoju.

Wyniki badań wskazują, że strategie rozwoju miast do 2020 roku oddziaływały na zrównoważony rozwój w sposób wyraźnie zróżnicowany. Najsilniejszy i najbardziej uchwytny wpływ odnotowano w sferze infrastrukturalnej i organizacyjnej. W obszarach, w których samorządy dysponują bezpośrednimi kompetencjami i instrumentami finansowymi, takich jak infrastruktura komunalna, przestrzeń publiczna, usługi społeczne, uzbrojenie terenów inwestycyjnych czy lokalna dostępność komunikacyjna, strategia sprzyjała uporządkowaniu działań, koncentracji środków i zwiększeniu efektywności inwestycyjnej. W tym sensie strategia najczęściej działała jako narzędzie koordynacji i porządkowania polityki lokalnej, nadając kierunek działaniom i zwiększając ich przewidywalność.

W wymiarze gospodarczym wpływ strategii był wyraźny przede wszystkim tam, gdzie istniał realny motor rozwojowy, taki jak strefa inwestycyjna, specjalizacja turystyczna, zaplecze administracyjne lub rolniczy potencjał funkcjonalny. Strategia działała wówczas jako wzmacniacz istniejących przewag konkurencyjnych i narzędzie dystrybucji korzyści rozwojowych na inne sfery funkcjonowania miasta. Oznacza to, że dokument strategiczny rzadziej generował rozwój od podstaw, a częściej wzmacniał i porządkował procesy już zakorzenione w lokalnej strukturze społeczno-gospodarczej. Szczególnie wyraźnie widoczne było to w przypadkach, w których strategia łączyła cele gospodarcze z rozwojem infrastruktury technicznej, poprawą jakości usług publicznych i wzmacnianiem atrakcyjności osiedleńczej.

Znacznie słabszy i mniej bezpośredni wpływ strategii zaobserwowano w obszarze demografii. W większości badanych miast, mimo przyjęcia celów związanych z poprawą jakości życia, wspieraniem rodzin, rozwojem usług społecznych czy wzmacnianiem kapitału społecznego, wskaźniki przyrostu naturalnego i obciążenia demograficznego ulegały pogorszeniu. Oznacza to, że demografia pozostaje w większym stopniu efektem trendów makroekonomicznych,

migracyjnych i kulturowych niż bezpośredniej sprawczości strategii lokalnej. Strategia może poprawiać warunki życia i częściowo łagodzić skutki procesów depopulacyjnych, lecz nie zawsze jest w stanie odwrócić strukturalne procesy starzenia się ludności i odpływu mieszkańców. W tym sensie analiza potwierdza, że wymiar demograficzny stanowi obszar najsłabiej podatny na oddziaływanie strategii lokalnych.

W wymiarze środowiskowym efekty strategii miały najczęściej charakter stopniowy i długookresowy. Działania samorządów koncentrowały się przede wszystkim na modernizacji infrastruktury komunalnej, poprawie efektywności energetycznej, rozwoju systemów wodno-kanalizacyjnych, ograniczaniu emisji zanieczyszczeń, rozbudowie terenów zielonych oraz poprawie jakości przestrzeni publicznych. Interwencje te mają istotne znaczenie z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, jednak ich pełne rezultaty ujawniają się zazwyczaj w dłuższej perspektywie czasowej. W konsekwencji skuteczność strategii w wymiarze środowiskowym jest trudniejsza do uchwycenia niż w sferze gospodarczej czy infrastrukturalnej, a jej ocena wymaga uwzględnienia dłuższego horyzontu obserwacji.

Istotnym ustaleniem rozprawy jest także wykazanie, że oddziaływanie strategii zależy od jej typu. Autorska typologia strategii ujawniła, że różnice między dokumentami nie sprowadzają się wyłącznie do odmiennej treści, lecz do odmiennej logiki zarządczej, stopnia operacjonalizacji celów oraz sposobu integracji filarów zrównoważonego rozwoju. Strategie metropolitalne oraz przedsiębiorcze wykazywały większą zdolność generowania mierzalnych efektów gospodarczych i infrastrukturalnych, ponieważ były oparte na realnym potencjale oraz posiadały bardziej domknięty łańcuch zarządc214pcializacie in214kluzywno-społeczne sprzyjały poprawie jakości usług i kapitału społecznego, lecz przy słabszym systemie monitoringu ich efekty nie zawsze miały charakter trwały. Strategie transformacyjne stabilizowały sytuację infrastrukturalną i organizacyjną, jednak nie generowały wyraźnej dynamiki wzrostowej. Najmniejszą zdolność przeciwdziałania regresowi strukturalnemu wykazały strategie oparte głównie na dziedzictwie kulturowym, jeśli nie towarzyszyło im równoczesne wzmocnienie fundamentu gospodarczego.

W tym kontekście potwierdzono, że strategia jako dokument ma przede wszystkim znaczenie porządkujące i legitymizujące, a dopiero wtórnie sprawcze. W większości analizowanych przypadków stanowiła ramę dla działań, uzasadniała kierunki inwestycji, wzmacniała możliwość pozyskiwania środków zewnętrznych i porządkowała działania samorządu. Realny wpływ w sensie generowania nowych ścieżek rozwoju pojawiał się dopiero wtedy, gdy dokument był

operacyjny, mierzalny i powiązany z systemem monitoringu. Wysoka jakość konstrukcyjna strategii zwiększała prawdopodobieństwo spójności działań, lecz nie gwarantowała pozytywnych rezultatów, jeśli nie towarzyszyły jej odpowiednie zasoby, zdolności wdrożeniowe oraz dopasowanie do lokalnych uwarunkowań.

Ważnym uzupełnieniem tych ustaleń jest analiza strategii rozwoju w kontekście kompetencji gminy. Badanie wykazało, że skuteczność strategii nie zależy wyłącznie od trafności diagnozy i adekwatności doboru celów, lecz także od stopnia ich implementacyjności, rozumianej jako możliwość realizacji w granicach ustawowo określonych zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. W większości badanych dokumentów trzon celów strategicznych pozostawał zgodny z katalogiem zadań własnych gminy i obejmował przede wszystkim infrastrukturę komunalną, ochronę środowiska, edukację, kulturę, politykę społeczną i bezpieczeństwo publiczne. Zapewniało to ich formalną legalność oraz potencjalną wykonalność finansową i organizacyjną. Jednocześnie w wielu strategiach pojawiały się cele wykraczające poza klasyczny zakres zadań własnych, zwłaszcza w obszarze wspierania przedsiębiorczości, rozwoju funkcji gospodarczych, innowacji, stref inwestycyjnych czy komercyjnej promocji lokalnej. Cele te były uzasadnione z punktu widzenia długofalowego rozwoju, lecz ich skuteczna realizacja wymagała odpowiednio zaprojektowanych mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej i partnerskiej.

Analiza kompetencyjna wykazała, że jednym z kluczowych warunków realnej sprawczości strategii jest precyzyjne powiązanie celów z odpowiedzialnością instytucjonalną oraz rozróżnienie pomiędzy wykonawstwem własnym gminy a zadaniami realizowanymi w formule partnerskiej. Tam, gdzie system wdrażania i monitoringu uwzględniał to rozróżnienie, strategia miała większy potencjał operacyjny i mniejsze ryzyko „rozmycia kompetencyjnego”. W przypadkach, w których brakowało jednoznacznego mapowania relacji cel–kompetencja, cele ponadkompetencyjne częściej pozostawały na poziomie deklaratywnym lub były realizowane fragmentarycznie. Oznacza to, że zgodność strategii z zakresem kompetencji gminy stanowi nie tylko wymóg formalnoprawny, lecz także praktyczny warunek skuteczności polityki rozwojowej.

Dodatkowo analiza wykazała, że struktura terytorialna jednostki samorządu wpływa na sposób wdrażania strategii. W gminach miejsko-wiejskich strategia musi funkcjonować dwutorowo, łącząc utrzymywanie miejskich standardów świadczenia usług publicznych z zapewnianiem wzrostu dostępności infrastruktury i usług na obszarach wiejskich. Oznacza to konieczność

różnicowania mierników, harmonogramów i sposobów finansowania dla części miejskiej i wiejskiej, przy zachowaniu spójności całego dokumentu. W gminach miejskich system wdrażania ma charakter bardziej jednolity i skoncentrowany na jakości, efektywności i dostępności usług w ramach zwartej struktury osadniczej. Ustalenie to pokazuje, że implementacyjność strategii zależy nie tylko od zakresu celów, ale również od struktury przestrzenno-funkcjonalnej jednostki oraz zdolności samorządu do zarządzania zróżnicowanym terytorium.

W zakresie ewaluacji wykazano, że strategie opracowane przed 2021 rokiem rzadko posiadały rozwinięte systemy monitoringu oparte na mierzalnych wskaźnikach produktu i rezultatu. Ograniczało to możliwość prowadzenia rzetelnej ewaluacji ex post zgodnie z kryteriami trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Tym samym potwierdzono, że mierzalność nie jest jedynie elementem formalnym, lecz warunkiem realnej sprawczości strategii, rozliczalności działań oraz uczenia się instytucjonalnego. Brak wskaźników utrudniał nie tylko ocenę stopnia realizacji celów, ale również korektę działań w trakcie obowiązywania strategii. Oznacza to, że system monitoringu należy traktować jako jeden z fundamentów dojrzałego zarządzania strategicznego, a nie jako dodatek do dokumentu.

Cel aplikacyjny pracy został zrealizowany poprzez opracowanie autorskiej Macierzy Spójności Strategicznej jako narzędzia oceny potencjału oddziaływania strategii. Narzędzie to umożliwia systematyczną analizę spójności logicznej dokumentu, integracji celów oraz domknięcia cyklu zarządzającego. Jego zastosowanie w badaniach empirycznych potwierdziło użyteczność analityczną oraz możliwość dalszego rozwijania w kierunku bardziej zaawansowanych modeli oceny polityk lokalnych. Macierz okazała się szczególnie przydatna w identyfikowaniu różnic pomiędzy dokumentami, które formalnie spełniały podobne wymagania strukturalne, lecz różniły się poziomem operacyjności, konsekwencją planowania oraz stopniem powiązania z wdrażaniem i monitoringiem.

Ostatecznie należy stwierdzić, że realny wpływ strategii na zrównoważony rozwój miasta jest funkcją dojrzałości zarządczej i zdolności wdrożeniowej, a nie samej deklaratywnej narracji prorozwojowej. Strategia może oddziaływać na rozwój w sposób istotny, lecz wyłącznie w warunkach wysokiej jakości konstrukcyjnej dokumentu, integracji filarów gospodarki, społeczeństwa i środowiska, istnienia realnego potencjału rozwojowego oraz sprawnego systemu monitoringu, finansowania i przypisania odpowiedzialności. W przeciwnym razie

pozostaje dokumentem o charakterze głównie deklaratywnym, porządkującym język polityki lokalnej, lecz nieprzekładającym się w pełni na trwałe efekty rozwojowe.

