

ANDRZEJ POTOCZEK

**ROZWÓJ REGIONALNY**  
**- PERSPEKTYWA SPOŁECZNO-KULTUROWA**

BYDGOSZCZ 2017

Recenzent: ks. prof. dr hab. Mirosław Michalski

Wstęp, bibliografia i redakcja naukowa: prof. WSG dr Marek Chamot

Copyright by Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy

ISBN: 978-83-65507-07-5

Korekta: dr Hanna Trubicka

Skład: Adriana Górską

Projekt okładki: Studio Grafiki Wyższej Szkoły Gospodarki

Wydawnictwo Uczelniane

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2, [www.wsg.byd.pl](http://www.wsg.byd.pl)

Bydgoszcz 2017

## Spis treści

Wstęp (Marek Chamot)	
Tożsamość i integracja regionalna ważnymi wartościami społecznymi	5
Rozdział I	
Społeczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna	9
Rozdział II	
Społeczny kontekst rozwoju lokalnego i regionalnego - zagadnienia teorii i praktyki	57
Rozdział III	
Społeczność lokalna w układzie terytorialnym	73
Rozdział IV	
Problemy rozwoju potencjału innowacyjnego regionów	97
Rozdział V	
Polityka terytorialna jako obszar aktywności samorządu	109
Rozdział VI	
Instytucjonalne i społeczne aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego	125
Rozdział VII	
Ekologiczne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju lokalnego	143
Rozdział VIII	
Organizacje pozarządowe w procesie rozwoju lokalnego	153
Idea oraz założenia funkcjonowania Kujawsko-Pomorskiego Forum Rozwoju Regionalnego	159
Bibliografia (Marek Chamot)	161



Marek Chamot  
Wyższa Szkoła Gospodarki

## Wstęp

### **Tożsamość i integracja regionalna ważnymi wartościami społecznymi**

Forum Rozwoju Regionalnego, utworzone na spotkaniu w Wyższej Szkole Gospodarki przedstawicieli środowisk akademickich, samorządowych i przedsiębiorców, reprezentujących różne miasta województwa kujawsko-pomorskiego, jest miejscem debaty dotyczącej kwestii tożsamości i integracji regionalnej. Przyjmuje się, że tożsamość społeczna powstaje na bazie różnych tożsamości indywidualnych, natomiast nie jest do nich redukowalna. Tożsamość kulturowa jest jedynie specyficzną formą tożsamości społecznej, opartej na rdzeniu kulturowym, a tożsamość regionalna, jest odmianą tożsamości społecznej. Tworzona jest na podstawie odwołań do konkretnego terytorium, regionu, oraz jego podstawowych cech. W takim ujęciu należy także pamiętać o imponderabiliach związanych z danym regionem. Dąży się w tym przypadku do określenia miejsca wartości prorozwojowych w hierarchii wartości mieszkańców regionu. Także w ramach Forum Rozwoju Regionalnego przeprowadzono analizy sposobu postrzegania sukcesu życiowego oraz stosunku do pracy jako ważnych elementów systemu aksjologiczno-normatywnego społeczności lokalnych kujawsko-pomorskiego. Podczas debat dyskutowano także nad kwestią roli lokalnego (regionalnego) kapitału społeczno-kulturowego. We wnioskach wskazywano płaszczyzny niedostosowania układu norm i wartości mieszkańców do wymogów gospodarki rynkowej. Konstruowanie i rekonstruowanie tożsamości regionalnej to proces złożony. Trzeba go analizować w wielu skalach przestrzennych i czasowych. Zdaniem A. Bukowskiego w budowaniu kulturowych podstaw integracji, w wytwarzaniu poczucia przynależności do regionu i solidarności w jego obrębie różne grupy aktorów odwołują się do różnych tradycji i narracji, symboli, mitów. Wiąże się je z różnymi obszarami i miejscami. Natomiast bieżące problemy, w tym antagonizmy i spory z innymi grupami terytorialnymi, stanowią kontekst i punkt przecięcia się tych wielokierunkowych działań. W przypadku świadomości zasięgu granic danego regionu występuje najczęściej niejasność i wieloznaczność. Natomiast odrębność subregionalna, lo-

kalna, jest zazwyczaj bardziej wyrazista i łatwiej uchwytna dla mieszkańców. Poczucie więzi z małą ojczyzną, regionem, społecznością lokalną, jeśli ma charakter pozytywny, ułatwia rozwój regionalny. Natomiast brak integracji o pozytywnym charakterze może rozwój regionalny utrudniać, a w niektórych skrajniejszych przypadkach wręcz uniemożliwiać. Tożsamość jest postrzegana i analizowana w różnych wymiarach, także jako identyfikacja terytorialna czy horyzont moralny. W tym ujęciu to zajęcie miejsca w konkretnej przestrzeni społecznej: umiejscowienie w konkretnej rodzinie, regionie, społeczności, wspólnocie. Szczególnymi przypadkami tożsamości społecznej, zbiorowej, jest tożsamość regionalna i analogiczna do niej identyfikacja lokalna. Badacze odnoszą ją do wyraźnie zdefiniowanego i delimitowanego terytorium, regionu, miejsca. Ma on własne specyficzne cechy społeczne, kulturowe (symboliczne) i gospodarcze. Specyficzne cechy topograficzne wyróżniają dany region spośród innych regionów czy miejsc. W przywołanym powyżej znaczeniu tożsamość regionalna jest łączona niejednokrotnie z identyfikacją etniczną, czyli konkretnie występującą grupą etniczną lub etnograficzną. Przykładem mogą być odniesienia do Kaszubów lub Górnoślązaków. Z tym się wiąże zagadnienie charakterystyki krain historycznych w Polsce. Są to obszary powiązane wspólną historią i kulturą. Krainy historyczne powiązane są także różnego rodzaju więzami gospodarczymi. Procesy historyczne na przestrzeni wieków doprowadziły do wyodrębnienia się regionów o przewadze gospodarki rolnej lub przemysłowej. Wyodrębnia się także regiony turystyczne, uzdrowiskowe czy o walorach wybitnie przyrodniczych (np. Mazury jako region geograficzno-kulturowy w północno-wschodniej Polsce. Obejmuje tereny Pojezierza Mazurskiego i Pojezierza Iławskiego, administracyjnie wchodzi w skład województwa warmińsko-mazurskiego). Wyosabnia się także silne ośrodki kulturalne, do których zalicza się większość miast – stolic poszczególnych województw. W tym kontekście główne miasta województwa kujawsko-pomorskiego zajmują bardzo poważne miejsce na kulturalnej mapie Polski. Generalnie w ramach współczesnych granic Polski wyodrębnia się następujące krainy historyczne: Małopolska, Wielkopolska, Mazowsze, Kujawy, Śląsk, Pomorze, Mazury, Warmia, Polesie, Podlasie. W granicach województwa kujawsko-pomorskiego znalazły się w całości: Kujawy, Ziemia Chełmińska, Ziemia Dobrzyńska, Ziemia Michałowska, częściowo: Pałuki, Krajna, Kociewie, Bory Tucholskie. Województwo składa się zatem z regionów historycznych i regionów etniczno-kulturowych, z wyraźną dominacją Kujaw. W ich granicach leżą takie miasta jak Bydgoszcz, Inowrocław i Włocławek. Jest to bardzo ważna dla tożsamości regionalnej i lokalnej kraina historyczna i region etnograficzny, położony w środkowej Polsce, w dorzeczu środkowej Wisły i górnej Noteci. Rzeki te, wraz z Drwęcą, stanowią specyficzną dominantę geograficzną kujawsko-pomorskiego. Centralna część Kujaw charakteryzuje się czarnymi ziemiemi, jednymi z najbardziej urodzajnych gleb w Polsce. Z bogactw naturalnych wymienia się sól kamienną pozyskiwaną w Inowrocławiu i Ciechocinku. Kujawy, obok Ziemi Chełmińskiej z Toruniem, Chełmem i Grudziądzem oraz Ziemi Dobrzyńskiej z Rypinem i Lipnem, są regionem, który w całości wchodzi w skład województwa kujawsko-pomorskiego. Region Kujaw położony jest w południowej i południowo-wschodniej części województwa. Granicę północną wyznacza Wisła, zachodnią linię wyznacza Jezioro Pakoskie. Z ko-

lei południowy i wschodni zasięg wyznacza administracyjna granica województwa. W granicach Kujaw mieszczą się powiaty: włocławski, radziejowski, aleksandrowski, inowrocławski, bydgoski, wschodnia część mogileńskiego oraz południowa część toruńskiego (w tym południowa część Torunia). Odwołując się do etnograficznych granic historycy i etnografowie określają je na podstawie zasięgu gwary kujawskiej, występowania stroju kujawskiego i samookreślenia ludności. Podział fizyczno-geograficzny składa się z: Pojezierza Kujawskiego, Równiny Inowrocławskiej, południowej części Kotliny Toruńskiej, zachodniej części Kotliny Płockiej i wschodniego fragmentu Pojezierza Gnieźnieńskiego. Z kolei Ziemia Chełmińska, jako region etnograficzny pokrywa się z regionem historycznym pod tą samą nazwą. Współcześnie zalicza się do niego także Ziemię Michałowską i Lubawską. Historycznie te ostanie stanowiły okresowo oddzielne obszary. Wykształcenie się Ziemi Chełmińskiej nastąpiło dzięki specyficznemu układowi historycznych wydarzeń. Jest regionem wyróżniającym się swymi odrębnościami, a z punktu widzenia historycznego odgrywającym ważną rolę w dziejach Polski. W ocenie badaczy kultury ziemia ta, z punktu widzenia etnograficznego, ma kulturowe oblicze mniej czytelne od sąsiednich regionów: Kujaw, Kociewia, Borów Tucholskich. Wpływ na to miały wcześniej niż gdzie indziej zachodzące procesy cywilizacyjne, skutkujące szybkimi zmianami społecznymi i kulturowymi. Przy rozważaniu zagadnień rozwoju regionalnego istotną kwestią jest tożsamość miejsca i ludzi. Konkretny teren, region, jest fragmentem kulturowej przestrzeni. Fragmentem większej kulturowej przestrzeni, jaką jest kraj.

W warunkach obecnej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej ważną rolę odgrywa rozwój regionalny i lokalny. Pod pojęciem rozwoju regionalnego rozumieć należy pozytywne zmiany w gospodarce danego regionu. Jednym z głównych celów tak rozumianego rozwoju jest podniesienie jakości życia mieszkańców. Chodzi o zmiany o charakterze ilościowym, jakościowym i strukturalnym. Czynnikiem sprawczym tych zmian pozostaje samorząd, zarówno lokalny jak i wojewódzki. Czynniki oddziałujące na rozwój regionalny to głównie napływ inwestycji zagranicznych będący rezultatem stworzenia warunków dla rozwoju gospodarki wolnokonkurencyjnej, zwiększający dochody lokalne i kreujący zarówno popyt wewnętrzny jak i zewnętrzne powiązania eksportowe. Ponadto rozwój małych i średnich przedsiębiorstw będący konsekwencją rozwoju sektora prywatnego, rekompensujący w pewnym zakresie likwidację miejsc pracy w sektorze państwowym, poprawia sytuację na rynku pracy. Ogranicza niedorozwój sektora usług w tym instytucji otoczenia biznesu będącym rezultatem braków w zakresie jakości kapitału ludzkiego. Poszczególne miejsca mają własne znaczenie, które zakodowali ludzie tworzący daną przestrzeń. Z czasem przestrzeń ta zmienia się i obiektywizuje, uzyskując niepowtarzalny charakter. Na przestrzeń składają się miejsca, które charakteryzują się tzw. trwałą pamięcią zbiorową, pamięcią społeczeństwa. W europejskiej przestrzeni symbolicznej szczególną rolę odgrywają miasta. Ranga miast europejskich związana jest z historią tworzącej je zbiorowości. Ta z kolei posiada własną tożsamość, w wymiarze ludzkim i przestrzennym. Takie funkcjonowanie miasta jest uzależnione w znacznej mierze od postaw społecznych oraz władz samorządowych. Poziom rozwoju regionów w Polsce zależy także w znacznym stopniu od

aktywności ośrodków miejskich, ich poziomu rozwoju gospodarczego i społeczno-kulturowego. Tym samym zagadnienie rozwoju regionalnego wpisuje się, zdaniem Huntingtona, w kulturalistyczny zwrot w dziedzinie analizy zmian społecznych. Polega on na zwróceniu uwagi na rolę czynników kulturowych podczas procesów zmian czy rozwoju w wymiarze społecznym, politycznym i gospodarczym. Często bowiem o rozwoju gospodarczym decydują także czynniki kulturowe.

**BIBLIOGRAFIA:**

- Benio Marek, (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego*, Kraków 1999.
- Biegański Zdzisław, *Kształt terytorialno-administracyjny regionu kujawsko-pomorskiego w XIX i XX wieku*, [w:] Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego. T. XVII. Związki Kujaw i Pomorza na przestrzeni wieków. Zbiór studiów pod red. Zdzisława Biegańskiego i Włodzimierza Jastrzębskiego.
- Bieniak Janusz, *Rola Kujaw w Polsce piastowskiej*, [w:] Ziemia Kujawska I. Inowrocław-Włocławek, 1963.
- Bukowski Andrzej, *Region tradycyjny w unitarnym państwie w dobie globalizacji. Przypadek województwa małopolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Dunin-Karwicka Teresa, *Rola tradycji w kulturze wsi kujawskiej*, Toruń 2000.
- Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, red. Samuel Huntington, Lawrence E. Harrison, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2000.
- Sudziński Ryszard, *Problemy rozwoju i integracji głównych miast regionu kujawsko-pomorskiego z perspektywy historycznej*, [w:] Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego. T. XVII. Związki Kujaw i Pomorza na przestrzeni wieków. Zbiór studiów pod red. Zdzisława Biegańskiego i Włodzimierza Jastrzębskiego.
- Umiński Janusz, *Geneza województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego. T. XVII. Związki Kujaw i Pomorza na przestrzeni wieków. Zbiór studiów pod red. Zdzisława Biegańskiego i Włodzimierza Jastrzębskiego.
- Trapszyc Artur, *Ziemia chełmińska. „Nasze kujawsko-pomorskie”*, (w:) [www.nasze.kujawsko-pomorskie.pl/etnografia/ziemia-chelminska.html](http://www.nasze.kujawsko-pomorskie.pl/etnografia/ziemia-chelminska.html).
- Zarycki Tomasz, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa 2002.



## Rozdział I

# **Społeczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna**

### **1. Społeczny wymiar samorządu terytorialnego**

Instytucje władzy samorządowej przyjmują na siebie zasadniczy ciężar życia społeczności, czyniąc jej funkcjonowanie twórczym i praworządnym. Jednocześnie umożliwiają mieszkańcom partycypowanie we władzy (na szczeblu lokalnym i regionalnym) i sprawowanie nad nią kontroli. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten powołany jest przez państwo w celu realizacji jego zadań (zgodnie z zasadą decentralizacji). Przedmiotem samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych. Wśród podstawowych funkcji samorządu terytorialnego należy wyróżnić upodmiotowienie społeczności lokalnej (w gminie, w powiecie) oraz regionalnej (w województwie), przejawiającej się w jej wyodrębnieniu i usamodzielnieniu jako podmiotu władzy i administracji publicznej. Jest on powołany do organizowania rozwoju społecznego poprzez stworzenie odpowiednich warunków życia społecznościom lokalnym i regionalnym. Znaczenie władz samorządowych w systemie politycznym można oceniać pod względem zasobów będących w dyspozycji władz jednostek samorządu terytorialnego. Decydują one o sile tych władz i zakresie ich samodzielności. Do tych, którymi dysponuje (lub powinien dysponować) samorząd terytorialny można zaliczyć zasoby: prawne, finansowe, polityczne, profesjonalne i hierarchiczne. Gmina, powiat, województwo jako jednostki samorządu terytorialnego stanowią szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy (tzw. terytorialną korporację samorządową, tj. korporację prawa publicznego), na który składają się następujące elementy:

- obszar, który zajmuje gmina, powiat, województwo,
- mieszkańcy, tworzący wspólnotę samorządową (w gminie i w powiecie – lokalną, w województwie – regionalną),
- władze, demokratycznie wybieralne organy gminy, powiatu i województwa,
- jednostki organizacyjne gminy, powiatu, województwa.

Gmina realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, ale tylko te, których wykonywanie nie jest zastrzeżone dla innych podmiotów (zgodnie z zasadą domniemania kompetencji). Zadania gmin nie mają jednolitego charakteru prawnego, gdyż ustawa o samorządzie terytorialnym podzieliła je na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego jak gmina, lecz o innych zadaniach, gdyż są to ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zadania województwa samorządowego mają głównie charakter regionalny i polegają na tworzeniu warunków rozwoju regionu oraz wykonywaniu usług publicznych o zasięgu regionalnym. Ponadto mają one kreować politykę regionalną, niezależnie od tego, że rząd ma swoją politykę wobec regionu. Należy jednak podkreślić, że regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi, zgodnie z uregulowaniami ustawy o samorządzie województwa, autonomicznego województwa, tym samym zachowana zostaje zasada unitarności państwa. Formowanie się społeczności lokalnej i regionalnej (integracja) można rozważać w kilku aspektach: kulturowym, funkcjonalnym, normatywnym, komunikatywnym i emocjonalnym.

Integracja rozumiana jest jako ciągły proces, czyli kompleks od siebie zależnych zmian następujących w tych oto zakresach: w zakresie uznawanych przez członków społeczności wartości i norm oraz ich przestrzegania, w zakresie wykonywania zadań i wewnętrznej organizacji zapewniającej funkcjonowanie jednostek terytorialnych, kontaktów i stosunków społecznych zachodzących pomiędzy mieszkańcami i grupami mieszkańców, a także w zakresie ich świadomościowego i emocjonalnego wiązania się z miejscem zamieszkania. Integracja kulturowa oznacza stopień, w jakim mieszkańcy, zwłaszcza poszczególne grupy różniące się swoim pochodzeniem, wykazują zgodność wzorów kulturowych, zgodność wartości i norm. W aspekcie funkcjonalnym integracja rozumiana jest jako stopień wykonywania konkretnych zadań na rzecz gminy, powiatu, regionu przez poszczególne jednostki ludzkie, instytucje i organizacje społeczne. Inną płaszczyzną współżycia mieszkańców jest integracja normatywna, tj. stopień przestrzegania uznanych norm. Stopień aprobowania mechanizmów kontroli społecznej i opinii publicznej w zakresie roli członka rodziny, pracownika i mieszkańca zachodzi poprzez wzajemne przystosowanie się zasadniczo różnych grup ludności.

Najważniejszą płaszczyzną więzi społecznej jest integracja komunikatywna. Rozumiana jest ona jako intensywność kontaktów i stosunków społecznych (gotowość do współpracy pomiędzy poszczególnymi grupami, intensywność stosunków międzygrupowych, stopień występowania uprzedzeń i stereotypów). Zjawisko wzajemnych uprzedzeń i stereotypów w postrzeganiu innych grup społecznych jest zazwyczaj jedną z poważniejszych przeszkód w kształtowaniu się nowej społeczności. Równie ważna jest integracja w sensie emocjonalnym. Jest ona odbiciem uczuciowego utożsamiania się z daną gminą, powiatem czy regionem. Kształtując rozwiązania społeczno-gospodarcze, należy zwrócić uwagę na własne cechy indywidualne poszczególnych obszarów oraz na ich osobowość regionalną. Na podstawie tych cech mogą się wykształcić określone układy funkcjonalne, formy i metody

działania. Dodać do tego należy istniejące więzi społeczno-gospodarcze, układy komunikacyjno-osadnicze oraz powiązania regionalne wynikające z dziedzictwa historyczno-kulturowego.

Elementy historyczno-kulturowe związane z danym obszarem są istotnym czynnikiem w rozwijaniu tożsamości lokalnej i regionalnej oraz kształtowaniu emocjonalnych postaw wobec swojej miejscowości, gminy czy powiatu. Czynnikiem ten wyznacza zakres i charakter stosunku do własnego terytorium, wzmacnia przekonanie, że zamieszkwane terytorium ma pozytywnie oceniane właściwości, które odróżniają je od innych terytoriów w ramach danego państwa czy regionu, ułatwia przywiązanie do miejsca zamieszkania, pozytywną ocenę jego walorów, jak też identyfikację ze zbiorowością regionalną. Wartości te mogą mieć różnorodny wymiar: gospodarczy, naukowy i kulturalny.

Problematyka tożsamości historyczno-kulturowej ma wymiar przestrzenny i terytorialny. Element przestrzeni jest nieodłącznym składnikiem istnienia i działalności zbiorowości lokalnych i regionalnych. Tworzy on określone skale przestrzenne, spójne z poziomami organizacji społecznej, w których zachodzi proces subiektywnego upodmiotowienia mieszkańców. Dzięki zjawisku decentralizacji następuje proces pogłębianej integracji i identyfikacji społecznej. Szczególnego znaczenia nabierają społeczności lokalne, które wykazują uświadamianie potrzeby oraz wspólnotę interesów i mają szansę przekształcić się w kreatywne społeczności na poziomie gminnym. Będą one stanowić społeczno-organizacyjną i gospodarczą podstawę transformacji i restrukturyzacji lokalnej i regionalnej.

Terytorium jako jedna ze sfer oddziałujących na tożsamość historyczno-kulturową jest miejscem, gdzie budowane są konkretne relacje międzyludzkie, miejscem współpracy i wymiany, miejscem, w którym kształtowana jest tożsamość, będąca jedną z podstaw aktywności i podmiotowości społeczności lokalnej na danym obszarze. Terytorium jest także miejscem integracji przynależności lokalnej i regionalnej, gdzie niezwykle istotną rolę odgrywa stan świadomości społecznej oraz uczestnictwo i emocjonalne powiązania danej zbiorowości ze wspólnotą lokalną. Rodzą się tutaj identyfikatory regionalnego charakteru danej społeczności, która ukształtowana jako wspólnota regionalna jest szczególnym rodzajem zbiorowości, gdzie poszczególne społeczności lokalne realizują swoje interesy w taki sposób, że nie wywołuje to działań dezintegrujących.

Rozwój lokalny wsparty przez elementy historyczno-kulturowe staje się ważnym elementem postępu decentralizacyjnego oraz rozwoju samorządności terytorialnej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Wszelkie działania w tym zakresie muszą być w pełni komplementarne ze strategią i scenariuszami rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu regionalnym, interregionalnym i lokalnym. Oparta na lokalnych i regionalnych tradycjach i wartościach historyczno-kulturowych aktywność społeczna stanowi podstawę współcześnie pojmowanego regionalizmu.

Ożywienie regionalne odnosi się również do stanu świadomości społecznej, działalności gospodarczej, aktywności społeczno-politycznej i kulturowej. Nawiązuje ono także do tradycji samorządności i samoorganizacji. Szczegółowego znaczenia nabierają następujące aspekty regionalizmu:

- historyczno-kulturowy,
- organizacyjno-reformatorski,
- samorządowy.

Zbiorowa samoświadomość obywatelska odnosi się do określonego terytorium i jest wzmocniona przez tradycję, osiągnięcia i bogactwo dziedzictwa historyczno-kulturowego. Konieczne jest jednak wyartykułowanie głównych elementów składających się na tę specyfikę. Będą to głównie przejawy kultury regionalnej, poczucie lokalnej przynależności, znajomość elementów dziedzictwa historycznego, prezentowane postawy, istniejące i akceptowane wzorce zachowań, odmienność ładu przestrzennego, struktura użytkowania przestrzeni, formy gospodarowania.

Świadomość lokalna wsparta na wartościach historyczno-kulturowych pozwala lepiej zrozumieć rzeczywistość społeczną, identyfikować się z nią oraz angażować w rozwiązywanie różnorodnych problemów, znajdując w tym zaspokojenie potrzeb psychospołecznych, biologicznych i rzeczowych. Jednocześnie tworzone są warunki do przejawów aktywności i odpowiedzialności społecznej, powstają i zmieniają się więzi społeczne, poszerza i identyfikuje się proces integracji społecznej. Słabo zintegrowane i pasywne zbiorowości mają szansę na przekształcenie się w kreatywne społeczności lokalne. Dzięki temu poszczególni mieszkańcy miasta czy gminy mogą partycypować w lokalnym rozwoju. Stwarza to podstawy do inicjatyw lokalnych, rozwoju innowacji i mobilizacji społecznej. Te cechy stanowią o pozytywnym kierunku rozwoju lokalnego, przyczyniając się do tworzenia nowej jakości w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Proces organizowania życia społecznego i zarządzania gminą staje się bardziej skuteczny, jeśli jest oparty na świadomej aktywności lokalnej mającej swe źródło w tradycji lokalnej i bogactwie dziedzictwa historyczno-kulturowego. Niezwykle istotne jest tutaj wykorzystywanie doświadczeń wynikających z ważnych wydarzeń historycznych, prezentowanie znanych postaci, miejsc, obiektów, elementów środowiska kulturowego. Dużą rolę odgrywa edukacja regionalna prowadzona na terenie każdego miasta i każdej gminy. Jest ona zadaniem środowiska samorządowego, jak też organizacji i towarzystw lokalnych. Ważne jest również angażowanie wspólnot parafialnych i grup mieszkańców.

Uwzględniając specyfikę regionu, należy zwrócić uwagę na wydarzenia o charakterze społeczno-politycznym, kulturalnym czy militarnym. Konieczne jest również odniesienie się do bogactwa zabytków kultury materialnej i niematerialnej, miejsc pamięci, postaci historycznych. Ważne są również podejmowane na przestrzeni dziejów inicjatywy społeczno-polityczne i kulturalne, formy działań społeczności lokalnych, doświadczenia gospodarcze i administracyjno-samorządowe. Wszystkie

te elementy będą pomocne w poznawaniu charakteru dziedzictwa historyczno-kulturowego danego obszaru i jego wpływu na społeczność lokalną.

W ukształtowanym regionie występuje wyraźna współzależność między zasobami historyczno-kulturowymi (zabytkowymi krajobrazami, sferami kultury materialnej i niematerialnej oraz kulturą gospodarowania przestrzenią w danym regionie) a procesami rozwojowymi. Rozwój społeczno-gospodarczy regionu ma duży wpływ na wydobywanie i eksponowanie w jego przestrzeni geograficznej wybranych czynników tożsamości określonych miejsc związanych ze środowiskiem kulturowym. Tradycje historyczno-kulturowe oraz poczucie tożsamości regionalnej stają się istotnymi czynnikami wzbogacającymi rozwój lokalny i regionalny.

Realizowana przebudowa systemu politycznego i społeczno-gospodarczego posiada wiele aspektów. Jednym z nich – bardzo ważnym i bezpośrednio odczuwalnym – jest lokalny wymiar zachodzących zmian. Proces reformowania kraju i zachodzące przemiany rodzą potrzebę nowego podejścia do zagadnień rozwoju lokalnego i jego czynników. Konieczne jest nadanie rozwojowi lokalnemu właściwej, aktualnej interpretacji, nowoczesne rozumienie uwarunkowań rozwoju oraz nowe podejście do diagnozy istniejącego stanu i do sterowania rozwojem. Trzeba pamiętać, że rozwój lokalny jest pojęciem złożonym, co wynika z wielorakości celów, którym rozwój ma służyć i z różnorodności działań, które go kształtują. W skali lokalnej sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego stają się szczególnie skomplikowane, ponieważ każdy obszar rozwija się i funkcjonuje jako integralna część większej całości. Wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej, nie ma również pełnej współzależności między rozwojem gospodarczym a poziomem życia mieszkańców. Jest więc rozwój lokalny kompleksem pozytywnych przeobrażeń jakościowych, dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia zamieszkujących tam ludzi.

Cele rozwoju lokalnego mają charakter uniwersalny, lecz w określonych warunkach miejscowych dokonuje się ich konkretyzacja i hierarchizacja (dostosowanie celów do istniejących warunków rozwoju). Zadania służące osiągnięciu owych celów to głównie ożywienie gospodarki i tworzenie klimatu do lokalizacji i dobrego funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Wynika to z założenia, że cele te mogą być osiągnięte nie tylko siłami władz lokalnych, lecz również w wyniku działań wszystkich innych podmiotów gospodarczych. Takie ujęcie rozwoju lokalnego – jego celów i zadań – powinno mieć swoje odzwierciedlenie w ujmowaniu czynników rozwoju. Na ogół obejmują one zestaw następujących danych:

- walory użytkowe wytworzone przez naturę, bogactwa mineralne, gleby, wodę,
- walory użytkowe będące wytworem działań człowieka (obiekty produkcyjne, walory szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej, społecznej, technologicznej),
- potencjał społeczny (rozmiary, kwalifikacje, wydajność),
- instytucje zajmujące się promocją i rozwojem danego obszaru (banki, izby gospodarcze, agencje rozwoju),
- kultura i tradycje gospodarcze danego obszaru,

- atrakcyjność miejsc przebywania (kultura i tradycje mieszkańców, wygląd danej miejscowości, urządzenia umożliwiające realizację różnych potrzeb w zakresie turystyki, wypoczynku, rozrywki oraz stan środowiska).

Aktywna postawa samorządu lokalnego pozwala osiągnąć wytyczane cele z użyciem podstawowych instrumentów kształtujących korzystne warunki rozwoju i promowania lokalnej przedsiębiorczości. Dokonanie trafnego wyboru narzędzi wymaga rozpoznania bardzo złożonych warunków społeczno-ekonomicznych w ujęciu regionalnym i lokalnym. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że procesy zachodzące w układzie terytorialnym w dużym stopniu wpływają na sytuację w skali globalnej.

Należy podkreślić znaczenie społeczeństwa obywatelskiego oraz procesu upodmiotowienia w skali lokalnej i regionalnej w kontekście tworzącej się nowej tożsamości po dokonanych zmianach w ustroju terytorialnym państwa. Ważną rolę odgrywa tu wielokulturowość jednostek terytorialnych oraz polityka ochrony i odnowy dziedzictwa kulturowego prowadzona w skali lokalnej i regionalnej. Winna być ona sprzężona z procesem rozwoju kultury oraz strategią rozwoju społeczno-gospodarczego. Poprzez szerzenie wartości kulturowych stwarza się warunki sięgania do źródeł kultury lokalnej i regionalnej, wzmacniając w ten sposób tożsamość lokalną i narodową, przyczyniając się do ochrony istniejących tradycji. Zarazem pojawia się możliwość współtworzenia pomostu od tradycji do współczesności i przyszłości w perspektywie procesów rozwojowych w układzie lokalnym i regionalnym. Niezwykle istotne wydaje się tutaj kształtowanie postaw społeczności lokalnej i regionalnej w kontekście rozwijania samorządności oraz formowania cech społeczeństwa obywatelskiego z uwzględnieniem szeroko rozumianej indywidualności, unikatowości, oryginalności. Ważne jest również kształtowanie pozytywnych wzorów zachowań w sferze problematyki społecznej oraz kształtowania krajobrazu kulturowego. Tradycja „małej ojczyzny” – zachowane elementy tożsamości lokalnej i regionalnej – w działalności samorządowej stanowią ważny imperatyw, wpływający na rozwój społeczno-gospodarczy w skali lokalnej i regionalnej. Przy budowaniu kompleksowej polityki rozwoju lokalnego i regionalnego istotne staje się więc określenie pryncypiów i uniwersalnych wartości dziedzictwa historyczno-kulturowego. Stąd potrzeba zwrócenia uwagi na pewne zagadnienia i postawienia następujących pytań:

- a) W jaki sposób zasoby kulturowe (krajobrazy kulturowe) wpływają na rozwój lub depresję regionalną, prowadzą do mobilizacji endogenicznych sił regionu, ogniskują mieszkańców wokół wspólnych wyzwań rozwojowych, identyfikują z terenem, kształtują tożsamość regionalną i wspólnotę interesów?
- b) Na ile rozwój gospodarczy i społeczny wpływa na powstawanie zasobów kulturowych i etnicznych?
- c) W jaki sposób polityka regionalna wpływa na kwestie kulturowe, etniczne i dziedzictwo narodowe?

Obserwuje się dziś w wielu miejscach zatarcie lub nieodwracalne przeobrażenie specyficznego charakteru szeregu kultur regionalnych, czy wręcz fizyczne unice-

stwienie dziedzictwa krajobrazowo-architektonicznego. Skutki tych negatywnych przemian znacznie osłabiły możliwości społeczności lokalnych w sferze określenia i kształtowania własnego, odrębnego stylu życia i realizacji własnych potrzeb i systemów wartości, a także podmiotowego wpływania na decyzje dotyczące charakteru i kierunków rozwoju. Dlatego też społeczności lokalne zaczęły podkreślać potrzebę uprzedmiotowienia swojej „małej ojczyzny”, zarówno w wymiarze architektoniczno-krajobrazowym, jak i tożsamości kulturowej. Na poziomie struktur regionalnych wytwarza się coraz częściej bardzo silna potrzeba nie tylko ochrony dziedzictwa historycznego w krajobrazie kulturowym, ale i jego promocji w postaci produktu turystycznego. To ostatnie dokonuje się poprzez dostrzeżenie granicy, dzielącej świadome odrzucenie starego od świadomego przejęcia przeszłości dla współczesności. W lokalnej praktyce samorządowej granica ta uwidacznia się często jako konflikt celów i wartości.

Dla wielu środowisk samorządowych silna więź tożsamości z miejscem zamieszkania, ze swoim regionem, to zarazem kontynuacja własnych, dobrych tradycji historycznych. Inspiracją tradycją to nie tylko potwierdzenie swojej odrębności regionalnej czy też lokalnej, ale zarazem wskazanie na rolę więzi społecznych, ustroju psychofizycznego społeczności, dyscypliny społecznej i umiejętności zgodnego osiągnięcia celów przez te wspólnoty. Ekspozowanie tych indywidualnych cech i wartości regionalnych najlepiej wyraża się w otaczającym krajobrazie kulturowym. Z punktu widzenia samorządu za najważniejsze uważa się nie tylko dziedzictwo kulturowo-materialne, ale także niematerialne (duchowe), wyrażane przez: nazewnictwo, zachowane obyczaje, zabytkowy krajobraz, atrybuty przestrzeni historycznej, obiekty i miejsca kultowe wraz z pomnikami historii i religii itp. Dlatego też dalsze poszerzanie samorządności i form publicznego działania, wraz z upowszechnianiem się demokratycznych organizacji, stwarza duże zapotrzebowanie na marketing tożsamości regionalnej, polegający na wykorzystaniu tradycji i dziedzictwa historycznego do celów promocyjnych. W tej sytuacji uwarunkowania kulturowe mogą przyczynić się do wzbogacenia procesów rozwojowych na szczeblu samorządowym, tworząc inkubatory rozwoju, przedsiębiorczości i nowe miejsca pracy. Najlepszym przykładem tej konfrontacji jest krajobraz kulturowy, który odzwierciedla ideę rozwoju polityki lokalnej i regionalnej, gospodarki przestrzennej i przedsiębiorczości władz samorządowych. W tym kontekście ważnym celem i zadaniem jest pielęgnowanie i rozwijanie dziedzictwa społeczno-kulturowego, tak, by uczestniczenie w realizacji celów większej zbiorowości odbywało się bez utraty własnej tożsamości. Społeczność regionalna i jej konkretne problemy oraz historyczno-kulturowe podwaliny są tym, co kształtuje człowieka jako członka społeczności narodowej. Racjonalnie rozumiany regionalizm jest typem świadomości społecznej, a więc skłonności do poszanowania samego siebie i swojego odniesienia do najbliższego otoczenia. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na pogląd głoszący, iż region stanowi przede wszystkim odrębność kulturową, a wszystkie inne kryteria i podziały ważne są tylko o tyle, o ile współkształtują odrębność kulturową. Dlatego też tożsamość regionalną można traktować jako tożsamość kulturową. Chodzi tutaj o identyfikację poje-

dynczych członków społeczności lokalnej z określonymi wartościami i związanymi z nimi symbolami. Niezwykle ważny jest tutaj mechanizm identyfikacji z własnym dziedzictwem historyczno-kulturowym.

Tożsamość kulturowa jest także ważnym rodzajem tożsamości zbiorowej ludzi zamieszkujących dany obszar. Polega ona na historycznie uwarunkowanym sposobie podtrzymywania przez daną zbiorowość regionalną swego istnienia jako odrębnej części ogólnonarodowej całości. Tożsamość kulturowa regionu składa się nie tylko z odrębności dziedzictwa historycznego czy specyficznych form zwyczajowych i efektów ludzkiej działalności, ale i z poziomu cywilizacyjnego i zakresu, w jakim został on przez tę społeczność osiągnięty. Ponadto odrębność kulturowa objawia się w specyficznym ułożeniu w jedną całość cech, które zwykle z osobna można spotkać gdzie indziej. Zarazem chodzi o występowanie obiektywnych faktów, do których przywiązani są mieszkańcy danego obszaru i które mają trwałe miejsce w świadomości tychże mieszkańców.

Zagadnienie tożsamości kulturowej powiązane jest również z problematyką dziedzictwa kulturowego i w tym ujęciu tożsamość kulturowa społeczności lokalnej jest wynikiem zachowania dziedzictwa kulturowego. Dziedzictwo kulturowe określić można jako przekazywanie wytworów ludzkiej działalności (przedmioty, wartości, znaczenia) oraz przekazywania pewnych doświadczeń wobec tych przedmiotów. Tożsamość kulturowa regionu wyrasta ze świadomego orientowania się ludzi na te wartości regionu, które decydują o jego swoistości oraz wyraża się w emocjonalnym odniesieniu do tych wartości. Bardzo ważny jest też stan świadomości społecznej mieszkańców regionu, która sprowadza się do poczucia przynależności regionalnej opartej o występujące odrębności. Odrębności te mogą mieć charakter historyczny, przyrodniczy, socjologiczny lub inny. Najczęściej jednak mamy do czynienia ze specyfiką historyczną danego obszaru, tworzącą tzw. region historyczny, a więc taki, który ukształtował się na skutek określonych procesów historycznych. W świadomości mieszkańców zawierają się wówczas głównie odniesienia symboliczne wpływające na kształtowanie się obrazu regionu. Stosunek do przyszłości lokalnego środowiska powinien zasadzać się na historycznych i kulturowych przesłankach, co stanowi podstawę dla kształtowania się tożsamości lokalnej i regionalnej. Wizja przyszłości jest dla zbiorowości lokalnych gwarancją racjonalizacji wysiłków skierowanych na osiągnięcie celów rozwoju społecznego oraz czynnikiem podnoszenia stanu świadomości regionalnej. Dla kształtowania się tożsamości regionalnej istotne znaczenie posiada także przestrzeń społeczna funkcjonująca w ludzkiej świadomości i wyraźnie związana z szeregiem znaczeń, jakie niesie za sobą dla ludzi. Wskazując na znaczenie przestrzeni społecznej w kształtowaniu tożsamości regionalnej należy zwrócić uwagę na jej oddziaływanie na formowanie zachowań mieszkańców regionu. Rozważając problem tożsamości kulturowej i świadomości regionalnej należy zwrócić uwagę na formy organizacyjne mające znaczenie dla rozwoju i kształtowania wspomnianych cech. Wydaje się, że niezwykle ważną rolę odgrywają tutaj towarzystwa społeczno-kulturalne pełniące funkcję reprezentanta, a zarazem czynnika współkształtującego potrzeby i aspiracje kulturalne, historyczne i społeczne. Poprzez te formy organiza-



cyjne możliwe jest nawiązywanie szerokiego kontaktu pomiędzy różnymi grupami społecznymi, rozbudzanie zainteresowania nauką i sztuką na zasadzie rozwijania własnych tradycji, poznawanie różnorodnych uwarunkowań rozwoju lokalnych społeczności. Z zagadnieniem tym wiąże się sprawa edukacji regionalnej, którą najogólniej można scharakteryzować jako wprowadzenie jednostek i małych grup społecznych w tradycję i aktualne życie społeczno-kulturalne regionu i środowiska lokalnego oraz kształtowanie poczucia tożsamości grup lokalnych i regionalnych.

Edukacja regionalna jest głównie określoną orientacją i zarazem treścią edukacji ogólnej i jako taka może być realizowana w całokształcie działalności wychowawczej, prowadzonej przez wszystkie instytucje oświatowo-wychowawcze. Wśród nich są towarzystwa społeczno-kulturalne, organizacje samorządowe, prasa lokalna itp. Edukacja regionalna staje się bardzo ważna z uwagi na szeroką obecnie dyskusję nad problematyką lokalno-regionalną, gdzie kryją się rozliczne i ważne kwestie o wymiarze środowiskowym i ogólnonarodowym. Zarazem jest ona niezbędna dla zrozumienia podstaw ideowych i społecznych współczesnego regionalizmu. Zachodzące przemiany w aktywności społecznej, odnajdywanie i odkrywanie na nowo tradycji i więzi historycznych wymagają zapoznania się z podstawowymi informacjami na temat określonych obszarów. Ważne jest, aby zasoby informacyjne były łatwo dostępne i zrozumiałe, a zarazem wspomagały zapoznawanie się społeczności lokalnych z projektami zmian prawno-organizacyjnych, wpływających na funkcjonowanie struktur terytorialnych. Wszystko to będzie miało istotny wpływ na formowanie postaw jednostkowych i grupowych względem najbliższego środowiska i społeczności regionalnej, a jednocześnie pozwoli na powstanie i rozwój oddolnych przedsięwzięć zmierzających do tworzenia lub odtwarzania wartości i więzi społecznych i historyczno-kulturowych. Odnajdywanie wspólnych, zarówno teraźniejszych, jak i historycznych płaszczyzn współdziałania stanowi dla społeczności lokalnych niezwykle ważny czynnik wspomagający podejmowanie inicjatyw zmierzających do samodzielnego stanowienia o swojej przyszłości i przynależności do określonego regionu historyczno-kulturowego czy administracyjnego. Odpowiedni zakres edukacji regionalnej oraz ukształtowany poziom świadomości i tożsamości regionalnej sprzyjają poznawaniu tradycji i dorobku kulturowego środowiska lokalnego, przyswajaniu i akceptacji jego specyfiki, docenianiu walorów geograficzno-przyrodniczych, utożsamianiu się ze swoim otoczeniem i regionem. Jest to związane z problemem lokalności, który wiąże się z zainteresowaniem zjawiskami, jakie dzieją się w skali lokalnej. Problemy zbiorowości lokalnej są podstawą do tworzenia się lokalności jako swego rodzaju wyrazu społecznej organizacji życia. Jednocześnie w treściach lokalności mieszczą się elementy problematyki regionalnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o uwidocznienie się tych dążeń społecznych, które podkreślają odrębność regionalną i dają o sobie znać w życiu codziennym.

Ważne jest także funkcjonowanie zbiorowości lokalnej jako pewnych treści świadomości społecznej, które składają się na określony jej obraz wśród członków tej zbiorowości. Lokalność jest wyrazem poczucia przynależności do zbiorowości regionalnej. Istotną częścią, a zarazem warstwą tematyczną lokalności jest świadomy

stosunek do przyszłości zbiorowości lokalnej. Można powiedzieć, że wyrazem pełnej lokalności jest właśnie myślenie o kształtowaniu przyszłości. Chodzi tutaj o wspólne wyznaczanie celów, jakie zbiorowość powinna osiągnąć w przyszłości. Wizja przyszłości jest dla zbiorowości lokalnej czynnikiem zwiększającym świadomość wspólnoty losów oraz wpływa na kształtowanie się więzów społecznych. Wszystko to powinno zmierzać do tworzenia się określonych struktur rozwoju lokalnego i regionalnego, których zadaniem jest konkretne poprowadzenie tego rozwoju do powstawania inicjatyw rozwojowych poprzez mobilizację mieszkańców, podmiotów gospodarczych i innych instytucji do udziału w tym procesie, aż do uzyskania konkretnych efektów i ich oceny włącznie.

Podstawowe znaczenie w przygotowaniu i uruchomieniu procesu rozwoju mają:

- przygotowanie osób do uczestnictwa w procesie rozwoju,
- zgromadzenie funduszy na sfinansowanie zamierzonych działań,
- pozyskanie terenu i obiektów, które zostaną przeznaczone na cele rozwoju lokalnego,
- pozyskanie podmiotów gospodarczych, które w proces rozwoju lokalnego zechcą się włączyć,
- utworzenie odpowiednich struktur organizacji i sterowania procesem rozwoju lokalnego i regionalnego.

Wśród głównych składników owego procesu można wymienić:

1. ustalenie konkretnych celów i upewnienie się, że są one możliwe do zrealizowania,
2. utworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych zdolnych do zrealizowania wyznaczonych celów,
3. wykształcenie (wygenerowanie) właściwych relacji pomiędzy uczestnikami procesu rozwoju lokalnego, realizującymi własne cele indywidualne, które to relacje pozwolą wyeliminować konflikty i uzyskać zakładane korzyści ogólnospołeczne,
4. przekonanie społeczności lokalnej i jej członków, grup czy jednostek organizacyjnych do tego, że podejmowanie konkretnych zadań jest uruchamianiem potencjalnych możliwości rozwojowych i może mieć długoterminowy wpływ na rozwój lokalny.

Wspomniane zadania nie stanowią zadań indywidualnych dla pojedynczych uczestników rozwoju lokalnego i regionalnego, ale są zadaniami dla wszystkich, którzy w tym rozwoju zamierzają uczestniczyć. Zadania te, co jest oczywiste, w różnym stopniu absorbować będą poszczególne osoby i instytucje, podobnie jak różna będzie rola poszczególnych osób i instytucji w procesie rozwoju. Szczególna rola przypada tutaj osobie lub grupie osób, które pełnić będą funkcje organizatorskie i kierownicze. Odpowiadać one będą za całość uruchomionego procesu, w tym zwłaszcza za mobilizację ludzi i podmiotów gospodarczych, oszczędne wykorzystanie zasobów, bezkonfliktowość przebiegu procesu, pewność realizacji wyznaczonych zadań, maksymalizację efektu ogólnospołecznego. W realizacji tych zadań nie-

zwykle ważną rolę odgrywają społeczne i historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju.

Najważniejszym czynnikiem lokalnego sukcesu są liderzy zdolni do sformułowania długofalowej wizji rozwoju danego układu lokalnego i mający umiejętność skupiania wokół siebie elity lokalnej, która wizję tę mogłaby konsekwentnie realizować. Inne czynniki, które mają postać ogólnych uwarunkowań rozwoju (tj. niezależnych od specyfiki danego układu lokalnego), a które gwarantują szansę na sukces lokalny to:

1. Elita – skupiająca najbardziej aktywnych aktorów: działacze samorządowych, kierowników najważniejszych instytucji lokalnych, miejscowych przedsiębiorców, a także liderów nieformalnych – mieszkańców o dużym autorytecie. Ważne jest, aby elita była zdolna do opowiedzenia się za strategią prorozwojową, nie zaś rewindykacyjną lub nastawioną na doraźne korzyści (zbiorowe czy wręcz prywatne).
2. Instytucje – które stabilizują poczynania lidera i elity, utrzymując osiągniętą dynamikę i strukturę rozwoju lokalnego. Najważniejsze typy instytucji lokalnych to:
  - instytucje wspierania przedsiębiorczości: inkubatory dla nowo zakładanych firm, agencje rozwoju prowadzące promocję, doradztwo, szkolenia, udzielające gwarancji, poręczeń kredytowych itp.,
  - instytucje wzbogacające tkankę społeczeństwa obywatelskiego, takie jak: stowarzyszenia, towarzystwa, kluby zainteresowań, zespoły artystyczne i sportowe itp.
3. Aktywna społeczność, włączająca się do przedsięwzięć inicjowanych przez władze i instytucje lokalne oraz przejawiająca inicjatywy na rzecz wspólnego dobra (warunkiem tej aktywności jest niewystępowanie fundamentalnych podziałów politycznych i terytorialnych).

Rozwój lokalny, jako proces społeczny, bazuje przede wszystkim na aktywności społeczności lokalnych, budowaniu postaw prorozwojowych i tworzeniu instytucji społecznych, odpowiednio przygotowanych do wdrożenia specyficznych zadań, których celem jest ukształtowanie lepszego środowiska życia społeczności lokalnej. Należy zwrócić uwagę, że na liście zasobów jakimi dysponuje społeczność lokalna, wśród zasobów infrastrukturalnych, przyrodniczych i innych zasobów materialnych, istotne miejsce zajmuje zasób określany często jako „czynnik ludzki”. Kapitał ludzki to sytuacja i status indywidualnych członków społeczności (wykształcenie, kwalifikacje, stosunek do zmian itd.).

Kapitał społeczny to spójna społeczność i więzi międzyludzkie. Elementy składające się na wielkość aktywów kapitału społecznego to: klimat wzajemnego zaufania ułatwiający współpracę, wspólne zasady i normy postępowania, sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Udział społeczności lokalnej, a w szczególności jej liderów, na etapie identyfikowania problemów i poszukiwania sposobów ich rozwiązania, jest koniecznym wa-

runkiem zaangażowania tej społeczności w proces realizacji zadań wynikających ze wspólnie określonej drogi rozwoju. Charakter zjawisk występujących na obszarze jednostki terytorialnej powoduje, że w większości przypadków rozwiązanie problemów nie jest możliwe bez współdziałania mieszkańców. Dotyczy to praktycznie każdej sfery życia, a uczestnictwo mieszkańców w określaniu kierunków zmian i podejmowaniu decyzji jest kluczem do sprawnej realizacji zadań prorozwojowych.

Często podnoszonym argumentem przeciwko szerokiemu włączaniu obywateli w proces decyzyjny jest teza, że przecież to właśnie członkowie rad i zarządów są legalnymi przedstawicielami danej społeczności i w związku z tym to oni są uprawnieni do określania kierunków działania. Praktyka samorządowa w wielu gminach, a w szczególności w powiatach dowodzi, że uspołecznienie procesu decyzyjnego na poziomie rady nie jest wystarczające. Wynika to niestety z faktu, że wielu radnych znalazło się w składzie rad w wyniku zaistnienia doraźnego układu politycznego, a nie wskutek rozwijania swojej „kariery samorządowej”. Radny, który dorasta do tej funkcji poprzez podejmowanie inicjatyw w małej skali, na poziomie wsi, a następnie „dojrzewa” do bycia współgospodarzem na swoim terenie, jest pożądanym elementem społeczeństwa obywatelskiego, które dopiero w Polsce się kształtuje. Dowodem na potwierdzenie tej tezy jest niska frekwencja członków rad na spotkaniach warsztatowych, będących elementem procesu budowy strategii. W rezultacie na etapie zatwierdzania strategii, konieczne jest „objaśnianie” jej treści członkom rady, którzy przecież powinni ją znać i rozumieć, jako że są osobami najbardziej umocowanymi do udziału w formułowaniu wieloletnich planów rozwoju.

Kolejnym, oczywistym argumentem przemawiającym za szerokim włączeniem mieszkańców w proces decyzyjny jest doświadczenie wskazujące, że w szerokiej dyskusji rodzą się nowe pomysły, często umykające wyobraźni urzędników, przyzwyczajonych do rutynowych działań. Aktywizujące metody prowadzenia prac nad formułowaniem strategii, pozwalają na nowatorskie podejście do problemów często uznanych za nierozwiązywalne lub znajdujące się poza zasięgiem oddziaływania samorządu.

Budowanie strategii w publicznej dyskusji z udziałem oponentów aktualnego układu władzy pozwala na podjęcie próby zbudowania autentycznego partnerstwa lokalnego. Niepodważalną zasadą obowiązującą w trakcie przygotowywania procesu formułowania strategii jest zidentyfikowanie osób i środowisk bezpośrednio zainteresowanych efektami planowanych działań. Od sposobu ich aktywizacji i włączenia w proces określania celów rozwojowych danej społeczności będzie bezpośrednio zależał rezultat działań zmierzających do ich osiągnięcia.

## **2. Idea partycypacji społecznej w działaniach administracji**

Partycypacja społeczna to udział mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez samorząd lokalny. Przyjmuje się następujące przesłanki, uzasadniające ideę partycypacji społecznej:

- władze gminy zostały wybrane w demokratycznych wyborach, a co za tym idzie są reprezentantami większości, a nie całego elektoratu;
- decyzje podejmowane przez władze mają służyć całości społeczności;
- włączenie szerokiej grupy przedstawicieli regionalnych umożliwia tworzenie wieloletnich planów rozwojowych, w tym inwestycyjnych, które mają służyć mieszkańcom, a nie tylko zwolennikom rządzącej partii politycznej;
- wszelki opór i niezadowolenia społeczne wynikają ze świadomości, że decyzje organów administracji publicznej są obywatelom narzucone;
- włączenie szerokiego grona mieszkańców to sposób na lepszy przepływ informacji w całej społeczności lokalnej, umożliwiający wprowadzenie stosownych korekt do planu;
- Unia Europejska stawia coraz większe wymagania, dotyczące udokumentowanego formułowania i konsultowania ze społecznością lokalną strategii i programów rozwoju, w ramach których składa się aplikacje o ich finansowanie.

Sukces partycypacji społecznej polega na tym, że władze samorządowe osiągną minimalny próg wiarygodności, co oznacza społeczny odbiór stopnia zgodności przedstawicieli władz tego, co mówią z tym, co myślą i tego, co robią z tym co mówią. Należy jasno określić zakres i rolę uczestników uspołecznionego procesu decyzyjnego. Chodzi tu o czytelne rozdzielanie fazy przygotowywania planów i decyzji z tym związanych od samego aktu podejmowania decyzji. Uczestnicy muszą wiedzieć, w jaki sposób będą wykorzystane wyniki ich pracy i przy jakich warunkach mogą liczyć na akceptację planów, wypracowanych wspólnie z nimi. Uczestnicy spotkań, na których planuje się daną inwestycję, powinni również brać udział w działaniach realizacyjnych i monitorujących wdrażanie projektu. Proces partycypacji musi być prowadzony jako ogólna koncepcja udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji przez władze, a nie tylko jako jednorazowa akcja.

Może się tak zdarzyć, że partycypacja społeczna poniesie klęskę. Najczęstszą tego przyczyną jest to, że władza, która ją uruchamia, nie cieszy się zaufaniem mieszkańców. W takim wypadku trudno przewidywać, że proces aktywizacji się powiedzie. Mieszkańcy są przekonani, że władze jedynie pozorują zainteresowanie ich opinią, a w rzeczywistości wiedzą od dawna co planują zrobić. Podobnie rzecz ma się w przypadku gdy zorganizowano tylko jedną taką akcję, albo gdy praca nie jest dobrze przygotowana ani zorganizowana. Czasem może dochodzić do sytuacji, kiedy dobór uczestników spotkań jest selektywny, ponieważ brak zdecydowanych przeciwników rozwiązania proponowanego przez władzę. Nie powinno się również przekładać prac na daleki, bliżej nieokreślony termin, ponieważ zaburza to harmonogram spotkań i przyczynia się do zniechęcenia mieszkańców. Istnieje wiele form komunikacji społecznej. Może być ona realizowana w formie biernej albo czynnej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z jednokierunkową komunikacją, w której mieszkańcy otrzymują informację o przebiegu i wynikach prac przeprowadzonych w ramach podejmowania decyzji przez samorząd. Do takich form zalicza

się między innymi audycje radiowe i telewizyjne, informacje w folderach, ulotkach czy na tablicach ogłoszeniowych.

