

Polityka terytorialna jako polityka publiczna

Andrzej
Potoczek

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE





Polityka terytorialna

jako polityka
publiczna

Andrzej
Potoczek

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKIE
WYDAWNICTWO NAUKOWE



Recenzenci:

dr Jerzy Stępień (UP Poznań)

prof. dr hab. Eugeniusz Kośmicki (UP Poznań)

Copyright by © Andrzej Potoczek

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko

Machina Druku

Korekta:

Bartłomiej Kuczkowski

Skład i łamanie:

Mariusz Syguła

Wydawca:

Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 80

ISBN 978-83-65824-06-6

Druk:

Machina Druku

www.machinadruku.pl

Toruń 2017

Spis treści

I. Społeczno-organizacyjne i przestrzenne aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego	6
1. Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego	6
2. Przekształcenia zadań i funkcji administracji publicznej w zakresie oddziaływania na rozwój układu terytorialnego	16
3. Polityka regionalna – problemy teorii i praktyki	22
4. Terytorialny oraz przestrzenny wymiar polityki rozwoju lokalnego i regionalnego	26
5. Ład przestrzenny jako czynnik kształtujący proces rozwoju w układzie terytorialnym	36
6. Społeczne uwarunkowania rozwoju przestrzeni	40
II. Polityka terytorialna jako instrument zarządzania rozwojem regionu	47
1. Zarządzanie rozwojem jednostki terytorialnej	47
2. Założenia polityki terytorialnej	50
3. Terytorialny wymiar rozwoju	52
4. Praktyczne aspekty polityki terytorialnej	58
III. Terytorialny system społeczny w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym	68
1. Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego	68
2. Społeczny kontekst procesu rozwoju lokalnego i regionalnego	71
3. Terytorialny system społeczny w kształtowaniu procesu rozwojowego	74
IV. Społeczny wymiar aktywności samorządu terytorialnego – zagadnienia teorii i praktyki	87
1. Społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego	87

2. Terytorialny i społeczny wymiar procesu rozwoju lokalnego i regionalnego	91
3. Aktywizacja środowisk lokalnych i regionalnych na rzecz rozwoju	95
4. Polityka publiczna w perspektywie społecznej i organizacyjnej	99
5. Obywatelski kontekst polityki publicznej	101
6. Idea partnerstwa regionalnego na poziomie województwa	106
V. Zarządzanie publiczne – perspektywa terytorialna	111
1. Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem	111
2. Terytorialny wymiar zarządzania rozwojem	116
3. Polityka terytorialna jako obszar zarządzania publicznego	120
VI. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność jako instrument aktywizacji układu terytorialnego	127
1. Społeczne współdziałanie w procesie rozwoju	127
2. Możliwości i uwarunkowania stosowania instrumentu RLKS	130
VII. Obszary funkcjonalne jako element terytorializacji rozwoju	138
1. Obszary funkcjonalne jako forma współdziałania jednostek samorządowych	138
2. Obszary funkcjonalne jako przestrzeń zintegrowanego rozwoju	141
3. Obszary funkcjonalne w procesie rozwoju układu terytorialnego	146
VIII. Polityka lokalna jako polityka publiczna	153
1. Polityka lokalna w perspektywie społecznej i organizacyjnej	153
2. Samorząd terytorialny jako inicjator i realizator polityk publicznych	161
3. Pojęcie i specyfika usług publicznych	166
4. Klasyfikacja usług publicznych	173
5. Cechy i zakres usług publicznych	176

Spis treści

IX. Administracja publiczna w procesie budowy potencjału innowacyjnego jednostki terytorialnej	181
1. Innowacyjność i kreatywność w funkcjonowaniu administracji publicznej	181
2. Proinnowacyjne formy aktywności władz publicznych	186
3. Urząd jako nowoczesna organizacja publiczna	193
X. Nowe podejście do polityki rozwoju lokalnego i regionalnego w perspektywie 2014–2020+	197
1. Rozwój regionalny w kontekście uwarunkowań europejskich	197
2. Konkurencyjność jako ważny aspekt rozwoju regionalnego	199
3. Modernizacja jako jeden z kierunków rozwoju regionalnego w perspektywie 2020+	203
4. Inteligentna specjalizacja w procesie rozwoju regionalnego	208
5. Przestrzenny i terytorialny aspekt zróżnicowania potencjałów rozwojowych	215
6. Nowy model polityki rozwoju	217
7. Terytorialny i zintegrowany wymiar rozwoju	223
XI. Bezpieczeństwo jako kategoria rozwoju układu terytorialnego	230
1. Bezpieczeństwo jako obszar aktywności samorządu terytorialnego	230
2. System bezpieczeństwa na poziomie lokalnym	236
3. Zarządzanie bezpieczeństwem w układzie terytorialnym	239
4. Społeczne aspekty realizacji idei bezpieczeństwa w układzie terytorialnym	249
5. Społeczno-edukacyjne aspekty bezpieczeństwa	252
6. Bezpieczeństwo jako kategoria jakości życia społeczności lokalnej	261
Literatura	271

Spółeczno-organizacyjne i przestrzenne aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego

1. Współczesne problemy rozwoju lokalnego i regionalnego

Rozwój stanowi pewien proces przemian strukturalnych w określonym układzie terytorialnym i społecznym wywołany wzrostem gospodarczym i dokonuje się on w czterech dziedzinach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturowej. Polityka rozwoju stanowi przejaw interwencjonizmu władz publicznych i powinna sprzyjać wspieraniu aktywności oraz tworzyć szanse dla wzmacniania potencjału konkurencyjnego jednostki terytorialnej. W aktualnych warunkach i przy uwzględnieniu współczesnych kierunków i tendencji polityki regionalnej szczególnego znaczenia nabiera proces rozwoju i wzmacniania potencjału konkurencyjnego jednostek terytorialnych. W tym kontekście konkurencyjność rozumiana jest jako zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu¹. Jest też postrzegana jako stan, któremu służą działania zmierzające do poprawy spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym, co powoduje, że spójność można traktować jako ważny czynnik umożliwiający wzmocnienie i poprawę funkcjonowania układu terytorialnego. Efektem podejmowanych w tym zakresie działań powinien być trwały, dynamiczny i równomierny rozwój przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno to sprzyjać pobudzaniu przedsiębiorczości, stymulować wzrost potencjału, jak też kreować warunki do optymalnego wykorzystywania czynników rozwoju. Zachodzące w związku z tym przemiany winny być ukierunkowane na przekształcenia kulturowe,

¹ R. Chmielewski, M. Trojanek, *Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast)*, [w:] *Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania*, część II, R. Domański (red.), „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999, z. 187, s. 59–77.

wzrost otwartości regionu i rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu. Tak więc w aktualnych warunkach i przy uwzględnieniu współczesnych kierunków i tendencji polityki regionalnej szczególnego znaczenia nabiera proces rozwoju i wzmocnienia potencjału konkurencyjnego jednostek terytorialnych. W tym kontekście konkurencyjność regionu rozumiana jest jako zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu, czego konsekwencją będzie poprawa jakości życia². Stąd wniosek, że rozwój należy rozumieć jako system pozytywnych przemian mających charakter ilościowy i jakościowy w odniesieniu do poziomu życia społeczności lokalnej i regionalnej oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Rozwój lokalny i regionalny to proces, który uwzględnia potrzeby, priorytety oraz preferencje, a także uznawane systemy wartości mieszkańców i przedsiębiorców.

Procesy rozwojowe mają miejsce w konkretnej przestrzeni geograficznej i są z nią ściśle skorelowane, a ponadto w wielu przypadkach znacząco od niej uzależnione. Czynniki przestrzeni odgrywa zawsze istotną rolę w kształtowaniu charakteru, a często skali i dynamiki procesów rozwojowych. W tym sensie można mówić o rozwoju w skali światowej, kontynentalnej, krajowej, regionalnej i lokalnej.

Rozwój lokalny identyfikuje się z długotrwałym procesem kierunkowych zmian, w którym można wyróżnić profesjonalnie po sobie następujące etapy przemian danego obiektu. Można także powiedzieć, że jest on procesem kierunkowych przemian, w toku którego dochodzi do przejścia od form lub stanów prostszych i mniej doskonałych do stanów bardziej złożonych i doskonalszych pod określonymi względami³. Należy podkreślić, że rozwój jest procesem, a nie stanem, zatem jego efektów można się spodziewać w długim okresie. Jest to także proces celowy i świadomy, na który wpływ wywiera władza publiczna racjonalnie wykorzystująca posiadane zasoby⁴.

Rozwój lokalny i regionalny stanowi charakterystyczną kategorię rozwoju społeczno-gospodarczego, wpływającą na kształtowanie się systemu terytorialnego oraz tworzenie możliwie najlepszych warunków życia

² Tamże.

³ *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 2009, s. 616.

⁴ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 12.

w środowisku społecznym lub doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego, głównie przez wykorzystywanie endogenicznych zasobów rozwoju⁵. Poprzez proces rozwoju samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców, realizując szeroki zakres zadań publicznych, wśród których niezwykle istotne miejsce ma cykl działań związanych z poprawą jakości życia członków wspólnoty samorządowej oraz budowanie potencjału konkurencyjnego jednostki terytorialnej⁶. Rozwój regionalny lub lokalny jest to proces zmian zachodzących w danym regionalnym i lokalnym układzie, z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb oraz celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na gospodarkę danego regionalnego lub lokalnego układu. Cele rozwoju regionalnego i lokalnego mają charakter uniwersalny, ale w określonych warunkach dokonuje się ich konkretyzacja. Każdy układ lokalny i regionalny ma swój układ celów, które odpowiadają istniejącym możliwościom i oczekiwaniom. Podstawowe cele rozwoju winny być rozpatrywane w trzech wymiarach⁷:

- zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności,
- wykorzystania posiadanych zasobów oraz istniejących możliwości (szans) do kreowania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości,
- zapewnienia integralnego rozwoju o charakterze zrównoważonym oraz sprawnego funkcjonowania wszystkich podmiotów i instytucji w jednostce regionalnej lub lokalnej.

Z celami związane są zadania służące ich osiągnięciu, zawarte w programach lub strategiach rozwoju, takie jak tworzenie klimatu do lokalizacji i dobrego funkcjonowania podmiotów gospodarczych, budowy nowych zakładów, wzrostu zatrudnienia itp., wraz z określeniem czynników rozwoju, zwłaszcza kluczowych czynników sukcesu. Czynniki rozwoju z reguły obejmują następujące zagadnienia⁸:

- walory użytkowe wytworzone przez naturę,

⁵ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 2001, s. 21.

⁶ R. Broń, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – definicje, cele zasady i procedury*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, R. Broń (red.), Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 47.

⁷ L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne*, „Biuletyn KPZK PAN” 1995, s. 177.

⁸ M. Trojanek, *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Wyd. AE „Zeszyty Naukowe”, Seria II, s. 137.

- walory użytkowe wytworzone przez ludzi,
- siłę roboczą,
- kulturę i tradycje gospodarcze danego obszaru,
- instytucje zajmujące się rozwojem i promocją danego obszaru,
- atrakcyjność miejsc przebywania.

O tym, które czynniki odgrywają najważniejszą rolę, decyduje analiza strategiczna dotycząca silnych i słabych stron danego obszaru oraz istniejących szans i zagrożeń jego rozwoju. Wskazuje to na wagę rozpoznania oraz przygotowania strategii, która jest zwykle podstawą rozwoju i polityki władz lokalnych i regionalnych. W procesie rozwoju lokalnego i regionalnego ujmowanego w wymiarze terytorialnym i przestrzennym istotną rolę odgrywają czynniki społeczne oraz uwarunkowania historyczno-kulturowe. Realizując zadania w zakresie polityki rozwoju lokalnego i regionalnego, stajemy przed koniecznością uwzględnienia i wprowadzenia w życie zasady partnerstwa jako jednej z podstawowych zasad rozwoju. Oznacza ona możliwie najszerzy udział społeczności lokalnej i regionalnej w przygotowaniu oraz wdrażaniu celów i programów różnorodnych działań.

Spółeczność lokalna i regionalna powinny aktywnie uczestniczyć w grupach stawiających sobie różne cele i zadania na w zakresie poprawy warunków we wszystkich dziedzinach życia. Samorząd terytorialny powinien więc inspirować i wspierać warunki dla rozwoju aktywności społecznej oraz budowania współcześnie pojętego społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto samorząd musi się starać o rozwijanie aktywności społecznej, 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 ich osobowość, czyli tożsamość terytorialną. Na podstawie tych cech mogą się wykształcić określone układy funkcjonalne oraz formy i metody działania. Również elementy historyczno-kulturowe związane z danym obszarem są istotnym czynnikiem w rozwijaniu emocjonalnych postaw wobec swojej miejscowości czy zamieszkiwanego terytorium. 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. Poprzez politykę rozwoju oraz proces zarządzania samorząd oddziałuje na gospodarkę lokalną i regionalną, kreując proces zmian jakościowych i ilościowych. Proces ten jest zjawiskiem dynamicznym i złożonym, wprowadzającym szereg zmian, które mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju, jak i do zaburzeń w pewnych dziedzinach⁹. 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 odbywa¹⁰. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długotrwały proces 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 planowanie¹¹.

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 strategicznego¹². Polityka rozwoju powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie i ocenę wyników. Jest to zarazem jeden z najważniejszych instrumentów lokalnej polityki gospodarczej, łączący i koordynujący szereg obszarów aktywności samorządu. Powinna ona zmierzać do wprowadzenia zmian, modernizacji

⁹ Tamże, s. 49.

¹⁰ C. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, Warszawa 2006, s. 134.

¹¹ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 19.

¹² A. Kożuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, A. Kożuch, A. Noworól (red.), Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 22.

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 publicznej¹³. Polityka rozwoju powinna być prowadzona w myśl klarownie określonych zasad, które organizują jej przebieg, poczynając od ustalenia celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie oraz ocenę wyników¹⁴. Rozwój lokalny – podobnie jak gospodarka lokalna – jest elementem rozwoju gospodarczego regionu, a procesy oddziaływania na rozwój lokalny następują poprzez zmiany warunków otoczenia. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia tworzenia warunków dla rozwoju intensywnego, w wyniku którego następuje pełne wykorzystanie możliwości społeczno-ekonomicznych oraz zwiększenie efektywności gospodarowania¹⁵. Jest to zatem stopniowy proces zmian, przeobrażeń w lokalnym i regionalnym systemie społeczno-gospodarczym, prowadzący do poprawy warunków gospodarowania, do osiągnięcia wyższego poziomu usług publicznych i doskonalszego zagospodarowania terytorium. Jest przy tym procesem wieloaspektowym, dokonującym się w wielu płaszczyznach, głównie w sferze gospodarczej, społecznej i przestrzennej¹⁶. Konieczne jest także zwrócenie uwagi na przestrzenny wymiar procesu rozwoju lokalnego i regionalnego z punktu widzenia jakości przestrzeni publicznych i ich wpływu na aktywność oraz różne aspekty jakości życia mieszkańców¹⁷. Przestrzenie publiczne kształtują wizerunek jednostek terytorialnych, przyciągają nowych mieszkańców, turystów i inwestorów oraz stanowią jeden z podstawowych elementów budowania marki danego układu terytorialnego. Przestrzeń publiczna jest też ważnym miejscem kontaktów międzyludzkich, budowania relacji oraz społecznego zaufania, stając się zarazem dobrem i zasobem o strategicznym

¹³ H. Gawroński, *Zarządzanie...*, dz. cyt. s. 52.

¹⁴ Tamże, s. 53.

¹⁵ Tamże, s. 53.

¹⁶ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, Warszawa 2012, s. 22.

¹⁷ *Start with the Park. Creating Sustainable Urban Green Spaces in Areas of Housing Growth and Renewal*, Commission for Architecture & the Built Environment, London 2005, s. 7

znaczeniu dla społeczności lokalnych i regionalnych. Dlatego też przestrzeń publiczna, kształtowana w ramach prowadzonej polityki rozwoju będącej wyrazem świadomej i celowej działalności władz, powinna być skierowana na utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, a zarazem efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej¹⁸. Wiąże się z tym polityka przestrzenna, która jest skuteczna wówczas, gdy wykorzystywane w jej realizacji instrumenty pozwalają osiągnąć założony cel. Oznacza to, że zapewnia ona utrzymanie pożądanego ładu przestrzennego, jakości środowiska przyrodniczego, a proces zagospodarowania przestrzennego pozwala podnosić jakość życia mieszkańców. Rolą władz publicznych jest zatem koordynacja i regulacja działalności zmierzającej do osiągania celów i wartości wspólnych dla społeczności lokalnej i regionalnej¹⁹.

Z punktu widzenia procesów rozwojowych niezwykle istotne stają się przeobrażenia struktur społecznych i gospodarczych, co istotnie wpływa zmiany w dynamice i charakterze gospodarki lokalnej i regionalnej. Wpływa to na formułowanie celów rozwoju oraz kształtowanie się form i metod ich realizacji. Specyfika występujących uwarunkowań mających swoje źródło w sferze prawnej, ustrojowej, organizacyjnej, a także społecznej i ekonomicznej, wpływa na ujmowanie procesu rozwoju lokalnego i regionalnego w sposób wieloaspektowy. Ważne staje się zatem zaangażowanie poszczególnych szczebli władzy publicznej w proces rozwoju, stosowane przez nie instrumenty oddziaływania, metody oceny posiadanych zasobów, a także formy i możliwości współuczestnictwa mieszkańców na rzecz rozwoju swojej jednostki terytorialnej.

Ponadto ważny jest tutaj szeroki zasób informacyjny, jak też potencjał innowacyjny sprzyjający jakościowej zmianie istniejącej sytuacji. Proces rozwoju dokonuje się w określonym miejscu i dlatego szczególną rolę w tym zakresie przypisać należy samorządowi terytorialnemu, na który nałożone są zadania w zakresie kształtowania środowiska lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywania problemów lokalnych i regionalnych społeczności.

Jedynie struktury samorządowe są w stanie ukierunkować rozwój na rozwiązywanie podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej. Są one bowiem w stanie powiązać efektywność

¹⁸ Tamże, s. 11.

¹⁹ Tamże, s. 11, 13.

innych podmiotów z możliwościami i potrzebami rozwojowymi. W świetle dotychczasowych doświadczeń w zakresie działalności samorządowej rysują się pewne zadania, do wypełnienia których szczególnie predystynowany jest samorząd terytorialny. Wśród tych zadań istotne miejsce zajmuje inicjowanie, planowanie i koordynowanie rozwoju. W warunkach polskich są to w zasadzie działania nowe, których podjęcie i prowadzenie zależne będzie od zrozumienia istoty i sensu rozwoju, chęci działania w tym zakresie, wiedzy, pomysłowości, zasobów umożliwiających rozwój, zgromadzenia odpowiednich środków finansowych, skupienia ludzi wokół idei rozwoju lokalnego i regionalnego, stworzenia właściwego klimatu społecznego takiego rozwoju, efektywności działania istniejących struktur organizacyjnych rozwoju itp. Działalność samorządów terytorialnych w Polsce odbywa się w warunkach, w których kierunki rozwoju gminy i odnoszone w tym zakresie sukcesy zależne są nie tylko od właściwości społeczno-ekonomicznych tej gminy, ale także od aktywności jej mieszkańców²⁰.

Rozwój lokalny staje się współcześnie ważną i „ciągłą” dziedziną działań samorządu terytorialnego i jest realizowany przy wykorzystaniu podstawowych jego czynników. Ważne jest także to, że coraz więcej samorządów docenia wagę tej kategorii rozwoju w rozwiązywaniu nie tylko bieżących, ale i perspektywicznych potrzeb jednostek terytorialnych, a ciągle dominujące cele i zadania doraźne są zastępowane przez planowane rozwiązania o charakterze perspektywicznym i całościowym czy kompleksowym. Powszechny jest zarazem pogląd, że samorząd terytorialny musi odgrywać decydującą rolę w rozwoju lokalnym i regionalnym, a do dziedzin oraz składników procesu rozwoju, które powinny pozostać w rękach samorządu terytorialnego, należy zaliczyć:

- planowanie rozwoju,
- koordynowanie rozwoju,
- tworzenie obszarów przemysłowych,
- wykorzystanie zasobów lokalnych,
- finansowanie lub wspieranie finansowe rozwoju,
- promocję i marketing,
- zagospodarowanie przestrzenne związane z rozwojem lokalnym.

²⁰ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997, s. 214–216.

Współcześnie trudno jest przesądzać, jaki model rozwoju lokalnego i regionalnego należy w Polsce przyjąć i popularyzować. Wielkość różnego rodzaju czynników rozwoju, z jakimi można mieć do czynienia, zróżnicowany charakter i natura tych czynników, a także szeroki zakres niezaspokojonych potrzeb społecznych pozwalają sugerować szerokie pojmowanie rozwoju. Szeroki problemowo i kompleksowy w charakterze rozwój lokalny i regionalny wymaga różnego rodzaju działań, które ten rozwój uruchomią, skoordynują i poprowadzą w odpowiednim kierunku. W tej właśnie dziedzinie szczególnie rola przypadnie strukturom samorządowym. Do samorządu terytorialnego należy bowiem zarówno podejmowanie konkretnych bezpośrednich działań, jak i stworzenie takiego społecznego klimatu, w którym rozwój lokalny będzie mógł przynosić najbardziej pożądane i zarazem najlepsze efekty. Wydaje się, że podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach polskich nie będą ani zasoby umożliwiające ten rozwój, ani potrzeby określające jego cele i kierunki, lecz tak potrzebna tej kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego aktywność społeczności lokalnej, którą należy pobudzić, właściwie wykorzystać i ukształtować. Chodzi tu zarówno o aktywność wszystkich sił i struktur społecznych miasta i gminy, jak i zwykłych mieszkańców. Dopiero z tej aktywności zrodzić się może szeroki wachlarz współdziałania władz samorządowych i mieszkańców na rzecz rozwoju. Tworzy to podstawy do zwrócenia uwagi na terytorialny system społeczny jako ważny element indywidualnej cechy danego obszaru, co wpływa na wykształcanie się określonych układów funkcjonalnych oraz form i metod działania. Terytorium jest bowiem 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 to także miejsce integracji przynależności lokalnej, społecznej i środowiskowej, gdzie niezwykle istotną rolę odgrywa 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 i decentralizacji oraz rozwoju samorządności terytorialnej na szczeblu lokalnym

i regionalnym. Wszelkie działania w tym zakresie muszą być w pełni komplementarne ze scenariuszami rozwoju społeczno-gospodarczego, a lokalna aktywność społeczna powinna stanowić podstawę współcześnie pojmowanego procesu rozwoju, jak też stać się elementem kształtowania świadomości społecznej, a także aktywności społeczno-politycznej i kulturowej jako czynników budowania społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym słuszne wydaje się założenie, że należy stworzyć jak najlepsze warunki uczestnictwa mieszkańców w życiu nowoczesnego społeczeństwa, społeczeństwa otwartego, obywatelskiego i informacyjnego, korzystającego z dorobku i dobrodziejstw współczesnej cywilizacji.