Należy jednak podkreślić, że rozwój miast nie jest determinowany wyłącznie przez przyjęte strategie rozwoju i działania podejmowane przez władze lokalne. Istotną rolę odgrywa również szeroko rozumiane otoczenie społeczno-gospodarcze, w którym funkcjonuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Na tempo i kierunki rozwoju wpływają zarówno czynniki regionalne, takie jak położenie w układzie osadniczym, dostępność komunikacyjna czy powiązania funkcjonalne z większymi ośrodkami miejskimi, jak i szersze procesy makroekonomiczne oraz demograficzne zachodzące w skali kraju i regionu. Szczególnie istotne są tu długookresowe trendy demograficzne, zmiany na rynku pracy, procesy suburbanizacji i metropolizacji oraz ogólna kondycja gospodarki. Oznacza to, że obserwowane zmiany społeczno-gospodarcze w badanych miastach stanowią rezultat oddziaływania zarówno polityk lokalnych, jak i czynników zewnętrznych, które pozostają jedynie częściowo pod kontrolą władz samorządowych.

Przeprowadzona analiza prowadzi do kilku zasadniczych ustaleń, które porządkują odpowiedzi na postawione w rozprawie cele i pytania badawcze. Po pierwsze, strategia rozwoju nie jest jedynym determinantem zrównoważonego rozwoju miasta, lecz stanowi istotny czynnik porządkujący i potencjalnie wzmacniający istniejące trajektorie rozwojowe. Po drugie, realny wpływ strategii ujawnia się przede wszystkim w obszarze infrastrukturalnym, organizacyjnym i częściowo gospodarczym, czyli tam, gdzie samorząd dysponuje bezpośrednimi kompetencjami, instrumentami finansowymi i możliwością przełożenia planowania na projekt inwestycyjny. Po trzecie, wysoka jakość konstrukcyjna dokumentu zwiększa prawdopodobieństwo spójności działań i sterowalności rozwoju, lecz nie gwarantuje automatycznie pozytywnych rezultatów. Po czwarte, typ strategii ma znaczenie dla jej dalszej realizacji oraz charakteru oddziaływania, przy czym największy potencjał generowania trwałych efektów wykazują strategie metropolitalne i przedsiębiorcze, podczas gdy strategie oparte wyłącznie na dziedzictwie kulturowym okazują się niewystarczające dla przeciwdziałania regresowi strukturalnemu. Po piąte, zgodność strategii z zakresem kompetencji gminy oraz odpowiednie zaprojektowanie partnerstw dla celów ponadkompetencyjnych stanowią jeden z kluczowych warunków skutecznej implementacji. Po szóste, niedostatecznie rozwinięty system monitoringu osłabia realną sprawczość dokumentu i ogranicza możliwość ewaluacji. Po

siódme, sama strategia ma przede wszystkim znaczenie porządkujące i legitymizujące, a dopiero w określonych warunkach staje się narzędziem generującym nowe ścieżki rozwoju.

Zmiany systemowe dotyczące planowania przestrzennego oraz strategicznego w Polsce, polegające między innymi na wprowadzeniu obowiązku opracowania strategii rozwoju gminy wraz z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz wyznaczeniem obszarów strategicznej interwencji, istotnie modyfikują rangę i zakres tego dokumentu w praktyce samorządowej. Strategia przestaje być jedynie dokumentem programowym o charakterze kierunkowym, a staje się nadrzędnym instrumentem integrującym politykę rozwojową i przestrzenną, przejmując częściowo funkcje dotychczas przypisywane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to przesunięcie akcentu z deklaratywnej wizji na bardziej zintegrowane i operacyjne zarządzanie rozwojem, w którym komponent przestrzenny, finansowy i społeczno-gospodarczy tworzą jeden spójny układ decyzyjny.

Taka ewolucja konstrukcji strategii rodzi potrzebę dalszej analizy ich rzeczywistej sprawczości, w szczególności oceny, czy strategie wyposażone w obligatoryjne elementy strukturalne oraz rozbudowany system monitoringu będą w większym stopniu oddziaływać na trajektorie rozwoju zrównoważonego. Perspektywa ta implikuje konieczność pogłębionych badań porównawczych, rozwinięcia autorskiego narzędzia o komponent funkcjonalno-przestrzenny oraz refleksji nad wyodrębnieniem nowych typów strategii odpowiadających zmienionym uwarunkowaniom prawno-instytucjonalnym. W tym sensie niniejsza rozprawa nie tylko porządkuje wiedzę o dotychczasowych strategiach rozwoju miast, lecz także wskazuje kierunki dalszych badań nad realną relacją pomiędzy planowaniem strategicznym a zrównoważonym rozwojem lokalnym.

8. Bibliografia

1. Abramowicz, J., Gołoś, A., Grabowska, I., Haber, A., Kupiec, T., Ledzion, B., & Rauzer. (2017). Podręcznik monitoringu i ewaluacji lokalnych strategii rozwoju. Abramowicz, J.,
2. Akandea, A., Cabrala, P., Gomesa, P., & Casteleyn, S. (2019). The Lisbon ranking for smart sustainable cities in Europe. *Sustainable Cities and Society*, 44, 475–487.
3. Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning & Design*, 31(5), 743–758.
4. Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743–758. <https://doi.org/10.1068/b3065>
5. Albrechts, L. (2017). Strategic planning. W M. Gunder, A. Madanipour, & V. Watson (Red.), *The Routledge handbook of planning theory* (s. 28–44). Routledge. Albrechts, L., Balducci, A., & Hillier, J. (Red.). (2017). *Situated practices of strategic planning—An international perspective*. Routledge.
6. Alden, J., & da Rosa Pires, A. (1996). Lisbon: Strategic planning for a capital city. *Cities*, 13, 25–36.
7. Angelidou, M., & Psaltoglou, A. (2017). An empirical investigation of social innovation initiatives for sustainable urban development. *Sustainable Cities and Society*, 33, 113–125.
8. Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). (2015). *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona—2020*. Àrea Metropolitana de Barcelona. Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). (2020). *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona—2030*. Àrea Metropolitana de Barcelona.
9. Àrea Metropolitana de Barcelona. (2020). *Pla metropolità 2030*. Barcelona: AMB.
10. Ayuntamiento de Barcelona (AB). (2015). *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado FEDER 2014–2020*, Ayuntamiento de Barcelona Eje Besòs. Ayuntamiento de Barcelona.
11. Badach, J., & Dymnicka, M. (2017). Concept of “good urban governance” and its application in sustainable urban planning. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 245, 1–9.
12. Badach, J., & Dymnicka, M. (2017). Smart city – a critical reflection on the concept. *Urban Development Issues*, 56, 43–52. <https://doi.org/10.2478/udi-2017-0005>
13. Balducci, A., Boelens, L., Hillier, J., Nyseth, T., & Wilkinson, C. (2011). Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *Town Planning Review*, 82(5), 481–508.

14. Balsas, C. (2005). Sustainable transportation planning on college campuses. *Transport Policy*, 10(1), 35–49. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(02\)00007-9](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(02)00007-9)
15. Balsas, C. J. L. (2005). Expo'98: From idea to legacy. *Plan Canada*, 45, 23–25.
16. Balsas, C. J. L., & Piracha, A. (2025). Strategic planning for urban sustainability. *Land*, 14(7), 1458.
17. Baumol, W. J., Litan, R., & Schramm, C. (2007). *Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity*. Yale University Press.
18. Bibri, S. E. (2019). *Big data science and analytics for smart sustainable urbanism*. Springer.
19. Bieda, A., & Brzozowska, A. (2017). Analiza SWOT/TOWS jako metoda określania kierunków rozwoju przestrzennego. *Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*, 16(3), 151–160.
20. Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., & Świątek, D. (2011). *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy*. Warsaw: Ministry of Regional Development.
21. Broeck, J. (2017). Spatial planning in Flanders and Antwerp 1940–2012: Movements, clashing values and expertise. W L. Albrechts, A. Balducci, & J. Hillier (Red.), *Situated practices of strategic planning—An international perspective* (s. 233–254). Routledge.
22. Brown, N. J., & Quiblier, P. (1994). *Ethics & Agenda 21: Moral implications of a global consensus*. United Nations Publications.
23. Brzosko-Sermak, A., Kwiatek-Sołtys, A., & Gałązka, N. (2024). Przemysł w strukturze funkcjonalnej małych miast województwa małopolskiego. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 38(4), 67–88.
24. Budziewicz-Guźlecka, A., & Drab-Kurowska, A. (2017). The analysis of selected issues pertaining to e-administration in Poland in the context of smart city. *Nordic and Baltic Journal of Information and Communications Technologies*, 2017(1), 17–32.
25. Burchard-Dziubińska, M., Rzeńca, A., & Drzazga, D. (2014). Zrównoważony rozwój—naturalny wybór. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
26. Burton, I. (1987). Report on reports: Our Common Future: The World Commission on Environment and Development. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 29(5), 25–29.
27. Câmara Municipal de Évora (CME). (2015). PEDU—Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano—Évora. Câmara Municipal de Évora.

28. Campbell, S. D. (1996). Green cities, growing cities, just cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312.
29. Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65–82.
30. Cardullo, P., & Kitchin, R. (2019). Being a ‘citizen’ in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation. *GeoJournal*, 84(1), 1–13. <https://doi.org/10.1007/s10708-018-9845-8>
31. Chang, I.-C., Jou, S., & Chung, M. (2021). Provincialising smart urbanism in Taipei: The smart city as a strategy for urban regime transition. *Urban Studies*, 58(3), 559–580.
32. Chojnicki, Z. (1989). Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60(3), 491–510.
33. Cieślak, M. (2008). Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie. PWN.
34. Cisek, S. (2010). Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku. *Przegląd Biblioteczny*, 78(3), 273–284.
35. Colantonio, A., Burdett, R., & Rode, P. (2013). Transforming urban economies: Policy lessons from European and Asian cities. Routledge.
36. Danielak, W., Frankowska, E., & Kułakowska, A. (2017). Zarządzanie organizacją w aspekcie finansowym i strategicznym. Ujęcie teoretyczne i praktyczne. Exante.
37. Demecki, W., & Żukowski, P. (2010). Budowa strategii jako narzędzia innowacyjnego zarządzania organizacją. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 15, 69–84.
38. Doktor, S., Graniczny, M., & Mikołajczyk, M. (1996). Kartograficzne bazy danych w formacie GIS. *Przegląd Geologiczny*, 44(7), 684–688.
39. Doran, G. T. (1981). There’s a S.M.A.R.T. way to write management’s goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.
40. Drobniak, A. (2015). Koncepcja urban resilience: Narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 119–143.
41. Du, M., Zhao, M., & Fu, Y. (2020). Revisiting urban sustainability from access to jobs: Assessment of economic gain versus loss of social equity. *Environmental Impact Assessment Review*, 85, 106456.
42. Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., & Dąbrowska, A. (2012). Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

43. E. Bończak-Kucharczyk. (2008). Strategie rozwoju regionu i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne. MInigos.
44. Economist Intelligence Unit. (2021). The Global Livability Index 2021.
45. European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy. (2019). Urban Agenda for the EU: Multi-level governance in action. European Commission.
46. European Commission. (2019). The Urban Agenda for the EU: Multi-level governance in action. Brussels: Directorate-General for Regional and Urban Policy.
47. Evans, J., Karvonen, A., & Raven, R. (2016). The Experimental City. London: Routledge.
48. Faludi, A. (2018). The Poverty of Territorialism: A Neo-Medieval View of Europe and European Planning. Cheltenham: Edward Elgar.
49. Floc'hlay, B., & Plottu, E. (1998). Democratic evaluation from empowerment evaluation to public decision-making. *Evaluation*, 4(3), 261–277.
50. Floc'hlay, B., & Plottu, E. (1998). Evaluation as a multi-attribute learning process. *Evaluation*, 4(2), 149–172. <https://doi.org/10.1177/13563899822208494>
51. Fukuda-Parr, S. (2014). Global goals as a policy tool: Intended and unintended consequences. *Journal of Human Development and Capabilities*, 15(2–3), 118–131.
52. Gałka, J., & Warych-Juras, A. (2011). Regionalne uwarunkowania suburbanizacji w Polsce. *Studia Miejskie*, 3, 147–157.
53. Gavanias, N., Anastasiadou, K., Nathanail, E., & Basbas, S. (2024). Transport policy pathways for autonomous road vehicles to promote sustainable urban development in the European Union: A multicriteria analysis. *Land*, 13(11), 1807.
54. Gawroński, H. (2010). Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego. *Współczesne Zarządzanie*, 1, 13–29.
55. Gerwin, M. (2018). Citizens' assemblies: Guide to democracy that works. Open Plan Foundation.
56. Gianelle, C., & Kleibrink, A. (2015). Monitoring mechanism for smart specialisation strategies (S3 Policy Brief Series 13/2015). European Commission, Joint Research Centre.
57. Gianelle, C., & Kleibrink, A. (2015). Monitoring mechanisms for smart specialization strategies. *European Structural and Investment Funds Journal*, 3(1), 37–44.
58. Giedych, R., Maksymiuk, G., & Cieszewska, A. (2024). Eco-spatial indices as an effective tool for climate change adaptation in residential neighbourhoods—Comparative study. *Land*, 13(9), 1492.
59. Gierszewska, G., & Romanowska, M. (2002). Analiza strategiczna przedsiębiorstwa. PWE.