Formy czynne natomiast obejmują komunikację dwukierunkową. W takim wypadku mieszkańcy są odbiorcami informacji, ale jednocześnie mogą również reagować na przekazywane informacje, proponując własne zmiany, albo wyrażając swoje opinie. Do tych form zaliczają się:

- spotkania konsultacyjne;
- spotkania prezentacyjne;
- warsztaty diagnostyczno-projektowe;
- zebrania wiejskie;
- forum społeczności lokalnej, będące spotkaniem, w którym bierze udział od kilkudziesięciu do kilkuset mieszkańców, którym przedstawia się opracowane plany i koncepcje, a następnie prowadzi dyskusje nad nimi, zbiera opinie i wnioski, jakie powinny zostać wykorzystane przez władze;
- debaty publiczne;
- ankiety;

W szerokim znaczeniu partycypacja społeczna to podstawa społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w funkcjonowaniu administracji publicznej. W węższym znaczeniu, pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu gminnego i mieszkańców, mające za cel podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego. W doktrynie prezentowany jest słuszny pogląd, że idea tego zjawiska wynika z trzech przesłanek: prawnych, społecznych i finansowo-technicznych. Z punktu widzenia prawa, samorządność oznacza nie tylko przepisy, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych dla dobra lokalnej społeczności. Rozwój lokalny nie może odbywać się bez udziału mieszkańców (przesłanka społeczna). Skuteczne działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają też partnerstwa publiczno-prawnego (przesłanka finansowo-techniczna).

Gdy partnerstwo takie ma zostać zbudowane od początku, należy pamiętać o obowiązkach partnera, który musi:

- być przydatny w osiągnięciu nakreślonych celów;
- mieć korzyści z osiągnięcia założonych celów;
- być efektywny;
- mieć motywację, która zagwarantuje wzięcie odpowiedzialności za realizację zadań;
- mieć zdolność przystosowania się do nieoczekiwanych sytuacji mogących powstać w trakcie realizacji projektu.

Partnerem jest ten, kto:

- realizuje konkretne zadania (bierze udział w działaniach);
- czuje się ich częścią (ponieważ to on dokonał wyboru);
- popiera innych partnerów (bo czuje się wobec nich zobowiązany);
- dzieli się z nimi wszelkimi informacjami (bo działa wspólnie).

Należy pamiętać, że partnerstwo co do zasady nie zajmuje się wszelkimi dziedzinami życia w danej społeczności lokalnej. Partnerzy muszą zatem określić swoją rolę od samego początku, a mogą to zrobić poprzez:

- identyfikację najważniejszych problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy;
- poznanie preferencji mieszkańców odnośnie sposobów rozwiązania tych problemów i gotowości do ich indywidualnego zaangażowania się w te działania;
- identyfikację liderów opinii, którzy mają umiejętności potrzebne do rozpowszechniania idei współdziałania wśród pozostałych mieszkańców oraz wśród ludzi, których problem dotyczy i którzy powinni być zainteresowani jego rozwiązaniem;
- wyjaśnienie mieszkańcom przyczyn, skutków i możliwych sposobów rozwiązania problemu lub załatwienia sprawy;
- uzyskanie przychylności mieszkańców dla działań zmierzających do celów, uznanych za istotne;
- włączenie mieszkańców w rozwiązywanie konkretnych problemów lub załatwianie określonych spraw.

Również przepisy prawa przyznają obywatelom prawo do partycypacji społecznej, ponieważ zgodnie z art. 63 Konstytucji RP i art. 221–260 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, każdy obywatel lub organizacja społeczna ma prawo składać w określonym trybie skargi i wnioski związane z administracją publiczną. Prawo do udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym określa art. 31 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, gdzie stwierdza się, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Współpraca władz lokalnych z organizacjami społecznymi jest jedną z najbardziej skutecznych form partycypacji społecznej. Warto w tym miejscu omówić specyfikę tych organizacji, polegającą na:

- niedochodowości – organizacje te nie kierują się chęcią zysku, a dochody, jakie uzyskują służą do realizacji ich celów statutowych;
- dobrowolności w zakładaniu i funkcjonowaniu organizacji;
- niezależności od państwa – organizacje posiadają pełną suwerenność w ramach podejmowanych przez nie decyzji;
- działaniu na rzecz dobra wspólnego.

### 3. Aktywizacja społeczności lokalnej i regionalnej na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego

Rozwój lokalny i regionalny to świadomie kreowany i zorganizowany proces, zawierający elementy sterowania, zarządzania i koordynacji działań różnych podmiotów na rzecz dobra wspólnego. Działanie w skali lokalnej nie powinno oznaczać pograżania się w „lokalizmie” i zamknięcia się na współpracę z partnerami ponadlokalnymi. Nie można bowiem rozwijać się, zamykając się w granicach lokalnego układu terytorialnego. Warunkiem rozwoju jest integracja z otoczeniem ponadlokalnym oraz czerpanie możliwie szerokich korzyści z uczestnictwa w układzie regionalnym. Pojęcie rozwoju lokalnego i regionalnego należy ujmować możliwie szeroko, przyjmując za punkt wyjścia okoliczność, że wszelkie zmiany, w tym także ekonomiczne, dokonują się pod wpływem nie takiego czy innego sposobu myślenia, ale głębiej zakorzenionych sił społecznych. Te zaś są silnie zróżnicowane przestrzennie. Stąd też istotą rozwoju jest stopień akceptacji i aktywnej postawy wobec reform społeczności na poziomie lokalnym i regionalnym, prywatna przedsiębiorczość, skłonność do kreowania inicjatyw. W dziedzinie gospodarczej rozwój polega przede wszystkim na rozwijaniu przedsiębiorczości zarówno prywatnej, jak i kreowanej przez władze samorządowe, a także instytucje samorządowe i społeczności lokalne i regionalne.

Płaszczyzna polityczna rozwoju wyraża się głównie poprzez możliwość wyznaczania kierunków rozwoju w sposób samorządny, a więc przy posiadaniu przez społeczność niezbędnego zakresu autonomii. Płaszczyzny społeczne i kulturalne rozwoju można scharakteryzować jako możliwości przedstawiania przez społeczności lokalne i regionalne swoich poglądów, potrzeb i kierunków rozwiązywania problemów, także we własnych, niezależnych od państwa środkach masowej komunikacji. Aspekty gospodarcze rozwoju należy zawsze łączyć z aspektami ekologicznymi i społecznymi. Uwzględniając powyższe rozważania, pod pojęciem rozwoju społeczno-gospodarczego należy rozumieć stałe – łącznie ujmowane – korzystne zmiany na obszarze układu terytorialnego, których źródłem są głównie lokalne zasoby naturalne i materialne oraz cechy społeczności sprzyjające rozwojowi, a rezultaty tych zmian służą lepszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu.

Proces rozwoju lokalnego i regionalnego powinien być działaniem ukierunkowanym i celowym. Cele tego rozwoju powinny być definiowane odrębnie dla każdej społeczności. Uwzględniając specyfikę warunków oraz potrzeb i zasobów, które można zmobilizować uzyska się duże zróżnicowanie celów odpowiadające różnicom pomiędzy poszczególnymi społecznościami.

Wokół tych właśnie celów niezbędne jest aktywizowanie społeczności w oparciu o przyjęte podstawowe zasady rozwoju, jakimi są:

- partnerstwo oznaczające współdziałanie partnerów lokalnych i regionalnych w działaniu na rzecz wspólnego dobra, jakim jest rozwój społeczny, gospodarczy oraz zatrudnienie,



- oparcie na zasobach lokalnych, którymi są przede wszystkim ludzie: ich wiedza, energia, determinacja i skłonność do współpracy; do zasobów należą także kapitał i środki materialne, korzystne położenie geograficzne, dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna, oświatowa, finansowa; rozwój lokalny musi opierać się na pełnym wykorzystaniu zasobów własnych społeczności i stałym podnoszeniu ich jakości; wykorzystanie zasobów własnych powinno iść w parze z umiejętnym wykorzystaniem praw rynku i możliwości, jakie stwarza współpraca z partnerami ponad lokalnymi,
- myślenie strategiczne i programowanie, które powoduje, że rozwój lokalny powinien być jako proces świadomie programowany, koordynowany i kontrolowany przez daną społeczność, a nie jako skutek procesów niezależnych od woli uczestników; ważnym aspektem tego procesu jest określenie celów rozwoju, środków ich realizacji i harmonogramu działań; zarówno strategia, jak i program powinny obejmować możliwie długie okresy,
- koncentracja na kilku dziedzinach, co powoduje, że racjonalne działania rozwojem wymagają określania dziedzin priorytetowych i skupiania się na kilku wybranych celach. Najczęściej są nimi poprawa stanu gospodarki i rynku pracy, ale równie może to być ochrona środowiska naturalnego czy rozwiązanie trudnych problemów społecznych; wybór priorytetów jest zasadniczym elementem strategii rozwoju lokalnego,
- specyficzna instytucjonalizacja, która wymaga powołania wyspecjalizowanych instytucji; są nimi organizacje skupiające partnerów działających na rzecz rozwoju oraz instytucje realizujące poszczególne przedsięwzięcia; do tych ostatnich należą np. agencje rozwoju, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, fundusze kapitałowe wspierające przedsięwzięcia gospodarcze, instytucje doradcze i szkoleniowe, kluby pracy, ośrodki promocji itd.

Przy tworzeniu programu lokalnego i regionalnego i poszukiwaniu partnerów należy zakreślić granice terytorium oddziaływania oraz uwzględnić funkcjonalny układ społeczny, gospodarczy i kulturowy. Trzeba też brać pod uwagę podziały administracyjne, gdyż determinują one organizację wielu działań życia, spośród których wywodzą się ważni partnerzy lokalni i regionalni. Tak więc należy dążyć do tego, by zasięg działania partnerów uwzględniał podziały administracyjne oraz gospodarcze i kulturowe.

W tym kontekście należy spojrzeć na problematykę społeczności, której cele i potrzeby determinuje kierunek rozwoju lokalnego i regionalnego, a jej aktywizacja staje się ważnym czynnikiem rozwoju. Przez społeczności lokalne rozumie się zbiorowości zamieszkujące na określonym terytorium, będącym jednocześnie głównym obszarem, na którym członkowie tej zbiorowości rozwijają swoją codzienną aktywność społeczną. Cechą charakterystyczną społeczności lokalnych jest to, że kształtuje ona silne lokalne więzi i lokalne formy organizacji życia zbiorowego. Tradycyjnie stanowiły one jedno z najważniejszych ogniw w systemie społecznej kontroli sposobu zachowania się, odgrywały ważną rolę w procesach wychowania i socjalizacji oraz w utrzymywa-

niu obyczajowej strony życia. Społeczności lokalne odgrywają znaczną rolę w kształtowaniu opinii publicznej, wypełnianiu praktyk religijnych, w działalności kulturalnej itp. W obrębie każdego narodu, każdego społeczeństwa występują mniejsze zbiorowości regionalne, które skupione są na wydzielonych terenach. Różnice między tymi zbiorowościami związane są z odrębnościami kulturowymi utrwalającymi społeczne przypisanie jednostek i grup.

W społeczeństwach lokalnych działają różne czynniki zapewniające pewną ciągłość społeczną. Zwraca się uwagę na rolę partii, na znaczenie patriotyzmu lokalnego, który znalazł nawet nowe formy wyrazu w organizacjach regionalnych, artystycznych zespołach regionalnych itp. Ciągłości sprzyja również charakterystyczna dla zbiorowości tego typu zdolność przystosowania przyjmowanych innowacji do starych wzorów oraz często obserwowany opór wobec pewnych innowacji wprowadzanych przez instytucje polityczno-gospodarcze czy administracyjne.

Istnieje wiele definicji społeczności lokalnych, jednak we wszystkich wyróżnia się trzy najistotniejsze elementy, którymi są: wspólnota terytorialna, wzajemna interakcja oraz różnorodne formy więzi powstające na gruncie podobieństwa sytuacji, która skłania do wspólnych działań, wypracowania swoistych norm oraz określania celów i wartości. Najogólniej biorąc, społeczność lokalna stanowi system społecznych powiązań między ludźmi, powstałych na gruncie wspólnoty terytorialnej i wywodzący zasadę odrębności z samodzielnie wypracowanych i zinterpretowanych elementów kultury.

Ważny jest udział tak pojmowanej społeczności lokalnej w wykonywaniu funkcji samorządu terytorialnego i kształtowanie się samorządowych społeczności lokalnych. Dlatego też niezwykle istotne jest określenie miejsca społeczności lokalnych w strukturze podziału terytorialnego kraju, zapewnienie ich względnej jednolitości oraz uszanowanie odrębności interesów w strukturach gminnych i powiatowych. Konieczne jest zapewnienie reprezentatywności władz lokalnych, a ich samorządność powinna być zapewniona przez ustalenie miejsca w systemie władzy publicznej i precyzyjne rozgraniczenie kompetencji. Musi być zdefiniowany zakres gospodarczej samodzielności, tak aby społeczność miała możliwość samodzielnego formułowania wizji rozwojowej. W kompetencji społeczności lokalnych powinna znajdować się ochrona i kształtowanie warunków ekologicznych, organizacja sieci osadniczej oraz lokalizacja inwestycji przemysłowych.

Społeczności lokalne, będąc miejscem życia ludzi, są zarazem miejscem, w którym stają oni wobec instytucji władzy lokalnej. Członkowie społeczności lokalnych artykułują swoje potrzeby dążąc do ich zaspokojenia, uzewnętrzniają swoje postawy społeczne, światopoglądowe, moralne, wchodzą we wzajemne interakcje, tworząc i określając ich zasady oraz reguły. Społeczności lokalne zatem stanowią podstawowy wymiar codziennego życia ludzi, z tego też względu niezbędne jest istnienie w nich urzędzeń i instytucji lokalnych, instytucji samorządowych wyposażonych w odpowiednie uprawnienia i kompetencje. Mają one służyć samodzielności lokalnych społeczności, zwłaszcza w zakresie realizowania podstawowych lokalnych potrzeb

i rozwiązywania lokalnych problemów. Sprawnie działające instytucje lokalne przyczyniają się do uruchomienia samozaradności indywidualnej i zbiorowej mieszkańców lokalnych zbiorowości.

Samorządowe instytucje władzy lokalnej przyjmują na siebie zasadniczy ciężar życia społecznego lokalnej społeczności, czyniąc jej funkcjonowanie twórczym i prawnorządym. Jednocześnie stwarzają mieszkańcom możliwość partycypowania w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym i w sprawowaniu nad tą władzą kontroli. Z tego punktu widzenia niezwykle istotna jest konstrukcja ustrojowa instytucji władzy lokalnej. Przyjęte rozwiązania prawnopolityczne określają pozycję władzy lokalnej wobec władzy regionalnej i centralnej, a co z tego wynika strukturę kompetencji i zakres samodzielności, oraz możliwości społecznego zaangażowania się w proces rozwoju.

Pojęcie „lokalności” wiąże się z możliwością realizacji w skali lokalnej życia człowieka, jego życia rodzinnego i zbiorowego. Lokalność władzy gminnej i powiatowej ma związek z jej pozycją prawnoustrojową, która zapewnia autonomię lokalnym społecznościom. Lokalność władzy gminnej i powiatowej zawiera się też w stopniu jej funkcjonalności względem podstawowych potrzeb i interesów gmin i powiatów.

Zjawiska poszukiwania w społecznościach lokalnych nowych źródeł sił społecznych występują w różnych krajach, zwłaszcza tych, które przez uniwersalizację i związaną z nim centralizację próbowały przyspieszyć rozwój. Postęp gospodarczy, kulturowy i społeczny niejednokrotnie trafiał na bariery tkwiące w systemach lokalnych i w tych warunkach wiele nakładów zostało zmarnowanych. Ostatnie lata przyniosły i nadal przynoszą wiele dowodów świadczących o tym, że ludzie dążą do stowarzyszenia się opartego na swobodzie wyboru. Okazało się, że jedną z metod wprowadzania innowacji jest rozwijanie i wspieranie społeczności lokalnych. Metoda ta została uznana za skuteczne narzędzie w sytuacjach, gdy od stopnia akceptacji, od postaw i efektywności mieszkańców zależą wyniki wprowadzanych zmian.

Z kolei region jest strukturą wspólnotową zbiorowości lokalnych, wyodrębnioną ze względu na oryginalne cechy fizjografii terenu, granice administracyjne, wspólne doświadczenia historyczne i samodzielność gospodarczą. Dla pojedynczego człowieka region jest terenem jego możliwości przestrzennej, realizacji interesów i przeżywania zdarzeń. Jest także istotnym środowiskiem egzystencji. Identyfikacja regionu w sensie realnego terytorium o tożsamy charakterystykach dla zbiorowości wspólnotowych ma miejsce w świadomości osobowej, gdy inne miejsca przebywania uważane są za mniej pożądane. Granice regionu wyznacza identyfikacja zróżnicowania kulturowego na tyle istotna, by odróżniać się od cech innych wspólnot kulturowych.

W sensie formalnym przynależność regionalna wyznacza kryterium podziałów administracyjnych. Jest to tzw. „słaba” identyfikacja przynależności do zbiorowości administracyjnej. Natomiast „mocną” identyfikację przynależności regionalnej wyraża motywacja działania na rzecz dobra wspólnoty regionalnej. Osobowy wymiar wspólnotowości regionalnej charakteryzują zracjonalizowane motywy, oczekiwania oraz zweryfikowane kryteria możliwości własnych działań o charakterze pragmatycznym.

Oznaki aktywności jednostki w regionie mają swoje ugruntowanie w aprobacie jej działania przez wspólnoty lokalne. Działania na rzecz regionu charakteryzuje skala możliwości zaangażowania środków własnych i są to najczęściej działania nielicznych osób. Działania osób posiadających prestiż środowiska lokalnego mają pośrednie skutki dla regionu, zwłaszcza gdy jest to związane z aktywnością organizacyjną lub działaniem przedmiotowym.

Dla rozwijania myślenia kategoriami regionu niezbędne są trwałe cechy prospołecznej świadomości indywidualnej i zbiorowej. Cechami tymi są przede wszystkim skojarzenie celów i zamierzeń nakierowanych na dobro wspólnoty regionalnej. Związane jest to z regionalizmem jako postawą działającą i czynnie urzeczywistniającą interes całego regionu poprzez społeczną aktywność uczestników życia publicznego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że aktualnie myślenie regionalne jest powszechniejsze niż działanie wypełniające jego treść. Podmiotowość regionalna danej osoby jest treściowo pełniejsza niż jej regionalna aktywność. Dlatego też ważnym postulatem staje się postulat tworzenia warunków niezbędnych do aktywizowania środowisk społecznych na rzecz rozwoju regionalnego.

W warunkach współczesnej Polski od kilku lat obserwujemy znaczące w swej istocie przemiany modelu kierowania rozwojem. Mianowicie, odwoływaniu się do lokalnych zasobów motywacji i doświadczeń towarzyszy przyzwolenie na większą autonomiczność i samodzielność w doborze kierunków działania, celów i metod. Tak zorientowane zostały między innymi akty prawne. Istotne zatem jest stworzenie odpowiednich warunków, dzięki którym żyjący obok siebie ludzie wytworzyłiby więzi przekształcające ich w społeczność działającą na rzecz własnego rozwoju. Do warunków niezbędnych dla funkcjonowania samorządowych społeczności lokalnych i regionalnych tych należy zaliczyć:

- określenie miejsca społeczności w strukturze podziału terytorialnego kraju, zapewniające ich wspólną jedność społeczną, dostępność funkcjonalną do wyższych hierarchicznie jednostek, samookreślenie terytorialne oraz uszanowanie odrębności interesów w strukturach gminnych,
- zapewnienie reprezentatywności władz lokalnych i regionalnych,
- zapewnienie samorządności władz lokalnych i regionalnych poprzez ustalenie ich miejsca w strukturze władzy i precyzyjne określenie kompetencji,
- zdefiniowanie zakresu gospodarczej samodzielności,
- stworzenie możliwości samodzielnego formułowania wizji rozwojowej.

Zasadniczym celem systemu samorządowego jest upodmiotowienie społeczności lokalnych i regionalnych poprzez zapewnienie realnego wpływu na losy wspólnoty samorządowej, na zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z miejscem zamieszkania. Ustawy samorządowe dostarczają prawnych instrumentów, za pomocą których mieszkańcy mogą wpływać na to, co się dzieje na terenie jednostki terytorialnej, między innymi w formie prawa wyłaniania swej reprezentacji, poprzez kontrolę pracy organów samorządowych, egzekwowanie obowiązków radnych czy wypowia-

danie się w formie bezpośredniej w istotnych kwestiach dotyczących wspólnoty samorządowej.

Decentralizowanie władzy publicznej ma wiele zalet, umożliwia między innymi stworzenie nowej jakości życia zbiorowego. Nie można tego dokonać na płaszczyźnie ogólnopństwowej, lecz jedynie tam, gdzie ludzie się znają, gdzie wspólnie żyją, prowadzą aktywną działalność.

Samorząd stanowi płaszczyznę kształtowania się postaw obywatelskich oraz elit lokalnych i regionalnych. Umożliwia mieszkańcom angażowanie się w sprawy publiczne i pobudza aktywność obywatelską, tworząc tym samym podstawy do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Idea społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwijająca się samorządność stanowią istotne elementy zapewniające systematyczny wzrost udziału społeczności danej jednostki terytorialnej w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym. To z kolei stanowi o rozwoju i utrwalaniu się lokalizmu i regionalizmu, które oznaczają względną autonomię oraz upodmiotowienie konkretnych społeczności w zakresie gospodarczym, społecznym i kulturalnym w ramach szerszego układu życia społecznego i gospodarczego, a także prymat i dominację społeczności lokalnych i regionalnych w stosunku do szerokiego układu terytorialno-przestrzennego.

Udział mieszkańców w zarządzaniu jest treścią ważnego postulatu, tzw. pomocniczości, zgodnie z którym szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą wypełniać same, i przekazywanie ich społecznościom większym, działającym na poziomie regionalnym. Partycypacja środowisk społecznych w sprawowaniu władzy powinna być jednym ze stałych elementów polityki samorządu terytorialnego, polityki w pełni dopracowanej, publicznie przedstawionej i społecznie zaakceptowanej. Polityka ta powinna być podporządkowana następującym celom:

- poszerzeniu i stałemu doskonaleniu systemu informowania mieszkańców o problemach społeczno-gospodarczych jednostki terytorialnej, w tym o nowych projektach i założeniach dotyczących przekształceń terytorialnych i ustrojowych,
- wzmocnieniu i poszerzeniu systemu udziału mieszkańców w konsultowaniu i opiniowaniu decyzji odnoszących się do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- ułatwianiu mieszkańcom oraz ich grupom podejmowania inicjatyw w sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej.

Dzięki temu tworzy się podstawa dla wzmocnienia społeczności lokalnej i regionalnej, jak też kształtowane są warunki dla korzystnego rozwoju klimatu oraz możliwości organizowania się tej społeczności i jej aktywnego działania. Sprzyja to także identyfikacji społeczności z obszarem zamieszkania, tworząc dogodne warunki dla rozwoju tożsamości lokalnej i regionalnej w wymiarze społecznym, kulturowym i geograficznym.

Należy również uwzględnić zjawisko regionalizmu oraz odradzające się zakorzenie w „małej ojczyźnie”. Zasadzają się one w swoistej koncepcji ideowej pobudzającej aktywność lokalną, dbałość o utrwalenie tradycji i kultury wspólnoty terytorialnej, wyrażanie jej potrzeb i aspiracji oraz umacnianie więzi społecznej. Dzisiejszy regionalizm preferuje przede wszystkim dynamiczny rozwój i wzbogacanie wartości tkwiących we własnym, najbliższym środowisku. Jest to ożywienie odrębności, poprzez ukazywanie różnorodności jako bogactwa życia społecznego. Jest to także dążenie do zrozumienia, czym jest własny region w kontekście makrostruktury.

Istotna wartość regionu uwidacznia się we wspólnocie, osadzonej w społeczności lokalnej, broniącej i rozwijającej swoją różnorodność w oparciu o terytorialną autonomię. Daje to danej społeczności gwarancję podmiotowości w szerokim zakresie działań społecznych, gospodarczych i kulturowych. Ta podmiotowość oraz poczucie możliwości stanowienia o sobie są źródłem rzeczywistej siły społecznej, której dynamizm i efektywność dają podstawę spójności danej społeczności lokalnej. Z tego punktu widzenia niezwykle istotna jest sprawa udziału mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Partycypacja mieszkańców we władzy powinna być jednym ze stałych elementów polityki samorządu, polityki dopracowanej, publicznie przedstawionej i społecznie zaakceptowanej, a następnie w trakcie realizacji systematycznie doskonalonej.

Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu jednostką terytorialną powinna przebiegać przede wszystkim przez ich aktywny udział w grupach celowych. Grupy te powinny umieszczać swoje cele w celach polityki gminnej, powiatowej i regionalnej. Formowanie się tych grup powinno przebiegać poprzez tworzenie się grup formalnych.

Działania te stanowią istotny element kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, które jest w pełni upodmiotowione i zdolne kreować nowe oblicze swojego środowiska lokalnego i regionalnego. Jest możliwe poprzez systematyczne wyzwalanie społecznikowskiej inicjatywy, wykorzystywanie siły intelektualnej oraz zaangażowanie w rozwiązywanie problemów w poczuciu równych praw i obowiązków. Daje to podstawę do rozwoju humanizmu społecznego w wymiarze lokalnym i regionalnym, który powinien stać się ideą ruchu samorządowego. Dzięki temu możliwe jest określenie integralnych potrzeb społecznych oraz znalezienie odpowiednich form ich zaspokojenia na własnym terenie. Jest to także inspiracja do działań na rzecz dobra ogólnego, do tworzenia się wspólnoty oraz polepszania obiektywnych warunków, które stworzą dany typ samorządu terytorialnego. Wyłania się tutaj aspekt świadomościowy w odniesieniu do oceny sposobu zaspokajania przez mieszkańców swoich potrzeb oraz kształtowania się ich systemu wartości. Sprowadza się to do poszukiwania odpowiedzi na pytania, na ile mieszkańcy są przeświadczeni o tym, że ich gmina, powiat lub województwo stwarza im takie lub inne możliwości realizacji określonego stylu życia.

Określone cechy struktury samorządowej tworzą podłoże życia społecznego, wywierając zarazem wpływ na charakter stosunków między ludźmi. Dzięki temu mogą

urzeczywistniać się różnorodne formy działań zbiorowych, możliwa jest aktywność organizacji i samorządność mieszkańców. Wspólnota samorządowa w zależności od swej skali, zróżnicowania i sprawności umożliwia przebieg niezliczonych rodzajów i odmian ludzkiej aktywności. Tym samym pobudza powstanie i rozwój wszelkich celów, jakie mogą przyświecać jednostkom, grupom i zbiorowościom. Sprzyja to rozwojowi oddolnych inicjatyw ludzkich, zgodnie z założeniami „rozwoju od dołu” oraz budowie podstaw lokalizmu pojmowanego jako element ładu demokratycznego. Staje się to pomocne w rozwijaniu i umacnianiu społecznej roli gospodarza terenu w odniesieniu do jednostki i grup społecznych, jak również wspomaga rozwój idei małych ojczyzn. Stworzone w ten sposób zostają warunki do naturalnego i oddolnego procesu, który polega na dobrowolnym formowaniu się coraz wyższych stadiów świadomości i tożsamości miejsca. Pozwala to na efektywne zagospodarowanie przestrzeni społecznej, wypełniając próżnię między jednostką a państwem, co mieści się w pełni w formule społeczeństwa obywatelskiego.

Na poziomie lokalnym tworzy to płaszczyznę współpracy i współodpowiedzialności różnych grup społecznych w odniesieniu do swego terytorium. Te zaś mogą się ona rozwijać tylko wtedy, gdy będą wyrazem woli wszystkich członków społeczności, wyrastając z ich prawdziwych przekonań o konieczności działania na rzecz wspólnego dobra. Pozwoli to na prowadzenie aktywnych działań na rzecz zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, których skala i zakres charakteryzują się dużą różnorodnością. Zarazem są one uwarunkowane specyfiką środowiska społeczno-gospodarczego i kulturowego oraz widocznym i grupowym doświadczeniem danej społeczności. Potrzeby wyznaczają poziom i kierunek wszelkiej społecznej aktywności, sprawiają, że działania człowieka we wszystkich sferach jego życia są zorganizowane i ukierunkowane.

Tworzenie się wspólnot lokalnych i regionalnych jest procesem złożonym. Jednym z podstawowych warunków jest tutaj istnienie poczucia tożsamości i przynależności, rozpatrywanego w kategoriach społecznych, historycznych, kulturowych, geograficznych, przyrodniczych. Dostrzeganie, a następnie przyswajanie i uzewnętrznianie poszczególnych czynników wpływających na poczucie przynależności do określonej wspólnoty czy obszaru, uwarunkowane jest posiadaniem ukształtowanej w tym zakresie postawy opartej o podstawowy zasób wiadomości i o świadomość istniejących potrzeb oraz uwarunkowań. Sytuacja ta rodzi konieczność odpowiedniego przygotowania poszczególnych grup społecznych do pełnienia aktywnej roli w procesie tworzenia wspólnot lokalnych. Pozostaje to w bezpośrednim związku z kształtowaniem postaw wobec zagadnień lokalnych w ich wymiarze teoretycznym i praktycznym.

Dla sprawnej i efektywnej realizacji zadań w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego niezwykle ważne jest pozyskanie społecznej aktywności popartej odpowiednio ukształtowanymi postawami oraz świadomością znaczenia dokonujących się przemian ustrojowych.

Odnosząc się do obecnego, stosunkowo niskiego stanu wiedzy lokalnych społeczności w zakresie problematyki rozwoju oraz jej lokalnego wymiaru należy przy-

jąc jako bardzo pilne podjęcie przedsięwzięć w zakresie poprawy tego stanu rzeczy. Takim właśnie przedsięwzięciem jest realizacja idei edukacji regionalnej w formach i metodach najbardziej odpowiadających potrzebom, specyfice i możliwościom danego układu lokalnego.

Proces edukacji regionalnej jest przedsięwzięciem trudnym i złożonym. Wymaga inicjowania i koordynowania wielu poczynań prowadzonych przez różne niezależne podmioty. Szczególnie jest to ważne tam, gdzie rozpoczęło się budowanie struktur lokalnych, gdzie lokalne społeczności podejmują inicjatywy wspólnego rozwiązywania problemów poprzez tworzenie warunków różnorodnych przedsięwzięć zespołowych. Edukacja regionalna powinna być ściśle związana z kształtowaniem świadomości i tożsamości lokalnej. Wiąże się to z tożsamością kulturową, z poczuciem tradycji lokalnej oraz z identyfikacją z zamieszkiwanym obszarem.

Jest to także związane z rozwijaniem i utrwalaniem idei samorządności i współodpowiedzialności za losy swojego regionu.

Istotną sprawą jest preferowanie czynnych postaw na rzecz podejmowania działań w obrębie społeczności lokalnej i regionalnej dla umacniania i wzbogacania jej dobrobytu. W tym kontekście społeczne aspekty samorządności stają się istotnym czynnikiem rozwoju, bowiem stwarzają korzystne warunki do:

- wykorzystania aktywności społeczności lokalnych i regionalnych,
- autentycznego podziału społeczności lokalnych i regionalnych w kreowaniu i realizacji procesów rozwoju,
- uwzględnienia w procesie rozwoju kryteriów wartości, w tym kategorii „jakości życia”,
- efektywniejszego wykorzystania lokalnych i regionalnych zasobów i czynników rozwoju,
- wykorzystania aktywności społeczności oraz lokalnego i regionalnego potencjału do stymulowania rozwoju innowacji i postępu technicznego,
- wykorzystanie inicjatywy i tworzenia klimatu dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Uwzględnienie tych warunków pozwala na stymulowanie rozwoju będącego sferą zmian dokonujących się pod wpływem określonego sposobu myślenia oraz głęboko zakorzenionych sił społecznych. Te siły są zróżnicowane przestrzennie, dlatego też istotne dla rozwoju lokalnego są akceptacja i aktywna postawa wobec przeobrażeń społeczności lokalnej, lokalna przedsiębiorczość oraz skłonność do kreowania myśli innowacyjnych.

Społeczna istota samorządu terytorialnego przyjmuje określone wartości, takie jak wolność, demokracja, sprawiedliwość, samorządność, godność i kreatywna aktywność. Są to wartości, pomiędzy którymi istnieje stosunek współzależności, polegający na wzajemnym wzmacnianiu się i racjonalizowaniu. Funkcjonują one w życiu politycznym państwa oraz w strukturach społecznych. Wynikają stąd także cechy, takie



jak sprawność struktur i kreatywność zasad organizacyjnych społeczeństwa. W tej grupie usytuowany jest samorząd terytorialny jako zasada i model organizacji społeczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym.

Realizacja rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga włączenia w ten proces szeroko pojmowanej społeczności. Organizatorzy rozwoju powinni dokładnie wiedzieć, kogo i na jakich warunkach włączyć w projektowanie rozwoju lokalnego i regionalnego, a następnie w jego realizację. Chodzi tu jednak przede wszystkim o włączenie w odpowiednie grupy problemowe, zajmujące się załatwianiem konkretnych spraw.

Najlepszym, jak się wydaje, rozwiązaniem w dziedzinie ustalenia i doboru osób przewidzianych do włączania w proces rozwoju lokalnego jest sporządzenie list potencjalnych partycypantów tego procesu. Grono to powinno obejmować zarówno osoby realizujące rozwój, jak i tych, którzy z efektów rozwoju będą korzystać, dla których podejmuje się konkretne działania. Z takim gronem osób należy pozostawać w ciągłym kontakcie, między innymi poprzez organizację spotkań, przez dobór takich dziedzin, przedsięwzięć i form rozwoju lokalnego, które przyciągną ludzi, oraz podejmowanie takich zadań (i działań), w wyniku których zostanie utrzymany stały i trwały kontakt.

Kontakty takie są potrzebne dla wytworzenia społecznej atmosfery potrzebnej do:

- zrozumienia ważności lub konieczności podejmowania zadań rozwoju lokalnego i regionalnego,
- mobilizacji społeczności lokalnych i regionalnych wokół podejmowanych działań,
- dostrzeżenia w podejmowanych programach rozwoju korzyści indywidualnych i ogólnospołecznych,
- dostrzeżenia możliwości realizowania konkretnych zadań przy wykorzystaniu lokalnych i regionalnych zasobów rozwojowych,
- identyfikowania się (utożsamiania) z działaniami na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego,
- aktywnego uczestnictwa w programach rozwoju itp.

„Społeczność lokalna” to sieć osobistych powiązań, sieć kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowania, które powstają na tle konkretnej dzielnicy i sytuacji społeczno-gospodarczej. Rozwój społeczności lokalnej ma na celu wzbogacenie tej sieci i wzmocnienie jej nici, wypracowanie pewności siebie i umiejętności, tak, by społeczność lokalna (ludzie) mogli znacznie poprawić sytuację w swojej dzielnicy (samiym miejscu i w jego materialnych uwarunkowaniach).

Aby zbliżyć się do rzeczywistego partycypacyjnego pojmowania rozwoju lokalnego idea ta musi być ściśle związana z zasadą pomocniczości, która wskazuje, że administracja publiczna wykonuje określone zadania tylko wtedy, gdy nie mogą ich realizować jednostki niższego rzędu: osoby, rodziny, grupy samopomocowe i obywatelskie, organizacje pozarządowe. Oznacza to zatem, że władza powinna stopniowo

wycofywać się z bezpośredniego dostarczania poprzez swoje agendy świadczeń społecznych z zakresu zdrowia, oświaty, kultury czy pomocy społecznej, przy zachowaniu odpowiedzialności za stworzenie warunków funkcjonowania takich świadczeń. Aby zapewnić niezbędną dynamikę rozwoju na poziomie lokalnym, potrzebne jest zorganizowanie danej wspólnoty w postaci ruchów, stowarzyszeń grup obywatelskich i politycznych. Dopiero ich wzajemne relacje umożliwiają negocjowanie nowej rzeczywistości społecznej, czyli rozwój społeczny. Jakość tych relacji stanowi podstawę pracy nad rozwojem społeczności lokalnych. Rozwój jest to w rzeczywistości tworzenie się lokalnego kapitału społecznego. Dopóki ludzie nie mogą sobie wzajemnie ufać i dzielić się częścią swojego życia z innymi, wspólne działanie nie jest możliwe. Rozwój społeczności lokalnej podkreśla fakt, że „poprawne związki” opierają się na uczciwości, poczuciu własnej wartości, wzajemnym szacunku i wspólnym doświadczeniu.

## 4. Kapitał ludzki w systemie zarządzania rozwojem lokalnym

### 4.1. Pojęcie kapitału ludzkiego

Wraz z rozwojem nauk ekonomicznych istota terminu „kapitał” uległa stopniowej ewolucji. Obecnie kapitał oznacza takie nagromadzenie środków produkcji, które pozwala pracy ludzkiej wytwarzać więcej, niż mogłaby to czynić w innych okolicznościach. Kapitał jest najważniejszym czynnikiem wyższej wydajności pracy, wyższych dochodów i większego dobrobytu. Jest on utożsamiany z organizacją. Kapitał w organizacji występuje w postaci kapitału własnego i kapitału obcego.

Najczęściej przytaczaną definicją kapitału, leżącą u podstaw teorii kapitału ludzkiego jest definicja Irvinga Fishera. Fisher utożsamia kapitał z wartością zasobów, które istnieją w danym momencie, a przypływ usług z zyskiem, a więc według Fishera przez kategorię kapitału należy rozumieć majątek dający wzrost dochodu. Wobec tego uznaje się za uzasadnione określenie wiedzy i doświadczenia nagromadzonego w człowieku mianem „kapitału”. Zwiększenie ilości i jakości wiedzy oraz doświadczenia poprzez system edukacji i pracy zawodowej tworzy w człowieku pewien rodzaj dobra, które ma charakterystyczną dla kapitału cechę – jest w stanie przynosić dochód, np. wyższe wynagrodzenie.

Stanisław Ryszard Domański stwierdził, że kapitał ludzki (*human capital*) to „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej, zawarty w danym społeczeństwie-narodzie. Zasób ten jest dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go powiększyć drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie”. Kapitał ludzki według wspomnianego Autora nie zależy od ilości ludzi zamieszkujących dany kraj, zależy on od wartości potencjału nagromadzonego w ludziach.

Praca, jak podkreślał Jan Paweł II, jest wyrazem kreatywności ludzkiej, a człowiek przez pracę ma się przyczyniać „do nieustannego podnoszenia poziomu kulturalnego i moralnego społeczeństwa, w którym żyje”. Ponadto istoty ludzkie realizują tę kre-

atywność podczas pracy i w czasie wolnym. Ł. Łukasiewicz dokonuje rozbicia kapitału ludzkiego na dwa wymiary: rynkowy i osobisty.

Zasoby rozwijane w wymiarze rynkowym mogą być wykorzystane w wymiarze osobistym, jak i na odwrót. Kapitał ludzki stanowią ludzie związani z firmą i jej misją, umiejący współpracować, o kreatywnych postawach i kwalifikacjach. Kapitał ludzki to również siła napędowa rozwoju organizacji. Kryje w sobie możliwości motywacyjne, ujawniające się w efekcie skutecznego zarządzania organizacją.

Dotąd nie wypracowano jednoznacznej, niekwestionowanej definicji kapitału ludzkiego. Powyższe definicje kapitału ludzkiego zaprezentowane w pracy nie są konkurencyjne, lecz wzajemnie się uzupełniają. Kapitał ludzki ma charakter wieloaspektowy i można wyróżnić: osobniczy kapitał intelektualny, osobniczy kapitał fizyczny oraz genetyczny. Osobniczy kapitał intelektualny związany jest z doświadczeniem, edukacją. Natomiast genetyczny wymiar kapitału ludzkiego jest uwarunkowany zdrowiem, inteligencją i talentem jednostkowym. Można wyróżnić jego stronę ilościową, czyli finansową, i jakościową, czyli strukturalną. Ujęcie finansowe kapitału ludzkiego odnosi się do kosztowego aspektu jego wytworzenia, natomiast strukturalna postać kształtuje działania – inwestycje.

Kapitał ludzki kształtowany jest powoli, siłami własnymi jednostki i organizacji. Zawarty jest w każdym człowieku i społeczeństwie jako całości. Także nie może być przedmiotem obrotu towarowego. Tworzenie kapitału ludzkiego nie jest inwestowaniem w martwy przedmiot, lecz w żywą substancję człowieka.

Istotną cechą jest również jego unikalność, ponieważ jest trudny do naśladowania. Nie może zmieniać właściciela, a więc nie stanowi on własności organizacji tak, jak majątek trwały. Wraz z odejściem pracownika organizacja traci jego nabyte umiejętności, talent. Jeśli w organizacji pojawi się jakiś szczególnie utalentowany pracownik, jego zdolność do dostrzegania i wykorzystywania szans, generowania nowych pomysłów lub umiejętności rozmowy z klientami, należy tylko do niego samego, a nie do organizacji. Od tego pracownika zależy czy odejdzie do innej organizacji, aby tam wykorzystał swoje umiejętności. Kapitał ludzki dzieli się na relacje, kompetencje oraz wartości. Kompetencje to przede wszystkim wiedza, jak również chęć i umiejętności. Natomiast relacje to zdolność dzielenia się wiedzą i zaufanie, które mają tworzyć wartość dla organizacji. Wartości definiuje się jako koncepcje wyróżniające jednostkę lub grupę, wpływają one na wybór narzędzi oraz efekty działań poprzez określanie czy dane działanie jest właściwe, czy też nie.

#### **4.2. Zaufanie społeczne w procesie rozwoju lokalnego**

W procesie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji niezwykle istotne znaczenie odgrywa zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Staje się to tym bardziej istotne, że podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności.

Zarazem dla konsekwentnej realizacji podjętych działań niezbędne jest eliminowane wszelkiej niepewności. Ważne jest w związku z tym podkreślenie znaczenia oraz korzyści z zaufania, które powinno wzmacniać stabilność lokalnego systemu społecznego. Współcześnie wysoki poziom zaufania społecznego odgrywa niezmiernie ważną rolę w systemie demokratycznym, gdzie wspólnota polityczna musi delegować swą władzę na przedstawicieli. Zaufanie do osób, które mają reprezentować społeczeństwo stanowi istotny czynnik kształtowania decyzji związanych z realizacją władzy publicznej<sup>1</sup>. Ważne jest także zaufanie między aktywnymi uczestnikami wspólnoty lokalnej postrzeganymi jako aktorzy lokalnej sceny rozwoju. Ich rola jest szczególnie ważna w procesie rozwoju społecznego, a także w kształtowaniu kierunków działań zmierzających do aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy. Są to osoby, które w mniejszym lub większym stopniu angażują się w życie swojej społeczności lokalnej z racji zajmowanego stanowiska, zawodu lub pełnionej roli społecznej. Grupa ta reprezentuje polityczną wolę działania i jej udział w rozwoju gminy jest niezbędny. Kształtowanie wśród niej kultury partnerstwa oraz wysokiego poziomu zaufania społecznego staje się coraz ważniejszym instrumentem realizacji założeń rozwoju lokalnego. Pozwala to zwiększyć szansę na odpowiednie ukierunkowanie działań oraz zbudowanie programów aktywności będących odpowiedzią na realne potrzeby społeczności zamieszkującej dany obszar.

Efekty współpracy na rzecz rozwoju w dużej mierze zależne są od praktycznego wymiaru zaufania, które kształtuje postawy obywatelskie oraz decyduje o kształcie i charakterze wzajemnych relacji pomiędzy jednostkami i grupami oraz środowiskami społecznymi. Staje się ono także czynnikiem budowania kultury działania w sferze publicznej, wpływając równocześnie na kulturę polityczną. Tak więc poziom zaufania społecznego ugruntowuje wartości demokratyczne, a także przyczynia się do stabilności i trwałości lokalnego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego<sup>2</sup>. Ze względu na specyfikę rozwoju jednostki terytorialnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczny wymiar zaufania w kontekście budowania zdolności do rywalizacji społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia rozwoju jednostki terytorialnej niezwykle istotne znaczenie odgrywają więzi społeczne będące ważnym elementem mechanizmu wzajemnego wzmacniania. Wraz z procesem modernizacji, zmienia się charakter i typ więzi społecznych, które tworzymy z innymi ludźmi<sup>3</sup>. Stają się one pomocne w wykreowaniu sieci relacji społecznych, które są słabiej lub silniej zinstytucjonalizowane. Ważne jest tutaj pytanie o to, jaki wzorzec sieci społecznych dominuje na poziomie lokalnym i czy „nadaża” on za zmianami politycznymi i ekonomicznymi.

<sup>1</sup> P. Paxton, *Is social capital declining in the United States. A multiple indicator assessment*, "The American Journal of Sociology" 1999, t. 105, nr 1.

<sup>2</sup> R. Inglehart, *Trustwell being and democracy*. W: M.E. Warren (red.), *Democracy and trust*, New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>3</sup> K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*. W: P. Norris (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

### 4.3. Kształtowanie się zaufania społecznego

Wraz z rozwojem współczesnych form społecznych zaufanie staje się coraz bardziej niezbędnym elementem życia społecznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym<sup>4</sup>. Pozwala to na budowanie zrębów solidarnego działania, jak też i wzmacnia proces poszukiwania, a następnie wykorzystania coraz większej liczby sposobów i kanałów współpracy w wielu dziedzinach. Istotne jest tworzenie warunków do wzajemnego poznawania się ludzi i instytucji, okazywania sobie szacunku, poszerzania wiedzy o sobie, co daje podstawę dla wzajemnego zrozumienia. Wszystko to służy ułatwianiu współpracy w obszarze jednostki terytorialnej, a jednocześnie tworzone są warunki dla zapobiegania ewentualnym konfliktom interesu jakie mogą powstać w procesie rozwoju. Należy podkreślić, że myślenie o konflikcie interesów jest elementem myślenia o etyce działań społecznych w ogóle. Ważne jest zatem jak budować zaufanie do działań społecznych oraz do poszukiwania jak najlepszych rozwiązań w tym zakresie. Sfera publiczna opiera swoje działania przede wszystkim na wartościach, a ich rzeczywista skuteczność zależna jest od poparcia społecznego. Działanie w sytuacji konfliktu interesów jest natomiast jedną z przyczyn zmniejszania się wiarygodności i niszczenia poparcia społecznego. Wydaje się, że na proces kształtowania się zaufania społecznego wpływają określone czynniki charakteryzujące środowisko społeczne jednostki terytorialnej. Można do nich zaliczyć:

- Poziom świadomości społecznej, będący pochodną zaangażowania danej społeczności w proces partycypacyjny, co jest w dużej mierze zależne od wcześniejszych doświadczeń, a także od poczucia identyfikacji i przeświadczenia, iż wiele spraw lokalnych powinno być przedmiotem refleksji zbiorowości.
- Motywację wewnętrzną, gdyż znacznie większe szanse na powodzenie mają te działania, w których inspiracja pochodzi od mieszkańców. Motywacja wewnętrzna wpływa na powszechne uczestnictwo i zdolność do realizowania zadań.
- Elastyczność, która charakteryzuje społeczność posiadającą zdolności adaptacyjne oraz uczącą się. Proces ciągłej zmiany, z jakim mamy do czynienia obecnie, wymaga od zbiorowości dostosowywania się, przyjmowania rozwiązań adekwatnych do rysujących się problemów.
- Istniejące więzi społeczne, widoczne wśród tych społeczności, których mieszkańcy stanowią zwartą, dobrze znającą się grupę posiadającą pewne doświadczenia we wspólnym rozwiązywaniu problemów. Społeczność taką cechuje dobra komunikacja wewnętrzna oraz wzajemne zaufanie. Często wyrazem takiej sytuacji są działające stowarzyszenia lub inne oddolne inicjatywy.
- Umiejętność osiągnięcia konsensusu i współpracy, gdzie elementem sprzyjającym są tutaj istniejące wśród mieszkańców zwyczaje wzajemnej pomocy, umiejętność udzielania sobie wsparcia, funkcjonująca praktyka inicjatyw sąsiedzkich czy też doświadczenie wspólnej pracy przy społecznych, czy religijnych wydarzeniach.

---

<sup>4</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002.

- Istniejącą grupą liderów jako głównych aktorów lokalnej sceny rozwoju. W tym przypadku bardzo istotne jest, by w społeczności istniały osoby pełniące funkcje lokalnych liderów, czyli takich osób, które posiadają autorytet, stanowią źródło opinii i wiedzy, motywują zbiorowość, mogą pełnić również funkcję „rzeczników przedsięwzięcia.

Z powyższych powodów konieczne jest podkreślenie znaczenia zaufania (lub nieufności) dla funkcjonowania społeczeństwa i działań poszczególnych obywateli. Należy zatem przyjąć, że różnorodne formy zaufania i nieufności tworzą skomplikowany bilans funkcjonalności i dysfunkcjonalności, zarówno dla całego społeczeństwa, jak i dla jego członków. Najważniejsze jest to, czy zaufanie lub nieufność są ugruntowane, czy też są one takiego ugruntowania pozbawione. Zasadne zaufanie jest korzystne (funkcjonalne) zarówno dla obdarzającego zaufaniem, jak i dla zaufaniem obdarzanego. W sytuacji zaufania działania są bardziej otwarte, śmiałe, spontaniczne czy innowacyjne. Podobne korzyści odnosi nie tylko ten, kto ufa, ale i ten, kto obdarzony jest zaufaniem. Obdarzenie zaufaniem oznacza czasowe zawieszenie normalnych ograniczeń działania. Osoby, organizacje, instytucje, które otrzymują „kredyt zaufania”, są uwolnione od ciągłego monitorowania i kontroli, uzyskują szerszy margines dla działań nonkonformistycznych, innowacyjnych, oryginalnych, a więc cieszą się większą wolnością działania. Wydaje się także, iż nieufność może także posiadać pozytywne funkcje, gdyż pozwala uniknąć niekorzystnych działań, zabezpieczyć się przed zagrożeniem, przygotować na ewentualne szkody. W tym kontekście zaufanie należy określić jako przeświadczenie, że nie zostaniemy oszukani, wykorzystani, ani też zostawieni bez pomocy przez innych. Z przeświadczenia tego wynikają określone działania. Z punktu widzenia specyfiki społeczności lokalnej niezwykle istotne stają się zaufanie osobiste, pozycyjne i publiczne. Pierwsze z nich, zwane też międzyosobowym lub interpersonalnym, skierowane jest wobec konkretnych ludzi, z którymi wchodzimy w bezpośrednie relacje. Zaufanie pozycyjne skierowane jest do określonych ról społecznych, zawodów, urzędów i stanowisk (rozumianych jako sposób działania typowy i wymagany dla danej pozycji społecznej). Role te mają instytucjonalny charakter, a osoby, które postępują zgodnie ze standardami obowiązującymi w danej profesji, przyjętymi normami zachowania, zasługują na nasze zaufanie. Zaufanie publiczne, skierowane jest do instytucji i organizacji, rozumianych jako zbiory reguł strukturalnych, w obrębie których zachodzą działania i interakcje.

#### **4.4. Niektóre praktyczne aspekty wpływu zaufania społecznego na proces rozwoju lokalnego**

W praktyce realizacji polityk publicznych istotne jest zaufanie pomiędzy podmiotami władzy publicznej, pomiędzy urzędnikami, a także pomiędzy szeroko pojętą władzą publiczną a reprezentantami społeczności lokalnej. Pozwala to na podejmowanie i realizację wspólnych inicjatyw oraz skuteczne rozwiązywanie problemów. Doświadczenie samorządowe wskazuje na szczególne znaczenie szeroko

pojętego zaufania w procesie programowania rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do wyznaczania celów strategicznych. Ważnym elementem jest tutaj podejście do planowania rozwoju jako procesu ciągłych przeobrażeń wymagających systematycznych i kompleksowych działań. We wzajemnych kontaktach należy wypracować model planowania o charakterze integralnym, uwzględniający współczesne prorozwojowe aspekty jednostek terytorialnych. W procesie planowania występują systematycznie odniesienia do uwarunkowań wynikających z założeń polityki przestrzennej miast i gmin, jak też uwzględniane są wymogi kompleksowego podejścia do projektowanych i realizowanych zadań. Istotne jest w tym przypadku uzgodnienie kierunku działań z przeświadczeniem o ich zasadności oraz pozytywnym wpływie na kształtowanie obecnej i przyszłej sytuacji jednostki terytorialnej. Proces programowania obejmuje współcześnie bardzo szeroki zakres zagadnień niezwykle istotnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Dlatego sprawny przebieg tego procesu oraz jego pozytywne wyniki stają się ważnym czynnikiem rozwoju oraz budują platformę do współpracy. Jest to jednak proces w dużej mierze uwarunkowany wzajemnymi relacjami społecznymi podmiotów uczestniczących w życiu jednostki terytorialnej. Dochodzimy tutaj do zagadnienia zaufania publicznego wpisującego się w obszar relacji społecznych umożliwiających skuteczne działanie na rzecz wspólnoty samorządowej. Dla tego typu zaufania ważną rolę odgrywa obietnica, która jest wiążąca dla obywatela, członka społeczności. Dlatego w praktyce życia społecznego obietnica jest ważnym zagadnieniem w kształtowaniu się poziomu zaufania publicznego, a co za tym idzie kondycji demokracji lokalnej. Należy przyjąć, że przy ograniczonym zaufaniu pojęcie społecznego uczestnictwa jest pozbawione treści, wzrasta wówczas poczucie zagrożenia i mogą się kształtować postawy skrajnie indywidualistyczne, zaś społeczność traktowana jest utylitarnie. Zaufanie społeczne odnosi się do oczekiwań indywidualnych i grupowych, a ich właściwe zdefiniowanie czyni zaufanie społeczne możliwym. Jest to bardzo ważne wskazanie odnoszące się zarówno do reprezentantów społeczności lokalnej, jak i do przedstawicieli władzy publicznej, która jest przede wszystkim odpowiedzialna za budowanie zaufania społecznego opartego na poczuciu odpowiedzialności oraz na ukształtowanych więziach społecznych<sup>5</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia wykazują także, że system wzajemnych uzgodnień i konsultacji opartych na zaufaniu jest metodą pozwalającą na wypracowanie drogi dojścia do realizacji celów i założeń rozwojowych. Zidentyfikowane w toku dyskusji problemy wraz z analizą potrzeb oraz szczegółową oceną sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowo-przestrzennej poszczególnych gmin stanowią podstawę do dyskusji, która wskazuje na kierunki i zakres przedsięwzięć rozwojowych o zintegrowanym charakterze. Najlepiej, jeśli mają one wielokierunkowe oddziaływanie i charakteryzują się trwałością, przez co znacząco wpływają na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej miasta lub gminy.

---

<sup>5</sup> Ks. Tomasz Czernik, *Publiczne zaufanie*, „Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne” 2007, Rok VI, Nr 1 (10).