Rozwój lokalny i regionalny jest procesem o charakterze społeczno-gospodarczym, obejmującym wiele instytucji i osób, rozciągniętym w czasie potrzebnym na podjęcie inicjatyw prorozwojowych, realizację zaplanowanych działań aż do uzyskania konkretnego efektu. Rozwój jako proces społeczny bazuje przede wszystkim na aktywności społeczności lokalnych i regionalnych, budowaniu postaw prorozwojowych i tworzeniu instytucji społecznych, odpowiednio przygotowanych do wdrożenia specyficznych zadań, których celem jest ukształtowanie lepszego środowiska życia. Należy zwrócić uwagę, że na liście zasobów, jakimi dysponuje jednostka terytorialna, istotne miejsce zajmuje zasób określany często jako kapitał ludzki, wiedza teoretyczna, jak i bogate doświadczenia krajowe i zagraniczne. Problematyka zarządzania rozwojem posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i 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 środowisk i grup społecznych, gdzie koncentruje się wiele problemów istotnych dla kształtowania się poziomu jakości życia i zapewnienia realizacji podstawowych potrzeb społecznych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na politykę publiczną postrzeganą jako podejmowanie przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów w procesie rozwoju. Służy

ona nadawaniu porządku zadaniom publicznym, od ich projektowania, poprzez realizowanie, aż do oceny wyników. Politykę publiczną można określić jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja w ramach swej misji zaspokajania potrzeb publicznych. Oznacza to, że cele polityki publicznej wskazywane są przez szeroko pojmowane podmioty sprawujące władzę przy współudziale partnerów społeczno-gospodarczych. Jest to zarazem proces, przez który władza publiczna przekłada swoje wizje polityczne na strategie, plany i programy, aby osiągnąć zakładane efekty w działaniach na rzecz dobra wspólnego. Polityka publiczna oznacza przekładanie postulatów na działania, godzenie wartości i wizji z interesami i realiami.

2. Przekształcenia zadań i funkcji administracji publicznej w zakresie oddziaływania na rozwój układu terytorialnego

W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego współczesna administracja odgrywa kluczową rolę, od jej umiejętności, kreatywności i inicjatywności zależy bowiem, czy proces owego rozwoju uzyska właściwy kierunek i dynamikę. Właściwe dostosowanie do specyfiki organizacji jednostki terytorialnej, odpowiednie metody zarządzania oraz zaangażowanie społeczności lokalnej i regionalnej mogą wspomóc kreowanie rozwoju oraz osiągnięcie głównego celu, jakim jest poprawa jakości życia. Wśród pełnionych współcześnie przez administrację publiczną funkcji coraz większego znaczenia nabiera zarządzanie rozwojem, a rozwój lokalny i regionalny należy do najważniejszych jej celów, stanowiąc niezbędny warunek efektywnego i sprawnego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa. Konieczne jest zatem poszukiwanie odpowiedniego modelu instytucjonalnego, w ramach którego będą funkcjonować podmioty działające na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, że realizacja funkcji zarządzania rozwojem pozwala na spojrzenie strategiczne, które w warunkach występującej niepewności umożliwi aktywne kierowanie rozwojem układu terytorialnego. Należy podkreślić, że zarządzanie rozwojem wymaga od administracji publicznej diagnozy potrzeb i interesów społeczno-gospodarczych oraz politycznych w celu

określenia możliwości ich zaspokojenia²¹. W sensie techniczno-organizacyjnym funkcja ta znajduje wyraz w działalności planistycznej²². Należy podkreślić, że funkcja zarządzania rozwojem istotnie różni się od funkcji porządkowo-reglamentacyjnej, świadczącej oraz zarządczej, charakteryzuje się ona bowiem kompleksowością oraz nadrzędnością w stosunku do wcześniej wymienionych funkcji. Wynika to z faktu, że jest ona zorientowana na kształtowanie przyszłości, podczas gdy pozostałe funkcje administracji publicznej nakierowane są raczej na bieżące rezultaty zarządzania publicznego. Z tego względu sfera zarządzania rozwojem jest dziś jednym z głównych czynników polityki publicznej i jej istotnym wyznacznikiem. Należy zaznaczyć, że struktury administracji publicznej, a także sposób jej funkcjonowania muszą być dostosowane do pełnionych przez nią funkcji. Problem zadań administracji publicznej w zakresie oddziaływania na rozwój jednostki terytorialnej uzyskał we współczesnych czasach rangę, jakiej wcześniej nie posiadał. Determinowane jest to faktem przekształceń zachodzących w państwie i społeczeństwie, a także zmianą uwarunkowań prawno-organizacyjnych w skali krajowej oraz międzynarodowej. Konsekwencją zwiększonej liczby zadań publicznych w sferze zarządzania są zmiany strukturalne w administracji, modyfikacja form i metod działania, a także stosowanie innych niż dotychczas instrumentów oddziaływania. Wpływa to na zakres i sposób realizacji istniejących zadań publicznych²³.

Współczesny proces przemian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych stawia przed administracją nowe wyzwania. Wynikają one przede wszystkim z charakterystycznego dla obecnego okresu przełomu chaosu kulturowego, który przejawia się przede wszystkim w aspektach antropologicznych i aksjologicznych²⁴. Następujące na świecie zmiany ekonomiczne, społeczne, technologiczne, polityczne, ekologiczne i przestrzenne

²¹ I. Zawiślińska, *Funkcja właścicielska administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, J. Osiński (red.), Wyd. Główna Szkoła Handlowa, Warszawa 2011, s. 149–150.

²² G. Krawiec, *Prawo administracyjne. Skrypt dla studentów kierunku Administracja*, wyd. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2011, s. 15–16.

²³ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2005, s. 79.

²⁴ D. Waldziński, *Rynek i religia. Relacje w kontekście historycznym i w warunkach globalizacji*, [w:] *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, O. Dębicka, A. Oniszczyk-Jastrzębek, T. Gutowski, J. Winiarski (red.), wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 45.

doprowadziły do nasilenia się tendencji wpływających na nieustanne przeobrażenia rzeczywistości, a tym samym stwarzających potrzebę poszukiwania takich rozwiązań, które pozwalałyby skutecznie rozwiązywać realne problemy w wymiarze terytorialnym. Należy podkreślić konieczność podejmowania przez administrację działalności interwencyjnej w sytuacjach kryzysu ekonomicznego, konfliktu społecznego i w sytuacjach zagrożeń określanych jako stany nadzwyczajne. Realizowanie przez administrację publiczną zadań w obrębie tych „zapalnych” obszarów wynika z faktu, że tylko państwo i administracja publiczna dysponują odpowiednią organizacją i koniecznym władztwem, aby interweniować w wypadkach stanów nadzwyczajnych oraz zapobiegać i przeciwdziałać zagrożeniom społecznym.

Dlatego też skuteczna i efektywna administracja publiczna postrzegana jest współcześnie jako gwarant rozwoju społeczno-ekonomicznego, co wymaga dostosowania struktur samej administracji, przeobrażeń organizacyjnych oraz usprawnienia jej funkcjonowania²⁵. Implikuje to także systematyczne reformowanie administracji publicznej, co pozwala na zbudowanie nowoczesnego systemu oraz wdrożenie nowych technik komunikacyjnych w sferze społecznej, jak też wypracowanie optymalnego systemu podejmowania decyzji²⁶. Funkcjonowanie administracji publicznej determinuje też w dużym stopniu dynamika zmieniającego się otoczenia, na które znaczący wpływ mają rezultaty przeobrażeń XXI wieku, co generuje potrzebę zwiększania skuteczności i efektywności działania administracji publicznej, a także efektywniejszego zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym²⁷. Administracja publiczna staje też przed wyzwaniem związanym z jakością i efektywnością działania, a jej rolą jest też rozpoznawanie potrzeb społecznych i zaspokajanie ich przez wyższą jakość służby publicznej przy wykorzystaniu potencjału instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego²⁸.

Współczesna rzeczywistość stawia przed społeczeństwem nowe wyzwania, stwarzając zarazem nowe szanse na przyszłość. Stąd konieczność

²⁵ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, wyd. MORPOL, Lublin 2000, s. 133.

²⁶ R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 14.

²⁷ T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5, s. 29–56.

²⁸ R. Przybyszewski, K. Atamańczuk, *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 6.

dysponowania administracją nadążającą za nowoczesnością, dysponującą nowymi technikami, sterującą rozwojem owej nowoczesności, a jednocześnie rozwijającą się szybciej niż postępująca zmiana warunków życia społecznego²⁹. W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań należy uwzględnić specyfikę polityki lokalnej i regionalnej oraz występujące w tym zakresie uwarunkowania, jak też przewidywane kierunki zmian i przekształceń aktywności władz publicznych na rzecz rozwoju. Podstawowym zadaniem współczesnego samorządu w odniesieniu do kształtowania społeczno-gospodarczych i przestrzennych walorów jednostki terytorialnej jest aktywne zaangażowanie w proces rozwoju pojmowany jako ciąg długotrwałych zmian, które mają charakter celowy i ukierunkowane są na zamierzoną poprawę stanu istniejącego. 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 jej przebieg, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie i ocenę wyników. Powinna ona zmierzać do wprowadzenia 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 oraz sprawności działania administracji publicznej. Poprzez politykę rozwoju oraz proces zarządzania samorząd oddziałuje na gospodarkę lokalną i regionalną, kreując proces zmian jakościowych i ilościowych. Proces ten określany jest mianem rozwoju będącego zjawiskiem dynamicznym i złożonym, wprowadzającym szereg zmian, które mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju, 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, tworzącym całość dotyczącą życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska, w którym

²⁹ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1974, s. 313.

się odbywa³⁰. Rozwój lokalny i regionalny można też określić jako stopniowy proces zmian i przeobrażeń w systemie społeczno-gospodarczym prowadzący do poprawy warunków gospodarowania, do osiągnięcia wyższego poziomu usług oraz doskonalszego zagospodarowania terytorium. Jest zatem procesem wieloaspektowym dokonującym się w wielu płaszczyznach, głównie w sferze gospodarczej, społecznej i przestrzennej³¹. W tak pojmowanym procesie rozwoju władze publiczne występują jako koordynator i kreator racjonalnego i efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów surowcowych, przestrzennych oraz kapitału pracy. Zadaniem władz publicznych jest wspieranie inicjatyw prorozwojowych, a także w miarę możliwości i kompetencji, usuwanie barier rozwoju pojmowanego jako cykl pozytywnych zmian strukturalnych inicjowanych i kreowanych przez społeczność i władze publiczne 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 dokonuje się przy użyciu różnych instrumentów oddziaływania władz samorządowych na społeczeństwo, gospodarkę i przestrzeń w jednostce terytorialnej. 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, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju³². Efektywne zarządzanie strategiczne staje się priorytetowym działaniem władz samorządowych zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, długookresowe plany rozwoju w skomplikowanym i niestabilnym otoczeniu oraz przy zmieniających się warunkach wewnętrznych dają bowiem 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.

³⁰ Cz. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.

³¹ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 1996, s. 22.

³² A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, W. Kosiedowski (red.), TNOiK, Toruń 2001, s. 147.

Z punktu widzenia współczesnych uwarunkowań europejskich istotę zarządzania rozwojem ujawnia zestawienie elementów organizacji terytorialnej, takich jak środowisko, kapitał ludzki czy organizacje społeczno-gospodarcze z takimi wyznacznikami, jak procesy rozwojowe wynikające z natury zmian terytorium, postawy zarządcze wobec wyzwań cywilizacyjnych, podsystemy branżowe związane z zadaniami i obszarami aktywności organizacji terytorialnej oraz ich dyslokacją w przestrzeni, wreszcie – etapy procesu zarządzania obejmujące planowanie, organizowanie, wdrażanie planów i programów, kontrolę oraz monitoring i ewaluację³³. Uwzględniając nowe rozumienie polityki regionalnej, należy wskazać na kluczowe elementy, które warunkują skuteczne i ekonomiczne działanie administracji publicznej na rzecz zarządzania rozwojem. W związku z tym należy zauważyć wzrost złożoności i różnorodności struktur zarządzania.

Nowa polityka rozwoju kładzie nacisk na zwiększenie innowacyjności, co dotyczy oparcia się na endogenicznym potencjale rozwojowym danego terytorium przy założeniu ograniczenia mechanizmu wsparcia egzogenicznego. Podstawą innowacyjności pozostanie zarządzanie strategiczne, obejmujące selekcję priorytetów i zintegrowane podejście do równoważenia rozwoju. W nowym kontekście pojmowania rozwoju należy spojrzeć na interwencję z punktu widzenia procesu uczenia się, a także powiązań jednostki terytorialnej z otoczeniem, poprzez zwiększenie jakości oraz ilości kanałów wymiany³⁴. Zastosowanie nowego paradygmatu myślenia o rozwoju w skali europejskiej, a także uwzględnienie horyzontalnego, zintegrowanego spojrzenia na polityki publiczne wymaga wprowadzenia istotnych zmian w dotychczasowym systemie zarządzania polityką rozwoju. Zintegrowana, a jednocześnie zdecentralizowana polityka rozwoju wymusza aktywność wszystkich szczebli administracji publicznej działających na rzecz rozwoju. Efektem tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem powinno być wypracowanie modelu wspólnego definiowania celów rozwojowych znajdujących akceptację wszystkich stron. Nowa polityka rozwoju przewiduje większe zaangażowanie w działania rozwojowe przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji pozarządowych oraz podmiotów

³³ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

³⁴ A. Noworól, *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ” 2009, nr 4(8).

prywatnych. Rozwój powinien stać się celem wszystkich podmiotów, a nie tylko zadaniem sektora publicznego. Zbudowanie rozumienia i wsparcia dla takiego podejścia będzie miało istotny wpływ na poprawę efektywności, skuteczności i jakości działań administracji w zakresie zarządzania rozwojem. Przyczyni się to do budowy społeczeństwa obywatelskiego, zwiększając jego wyczucie spraw publicznych oraz zaangażowanie w politykę na poziomie regionalnym i lokalnym. Uporządkowanie myślenia o zarządzaniu rozwojem oraz stworzenie ram systemowych dla planowania i zarządzania procesami rozwoju otwierają drogę do wprowadzenia w administracji publicznej określonych standardów oraz zbudowania bardziej wydajnego systemu instytucjonalnego, jak też stworzenia właściwej hierarchii pomiędzy głównymi aktorami polityki rozwoju. Polityka rozwoju winna wspierać te priorytety, które wydają się najważniejsze pod względem strategicznym, a zarządzanie staje się instrumentem działania stanowiącym jedną z najistotniejszych umiejętności nowoczesnego państwa³⁵.

3. Polityka regionalna – problemy teorii i praktyki

Z pojęciem rozwoju bardzo silnie powiązane jest pojęcie konkurencyjności rozumianej jako zdolność do osiągania oraz utrzymywania przewag konkurencyjnych, jak też długookresowego, efektywnego wzrostu, co wpływa na poprawę jakości życia. Współcześnie pojmowana konkurencyjność traktowana jest jako cecha układu terytorialnego, który posiada własny, często bardzo zróżnicowany zestaw czynników składających się na potencjał rozwojowy³⁶. Zdolności poszczególnych obszarów do kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego uzależnione są od umiejętności wykorzystania ich specyficznych potencjałów, co wiąże się najczęściej z podjęciem przez władze publiczne działań, które uwzględniając aktywność innych podmiotów, mają wpływ na wywołanie procesów rozwojowych na danym terytorium. Szczególnie ważna jest selektywna interwencja publiczna w odniesieniu do przedsięwzięć wzmacniających endogeniczny potencjał danego obszaru, co zwiększa jego możliwości rozwojowe.

³⁵ *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011.

³⁶ M. Klamut (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 59–60.

W oparciu o zidentyfikowane unikalne zasoby danego terytorium i jego przewagi lokalizacyjne polityka regionalna może przybierać odpowiedni kierunek, co w połączeniu ze specyfiką podejścia terytorialnego daje szansę na kreowanie aktywnych polityk publicznych. Pozwala to na rozwiązywanie istotnych problemów rozwojowych oraz zwiększenie skuteczności i efektywności osiągania założonych celów. Zgodnie z koncepcjami rozwoju endogenicznego konieczne jest wzmocnienie wewnętrznych czynników rozwojowych, co jednak nie wyklucza wsparcia zewnętrznego³⁷. Powinno ono być jednak ukierunkowane na wzmocnienie wewnętrznych czynników rozwojowych oraz unowocześnianie dotychczasowych zasobów endogenicznych.

Istniejący model polityki regionalnej opiera się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie zlokalizowane są determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych, a terytorialne ukierunkowanie i osadzenie polityki regionalnej w optymalny sposób odpowiada na lokalne uwarunkowania i wykorzystuje lokalny potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji czy powiązań między poszczególnymi podmiotami.

Rolą nowej polityki regionalnej jest więc wykorzystywanie i wzmocnianie potencjałów dla rozwoju, przy jednoczesnym dostarczaniu egzogenicznych czynników wpływających na przekształcenia społeczno-gospodarcze. Dopasowanie działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej do istniejących w określonej przestrzeni czynników wzrostu przyświeca procesowi konstruowania tej polityki, określeniu metod jej prowadzenia oraz kierunkom jej ewolucji. Zamiast tradycyjnego oddziaływania na niwelowanie różnicowań regionalnych polityka regionalna, uwzględniając aspekt terytorialny, musi być zorientowana na precyzyjne definiowanie problemów rozwojowych oraz identyfikowanie istniejących potencjałów³⁸. Wskazuje to na potrzebę zastosowania nowych rozwiązań opartych na kryteriach efektywności, wykonania oraz zorientowanych na osiąganie założonych rezultatów, a tym samym wiąże się z potrzebą podjęcia nowatorskich działań³⁹. Zmierza to w kierunku zastosowania nowych

³⁷ Por. T. G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 46–55.

³⁸ Zob. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, MR, Warszawa 2016.

³⁹ *Regions Master. Economic recovery, innovation and sustainable growth*, Organisation for economic cooperation and development 2009.

oraz jednolitych instrumentów do tych samych typów terytoriów oraz lepsze ukierunkowanie różnych polityk publicznych o wyraźnym wpływie terytorialnym, co przyczyni się do większej synergii działań i będzie sprzyjać bardziej racjonalnemu wydatkowaniu środków finansowych, jak też większej skuteczności w osiąganiu założonych celów. W procesie realizacji i poprawy polityk publicznych należy uwzględnić oceny oddziaływania terytorialnego zarówno na poziomie instrumentów, jak i projektów. Wykorzystanie ocen oddziaływania terytorialnego w nowej polityce regionalnej w odniesieniu do dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz pojedynczych projektów pozwoli na całościową i pełniejszą analizę wpływu interwencji na danym terytorium. Założenia polityki spójności na lata 2014–2020 podkreślają jej rolę jako polityki terytorialnej, a w konsekwencji regionalnej, która ma zostać oparta na rezultatach i zintegrowanym podejściu do rozwoju. Wyzwania rozwojowe stojące przed UE wymagają od polityki spójności efektywności, skuteczności i terytorialnego zróżnicowania. Zintegrowane podejście do rozwoju oraz zorientowanie polityki spójności na określone rezultaty ma zapewnić osiągnięcie przyjętych celów zgodnych z nowym paradygmatem polityki regionalnej, w myśl którego wsparcie powinno być skierowane do wszystkich regionów przy uwzględnieniu terytorialnego ukierunkowania polityki regionalnej. Terytorium staje się tutaj podstawą planowania i monitorowania polityk publicznych, a także odbiorcą wspólnych działań. Pomocne mogą tu być odpowiednio dostosowane zasady: koncentracji, koordynacji i uproszczenia mechanizmów wykonawczych. Z kolei koordynacja działań powinna przebiegać jako koordynacja wewnętrzna polityki spójności oraz koordynacja pomiędzy polityką spójności a innymi politykami wspólnotowymi mającymi silne oddziaływanie terytorialne⁴⁰.

Współczesne ukierunkowanie polityki regionalnej skoncentrowane jest na działaniach wykorzystujących endogeniczne warunki poszczególnych obszarów i w tym ujęciu polityka regionalna dąży do identyfikacji i efektywnego wykorzystania walorów regionów i ich możliwości rozwojowych. Podstawą nowego paradygmatu polityki regionalnej są zatem spójność i sprawność działania polityki regionalnej, co gwarantuje terytorialne podejście, analizę z punktu widzenia polityki rozwoju, wdrażanie

⁴⁰ Na podstawie: *Raport z postępu debaty nt. polityki spójności po 2013 r. przyjęty na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 30 lipca 2009 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2009.

wysokich standardów jakościowych, zarządzanie regionem oraz mechanizm oddziaływania terytorialnego wszystkich polityk publicznych. Zapewnia to także zintegrowane zarządzanie rozwojem, a polityka regionalna, realizując wskazane zadania, tworzy sieć powiązań zadaniowych, działających w oparciu o nowy wielopoziomowy system zarządzania w regionie. Wprowadzanie nowej jakości w polityce regionalnej wymaga zmiany modelu jej realizacji. Odnosi się to do kilku zasadniczych kwestii, takich jak jedność polityki regionalnej, wspólne cele skierowane do określonego terytorium, sposób wykorzystywania własnych potencjałów rozwojowych. W nowym paradygmacie polityki regionalnej strategicznym celem staje się rozprzestrzenianie wzrostu we wszystkich regionach bez względu na ich status rozwojowy⁴¹. Tak więc w nowym paradygmacie polityki regionalnej regiony stają się przedmiotem wieloaspektowego oddziaływania, którego podstawą jest konsekwentne kreowanie nowych warunków dla pobudzania ich wzrostu. Ważną rolę odgrywa tutaj wielokierunkowe oddziaływanie na procesy rozwojowe oraz wszelkie formy wspomagania funkcjonowania polityki regionalnej, co powinno bezpośrednio wpływać na skuteczność wdrażania polityk publicznych. Należy zatem podkreślić znaczenie koncepcji rozwoju ukierunkowanego terytorialnie związanego z analizą przestrzennego wymiaru procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy czym terytorium rozumiane jest współcześnie nie jako geograficzna przestrzeń miejsca określonego granicami administracyjnymi, ale jako określony układ społeczno-instytucjonalny o własnych cechach i specyfice, charakteryzujący się własną logiką organizacyjną. Terytorium, w jego współczesnym rozumieniu, stanowi z jednej strony specyficzny zasób dla procesu rozwojowego, z drugiej zaś strony jest produktem tego rozwoju⁴². Ukierunkowane terytorialnie podejście w procesie realizacji polityki regionalnej powinno się cechować lepszym wykorzystaniem ukrytych lub niewłaściwie wykorzystywanych zasobów i specjalizacji terytorialnych wszystkich obszarów. Wymusza to większą i lepszą koordynację wszystkich polityk sektorowych, mających oddziaływanie terytorialne i stałą ocenę ich wpływu na terytorium. Dlatego też realizowana obecnie polityka regionalna powinna stanowić

⁴¹ D. Rynio, *Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 227.