60. Gonzalez, S. (2011). Bilbao and Barcelona ‘in motion’: how urban regeneration ‘models’ travel and mutate in the global flows of policy tourism. *Urban Studies*, 48(7), 1397–1418. <https://doi.org/10.1177/0042098010374510>
61. Goodman, N., Zwick, A., Spicer, Z., & Cardullo, P. (2020). Public engagement in smart city development: Lessons from communities in Canada’s Smart City Challenge. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 64(4), 416–432.
62. Griffin, R. W. (2007). *Podstawy zarządzania organizacją*. WN PWN.
63. Gürel, E., & Tat, M. (2017). SWOT analysis: A theoretical review. *Journal of International Social Research*, 10(51).
64. Gustafsson, S., Hermelin, B., & Smas, L. (2019). Integrating environmental sustainability into strategic spatial planning: The importance of management. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(8), 1321–1338.
65. Haas, A. (2015). Crowding at the frontier: Boundary spanners, gatekeepers and knowledge brokers. *Journal of Knowledge Management*, 19(5), 1029–1047.
66. Haber, A. (2007). *Evaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
67. Hanberger, A. (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327–349.
68. Hanberger, A. (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327–349. <https://doi.org/10.1177/1356389011421698>
69. Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Blackwell Publishers.
70. Healey, P. (2009). In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439–457.
71. Healey, P. (2009). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
72. Hersperger, A. M., Grădinaru, S., Oliveira, E., Pagliarin, S., & Palka, G. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94, 96–105.
73. Höjer, M., & Wangel, S. (2015). Smart sustainable cities: Definition and challenges. W L. Hilty & B. Aebischer (Red.), *ICT innovations for sustainability* (s. 333–349). Springer.
74. Hollands, R. G. (2008). Will the real smart city please stand up? *City*, 12(3), 303–320.
75. Hollands, R. G. (2008). Will the real smart city please stand up? *City*, 12(3), 303–320. <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>

76. Ibrahim, M., Adams, C., & El-Zaart, A. (2015). Paving the way to smart sustainable cities: Transformation models and challenges. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 12(3), 559–576.
77. Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London: Routledge.
78. Jacobs, J. M. (2012). Urban geographies I: Still thinking cities relationally. *Progress in Human Geography*, 36(3), 412–422.
79. Januszkiewicz, B. (2013). *Wykorzystanie ewaluacji w administracji publicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
80. Joo, Y. M. (2021). Developmentalist smart cities? The cases of Singapore and Seoul. *International Journal on the Unity of the Sciences*, 27(1), 164–182.
81. Kaczmarek, L. (2011). Potencjał informacyjny krajowych baz danych przestrzennych w kartograficznych badaniach środowiska przyrodniczego.
82. Kanie, N., & Biermann, F. (Red.). (2017). *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation*. MIT Press.
83. Kauf, S., & Tłuczak, A. (2014). *Logistyka miasta i regionu: Metody ilościowe w decyzjach przestrzennych*. Difin.
84. Kearney, C., Taylor, S., & Bachtler, J. (1996). Monitoring and evaluation in Objective 2 programmes: Progress and challenges (IQ-Net Thematic Paper 1(4)). European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
85. Kędzior, Z. (Red.). (2005). *Badania rynku. Metody. Zastosowania*. PWE.
86. Kiniorska, I., & Sala, S. (2007). Rola geografii społeczno-ekonomicznej w badaniach regionalnych (No. 2). Instytut Geografii Akademii Świętokrzyskiej im. Jana Kochanowskiego.
87. Kleibrink, A., Gianelle, C., & Doussineau, M. (2016). Monitoring innovation and territorial development in Europe: Emergent strategic management. *European Planning Studies*, 24(8), 1438–1458.
88. Kleibrink, A., Gianelle, C., & Doussineau, M. (2016). Monitoring innovation strategies in Europe: Lessons from regional and national practice. *European Planning Studies*, 24(8), 1438–1458.
89. Kłosowski, W., & Warda, J. (2001). *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?* Wydawnictwo Warda & Kłosowski.
90. Konecki, K. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. PWN.

91. Kononiuk, A. (2012). Foresight jako nurt badawczy w naukach o zarządzaniu—stan badań w Polsce i przykłady zastosowań. *Współczesne Zarządzanie*, 4, 93–102.
92. Kravchenko, K., Niemets, K., Niemets, L., Nosyriev, O., Sehida, K., & Telebienieva, I. (2021). Innovative aspects of modern development of world cities. W K. Soliman (Red.), *Proceedings of the 37th IBIMA Conference* (s. 2099–2105).
93. Krok, E. (2015). Budowa kwestionariusza ankietowego a wyniki badań. *Zeszyty Naukowe. Studia Informatica/Uniwersytet Szczeciński*.
94. Kukula, K. (2012). Propozycja budowy rankingu obiektów z wykorzystaniem cech ilościowych oraz jakościowych. *Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, 13(1), 5–16.
95. Kunz, M. (2006). Standaryzacja danych kartograficznych i teledetekcyjnych do analizy zmian struktury krajobrazu. *Roczniki Geomatyki – Annals of Geomatics*, 4(3), 119–127.
96. Kurek, S., Gałka, J., & Wójtowicz, M. (2015). Wpływ procesów suburbanizacji na przemiany demograficzne Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. *Studia Ekonomiczne*, 223, 206–222.
97. Kwiatek-Sołtys, A. (2004). Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej. Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków.
98. Kwiatek-Sołtys, A. (2011). Małe miasta w polskiej literaturze geograficznej ostatniego dwudziestolecia. In Bartosiewicz B., Marszał T.(red.), *Kierunki i uwarunkowania rozwoju małych miast z perspektywy 20 lat transformacji. Studium przypadków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011;. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
99. Le Blanc, D. (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *Sustainable Development*, 23, 176–187.
100. Leach, M., MacGregor, H., Scoones, I., & Wilkinson, A. (2021). Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development. *World development*, 138, 105233.
101. Lefebvre, H. (1991). *The production of space* (D. Nicholson-Smith, Trans.). Blackwell. (Oryginał opublikowany w 1974 r.).
102. Leipzig Charter. (2021). *Cities of Europe on the path to sustainable development*.
103. Łobocki, M. (2000). *Metody i techniki badań pedagogicznych*. Impuls.
104. Magro, E., & Wilson, J. R. (2015). Evaluating territorial strategies. W J. M. Valdaliso & J. R. Wilson (Red.), *Strategies for shaping territorial competitiveness* (s. 94–110). Routledge.
105. Malthus, T. R. (1986). *An essay on the principle of population* (1798). W *The works of Thomas Robert Malthus* (t. 1, s. 1–139). Pickering & Chatto.

- 106.Masik, G., Sagan, I., & Scott, J. (2021). Smart City policies in Poland: Between efficiency and legitimacy. *European Urban and Regional Studies*, 28(2), 173–189. <https://doi.org/10.1177/0969776420949603>
- 107.Masik, G., Sagan, I., & Scott, J. W. (2021). Smart city strategies and new urban development policies in the Polish context. *Cities*, 108, 102970.
- 108.Massey, D. (2005). *For space*. SAGE Publications.
- 109.Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (2018). The limits to growth. W *Green planet blues* (s. 25–29). Routledge.
- 110.Medeiros, E. (2020). Portugal 2020: An effective policy platform to promote sustainable territorial development? *Sustainability*, 12(3), 11268.
- 111.Medeiros, E. (2020). Territorial cohesion: A conceptual analysis. *European Planning Studies*, 28(8), 1523–1545.
- 112.Medeiros, E., & van der Zwet, A. (2020). Evaluating integrated sustainable urban development strategies in EU cities: a comparative approach. *Cities*, 96, 102425. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102425>
- 113.Medeiros, E., & van der Zwet, A. (2020). Sustainable and integrated urban planning and governance in metropolitan and medium-sized cities. *Sustainability*, 12(15), 5976.
- 114.Mikuła, Ł. (2019). *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji „miękkich przestrzeni planowania”*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- 115.Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. Free Press; Maxwell Macmillan Canada.
- 116.Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press.
- 117.Mora, L., Deakin, M., & Reid, A. (2019). Strategic principles for smart city development: A multiple case study analysis of European best practices. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, 70–97.
- 118.Mroczo, F. (2014). Jakościowe metody badań: Obserwacja naukowa. *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, 26, 65–78.
- 119.Musioł-Urbańczyk, A. (2015). *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*. Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska.
- 120.Nam, T., & Pardo, T. A. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institutions. In *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference* (pp. 282–291). New York: ACM.

121. Napierała, T. (2008). Analiza SWOT w małym przedsiębiorstwie turystycznym. *Turystyka i Hotelarstwo*, 14, 33–51.
122. Nazarko, Ł., Szpilko, D., & Jankowska, J. (2014). Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów.
123. Obłój, K. (2007). *Strategia organizacji*. PWE.
124. OECD. (2020). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. Paris: OECD Publishing.
125. Olejniczak, K. (2008). Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji. W K. Olejniczak, M. Kozak, & B. Ledzion (Red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*. Podręcznik akademicki. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
126. Opaliński, Ł. (2017). Bibliometryczna metodologia prognozowania i oceny rozwoju dyscyplin naukowych. Analiza piśmiennictwa. Część 1. Publikacje pionierskie, metoda powiązań bibliograficznych, metoda współcytowań i metoda współwystępowania specjalistycznej terminologii nau. *Zagadnienia Informatyki Naukowej – Studia Informacyjne*, 55(1), 34–65.
127. Pana, H., Page, J., Cong, C., Bartheld, S., & Kalantarief, Z. (2021). How ecosystems services drive urban growth: Integrating nature-based solutions. *Anthropocene*, 35, 100297.
128. Paul, B. D. (2008). A history of the concept of sustainable development: Literature review. *The Annals of the University of Oradea, Economic Sciences Series*, 17(2), 576–580.
129. Persson, C. (2020). Perform or conform? Looking for the strategic in municipal spatial planning in Sweden. *European Planning Studies*, 28(6), 1183–1199.
130. Piketty, T. (2017). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
131. Płaziak, M. (2020). Obserwacja uczestnicząca w badaniach internetowych dotyczących wirtualnych społeczności lokalnych. W K. Mazurek-Łopacińska & M. Sobocińska (Red.), *Badania marketingowe w gospodarce cyfrowej* (s. 223–234). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
132. Podolec, B. (2014). Wybrane aspekty analizy warunków życia ludności w Polsce: Metody ilościowe w badaniach empirycznych. Oficyna Wydawnicza AFM.
133. Prizzia, R. (2017). Sustainable development in an international perspective. W *Handbook of globalization and the environment* (s. 19–42). Routledge.
134. Rajman, J. (1989). *Studia nad urbanizacją południowej Polski*. Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Kraków.