#### 4.5. Zaufanie społeczne w procesie kształtowania relacji pomiędzy uczestnikami procesu rozwoju lokalnego

Trzeba przyjąć, że zaufanie społeczne stanowi podstawę relacji interpersonalnych, współpracy, zaangażowania, a także poczucia bezpieczeństwa. Tym samym ma ono zasadniczy wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Ma ono zatem istotne znaczenie dla wzrostu świadomości zbiorowej, świadomego uczestnictwa w życiu zbiorowym i budowania tożsamości zbiorowej. Bez zaufania w przestrzeni społecznej nie można prowadzić dialogu, a więc nie można określić istoty zjawisk i procesów. Zaufanie pozwala na efektywną komunikację w obrębie jednostki terytorialnej, wspomagając realizację wytyczonych celów. W tym kontekście należy je postrzegać w kategoriach istotnego źródła przewagi konkurencyjnej. Staje się to bardzo istotne z punktu widzenia wzmocnienia potencjału rozwojowego poszczególnych gmin, jak też w prowadzenia przez nie polityki lokalnej zmierzającej do poprawy jakości życia mieszkańców. Z punktu widzenia interesu publicznego konieczne staje się podejmowanie działań zmierzających do systematycznego eliminowania dysproporcji rozwojowych i poprawy sytuacji środowisk lokalnych będących w najbardziej niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej. Jest to możliwe dzięki wspieraniu polityk rozwoju lokalnego oraz wzmocnieniu potencjału rozwojowego jednostek oraz grup społecznych. W związku z tym ukształtowany system relacji społecznych w danym środowisku staje się ważnym czynnikiem pobudzania aktywności oraz inicjowania działań społeczności lokalnej, jak też tworzenia warunków dla rozwiązywania problemów istotnych dla rozwoju lokalnego. Pozwala to na doprecyzowanie kierunków rozwoju, nawiązanie ściślejszej współpracy, a także rozwijanie form współdziałania w systemie jednostki terytorialnej. Powstają zatem warunki dla rozwijania form partnerstwa społecznego i instytucjonalnego, jak też dla większej koncentracji na zadaniach, które sprzyjają rozwijaniu potencjału konkurencyjnego miast i gmin. Ukształtowane i oparte na zaufaniu formy współpracy są ważnym czynnikiem pobudzenia aktywności oraz inicjowania działań społeczności lokalnej, jak też tworzenia warunków dla rozwiązywania problemów istotnych dla rozwoju lokalnego danej jednostki terytorialnej. Jednocześnie wymaga to długofalowych inwestycji i czasu oraz dobrej woli. Konieczne jest też wytworzenie kultury zaufania, co wpływa na efektywność podejmowanych działań<sup>6</sup>. Zaufanie powinno być też utożsamiane z mechanizmem funkcjonującym w oparciu o założenie, że członkowie danej społeczności nacechowani są uczciwym oraz kooperatywnym zachowaniem, u podstaw którego leżą wspólnie wyznawane normy<sup>7</sup>. Dlatego też w sytuacji, w której ufamy innym ludziom, dokonujemy pewnego przewidywania czy też założenia dotyczącego ich przyszłych zachowań. Zaufanie nierozzerwalnie wiąże się z myśleniem o przyszłości, która z definicji jest niepewna, ale zaufanie jest jakimś sposobem przewidywania przyszłości i przez to stwarza

<sup>6</sup> M. Stelmaszczyk, *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, [http://www.mikroekonomia.net/system/publication\\_files/166/original/2.pdf?1314885526](http://www.mikroekonomia.net/system/publication_files/166/original/2.pdf?1314885526), dostęp: 10.09.2011.

<sup>7</sup> F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN, Warszawa, Wrocław 1997.



możliwość jej opanowania. Zaufanie jest swoistą grą dotyczącą przyszłych działań innych ludzi<sup>8</sup>.

Wspierane zaufaniem społecznym działania mają istotne znaczenie dla kreowania zmiany społecznej jako znaczącego czynnika w rozwiązywaniu istotnych problemów lokalnych. Z punktu widzenia dynamiki procesów społecznych prowadzących do trwałych zmian, ważne są dalekosiężne i trwałe konsekwencje. Z tego punktu widzenia istotne są pozytywne zmiany społeczne, a więc takie, które można interpretować w kategoriach rozwoju społecznego, które wprowadzane są w sposób aktywny. Wydaje się, że pożądana zmiana społeczna powstaje poprzez stworzenie silnego kapitału społecznego, rozumianego jako sieć powiązań cechująca się współpracą i wzajemnym zaufaniem jej uczestników. Zarazem za inicjowaniem długofalowych, nieodwracalnych i poświadanych zmian, wprowadzanych poprzez budowanie kapitału społecznego, często stoją jednostki o specyficznych cechach, określane jako „przedsiębiorcy społeczni”<sup>9</sup>. Wywołanie pozytywnej zmiany społecznej może być efektem zaistnienia pewnych czynników specyficznych dla danej wspólnoty lokalnej.

Poczucie zaufania staje się istotne dla kształtowania podmiotowości społeczności lokalnej, która składa się z różnorodnych grup ludzkich i posiada bardzo ważną cechę, którą jest szczególnie stosunek do zamieszkiwanego terytorium, co znajduje swój wyraz we wszystkich charakterystykach rozwoju lokalnego. Zazwyczaj jest to jakaś wartość emocjonalna, kulturowa, tradycyjna, ekonomiczna, przyrodnicza czy jeszcze inna<sup>10</sup>. Konsekwencją takiego podejścia będzie kształtowanie się aktywnej społeczności lokalnej, co zakłada aktywność mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, które ostatecznie są podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację. W ten sposób biorą oni udział w formułowaniu i podejmowaniu decyzji oraz w realizacji polityk publicznych. Mówiąc o szerokiej partycypacji społecznej zakładamy, że chodzi tu o taką aktywność obywateli, która wykracza poza sam akt głosowania. Można wskazać na trzy argumenty, dlaczego takie uczestnictwo jest pożądane:

- 1) pomaga w edukacji obywatelskiej,
- 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą,
- 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 310.

<sup>9</sup> R. Praszkiar A. Nowak, *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor”, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Społecznych, nr 2/2005.

<sup>10</sup> J. Szczepański, *Polska lokalna*. W: *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 19.

<sup>11</sup> J. E. Klausen, D. Sweeting, *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance*. W: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.

#### 4.6. Zaufanie społeczne w procesie zarządzania rozwojem lokalnym

Zaufanie społeczne jest jednym z warunków funkcjonowania samorządności oraz zapewnienia udziału społeczności lokalnych w procesie zarządzania gminą. Wpływa także na rozwój form aktywności charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. Kształtują się w ten sposób mechanizmy współpracy na poziomie lokalnym gwarantujące realizację zadań na rzecz szeroko pojętych przemian społecznych. Zaufanie społeczne daje także podstawy do inicjowania różnych form dialogu społecznego i budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Proces budowania zaufania społecznego wymaga wysiłku ze strony wszystkich uczestników życia publicznego. Wymaga to stworzenia wyraźnych i społecznie akceptowanych ram prawnych dla działalności społeczno-politycznej, wyeliminowania zjawisk korupcyjnych pojawiających się na styku polityki z innymi dziedzinami życia, a także zmian w obszarze kultury politycznej. Budowanie i utrwalanie zaufania w sferze aktywności publicznej może przynosić wymierne korzyści dla jednostki terytorialnej. Tak więc można tutaj mówić o:

- budowaniu i utrwalaniu pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej,
- tworzeniu optymalnych warunków dla funkcjonowania w społeczności lokalnej,
- uwiarygodnieniu misji w zakresie realizacji zadań publicznych,
- wzroście efektywności podejmowanych działań,
- podniesieniu poziomu konkurencyjności społeczno-gospodarczej,
- wzroście satysfakcji i zadowolenia partnerów społeczno-gospodarczych,
- wzroście poczucia identyfikacji terytorialnej oraz zaangażowania w sprawy jednostki terytorialnej.

Zaufanie jest współcześnie jedną z podstaw sprawowania władzy lokalnej, co jest ściśle połączone z nawiązywaniem współpracy o charakterze dobrowolnym między lokalnymi podmiotami i ma decydujące znaczenie dla osiągania założonych celów.

W związku z tym proces budowy zaufania między uczestnikami procesu rozwoju ma kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów lokalnych. Ich współpraca jest niezbędna, ponieważ żadna z organizacji ani żaden z indywidualnych aktorów nie posiadają wystarczających zasobów do samodzielnej realizacji swoich celów. Zatem w centrum koncepcji lokalnego zarządzania znajduje się potrzeba partnerstwa władzy lokalnej i pozostałych podmiotów działających w środowisku lokalnym. Współcześnie skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi opiera się jest na szerokiej współpracy pomiędzy władzą publiczną a członkami społeczności lokalnej. Ważnym zatem elementem polityki władz lokalnych powinno być wsparcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego i systematyczne rozwijanie współpracy pomiędzy władzą samorządową a różnymi przedstawicielami społeczności lokalnej, co niewątpliwie przyczyni się do umocnienia demokracji lokalnej, jak i do efektywniejszego

realizowania polityk publicznych. Podejście takie sprzyja rozwijaniu modelu partycypacyjnego zarządzania publicznego w układzie lokalnym<sup>12</sup>.

## 5. Partycypacja społeczna w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego

### 5.1. Terytorialny wymiar procesu rozwoju lokalnego i regionalnego

Współczesny samorząd terytorialny na poziomie lokalnym i regionalnym prowadzi politykę rozwoju, rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali regionalnej lub lokalnej<sup>13</sup>. Fundamentem myślenia o samorządzie terytorialnym w kontekście rozwoju jest założenie, że terytorium musi być jednocześnie traktowane jako aktor i jako arena działań. W związku z tym muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele będące przedmiotem realizacji. Ważne jest tutaj dysponowanie zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, perspektywnego widzenia terytorium, co oznacza, że pojawia się proces współzarządzania, w którym oprócz podmiotów władzy publicznej uczestniczy także szerokie grono partnerów społeczno-gospodarczych. Istotne staje się zatem wykreowanie sieci rozwoju, które mogą mieć charakter pionowy lub horyzontalny, a wykreowanie takiego układu oznacza, że terytorium staje się obszarem rozwoju, gdzie istotną rolę odgrywa proces budowania przewagi konkurencyjnej będącej zdolnością rozpoznania, waloryzowania i pomnażania własnych zasobów w taki sposób, aby można było przyciągać i pozyskiwać zasoby obce<sup>14</sup>. Konieczne jest zwrócenie uwagi na terytorialny wymiar polityki rozwoju, która powinna być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego, co oznacza konieczność ujęcia w procesie programowania i wdrażania działań rozwojowych wymiaru terytorialnego dla zachowania spójności celów i podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych. Niezwykle ważne staje się tutaj wykreowanie i zachowanie systemu skutecznej koordynacji, która wzmacnia komplementarność procesu zarządzania, realizowanych przedsięwzięć oraz zapobiega konfliktom przestrzennym. Zintegrowane podejście może też nieść ze sobą oszczędności finansowe, a integracja elementów przestrzennych daje politykom publicznym większą elastyczność wobec zachodzących zmian w krótkim horyzoncie czasowym, co w dalekiej perspektywie zapew-

---

<sup>12</sup> M. Geddes, P. I Le Galès, *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance: A Process of Regime Restructuring?* W: M. Geddes I J. Benington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London: Routledge, 2001.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz.U. Nr 277 poz. 1658 z późn. zmianami.

<sup>14</sup> J. Bober, J. Hauser i in., *Raport o Stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2013.

nia większą stabilność rozwoju układu terytorialnego. Wymiar terytorialny polityki rozwoju można zdefiniować jako realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych, z uwzględnieniem dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych. Jest to związane z tzw. terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw oraz koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych<sup>15</sup>. Terytorialny aspekt polityki jest realizowany m.in. przez określenie obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi, celem lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których wykorzystanie blokuje tradycyjny, zgodny z podziałami terytorialnymi sposób planowania lokalnego rozwoju. Tak więc wymiar terytorialny zastępuje paradygmat konwergencji na rzecz zwrócenia w procesie programowania działań rozwojowych uwagi na te inicjatywy, które służą zapewnieniu warunków rozwoju wszystkich terytoriów oraz stwarzają szanse na to, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. W związku z tym niezbędne jest odniesienie się do pojęcia terytorium, którego istota sprowadza się do połączenia aspektu związanego z przestrzenią w wymiarze fizycznym, z jej wymiarem poznawczym, jak również społecznym<sup>16</sup>. Terytorium powinno być zatem definiowane poprzez tzw. „terytorialność”, rozumianą jako określony stosunek do ziemi i przestrzeni<sup>17</sup>. Kluczową kwestią pozostaje jednak określenie, iż terytorium poza współzależnościami z takimi pojęciami, jak ziemia, przestrzeń, obszar czy miejsce, może być rozpatrywane w kontekście specyfiki relacji jakie w nim zachodzą<sup>18</sup>. W takim ujęciu terytorium pozostaje przede wszystkim źródłem zasobów, aktywnym aktorem procesów społeczno-gospodarczych, a także źródłem zmian pozwalających dostosowywać się do zmiennej rzeczywistości. Pojęcie to przestaje być zatem utożsamiane jedynie z przestrzenią fizyczną, traktowaną w tradycyjnych teoriach lokalizacji i zaczyna być postrzegane jako forma organizacji redukującej niepewność i ryzyko, stanowiącej źródło informacji, kumulowania i transferu wiedzy i umiejętności i jako źródło innowacyjności<sup>19</sup>. W konsekwencji, istota terytorium wyraża się w stosunkach społecznych, w relacjach między zbiorowością ludzi a obszarem przez nią zamieszkiwanym, w przynależności do tego obszaru, który określają takie pojęcia, jak tożsamość, przywłaszczenie przestrzeni, zakorzenienie w określonym miejscu<sup>20</sup>. Z punktu widzenia praktyki niezwykle istot-

<sup>15</sup> Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> M. E. Sokołowicz, *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2013.

<sup>17</sup> S. Elden, *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010, s. 804.

<sup>18</sup> Tamże, s. 807.

<sup>19</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001, s. 20.

<sup>20</sup> A. Jewtuchowicz, *Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji*. W: E. Molendowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Irenie*

ne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów, a także jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby można było zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem<sup>21</sup>. Spójność terytorialna nie może oznaczać identyczności zagospodarowania i struktur (ludzkich, gospodarczych, usługowych itp.), nie powinna także oznaczać swojej standaryzacji. Zarazem osiągnięcie spójności terytorialnej oznacza zapewnienie najlepszego rozwoju całości terytorium i poprawę życia mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie rozwój konkurencyjności w oparciu o potencjał endogeniczny oraz przepływ i absorpcja innowacji. Cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać także z analizy układów funkcjonalnych, dążąc do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Proces osiągnięcia spójności terytorialnej powinien być realizowany na wszystkich poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym z uwzględnieniem zasady subsydiarności poprzez prowadzone na nich polityki publiczne. Oznacza to, iż idea spójności terytorialnej powinna być obecna we wszystkich politykach wspólnotowych, krajowych i regionalnych wdrażanych w zintegrowany sposób. W procesie wdrażania polityki terytorialnej niezwykle istotne będą obszary aktywności związane z koordynacją polityk publicznych na różnych poziomach zarządzania rozwojem, poprawą wielopoziomowego zarządzania dla poprawy efektywności zaspokajania potrzeb poszczególnych obszarów, szczególnie w obliczu rosnącej roli regionalnych i lokalnych aktorów, jak również sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Kolejna sprawa to promowanie podejścia funkcjonalnego z uwagi na to, iż problemy i wyzwania rozwojowe przekraczają granice administracyjne, co generuje potrzebę większej elastyczności działań. Wreszcie istnieje także potrzeba poprawy wiedzy o poszczególnych terytoriach, w celu lepszego rozeznania różnicowań rozwojowych oraz identyfikowania trendów i uwarunkowań terytorialnych.

### **Aktywizacja środowisk lokalnych i regionalnych na rzecz rozwoju**

Problematyka rozwoju regionalnego w największym stopniu dotyczy środowisk lokalnych. Wspieranie rozwoju ma szeroki wymiar społeczny i skierowane jest zarówno do społeczności lokalnych, jak i do regionalnych. Wszystkie przedsięwzię-

---

Pietrzyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 31.

<sup>21</sup> *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2009.

cia w tym zakresie wymagają jednak wcześniejszego zaprogramowania, a następnie wdrożenia zaprojektowanych działań. Przygotowanie dokumentów programowych wymaga udziału przedstawicieli środowisk lokalnych i regionalnych, co zapewni odpowiedni obiektywizm opracowania, jak też pozwoli uwzględnić rzeczywiste potrzeby i problemy społeczne.

Pojawią się zatem problemy inicjatyw społecznych, aktywizacji danej społeczności, roli i znaczenia liderów, czy wreszcie pojawi się sprawa partnerstwa społecznego pomiędzy władzą publiczną a społecznością lokalną i regionalną. Sprawa aktywizacji środowisk społecznych nabiera szczególnego znaczenia ze względu na przyjęte założenie, iż podstawą rozwoju i funkcjonowania jednostek terytorialnych powinno być korzystanie z zasobów własnych, tak w sensie materialnym, jak i w sensie kapitału ludzkiego.

Z dotychczasowych doświadczeń oraz praktyki funkcjonowania samorządów lokalnych i regionalnych wynika, że poziom aktywności społecznej, w tym udział społeczności lokalnych w procesie rozwoju jest bardzo zróżnicowany. Stąd niezmiernie ważne stają się problemy aktywizacji lokalnych i regionalnych społeczności, inicjowania różnorodnych przedsięwzięć oraz pozyskania akceptacji dla działań władz samorządowych.

Wydaje się, że w aktualnej sytuacji konieczne będzie stymulowanie działań przez struktury samorządowe w zakresie wyznaczania celów rozwoju, przygotowania programów oraz inicjowania i kształtowania form społecznego uczestnictwa w procesie zarządzania rozwojem. Niezwykle istotna wydaje się być tutaj działalność informacyjna samorządu, zmierzająca do poszerzenia zakresu wiedzy członków wspólnoty o możliwościach działania, zakresie finansowego wsparcia inicjatyw aktywizujących mieszkańców jednostki terytorialnej czy też potencjalnych korzyściach płynących z udziału w określonych programach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Z działalnością tą związana musi być aktywność w sferze inicjowania różnorodnych przedsięwzięć, tworzenia dla nich odpowiednich ram organizacyjnych, jak też związane musi być z nią podejmowanie systematycznych działań na rzecz budowania autentycznego partnerstwa społecznego. Wynika to nie tylko z potrzeby uspołecznienia procesu rozwoju lokalnego, ale także z ustrojowych zasad funkcjonowania administracji samorządowej, które to zasady wskazują na konieczność współuczestnictwa w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, podejmowania działań na rzecz upodmiotowienia społeczności lokalnej, a w myśl zasady subsydiarności (pomocniczości), duży i możliwy w danych warunkach zakres zadań i uprawnień powinien być ulokowany jak najbliżej środowisk lokalnych. Jest to także konsekwencją budowania współczesnego modelu administracji publicznej jako administracji współpracującej, otwartej na potrzeby społeczne, zabiegającej o społeczną akceptację podejmowanych działań. Należy dążyć do tego, aby działania samorządu były otwarte na potrzeby i oczekiwania mieszkańców oraz nastawione na angażowanie tych spośród nich, którzy zainteresowani są udziałem w podejmowaniu konkretnych decyzji. Ważne

jest także wykorzystywanie inicjatyw społecznych i różnorodnych form aktywności mieszkańców.

Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi na rolę i zadania organizacji pozarządowych działających na obszarze danej jednostki terytorialnej. Są one naturalnymi partnerami władz samorządowych w rozwiązywaniu konfliktów i rozwiązywaniu problemów. Należy tylko stworzyć odpowiednią płaszczyznę współdziałania i przestrzegać reguł partnerstwa. Wbrew pozorom nie jest to jednak przedsięwzięcie proste i jednoznacznie zrozumiałe dla wszystkich podmiotów uczestniczących w życiu społeczno-gospodarczym i politycznym miasta, gminy, powiatu czy województwa. Praktyka funkcjonowania struktur samorządowych w Polsce wskazuje, że relacje samorząd – mieszkańcy są zdominowane przez podziały dychotomiczne typu „władza-obywatel”, co zamazuje istotę samorządności. Ponadto w swoich działaniach ośrodki władzy samorządowej są najczęściej nastawione na problemy bieżące i brak jest niejednokrotnie perspektywicznego myślenia w kategoriach zarządzania strategicznego. Często nie dostrzega się również potrzeby włączania partnerów społecznych w proces zarządzania rozwojem.

Zmianą tej sytuacji powinny być zainteresowane zarówno ośrodki władzy publicznej, jak i przedstawiciele środowisk społecznych. Społeczności lokalna i regionalna bez wątpienia oczekują od władzy samorządowej traktowania swej działalności w kategoriach służby publicznej, uczciwie i mądrze rozwiązującej powstające problemy. Z kolei mieszkańcy powinni być otwarci na różne formy współpracy i posiadać zdolność samoorganizowania się i podejmowania wspólnych działań służących przebudowie istniejącej rzeczywistości. Jednostkom terytorialnym potrzebna jest jedność i współpraca wszystkich, którzy czują się odpowiedzialni za ich rozwój. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie skuteczności podejmowanych działań wyraźnie wskazują, że wszelkie przedsięwzięcia w zakresie zarządzania rozwojem muszą być wspierane społeczną akceptacją i aktywnym współdziałaniem. Zatem konieczność różnorodnych form aktywności w procesach rozwoju powinna być uświadomiona przez wszystkich zainteresowanych powodzeniem przemian w życiu społecznym oraz ekonomiczno-gospodarczym jednostki terytorialnej. Tak więc niezbędny jest udział liderów lokalnych, animatorów życia zbiorowego, osób z wiedzą i autorytetem, chcących włączyć się w działalność na rzecz swojego środowiska.

W takich warunkach możliwa będzie realizacja zadań wynikających z przyjętych programów rozwoju oraz podjęcie działań dla przygotowania organizacyjnych i finansowych podstaw konkretnych przedsięwzięć. Pojawia się zatem płaszczyzna współpracy i dialogu z przedstawicielami środowisk społecznych, a zadaniem władz samorządowych jest stworzenie odpowiednich ram organizacyjnych dla współpracy, dialogu i komunikacji społecznej.

Konieczne jest w związku z tym wzajemne informowanie się, bowiem informacja jest podstawą każdej zmiany, a ludzie muszą wiedzieć, co dzieje się w ich lokalnym środowisku. Powinni też posiadać wiedzę o charakterze podejmowanych działań, o tym jaki jest ich sens oraz cel i jakie są wyniki badania potrzeb.

Z kolei dzięki komunikacji społecznej porozumiewamy się, wyrażamy poglądy, zasady i oczekiwania, definiujemy role i ramy działania, a także koordynujemy aktywność. Przekazywanie różnorodnych danych poprzez sprawną komunikację jest podstawą tworzenia wspólnoty i rozwoju lokalnego. Dialog społeczny pozwala na zbudowanie trwałego systemu komunikacji między mieszkańcami a władzą lokalną, a ponadto wspiera lokalny rozwój w oparciu o aktywizację obywatelską, jak też i rozwija współpracę między mieszkańcami i władzą publiczną w celu rozwiązywania najpilniejszych problemów społecznych.

Ważny jest także element budowania partnerstwa oraz integrowania społeczności lokalnej i regionalnej wokół celów istotnych z punktu widzenia rozwoju danej wspólnoty samorządowej. Wszystkie te elementy powinny być przedmiotem zainteresowania i analizy ze strony władz publicznych.

Należy postawić pytanie, na ile dzisiejszy samorząd terytorialny jest przygotowany do prowadzenia tego rodzaju aktywności. Czy bez wsparcia z zewnątrz sprosta stawianym wymaganiom w zakresie programowania rozwoju i zapewnienia w tym procesie udziału partnerów lokalnych? Należy systematycznie wzmacniać przekonanie, że bez szerokiej współpracy nie będzie możliwe realizowanie zadań i osiągnięcie celów określonych w ramach procesu programowania rozwoju. Wydaje się, że z punktu widzenia społeczności lokalnej ważne jest zwiększenie możliwości zatrudnienia, edukacji, usług publicznych, jak również kreowania możliwości inwestycyjnych. Realizowane działania będą miały istotny wpływ na tworzenie warunków dla równomiernego rozwoju, a także na poprawę potencjału konkurencyjnego jednostki terytorialnej. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia wspólnoty regionalnej, gdzie konkurencyjność postrzegana jest jako ważny wyznacznik oraz cel polityki rozwoju. Wiąże się to z poprawą atrakcyjności poszczególnych obszarów, między innymi poprzez zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego oraz kształtowanie ich tożsamości. Istotnym elementem będzie zatem pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju i promocji wartości związanych z miejscową specyfiką społeczną, kulturową i przyrodniczą.

Działania te powinny być wdrażane za pomocą projektów aktywizujących społeczności lokalne i umożliwiających im rozwój instytucjonalnych i nieformalnych form współpracy i dialogu na temat problemów rozwojowych.

Aktywizacja winna obejmować współpracę partnerów lokalnych, zarówno władz publicznych, jak i organizacji i związków społecznych, gospodarczych, organizacji pozarządowych i indywidualnych mieszkańców przy rozwiązywaniu problemów rozwojowych. Tylko bowiem wyzwolenie lokalnego potencjału przedsiębiorczości, zaangażowanie miejscowych instytucji i grup mieszkańców daje szansę przezwyciężenia trudności i właściwego wykorzystania instrumentów wspierania rozwoju. Można też przyjąć założenie, że jednym z istotnych efektów wdrożenia programów rozwojowych będzie wzrost partycypacji mieszkańców w działaniach podejmowanych w regionach na rzecz rozwoju lokalnego. Będzie to znaczący element kształtowania społeczeństwa



obywatelskiego, tworzenia podstaw aktywności lokalnej i wypracowania optymalnego modelu terytorialnego systemu społecznego.

Sytuacja taka jest korzystna dla zapewnienia skuteczności zarządzania rozwojem, w znacznym stopniu opierającej się na zasadzie partnerstwa. Istotnym zagadnieniem są tutaj relacje pomiędzy władzami samorządowymi a społecznością lokalną i regionalną oraz partnerami gospodarczymi. Relacje te powinny być oparte na procesie koordynacji i wzajemnych uzgodnieniach, wspartych wymianą informacji oraz procesem negocjacji i uzgodnieniem wspólnych celów.

Dlatego też ważne jest tutaj podejmowanie współdziałania, co pojawia się w programach, planach i kreśleniu wizji rozwoju. Współdziałanie wielu partnerów tworzy klimat i platformę możliwie szerokiego konsensusu głównych „aktorów” życia społecznego i gospodarczego oraz liczących się sił politycznych wokół rozwiązań i przedsięwzięć uznanych za szczególnie ważne dla rozwoju jednostki terytorialnej.

Publiczny charakter działalności samorządu wymaga otwartości władz przez rozwój różnych form angażowania mieszkańców i grup obywatelskich w procesy decyzyjne oraz budowanie systemu faktycznej kontroli społecznej. Władze samorządowe muszą być jak najbliżej mieszkańców i wypracować skuteczne mechanizmy kontaktów ze społecznością lokalną. Dzięki takiemu podejściu istnieje możliwość oparcia rozwoju lokalnego o siły tkwiące we własnym środowisku. Dlatego jednym z podstawowych zadań w procesie zarządzania rozwojem powinno być budowanie związków między władzą publiczną a lokalnymi instytucjami, organizacjami obywatelskimi, zainteresowanymi wspólnym działaniem na rzecz rozwiązania danego problemu. W aktualnych warunkach stwarza to szansę włączenia partnerów lokalnych w proces programowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Należy zaznaczyć, że stworzenie optymalnego programu jest rzeczą niezmiernie trudną, jeśli ma on uwzględniać rzeczywiste problemy oraz obiektywnie wyznaczyć priorytety rozwoju i odpowiadające im zakresy działań.

Sam program jako dokument jest uwięzieniem długiego i złożonego procesu inicjowanego przez władze samorządowe, który ma przygotować społeczność do działań na rzecz rozwoju. Najistotniejsze współcześnie dokumenty planistyczne na poziomie regionalnym to strategia rozwoju województwa i regionalna strategia innowacji, a także programy operacyjne i programy wojewódzkie. Ich przygotowanie a następnie wdrażanie wymaga dobrze zorganizowanego systemu współpracy z partnerami społecznymi w wymiarze lokalnym i regionalnym. Należy tutaj podkreślić prawno-organizacyjny aspekt współdziałania z partnerami społecznymi, ze względu na ustawowy obowiązek konsultacji społecznych w całym procesie programowania rozwoju regionalnego. Nakłada to szczególne obowiązki na samorząd województwa w zakresie doboru form i metod konsultacji oraz zainteresowanie nimi jak najliczniejszych grup społecznych.

## Realizacja zasady partnerstwa społecznego na poziomie lokalnym i regionalnym

Idea partnerstwa społecznego należy do katalogu zasad rozwoju przyjętych i przestrzeganych na obszarze Unii Europejskiej. Staje się ona także ważnym przesłaniem dla procesu rozwoju lokalnego inicjowanego i koordynowanego przez samorząd terytorialny. Wymaga to wypracowania określonych form i metod działania, wytworzenia nawyków współdziałania oraz kształtowania atmosfery współpracy i wspólnego rozwiązywania problemów. Dotyczy to zarówno przedstawicieli samorządu terytorialnego, jak i partnerów społeczno-gospodarczych. Wszystkie te podmioty uczestniczą w realizacji idei partnerstwa i powinny poznać i zrozumieć jej reguły oraz stosować je w praktyce z uwzględnieniem specyfiki danego układu terytorialnego.

Rozwój lokalny, jako proces społeczny, bazuje przede wszystkim na aktywności społeczności lokalnych, budowaniu postaw prorozwojowych i tworzeniu instytucji społecznych, odpowiednio przygotowanych do wdrożenia specyficznych zadań, których celem jest ukształtowanie lepszego środowiska życia społeczności lokalnej<sup>22</sup>. Należy zwrócić uwagę, że na liście zasobów jakimi dysponuje społeczność lokalna istotne miejsce zajmuje potencjał społeczny. Szczególną rolę odgrywa tutaj kapitał ludzki i kapitał społeczny<sup>23</sup>. Kapitał ludzki to sytuacja i status indywidualnych członków społeczności (wykształcenie, kwalifikacje, stosunek do zmian itd.). Z kolei kapitał społeczny to spójna społeczność i więzi międzyludzkie. Elementy składające się na wielkość aktywów kapitału społecznego to klimat wzajemnego zaufania ułatwiający współpracę, wspólne zasady i normy postępowania, sankcje za ich przekroczenie, wzajemna pomoc i współpraca, związki nieformalne i organizacje społeczne.

Biorąc pod uwagę społeczny charakter rozwoju i wynikającą z niego wielopodmiotowość, należy przyjąć, że powinien on zostać należycie skoordynowany. Koordynowanie procesami rozwoju lokalnego ma na celu kształtowanie przestrzennej organizacji, struktury i sposobów funkcjonowania społeczności lokalnej tak, aby cząstkowe interesy podmiotów życia społecznego i gospodarczego zlokalizowane na terenie jednostki samorządowej zostały podporządkowane interesowi ogólnospołecznemu. Powszechnie stosowaną metodą świadomego wspierania rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym jest opracowywanie dokumentów planistycznych w postaci strategii i programów rozwoju.

Wszelkie dokumenty strategiczne powstają w trakcie społecznego procesu, angażującego liczne grono liderów społeczności lokalnej i regionalnej, członków właściwych rad, pracowników instytucji samorządowych oraz agend podległych urzędowi samorządu lokalnego i regionalnego. Warunkiem opracowania skutecznej strategii oraz programu jest dominujący udział w pracach nad tymi dokumentami liderów danej społeczności, wspartych profesjonalną pomocą konsultantów.

<sup>22</sup> J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.

<sup>23</sup> J. Pretty, *O rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2000.

Udział przedstawicieli społeczności lokalnej i regionalnej na etapie identyfikowania problemów i poszukiwania sposobów ich rozwiązania, jest koniecznym warunkiem zaangażowania tej społeczności w proces realizacji zadań wynikających ze wspólnie określonej drogi rozwoju. Ważnym argumentem przemawiającym za szerokim włączeniem mieszkańców w proces decyzyjny jest doświadczenie wskazujące, że w szerokiej dyskusji rodzą się nowe pomysły, często umykające wyobraźni urzędników, przyzwyczajonych do rutynowych działań. Jest to istotne, gdyż prawdziwy rozwój może być uruchomiony wraz z poruszeniem całego miejscowego środowiska. Stawia to przed władzami samorządowymi określone problemy i zadania, które można ująć w formie pytań<sup>24</sup> :

- o to, jak pobudzić kreatywną aktywność społeczeństwa, dzięki której ludzie się samoorganizują i podejmują zbiorowe działania, oraz
- o to, co i jak zrobić aby rozwinąć w mieszkańcach jednostki terytorialnej poczucie wspólnoty?

W związku z tym konieczne jest promowanie i uświadomienie potrzeby zmian, poszukiwanie liderów oraz systematyczne rozszerzanie kręgu osób uczestniczących w procesie rozwoju. Stworzone zostaną w ten sposób warunki dla partycypacji społecznej, polegającej na uczestniczeniu w zbiorowych działaniach zorientowanych na zaspokojenie potrzeb, które ujawniają się w terytorialnej przestrzeni społecznej. Partycypacja jest najczęściej uczestniczeniem w aktywności samorządowej, w organizacjach pozarządowych, instytucjach publicznych oraz tworzeniem form współdziałania pomiędzy środowiskami społeczno – zawodowymi a samorządem zwłaszcza na poziomie regionalnym. Pozwala to na konsolidację działań wokół przyjętych priorytetów.

Wydaje się, że niezbędnym elementem skuteczności podejmowanych działań jest stworzenie sieci partnerów, gdyż różnorodność i wielość podmiotów umożliwi rzeczywiste i trwałe rozwiązywanie problemów. Niezwykle ważną sprawą staje się oparcie rozwoju o siły tkwiące w danym środowisku, stąd konieczność budowania związków między instytucjami i organizacjami oraz grupami i środowiskami społecznymi i społeczno-zawodowymi, które są zainteresowane wspólnymi działaniami na rzecz rozwiązywania określonych problemów. Dla stworzenia solidnych podstaw współpracy niezbędne jest dokonanie analizy środowiska społecznego i instytucjonalnego, tak aby możliwe było znalezienie instytucji i organizacji kluczowych dla rozwiązania danego problemu. Należy tego dokonać w odniesieniu do rozwiązania konkretnego problemu lub realizacji długofalowych celów.

Z punktu widzenia założeń teoretycznych oraz doświadczeń praktyki funkcjonować mogą różne formy partnerstwa, do których zalicza się sieć, koordynację i współpracę<sup>25</sup>. Różnice pomiędzy tymi formami polegają na wzajemnym oddziaływaniu

---

<sup>24</sup> B. Skrzypczak, *Społeczności lokalne, zmierzch czy renesans*, „Rocznik Nr 6 – pismo organizacji pozarządowych w Polsce”.

<sup>25</sup> *Centrum Animacji Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej*, P. Jordan, B. Skrzypczak (red.), Warszawa 2002, s. 52 i nast.

podmiotów, celach podejmowanych przedsięwzięć, jak też na formalnej stronie wzajemnych relacji. Należy tu uwzględnić złożoność celów, natężenie powiązań oraz poziom i zakres formalności we wzajemnych relacjach. Jako sieci określamy podmioty, które współpracują ze sobą na stosunkowo luźnych zasadach. Celem tej współpracy jest głównie wymiana informacji oraz zapewnienie wspólnego działania organizacji i instytucji dla zapewnienia koordynacji określonych przedsięwzięć, co odnosi się głównie do zadań, które wymagają środków wykraczających poza dzielenie się informacją. W partnerstwie opartym na współpracy podmioty są ściśle powiązane a cel jest konkretny, złożony i dalekosiężny.

Działania te mogą być organizowane na trzech różnych płaszczyznach: rozwoju lokalnego i regionalnego, planowania strategicznego oraz inicjatyw społecznych. Dla zapewnienia ciągłości działań konieczne staje się podtrzymywanie i wzmacnianie aktywności społecznej wokół uświadomionych i zaakceptowanych celów. Wydaje się, że organizowanie społeczności lokalnej i regionalnej musi mieć wyraźny związek z przekształcaniem danego obszaru rzeczywistości. W ten sposób może się ono przyczynić do trwałego rozwiązywania problemów istotnych z punktu widzenia terytorialnego systemu społecznego, zainteresowanego powodzeniem procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

### **Praktyczne aspekty uspołecznienia procesu rozwoju – zarys problemu.**

Analiza sytuacji na poziomie lokalnym i regionalnym wskazuje na zróżnicowane podejście do omawianego zagadnienia, tak w odniesieniu do wiedzy o samej idei partnerstwa, zrozumienia obowiązujących zasad, jak też i w odniesieniu do sposobu i zakresu praktycznej realizacji. Zdecydowana większość przedstawicieli samorządu terytorialnego uważa za słuszne szeroki udział partnerów społecznych i gospodarczych w zarządzaniu rozwojem, jak również potrzebę tworzenia odpowiednich warunków dla społecznego uczestnictwa w tym procesie. Za pożądane uznaje się także kształtowanie postaw członków danej społeczności na rzecz aktywnego udziału w szeroko pojętym zarządzaniu rozwojem.

Jednakże formy uczestnictwa społecznego w procesie zarządzania rozwojem są bardzo ograniczone, i te same wzorce powtarzają się w poszczególnych wspólnotach samorządowych jednak z różnym natężeniem, co zależne jest od specyfiki jednostki terytorialnej.

Kolejny wniosek to występujący brak spójności pomiędzy poglądami dotyczącymi potrzeby uczestnictwa społecznego w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej a rzeczywistą aktywnością w tym zakresie. Wydaje się, że brak jest zrozumienia idei partnerstwa społecznego, procesu jego tworzenia oraz znaczenia dla rozwoju. Brak doświadczeń w tym zakresie potęgowany jest brakiem wiedzy o teoretycznych podstawach i mechanizmach uspołecznienia zarządzania jednostką terytorialną. Dodać do tego należy bardzo częste jeszcze tradycyjne postawy, poglądy i sposoby

zachowań w odniesieniu do aktywności społecznej oraz w relacjach pomiędzy administracją publiczną a społecznością lokalną. Należy także wskazać na występujące niejednokrotnie zjawisko postrzegania współuczestnictwa w procesie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej przez pryzmat wąsko pojętych indywidualnych lub grupowych interesów.

Proces uspołecznienia zarządzania rozwojem wymaga zatem analizy wielu czynników i ukształtowania określonych mechanizmów sprzyjających jego zrozumieniu i utrwaleniu. Należy przy tym zwrócić uwagę na specyfikę poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i indywidualizację występujących uwarunkowań. Osiągnięcie widocznych efektów w tym zakresie będzie wymagało podejmowania systematycznych i konsekwentnych działań tak ze strony władz samorządowych, jak i ze strony społeczności lokalnej i regionalnej. Działania te powinny wpisywać się w ogólną koncepcję kształtowania tożsamości terytorialnej oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Wdrożenie partnerstwa pozwala na aktywizację środowiska społecznego oraz racjonalne wykorzystanie potencjału intelektualnego i ekonomicznego jednostki terytorialnej. Ponadto pomaga w kształtowaniu mechanizmów komunikacji społecznej, koordynacji przedsięwzięć, wypracowywaniu wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesie rozwoju, a ponadto zapewnia także wsparcie społeczne.

Ważną sprawą staje się tutaj inicjowanie działalności dostosowanej do specyfiki jednostki terytorialnej i uwzględniającej potrzeby oraz oczekiwania danej społeczności. Dzięki partnerstwu możliwe staje się zastosowanie strategii dla systematycznego wzrostu potencjału społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej

Istotną sprawą stają się tutaj metody organizowania społeczności dla zapewnienia skutecznego rozwiązywania problemów. Muszą one uwzględniać specyfikę jednostki terytorialnej, charakter samej społeczności oraz rodzaj i stopień złożoności problemów, które wymagają rozwiązania. Odpowiedni dobór metod pozwala na przystosowanie do otaczającego środowiska, do oczekiwań mieszkańców oraz partnerów społeczno-gospodarczych, co sprzyja skutecznemu aktywizowaniu społeczności i wychodzeniu naprzeciw występującym potrzebom. Pozwala także na poszukiwanie właściwych rozwiązań i kształtowanie form współpracy. Istotne staje się tutaj wypracowanie form i metod współdziałania gwarantujących sukces w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego. Czynnikiem wspierającym będzie niewątpliwie elita lokalna, w skład której wejdą przedstawiciele organizacji politycznych i społecznych, przedsiębiorcy oraz nieformalne autorytety. Kolejnym czynnikiem powinna się stać zintegrowana społeczność lokalna skłonna do współpracy wokół wspólnych celów i organizująca się w duchu współpracy z władzą publiczną, a nie przeciwko niej. Ważne jest także, aby do praktyki funkcjonowania władz publicznych weszła na trwałe zasada według której społeczność lokalna i regionalna powinny brać aktywny udział w formułowaniu i wdrażaniu publicznych programów działania.

Jednocześnie, jeśli władza publiczna chce być skuteczna, powinna zarządzać poprzez ideę partnerstwa. Zasadnym wydaje się przyjęcie tutaj koncepcji Stone'a, która wskazuje, że dla samorządu najważniejsze jest opanowanie modelu „władzy ku”, czyli umiejętności zgromadzenia zasobów, w tym społecznych, pozwalających na osiągnięcie założonych celów, w przeciwieństwie do modelu „władzy nad”, zakładającym możliwość wydawania poleceń i narzucania swojej woli innym<sup>26</sup>. Jeśli samorząd przyjmie i opanuje model „władzy ku”, to zyska zdolność do realizacji formułowanych celów publicznych. Wyłania się z tego model przywództwa związanego z mobilizacją zasobów oraz uaktywnianiem i zaspokajaniem motywacji i aspiracji partnerów społecznych. Konieczne staje się zatem wypracowanie takiego właśnie sposobu podejścia do sprawowania władzy publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wspieraniem dla podejmowanych w tym zakresie działań może być koncepcja nowej kultury politycznej, która akcentuje aktywną rolę społeczności lokalnej w procesie zarządzania, poszukując najbardziej optymalnych sposobów wzmacniania partycypacji społecznej w tymże procesie<sup>27</sup>. Do zarządzania poprzez partnerstwo odnosi się także koncepcja zakładająca, że w praktyce działania samorządu następuje przejście od tradycyjnego modelu jego funkcjonowania do nowoczesnego zarządzania publicznego. Istotne jest tutaj podejście do zarządzania w układzie terytorialnym, które zakłada, że jest to elastyczny proces podejmowania decyzji, oparty o powiązania z różnymi partnerami społecznymi<sup>28</sup>. Stwarza to podstawy dla ukształtowania się cech społecznie odpowiedzialnego terytorium, niezwykle pomocnych w procesie aktywnego i skutecznego zarządzania rozwojem z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów społecznych i gospodarczych.

Ważnym czynnikiem wzmacniającym ten proces jest tożsamość społeczna, która ukształtowana jest w wyniku relacji poszczególnych członków społeczności z otoczeniem. Tworzy się to poprzez system komunikacji społecznej, wymianę doświadczeń, współdziałanie, poznawanie partnerów czy wreszcie wczuwanie się w sytuację innych partnerów, co prowadzi do społecznej interakcji i wymiany doświadczeń. Ważna jest także komunikacja symboliczna w oparciu o sposoby zachowań, język, akty działania, co prowadzi do wzajemnego zrozumienia, koordynacji działań oraz kształtowania wspólnej reprezentacji wobec występujących trudności<sup>29</sup>. Z problemem tym wiąże się kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, które powinno cechować się samoorganizacją, zdolnością do podejmowania zbiorowych działań oraz obroną i promowaniem swych interesów i dążeń.

Należy jednak podkreślić, że w praktycznym wymiarze partycypacja mieszkańców w sferze publicznej dokonuje się na poziomie lokalnym poprzez rozwój więzi obywatelskich i zaangażowanie w sprawy dobra wspólnego. Istotnym wzmocnieniem staje się tutaj tradycja lokalna, która może odgrywać podstawową rolę w kształtowaniu in-

<sup>26</sup> C. Stone, *Regime politics: Governing Atlanta 1946 – 1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

<sup>27</sup> T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinet (red.), *The New Political Culture*, Boulder Colorado, 1998.

<sup>28</sup> P. John, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001.

<sup>29</sup> Por. E. Trzebińska *Z badań nad rozwojem i funkcjonowaniem tożsamości*, „Przegląd Psychologiczny”, Nr 2/1992.

stytucji społeczności lokalnej, ułatwiać realizację strategii społecznej, a także sprzyjać ciągłości działań<sup>30</sup>. Tak rozumiana tradycja staje się pozytywnym czynnikiem zmiany społecznej, aktywności na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów oraz szeroko pojętej modernizacji społecznego układu terytorialnego. Pozwala też na budowę społeczeństwa otwartego, aktywnego, kreującego pożądane wzory zaangażowania w realizację celów publicznych. W ten sposób działania na poziomie lokalnym, oprócz kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, mogą stanowić także istotny wkład w kreowanie lokalnej i regionalnej polityki rozwoju.

---

<sup>30</sup> J. Kurczewska, M. Kempny, H. Bojar, *Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji*, „Studia Socjologiczne”, Nr 2/1998.





## Rozdział II

# **Społeczny kontekst rozwoju lokalnego i regionalnego – zagadnienia teorii i praktyki**

### **1. Społeczny udział w procesie rozwoju**

Współcześnie niezwykle istotnym zadaniem stojącym przed wspólnotami terytorialnymi jest zaangażowanie w tworzenie warunków dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwijania idei samorządności lokalnej i regionalnej. Inicjowane w tym zakresie działania powinny mieć zarówno charakter wkładu intelektualnego, jak też charakter konkretnych inicjatyw i przedsięwzięć praktycznych wpływających na kształt i charakter samorządności w województwie oraz na poziomie lokalnym. Podejmowane w związku z tym inicjatywy na rzecz rozwoju winny wspierać proinnowacyjne działania samorządów lokalnych, dzięki czemu będą się one charakteryzować trwałością oraz wpłyną na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, powiatów i województw. Ważnym elementem jest tutaj podejście do rozwoju jako procesu uwzględniającego współczesne aspekty funkcjonowania jednostek terytorialnych z uwzględnieniem udziału partnerów społecznych jako ważnego czynnika kształtowania polityk publicznych stanowiących obszar aktywności współczesnego samorządu terytorialnego. Ponadto niezwykle ważne dla tego procesu jest budowanie zaufania społecznego, co umożliwia połączenie podejmowanych działań z potrzebami i oczekiwaniami środowiska, jak też pozwala na włączenie przedstawicieli sfery społecznej, gospodarczej czy publicznej w realizację podejmowanych przedsięwzięć. Ważnym obszarem aktywności jest w związku z tym zaangażowanie w proces szeroko rozumianego rozwoju społeczności lokalnych, jak też w proces budowania tożsamości i identyfikacji lokalnej, co pozwoli na ukształtowanie społeczeństwa obywatelskiego powiązanego z rozwijaniem idei samorządności lokalnej i regionalnej, co sprzyjać będzie wzmocnieniu poczucia współodpowiedzialności za sprawy publiczne. W tym kontekście istotne jest wykreowanie preferowanego modelu prowadzenia polityki rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, z uwzględnieniem występujących uwarunkowań oraz specyfiki zarządzania rozwojem. Wymaga to systematyczności i konsekwencji w działaniu, jak też kształtowania postaw i zachowań wszystkich partnerów. Współcześnie te właśnie zagad-

nienia stanowią część szeroko pojmowanej polityki publicznej, gdzie wielki nacisk położony jest na świadomą aktywność obywatelską stanowiącą podstawę funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego, gdzie efektem podejmowanych działań powinien być systematyczny proces unowocześniania jednostek terytorialnych, wzmacnianie ich potencjału konkurencyjnego, jak też i wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju kapitału ludzkiego. Osiągane dzięki temu efekty przyczynią się do poprawy jakości życia mieszkańców, w tym także do rozwoju potencjału innowacyjnego, wzrostu poziomu konkurencyjności, a ponadto poszerzą zakres i skalę dorobku inwestycyjnego. Będzie to także możliwe dzięki tworzeniu warunków dla zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych w proces projektowania i realizacji zadań istotnych dla realizacji aspiracji środowisk społecznych i zawodowych jednostki terytorialnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na podejmowanie wysiłków zmierzających do wykreowania takiego modelu prowadzenia polityki rozwoju, który uwzględni występujące uwarunkowania oraz specyfikę zarządzania rozwojem w układzie terytorialnym. Wymaga to systematyczności i konsekwencji w działaniu, jak też oddziaływania na kształtowanie postaw i zachowań wszystkich partnerów zaangażowanych w rozwój.

Stąd potrzeba systematycznego angażowania środowisk lokalnych w rozwiązywanie istotnych dla nich problemów, a tym samym wzmacniania przeświadczenia o możliwości wpływania na sprawy publiczne w wymiarze lokalnym i regionalnym. Podejmując różne formy inicjowania partnerstwa należy brać pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne instrumenty stymulowania rozwoju, uwzględniając zarazem założenie, że idea aktywnych społeczności ma zasadnicze znaczenie dla kreowania procesu przemian społeczno-gospodarczych, a wiele modeli aktywności może w istotny sposób wspierać rozwój danego obszaru. Dlatego też tworzenie społeczeństwa obywatelskiego sprzyjać będzie wykorzystywaniu lokalnych zasobów w procesie rozwiązywania problemów, w oparciu o dialog społeczny i aktywne uczestnictwo w realizowaniu zidentyfikowanych wyzwań. Należy podkreślić, że integracja społeczna jest wyrazem solidarności i poszerza możliwości wspólnoty lokalnej, tworząc warunki do przekształcania jej ze wspólnoty interesów do wspólnoty celów. Jednocześnie władze samorządowe powinny stanowić integralną część wzmacniającą wspólnotę i przyczyniać się do powstania społeczeństwa obywatelskiego, tworząc zarazem koalicję wspierającą rozwój społeczności lokalnych oraz promującą aktywność lokalną. Istotne jest zatem inspirowanie lokalnych społeczności do zbierania informacji o stanie i potrzebach wspólnoty, analizowania swoich możliwości oraz organizowania dialogu społecznego, co ułatwia planowanie rozwoju oraz kreowanie społecznej przedsiębiorczości. Pozwoliło to na:

- kształtowanie efektywnych systemów konsultacji społecznych i udziału obywateli w formułowaniu strategii rozwoju i prowadzenia polityki lokalnej lub regionalnej,
- wprowadzanie nowatorskich form demokracji lokalnej,
- rozwijanie systemów kontroli i komunikacji społecznej, ze szczególnym podkreśleniem przejrzystości procesów decyzyjnych władz gminy lub powiatu,

- oryginalne formy aktywizacji działalności obywatelskich i współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- kształtowanie form działalności z podmiotami gospodarczymi i ich samorządami na rzecz wspólnoty obywatelskiej i lokalnego rozwoju,
- działania na rzecz wychowania obywatelskiego,
- decentralizację realizacji zadań publicznych, drogą przekazywania jej organizacjom obywatelskim lub jednostkom bliższym obywatelowi.

Angażowanie się mieszkańców w działania może mieć zarówno wymiar lokalny, jak i regionalny, co przejawia się w działaniach na rzecz poprawy jakości życia, estetyzacji miejscowości, w dbałości o dziedzictwo kulturowe, w kształtowaniu przestrzeni czy też w kreowaniu warunków dla poprawy konkurencyjności regionalnej. Należy tutaj podkreślić potrzebę pojawienia się wśród społeczności akceptacji i zaufania do podejmowanych przez władze publiczne inicjatyw i działań. Jest to bezpośrednio związane z ich efektywnością oraz skutecznością, a w konsekwencji wpływa na postrzeganie przez środowiska społeczne władzy lokalnej jako rzeczywistego lidera i gospodarza terenu.

Środowiska społeczne powinny uczestniczyć w jak najszerszym zakresie działań istotnych dla rozwoju jednostki terytorialnej oraz w kształtowaniu jej pozycji konkurencyjnej zarówno w wymiarze społeczno-gospodarczym, kulturowym, jak i wizerunkowym. Na szczególną uwagę zasługuje bardzo szerokie podejście do problematyki partnerstwa oraz angażowanie szerokich kręgów społecznych, gospodarczych i zawodowych w działania na rzecz rozwoju i poprawy poziomu jakości życia, dzięki czemu możliwe są przemiany modernizacyjne, które dotyczą wszystkich dziedzin życia, a jednostka terytorialna staje się wielkim obszarem aktywnej działalności społeczno-ekonomicznej. Do najważniejszych, wspólnie inicjowanych przedsięwzięć trzeba zaliczyć te, które mają największe znaczenie dla jakości życia i perspektyw środowisk lokalnych. Niezwykle ważne staje się tutaj myślenie kategoriami całego obszaru, co w istotnej mierze pomaga w planowaniu i prowadzeniu polityki zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Dzięki skutecznemu zarządzaniu opartemu o współpracę z szerokim kręgiem partnerów społeczno-gospodarczych możliwe jest kreowanie potencjału konkurencyjnego, budowanie pozytywnego wizerunku, podnoszenie jakości życia. Osiąganie efektów na rzecz rozwoju w dużej mierze warunkowane jest aktywną współpracą z mieszkańcami, w ramach której władze samorządowe konsultują swoje decyzje, uczą się nowych rozwiązań, korzystają z odpowiedzi i dobrych pomysłów. Jest to ważne dla procesu konsolidacji i integracji wewnętrznej jednostki terytorialnej, dbałości o środowisko kulturowe, dziedzictwo historyczne oraz dbałości o budowanie tożsamości i identyfikacji terytorialnej mieszkańców, jak też dla prowadzenia szeroko pojmowanej działalności informacyjnej i edukacyjnej – skierowanej z jednej strony na kształtowanie pozytywnych postaw, a z drugiej strony na rozwój świadomości lokalnej i regionalnej, zwłaszcza u dzieci i młodzieży.

Dzięki temu możliwe stają się działania budujące u wspólnoty poczucie jedności celów i interesów społeczno-gospodarczych, co sprzyjać będzie szeroko pojmowane-

mu rozwojowi społecznemu, który jest z kolei czynnikiem istotnym dla przekształceń gospodarczych i cywilizacyjnych. Niezwykle ważnym sposobem integrowania społeczności lokalnej i regionalnej jest angażowanie szerokiego kręgu partnerów w proces określania celów rozwojowych, co umożliwia przygotowanie przestrzeni i społeczeństwa jednostki terytorialnej do funkcjonowania w nowych warunkach. Pozwoli to na integrację wokół budowy współczesnego modelu rozwoju lokalnego i regionalnego z udziałem władz publicznych i przedstawicieli społeczeństwa, przy czym rozwój ten powinien mieć charakter zintegrowany i opierać się na strategii, partycypacji, refleksji, umiejętności łączenia oraz systematycznych przekształceniach. Stąd potrzeba wykorzystania wewnętrznych zasobów i potencjałów – w oparciu o system wartości i partnerstwo niezbędne dla rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej, a także dla rozwoju nowoczesnej struktury funkcjonalno-przestrzennej układu terytorialnego. Proces integrowania poszczególnych społeczności wokół tych zagadnień może być wzmocniony przez zaangażowanie ich w udzielenie odpowiedzi na pytania:

- o to, co uczyni nas silniejszymi?
- o to, w których obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego możemy być silniejsi?
- o to, co możemy poprawić?
- o to, jakie mamy szanse na rozwój i poprawę poziomu jakości życia?

Wydaje się, że czynnikami wzmacniającymi proces integracji społeczności są:

- włączenie wszystkich w proces modernizacji układu terytorialnego,
- kreowanie społecznej otwartości,
- inwestycja w ludzi,
- budowa społecznego zaufania,
- rozwój komunikacji społecznej,
- wspieranie kreatywności,
- kreowanie postaw innowacyjnych,
- wspieranie procesów decyzyjnych.

Niezwykle istotne staje się zaangażowanie przedstawicieli społeczności regionalnej i lokalnej w proces wdrażania oraz monitorowania i oceny zaplanowanych przedsięwzięć rozwojowych. Jednocześnie zakłada się aktywność samorządu na rzecz kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających wpływ terytorialny. Zarazem niezwykle ważne stają się tutaj konsekwencja w działaniu oraz współpraca ze zmieniającym się otoczeniem i dokonywanie zmian wyprzedzających.

## 2. Terytorialny i obywatelski wymiar polityki rozwoju

Wzmocnieniem dla procesu integrowania społeczności na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej będzie idea polityki terytorialnej zakładająca, że na każdym poziomie zarządzania realizowane będą zadania odpowiadające specyfice danego obszaru. Bę-

dzie to możliwe dzięki zidentyfikowaniu przez daną społeczność problemów wymagających rozwiązania oraz koniecznych kierunków rozwoju.