⁴² A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 17.

odpowiedź na specyficzne potrzeby terytoriów, powiązane z endogenicznym potencjałem rozwojowym poszczególnych obszarów. Zintegrowane podejście terytorialne określa politykę spójności jako politykę ukierunkowaną na wykorzystanie wewnętrznego potencjału rozwojowego, terytorialnych zasobów, w tym zasobów wiedzy oraz jako politykę pozwalającą na realizację interwencji, odpowiadających z jednej strony wyzwaniom rozwojowym, z drugiej zaś strony dostosowanych do uwarunkowań terytorialnych. Ewolucja polityki spójności zmierza w kierunku wspierania rozwoju wewnętrznych mechanizmów i czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, wskazując drogę do zdefiniowania możliwości i potrzeb określonych obszarów oraz narzucając konieczność ścisłej współpracy pomiędzy samorządami terytorialnymi w celu określenia szczegółowych celów interwencji publicznej⁴³.

4. Terytorialny oraz przestrzenny wymiar polityki rozwoju lokalnego i regionalnego

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 regionalnej⁴⁴. 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. Istotny staje się zatem 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

⁴³ M. Słupińska, *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289.

⁴⁴ E. Wysocka, J. Koziński, *Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego*, IGPiK, Warszawa 1995.

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 w związku z tym 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 rozwoju⁴⁵. 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, stwarzając możliwości niwelowania dystansu między poszczególnymi regionami oraz w układzie wewnątrzregionalnym. Wymaga to podejmowania różnorodnych działań wspartych procesem programowania rozwoju z uwzględnieniem specyfiki układu terytorialnego i kierunków zagospodarowania przestrzennego. 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 bowiem sprzeczny z założeniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jednak nie oznacza, że spójność ta występuje w praktyce działalności planistycznej na poziomie lokalnym i regionalnym. W związku z tym konieczne jest podejmowanie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności zakresu, celów i głównych treści dokumentów odnoszących się do planowania przestrzennego z aktami planowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Współczesne planowanie powinno uwzględniać złożoność i dynamikę układu terytorialnego oraz różnorodność podmiotów polityki lokalnej i regionalnej oraz tworzyć warunki dla skutecznego procesu umożliwiającego stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem istotnych różnicowań

⁴⁵ A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003, s. 198.

terytorialnych i odmiennych możliwości wykorzystania specyfiki oraz posiadanych zasobów i potencjału społecznego charakterystycznych dla danej przestrzeni. Wymaga to ustalenia kierunków działań uwzględniających zróżnicowanie przestrzenne oraz tworzących warunki godzenia odmiennych interesów dla osiągnięcia społecznie akceptowanych celów⁴⁶. Istotny staje się w związku z tym proces zarządzania rozwojem, który odbywa się w określonej przestrzeni z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań mających znaczenie dla kreowania warunków rozwoju oraz kształtowania poziomu i struktury zaspokajania potrzeb społecznych. Dotychczasowy przebieg procesów społeczno-gospodarczych wskazuje na narastanie przestrzennych zróżnicowań rozwoju przy jednoczesnym kształtowaniu się nowych uwarunkowań oraz potencjalnych szans i zagrożeń. Współcześnie ścisły związek pomiędzy procesem rozwoju oraz uwarunkowaniami przestrzennymi jest stałym elementem kształtującym zadania i funkcje administracji publicznej w sferze zarządzania jednostką terytorialną. Stąd też w procesie kształtowania rozwoju konieczne jest zastosowanie metod i narzędzi planowania, koordynacji, sterowania i prowadzenia korzystnej dla układu terytorialnego gospodarki z uwzględnieniem jej wymiaru przestrzennego. Wykorzystanie cech struktur przestrzennych dla rozwoju społecznego i gospodarczego możliwe jest poprzez odpowiednio funkcjonujący system przedsięwzięć planistycznych, jako skutecznego narzędzia sterowania rozwojem regionalnym i lokalnym. Dlatego w sferze działań administracji publicznej pojawia się planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, postrzegane jako forma działalności człowieka, wykorzystujące procedury prawne i organizacyjne systemu komunikacji społecznej oraz specyfikę terytorialnego systemu społecznego do osiągania zamierzonych celów, w tym przestrzennego, społecznego i gospodarczego. W celu wpisania procesu planowania przestrzennego w całość programowania rozwoju jest podjęcie działań na rzecz ukształtowania tego procesu jako efektywnego instrumentu zarządzania oraz inicjowania i koordynowania analiz i badań dotyczących przestrzennych aspektów jest zbudowana z różnych elementów i ulega zmianom pod wpływem potrzeb społecznych, postępu cywilizacyjnego i stanu świadomości społecznej. Nakłada to na administrację publiczną konieczność podejmowania wysiłków w celu kształtowania określonych rodzajów przestrzeni posiadających określone wartości. W ten sposób

⁴⁶ R. Miazga, *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni*, Warszawa 2001, s. 39.

administracja publiczna włącza się w proces planowania przestrzennego stanowiącego ważny instrument zarządzania rozwojem, co powinno zapewnić prawidłowy rozwój jednostek terytorialnych a zarazem umożliwić realizację celów publicznych⁴⁷.

Jednym z podstawowych zadań polityki rozwoju jest realizacja idei wspierania oraz wyrównywania dysproporcji pomiędzy elementami układu terytorialnego. Odbywa się to w określonej przestrzeni z jej walorami i strukturą wewnętrzną oraz odnoszącymi się do niej uregulowaniami. Odniesienie przestrzenne staje się tutaj bardzo ważne, zarówno jeśli chodzi o koncentrację lub dekoncentrację zagospodarowania i aktywności społecznej, jak też o podział na jednostki strukturalne, a także wyróżnione obszary problemowe. W wymiarze przestrzennym gospodarka lokalna i regionalna jest kształtowaniem struktur przestrzennych systemu terytorialnego, a każde działanie władz publicznych, podmiotów społeczno-gospodarczych czy pojedynczych obywateli ma swój wymiar przestrzenny i czasowy. Wiele powstających w działalności społeczno-gospodarczej relacji ma także charakter przestrzenny. Trudno zatem wyobrazić sobie zarządzanie procesem rozwoju w oderwaniu od charakterystyki i cech danego obszaru. Z kolei wszelkie przejawy aktywności lokalnej i regionalnej wpisane są w konkretną przestrzeń, której kształtowanie pod kątem organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego jest ważnym zadaniem władz publicznych. Właściwy układ przestrzenny warunkuje bowiem efektywne funkcjonowanie terytorialnego systemu społecznego poprzez odpowiednio ukształtowaną sieć relacji między jego elementami. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera proces podejmowania decyzji o kierunkach i priorytetach rozwoju, które odpowiadając określonym potrzebom i aspiracjom społecznym, są równocześnie elementami kształtującego się przestrzennego układu terytorialnego.

Ważnym aspektem przestrzennego ujmowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego są obszary funkcjonalne stanowiące odpowiednio ukierunkowane narzędzie polityki zarządzania układem terytorialnym. Istotne jest tutaj zapewnienie jednolitego podejścia do wyznaczania tych obszarów, jak też konieczność poszukiwania oraz identyfikowania wyzwań w zakresie zarządzania przestrzenią, transparentnością prowadzenia polityki rozwoju oraz monitorowania jej skutków. Obszar funkcjonalny odnosi

⁴⁷ J. Kotodziejski, *Polska przestrzeń w europejskiej perspektywie XXI wieku*, Warszawa 1996.

się do szczególnych zjawisk z zakresu gospodarki przestrzennej lub też występowania konfliktów przestrzennych na poziomie lokalnym i regionalnym. Stanowi też zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju⁴⁸. Z punktu widzenia procesu rozwoju terytorialnego istotne znaczenie odgrywają miejskie obszary funkcjonalne, będące układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmującym zwarty obszar miejski wraz z powiązaną z nim funkcjonalnie strefą zurbanizowaną, jak też ośrodki bliskiego sąsiedztwa. Kolejną grupę stanowią wiejskie obszary funkcjonalne ściśle powiązane z dużym miastem, jak też obszary wymagające wsparcia. Tak pojmowane obszary funkcjonalne mają być punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych w zwartych układach przestrzennych składających się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. W związku z tym w perspektywie finansowej 2014–2020 przewiduje się odejście od rozproszonej interwencji wobec jednej jednostki samorządu terytorialnego na rzecz bardziej selektywnych i skoncentrowanych inwestycji w osiach strategicznej interwencji i wielosektorowej koordynacji tych inwestycji na zintegrowanym terytorium rozumianym funkcjonalnie. Jednocześnie nastąpi wzmocnienie partnerskiej, wieloszczeblowej współpracy wraz z dopasowaniem odpowiedzialności zarządzania zintegrowanymi obszarami funkcjonalnymi do najbardziej efektywnego poziomu koordynacji procesów rozwojowych. Takim właśnie obszarem współdziałania są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) jako zupełnie nowy sposób współpracy samorządów, gdzie miasta i otaczające je gminy oraz władze województw wspólnie ustalają przewidziane do osiągnięcia cele i wskazują inwestycje do zrealizowania. Przy pomocy tego instrumentu partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego, miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (miasto i samorzady znajdujące się w jego oddziaływaniu) mogą realizować wspólne przedsięwzięcia na rzecz rozwoju lokalnego. ZIT to nowe narzędzie służące wdrażaniu strategii terytorialnych, przy pomocy którego będą realizowane zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich. Stosowanie tego instrumentu ma na celu promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych

⁴⁸ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa 2011.

jednostek administracyjnych na obszarach funkcjonalnych, zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji poprzez realizację projektów zintegrowanych, a także zwiększenie wpływu miast i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów na kształt i sposób realizacji przedsięwzięć w ramach polityki spójności⁴⁹. Tak więc w obecnej perspektywie finansowej szczególne znaczenie przypisuje się planowaniu procesów rozwojowych w oparciu o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego. Zakłada ona dostosowanie interwencji do potrzeb określonych geograficznie obszarów, których granice wyznaczają wspólne uwarunkowania rozwojowe oraz silne i wielokierunkowe powiązania funkcjonalne. Taki model zarządzania rozwojem regionalnym sprzyja poprawie efektywności polityki spójności i to zarówno pod kątem poniesionych nakładów, jak i uzyskanych wyników, ze względu na koordynowanie i komplementarność wsparcia pochodzącego z różnych źródeł, jak też odwoływanie się do specyfiki obszaru, w szczególności do jego naturalnych czynników wzrostu, którymi są zarówno określone zasoby, jak i silne powiązania funkcjonalne. Idea ZIT zgodna jest z podejściem terytorialnym charakterystycznym dla tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zakłada ono ujmowanie obszarów ponad granicami administracyjnymi i w takim wymiarze prowadzenie w stosunku do nich działań. Ponadto w podejściu tym kładzie się nacisk na wykorzystanie wspólnego potencjału wyodrębnionych obszarów, wynikającego z ich indywidualnych atutów oraz wspólnego działania. Poprzez stosowanie tego instrumentu możliwe jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, stymulowanie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tworzącymi miejski obszar funkcjonalny oraz sprawne realizowanie projektów wykraczających poza granice administracyjne poszczególnych jednostek terytorialnych. W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na problematykę obszarów metropolitalnych jako obszarów wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, stanowiącego układ osadniczy, ciągły przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek. Należy tu podkreślić znaczenie dominacji metropolii w przestrzeni społeczno-gospodarczej w skali regionalnej i krajowej oraz wskazanie na znaczenie obszarów metropolitalnych jako motorów wzrostu i konkurencyjności w szerszym układzie terytorialnym.

⁴⁹ *Programowanie Perspektywy Finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, MIR, Warszawa 2014.*

Zjawisko metropolizacji w oczywisty sposób powiązane jest więc z funkcjonowaniem metropolii, czyli dużego ośrodka miejskiego wykształcającego obszar silnych oddziaływań zewnętrznych⁵⁰. Praktycznym aspektem włączenia procesu metropolizacji w obszar zarządzania rozwojem w układzie terytorialnym jest idea powiatu metropolitalnego jako formy rozwiązywania problemów metropolitalnych zarówno w odniesieniu do specyfiki obszaru, jak i jego struktury administracyjnej. Duże miasta i aglomeracje miejskie, w tym centra rozwoju regionalnego, są nie tylko ośrodkami administracyjnymi, lecz przede wszystkim stanowią motor wzrostu, stymulują rozwój społeczny i gospodarczy regionu. Stanowią też centra rozwoju, innowacji i technologii, są siedzibą największych przedsiębiorstw, urzędów administracji publicznej oraz znaczącymi ośrodkami nauki i kultury. To stanowi ważną przesłankę kreowania nowych rozwiązań przestrzenno-ustrojowych jako przyszłego instrumentu rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych oraz skutecznego zarządzania obszarem. Z punktu widzenia przestrzennych aspektów rozwoju istotne staje się w tym przypadku kształtowanie racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast i ich otoczenia, zapewnienie właściwych warunków życia mieszkańców, a także prowadzenie odpowiedniej gospodarki przestrzennej w sposób zapewniający ochronę zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego. Ważne jest także stworzenie warunków dla wykorzystania własnego potencjału ośrodków miejskich oraz wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami. Kolejna sprawa to podniesienie spójności systemu osadniczego, zwłaszcza poprzez wzrost dostępności komunikacyjnej do dużych ośrodków miejskich, a także tworzenie zintegrowanych systemów transportu zbiorowego w skali miasta, aglomeracji miejskiej i regionu. Należy też zwrócić uwagę na poprawę ładu przestrzennego w miastach, w tym wspieranie procesów restrukturyzacji dzielnic centralnych oraz rewitalizacji obszarów zdegradowanych i nieracjonalnie wykorzystywanych. Dzięki wyznaczeniu obszaru metropolitalnego oraz tworzeniu zespołów metropolitalnych możliwe będzie skuteczne rozwiązywanie problemów w zakresie zarządzania publicznego,

⁵⁰ P. Worcelli, E. Olejniczak, *Region metropolitalny. Pojęcie, Struktura Przestrzenna, Dynamika*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, „Prace Geograficzne” 2012, nr 235, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2012.

wspólnych dla jednostek samorządu lokalnego na terenie dużych aglomeracji miejskich⁵¹.

Dzięki temu planowanie najważniejszych dla aglomeracji przedsięwzięć związanych z realizacją inwestycji czy rozwiązywaniem problemów społecznych nie będzie odbywało się osobno w urzędzie każdego z miast powiatu metropolitalnego, lecz będzie podlegało koordynacji z uwzględnieniem potrzeb całej aglomeracji. Trudno jednak przesądzać o skuteczności organizacyjnej oraz zasadności ustrojowej takiego rozwiązania. Wydaje się, że wyodrębnienie w wyniku podjętych działań kolejnego poziomu samorządowego może spowodować jeszcze większe komplikacje we współdziałaniu i koordynacji w zakresie zarządzania przestrzenią obszaru metropolitalnego. Można przyjąć, że negatywnym skutkiem proponowanych rozwiązań będą: nakładanie się kompetencji, brak relacji kooperacyjnych między poszczególnymi kategoriami JST, spory kompetencyjne oraz dalsze skomplikowanie i tak już trudnej sytuacji na obszarach metropolitalnych. Szczególnym rodzajem obszarów istotnych dla organizowania i kształtowania przestrzeni publicznej, identyfikowanych pod kątem wspierania procesu rozwoju, są obszary przewidziane do rewitalizacji. Stanowi ona proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez podmioty zainteresowane tym procesem na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Jest to kompleksowy, skoordynowany, wieloletni proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych prowadzonych na danym obszarze z inicjatywy lokalnego samorządu terytorialnego i w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej oraz stworzenie warunków jego rozwoju, z uwzględnieniem charakterystycznych uwarunkowań endogenicznych. Celem rewitalizacji jest stworzenie warunków do jakościowego i zrównoważonego rozwoju danego obszaru oraz poprawy życia społeczności lokalnej⁵². Działania rewitalizacyjne powinny zatem obejmować zintegrowane przedsięwzięcia dotyczące kompleksowej rewitalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Kwestie

⁵¹ Ustawa z 9 października 2015 o związkach metropolitalnych, DzU 2015, poz. 1890.

⁵² *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa 2015.

społeczne winny obejmować m.in. działania na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich oraz poprawy dostępu do usług. Kwestie gospodarcze obejmą wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia, wspieranie ekonomii społecznej, podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspierania mobilności pracowników. Z kolei w zakres rewitalizacji przestrzennej wchodzi zadania dotyczące optymalizacji gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiskowymi, głęboką przebudowę i adaptację zdegradowanych obiektów do pełnienia nowych funkcji. Rewitalizacja ma być sposobem na zmiany, które z jednej strony mają dotyczyć przestrzeni określonego obszaru, z drugiej zaś osób nią objętych. Przedsięwzięcia w obszarze rewitalizacji dotyczyć będą przede wszystkim działań o charakterze kompleksowym, które mają na celu rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów na określonym obszarze w wymiarze społecznym i infrastrukturalnym. Z punktu widzenia jednostki terytorialnej jest to skoordynowany proces prowadzony przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni publicznej przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Rewitalizacja jest też skutecznym instrumentem wprowadzania społecznie pożądaných i trwałych zmian na obszarze miast i na obszarach wiejskich. Celem działań jest tutaj przewyciężenie kryzysu społeczno-gospodarczego na danym obszarze oraz zmiana jego wizerunku. Rewitalizacja odnosi się do przemian obszarów zdegradowanych w następujących wymiarach: gospodarczym, społecznym, infrastrukturalno-przestrzennym oraz związanym z kształtowaniem przestrzeni publicznej. Istotne staje się tutaj pojęcie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jako pewnej przestrzeni odznaczającej się określonymi cechami. Obszar zdegradowany stanowi część terytorium jednostki administracyjnej znajdujące się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, przy natężeniu występowaniu co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych. Z kolei obszar rewitalizacji to część obszaru zdegradowanego, cechującego się szczególną koncentracją

negatywnych zjawisk istotnych dla rozwoju lokalnego⁵³. Bardzo ważną kwestią jest proces wyznaczenia wspomnianych obszarów i przeprowadzenie w tym zakresie odpowiedniej diagnozy obejmującej analizę negatywnych zjawisk. Przestrzeń publiczna określona jako obszar przewidziany do rewitalizacji powinna być zidentyfikowana poprzez analizę czynników i zjawisk kryzysowych oraz lokalnych potencjałów, a także charakter i skalę potrzeb rewitalizacyjnych. W szczególności analiza powinna zawierać ocenę przyczyn degradacji i charakterystykę sytuacji na danym obszarze, z uwzględnieniem szerszej struktury i procesów rozwojowych jednostki terytorialnej. W szczególności analiza powinna się koncentrować na zjawiskach społecznych z uwzględnieniem problemów bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, problemów edukacyjnych, kapitału społecznego, uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym. Analiza powinna być prowadzona w zakresie następujących obszarów problemowych:⁵⁴

- a) społecznym, gdzie należy uwzględnić następujące zagadnienia:
 - hierarchizacja zakresu i katalogu problemów i zjawisk społecznych,
 - identyfikacja i ocena zjawisk i procesów społecznych o charakterze zewnętrznym oddziałujących na obszar zdegradowany,
 - analiza potencjału i aktywności podmiotów (w szczególności organizacji pozarządowych) działających na rzecz integracji społecznej i zawodowej oraz kultury i edukacji istniejących i funkcjonujących na obszarze objętym programem,
 - charakterystyka zakresu i intensywności współpracy władz z partnerami społeczno-gospodarczymi w odniesieniu do obszaru objętego programem rewitalizacji,
 - analiza poziomu zaangażowania mieszkańców w dotychczas podejmowane działania o charakterze przestrzennym, społecznym, gospodarczym,
 - analiza skuteczności działań mających na celu niwelowanie problemów społecznych, które były dotychczas podejmowane na obszarze objętym programem;
- b) gospodarczym, gdzie przeprowadzona będzie:
 - analiza poziomu przedsiębiorczości i aktywności zawodowej,

⁵³ Zob. Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015, DzU 2015, poz. 1777.

⁵⁴ Założenia procesu rewitalizacji w woj. kujawsko-pomorskim, Urząd Marszałkowski, Toruń 2015.

- ujawnienie potencjalnych partnerów rewitalizacji na obszarze zdegradowanym,
 - analiza kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
 - ocena dynamiki rozwoju przedsiębiorstw;
- c) przestrzenno-funkcjonalnym obejmującym:
- analizę elementów podlegających degradacji i ich wpływ na degradację społeczną i gospodarczą,
 - ocenę stanu infrastruktury technicznej,
 - ocenę poziomu emisji,
 - analizę stanu przestrzeni publicznych,
 - ocenę stanu i poziomu ochrony środowiska;
- d) technicznym z uwzględnieniem:
- poziomu degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych,
 - możliwości korzystania z obiektów budowlanych,
 - energooszczędności.

5. Ład przestrzenny jako czynnik kształtujący proces rozwoju w układzie terytorialnym

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 uzyskania w ten sposób ładu przestrzennego, uwzględniającego w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, przyrodnicze, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne, tym wyższa będzie konkurencyjność danej jednostki⁵⁵. Staje się to tym bardziej wyraziste, jeśli z ładem przestrzennym utożsami 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 gospodarczych⁵⁶. Tworząc struktury przestrzenne, społeczeństwo zmierza nie tylko do zaspokojenia podstawowych potrzeb, ale także do nadania tym strukturom formy ładu

⁵⁵ J. Korzeń, *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, „Urbanista” 2004, nr 5.