135. Rajman, J., & Kwiatek-Sołtys, A. (2000). Sieć osadnicza województwa małopolskiego w okresie transformacji społeczno-gospodarczej. *Folia Geographica Ser. Geographica Oeconomica*, 31-32.
136. Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G., & Drumm, E. (2023). Sustainable development report 2023: Implementing the SDG Stimulus.
137. Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019). Six transformations to achieve the sustainable development goals. *Nature Sustainability*, 2, 805–814.
138. Sassen, S. (2005). The global city: Introducing a concept. *The Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 27–43.
139. Satterthwaite, D. (2021). Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development? W *The Earthscan reader in sustainable cities* (s. 80–106). Routledge.
140. SciDev.Net. (2014). Transforming cities for sustainability: Facts and figures.
141. Serbanica, C., & Constantin, D. L. (2017). Sustainable cities in Central and Eastern European countries. *Habitat International*, 68, 55–63.
142. Shafie, F. A. (2015). Urban sustainability in Barcelona: Living and learning the experience. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 168, 381–388.
143. Sikora-Fernandez, D., & Stawasz, D. (2016). The concept of smart city in the theory and practice of development management. *Romanian Journal of Regional Science*, 10(1), 81–99.
144. Skrzypczyk, L. (1997). Zastosowanie banków danych hydrogeologicznych jako źródła informacji wyjściowej na potrzeby opracowań kartograficznych i dokumentacyjnych. *Przegląd Geologiczny*, 45(9), 932–934.
145. Smart Cities World. (2020). Ranking reveals smartest and most sustainable cities.
146. Sohn, L. B. (1973). Stockholm Declaration on the Human Environment. *Harvard International Law Journal*, 14, 423.
147. Solon J., Borzyszkowski J., Bidłasik M., Richling A., Badora K., Balon J. i in., 2018, Physico-geographical mesoregions of Poland: Verification and adjustment of boundaries on the basis of contemporary spatial data, *Geographia Polonica*, 91(2), 143–170.
148. Stafford-Smith, M., Griggs, D., Gaffney, O., Ullah, F., Reyers, B., Kanie, N., Stigson, B., Shrivastava, P., Leach, M., & O’Connell, D. (2017). Integration: The key to implementing the sustainable development goals. *Sustainability Science*, 12(6), 911–919.

- 149.Szarucki, M. (2013). Dobór instrumentów formułowania i implementacji strategii: Tool selection for strategy formulation and implementation. *Management and Administration Journal*, 24(97), 333-347.
- 150.Sztando, A. (2001). Procedura wdrażania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. W *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- 151.Sztando, A. (2010). Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 101, 188–196.
- 152.Sztando, A. (2011). Warsztaty jako metoda konsultacji społecznych w procesie lokalnego planowania strategicznego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 179, 51–62.
- 153.Sztando, A. (2021). Najpierw ewaluacja, potem strategia rozwoju. *Wspólnota*, 23/1340.
- 154.Sztumski, J. (2005). *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. Śląsk, Katowice.
- 155.Szutkowska, J. (2014). Jakość w statystyce publicznej. *Wiadomości Statystyczne*. The Polish Statistician, 59(05), 10-25.
- 156.Tadeusz, P., Teresa, B., & Andrzej, R. (2001). *Zasady badań pedagogicznych*. Strategie ilościowe i jakościowe. Wydawnictwo Akademickie Żak.
- 157.Tarka, P. (2017). Specyfika i komplementarność badań ilościowych i jakościowych. *Wiadomości Statystyczne*. The Polish Statistician, 62(3), 16–27.
- 158.Tasan-Kok, T., & Oranje, M. (2013). *From Control to Co-evolution: Urban Governance in the Knowledge Economy*. Dordrecht: Springer.
- 159.Tian Miao, J., Benneworth, P., & Phelps, N. A. (2018). *Making 21st century knowledge complexes: Technopoles of the world revisited*. Routledge.
- 160.Trindade, E. P., Hinnig, M. P. F., da Costa, E. M., Marques, J. S., Bastos, R. C., & Yigitcanlar, T. (2017). Sustainable development of smart cities: A systematic review of the literature. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 3(3), 1–14.
- 161.Tushman, M. L. (1977). Special boundary roles in the innovation process. *Administrative Science Quarterly*, 22(4), 587–605.
- 162.TWI2050. (2018). *Transformations to achieve the sustainable development goals*. International Institute for Applied Systems Analysis.
- 163.Vogler, J. (2007). The international politics of sustainable development. W *Handbook of sustainable development* (s. 430).
- 164.Walczak, R. (2014). *Podstawy zarządzania projektami: Metody i przykłady*. Difin.

165. Ward, K. (2018). Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement. *Progress in Human Geography*, 42(3), 382–400.
166. Ward, K. (2018). Urban redevelopment policies on the move: Rethinking the geographies of comparison, exchange and learning. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 666–683.
167. Ward, K., Abbruzzese, T., Bunnell, T., Cardullo, P., Chang, I.-C. C., Miller, B., Ribera-Fumaz, R., Shin, H., Spicer, Z., & Woods, O. (2025). A comparison of comparisons: Evidence from an international comparative study of ‘smart cities’. *EPC: Politics and Space*, 43(7), 1217–1239
168. Ward, K., Goodman, R., Zwick, A., Spicer, Z., & Cardullo, P. (2025). *Comparative Smart Urbanism: Transnational Learning and Local Translation*. London: Routledge.
169. Zaczynski, W. (2003). *Praca badawcza nauczyciela*. WSiP.
170. Zborowski, A., & Raźniak, P. (2013). Suburbanizacja rezydencjonalna w Polsce: ocena procesu.
171. Ziółkowski, M. (2015). Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 145–163.
172. Żemła, M. (2019). Podstawowe błędy i problemy w zastosowaniu analizy SWOT w budowie strategii rozwoju turystyki w gminie. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 33(1), 153–163.

Akty prawne

173. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.
174. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
175. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668).
176. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020; z 2020 r. poz. 1378).
177. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

9. Załączniki

Załącznik 1.

Macierz współczynników korelacji Pearsona

	x1	x2*	x3	x4	x5	x6*	x7	x8*	x9	x10	x11	x12	x13	x14	x15	x16	x17*
x1	1,00																
x2*	0,61	1,00															
x3	0,56	0,18	1,00														
x4	0,25	0,11	0,42	1,00													
x5	0,16	- 0,15	0,53	0,55	1,00												
x6*	- 0,29	0,28	0,14	0,30	0,14	1,00											
x7	0,05	0,21	- 0,21	0,11	- 0,29	0,09	1,00										
x8*	- 0,10	0,24	- 0,51	- 0,18	- 0,35	0,09	0,56	1,00									
x9	0,08	0,21	- 0,45	- 0,04	- 0,25	0,06	0,43	0,82	1,00								
x10	- 0,36	0,23	- 0,19	0,06	0,00	- 0,02	- 0,05	0,17	0,06	1,00							
x11	0,39	0,25	- 0,01	0,06	0,03	0,01	0,01	0,07	0,29	- 0,28	1,00						
x12	0,16	0,29	- 0,22	0,12	- 0,11	0,06	0,18	0,08	0,17	- 0,36	0,35	1,00					
x13	0,29	0,02	0,45	0,13	0,17	- 0,03	0,07	- 0,05	0,10	- 0,02	0,01	- 0,09	1,00				
x14	- 0,16	0,30	- 0,36	- 0,10	- 0,37	- 0,01	0,13	0,09	- 0,02	- 0,05	0,03	0,58	- 0,19	1,00			
x15	0,12	0,35	- 0,03	0,09	- 0,04	0,07	0,47	0,66	0,52	- 0,03	- 0,04	0,00	0,15	- 0,06	1,00		
x16	0,29	0,30	0,21	- 0,14	- 0,13	- 0,12	0,09	0,22	0,19	- 0,02	0,13	0,05	0,35	0,14	0,07	1,00	
x17*	0,30	0,03	0,45	0,14	0,17	- 0,02	0,08	- 0,06	0,11	- 0,04	0,04	- 0,08	0,99	- 0,19	0,13	0,38	1,00

* zmienne nieuwzględnione w konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju metodą Perkala.

Legenda wskaźników:

- x1 – Podmioty gospodarki narodowej na 1000 mieszkańców
- x2* – Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę
- x3 – Mieszkania na 1000 mieszkańców
- x4 – Budynki mieszkalne podłączone do wodociągu (%)
- x5 – Budynki mieszkalne podłączone do kanalizacji (%)
- x6* – Budynki mieszkalne podłączone do sieci gazowej (%)
- x7 – Pracujący na 1 bezrobotnego
- x8* – Udział dzieci na 100 osób w wieku 65 lat i więcej
- x9 – Przyrost naturalny na 1000 ludności
- x10 – Liczba miejsc w przedszkolach
- x11 – Przychodnie ogółem na 1000 ludności
- x12 – Współczynnik skolaryzacji netto – szkoły podstawowe
- x13 – Pracujący na 1000 ludności ogółem
- x14 – Biblioteki publiczne na 10 tys. ludności
- x15 – Saldo migracji na 1000 ludności
- x16 – Dochody gmin na 1 mieszkańca
- x17* – Saldo dojazdów i odjazdów do pracy

Załącznik 2.

Autorski arkusz diagnostyczny wyznaczania typów strategii rozwoju gmin

I. Ogólne cechy dokumentu i kontekst

Pytanie diagnostyczne	Odpowiedź / obserwacja	Interpretacja w kontekście typologii strategii
Czy strategia powstała po 2020 roku, w oparciu o znowelizowane przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju?		Strategie opracowane po 2020 roku charakteryzują się zwykle wyższym poziomem spójności i zgodności z dokumentami wyższego rzędu, co wskazuje na typ I (zintegrowany) lub VI (gospodarczy). Strategie starsze, o mniej sformalizowanej strukturze, częściej odpowiadają typowi IV (tożsamościowemu) lub V (społecznemu).
Czy dokument odwołuje się do krajowych, regionalnych i unijnych strategii rozwoju (np. SRWM, KSRR, SDG)?		Silne odniesienia wskazują na zintegrowany lub gospodarczy charakter dokumentu (typ I lub VI). Brak odniesień sugeruje autonomiczny, lokalny charakter (typ IV lub V).
Czy strategia uwzględnia uwarunkowania przestrzenne, demograficzne i środowiskowe?		Kompleksowe podejście, integrujące te aspekty, jest charakterystyczne dla typów I i III, natomiast strategie skupione wyłącznie na jednym aspekcie częściej odpowiadają typom IV lub V.
Czy strategia powstała we współpracy z ekspertami lub zewnętrznymi firmami doradczymi?		Dokumenty przygotowane przez podmioty zewnętrzne wykazują większy poziom profesjonalizacji i są typowe dla typów I, II i VI. Strategie opracowane wewnętrznie – przez urzędników gminnych – częściej reprezentują typ IV lub V.