Należy podkreślić, że rozwój społeczny i gospodarczy jest przede wszystkim wynikiem działalności i zaangażowania obywateli, którzy powinni mieć możliwość podejmowania własnych inicjatyw. Istnieje zatem potrzeba kształtowania świadomego uczestnictwa poprzez tworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącego w rozwiązywaniu spraw publicznych. Ważne staje się tutaj pobudzanie motywacji do aktywności społecznej oraz wspieranie procesu pokonywania barier, które utrudniając czynne zaangażowanie się w sprawy publiczne, powodują hamowanie rozwoju. Stąd potrzeba działań inicjujących lub wspierających aktywność grup i środowisk społeczno- zawodowych oraz samorządowych w zakresie świadomego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, dotyczących rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych. Dzięki temu następuje proces utożsamiania się ludzi ze swymi miejscowościami, a administracja samorządowa spełnia pozytywną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ważne staje się tutaj połączenie interesu ogólnego z interesem środowisk lokalnych – przez wskazanie na wspólne cele i wartości oraz korzyści dla wszystkich uczestników procesu rozwojowego. Jest to ważne zadanie władz lokalnych i regionalnych, które powinny stawiać na zaufanie, wzajemne zrozumienie oraz solidaryzm społeczny i samorządowy. Podstawą owego zaufania musi być właściwa komunikacja społeczna, a więc informowanie mieszkańców o planowanych i realizowanych działaniach, a jednocześnie pełna przejrzystość przesłanek wszelkich podejmowanych decyzji. Są to podstawowe standardy jakie powinny być przestrzegane i promowane w działalności publicznej, przy założeniu równoległych działań na wielu płaszczyznach i przy jednoczesnym rozwijaniu dotychczasowych form aktywności i opracowywaniu oraz wdrażaniu nowych rozwiązań. Konieczne jest zatem wzmacnianie wychowania obywatelskiego oraz zachęcanie i wdrażanie do udziału w życiu publicznym, a także rozwijanie i wspieranie aktywności organizacji obywatelskich oraz wzmacnianie komunikacji społecznej i rozwijanie udziału obywateli w kontroli społecznej władz. Te różnorodne formy aktywności wymagają systematycznego współdziałania różnych podmiotów oraz tworzenia warunków dla identyfikowania lokalnych potrzeb i występujących uwarunkowań, a także udzielania wsparcia dobrym inicjatywom. Powstają dzięki temu warunki dla tworzenia się specyficznej zbiorowości społecznej jaką jest jednostka terytorialna, gdzie rozwijają się więzi będące systemem elementów obejmujących instytucje społeczne, stosunki społeczne, jednostki samorządowe, grupy społeczne i środowiska zawodowe posiadające poczucie wewnętrznej spójności, oraz świadomość wspólnych celów zapewniających zaspokojenie potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Szczególnie duże znaczenie dla procesu rozwijania samorządności będzie miał proces modernizacji oraz dążenie do znacznego przyśpieszenia rozwoju i aktywizacji społeczno-gospodarczej przy uwzględnieniu specyfiki lokalnej.

Instrumentem stymulowania rozwoju w tym zakresie będzie polityka terytorialna umożliwiająca zwiększenie elastyczności interwencji, trafną identyfikację potrzeb oraz zwiększoną skuteczność oddziaływania. Istotnym elementem jest włączenie

w ten proces samorządów oraz społeczności lokalnych, które samodzielnie będą kreować kierunki swojego rozwoju, uwzględniając ogólne uwarunkowania i priorytety województwa. Kolejnym istotnym obszarem kształtowania samorządności będzie koncentracja na rozwiązywaniu szeroko pojmowanych problemów społecznych, które w stanowią podstawowy segment współczesnego rozwoju i warunkują osiąganie oczekiwanych efektów. Rozwój społeczny jako jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych odgrywa bowiem kluczową rolę w procesie kształtowania samorządności, a niezbędnym warunkiem zapewniającym powodzenie działań w tym obszarze jest zasadnicza zmiana postaw społecznych, mająca na celu zwiększenie poziomu kompetencji, wiedzy, umiejętności oraz zwiększenie poziomu aktywności i zaangażowania społecznego w sprawy publiczne. Fundamentalne jest tutaj założenie, że mieszkańcy są największym walorem i bogactwem układu terytorialnego, a jego przyszłość zależna będzie od ich zaangażowania w stymulowanie procesów rozwojowych. Wysoki poziom rozwoju społecznego jest także niezbędnym warunkiem powodzenia idei rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i będącego ważnym czynnikiem budowy samorządności i przejmowania odpowiedzialności za realizację części zadań w układzie terytorialnym.

We współczesnej koncepcji rozwojowej bardzo istotnym obszarem jest współpraca administracji publicznej oraz społeczeństwa, ponieważ aktywne społeczeństwo jest konieczną przesłanką efektywnego prowadzenia procesu rozwojowego, skutecznego i nowoczesnego zarządzania oraz eliminowania konfliktów i rozwijania autentycznej współpracy. Niezwykle istotne jest, aby w działaniach władzy samorządowej oraz w indywidualnych przedsięwzięciach tworzyć klimat sprzyjający poczuciu wpływu na sprawy publiczne, co wzmacnia poczucie podmiotowości i zachęca do aktywnego uczestnictwa w realizacji działań na rzecz dobra wspólnego. Dlatego też bardzo ważne jest systematyczne angażowanie mieszkańców oraz ich przedstawicieli w realizację przedsięwzięć prorozwojowych, oraz tworzenie warunków dla ich rzeczywistego i autentycznego udziału w kreowaniu kierunków rozwoju, a także we wdrażaniu ustalonych zadań i w ocenie skuteczności i efektywności zastosowanych instrumentów oddziaływania.

Istotne jest także prowadzenie różnych form dialogu społecznego, co sprzyja wzajemnemu informowaniu się i wymianie poglądów, a ponadto stanowi także istotną formę aktywnego uczestnictwa w realizacji zadań publicznych. Istotne znaczenie ma tutaj debata publiczna, która jest ważnym instrumentem oddziaływania na sprawy jednostki terytorialnej, daje możliwość podkreślenia roli jaką w dzisiejszej dobie odgrywają realizujący interes publiczny obywatele, a także realizujące interes publiczny organizacje polityczne. Jednocześnie pozwala to na wypracowanie przez administrację samorządową sprawnych metod i instrumentów działania, jak też wypracowanie umiejętności skutecznego rozwiązywania określonych problemów społecznych i gospodarczych. Jedno i drugie może mieć miejsce dzięki wcześniejszemu rozeznaniu się mieszkańców w zakresie potrzeb i możliwości rozwiązania istniejących problemów, oraz dzięki włączeniu w ten proces różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia, w jakim funkcjonuje administracja publiczna. Należy podkreślić, że prawidłowe

zarządzanie w sektorze publicznym wymaga infrastruktury, komunikacji, przestrzeni oraz narzędzi, które umożliwią podjęcie debaty publicznej przez interesariuszy. Ponadto celowe jest ustalenie warunków jakie muszą być spełnione w danym układzie terytorialnym, aby debata publiczna była instrumentem usprawniającym zarządzanie rozwojem i umożliwiała zaangażowanie jego mieszkańców w sprawy publiczne.

### **3. Zarządzanie rozwojem jednostki terytorialnej**

Rozwój jednostek terytorialnych związany jest z wysiłkiem planowania i zarządzania, przy wykorzystaniu odpowiednio zaprojektowanych metod i instrumentów oddziaływania. Dla osiągnięcia skuteczności podejmowanych działań niezbędne jest uwzględnienie specyfiki funkcji jakie sprawuje samorząd terytorialny. Samorząd realizuje zadania polityki lokalnej i regionalnej, a jego działalność jest uwarunkowana różnymi czynnikami. Znajomość tych czynników, a także znajomość przewidywanych kierunków zmian i przekształceń aktywności władz publicznych na rzecz rozwoju, zwiększają szanse na rozwój danej jednostki terytorialnej. Podstawowym zadaniem współczesnego samorządu w odniesieniu do kształtowania społeczno-gospodarczych i przestrzennych walorów jednostki terytorialnej jest aktywne zaangażowanie w proces rozwoju, pojmowanego jako ciąg długotrwałych zmian, które mają charakter celowy i ukierunkowane są na zamierzoną poprawę stanu istniejącego. Dlatego też polityka rozwoju stanowi jeden z elementów zarządzania w samorządzie i obejmuje przede wszystkim jego planowanie. Politykę rozwoju tworzy konsekwentne i skuteczne wdrażanie w życie planów i programów, a planowanie tworzy impuls do dalszych działań, których skuteczność wynika z umiejętności wdrażania zarządzania strategicznego. Polityka ta powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują całość jej przebiegu – począwszy od określenia celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, aż po monitorowanie i ocenę wyników. Polityka ta powinna zmierzać do dokonania zmian, modernizacji ekonomicznej i poprawy konkurencyjności, jak też wzmacniać potencjał wewnętrzny jednostki terytorialnej, zapewniający możliwość długotrwałego jej rozwoju w oparciu o czynniki endogeniczne. Ponadto, polityka rozwoju musi wspierać wyrównywanie szans, a także winna być nastawiona na wsparcie zorientowane na budowanie wewnętrznego potencjału rozwojowego, przełamywanie strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych, pobudzanie aktywności społecznej i sprawności działania administracji publicznej. Poprzez politykę rozwoju oraz proces zarządzania samorząd oddziałuje na gospodarkę lokalną, kreując proces zmian jakościowych i ilościowych. Proces ten określany jest mianem rozwoju lokalnego będącego zjawiskiem dynamicznym i złożonym, wprowadzającym szereg zmian, które mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju, jak i do zaburzeń w pewnych dziedzinach, do których dochodzić może na skutek nierównomierności zmian i braku ich powiązania. W związku z tym należy dążyć do tego, aby był to rozwój integralny, o charakterze wszechstronnym, tworzącym całość dotyczącą życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska,

w którym się odbywa<sup>31</sup>. Rozwój lokalny można też określić jako stopniowy proces zmian, przeobrażeń w lokalnym systemie społeczno-gospodarczym, prowadzący do poprawy lokalnych warunków gospodarowania, do osiągnięcia wyższego poziomu lokalnych usług i doskonalszego zagospodarowania terytorium. Jest zatem procesem wieloaspektowym, dokonującym się w wielu płaszczyznach, głównie w sferze gospodarczej społecznej i przestrzennej<sup>32</sup>.

W tak pojmowanym procesie rozwoju władze lokalne występują jako koordynator i kreator racjonalnego i efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów surowcowych, przestrzennych oraz kapitału pracy. Zadaniem władz lokalnych jest wspieranie inicjatyw prorozwojowych, a także – w miarę możliwości i kompetencji – usuwanie barier rozwoju lokalnego. Przy czym rozwój lokalny jest tutaj pojmowany jako cykl pozytywnych zmian inicjowanych i kreowanych przez społeczności i władze lokalne na danym terytorium. Z tego punktu widzenia istotne staje się zarządzanie rozwojem, obejmujące podniesienie poziomu konkurencyjności jednostki terytorialnej, a także poprawę poziomu jakości życia mieszkańców, które dokonują się przy użyciu różnych instrumentów oddziaływania władz samorządowych na społeczeństwo, gospodarkę i przestrzeń w jednostce terytorialnej. Wybór instrumentów zarządzania rozwojem musi uwzględnić wiele czynników. Są to między innymi: skuteczność działania, szybkość, możliwości finansowe podmiotów stosujących dany instrument, kompetencje, a także występujące bariery formalno-prawne, rzeczowe i społeczne. Ponadto należy zwrócić uwagę na stosowane lub przewidywane w danych warunkach metody zarządzania rozumiane jako systematycznie powtarzane sposoby działań umożliwiające osiągnięcie założonych celów rozwoju.

Problematyka zarządzania w systemie samorządu terytorialnego posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Ważność zarządzania w sensie teoretyczno-poznawczym polega na opisie i wyjaśnieniu wszystkich zaczętych procesów i zjawisk składających się na zarządzanie w obrębie samorządu terytorialnego, oraz na próbie określenia pewnych zależności zachodzących w tym procesie, i pomiędzy nim a szeroko pojmowanym otoczeniem. Z kolei znaczenie praktyczne tematyki zarządzania wiąże się z koniecznością ciągłego rozwiązywania problemów w realizacji zadań publicznych poprzez które zaspokajane są potrzeby mieszkańców wspólnoty samorządowej. W procesie zarządzania w samorządzie główna rola przypada władzom samorządowym, które stanowiąc ośrodek decyzyjny realizują jednocześnie określone funkcje regulacyjne w sferze działań społeczno-gospodarczych.

Charakter prowadzonej w tym zakresie działalności wymaga podjęcia wysiłku w zakresie programowania rozwoju, a następnie wdrażania przyjętych ustaleń. Z tego punktu widzenia niezwykle ważne staje się podjęcie wysiłku zarządzania strategicznego, którego zasadniczym elementem w obrębie jednostki terytorialnej jest ustalanie długofalowych kierunków rozwoju. Pozwala to na wykorzystanie istniejących szans

<sup>31</sup> Cz. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.

<sup>32</sup> A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1996, s. 22.



i czynników rozwoju<sup>33</sup>. Efektywne zarządzanie strategiczne staje się priorytetowym działaniem władz samorządowych – zarówno na poziomie regionalnym, jak i na poziomie lokalnym, bowiem długookresowe plany rozwoju w skomplikowanym i niestabilnym otoczeniu oraz przy zmieniających się warunkach wewnętrznych dają większą szansę na osiągnięcie zamierzonych celów. Konieczne jest też podkreślenie specyfiki procesu zarządzania strategicznego w odniesieniu do sfery publicznej jaką stanowią jednostki terytorialne. W tym przypadku mamy do czynienia z podmiotami sprawującymi władzę z nadania i w imieniu społeczności lokalnej lub regionalnej. W związku z tym zasadnicze decyzje w samorządzie mają charakter decyzji politycznych, a prowadzenie polityki odbywa się w procesie demokratycznym, z uwzględnieniem zasady partnerstwa społecznego. W funkcjonowaniu samorządu ważny jest także profesjonalizm oraz przejrzystość w podejmowaniu decyzji. W zarządzaniu strategicznym realizowanym w sektorze publicznym trzeba wiele czasu poświęcić na zasięganie opinii mieszkańców, konsultowanie i wyjaśnianie spraw. Należy podkreślić, że celem sektora publicznego jest przede wszystkim realizowanie zidentyfikowanych i uświadomionych potrzeb społecznych, a cele i misja owego sektora są skomplikowane i bardziej złożone niż w przypadku sfery niepublicznej.

#### **4. Idea oraz założenia partnerstwa regionalnego w województwie kujawsko-pomorskim**

Współczesny rozwój regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala na optymalną identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz na obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. W odniesieniu do województwa kujawsko-pomorskiego jest to związane z procesem realizacji przyjętej w 2013 roku Strategii Rozwoju w perspektywie 2020+. Głównym narzędziem jej wdrażania jest idea Moderny Kujawsko-Pomorskiej zakładająca aktywny udział środowisk społeczno-zawodowych, gospodarczych, naukowych i samorządowych w szeroko pojętym procesie zarządzania rozwojem regionalnym poprzez współuczestnictwo w doborze instrumentów zarządzania, a następnie współuczestnictwo w analizie i ocenie stopnia realizacji przyjętych celów, jak też w procesach związanych z aktualizacją przyjętych założeń rozwojowych. Kolejne ważne zagadnienie to tworzenie warunków dla wzmocnienia potencjału konkurencyjnego oraz poziomu innowacyjności regionu. W warunkach województwa kujawsko-pomorskiego niezwykle istotnym zagadnieniem jest integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Konieczne jest zatem zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz tworzeniu silnych podstaw regionalnej samorządności. Najważniejszym instrumentem dla tak postawionego celu jest debata publiczna pozwalająca na wymianę poglądów, kreowanie nowych rozwiązań oraz stwa-

<sup>33</sup> A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*. W: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, W.Kosiedowski (red.), TNOiK, Toruń 2001 s. 147.

rzanie warunków do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie i odpowiedzialnie uczestniczącego w tworzeniu warunków dla przygotowania przestrzeni i środowiska społecznego regionu do funkcjonowania w nowych warunkach. W tym kontekście niezwykle ważne a zarazem absorbujące będą działania zmierzające do modernizacji regionu poprzez skoncentrowanie się na zidentyfikowaniu i wspieraniu działań kluczowych dla rozwoju województwa. Istotne stanie się tutaj zbudowanie nowoczesnego modelu rozwoju regionu opartego na strategii, partycypacji, refleksji, umiejętności łączenia oraz na systematycznych przekształceniach z aktywnym udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. Dzięki szerokiej debacie publicznej (obywatelskiej) możliwym będzie udzielenie odpowiedzi na pytania istotne z punktu widzenia rozwoju, a mianowicie na pytania:

- o to, co czyni nas silniejszymi?
- o to, w których obszarach aktywności społeczno-gospodarczej możemy być silniejsi?
- o to, co możemy u siebie poprawić – jakie mamy szanse na rozwój i poprawę jakości życia?

Zaangażowanie w rozwój lokalny przyniesie efekty organizacyjne, społeczne, intelektualne oraz kulturowe, a zarazem stanowić będzie realizację idei partycypacji społecznej umożliwiającej włączenie wszystkich zainteresowanych w proces zarządzania regionem. Jedną z form takiego właśnie uczestnictwa są cykliczne spotkania planowane w ramach *Kujawsko-Pomorskiego Forum Regionalnego*, organizowane z inicjatywy środowisk samorządowych, gospodarczych i naukowych naszego województwa. Wynikiem aktywności tego forum powinno być wypracowanie modelu współdziałania różnych środowisk na rzecz rozwoju regionalnego, zaproponowanie kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających wymiar terytorialny, a także zwiększenie roli procesu koordynacji działań. Dzięki temu możemy poszerzyć płaszczyznę współdziałania, wzmocnić autentyczną samorządność oraz wykreować mechanizmy partycypacji. W ten sposób możemy przyczynić się do wypracowania założeń kujawsko-pomorskiego modelu rozwoju. W spotkaniach *Forum* uczestniczą przedstawiciele środowisk naukowych Bydgoszczy i Torunia, samorządowcy (radni oraz przedstawiciele administracji samorządowej), członkowie organizacji pozarządowych, przedstawiciele organizacji gospodarczych.

Powołanie ponad rok temu kujawsko-pomorskiego grona ekspertów, badaczy i osób zaangażowanych w życie lokalnych społeczności wynikało z przeświadczenia, że współczesny rozwój regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych. Według inicjatorów *Forum* pozwala to na identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz na obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń.

W toczonych podczas spotkań dyskusjach i rozważaniach o rozwoju regionalnym, nie mogło zabraknąć kwestii kluczowych, takich jak działania i mechanizmy charakterystyczne dla obszaru gospodarczego, a także wszystko to, co sprzyja budowaniu więzi regionalnych o charakterze społecznym i kulturowym. Województwo

kujawsko-pomorskie, szczególnie w opiniach o charakterze publicystycznym, uchodzi za pozbawione tożsamości, nijakie, nie posiadające wewnętrznego potencjału rozwojowego. Wyjaśnienia historyczno-kulturowe czy polityczne niewiele pomagają w budowaniu innego, nowocześniejszego wizerunku. Niemniej jednak pewne jest, że w warunkach regionu kujawsko-pomorskiego niezwykle istotnym zagadnieniem jest integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Konieczne jest zatem angażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz w tworzeniu silnych podstaw regionalnej samorządności. Powyższe przesłanki stały się dla inicjatorów *Forum* podstawą do regularnych spotkań i do prowadzenia merytorycznych dyskusji na tematy ważne dla regionu. Ich celem jest zintegrowanie środowisk aktywistów, działaczy, pracowników administracji publicznej, naukowców, badaczy regionu oraz przedsiębiorców, i zachęcenie ich do wspólnych działań. Celem dalekosiężnym jest włączenie się w procesy realizacyjne i decyzyjne dla rozwoju regionalnego województwa kujawsko-pomorskiego, a poprzez nie – w poprawę jakości życia mieszkańców. U podstaw myślenia o wspólnym działaniu na rzecz regionu znajdują się: przeświadczenie o konieczności włączenia jak najszerszych środowisk w realizację idei modernizacji regionu, a także potrzeby rozwoju komunikacji społecznej, budowania społecznego zaufania, wspierania kreatywności, aktywności, postaw proinnowacyjnych, jak też potrzeby wspierania udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych i wspierania procesu decyzyjnego.

Projektowanie funkcjonowania gremiów składających się z reprezentantów różnych środowisk wymagało podjęcia szeregu działań o charakterze organizacyjnym. Już na pierwszym spotkaniu zgodzono się, że *Kujawsko-Pomorskie Forum Rozwoju Regionalnego* będzie koncentrowało się na różnorodnej problematyce, a lista potencjalnych istotnych spraw, którymi będzie się zajmować jest otwarta. Niemniej jednak w toku dyskusji udało się wyłonić szereg spraw, którymi należy się zająć. Zwracano zatem uwagę na problemy istotne dla rozwoju województwa oraz na uwarunkowania wpływające na proces budowy potencjału konkurencyjnego regionu kujawsko-pomorskiego. Wskazano, że konieczna jest dogłębna diagnoza oraz monitorowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, a także stworzenie instrumentów oddziaływania na rzecz systemu sprawnego nim zarządzania. W toku dyskusji wymieniono szereg problemów utrudniających rozwój regionu, a także wpływających na brak większego zainteresowania inwestorów. Stwierdzono zatem, że jednym z ważniejszych tematów, jakie będą poruszane powinny być kwestie związane z budową pozytywnego wizerunku regionu i tożsamości regionalnej, koniecznością integracji wewnętrznej województwa oraz rozwijaniem identyfikacji terytorialnej. Zagadnienia te wymagają zaangażowania i aktywności środowisk lokalnych, wspierania edukacji regionalnej i podjęcia działań na rzecz uaktywnienia rzeczywistej samorządności oraz uspołecznienia procesu zarządzania rozwojem. Troska o te właśnie obszary, wraz ze wspieraniem gospodarki jako głównego nurtu rozwojowego, może wpłynąć na zmianę wizerunku województwa kujawsko-pomorskiego, wpłynąć

na napływ nowych mieszkańców oraz inwestorów, a także pozytywnie zmobilizować już prowadzoną działalność. Szczególnie istotna jest tutaj kwestia wyłaniania inteligentnych specjalizacji, wspierania innowacyjności, racjonalne wykorzystywanie środków z Unii Europejskiej, skuteczność wdrażania strategii i planów rozwojowych, jak również tworzenie nowych warunków i możliwości do wykorzystywania szans rozwojowych. Poprawa jakości życia – w tym zwiększona troska zarówno o mieszkańców miast, jak i mieszkańców wsi, zarówno o młodszych, jak i o starszych, zarówno o pracodawców, jak i o pracowników – i podnoszenie poziomu kształcenia (szczególnie na poziomie kształcenia akademickiego) mogłyby pozytywnie wpłynąć na procesy demograficzne, w tym zmniejszającą się liczbę ludności województwa związaną z migracjami w poszukiwaniu pracy, lepszego wykształcenia, wyższych zarobków. Wnioski, rekomendacje i hipotezy z dyskusji na wyżej wskazane tematy przekazywane są przedstawicielom władz regionalnych oraz zainteresowanym środowiskom lokalnym.

Istotnym obszarem oraz ważnym zagadnieniem naszych spotkań były dyskusje wokół tożsamości kulturowej. Wynika to z przeświadczenia, że konteksty społeczno-kulturowe czy historyczne w rozważaniach o rozwoju gospodarczym bywają często uznawane za nieistotne. Kiedy jednak przyjrzeć się innym regionom Polski wyraźnie widać, że problemy tożsamości regionalnej czy etnicznej, a także krajobrazu społeczno-kulturowego są bardzo istotne. Prace nad wizerunkiem danego regionu charakteryzują się zwykle bardzo silnym przywiązaniem do regionalnych kontekstów i odniesień, a nierzadko do jego kształtowania wykorzystywane bywają wydawać by się mogło niemodne, ludowe nawiązania. W przypadku regionu kujawsko-pomorskiego napotkać można wiele problemów, gdy próbuje się omawiać kwestie dotyczące tożsamości i świadomości regionalnej. Pierwszym z nich jest identyfikacja terytorialna, której w tym wypadku brakuje, co jest efektem nie tylko reform administracyjnych, ale również procesów historycznych i demograficznych. Niemniej jednak tożsamość należy uczynić ważnym czynnikiem rozwoju. W związku z tym konieczne jest rozważenie możliwości tworzenia różnego rodzaju porozumień w sferze identyfikacji terytorialnej. Kolejna sprawa to działalność polityczna w kategoriach tożsamości oraz traktowanie polityki jako swoistego przeżycia terytorialnego. W działaniach samorządu terytorialnego konieczne jest uwzględnienie identyfikacji terytorialnej w kontekście kształtowania ciał kolegialnych i ich przewodniczących. W procesie polityki regionalnej z kolei należy uwzględnić działania na rzecz integracji terytorialnej. W toku dyskusji wskazywano też na potrzebę dzielenia aktywności w sferze rozwoju na różne części województwa, co będzie sprzyjać jego wewnętrznej integracji. Podkreślano również, że budowanie tożsamości to proces ciągły, który powinien towarzyszyć działaniom środowisk samorządowych. Należy zatem zwrócić uwagę na potencjał społeczny jako ważny czynnik integracji, zakładając, że środowiska lokalne są bardziej aktywne i podejmują więcej działań kształtujących poczucie tożsamości i identyfikacji terytorialnej. Pojawiła się nawet propozycja organizowania spotkań ludzi pełniących rolę swoistych liderów procesu identyfikacji regionalnej, tak, aby można było tworzyć dogodne warunki i tym samym pobudzać proces integra-

cji. Zwrócono uwagę na zagadnienie identyfikacji ekonomicznej, będącej swoistym obszarem aktywności. Polityka samorządowa powinna określać kierunki rozwoju z wykorzystaniem potencjału społecznego jako czynnika wpływającego na spójność regionalną. Wskazywano na potrzebę oraz duże znaczenie edukacji regionalnej (rozumianej jako wiedza o regionie) dzieci i młodzieży, i w tym kontekście postulowano zainicjowanie działań na rzecz zaprojektowania ścieżki edukacji regionalnej w szkołach naszego województwa. Podkreślono również rolę mediów w procesie kształtowania tożsamości, propagowania pożądaných postaw oraz upowszechniania wiedzy o regionie. Takie ujęcie zagadnienia każe postawić kolejne wyzwanie przy nakreślaniu wizji i strategii rozwojowych, gdyż wymaga zadania pytania o to, czym województwo kujawsko-pomorskie może wyróżnić się już nie tylko w skali ogólnopolskiej, ale szerzej – w skali europejskiej czy światowej. Bez ukształtowania tożsamości i identyfikacji regionalnej, bez wykorzystania różnic i specyfik lokalnych województwo pozostanie niedostrzeżone, a jego marka nieznaną. Różnorodność wewnętrzna regionu, którą często wskazuje się jako przeszkodę w jego zwartym i harmonijnym wzroście, w tym akurat kontekście można wykorzystać jako tworzywo dla rozwoju.

W trakcie dyskusji o tożsamości regionalnej czy kształtowaniu polityki wojewódzkiej w zakresie jego rozwoju często przywoływany był fakt budowania kapitału społecznego, kształtowania postaw aktywności i zaangażowania wśród mieszkańców regionu. Uznano, że siła regionu tkwi nie tylko w jego zasobach materialnych i stworzonych możliwościach prorozwojowych, ale przede wszystkim w jego mieszkańcach i reprezentantach na arenie ogólnopolskiej. W procesie zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest uspołecznienie tego procesu, związane ze stworzeniem odpowiednich możliwości oraz z zaangażowaniem się społeczności lokalnej w działania na rzecz planowania i organizowania przedsięwzięć mających na celu podniesienie poziomu jakości życia. Współcześnie stanowi to jeden z podstawowych kanonów kształtowania terytorialnego systemu społecznego oraz atrakcyjności poszczególnych jednostek terytorialnych. Stąd waga środowiska społecznego jako kreatora rozwoju lokalnego.

Powołanie z inicjatywy środowisk samorządowych, naukowych oraz organizacji pozarządowych i gospodarczych grona ekspertów, badaczy i osób zaangażowanych w życie lokalnych społeczności wynikało z przeświadczenia, że współczesny rozwój regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych. Według inicjatorów *Forum Rozwoju Regionalnego* pozwala to na identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. U podstaw myślenia o rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego leży przyjęta w 2013 roku „Strategia Rozwoju Województwa w perspektywie 2020+” oraz narzędzie wykonawcze w postaci „Moderny Kujawsko-Pomorskiej”. Idea w szczególności przyświecająca tym dokumentom wprost mówi o konieczności aktywnego udziału środowisk społeczno-zawodowych, gospodarczych, naukowych i samorządowych w szeroko pojętym procesie zarządzania rozwojem regionalnym. Współuczestnictwo wszystkich tych grup jest niezbędne zarówno na etapie doboru instrumentów zarządzania, jak i przy analizowaniu i do-

konywaniu oceny stopnia realizacji przyjętych celów. W toczonych rozważaniach o rozwoju regionalnym nie mogło zabraknąć kwestii kluczowych. Z jednej strony będą to więc wszelkie działania i mechanizmy działające w obszarze gospodarczym. Z drugiej – wszystko to, co będzie sprzyjało budowaniu więzi regionalnych o charakterze społecznym i kulturowym.

Ważnym zagadnieniem staje się identyfikacja społecznych i kulturowych czynników rozwoju oraz analiza ich wpływu na proces kreowania polityk publicznych w regionie. Należy też zwrócić uwagę na współczesne, złożone uwarunkowania rozwoju oraz stale modyfikujący się sposób zarządzania sprawami publicznymi, co wymaga odniesienia się do różnorodnych grup czynników kształtujących płaszczyznę aktywności samorządu lokalnego i regionalnego na rzecz stymulowania procesów przekształceń społeczno-gospodarczych i środowiskowo-przestrzennych. Jedną z grup owych czynników stanowią zagadnienia społeczne i kulturowe, wyznaczające poziom aktywności oraz identyfikacji środowisk lokalnych i regionalnych w zakresie spraw związanych z szeroko pojmowanym procesem rozwoju. Jest to zarazem obszar wymagający pogłębionej analizy oraz opisu jego elementów składowych, wpływających na efektywność osiągania założonych celów w procesie poprawy jakości życia oraz wzmacniania pozycji konkurencyjnej jednostki terytorialnej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że problematyka ta nie jest należycie rozpoznana, a także nie wypracowano odpowiednich form i metod analizowania oraz włączenia czynników społeczno-kulturowych w proces stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Konieczne jest zatem zainicjowanie szerokiej dyskusji w tym zakresie, a także dostrzeżenie i ocena trendów oraz zarysowanie możliwych kierunków przekształceń w tym zakresie. Konieczne jest też odniesienie się do współczesnych koncepcji rozwojowych oraz towarzyszących im uwarunkowań ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień społecznych i kulturowych zawartych w następujących obszarach tematycznych:

- współczesne koncepcje rozwoju lokalnego i regionalnego,
- idea partycypacji społecznej,
- metody i formy społecznego uczestnictwa w rozwoju,
- nowoczesna przestrzeń społeczna jako cel i kierunek rozwoju,
- dziedzictwo kulturowe w procesie rozwoju,
- identyfikacja terytorialna jako czynnik wspierający rozwój,
- tożsamość lokalna i regionalna w procesie budowania wizerunku jednostki terytorialnej,
- uwarunkowania społecznego uczestnictwa w procesie rozwoju.

Współczesne uwarunkowania rozwoju oraz stale modyfikujący się sposób zarządzania sprawami publicznymi wymagają odniesienia się do różnorodnych czynników. Konieczne jest zatem zainicjowanie szerokiej dyskusji w tym zakresie oraz dostrzeżenie i ocena występujących trendów. Wiele elementów wymaga pogłębionej analizy, a także sięgnięcia do doświadczeń środowisk samorządowych, ze szczegól-

nym uwzględnieniem społecznego uczestnictwa w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego.

Najważniejsze wnioski jakie się tutaj nasuwają oraz mogą być skierowane w stronę praktyki są następujące:

1. Współcześnie partnerstwo należy postrzegać jako ważny czynnik rozwoju.
2. Konieczna staje się dyskusja o problematyce społecznego uczestnictwa w rozwoju lokalnym i regionalnym.
3. Ważnym obszarem zagadnień dla praktyki zarządzania rozwojem staje się problem identyfikacji terytorialnej.
4. Ważnym czynnikiem współczesnego rozwoju jest edukowanie do partnerstwa oraz tożsamości regionalnej.
5. Praktyka wskazuje na potrzebę, a zarazem konieczność wspólnego kształtowania przestrzeni publicznej, jako czynnika wpływającego na poziom jakości życia.
6. Konieczne jest wspieranie samorządów lokalnych w zakresie partycypacji oraz identyfikacji terytorialnej.
7. Województwo jest wewnątrznie dosyć silnie zróżnicowane pod względem stanu rozwoju społeczno-gospodarczego, a zróżnicowania te są zasadniczo trwałe i rosną, gdyż obszary pierwotnie lepiej rozwinięte w dalszym ciągu rozwijają się szybciej.
8. U podstaw zróżnicowań nie leżą zagadnienia kulturowe, związane z tożsamością lokalną, tak więc zróżnicowania te nie są przeszkodą dla kształtowania tożsamości regionalnej.
9. Mierzalne wyniki zróżnicowań wewnątrz wojewódzkich dotyczą sfery materialnej, ale jej podstawową przyczyną są różnice w poziomie rozwoju społecznego. To z kolei jest pochodną stanu i potencjału osadnictwa oraz mentalności mieszkańców. Dlatego też właśnie interwencja w zakresie rozwoju społecznego ma największe znaczenie dla wyrównywania poziomu rozwoju.
10. W przypadku obszarów słabo rozwiniętych bardzo sceptycznie należy odnieść się do lansowanej na poziomie krajowym koncepcji potencjałów endogenicznych. Należy to raczej postrzegać jako brak pomysłu na stymulowanie rozwoju oraz brak zaufania do samorządów, niewiara w to, że są w stanie wykorzystać optymalne uwarunkowania rozwoju.
11. Dostyć kontrowersyjna, ale warta dyskusji, jest teza, by w obszarach słabo rozwiniętych w ramach polityki regionalnej stosować swoiste „programy naprawcze”, których idea polegałaby na definiowaniu celów rozwojowych dla tych obszarów oraz finansowaniu owych celów rozwojowych na poziomie regionu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że transfer środków do samorządów nie przyczynił się, lub przyczynił się w zbyt małym stopniu, do względnej poprawy ich stanu rozwoju. Samorzady słabych powiatów nie są w stanie samodzielnie dźwignąć ich z kryzysowego położenia.

12. Konieczne jest wypracowanie katalogu zadań koniecznych do wykonania przez podmioty publiczne, w odniesieniu do analizowanych zagadnień.



## Rozdział III

# Spółeczność lokalna w układzie terytorialnym

### 1. Wspólnota lokalna

Świadomość wspólnoty interesów społeczności regionalnych ma wciąż duży wpływ na tworzenie się konsensusu społecznego wokół rozwoju regionalnego i wokół konieczności tworzenia kreatywnych postaw mieszkańców wobec współczesnych wyzwań rozwojowych. Istotne jest także, aby w wyniku reformy terytorialnej stworzyć warunki dla kształtowania się rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, propagującego różne rozwiązania i wciągającego społeczeństwo do procesu współdecydowania, a zatem wykreować warunki, w których ludzie będą mieli poczucie, iż coś od nich zależy. Doświadczenia ostatnich lat dowodzą, że istotny wpływ na funkcjonowanie nowej struktury terytorialnej Polski mogą mieć elity regionalne (państwowe, samorządowe, gospodarcze, związkowe), o ile identyfikują się „z małą ojczyzną”, miastem, obszarem, z którego „pochodzą”.

Przemiany systemowe, jakie obserwujemy w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego odnoszą się także do struktury podziału terytorialnego kraju oraz do zadań i funkcji współczesnej administracji. Zagadnienia te wynikają nie tylko z określonych założeń i koncepcji polityczno-ustrojowych, lecz mają również wymiar społeczny, który związany jest z oczekiwaniami, postulatami i potrzebami środowisk lokalnych, a także ze stanem wiedzy i świadomości społecznej w odniesieniu do szeroko rozumianej reformy terytorialnej kraju.

Spółeczność obywatelskie dąży do współdecydowania w procesie kreowania warunków i sposobów różnorodnych przeobrażeń. Wiąże się z tym konieczność stałego informowania o podejmowanych działaniach i wyjaśniania założeń oraz celów reformy terytorialnej, a także potrzeba edukacji regionalnej. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do idei samorządności społecznej i problemu stałego wzrostu udziału społeczności lokalnych w rozwiązywaniu różnorodnych problemów występujących na obszarze danej jednostki terytorialnej. Zarówno idea społeczeństwa obywatelskiego, jak i rozwijająca się samorządność muszą być stale uwzględniane w dyskusjach i sporach dotyczących sposobu wdrażania nowego modelu ustrojowego i terytorialnego Polski. Konieczne jest tu zwrócenie uwagi na specyfikę środowisk lokalnych, po-

dejmowane inicjatywy, tradycje historyczno-kulturowe, oraz poziom wiedzy i świadomości społecznej.

Niezbędny jest udział społeczności lokalnej w formułowaniu celów, a następnie w realizacji polityki lokalnego rozwoju oraz polityki regionalnej. Społeczności te stanowią podstawowy wymiar codziennego życia ludzi, stąd też niezbędne jest istnienie w nich urzędzeń i instytucji lokalnych oraz organów samorządowych wyposażonych w odpowiednie uprawnienia i kompetencje. Mają one służyć samodzielności lokalnych społeczności, głównie w zakresie realizowania zadań społeczno-gospodarczych.

Dla zapewnienia skuteczności funkcjonowania samorządowych społeczności lokalnych konieczne jest: utrwalenie miejsca społeczności lokalnych w strukturze podziału terytorialnego kraju oraz uszanowanie odrębności interesów na poziomie gminnym, zapewnienie reprezentatywności władz lokalnych, zapewnienie samorządności władz lokalnych, zapewnienie społeczności lokalnej możliwości samodzielnego formułowania wizji rozwojowej. W ten sposób zagwarantowana zostaje możliwość realizacji w skali lokalnej elementów życia społecznego.

Należy podkreślić, że lokalizm oznacza względną autonomię oraz upodmiotowienie konkretnych społeczności w zakresie gospodarczym, społecznym i kulturowym w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i polityczno-ustrojowego. Oznacza to koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych, a także ich prymat i dominację w stosunku do szerokiego układu terytorialno-przestrzennego. Konieczne jest jednak uwzględnienie specyfiki poszczególnych społeczności lokalnych oraz występujących uwarunkowań, a także występujących modeli kierowania rozwojem określających zakres współudziału przedstawicieli środowisk lokalnych w procesie zarządzania i kierowania sprawami lokalnymi.

Udział mieszkańców w zarządzaniu jest treścią ważnego postulatu tzw. pomocniczości, zgodnie z którym szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać same, i przekazywanie ich społecznościom większym działającym na poziomie regionalnym. Dzięki temu tworzy się podstawa do wzmocnienia społeczności lokalnej, jak też kształtowane są warunki dla korzystnego klimatu oraz możliwości organizowania się tej społeczności i jej aktywnego działania. Sprzyja to także identyfikacji społeczności lokalnej z obszarem zamieszkania, tworząc dogodne warunki dla rozwoju tożsamości lokalnej w wymiarze społecznym, kulturowym i geograficznym. Spojrzenie na środowisko jako na otwartą, ale rzeczywistą przestrzeń integrującą w sobie treści ekologiczne, społeczno-kulturowe i gospodarcze umożliwi nowy namysł nad lokalnym siłami stymulującym rozwój. Nieprzypadkowe więc są zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach świata poszukiwania w lokalnych środowiskach potencjału rozwojowego. Odwoływanie się do lokalnych zasobów motywacji i doświadczeń, a więc do kategorii sił społecznych staje się znowu atrakcyjnym modelem zarządzania i kierowania rozwojem. Można utożsamić ten proces aktywizacji jednostek, grup i społeczności lokalnych z wychowaniem lub edukacją środowiskową.

Aktywność społeczna to dążność do oddziaływania na otoczenie społeczne, zmierzające do jego przekształcenia i przynoszące efekty jednostce i społeczeństwu. Pobudzanie aktywności jednostki i kształtowanie jej twórczej postawy możemy określić terminem wychowania lub edukacji środowiskowej. W ten sposób lokalna społeczność staje się jednocześnie źródłem, formą i celem edukacji. Przyszłość pozostaje otwarta, a rolą wychowania i edukacji jest uczenie wyboru i wartościowania.

Rozwój społeczny polega na kolejnym wrastaniu w grupy społeczne, których członkiem staje się jednostka, oraz na przyswajaniu sobie w tych grupach odpowiednich ról społecznych. Pomyślny przebieg tego rozwoju wymaga sprzyjających sytuacji interpersonalnych i grupowych oraz takiego dostosowania się społecznej jednostki do grupy, które by zarazem przewyciężało niekorzystne w niej sytuacje społeczne przez dokonywanie odpowiedniej melioracji i wyboru nowych kręgów i grup.

Istotą układu lokalnego jest istnienie więzi między różnymi podmiotami gospodarczymi działającymi na jego terenie. Lokalny układ terytorialny spełnia funkcję wewnętrzną, realizując własne cele społeczno-polityczne (ośrodek usług społecznych, socjalnych i lokalna wspólnota), oraz funkcję zewnętrzną, wpływając na przebieg procesów politycznych, społecznych i gospodarczych w skali globalnej. Zwykle na określonym terytorium występuje kombinacja funkcji lokalnych i ponadlokalnych, między którymi występują zjawiska interakcji. Proces transformacji systemowej dotyczy demokratycznych rekonstrukcji społeczności lokalnych w ich funkcjach publicznych, istnieje więc potrzeba rozpoznania ich kondycji przed startem do nowego ładu. Potrzeba ta jest potęgowana rozszerzającymi się procesami integracyjnymi, które ujawniają bariery i ograniczenia, będące następstwem poprzedniego systemu nakazowo-rozdzielczego<sup>34</sup>. W społeczeństwach demokratycznych bowiem gwarancją społecznego poczucia bezpieczeństwa w rozpoznawaniu i zabezpieczeniu potrzeb infrastruktury gospodarczej, technicznej i społecznej jest samorząd lokalny. Gdy w społeczności lokalnej prowadzone jest zharmonizowane i systematyczne działania z udziałem zainteresowanych stron, zmierzające do zaspokojenia potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniające się do ogólnego postępu, to mamy do czynienia z rozwojem lokalnym<sup>35</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że ranga i swoisty renesans społeczności lokalnych w Polsce wzrosła z powodu następujących okoliczności<sup>36</sup>:

- przejście od scentralizowanego do rynkowego systemu gospodarczego,

<sup>34</sup> A. Kotala, *Gmina jako podmiot rozwoju lokalnego – studium przypadku gminy małopolskiej*. W: S. Partycki (red.), *Strategia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, t. 2, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 161.

<sup>35</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Perspektywy rozwoju samorządu lokalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001, s. 3.

<sup>36</sup> S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, UMK, Toruń 1994, s. 6–14.

- reforma administracji terenowej i stworzenie samorządu terytorialnego, które spowodowały konieczność współdziałania współzależnych, lecz nie powiązanych z sobą hierarchicznie odrębnych układów zarządzania,
- powszechna akceptacja idei rozwoju lokalnego opartego na skłonności do prywatnej przedsiębiorczości, kreowania myśli innowacyjnych, aktywnej postawy wobec reform, postępu technicznego, dążeniu do zrównoważonego rozwoju,
- dokładne, normatywne, faktyczne badanie instytucji społecznych w społeczności lokalnej – poznanie celów, środków, zasad, sposobu organizacji tych instytucji. Ma to charakter uzupełniający, pozwalający poszerzyć krąg informacji potrzebnych badaczowi. Sfera funkcjonowania społeczności lokalnych w dobie przemian ustrojowych, gospodarczych i społecznych dokonujących się w Polsce na przełomie XX i XXI wieku wymaga gruntownej, wielostronnej i przetrzennej analizy, opartej na nowoczesnej metodologii dostępnej w naukach społecznych.

## 2. Społeczny kontekst rozwoju jednostki terytorialnej

Współczesny rozwój lokalny jest integralnym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu oraz społeczności lokalnej. Dzięki niemu realizacja interesów indywidualnych i ogólnospołecznych dokonuje się przy wykorzystaniu lokalnych zasobów i czynników rozwojowych. Dlatego też proces ten powinien być programowany, sterowany, wdrażany i modyfikowany przez struktury samorządowe oraz współpracujące z nimi reprezentacje lokalnego społeczeństwa. W tym kontekście rozwój lokalny jest procesem społecznym, gdyż polega on na aktywności społeczności lokalnych, na uaktywnianiu lokalnych postaw prorozwojowych oraz tworzeniu instytucji społecznych zaangażowanych w ten proces. Jest on niejednokrotnie poprzedzony długotrwałym przygotowaniem, zarówno przewidzianych do wykorzystania zasobów, jak i ludzi, którzy mają współuczestniczyć w rozwoju. Jest to także proces pracochłonny i nowatorski a jednocześnie niejednokrotnie innowacyjny<sup>37</sup>. Cechą charakterystyczną rozwoju lokalnego powinno być wykorzystanie atutów i sił wewnętrznych układu terytorialnego, a zadaniem władz samorządowych powinno być tworzenie ładu przestrzennego, w którym powstaną warunki dla rozwijania idei zrównoważonego rozwoju. Ważną przesłanką rozwoju oddolnego jest pełne i harmonijne wykorzystanie naturalnych zasobów danego obszaru oraz kwalifikacji jego mieszkańców w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich środowisk, a następnie systematyczne wychodzenie poza te potrzeby, ustalanie podstawowych kategorii potrzeb społeczności lokalnych, co pozwoli zidentyfikować najważniejsze czynniki rozwoju lokalnego. Trudności ze zidentyfikowaniem potrzeb lokalnych społeczności można pokonać wdrażając szeroko pojętą ideę partnerstwa. Idea ta pozwala określić w najbardziej bazowym, infrastrukturalnym zakresie kategorie zagadnień istotnych z punktu widzenia rozwoju danej społeczności. Wieloaspektowość dziedzin

<sup>37</sup> J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2001, s. 49.

życia społeczno-gospodarczego objętych rozwojem, zróżnicowanie podmiotów rozwoju lokalnego oraz umiejscowienie tej problematyki w zakresie zadań samorządu terytorialnego wymagają mądrej, dojrzałej integracji i koordynacji procesów rozwojowych.

Z punktu widzenia uwarunkowań współczesnych procesów rozwojowych niezwykle istotne stają się proinnowacyjne ukształtowanie działań związanych z realizacją rozwoju społeczno-gospodarczego przez lokalną jednostkę terytorialną oraz zderzenie jej zdolności do reagowania na zmiany w otoczeniu – w tym przede wszystkim zdolność do absorpcji innowacji. Współcześnie głównym nurtem dyfuzji innowacji na poziom regionalny i lokalny są procesy globalizacji oraz integracja europejska. Z punktu widzenia lokalnych układów terytorialnych, poszukujących nowych proinnowacyjnych impulsów w rozwoju lokalnym niezwykle istotne są endogeniczne potencjały rozwojowe gospodarki lokalnej. Wykorzystanie ich stanowi swoistą szansę oraz wymaga wiedzy, umiejętności i woli przyjęcia przez społeczności lokalne koncepcji rozwoju lokalnego otwartej na innowacyjne wyzwania. Istotne stają się także umiejętne wykorzystanie endogenicznego kapitału intelektualnego, rozwijanie proinnowacyjnych postaw oraz przedsiębiorczego i kreatywnego podejścia do problematyki rozwoju<sup>38</sup>.

Istotną rolę odgrywa tutaj koncepcja współzrządzenia publicznego uwzględniająca kontekst społeczny i polityczny danego obszaru, gdzie realizowany jest interes publiczny – kreowany jako wynik współdziałania i tworzenia wartości publicznych przez partnerów oraz grupy interesów. Stąd ważna jest identyfikacja z własną społecznością oraz poczucie odpowiedzialności za lokalne sprawy, jak też koncentracja wokół wspólnych problemów oraz wspólna aktywność podejmowana w celu rozwiązywania środowiskowych problemów i zaspokajania lokalnych potrzeb. Pozwala to na unikanie konfliktu interesów oraz uwzględnianie punktu widzenia możliwie największej liczby mieszkańców danego obszaru, przy założeniu planowania działań w dłuższym horyzoncie czasowym dla skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych. Dzięki temu tworzone są warunki do długotrwałej współpracy i tworzenia lokalnych partnerstw odgrywających stałe ośrodki informacji i dialogu, co pomaga w koordynacji działań, zapewniając ich spójność i skuteczność. Udział lokalnej społeczności w procesie integracji społecznej i rozwiązywania problemów daje szansę na identyfikację potrzeb oraz problemów ważnych z punktu widzenia rozwoju, urealnienie spojrzenie na sytuację społeczno-gospodarczą, umożliwia powstawanie grup i koalicji społecznych na rzecz rozwiązywania określonych problemów, a także tworzy odpowiedni klimat dla działań społecznych i ich realizatorów. Ponadto władza publiczna zyskuje nieocenione źródło informacji o sytuacji społecznej, jak też tworzone są warunki dla aktywizacji społeczności lokalnej i włączania się różnych grup i środowisk w aktywne rozwiązywanie problemów istotnych dla funkcjonowania oraz przyszłości układu terytorialnego.

---

38 R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2005.

W ujęciu ogólnym rozwój polega na pozytywnych przemianach o charakterze ilościowym i jakościowym. Jest to proces opierający się na czynnikach endogenicznych i egzogenicznych. Rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce samorządu terytorialnego, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego<sup>39</sup>. Rozwój pojmowany jako proces zharmonizowanych i systematycznych działań prowadzonych w społeczności lokalnej i regionalnej wymaga zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych w celu jak najlepszego wykorzystania miejscowych potencjałów i zasobów służących zaspokajaniu potrzeb oraz kreowania ogólnego postępu i rozwoju w układzie terytorialnym. Należy tutaj wyjść z założenia, iż społeczności lokalne i regionalne oraz działające na ich rzecz instytucje posiadają możliwości rozwoju w formule określanej jako partnerstwo, co ułatwia różnorodnym podmiotom życia społecznego angażowanie się w szeroko pojmowaną współpracę. Idea ta ma swoje korzenie w podejściu do rozwoju, zgodnie z którym aktywizacja społeczności zamieszkującej na danym terenie staje się zarazem celem, jak i narzędziem tego rozwoju. Podejście takie zakłada budowanie kompetencji społecznych jednostek, podnoszenie jakości życia ludzi i aktywizowanie ich do działania na rzecz własnej społeczności. Dzięki temu powstaje szansa na lepsze rozpoznanie i zrozumienie sytuacji danego obszaru, jego potencjału, a także problemów. Ponadto mogą się tworzyć powiązania oraz sieci kontaktów wewnątrz układu terytorialnego. Dzięki połączeniu sił i środków, którymi dysponują partnerzy istnieje możliwość wspólnej realizacji wielu różnorodnych przedsięwzięć. Zarazem partnerstwo, poprzez zbiorowe działania buduje poczucie wspólnoty i dzięki temu może wzmacniać lub nawet tworzyć lokalną tożsamość.

Odchodząc od tradycyjnych rodzajów reprezentacji interesów grupowych, partnerstwo wprowadza szczególne formy demokracji lokalnej, dając szansę dla szczerzej debaty społecznej i poszerzając możliwości działania<sup>40</sup>. Jednocześnie należy pamiętać, że prawidłowo ukształtowane partnerstwo będzie kontrolować relacje pomiędzy różnymi grupami interesów, ludźmi i instytucjami, budując zaufanie oparte na współpracy. Partnerstwo, poprzez zbiorowe działania buduje poczucie wspólnoty, a odchodząc od tradycyjnych rodzajów reprezentacji interesów grupowych wprowadza szczególne formy demokracji lokalnej, dając szansę dla szczerzej debaty społecznej i poszerzając możliwości działania. Zaangażowanie szerokiego kręgu partnerów społecznych w proces rozwoju pozwala między innymi na dyskusję dotyczącą kierunków rozwoju jednostki terytorialnej, identyfikację potencjałów endogenicznych jednostki terytorialnej, konsultacje założeń i projektu kierunków rozwoju, a także monitorowanie i ocenę procesu zarządzania rozwojem. W konsekwencji włączenie

<sup>39</sup> M. Graczyk., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.

<sup>40</sup> *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, opracowanie J. Duriasz-Buřhak i R. Milewski, Fundacja Wspomaganie Wsi, Warszawa 2003 s. 9.

partnerów społeczno-gospodarczych w proces budowania koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej pozwala na stworzenie systemu wdrażania przyjętych ustaleń z udziałem wielu zaangażowanych podmiotów. Jest to o tyle istotne, że kształtowanie polityki rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga kompleksowego podejścia i jest to proces, który powinien być zaplanowany, świadomy, skoordynowany i sterowany przez lokalne struktury. Jest to także proces długotrwały, pracochłonny i nowatorski, a także innowacyjny. Kreowanie polityki rozwoju wymaga ciągłej kontroli efektów i oceny postępów. Proces ten wymaga integracji, koordynacji i kooperacji, ze względu na występujące współzależności, indywidualność uwarunkowań, specyfikę inicjatyw rozwojowych oraz potrzebę zaangażowania w proces rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych<sup>41</sup>. W tym kontekście należy pamiętać o misji stanowiącej przesłanie rozwojowe jednostki terytorialnej, która jest deklaracją adresowaną do społeczności lokalnej i regionalnej oraz do podmiotów zewnętrznych, jako zachęta do współpracy, egzystencji lub inwestowania na danym terenie. Ma ona informować o aspiracjach rozwojowych jednostki samorządu terytorialnego, prezentując jej przyszłą wizję w obszarze rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych<sup>42</sup>. Wizja ta opisuje przyszły obraz jednostki terytorialnej, która skutecznie konkuruje z innymi układami terytorialnymi dzięki współdziałaniu różnych środowisk społeczno-gospodarczych.

Integrowanie działań różnych podmiotów oraz wola wprowadzenia partnerskiego zarządzania to istotne elementy wzmocnienia partycypacji społecznej jako ważnego impulsu i motoru, umożliwiającego konieczne dla rozwoju zmiany. Ma to współcześnie szczególnie wymiar, jeśli chodzi o rozwiązywanie bieżących i perspektywicznych problemów danej wspólnoty. Jest to ważne z punktu widzenia zarządzania publicznego odnoszącego się do zarządzania sprawami publicznymi, gdzie niezwykle ważna jest aktywność i zaangażowanie partnerów społecznych. Jest to związane z naturą problemów jakie przychodzi rozwiązywać w tym obszarze, jak też ze złożonością instytucjonalną i niepewnością decyzyjną<sup>43</sup>. Jest to tym bardziej istotne, że współcześnie najważniejszym czynnikiem decydującym o rozwoju lokalnym i regionalnym jest umiejętność tworzenia i adaptacji pojawiających się innowacji i nowoczesnych rozwiązań, a warunkiem konkurencyjności jest nadążanie za pojawiającymi się nowościami w świecie nauki i techniki, co pozwala na stworzenie gospodarki opartej na wiedzy<sup>44</sup>. Współczesna jednostka terytorialna to system społeczno-gospodarczy, którego funkcjonowanie i rozwój odbywają się w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym.

<sup>41</sup> J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.

<sup>42</sup> M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym: uwarunkowania, procedury, modele*, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa 2007, s. 91.