⁵⁶ Z. Pióro, *Ekologia społeczna – nauka o strukturach i zachowaniach przestrzennych*, [w:] *Przestrzeń i społeczeństwo*, Warszawa 1982, s. 117.

przestrzennego, przez co generujemy wysoki poziom zainteresowania ze strony użytkowników oraz inwestorów. Konieczna jest w związku z tym spójność podejmowanych działań w odniesieniu do decyzji realizacyjnych i ich planistycznych podstaw związanych z przyjętymi kierunkami rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Ład przestrzenny stanowiąc harmonijne ukształtowanie przestrzeni, uwzględniając w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, pozwala osiągnąć powszechnie oczekiwane wartości poprzez racjonalny sposób zagospodarowania terenu. Zarazem należy przyjąć, że poziom ładu przestrzennego nie zapewnia oczekiwanego porządku w większej skali terytorialnej, co oznacza, że suma optymalnych rozwiązań cząstkowych nie zapewnia optymalnej wartości oczekiwanej na poziomie regionalnym. Rozwój regionalny jest bowiem czymś więcej niż prostą sumą rozwoju lokalnego miast i gmin położonych w obszarze województwa. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na gospodarkę walorami i zasobami środowiska przyrodniczego, które ma z reguły wymiar ponadlokalny i jest przedmiotem określania ładu ekologicznego w gospodarce przestrzennej regionu oraz poszczególnych jednostek terytorialnych. Ważnym aspektem ładu przestrzennego w skali regionu jest ochrona i powiększanie dziedzictwa kulturowego, w tym głównie materialnych dóbr kultury. Ich wymiar fizyczny zawiera się w skali lokalnego planowania przestrzennego, jednakże ranga wielu obiektów ma znaczenie odpowiednio w skali regionalnej, krajowej, a nawet międzynarodowej. Kolejną sprawą to różnorodne strefy funkcjonalne i problemowe, które powinny być poddane koordynacji w skali lokalnej i regionalnej. Istotny staje się tutaj estetyczny aspekt ładu przestrzennego, co jest zadaniem dla planowania lokalnego. Z kolei w regionalnym planowaniu przestrzennym estetyka krajobrazu przyrodniczego, kulturowego czy zabudowy o charakterze miejskim i wiejskim może być tylko przedmiotem orientacyjnych normatywów i wytycznych dla planowania miejscowego, przy uwzględnieniu specyfiki krajobrazu przyrodniczego i środowiska kulturowego regionu. W kształtowaniu ładu przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej istotną rolę odgrywa kształtowanie konkurencyjnej przestrzeni społecznej i ekonomicznej, a od zaakcentowania tej przestrzeni jako wiodącej w polityce zagospodarowania regionu w dużym stopniu będzie zależał wizerunek przestrzeni przyrodniczej. Obecnie jednym z najważniejszych

celów w polityce gospodarczej i przestrzennej jest osiągnięcie rozwoju zrównoważonego, głównie z punktu widzenia kurczących się i coraz bardziej zdegradowanych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Z jednej strony narasta konieczność ich ochrony, a nawet odtwarzania, a z drugiej rozwój społeczno-gospodarczy wywiera niepokonaną presję na środowisko. Jednym z kierunków równoważenia racji przyrodniczych i społeczno-gospodarczych jest stała i skuteczna poprawa ładu przestrzennego. Jego wiodącym instrumentem jest planowanie przestrzenne wymagające wielostronnego doskonalenia pod względem merytorycznym, organizacyjno-instytucjonalnym i warsztatowym. Zagadnienie ładu przestrzennego należy postrzegać w kontekście jego wieloaspektowości, odnosząc jego cele do kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania, które wraz z odpowiednimi instrumentami powinny zapewnić realizację wizji przestrzennego zagospodarowania Polski oraz poszczególnych regionów. Tak więc zagadnienie ładu przestrzennego oprócz wysokiego miejsca w zbiorze zadań własnych jednostki terytorialnej oraz podstawy do działań w sferze przestrzennej powinno się stać jednym z ważnych obszarów aktywności w zakresie polityki rozwoju. Ład przestrzenny stanowi zatem główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym i oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowiąc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych i jakości życia. Brak ładu i niska jakość zagospodarowania przestrzennego sprawiają, że miasta nie są atrakcyjne dla inwestorów i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju, a obszary wiejskie tracą szanse na dywersyfikację swoich funkcji gospodarczych. Jednocześnie prowadzi to do wzrostu problemów społecznych w miastach oraz przekłada się na niższą produktywność całej gospodarki regionalnej. Znaczenie ładu przestrzennego, jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego w kontekście warunków życia mieszkańców, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych, powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych staje się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej, przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się strategicznym wyzwaniem nowoczesnej zintegrowanej polityki spójności terytorialnej. Dlatego zagospodarowanie

przestrzenne jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej wyrażająca się w ładzie przestrzennym społecznym, gospodarczym i ekologicznym współdecyduje o spójności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych. W nowych jakościowo uwarunkowaniach systemowych, w ciągłym procesie przewidywania i projektowania przyszłości, rozwiązywania sytuacji konfliktowych, w ciągłej grze o kształt przestrzeni proces równoważenia rozwoju, regulowany przez formułowanie zasad i kierunków określających politykę ładu zintegrowanego, który będzie łączył w sobie:⁵⁷

- ład społeczny identyfikujący strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- ład ekonomiczny określający strategiczne cele i środki generujące efektywny rozwój społeczno-gospodarczy,
- ład ekologiczny formułujący uwarunkowania i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego (ekorozwoju),
- ład przestrzenny określający strategiczne cele i kryteria kształtowania oraz harmonizowania struktur przestrzennych wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną.

Ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. W zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowiąc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych i jakości życia. Ład przestrzenny jest nieodłącznym atrybutem rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, stanowiącego istotny czynnik warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych. Dlatego też racjonalizacja polityki przestrzennej, a także przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się strategicznym składnikiem nowoczesnej zintegrowanej polityki rozwoju. Współczesne podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne

⁵⁷ T. Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy ekorozwoju” 2011, vol. 6, nr 2, s. 77–78.

potrzeby sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami przestrzennymi. Dlatego zagospodarowanie przestrzenne jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej wyrażająca się w ładzie przestrzennym, społecznym, gospodarczym i ekologicznym współdecyduje o spójności systemów społeczno-gospodarczych oraz ekologicznych.

Tworzenie i utrzymanie ładu przestrzennego to jedno z zadań własnych samorządu na poziomie lokalnym i regionalnym. Jest to zarówno cel działań w sferze gospodarki przestrzennej, jak i środek do uzyskania stanu środowiska zamieszkania, pracy i wypoczynku, w jak najwyższym stopniu oddziałującego pozytywnie funkcjonalnie i estetycznie na użytkowników, dającego mieszkańcom satysfakcję identyfikacji z miejscowością, okolicą zamieszkania, a także tworzącego warunki dla przyciągnięcia inwestorów. Należy zaznaczyć, że w największym stopniu na ład przestrzenny wpływa kształtowanie przestrzeni publicznych oraz zabudowy. Stąd najskuteczniejszym narzędziem tworzenia ładu przestrzennego jest prawo miejscowe wyrażone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest także uwzględnianie założeń oraz idei ładu przestrzennego w podejmowanych działaniach inwestycyjnych i społeczno-ekonomicznych.

6. Społeczne uwarunkowania rozwoju przestrzeni

W procesie kształtowania przestrzeni istotną rolę odgrywa proces planowania pojmowany jako wyznaczanie stanów, które zamierzamy osiągnąć, tak aby wywierały wpływ na istniejącą rzeczywistość. Planowanie wiąże się z określaniem celów, które wyznaczają zmianę, jaką zamierzamy osiągnąć. W związku z tym, że planowanie jest werbalizowaniem określonych wyobrażeń oraz tworzeniem nowej rzeczywistości, niezbędne staje się włączenie do tego procesu maksymalnie szerokiej grupy partnerów społecznych. Powinni oni uczestniczyć we wszystkich etapach planowania obejmujących:⁵⁸

- określenie problemu i towarzyszących mu uwarunkowań,
- określenie rezultatu i przewidywanego wyglądu rzeczywistości,

⁵⁸ P. Jordan, B. Skrzypczak (red.), *Centrum Aktywności Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej*, Wyd. BORIS, Warszawa 2002, s. 40.

- ustalenie pożądaných metod i strategii działania,
- ustalenie metod sprawdzania zaistniałych rezultatów.

Wizje przyszłości oraz nowego, relatywnie lepszego stanu rzeczywistości można sprowadzić do dwóch etapów: społecznego i przestrzennego. W procesie planowania przestrzennego mamy do czynienia z tworzeniem i kształtowaniem przestrzeni antropogenicznej, gdzie istotne staje się dokonywanie wyborów oraz podejmowanie różnorodnych rozstrzygnięć przy zachowaniu pełnej świadomości istniejących uwarunkowań. Należy tu zwrócić uwagę na warstwę intelektualną, aspekt wolicjonalny dotyczący chęci osiągnięcia celu i dokonania wyboru sposobu zagospodarowania przestrzeni, jak też sferę emocji o charakterze pozytywnym i negatywnym⁵⁹.

Społeczne aspekty planowania przestrzennego odnoszą się do różnych aspektów współdziałania, a także społecznego uczestnictwa w procesie gospodarowania przestrzenią. Planowanie przestrzenne musi być pojmowane jako proces społeczny, gdzie ważną rolę odgrywa rozpoznawanie interesów, identyfikowanie konfliktów, rozwiązywanie problemów, łagodzenie sporów mających swe źródła w odmienności interesów. W związku z tym ważne stają się relacje pomiędzy społeczeństwem a przestrzenią, które można rozpatrywać na różnych płaszczyznach:⁶⁰

- przestrzennego wymiaru zjawisk i procesów społecznych,
- wpływu organizacji przestrzeni na ludzkie zachowanie oraz całe procesy społeczne,
- rozpatrywanie przestrzeni jako wartości, która jest przez ludzi użytkowana, oceniana i przyswajana,
- ujmowanie przestrzeni jako swoistego tworzywa, przedmiotu planowania i przekształcania.

Podstawę rozwoju społeczności lokalnej i regionalnej stanowi określony rejon geograficzny, miejsce, w którym mieszkają ludzie o określonych walorach społeczno-gospodarczych, zaangażowani w proces planowania i zagospodarowania przestrzeni. Tworzą się w ten sposób warunki do kształtowania wspólnoty i jej terytorialnego wymiaru. W ramach określonego terytorium przebiegają złożone procesy społeczne, zaspokajane są potrzeby, realizowane są cele, tworzą i rozwijają się różnorodne więzi. Istotny jest administracyjno-przestrzenny wymiar danej wspólnoty terytorialnej,

⁵⁹ M. Miazga, *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni*, Warszawa 2001, s. 38.

⁶⁰ Tamże, s. 42.

gdzie mamy do czynienia ze świadomym kształtowaniem przestrzeni, a także działaniem władz publicznych zajmujących się zaspokajaniem potrzeb społecznych poprzez organizowaniem usług publicznych. W tym kontekście niezwykle ważne jest stworzenie mechanizmów wywierania wpływu na decyzje władz publicznych. Stworzone tutaj sposoby będą się różnić w zależności od rodzaju i wielkości jednostki terytorialnej, przy czym wspólnym mianownikiem będzie w tym przypadku skuteczność oddziaływania różnych grup czy inicjatyw społecznych. Przyjmując założenie, że każda forma aktywności społeczno-gospodarczej odbywa się w określonej przestrzeni, istotne staje się stworzenie możliwości wpływania na kształt i charakter owej przestrzeni. Wiąże się to z szeroko pojętym rozwojem danej społeczności oraz wpływaniem na proces zmiany społecznej. Dla zapewnienia niezbędnej dynamiki rozwoju potrzebne jest zorganizowanie wspólnoty w postaci ruchów, stowarzyszeń, grup obywatelskich czy politycznych. Ich wzajemne relacje umożliwiają kształtowanie określonej rzeczywistości w kategoriach społecznych, ekonomicznych, politycznych i środowiskowo-przestrzennych.

W tym kontekście na proces rozwoju danej wspólnoty składają się następujące założenia:⁶¹

- wypracowanie wspólnych działań i wspieranie grup występujących w danej społeczności,
- poprawa dostępu do informacji i rozwój komunikacji społecznej,
- zwiększenie demokratycznego uczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji.

Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia kształtowania się społeczności lokalnej, którą można traktować jako strukturę społeczno-przestrzenną tworzoną przez ludzi pozostających wobec siebie w społecznych interakcjach i zależnościach w obrębie danego obszaru. Do podstawowych elementów społeczności lokalnej dodać należy zdolność do podejmowania wspólnych działań na rzecz rozwiązywania nurtujących ją problemów. Mamy tu także do czynienia ze zjawiskiem upodmiotowienia i autonomii określonych społeczności, które w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego tworzą jednostki terytorialne. Stanowi to podstawę do działań społeczności samorządowej kreującej swój rozwój oraz wyznaczającej kierunki zagospodarowania przestrzeni.

⁶¹ P. Jordan, B. Skrzypczak (red.), *Centrum aktywności lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnych*, Warszawa 2002, s. 12.

Środowisko lokalne staje się w ten sposób przestrzenią życia i rozwoju, która jest wytworem społecznego działania, ludzkiej aktywności, a także obszarem wymiany dóbr, informacji, ludzi i doświadczeń⁶². Należy podkreślić, że wielość możliwych odmian przestrzeni wskazuje na bardzo intensywne przemiany zachodzące w procesach rozwojowych jednostek terytorialnych. Mają one istotne znaczenie dla planowania i kształtowania przeobrażeń w środowisku społeczno-ekonomicznym i polityczno-gospodarczym danego układu terytorialnego⁶³. Środowisko jest tutaj definiowane jako zespół bodźców, warunków, kontekst działania, a także przestrzeń społeczna, gdzie człowiek znajduje się w centrum jako podmiot i czynnik sprawczy zmian⁶⁴. Podkreślenia wymaga także przestrzenne odniesienie do układu lokalnego, jaki stanowi społeczność lokalna dla istnienia i funkcjonowania której niezbędne są:⁶⁵

- przestrzeń terytorialna,
- sieć wspólnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych,
- więzi kulturalne i psychologiczne łączące mieszkańców z daną strukturą społeczno-przestrzenną.

W ten sposób tworzą się warunki do inicjowania i wspierania działań na rzecz realizowania zadań publicznych oraz kształtuje się formuła społeczeństwa obywatelskiego zawierająca w sobie zasady i wartości, bez których niemożliwe jest tworzenie rzetelnych podstaw i warunków rozwoju. Stąd znaczenie roli społeczeństwa obywatelskiego, a także kompleksowość i komplementarność ról partnerów społecznych w zakresie spraw publicznych. Społeczna aktywność powinna być stałym elementem oraz istotnym czynnikiem wspierającym proces budowy strategicznej koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej, jakim jest planowanie i gospodarowanie przestrzenią. Szczególna rola samorządu terytorialnego jako podmiotu inspirującego aktywność obywateli oraz misja w kształtowaniu ładu przestrzennego opartego na więziach społecznych, wspólnych działaniach i inicjatywach społeczności lokalnych powinna stanowić

⁶² B. Smolińska-Theiss (red.), *Węgrów. Sity społeczne małego miasta*, Warszawa 1991, s. 24.

⁶³ Por. R. Wroczyński, *Wprowadzenie do pedagogiki społecznej*, Warszawa 1966, s. 56.

⁶⁴ B. Smolińska-Theiss, *Zmiany w pedagogice społecznej w okresie społecznych przemian*, [w:] W. Hörner, M. S. Szymański (red.), *Transformacja w oświacie a europejskie perspektywy*, Warszawa, 1998, s. 32.

⁶⁵ B. Lebenstein, *Wspólnota społeczna, uczestnictwo lokalne*, Warszawa 1999, s. 25.

motyw przewodni w osiągnięciu zbiorowych porozumień w zakresie rozwiązywania problemów społecznych.

Partycypacja społeczna w procesie podejmowania decyzji związana jest z udziałem mieszkańców w rozwiązywaniu problemów, a reprezentanci społeczności lokalnych są źródłem informacji oraz realizatorami przyszłych zadań. Partycypacja jest też formą dialogu społecznego i szukania porozumienia w sytuacji istnienia wielu grup społecznych, zawodowych i politycznych o niejednokrotnie sprzecznych interesach. Społeczne uczestnictwo w ramach procesu zarządzania jednostką terytorialną kształtuje się w kontekście przemian społecznych oraz zmian w zakresie kierunków i koncepcji planowania przestrzennego. Planowanie to powinno odpowiadać na pytania o potrzeby rozwoju, jakość zasobów, sposób formułowania instrumentów prawnych i organizacyjnych pozwalających na realizację przyjętych celów i sformułowanych zadań. W tym przypadku planowanie przestrzenne staje się swoistym procesem, którego efektywność i skuteczność opiera się o konsensus uzyskany w ramach dialogu społecznego. Staje się on elementem systemu planowania realizowanego w ramach określonej, powszechnie akceptowanej kultury społeczno-politycznej, którego celem jest zapewnienie uporządkowanego rozwoju przestrzennego, realizowanego w oparciu o zasadę zrównoważonego, trwałego i społecznie akceptowanego rozwoju. Dzięki temu powstaje możliwość racjonalnego wpływu na kształtowanie i rozwój przestrzeni publicznej, rozumianej jako przestrzeń rzeczywista, w której na co dzień funkcjonujemy. Dla kształtowania tej przestrzeni ważna staje się szeroko rozumiana komunikacja społeczna, która dobrze przygotowana i realizowana, pomaga unikać konfliktów i nieporozumień, jak też przekazywać informacje w celu zwiększenia skuteczności działania. Dobre komunikowanie się obejmuje całokształt kontaktów międzyludzkich i międzyinstytucjonalnych opartych na dialogu stron w celu usprawnienia procesu podejmowania rozstrzygnięć. Pozwala to na zaangażowanie się w rozwiązywanie wspólnych problemów oraz działanie na rzecz zaspokajania potrzeb danej społeczności. Sprzyja to integracji oraz rozwojowi wspólnoty w sferze społeczno-ekonomicznej, gospodarczej i środowiskowo-przestrzennej oraz tworzy warunki do wzmacniania więzi społecznych, budując jednocześnie system przestrzeni społecznej rozumianej jako określona wartość dla jej mieszkańców, u których występuje poczucie przynależności do określonej jednostki terytorialnej. W ten

sposób kształtujemy warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, będącego swoistą przestrzenią pomiędzy układem terytorialnym a państwem. Sprzyja to systematycznemu wzrostowi zdolności konkurencyjnej wyodrębnionej, zagospodarowanej przestrzeni, która kształtowana jest jako czynnik lokalnych i regionalnych polityk rozwoju przestrzennego, których cele dotyczą między innymi:⁶⁶

- zapewnienia korzyści procesom produkcyjnym,
- zapewnienia optymalnych warunków życia mieszkańców,
- ochrony środowiska i świadomego użytkowania zasobów,
- popierania pozytywnych procesów społecznych,
- efektywnego funkcjonowania gospodarki lokalnej.

Możliwość zrealizowania wspomnianych celów uzależniona jest od lokalnej aktywności, kultury społecznej i organizacyjnej, zdolności innowacyjnych, solidarności społecznej, poziomu zaufania, rozwoju systemu komunikacji społecznej. Należy też zwrócić uwagę na więzi społeczne i klimat zaufania, elementy miejscowej kultury, umiejętności wykorzystywania doświadczeń i promocję dobrych praktyk. Społeczne uwarunkowania rozwoju traktowane są jako czynniki pozaekonomiczne związane z doświadczeniami i zróżnicowaniami o charakterze społecznym oraz specyfiką kapitału społecznego. Dlatego też niezbędne wydaje się zwrócenie uwagi na pojmowanie oraz charakterystykę i typ kapitału społecznego, który może być określony w dwojaki sposób, a mianowicie: jako wiążący, gdzie pojawiają się więzi na rzecz określonej grupy społecznej, oraz pomostowy, w którym odnajdujemy zdolności do tworzenia gęstej i otwartej sieci wymiany społecznej⁶⁷. Te cechy są istotne z punktu widzenia wywierania wpływu na kreowanie rozwoju jednostki terytorialnej, jak też poszukiwanie nowych form aktywności na rzecz rozwoju. Dzięki rozwojowi kapitału społecznego kształtują się wspólnotowe preferencje członków społeczności, zwiększa się zaufanie, zmniejszają się koszty wzajemnych relacji, co poprawia sprawność działań. Ważnym elementem jest też zjawisko mobilizowania władz lokalnych do bardziej skutecznego działania pod wpływem oczekiwań i ocen środowiska społecznego. Środowisko to cechuje się określonym poziomem zaufania do innych ludzi, członkostwem w organizacjach pozarządowych, frekwencją wyborczą,

⁶⁶ J. Ignacy, *Strategiczne aspekty zarządzania rozwojem lokalnym – marketing miejsca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2004, nr 4.

⁶⁷ R. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press 1993.

aktywnością na rzecz kreowania rozwoju, poziomem akceptacji działań władz publicznych⁶⁸. Na tej podstawie można mówić o stowarzyszeniowym oraz mobilizacyjnym modelu społeczeństwa obywatelskiego, przy czym pierwszy z nich można uznać za powiązany z kapitałem pomostowym, a drugi z kapitałem wiążącym⁶⁹. Wszystkie te elementy opisujące środowiska społeczne danej jednostki terytorialnej wywierają istotny wpływ na kształtowanie się warunków oraz rozwój form i metod zarządzania rozwojem w jego aspekcie społeczno-ekonomicznym i przestrzennym.

⁶⁸ W. Ziemiałowicz, P. Swianiewicz (red), *Gmina Pasywna*, PAN Studia Tom CXIV, Warszawa 2007.

⁶⁹ J. Herbst, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2005.

Polityka terytorialna jako instrument zarządzania rozwojem regionu

1. Zarządzanie rozwojem jednostki terytorialnej

Rozwój jednostek terytorialnych związany jest z wysiłkiem skierowanym na proces planowania i zarządzania przy wykorzystaniu odpowiednio zaprojektowanych metod i instrumentów oddziaływania. Dla zapewnienia skuteczności podejmowanych działań należy uwzględnić specyfikę funkcji, jakie samorząd terytorialny realizuje na rzecz polityki lokalnej i regionalnej oraz występujące w tym zakresie uwarunkowania, jak też przewidywane kierunki zmian i przekształceń aktywności władz publicznych na rzecz rozwoju. Podstawowym zadaniem współczesnego samorządu w odniesieniu do kształtowania społeczno-gospodarczych i przestrzennych walorów jednostki terytorialnej jest zaangażowanie w proces rozwoju pojmowanego jako ciąg długotrwałych zmian, które mają charakter celowy i ukierunkowane są na zamierzona 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 jej przebieg, poczynając od określenia celów i priorytetów, poprzez jej wdrażanie, monitorowanie i ocenę wyników. Powinna ona zmierzać do wprowadzenia 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 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 odbywa⁷⁰. 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 przestrzennej⁷¹. 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 pro-rozwojowych, a także w miarę możliwości i kompetencji, usuwanie barier rozwoju lokalnego pojmowanego jako cykl pozytywnych zmian strukturalnych inicjowanych i kreowanych przez społeczność 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 dokonuje się przy użyciu różnych instrumentów oddziaływania władz samorządowych na społeczeństwo, gospodarkę i przestrzeń w jednostce terytorialnej. Wybór instrumentów zarządzania rozwojem musi uwzględnić wiele czynników, 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

⁷⁰ Cz. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.

