

**Maria Stojkow\*, Dorota Żuchowska-Skiba\*\***

## ROLA POWIATU W ROZWOJU CYWILIZACYJNYM. PRZYPADEK MAŁOPOLSKI<sup>1</sup>

Podstawowym celem artykułu jest ukazanie roli powiatu w rozwoju cywilizacyjnym regionu. Chcemy pokazać, jak wynikające z ustawy zadania są realizowane w codziennej praktyce i jaka jest rola powiatu w rozwoju cywilizacyjnym regionu w opinii: władz powiatowych, pracowników kierujących wydziałami rozwoju i promocji, radnych i przedstawicieli największych NGOs-ów w regionie. Rozwój cywilizacyjny został zdefiniowany bardzo szeroko, jako ukierunkowany proces społeczny, w wyniku którego następuje ciągły wzrost pewnych istotnych dla danego społeczeństwa czy społeczności zmiennych. Interesował nas wpływ, jaki w praktyce wywiera powiat na rozwój gospodarczy, rynek pracy, promocję regionu, tworzenie infrastruktury zwiększającej potencjał cywilizacyjny oraz współpracę ponadgminną.

Słowa kluczowe: region, powiat, rozwój cywilizacyjny, polityka regionalna, władza samorządowa

### 1. WSTĘP

Podstawowym celem artykułu jest ukazanie roli powiatu w kształtowaniu rozwoju cywilizacyjnego regionu. Rozwój cywilizacyjny został zdefiniowany bardzo szeroko, jako ukierunkowany proces społeczny, w wyniku którego następuje ciągły wzrost pewnych istotnych dla społeczeństwa i społeczności zmiennych (Sztompka 2005: 23). Interesujący z tej perspektywy jest wpływ, jaki w praktyce ma powiat na rozwój gospodarczy, rynek pracy, promocję regionu, tworzenie infrastruktury zwiększającej potencjał cywilizacyjny regionu, współpracę ponadgminną oraz powstające i istniejące zależności finansowe pomiędzy różnymi podmiotami gospodarczymi i społecznymi a powiatem. Rozwój regionalny nie odbywa się samoistnie. Determinowany jest przez wiele czynników politycznych, prawnych, gospodarczych, ekonomicznych, społecznych i to one przesądzają o tempie rozwoju regionu (Gawlikowska-Hueckel 2002: 134; Cebulak 2012).

Powiat to jednostka samorządu terytorialnego drugiego stopnia oraz jednostka podziału administracyjnego obejmująca część obszaru województwa. Funkcjonowanie powiatów

\* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; stojkoff@gmail.com

\*\* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza; zuchowskadorota@gmail.com

<sup>1</sup> Tekst powstał jako rezultat badań wykonanych w ramach projektu „Cywilizacyjny rozwój społeczności sub-narodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce” (N N116 0885/34) pod kierunkiem Barbary Gąciarz.

reguluje Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578). Po reformie administracji z 1999 roku kompetencje starosty i zarządu powiatu obejmują podejmowanie decyzji w zakresie edukacji publicznej (szkoły ponadgimnazjalne), ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu na terenie powiatu, opieki nad publicznymi drogami powiatowymi, geodezji, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przeciwdziałania bezrobociu, obronności i zwalczania klęsk żywiołowych oraz organizowania pomocy na szczeblu powiatowym. Zadania te wynikają z ustawy. W artykule chcemy pokazać, jak te działania są realizowane na co dzień i jaka jest rola powiatu w rozwoju cywilizacyjnym rejonu w opinii władz powiatowych, pracowników kierujących wydziałami rozwoju i promocji, radnych oraz przedstawicieli największych organizacji pozarządowych w regionie.

Taki dobór respondentów miał pozwolić na odtworzenie, jak w praktyce realizowana jest idea partycypacji oraz przedstawienie działań podejmowanych na szczeblu powiatu przez władzę lokalną dla powstania form trwałego partnerstwa społecznego i budowania nowoczesnej samorządności, opartej na partycypacji na różnych poziomach: od udziału w wyborach poprzez aktywne uczestnictwo w konsultacjach społecznych przy tworzeniu strategii rozwoju powiatu aż po podejmowanie inicjatyw społecznych. Taki model władzy uspołecznionej, realizowanej na drodze stymulowania społecznych partnerów w kierunku definiowania swych problemów i projektowania sposobów ich rozwiązywania, w świetle praktyki unijnej wpisywałby się w model nowoczesnego funkcjonowania samorządu regionalnego (por. Malikowski 2011: 11; Goodwin i Painter 1996: 635–648). Pozwalałby bowiem na pogodzenie interesów jednostkowych i lokalnych z regionalnymi. Konstytuująca się demokracja liberalna, wraz z ideą państwa transparentnego i przyjaznego obywatelowi oraz z zachodzącymi procesami decentralizacji władzy, stwarza pole dla aktywności obywateli i podmiotów społecznych oraz gospodarczych do włączania się i udziału w zmianach zachodzących w regionie i kształtowaniu go. Taki paradygmat wpisuje się w całość myślenia o rozwoju samorządności i współrządzenia, nie pozostaje w sprzeczności z alternatywnymi koncepcjami rozwoju: polegania na własnych siłach (*self-reliance*), rozwoju lokalnego (*community development*) czy zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) (Malikowski 2011: 8). Samorząd na szczeblu tak gminnym, jak i powiatowym wymaga stałego uczestnictwa wspólnot lokalnych i aktywności podmiotów społecznych i gospodarczych oraz obywateli (Starosta 1995: 196–198; Gąciarz 2004: 255–261).