<sup>43</sup> J. Krzyszkowski, J. Przywojska, *Uspołecznienie zarządzania publicznego w lokalnej polityce społecznej i pomocy społecznej*, "Wrocławskie Studia Politologiczne", 15/2013.

<sup>44</sup> W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, AE, Poznań, 2003.

Każda aktywność społeczno-gospodarcza wymaga miejsca i przestrzeni, które trzeba odpowiednio zagospodarować i wyposażyć, tak aby zostały stworzone warunki dla wypełniania zlokalizowanych tam funkcji. Rozmieszczenie owych funkcji w przestrzeni powinno zapobiegać kolizji między nimi oraz tworzyć warunki dla osiągnięcia zakładanych celów. W procesie rozwoju zaspokajane są potrzeby społeczne poprzez współdziałanie władz lokalnych z podmiotami społeczno-gospodarczymi. Towarzyszy temu kształtowanie się różnorodnych relacji i powiązań wynikających z kooperacji, wymiany informacji, produktów i usług. Wszystkie zaangażowane w proces rozwoju podmioty oraz ich powiązania tworzą gospodarkę lokalną, gdzie każdy podmiot dąży do określonego celu, spełniając przypisane mu funkcje. Zarówno owe cele, jak i funkcje mogą być niekiedy sprzeczne. I właśnie zadaniem władz publicznych jest między innymi rozwiązywanie powstających sprzeczności i konfliktów, z korzyścią dla danego systemu społeczno-gospodarczego. Ważnym instrumentem umożliwiającym skuteczne działanie w tym zakresie jest szeroko rozumiane partnerstwo. Zwiększenie skuteczności aktywnego i systematycznego udziału społeczności w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym sprzyja podnoszeniu jakości podejmowania decyzji. Istotną staje się zatem poprawa integracji wewnętrznej obszaru poprzez przeobrażanie społeczności od wspólnoty interesów do wspólnoty celów. Służy temu między innymi włączanie partnerów społeczno-gospodarczych w programowanie i wdrażanie procesu rozwoju, co pozwoli na stworzenie systemu działań umożliwiających osiągnięcie celów społeczno-gospodarczych układu terytorialnego. Przyjmując, że jakość życia stanowi ważny cel rozwoju, to problem poprawy efektywności działań w tym zakresie w dużej mierze związany jest z aktywnym udziałem społeczności lokalnej. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa dialog lokalny jako wyznacznik działań w koncepcji polityki rozwoju. Główną formą dialogu są współcześnie konsultacje społeczne, których celem jest podniesienie jakości podejmowania decyzji. Konsultacje służą ponadto informowaniu, partycypacji oraz łagodzeniu konfliktów. Wysłuchanie racji różnych stron i środowisk pozwala poznać różne stanowiska oraz propozycje działań i stworzyć bardziej optymalne i wyważone rozwiązania. Dzięki temu decyzje mogą uwzględniać zróżnicowane potrzeby obywateli, grup, środowisk i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Konsultacje służą także artykulacji i wymianie poglądów i są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. W ten sposób udział obywateli w procesie kształtowania polityk publicznych i rozwiązań prawnych przyczynia się do urzeczywistniania dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach jakości życia całej społeczności.

Efektywność procesu konsultacji gwarantuje przestrzeganie określonych zasad takich jak: *dobra wiara*<sup>45</sup>, gdzie przestrzegany jest duch dialogu obywatelskiego a strony słuchają się nawzajem. Kolejna zasada to *powszechność*, według której każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd. *Przejrzystość* ma na celu informowanie o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji, które muszą być powszechnie dostępne. *Responsywność* oznacza, że każ-

<sup>45</sup> Zarządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji, *Siedem zasad Konsultacji*, [https://mac.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf), dostęp: 27.12.2016.



demu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych. Z kolei *koordynacja* wskazuje, że konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak i organizacyjnie. *Przewidywalność* wskazuje, że konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu wymiany poglądów i być realizowane w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły. W końcu *poszanowanie interesu ogólnego* wskazuje, że ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne. Warunkiem dobrego rządzenia jest wspólna wiedza oraz nastawiona na porozumienie debata publiczna. Dzięki temu aktorzy społeczni mogą formułować racjonalne oceny, postulaty lub roszczenia pod adresem władzy publicznej. Potrzebna wiedza to wiedza o społeczności, poglądach, dążeniach innych ludzi oraz grup społecznych, swoistym klimacie publicznym czy też cechach wspólnoty. Istotna jest także idea przestrzeni publicznej, w której wszyscy zainteresowani zyskują dostęp do informacji i dzięki temu mogą odpowiedzialnie uczestniczyć w procesie rozwoju, tworząc jednocześnie warunki dla jakości rządzenia. Działania takie nabierają cech dobra publicznego i są podstawą do orientacji i koordynacji działań, ustając wspólną wiedzę o zróżnicowaniu preferencji, przeważających w danej grupie postawach i opiniach oraz podstawach wyboru kierunku działań w sferze publicznej, dostarczając jednocześnie przesłanek do racjonalnych oczekiwań oraz zachowań. Uspołecznienie zarządzania publicznego powinno się przyczyniać do zwiększenia przejrzystości procesu podejmowania decyzji publicznych i wpływać na skuteczność realizacji polityki rozwoju. Należy przyjąć, że obywatele zaangażowani w kształtowanie bezpośrednio dotyczącej ich polityki publicznej będą przejawiać zainteresowanie sposobem jej implementacji przez uprawnione podmioty i instytucje i w ten sposób sprawowana przez nich kontrola nad procesem rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi będzie miała szeroki zakres.

Cele rozwoju lokalnego i regionalnego, którego inspiratorem jest samorząd terytorialny, mają charakter uniwersalny, lecz w określonych warunkach miejscowych dokonuje się konkretyzacja i hierarchizacja dostosowana do istniejących warunków rozwoju<sup>46</sup>. Wśród podstawowych funkcji samorządu terytorialnego należy wyróżnić upodmiotowienie społeczności lokalnej (w gminie, w powiecie) oraz regionalnej (w województwie), przejawiającej się w jej wyodrębnieniu i usamodzielnieniu jako podmiotu władzy i administracji publicznej. Jest on powołany do organizowania rozwoju społecznego poprzez stworzenie odpowiednich warunków życia społecznościom lokalnym i regionalnym. Znaczenie władz samorządowych w systemie politycznym można oceniać pod względem zasobów będących w dyspozycji władz jednostek samorządu terytorialnego. Decydują one o sile tych władz i zakresie ich samodzielności. Do tych, którymi dysponuje (lub powinien dysponować) samorząd terytorialny można zaliczyć zasoby: prawne, finansowe, polityczne, profesjonalne i hierarchiczne<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Por. L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne*. W: Biuletyn KPZK PAN z. 117, Warszawa 1997.

<sup>47</sup> J. Regulski, *Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1–2.

Formowanie się społeczności lokalnej i regionalnej (integracja) można rozważać w kilku aspektach:<sup>48</sup> kulturowym, funkcjonalnym, normatywnym, komunikatywnym i emocjonalnym. Integracja rozumiana jest jako ciągły proces, czyli kompleks od siebie zależnych zmian w zakresie uznawanych przez członków społeczności wartości i norm oraz ich przestrzegania, wykonywania zadań i wewnętrznej organizacji zapewniającej funkcjonowanie jednostek terytorialnych, kontaktów i stosunków społecznych zachodzących pomiędzy mieszkańcami i grupami mieszkańców, a także ich świadomościowego i emocjonalnego wiązania się z miejscem zamieszkania. Integracja kulturowa oznacza stopień, w jakim mieszkańcy, zwłaszcza poszczególne grupy różniące się swoim pochodzeniem, wykazują zgodność wzorów kulturowych, zgodność wartości i norm.

W aspekcie funkcjonalnym integracja rozumiana jest jako stopień wykonywania konkretnych zadań na rzecz gminy, powiatu, regionu przez poszczególne jednostki ludzkie, instytucje i organizacje społeczne. Inną płaszczyzną współżycia mieszkańców jest integracja normatywna, tj. stopień przestrzegania uznanych norm. Stopień aprobowania mechanizmów kontroli społecznej i opinii publicznej w zakresie roli członka rodziny, pracownika i mieszkańca zachodzi poprzez wzajemne przystosowanie się zasadniczo różnych grup ludności. Najważniejszą płaszczyzną więzi społecznej jest integracja komunikatywna. Rozumiana jest ona jako intensywność kontaktów i stosunków społecznych (gotowość do współpracy pomiędzy poszczególnymi grupami, intensywność stosunków międzygrupowych, stopień występowania uprzedzeń i stereotypów). Zjawisko wzajemnych uprzedzeń i stereotypów w postrzeganiu innych grup społecznych jest zazwyczaj jedną z poważniejszych przeszkód w kształtowaniu się nowej społeczności. Równie ważna jest integracja w sensie emocjonalnym. Jest ona odbiciem uczuciowego utożsamiania się z daną gminą, powiatem czy regionem. Kształtując rozwiązania społeczno-gospodarcze, należy zwrócić uwagę na cechy indywidualne poszczególnych obszarów oraz na ich osobowość regionalną. Na podstawie tych cech mogą się wykształcić określone układy funkcjonalne, formy i metody działania. Dodać do tego należy istniejące więzi społeczno-gospodarcze, układy komunikacyjno-osadnicze oraz powiązania regionalne wynikające z dziedzictwa historyczno-kulturowego.

Elementy historyczno-kulturowe związane z danym obszarem są istotnym czynnikiem w rozwijaniu tożsamości lokalnej i regionalnej oraz w kształtowaniu emocjonalnych postaw wobec swojej miejscowości, gminy czy powiatu. Czynnikiem ten wyznacza zakres i charakter stosunku do własnego terytorium, wzmacnia przekonanie, że zamieszkiwane terytorium ma pozytywnie oceniane właściwości, które odróżniają je od innych terytoriów w ramach danego państwa czy regionu, ułatwia przywiązanie do miejsca zamieszkania, pozytywną ocenę jego walorów, jak też identyfikację ze zbiorowością regionalną. Wartości te mogą mieć różnorodny wymiar: gospodarczy, naukowy i kulturalny.

<sup>48</sup> D. Szymańska, *Społeczności lokalne jako czynnik rozwoju i funkcjonowania samorządu terytorialnego*. W: D. Szymańska, S. L. Bagdziński, Zb. Jabłoński, A. Potoczek, *Społeczności lokalne a problem ekorozwoju*, s. 11.

Problematyka tożsamości historyczno-kulturowej ma wymiar przestrzenny i terytorialny. Element przestrzeni jest nieodłącznym składnikiem istnienia i działalności zbiorowości lokalnych i regionalnych. Tworzy on określone skale przestrzenne, spójne z poziomami organizacji społecznej, w których zachodzi proces subiektywnego upodmiotowienia mieszkańców. Dzięki zjawisku decentralizacji następuje proces pogłębianej integracji i identyfikacji społecznej. Szczególnego znaczenia nabierają społeczności lokalne, które wykazują uświadamianie potrzeby oraz wspólnotę interesów i mają szansę przekształcić się w kreatywne społeczności na poziomie gminnym. Stanowią one także niezwykle istotny zasób wspierający proces rozwoju jednostki terytorialnej.

### **3. Możliwości i uwarunkowania stosowania instrumentu RLKS jako czynnika uspołecznienia procesu rozwoju**

Dla pełniejszej realizacji idei partnerstwa lokalnego, identyfikacji potrzeb oraz wypracowania optymalnych instrumentów kreowania rozwoju jednostki terytorialnej zaproponowano nowe podejście, jakim jest rozwój kierowany przez lokalną społeczność (RLKS) i będący metodą angażowania partnerów na szczeblu lokalnym. Chodzi tu zarówno o szeroko pojmowane społeczeństwo obywatelskie, jak i o lokalne podmioty gospodarcze włączające się w tworzenie i wdrażanie lokalnych zintegrowanych strategii, które pomogą w zrównoważonym rozwoju określonych obszarów. Może to być szczególnie skuteczne narzędzie rozwoju pokazujące, iż społeczności lokalne mogą podjąć konkretne kroki w zakresie różnych form rozwoju społeczno-gospodarczego, które są lepsze oraz bardziej trwałe i zintegrowane, zgodnie z założeniami strategii Europa 2020. Podstawowym uzasadnieniem stosowania RLKS są przewidywane lepsze wyniki w stosunku do tych osiągniętych przy zastosowaniu tradycyjnego podejścia. Rozwój kierowany przez lokalną społeczność powinien być traktowany jako narzędzie mające na celu osiągnięcie lepszych wyników ogólnych w procesie działań na rzecz poprawy jakości życia<sup>49</sup>.

Instrument RLKS jest propozycją Komisji Europejskiej na okres programowania 2014–2020 i stanowi znaczące wzmocnienie wymiaru terytorialnego polityki Unii Europejskiej poprzez zastosowanie nowego instrumentu rozwoju oddającego w ręce lokalnych społeczności możliwość decydowania o części działań skierowanych na rozwój lokalny. RLKS będzie jednocześnie kontynuacją i rozwinięciem podejścia LEADER stosowanego w perspektywie finansowej 2007–2013 i ma za zadanie wspierać oddolne inicjatywy w sposób kompleksowy i zintegrowany. Jest to zatem narzędzie służące włączeniu obywateli na szczeblu lokalnym w identyfikowanie problemów oraz poszukiwanie odpowiedzi na wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, przed którymi dzisiaj stoimy. Jest to podejście które wymaga czasu

<sup>49</sup> Wspólne Wytyczne Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej na temat Rozwoju Kierowanego Przez Lokalną Społeczność w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, Warszawa 2013.

i wysiłku, ale które przy stosunkowo niewielkich inwestycjach finansowych może mieć znaczący wpływ na życie danej społeczności przyczyniając się do generowania nowych pomysłów i wspólnego angażowania się w ich wdrażanie. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność powinien ułatwić realizację zintegrowanego podejścia w wykorzystywaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dla zrealizowania na szczeblu lokalnym celów tematycznych stanowiących cele kierunkowe polityki rozwoju w perspektywie 2014–2020. Podejście jakim jest RLKS pozwoli społecznościom lokalnym na identyfikację z celami Strategii Europa 2020, zgodnie z założeniem, iż „państwa członkowskie wspierają rozwój rozwiązań lokalnych i subregionalnych, szczególnie w zakresie lokalnego rozwoju realizowanego przez lokalne społeczności [...]”<sup>50</sup>. Zgodnie z przyjętymi zasadami instrumentu jakim jest RLKS umożliwi społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych, poprzez powołanie na określonym terytorium Lokalnej Grupy Działania oraz opracowanie i realizację Lokalnej Strategii Rozwoju, co pozwoli na racjonalne wykorzystanie dostępnych środków finansowych wspierających cele rozwojowe w danym układzie terytorialnym. Należy podkreślić, że instrument ten i jego zastosowanie nie są obligatoryjne, jednak zasługuje on na szczególną uwagę ze względu na swój partycypacyjny charakter, przejawiający się zaangażowaniem lokalnych społeczności i lokalnych partnerów – samorządu, biznesu i sektora pozarządowego – w tworzenie i realizację koncepcji rozwoju. Stąd też ma on stanowić istotny element wspierający realizację polityki spójności. Należy podkreślić, że realizacja RLKS przyczyni się w szczególności do poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju, a współpraca i wspólne definiowanie potrzeb oraz problemów, jak też propozycji ich rozwiązywania prowadzi do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru poprzez lepszą mobilizację potencjału na szczeblu lokalnym. Ponadto zwiększenie udziału społeczności lokalnych w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru, poprzez realizację RLKS, przyczyni się będzie do wzrostu poziomu kapitału społecznego a tym samym do zwiększania partycypacji społecznej lub szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej. Instrument ten, cechujący się podejściem zintegrowanym i terytorialnym, może zostać wykorzystany do realizacji przedsięwzięć w ramach dzielnic miast wymagających rewitalizacji oraz obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe. Należy pamiętać, że RLKS powinien dopełniać działania władz lokalnych, nie zastępując ich aktywności, a zatem powinien być wykorzystywany do realizacji celów i działań, w których oddolne podejście udowodniło swoją skuteczność i może przynieść większą wartość dodaną niż przedsięwzięcia realizowane w tradycyjny sposób, bądź realizowane wyłącznie

<sup>50</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013.

z inicjatywy podmiotów publicznych<sup>51</sup>. W związku z tym należy przyjąć, że instrument ten będzie<sup>52</sup>:

- skoncentrowany na konkretnych terytoriach subregionalnych;
- kierowany przez lokalną społeczność w postaci lokalnych grup działania, w których skład wchodzi przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani sektor publiczny, ani żadna z grup interesu nie reprezentuje więcej niż 49 % głosów;
- prowadzony na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego;
- zaprojektowany z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału oraz zawierający elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakładający tworzenie sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracę.

Realizowane przedsięwzięcia będą się charakteryzowały lokalnym podejściem terytorialnym, koncentrując się na obszarach, które najbardziej potrzebują wsparcia i mogą to wsparcie najlepiej wykorzystać. Przyjęte rozwiązania będą dostosowane do potrzeb i oczekiwań oraz specyfiki danego obszaru, uwzględniając różne uwarunkowania i możliwości działań. Kolejna sprawa to poczucie współodpowiedzialności jak też brak pojedynczej grupy interesu publicznego lub prywatnego.

W ramach oddolnego podejścia do problematyki rozwoju jakim jest instrument RLKS lokalni aktorzy mają większą wiedzę o wyzwaniach, do których należy się odnieść, jak też dysponują w tym zakresie odpowiednimi środkami oraz możliwościami, dzięki czemu są w stanie zmobilizować zasoby lokalne dla procesu rozwoju w taki sposób, który nie jest możliwy w przypadku podejścia tradycyjnego. Daje to lokalnym podmiotom większe poczucie odpowiedzialności i zaangażowania w projekty, co pozwala w optymalny sposób wykorzystać lokalne zasoby. Jednakże podejście to może być skuteczne jedynie w sytuacji rozwiniętego zaufania pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz gdy jest ono wspierane przez trwałe lokalne struktury posiadające niezbędne doświadczenie i wiedzę.

Instrument, jakim jest RLKS powinien tworzyć warunki do wykształcenia w społecznościach i lokalnych samorządach umiejętności porozumiewania się, wyrażania swoich opinii, ale także do pojawienia się współodpowiedzialności za swój własny rozwój. Powinien to być jeden z najważniejszych długofalowych rezultatów RLKS, a kluczowym wyznacznikiem powinien być tutaj partycypacyjny charakter progra-

<sup>51</sup> Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013.

mowania oraz wdrażania działań prorozwojowych<sup>53</sup>. Działania realizowane przy wsparciu instrumentu RLKS będą zachęcać społeczności lokalne do opracowywania zintegrowanego podejścia oddolnego w okolicznościach, w których istnieje potrzeba odpowiedzi na terytorialne i lokalne wyzwania, wymagające zmian strukturalnych, jak też będą budować nowe możliwości rozwoju społeczności lokalnej oraz stymulować innowacyjność, przedsiębiorczość i możliwości zmian poprzez zachęcanie do rozwoju i odkrywania niewykorzystanego potencjału z poziomu społeczności i terytoriów. Ponadto stworzone będą warunki do promowania poczucia społecznej odpowiedzialności poprzez zwiększanie uczestnictwa w obrębie społeczności jak też budowania poczucia zaangażowania i własności, które może zwiększać efektywność działań prorozwojowych. Pojawią się też warunki dla wspomagania zarządzania wielopoziomowego poprzez zapewnienie lokalnym społecznościom możliwości pełnego udziału w kształtowaniu realizacji celów rozwojowych wspomaganych środkami Unii Europejskiej we wszystkich obszarach<sup>54</sup>.

Podjęte w ramach RLKS działania na poziomie lokalnym powinny przyczynić się do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju. Tam, gdzie środki publiczne miałyby pomóc w rozwiązaniu całego kompleksu powiązanych ze sobą problemów, obejmujących zwykle zarówno sferę społeczną, jak i gospodarczą, niezbędny jest odmienny model finansowania, zakładający spójną koncepcję rozwiązywania lokalnych problemów przy aktywnym udziale lokalnej społeczności. Niezbędne staje się tutaj określenie celów i zasad korzystania z przyznanego środków, tak aby najlepiej odpowiadały one lokalnym szansom i potrzebom i były dopasowane do pomysłów oraz szans, potrzeb i możliwości na poziomie lokalnym. Ważne staje się przyjęcie koncepcji długofalowego rozwiązywania problemów oraz nadania nowego rozpędu lokalnej gospodarce, co wymaga kompleksowego podejścia i zaangażowania całej lokalnej społeczności. Konieczne jest zatem zbudowanie partnerstwa włączającego przedstawicieli różnych sektorów oraz wypracowanie spójnej strategii pozwalającej na całościowe rozwiązanie problemów, a nie tylko na realizację pojedynczych, niepowiązanych ze sobą działań. Dopiero takie podejście, określane podejściem terytorialnym stwarza szansę na przezwyciężenie zaniedbań i stworzenie nowych szans rozwojowych. Należy jednak zaznaczyć, że warunkiem powodzenia jest w tym wypadku jednoczesne zastosowanie wszystkich elementów tego podejścia. Dla zapewnienia efektywności podejmowanych działań konieczne jest oparcie się na pewnych zasadach wynikających z dotychczasowych doświadczeń w procesie rozwoju lokalnego. Tak więc wszystkie działania powinny być skierowane do konkretnego obszaru, zdefiniowanego na poziomie lokalnym, a także powinno zostać stworzone partnerstwo lokalne, obejmujące przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i społecznego, którzy będą uczestniczyć w przygotowaniu zintegrowanej i wielosektorowej strategii rozwoju dla danego obszaru. Konieczne jest także uwzględnienie lokalnych potrzeb i potencjału jak też

<sup>53</sup> Zasady realizacji instrumentu *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność* w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

<sup>54</sup> *Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność – Polityka Spójności na lata 2014–2020*, Arkusz Informacyjny Komisja Europejska, 2014, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/publication/index\\_pl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_pl.cfm), dostęp: 27.12.2016.

stworzenie warunków do współpracy pomiędzy obszarami<sup>55</sup>. RLKS to mechanizm lepszej koordynacji funduszy, a także okazja, by wykorzystać kapitał społeczny, dynamizm, innowacyjność i inne aspekty stymulowania rozwoju społeczności lokalnych, w sposób który ożywi wiele aspektów lokalnych i regionalnych polityk publicznych. Wiąże się to z pewnego rodzaju wyzwaniami oraz szansami, które występują w obszarach wiejskich i zależnych od rybactwa, jak też w miastach i aglomeracjach miejskich, co umożliwi stosowanie partycypacyjnego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz w sferze pobudzania innowacyjności lokalnej i kształtowania perspektywy rozwoju.

W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na zakres tematyczny stosowania instrumentu RLKS, który to zakres koncentruje się na działaniach związanych z dostępem do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspierania mobilności pracowników. Kolejna sprawa to promowanie równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększanie szans na zatrudnienie, ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokich jakościowo usług, a także wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia. Mogą być też realizowane działania związane ze wspieraniem rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich oraz ze wspieraniem lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich. Dochodzi tutaj poprawa konkurencyjności obszarów oraz pojedynczych podmiotów gospodarczych, jak też ułatwianie różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych przedsiębiorstw oraz tworzenia miejsc pracy. W ramach podejścia RLKS realizowane będą operacje w zakresie przedsiębiorczości, inwestycje w infrastrukturę do świadczenia usług publicznych, a także zwiększanie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych na obszarach wiejskich, wraz z poprawianiem ich jakości i podnoszeniem poziomu korzystania z tych usług. Należy też zwrócić uwagę na proces zwiększenia zatrudnienia i spójności terytorialnej przez realizację przedsięwzięć związanych z promowaniem wzrostu gospodarczego, włączeniem społecznym, tworzeniem miejsc pracy oraz wspieraniem mobilności na rynku pracy. Dochodzi do tego szeroko pojmowane różnicowanie działalności związanej rozwojem społeczno-gospodarczym układu terytorialnego. Skuteczność podejmowanych działań gwarantować będzie wdrażanie idei partycypacyjności w ramach RLKS, co powinno przyczyniać się do wykształcenia w społecznościach i lokalnych samorządach umiejętności porozumiewania się, wyrażania swoich opinii, a także współodpowiedzialności za własny rozwój. Kluczowe znaczenie ma partycypacyjny charakter Lokalnej Strategii Rozwoju, która powinna być przygotowana w ramach prac nad określeniem kierunków rozwoju danego obszaru. Strategia ta powinna wskazywać na kierunki rozwoju z uwzględnieniem lokalnych potrzeb oraz potencjału rozwojowego ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu zatrudnienia. W oparciu o strategię oraz

<sup>55</sup> U. Budzich-Szukała, *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Wiejska Polska. Materiały pokonferencyjne, Licheń, 26-27 05. 2012*, Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2012.

identyfikację problemów rozwojowych w różnych obszarach sfery społeczno-gospodarczej danego terytorium zidentyfikowane zostaną cele strategiczne, na podstawie których określone zostaną zadania do realizacji odpowiadające specyfice układu terytorialnego. Ważnym elementem jest tutaj podejście do planowania rozwoju jako procesu ciągłych przeobrażeń wymagających systematycznych i kompleksowych działań, co w konsekwencji umożliwi wypracowanie modelu planowania o charakterze integralnym, uwzględniającego współczesne prorozwojowe aspekty jednostek terytorialnych. Umożliwi to zarządzanie rozwojem i wdrażanie spójnych oraz wzajemnie uzupełniających się przedsięwzięć. To zaś z kolei umożliwi prowadzenie skoordynowanych działań w obszarze lokalnych polityk publicznych.

Należy podkreślić, że w ramach RLKS powinny być przygotowane i realizowane rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne o charakterze trwałym, a zadania podejmowane w ramach tego instrumentu powinny się wzajemnie uzupełniać. Konieczne będzie zatem wsparcie środowisk lokalnych w celu tworzenia i skutecznego wykorzystywania narzędzia jakim będzie RLKS, tak aby partnerzy lokalni podejmowali takie przedsięwzięcia, które przyczynią się do osiągnięcia celów istotnych dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru. Zgodnie z przyjętymi założeniami instrument RLKS może być realizowany na obszarach wiejskich, przez które rozumieć należy obszar całego województwa z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 000.

#### **4. Społeczne współdziałanie w procesie rozwoju**

Procesy rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym są w dużym stopniu uwarunkowane przez czynniki o charakterze społecznym. Jest to jeden z istotniejszych wyróżników charakteryzujących współcześnie wszelkie działania związane z wytyczaniem kierunków i realizacją założeń rozwojowych jednostek terytorialnych. Osiąganie zamierzonych rezultatów w dużej mierze uzależnione jest od postaw, zachowań, poziomu świadomości i aktywności społecznej. Sfera społeczna obejmująca różne zbiorowości staje się ważnym czynnikiem kształtowania celów oraz wyboru instrumentów stymulowania i kontroli procesu rozwojowego. Jest to widoczne na etapie dokonywania wyborów i rozstrzygnięć celów, a następnie na etapie sposobów ich osiągnięcia. Ważne jest w tym przypadku zachowanie pełnej świadomości podejmowanych działań oraz właściwa ocena sytuacji i charakteryzującej ją sfery czynników sprzyjających i ograniczeń. Warunkuje to optymalny wybór celów, zarówno strategicznych jak i krótkookresowych, a następnie zaangażowanie w proces ich realizacji. Można zatem stwierdzić, że społeczny udział w tym procesie gwarantuje osiągnięcie dobra wspólnego, co jest jednym z celów wspólnoty terytorialnej. Rozwój tej wspólnoty w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzennym jest zależny od społecznego współdziałania oraz uzyskania poparcia dla realizacji zamierzonych działań. W oparciu o zasadę partnerstwa jako jedną z zasad kształtujących procesy rozwoju jednostek terytorialnych, należy budować teoretyczny i praktyczny model uczestnictwa środowisk lokalnych i regionalnych w projektowaniu i zarządzaniu roz-



wojem. Istotne staje się zatem przygotowanie przedstawicieli samorządu do tworzenia warunków uczestnictwa społecznego w kształtowaniu płaszczyzn rozwoju jednostki terytorialnej. Na czoło wysuwa się uświadomienie potrzeby takiego uczestnictwa i jego znaczenia dla całokształtu procesów rozwojowych. Wiąże się to ze znajomością i wewnętrznym przekonaniem o słuszności zasady partnerstwa. Zakłada ona uczestnictwo społeczności lokalnej i regionalnej w procesie przygotowania i realizacji określonych kierunków rozwoju. Ma to także związek z partycypacją społeczną, która jest udziałem obywateli w zarządzaniu sprawami danej społeczności. Partycypacja jest w szerokim zakresie podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności.

W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu terytorialnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju. Tak pojmowane partnerstwo wynika z trzech zasadniczych przesłanek:

- prawnych, wedle których samorządność oznacza nie tylko prawo, ale także i powinność oddziaływania na wiele struktur społeczno-gospodarczych dla dobra społeczności,
- społecznych, zakładających, że rozwój lokalny i regionalny nie mogą dokonywać się bez aktywnego współudziału mieszkańców,
- finansowo-technicznych, bowiem skuteczne działanie na rzecz rozwoju wymaga partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przyjmując ogólną definicję partnerstwa należy przez nią rozumieć współpracę osób i instytucji oraz uruchomienie lokalnych i regionalnych zasobów dla osiągnięcia wspólnie określonych celów. Potrzeba współpracy z partnerami społecznymi nabiera znaczenia w procesie wprowadzania w życie istotnych zmian, nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, budowania potencjału konkurencyjnego jednostki terytorialnej.

Partnerstwo społeczne w odniesieniu do istotnych spraw dotyczących rozwoju danej społeczności staje się coraz bardziej rozpowszechnione, co jest wynikiem wzrastającej świadomości społecznej zarówno po stronie władz samorządowych, jak i przedstawicieli społeczności lokalnej i regionalnej. Sprzyja temu także obowiązujący system prawny, w ramach którego dokonano upodmiotowienia partnerów społecznych. Odnoszące się bowiem do zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego akty prawne, nakładają na ich władze obowiązek współpracy z partnerami lokalnymi i regionalnymi. Nie mamy tu jednak do czynienia z przymusem, lecz świadomym zaangażowaniem w proces zarządzania partnerów lokalnych i regionalnych. Należy zatem zwrócić uwagę na partnerstwo społeczne, które realizuje cele zidentyfikowane przez społeczności lokalne i regionalne. Społeczności te najlepiej wiedzą jakie występują problemy i jakie cele powinny być osiągnięte. W tym zakresie szczególną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, które stają się coraz bardziej znaczącymi aktorami życia społecznego. Znaczenie ich wynika stąd, że skupiają one najbardziej aktywnych i zaangażowanych mieszkańców oraz działają w bezpośrednim kontakcie ze środowiskiem lokalnym i regionalnym. Posiadają zatem najlepsze rozpoznanie występujących

potrzeb i problemów. Ważna jest także ich rola w procesie edukacji obywatelskiej. Organizacje te występują w stosunku do samorządu terytorialnego w następujących rolach:

- Są reprezentantem społeczności lokalnej i regionalnej, wyrazicielem jej potrzeb, dążeń oraz oczekiwań. Są także kanałem informacyjnym, przez który przepływają informacje między władzami samorządowymi a środowiskami społecznymi. Powinny mieć zatem możliwość wypowiedzania się w sprawach ważnych dla społeczności i współuczestniczenia w podejmowaniu przez władze samorządowe określonych decyzji.
- Świadczą pomoc bezpośrednią, gdyż dysponują wiedzą i doświadczeniem i mogą wykonywać zadania publiczne.
- Podejmują działania o charakterze innowacyjnym, wypracowując nowe i niekonwencjonalne sposoby rozwiązywania problemów, z którymi niejednokrotnie nie radzą sobie władze samorządowe.
- Dla zapewnienia racjonalnego i efektywnego współdziałania samorządu terytorialnego z partnerami społecznymi konieczne jest stworzenie określonego systemu komunikacji, którego istotą musi być przepływ informacji pomiędzy różnymi podmiotami. Powinien on być pomocny we wspólnym i tożsamym rozumieniu określonego problemu, sytuacji i stanu.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego, w jego komunikacji z partnerami społecznymi powinny być stosowane następujące rodzaje komunikacji społecznej:

- komunikacja dotycząca bezpośredniej realizacji bieżących zadań związanych z funkcjonowaniem jednostki terytorialnej,
- komunikacja dotycząca oceny funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz kreowania jej przyszłości,
- komunikacja porządkowa odnosząca się do bieżących problemów organizacyjnych, administracyjnych i formalno-prawnych.

W celu wypracowania i wdrożenia sprawnego systemu komunikacji społecznej należy podjąć następujące działania:

- określić cele komunikacji społecznej,
- wybrać odpowiednie kanały informacyjne,
- określić adresatów działań komunikacyjnych,
- określić co powinno być wynikiem komunikowania się,
- ustalić jednostkę organizacyjną (komórkę) odpowiedzialną za proces komunikowania się,
- wypracować system mierników pozwalający na badanie efektów podejmowanych działań.

Aktywność społeczna przejawia się zazwyczaj w formie organizowania się mieszkańców w grupy oraz w formie wspólnego działania osób o zbliżonych poglądach czy interesach. Pojawia się zatem pytanie, jak stwarzać warunki potrzebne do tego, by mieszkańcy mogli realizować swoje ambicje i zamierzenia. Jak pogodzić sprzeczności pomiędzy poszczególnymi grupami środowiskowymi, a także jak wykorzystywać istniejący w ludziach potencjał w rozwiązywaniu problemów i podejmowaniu inicjatyw. Pozwala to na optymalne wykorzystanie możliwości całej społeczności lokalnej.

W kontekście dotychczasowych stwierdzeń widocznym staje się, że główną odpowiedzialność za stworzenie systemu społecznego uczestnictwa w procesie zarządzania rozwojem ponosi samorząd terytorialny. Dlatego też budując ten system konieczne jest zapewnienie społecznej akceptacji podejmowanych działań oraz równoprawne traktowanie partnerów społecznych. Wymaga to ustanowienia określonych relacji wynikających z przekonania, że wszystkie strony procesu komunikowania są kompetentne, wiarygodne i rozumują w kategoriach ogólnego interesu jednostki terytorialnej. Jednocześnie ważne jest przekonanie, że nikt z partnerów społecznych nie posiada wyłączności na najlepsze rozwiązanie danego problemu. Kolejna sprawa to stworzenie atmosfery wzajemnego zaufania, poprzez umożliwienie partnerom społecznym aktywnego i autentycznego udziału w rozwiązywaniu problemów, co daje poczucie współautorstwa i współodpowiedzialności za podejmowane działania.

Niezbędnym elementem skutecznego komunikowania są też kompetentni pracownicy znający zasady i techniki dobrej komunikacji, którzy obok umiejętności specjalistycznych, posiadają świadomość misji i zadań władz samorządowych na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Ważne są także umiejętności z zakresu szeroko rozumianego *public relations*. Do podstawowych umiejętności w tym zakresie można zaliczyć umiejętność badania opinii publicznej, prowadzenia dyskusji, perswadowania, znajomość metod i technik socjotechnicznych czy predyspozycje do współpracy z mediami oraz do kształtowania pozytywnych relacji z otoczeniem. Istotne jest, aby działania komunikacyjne prowadzone przez władze samorządowe wpisywały się w ogólną koncepcję kultury organizacyjnej. Pełni ona ważną funkcję integracyjną i społeczno-emocjonalną, zwiększa też poczucie pewności w pełnieniu ról społecznych. Kultura organizacyjna wpływa również na typ aktywności i budowanie odpowiedniego klimatu dla autonomicznych działań poszczególnych uczestników procesu komunikacji społecznej.

Wydaje się, że władze samorządowe powinny przygotować odpowiednią strategię komunikowania, która winna być konsekwentnie realizowana. Zarówno na etapie projektowania jak i wdrażania tej strategii powinno się pamiętać o pewnych przedsięwzięciach. Jednym z nich jest konieczność dokładnego zdefiniowania problemów i potrzeb danej społeczności. Pozwoli to na zainicjowanie rzeczywistego i efektywnego komunikowania się na poziomie wspólnoty lokalnej lub regionalnej.

Kolejna sprawa to identyfikacja występujących na danym obszarze liderów lokalnych czy regionalnych. Należy pamiętać, że osoby zaliczane do tego grona zajmują szczególną pozycję wynikającą z roli jaką odgrywają w kształtowaniu opinii wspól-

mieszkańców. Ważną sprawą jest też zintegrowanie mieszkańców wokół działań na rzecz wspólnoty terytorialnej, co wiąże się z rozwiązywaniem konkretnych problemów lub załatwianiem spraw istotnych dla jednostki terytorialnej. W praktyce działania znaczącą rolę odgrywa odpowiedni dobór kanału i formy komunikowania, co jest warunkowane rodzajem społeczności zamieszkującej jednostkę terytorialną, do której adresowane są działania.

Wydaje się że niezbędne będzie tu uzyskanie zainteresowania i przychylności mediów, co w istotny sposób wzmocni aktywność władz samorządowych oraz będzie wspierać inicjatywę środowisk społecznych. Umożliwi to realizację optymalnego uczestnictwa społecznego i aktywny udział mieszkańców lub ich przedstawicieli w istotnych dla nich sprawach. Pojawiają się zatem warunki do partycypacji społecznej – procesu, w którym dwie lub więcej stron uczestniczy w przygotowywaniu planów zmierzających do realizacji określonej polityki, a także w podejmowaniu decyzji. Jakże mamy poziomy partycypacji?

- Pierwszy, podstawowy – dotyczy niewielkich grup społecznych, takich jak grupa sąsiedzka, grupa środowiskowa itd.
- Drugi, pośredni – dotyczy wspólnot i społeczności lokalnych.
- Trzeci, zbiorowy – dotyczy dużych zbiorowości, jakimi są organizacje społeczne i reprezentacje grup środowiskowych.

Na każdym z tych poziomów w inny sposób przejawia się uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Wydaje się, że dla rozwoju aktywności społecznej ograniczanie się tylko do tych form uczestnictwa jest niewystarczające. Ważne jest, aby stwarzać szanse mieszkańcom do stosowania różnych form aktywności, najbardziej odpowiednich dla ich potrzeb, a także, aby dawać im możliwości rozwiązywania konkretnych problemów. Mogą one mieć charakter sformalizowany, jak fundacje czy stowarzyszenia, albo niesformalizowany. Na poziom aktywności członków wspólnoty mają wpływ różne czynniki. Przy czym trudno jest stwierdzić jednoznacznie, że istnieją takie społeczności, które nie wykazują żadnej aktywności. W rozwiązywanie występujących problemów włączeni powinni być wszyscy mieszkańcy, bowiem owe problemy w większości dotyczą ich bezpośrednio. Nikt tak jak mieszkańcy danej jednostki terytorialnej nie jest zorientowany w zakresie i w charakterze dotyczących ich problemów, jak również odnoszących się do nich uwarunkowań.

Do czynników wpływających na aktywność społeczną można zaliczyć:

- przeszłość historyczną danej społeczności,
- charakterystykę powiązań społecznych,
- tradycje kulturowe,
- wiedzę dotyczącą umiejętności i uwarunkowań związanych ze sprawowaniem władzy społecznej,
- konflikty pojawiające się w danej zbiorowości,
- przywództwo, obejmujące zespół cech i wzorów zachowań,
- jasna i przekonująca wizja rozwoju.

Charakter i zakres oddziaływania poszczególnych czynników wpływa na poziom partycypacji społecznej, która w określonych warunkach może przynosić różnorodne korzyści. Stanowią one w dużej mierze o aktywności społecznej, utożsamianiu się mieszkańców z problemami całej wspólnoty, poczuciu odpowiedzialności za realizowane zadania i włączanie się w rozwiązywanie problemów. Na władzy samorządowej spoczywa z kolei obowiązek stworzenia odpowiednich warunków dla obywateli, aby mogli oni realizować swoje ambicje i zamierzenia, ponadto obowiązek godzenia sprzeczności pomiędzy grupami i środowiskami społecznymi, czy w końcu obowiązek wykorzystania istniejącego w ludziach potencjału. Aktywność społeczna przejawia się zazwyczaj w formie organizowania się mieszkańców, we wspólnym działaniu, mającym na celu realizację zbliżonych interesów oraz w formie współpracy z władzą samorządową i w formie wyrażania opinii o podejmowanych działaniach.

Mieszkańcy jednostki terytorialnej mogą być aktywni na różnych płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego, a tylko umiejętne wykorzystanie pojawiających się tu potencjałów może w rzeczywistości przynieść określone rezultaty. Warunkiem skuteczności jest stworzenie określonych możliwości, które dają obywatelom szansę na zaangażowanie się w życie wspólnoty. Na styku władza – społeczność mogą też pojawić się napięcia, wynikające z różnic w sposobach identyfikowania i hierarchizowania problemów oraz z różnic w podejściach do ich rozwiązywania. Z tego punktu widzenia ważnym sposobem działania władzy lokalnej jest umiejętność prowadzenia dialogu ze społecznością i jej reprezentantami oraz unikanie napięć, względnie umiejętność ich rozwiązywania.

Rozwój jednostki terytorialnej uzależniony jest od włączenia się możliwie najszerszych kręgów społecznych w działania podejmowane są jej rzecz. Im większy udział mieszkańców w życiu danej społeczności, tym szybciej może się ona rozwijać. Pojawia się zatem problem budowania społeczeństwa obywatelskiego, które w sposób świadomy, systematyczny i aktywny uczestniczy w życiu wspólnoty lokalnej lub regionalnej, w celu uzupełnienia i kontroli działań władzy publicznej.

Społeczeństwo obywatelskie to wszyscy mieszkańcy, którzy aktywnie włączają się w życie wspólnoty samorządowej. Cechami tego społeczeństwa są aktywność i otwartość. Jednym z przejawów aktywności społecznej jest uczestnictwo mieszkańców w życiu wspólnoty. O społeczeństwie obywatelskim mówimy wtedy, gdy mieszkańcy wykazują zdolność do partycypacji społecznej. Należy podkreślić, że podstawową zasadą działania społeczeństwa obywatelskiego jest zasada subsydiarności, która określa zakres działania podmiotu nadrzędnego w stosunku do jednostki. Zasada ta oznacza, że instytucje państwa działają dopiero w momencie gdy działająca samodzielnie i samorzutnie jednostka czy grupa społeczna nie może zrealizować swoich celów. Zasada subsydiarności daje pierwszeństwo działania podmiotom będącym najbliższej jednostki. Stąd też w działaniu społecznym pierwszeństwo będą miały organizacje i instytucje usytuowane najbliższej obywatela.

Wspomniana zasada tworzy warunki do funkcjonalnej integracji zbiorowości społecznych, kształtując najbardziej uniwersalne przesłanki samorządności lokal-

nej i regionalnej. W społeczeństwie obywatelskim współdziałanie obywateli w podejmowaniu ważnych decyzji powinien stawać się coraz powszechniejszą praktyką. Dla partycypacji społecznej duże znaczenie ma postawa władz lokalnych lub regionalnych. Podejmowanie ważnych dla danej społeczności decyzji powinno być procesem otwartym, angażującym wiele grup społecznych oraz dającym szansę poszczególnym środowiskom współuczestnictwo w rozstrzygnięciu ważnych problemów. Świadomie stosowana przez władze samorządowe partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi staje się stopniowo jedną z społecznych technik zarządzania.

Kształtowanie się w praktyce społeczeństwa obywatelskiego uwarunkowane jest wieloma czynnikami, które można potraktować jako możliwości albo bariery. Polska w porównaniu z rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej charakteryzuje się zapóźnieniem nie tylko w poziomie zamożności, ale przede wszystkim w jakości zasobów ludzkich, wykształcenia i przygotowania zawodowego, wydajności i jakości pracy oraz rozwoju techniki i technologii. Warunkiem aktywizacji i identyfikacji ze swoją wspólnotą jest wytworzenie poczucia własnego miejsca oraz własności symbolicznej oraz rzeczywistej jak też poczucia możliwości wywierania wpływu na podejmowane działania. Ugruntowuje to więzi oraz utrwala postawy wobec wspólnoty terytorialnej. Można stwierdzić, że zorganizowane grupy społeczne traktują przestrzeń w której żyją jako swoją szczególną „własność”. Z taką wartością przestrzenną dana grupa identyfikuje się i jest z nią zintegrowana na różnych płaszczyznach: kulturowej, funkcjonalnej, czy emocjonalnej. Tak pojmowana przestrzeń jest niewątpliwie wspólnym ponadindywidualnym dobrem. Dlatego też pojawienie się możliwości pośredniego wpływania na kierunki polityki regionalnej i lokalnej oraz na kształt przestrzeni stanowi czynnik integrujący i aktywizujący.

Szczególnie korzystną okolicznością dla społecznego zaangażowania jest występowanie zjawiska patriotyzmu lokalnego, będącego bezpośrednim źródłem silnej motywacji dla wysiłku związanego z rywalizacją z innymi zbiorowościami. Istnieje wprawdzie pewne niebezpieczeństwo jego przekształcenia się w partykularyzm związany z możliwością faworyzowania określonych zbiorowości terytorialnych w związku z przeciwstawianiem się zjawiskom zachodzącym w otoczeniu. Konieczne jest jednak kształtowanie pozytywnej i silnej więzi ze wspólnotą lokalną i regionalną co powinno stanowić ważny element osobowości obywatelskiej. Istotne staje się tutaj budowanie społeczeństwa obywatelskiego, w którym postawy identyfikacji ze wspólnotą wyrażają się w konkretnym działaniu na poszczególnych szczeblach struktury samorządowej wraz z pozytywnym ukierunkowaniem emocjonalnego zaangażowania i twórczym wykorzystaniem lokalnego i regionalnego patriotyzmu. Kolejną sprawą to możliwości komunikowania się oparte o doświadczenia, specyfikę jednostki terytorialnej czy o wspólne dziedzictwo kulturowe. Pojawiają się zatem elementy integrujące daną zbiorowość, wpływające na stopień świadomości społecznej, identyfikację z obszarem zamieszkania i z współmieszkańcami. Wartości integrujące są zmienne w czasie, ulegają też różnorodnym uwarunkowaniom i wywierają określony wpływ na zachowanie poszczególnych członków społeczności.

Społeczne współdziałanie w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego związane jest z zagadnieniem motywacji oraz obiektywnych okoliczności umożliwiających podejmowanie działań. Poczucie możliwości skutecznego wpływania na rzeczywistość determinuje uruchomienie inicjatyw obywatelskich oraz aktywność władz samorządowych. Kolejnym ważnym czynnikiem społecznej aktywizacji jest istnienie infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej. Jej brak lub nieadekwatność do zmieniającego się społeczeństwa stanowi poważną barierę w społecznym udziale w procesie rozwoju. Funkcjonowanie jednostek terytorialnych zależy od istnienia i rozwoju różnych instytucji i organizacji pozarządowych, bez których nie można skutecznie wdrażać ani lokalnych, ani regionalnych programów rozwoju, ani nie można też wspierać inicjatyw społeczno-gospodarczych. Możliwość prowadzenia aktywnej i samodzielnej polityki rozwoju przyczynia się do oddolnej aktywizacji i bardziej racjonalnego wykorzystywania występujących uwarunkowań, specyfiki i potencjału społecznego.

Możliwości stymulacji rozwoju tkwią w charakterze lokalnego systemu społecznego, w występujących sieciach powiązań, w poziomie samodzielności lokalnej i regionalnej. Ważna jest też organizacja przestrzeni społecznej, poziom decentralizacji władzy i wypracowane formy współpracy z partnerami społecznymi. Wszystko to wzmacnia podmiotowość zbiorowości terytorialnych, pomaga w identyfikowaniu interesów swojego obszaru oraz w uczeniu się nowych ról związanych z kreowaniem własnej polityki społecznej, gospodarczej czy przestrzennej. Wszystko to powinno zmierzać do poprawy konkurencyjności, wzmożenia korzyści ekonomicznych i podnoszenia jakości życia mieszkańców.





## Rozdział IV

### Problemy rozwoju potencjału innowacyjnego regionów

#### 1. Polityka innowacyjna regionu

Współczesne województwo realizuje politykę rozwoju regionalnego poprzez włączanie się w nurt unijnej polityki spójności oraz poprzez wykorzystywanie wewnętrznych czynników i stymulatorów rozwoju. Przyjmuje się, że jednym z najważniejszych wyzwań współczesnej polityki rozwoju regionalnego jest budowanie oraz systematyczne rozwijanie potencjału innowacyjnego. Jednym bowiem z decydujących czynników rozwoju społeczno-gospodarczego jest właśnie innowacyjność, stanowiąca kompleksowy proces społeczny, obejmujący coraz szersze spektrum zaangażowanych podmiotów i sięgający do coraz to nowych obszarów życia ludzkiego. Dlatego też podnoszenie innowacyjności regionów i budowanie regionalnych strategii innowacyjnych staje się wyzwaniem współczesnych czasów. Rola innowacji w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu jest trudna do przecenienia, tak jak i rola Samorządu Województwa. To właśnie samorząd jest bowiem odpowiedzialny za tworzenie i realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, której fundamentalną częścią jest konkurencyjna a innowacyjna gospodarka.

Kreowanie polityki innowacyjnej nie może ograniczać się do wykorzystywania własnych doświadczeń, ale także opierać się na doświadczeniach innych, a zwłaszcza bardziej rozwiniętych regionów. Kiedy mówimy o innowacyjności, uczenie się jest przecież jednym z kluczowych elementów. Dotychczasowe analizy i oceny wskazują, że pod względem nakładów na działalność innowacyjną ogółem, województwa w skali kraju są bardzo zróżnicowane. Podobnie jeśli chodzi o nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych. W świadomości współczesnych przedsiębiorców wyraźnie zauważalna jest potrzeba ciągłego wprowadzania innowacji w prowadzonych firmach. Sukces rynkowy coraz bardziej jest bowiem uzależniony od innowacyjności, a przedsiębiorstwa, które osiągnęły przywództwo, w danym momencie wykreowały nowe wartości, stając się pionierami w dziedzinie technologii lub sposobu działania. Należy jednak zaznaczyć, że świadomość ta nie znajduje w pełni bezpośredniego przełożenia na działania praktyczne wielu małych i średnich przedsiębiorstw, dla których do niedawna działania proinnowacyjne były szczególnie

trudne. Także w kategorii liderów innowacyjności poszczególne województwa prezentują różny potencjał, patrząc pod kątem innowacyjności produktowej, procesowej, organizacyjnej czy marketingowej. Należy podkreślić, że innowacyjność wpływa na poziom zdolności konkurencyjnej firm działających w warunkach dynamicznych zmian technologicznych i cywilizacyjnych. Niezbędne jest też rozwijanie potencjału innowacyjnego oraz tworzenie warunków do budowania sprawnie działającego regionalnego systemu innowacji. Stąd konieczność zwrócenia uwagi na rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz związanych z tego rodzaju gospodarką instytucji. Zwracają jednak uwagę trudności w znalezieniu partnerów do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej.

Ważne jest w tym kontekście wydłużenie horyzontu polityki gospodarczej na poziomie regionu oraz sektorów gospodarki czy poszczególnych firm, jak też umiejętność powiązania z tym niezależnych z pozoru dziedzin, takich jak np. nauka, kultura, zdrowie, edukacja, usługi. Istotne jest także kształtowanie świadomości przedsiębiorców oraz osób funkcjonujących w sferze otoczenia działań gospodarczych. Należy pamiętać, że poziom innowacyjności przedsiębiorstw decyduje o tempie i kierunkach rozwoju gospodarczego regionu i wpływa na poziom jego konkurencyjności. Istotne staje się tutaj identyfikowanie oraz przełamywanie barier utrudniających działania innowacyjne, np. barier świadomości, barier doskonalenia systemu kształcenia, czy barier wykorzystania kapitału społecznego. Trzeba stworzyć warunki do realizacji polityki innowacyjnej regionu, co wymaga współdziałania różnych grup interesu oraz stworzenia i doboru odpowiednich instrumentów wsparcia.

W tym kontekście należy spojrzeć na działania podejmowane przez samorząd województwa, w których problematyka szeroko pojętej innowacyjności odgrywa bardzo istotną rolę. Wydaje się, że potencjał naukowo-badawczy jakim dysponują województwa nie wytworzył wystarczających związków z gospodarką. Stąd potrzeba systematycznego wzmocnienia regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii oraz związanych z tym wdrożeń i potrzeba tworzenia warunków do współpracy podmiotów naukowo-badawczych z przedsiębiorstwami. Umożliwi to wspieranie szeroko rozumianej innowacyjności i oddziaływanie na przedsiębiorstwa i instytucje otoczenia biznesu poprzez świadczenie tym podmiotom usług wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw.

Wsparcie takie powinno być udzielane niezależnie od sektora czy branży, której dotyczy. Dzięki temu jest ono uzupełnieniem działań prowadzonych przez zainteresowane organizacje gospodarcze, które to organizacje wykorzystują inne dostępne formy wsparcia przewidziane w istniejących krajowych i regionalnych programach. W obszarze stymulowania przedsięwzięć proinnowacyjnych powinny się znaleźć działania z zakresu innowacyjności produktowej, procesowej, marketingowej i organizacyjnej, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. W ten sposób w układzie regionalnym tworzone są warunki do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki na poziomie lokalnym lub regionalnym, jak i w wymiarze krajowym i międzynarodowym. To odniesienie do in-

nowacyjności oraz innowacji jako czynnika rozwoju należy potraktować bardzo szeroko. Jednocześnie wskazując na kierunki rozwoju województwa należy odczytywać je jako istotne wsparcie i jako tworzenie warunków dla innowacyjnego zarządzania rozwojem. Istotną rolę odgrywa tu strategia rozwoju regionalnego, która określa cele i priorytety działań w obszarach istotnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego każdego województwa.

Należy podkreślić, że strategie rozwoju są w stanie uruchomić potencjały innowacyjne w regionie, a ich wypracowanie, aktualizacja, a przede wszystkim wdrożenie muszą zakładać otwarcie się na nowe możliwości i zagrożenia związane z procesem globalizacji. Wyobraźnia, umiejętności, przedsiębiorczość i innowacyjność są niezbędnymi warunkami rozwoju społecznego i gospodarczego w skali regionu.

## **2. Strategie innowacji jako instrument realizacji polityki innowacyjnej**

Jednym z obszarów aktywności w planowaniu strategicznym na poziomie regionalnym jest budowanie strategii innowacji stanowiącej dużą szansę na poprawę konkurencyjności, a także pozwalające na optymalne dostosowanie instrumentów wspierania rozwoju do specyficznych potrzeb danego regionu oraz do jego potencjału rozwojowego. Specyfika uwarunkowań związanych z budowaniem potencjału innowacyjnego wskazuje że poziom regionalny jest najbardziej właściwy do budowania strategii proinnowacyjnych stosowanych do określonych warunków społecznych i gospodarczych.

Współczesne procesy zachodzące w gospodarce, w tym procesy innowacyjne w szczególności, cechuje w coraz większym stopniu charakter systemowy. Oznacza to, iż aby odnieść sukces niezbędny jest dostęp do różnych źródeł wiedzy i do nowych technologii, a jednocześnie potrzebne jest także posiadanie odpowiedniego poziomu własnego kapitału intelektualnego niezbędnego do tego, aby tę wiedzę efektywnie wykorzystać. Stąd też jednym z kluczowych wyzwań jakie stoją przed regionalnymi strategiami innowacji jest poprawa relacji i współpracy przedsiębiorstw ze środowiskiem naukowo-badawczym oraz z innymi podmiotami życia gospodarczego. Niezbędne jest tak więc położenie większego nacisku na poprawę relacji pomiędzy sektorem nauki i biznesu oraz wzmacnianie potencjału sektora nauki w powiązaniu z gospodarką kompetencji kapitału ludzkiego oraz potencjału ekonomicznego.