II. Proces tworzenia i partycypacja

Pytanie diagnostyczne	Odpowiedź / obserwacja	Interpretacja w kontekście typologii strategii
Czy strategia zawiera diagnozę strategiczną opartą na danych ilościowych i jakościowych (np. analiza SWOT)?		Obecność rozbudowanej diagnozy i analizy SWOT wskazuje na typ I, II lub VI. Jej brak lub ogólnikowy charakter jest typowy dla typów IV i V.
Czy w procesie tworzenia dokumentu przeprowadzono szerokie konsultacje społeczne?		Rozbudowany proces konsultacji jest charakterystyczny dla typów I i

		V. Wąskie lub formalne konsultacje – dla typów II i IV.
Czy w procesie uczestniczyli różni interesariusze (mieszkańcy, NGO, przedsiębiorcy, instytucje)?		Wielostronne uczestnictwo wskazuje na strategię zintegrowane i inkluzywne (typ I, V), natomiast ograniczone uczestnictwo – na typy II i IV.

III. Wizja, misja i cele rozwojowe

Pytanie diagnostyczne	Odpowiedź / obserwacja	Interpretacja w kontekście typologii strategii
Czy strategia zawiera jasno określoną wizję rozwoju?		Obecność spójnej wizji rozwoju wskazuje na typy I, III i VI. Jej brak lub deklaracyjny charakter częściej występuje w typach IV i V.
Czy wizja rozwoju ma charakter ekspansywny, stabilizacyjny, transformacyjny czy tożsamościowy?		Ekspansywny – typ VI; transformacyjny – typ II; stabilizacyjny – typ IV lub V; tożsamościowy – typ IV.
Czy cele strategiczne są zgodne z zasadą SMART?		Zastosowanie zasad SMART wskazuje na profesjonalny charakter dokumentu – typy I, II i VI. Cele ogólne, niemierzalne – typy IV i V.
Czy strategia odnosi się do Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG)?		Wyraźne odniesienia do SDG są typowe dla strategii I, III i V. Brak odniesień sugeruje typy II lub IV.
Czy strategia obejmuje wszystkie trzy wymiary rozwoju: społeczny, gospodarczy i środowiskowy?		Zrównoważone podejście występuje w typach I i III. Skupienie na jednym wymiarze (np. gospodarczym) jest typowe dla typów II i VI, a na społecznym – dla typu V.

IV. Wdrażanie i ewaluacja

Pytanie diagnostyczne	Odpowiedź / obserwacja	Interpretacja w kontekście typologii strategii
Czy dokument określa system wdrażania i odpowiedzialne podmioty?		Obecność precyzyjnego systemu wdrażania jest charakterystyczna dla typów I, II i VI. Brak – dla typów IV i V.
Czy strategia zawiera plan działań lub listę projektów inwestycyjnych?		Szczegółowy plan inwestycyjny wskazuje na typ II lub VI. Brak listy projektów – typy IV i V.
Czy dokument określa system monitoringu i ewaluacji postępów realizacji?		Rozbudowany system monitoringu występuje w typach I i VI. Ograniczony lub brak systemu – w typach IV i V.

V. Charakter strategii

Pytanie diagnostyczne	Odpowiedź / obserwacja	Interpretacja w kontekście typologii strategii
Czy dokument koncentruje się na rozwoju infrastruktury, gospodarki lub przedsiębiorczości?		Takie ukierunkowanie jest typowe dla typów II i VI.
Czy strategia kładzie nacisk na kulturę, dziedzictwo i wspólnotę lokalną?		Ten kierunek rozwoju wskazuje na typ IV.
Czy dokument podkreśla kwestie jakości życia, integracji społecznej i usług publicznych?		Strategie z silnym komponentem społecznym są typowe dla typu V.
Czy wizja dokumentu opiera się na wykorzystaniu lokalnych zasobów przyrodniczych i turystycznych?		Strategie tego rodzaju przypisuje się do typu III (turystyczno-uzdrowiskowego).

Załącznik 3.

Macierz zależności

	A1	A2	A3	B4	B5	B6	C7	C8	C9	C10	C11	D12	D13	D14	E15	E16	E17	E18
A1	—	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0	0
A2	0	—	0	1	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0
A3	0	0	—	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B4	0	1	1	—	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
B5	0	0	0	0	—	0,5	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B6	0	0	0	0	0,5	—	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0
C7	0	0	0	0	0,5	0	—	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C8	0	0	0	0	0	0	0	—	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0,5
C9	0	0	0	1	0	0	1	0	—	0	0	0	1	1	0	0	0	0
C10	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	—	1	0	0	0	0	0	0	0
C11	0,5	0,5	0	1	0	0,5	0	0	0	1	—	0	0	0	0	0	0	1
D12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	—	1	0	0	0	0	0
D13	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	—	1	0,5	0	0,5	0,5
D14	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	—	0	0	0	0,5
E15	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0,5	0	—	0	0	0
E16	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	—	0	0
E17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	—	0
E18	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	1	0	0,5	0,5	0	0	0	—

A. Ogólne cechy strategii i kontekst

1. Odwołanie do strategii wyższego rzędu
2. Trafność diagnozy przestrzenno-demograficznej
3. Profesjonalizacja procesu opracowania

B. Proces tworzenia i partycypacja

4. Jakość diagnozy strategicznej
5. Zakres konsultacji społecznych
6. Udział interesariuszy

C. Wizja, misja i cele

7. Klarowność wizji
8. Charakter wizji
9. Cele SMART

10. Odniesienie do SDG

11. Integracja trzech filarów zrównoważonego rozwoju

D. System wdrażania i monitoringu

12. Odpowiedzialność za wdrażanie

13. Plan działań / lista projektów

14. System monitoringu i ewaluacji

E. Priorytety strategiczne

15–18. Gospodarka, kultura i dziedzictwo, jakość życia, środowisko i klimat

Załącznik 4.

Arkusz oceny - Macierz Spójności Strategicznej (MSS–ZR)

Narzędzie służy do oceny spójności konstrukcyjnej strategii rozwoju. Każdej relacji przypisuje się wartość: 1 (relacja silna), 0,5 (relacja umiarkowana), 0 (brak relacji). Wynik końcowy mieści się w skali 0–40 pkt.

I. Dane identyfikacyjne dokumentu

Nazwa gminy / miasta:	
Okres obowiązywania:	
Osoba oceniająca / data:	

II. Relacje silne (1 pkt)

Relacja	Ocena (1 / 0)	Uzasadnienie (wskazanie fragmentu dokumentu)
A2–B4		
A3–B4		
B4–C9		
B4–C11		
C7–C9		
C9–D13		
C9–D14		
D12–D13		
D13–D14		
C10–C11		
C11–E18		

III. Relacje umiarkowane (0,5 pkt)

Relacja	Ocena (0,5 / 0)	Uzasadnienie (wskazanie fragmentu dokumentu)
A1–C10		
A1–C11		
A2–C11		
B5–B6		

B5–C7		
B6–C11		
C8–E15		
C8–E16		
C8–E18		
D13–E15		
D13–E17		
D13–E18		
D14–E18		

IV. Podsumowanie punktacji

Suma relacji silnych ($\times 1$)

Suma relacji umiarkowanych ($\times 0,5$)

Wynik końcowy (0–17,5 pkt)

Poziom interpretacyjny

V. Interpretacja wyniku

0–4 pkt – strategia deklaratywna, niska spójność systemowa

4,5–8 pkt – strategia częściowo spójna, ograniczona operacyjność

8,5–12,5 pkt – strategia funkcjonalna, umiarkowany potencjał ZR

13–15,5 pkt – strategia zintegrowana, wysoka spójność

16–17,5 pkt – strategia modelowa, pełna synergia elementów

Załącznik 5.

Analiza elementów strategii rozwoju gmin

Tabela przedstawia analizę porównawczą elementów strategii rozwoju w badanych gminach województwa małopolskiego. Wartość „1” oznacza występowanie danego elementu w dokumencie strategicznym, natomiast „0” oznacza jego brak.

Lp.	Typ gminy	Gmina	Strategia rozwoju	Diagnoza strategiczna	Analiza SWOT	Misja	Wizja	Cele strategiczne i szczegółowe	System wdrażania	System monitoringu i ewaluacji	Zgodność z dokumentami wyższego szczebla
1	mw	Alwernia	1	1	1	0	1	1	1	0	0
2	mw	Andrychów	1	1	1	1	1	1	1	1	0
3	mw	Biecz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4	mw	Bobowa	1	1	0	1	1	1	1	1	1
5	m	Bochnia	1	1	1	1	0	1	1	1	1
6	mw	Brzesko	1	1	1	0	1	1	1	1	1
7	mw	Brzeszcze	1	1	1	1	1	1	0	1	0
8	m	Bukowno	1	1	1	1	1	1	1	1	1
9	mw	Chełmek	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10	mw	Chrzanów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
11	mw	Ciężkowice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12	mw	Czchów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
13	mw	Dąbrowa Tarnowska	1	1	1	1	1	1	1	1	1
14	mw	Dobczyce	1	1	1	1	1	1	1	1	1
15	mw	Gorlice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
16	mw	Grybów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
17	mw	Jordanów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
18	mw	Kalwaria Zebrzydowska	1	1	1	1	1	1	1	1	1
19	mw	Kęty	1	1	1	1	1	1	1	1	1
20	mw	Koszyce	1	1	1	1	1	1	1	1	1
21	mw	Kraków	1	1	1	1	1	1	1	1	1
22	mw	Krynica-Zdrój	1	1	1	1	1	1	1	1	1
23	mw	Krzeszowice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
24	mw	Libiąż	1	1	1	1	1	1	1	1	1
25	mw	Limanowa	1	1	1	1	1	1	1	1	1
26	mw	Maków Podhalański	1	1	1	1	1	1	1	1	1
27	mw	Miechów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
28	mw	Mszana Dolna	1	1	1	1	1	1	1	1	1
29	mw	Muszyń	1	1	1	1	1	1	1	1	1
30	mw	Myslenice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
31	mw	Niepołomice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
32	mw	Nowe Brzesko	1	1	1	1	1	1	1	1	1
33	mw	Nowy Sącz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
34	mw	Nowy Targ	1	1	1	1	1	1	1	1	1
35	mw	Nowy Wiśnicz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
36	mw	Olkusz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
37	mw	Oświęcim	1	1	1	1	1	1	1	1	1
38	mw	Piwniczna-Zdrój	1	1	1	1	1	1	1	1	1
39	mw	Proszowice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
40	mw	Rabka-Zdrój	1	1	1	1	1	1	1	1	1
41	mw	Radłów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
42	mw	Ryglice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
43	mw	Skała	1	1	1	1	1	1	1	1	1
44	mw	Skawina	1	1	1	1	1	1	1	1	1
45	mw	Ślöniki	1	1	1	1	1	1	1	1	1
46	mw	Stary Sącz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
47	mw	Sucha Beskidzka	1	1	1	1	1	1	1	1	1

48	mw	Sułkowice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
49	mw	Szczawnica	1	1	1	1	1	1	1	1	1
50	mw	Szczucin	1	1	1	1	1	1	1	1	1
51	mw	Świątniki Górne	1	1	1	1	1	1	1	1	1
52	mw	Tarnów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
53	mw	Trzebinia	1	1	1	1	1	1	1	1	1
54	mw	Tuchów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
55	mw	Wadowice	1	1	1	1	1	1	1	1	1
56	mw	Wieliczka	1	1	1	1	1	1	1	1	1
57	mw	Wojnicz	1	1	1	1	1	1	1	1	1
58	mw	Wolbrom	1	1	1	1	1	1	1	1	1
59	mw	Zakliczyn	1	1	1	1	1	1	1	1	1
60	mw	Zakopane	1	1	1	1	1	1	1	1	1
61	mw	Zator	1	1	1	1	1	1	1	1	1
62	mw	Żabno	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz dokumentów strategicznych gmin.