Współczesne państwo zaczyna nabierać charakteru rynkowego, co powoduje coraz częstsze zastępowanie tradycyjnych więzi o charakterze politycznym zależnościami ekonomicznymi. Powstające państwo rynkowe coraz częściej zaczyna sięgać do technik rynkowych, uzupełniając nimi istniejące regulacje prawne. Takie działania umożliwiają cedowanie funkcji na organizacje pozarządowe, instytucje publiczne i prywatne, co pozwala na deregulację prawa i gospodarki, a w konsekwencji przyspiesza decentralizację władzy nie tylko na szczeblu centralnym, ale również regionalnym (Malikowski 2011: 6). Powiat możemy traktować jako instytucję publiczną w świetle definicji Douglasa C. Northa, zgodnie z którą instytucje są to trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji (North 1994: 360). Powiat opiera się na stworzonych przez ludzi ograniczeniach strukturalizujących interakcje społeczne oraz na

ograniczeniach formalnych (reguły, prawa, statuty), nieformalnych (normy zachowania, narzucane sobie kody postępowania) i charakterystycznych sposobach ich zabezpieczenia oraz realizacji. Powiat funkcjonuje dzięki władzom i organom samorządowym, wybranym w powszechnym głosowaniu (por. Malikowski 2011: 7). Tak rozumiany samorząd na szczeblu powiatowym pozwalałby na rozwijanie aktywnych postaw obywatelskich, motywowanych dążeniem do zaspokojenia interesów i potrzeb regionalnych, oraz powstawanie wspólnoty opartej na solidarności międzyludzkiej, której bazą jest identyfikacja i przynależność lokalna (Piekara 1995: 20) i szerzej regionalna.

Analiza wpływu powiatu na rozwój cywilizacyjny regionu oraz poziomu partycypacji obywateli i funkcjonowania trwałych i stałych form współpracy pomiędzy powiatem a podmiotami społecznymi i gospodarczymi oraz oceny tego zjawiska przez osoby zarządzające powiatem zostały dokonane na podstawie wywiadów pogłębionych, które przeprowadzono z trzynastoma osobami: z władzami starostwa (pięć osób), z naczelnikami lub kierownikami wydziałów odpowiedzialnych za rozwój, inwestycje oraz organizację i sprawy obywatelskie (trzy osoby), w Powiatowym Centrum Kultury w Nowym Targu (jedna osoba), które jest samorządową instytucją kultury, z radnymi (dwie osoby) oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych (dwie osoby) w dwóch powiatach: tarnowskim i nowotarskim. Zajmują one pod względem powierzchni drugie i czwarte miejsce w województwie małopolskim<sup>2</sup> i zostały one wybrane ze względu na poziom rozwoju cywilizacyjnego w perspektywie gospodarczej – na podstawie analizy wskaźników dotyczących liczby podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. ludności, wzrostu dochodów powiatu na jednego mieszkańca, liczby obiektów turystycznego zakwaterowania zbiorowego oraz miejsc noclegowych w nich oferowanych, a także w perspektywie społecznej – na podstawie analizy struktury wydatków powiatu oraz wzrostu wydatków na jednego mieszkańca w badanym okresie.

Powiat nowotarski słynie z walorów turystycznych, jednak na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego można zauważyć, że dynamika jego rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego jest w wielu wymiarach zdecydowanie mniejsza niż w powiecie tarnowskim, który znacznie szybciej rozwija się gospodarczo i cywilizacyjnie. W 2010 roku zarejestrowano tam więcej podmiotów gospodarczych i zaoferowano niemal cztery razy więcej miejsc noclegowych w obiektach zakwaterowania zbiorowego turystów. Samych takich obiektów w powiecie tarnowskim funkcjonowało niemal cztery razy więcej. W 2010 roku powiat tarnowski przeznaczył 1% wydatków na rolnictwo i łowiectwo, natomiast powiat nowotarski przekazał na ten cel tylko 0,1% wszystkich wydatków. Nie poniósł natomiast żadnych kosztów związanych z ochroną środowiska i gospodarką komunalną, podczas gdy starostwo tarnowskie wydało na to 0,2%. Powiaty niecały 1% wydatków przeznaczyły na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego; na kulturę fizyczną i sport w nowotarskim starostwie wydano 0,7%, a w tarnowskim 0,5% wydatków. W powiecie nowotarskim znacznie więcej niż w tarnowskim wydano na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (odpowiednio 4,5% i 0,7%) oraz na gospodarkę mieszkaniową (odpowiednio 1,7% i 0,9%)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Por. [http://www.stat.gov.pl/karak/69\\_1155\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/karak/69_1155_PLK_HTML.htm) [5.06.2011].

<sup>3</sup> Tamże.

W powiecie tarnowskim dochody za rok 2010 wzrosły na jednego mieszkańca o 27%, a wydatki o 21% w stosunku do roku 2009. Tymczasem w powiecie nowotarskim na takim samym poziomie wzrosły wydatki na jednego mieszkańca, natomiast dochody na jednego mieszkańca, w porównaniu do roku poprzedniego (2009), wzrosły jedynie o 18%. Można zauważyć, że w powiecie nowotarskim nieco wyższy był poziom wykorzystania środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednak dochody własne powiatu były zdecydowanie mniejsze, podobnie jak wydatki budżetu powiatów na jednego mieszkańca. Największy udział w wydatkach miały transport i łączność (38%) oraz oświata i wychowanie (27,8%), opieka społeczna (7,1%) oraz edukacyjna opieka wychowawcza (5,7%) i ochrona zdrowia (2,3%). W powiecie tarnowskim ochrona zdrowia stanowi zaledwie 0,8% wydatków; najwięcej wydatków ponosi powiat na transport i łączność (32,5%), oświatę i wychowanie (22,6%), pomoc społeczną (20,2%) oraz edukacyjną opiekę wychowawczą (5,0%). To zróżnicowanie powiatów w rozwoju cywilizacyjnym i gospodarczym wynika też z ich specyfiki i położenia geograficznego. Powiat tarnowski, ze względu na planowaną autostradę A4 i powstające wolne strefy ekonomiczne, jest atrakcyjniejszy dla inwestorów. Również ten element brano pod uwagę przy doborze powiatów do badania, ponieważ pozwalał na ukazanie istotnych różnic opartych nie tylko na zmiennych dotyczących struktury wydatków oraz skali zakładania własnej działalności przez mieszkańców regionu, ale również samego położenia regionu, które także ma wpływ na rozwój regionu<sup>4</sup>.