⁷¹ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 1996, s. 22.

terytorialnego posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i 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 ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju⁷². Efektywne zarządzanie strategiczne staje się priorytetowym działaniem władz samorządowych zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, długookresowe plany rozwoju w skomplikowanym i niestabilnym otoczeniu oraz przy zmieniających się warunkach wewnętrznych dają bowiem 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

⁷² A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK, Toruń 2001, s. 147.

realizowanie zidentyfikowanych i uświadomionych potrzeb społecznych, a cele i misja owego sektora są skomplikowane i bardziej złożone niż w przypadku sfery niepublicznej.

2. Założenia polityki terytorialnej

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 na zasadzie 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 w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju. Zintegrowane podejście terytorialne stanowi również jedną z podstawowych zasad strategicznych dokumentów krajowych: Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 (KSRR), a także Umowy Partnerstwa, która stanowi podstawę realizacji dla działań wspieranych ze środków Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), w tym w szczególności z funduszy strukturalnych w Polsce.

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 ale przede

wszystkim stanowić najlepszy sposób wykorzystania ich potencjału rozwojowego. Powinna też stanowić integralny element polityki rozwoju regionalnego wspomagający osiąganie założonych celów poprzez uruchamianie zasobów terytorialnych. Polityka terytorialna, mając 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 w oparciu o zasadę podejścia zintegrowanego, co pozwoli na uwzględnienie wymiaru terytorialnego w celu zachowania spójności celów i działań rozwojowych. Należy podkreślić, że zarówno programowanie, jak i realizacja społeczno-gospodarczych działań rozwojowych są ściśle związane ze strukturami przestrzennymi, których specyfika oraz wszelkie zmiany są widoczne przede wszystkim na poziomie lokalnym. Terytorialny wymiar polityki rozwoju można zdefiniować jako realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych na poziomie regionalnym i lokalnym. Ponadto wynika on z roli, jaką przypisuje się do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych, co jest 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 (wyznaczenie) obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, z pominięciem uwarunkowań opartych na tradycyjnym (zgodnym z podziałami terytorialnymi) sposobie planowania i realizacji procesów rozwojowych. Istotne staje się tutaj kreowanie rozwoju lokalnego w oparciu o nowe instytucjonalne i organizacyjne formy współzarządzania oparte na wyodrębnionych obszarach funkcjonalno-przestrzennych, dla których przygotowane będą odpowiednie plany rozwoju i zagospodarowania. Zakłada to osiągnięcie istotnych korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w dłuższym horyzoncie czasowym. W rezultacie pojawia się nowa formuła tzw. planowania terytorialnego, dla którego podziały administracyjne mają znaczenie wtórne, a nie podstawowe. Należy zatem 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 oraz uwarunkowań.

W perspektywie 2014–2020 rozwój terytorialny jest wspierany za pomocą nowych instrumentów zaproponowanych przez Komisję Europejską, do których zalicza się m.in.: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)⁷³ oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)⁷⁴. Będą one stanowić narzędzie do wdrażania części alokacji zarówno regionalnej, jak i krajowej (w przypadku ZIT) oraz przeznaczonej na wsparcie Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI) wynegocjowanych w ramach realizacji kontraktu terytorialnego. Zastosowanie owych instrumentów rozwoju terytorialnego ma służyć przede wszystkim wzmocnieniu zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepszemu dostosowaniu interwencji wspieranej środkami WRS do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów oraz wsparciu rozwoju lokalnego. Jednym z instrumentów znanych już z obecnego okresu programowania, którego rola powinna być utrzymana lub wzmocniona, jest szeroko rozumiany proces rewitalizacji.

3. Terytorialny wymiar rozwoju

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 na zasadzie 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 systemu zarządzania rozwojem cechującego się silnym i skutecznym mechanizmem koordynacji. Podejście takie pozwala na większą elastyczność wobec zachodzących zmian, co w dłuższym horyzoncie czasowym

⁷³ ZIT – skrót od angielskiej nazwy Integrated Territorial Investment (ITI) – instrument proponowany w ramach pakietu rozporządzeń polityki spójności po roku 2014 umożliwiający powierzenie określonych części programów operacyjnych miastom lub obszarom miejskim.

⁷⁴ Community-Led Local Development – instrument proponowany w ramach pakietu rozporządzeń polityki spójności po roku 2014 wspierający rozwój lokalny.

zapewnia większą stabilność rozwoju regionu. Wymiar terytorialny polityki rozwoju można przełożyć na realne efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych 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 w celu 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 ich 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 założenia 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 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 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 funkcjonalne⁷⁵. 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 administracyjnych⁷⁶. Na tym właśnie terytorium następuje proces integracji polegający na:⁷⁷

- tworzeniu całościowych strategii i skoordynowanych działaniach ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju wykraczającego 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,

⁷⁵ 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*, Warszawa 2011, s. 7–24.

⁷⁶ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.

⁷⁷ Zob. *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, Lipsk 2007, www.mrr.gov.pl.

- 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 podkreślić, że wzmocnienie wymiaru terytorialnego przewidziane jest w przyszłym 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:⁷⁸

- 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 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

⁷⁸ P. Rosik, R. Wiśniewski (red.), *Dostępność i mobilność w przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 11–12.

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 umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz wspomaga specjalizację różnych typów jednostek terytorialnych. W szczególności zasada ta:⁷⁹

- 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 rozwojowy 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

⁷⁹ Por. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, MRR, Warszawa, 2012.

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;
- 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 uwzględniającego 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 umożliwi 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 lokalnych⁸⁰.

4. Praktyczne aspekty polityki terytorialnej

Zgodnie z przyjętym nowym 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.

Zasadne wydaje się zatem określenie, że będzie to polityka ukierunkowanym 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 poprzez działania inwestycyjne podmiotów publicznych i niepublicznych.

Realizacja polityki terytorialnej powinna być rozumiana szeroko jako działania samorządów terytorialnych oraz różnych grup obywateli, w tym przedsiębiorców i instytucji publicznych dla 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 wielopo-

⁸⁰ *Umowa Partnerstwa, MRR, Warszawa 2014.*

ziomowy system współodpowiedzialnego zarządzania procesami rozwoju danego terytorium.

Programowanie i realizacja wojewódzkiej polityki terytorialnej powinny podlegać określonym zasadom, które będą wpływać na jej skuteczność i efektywność, zapewniając 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, uwzględniając ich potrzeby, a przede wszystkim ich potencjał rozwojowy oraz ich rolę w procesie rozwoju regionu. W odpowiedzi na różne problemy charakterystyczne dla różnych typów obszarów funkcjonalnych tworzony będzie odpowiedni 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, instytucji lokalnych, organizacji pozarządowych, przedstawiciele mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla

osiągania 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.

Osiąganie 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 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, a 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, co pozwoli na koncentrację uwagi na interakcjach pomiędzy zjawiskami, zdarzeniami i procesami dziejącymi się na różnych szczeblach społecznych. Wydaje się, że skuteczność w osiągnięciu 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, a także instrumentów z dziedziny zarządzania, planując udział w tym procesie nowych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie polityki terytorialnej. Dotychczasowe doświadczenia oraz przewidywane uwarunkowania wskazują, że bardziej skuteczne może się okazać pierwszy sposób, uwzględniający jednak stosowne modyfikacje, które zapewnią uniknięcie dotychczasowych błędów oraz pozwolą na uproszczenie systemu i większą efektywność 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 wsi⁸¹. 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.

⁸¹ A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, MRR, Warszawa 2009.

Podejście takie określane jest jako nowy paradygmat polityki regionalnej, gdzie obok przesunięcia uwagi z barier 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 różnorodności obszarów, na których procesy te się odbywają. Wymaga to zintegrowanego podejścia uwzględniającego powiązania międzysektorowe oraz umożliwiającego funkcjonowanie interwencji publicznej w sposób zrównoważony, jak też maksymalnego wykorzystania możliwości stosowanych instrumentów⁸². 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, jak też 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 na zasadzie 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. 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 osiągnięciu celów określonych dla wybranych obszarów. Podejście to sprzyja lepszemu uwzględnieniu

⁸² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, MRR, Warszawa 2010.

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, ale przede wszystkim stanowić najlepszy sposób na wykorzystanie ich potencjału rozwojowego oraz być integralnym elementem polityki rozwoju regionalnego wspomagającym osiągnięcie założonych celów poprzez uruchamianie zasobów terytorialnych. Polityka terytorialna, mając 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 w celu 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 w tym celu zidentyfikowane zostaną główne problemy oraz kierunki rozwoju w oparciu o obowiązujące dokumenty planistyczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Planowane i wdrażane przedsięwzięcia powinny wzmocnić 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 terytorialnego 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 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 również 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 przedstawicieli nauki. Budowanie systemu powinno uwzględniać cele Strategii i opierać się o partycypację społeczną oraz systematyczne monitorowanie uwarunkowań oraz 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.

W ramach ZIT dla poziomu regionalnego i subregionalnego oraz dla szeroko pojętego poziomu ponadlokalnego strategia rozwoju powinna wskazywać specyfikę, cele, zadania i środki realizacji. Powinna stanowić instrument umożliwiający podjęcie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych miasta i jego obszaru funkcjonalnego.

Każda strategia powinna być spójna ze strategią rozwoju województwa oraz krajowymi i wspólnotowymi dokumentami strategicznymi oraz programowymi. Powinna też przyczyniać 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 obszaru funkcjonalno-przestrzennego. W efekcie powinny powstać warunki do realizacji działań, w wyniku których nastąpi wzmocnienia funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich oraz integracja ich obszarów i powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych. Ponadto istotne jest wzmocnienie 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 komunal-

nych, 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, a także stanu infrastruktury technicznej i społecznej,

stanu środowiska przyrodniczego i kulturowego, poprawy wizerunku jednostki terytorialnej, jej atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej. Ważnym zadaniem będzie rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów społecznych, jak też 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 gdyż 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. Kolejna ważna sprawa to zagadnienia organizacyjno-finansowe, a także podział środków finansowych na realizację polityki terytorialnej w poszczególnych obszarach funkcjonalno-przestrzennych.

Terytorialny system społeczny w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

1. Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców poprzez realizację zadań publicznych, które mogą być własnymi lub zleconymi na podstawie ustawy lub porozumienia z administracją rządową. Fundamentem wykonywania zadań publicznych jest posiadanie własnego mienia, odrębnych od państwa finansów i własnej administracji. Czynniki te można traktować jako swoiste instrumenty realizacji celów i podporządkowanych im zadań społeczno-gospodarczych. Racje efektywności ekonomicznej, które dotyczą również obszaru samorządu terytorialnego, nakazują, aby majątkiem, finansami i administracją jego władze zarządzały w sposób racjonalny w szeroko i dobrze pojętym interesie reprezentowanych wspólnot samorządowych. Kluczowe miejsce w problematyce samorządu terytorialnego zajmuje zarządzanie, a zwłaszcza procesy zarządzania tymi wszystkimi sprawami publicznymi, które należą do jego kompetencji. Pojemność problematyki zarządzania jest duża i obejmuje takie zagadnienia, jak: miejsce, warunki, mechanizmy i zasady zarządzania tym, co ma podstawowe znaczenie dla interesu wspólnoty i co mieści się w możliwościach realizacyjnych organów samorządu terytorialnego. Innymi słowy, chodzi o skomplikowany typ zagadnień samorządowych, których rozwiązywanie wymaga analizy procesów decyzyjnych i ich licznych uwarunkowań.

Należy przyjąć, że zarządzanie to proces oddziaływania organów władzy samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania, aby jego działanie (zachowanie) zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów, czyli było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania. Obiekt zarządzania może obejmować osoby, organizacje, rzeczy, które są związane z planowaniem i realizacją zadań publicznych, a które w odróżnieniu od

organizacji niekoniecznie muszą być podległe zarządzającemu. Mówiąc inaczej, zarządzanie oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk (np. działalności gospodarczej) w obrębie samorządu terytorialnego. W związku z tym poprzez zarządzanie kształtowane są zachowania innych podmiotów, a samo zarządzanie należy do sfery procesów regulacyjnych. W procesie zarządzania możemy wyodrębnić elementy decyzyjne, wykonawcze i kontrolne.

Z takiego pojmowania zarządzania wynika, że odznacza się ono następującymi właściwościami:⁸³

- jest typowym procesem informacyjno-decyzyjnym,
- nosi charakter pracy kierowniczej i zespołowej,
- stanowi system działań regulujących zgodnie z przyjętymi celami,
- jest istotnym procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób i instytucji i podmiotów gospodarczych.

Tak pojmowane zarządzanie ma charakter ogólny, ponieważ obejmuje całokształt spraw. Zarządzanie o charakterze szczegółowym dotyczy konkretnych funkcji i dziedzin gospodarki samorządowej. Rolą władzy lokalnej i regionalnej jako władzy strategicznej jest ciągłe rozwiązywanie problemów przede wszystkim w zarządzaniu całym systemem. W tym sensie zarządzanie szczegółowe posiada istotne, a zarazem pomocnicze znaczenie wobec zarządzania całościowego.

Pomiędzy zarządzaniem w sensie ogólnym a zarządzaniem szczegółowym zachodzi ścisła zależność. Nie można mówić o sprawnym zarządzaniu całościowym bez realizacji zarządzania skupionego na poszczególnych, a zarazem znaczących elementach systemu samorządowego. Z drugiej zaś strony nie można prowadzić dobrego zarządzania szczegółowego, jeśli nie opiera się ono na solidnym i przemyślanym zarządzaniu w rozumieniu ogólnym, które obejmuje określone warunki, mechanizmy i logikę działania.

Zarządzanie należy traktować nie tylko jako wyodrębniony proces, ale również jako działanie ściśle powiązane z otoczeniem, które wywiera na nie większy lub mniejszy wpływ. W związku z tym na zarządzanie należy patrzeć

⁸³ E. Wojciechowski, *Aktualności problematyki i zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] E. Bajar, B. Plawgo, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2000, s. 97.

w kontekście zmian społecznych i gospodarczych, jak też politycznych, które wpływają na warunki, w jakich działają władze samorządu terytorialnego.

Zarządzanie w przeciwieństwie do administrowania jest pojęciem, które zawiera w sobie aktywność i kreatywność. Dotychczasowa praktyka dowodzi jednak, że w przypadku procesów kierowania gospodarczego w obrębie samorządu terytorialnego jeszcze bardziej mamy do czynienia właśnie z administrowaniem, aniżeli systemem zarządzania.

Z kolei polityka rozwoju i zarządzanie są wobec siebie komplementarne, a w znacznej mierze przenikają się. Dzięki zarządzaniu mamy możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczną podstawę samorządu terytorialnego. Podstawą zarządzania gospodarką samorządu terytorialnego jest dobra strategia rozwoju, którą należy traktować również jako szczególne narzędzie osiągnięcia określonych celów długo- i średnioterminowych. Z kolei celom tym podporządkowane są programy realizacyjne mające wyraz działań konkretnych.

Kluczową wartością, która przyświeca funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, jest pełnienie roli służebnej wobec mieszkańców. Dlatego też głównym zadaniem, jakie stoi przed organami samorządowymi, jest skuteczne zarządzanie całym, szerokim zakresem zadań publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Wspólnocie samorządowej przyznano generalnie uprawnienie do samodzielnego zarządzania jej sprawami. Samodzielność ta polega na tym, że samorząd terytorialny:⁸⁴

- ma przypisane ustawowo zadania publiczne, które wykonuje niezależnie, według własnej woli,
- posiada osobowość prawną,
- realizuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- jest właścicielem wydzielonego majątku publicznego,
- dysponuje własnymi finansami odrębnymi od finansów państwa,
- posiada własny aparat administracyjny,
- ma prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze jednostki samorządowej,
- podlega ochronie sądowej czyli może skarżyć organy państwowe przed niezawisłym sądem o naruszenie jego samodzielności.

⁸⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, cz. ogólna, Toruń 2004.

Samodzielność inaczej wyraża się w tym, że władze mają lokalne i regionalne prawo decydowania o sprawach wspólnoty, działając w imieniu swych społeczności, jak też występując zbiorowo wobec rządu centralnego.

Problematyka zarządzania w systemie samorządu terytorialnego posiada istotne znaczenie tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. W aktualnej sytuacji problematyka szeroko pojętego zarządzania powinna znaleźć miejsce w kształtowaniu obecnego i przyszłego modelu samorządu lokalnego i regionalnego. Należy również zwrócić uwagę na społeczny wymiar problematyki zarządzania w samorządzie terytorialnym w kontekście poziomu akceptacji działalności władz samorządowych w procesie zarządzania publicznego. Z punktu widzenia zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką regionalną i lokalną z uwzględnieniem czynników warunkujących sprawność obydwu systemów i ich stały rozwój. Rozwój to proces pozytywnych zmian, obejmujący wzrost ilościowy i postęp jakościowy. Rozwój jest zjawiskiem dynamicznym, ale zarazem złożonym i burzącym dotychczasową równowagę. Zmiany te mogą prowadzić zarówno do integralności rozwoju, 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, tworzącym całość dotyczącą życia gospodarczego i społecznego oraz środowiska, w którym się odbywa⁸⁵.

2. Społeczny kontekst procesu rozwoju lokalnego i regionalnego

Rozwój wsparty przez czynniki społeczne 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 i lokalnym. Lokalna i regionalna aktywność społeczna stanowi podstawę współcześnie pojmowanego regionalizmu. Ożywienie regionalne odnosi się również do stanu świadomości społecznej, działalności gospodarczej,

⁸⁵ Cz. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.

aktywności społeczno-politycznej i kulturowej. Nawiązuje ono także do zachowanych tradycji samorządności i samoorganizacji.

Zbiorowa świadomość obywatelska odnosi się do określonego terytorium i jest wzmocniona przez tradycję, osiągnięcia i bogactwo dziedzictwa historyczno-kulturowego. 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 na tradycjach i elementach tożsamości lokalnej i regionalnej w istotny sposób wpisuje się w budowę, a następnie w realizację strategii jako instrumentu sterowania rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym. Jest to też ważne przy kształtowaniu procedury programowania rozwoju oraz przygotowania do zarządzania publicznego. 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. Należy podkreślić, że procesy zarządzania są ściśle powiązane z otoczeniem, w którym zachodzą. Na zarządzanie trzeba niewątpliwie patrzeć poprzez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych oraz politycznych, które wpływają na warunki, w jakich działają władze samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie dla rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego ma możliwość wykorzystania posiadanych przez tę jednostkę warunków, a więc przekształcenie warunków rozwoju w czynniki rozwoju oraz pokonanie występujących barier rozwoju. Warunki rozwoju, przedmiotowo rzecz biorąc, należy ujmować w trzech zasadniczych sferach, tj. w sferze środowiska, gospodarki i społeczeństwa. Ogół tych uwarunkowań można przedstawić w następujących grupach:⁸⁶

⁸⁶ L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] J. J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe,

- a) walory użytkowe wytworzone przez naturę, np.: bogactwa mineralne, gleby, woda, klimat, krajobraz, ukształtowanie terenu,
- b) walory użytkowe będące wytworem działań człowieka, np.: obiekty produkcyjne i ich rozmieszczenie oraz obiekty infrastruktury gospodarczej, społecznej, technologicznej, telekomunikacyjnej,
- c) siła robocza, np.: zróżnicowania struktura kwalifikacyjna, tradycje dobrej i solidnej pracy,
- d) instytucje zajmujące się promocją i rozwojem danego obszaru, np.: banki, izby gospodarcze, inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju,
- e) kultura i tradycje gospodarcze danego obszaru, np.: podejście do pracy, pielęgnowanie cech ludzi zamieszkujących dany obszar (solidność, obowiązkowość, rzetelność), osiągnięcia gospodarcze tego obszaru,
- f) atrakcyjność miejsc przebywania, np.: kultura i tradycje mieszkańców (tj. wygląd danej miejscowości, porządek na ulicach, zagospodarowanie terenu), urządzenia umożliwiające realizację zróżnicowanych potrzeb (sieć obiektów sportowych, hotele i ich standard, obiekty turystyczne, wypoczynkowe, oferta rozrywkowa), stan środowiska (czysta woda, mniej zanieczyszczone powietrze, lasy).

Determinanty (czynniki) rozwoju można podzielić na wewnętrzne (miejscowe) i zewnętrzne (pozamiejscowe). Pierwsza grupa obejmuje to wszystko, co określa się mianem miejscowych możliwości i miejscowych potrzeb rozwoju, natomiast druga – zawiera w sobie politykę gospodarczą państwa i całe jej otoczenie wraz z krajową polityką przestrzenną⁸⁷. W praktyce docenia się przede wszystkim rolę pierwszej grupy czynników, dotychczasowe doświadczenie wskazuje bowiem jednoznacznie, że układy terytorialne – gminy, miasta, regiony – rozwijają się jedynie w oparciu o własny, endogenny potencjał, a czynniki zewnętrzne rozwój ten mogą co najwyżej wspomóc.

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

Poznań 1996, s. 103.

⁸⁷ G. Gorzelak, *Jeszcze o liderach*, „Wspólnota” 2001, nr 25/589.

ogólnych uwarunkowań rozwoju (tj. niezależnych od specyfiki danego układu lokalnego), a które gwarantują szansę na sukces lokalny, to:⁸⁸

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. Zintegrowana spójność miejscowych przedsiębiorców – skłonna do współpracy z władzami samorządowymi i chętna do świadczenia na rzecz gminy,
4. Aktywna spójność, 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),
5. Skłonność do współpracy międzygminnej – szczególnie z sąsiedami, pozwalającej na rozwiązywanie problemów i podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednej tylko gminy.

3. Terytorialny system społeczny w kształtowaniu procesu rozwojowego

Każdy terytorialny system społeczny jest układem, którego charakter wyznaczają jego elementy, struktura i związki z otoczeniem. Skład teryto-

⁸⁸ Tenże, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie Programu inicjatyw lokalnych*, Studia Regionalne i Lokalne, Warszawa, 2000; Tenże, *Efekty programu sprzed lat*, „Współnota” 2001, nr 22.

rialnego systemu społecznego wyznaczają przede wszystkim ludzie zamieszkujący dany obszar i będący sprawnym elementem funkcjonowania tego systemu⁸⁹. Właściwości terytorialnego systemu społecznego oraz jego zorientowanie na zaspokojenie coraz silniej rozbudzanych i zwiększających się potrzeb społecznych sprawiają, że dostrzegać należy jego celowy charakter. 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 efektywną organizację tego systemu tak w układzie rodzajowym (dziedziny życia gospodarczego i społecznego), jak i w przestrzennym (zagospodarowanie przestrzenne, ład przestrzenny).