Załącznik 6.

Scenariusz wywiadu dla urzędników zajmujących się wdrażaniem strategii rozwoju w mieście [X]

Cel wywiadu

Na początku chciałabym podkreślić, że celem tego wywiadu jest zbadanie, w jakim stopniu **Strategia Rozwoju Miasta/Gminy [X] na lata [X–X]** przyczyniła się do realizacji założonych celów oraz jaki miała wpływ na zrównoważony rozwój jednostki samorządu terytorialnego. Interesuje mnie zarówno to, jakie cele zostały zrealizowane, jak i to, jak ocenia Pan/Pani wpływ strategii na rozwój lokalnej społeczności, infrastruktury oraz gospodarki.

Czas trwania

Maksymalnie 30 minut.

Wprowadzenie

- Przedstawienie celu wywiadu.
- Zaznaczenie, że pytania dotyczą najważniejszych zagadnień związanych z realizacją celów strategicznych. Jeżeli respondent chce odnieść się do innych celów zawartych w strategii, należy umożliwić mu swobodną wypowiedź.
- Wyjaśnienie, że pytania będą dotyczyły realizacji założeń zawartych w **Strategii Rozwoju Miasta/Gminy [X] na lata [X–X]**, aby zrozumieć, jak dokument wpłynął na rozwój jednostki samorządu terytorialnego oraz w jakim stopniu był wykorzystywany w procesie zarządzania.

1. Opracowanie i wykorzystanie strategii

1.1. Proces tworzenia strategii

- Czy strategia rozwoju była opracowana przez urząd we własnym zakresie, czy przy udziale firmy zewnętrznej?
- W jaki sposób prowadzono konsultacje społeczne podczas tworzenia strategii?

- Czy mieszkańcy aktywnie uczestniczyli w jej opracowaniu (np. poprzez ankiety, spotkania konsultacyjne, warsztaty)?
- Czy uważa Pan/Pani, że strategia była adekwatna do rzeczywistych wyzwań i uwarunkowań miasta/gminy?

1.2. Znajomość i wykorzystanie strategii

- Czy mieszkańcy według Pani/Pana znają strategię i jej założenia?
- Czy strategia była przywoływana w pismach, wnioskach lub innych dokumentach przygotowywanych przez urząd?
- Czy strategia była aktywnie wykorzystywana w codziennej pracy urzędu? W jakich sytuacjach najczęściej stanowiła punkt odniesienia?
- Czy dokument strategii był uwzględniany przy planowaniu inwestycji lub tworzeniu innych dokumentów strategicznych?

1.3. Wykorzystanie strategii przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych

- Czy strategia była wykorzystywana podczas ubiegania się o środki zewnętrzne?
- Czy dzięki zapisom strategii udało się pozyskać dodatkowe dofinansowanie na realizację przedsięwzięć rozwojowych?

1.4. Strategia a budżet

- Czy działania zawarte w strategii miały wpływ na tworzenie budżetów jednostki samorządu terytorialnego?
- Czy zadania strategiczne były traktowane priorytetowo podczas planowania i realizacji wydatków?
- W jaki sposób strategia wpływała na podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju miasta/gminy?
- Czy była traktowana jako główne narzędzie wspierające realizację zadań samorządu?

2. Realizacja celów strategicznych

2.1. Rozwój kapitału społecznego i kompetencji mieszkańców

- Jakie działania zostały podjęte w celu rozwoju kompetencji społecznych, edukacyjnych i obywatelskich mieszkańców?
- Czy realizowano programy skierowane do dzieci i młodzieży? Jakie były ich efekty?
- Czy utworzono nowe instytucje, organizacje lub inicjatywy wspierające aktywność społeczną mieszkańców?

2.2. Wspieranie integracji społecznej i budowanie współpracy

- Czy realizowano projekty mające na celu integrację mieszkańców i wzmacnianie współpracy pomiędzy różnymi grupami społecznymi?
- Jakie były największe sukcesy i wyzwania związane z realizacją tych działań?
- Jak funkcjonują instytucje lub organizacje powstałe w ramach realizacji strategii?

2.3. Wykorzystanie lokalnego dziedzictwa i zasobów

- Jakie działania zostały podjęte w celu lepszego wykorzystania lokalnego dziedzictwa kulturowego, historycznego lub przyrodniczego?
- Czy organizowano warsztaty, wydarzenia edukacyjne lub wizyty studyjne związane z lokalnym dziedzictwem?
- Jakie efekty przyniosły te działania?

2.4. Podniesienie jakości życia i rozwój infrastruktury

- Jakie inwestycje infrastrukturalne zostały zrealizowane w ramach strategii?
- Czy udało się poprawić stan infrastruktury technicznej (np. wodno-kanalizacyjnej, drogowej, energetycznej)?
- Jakie efekty miały te inwestycje dla jakości życia mieszkańców?
- Czy realizowano inwestycje w obiekty edukacyjne, kulturalne, sportowe lub rekreacyjne?
- Jak wpłynęły one na ofertę usług publicznych i aktywność mieszkańców?

2.5. Ochrona dziedzictwa kulturowego i poprawa estetyki przestrzeni

- Jakie projekty związane z ochroną zabytków lub renowacją obiektów o wartości historycznej zostały zrealizowane?
- Czy działania te wpłynęły na atrakcyjność turystyczną miasta/gminy?
- Czy realizowano projekty rewitalizacyjne lub związane z poprawą estetyki przestrzeni publicznej?
- Jakie były największe wyzwania związane z realizacją tych przedsięwzięć?

2.6. Wsparcie przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego

- Jakie działania wspierające przedsiębiorczość zostały wdrożone?
- Czy utworzono lub rozwijano strefy aktywności gospodarczej?
- Czy realizowano działania wspierające lokalnych przedsiębiorców lub promocję lokalnych produktów?
- Jakie były efekty tych inicjatyw?

3. Ocena wpływu strategii na rozwój miasta/gminy

3.1. Ocena wpływu

- Jak ocenia Pan/Pani realny wpływ strategii na rozwój miasta/gminy?
- Czy realizacja założeń strategii przyczyniła się do zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego?

3.2. Elastyczność i dostosowanie strategii

- Czy strategia była dostosowana do zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych i przestrzennych?
- Czy były obszary, w których strategia nie przyniosła zamierzonych efektów?
- Jakie czynniki wpłynęły na te trudności?

3.3. Spójność z rzeczywistością

- Na ile wizja rozwoju zawarta w strategii była zgodna z rzeczywistymi potrzebami miasta/gminy?
- Czy strategia była uwzględniana podczas planowania konkretnych działań urzędu?

4. Wnioski i przyszłość

4.1. Wpływ doświadczeń z realizacji strategii na nowy dokument strategiczny

- W jakim stopniu doświadczenia z realizacji strategii wpłynęły na opracowanie kolejnej strategii rozwoju?
- Czy w nowym dokumencie uwzględniono działania i doświadczenia wynikające z realizacji poprzedniej strategii?

4.2. Znaczenie strategii dla zarządzania jednostką samorządu terytorialnego

- Czy strategia była niezbędnym narzędziem zarządzania miastem/gminą?
- Jakie były jej największe zalety?
- Jakie były jej główne ograniczenia lub słabe strony?

Załącznik 7.

Scenariusz wywiadu z mieszkańcami dotyczący oceny wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miasta [X]

Cel wywiadu

Nazywam się Natalia Gałązka i jestem doktorantką Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. W ramach badań prowadzę analizę wpływu strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego.

Celem wywiadu jest poznanie opinii mieszkańców na temat zmian, które zaszły w mieście [X] w okresie obowiązywania strategii rozwoju, oraz ocena ich wpływu na jakość życia mieszkańców, rozwój infrastruktury, kultury, środowiska i lokalnej gospodarki.

Wywiad ma charakter anonimowy, a uzyskane informacje zostaną wykorzystane wyłącznie do celów naukowych.

Przewidywany czas trwania: około 20–30 minut.

Wprowadzenie

Na początku chciałabym porozmawiać o zmianach, jakie zaszły w mieście w ostatnich latach oraz o Pana/Pani doświadczeniach związanych z jego rozwojem.

Pytania wywiadu

1. Znajomość strategii rozwoju miasta

- Czy słyszał(a) Pan/Pani o strategii rozwoju miasta? Co Pan/Pani o niej wie?
- W jaki sposób dowiedział(a) się Pan/Pani o tym dokumencie?

2. Udział mieszkańców w tworzeniu strategii

- Czy brał(a) Pan/Pani udział w przygotowaniu lub konsultacjach dotyczących strategii rozwoju miasta?
- Jeśli tak, proszę opowiedzieć, na czym polegał ten udział.

- Jak ocenia Pan/Pani możliwość udziału mieszkańców w planowaniu rozwoju miasta?

3. Realizacja działań rozwojowych

- Czy uważa Pan/Pani, że w ostatnich latach miasto podejmowało działania wynikające z długoterminowego planowania rozwoju?
- Jakie działania lub inwestycje szczególnie Pan/Pani zapamiętał(a)?

4. Infrastruktura wodno-kanalizacyjna i drogowa

- Jak ocenia Pan/Pani zmiany dotyczące infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz stanu dróg w mieście?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani konkretne inwestycje lub działania w tym zakresie?
- Jak wpłynęły one na codzienne życie mieszkańców?

5. Rozwój kultury

- Jak ocenia Pan/Pani zmiany dotyczące instytucji kultury funkcjonujących w mieście?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani rozwój oferty kulturalnej w ostatnich latach?
- Jakie zmiany uważa Pan/Pani za najbardziej istotne?

6. Działania na rzecz dzieci i młodzieży

- W strategii zakładano wspieranie rozwoju dzieci i młodzieży poprzez działania edukacyjne i kulturalne. Jak ocenia Pan/Pani zmiany w tym zakresie?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani nowe inicjatywy lub rozwój istniejącej oferty dla młodych mieszkańców?

7. Ochrona dziedzictwa kulturowego i estetyka miasta

- Jak ocenia Pan/Pani działania związane z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz rewitalizacją obiektów historycznych?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani zmiany w wyglądzie przestrzeni miejskiej?
- Jakie konkretne działania lub inwestycje przychodzą Panu/Pani na myśl?

8. Integracja społeczna

- Czy słyszał(a) Pan/Pani o działaniach lub projektach mających na celu integrację mieszkańców?
- Czy uczestniczył(a) Pan/Pani w takich inicjatywach?
- Jak ocenia Pan/Pani ich wpływ na lokalną społeczność?

9. Wsparcie przedsiębiorczości

- Jak ocenia Pan/Pani działania podejmowane przez miasto na rzecz wspierania przedsiębiorczości?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani efekty działań skierowanych do lokalnych przedsiębiorców?
- Jakie zmiany w tym obszarze uważa Pan/Pani za najbardziej widoczne?