Istotną różnicą pomiędzy badanymi starostwami jest też poziom wydatków na administrację publiczną. Powiat tarnowski niemal dwa razy więcej niż nowotarski wydaje na ten cel, co wpływa na model zarządzania powiatem<sup>5</sup>. Zwykle większe wydatki oznaczają bardziej rozbudowany aparat biurokratyczny i model zarządzania gabinetowo-ekspertki, w niewielkim stopniu oparty na idei partycypacji podmiotów społecznych i gospodarczych w zarządzaniu. Taki dobór powiatów do badania miał wskazać, który model samorządności pozwala efektywniej wpływać na rozwój cywilizacyjny regionu i gdzie, w opinii respondentów, usytuowane są bariery.

## 2. ROZWÓJ GOSPODARCZY I CYWILIZACYJNY REJONU W OPINII WŁADZ I URZĘDNIKÓW POWIATU NOWOTARSKIEGO

Określając rolę ekonomiczną powiatu oraz jego udział w rozwoju regionu, respondenci wskazywali głównie na wykonywanie zadań własnych i tych zleconych do realizacji. Oba powiaty mają znikome dochody własne, zatem poza wykonywaniem zadań ustawowych niewiele mogą zrealizować. Sam powiat pełni niebagatelną rolę jako pracodawca, zarówno bezpośrednio poprzez zatrudnianie w administracji, jak i pośrednio, organizując przetargi na zlecenie wykonania konkretnych prac, co według badanych sugeruje, iż ma on istotny wpływ na rynek pracy (wywiady 1 i 2). Ze względu na sytuację w powiecie, w którym jedyną rozwijającą się branżą jest branża budowlana, zdecydowanie brakuje dużych zleceń pochodzących

---

<sup>4</sup> Por. [http://www.stat.gov.pl/karak/69\\_1155\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/karak/69_1155_PLK_HTML.htm) [5.06.2011].

<sup>5</sup> Tamże.

z sektora prywatnego. W niemałej mierze rozwój gospodarczy powiatu uzależniony jest od środków unijnych, gdyż to właśnie z nich finansowana jest większość zleceń, np. na budowę dróg, mostów czy na remonty. Badani podkreślali, iż powiat wykorzystuje w dużym stopniu środki unijne oraz środki z rezerw Ministerstwa Infrastruktury, inwestując w poprawę infrastruktury drogowej oraz remonty szkół, domów pomocy społecznej (DPS) (wywiady 1 i 4). Jednak, jak zgodnie zaznaczają, stymulacja rozwoju jest zadaniem gmin i województw, a nie powiatów. Wszyscy badani wskazywali, iż działania powiatu są tu mniej widoczne, mimo iż powiat współpracuje z gminami w sprawie szkół, poprawy infrastruktury drogowej, to jednak nie jest liderem ponadgminnym. Obecnie rola ekonomiczna powiatu w opinii badanych ogranicza się przede wszystkim do zlecania inwestycji drogowych finansowanych ze środków unijnych, wojewódzkich lub centralnych. Dzięki temu „na rynek rzucają się pieniądze i powstają miejsca pracy” (wywiad 1). Zdaniem badanych nie są to działania mające wpływ na rynek pracy, mimo iż są dobre i potrzebne w okresie recesji, nie stanowią jednak podstawy rozwiązania problemu i świadomego kształtowania rynku pracy.

Określając wpływ powiatu na rynek pracy, respondenci zgodnie przyznawali, iż jest on niewielki, głównie koncentrując się na ograniczeniach ustawowych. Wszyscy przyznawali, iż ustawodawca nie dał im takich prerogatyw, które znalazły się w gminie oraz w województwie. Wyraźnie rysuje się wśród badanych brak myślenia systemowego, w którym zmiana w jednym obszarze pociąga za sobą zmiany w innych. Analizując możliwości wpływu na rynek pracy, rozmówcy koncentrowali się głównie na działaniach powiatowego urzędu pracy (PUP), którego funkcjonowanie sprowadza się do realizacji programów rządowych. Powiatowi brakuje pieniędzy na realizację własnych programów w tym zakresie. Według badanych za rynek pracy odpowiada PUP, który jest jednostką samodzielną w ramach samorządu i wykonuje swoje obowiązki dotyczące koordynacji staży, szkoleń, realizowanych w ramach finansowanego ze środków unijnych programu „Kapitał ludzki”, oraz realizuje działania finansowane ze środków wojewódzkich. Powiatowa rada zatrudnienia ma charakter wyłącznie doradczy, wysłuchuje sprawozdań, opiniuje prowadzone przez PUP programy i ich realizację (wywiad 4).

PUP dysponuje dużą pulą środków na aktywizację bezrobotnych, w ich ramach organizowane są staże. Przez długi czas w starostwie realizowano znaczną część staży, co jest oceniane jako błąd, ponieważ odbywający staż nie mieli szans na pracę w administracji publicznej i inicjatywa ta okazała się nieprzydatna. Współpraca z przedsiębiorcami jest nadal za słaba, a taki stan rzeczy według badanych dodatkowo pogłębia brak na terenie powiatu nowotarskiego silnych, dużych przedsiębiorstw. Natomiast funkcjonujące już na rynku przedsiębiorstwa w opinii badanych nie są aktywnymi podmiotami w kreowaniu rynku pracy w powiecie. Ich działania mają bardziej charakter przypadkowy, bierny: zaproszeni przez PUP przedstawiają ofertę na giełdzie pracy, poproszeni przez starostwo o przedstawienie zapotrzebowania na miejsca pracy i pożądane zawody, określają je. Jednak nie ma stałych form współpracy w tym zakresie. Tam, gdzie występują zwolnienia grupowe, PUP ograniczał się do organizowania giełd i akcji aktywnego poszukiwania pracy. Były to jednak działania nieefektywne.