Wśród wszystkich typów czy rodzajów terytorialnych systemów społecznych szczególna rola przypada systemowi przestrzennemu na poziomie lokalnym z tego powodu, że struktury organizacji i funkcjonowania tego systemu najbardziej doświadcza człowiek, mieszkaniec danej miejscowości, członek społeczności lokalnej i jednocześnie członek samorządu terytorialnego. Terytorialny system społeczny jawi się zatem jako złożona, funkcjonalna całość o specyficznych właściwościach oraz określonym stopniu autonomii gospodarczej. Częściowy, mniejszy lub większy, zakres autonomii wynika z faktu, że lokalny terytorialny system społeczny nie jest układem izolowanym, a wchodzi w skład systemu wyższego rzędu, takiego jak województwo (region), i systemu jeszcze wyższego rzędu, jakim jest kraj. Zakres autonomii takiego systemu wynika zaś z potencjału społeczno-gospodarczego konkretnej jednostki terytorialnej, struktury jej gospodarki, stopnia upodmiotowienia społeczności lokalnych i ich zorganizowania, siły samorządu terytorialnego, zakresu kompetencji i swobody działania itp. W tym ostatnim przypadku konkretnie chodzi o ustawowo nadane uprawnienia oraz o zakres realizowanych celów ponadlokalnych, ważnych z punktu widzenia interesów państwa i regionu⁹⁰. Dla ich realizacji istotny jest dynamizm układu lokalnego będący efektem ciągłości procesów rozwojowych, jakie dotyczą społecz-

⁸⁹ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997, s. 26.

⁹⁰ B. Kacprzyński, *Gospodarka lokalna w Polsce*, [w:] B. Gruchman, J. Terajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, seria Rozwój regionalny. Rozwój lokalny. Samorząd terytorialny 1., Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Instytut Planowania AE, Poznań 1990.

ności lokalnych i działających na terenie gminy i powiatu podmiotów życia gospodarczego i społecznego. Dynamizm ten dodatkowo wzmacnia zmienność warunków zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, dyktująca konieczność ich uwzględnienia w projektowaniu procesu rozwoju i jego realizacji. Każdy lokalny terytorialny system społeczny charakteryzują, niezależnie od indywidualnych właściwości środowiska przyrodniczego i społeczno-ekonomicznego, specyficzne cechy ogólne, które trudno wskazać w przypadku terytorialnych systemów społecznych wyższego rzędu.

Gmina i powiat stanowi względnie autonomiczny układ społeczno-gospodarczy, a stopień autonomii określa wiele czynników, przede wszystkim: potencjał społeczno-gospodarczy, charakter gospodarki, stopień rozwoju powiązań zewnętrznych oraz miejsce w układzie terytorialnym kraju i regionu, co może spowodować realizację na terenie licznych zadań o ponadlokalnym znaczeniu. Jest to pewnego rodzaju obciążenie działalnością ponadlokalną, jednak z faktu tego mogą wynikać również dodatkowe możliwości rozwojowe i konsumowane lokalnie efekty. Jednocześnie układ lokalny jest takim systemem terytorialnym, który cechuje zbiór specyficznych właściwości, odpowiadających tylko tego rodzaju systemom (lokalnym, terytorialnym systemom społecznym).

Do specyficznych właściwości ogólnych zaliczyć można:⁹¹

- 1) występowanie struktur samorządowych wypełniających funkcję władzy lokalnej i lokalnej administracji,
- 2) silną więź społeczną, będącą efektem wspólnego zamieszkiwania niewielkiego terenu przez w sumie niewielką liczbę osób, realizującą własne, wspólne dążenia i cele,
- 3) ogniskowanie się problematyki rozwoju wokół warunków funkcjonowania gospodarstw domowych, zaspokajanie bieżących potrzeb życia codziennego, funkcjonalnego i estetycznego ukształtowania środowiska życia itp.,
- 4) dominację funkcji mieszkaniowych i wynikającego z tych względów specyficznego charakteru i kierunków przemieszczeń ludności,
- 5) znaczny stopień domknięcia sfery działań społeczno-gospodarczych,
- 6) dwupoziomowość realizacji celów (poziom lokalny i ponadlokalny).

⁹¹ J. J. Parysek. *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997 s. 29.

Wskazuje się też na inne cechy, także o charakterze ogólnym, właściwe polskim, lokalnym terytorialnym systemom społecznym, takie jak:

- odporność pewnych elementów systemów na unifikację,
- wysoki stopień sprawności funkcjonowania niektórych systemów terytorialnych jako całości lub ich składowych,
- istnienie lokalnych czynników pobudzenia rozwoju lokalnego i ożywienia gospodarki lokalnej.

Każdy terytorialny system społeczny posiada swoją sferę realną oraz regulacyjną, które potraktować można jako podsystemy tego systemu. Sferę realną stanowi terytorialny układ społeczno-gospodarczy, który realizuje swoje cele dające się sprowadzić do zagadnień rozwoju. Sferę regulacyjną reprezentują natomiast struktury samorządowe odpowiedzialne za kierowanie czy sterowanie rozwojem. Oba te podsystemy cechuje otwartość i dynamizm, a o ich zachowaniu (funkcjonowaniu) decydują organizacja oraz struktura⁹². Gmina i powiat jest tym terytorium, które potraktować można jako najbliższe pojedynczej osobie i społeczności lokalnej środowisko jej życia. W tym właśnie systemie i poprzez jego funkcjonowanie zaspokajane są podstawowe potrzeby człowieka. Także tu, w miejscu swego zamieszkania, doświadcza człowiek pozytywnych i negatywnych skutków określonej, istniejącej struktury i konkretnego funkcjonowania systemu. Tutaj też, w ramach terytorialnych struktur samorządowych, pojedynczy człowiek czy grupa ludzi mają wpływ na, nawiązujące do potrzeb i oczekiwań, kierunki przekształceń systemu. Mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na zachowania podmiotów życia społecznego i gospodarczego oraz likwidować i łagodzić pojawiające się konflikty. Ta bliskość lokalnego, terytorialnego systemu społecznego oraz umiejscowienie w tym systemie niemal całości życia jednostki ludzkiej sprawiają, że system ten traktować także można jako środowisko życia zarówno osoby, jak i społeczności lokalnej. Terytorialny system społeczny stanowi środowisko życia społeczności lokalnych. W wymiarze lokalnym właśnie, gdzie wszystko jest znane, bliskie, własne, bezpośrednio odczuwane, zwrócone do wewnątrz, wytwarza się charakterystyczna integracja mieszkańców i zamieszkiwanego terenu, wyrażana w trwałych więziach wspólnego bytowania, wspólnych działań, a nawet w wymiarze pewnego ładu moralnego. Wspólne bytowanie w danym, niewielkim

⁹² A. Jewtuchowicz, T. Markowski, *Efekty zewnętrzne w systemach lokalnych*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce...*

powierzchniowo miejscu, obcowanie z instytucjami obsługi ludności, różnego rodzaju zachowaniami, formami życia rodzinnego i społecznego, sposobami zarabiania na życie, wyrażania swoich uczuć, wiary, poglądów politycznych, formułowania ocen estetycznych, wartościowania postaw i zachowań itp., tworzy sieć specjalnych więzi, w ramach których się żyje, tworzy lokalne systemy wartości, wyznacza cele oraz podejmuje działania dla wspólnego i indywidualnego dobra.

System środowiska życia społecznego, tak jak każdy inny system, jest układem złożonym. Wydzielić tu można trzy zasadnicze jego elementy, nazywane podsystemami, które nawiązują do podstawowych sfer życia człowieka, tj. sfery biofizycznej (człowiek jako organizm biologiczny), sfery psychospołecznej (człowiek jako osoba, tj. jednostka myśląca, czująca, rozwijająca się intelektualnie, uczestnik życia społecznego) oraz sfery techniczno-produkcyjnej (człowiek jako jednostka wytwarzająca dobra i świadcząca usługi). Te trzy wymienione sfery pozostają w silnych wzajemnych związkach i składają się na system środowiska życia człowieka, który jest składową systemu globalnego⁹³.

Dążąc do zaspokojenia materialnych potrzeb, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych, człowiek dokonuje przekształcenia pierwotnych w swej postaci zasobów w nowe zasoby, nazywane łącznie zasobami sztucznymi. Kształtowanie środowiska człowieka jest więc nakładaniem na siebie przestrzennych układów różnych konkretnych form, sposobów i dróg zaspokojenia potrzeb ludzkich. Potrzeb takich jest bardzo wiele i przyrastają w takim tempie, w jakim dokonuje się postęp gospodarczy i cywilizacyjno-kulturowy państw i narodów. Nie u każdej jednak osoby będącej na tym samym poziomie cywilizacyjnym czy kulturowym pojawia się taka sama lub podobna gama potrzeb. Potrzeby ludzkie są bowiem zindywidualizowane, na co wpływ, obok poziomu rozwoju gospodarki, kultury i cywilizacji, mają takie czynniki, jak: uznawane systemy wartości i ich hierarchia, indywidualne upodobania, priorytety, preferencje, tradycja⁹⁴. Kumulującym się w środowisku efektem zaspokajania potrzeb są: rozwój biologiczny człowieka, kultura duchowa, kultura materialna, cywilizacja techniczna oraz struktury społeczno-ustrojowe wymagające odpowiedniego ukształtowania środowiska życia, głównie w jego składnikach

⁹³ Por. J. J. Parysek, M. Dutkowski, *Koncepcja ekorozwoju i jej technologiczne oraz społeczno-polityczne uwarunkowania*. „Przegląd Geograficzny” 1994, t. 66, z. 1–2.

⁹⁴ Por. W. Stróżewski, *W kręgu wartości*, Znak, Kraków 1992.

sztucznych i naturalnych. Składnikami tymi są tzw. formy przestrzenne zagospodarowania terenu wiążące się z:⁹⁵

- zamieszkaniem i życiem rodzinnym człowieka,
- pracą człowieka,
- zaspokajaniem potrzeb,
- wypoczynkiem,
- organizacją państwa i społeczeństwa.

Pomiędzy tymi podstawowymi formami zagospodarowania terenu zachodzą różnego rodzaju relacje wiążące wynikające z zasad ich funkcjonowania, określające podstawowe cechy struktury zagospodarowania przestrzennego obszaru. W samorządowej organizacji społeczeństwa podmiotem gospodarki na szczeblu lokalnym powinna być zamieszkująca daną jednostkę terytorialną społeczność lokalna. Udział człowieka w życiu społecznym nie jest jednak działaniem automatycznym. Wymaga nastawienia i przygotowania się do pełnienia takiej roli między innymi przez refleksję nad pobudzającym do wspólnych działań dobrem wspólnym, uświadomienie sobie tworzenia wartości nie dla siebie, ale dla innych oraz aktu woli wspólnego działania⁹⁶.

Wspólne dobro, w imię którego człowiek decyduje się działać, nie jest jednak celem, a środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest rozwój osobowy i społeczno-gospodarczy.

Dobro wspólne zakłada:

- stworzenie ładu społecznego,
- funkcjonowanie władzy społecznej,
- sprawiedliwy i moralnie akceptowany charakter.

Stąd też lokalne organy społeczne, zwłaszcza struktury samorządowe, powinny podejmować działania prowadzące do realizacji dobra wspólnego. Istota samorządności terytorialnej, wyrażająca się we współodpowiedzialności mieszkańców za rozwój własnego środowiska życia, wywodzi się z natury społeczności lokalnych, które jako zbiorowisko ludzkie charakteryzują następujące cechy:⁹⁷

- silne więzi społeczne ukształtowane na podłożu zamieszkiwania tego samego obszaru,

⁹⁵ J. Goryński, *Urbanizacja, urbanistyka, architektura*, PWN, ser. Omega 45, Warszawa 1966.

⁹⁶ J. Majka, *Etyka życia gospodarczego*, Wrocław 1982.

⁹⁷ W. Gomuła, *Władza lokalna wobec centrum. Socjologiczne problemy społeczności lokalnych*, WSP, Rzeszów 1989.

- bezpośrednia bliskość i styczność członków społeczności,
- określenie pozycji społecznych poszczególnych jednostek tworzących społeczność lokalną,
- posiadanie i korzystanie z instytucji regulujących życie codzienne i zachowanie mieszkańców,
- realizacja interesów wspólnych i uzgadnianie interesów grupowych,
- odrębność względem innych zbiorowości ludzkich.

Zarazem przestrzenna organizacja działalności społeczno-gospodarczej prowadzić powinna do zaistnienia tzw. ładu przestrzennego, czyli pewnego porządku przestrzennego, który ukształtować należy z punktu widzenia potrzeb i interesów społeczności lokalnych przy czynnym udziale struktur społecznych. Z tego punktu widzenia instytucje władzy lokalnej i regionalnej powinny tworzyć mieszkańcom możliwość czynnego uczestnictwa w rozwoju lokalnym i regionalnym. Mieszkańcy winni mieć wpływ na to, co się dzieje w obszarze danej jednostki terytorialnej, co wiąże się z ideą społeczeństwa obywatelskiego, zakładającą rozwój samorządności i wzrost udziału mieszkańców w rozwiązywaniu ważnych dla nich spraw z najbliższego otoczenia. Korzystne jest bowiem, aby jak najwięcej problemów było rozwiązywanych na miejscu, a tylko te, co do których brak jest kompetencji instytucjom lokalnym, rozwiązywała władza działająca na poziomie regionalnym lub centralnym. Na tym opiera się zasada decentralizacji władzy, która zakłada jak największy udział środowisk lokalnych w jej sprawowaniu. Rozwój lokalny i regionalny zależy bowiem w dużej mierze od postawy mieszkańców i ich kreatywności oraz gotowości pracy na rzecz rozwoju i postępu społeczno-gospodarczego. Jednak rozwój ten musi odbywać się w zgodzie z interesem państwa i z centralnymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej. Pomiędzy interesem lokalnym a interesem państwa musi istnieć element równowagi. Dlatego tak ważny jest udział środowisk lokalnych w sprawowaniu władzy.

Samorządy lokalne i regionalne muszą rozwijać system informowania mieszkańców o aktualnych problemach, nowych projektach i inwestycjach, zamiarach mających na celu zmiany terytorialne lub ustrojowe. Natomiast sami mieszkańcy nie mogą pozostać obojętni na zachodzące zmiany. Decyzje dotyczące problemów rozwoju lokalnego i regionalnego powinny być poddawane społecznym konsultacjom. Inicjatywy mieszkańców, korzystne dla danej społeczności, powinny być wspierane przez

samorząd. Dzięki temu tworzą się korzystne warunki do umocnienia społeczności lokalnej i regionalnej, daje to możliwość poprawy warunków życia, wpływa pozytywnie na kierunki i zakres rozwoju. Mieszkańcy bardziej identyfikują się z miejscem swego zamieszkania, dbają o tradycję i dziedzictwo kulturowe. Pojęciem określającym to zjawisko jest regionalizm, czyli taki stan świadomości społecznej, kiedy mieszkańcy odczuwają swoją tożsamość, czują się mieszkańcami tej ziemi, na której żyją, znają jej historię. Dziś bardzo ceni się odrębności kulturowe. Trzeba więc znać mocne strony swojej „małej ojczyzny” i umieć je wypromować, a także ochronić to, co jest wartościowe, zarówno jeśli chodzi o dziedzictwo historyczno-kulturowe, jak i środowisko przyrodnicze. Społeczność lokalna i regionalna, w oparciu o terytorialną autonomię, musi umieć bronić własnej odrębności, rozwijać swoją różnorodność, ukazywać całe jej bogactwo. Każda jednostka terytorialna posiada coś, co może pokazać światu, trzeba tylko umieć to dostrzec i odpowiednio zaprezentować. Należy to do zadań mieszkańców i ich reprezentacji. Promocja własnej gminy, otoczenia, regionu skutecznie przyczynia się do rozwoju lokalnego i regionalnego, a możliwość stanowienia o sobie daje poczucie siły i pozwala nie dopuścić do zniszczenia istniejących już materialnych i niematerialnych zasobów. Udział środowisk społecznych w sprawowaniu władzy powinien być stałą częścią polityki samorządu terytorialnego, starannie obmyślanej, znanej i zaakceptowanej przez mieszkańców. Społeczność lokalna i regionalna powinna aktywnie uczestniczyć w grupach stawiających sobie różne cele do osiągnięcia i umieć przeforsować swoje zdanie przy tworzeniu polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Dzięki temu kształtować się będzie społeczeństwo obywatelskie, zaangażowane w pracę nad rozwiązywaniem lokalnych problemów, zdolne do podejmowania inicjatyw i wykorzystania własnego potencjału intelektualnego i środków finansowych. Społeczność lokalna i regionalna będzie wówczas umiała określić swoje potrzeby oraz podejmować działania w celu znalezienia możliwości sprostania tym potrzebom. Inspirować to będzie mieszkańców do aktywności na rzecz polepszenia warunków we wszystkich dziedzinach życia, a oddolne inicjatywy będą przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Coraz większa świadomość mieszkańców i poczucie tożsamości z miejscem swojego zamieszkania, pozwoli na dobre zagospodarowanie przestrzeni i szybszy rozwój gospodarczy. Samorząd terytorialny ma więc zadanie inspirować, wspierać i tworzyć

korzystne warunki do rozwoju aktywności i przedsiębiorczości społecznej. Istotne jest, aby wspólnota, jako podstawa społecznej aktywności, ciągle kształtowała się i doskonaliła, umacniała swoje poczucie przynależności do własnego miejsca zamieszkania, uważała się za podmiot, a nie przedmiot zachodzących zmian oraz procesów społecznych i gospodarczych. Podstawą takiego zaangażowania w życie najbliższego otoczenia jest poczucie własnej tożsamości i prowadzenia działań w zgodzie z obowiązującym na danym terenie kształtem życia społecznego, możliwościami gospodarczymi, warunkami kulturowymi i rodzajem środowiska naturalnego. Rozwój lokalny i regionalny będzie przebiegał bardziej efektywnie, jeśli mieszkańcy będą świadomi swojej lokalnej i regionalnej tożsamości i wzbogacać będą wartości, jakie posiada ich „mała ojczyzna”. Doprowadzi to do pełnego zrozumienia, czym jest region i jaką odgrywa rolę w skali państwa, umożliwi poznanie jego kultury i historii, pozwoli na większy wkład w ulepszanie teraźniejszości i odpowiedzialności za kształt przyszłości. Samorząd terytorialny powinien więc rozpowszechniać edukację regionalną i zapoznawać mieszkańców z dziedzictwem kulturowym i tradycją ich ziemi. Istotne znaczenie będzie miało dotarcie z informacjami dotyczącymi problemów lokalnych i regionalnych do jak największej liczby mieszkańców.

Samorząd terytorialny musi też starać się o rozwijanie aktywności społecznej, za którą stać będą odpowiednio ukształtowane postawy, a także świadomość celu dokonujących się zmian. Wszystkie społeczne przejawy samorządności są istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego, bo tworzą odpowiednie warunki do efektywnego wykorzystania aktywności miejscowych społeczności i ich udziału w pracy nad kreowaniem i realizacją rozwoju lokalnego i regionalnego. Mieszkańcy są siłą napędową zmian, mogą podsuwać innowacyjne rozwiązania, przyczyniać się do postępu społeczno-gospodarczego. Społeczne zasoby i czynniki rozwoju muszą być systematycznie wykorzystane, tworząc korzystny klimat dla rozwoju danej jednostki terytorialnej. Rozwój lokalny i regionalny będzie postępował systematycznie, jeśli owe warunki zostaną uwzględnione. Dokonuje się on bowiem przy wykorzystaniu wszystkich sił społecznych, przy koordynacyjnej roli samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny i jego struktury są modelem organizacji społeczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym. Jakość życia mieszkańców i rozwój zależy od jakości władzy publicznej i zdolności mieszkańców do

kreowania i realizowania procesów rozwoju. Tak więc nie ma możliwości rozwoju lokalnego i regionalnego bez udziału organów samorządu terytorialnego i aktywności społecznej⁹⁸.

Sprawa aktywizacji środowisk lokalnych i ich udziału w procesie rozwoju nabierze szczególnego znaczenia ze względu na fakt przystąpienia Polski do UE i przyjęcia obowiązujących tam zasad, zgodnie z którymi podstawą funkcjonowania jednostek terytorialnych musi być korzystanie z zasobów własnych, tak w sensie materialnym, jak i kapitału ludzkiego.

Z dotychczasowych doświadczeń oraz praktyki funkcjonowania samorządu lokalnego wynika, że poziom aktywności społecznej, w tym udziału społeczności lokalnych w procesie rozwoju, jest bardzo zróżnicowany. Pojawia się więc problem aktywizacji lokalnych społeczności, inicjowania różnorodnych przedsięwzięć, pozyskania akceptacji dla działań lokalnych władz samorządowych. Wydaje się, że w obecnej fazie programowania, a następnie w początkowym okresie naszego uczestnictwa w UE, konieczne będzie stymulowanie działań przez struktury samorządowe w zakresie stanowienia celów rozwoju, przygotowania programów oraz inicjowania i kształtowania form społecznego uczestnictwa w procesie zarządzania rozwojem.

Niezwykle istotna wydaje się funkcja działalności informacyjnej samorządu, zmierzająca do poszerzenia zakresu wiedzy członków lokalnej społeczności o możliwościach działania, zakresie finansowego wsparcia inicjatyw aktywizujących mieszkańców jednostki terytorialnej czy też potencjalnych korzyści płynących z udziału w określonych programach współfinansowanych ze środków UE. Z działalnością tą związana musi być aktywność w sferze inicjowania różnorodnych przedsięwzięć, tworzenia dla nich odpowiednich ram organizacyjnych, jak też 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 środo-

⁹⁸ A. Potoczek, *Samorząd terytorialny a rozwój regionalny*, Toruń–Suwałki 1998.

wisk lokalnych. Jest to także konsekwencją budowania współczesnego modelu administracji publicznej, której integralną częścią jest administracja samorządowa. Administracji współpracującej, otwartej na potrzeby społeczne, zabiegającej o społeczną akceptację podejmowanych działań.

Do zapewnienia realizacji celów publicznych w procesie zarządzania rozwojem konieczne jest respektowanie określonych wymogów. Po pierwsze trzeba znać preferencje mieszkańców w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Po drugie należy być w bliskim kontakcie z mieszkańcami i po trzecie, interesować się opiniami, sugestiami czy uwagami mieszkańców formułowanymi w odniesieniu do problematyki rozwoju.

Sprzyjają temu różnorodne formy działania, jak zwiększenie udziału obywateli i ich organizacji w pracach samorządu, aż po bezpośrednie kontakty.