10. Infrastruktura sportowa i edukacyjna

- Jak ocenia Pan/Pani rozwój infrastruktury sportowej i edukacyjnej w mieście?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani nowe lub zmodernizowane obiekty?
- Które inwestycje uważa Pan/Pani za najważniejsze?

11. Estetyka przestrzeni publicznej

- Jak ocenia Pan/Pani zmiany w przestrzeni publicznej miasta?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani działania związane z poprawą estetyki miasta, takie jak zagospodarowanie przestrzeni publicznych lub rozwój małej architektury?
- Jakie zmiany uważa Pan/Pani za najbardziej udane?

12. Rozwój turystyki

- Jak ocenia Pan/Pani działania związane z promocją miasta i jego dziedzictwa?
- Czy zauważył(a) Pan/Pani wzrost zainteresowania turystów miastem?
- Jakie działania mogły się do tego przyczynić?

13. Działania edukacyjne i historyczne

- W strategii przewidywano organizację warsztatów historycznych i innych działań edukacyjnych. Jak ocenia Pan/Pani realizację tych działań?

- Czy uczestniczył(a) Pan/Pani w takich wydarzeniach?
- Które z nich szczególnie Pan/Pani zapamiętał(a)?

14. Ogólna ocena strategii

- Jak ocenia Pan/Pani wpływ strategii rozwoju na funkcjonowanie i rozwój miasta?
- Czy uważa Pan/Pani, że strategia była potrzebnym dokumentem?
- Które działania realizowane w ramach strategii uważa Pan/Pani za najważniejsze?
- Co należałoby zmienić lub poprawić w przyszłości?

Załącznik 8.

Niepołomice

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A2–B4	1	Strategia zawiera rozbudowaną diagnozę społeczno-gospodarczą oraz analizę strategiczną, które stanowią podstawę dalszych zapisów dokumentu.
A3–B4	1	Dokument powstał w oparciu o profesjonalny proces planowania strategicznego, obejmujący analizę danych, warsztaty eksperckie i konsultacje społeczne.
B4–C9	1	Wnioski z diagnozy znajdują odzwierciedlenie w celach strategicznych i domenach rozwoju.
B4–C11	1	Analiza strategiczna obejmuje trzy filary rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy.
C7–C9	1	Wizja i misja są bezpośrednio powiązane z celami strategicznymi oraz operacyjnymi.
C9–D13	1	Cele strategiczne zostały operacjonalizowane poprzez plany działań i projekty flagowe.
C9–D14	1	Strategia zawiera system monitoringu realizacji wraz z zestawem wskaźników.
D12–D13	1	Dokument określa uczestników procesu wdrażania oraz odpowiedzialność instytucjonalną.
D13–D14	1	Plan działań jest powiązany z systemem monitoringu i procedurami wdrażania.
C10–C11	0	Strategia nie odwołuje się bezpośrednio do Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ.
C11–E18	1	Jedną z domen strategicznych jest odpowiedzialność za środowisko, obejmująca działania klimatyczne i środowiskowe.

Suma relacji silnych: 10 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Strategia wykazuje spójność z dokumentami wyższego rzędu.
A1–C11	0,5	Dokument wpisuje się w regionalne i krajowe ramy polityki rozwoju.
A2–C11	0,5	Diagnoza obejmuje elementy gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

B5–B6	0,5	Proces tworzenia obejmował udział mieszkańców, instytucji i interesariuszy lokalnych.
B5–C7	0,5	Wizja została wypracowana w procesie partycypacyjnym.
B6–C11	0,5	Udział różnych grup społecznych wspiera integrację wymiaru społecznego strategii.
C8–E15	0,5	Wizja obejmuje rozwój gospodarczy i wykorzystanie lokalnego potencjału.
C8–E16	0,5	Strategia odnosi się do dziedzictwa kulturowego i oferty czasu wolnego.
C8–E18	0,5	W wizji pojawia się komponent środowiskowy.
D13–E15	0,5	Plan działań obejmuje projekty wspierające gospodarkę lokalną.
D13–E17	0,5	Projekty dotyczą jakości życia, edukacji i usług społecznych.
D13–E18	0,5	Strategia przewiduje działania środowiskowe i klimatyczne.
D14–E18	0,5	Monitoring obejmuje wskaźniki związane z ochroną środowiska.

Suma relacji umiarkowanych: 6,5 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	10
Relacje umiarkowane	6,5

Łączna punktacja: 16,5 pkt

Zator

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A2–B4	1	Strategia zawiera szczegółową diagnozę społeczno-gospodarczą opartą na danych statystycznych i analizach eksperckich.
A3–B4	1	Dokument opracowano w modelu ekspercko-partycypacyjnym z udziałem Konwentu Strategicznego i FRDL.
B4–C9	1	Cele strategiczne wynikają z diagnozy oraz analizy SWOT.
B4–C11	1	Diagnoza obejmuje aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

C7–C9	1	Wizja rozwoju została rozwinięta przez cztery obszary strategiczne: oferta czasu wolnego, gospodarka lokalna, kapitał społeczny i środowisko.
C9–D13	1	Cele strategiczne zostały przełożone na plan operacyjny i kierunki interwencji.
C9–D14	0	Monitoring występuje, ale nie jest wystarczająco silnie powiązany z celami i wskaźnikami, aby uznać tę relację za silną.
D12–D13	1	System wdrażania określa podział odpowiedzialności pomiędzy samorząd, partnerów lokalnych i inne podmioty.
D13–D14	0	Plan operacyjny nie jest w pełni sprzężony z systemem monitoringu.
C10–C11	0	Brak bezpośredniego odniesienia do SDG.
C11–E18	1	Jednym z głównych obszarów strategii jest ochrona środowiska przyrodniczego.

Suma relacji silnych: 8 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Strategia wykazuje spójność z dokumentami krajowymi i regionalnymi.
A1–C11	0,5	Dokument odnosi się do systemu polityki regionalnej i europejskiej.
A2–C11	0,5	Diagnoza obejmuje trzy wymiary rozwoju, choć ich integracja nie ma charakteru pełnej synergii.
B5–B6	0,5	Strategia powstała z udziałem konsultacji społecznych i badań ankietowych.
B5–C7	0,5	Wizja została wypracowana w trakcie warsztatów strategicznych.
B6–C11	0,5	Udział interesariuszy wzmacnia wymiar społeczny dokumentu.
C8–E15	0,5	Wizja odnosi się do rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości lokalnej.
C8–E16	0,5	Wizja uwzględnia dziedzictwo kulturowe i turystykę, m.in. Dolinę Karpia.
C8–E18	0,5	Wizja odnosi się do ochrony środowiska i wykorzystania walorów przyrodniczych.
D13–E15	0,5	Plan operacyjny obejmuje działania wspierające gospodarkę lokalną.
D13–E17	0,5	Część działań dotyczy jakości życia mieszkańców.
D13–E18	0,5	Strategia zawiera działania środowiskowe i ochronne.

D14–E18	0	Monitoring nie zawiera wystarczająco wyraźnego modułu środowiskowego.
---------	---	---

Suma relacji umiarkowanych: 6 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	8
Relacje umiarkowane	6

Łączna punktacja: 14 pkt

Oświećim

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A2–B4	1	Strategia zawiera rozbudowaną diagnozę obejmującą demografię, gospodarkę, rynek pracy, turystykę i infrastrukturę.
A3–B4	1	Dokument opracowano w modelu ekspercko-warsztatowym z udziałem społeczności lokalnej.
B4–C9	1	Cele strategiczne i pola rozwoju wynikają z diagnozy oraz analizy SWOT.
B4–C11	1	Diagnoza obejmuje aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe.
C7–C9	1	Wizja i misja są rozwijane poprzez cele strategiczne oraz pola rozwoju.
C9–D13	1	Cele zostały przełożone na zestaw projektów przypisanych do pól rozwoju.
C9–D14	1	Dokument zawiera system wdrażania i monitorowania strategii.
D12–D13	1	Strategia określa odpowiedzialność instytucjonalną i strukturę wdrażania.
D13–D14	0	Lista projektów nie jest w pełni powiązana z mierzalnym systemem monitorowania efektów.
C10–C11	0	Brak bezpośredniego odniesienia do SDG.
C11–E18	0	Ochrona środowiska występuje jako pole rozwoju, ale nie integruje całej konstrukcji strategii w stopniu wystarczającym dla relacji silnej.

Suma relacji silnych: 8 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Strategia wskazuje zgodność z dokumentami krajowymi i regionalnymi.
A1–C11	0,5	Dokument wpisuje się w system polityki regionalnej.
A2–C11	0,5	Diagnoza obejmuje trzy wymiary rozwoju, lecz ich integracja nie ma charakteru pełnej synergii.
B5–B6	0,5	Strategia powstała przy wykorzystaniu warsztatów i konsultacji społecznych.
B5–C7	0,5	Wizja została wypracowana w procesie warsztatowym.
B6–C11	0,5	Udział interesariuszy wzmacnia wymiar społeczny strategii.
C8–E15	0,5	Wizja odnosi się do rozwoju gospodarczego i atrakcyjności inwestycyjnej.
C8–E16	0,5	W wizji pojawia się odniesienie do dziedzictwa historycznego i kulturowego miasta.
C8–E18	0	Wizja nie tworzy wystarczająco wyraźnego, samodzielnego komponentu środowiskowego.
D13–E15	0,5	Plan działań obejmuje projekty wspierające gospodarkę i przedsiębiorczość.
D13–E17	0,5	Część projektów dotyczy jakości życia, edukacji, zdrowia i włączenia społecznego.
D13–E18	0,5	Strategia zawiera projekty związane z ochroną środowiska i infrastrukturą ekologiczną.
D14–E18	0	Monitoring ma charakter ogólny i nie odnosi się wystarczająco bezpośrednio do środowiska.

Suma relacji umiarkowanych: 5,5 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	8
Relacje umiarkowane	5,5

Łączna punktacja: 13,5 pkt

Biecz

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
---------	-------	--------------

A2–B4	1	Strategia zawiera diagnozę społeczno-gospodarczą oraz wnioski strategiczne, które stanowią podstawę dalszej części dokumentu.
A3–B4	1	Dokument został opracowany metodą partycypacyjno-ekspercką; wskazano konsultacje, warsztaty i udział zespołu konsultantów.
B4–C9	1	Wnioski z diagnozy zostały przełożone na priorytety i cele, szczególnie w osi dziedzictwo – turystyka – marka miejsca.
B4–C11	0	Diagnoza obejmuje różne wymiary rozwoju, ale nie tworzy silnej systemowej integracji trzech filarów.
C7–C9	1	Wizja i misja są wyraźnie rozwijane przez priorytety, cele i kluczowe zadania.
C9–D13	0	Strategia wskazuje kluczowe zadania, ale nie zawiera pełnej listy projektów ani kart działań.
C9–D14	0	Monitoring nie jest wystarczająco silnie sprzężony z układem celów i projektów.
D12–D13	0	Odpowiedzialność za wdrażanie jest określona ogólnie, bez pełnego powiązania z planem projektów.
D13–D14	0	Brak precyzyjnego katalogu projektów ogranicza relację plan działań – monitoring.
C10–C11	0	Dokument nie operuje SDG jako elementem własnej logiki strategicznej.
C11–E18	0	Wymiar środowiskowy jest obecny, lecz nie stanowi centralnego elementu konstrukcji strategii.