Badani negatywnie oceniają także działanie PUP:

(...) w PUP pracują ludzie od stu lat, a w kontaktach z przedsiębiorcami sprawdzi się tylko ktoś, kto zna przedsiębiorców, ma przeszłość przedsiębiorcy i umie z nimi rozmawiać. Ważny jest też sam kontakt z klientami, to nie są wrogowie, a często w PUP są tak traktowani (wywiad 2).

Ważnym elementem w strukturze powiatu jest również Powiatowa Rada Zatrudnienia w Nowym Targu, do której zadań należą: opiniowanie sposobu rozdziału pieniędzy z Funduszu Pracy, składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie, ocena sprawozdań PUP oraz ocena kryteriów przyznawania jednorazowych środków na działalność gospodarczą oraz refundacji środków na stworzenie miejsca pracy dla osób bezrobotnych<sup>6</sup>. Jak podkreślają badani, ma ona charakter jedynie doradczy, opiniuje przedstawione projekty i akceptuje przedstawione przez PUP sprawozdania. Respondenci wskazują, że w ramach przeciwdziałania strukturalnemu bezrobociu starostwo wpłynęło na zmianę kształcenia zawodowego ponadgimnazjalnego, które kończy się certyfikatem (wywiady 1–3). Zmiany te zostały wymuszone przez rynek i polegały głównie na tworzeniu nowych kierunków, a zamykaniu tych, które osiągnęły poziom przesylenia. To, które zawody w danym momencie są najpotrzebniejsze na rynku pracy, jest ustalane wspólnie z organizacjami pracowniczymi. Szkoły ponadgimnazjalne podlegające powiatowi konsultują się z pracodawcami w sprawie praktyk. Jednak te działania nie są koordynowane przez powiat, mają charakter raczej jednostkowy i ich efekty zależą w dużej mierze od dyrektora szkoły i jego aktywności. Specyfika regionu wymusza też tworzenie specjalności i naukę praktyczną w zawodach, które rokują pomyślnie o przyszłych miejscach pracy, np. hotelarstwo, gastronomia itp.

Badani pozytywnie oceniają współpracę władz powiatu z przedsiębiorcami, wskazując między innymi na działalność giełd dla pracodawców. Jednak, jak podkreślają, działanie takie:

(...) nie ma dużego sensu, bo bezrobocie jest duże w powiecie i w zasadzie na każde miejsce pracy jest wielu chętnych, więc pracodawcy nie muszą zabiegać o pracowników (wywiad 1).

Powiat prowadzi również poradnictwo zawodowe, organizuje poprzez PUP staże, szkolenia finansowane ze środków unijnych lub pochodzące z programów realizowanych przez rząd lub województwo. Sam nie dysponuje własnymi środkami dla tworzenia programów regionalnych.

W innych dziedzinach działalność powiatu w tym zakresie ogranicza się do realizowania programów wojewódzkich i państwowych, a także korzystania z programów finansowanych przez Unię Europejską. Zdaniem badanych znacznie efektywniejsze są dotacje na rozpoczęcie działalności, stanowiące prawdziwą szansę dla bezrobotnych, jednak są to tylko zadania, a nie priorytety.

W opinii respondentów rozwój gospodarczy regionu jest widoczny w bardzo dynamicznym wzroście liczby małych przedsiębiorstw. Jednak na terenie powiatu realizowany jest tylko jeden program, który wspomaga powstawanie w miejsce rolnictwa nowych mikroprzedsiębiorstw (wywiad 4). Program ten objął lata 2008–2010 i został realizowany przez Fundację Rozwoju Regionu Rabka. Jego efekty są już widoczne, ponieważ liczba małych firm w Rabce jest bardzo duża. Współpraca z przedsiębiorcami na terenie powiatu układa się słabo, w zasadzie niemal jej nie ma. Ostatnie Polsko-Słowackie Forum Gospodarcze odbyło się w 2005 roku. Przedsiębiorcy na terenie powiatu nowotarskiego są raczej słabymi

---

<sup>6</sup> Por. <http://pup.walcz.ibip.pl/public/?id=102649> [5.06.2011].

podmiotami w sensie instytucjonalnym, dominują tu mikroprzedsiębiorstwa. Organizacje takie jak Nowotarska Izba Gospodarcza, Kongregacja Kupiecka czy Cech Rzemiosł Skórzanych, aktywne w fazie tworzenia pierwszej strategii, nie pozostają w kontakcie z władzami powiatu, ale również starostwo nie wychodzi z inicjatywami współpracy z PUP czy organizacjami zrzeszającymi pracodawców, gdyż:

(...) nie mogą im nic zaoferować. Duże przedsiębiorstwa usytuowane są w samym mieście, to Nowotarskie Zakłady Przemysłu Skórzanego i Wojas produkujący buty, w powiecie dominują małe firmy lub mikroprzedsiębiorstwa i rolnictwo (wywiad 4).

Za największą słabość powiatu badani uznają to, że powiat nowotarski w niewielkim stopniu starał się o udział w programach pozwalających na rozwój przedsiębiorczości. Sąsiedni powiat nowosądecki objęty jest trzema takim projektami. Brakuje w powiecie organizacji, która pomogłaby przedsiębiorcom w staraniu się o środki zewnętrzne. Taką rolę pełni punkt konsultacyjny, finansowany przez marszałka województwa małopolskiego. Pracują w nim dwie osoby, które udzielają informacji o programach oraz pomagają pisać wnioski.