Relacja strategii innowacyjnej musi być procesem ciągłym, główną wartością dodaną prac nad strategią powinien być nie sam dokument, lecz proces współpracy pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi podmiotami. Dlatego też niezbędny jest ciągły dialog i zaangażowanie wszystkich liczących się podmiotów regionalnej gospodarki, co pozwoli to na wzmocnienie presji na rzeczywiste wdrożenie opracowanych strategii. Niezbędny jest również proces ciągłego monitoringu zachodzących zmian oraz elastycznego reagowania na pojawiające się szanse i zagrożenia.

Czynniki wpływające na rozwój innowacyjności można podzielić na trzy główne grupy, tj. na<sup>56</sup>:

- instytucjonalne, obejmujące m.in. strukturę przemysłową i administracyjną, edukacyjną, instytucje finansowe i ich wrażliwość na ryzyko, sektor badawczy oraz instytucje prawne;
- politykę państwa, która decyduje o sposobie finansowania działu B+R oraz o polityce wspierania innowacyjności (poprzez szczebel centralny czy regionalny);
- aktywność innowacyjną, obejmującą lokalny i regionalny popyt na innowacje.

Działania w ramach strategii innowacyjności wspierają władze lokalne i regionalne w procesie analizy i opracowania spójnych i efektywnych polityk innowacji i transferu technologii. Głównym celem staje się tutaj zwiększenie konkurencyjności regionu oraz uświadomienie roli innowacji w rozwoju, ulepszenie regionalnej infrastruktury usługowej na rzecz firm oraz wzmocnienie zdolności asymilowania nowych technologii.

Innowacyjność jest zatem podstawą konkurencyjności – takie jest zasadnicze przesłanie. Najważniejsze jest wprowadzenie nowatorskich rozwiązań na poziomie przedsiębiorstw (małych i średnich), które stanowią znakomite podłoże do rozwoju innowacji. W regionach, które zapewniają przyjazne środowisko do rozwoju innowacji podmiotów gospodarczych mogą znaleźć właściwe rozwiązanie na miarę swoich potrzeb, z łatwością pozyskują nowe technologie, wykorzystują wyniki badań, mają dostęp do systemów finansowania co prowadzi do wytwarzania nowoczesnych, konkurencyjnych produktów i usług.

Celem budowania i wdrażania strategii innowacyjnych jest tworzenie regionalnych systemów innowacyjnej współpracy i absorpcji środków na poziomie gminy i regionu. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji otwierania się nowych możliwości finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego, m.in. w oparciu o unijne fundusze strukturalne. Należy stworzyć odpowiednią infrastrukturę zarówno w zakresie technicznych, organizacyjnych i finansowych możliwości wchłaniania innowacji, jak i w zakresie wykorzystania kapitału ludzkiego do wspierania procesów rozwojowych.

Konkurencyjność regionu zależy w dużej mierze od stałego rozwoju regionalnego systemu innowacyjnego. Zdolności do sprawnego działania, kreatywność, szybkość podejmowania decyzji, wyprzedzające działania w sferze zagospodarowania przestrzennego, właściwe planowanie rozwoju gospodarczego, marketing terytorialny, etc. zarządzanie sferą usług, w tym wprowadzanie nowoczesnych i proefektywnościowych form zarządzania, to pożądane cechy, które powinny charakteryzować ośrodki decyzyjne na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze lokalne i regionalne współdecydują o zewnętrznych korzyściach i kosztach działających firm, wpływają na uaktywnienie istniejącego potencjału rozwojowego, a także przyciągnięcie kapi-

<sup>56</sup> Regionalne strategie i systemy innowacji. Niebieskie Księgi 2004. Rekomendacje Nr 12.

tału zewnętrznego. W narastającej presji konkurencyjnej sprawność działania władz terytorialnych i jakość usług, których zorganizowanie leży w kompetencjach JST, stają się coraz istotniejszym składnikiem tworzenia lokalnych i regionalnych przewag konkurencyjnych. Tym samym innowacyjne działania władz stają się istotnym elementem konkurencyjności regionu. Funkcjonujący od 1990 roku samorząd terytorialny stoi przed nowymi wyzwaniami. Kreowanie warunków do trwałego dynamicznego i innowacyjnego rozwoju lokalnej i regionalnej gospodarki wymaga wypracowania optymalnych sposobów przewycięzania barier już istniejących oraz minimalizowania niebezpieczeństwa wystąpienia barier rozwoju w przyszłości.

Antycypacyjny charakter analizy pozwoli na stworzenie dogodnych warunków do wdrażania innowacyjnych rozwiązań w zakresie lokalnej i regionalnej polityki rozwoju. Istotne znaczenie, z tego punktu widzenia, ma zidentyfikowanie poszczególnych typów barier, które ograniczają innowacyjność lokalnej i regionalnej gospodarki. Wśród podstawowych typów barier wyróżnić należy: prawne, finansowe, psychologiczne i polityczne.

Potencjał innowacyjny i otwartość na innowacje władz lokalnych i regionalnych wymaga między innymi oceny stanu wiedzy i umiejętności pracowników administracji w tym zakresie. Poziom wiedzy i umiejętności w sposób bezpośredni wpływa na jakość relacji z otoczeniem, szczególnie ze względu na fakt bezpośredniego świadczenia usług przez organizacje sektora publicznego. Główne aspekty oceny potencjału innowacyjnego w administracji publicznej koncentrują się wokół zagadnień: doskonałości w świadczeniu usług, otwartości na zmiany, inspirowania zmian, zarządzania zmianą, umiejętności działania w istniejących realiach prawnych i regulacyjnych, umiejętności komunikowania się oraz osiągania celów.

Wykorzystanie nowoczesnych koncepcji zarządzania pozwoli na zbudowanie nowej jakości zarządzania organizacjami publicznymi. Rozpoznanie innowacyjnych metod zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym w bezpośredni sposób wpływa na podniesienie poziomu konkurencyjności oraz poprawia skuteczność osiągania celów polityki rozwoju.

Szczególnym typem dokumentu planistycznego odnoszącego się do problematyki innowacji jest Regionalna Strategia Innowacji, która wskazuje na cele w zakresie realizacji polityki innowacyjnej województwa. Rolą tej strategii jest zwiększanie rangi innowacji w procesie rozwoju i w kontekście ponoszonych nakładów, jak też w aspekcie stosunkowo niskiego jej znaczenia w świadomości społecznej. Dotyczy to zarówno samych przedsiębiorców, jaki i całego grona środowiska okołobiznesowego, włączając w to administrację publiczną. Regionalna Strategia Innowacji powinna skutecznie budować przekonanie, że sytuacja regionu i jego mieszkańców zależy w największym stopniu od pozycji konkurencyjnej regionu, na którą z kolei wpływ wywierają potencjał rozwojowy podmiotów gospodarczych oraz postawy mieszkańców. Wymaga to zmiany myślenia w kierunku od biernego formułowania oczekiwań wobec władz regionalnych lub centralnych do podejmowania własnej aktywności w oparciu o posiadane zasoby i umiejętności.

Wyniki analiz różnych aspektów innowacyjności w sferze społeczno-gospodarczej oraz chęć wspierania wszelkich postaw innowacyjnych w regionie wpływają na filozofię formułowania celów strategicznych w układzie horyzontalnym. Możliwymi celami mogą być:

- wzrost kwalifikacji,
- promocja wysokiej jakości,
- promocja współpracy,
- budowanie potencjału innowacyjnego,
- tworzenie platformy współdziałania podmiotów gospodarczych i naukowo-badawczych
- rozwój e-gospodarki,
- rozwój usług elektronicznych,
- wspieranie innowacyjności w ważnych gospodarczo obszarach,
- wspieranie klastrów innowacyjnych,
- wspieranie innowacyjnych branż i marek,
- rozwój parków technologicznych i przemysłowych.

Ponadto cele dotyczyć mogą także wzmocnienia sektora naukowo-badawczo-rozwojowego, rozwoju współpracy sektora naukowo-badawczego z gospodarką, tworzenia instrumentów finansowego wsparcia badań i wdrożeń, rozwijania inkubatorów przedsiębiorczości akademickiej, promowania działalności innowacyjnej.

Kolejne sprawy wynikające z analiz owych priorytetów to umożliwianie powszechnego dostępu do innowacji, tworzenie sieci informacji gospodarczej i naukowo-technicznej, promocja i wymiana dobrych praktyk, rozwój sieci instytucji wspierających transfer i rozwój innowacji.

Ważnym elementem będzie także rozwijanie proinnowacyjnej działalności władz publicznych, rozwój społeczeństwa innowacyjnego, wspieranie proinnowacyjnego systemu edukacji oraz kształcenia i doskonalenia zawodowego.

Operacjonalizacja działań związanych z inicjowaniem i wspieraniem działań innowacyjnych wynika z przyjętych w każdym Regionalnym Programie Operacyjnym osi priorytetowych, gdzie również odnajdujemy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia wzmocnienia potencjału innowacyjnego regionu. Ich charakter i zakres odpowiadają przyjętym kierunkom rozwoju wynikającym z koncepcji polityki rozwoju.

Działania podejmowane na podstawie zaprezentowanych celów zawartych w poszczególnych RPO powinny tworzyć podstawę do rozwoju społeczno-gospodarczego województwa w wieloletniej perspektywie. Będzie to punkt wyjścia najpierw do programowania na lata 2014–2020, a następnie do podejmowania działań w dalszej perspektywie – do roku 2030.

Przed poszczególnymi wspólnotami wojewódzkimi stają zatem określone problemy, które można sprowadzić do kilku najistotniejszych. Są to mianowicie:

- stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- stały rozwój infrastruktury technicznej i społecznej,
- rozwijanie i ukierunkowanie aktywności zawodowej,
- eliminowanie różnic wewnątrzregionalnych,
- działania na rzecz zmniejszenia dysproporcji międzyregionalnych,
- przebudowa struktury oraz tworzenie pozytywnych cech kapitału społecznego,
- rozwijanie i wzmacnianie kapitału intelektualnego,
- kształtowanie ładu przestrzennego oraz środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- szukanie nowych rozwiązań dla powiązania sektora nauki i gospodarki,
- wspieranie innowacji,
- identyfikacja i kształtowanie czynników lokalizacji z punktu widzenia przedsiębiorstw,
- kreowanie postaw proinnowacyjnych.

### **3. Czynniki kształtujące potencjał innowacyjny regionu**

Władze publiczne wyznaczają zasadnicze kierunki rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz są odpowiedzialne za jego praktyczną realizację. Przyjmując, że rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym jest kreowaniem nowych wartości materialnych i niematerialnych to niewątpliwie szeroko rozumiana innowacyjność odgrywa tu zasadniczą rolę<sup>57</sup>.

Wdrażanie przyjętych w dokumentach programowych założeń sprawi, iż będzie następował wzrost poziomu konkurencyjności regionu, poprawa jakości życia mieszkańców, że województwo będzie regionem ludzi wykształconych, przyjaznym inwestycjom a w szczególności proinnowacyjnym inwestorom.

W obecnym okresie programowania podejmowane są działania, które stanowią podwaliny pod dalsze systemowe przedsięwzięcia wpływające na kierunki innowacyjnego rozwoju regionów. Wśród nich należy wymienić:

- rozwijanie procesu zarządzania przez cele,
- oparcie procesu zarządzania rozwojem na założeniu szeroko pojętej komunikacji społecznej,
- wyznaczenie obszarów rozwojowych,
- kreowanie starostów na liderów rozwoju w układzie jednostek powiatowych,

---

<sup>57</sup> A.Tuziak, B. Tuziak, *Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych woj. podkarpackiego*. W: M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.

- wspieranie samorządów w tworzeniu stref gospodarczych czy parków technologicznych,
- wspieranie idei klastrów, zwłaszcza klastrów innowacyjnych,
- działania na rzecz wzmocnienia kapitału społecznego w województwie poprzez różnorodne formy współpracy z samorządami lokalnymi, środowiskami przedsiębiorców oraz z nauką, gdzie należy kierować się przesłaniem „od kapitału przetrwania do kapitału rozwoju”,
- wspieranie inicjatywy kreowania regionalnych liderów innowacji,
- pobudzanie wewnętrznych czynników rozwoju,
- tworzenie nowych form współpracy z instytucjami zajmującymi się problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego,
- kreowanie innowacyjnych instrumentów wspierania rozwoju.

Należy zatem podkreślić, że innowacyjność to jeden z czynników mających zasadniczy wpływ na poziom konkurencyjności gospodarki regionalnej. Rozumiana jest ona jako zdolność i motywacja przedsiębiorców do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników badań naukowych i prac rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. Oznacza też dążenie do uzyskania przewagi konkurencyjnej dzięki zwiększaniu efektywności produkcji, dystrybucji bądź wprowadzaniu nowych produktów. Konieczne jest w związku z tym rozwijanie polityki gospodarczej przyjaznej przedsiębiorstwom poszukującym innowacji i wdrażającym je. Podstawowym celem powinno być stymulowanie przedsiębiorstw do większego zaangażowania w finansowanie sektora B+R i we współpracę z nim. Potrzebna jest również poprawa jakości i wydajności tego sektora oraz infrastruktury instytucjonalnej wspierającej działalność innowacyjną i transfer technologii do przedsiębiorstw. Jednocześnie innowacyjność powinna być traktowana szeroko, jako zestaw różnorodnych działań zmierzających do poprawy jakości życia i podniesienia poziomu konkurencyjności współczesnych regionów.

Należy zwrócić uwagę na kapitał intelektualny jako ogół niematerialnych aktywów ludzi, przedsiębiorstw, społeczności, regionów i instytucji, które, odpowiednio wykorzystane, mogą być źródłem obecnego i przyszłego dobrostanu. Ważna jest tutaj zdolność do budowania kapitału intelektualnego przejawiająca się myśleniem długoterminowym, gotowością do uczenia się, zaufaniem do mechanizmów rynkowych i otwarciem się na globalną konkurencję, a także sprawnym rządzeniem. To, czy regiony znajdą właściwą odpowiedź na kluczowe wyzwania jakie przed nimi stoją – wyzwania, takie jak regres demograficzny, rosnące koszty i pogarszająca się dostępność tradycyjnych źródeł energii, czy też coraz szybsze tempo postępu technologicznego – zależy od ich zdolności wykorzystania kapitału intelektualnego społeczności regionalnej. Współcześnie kapitał ten składa się z czterech komponentów, a mianowicie z kapitału ludzkiego, rozumianego jako potencjał zgromadzony we wszystkich mieszkańcach regionu, wyrażający się ich wykształceniem, doświadczeniem życiowym, postawami i umiejętnościami; kapitału społecznego, wyrażanego potencjałem zgromadzonym w społeczeństwie w postaci obowiązują-



cych norm postępowania, zaufania i zaangażowania, które wspierając współpracę i wymianę wiedzy, przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Kolejny element to kapitał strukturalny, będący potencjałem zgromadzonym w elementach infrastruktury systemu edukacji i innowacji, w placówkach oświatowych i naukowo-badawczych czy we własności intelektualnej. Wreszcie jest też kapitał relacyjny, będący potencjałem związanym z wizerunkiem regionu na zewnątrz, z poziomem integracji, atrakcyjnością dla krajowych i zagranicznych partnerów. Wychodzimy tu z założenia, że zaawansowana technicznie i organizacyjnie gospodarka regionalna opiera się przede wszystkim na specyficznej kulturze społecznej. Innowacyjność jest efektem aktywności ludzi, w związku z czym bardzo ważne stają się podmiotowej jej uwarunkowania. Należy przyjąć, że innowacyjność jest zdolnością jednostki do skutecznego realizowania procesu innowacyjnego, rozumianego z kolei jako gotowość, umiejętność i możliwość wyszukiwania lub kreowania rozwiązań, opracowywania, wdrażania i upowszechniania innowacji<sup>58</sup>. W tym kontekście niezwykle istotny staje się problem innowacyjności kadr administracji publicznej, traktowany jako ważna cecha, jeśli chodzi o ich umiejętności oraz postawę przyjmowaną w stosunku do stale zmieniającej się rzeczywistości. Dlatego też zasób wiedzy, doświadczenie zawodowe, kwalifikacje, kompetencje, poziom motywacji jednostki, a także energia do działania, determinują zdolność do systematycznej pracy oraz zdolność adaptacji do stale zmieniającego się otoczenia. Zatem jakość kapitału ludzkiego ulokowana w strukturach administracji publicznej jest jednym z istotnych czynników rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym.

#### 4. Związek jednostek samorządu terytorialnego z innowacjami

Źródła kreowania innowacji można podzielić, z punktu widzenia rynkowego, na podażowe i popytowe. Źródła podażowe obejmują wszelkie idee i impulsy innowacyjne tkwiące w działalności naukowej i technicznej, a źródła popytowe innowacji wypływają z potrzeb rynku, produkcji, ochrony środowiska naturalnego. Można też wyodrębnić źródła wewnętrzne, kreowane przez właścicieli przedsiębiorstw i pracowników oraz zewnętrzne kreowane przez mikro- i makrootoczenie przedsiębiorstw. Wydaje się, że wśród źródeł zewnętrznych najważniejszą rolę odgrywają te, które można by określić jako „źródła stymulatory”. A więc te, które stymulują zasoby intelektualne pod kątem innowacyjności rozumianej jako zdolność do poszukiwania i wdrażania innowacji.

Budowanie otoczenia sprzyjającego działalności gospodarczej, szeroko rozumianej przedsiębiorczości i innowacyjności, jest jednym z najważniejszych zadań samorządów zorientowanych na zdynamizowanie lokalnego rozwoju społeczno-gospo-

<sup>58</sup> T. Bal-Woźniak, *O podstawowych uwarunkowaniach innowacyjności, czyli pierwotnych przyczynach braku aktywności innowacyjnej*. W: A. Kaleta, K. Moszkiewicz, Ł. Woźniak (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

darczego<sup>59</sup>. Zarazem określenie czynników oraz poznanie zasad i obszarów współpracy różnych uczestników działających w tym obszarze, wraz ze zrozumieniem ich potrzeb, jest najlepszym rozwiązaniem na drodze do budowy innowacyjności i konkurencyjności każdego obszaru. Na poziomie lokalnym najbardziej efektywny może być dialog przemysłu, nauki i władz publicznych, samorządowych których współdziałanie jest niezwykle ważne w pobudzaniu innowacji z nastawieniem na szeroko pojętą współpracę, partnerstwo i konsensus<sup>60</sup>. Innowacjom powinny zatem sprzyjać zinstytucjonalizowane mechanizmy tworzenia, upowszechniania i promowania nowych pomysłów i rozwiązań. Analiza gospodarek państw Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych wykazała, iż innowacje są właśnie rezultatem kompleksowych zależności i interakcji pomiędzy różnymi uczestnikami i instytucjami<sup>61</sup>. Rozwój innowacyjnych firm napotyka jednak na poważne przeszkody, wśród których najważniejszymi są<sup>62</sup>: brak kapitału i słabość infrastruktury rynku. Rozbudowa infrastruktury rynku ma podstawowe znaczenie dla rozwoju lokalnego, ponieważ samorząd, dysponując na swoim terenie różnymi dobrze zorganizowanymi instytucjami pośrednictwa i wsparcia, może efektywnie oddziaływać na lokalną gospodarkę podnosząc jej innowacyjność i konkurencyjność.

## **5. Innowacyjność jako czynnik rozwoju lokalnego**

We współczesnych gospodarkach kształtuje się nowy typ społeczeństwa opartego na wiedzy i informacji, ukierunkowanego na innowacje. Rozwój przedsiębiorstw skierowany na innowacyjność jest realizowany od wielu lat z pozytywnymi skutkami (zwiększając konkurencyjność wielu gospodarek i branż na świecie) w krajach wysoko rozwiniętych. Z kolei kraje znajdujące się na ścieżce rozwoju nie mogą wykluczyć innowacji ze swoich działań, traktując je jako istotny element rozwoju całego społeczeństwa, poszczególnych regionów, a przede wszystkim przedsiębiorstw. Przedsiębiorstw, które funkcjonują w trudnych i często zmiennych warunkach otoczenia, będących wynikiem dostosowań gospodarki (jej instytucji) do warunków rynkowych lub/i będących wynikiem działaniem mechanizmu rynkowego. W takich warunkach przedsiębiorstwa powinny charakteryzować się wysoką innowacyjnością.

Innowacyjność jest istotnym czynnikiem rozwoju każdego kraju i regionu. Innowacje tworzą popyt, obniżają ceny, przyspieszają tempo wzrostu danej jednostki, mają pozytywny wpływ na rentowność realizowanych inwestycji. Z ich rozwojem skorelo-

<sup>59</sup> B. Tuziak, A. Tuziak, *Działania samorządu terytorialnego na rzecz tworzenia środowiska innowacyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw*. W: *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, Prace Naukowe Nr 1030, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 271.

<sup>60</sup> Ł. Łuczynowicz, *W stronę Regionalnych Klasterów...*, op. cit., s. 65.

<sup>61</sup> M. Klepka, *Raport: Efekty regionalnych strategii...*, op. cit., s. 4.

<sup>62</sup> B. Tuziak, A. Tuziak, *Działania samorządu terytorialnego...*, s. 274.

wane są takie kategorie jak: wydajność, konkurencyjność, wymiana handlowa<sup>63</sup>, jak również dobrobyt społeczny i jakość życia. Innowacyjność przedsiębiorstw odgrywa istotną rolę w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej gminy, powiatu i regionu. Nie można jej jednak uzyskać bez wzmocnienia regionalnego i lokalnego kapitału ludzkiego. Kapitał ludzki (intelektualny) to czynnik wykorzystywany przy tworzeniu instytucjonalnych podstaw innowacyjności. Inwestowanie w kapitał ludzki w dłuższym okresie wpływa w sposób istotny na sukces gospodarczy. Cechami regionu opartego na wiedzy są:

- innowacje jako fundament, na którym firmy budują przewagi konkurencyjne, a region buduje rozwój i postęp cywilizacyjny;
- sprawnie funkcjonujący obszar administracyjny i geograficzny;
- społeczne warunki kreowania innowacji (podatność władzy i społeczeństwa na innowacje, jakość kapitału ludzkiego, koncentracja nauki i edukacji itd.);
- rozwinięty węzeł informatyczny;
- pozytywny wizerunek regionu jako centrum innowacji.

Gospodarka i regiony oparte na wiedzy cechują się szybkim rozwojem dziedzin związanych z przetwarzaniem informacji i rozwojem nauki, a więc dziedzin będących siłą napędową wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Innowacyjność na poziomie lokalnym i regionalnym ma kluczowe znaczenie dla regionów, ponieważ wpływa na ich międzynarodową konkurencyjność. Tego typu obszary stają się determinantem rozwoju kraju<sup>64</sup>. To postępująca ewolucja podejścia do innowacji wyłoniła konieczność przeniesienia mechanizmów oddziaływania na powstawanie innowacji na poziom regionalny. Wynikało to również z istnienia przestrzennych zależności pomiędzy przedsiębiorstwami i jego otoczeniem<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> A. Pomykański A., *Innowacje*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2001, s. 6.

<sup>64</sup> Ł. Łuczynowicz Ł., *W stronę Regionalnych Klasterów Innowacyjności*, „Integracja Europejska”, Wydanie 46, s. 64.

<sup>65</sup> M. Klepka, *Raport: Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacje do analizy szczegółowej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 4.



## Rozdział V

### **Polityka terytorialna jako obszar aktywności samorządu**

Wdrażanie *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* ma na celu nie tylko dokończenie procesów wyrównywania szans i zapóźnień w sferze podstawowej infrastruktury, ale przede wszystkim przygotowanie przestrzeni i społeczeństwa regionu do funkcjonowania w nowych uwarunkowaniach. Należy podkreślić, że nowe uwarunkowania przewartościują dotychczasowe czynniki atrakcyjności i konkurencyjności regionów – stąd zagadnienia dotąd postrzegane jako szanse lub bariery rozwojowe nie muszą być nimi w nadchodzącej perspektywie. Strategia rozwoju województwa skupia się na kierunkach, które mogą być kształtowane w ramach polityki Samorządu Województwa, ale rolą strategii jako instrumentu zarządzania rozwojem regionu jest także oddziaływanie na obszary i sfery nie będące w bezpośrednim związku z działaniami Samorządu. W tym aspekcie podkreślić należy rolę informacyjno-koordynacyjną *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, w tym zwłaszcza jej znaczenie dla inicjowania działań podejmowanych przez inne podmioty, będących reakcją na prognozowane zmiany i przewidywane uwarunkowania.

Podstawową ideą przygotowanej i wdrażanej *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* jest założenie, że będzie to strategia modernizacji odnosząca się do dwóch zasadniczych sfer:

1. modernizacji przestrzeni – czyli poprawy konkurencyjności regionu poprzez działania na rzecz wzbogacenia w zasoby oraz poprawy dostępności i atrakcyjności przestrzeni na cele zamieszkania, wypoczynku i inwestowania;
2. modernizacji społeczeństwa – rozumianej przede wszystkim jako uzyskanie efektu harmonizacji kapitału ludzkiego i społecznego regionu z nowymi wyzwaniami cywilizacyjnymi, realizowanej przede wszystkim w sferze mentalności wspieranej przez rozwój infrastruktury.

W szczególności zakres „modernizacji” może i powinien dotyczyć:

- sfery organizacji i funkcjonowania instytucji,
- sposobów i metod prowadzonych działań prorozwojowych,
- wdrażania przyjętych rozwiązań,
- systemu informowania i promowania w zakresie podejmowanych działań,
- aktywizacji społecznej na rzecz rozwoju regionu,
- budowania tożsamości regionalnej.

W związku z tym, konieczne jest stworzenie systemu działań opartego na sprecyzowanej wizji rozwoju regionu określającej kierunki działań w perspektywie 2020+. Ważnym elementem jest zapewnienie szerokiego i aktywnego udziału środowisk społecznych i gospodarczych w tym procesie. Powinien powstać współczesny, odpowiadający specyfice i potrzebom regionu model rozwoju społeczno-gospodarczego budowany przez władze publiczne oraz przez przedstawicieli nauki. Budowanie systemu powinno uwzględniać cele strategii i opierać się o partycypację społeczną oraz o systematyczne monitorowanie uwarunkowań i wdrażanie niezbędnych przekształceń. Realizacja działań powinna skutkować unowocześnieniem gospodarki i rozwojem zasobów ludzkich oraz nowoczesną strukturą funkcjonalno-przestrzenną regionu. Należy podkreślić, że jednym z najważniejszych założeń polityki spójności na lata 2014–2020 jest szerokie uwzględnienie w jej ramach wymiaru terytorialnego. Podejście terytorialne, będące jedną z podstawowych zasad programowania na lata 2014–2020, oznacza odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz definiowania ich na podstawie potencjałów i barier rozwoju poszczególnych terytoriów. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin, a polityka rozwoju oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaka przypisana jest do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych i jest związany z koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Terytorialny aspekt polityki będzie realizowany m.in. przez określenie (wyznaczenie) obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi, celem lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju. Zintegrowane podejście terytorialne stanowi również jedną z podstawowych zasad strategicznych dokumentów krajowych w zakresie planowania regionalnego i przestrzennego. Rozwój regionu jest złożonym procesem, na który wpływ mają liczne czynniki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Kształtowanie polityki rozwoju wymaga dogłębnej ich analizy, a także gotowości i odwagi do aktywnego, skutecznego wdrażania najbardziej optymalnych instrumentów oddziaływania. Całość uwarunkowań wpływających na proces rozwoju ulega nieustannym dynamicznym przekształceniom, co stanowi jedno z największych wyzwań dla długofalowej

strategii rozwoju regionalnego. Należy zaznaczyć, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga odniesienia się do zasad oraz instrumentów rozwoju wynikających z przyjętych oraz projektowanych koncepcji związanych z realizacją polityki spójności. Konsekwencje integracji widoczne są praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego, a członkostwo w Unii Europejskiej będzie w dalszym ciągu czynnikiem w istotnym stopniu wpływającym na tempo i kierunek rozwoju poszczególnych regionów. Należy podkreślić, że okres do 2020 roku będzie czasem intensywnego poszukiwania modeli rozwoju uwzględniających doświadczenia kryzysu gospodarczego oraz globalne wyzwania. Z kolei konieczne będzie wykreowanie form i metod działania uwzględniających specyfikę terytorialną, jak też umożliwiających organizowanie i realizowanie współpracy jednostek terytorialnych w układzie funkcjonalnym. Istotne stanie się poszukiwanie wspólnych wartości w procesie rozwoju, jak też równoważenie konkurencji ze współpracą i szukaniem synergii oraz optymalnym wykorzystaniem rozproszonych potencjałów, co staje się możliwe dzięki wykorzystaniu nowych technik zarządzania związanych z rozwojem nowych form komunikacji społecznej. Dlatego istotne staje się tutaj tworzenie warunków do partnerskiego współdziałania w procesie rozwoju oraz do kreowania elastycznych systemów współdziałania i monitorowania zachodzących zmian w celu szybkiego reagowania i w celu organizacji odpowiednich działań dla osiągnięcia efektów o priorytetowym znaczeniu.

Osiągnięcia rozwojowe oraz ich praktyczne wykorzystanie w sferze społeczno-gospodarczej w coraz większym stopniu decydują o pozycji konkurencyjnej regionu. Wszelkie pozytywne zmiany stymulują wzrost społeczno-gospodarczy, który sprzyja rozwojowi i wzmacnia pozycję konkurencyjną. Ważnym systemowym czynnikiem rozwoju będą korzyści dla gospodarki, społeczeństwa i układu terytorialnego płynące ze zwiększonego i coraz efektywniejszego wykorzystania potencjałów endogenicznych oraz aktywizacji wszystkich uczestników procesu rozwojowego. Wiąże się to z koniecznością sprostania rosnącym wymaganiom modernizującego się społeczeństwa, co staje się współcześnie wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc miasta, aby mogły być biegunami rozwoju, muszą stać się miejscami bardziej przyjaznymi do życia, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, korzystania z dóbr kultury, wypoczynku i rozrywki. Wymaga to aktywnej polityki rozwojowej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów rynkowych, zdolnych do zaspokojenia rosnących potrzeb i aspiracji ludności. Podstawowym warunkiem niezbędnym do realizacji tych celów jest przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ułatwi to funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie dla poprawy jakości życia. Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie rozwoju w aspekcie terytorialnym, co przejawia się w różnych podziałach pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi, metropoliami i regionami peryferyjnymi, historycznie ukształtowanymi dzielnicami czy województwami. Dotychczasowy poziom rozwoju w sposób znaczący determinuje

możliwości poprawy sytuacji. Dlatego ważny staje się tutaj aspekt integracji oraz koordynowania działań, ważne jest także podjęcie wysiłku na rzecz wspólnych przedsięwzięć realizowanych w ramach obszarów funkcjonalnych. Pozwoli to na uwolnienie potencjału rozwojowego z jednoczesną koniecznością przebudowy struktury zarządzania rozwojem w układzie terytorialnym. W ten sposób możliwa będzie radykalna zmiana filozofii działania i zdecydowane przejście od modelu administrowania do zarządzania rozwojem. Kluczową kwestią jest tutaj właściwe a zarazem realistyczne i ambitne określanie celów rozwojowych i zaprojektowanie instrumentów ich realizacji, a następnie podejmowanie konsekwentnych działań prowadzących do ich urzeczywistnienia. W tym kontekście terytorialny wymiar polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji celów i działań, podejmowanych w układzie regionalnym w zakresie poszczególnych obszarów i dziedzin odpowiadających specyfice polityki rozwoju, która winna być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia. Umożliwi to zachowanie spójności priorytetów i przedsięwzięć rozwojowych na rzecz osiągnięcia społeczno-gospodarczych efektów w wymiarze przestrzennym, które są widoczne przede wszystkim na poziomie lokalnym. W tym kontekście bardzo istotne staje się uzupełnianie podejścia sektorowego podejściem zintegrowanym, co wymaga wykreowania takiego systemu zarządzania rozwojem, który cechowałby się silnym i skutecznym mechanizmem koordynacji. Podejście takie pozwala na większą elastyczność wobec zachodzących zmian, co w dłuższym horyzoncie czasowym zapewni większą stabilność rozwoju regionu.

Wymiar terytorialny polityki rozwoju można przełożyć na realne efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych, tak w aspekcie sektorowym, jak i horyzontalnym, które są odczuwalne na poziomie lokalnym. Jest to związane z koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych.

Terytorialny aspekt polityki jest realizowany m.in. przez określenie obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi celem lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których wykorzystanie blokowane jest przez tradycyjny sposób planowania i zarządzania. Tak więc podejście terytorialne zakłada odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz postrzegania ich przez pryzmat indywidualnych potencjałów, barier i wzajemnych zależności. Związane z tym relacje mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej jak i programowej, a także na poziomie konkretnych interwencji o charakterze infrastrukturalnym, społecznym czy edukacyjnym, zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie pomiędzy obszarami. Wymiar terytorialny będzie traktowany jako jedna z głównych zasad programowania na lata 2014–2020 i w ramach tej perspektywy finansowej Komisja Europejska zaproponowała nowe instrumenty wspierające rozwój terytorialny. Ich głównym celem jest wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepsze dostosowanie interwencji wspieranej środkami Wspólnych Ram Strategicznych do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów oraz wsparcie rozwoju lokalnego. Nowe narzędzia wspierające rozwój terytorialny zaproponowane przez KE mają z założeń



nia przyczynić się do zwiększenia efektywności realizacji Polityki Spójności. Chodzi tutaj o sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji, promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na obszarach funkcjonalnych, a także o realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. W podejściu terytorialnym istotne jest założenie, że każdy region (obszar) ma wyjątkowy potencjał terytorialny, który należy wykorzystać prorozwojowo za pomocą polityk dostosowanych do potrzeb różnych typów terytoriów, zarazem aby rozpoznać potencjał terytorialny potrzebna jest porównywalna wiedza o terytorium oraz o jego otoczeniu. Determinuje to cele polityki terytorialnej w zakresie zarządzania wyzwaniami regionalnymi oraz wykorzystywania potencjału terytorialnego poszczególnych regionów. Zintegrowane podejście terytorialne musi być wielowymiarowe i dostosowane do cech i warunków specyficznych dla danego terytorium. Wiąże się to z wyjściem poza tradycyjne granice administracyjne i wymaga szerokiej współpracy oraz koordynacji działań dla osiągnięcia wspólnych celów. Wymusza to integrację i różnorodne formy współdziałania władz samorządowych na poziomie lokalnym i regionalnym, a obszarem działań stają się tutaj jednostki funkcjonalne<sup>66</sup>. Dlatego też konieczne jest położenie nacisku na endogeniczne potencjały układu terytorialnego oraz systematyczne dostosowywanie interwencji do kontekstu przestrzennego. W terytorializacji chodzi o zdefiniowanie napotkanego problemu rozwojowego, który trzeba rozwiązać bez względu na istniejące granice administracyjne. Zarazem istotne jest tutaj poszukiwanie partnerów, którzy są pomocni w realizowaniu przyjętych celów oraz zdefiniowanych zadań. Dzięki temu może być realizowana idea integracji różnych polityk sektorowych z układem funkcjonalno-przestrzennym.

W omawianym podejściu do rozwoju przedmiotem interwencji staje się terytorium, które jest dynamicznym, zmieniającym się w czasie i przestrzeni układem różnorodnych powiązań odbiegających od istniejących podziałów administracyjnych<sup>67</sup>. Na tym właśnie terytorium następuje proces integracji polegający na:<sup>68</sup>

- tworzeniu całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju wykraczający poza granice jednostek administracyjnych,
- koordynacji kluczowych obszarów polityki rozwoju z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działań oraz czasu,
- koordynacji różnorodnych terytorialnych, sektorowych i zintegrowanych planów oraz strategii,

<sup>66</sup> T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*. W: T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN Warszawa 2011, s. 7–24.

<sup>67</sup> D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny”, 6/2013, s. 5–14.

<sup>68</sup> Zob. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, <http://www.silesia.org.pl/upload/Karta%20Lipska.pdf>, dostęp: 7.01.2017.

- godzeniu interesów pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania, podmiotami publicznymi, podmiotami gospodarczymi i obywatelami,
- efektywnym planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi,
- czerpaniu z wiedzy i doświadczenia różnorodnych podmiotów.

Należy zauważyć, że wzmocnienie wymiaru terytorialnego jest podkreślane w obecnym okresie programowania Unii Europejskiej, co powoduje, że cele rozwojowe powinny być realizowane w odniesieniu do terytorium, z uwzględnieniem jego specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej, kontekstu kulturowego, warunków geograficznych oraz dynamiki zachodzących procesów. Generuje to konieczność poszerzania wiedzy na temat danego obszaru, co umożliwi podjęcie wysiłku wielopoziomowego zarządzania i podejmowania decyzji, a także pozwoli na sformułowanie zasad działania jak też koncentrowania zagadnień dla danego terytorium. Powinno to zostać poprzedzone stosowną analizą terytorialną, obejmującą następujące etapy:<sup>69</sup>

- identyfikację zagadnień ważnych dla danego obszaru,
- analizę SWOT, której efekty będą wykorzystane dla charakterystyki silnych i słabych stron poszczególnych obszarów,
- typologię przestrzenną obejmującą poziom regionalny i lokalny,
- określenie zasad koncentracji i koordynacji działań dla danego terytorium.

Uwzględnienie wymiaru terytorialnego jest najważniejszym elementem podniesienia efektywności polityk publicznych, co poprzez uwzględnienie potencjałów poszczególnych obszarów umożliwia tworzenie warunków dla równomiernego rozwoju. Wymiar terytorialny jest ważny w procesie definiowania wyzwań i planowania interwencji oraz w fazie realizacji działań. Polityka terytorialna powinna być wdrażana zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, która polega na ścisłej współpracy i koordynacji działań między poszczególnymi samorządami w układzie pionowym oraz na poziomej współpracy jednostek administracyjnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Polityka ta przyczynia się w sposób szczególny do koordynacji współpracy samorządów lokalnych na obszarach funkcjonalnych oraz stanowi ramy dla działań nie tylko podmiotów publicznych, ale również środowiska biznesu, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawicieli mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia celów rozwojowych. Polityka ta tworzy odpowiednie instrumenty i mechanizmy ułatwiające i wspierające szeroką partycypację partnerów lokalnych w rozwoju jednostek terytorialnych. W odniesieniu do polityki terytorialnej konieczne staje się uwzględnienie i stosowanie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego, która umożliwi lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz wspomaga specjalizację różnych typów jednostek terytorialnych.

<sup>69</sup> P. Rosik, R. Wiśniewski (red.), *Dostępność i mobilność w przestrzeni*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Polska Akademia Nauk, Warszawa, 2012, s. 11–12.

W szczególności zasada ta:<sup>70</sup>

- zapewnia adekwatne do wyzwań ramy prawne, instytucjonalne,
- jest ukierunkowana na wykorzystanie wewnętrznego potencjału obszarów funkcjonalnych ponad podziałami administracyjnymi,
- stwarza optymalne warunki dla realizacji celów w stosunku do obszarów, które mają znaczenie dla osiągnięcia celów rozwojowych regionu, aby umożliwić wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych,
- pozwala na przeprowadzenie przedsięwzięć realizowanych na obszarach funkcjonalnych w sposób skoordynowany, komplementarny i synergiczny, tak aby osiągnąć cele formułowane w odniesieniu do danego obszaru,
- pozwala na zróżnicowanie wsparcie dla poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych, uwzględniające ich charakterystyczne potrzeby, potencjał rozwoju oraz rolę w procesach rozwoju regionu.

Poprzez odpowiednie uregulowania prawne i organizacyjne polityka terytorialna zapewni możliwości rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz stworzy platformę dla koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla różnego typu obszarów funkcjonalnych. Ich wsparcie musi być zróżnicowane i uwzględniające potrzeby oraz ich potencjał rozwojowy. W tym celu dla różnych typów obszarów funkcjonalnych powinien być stworzony odpowiedni zestaw instrumentów i rozwiązań organizacyjno-prawnych. W tym kontekście pojawia się terytorialny wymiar podejmowanej interwencji oraz wykreowania odpowiednich instrumentów rozwoju terytorialnego. Głównym celem tych instrumentów jest wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepsze dostosowanie interwencji wspieranej środkami Wspólnych Ram Strategicznych do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów oraz wsparcie rozwoju lokalnego. Należy tu wskazać wspomniane już Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) stanowiące nowe narzędzie służące realizacji strategii terytorialnych. Przy pomocy tego instrumentu realizowane będą w szczególności zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich jak też mogą być realizowane strategie terytorialne obejmujące inne typy obszarów oraz szeroki katalog działań. Ponadto partnerstwa jakie zostaną utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie mogą realizować zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Instrument ten wspierając rozwój terytorialny ma z założenia przyczynić się do zwiększenia efektywności realizacji Polityki Spójności, a w szczególności ma na celu:

- sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji na obszarach funkcjonalnych największych polskich miast, przede wszystkim tam, gdzie skala problemów związanych z brakiem współpracy i komplementarności działań różnych jednostek administracyjnych jest największa;

<sup>70</sup> Por. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie;
- zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach Polityki Spójności.

Kolejnym instrumentem jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność (ang. *Community-led local development*) CLLD, bazujący na stosowanym obecnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa podejściu LEADER, jednakże uwzględniający zmiany wynikające z rozszerzenia jego zastosowania na Politykę Spójności UE. Stosowanie tego instrumentu jest dobrowolne dla Polityki, a obligatoryjne dla wspólnej polityki rolnej. W ten sposób CLLD może być instrumentem skierowanym do różnego typu obszarów a nie tylko do obszarów wiejskich. Instrument CLLD umożliwia społecznościom lokalnym inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych poprzez powołanie na określonym terytorium Lokalnych Grup Działania, zwanych LGD, oraz opracowanie i realizację lokalnych strategii rozwoju. Należy podkreślić, że CLLD różni się od instrumentu ZIT zakresem interwencji, beneficjentami oraz strukturą zarządzania. Zasadnicza różnica polega na tym, że ZIT jest mechanizmem, który będzie realizowany przez władze samorządowe, natomiast CLLD jest mechanizmem inicjowanym i realizowanym przez trójsektorowe partnerstwa lokalne obejmujące lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych, mieszkańców oraz przedstawicieli władz lokalnych<sup>71</sup>.

W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na praktyczne aspekty polityki terytorialnej, gdzie zgodnie z przyjętym paradygmatem polityki regionalnej zagadnienia dotyczące rozwoju lokalnego i regionalnego rozpatrywane są w szerszym kontekście polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Wiąże się to z procesem wspierania rozwoju obszarów funkcjonalnych, w odniesieniu do których konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu oraz specyfiki odróżniającej je od tradycyjnych jednostek terytorialnych. Istnieje też potrzeba wskazania na cele i instrumenty charakterystyczne dla tych obszarów.

Zasadnym wydaje się zatem określenie, iż będzie to polityka ukierunkowana terytorialnie, związana z działaniem władz publicznych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesach rozwoju regionu. Polityka ta będzie programowana na poziomie regionalnym i realizowana poprzez tworzenie optymalnych warunków rozwoju jednostek terytorialnych połączonych w obszary funkcjonalne, czyli poprzez działania inwestycyjne podmiotów publicznych i niepublicznych. Realizacja polityki terytorialnej powinna być rozumiana szeroko, jako działania samorządów terytorialnych oraz różnych

<sup>71</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa, (wstępny projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

grup obywateli, w tym przedsiębiorców i instytucji publicznych, zmierzające do realizacji istotnych z perspektywy regionu celów i zadań. Tak rozumiana polityka terytorialna jest formułowana przez samorząd województwa w partnerstwie z samorządami lokalnymi oraz pozostałymi interesariuszami. Poszczególne jednostki mające różne zadania i instrumenty tworzą tym samym wielopoziomowy system współodpowiedzialnego zarządzania procesami rozwoju danego terytorium.

Programowanie i realizacja wojewódzkiej polityki terytorialnej powinny podlegać określonym zasadom, wpływającym na jej skuteczność i efektywność i zapewniającym jednocześnie jej zintegrowany, terytorialny charakter. Zasady te wywodzą się w dużej mierze z zasad sformułowanych już w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* i *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. W ten sposób poprzez odpowiednie uregulowania organizacyjno-prawne polityka terytorialna zapewni również możliwości rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej w województwie. Zarazem stworzona zostanie platforma dla koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla poziomu regionalnego oraz w układzie lokalnym.

Wsparcie poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych powinno być zróżnicowane ze względu na ich potrzeby, a przede wszystkim ze względu na ich potencjał rozwojowy oraz rolę w procesie rozwoju regionu. W odpowiedzi na różne problemy charakterystyczne dla różnych typów obszarów funkcjonalnych tworzone będzie odpowiednie zestaw instrumentów i rozwiązań organizacyjnych. Uwzględnienie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego w realizacji działań różnych instytucji publicznych i podporządkowanych im instytucji wpłynie niewątpliwie na większą integrację i koordynację działań, co w konsekwencji przyczyni się do efektywniejszej realizacji polityki rozwoju oraz lepszego wykorzystania środków publicznych. Polityka terytorialna przyczynia się do koordynacji działań inicjowanych i prowadzonych przez samorząd województwa z politykami lokalnych samorządów terytorialnych w kontekście realizacji celów rozwojowych regionu. Na poziomie lokalnym przyczyni się to w szczególności do koordynacji programów i działań sektorowych prowadzonych przez poszczególne samorządy gminne i powiatowe na swoich obszarach, jak też umożliwi koordynację współpracy samorządów lokalnych na obszarach funkcjonalnych. Zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, polityka terytorialna będzie stanowić ramy dla działań podejmowanych nie tylko przez podmioty publiczne, ale również środowiska biznesu, instytucje lokalne, organizacje pozarządowe, przedstawiciele mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia celów rozwojowych. Odnosząc się do omawianej zasady integralności, strategiczny cel polityki terytorialnej, niezależnie od horyzontu czasowego, powinien dotyczyć zarówno kreowania warunków dla rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, jak i poprawy jakości życia mieszkańców danego obszaru. Ważne jest też stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych.

Osiągnięcie zamierzonego celu w ramach polityki terytorialnej, jakim jest spójność terytorialna, wymaga zapewnienia skutecznego systemu zarządzania publicznego

w ramach regionu. System ten musi być zgodny z wymagającym generalnie takich samych cech systemem prowadzenia polityki regionalnej państwa oraz z systemem wdrażania europejskiej polityki spójności społeczno-gospodarczej. Musi on być również zintegrowany z systemem zarządzania publicznego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, gdyż nie można realizować zarządzania spójnością terytorialną bez odpowiednich instrumentów oddziaływania na kształtowanie przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej. Ponadto system zarządzania spójnością terytorialną powinien gwarantować możliwość dużej elastyczności wdrażania polityki europejskiej i krajowej polityki rozwoju adresowanej do odpowiednich jednostek i szczebli terytorialnych. Pełne zastosowanie powinna mieć tutaj zasada pomocniczości, polegająca na lokowaniu zadań z zakresu wspierania rozwoju na możliwie najniższym szczeblu, zapewniającym efektywną ich realizację.

System zarządzania powinien być prosty i pozwalający na ścisłą współpracę wszystkich szczebli, zarówno w procesie programowania odpowiednich polityk i interwencji, jak i w czasie ich realizacji. Winien także zagwarantować koordynację tej polityki z innymi politykami na wszystkich poziomach zarządzania. Taka koordynacja powinna pozwolić na wykorzystanie efektu synergii i zapobiegać ewentualnym konfliktom czy też inicjowaniu działań wzajemnie sprzecznych. Z kolei obszar na którym podejmowane są działania powinien zależeć od charakteru rozwiązywanych problemów.

Koncepcja wielopoziomowego zarządzania powinna uwzględniać koordynację pomiędzy różnymi podmiotami i poziomami administracji publicznej. Pozwoli to na koncentrację uwagi na interakcjach pomiędzy zjawiskami, zdarzeniami i procesami dziejącymi się na różnych szczeblach społecznych. Wydaje się, że skuteczność w osiąganiu celów może być zapewniona jedynie przez stworzenie właściwych relacji i połączeń zarówno w układzie poziomym jak i pionowym. Dlatego też bardzo ważną sprawą jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak zorganizować owe współzależności i zapewnić ogólną spójność różnych polityk publicznych. Organizując związane z tym struktury instytucjonalne można wykorzystać dotychczasowe rozwiązania i instrumenty, wyodrębniając dodatkowo działania bezpośrednio dotyczące polityki terytorialnej. Możliwa jest także budowa nowych rozwiązań organizacyjno-prawnych i instrumentów z dziedziny zarządzania, jeśli planuje się udział w tym procesie nowych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie polityki terytorialnej. Dotychczasowe doświadczenia oraz przewidywane uwarunkowania wskazują, że bardziej skutecznym może się okazać pierwszy sposób, uwzględniający jednak stosowne modyfikacje, które zapewnią uniknięcie dotychczasowych błędów oraz pozwolą na uproszczenie systemu i zapewnienie większej efektywności działań.

Należy podkreślić, że istotny wpływ na spójność terytorialną wywiera polityka rozwoju obszarów wiejskich. Z tego też względu konieczne jest ścisłe powiązanie zadań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich z polityką spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej. Takie podejście pozwoli niewątpliwie na wydatne wsparcie

procesu rozwiązywania nierolniczych problemów rozwoju wsi<sup>72</sup>. Podejście terytorialne powinno być widoczne we wszystkich działaniach rozwojowych poprzez dostrzeganie różnorodności, silną koordynację oraz zarządzanie wielopoziomowe. Konieczne są także zintegrowane programy rozwoju dedykowane obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej. Pozwoli to na optymalne wykorzystania ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów i specjalizacji terytoriów o różnym potencjale społeczno-gospodarczym. Silne ukierunkowanie terytorialne oznacza, że władze regionalne i lokalne muszą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju. Polityka oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego tworzy warunki dla stymulowania wszystkich obszarów do rozwoju ich potencjału wzrostu w oparciu o zasoby endogeniczne. Wsparcie polityki rozwoju ma więc na celu rozwijanie wewnętrznych czynników wzrostu, a nie jedynie redystrybuowanie dochodów do słabiej rozwijających się obszarów regionu. Podejście takie określane jest jako nowy paradygmat polityki regionalnej, gdzie obok przesunięcia uwagi z barrier na potencjał rozwoju, warto zwrócić szczególną uwagę na inne aspekty, takie jak: zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych, silne ukierunkowanie na terytorialność oraz zasadnicze różnice między podejściem terytorialnym a sektorowym. Tak więc podejście terytorialne zakłada wielowymiarowość procesów rozwojowych, umożliwiając uwzględnienie ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz uwzględnienie różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Wymaga to zintegrowanego podejścia uwzględniającego powiązania międzysektorowe, umożliwiającego funkcjonowanie interwencji publicznej w sposób zrównoważony i maksymalne wykorzystanie możliwości stosowanych instrumentów<sup>73</sup>. W związku z tym potrzebne staje się zintegrowane rozpatrywanie procesów rozwojowych, co wymaga koordynowania wysiłków ze strony podmiotów regionalnych i lokalnych, prowadząc do tworzenia warunków dla inicjatyw rozwojowych i wynikających stąd odpowiednich form interwencji publicznej. W ten sposób projektowane i realizowane polityki publiczne będą miały wymiar terytorialny i wypracowane zostaną odpowiednie formy stałej oceny ich oddziaływania na rozwój.

Jednym z najważniejszych założeń nowo projektowanej polityki spójności na lata 2014–2020 jest szerokie uwzględnienie w jej ramach wymiaru terytorialnego, który powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin, a polityka rozwoju oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaka przypisana jest do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych i jest związany z koniecznością zmia-

<sup>72</sup> A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), *Spójność terytorialna, wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej, Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

<sup>73</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

ny sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. W związku z tym jednym z najważniejszych elementów zapewniających efektywność polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym jest zintegrowane podejście terytorialne, polegające na integracji działań publicznych tak, aby służyły one osiągnięciu celów określonych dla wybranych obszarów. Podejście to sprzyja lepszemu uwzględnieniu terytorialnie zróżnicowanych uwarunkowań rozwojowych (potencjałów i problemów) w realizacji zintegrowanej, skoncentrowanej geograficznie i tematycznie interwencji publicznej.

Uwzględnienie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego w realizacji działań w ramach polityki spójności, wymaga koordynacji różnych podmiotów, zaangażowanych w programowanie, zarządzanie i wdrażanie przedsięwzięć. Polityka terytorialna nie powinna być nastawiona na wyrównywanie poziomów rozwoju poszczególnych obszarów; powinna raczej stanowić najlepszy sposób na wykorzystanie ich potencjału rozwojowego oraz stanowić integralny element polityki rozwoju regionalnego wspomagający osiągnięcie założonych celów poprzez uruchamianie zasobów terytorialnych. Polityka terytorialna, mając sama charakter zintegrowany, pozwala na integrację różnych polityk publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym, skutecznie i efektywnie wspomagając niezbędne zmiany społeczno-gospodarcze i instytucjonalne. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być zatem płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin i obszarów, co pozwoli na zachowanie spójności celów i działań rozwojowych. W praktyce terytorialny aspekt polityki będzie realizowany m.in. przez wskazanie obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi celem lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, z pominięciem uwarunkowań opartych na tradycyjnym, zgodnym z podziałami terytorialnymi sposobie planowania i realizacji procesów rozwojowych. Zakłada to osiągnięcie istotnych korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w dłuższym horyzoncie czasowym. Zarazem należy przyjąć, że wymiar terytorialny, zastępując dotychczasowe działania na rzecz konwergencji, zwraca uwagę na te inicjatywy, które służą zapewnieniu warunków rozwoju wszystkich terytoriów oraz dają szansę jak najlepszego wykorzystania ich charakterystycznych cech i uwarunkowań. W związku z tym na obszarze województwa powinny zostać wykreowane poziomy, na których będzie się odbywał proces planowania i wdrażania polityki terytorialnej. Na każdym poziomie realizowane będą zadania odpowiadające jego specyfice i dlatego zidentyfikowane zostaną główne problemy oraz kierunki rozwoju w oparciu o obowiązujące dokumenty planistyczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Planowane i wdrażane przedsięwzięcia powinny wzmacniać potencjał rozwojowy danego obszaru, a w ich realizację powinny być zaangażowane jednostki terytorialne wchodzące w skład danego obszaru funkcjonalno-przestrzennego. Zadania na poszczególnych poziomach będą realizowane głównie przy wsparciu środków Regionalnego Programu Operacyjnego oraz środków krajowych. W przypadku poziomu lokalnego (zakresu działania Lokalnych Grup Działania) będą to także środki Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednostki samorządu tery-



torialnego w ramach wyznaczonych (zaproponowanych) obszarów funkcjonalnych będą się organizowały z własnej inicjatywy przy merytorycznym i organizacyjnym wsparciu samorządu województwa. Poziom metropolitalny (ZIT) musi odpowiadać wymogom i ustaleniom określonym w odpowiednich dokumentach kształtujących kierunki i zasady realizacji polityki rozwoju w perspektywie 2014–2020. Z kolei na poziomie regionalnym i subregionalnym wskazane miasta oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mogą się organizować na wzór ZIT-u metropolitalnego.

Poziom ponadlokalny będzie stanowił obszar współpracy miasta powiatowego oraz jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład ustalonego obszaru funkcjonalnego. Lokalne Grupy Działania będą się tworzyć z inicjatywy zainteresowanych samorządów oraz w oparciu o wytyczne strony rządowej.