Suma relacji silnych: 4 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Strategia wykazuje zgodność z dokumentami wyższego rzędu.
A1–C11	0,5	Dokument odwołuje się do regionalnej i krajowej polityki rozwoju.
A2–C11	0,5	Diagnoza obejmuje społeczne, gospodarcze i częściowo środowiskowe uwarunkowania.
B5–B6	0,5	Dokument potwierdza konsultacje społeczne i udział interesariuszy.
B5–C7	0,5	Wizja była tworzona w procesie konsultacji i warsztatów.
B6–C11	0,5	Udział lokalnych środowisk wzmacnia społeczny wymiar strategii.
C8–E15	0	Wizja nie eksponuje gospodarki jako samodzielnego priorytetu.
C8–E16	0,5	Wizja silnie opiera się na historii, kulturze i dziedzictwie.

C8–E18	0	W wizji brak wyraźnego samodzielnego komponentu środowiskowo-klimatycznego.
D13–E15	0	Brak pełnej listy projektów ogranicza możliwość przyznania punktu za gospodarkę.
D13–E17	0,5	W obszarze społecznym strategia zawiera zadania dotyczące aktywizacji i integracji mieszkańców.
D13–E18	0,5	Istnieją zadania odnoszące się do ochrony środowiska, ale częściowo ułożone w dokumentach towarzyszących.
D14–E18	0	Monitoring nie zawiera rozbudowanego modułu środowiskowego.

Suma relacji umiarkowanych: 4,5 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	4
Relacje umiarkowane	4,5

Łączna punktacja: 8,5 pkt

Piwniczna-Zdrój

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A2–B4	1	Dokument zawiera rozbudowaną diagnozę społeczno-gospodarczą opartą na analizie wskaźników.
A3–B4	1	Strategia została przygotowana przez FRDL w modelu ekspercko-partycypacyjnym.
B4–C9	1	Wnioski z diagnozy częściowo znajdują odzwierciedlenie w obszarach strategicznych.
C7–C9	1	Wizja została powiązana z głównymi obszarami strategicznymi.
C9–D13	0	Cele są rozwinięte w katalog działań, ale plan nie ma wystarczająco precyzyjnej struktury projektowej.
D13–D14	0	Zestaw mierników i monitoring nie są wystarczająco silnie powiązane z planem działań.
D12–D13	0	Dokument nie precyzuje szczegółowej odpowiedzialności za realizację poszczególnych działań.
B4–C11	0	Integracja filarów rozwoju ma charakter sektorowy, a nie systemowy.

C9–D14	0	Monitoring nie jest wyraźnie powiązany z celami strategicznymi.
C10–C11	0	Brak odniesienia do SDG.
C11–E18	0	Wymiar środowiskowy występuje, ale nie stanowi centralnego elementu systemu celów.

Suma relacji silnych: 4 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Strategia wskazuje zgodność z dokumentami krajowymi i regionalnymi.
A1–C11	0,5	Dokument podkreśla spójność strategii lokalnej z polityką regionalną.
A2–C11	0	Diagnoza obejmuje różne elementy, ale nie prowadzi do systemowej integracji filarów.
B5–B6	0,5	Proces opracowania obejmował konsultacje społeczne.
B5–C7	0	Brak bezpośredniego powiązania konsultacji z konstrukcją wizji.
B6–C11	0	Udział interesariuszy nie przekłada się wystarczająco na integrację filarów rozwoju.
C8–E15	0,5	Wizja odwołuje się do turystyki, uzdrowiska i gospodarki lokalnej.
C8–E16	0,5	Dokument podkreśla rolę dziedzictwa kulturowego i funkcji uzdrowiskowej.
C8–E18	0	W wizji brak wyraźnego komponentu środowiskowego.
D13–E15	0,5	Plan działań zawiera projekty gospodarcze i turystyczne.
D13–E17	0	Działania społeczne i jakości życia nie są wystarczająco mocno powiązane z planem operacyjnym.
D13–E18	0	Działania środowiskowe są ograniczone i nie tworzą spójnej osi wdrożeniowej.
D14–E18	0	Monitoring nie zawiera wyraźnych wskaźników środowiskowych.

Suma relacji umiarkowanych: 3 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	4

Relacje umiarkowane	3
---------------------	---

Łączna punktacja: 7 pkt

Proszowice

II. Relacje silne — 1 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A2–B4	1	Strategia zawiera diagnozę społeczno-gospodarczą obejmującą demografię, gospodarkę, rolnictwo i środowisko.
A3–B4	0	Dokument nie wskazuje jednoznacznie eksperckiej metodyki opracowania ani rozbudowanego procesu planowania strategicznego.
B4–C9	0	Cele strategiczne nie wynikają bezpośrednio z wniosków diagnozy; mają charakter ogólny i sektorowy.
B4–C11	0	Integracja filarów rozwoju jest ograniczona.
C7–C9	1	Wizja i misja zostały powiązane z czterema obszarami rozwojowymi.
C9–D13	0	Katalog inwestycji istnieje, ale nie tworzy wystarczająco silnego przełożenia celów na plan działań.
C9–D14	0	Monitoring ma charakter ogólny i nie jest bezpośrednio powiązany z celami.
D12–D13	0	Dokument nie określa szczegółowo odpowiedzialności instytucjonalnej za cele.
D13–D14	0	Plan działań nie jest sprzężony z monitoringiem efektów.
C10–C11	0	Strategia nie odnosi się do SDG.
C11–E18	0	Wymiar środowiskowy występuje jako osobny obszar, ale nie integruje pozostałych działań.

Suma relacji silnych: 2 pkt

III. Relacje umiarkowane — 0,5 pkt

Relacja	Ocena	Uzasadnienie
A1–C10	0,5	Dokument wskazuje powiązanie z dokumentami krajowymi i regionalnymi.
A1–C11	0	Powiązania z dokumentami wyższego rzędu nie przekładają się na integrację filarów.
A2–C11	0	Diagnoza nie prowadzi do systemowej integracji wymiarów rozwoju.
B5–B6	0,5	Strategia uwzględnia badania ankietowe i konsultacje społeczne.

B5–C7	0	Brak wyraźnego powiązania konsultacji z wizją.
B6–C11	0	Partycypacja nie przekłada się na integrację filarów rozwoju.
C8–E15	0,5	Wizja odnosi się do rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości.
C8–E16	0	W wizji brak wyraźnego odniesienia do kultury i dziedzictwa.
C8–E18	0,5	W wizji pojawia się odniesienie do ekorozwoju.
D13–E15	0	Plan inwestycyjny nie tworzy wystarczająco mocnej relacji z gospodarką jako priorytetem.
D13–E17	0	Działania dotyczące jakości życia nie są wystarczająco powiązane z logiką planu.
D13–E18	0	Działania środowiskowe nie tworzą spójnego systemu wdrożeniowego.
D14–E18	0	Monitoring nie zawiera wyraźnych wskaźników środowiskowych.

Suma relacji umiarkowanych: 2 pkt

Wynik końcowy

Typ relacji	Punkty
Relacje silne	2
Relacje umiarkowane	2

Łączna punktacja: 4 pkt

Spis tabel

Tabela 1. Definicje zrównoważonego rozwoju	28
Tabela 2. Cele Zrównoważonego Rozwoju i odpowiadające im zadania	30
Tabela 3. Miasta o największym przyroście oraz największym zmniejszeniu się liczby ludności w latach 2013–2022.....	52
Tabela 4. Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców w miastach województwa małopolskiego w latach 2013 oraz 2022	54
Tabela 5. Miasta o najwyższym oraz najniższym współczynniku gęstości zaludnienia w 2013 oraz 2022 roku	56
Tabela 6. Miasta o najwyższym oraz najniższym współczynniku obciążenia demograficznego w 2013 oraz 2022 roku.	57
Tabela 7. Charakterystyka wybranych elementów zawartych w analizowanych strategiach	86
Tabela 8. Charakterystyka wybranych elementów zawartych w analizowanych strategiach	87
Tabela 9. Zestawienie porównawcze analizowanych miast	112
Tabela 10. Porównawcza analiza dokumenty strategii rozwoju wybranych miast	134
Tabela 11. Zgodność celów strategicznych z zadaniami własnymi gminy	162
Tabela 12. System wdrażania i monitoringu a kompetencje gmin w badanych strategiach	163
Tabela 13. Stopień zgodności strategii rozwoju gmin z celami zrównoważonego rozwoju (SDG).....	172
Tabela 14. Wyniki oceny strategii metodą macierzy relacji strategicznych	187

Spis rycin

Rycina 1. Makroregiony fizycznogeograficzne województwa małopolskiego według regionalizacji Solona i in. (2018).....	49
Rycina 2. Struktura wielkościowa miast województwa małopolskiego w 2022 r	53
Rycina 3. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%] gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich województwa małopolskiego w 2022 roku.....	59
Rycina 4. Budynki podłączone do sieci wodociągowej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku.....	60
Rycina 5. Budynki podłączone do sieci kanalizacyjnej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku.....	61
Rycina 6. Budynki podłączone do sieci gazowej w % ogółu budynków w 2013 oraz 2022 roku	62
Rycina 7. Indeks syntetyczny dostępności transportowej – drogowej w województwie małopolskim	68
Rycina 8. Klasyfikacja funkcjonalna wybranych miast województwa małopolskiego.....	70
Rycina 9. Zróznicowanie poziomu rozwoju miast województwa małopolskiego według wskaźnika syntetycznego Perkala w latach 2013 i 2022	77
Rycina 10. Typy strategii wybranych miast województwa małopolskiego	94
Rycina 11. Model relacji pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, typem strategii rozwoju oraz wpływem strategii na zrównoważony rozwój miast.....	205

Spis wykresów

Wykres 1 Lata rozpoczęcia wdrażania analizowanych strategii.....	80
--	----

Natalia Gałązka
imię, nazwisko

.....
Kraków, dnia/

OŚWIADCZENIE

Świadomy/a odpowiedzialności oświadczam, że przedłożona rozprawa doktorska pt.:

Wpływ strategii rozwoju na zrównoważony rozwój miast województwa małopolskiego”.

jest mojego autorstwa.

Jednocześnie oświadczam, że ww. rozprawa nie narusza praw autorskich w rozumieniu Ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 z późn. zmianami) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym.

Przedłożona praca nie zawiera danych empirycznych ani też informacji, które uzyskałem/am w sposób niedozwolony.

Stwierdzam, iż przedstawiona praca w całości ani też w części nie była wcześniej podstawą żadnej innej urzędowej procedury związanej z zakończeniem kształcenia w szkole doktorskiej.

.....
Data/date

.....
Podpis doktoranta

Natalia Gałązka
imię, nazwisko

.....
Kraków, dnia

OŚWIADCZENIE
o zgodności wersji elektronicznej z wydrukiem

Ja niżej podpisany/podpisana* oświadczam, że wersja elektroniczna jest zgodna z wersją papierową rozprawy doktorskiej.

.....
Data

.....
Podpis doktoranta

*Niewłaściwe skreślić/Delete as appropriate

Natalia Gałązka
imię, nazwisko

.....
Kraków, dnia

OŚWIADCZENIE

Ja niżej podpisany/podpisana* wyrażam zgodę/nie wyrażam zgody* na udostępnianie mojej rozprawy doktorskiej w wersji papierowej i elektronicznej dla celów naukowych i dydaktycznych.

.....
Data

.....
Podpis doktoranta

*Niewłaściwe skreślić