Zdaniem badanych powiat w tej dziedzinie działa w takim zakresie, na jaki pozwalają mu środki. Największy wpływ polityki powiatu związanej z rynkiem pracy widoczny jest, w ich opinii, we wspieraniu małej i mikroprzedsiębiorczości. Na terenie jednej gminy jest dziś trzysta podmiotów gospodarczych, bardzo szybko rośnie liczba mikroprzedsiębiorstw w całym powiecie. Rozwój cywilizacyjny w ocenie badanych to przede wszystkim zmiany w szkołach średnich i szkolnictwie zawodowym oraz w opiece społecznej oraz stanie dróg.

Badani podkreślają, iż gospodarcza i kulturalna polityka powiatu oraz promocja są dobre, choć często zadania nie mogą być wykonane, bo brakuje na nie środków. Przykładem może być szpital, którego budowę dokończono za pieniądze unijne, ale teraz nie ma pieniędzy na jego utrzymanie, bo wynegocjowane kontrakty są zbyt małe.

### 3. ROZWÓJ GOSPODARCZY I CYWILIZACYJNY REJONU W OPINII WŁADZ I URZĘDNIKÓW POWIATU TARNOWSKIEGO

Jak zgodnie podkreślają badani w powiecie tarnowskim, jego realny wpływ na kształtowanie rozwoju cywilizacyjnego regionu jest ograniczony, gdyż zarówno środki finansowe, jak i kompetencje, leżą głównie po stronie województw i gmin, np. wydawanie pozwoleń na działalność gospodarczą (wywiady 8–10). Jako jednostka samorządowa powiat realizuje głównie zadania zlecone, celowe, czyli delegowane ze szczebli centralnych, na które dostaje środki z ministerstwa. Zatem samodzielna działalność powiatu w tej dziedzinie jest praktycznie niemożliwa, gdyż angażując środki na ten cel, naruszona zostałaby dyscyplina budżetowa, za co odpowiada, również finansowo, starosta (wywiad 10). Zdaniem respondentów budżet, jakim dysponuje powiat, jest niewielki – to około 15 mln złotych, z czego większość pochłaniają wydatki stałe, zlecone, np. szkolnictwo czy opieka społeczna. Zostaje 1 mln złotych na zagospodarowanie przez powiat, co w zgodnej opinii badanych uznane jest za zbyt ograniczone środki, by w jakikolwiek sposób stymulować rozwój. Znacząco pomagają tu fundusze

unijne. Mają one ogromne znaczenie, należy tylko obrać właściwy sposób ich wydatkowania. Badani wskazują, iż środki w programach operacyjnych na lata 2007–2013 zostały źle rozdzielone. Zbyt wiele z nich zostało przeznaczonych na program „Kapitał Ludzki”, przez co organizowanych jest zbyt wiele szkoleń (np. darmowy kurs prawa jazdy), do tego stopnia, iż nie wiadomo, jak powiaty powinny otrzymane fundusze pożytkować, ponieważ brakuje nowych beneficjentów. Zbyt mało pieniędzy przeznaczono na infrastrukturę drogową. Należy jednak pamiętać, iż są to założenia odgórne i powiat nie ma na nie wpływu (wywiad 10).

Powiat nie ma również kompetencji w zakresie projektów, które służyłyby rozwojowi cywilizacyjnemu rejonu, nie ma też ustawowego obowiązku działania w tym kierunku. Obowiązki powiatu obejmują: utrzymanie administracji powiatu, zapewnienie szkolnictwa ponadgimnazjalnego i opieki społecznej oraz utrzymanie i budowę dróg powiatowych. Na to przeznaczane są środki celowe (wywiad 10).

Badani podkreślali, iż mimo ograniczonych możliwości powiatu w kreowaniu rozwoju cywilizacyjnego, szkolnictwo ponadgimnazjalne w powiecie tarnowskim ma bardzo dobrą, nową infrastrukturę, a wszystkie domy pomocy społecznej odpowiadają dziś standardom unijnym. Zwracano również uwagę na sukces, jaki odniósł proces prywatyzacji szpitala, który zamieniony w spółkę pracowniczą dziś przynosi zyski zamiast generować straty (wywiad 8). Wszyscy badani zwracali uwagę na drogi, które zostały wybudowane lub wyremontowane, określając to przedsięwzięcie jako wielki sukces powiatu (wywiady 8–13).

Wymieniając czynniki rozwoju, wszyscy badani za najważniejszy uznali rozwój infrastruktury drogowej, z którą wiązali wzrost inwestycji w rejonie (wywiady 8–12). Innym czynnikiem służącym rozwojowi są według jednego z badanych kłeski żywiolowe (wywiad 10). Paradoksalnie pojawiający się lokalnie kataklizm jest *post factum* traktowany jako element służący stymulacji rozwoju. Zazwyczaj dotyczy konkretną gminę, zatem uwaga skupia się tylko na niej, pociągając za sobą pomoc zarówno instytucji państwowych różnego szczebla, jak i prywatnych oraz szerokie zainteresowanie mediów. Badani widzą w tym czynnik napędzający rozwój. Jako przykład takiej sytuacji została podana powódź oraz BSE (wywiad 10). Za każdym z omawianych kataklizmów szła konkretna pomoc, zwłaszcza finansowa. Urzędnicy i sekretarz zgodnie podkreślali, iż nie udało by się dokonać tylu remontów, gdyby nie kataklizmy naturalne, zwłaszcza powódź w 2010 roku. W powiecie panuje powszechne przekonanie o zbawiennej naturze kataklizmów. Podczas wywiadów padało kilkakrotnie zdanie: „wszyscy modlą się o powódź”. Jest to wydarzenie lokalne, państwo stać na wsparcie finansowe dla społeczności lokalnej dotkniętej katastrofą, natomiast nie stać je na normalne, regularne wydatki (wywiady 10–12).