Istotną rolę we wzmacnianiu tych relacji odgrywa mechanizm społecznej kontroli, który w polskich warunkach nie jest dostatecznie skuteczny, ze względu na rozwiązania prawne i niewielką skłonność mieszkańców do aktywności publicznej⁹⁹.

Należy jednak dążyć do tego, aby działanie samorządu było otwarte na potrzeby i oczekiwania oraz nastawione na angażowanie zainteresowanych mieszkańców 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 lub gminy.

Społeczność lokalna bez wątpienia oczekuje 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. Doświadczenia i wnioski z rozwoju lokalnego

⁹⁹ T. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 54.

i regionalnego krajów UE wyraźnie wskazują, że wszelkie działania w zakresie zarządzania tym rozwojem muszą być wspierane społeczną akceptacją i aktywnym współdziałaniem. Zatem konieczność różnorodnego udziału w procesach rozwoju powinna być uświadomiona przez wszystkich zainteresowanych powodzeniem przemian. 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.

Wymagać to będzie dokładnej oceny i analizy istniejącej sytuacji i wskazania na obszary problemowe i główne kierunki rozwoju. Dokonanie obiektywnych ocen i następnie optymalnych wyborów celów i zadań wymaga współdziałania partnerów społecznych.

Pojawia się zatem płaszczyzna współpracy i dialogu z przedstawicielami lokalnej społeczności. Zadaniem władz samorządowych jest stworzenie odpowiednich ram organizacyjnych dla współpracy, dialogu i komunikacji społecznej.

Konieczne jest wzajemne informowanie się, informacja na poziomie lokalnym jest bowiem podstawą każdej zmiany. Ludzie muszą wiedzieć, co dzieje się w ich lokalnym środowisku. Powinni wiedzieć, jakie działania są podejmowane, jaki jest ich sens oraz cel, 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. Ponadto wspiera lokalny rozwój w oparciu o aktywizację obywatelską, jak też rozwija współpracę między mieszkańcami i władzą publiczną w celu rozwiązywania najpilniejszych problemów społecznych. Ważny jest także element budowania partnerstwa oraz integrowania społeczności lokalnej. Wszystkie te elementy powinny być przedmiotem zainteresowania i analizy ze strony władz samorządowych. Tylko podejście uwzględniające te działania

umożliwią bowiem w pełni efektywne i optymalne przygotowanie procesu rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o środki finansowe UE.

Należy postawić pytanie, na ile dzisiejszy samorząd terytorialny jest przygotowany do podjęcia tego rodzaju aktywności. Czy bez wsparcia z zewnątrz sprosta stawianym wymaganiom w zakresie programowania rozwoju i zapewnienia w tym procesie udziału partnerów lokalnych.

Dzięki szerokiej współpracy możliwe będzie realizowanie zadań i osiągnięcie celów określonych we wzajemnie uzupełniających się programach skierowanych na rozwój jednostek terytorialnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na zadania w zakresie aktywizacji społecznej i gospodarczej, co powinno doprowadzić do zahamowania zróżnicowania pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami, poprawić dostępność podstawowej infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej, jak też zwiększyć mobilność zawodową i przestrzenną mieszkańców. Z punktu widzenia społeczności lokalnej ważne jest zwiększenie możliwości zatrudnienia, edukacji i usług społecznych, jak również kreowania możliwości inwestycyjnych. Realizowane działania powinny mieć wpływ na tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju między innymi poprzez poprawę konkurencyjności poszczególnych obszarów.

Jednym z istotnych efektów wdrażania 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.

Spółeczny wymiar aktywności samorządu terytorialnego – zagadnienia teorii i praktyki

1. Społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego

Instytucje władzy samorządowej przyjmują na siebie zasadniczy ciężar życia społeczności, czyniąc jej funkcjonowanie twórczym i praworządnym. Jednocześnie stwarzają one możliwość partycypacji mieszkańców w wykonywaniu i kontrolowaniu władzy na szczeblu lokalnym i regionalnym. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten powołany jest przez państwo, zgodnie z zasadą decentralizacji, w celu realizacji jego zadań. Formowanie się społeczności lokalnej i regionalnej można rozważać w kilku aspektach: kulturowym, funkcjonalnym, normatywnym, komunikatywnym i emocjonalnym. Integracja rozumiana jest jako ciągły proces, czyli kompleks zależnych od siebie 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 obejmując gotowość do współpracy pomiędzy poszczególnymi grupami, intensywność stosunków międzygrupowych, stopień występowania uprzedzeń i stereotypów. 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 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. Czynniki te wyznaczają zakres i charakter stosunku do własnego terytorium, wzmacniają przekonanie, że zamieszkiwane terytorium ma pozytywnie oceniane właściwości, które odróżniają je od innych terytoriów w ramach danego państwa czy regionu, ułatwiają 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 uświadomienie 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. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zbiorową samoświadomość obywatelską, która 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. 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 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 istotnym czynnikiem wzbogacającym rozwój lokalny i regionalny.

Należy też podkreślić znaczenie społeczeństwa obywatelskiego oraz procesu upodmiotowienia społeczności w skali lokalnej i regionalnej w kontekście tworzącej się tożsamości terytorialnej. Ważną rolę odgrywa tu wielokulturowość jednostek terytorialnych oraz polityka ochrony i odnowy dziedzictwa kulturowego prowadzona w skali lokalnej i regionalnej. 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 miejsca „małej ojczyzny”, zachowane elementy tożsamości lokalnej i regionalnej w działalności samorządowej stanowią ważny imperatyw wpływający na rozwój społeczno-gospodarczy w skali lokalnej i regionalnej. Istotne staje się więc określenie pryncypiów i uniwersalnych wartości dziedzictwa historyczno-kulturowego przy budowaniu kompleksowej polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Stąd potrzeba zwrócenia uwagi na pewne zagadnienia, a mianowicie:

- w jaki sposób zasoby kulturowe wpływają na rozwój lub depresję regionalną, prowadzą do mobilizacji endogenicznych sił regionu, ogniskując mieszkańców wokół wspólnych wyzwań rozwojowych,

identyfikują z terenem, kształtują świadomość tożsamości regionalnej i wspólnoty interesów?

- na ile rozwój gospodarczy i społeczny wpływa na powstawanie zasobów kulturowych i etnicznych?
- w jaki sposób polityka regionalna wpływa na kwestie kulturowe, etniczne i dziedzictwo narodowe?

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 podnoszenia stanu świadomości wspólnoty losów oraz wpływa na kształtowanie 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 łącznie.

2. Terytorialny i społeczny 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 lokalnej¹⁰⁰. 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 pojawić się

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU nr 277, poz. 1658 z późn. zmianami.

sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele będące przedmiotem realizacji. Ważne jest tutaj dysponowanie zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, prospektywnego widzenia terytorium, co oznacza, że pojawia się proces współzarządzania, w którym oprócz podmiotów władzy publicznej uczestniczy 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 obce¹⁰¹. 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 zapewnia 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 administracyjnych¹⁰². Terytorialny aspekt polityki jest realizowany m.in. przez określenie obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których wykorzystanie blokuje tradycyjny, zgodny z podziałami

¹⁰¹ Raport o Stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

¹⁰² Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych, MRR, Warszawa 2010.

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 dają szansę 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 społecznym¹⁰³. Terytorium powinno być zatem definiowane poprzez tzw. „terytorialność”, rozumianą jako określony stosunek do ziemi i przestrzeni¹⁰⁴. Kluczową kwestią pozostaje jednak określenie, że terytorium poza współzależnościami z takimi pojęciami, jak ziemia, przestrzeń, obszar czy miejsce, może być rozpatrywane w kontekście specyfiki relacji, jakie w nim zachodzą¹⁰⁵. 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 innowacyjności¹⁰⁶. 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 miejscu¹⁰⁷. Z punktu widzenia praktyki niezwykle istotne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym

¹⁰³ M. E. Sokółowicz, *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

¹⁰⁴ S. Elden, *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography” 2010, vol. 34 (6), s. 804.

¹⁰⁵ Tamże, s. 807.

¹⁰⁶ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001, s. 20.

¹⁰⁷ A. Jewtuchowicz, *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, s. 31.

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 zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem¹⁰⁸. Spójność terytorialna nie może oznaczać identyczności zagospodarowania i struktur (ludzkich, gospodarczych, usługowych itp.), nie powinna także oznaczać swoistej 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, że 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, że problemy i wyzwania rozwojowe przekraczają granice administracyjne, co generuje potrzebę większej elastyczności działań. Wreszcie potrzeba poprawy wiedzy o poszczególnych terytoriach w celu lepszego rozeznania zróżnicowań rozwojowych oraz identyfikowania trendów i uwarunkowań terytorialnych.

¹⁰⁸ *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej*, MRR, Warszawa 2009.

3. Aktywizacja środowisk lokalnych i regionalnych na rzecz rozwoju

Problematyka rozwoju lokalnego i regionalnego w największym stopniu dotyczy środowisk lokalnych. Wspieranie rozwoju ma szeroki wymiar społeczny i skierowane jest zarówno do społeczności lokalnych, jak i regionalnych. Wszystkie przedsięwzięcia 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. Pojawia się zatem problemy inicjatyw społecznych, aktywizacji danej społeczności, roli i znaczenia liderów, czy wreszcie sprawa partnerstwa społecznego pomiędzy władzą publiczną a społecznością lokalną i regionalną. Sprawa aktywizacji środowisk społecznych nabiera szczególnego znaczenia ze względu na przyjęte założenie, że podstawą rozwoju i funkcjonowania jednostek terytorialnych powinno być korzystanie z zasobów własnych, tak w sensie materialnym, jak i kapitału ludzkiego. Z dotychczasowych doświadczeń oraz praktyki funkcjonowania samorządów lokalnych i regionalnych wynika, że poziom aktywności społecznej, w tym udziału społeczności lokalnych w procesie rozwoju, jest bardzo zróżnicowany. Stąd niezmiernie ważny staje się problem 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 stanowienia celów rozwoju, przygotowania programów oraz inicjowania i kształtowania form społecznego uczestnictwa w procesie zarządzania rozwojem. Niezwykle istotna wydaje się 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 UE. Z działalnością tą związana musi być aktywność w sferze inicjowania różnorodnych przedsięwzięć, tworzenia dla nich odpowiednich ram organizacyjnych, jak też 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 oraz nastawione na angażowanie zainteresowanych mieszkańców 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. 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 powodem 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, informacja jest bowiem 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 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 pobudzanie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju i promocji wartości związanych z miejscową specyfiką społeczną, kulturową i przyrodniczą. 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 wyzwolenie lokalnego potencjału przedsiębiorczości, zaangażowanie miejscowych instytucji i grup mieszkańców daje bowiem 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. Istotnym zagadnieniem są tutaj relacje pomiędzy władzami samorządowymi a społecznością lokalną i regionalną, a także partnerami gospodarczymi. Relacje te powinny być oparte na procesie koordynacji i wzajemnych uzgodnień wspartych wymianą informacji oraz procesem negocjacji i uzgodnienia 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.

4. Polityka publiczna w perspektywie społecznej i organizacyjnej

Analizując zakres działań podejmowanych przez władze publiczne, należy zwrócić uwagę, że polityka publiczna rozumiana jako konkretna działalność polityczno-społeczna oraz wskazówki do działań na rzecz danej społeczności stanowi współcześnie jeden z najbardziej znaczących obszarów aktywności samorządu¹⁰⁹. Zasadne wydaje się przyjęcie postulatu, że podstawowym punktem widzenia polityki publicznej jest zorientowana na potrzeby ludzkie organizacja ładu gospodarczego, technicznego, przestrzennego, politycznego i sprawiedliwy układ stosunków w społeczeństwie¹¹⁰. Warunkiem prowadzenia polityki publicznej jako regulowania procesu rozwoju jest osiągnięcie pewnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, przy którym nie ma już problemu niezaspokojonych potrzeb rzeczywistych¹¹¹. Wszystkie działania w zakresie polityki publicznej powinny uwzględniać specyfikę terytorialną, z zachowaniem odniesienia do zasad ustalonych w ramach właściwych polityk regionalnych, dla uzyskania efektu synergii i spójności interwencji oraz uwzględnienia długofalowych uwarunkowań, w tym demograficznych i ekonomicznych przy założeniu wspierania rozwoju potencjałów endogenicznych danego terytorium.

Sukces działań w tym zakresie wymaga prowadzenia kompleksowych i przemyślanych przedsięwzięć oraz podejmowania i wdrażania zintegrowanych projektów. Należy też zwrócić uwagę na proces włączenia do działań społeczności zamieszkujących określone terytorium. Kluczem do osiągnięcia założonego celu jest wykorzystanie instrumentów szeroko pojmowanej aktywizacji społecznej, edukacyjnej czy kulturalnej przy założeniu, że podejmowane interwencje będą miały charakter zindywidualizowany, kompleksowy i długofalowy. Wszelkie interwencje w tym obszarze powinny być realizowane w powiązaniu z procesem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktywizacji społeczno-zawodowej, a także powinny być realizowane w powiązaniu z doskonaleniem jakości usług publicznych. Ważnym zadaniem jest współcześnie zachęcanie społeczności

¹⁰⁹ R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, źródło: www.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf (dostęp: 15.12.2016).

¹¹⁰ J. Danecki, *O postępie społecznym i polityce społecznej*, [w:] W. Anioł (red. nauk.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, Wyd. IPS UW, Warszawa 1984.

¹¹¹ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, Wyd. PWE, Warszawa 1981.

lokalnych do angażowania się w planowanie i realizację działań rozwojowych w ramach instrumentów terytorialnych, co pozwala na zaspokojenie specyficznych potrzeb danej społeczności. Polityka publiczna postrzegana jest jako podejmowanie przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie. Polityka publiczna jest inicjowana przez władzę publiczną w imieniu społeczności lokalnej, jest określana, interpretowana i realizowana przede wszystkim przez podmioty publiczne, rzadziej przez prywatne i pozarządowe, a także obejmuje to, czego władza publiczna postanawia nie realizować. Polityka publiczna służy nadawaniu porządku zadaniom publicznym, od ich projektowania, poprzez realizowanie, aż do oceny wyników. Politykę publiczną można określić jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja w ramach swej misji zaspokajania potrzeb publicznych. Oznacza to, że cele polityki publicznej wskazywane są przez szeroko pojmowane podmioty sprawujące władzę, a konkretyzacja i wykonywanie zadań powierzane są organom administracji publicznej¹¹². W sferze aktywności samorządu terytorialnego polityka publiczna realizowana jest na poziomie lokalnym i regionalnym. Aktywność w tym zakresie leży po stronie poszczególnych wspólnot samorządowych, które kształtują cele oraz zakres polityki publicznej. Zarówno koncepcje, jak i działania w tym zakresie są bardzo zróżnicowane, co warunkowane jest specyfiką każdej jednostki terytorialnej, a także charakterem problemów i dziedzin życia społeczno-gospodarczego, wymagających określonego rodzaju wsparcia.

Najbardziej szerokim i wielokierunkowym rodzajem polityki publicznej jest prowadzona przez samorząd województwa polityka rozwoju regionalnego oraz polityka przestrzenna, jako system zintegrowanych przedsięwzięć planistycznych wraz z procesem ich wdrażania. Istotnym elementem jest tutaj szeroko pojmowane partnerstwo społeczne oraz instytucjonalne, 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. W tym kontekście należy się odnieść do preferowanego modelu prowadzenia polityki rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, gdzie bardzo mocno podkreślana jest konieczność

¹¹² „Polityka publiczna”, portal ZwPP, Instytut Socjologii, UMCS w Białymstoku.

szeroko pojętego uspołecznienia związanych z tym działań na wszystkich etapach jej realizacji. Z tego punktu widzenia trzeba zwrócić uwagę na specyfikę działań współczesnej administracji samorządowej, która przede wszystkim koncentruje się na zarządzaniu rozwojem. Uczestniczy w ten sposób w procesie zarządzania publicznego oraz świadczenia usług publicznych, co bezpośrednio związane jest z realizowaną przez samorząd terytorialny misją w zakresie polityki publicznej. Bardzo ważny jest tutaj proces planowania z jego metodologią oraz uwzględnieniem specyfiki jednostki terytorialnej, jak też odpowiedni dobór instrumentów zarządzania rozwojem, wspierających realizację wytyczonych celów¹¹³.

5. Obywatelski kontekst polityki publicznej

Współcześnie szczególnie istotną sprawą jest tworzenie warunków do włączania obywateli w proces kształtowania polityki rozwoju, jak również budowanie społeczeństwa obywatelskiego przez rosnącą aktywność obywatelską – indywidualną i zinstytucjonalizowaną, troskę o interes publiczny oraz wysoką jakość przestrzeni i debaty publicznej. Należy zwrócić uwagę, że jakość kapitału społecznego przekłada się praktycznie na wszystkie obszary ludzkiego działania, a jego rozwój uzależniony jest od wielu czynników. W tym kontekście ważne staje się kształtowanie i wzmacnianie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji, gdzie niezwykle istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Jest to niezwykle istotne, gdyż podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności, natomiast konsekwentna realizacja podjętych działań wymaga eliminowania wszelkich niepewności. Z tego punktu widzenia bardzo istotne staje się zaufanie społeczne, które ma ogromne znaczenie, gdyż służy wzmacnianiu stabilności lokalnego systemu społecznego. Wysoki poziom zaufania społecznego odgrywa współcześnie 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 podejmowania decyzji związanych z realizacją władzy

¹¹³ R. Gerlach, *Edukacja zawodowa aspekcie końca pracy*, [w:] *Edukacja i praca. Konteksty – wyzwania – antynomie*, R. Gerlach (red. nauk.), Wyd. UKW, Bydgoszcz 2008, s. 232–234.

publicznej¹¹⁴. Ważne jest także zaufanie między aktywnymi uczestnikami wspólnoty lokalnej, postrzeganymi jako aktorzy społeczni. Ich rola jest szczególnie istotna w procesie rozwoju społecznego, a także w kształtowaniu kierunków działań zmierzających do aktywizacji społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej. Efekty współpracy na rzecz rozwoju w dużej mierze zależą od istniejącego realnie zaufania, które kształtuje postawy obywatelskie, decyduje o kształcie i charakterze wzajemnych relacji między jednostkami i grupami oraz środowiskami społecznymi. Staje się ono także czynnikiem budowania kultury działania w sferze publicznej, wpływając równocześnie na kulturę polityczną. Poziom zaufania społecznego ugruntowuje wartości demokratyczne, przyczynia się także do stabilności i trwałości lokalnego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego¹¹⁵. Ze względu na specyfikę rozwoju jednostki terytorialnej należy zwrócić uwagę, że zaufanie odgrywa rolę także w wymiarze ekonomicznym – wpływa na zdolność budowania rywalizacji społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia rozwoju jednostki terytorialnej niezwykle istotne znaczenie mają więzi społeczne będące ważnym elementem mechanizmu wzajemnego wzmacniania grupy. Wraz z procesem modernizacji zmienia się charakter i typ więzi społecznych, które tworzymy z innymi ludźmi¹¹⁶. Stają się one pomocne w wykreowaniu stabilnej lub silniej zinstytucjonalizowanej sieci relacji społecznych. Rozwój współczesnych form społecznych sprawia, że zaufanie staje się coraz bardziej niezbędnym elementem życia społecznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym¹¹⁷. Pozwala na budowanie zrębów solidarnego działania, ułatwia poszukiwanie, a następnie wykorzystanie coraz większej liczby sposobów i kanałów na rzecz współpracy w wielu dziedzinach. Istotne jest stwarzanie warunków, sprzyjających poznaniu się ludzi i instytucji, okazywaniu sobie szacunku, poszerzaniu wiedzy o sobie, co daje podstawę do wzajemnego zrozumienia. Wszystko to służy ułatwianiu współpracy w obszarze jednostki terytorialnej i zapobieganiu ewentualnym konfliktom interesu, jakie mogą powstawać w procesie rozwoju. Należy podkreślić, że myślenie o konflikcie

¹¹⁴ P. Paxton, *Is social capital declining in the United States. A multiple indicator assessment*, „The American Journal of Sociology” 1999, nr 1 (105).

¹¹⁵ R. Inglehart, *Trustwell being and democracy*, [w:] *Democracy and trust*, M. E. Warren (eds.), Ed. Cambridge University Press, New York–Cambridge.

¹¹⁶ K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] P. Norris (eds.), *Criticals. Global Support for Democratic Government*, Ed. Oxford University Press, Oxford 1999.

¹¹⁷ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.

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 zależy od poparcia społecznego. Wydaje się, że na kształtowanie się zaufania społecznego wpływają określone czynniki charakteryzujące lokalne środowisko społeczne. Można do nich zaliczyć:

- 1) poziom świadomości społecznej będący pochodną zaangażowania danej społeczności w proces partycypacyjny, co w dużej mierze zależy od wcześniejszych doświadczeń, a także od stopnia identyfikacji z daną grupą i przeświadczenia, że wiele spraw lokalnych powinno być przedmiotem refleksji zbiorowości;
- 2) motywacja wewnętrzna, która powoduje, że znacznie większe szanse na powodzenie mają działania inspirowane przez członków danej społeczności. Motywacja wewnętrzna wpływa na powszechne uczestnictwo i zdolność do realizowania zadań;
- 3) elastyczność charakteryzująca społeczność, która nabyła zdolności do uczenia się i adaptowania. Proces ciągłej zmiany, z jakim mamy do czynienia obecnie, wymaga od zbiorowości dostosowywania się, przyjmowania rozwiązań adekwatnych do powstających problemów;
- 4) istniejące więzi społeczne, widoczne są w tych społecznościach, których mieszkańcy stanowią zwartą, dobrze znającą się grupę, która zdobyła już pewne doświadczenie we wspólnym rozwiązywaniu problemów. Społeczność taką cechuje: umiejętność porozumiewania się oraz wzajemne zaufanie. Znajduje to odzwierciedlenie w tworzeniu stowarzyszeń lub realizowaniu różnych oddolnych inicjatyw;
- 5) umiejętność osiągnięcia konsensusu i współpracy, gdzie elementami sprzyjającymi są istniejący wśród mieszkańców zwyczaj niesienia wzajemnej pomocy, umiejętność udzielania sobie wsparcia, funkcjonująca praktyka inicjatyw sąsiedzkich czy też doświadczenie wspólnej pracy przy społecznych lub religijnych wydarzeniach;
- 6) istniejąca grupa liderów jako głównych aktorów lokalnej sceny rozwoju. Bardzo ważne jest, by w społeczności istniały osoby sprawujące funkcje lokalnych liderów, czyli takich osób, które cieszą się autorytetem, stanowią źródło opinii i wiedzy, motywują zbiorowość, mogąc pełnić również rolę „rzeczników” przedsięwzięcia.