Planowanie rozwoju w związku z prowadzeniem polityki terytorialnej powinno mieć charakter zintegrowany, jednocześnie dla wszystkich poziomów realizacji polityki terytorialnej określone zostaną cele interwencji i odpowiadające im wskaźniki realizacji zadań. Wskazane zostaną także kierunki interwencji (zakresy działań), wraz z określeniem kategorii działań priorytetowych. Uwzględnione zostaną także działania komplementarne realizowane z udziałem środków krajowych. W związku z tym, konieczne jest stworzenie systemu działań opartego na sprecyzowanej wizji rozwoju regionu określającej kierunki działań w perspektywie 2020. Ważnym elementem jest zapewnienie szerokiego i aktywnego udziału środowisk społeczno-zawodowych w tym procesie. Powinien powstać współczesny, odpowiadający specyfice i potrzebom regionu model rozwoju społeczno-gospodarczego budowany przez władze publiczne oraz przedstawiciele nauki. Budowanie systemu powinno uwzględniać cele strategii i opierać się o partycypację społeczną oraz o systematyczne monitorowanie uwarunkowań i wdrażanie niezbędnych przekształceń. Realizacja działań powinna skutkować unowocześnieniem gospodarki i rozwojem zasobów ludzkich oraz nowoczesną strukturą funkcjonalno-przestrzenną regionu. Dla podjęcia działań w zakresie zarządzania rozwojem na poszczególnych poziomach konieczne będzie przygotowanie strategii rozwoju dla ZIT i pozostałych obszarów. Określą one uwarunkowania, specyfikę oraz kierunki i przedsięwzięcia rozwojowe. Pozwolą też na sformułowanie logiki funkcjonowania oraz wskazanie celów, zadań i środków realizacji. W przypadku ZIT dla poziomu metropolitalnego strategia powinna być zgodna z wytycznymi MRR. Powinna ona zawierać zarówno część diagnostyczną i projekcję, jak i elementy operacyjno-wdrożeniowe. Strategia dla ZIT powinna określać zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, które mają wpływ na rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych w perspektywie 2020. Strategia musi być wynikiem współpracy wszystkich podmiotów wchodzących w skład obszaru objętego instrumentem ZIT. Każda strategia powinna być spójna ze strategią rozwoju województwa oraz krajowymi i wspólnotowymi dokumentami strategicznymi oraz programowymi. Powinna też przyczynić się do rozwiązywania problemów danego obszaru. W procesie opracowania strategii należy zapewnić ścisłą współpracę z Samorządem Województwa. Strategia musi być przyjęta i podpisana przez wszystkie podmioty wchodzące w skład danego obsza-

ru funkcjonalno-przestrzennego. W efekcie powinny powstać warunki do realizacji działań, w wyniku których nastąpi wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich oraz integracja ich obszarów i powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych. Ponadto istotne jest wzmocnianie funkcji metropolitalnych w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury oraz roli ośrodków wojewódzkich w zakresie edukacji na poziomie wyższym, tworzących warunki dla gospodarki opartej na wiedzy. Ważne jest także wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych), usług komunalnych, rynku pracy. Należy też zwrócić uwagę na zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne, zwiększanie dostępności i jakości usług komunikacyjnych, w tym dostępności transportowej, przy pomocy transportu zbiorowego oraz e-usług. Należy też zwrócić uwagę na wzmocnienie pozycji ośrodka wojewódzkiego poprzez rozwój funkcji metropolitalnych, regionalnych, ponadlokalnych i związanych z obsługą mieszkańców. Na poziomie ponadlokalnym (regionalnym i subregionalnym) istotnym kierunkiem działań jest wzmocnianie potencjału do absorpcji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych oraz zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje, a także zwiększanie dostępności komunikacyjnej oraz jakości usług komunikacyjnych w tym dostępności transportowej za pośrednictwem transportu zbiorowego. Należy zwrócić uwagę na wspieranie rozwoju i znaczenia miast regionalnych i subregionalnych. Istotną rolę będzie odgrywać tu restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, w tym wsparcie jakości kapitału ludzkiego, modernizacja struktury gospodarczej, nadrabianie zaległości w zakresie infrastruktury technicznej, modernizacja i rozwój obiektów użyteczności publicznej (w tym wsparcie kompleksowych programów rewitalizacyjnych). Kolejne zadanie to rozwijanie i uzupełnianie palety wysokiej jakości usług publicznych, dotyczących głównie: edukacji na poziomie średnim i wyższym zawodowym, ochrony zdrowia (zwłaszcza w zakresie specjalistycznych usług medycznych) oraz kultury. Ponadto zasadniczą kwestią jest budowa i modernizacja infrastruktury technicznej zapewniającej lokalizację przedsiębiorstw wykorzystujących specyficzny, lokalny potencjał w zakresie określonej specjalizacji gospodarczej bazującej na zasobach ludzkich, ekologicznych kulturowych czy innych.

Istotne jest również wspomaganie rozwoju miast powiatowych i innych miast o znaczeniu lokalnym, mających potencjał do przyciągania inwestycji poza rolnictwem bądź wykorzystujących potencjał rolniczy otaczających obszarów. W odniesieniu do poziomu lokalnego ważne będzie podejmowanie działań eliminujących przyczyny regresu i degradacji, oraz działań uruchamiających procesy odnowy jak też znaczącej poprawy w sferze gospodarczej i społecznej, stanu infrastruktury technicznej i społecznej, stanu środowiska przyrodniczego i kulturowego, poprawy wizerunku jednostki terytorialnej, jej atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej. Ważnymi zadaniami będą rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów społecznych,

poprawa estetyki, jakości miejsc publicznych i ochrona krajobrazu kulturowego. Należy też zwrócić uwagę na wzmacnianie gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek.

Niezwykle ważnym elementem szeroko pojmowanej polityki terytorialnej jest polityka miejska stanowiąca jeden z obszarów aktywności samorządu województwa w perspektywie 2020. Zgodnie z przyjętym nowym paradygmatem polityki regionalnej istnieje coraz większa potrzeba wyodrębnienia problematyki miejskiej w kontekście rozwojowym, w działaniach prowadzonych przez podmioty publiczne na różnych poziomach zarządzania i realizacji polityki rozwoju. Polityka miejska jest w tym kontekście celowym, ukierunkowanym terytorialnie działaniem na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania potencjału miast w procesie rozwoju regionu. Realizacja tak pojmowanej polityki miejskiej powinna być rozumiana szeroko, nie tylko jako działania wobec miast, ale także jako działania różnych grup obywateli i instytucji publicznych, w tym samorządów terytorialnych, dla realizacji celów istotnych z perspektywy regionalnej i lokalnej. Staje się to tym bardziej istotne, że podmiotami współczesnej polityki miejskiej są poza samorządem województwa:

- samorządy gmin miejskich,
- samorządy gmin miejsko-wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast,
- samorządy gmin wiejskich na obszarach zurbanizowanych, wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast.

Wszystkie działania związane z organizacją polityki terytorialnej oraz strukturą jej realizacji muszą być ściśle związane ze specyfiką danego regionu, która determinuje także zasady tworzenia poziomów zarządzania w ramach polityki terytorialnej, a w konsekwencji budowę systemu zarządzania rozwojem. Kolejne ważne sprawy to zagadnienia organizacyjno-finansowe i podział środków finansowych na realizację polityki terytorialnej w poszczególnych obszarach funkcjonalno-przestrzennych.

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego jest procesem niezwykle złożonym, a problematyka zarządzania posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia. Współcześnie proces rozwoju skierowany jest na działania obejmujące podniesienie poziomu konkurencyjności jednostki terytorialnej i poprawę poziomu jakości życia mieszkańców, które dokonują się przy użyciu różnych instrumentów oddziaływania władz samorządowych na społeczeństwo, gospodarkę i przestrzeń w jednostce terytorialnej. Dobór i stosowanie wspomnianych instrumentów są wynikiem szerokiego zakresu uwarunkowań w tym także uwarunkowań związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej. Ważne staje się tutaj podejście związane z koncepcją terytorializacji rozwoju będącą propozycją Komisji Europejskiej wobec państw członkowskich i mającą na celu poprawę efektywności podejmowanych działań prorozwojowych jak też racjonalizację wydawania środków finansowych. Tak więc jednym z najważniejszych założeń nowo projektowanej polityki spójności na lata 2014–2020 będzie szerokie uwzględnienie w jej ramach wymiaru

terytorialnego, a podejście terytorialne stanie się jedną z podstawowych zasad programowania rozwoju, co oznacza odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz definiowania ich na podstawie potencjałów i barier rozwoju poszczególnych terytoriów. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być zatem płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin, a polityka rozwoju oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym.

Takie podejście wymaga wypracowania stosownych metod i instrumentów działania ze strony samorządów lokalnych i samorządu województwa. Powinno być to poprzedzone wzbogaceniem wiedzy w tym zakresie jak też nabyciem odpowiednich umiejętności praktycznego działania. Wydaje się, że niezbędne będzie tutaj podejmowanie systematycznych analiz sytuacji w zakresie możliwości i zakresu wdrażania rozwiązań związanych z wprowadzaniem polityki terytorialnej. Istotne jest też prowadzenie poszukiwań badawczych w zakresie wykreowania form i metod realizacji z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych jednostek terytorialnych. Ważne staje się w związku z tym wykreowanie platformy współpracy pomiędzy środowiskami samorządowymi i naukowymi. Umożliwi to poszukiwanie najbardziej racjonalnych rozwiązań w sferze problematyki rozwoju lokalnego i regionalnego w aspekcie teorii i praktyki terytorialnego podejścia jako instrumentu zarządzania rozwojem.

## Rozdział VI

# Instytucjonalne i społeczne aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego

### 1. Organy władzy publicznej jako inicjator i koordynator rozwoju lokalnego i regionalnego

Wychodząc od klasycznej definicji sformułowanej na gruncie prawa administracyjnego, organy administracji są inicjatorami pracy organizatorskiej. Jest to jedna z form aktywności administracji, która realizowana jest w oparciu o niewładcze metody działania.

Współcześnie obserwujemy systematyczny rozwój tej sfery aktywności administracji publicznej, co wiąże się z przechodzeniem od tradycyjnie pojmowanego administrowania do zarządzania opartego o zasady wynikające ze współczesnej teorii organizacji i zarządzania.

Wśród możliwych do zagospodarowania w tym zakresie obszarów, szczególną uwagę zwraca proces zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych na poziomie lokalnym i regionalnym. W tym przypadku organy władzy publicznej występują w roli inicjatorów i koordynatorów różnorodnych przedsięwzięć związanych z programowaniem i wdrażaniem procesu rozwojowego.

Przy podejmowaniu aktywności w tym zakresie konieczne jest zwrócenie uwagi na specyfikę tego procesu, który stanowi płaszczyznę konsultacji, negocjacji, wymiany informacji, godzenia różnych interesów czy rozwiązywania konfliktów. Istotne jest także dokonywanie racjonalnych i optymalnych w danej sytuacji wyborów dotyczących celów i priorytetów; ważna staje się także identyfikacja istotnych obszarów problemowych.

W tym kontekście konieczne staje się uspołecznienie całego procesu i zaangażowanie do działań partnerów społeczno-gospodarczych.

Kolejne kwestie to znajomość odpowiednich form i metod działania, rozeznanie w dostępnych instrumentach wpływania na rozwój, wykształcenie odpowiedniej metodologii postępowania. Są to najistotniejsze z uwarunkowań towarzyszących ak-

tywności organów władzy publicznej na rzecz zarządzania rozwojem. Aktywność ta jest w dużym stopniu zróżnicowana, co związane jest z poziomem zarządzania rozwojem, charakterem jednostki terytorialnej oraz występującymi czynnikami rozwoju o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Do najistotniejszych uwarunkowań wewnętrznych, co wynika z przeprowadzonych badań, należy zaliczyć szeroko pojęty potencjał rozwojowy, kapitał społeczny, w tym poziom społecznej aktywności, położenie geograficzno-przestrzenne, zasoby finansowe, charakter władzy publicznej, relacje między organami samorządu jak też układ sił politycznych wewnątrz jednostki terytorialnej.

Uwarunkowania zewnętrzne obejmują na ogół zestaw czynników typowych dla większości jednostek terytorialnych.

Inicjowanie i koordynowanie przedsięwzięć w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga zastosowania odpowiednich do sytuacji instrumentów oddziaływania.

Z analizy dotychczasowych doświadczeń wynika, że są to:

- planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej, które
- przybiera postać planowania strategicznego lub operacyjnego,
- planowanie przestrzenne,
- podejmowanie własnej aktywności społeczno-gospodarczej lub organizatorskiej,
- działania promocyjne i informacyjne,
- tworzenie struktur organizacyjnych i instytucji kreujących rozwój,
- opracowywanie i wdrażanie projektów,
- wspieranie aktywności partnerów społeczno-gospodarczych,
- kreowanie polityki finansowej,
- budowanie partnerstwa społecznego.

Zidentyfikowane instrumenty oddziaływania można oceniać pod względem ich wartości merytorycznej, metodologii przygotowania, jak też i skuteczności oddziaływania. Tak więc pojawia się kwestia zgodności z wymogami formalnymi i metodologią opracowania, jak i kwestia możliwości wpływu na poprawę poziomu jakości życia, konkurencyjności jednostki terytorialnej, rozwój potencjału społeczno-gospodarczego, poziom akceptacji społecznej.

Skuteczność działań w zakresie stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego musi być oceniana w dłuższym przedziale czasu, a w warunkach jednostek terytorialnych szczebla lokalnego istotny staje się też element oceny władzy publicznej.

Współczesne definicje polityki rozwoju lokalnego i regionalnego podkreślają, iż jest to płaszczyzna koordynacji działań, konsultacji i negocjacji oraz poszukiwania partnerów dla realizowanych przedsięwzięć. Praktyka w znacznej mierze potwierdza

ten punkt widzenia, wskazując zarazem na potrzebę stałego doskonalenia podejmowanych działań, korzystania z doświadczeń krajowych i zagranicznych, a także na konieczność budowania trwałego partnerstwa w zarządzaniu rozwojem. Istotne jest również wypracowanie nowych umiejętności działania władz publicznych, wspartych na przekonaniu o konieczności i zasadności długofalowego myślenia i działania oraz konsekwentnej realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. Staje się to tym bardziej zasadne, że organy władzy publicznej oraz wspierające je urzędy stają się obecnie centralnymi ośrodkami sterowania rozwojem układów terytorialnych. Od ich aktywności, przedsiębiorczości oraz poziomu społecznej akceptacji działań w dużej mierze zależy budowanie potencjału społeczno-gospodarczego i poziomu konkurencyjności jednostek administracyjnych.

Pojawia się zatem kwestia metod i technik organizatorskich, wiedzy i kwalifikacji kadr urzędniczych oraz prawem przewidzianych kompetencji... Wszystkie te segmenty powinny w odpowiednich proporcjach występować w procesie zarządzania rozwojem, pozwalając na skuteczne osiągnięcie założonych celów. Ważne jest bowiem nastawienie na osiągnięcie celów, a nie na procedury, które umożliwiają ich realizację. Podobnie jest w odniesieniu do sfer aktywności jednostki terytorialnej jako organizacji, gdzie mamy do czynienia ze sferą działań podstawowych, sferą regulacji oraz sferą kierowania organizacją. W tym przypadku niezwykle istotne jest, aby konsekwentnie na czoło wysuwała się sfera działań podstawowych, co umożliwi racjonalne kierowanie rozwojem. Proces ten wymaga od administracji publicznej odpowiednich struktur organizacyjnych oraz wyposażenia jej w określone umiejętności. Niezbędne wydają się tutaj takie umiejętności jak:

- programowanie rozwoju,
- zarządzanie (koordynowanie działań),
- wdrażanie z wykorzystaniem odpowiednich instrumentów rozwoju,
- analiza sytuacji,
- kontrola i ocena,
- budowanie partnerstwa,
- kreowanie wizerunku jednostki terytorialnej.

Efektom podejmowanych przez organy władzy publicznej działań na rzecz rozwoju jest tworzenie się nowego modelu administracji, administracji zarządzającej, wyposażonej w określony katalog umiejętności i dostosowanej do zmieniającego się otoczenia. Towarzyszy temu formowanie się nowego modelu pracownika administracji, którego wiedza i kwalifikacje powinny być pomocne w zarządzaniu rozwojem.

## **2. Urzędnik jako animator społeczny**

Urzędnik jako animator społeczny jest osobą, którą cechuje jasność co do własnych możliwości i ograniczeń, dotyczących cech charakteru, motywacji, uzdolnień. Animator musi być dojrzały, odpowiedzialny i stabilny uczuciowo, mieć rozwiązane

problemy osobiste. Musi być obiektywny i mieć realistyczną wizję wydarzeń. Autonomia powinna pozwolić mu na stawianie oporu presjom, a jednocześnie pozwolić mu skoncentrować się na potrzebach i celach grupy, bez stronniczości i manipulacji.

Akceptacja siebie i innych – urzędnik jako animator powinien poznać swoje wady i braki, aby je stopniowo pokonywać. Samoakceptacja sprzyja bezwarunkowej akceptacji innych, która jest podstawą każdego działania animacyjnego.

Zdolność do życia w zbiorowości jest umiejętnością ewoluowania w zbiorowości i wraz z nią, przestrzegania ustalonych reguł i norm. Konieczne są odporność na zmęczenia fizyczne i psychiczne, panowanie nad sobą w trudnych okolicznościach, nawiązywanie kontaktów ze wszystkimi uczestnikami, umiejętność pogodzenia wymogów życia grupowego z oczekiwaniami osobistymi. Umiejętność dostosowania się oznacza refleksję nad uwarunkowaniami i środkami adaptacji w różnych okolicznościach i w specyficznych sytuacjach. Elastyczność myślenia i zachowania pozwala odpowiedzieć na to, co nieprzewidziane i dokonywać ponownej oceny tego, co się planowało.

Postawa twórcza i inwencja umożliwiają z kolei unikanie stereotypów, reagowanie na nieprzewidziane sytuacje i nagle wymagania, ciągle nastawione ku przyszłości odnawianie wizji problemów i sytuacji.

Do najważniejszych umiejętności animatora już dziś zaliczyć należy:

- tworzenie partnerskich relacji w środowisku poprzez budowanie koalicji,
- komunikację pomiędzy potencjalnymi partnerami społecznymi poprzez wypracowywanie kontaktów i relacji zarówno z, jak i pomiędzy kluczowymi postaciami,
- nakreślenie profilu społeczności, poznawanie lokalnych mieszkańców, udogodnień, historii, problemów itp.,
- podejmowanie wspólnych decyzji poprzez dochodzenie do consensusu i określanie wspólnego celu,
- pracowanie w oparciu o dynamikę grup,
- podtrzymywanie zaangażowania i motywowanie innych,
- tworzenie sieci, praca ponad granicami, pielęgnowanie kontaktów,
- zarządzanie informacją i zasobami.

Udział animatorów społecznych polega na:

- analizowaniu potrzeb, określaniu problemów,
- wypracowywaniu wspólnych rozwiązań,
- planowaniu i zarządzaniu strategią,
- rekrutowaniu i wspieraniu uczestników,
- pomaganiu ludziom we wzajemnej współpracy,
- zajmowaniu się konfliktami i niepowodzeniami,



- zakładaniu i wspieraniu organizacji społecznościowych,
- promowaniu interesów i orędowaniu w sprawach społeczności,
- zachęcaniu do nauki i osobistego rozwoju,
- kontaktowaniu ze sobą różnych grup i agencji,
- kwestionowaniu nierówności i uprzedzeń.

Funkcje urzędnika jako animatora społecznego to:

- zaangażowanie,
- ułatwianie,
- edukowanie,
- zachęcanie,
- wzmacnianie,
- wyrównywanie szans,
- ocenianie.

Animator umożliwia zmianę wzorów kulturowych (od biernej postawy po aktywną), w kierunku postawy obywatelskiej ukierunkowanej na kooperację. Ułatwia włączanie się w życie grup i społeczności, dzięki czemu mieszkańcy odkrywają wartości wspólnoty, solidarności, satysfakcji z pomocy innym, a więc następuje zmiana hierarchii wartości w kierunku współpracy na rzecz wspólnego dobra. Animator społeczny nie pracuje z jedną grupą, lecz inspiruje ich zawieranie. Następnie usamodzielnia funkcjonowanie grupy (znajduje lidera), a sam koncentruje się na relacjach międzygrupowych, na tworzeniu związków, sieci i kontaktów w środowisku, które powinny sprzyjać wytworzeniu mechanizmu synergii, a więc osiągnięcia większej efektywności, niż wynikałoby to z prostego sumowania potencjału, jaki mają poszczególne grupy czy ogólnie mieszkańcy. Uruchamia w ten sposób wewnętrzną energię, która tkwi w środowisku. Rozpoczyna proces rozwoju (zaspokajanie potrzeb, rozwiązywanie problemów), w oparciu o własne zasoby, a nie poprzez zewnętrzną interwencję czy nadzwyczajne wsparcie finansowe (choć mogą być one przydatne w późniejszym okresie). Dlatego tak ważną rolę w działaniach animatora społecznego odgrywa rozpoznanie i nawiązanie współpracy z instytucjami już istniejącymi w społeczności, które mają zasoby i posiadają realne siedziby, mogące stać się miejscami społecznymi. Efekt ten można osiągnąć w każdej sferze życia społecznego: oświacie, pomocy społecznej, kulturze, samorządności, przedsiębiorczości, pracy z bezrobotnymi, niepełnosprawnymi czy młodzieżą.

Animator społeczny jest praktykiem umiejętnie wykorzystującym techniki i narzędzia, który wychodząc od problemów i potrzeb mieszkańców określonej społeczności, poprzez motywację i edukację umożliwia samoorganizację mieszkańców w celu samodzielnego ich zaspokajania. Nieco inaczej niż w przypadku aktywizacji, animator społeczny nie opiera się tylko na poziomie obecnych aspiracji i potrzeb mieszkańców, ale stara się poprzez proces tworzenia poszerzyć sferę wrażliwości, otwarcia na zmianę.

### 3. Środowisko społeczne jako kreator rozwoju lokalnego

W procesie zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest uspołecznienie tego procesu związane ze stworzeniem odpowiednich możliwości oraz z zaangażowaniem się społeczności lokalnej w działania na rzecz planowania i organizowania przedsięwzięć mających na celu podniesienie poziomu jakości życia.

Współcześnie stanowi to jeden z podstawowych kanonów kształtowania terytorialnego systemu społecznego oraz atrakcyjności poszczególnych jednostek terytorialnych. Szczególnego znaczenia nabiera to w odniesieniu do małych społeczności lokalnych, zamieszkujących np. sołectwa. W powszechnej bowiem opinii, potwierdzonej niejednokrotnie doświadczeniem praktycznym, mieszkańcy wsi posiadają gorsze warunki życia, jak też mają ograniczony dostęp do wielu osiągnięć i użytecznych elementów rozwoju techniki i cywilizacji. Pojawia się zatem problem podjęcia różnych form aktywności na rzecz zmiany tego stanu rzeczy, co w efekcie powinno stopniowo doprowadzać do podnoszenia poziomu i jakości życia na wsi.

Jest to jednak w dużym stopniu uwarunkowane aktywnością samych mieszkańców oraz umiejętnością nawiązania współpracy z władzami lokalnymi. Z kolei władza lokalna winna wyrazić zainteresowanie współdziałaniem na zasadzie partnerstwa oraz dążyć do zapewnienia sobie akceptacji podejmowanych działań. Jest to obecnie jeden z zasadniczych elementów oceny skuteczności władz publicznych.

Ważne są zatem próba odpowiedzi na pytanie o formy i metody podejmowanych w tym zakresie działań oraz zaproponowanie rozwiązań istotnych z punktu widzenia członków społeczności lokalnych. Wszelkie działania muszą jednak uwzględniać specyfikę współczesnego procesu rozwoju lokalnego oraz konieczność zaangażowania w ten proces partnerów społecznych.

Należy więc podkreślić, że uwarunkowania społeczne jakie odnoszą się do procesu rozwoju jednostki terytorialnej można odczytać jako zespół czynników wpływających na charakter i zakres podejmowanych działań, jak też na sytuację związaną z różnymi formami aktywizowania danej społeczności. Owe czynniki związane są z cechami środowiska społecznego, przyjętymi i wdrażanymi priorytetami, z odniesieniem do otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, z kształtowaniem się struktur społecznych.

Kolejne sprawy to system komunikacji społecznej, współpraca z mediami, problematyka marketingu terytorialnego, budowanie społecznej akceptacji dla działań władz publicznych. Z drugiej strony mamy obszar kształtowania się aktywnego partnerstwa społecznego, rozwijanie różnych form inicjatywności i kreatywności środowisk lokalnych i regionalnych, tworzenie wspólnej wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Ważne są tutaj inicjatywy obywatelskie, rozwijanie różnorodnych form komunikacji i współpracy, otwartość na zmianę społeczną, rozwijanie lokalnych i regionalnych układów partnerskich. Wiąże się to z uczestnictwem obywatelskim oraz różnymi formami aktywności posiadającymi wpływ na działania władz publicznych

w zakresie rozwoju jednostki terytorialnej. Uczestnictwo obywatelskie jest rezultatem aktywności przyjętego systemu wartości, kształtowanych postaw i uświadomionych potrzeb oraz występujących uwarunkowań. Ponadto wpływ wywierają tu także charakter jednostki terytorialnej, struktura demograficzna, tradycje lokalne, położenie geograficzne itp. Wszystko to ma swoje istotne znaczenie w praktyce funkcjonowania danej zbiorowości, gdzie dokonuje się ocena i analiza istniejącej sytuacji, przebiega proces uzgadniania kierunków i priorytetów rozwoju, następuje realizacja, a następnie monitoring i weryfikacja prowadzonych działań. W tym kontekście ważne jest uświadomienie, a następnie wdrożenie działań inicjujących i promujących w celu nakłonienia partnerów społecznych do współpracy oraz pobudzania ich aktywności.

Kolejna sprawa to działanie integrujące dla uzyskania i utrwalenia wartości wspólnoty i wspólnego działania. Potem włączenie i aktywna partycypacja w kolejnych etapach procesu rozwojowego. Wreszcie wspieranie działań mające charakter organizacyjny, motywacyjny, informacyjny czy też materialny.

W rezultacie tych działań pojawia się płaszczyzna współpracy, dzięki której przeprowadzane są konsultacje, wymiana poglądów, rozwijane są doświadczenia i kształtuje się wśród mieszkańców przekonanie, że władza publiczna uwzględni ich potrzeby, opinie, że traktowani są jako partnerzy w rozwiązywaniu problemów i podejmowaniu decyzji. Z drugiej strony sytuacja taka wprowadza racjonalne elementy do działań władz samorządowych, sprzyja konstruktywnemu postępowaniu oraz formułowaniu planów i programów zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców.

W rezultacie partycypacja społeczna ma zwiększyć skuteczność działania władz lokalnych i regionalnych oraz zbudować dla nich bazę społeczną. W tym kontekście o partycypacji można mówić w powiązaniu z takimi pojęciami jak: badanie potrzeb, opinii, konsultowanie, przepływ informacji, pozyskiwanie wsparcia, rozwiązywanie konfliktów. Mimo częściowo instrumentalnego rozumienia aktywności społecznej posiada ona swoją wymierną wartość i odgrywa istotną rolę.

W interesie władz publicznych powinno być realizowanie zasady partnerstwa i łączenie swych działań z działaniami środowisk lokalnych i regionalnych, wspieranych przez organizacje pozarządowe. Ponadto celem władz powinno być ułatwianie mieszkańcom ich własnych inicjatyw oraz wspólne realizowanie obowiązków w zakresie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Praktyka wskazuje, że podejście to staje się coraz bardziej popularne i wykorzystywane przez władze samorządowe. Rozwój jednostki terytorialnej opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie obywateli zamieszkujących dane terytorium. W tym ujęciu o partycypacji można mówić w powiązaniu z takimi kategoriami jak mobilizacja społeczna, partnerstwo, łączenie zasobów, planowanie. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj uczestnictwo rozumiane jako partnerska współpraca z innymi podmiotami społecznymi i współdziałanie z władzami publicznymi w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego.

O aktywności społecznej można mówić także jako o niezbędnym elemencie demokracji, gdzie uczestnictwo obywatelskie jest traktowane jako jedna z istotnych wartości demokratycznego ładu społecznego. Problem partycypacji jest w tym przy-

padku powiązany z takimi kategoriami jak: społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne, kontrola władzy, artykulacja i reprezentacja interesów. Zatem wspieranie aktywności społecznej powinno być elementem przemyślanej polityki władz samorządowych. Powinna ona tworzyć szeroki zakres możliwości dla podejmowania działań publicznych, prowadzenia dyskusji, kształtowania pozytywnych nastawień wobec władz publicznych. Przyjęta przez władze polityka w określonym zakresie determinuje formy obywatelskiej aktywności. W wyniku tego pojawiają się różne formy współpracy i obywatelskiej aktywności w zależności od ustalonych priorytetów rozwoju.

Dla uzyskania efektów działań podejmowanych przez samorząd terytorialny oraz środowiska społeczne niezbędne jest określenie form, które pozwolą na koordynację i wspólną realizację zamierzeń. Ramy takie tworzą się przez strategie i programy rozwoju, które obejmują diagnozę stanu oraz ustalają strategiczne cele rozwoju. Cele te powinny zabezpieczyć równowagę pomiędzy działalnością gospodarczą, kształtowaniem warunków życia oraz ochroną walorów przyrodniczych i kulturowych. Uświadomione uwarunkowania rozwoju zmuszają władze publiczne oraz partnerów społecznych do podporządkowania celów działania świadomie wybranym priorytetom i preferencjom znajdującym swój wyraz w hierarchicznym układzie potrzeb i możliwości.

Z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego cele te służyć mają mobilizacji aktywnej części mieszkańców wywołując zaangażowanie, inicjatywę, przedsiębiorczość oraz udział możliwie szerokich kręgów w ich realizacji. Praktyka i dotychczasowe doświadczenia wskazują, że aktywizacja społeczna nie może być prowadzona wbrew woli, chęci czy zidentyfikowanym potrzebom grupy społecznej, do której jest kierowana. Konieczne jest zatem takie prowadzenie działań, które wykorzystuje istniejącą aktywność, pojawianie się i ścieranie różnych interesów, zgłaszane potrzeby i kieruje to wszystko w obręb określonych obszarów istotnych dla strategicznego dla całej jednostki terytorialnej punktu widzenia.

Analizując sytuację w odniesieniu do poszczególnych jednostek terytorialnych niezbędnym wydaje się odniesienie do indywidualnego wymiaru pojedynczych obywateli wchodzących w skład zbiorowości lokalnej i regionalnej. Tak więc cechy osobowe, poglądy, dotychczasowe doświadczenia czy stosunek do otaczającej rzeczywistości będą miały tutaj istotne znaczenie.

Szczególną wagę przypisać trzeba w tej sytuacji osobowości społecznej, którą należy określić jako względnie trwałą strukturę psychiczną człowieka, ukształtowaną pod wpływem czynników środowiska biologicznego i społecznego, wpływającą na jej zachowanie i działanie i nadającą jej jednocześnie kierunek i zakres oddziaływania.

Czynniki kształtujące ową osobowość to potrzeby, postawy i normy. Wszystkie te składniki wywierają wpływ na zachowania jednostki, kształtując też model danej zbiorowości. Istotnym elementem osobowości społecznej jest rola społeczna, która stanowi spójny system zachowań wynikających z przynależności do określonych grup i innych zbiorowości.

Różnych ról społecznych wszyscy uczą się w procesie uspołecznieni i w związku z zajmowaną pozycją w strukturze danej społeczności. Stąd też poszczególne jednostki czy też zbiorowości najlepiej poznają się w działaniu. Specyfika pełnionych ról społecznych, ich zakres, sposób pojmowania i realizacji wpływają na poziom aktywności społecznej i stosunek do problematyki zarządzania rozwojem, a także na stosunek do realizowania wspólnych celów istotnych dla jednostki terytorialnej.

Do tej kategorii zagadnień należy dodać problematykę wartości społecznych czy wzoru osobowego. Tak więc kształtowanie się indywidualnego udziału w procesie uspołecznienia zarządzania rozwojem jest uwarunkowane szeregiem złożonych czynników wpływających na formowanie się sylwetki osobowej pojedynczych członków danej społeczności.

Sytuacja taka rodzi potrzebę rozwijania wiedzy o tych zagadnieniach zarówno wśród przedstawicieli władzy publicznej jak i wśród liderów społeczności lokalnej i regionalnej. Zatem dla stworzenia optymalnych warunków społecznego udziału w procesie zarządzania rozwojem konieczne jest nie tylko przekonanie o słuszności i zasadności partnerstwa. Niezbędna jest również podstawowa wiedza na temat mechanizmów i uwarunkowań budowania owego partnerstwa. Pozwoli to na wdrażanie określonego sposobu myślenia oraz praktyczną realizację i budowanie systemu doświadczeń w zakresie kształtowania modelu uspołecznienia zarządzania rozwojem lokalnym.

Wszystko to odnosi się do poprawy jakości życia, kształtowania określonego modelu społecznego, budowania kapitału społecznego oraz generowania zmian w szeroko pojętej sferze społecznej. Ważne jest także różnicowanie celów społecznych oraz wyrównywanie szans. Środkami do tych celów są rozwój wiedzy, wzrost poziomu wykształcenia oraz aktywizacja środowisk społecznych. Kolejna sprawa to przyspieszenie tempa rozwoju społecznego, powstrzymanie degradacji środowiska kulturowego, rozwój form i metod współdziałania społecznego.

Ważnymi elementami kształtowania poziomu jakości życia są między innymi:

- zwiększenie roli partnerów społecznych w kształtowaniu polityki rozwoju,
- usuwanie różnic i wyrównywanie szans,
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego z udziałem środowisk lokalnych.

Aktywne działania w tym zakresie zakładają zwiększenie możliwości uczestnictwa obywateli w życiu społeczno-gospodarczym i ich wpływu na podejmowane decyzje. Z polityką podnoszenia poziomu jakości życia wiążą się działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków dla wzrostu innowacyjności jako czynnika oddziałującego na zwiększenie atrakcyjności danego obszaru.

Kolejna grupa zagadnień to dostosowanie środowisk społecznych do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych. Ważne są także przedsięwzięcia w zakresie rozwoju lokalnego dotyczące aktywizacji społecznej, kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, tworzenia odpowiedzialności za rozwój

swojej jednostki terytorialnej. Ponadto chodzi o tworzenie płaszczyzny współdziałania, promowanie współpracy partnerów lokalnych przy rozwiązywaniu problemów rozwojowych. Dla osiągnięcia zamierzonych efektów istotne jest wyzwalanie lokalnego potencjału i zaangażowanie poszczególnych grup społecznych w realizację wspólnych zadań.

Problematyka rozwoju lokalnego jest współcześnie bardzo ważnym, a zarazem niezwykle obszernym tematem zainteresowań środowisk naukowych, wspólnot samorządowych i pojedynczych obywateli. Szczególnym obszarem jest tutaj wieś ze swoją specyfiką, warunkami rozwoju, licznymi czynnikami kształtującymi jej oblicze, a także ze swoimi szeroko pojętymi aspektami społeczno-ekonomicznymi. W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na społeczny aspekt procesów rozwojowych i jego znaczenie dla projektowania i osiągnięcia założonych celów. Wiedza, postawy, poglądy i doświadczenie członków społeczności lokalnej są bowiem niezwykle istotne z punktu widzenia skuteczności zarządzania, a tym samym tworzenia lepszych warunków życia i zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb. Dochodzą do tego elementy dziedzictwa historyczno-kulturowego, świadomość lokalna, tożsamość miejsca, akceptacja działań władz publicznych, rodzaje więzi społecznych czy charakter stosunków międzyludzkich. Wiele tych elementów znajduje swoje odzwierciedlenie w zamieszczonych w opisywanym opracowaniu artykułach, co daje pewien przegląd koncepcji oraz indywidualnego czy zbiorowego podejścia do omawianych problemów wspartego wiedzą teoretyczną lub doświadczeniem praktycznym.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że społeczny wymiar problematyki zarządzania w samorządzie terytorialnym występuje w kontekście poziomu akceptacji działalności władz samorządowych.

Z tego punktu widzenia niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania sprawami lokalnymi, z uwzględnieniem czynników warunkujących sprawność podejmowanych działań i stałe społeczne zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju.

Rozwój to proces pozytywnych zmian, obejmujący wzrost ilościowy i postęp jakościowy. Rozwój jest zjawiskiem dynamicznym, ale zarazem złożonym i burzącym dotychczasowe ustalenia, czy przyzwyczajenia oraz dotychczasową równowagę. Zmiany te mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju jednostki terytorialnej czy danego obszaru jak i do zaburzeń w pewnych dziedzinach na skutek nierównomierności zmian i braku ich powiązania. W związku z tym należy dążyć do tego, aby był to rozwój integralny, o charakterze wszechstronnym, dotyczący całości życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska, w którym się odbywa.

Realizując zadania w zakresie polityki rozwoju lokalnego stajemy przed koniecznością uwzględnienia i wprowadzenia w życie zasady partnerstwa jako jednej z podstawowych jego zasad. Oznacza ona możliwie najszerszy udział społeczności lokalnej w przygotowaniu oraz wdrażaniu celów i programów różnorodnych działań.

Społeczność lokalna powinna aktywnie uczestniczyć w grupach stawiających sobie różne cele i zadania ukierunkowane na polepszenie warunków we wszystkich dziedzinach życia.

Samorząd terytorialny powinien więc inspirować i wspierać warunki do rozwoju aktywności społecznej oraz budowania wspólnie pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto samorząd musi się starać rozwijać aktywność społeczną, za którą stać będą odpowiednio ukształtowane postawy, a także świadomość celów dokonujących się zmian. Wymaga to rozwoju więzi społecznych, utożsamienia się ze swoją jednostką terytorialną oraz rozwoju integracji emocjonalnej i komunikatywnej.

Kształtując rozwiązania społeczno-gospodarcze, należy zwrócić uwagę na własne cechy indywidualne danych obszarów oraz na ich osobowość: tożsamość terytorialną. Na podstawie tych cech mogą się wykształcić określone układy funkcjonalne oraz formy i metody działania.

Terytorium jest miejscem, gdzie budowane są konkretne relacje międzyludzkie, miejscem współpracy i wymiany, miejscem, w którym kształtowana jest tożsamość, będąca jedną z podstaw aktywności i podmiotowości społeczności lokalnej na danym obszarze.

Terytorium jest także miejscem integracji przynależności lokalnej, społecznej i środowiskowej, gdzie niezwykle istotną rolę odgrywają stan świadomości społecznej oraz uczestnictwo i emocjonalne powiązania danej zbiorowości ze wspólnotą lokalną. Rodzą się tutaj identyfikatory charakteru danej społeczności, która ukształtowana jako wspólnota jest szczególnym rodzajem zbiorowości, gdzie poszczególne społeczności lokalne realizują swoje interesy w taki sposób, że nie wywołuje to działań dezintegrujących.

Rozwój wsparty przez czynniki społeczne staje się ważnym elementem postępu decentralizacyjnego oraz rozwoju samorządności terytorialnej na szczeblu lokalnym. Wszelkie działania w tym zakresie muszą być w pełni komplementarne ze scenariuszami rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu lokalnym. Lokalna aktywność społeczna stanowi podstawę wspólnie pojmowanego procesu rozwojowego, jak też jest elementem kształtowania świadomości społecznej, aktywności społeczno-politycznej i kulturowej jako czynników budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Wydaje się zatem, że słuszną jest zawarta w opracowaniu teza, iż należy stworzyć jak najlepsze warunki uczestnictwa mieszkańców wsi w życiu nowoczesnego społeczeństwa, społeczeństwa otwartego, obywatelskiego i informacyjnego, korzystającego w pełni z dorobku i dobrodziejstw współczesnej cywilizacji. Zakłada to konieczność zrozumienia zachodzących przemian, akceptację, a zarazem konieczność podjęcia trudu indywidualnych dostosowań do zmieniających się warunków życia, co stanowi kluczowy problem na drodze do poprawy sytuacji na wsi. Tak więc niezbędna jest zmiana dotychczasowego sposobu postępowania, odejście od utrwalonego sposobu funkcjonowania małych społeczności, jak też zmiana nastawienia do pełnionych ról społecznych czy funkcji gospodarczych. Słusznie zatem jeden z autorów zwraca uwa-

gę na potrzebę przywrócenia mieszkańcom wsi wiary we własne siły, co pozwoli zapewne na zdynamizowanie procesów rozwojowych i poprawę sytuacji na obszarach wiejskich. Wśród możliwych instrumentów działań wymienia się edukację, promocję, rozwój nowych form i metod kształcenia, wykorzystywanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, budowanie partnerstwa lokalnego.

Rozwój lokalny jest procesem rozwoju społeczno-gospodarczego, obejmującym wiele instytucji i osób i rozciągniętym w czasie – potrzebnym na podjęcie inicjatyw prorozwojowych i na realizację zaplanowanych działań wykonywanych aż do uzyskania konkretnego efektu. Rozwój lokalny, jako proces społeczny, bazuje przede wszystkim na aktywności społeczności lokalnych, budowaniu postaw prorozwojowych i tworzeniu instytucji społecznych, odpowiednio przygotowanych do wdrożenia specyficznych zadań, których celem jest ukształtowanie lepszego środowiska życia społeczności lokalnej.

Należy zwrócić uwagę, że na liście zasobów, jakimi dysponuje społeczność lokalna, wśród zasobów infrastrukturalnych, przyrodniczych i innych zasobów materialnych, istotne miejsce zajmuje zasób określany często jako „czynnik ludzki”. Ten właśnie czynnik jest w dużej mierze przedmiotem ocen i analiz autorów opracowania, stawiających też wyraźną tezę, iż jest to czynnik najważniejszy. Można go jednak kształtować i doskonalić poprzez różne formy oddziaływań, wykorzystujących tak wiedzę teoretyczną, jak i bogate doświadczenia krajowe i zagraniczne.

Znajdujemy więc tutaj pewnego rodzaju potwierdzenie, iż każda społeczność zamieszkująca określone terytorium posiada cechy organizacji, w której to, zgodnie z założeniami teorii organizacji i zarządzania, najważniejszy jest czynnik ludzki. Tak jak organizację tworzy się przez ludzi i dla ludzi, tak też jednostka terytorialna kształtowana jest w celu zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców oraz tworzenia warunków dla zapewnienia warunków wysokiej jakości życia. Można też przyjąć, że tak rozumiana jednostka terytorialna ulega wpływom otoczenia zewnętrznego, które kształtuje jej działania i strukturę wewnętrzną. Można więc być obojętnym na wpływy otoczenia, zmieniać się wraz z nim lub przewidywać i wyprzedzać jego przeobrażenia.

Problematyka zarządzania rozwojem obszarów wiejskich posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Ważność tego zarządzania w sensie teoretyczno-poznawczym polega na opisie i wyjaśnieniu wszystkich zaczętych procesów i zjawisk składających się na zarządzanie w obrębie samorządu terytorialnego oraz na próbie określenia pewnych zależności zachodzących w tym procesie i pomiędzy nim a szeroko pojmowanym otoczeniem. Z kolei znaczenie praktyczne tej tematyki wiąże się z koniecznością ciągłego rozwiązywania problemów w realizacji zadań publicznych, poprzez które zaspokajane są potrzeby mieszkańców wspólnoty lokalnej. Staje się to szczególnie ważne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich, gdzie koncentruje się wiele problemów istotnych dla kształtowania się poziomu jakości życia i dla zapewnienia realizacji podstawowych potrzeb społecznych.



#### **4. Władza publiczna w procesie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej**

W procesie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego główna rola przypada władzom publicznym, które stanowią ośrodek decyzyjny realizując określone funkcje regulacyjne. Z punktu widzenia zarządzania, lokalne i regionalne władze publiczne są zorientowane na kierowanie rozwojem i koordynowanie działań istniejących podmiotów społeczno-gospodarczych. Dlatego też w działalności samorządu ważne miejsce zajmują procesy zarządzania przebiegające na różnych poziomach działalności kierowniczej, a skuteczność tego procesu jest warunkiem sprawnego działania władz samorządowych. Jednostki terytorialne to złożone i trudne do zarządzania struktury, które działają w szybko zmieniających się, a zarazem trudnych do przewidzenia warunkach, składających się na coraz większą liczbę czynników zmiennych. Stanowią one też miejsce, gdzie władze publiczne odgrywają wyraźną rolę regulatora i koordynatora rozlicznych działań, posiłkując się w tym wypadku posiadanymi zasobami. Rolą władz samorządowych jest ciągle rozwiązywanie dylematów w zarządzaniu całą jednostką terytorialną, gdzie zachodzą powiązania i oddziaływania pomiędzy elementami składowymi. Dlatego dla potrzeb zarządzania rozwojem niezbędne jest rozpoznanie charakteru tych powiązań i siły oddziaływania między sobą.

Zarządzanie to proces podejmowania decyzji wewnątrz jednostki terytorialnej, jak też działalność kierownicza ściśle powiązana z otoczeniem, która to działalność polega nie tylko na wyborze właściwego przedmiotu działania, ale także na umiejętnej koncentracji zasobów i wysiłków. W procesie tym chodzi o zapewnienie jak największej spójności wszystkich istotnych elementów oraz zapewnienie adekwatności systemu zarządzania do warunków otoczenia. Szczególnego charakteru nabiera publiczny aspekt funkcjonowania władz samorządowych, co wiąże się z rozwijaniem różnych form angażowania mieszkańców i grup społecznych w procesy decyzyjne oraz z budowaniem systemu faktycznej kontroli społecznej.

Z punktu widzenia analizy zarządzania rozwojem w obszarze jednostki terytorialnej należy zwrócić uwagę na ekonomiczne zasoby samorządu terytorialnego. Będąc formą sprawowania władzy publicznej, jest on zarazem szczególnym podmiotem gospodarowania, który posiada samodzielność decyzyjną i dysponuje mieniem komunalnym, odrębnymi finansami oraz administracją samorządową.

Kolejna dziedzina, na którą należy zwrócić uwagę to zarządzanie finansami i majątkiem komunalnym. Szczególnie doniosłym zagadnieniem jest gospodarowanie środkami publicznymi. Ważną kwestią w tym zakresie jest konkurencja jednostek terytorialnych, pojmowana jako wyraz prorynkowego podejścia do zjawiska rozwoju. Należy tu zwrócić uwagę na takie zagadnienia, jak: specyfika działania władz lokalnych i regionalnych, zakres działalności gospodarczej, systemy zarządzania sferą społeczno-gospodarczą, relacje władze-partnerzy społeczni, proces tworzenia i rozwoju rynku usług publicznych, pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości. Z kolei administracja komunalna stanowi wyspecjalizowany aparat wykonawczy, a sposób jej zorga-

nizowania powinien być adekwatny do realizowanych zadań publicznych<sup>74</sup>. Stanowi ona istotny element koordynacyjnych funkcji procesu zarządzania, co jest szczególnie ważne przy założeniu systemowego traktowania jednostki terytorialnej. W ramach tej funkcji władze publiczne zmierzają do godzenia interesów różnych podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju.

Zarządzanie rozwojem polegające na oddziaływaniu władz publicznych na mieszkańców i gospodarkę w określonej skali przestrzennej jest wyrazem interwencyonizmu samorządowego, co przejawia się w postaci aktywnego pobudzania czynników rozwoju oraz ewentualnego angażowania się w działalność społeczno-gospodarczą. Istotnego znaczenia nabiera tutaj pokonywanie wielu przeszkód, ujawniających się w postaci barier rozwojowych. Owe bariery mają charakter instytucjonalny, ustrojowy, kompetencyjny czy finansowy. W procesie zarządzania rozwojem pojawia się zatem konieczność analizowania, a następnie pokonywania tych barier, tak aby sprostać podstawowemu zadaniu jakie przypisane jest rozwojowi, a którym jest tworzenie nowych wartości<sup>75</sup>. W realizacji tak sformułowanego zadania w istotny sposób przydatne są określone instrumenty stymulowania rozwoju i zasoby jakie posiada jednostka terytorialna. Należy zatem wskazać na:<sup>76</sup>

- instrumenty prawne, które obejmują normy prawne uchwalone przez organy samorządu, a także decyzje administracyjne,
- instrumenty organizacyjno-instytucjonalna obejmujące posunięcia organizacyjne oraz tworzenie rozwiązań na rzecz rozwoju szeroko rozumianej przedsiębiorczości,
- instrumenty ekonomiczno-finansowe skłaniające do zachowań oczekiwanych z punktu widzenia jednostki terytorialnej,
- instrumenty infrastrukturalne odnoszące się do wyposażenia jednostki terytorialnej w podstawowe elementy infrastruktury technicznej,
- instrumenty planistyczne wpływające na strukturę przestrzenną oraz kreowanie celów i wizji rozwoju,
- instrumenty informacyjne pozwalające na udzielanie kompleksowych informacji dotyczących charakterystyki i potencjału jednostki terytorialnej,
- instrumenty promocyjne przedstawiające walory gospodarcze i środowiskowe.

W procesie zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym niezwykle istotną rolę odgrywają różnorodne zasoby jakimi dysponuje współczesny samorząd terytorialny. Stanowią one o możliwościach i kierunkach rozwoju, budowaniu potencjału społeczno-gospodarczego, jak i o kształtowaniu poziomu życia mieszkańców.

<sup>74</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 19–27.

<sup>75</sup> A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. W: F. Kuźnik, A. Czech (red.), *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych: materiały konferencyjne*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Katowice 1996, s. 17.

<sup>76</sup> K. Krajewski, J. Śliwa, *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce: uwarunkowania rozwoju*, Wydaw. Nauk. Wydz. Zarządzania UW, Warszawa 2004, s. 70–78.

Tak więc samorząd terytorialny realizując różnorodne zadania pełni też zróżnicowane funkcje, wśród których istotną wydaje się funkcja właściciela. Dysponując własnością może on podejmować zadania charakterystyczne dla inicjatora i koordynatora rozwoju, kreować politykę lokalną lub regionalną, rozwijać potencjał konkurencyjny jednostki terytorialnej. Pojawia się zatem specyficzna kategoria uwarunkowań jaką stanowią zasoby, którymi dysponuje określona wspólnota samorządowa.

Zasoby te mają różnorodny charakter, bowiem mogą być wytworem działań człowieka lub też stanowić kategorię zasobów naturalnych. Z punktu widzenia skuteczności działań samorządu ważna staje się systematyczna ocena i analiza owych zasobów. Wiedza w tym zakresie jest niezwykle pomocna dla programowania rozwoju, a następnie dla wdrażania podjętych działań. Konieczne jest zatem posiadanie odpowiednich umiejętności i instrumentów umożliwiających dokonywanie analiz oraz budowania scenariuszy szans i zagrożeń w oparciu o uzyskane dane.

Wśród zasobów którymi dysponuje wspólnota samorządowa, szczególnie istotnych z punktu widzenia procesów rozwojowych, znajdują się: potencjał społeczny, infrastruktura techniczna i społeczna, finanse, położenie geograficzne, warunki przyrodnicze, surowce, materialne i niematerialne dziedzictwo kultury. Zadaniem władz samorządowych jest obiektywna ocena i analiza tych zasobów, które w dużej mierze stanowią o specyfice jednostki terytorialnej, a następnie wykorzystanie ich w procesie zarządzania rozwojem. Staje się to współcześnie jedną z najważniejszych funkcji administracji samorządowej, która w coraz większym stopniu zajęta jest zarządzaniem, a ogranicza swoje funkcje związane z tradycyjnie pojmowanym administrowaniem. W ten sposób posiadane zasoby i możliwość dysponowania nimi stają się ważnymi czynnikami kształtowania współczesnego modelu administracji samorządowej.

Dla zapewnienia możliwości oddziaływania na proces rozwoju lokalnego i regionalnego niezbędne jest wyposażenie podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem w odpowiednie zasoby finansowe. Powinny one być przystosowane do realizacji zadań umożliwiających identyfikację występujących problemów, diagnozowanie sytuacji oraz programowania kierunków działań, jak też wprowadzania w życie dokonanych ustaleń i umożliwienie realizacji przyjętych celów<sup>77</sup>. Zasoby finansowe zajmują istotne miejsce wśród bezpośrednich instrumentów oddziaływania. Ponadto posiadają one pewne cechy, które trzeba uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o ich zastosowaniu. Do owych cech należą:

- szybkość działania, która oznacza czas od zastosowania instrumentu do osiągnięcia pożądanego celu,
- zmienność, przez którą rozumie się możliwość dostosowania instrumentu do różnych sytuacji,
- zakres wywoływanych efektów.

<sup>77</sup> B. Winiarski, *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej*. W: B. Winiarski, L. Patrzałek (red.), *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 19–20.

Zastosowanie określonych instrumentów (zasobów) wymaga także rozważenia relacji między efektami, których się spodziewamy, a tymi, które rzeczywiście się pojawiają. Ważnymi czynnikami warunkującymi odpowiedni ich dobór są też możliwości podmiotów decyzyjnych w zakresie wpływania na proces rozwoju, które mogą być postrzegane jako:

- prawne kompetencje do rozwiązywania problemów na poszczególnych poziomach zarządzania,
- posiadanie odpowiednich zasobów finansowych,
- możliwość skoordynowania określonych instrumentów,
- ograniczenia o charakterze zewnętrznym,
- prawne kompetencje umożliwiające zastosowanie danego instrumentu<sup>78</sup>.

Finansowe instrumenty wspierania rozwoju, stanowiąc zbiór instrumentów oddziaływania bezpośredniego, wywierają istotny wpływ na osiągnięcie założonych efektów. Przy użyciu tego typu instrumentów uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw i zachowań podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju. Są one też adresowane do określonej grupy podmiotów, które dzięki temu przejawiają jednoznaczne zachowania oczekiwane przez podmioty władzy publicznej.

W grupie owych instrumentów można wyróżnić trzy podstawowe typy a mianowicie:<sup>79</sup>

1. instrumenty finansowania bezzwrotnego (np. dotacje),
2. instrumenty finansowania zwrotnego (kredyty, pożyczki),
3. instrumenty finansowania pośredniego (gwarancje, poręczenia, udziały kapitałowe).

Szczególnym rodzajem instrumentu oddziaływania jest zarządzanie finansami publicznymi, które powinno dostarczyć jednostce terytorialnej podstaw do:

- planowania, monitorowania i kontroli wykorzystanych zasobów,
- wskazania odpowiedzialności za wykorzystanie zasobów,
- realizacji wymogów prawnych związanych ze sprawami finansowymi,
- zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.

W tym kontekście zarządzanie finansami można zdefiniować jako kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, mające na celu realizację założeń polityki finansowej jednostki terytorialnej, koordynację tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak też podjętych działań.

Istotą zarządzania finansami publicznymi jest podejmowanie decyzji finansowych oraz reagowanie na zmieniające się warunki działania oraz rosnące potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej.

<sup>78</sup> L. Patrzalek, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 5/1998.

<sup>79</sup> M. Kozak, *Instrumenty strategii rozwoju regionalnego*, „Przegląd Samorządowy” marzec 2000.

Szczególnym rodzajem zasobów jakim dysponują struktury samorządowe jest terytorialny system społeczny, którego właściwość zorientowanie są na zaspokojenie coraz silniej rozbudzanych i zwiększających się potrzeb społecznych. W kierowaniu rozwojem systemu terytorialnego chodzi o to, aby przez właściwą organizację (elementy), strukturę (relacje) oraz funkcjonowanie, system ten możliwie jak najlepiej zaspokajał potrzeby społeczne. Cel ten można osiągnąć poprzez możliwie efektywną organizację tego systemu tak w układzie rodzajowym (dziedziny życia gospodarczego i społecznego), jak i przestrzennym (zagospodarowanie przestrzenne, ład przestrzenny).