Współpracę z przedsiębiorcami badani oceniali jako stosunkowo dobrą, choć okazjonalną. Inicjatywa rozmów albo organizacji targów pracy zawsze wychodzi od powiatu (wywiady 8–9). Badani zwracali uwagę na brak wspólnych inicjatyw z innymi organizacjami w celu kształtowania rynku pracy. Organizowane są sporadycznie spotkania, ale jedynie wtedy, gdy w opinii którejs ze stron zachodzi taka konieczność (wywiady 8–10). Ze strony powiatu elementem wsparcia rozwoju i przedsiębiorczości jest doradztwo, z którego najczęściej korzystają Lokalne Grupy Działania (LGD), drobni przedsiębiorcy, przedstawiciele wolnych zawodów oraz rolnicy. Podstawowym celem jest tworzenie wspólnych grup wytwarzania, przedsiębiorców czy rolników, które są wspierane z funduszy europejskich, np. w ramach



programu LEADER wspierającego działalność na obszarach wiejskich, promocję produktów i inicjatyw lokalnych. Z tego względu niezwykle istotne jest tworzenie LGD, jako że są one inicjatywą oddolną, wzmocnioną jedynie impulsem z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, który oferuje wsparcie finansowe oraz szkolenia (wywiad 13). LGD działają na takich samych zasadach jak organizacje pozarządowe, mogą jednak prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w którym nie korzystają z funduszy. W opinii respondentów mają one w przyszłości pełnić rolę liderów rozwoju gospodarczego. LGD są aktywne w wielu dziedzinach. Ich działania są samobilansujące, uczestniczą w podziale grantów z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Powiat stara się z nimi ściśle współpracować, widząc w tym największy potencjał rozwoju (wywiady 11 i 12). Udział w LGD jest dobrowolny, gminy same organizowały się w konkretne układy. Powiat jest jedynie członkiem wspierającym. Nie występuje tu bezpośrednie wsparcie finansowe, jedynie poprzez finansowanie uczestnictwa w różnego rodzaju targach, organizowanie imprez promocyjnych itp. Badani narzekali na brak wspierania przedsiębiorczości, np. poprzez zachęcanie inwestorów przez powiat, zwolnień podatkowych czy możliwości bezkosztowego prowadzenia działalności gospodarczej przez dwa lata (wywiady 8 i 9). W dużej mierze rozwój uzależniony jest od środków unijnych, gdyż to właśnie z nich finansowana jest większość zleceń, np. na budowę dróg, mostów, remonty (wywiady 8–11).

W opinii badanych brakuje kontaktów z gminami wchodzącymi w skład innych powiatów, mimo pozornego sąsiedztwa. Jako przykład często była podawana Dębica, z którą powiat tarnowski współpracował na wielu płaszczyznach, teraz jednak, gdy weszła w skład innego województwa, kontakty te zostały całkowicie zerwane. Jeden z badanych ujął to słowami: „Poza powiatem to już inny świat” (wywiad 10). Brak związków administracyjnych uniemożliwia jakąkolwiek formę kontaktów. Pojawiały się sformułowania: „jadę tam, z kogo mam co doić” (wywiad 10). Współpraca gmin z powiatem również podlega tej zasadzie. Gminy występują o remonty dróg powiatowych na swoim terenie lub dofinansowanie zakupu radiowozu do powiatu, w innych kwestiach nie ma wspólnej polityki gmin z powiatem w dziedzinie zatrudnienia, szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego czy rozwoju ekonomicznego (wywiady 10 i 11).

Rola ekonomiczna powiatu jest charakteryzowana przez wszystkich respondentów głównie przez zarządzanie drogami, które liczą około 600 km. Wyrażają oni żal, iż powiat nie stanowi jednostki koordynującej działanie gmin (wywiady 8–10). Z opinii badanych można wnioskować, iż związki między gminą, powiatem i województwem są słabe, natomiast wyraźnie zaznacza się konflikt, zwłaszcza gdy w grę wchodzi podział środków finansowych (wywiad 10). Tymczasem, jak zgodnie podkreślali badani, niezwykle istotna z uwagi na korzystanie ze środków unijnych jest współpraca powiatu z gminami, gdy oba podmioty wspólnie starają się pozyskać środki unijne. W sytuacjach, kiedy wymaga tego interes gminy, współpraca ta jest efektywna (wywiady 9 i 11).

W zgodnej opinii respondentów struktura zatrudnienia jest niekorzystna ze względu na niedorozwój sektora usług rynkowych. Jak zgodnie podkreślają, powiat ma małe możliwości wpływu na rynek pracy – nie kształtuje strategii, brakuje również badań wskazujących zapotrzebowanie rynku na konkretne zawody, podobnie jak rzeczywistej współpracy w tej kwestii z pracodawcami. Jak podkreślają badani, charakterystyczny jest brak powiązania systemu edukacji z rynkiem pracy, przez co wiele osób z umiejętnościami i kompetencjami

niedopasowanymi do zapotrzebowania w regionie pozostaje bez pracy (wywiady 8–11). Powiatowy Urząd Pracy w Tarnowie jest prowadzony wspólnie z Urzędem Pracy Miasta Tarnów, a bezpośredni nadzór nad nim ma starosta tarnowski i prezydent Tarnowa. Powiat korzysta z różnego rodzaju programów rządowych lub wojewódzkich, natomiast sam zasadniczo nie kształtuje własnej polityki; zdaniem starosty i etatowego członka zarządu brakuje na to środków (wywiady 8 i 9). Za pośrednictwem PUP organizowane są praktyki organizacyjne czy staże, które jednak nie skutkują zatrudnieniem osób je odbywających. Badani zwracali uwagę, że staże są przygotowywane raczej na podstawie oceny urzędników, zamiast być odpowiedzią na konkretne zapotrzebowanie rynku. Samą istotność staży respondenci oceniają jednak bardzo wysoko, dzięki czemu nakłady finansowe na nie przeznaczane znacząco wzrosły, szacowano, iż o około połowę (wywiady 8–10). W powiecie funkcjonuje również powiatowa rada zatrudnienia, która pełni funkcję wyłącznie opiniującą działania PUP. Ścisłe z nim współpracuje, jednak ze względu na fakt, że powiat nie ma realnego wpływu na politykę zatrudnienia w rejonie, członkowie powiatowej rady zatrudnienia jedynie zostają poinformowani o realizowanych programach krajowych lub wojewódzkich (wywiady 8–10). Badani podają, że przy planowaniu realizacji programów zleconych PUP powiat zaprasza do współpracy różnego rodzaju organizacje, związki, np. izbę rolniczą, izbę rzemieślniczą, związki zawodowe. Mobilizuje je, aby włączyły się do kształtowania polityki zatrudnienia w rejonie, np. poprzez koordynację staży, a przede wszystkim poprzez analizę, czy staże wpływają na zatrudnienie i ewentualne dostosowanie finansowania do efektów (wywiady 8 i 9). Jednak w zgodnej opinii większości respondentów owo działanie strategiczne jest słabo rozwinięte (wywiady 8–10). Ścisła współpraca występuje z izbą rzemieślniczą, z którą konsultowane jest tworzenie i działanie szkoły zawodowej, czyli połączenie nauki zawodu i nauki szkolnej. Są to szkoły przyzakładowe, w których dwa dni w tygodniu uczniowie pracują. Spotkania przedstawicieli powiatu z przedstawicielami izby rzemieślniczej są organizowane raz na kwartał. Inna forma współpracy powiatu z organizacjami polega na spotkaniach np. zarządu powiatu i starostwa oraz przedsiębiorców i przedstawicieli PFRON-u w związku z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych (wywiady 8, 9 i 11).

Na stan zatrudnienia w powiecie pozytywnie wpływa również organizacja prac interwencyjnych. W opinii władz powiat jest pracodawcą i tylko w tym względzie w sposób praktyczny wpływa na rynek pracy (wywiady 8–10). Obecnie rola ekonomiczna powiatu w znacznym stopniu ogranicza się do inwestycji drogowych finansowanych ze środków unijnych, wojewódzkich lub centralnych. Dzięki temu na rynek „rzucane są” pieniądze, w ślad za którymi powstają nowe miejsca pracy. Jednak nie wpływa to na rynek pracy, tylko stanowi jedynie działania zaradcze, a nie strategiczne (wywiady 8–11).

Pojawiające się w powiecie inwestycje dotyczą zazwyczaj tylko elementów niezbędnych, ale jednocześnie wymagających stałego finansowania. Odnosi się to również do środków unijnych. Około 60% wydatkowanych w powiecie funduszy pochodzi z Unii Europejskiej. Badani zauważają nadchodzący problem związany z zanikiem dopływu środków unijnych, gdyż przedsięwzięcia do tej pory dotowane, bez dopływu zewnętrznych środków finansowych, nie będą funkcjonować. Fundusze nie zostały przeznaczone na inwestycje, które w przyszłości byłyby samowystarczalne i dochodowe. Sytuacja gospodarcza regionu uwarunkowana jest środkami unijnymi, ponieważ to dzięki nim następuje sfinansowanie większości inwestycji,

głównie infrastruktury. Znaczne sumy zostały również przeznaczone na stworzenie kanalizacji i scalanie gruntów (wywiady 9 i 11). Są to działania, które znacząco wpływają na rozwój cywilizacyjny rejonu i są prowadzone wspólnie z gminami, jednak wyłącznie w zakresie pozyskiwania środków unijnych (wywiad 11).

#### 4. PODSUMOWANIE

W opinii władz powiatu ma on niewielki wpływ na kształtowanie rozwoju regionu, gdyż zgodnie z ustawą powiat nie posiada takich kompetencji. Jest to zagadnienie istotne, mimo iż nie wynika wprost z ustawy, zatem w dokumentach, np. w statucie i w strategii, znajdują się pewne zapisy upoważniające organy powiatowe do podejmowania szerszych działań. Realny wpływ na kształtowanie rozwoju jest jednak ograniczony, gdyż zarówno środki finansowe, jak i kompetencje, są głównie po stronie województw i gmin, np. wydawanie pozwoleń na działalność gospodarczą. Badani wskazywali na brak kompetencji powiatu w kreowaniu polityki regionu – to państwo ma instrumenty, poprzez które mogłoby wspierać przedsiębiorstwo, natomiast powiat ma zbyt ograniczone możliwości i zbyt mały budżet.

Mimo to reforma samorządowa i przeprowadzona w jej ramach decentralizacja są oceniane pozytywnie, choć respondenci wskazywali wiele ograniczeń. Obydwa badani starostowie i sekretarze mówili, że dzięki decentralizacji jest się bliżej problemów zwykłego człowieka. Pojawiały się opinie, iż duża część problemów wynika ze sztucznego podziału, nie tylko na linii województwo – powiat – gmina, ale również ze względu na podział na dwa typy powiatów. Podobnie ocenione zostały powiaty przez badanych radnych i przedstawicieli NGOs-ów. W ich opinii decentralizacja państwa zbliża władzę do obywatela, co jest oceniane pozytywnie, ponieważ łatwiej wtedy kontrolować decyzje władz.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że obecne władze powiatu czują się na swoich stanowiskach jedynie jak „urzędnicy administracji publicznej”, którzy muszą wykonywać i rozliczać się z zadań własnych i zleconych powiatu, stąd brakuje miejsca na realizację idei rozwoju powiatu czy regionu. Zdaniem starosty i sekretarza powiatu nowotarskiego reforma powinna dalej iść w kierunku wzmocnienia powiatów, przekazując im kompetencje, ale nie zostawiając bez środków (jako przykład podano fakt przekazania powiatom nadzoru nad lasami prywatnymi, nie dając im środków na to zadanie). Obarczanie zadaniami, bez przeznaczenia środków na ich realizację, pokazuje słabość państwa i powiatu. To właśnie na niedofinansowanie jako największą słabość powiatu wskazywali wszyscy badani, gdyż ogranicza ono ekonomiczną rolę powiatu w regionie. W zgodnej opinii badanych władz powiatów rozwój cywilizacyjny to raczej rola gmin; powiat współpracuje z gminami w sprawie szkół, poprawy infrastruktury drogowej, jednak nie jest liderem ponadgminnym. Największym problemem powiatu nowotarskiego jest dodatkowo brak spójnej promocji powiatu. Podobnie jest w powiecie tarnowskim, choć tu dzięki bardzo dynamicznemu wydziałowi promocji i kultury udaje się wypracować ponadgminną promocję regionu dzięki współpracy z LGD. Zdaniem badanych władz gmin stoją na stanowisku, że powiat nie jest potrzebny w promocji, w zasadzie chcą one współpracować tylko przy realizacji inwestycji drogowych i wzmocnieniu bezpieczeństwa obywateli (np. zakup radiowozów). Tak więc w opinii respondentów powiat