Terytorium zarządzane przez administrację publiczną jest miejscem integracji przynależności lokalnej i regionalnej, gdzie niezwykle istotną rolę odgrywa stan świadomości społecznej oraz uczestnictwo i emocjonalne powiązania danej zbiorowości ze wspólnotą lokalną. Rodzą się tutaj identyfikatory regionalnego charakteru danej społeczności, która ukształtowana jako wspólnota regionalna jest szczególnym rodzajem zbiorowości, gdzie poszczególne społeczności lokalne realizują swoje interesy w taki sposób, że nie wywołuje to działań dezintegrujących.

Rozwój lokalny wsparty przez elementy historyczno-kulturowe staje się ważnym elementem postępu decentralizacyjnego oraz rozwoju samorządności terytorialnej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Wszelkie działania w tym zakresie muszą być w pełni komplementarne ze strategiami i scenariuszami rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu regionalnym, interregionalnym i lokalnym. Oparta na lokalnych i regionalnych tradycjach i wartościach historyczno-kulturowych aktywność społeczna stanowi podstawę współcześnie pojmowanego regionalizmu, a świadomość obywatelska określonego terytorium wzmacnia tradycję, osiągnięcia i bogactwo dziedzictwa historyczno-kulturowego. Konieczne jest jednak wyartykułowanie głównych elementów składających się na specyfikę danego układu terytorialnego. Będą to głównie przejawy kultury regionalnej, poczucie lokalnej przynależności, znajomość elementów dziedzictwa historycznego, prezentowane postawy, istniejące i akceptowane wzorce zachowań, odmiennosc ładu przestrzennego, struktura użytkowania przestrzeni, formy gospodarowania.

Świadomość lokalna wsparta na wartościach historyczno-kulturowych pozwala lepiej zrozumieć rzeczywistość społeczną, identyfikować się z nią oraz angażować w rozwiązywanie różnorodnych problemów, znajdując w tym zaspokojenie potrzeb psychospołecznych, biologicznych i rzeczowych. Jednocześnie tworzone są warunki do przejawów aktywności i odpowiedzialności społecznej, powstają i zmieniają się więzi społeczne, poszerza się i intensyfikuje proces integracji społecznej. Słabo zintegrowane i pasywne zbiorowości mają szansę na przekształcenie się w kreatywne społeczności lokalne. Dzięki temu poszczególni mieszkańcy miasta czy gminy mogą partycypować w lokalnym rozwoju. Stwarza to podstawy do inicjatyw lokalnych, rozwoju innowacji i mobilizacji społecznej. Te cechy stanowią o pozytywnym kierunku rozwoju lokalnego, przyczyniając się do stworzenia nowej jakości zarządzania sprawami publicznymi. Poziom i zakres aktywności społecznej oparty o tradycję i elementy tożsamości lokalnej i regionalnej w istotny sposób wpisuje się w progra-

mowanie, a następnie w realizację przyjętej koncepcji rozwoju.

Konieczne są tutaj różnorodne formy aktywności społecznej oraz rozumienie specyfiki uwarunkowań procesu rozwoju lokalnego i regionalnego.

Proces organizowania życia społecznego i zarządzania gminą staje się bardziej skuteczny, jeśli jest oparty na świadomej aktywności lokalnej mającej swe źródło w tradycji lokalnej i bogactwie dziedzictwa historyczno-kulturowego.

## Rozdział VII

### **Ekologiczne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju lokalnego**

Każdy przejaw życia społecznego i gospodarczego wpisany jest w konkretną przestrzeń geograficzną. Dlatego też nie można pomijać właściwości tej przestrzeni, niezależnie od wielkości obszaru, o który chodzi. Gospodarka lokalna jest zatem gospodarką mikroskali przestrzennej, dla której charakterystyczne pozostają liczne wzajemne sąsiedztwa: ludzi, elementów środowiska przyrodniczego i społeczno-gospodarczego. Można przyjąć, że gospodarka przestrzenna to uwzględnienie przestrzennego wymiaru gospodarowania, przy zwróceniu uwagi na zróżnicowane właściwości przestrzeni.

Stymulowanie procesów rozwoju lokalnego związane jest z kształtowaniem modelu organizacji przestrzennej terytorialnego systemu społecznego.

Modelem tym jest ład przestrzenny, realizujący kryteria racjonalności społecznej i odnoszący się do pewnych wartości i dążeń związanych z polityką, ekonomią, kulturą, ekologią itp. Konstrukcja ładu przestrzennego powinna uwzględniać wszystkie podstawowe zagadnienia dotyczące problematyki rozwoju, w tym praw przyrody, które kształtują porządek organizacyjny i funkcjonalny środowiska przyrodniczego.

Gospodarka przestrzenna na poziomie lokalnym realizuje między innymi następujące cele:

- rozwiązywanie konfliktów przestrzennych w dziedzinie użytkowania terenów, walorów środowiska i lokalizacji,
- realizację programu społecznego prowadzącego do poprawy poziomu jakości życia,
- stworzenie lepszego środowiska życia człowieka.

W odniesieniu do poziomu lokalnego cele te obejmują:

- wykształcenie pożądanej, społeczno-ekonomicznej struktury przestrzennej danego obszaru,
- ukształtowanie najbardziej funkcjonalnego układu osadniczego,

- wprowadzenie efektywnego i oszczędnego modelu użytkowania ziemi,
- utrzymywanie korzystnych dla mieszkańców relacji ekologicznych, ekonomicznych i społecznych,
- zaprowadzenie ładu przestrzennego oraz estetyki danego obszaru.

W odniesieniu do problematyki rozwoju lokalnego na czoło wysuwają się następujące zasady:

- zasada ładu przestrzennego,
- zasada dbałości o walory krajobrazowe,
- zasada wymagań ochrony środowiska przyrodniczego,
- zasada wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego.

Ułatwia to racjonalne kształtowanie przestrzeni i włączenie tego procesu w kompleks uwarunkowań rozwoju. Jest to związane z cechami współczesnej polskiej przestrzeni, gdzie konieczne jest uwzględnienie korelacji między specyfiką zagospodarowania przestrzennego a tempem zachodzących zmian społeczno-gospodarczych. Cechy te to<sup>80</sup>:

- stabilizujące się relacje pomiędzy środowiskiem przyrodniczym a obszarem zurbanizowanym,
- trwałość różnicowań lokalnych,
- specyfika wyróżniających się obszarów pod względem problematyki ekologicznej i kulturowej.

Sytuacja taka wywiera istotny wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej, realizowanej na poziomie lokalnym.

Kształtowanie ładu przestrzennego związane jest z procesem rozwoju lokalnego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stąd ważna rola, jaką przypisuje się koordynacji przedsięwzięć społeczno-gospodarczych, działaniom proinnowacyjnym oraz ochronie zasobów naturalnych.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rolę ekorozwoju w procesie konstruowania lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Filozofia ekorozwoju zakłada urzeczywistnienie rozwoju trwałego, stabilnego i zrównoważonego. Do podstawowych reguł kształtowania tak pojmowanego ekorozwoju należy zaliczyć<sup>81</sup>:

- całościowe i systemowe oraz dynamiczne ujmowanie zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych oraz traktowanie środowiska człowieka jako pełnej całości,
- interakcyjne postrzeganie rzeczywistości i dostrzeganie zależności pomiędzy przestrzenią antropogeniczną i przyrodniczą,

<sup>80</sup> E. Wysocka, *Poszukiwanie przestrzennych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2/2001.

<sup>81</sup> Por. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju Polska 2000 Plus Hipoteza, t. I i II*, CUP, Warszawa 1995.



- systemowe ujmowanie elementów środowiska pod kątem pełnionych funkcji,
- ocenianie zmian środowiska przez paradygmat wartości, odnoszący się do zachowania zdolności przyrody do zapewnienia trwałego rozwoju.

W odniesieniu do problematyki rozwoju lokalnego wdrażanie owych zasad powinno obejmować powszechne i wzajemnie uzależnione uwzględnianie przyrodniczych uwarunkowań w sterowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym, a także promowanie ekologicznych kierunków i form istotnych dla ekorozwoju w sferach i obszarach działalności społeczności lokalnej.

Niezbędne jest w związku z tym jednoznaczne ustalenie, że obowiązek ochrony środowiska stanowi element prawidłowego gospodarowania, a planowanie rozwoju musi uwzględniać problemy gospodarowania zasobami środowiska.

Stąd potrzeba uwzględniania tego zagadnienia w dokumentach programujących rozwój, a następnie w praktyce realizacyjnej. Stworzy to warunki dla budowania spójnego systemu, w którym mechanizmy gospodarcze będą ukierunkowane na poprawę stanu środowiska. Dodatkowo sprzyjać temu będzie ujmowanie polityki przestrzennej jako głównego narzędzia aktywnej ochrony i kształtowania przestrzeni przyrodniczej poprzez<sup>82</sup>:

- kompleksową waloryzację środowiska przyrodniczego,
- określenie uwarunkowań i ograniczeń progowych wynikających z naturalnej pojemności ekologicznej danego obszaru,
- określenie kryteriów ekologicznych jako podstawy kształtowania struktur przestrzennych,
- budowę ekologicznych scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego.

Gwarantuje to systemowe ujęcie miejsca i roli środowiska przyrodniczego w kształtowaniu polityki rozwoju.

Zarazem pozwala to na wkomponowanie celów ekologicznych w system strategicznych celów rozwoju jednostki terytorialnej jako jednego z głównych komponentów procedury informacyjno-decyzyjnej regulującej całość procesów rozwoju lokalnego. Osiągnięcie efektów w tym zakresie możliwe będzie poprzez:

- powszechne i wzajemnie uzależnione uwzględnianie uwarunkowań przyrodniczych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w programach przedsięwzięć publicznych – w stopniu realistycznym społecznie, ekonomicznie i techniczno-organizacyjnie;
- promowanie ekologicznych kierunków i form w wybranych dziedzinach i na wybranych obszarach;
- stopniowe rozszerzanie i utrwalanie dobrej kondycji ekologicznej obszarów objętych ochroną prawną ze względu na walory przyrodnicze;

<sup>82</sup> J. Kołodziejski, *Polska przestrzeń w europejskiej perspektywie XXI w.*, Elipsa, Warszawa 1996.

- zahamowanie procesów degradacji, a następnie uzyskanie stopniowej poprawy jakości środowiska na obszarach o najwyższej koncentracji źródeł zanieczyszczeń, a także skuteczne przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się procesów degradacji środowiska na inne obszary.

Skuteczność podejmowanych działań zależy w dużej mierze od inicjatyw władz samorządowych.

Ich aktywność i inicjatywa powinny zmierzać do podejmowania i wdrażania przedsięwzięć odpowiadających wymogom ekorozwoju. Inicjatywy lokalne winny doprowadzić do stanu, w którym większość podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych będzie odpowiadać zasadom ekorozwoju.

Jest to związane z problemem społecznej kreatywności, gdzie ludzie będą mogli i chcieli być aktywni w procesie zaspokajania swoich potrzeb społecznych i ekonomicznych, dążąc jednocześnie do działania odpowiadającego wymogom ochrony środowiska przyrodniczego poprzez wdrażanie odpowiednich metod działania. Istotne jest, aby owe metody miały charakter lokalny i wynikały z uświadomionych potrzeb oraz naturalnych postaw proekologicznych. Aby osiągnąć taki stan, władze samorządowe muszą podejmować inicjatywy mające na celu kształtowanie postaw i świadomości członków społeczności lokalnej. Inicjowane działania winny opierać się na proekologicznym podejściu do otoczenia, ze szczególnym uwzględnieniem zasad ekorozwoju.

W podejmowanych na poziomie lokalnym przedsięwzięciach należy uwzględnić ekologiczne aspekty planowania przestrzennego. Chcąc korzystać z walorów przestrzeni, należy dbać o jakość, stan środowiska i trwałą użyteczność gospodarczą.

W wyniku swej działalności człowiek może zakłócić naturalne procesy zachodzące w otaczającym go środowisku. Dlatego też bardzo ważną rzeczą jest, aby władze samorządowe знаły istniejące uwarunkowania ekologiczne społeczności lokalnych i potrafiły wykorzystywać je w trakcie realizowania zadań z zakresu planowania przestrzennego<sup>83</sup>.

Uzyskiwanie pożądanych efektów w tym zakresie możliwe będzie poprzez powiązanie zagadnień ekologicznych z problematyką lokalną, tradycją, odmiennością i cechami swoistymi danej społeczności. Ważne jest dostrzeganie specyfiki geograficznej, przyrodniczej i jej związku z dziedzictwem historyczno-kulturowym regionu. Istotne jest włączenie tematyki ekologicznej w kompleks edukacji regionalnej realizowanej na określonym, dającym się wyodrębnić obszarze.

Wydaje się, że takie pojęcie problematyki ekologicznej, wsparte szeroko pojętym oddziaływaniem wychowawczym, skierowanym ku jasno określonej celowi, pozwoli na osiągnięcie wymiernych efektów. Powinny one przejawiać się w ukształtowanej i trwałej świadomości ekologicznej, którą można określić jako szeroko pojętą, swoistą formę świadomości społecznej.

<sup>83</sup> S. Lubicz-Lubiński, *Gospodarka przestrzenna gmin i regionów*, „Przegląd Regionalny”, nr 9.

Główną funkcją świadomości ekologicznej jest umożliwienie przewidywania skutków działań podejmowanych w otaczającym środowisku przyrodniczym. Kolejna sprawa to kultura ekologiczna będąca zbiorem zasad i sposobów ludzkiego działania oraz społecznych cech człowieka, wyrażających się stopniem rozumienia przyrody i warunków jej funkcjonowania.

Jednym z zadań samorządu terytorialnego powinno być działanie zmierzające do rozwijania świadomości społecznej w zakresie problematyki ekologicznej. Celem owych działań musi być skupienie uwagi na istotnych sprawach i priorytetach, odnoszących się do zagadnień ochrony środowiska i związanych z założeniami ekorozwoju.

Na szczeblu lokalnym powinna być stworzona strategia działania, która pozwoli na skupienie i koordynowanie wysiłków instytucji, organizacji, przedsiębiorstw i grup obywateli w dziedzinie ochrony środowiska i integracji tej problematyki z rozwojem społeczno-gospodarczym. Stąd potrzeba systematycznej edukacji ekologicznej obejmującej szerokie kręgi społeczne. Edukacja ta musi odbywać się w różnych formach przy aktywnym wsparciu samorządu lokalnego.

Organizując na poziomie lokalnym edukację ekologiczną, należy określić kategorie zbiorowości, które będą objęte tą edukacją, oraz wybrać środki i metody działania.

Rozważając problematykę zadań samorządu lokalnego wobec edukacji ekologicznej, należy pamiętać, iż ma to służyć wdrażaniu do praktyki zasad ekorozwoju, jako integralnego elementu procesu rozwoju lokalnego.

Podkreślenia wymaga fakt, że rozwój lokalny i regionalny związany jest nierozdzielnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Stąd istotnego znaczenia nabiera dobór instrumentów gospodarowania przestrzenią wpływających zarazem na kształtowanie rozwoju terytorialnego systemu społeczno-ekonomicznego. Aspekt przestrzenny posiada swoje ujęcie przedmiotowe, odniesione do zagospodarowania przestrzennego oraz podmiotowe, wskazujące na struktury zarządzania odpowiedzialne za formułowanie i realizację polityki przestrzennej i regionalnej<sup>84</sup>. Wykorzystanie cech struktury przestrzennej dla rozwoju społecznego i gospodarczego powinno się odbywać poprzez dobrze funkcjonujący system planowania przestrzennego, który może być wykorzystany jako skuteczne narzędzie sterowania rozwojem jednostek terytorialnych.

Planowanie przestrzenne powinno być zatem postrzegane jako forma działalności człowieka, która wykorzystując dostępne formy partnerstwa zmierza do osiągnięcia ładu przestrzennego i gospodarczego. Dla osiągnięcia tak określonego celu pomocne są takie cechy planowania przestrzennego jak:

- stabilność struktur w procesie przeobrażeń cywilizacyjnych,
- łagodzenie napięć i konfliktów, co doprowadza do konsensusu społecznego,

<sup>84</sup> E. Wysocka, J. Koziński, *Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego*, IGPiK, Warszawa 1995.

- godzenie narastającej zmienności podmiotów występujących w układzie terytorialnym ze względną stabilizacją przedmiotu planowania przestrzennego<sup>85</sup>.

Scharakteryzowany w ten sposób proces planowania przestrzennego konkretyzuje się na płaszczyźnie terytorialnej, gdzie na poziomie regionalnym wydobywa się swoiste cechy poszczególnych obszarów, wskazując na zróżnicowanie przestrzenne oraz ograniczenia i predyspozycje rozwoju. Z kolei na poziomie lokalnym tworzy się podstawy dla merytorycznej i formalno-prawnej realizacji przedsięwzięć przewidywanych jako istotne z punktu widzenia układu lokalnego i regionalnego. Wkomponowane jest to w przestrzenny wymiar gospodarki lokalnej i regionalnej, gdzie każdy przejaw życia społecznego i gospodarczego wpisany jest w konkretną przestrzeń, której właściwości nie można pomijać bez względu na skalę wielkości jednostki terytorialnej. Tak więc gospodarka lokalna i regionalna jest częścią określonej skali przestrzennej ze wszystkimi charakterystycznymi powiązaniem i uwarunkowaniami, jest też instrumentem kształtowania struktur przestrzennych danego systemu terytorialnego. Wskazuje to na wyraźny związek pomiędzy rozwojem przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym na poszczególnych poziomach zarządzania, który musi się przejawiać w pełnej zgodności pomiędzy podejmowaniem decyzji dotyczących rozwiązywania konkretnych problemów i zadań rozwojowych, a ustaleniami przyjętymi wcześniej w odpowiednich dokumentach planistycznych.

Pojawia się zatem potrzeba integracji planowania przestrzennego i regionalnego jako ważnego wyznacznika doboru metod i instrumentów zarządzania rozwojem. Integracja działań w tym zakresie stanowić będzie w perspektywie o kształcie pożądanego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz o jakości ekonomiczno-ekologicznych działań jako składowych procesu rozwoju. Dochodzą zatem problemy zgodności cech środowiska przyrodniczego z kierunkami rozwoju jednostki terytorialnej, co w szerszym ujęciu oznacza ramy dla kierunków rozwoju wynikające z przyjętych reguł użytkowania przestrzeni fizycznej. Reguły te determinowane są zarówno przez cechy przyrody, jak i przez wizję ładu przestrzennego, co wzmacnia integrację społeczno-gospodarczych i przestrzennych aspektów rozwoju jednostki terytorialnej. Nie chodzi jednak tylko o działania mające charakter proekologiczny, ale również o takie zagospodarowanie terenu, które warunkuje sprawne funkcjonowanie lokalnego i regionalnego kompleksu społeczno-gospodarczego. Tak więc podstawą integrowania ekonomicznych i przestrzennych aspektów rozwoju jest rozpoznawanie związków zachodzących między systemem ekologicznym a potencjalnymi kierunkami rozwoju jednostki terytorialnej. W ten sposób podejmowane działania wpisują się w cały system uwarunkowań proekologicznych, wynikających z uregulowań krajowych oraz z zasad obowiązujących w Unii Europejskiej, co stwarza warunki do sterowania rozwojem zgodnie z założeniami rozwoju zrównoważonego. Pojmowany jest on jako proces integracji działań gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zaspokojenia potrzeb zarówno współczesnych jak i przyszłych pokoleń. Stanowi to ważną

<sup>85</sup> E. Wysocka, *Poszukiwanie przestrzennych aspektów rozwoju społecznego i gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2/2000.

przesłankę integracji narzędzi planowania przestrzennego i regionalnego, która powinna umożliwić realizację w jednostce terytorialnej polityki ładu zintegrowanego, który obejmuje:

- ładu ekologiczny, formułujący warunki i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalenia rozwoju ekologicznie zrównoważonego,
- ładu przestrzenny, określający strategiczne cele i kryteria kształtowania struktur przestrzennych, wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną,
- ładu społeczny, określający strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- ładu ekonomiczny, określający strategiczne cele i środki, pobudzające efektywny rozwój społeczno-gospodarczy.

Z punktu widzenia konkurencyjności jednostki terytorialnej, szczególnego znaczenia nabiera problematyka ładu przestrzennego jako jednego z celów rozwoju. Można bowiem przyjąć, że im wyższy będzie stopień zrównoważenia rozwoju i uzyskanego w ten sposób ładu przestrzennego, uwzględniającego w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, przyrodnicze, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne, tym wyższa będzie konkurencyjność danej jednostki<sup>86</sup>. Staje się to tym bardziej wyraziste, jeśli z ładem przestrzennym utożsamia się funkcjonalność rozmieszczenia, logikę oraz czytelność przestrzenną i jasność układu terytorialnego. Ponadto z ładem przestrzennym wiąże się generalnie zachowanie walorów środowiska przyrodniczego, a także optymalizację zachowań ludzi i podmiotów gospodarczych<sup>87</sup>. Tworząc bowiem struktury przestrzenne, społeczeństwo zmierza nie tylko do zaspokojenia podstawowych potrzeb, ale także do nadania tym strukturom formy ładu przestrzennego. W takich miejscach pojawić się bowiem może szczególne skumulowanie zachęt dla inwestowania, bowiem układy cechujące się ładem przestrzennym przyciągają użytkowników i inwestorów. Konieczna jest jednak w tym zakresie spójność podejmowanych działań w odniesieniu do decyzji realizacyjnych i ich planistycznych podstaw, związanych z przyjętymi kierunkami rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Założenie to wzmacnia idea spójności przestrzennej determinowanej w dużym stopniu przez politykę strukturalną Unii Europejskiej. Spójność przestrzenna staje się bowiem jednym z najważniejszych elementów średniookresowego programowania rozwoju regionalnego w polityce Wspólnoty, stwarzając możliwości niwelowania dystansu między poszczególnymi regionami. Wymaga to podejmowania różnorodnych działań wspartych procesem programowania rozwoju z uwzględnieniem specyfiki układu terytorialnego i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

<sup>86</sup> J. Korzeń, *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, „Urbanista” Nr 5/2004.

<sup>87</sup> Z. Pióro, *Ekologia społeczna – nauka o strukturach i zachowaniach przestrzennych*. W: Tegoż (red.), *Przestrzeń i społeczeństwo: z badań ekologii społecznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982, s.117.

W ocenie wpływu polityki przestrzennej na rozwój regionalny coraz większej wagi nabiera doprowadzenie do integracji między planowaniem przestrzennym a społeczno-gospodarczym. Brak spójności w tym zakresie jest sprzeczny z założeniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jednak nie oznacza iż spójność ta występuje w praktyce działalności planistycznej na poziomie lokalnym i regionalnym. W związku z tym podejmowane są działania mające na celu doprowadzenie do zgodności zakresu, celów i głównych treści dokumentów odnoszących się do planowania przestrzennego z aktami planowania rozwoju lokalnego i regionalnego władze lokalne i regionalne. Wyznaczają one zatem wspólny obszar działań podejmowanych następnie przez samorządowe władze publiczne określonych szczebli, które odpowiedzialne są za kreowanie wizji, a następnie za zarządzanie rozwojem danej jednostki terytorialnej.

Analizując instrumenty oddziaływania na proces owego rozwoju należy zwrócić uwagę na planowanie przestrzenne, tworzące pewne akty normatywne, które związując konkretne rozstrzygnięcia obowiązują na danym terenie, zapewniając czynne oraz bierne prawo uczestniczenia różnym podmiotom w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Porządkując określone działania, z punktu widzenia skutków przestrzennych, plan zagospodarowania przestrzennego określa pola możliwych rozstrzygnięć lokalizacyjnych, umożliwiając podmiotom indywidualnym i zbiorowym korzystanie z przysługujących im praw. Zatem poprzez określenie możliwych rozstrzygnięć lokalizacyjnych w szerszej skali, planowanie przestrzenne może być ważnym narzędziem sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym oraz jego kierunkami i strukturą. Jako planowanie ponadlokalne może z kolei służyć integrowaniu gospodarczemu i społeczno-kulturowemu różnych obszarów, określaniu podziału zadań, terytorialnego rozmieszczenia poszczególnych funkcji, koordynowaniu interesów sektorowych, równoważeniu rozwoju regionów.

Planowanie w skali lokalnej może też stanowić instrument dający trwałe i silne podstawy kreowania rozwoju lub też destabilizujący pewne ukształtowane całości społeczne, którym muszą odpowiadać jakieś zasoby materialne, aby mogły one pomyślnie funkcjonować<sup>88</sup>.

Współczesne planowanie powinno być czynnikiem stymulowania i koordynowania zintegrowanego rozwoju, poprzez rozpoznanie istniejącej rzeczywistości społeczno-gospodarczej oraz identyfikację występujących problemów, a następnie opracowanie wariantowych scenariuszy i strategii rozwoju dla potrzeb lokalnych i regionalnych podmiotów samorządowych. Planowanie to, uwzględniając złożoność i dynamikę układu terytorialnego oraz różnorodność podmiotów polityki lokalnej i regionalnej, powinno tworzyć warunki dla skutecznego procesu negocjacji oraz umożliwiać takie rozstrzygnięcia, które cechuje elastyczność i zdolność do uwzględniania zmiennych interesów.

W stymulowaniu rozwoju gospodarczego i aktywizacji społecznej nie można pomijać istotnych różnicowań terytorialnych i odmiennych możliwości wykorzystania

<sup>88</sup> M. Miazga, *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni*, Warszawa 2001, s. 39.

terytorialnej specyfiki w zakresie posiadanych zasobów, a także w zakresie potencjału społecznego.

Współcześnie odmienne kategorie obszarów wymagają zróżnicowanych kierunków działań, ponieważ różnice występują nie tylko pomiędzy województwami, ale przede wszystkim widoczne są w układzie wewnątrzregionalnym. Pojawia się w związku z tym określona kategoria zróżnicowań przestrzennych wymagających analizy i określenia optymalnych kierunków oraz sposobów działań. Staje się to przedmiotem polityki przestrzennej i odpowiedniego gospodarowania przestrzenią. W ten sposób istniejące dokumenty planistyczne stają się ważnym elementem stymulowania rozwoju gospodarczego i aktywizacji społecznej poprzez precyzyjne rozpoznanie specyfiki terytorialnej, a następnie określenie środków pozwalających na eliminację zagrożeń i optymalne wykorzystanie istniejących uwarunkowań oraz możliwości danego obszaru<sup>89</sup>.

Jednocześnie planowanie to powinno realizować określone cele społeczne, co wymaga stworzenia formuły dla włączenia zbiorowości lokalnej w proces przygotowania i realizacji założeń planistycznych. Wynika to z założenia, iż wszelkie terytorialne zbiorowości mogą funkcjonować tylko wówczas, gdy rozwiązania przestrzenne są dostosowane do ich skali, zadań i potrzeb, a następnie gdy owa przestrzeń jest przez nie współkształtowana na rzecz realizacji przyjętych i zaakceptowanych celów społeczno-gospodarczych.

Planowanie przestrzenne powinno nabierać zatem charakteru strategii, określać wspólne cele i integrować różne podmioty i obszary działań, a także harmonizować korzystanie z różnych zasobów i stanowić płaszczyznę godzenia odmiennych interesów dla osiągnięcia ogólnospołecznych celów. W ten sposób planowanie staje się procesem permanentnego tworzenia przestrzennego środowiska, które obejmuje relacje społeczne, aspekty ekonomiczne i rozstrzyganie problemów przy uwzględnieniu interesu publicznego i dominującego systemu wartości.

Jako instrument zarządzania rozwojem, plan przestrzenny jest koncepcją, która rodzi się na podstawie negocjacji i kompromisów oraz z uwzględnieniem obowiązującej w procesie programowania rozwoju zasady partnerstwa. Będąc płaszczyzną ujawniania odmiennych interesów, a także negocjacji, porozumień i rozwiązywania konfliktów, planowanie przestrzenne jest szczególnym czynnikiem faktycznego upodmiotowienia zbiorowości terytorialnych i ich członków. Koncepcja ta dotyczy układów lokalnych i regionalnych i zawiera niejednokrotnie rozstrzygnięcia o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości danego układu terytorialnego. Zatem w procesie planowania przestrzennego powinno następować godzenie obecnych, niekiedy doraźnych preferencji, z przewidywanymi potrzebami przyszłych partnerów społeczno-gospodarczych i użytkowników przestrzeni. Stąd potrzeba elastyczności rozstrzygnięć, które nie przestaną być aktualne w związku z zaistnieniem nowych okoliczności. Implikuje to ważną rolę planowania przestrzennego, jaką jest łączenie elementów zastanego dziedzictwa przeszłości z wizją przyszłości, co przyczynia się do zachowa-

<sup>89</sup> „Gazeta Województw RP” Nr 3/1999. s. 25–30.

nia materialnych podstaw ciągłości rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych.

Proces planowania przestrzennego staje się też obszarem ważnych procesów decyzyjnych w układzie lokalnym i regionalnym. Mają one długofalowe znaczenie i konsekwencje w kształtowaniu kierunków rozwoju poprzez uczestniczenie w procesie formułowania polityki regionalnej i lokalnej. Stąd potrzeba budowania systemu planowania przestrzennego na trwałe włączonego w proces programowania i zarządzania rozwojem, który to system powinien zapewniać:

- spójność i ciągłość polityki przestrzennej jako podsystemu strategicznych założeń społeczno-gospodarczego rozwoju kraju,
- wpisanie planowania przestrzennego w proces podejmowania decyzji na wszystkich poziomach zarządzania,
- wprowadzenie zasad zintegrowanego planowania strategicznego wyróżniającego uwarunkowania, cele i kierunki działania,
- stworzenie mechanizmu doskonalenia warsztatu planowania przestrzennego, uwzględniającego jego interdyscyplinarny charakter.

Zarazem system ten powinien sprzyjać:

- rozwojowi wiedzy o polskiej przestrzeni i kreatywności podmiotów i realizatorów polityki przestrzennej,
- koordynacji działań podmiotów polityki przestrzennej na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego,
- aktywizacji i mobilizacji sił społecznych wokół przedsięwzięć ważnych z punktu widzenia problematyki rozwoju,
- pobudzaniu aktywności i przedsiębiorczości społeczeństwa oraz podmiotów lokalnych i regionalnych w zakresie budowania potencjału konkurencyjnego,
- przepływowi informacji pomiędzy uczestnikami procesu rozwoju lokalnego i regionalnego<sup>90</sup>.

Planowanie przestrzenne powinno być zatem wpisane w proces podejmowania decyzji dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego i odnosi się do:

- ścisłych i integralnych związków planów zagospodarowania przestrzennego ze strategiami rozwoju,
- sprawnych procedur sporządzania i opiniowania oraz zatwierdzania planów,
- określania właściwych form wdrażania ustaleń planów w postaci programów rozwoju lokalnego i regionalnego,
- monitoringu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju lokalnym i regionalnym.

<sup>90</sup> E. Wysocka, J. Koziański, *Zarys systemu planowania przestrzennego*. W: *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, IGPIK, Warszawa 2000, s.153–154.



## Rozdział VIII

# Organizacje pozarządowe w procesie rozwoju lokalnego

### 1. Kreowanie aktywności społecznej

Proces aktywizacji środowisk lokalnych związany jest z takimi pojęciami jak aktywność, działalność, zdolność lub skłonność do działania, uaktywnianie. „Aktywizować” to czynić aktywnym, pobudzać do działania, ożywiać. Aktywizowanie we współczesnym świecie jest rzeczą niełatwą w obliczu przeciwstawnych dążeń: do społecznego różnicowania się i indywidualizacji, przy jednoczesnych dążeniach integracyjnych i wspólnotowych. Cele działań społecznych są często wypadkową sił owych dążeń i są nieustannie poddawane społecznej weryfikacji. Tak też funkcjonować muszą grupy, instytucje i inicjatywy społeczne, co nie tylko utrudnia im działanie, ale i ocenę tego, na ile integrują, a na ile próbują odpowiadać na indywidualne potrzeby jednostek. Sprzyja temu znaczący wzrost zainteresowania społecznościami lokalnymi i sąsiedztwem oraz wszystkim, co jest związane z bezpośrednim otoczeniem człowieka.

Aktywizacja społeczności lokalnych zakłada współpracę miejscowych instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i mieszkańców dla poprawy określonych warunków życia w danych społecznościach lokalnych<sup>91</sup>. Wynika ona ze rozumienia potrzeby społecznego działania rozpatrywanego nie tylko w wymiarze socjalizacyjnym, ale przejawiającej się w nim edukacji, odbudowywania wartości wspólnotowych, więzi społecznych. Typy aktywizacji i formułowanie założeń aktywizujących zależą w dużej mierze od przyjętych koncepcji związków formalnych i nieformalnych istniejących w społecznościach.

Proces aktywizacji jest procesem społecznym, które za Janem Józefem Szczepańskim możemy zdefiniować jako „względnie jednorodne serie zjawisk powiązane wzajemnie zależnościami przyczynowymi lub strukturalno-funkcjonalnymi”<sup>92</sup>. U jego podstaw istnieją różnorodne motywacje działań służące zaspokajaniu potrzeb. Aby to osiągnąć, ludzie dokonują istotnych zmian i modernizacji w swoich

<sup>91</sup> J. Szmagałski, *Praca socjalna w poszukiwaniu skutecznych metod*. W: L. Malinowski, M. Orłowska, *Praca socjalna służbą człowiekowi*, Wydawnictwo akademickie Żak, Warszawa 1998, s. 50.

<sup>92</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970, s. 201.

środowiskach – na poziomie lokalnym, lecz także narodowym i na skalę światową. Jednym z warunków jego istnienia jest *uczestniczenie*. Uczestniczenie, włączanie się jednostek i grup w całość działań społecznych, powoduje nie tylko rozwój społeczny rozumiany jako kierunkowe, planowane dążenie do wyznaczonych celów, ale jest także elementem znacznie szerszego procesu restrukturyzacji grup, kręgów, środowisk społecznych, budowania innego typu świadomości obywatelskiej, przyjmowania na siebie częściowej odpowiedzialności za zmiany społeczne. To włączanie się może mieć bardzo różny charakter – konfliktu lub współpracy, dezorganizacji lub organizacji życia, możliwości kształtowania opinii publicznej. Problemy współpracy widoczne są głównie na poziomie społeczności lokalnej, która jest lokalnym środowiskiem człowieka. Termin środowisko lokalne rozumiany jest przede wszystkim jako wyraz pewnych więzi o określonym wpływie na jednostkę, ich znaczenia dla rozwoju jednostki. Wiąż opiera się w społeczności w znacznym stopniu na wspólnocie norm, tradycji, uznawaniu autorytetów, posiadaniu wspólnych wartości i przekonań. Pojęcie środowiska lokalnego rozumiane jest znacznie głębiej i bardziej uniwersalnie w odniesieniu do wpływów wynikających z relacji społecznych niż termin społeczność lokalna, choć do niego się odwołuje i korzysta z badawczych eksploracji do niego się odnoszących<sup>93</sup>.

Środowisko lokalne jest ogniwem, w którym krzyżują się procesy społeczne zachodzące w wymiarach mikrostrukturalnych i ogólnospołecznych. Badacze dostrzegają, że coraz częściej przestrzenie te się oddalają, dlatego tak ważne jest to, co „pomiędzy”, zarówno w przestrzeni fizycznej, społecznej, psychologicznej, jak i moralnej, gdyż poszerzaniu się tych przestrzeni nie towarzyszy odpowiednie zagospodarowanie, „oswojenie”, wypełnienie ich treścią<sup>94</sup>. Niebezpieczeństwo dla treści wspólnotowych niosą zarówno nowe technologie, jak niesie je pojęcie czasu zawężane do coraz bardziej dynamicznie nabierającej tempa teraźniejszości. Powodują możliwość utraty potencjału twórczego jednostek i grup, marginalizację wartości zawartych w koncepcji sił społecznych<sup>95</sup>. Dlatego obecne reinterpretacje podstawowych pojęć z tego zakresu przynoszą niezwykle interesujące powroty do poszukiwania możliwości środowiskowych, do współistnienia sił lokalnych w rozwoju społecznym o charakterze zarówno indywidualistycznym jak i globalnym.

## 2. Uczestnictwo organizacji pozarządowych w aktywizacji społeczności lokalnej

Społeczność lokalna rozwija się m.in. dzięki istnieniu organizacji pozarządowych, które potrafią działać wspólnie z innymi partnerami społecznymi, wnoszą nowe roz-

<sup>93</sup> T. Pilch, D. Lalak (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo akademickie Żak, Warszawa 1999, s. 299–231.

<sup>94</sup> A. Przeclawska, *Przestrzeń życia człowieka – między perspektywą mikro i makro*. W: A. Przeclawska, W. Theiss (red.), *Pedagogika społeczna. Pytania o XXI wiek*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1999, s. 76.

<sup>95</sup> Zob. H. Radlińska, *Pedagogika społeczna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1961.

wiązania społeczne lub korygują działania nie służące obywatelom. Są często rzecznikiem społeczności lokalnych w wypowiedaniu opinii o zmianach i ich konsekwencjach dla obywateli. Opierają się na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa, zatem wymagają minimalnej choćby aktywności jednostek i grup w "braniu spraw w swoje ręce". Czasem łatwiej jest ludziom zgłosić swój akces do udziału i okazać zaufanie stowarzyszeniom lub fundacjom społecznie powołanym i zarządzanym, prowadzonym na rzecz pożytku publicznego, niezależnym od struktur państwowych, niż strukturom i instytucjom administracyjnym na szczeblu lokalnym czy krajowym, które mimo iż mogą doskonale działać na rzecz rozwoju lokalnego, nie zawsze cieszą się takim zaufaniem społecznym.

Organizacje pozarządowe bardzo szybko wyłaniają spośród siebie, w naturalny sposób, liderów – inicjatorów różnorodnych działań społecznych, którzy biorą na siebie przywództwo działań społecznych w poprawie sytuacji jednostek, grup i zbiorowości. Obecność i aktywność takich osób jest niezbędnym elementem każdego trwałego układu społecznego, umożliwiającym rozwój społeczności lokalnej, radzącej sobie z problemami społecznymi<sup>96</sup>. Przyciągają społeczników, wolontariuszy, osoby skrajnie aktywne, prospołeczne, mające wizję pewnego idealnego stanu społeczności lokalnej, często także wizję idealnego społeczeństwa. Organizacje te są szansą realizacji dla pasjonatów i wizjonerów. Najbardziej aktywne, najsilniejsze psychicznie, najlepiej zorganizowane lub potrafiące organizować otoczenie jednostki, z czasem stają się liderami o zakresie wpływu znacznie wykraczającym lokalny obszar. Organizacje pozarządowe są szczególną formą i przejawiają szczególną siłę ze względu swój unikalny, oddolny charakter w społeczności lokalnej – wyłoniwszy się z niej, będąc jej integralną częścią, jednocześnie działają na rzecz jej rozwoju i są odbiorcą zmian. Oznacza to pewną trudność, z którą wiele organizacji i jej liderów się boryka, mianowicie pogodzenia różnorodnych ról w jakich występują i są traktowane w zależności od sytuacji. Typowy, spotykany na co dzień konflikt to ich rola doradcza na temat sposobów rozwiązywania określonego problemu społecznego i jednocześnie bycie odbiorcą środków skierowanych na ten sam cel. Podobną trudność napotykają inni partnerzy społeczni, którzy czasem mają problem z identyfikacją roli oraz znaczenia organizacji pozarządowych: z jasnym rozpoznaniem, czy i kiedy są one partnerem, odbiorcą pomocy, konsultantem, głosem społecznego protestu itp. Czasem ta płynność ról jest nadużywana, przez organizacje lub przez innych uczestników społecznych procesów lokalnego rozwoju.

Organizacje pozarządowe jako zbiorowe siły społeczne mają możliwość pobudzenia lokalnych społeczności do działań zbiorowych znacznie lepiej niż jednostki lub instytucje. Są w swych założeniach siłami czynnymi, mają przewagę grupy, znacznie większą siłę integracji, koordynacji działań społecznych, współpracy w zakresie ustalonych zadań. Pomagają w przystosowywaniu do modernizacji i do zmiany społecznej oraz same wpływają na zmianę społeczną, szczególnie w zakresie rozwiązywania

<sup>96</sup> A. Potoczek, *Teoretyczne i praktyczne zagadnienia społecznego uczestnictwa w rozwoju lokalnym – wprowadzenie do problematyki*. W: A. Potoczek, J. Stępień (red.), *Społeczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, WSHE we Włocławku, Poznań–Włocławek 2003, s. 57 i dalsze.

problemów społecznych. Są podmiotami wyzwalającymi potencjał społeczny przez różnorodne formy wolontariatu, są miejscami kształtowania i wzmacniania związków międzyludzkich, formami przejawiania określonych wartości jednostkowych i zbiorowych.

Rezultaty aktywizacji społeczności lokalnych przez organizacje pozarządowe obejmują między innymi:

1. Rozpoznawanie i wskazywanie na istniejące w społeczności lokalnej potrzeby, problemy i kwestie społeczne wymagające rozwiązania.
2. Rozwiązywanie problemów społecznych przy współudziale obywateli – dzięki temu często zmiany stają się trwałe i znaczące lub prowadzą do takich rozwiązań.
3. Przyczynianie się do nabywania przez jednostki większego poczucia pewności siebie, możliwości sprawczych, odwagi do eksperymentowania i twórczego przekształcania świata – dzięki widocznym результатам działań społecznych.
4. Integrację we wspólnym działaniu, poznawanie siebie i innych, kształtowanie i rozwijanie więzi międzyludzkich, ułatwianie komunikacji społecznej, budowanie tożsamości lokalnej.
5. Wspieranie jednostek słabszych i wymagających pomocy, będące przejawem solidarności społecznej.
6. Edukację obywatelską – organizacje pozarządowe są szkołą życia, dla każdego obywatela uczestniczącego w ich działaniach, bez względu na wiek, wykształcenie, doświadczenie.
7. Budowanie możliwości dla realizacji idei wolontariatu – pobudzania sił, motywacji, dążeń do realizacji własnej wizji świata, zaspokajania potrzeb swoich i innych osób, udzielania im pomocy.

Organizacje pozarządowe przyczyniają się zatem do budowania wspólnoty, do opierania się na talentach, możliwościach, wspólnym wysiłku, odpowiedzialności, relacjach<sup>97</sup>, budując kapitał społeczny społeczności lokalnych.

W procesie aktywizacji społeczności lokalnej, organizacje pozarządowe mogą pełnić ważną rolę edukacyjną, ponadto organizują one środowisko wytwarzając bodźce zmierzające do jego przekształcania w znaczeniu wartościowo pozytywnym i zmierzające do zmniejszania czynników niekorzystnych, ujemnych. Rozumiane są też jako siły twórcze wymagające wyzwolenia i wydobycia, istniejące zarówno w jednostkach, instytucjach, jak i w ideach, teoriach, wzorcach, normach, tradycjach; polegają na ochronie, pielęgnowaniu rozwoju i wartości, jak też na swoistej kompensacji i pomocy w wyborze kręgów i grup społecznych<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> A. Juros, *Wspólnota lokalna siłą społeczeństwa obywatelskiego*. W: *Aktywna społeczność lokalna*, dz. cyt. s. 7–14.

<sup>98</sup> H. Radlińska, dz. cyt. A. Kamiński, *Studia i szkice pedagogiczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 19.

Siła i skuteczność organizacji środowiska lokalnego wymaga przygotowania owego środowiska do działań oraz do odpowiedniego ich odbioru. Wymaga kształtowania w jednostkach odpowiednich zainteresowań, kompetencji, umiejętności współdziałania, powiązania z tradycją oraz wykształcenia poczucia bycia integralną częścią i uczestnikiem przemian zachodzących w środowisku.

Istotny staje się praktyczny wymiar aktywizacji przez organizacje pozarządowe: są to konkretne rozwiązania społeczne, powołane do życia inicjatywy, instytucje, urzędnienia, konkretne, wymierne także w sensie ekonomicznym korzyści wynikające ze społecznego zaangażowania, zmiany w ludziach, którzy nauczyli się działać, planować, współpracować, informować, wytworzona pamięć społeczna, ślady inicjatyw, które zostały zrealizowane dla dobra obywateli, sieci i związki społeczne wytworzone i rozbudowywane do podtrzymywania aktywności lub wykorzystywane do innych celów i działań, gotowość społeczności do podejmowania nowych wyzwań wspólnie.

Doświadczenia w aktywizacji społeczności lokalnych pokazują, iż nie jest to proces prosty, jednorodny i stały. W związku z tym na każdym etapie potrzebne są inne narzędzia, metody aktywizacji, inne siły i zasoby, czas itp. Ważne jest uświadomienie, iż aktywizacja jest procesem, który w wielu społecznościach ze względu na różnorodne uwarunkowania trwać może stosunkowo długo i nie zawsze prowadzić do osiągnięcia wszystkich założonych efektów, gdyż społeczność lokalna jest żywym organizmem, nie poddającym łatwo się kontroli i czynnościom manipulacyjnym.

Aktywizację realizowaną przez organizacje pozarządowe, będącą elementem szerszego społecznego procesu, można ukazać na tle szerszych teoretycznych koncepcji budowania społeczeństwa obywatelskiego, obywatelskiego uczestniczenia w procesie zmiany społecznej, realizowania w praktyce idei partycypacji społecznej i idei samorządności, przejawiania się w działaniu idei solidarności, dobra wspólnego, pożytku publicznego. Organizacje pełnią w tym dziele niepoślednią rolę, umożliwiając każdemu członkowi społeczeństwa ekspresję potrzeb i stwarzając możliwość współdziałania w zmianach.



## **Idea oraz założenia funkcjonowania Kujawsko- Pomorskiego Forum Rozwoju Regionalnego**

Współczesny rozwój regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala na optymalną identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. W warunkach województwa kujawsko-pomorskiego niezwykle istotnym zagadnieniem jest integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Konieczne jest zatem zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz tworzeniu silnych podstaw regionalnej samorządności. Najważniejszym instrumentem dla tak postawionego celu jest debata publiczna pozwalająca na wymianę poglądów, kreowanie nowych rozwiązań oraz stwarzanie warunków do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego aktywnie i odpowiedzialnie uczestniczącego w tworzeniu warunków dla przygotowania przestrzeni i środowiska społecznego regionu do funkcjonowania w nowych warunkach. Tak pojmowane zaangażowanie w rozwój przyniesie efekty organizacyjne, społeczne, intelektualne oraz kulturowe, a zarazem stanowić będzie realizację idei partycypacji społecznej umożliwiającej włączenie wszystkich zainteresowanych w proces zarządzania regionem. Formą takiego właśnie uczestnictwa są cykliczne spotkania realizowane w ramach *Kujawsko-Pomorskiego Forum Regionalnego* organizowane z inicjatywy środowisk samorządowych, gospodarczych i naukowych naszego województwa. Wynikiem aktywności tego forum powinno być wypracowanie modelu współdziałania różnych środowisk na rzecz rozwoju regionalnego, zaproponowanie kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych mających wymiar terytorialny a także zwiększenie roli procesu koordynacji działań. Dzięki temu możemy poszerzyć płaszczyznę współdziałania, wzmocnić autentyczną samorządność oraz wykreować mechanizmy partycypacji. W ten sposób możemy przyczynić się do wypracowania założeń kujawsko-pomorskiego modelu rozwoju.

W spotkaniach Forum uczestniczą przedstawiciele środowisk naukowych Bydgoszczy i Torunia, samorządowcy, członkowie organizacji pozarządowych, przedstawiciele organizacji gospodarczych. W toczonych podczas spotkań dyskusjach i rozważaniach o rozwoju regionalnym pojawiają się kluczowe kwestie takie jak działania i mechanizmy charakterystyczne dla obszaru gospodarczego a także wszystko to, co sprzyja budowaniu więzi regionalnych o charakterze społecznym i kulturowym. W warunkach regionu kujawsko-pomorskiego niezwykle istotnym zagadnieniem jest

integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Konieczne jest zatem zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz tworzeniu silnych podstaw regionalnej samorządności. Przesłanki te stały się dla inicjatorów i uczestników Forum podstawą do regularnych spotkań i prowadzenia merytorycznych dyskusji na tematy ważne dla regionu. Ich celem jest zintegrowanie środowisk aktywistów, działaczy, pracowników administracji publicznej, naukowców, badaczy regionu oraz przedsiębiorców i zachęcenie ich do wspólnych działań. Celem dalekosiężnym jest włączenie się w procesy realizacyjne i decyzyjne dla rozwoju regionalnego województwa kujawsko-pomorskiego, a poprzez nie w poprawę jakości życia mieszkańców. U podstaw myślenia o wspólnym działaniu na rzecz regionu znajduje się przeświadczenie o konieczności włączenia jak najszerszych środowisk w realizację idei modernizacji regionu a także potrzeba rozwoju komunikacji społecznej, budowanie społecznego zaufania, wspieranie kreatywności, aktywności, postaw proinnowacyjnych, jak też udział w konsultacjach społecznych i wspieranie procesu decyzyjnego. Projektowanie funkcjonowania gremiów składających się z reprezentantów różnych środowisk wymagało podjęcia szeregu działań o charakterze organizacyjnym. Tak więc zgodzono się, że Kujawsko Pomorskie Forum Rozwoju Regionalnego będzie koncentrowało się na różnorodnej problematyce, a lista potencjalnych istotnych spraw, którymi będzie się zajmować jest otwarta. Niemniej jednak w toku dotychczasowych dyskusji udało się wyłonić szereg spraw, którymi należy się zająć. Zwracano zatem uwagę na problemy istotne dla rozwoju województwa oraz uwarunkowania wpływające na proces budowy potencjału konkurencyjnego regionu kujawsko-pomorskiego. Wskazano, że konieczna jest dogłębna diagnoza oraz monitorowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, a także stworzenie instrumentów oddziaływania na rzecz systemu sprawnego nim zarządzania. W toku dyskusji wymieniono szereg problemów utrudniających rozwój regionu, a także wpływających na brak większego zainteresowania inwestorów. Stwierdzono także, że jednym z ważniejszych tematów, jakie należy poruszyć powinny być kwestie związane z budową pozytywnego wizerunku regionu i jego tożsamości regionalnej wskazując na różnorodność wewnętrzną regionu, którą można wykorzystać jako tworzywo dla rozwoju. Należy też zwrócić uwagę na potencjał społeczny jako ważny czynnik integracji, zakładając, że środowiska lokalne są bardziej aktywne i podejmują więcej działań kształtujących poczucie tożsamości i identyfikacji terytorialnej. Ważne jest także włączenie się w tworzenie polityki samorządowej, która powinna określać kierunki rozwoju z wykorzystaniem potencjału społecznego jako czynnika wpływającego na spójność regionalną. Szczególnie istotne staje się tworzenie odpowiednich możliwości do angażowania się społeczności lokalnych w działania na rzecz planowania i organizowania przedsięwzięć rozwojowych, co oznacza włączenie środowiska społecznego jako kreatora rozwoju lokalnego, szczególnie w zakresie podniesienia poziomu jakości życia. Wypracowane w toku dyskusji uwagi oraz wnioski i propozycje w zakresie szeroko pojmowanego rozwoju regionalnego są systematycznie przekazywane przedstawicielom władz regionalnych oraz partnerom społeczno-gospodarczym.



Marek Chamot

## Bibliografia

- Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, UMK, Toruń 1994.
- Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.), *Spójność terytorialna, wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej, Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Bober J., Hauser J. i in., *Raport o Stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2013.
- Brol R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Budzych-Szukała U., *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Wiejska Polska. Materiały pokonferencyjne, Licheń, 26-27 05. 2012*, Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2012.
- Centrum Animacji Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej*, P. Jordan, B. Skrzypczak (red.), Warszawa 2002.
- Clark T. N., Hoffmann-Martinet V. (red.), *The New Political Culture*, Boulder Colorado, 1998.
- Czernik T., *Publiczne zaufanie*, „Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne”, 2007, Rok VI, Nr 1 (10).
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym: uwarunkowania, procedury, modele*, Centrum Doradztwa i Informacji, Difin, Warszawa 2007.
- Elden S., *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN, Warszawa, Wrocław 1997.
- Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.
- Inglehart R., *Trustwell being and democracy*. W: M.E. Warren (red.), *Democracy and trust*, New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji*. W: E. Molendowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Irenie Pietrzyk*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, London 2001.

- Kaleta A., Moszkiewicz K., Woźniak Ł. (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Klausen J. E., Sweeting D., *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance*. W: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. W: F. Kuźnik, A. Czech (red.), *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych: materiały konferencyjne*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Katowice 1996.
- Kotala A., *Gmina jako podmiot rozwoju lokalnego – studium przypadku gminy małopolskiej*. W: S. Partycki (red.), *Strategia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, t. 2, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Krajewski K., Śliwa J., *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce: uwarunkowania rozwoju*, Wydaw. Nauk. Wydz. Zarządzania UW, Warszawa 2004.
- Kozak M., *Instrumenty strategii rozwoju regionalnego*, „Przegląd Samorządowy”, 2000.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Kołodziejski J., *Polska przestrzeń w europejskiej perspektywie XXI w.*, Elipsa, Warszawa 1996.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju Polska 2000 Plus Hipoteza*, t. I i II, CUP, Warszawa 1995.
- Lubicz-Lubiński S., *Gospodarka przestrzenna gmin i regionów*, „Przegląd Regionalny”, nr 9.
- Malinowski L., Orłowska M., *Praca socjalna służbą człowiekowi*, Wydawnictwo akademickie Żak, Warszawa 1998.
- Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny”, 6/2013.
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*. W: T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN Warszawa 2011.
- Miazga M., *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni*, Warszawa 2001.
- Newton K., *Social and Political Trust in Established Democracies*. W: P. Norris (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, opracowanie J. Duriasz-Bułhak i R. Milewski, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2001.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.
- Paxton P., *Is social capital declining in the United States. A multiple indicator assessment*, “The American Journal of Sociology” 1999, t. 105, nr 1.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001.

- Piotrowska-Marczak K., *Perspektywy rozwoju samorządu lokalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001.
- Pomykański A., *Innowacje*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2001.
- Potoczek A., *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*. W: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, W. Kosiedowski (red.), TNOiK, Toruń 2001.
- Potoczek A., Stępień J. (red.), *Społeczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, WSHE we Włocławku, Poznań–Włocławek 2003.
- Praszkier R., Nowak A., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor”, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Społecznych, nr 2/2005.
- Pretty J., *O rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2002.
- Przestrzeń i społeczeństwo: z badań ekologii społecznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.
- Radlińska H., *Pedagogika społeczna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1961.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1–2.
- Skrzypczak B., *Społeczności lokalne, zmierzch czy renesans*, „Rocznik Nr 6 – pismo organizacji pozarządowych w Polsce”.
- Sokołowicz M. E., *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2009.
- Stone C., *Regime politics: Governing Atlanta 1946 – 1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Stelmaszczyk M., *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, [http://www.mikroekonomia.net/system/publication\\_files/166/original/2.pdf?1314885526](http://www.mikroekonomia.net/system/publication_files/166/original/2.pdf?1314885526), dostęp: 10.09.2011.
- Strzeszewski Cz., *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.
- Szczepański J., *Polska lokalna*. W: *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1970.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- Szymańska D., *Społeczności lokalne jako czynnik rozwoju i funkcjonowania samorządu terytorialnego*. w: D. Szymańska, S. L. Bagdziński, Zb. Jabłoński, A. Potoczek, *Społeczności lokalne a problem ekorozwoju. System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, IGPIK, Warszawa 2000.
- Tuziak A., Tuziak B., *Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych woj. podkarpackiego*. W: M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Trzebińska E., *Z badań nad rozwojem i funkcjonowaniem tożsamości*, „Przegląd Psychologiczny”, Nr 2/1992.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz.U. Nr 277 poz. 1658 z późn. zmianami.

- Winiarski B., Patrzalek L. (red.), *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.
- Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Wysocka E., Koziński J., *Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego*, IGPiK, Warszawa 1995.
- Zasady realizacji instrumentu *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność* w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1996.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.