nie jest liderem ponadgminnym, w zasadzie jest tylko pośrednim szczeblem w administracji pomiędzy gminą a województwem – wójtowie zamiast do Krakowa jadą teraz do powiatu, by uzyskać dodatkowe środki lub wsparcie. Ma to charakter doraźny i służy jedynie realizacji interesów gmin. Brakuje stałych form współpracy i forów dla wymiany poglądów.

Analiza wypowiedzi respondentów pozwala na stwierdzenie, że na szczeblu badanych powiatów formy demokracji lokalnej mają charakter raczej okazjonalny, partycypacja w zasadzie polega na udziale w wyborach i uczestnictwie w konsultacjach społecznych wokół strategii rozwoju powiatu, ale nie przybiera formy debaty publicznej i angażuje niewielką liczbę podmiotów społecznych i gospodarczych. Tak więc, pomimo że w obu analizowanych starostwach funkcjonują procedury i zasady współpracy z podmiotami społecznymi i gospodarczymi oraz istnieje przestrzeń dla aktywności obywatelskiej, to nadal jeszcze w niewielkim stopniu polegają one na szerokiej partycypacji społecznej. Tymczasem poczucie możliwości realnego wpływu na decyzje stanowi często decydujący czynnik rozwoju lokalnego. Sam udział w wyborach samorządowych nie wystarczy, konieczne jest poczucie „sprawstwa” społecznego i faktycznego doświadczenia, że obywatele mają wpływ na zachodzące zmiany i kierunki rozwoju (Malikowski 2011: 23). Niestety stanowi to problem nie tylko w analizowanych powiatach. Jak pokazują analizy instytucjonalnego ładu gmin, problem ten daje się zauważyć również na poziomie gminnym, mimo że jest on najbliższy mieszkańcom (tamże). Tak więc dopóki na tym szczeblu nie wykształcą się takie formy aktywności, trudno oczekiwać sukcesów na szczeblu powiatu, który w hierarchii władzy znajduje się pomiędzy państwem a gminą.

## BIBLIOGRAFIA

- Cebulak, Jan. 2012. *Instytucje otoczenia biznesu jako czynnik wspomagający rozwój przedsiębiorczości w województwie podkarpackim*, dostęp online: <http://www.p-e.up.krakow.pl/pdf/pe5/cebulak5.pdf> [12.08.2012].
- Gawlikowska-Hueckel, Krystyna. 2002. *Procesy rozwoju regionalnego w Polsce i w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gąciarz, Barbara. 2004. *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Goodwin, Michele B. i Joe Painter. 1996. *Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geographies of Regulation*, „Transaction of the Institute of British Geographers”, tom 21, nr 4, 1996, s. 635–648.
- Malikowski, Jacek. 2011. *Instytucjonalizacja ładu gminnego*, „Acta Universitatis Lodziana Folia Sociologica” nr 37, s. 5–26, dostęp online: [http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/319/5\\_malikowskiFolia%20Sociologica%2037.pdf?sequence=1](http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/319/5_malikowskiFolia%20Sociologica%2037.pdf?sequence=1) [15.08.2012].
- North, Douglas C. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. 1994. *Economic Performance Through Time*, „The American Economic Review”, tom 84, nr 3, s. 359–368.

- Piekara, Andrzej. 1995. *Decentralizacja administracji i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia: studia z zakresu teorii i praktyki*, w: Andrzej Piekara (red.), *Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia*, Warszawa: CSSTiRL – Instytut Polityki Społecznej – Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 5–22.
- Statystyczne vademecum samorządowca*. 2011. Dostęp online: [http://www.stat.gov.pl/krak/69\\_1155\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/krak/69_1155_PLK_HTML.htm) [5.06.2011].
- Starosta, Paweł. 1995. *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sztompka, Piotr. 2005. *Socjologia zmian społecznych*, Kraków: Znak.

#### THE ROLE OF THE DISTRICT IN THE DEVELOPMENT OF CIVILIZATION. THE CASE OF MAŁOPOLSKA

The main aim of this article is demonstrating the role of the powiat in the civilisation process of the region. We want to show how the tasks which are the result of the act of law are realized in practice, and what the role of the powiat in the civilization process is, according to the powiat authorities, the employees managing the Departments of Development and Promotion, the local councilors and the representatives of the biggest non-governmental organisations in the region. The civilization development has been defined very widely here, as directed social process in result of which a constant increase of some socially essential variables takes place. We have been interested in the influence that powiat has on the economic development, the labour market, the promotion of the region, creating infrastructure for the growth of the civilization potential, and the trans communal cooperation.

Key words: region, district, human development, regional policy, the authority of local government