Trzeba przyjąć, że zaufanie społeczne stanowi podstawę relacji interpersonalnych, współpracy, zaangażowania, a także poczucia bezpieczeństwa. Ma ono zasadniczy wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – wzrost świadomości zbiorowej, świadomego uczestnictwa w życiu zbiorowym. Wzrost poziomu zaufania przyczynia się z jednej strony do ograniczenia marginalizacji, z drugiej zaś do kształtowania poczucia świadomego uczestnictwa w życiu publicznym, możliwości wywierania wpływu na sytuację otoczenia. Bez zaufania w przestrzeni społecznej nie można prowadzić dialogu, nie można więc 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 ze względu na wzmacnianie potencjału rozwojowego poszczególnych gmin, jak też na prowadzenie przez nie polityki lokalnej zmierzającej do poprawy jakości życia.

Z punktu widzenia interesu publicznego konieczne staje się podejmowanie działań zmierzających do systematycznego eliminowania dysproporcji rozwojowych i poprawę sytuacji środowisk lokalnych będących w najbardziej niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej. Jest to możliwe dzięki wspieraniu polityki rozwoju lokalnego oraz wzmacnianiu 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 do rozwiązywania problemów istotnych dla rozwoju lokalnego. Pozwala to na doprecyzowanie kierunków rozwoju, nawiązanie ścisłej współpracy, a także rozwijanie form współdziałania w systemie jednostki terytorialnej. Powstają zatem warunki do rozwijania form partnerstwa społecznego i instytucjonalnego, jak też do większej koncentracji na zadaniach, które sprzyjają wzmacnianiu 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 do 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 działań¹¹⁸.

Zaufanie powinno być też utożsamiane z mechanizmem funkcjonującym w oparciu o założenie, że członków danej społeczności cechuje uczciwość oraz chęć podejmowania kooperatywnych działań, u podstaw których leżą wspólnie wyznawane normy¹¹⁹. Dlatego też, kiedy ufamy innym ludziom, przewidujemy, czy też zakładamy, jakie będzie ich zachowanie w przyszłości. Zaufanie nierozzerwalnie wiąże się z myśleniem o przyszłości, która z definicji jest niepewna, ale zaufanie daje pewną podstawę do jej przewidywania, w pewnym sensie możliwość opanowania. Zaufanie jest swoistą grą dotyczącą przyszłych działań innych ludzi¹²⁰. Wspierane zaufaniem społecznych działania mają duże 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. W związku z tym istotne są pozytywne zmiany społeczne, a więc takie, które można interpretować w kategoriach rozwoju społecznego, które wprowadzane w sposób aktywny gwarantują pozytywne zmiany i rozwój. Wydaje się, że pożądana zmiana społeczna powstaje poprzez stworzenie silnego kapitału społecznego, rozumianego jako sieć powiązań opartych na współpracy i wzajemnym zaufaniu. Za inicjowaniem długofalowych, nieodwracalnych i poświadanych zmian, wprowadzanych poprzez budowanie kapitału społecznego, często stoją jednostki o specyficznym cechach, określane jako „przedsiębiorcy społeczni”¹²¹. Wywołanie pozytywnej zmiany społecznej może być efektem zaistnienia pewnych czynników specyficznym dla danej wspólnoty lokalnej. Poczucie zaufania staje się istotne dla kształtowania podmiotowości społeczności lokalnej, składającej się z różnorodnym grup ludzkim, charakteryzującym się pewną wspólną cechą, szczególnym stosunkiem do zamieszkiwanego terytorium, co znajduje odzwierciedlenie we wszystkich charakterystykach rozwoju lokalnego. Zazwyczaj jest to jakaś wartość

¹¹⁸ M. Stelmaszczyk, *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, strona internetowa www, (dostęp: 1.09.2013).

¹¹⁹ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, Wyd. PWN, Warszawa 1997.

¹²⁰ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002, s. 310.

¹²¹ R. Praszkiern, A. Nowak, *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

emocjonalna, kulturowa, tradycyjna, ekonomiczna, przyrodnicza czy jeszcze inna¹²². Konsekwencją takiego podejścia będzie kształtowanie się aktywnej społeczności lokalnej, co zakłada aktywność mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, ostatecznie podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację. W ten sposób biorą oni udział w formułowaniu i podejmowaniu decyzji oraz realizacji polityk publicznych.

6. Idea partnerstwa regionalnego na poziomie województwa

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. Niezbędny staje się tutaj aktywny udział środowisk społeczno-zawodowych, gospodarczych, naukowych i samorządowych w szeroko pojętym procesie zarządzania rozwojem regionalnym poprzez współuczestnictwo w doborze instrumentów zarządzania, a następnie 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 każdego województwa 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 do 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

¹²² J. Szczepański, *Polska lokalna*, [w:] *Spółczesność i gospodarka w Polsce lokalnej*, Wyd. UW, Warszawa 1992, s. 19.

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 systematycznych przekształceniach z aktywnym udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. Dzięki szerokiej debacie publicznej możliwym będzie udzielenie odpowiedzi na pytania istotne z punktu widzenia rozwoju, a mianowicie:

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

Wydaje się, że pożądanym i oczekiwanym efektem dyskusji powinno być:

- włączenie wszystkich w realizację idei modernizacji regionu,
- kreowanie społecznej otwartości,
- budowanie społecznego zaufania,
- rozwój komunikacji społecznej,
- wspieranie kreatywności,
- kreowanie postaw proinnowacyjnych,
- wspieranie procesu decyzyjnego.

Zaangażowanie wszystkich środowisk w realizację idei rozwoju powinno przyczynić się do:

- aktywizacji samorządu terytorialnego,
- konsekwencji w działaniu,
- wykreowania optymalnych form uczestnictwa społecznego,
- wspólnego poszukiwania i wykorzystywania potencjałów endogenicznych,
- współpracy ze zmieniającym się otoczeniem.

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. Wynikiem wspólnych działań 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 możliwe jest poszerzenie płaszczyzny współdziałania, wzmocnienie

autentycznej samorządności oraz wykreowanie efektywnych mechanizmów partycypacji. Umożliwi to wypracowanie założeń regionalnego modelu rozwoju opartego na zaangażowaniu samorządów i środowisk społeczno-zawodowych, których aktywność wynika z przeświadczenia, że współczesny rozwój regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala na identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. Należy tu podkreślić znaczenie procesu budowania więzi regionalnych o charakterze społecznym i kulturowym, jak też integrację wewnętrzną 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. W ten sposób tworzone są warunki do integrowania środowisk aktywistów, działaczy, pracowników administracji publicznej, naukowców, badaczy regionu oraz przedsiębiorców i zachęcenie ich do wspólnych działań. Dalekosiężnym celem będzie tutaj włączenie się w procesy realizacyjne i decyzyjne na rzecz rozwoju regionalnego, a przez to wpływ na 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 pro-innowacyjnych, jak też udział w konsultacjach społecznych i wspieranie procesu decyzyjnego. Z punktu widzenia procesu rozwojowego konieczna jest dogłębna diagnoza oraz monitorowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, a także stworzenie instrumentów oddziaływania na rzecz systemu sprawnego nim zarządzania. Instrumentem wzmacniającym oddziaływanie w tym zakresie jest pozytywny wizerunek regionu oraz ukształtowana tożsamość regionalna jako efekt integracji wewnętrznej województwa oraz rozwiniętej 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. Istotnym obszarem oraz ważnym zagadnieniem są dyskusje wokół tożsamości kulturowej. W związku z tym w działaniach samorządu terytorialnego konieczne jest uwzględnienie identyfikacji terytorialnej, a w procesie polityki regionalnej należy uwzględnić działania na rzecz integracji terytorialnej. W toku dyskusji wskazywano, 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. Należy podkreślić, że polityka samorządowa powinna określać kierunki rozwoju z wykorzystaniem potencjału społecznego jako czynnika wpływającego na spójność regionalną. W związku z tym wskazuje się na potrzebę oraz duże znaczenie edukacji regionalnej dzieci i młodzieży i w tym kontekście zainicjowanie działań na rzecz zaprojektowania ścieżki edukacji regionalnej w szkołach naszego województwa. Podkreślenia wymaga rola mediów w procesie kształtowania tożsamości, propagowanie pożądaných postaw oraz upowszechnianie wiedzy o regionie. W dyskusji o tożsamości regionalnej czy kształtowaniu polityki wojewódzkiej w zakresie jego rozwoju istotnym elementem jest budowanie kapitału społecznego oraz kształtowanie postaw aktywności i zaangażowania wśród mieszkańców regionu. Siła regionu tkwi bowiem nie tylko w jego zasobach materialnych i tworzonych możliwościach prorozwojowych, ale przede wszystkim w jego mieszkańcach i reprezentantach. W procesie zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym niezwykle istotnym zagadnieniem jest uspołecznienie tego procesu związane ze stworzeniem odpowiednich możliwości oraz 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. 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 szczególnym uwzględnieniem społecznego uczestnictwa w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego.

Zarządzanie publiczne – perspektywa terytorialna

1. Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem

W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego współczesna administracja odgrywa kluczową rolę, od jej umiejętności, kreatywności i inicjatywności zależy bowiem, czy proces owego rozwoju uzyska właściwy kierunek i dynamikę. Właściwe dostosowanie do specyfiki organizacji jednostki terytorialnej, odpowiednie metody zarządzania oraz zaangażowanie społeczności lokalnej i regionalnej mogą wspomóc kreowanie rozwoju oraz osiąganie głównego celu, jakim jest poprawa jakości życia. Wśród pełnionych współcześnie przez administrację publiczną funkcji coraz większego znaczenia nabiera zarządzanie rozwojem, a rozwój lokalny i regionalny należy do najważniejszych jej celów, stanowiąc niezbędny warunek efektywnego i sprawnego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa. Konieczne jest zatem poszukiwanie odpowiedniego modelu instytucjonalnego, w ramach którego będą funkcjonować podmioty działające na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, że realizacja funkcji zarządzania rozwojem pozwala na spojrzenie strategiczne, które w warunkach występującej niepewności umożliwia aktywne kierowanie rozwojem układu terytorialnego. Należy podkreślić, że zarządzanie rozwojem wymaga od administracji publicznej diagnozy potrzeb i interesów społeczno-gospodarczych oraz politycznych w celu określenia możliwości ich zaspokojenia¹²³. W sensie techniczno-organizacyjnym funkcja ta znajduje wyraz w działalności planistycznej. Należy podkreślić, że funkcja zarządzania rozwojem istotnie różni się od funkcji porządkowo-reglamentacyjnej, świadczącej oraz zarządczej, charakteryzuje się ona bowiem kompleksowością oraz nadrzędnością w stosunku do

¹²³ I. Zawislińska, *Funkcja właścicielska administracji publicznej*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Wyd. Główna Szkoła Handlowa, Warszawa, 2011, s. 149–150.

wcześniej wymienionych funkcji. Wynika to z faktu, że jest ona zorientowana na kształtowanie przyszłości, podczas gdy pozostałe funkcje administracji publicznej nakierowane są raczej na bieżące rezultaty zarządzania publicznego. Z tego względu sfera zarządzania rozwojem jest dziś jednym z głównych czynników polityki publicznej i jej istotnym wyznacznikiem¹²⁴. Należy zaznaczyć, że struktury administracji publicznej, a także sposób jej funkcjonowania muszą być dostosowane do pełnionych przez nią funkcji. Problem zadań administracji publicznej w zakresie oddziaływania na rozwój jednostki terytorialnej uzyskał we współczesnych czasach rangę, jakiej wcześniej nie posiadał. Determinowane jest to faktem przekształceń zachodzących w państwie i społeczeństwie, a także zmianą uwarunkowań prawno-organizacyjnych w skali krajowej oraz międzynarodowej. Konsekwencją zwiększonej liczby zadań publicznych w sferze zarządzania są zmiany strukturalne w administracji, modyfikacja form i metod działania, a także stosowanie innych niż dotychczas instrumentów oddziaływania. Wpływa to na zakres i sposób realizacji istniejących zadań publicznych¹²⁵.

Współczesny proces przemian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych stawia przed administracją nowe wyzwania. Wynikają one przede wszystkim z charakterystycznego dla obecnego okresu przelomu chaosu kulturowego, który przejawia się przede wszystkim w aspektach antropologicznych i aksjologicznych¹²⁶. Następujące na świecie zmiany ekonomiczne, społeczne, technologiczne, polityczne, ekologiczne i przestrzenne doprowadziły do nasilenia się tendencji wpływających na nieustanne przeobrażenia rzeczywistości, a tym samym stwarzających potrzebę poszukiwania takich rozwiązań, które pozwalałyby skutecznie rozwiązywać realne problemy w wymiarze terytorialnym. Dlatego też skuteczna i efektywna administracja publiczna postrzegana jest współcześnie jako gwarant rozwoju społeczno-ekonomicznego, co wymaga dostosowania struktur samej administracji, przeobrażeń organizacyjnych oraz

¹²⁴ G. Krawiec, *Prawo administracyjne. Skrypt dla studentów kierunku Administracja*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec, 2011, s. 15–16.

¹²⁵ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2005, s. 79.

¹²⁶ D. Waldziński, *Rynek i religia. Relacje w kontekście historycznym i w warunkach globalizacji*, [w:] O. Dębicka, A. Oniszczuk-Jastrząbek, T. Gutowski, J. Winiarski (red.), *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2005, s. 49.

usprawnienia jej funkcjonowania¹²⁷. Implikuje to także systematyczne reformowanie administracji publicznej, co pozwala na zbudowanie nowoczesnego systemu oraz wdrożenie nowych technik komunikacyjnych w sferze społecznej, jak też wypracowanie optymalnego systemu podejmowania decyzji¹²⁸. Funkcjonowanie administracji publicznej determinuje też w dużym stopniu dynamika zmieniającego się otoczenia, na które znaczący wpływ mają rezultaty przeobrażeń XXI wieku, co generuje potrzebę zwiększania skuteczności i efektywności działania administracji publicznej, a także efektywniejszego zarządzania sprawami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym¹²⁹. Administracja publiczna staje też przed wyzwaniem związanym z jakością i efektywnością działania, a jej rolą jest też rozpoznawanie potrzeb społecznych i zaspokajanie ich przez wyższą jakość służby publicznej przy wykorzystaniu potencjału instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego¹³⁰.

Współczesna rzeczywistość stawia przed społeczeństwem nowe wyzwania, stwarzając zarazem nowe szanse na przyszłość. Stąd konieczność dysponowania administracją nadążającą za nowoczesnością, dysponującą nowymi technikami, sterującą rozwojem owej nowoczesności, a jednocześnie rozwijającą się szybciej niż postępująca zmiana warunków życia społecznego¹³¹.

W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań należy uwzględnić specyfikę polityki lokalnej i regionalnej oraz występujące w tym zakresie uwarunkowania, jak też przewidywane kierunki zmian i przekształceń aktywności władz publicznych na rzecz rozwoju. 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 odbywa¹³². Rozwój lokalny

¹²⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, wyd. MORPOL, Lublin 2000, s. 133.

¹²⁸ R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2009, s. 14.

¹²⁹ T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji europejskiej wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5, s. 29–56.

¹³⁰ R. Przybyszewski, K. Atamańczuk, *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2011, s. 67.

¹³¹ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, wyd. Prawnicze, Warszawa 1974, s. 313.

¹³² Cz. Strzeszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, OdiSS, Warszawa 1976.

i regionalny można też określić jako stopniowy proces zmian i przeobrażeń w systemie społeczno-gospodarczym prowadzący do poprawy warunków gospodarowania, do osiągnięcia wyższego poziomu usług oraz doskonalszego zagospodarowania terytorium. Jest zatem procesem wieloaspektowym dokonującym się w wielu płaszczyznach, głównie w sferze gospodarczej, społecznej i przestrzennej¹³³. W tak pojmowanym procesie rozwoju władze publiczne występują jako koordynator i kreator racjonalnego i efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów, a także są odpowiedzialne za wspieranie inicjatyw prorozwojowych oraz usuwanie występujących barier. Z tego punktu widzenia niezwykle ważne staje się podjęcie wysiłku zarządzania strategicznego, którego zasadniczym elementem w obrębie jednostki terytorialnej jest ustalanie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju¹³⁴. Efektywne zarządzanie strategiczne staje się priorytetowym działaniem władz samorządowych zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, długookresowe plany rozwoju w skomplikowanym i niestabilnym otoczeniu oraz przy zmieniających się warunkach wewnętrznych dają bowiem większą szansę na osiąganie zamierzonych celów. Z punktu widzenia współczesnych uwarunkowań europejskich istotę zarządzania rozwojem podkreśla wskazanie na takie elementy organizacji terytorialnej, jak środowisko, kapitał ludzki czy organizacje społeczno-gospodarcze, i umieszczenie ich w kontekście procesów rozwojowych wynikających ze specyfiki zmian terytorium, występujących postaw wobec wyzwań cywilizacyjnych, jak też dziedzin aktywności organizacji terytorialnej wraz z ich przestrzennym odniesieniem¹³⁵. Uwzględniając nowe rozumienie polityki regionalnej, należy wskazać na kluczowe elementy, które warunkują skuteczne i ekonomiczne działanie administracji publicznej na rzecz zarządzania rozwojem. Należy podkreślić, że nowa polityka rozwoju kładzie nacisk na zwiększenie innowacyjności, co dotyczy oparcia się na endogenicznym potencjale rozwojowym danego terytorium przy założeniu ograniczenia mechanizmu wsparcia egzogenicznego. Zastosowanie nowego paradygmatu myślenia o rozwoju w skali

¹³³ A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 1996, s. 22.

¹³⁴ A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK, Toruń, 2001, s. 147.

¹³⁵ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

europejskiej, a także uwzględnienie horyzontalnego, zintegrowanego spojrzenia na polityki publiczne wymaga wprowadzenia istotnych zmian w dotychczasowym systemie zarządzania polityką rozwoju. Zintegrowana, a jednocześnie zdecentralizowana polityka rozwoju wymusza aktywność wszystkich szczebli administracji publicznej działających na rzecz rozwoju. Efektem tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem powinno być wypracowanie modelu wspólnego definiowania celów rozwojowych znajdujących akceptację wszystkich stron. Nowa polityka rozwoju przewiduje większe zaangażowanie w działania rozwojowe przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji pozarządowych oraz podmiotów prywatnych. Rozwój powinien stać się celem wszystkich podmiotów, a nie tylko zadaniem sektora publicznego. Z kolei polityka rozwoju winna wspierać te priorytety, które wydają się najważniejsze pod względem strategicznym, a zarządzanie staje się instrumentem działania stanowiącym jedną z najważniejszych umiejętności nowoczesnego państwa¹³⁶.

Proces zmian w administracji publicznej prowadzi do jej otwarcia na nowe koncepcje zarządzania oraz techniki komunikacji zorientowane na interes publiczny. W relacji z gospodarką lokalną i regionalną administrowanie łączy się z ujęciem menedżerskim, gdzie model administracji powiązany jest z zarządzaniem publicznym uwzględniającym takie założenia, jak: orientacja na wyniki, wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta, koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług, deregulacja, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych, orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość¹³⁷. Łączy się z tym pojęcie „wielopoziomowego zarządzania” jako nowa forma władzy publicznej obejmująca różne poziomy terytorialne oraz mobilizująca aktorów funkcjonalnych i terytorialnych poprzez partnerstwo, negocjacje i powiązania horyzontalne, wzmacniając ich możliwości radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań i złożoności sił społecznych. W ten sposób następuje otwarcie na modyfikację relacji pomiędzy sferą publiczną i prywatną, jak też wzmocniona

¹³⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

¹³⁷ J. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28–46.

zostaje zdolność do koordynacji oraz aktywnego uczestnictwa szerokiego grona interesariuszy, co pozwala na rozwijanie partnerstwa oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego¹³⁸. Stanowi to wyraz stopnia dojrzałości intelektualnej władzy i administracji oraz środowiska społeczno-gospodarczego, umożliwiając wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań w sektorze publicznym ze względu na konieczność ciągłego „przystosowywania się” do zmieniających się warunków¹³⁹. Współczesne zarządzanie publiczne musi sprostać wyzwaniom współczesności, zachowując cenne wartości klasycznego podejścia. Stąd współczesna administracja publiczna powinna sprostać wyzwaniu, jakim jest zdolność do przetrwania, rozwoju i skutecznego działania w warunkach ogólnej i nieprzewidywalności zewnętrznego i wewnętrznego otoczenia¹⁴⁰.

2. Terytorialny wymiar zarządzania rozwojem

Współczesna administracja podejmuje wysiłek na rzecz prowadzenia polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym poprzez wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionu, tworzenie warunków do współpracy w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do określania jednostek przestrzennych. Dzięki temu, poprzez włączenie się w nurt europejskiej polityki spójności, podejmowane inicjatywy rozwojowe mogą doprowadzić do pożądanых zmian na określonym terytorium. Terytorium to może obejmować jednostki znajdujące się w obszarze oddziaływania różnych władz lokalnych, dzięki czemu pojawia się możliwość formułowania koncepcji zarządzania obszarami funkcjonalnymi. Należy podkreślić, że warunki rozwoju jednostek terytorialnych są zróżnicowane i zróżnicowania te powinny być uwzględniane przy programowaniu działań rozwojowych i wyborze typu interwencji dla określonych polityk. Zjawiska i procesy rozwojowe przypisane są do określonego terytorium, które jest swoistą sceną realizacji planów oraz gry interesów różnych podmiotów. Jest ono zarazem beneficjentem owych zjawisk

¹³⁸ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2 (2).

¹³⁹ M. Starczewska-Krzysztosek, *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, wyd. CEDEWU, Warszawa, 2005, s. 123–125.

¹⁴⁰ A. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa 2004, s. 65.

i procesów, a wszystkie polityki publiczne mają wpływ na rozwój danego terytorium¹⁴¹.

W praktyce mamy do czynienia z przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju, a podziały administracyjne i obecność paradygmatu konkurencyjności w politykach władz różnych poziomów stają się kwestiami o różnym charakterze i są niezwykle ważne z punktu widzenia terytorialnego wymiaru rozwoju. Owe zróżnicowania w poziomie rozwoju wymagają określonej interwencji z zewnątrz, co wymaga ścisłej współpracy oraz wypracowania mechanizmów i instrumentów rozwiązywania występujących problemów¹⁴². Wprowadzenie do praktyki zarządzania rozwojem wymiaru terytorialnego staje się zatem wyzwaniem, które wymaga innowacyjnego podejścia do zarządzania, w tym innowacji w instytucjach odpowiedzialnych za programowanie i planowanie. Nowego zdefiniowania wymagają też relacje w układzie władza–kompetencje–terytorium, przy uwzględnieniu wielości podmiotów włączonych w rządzenie oraz konieczności dzielenia się władzą i kompetencjami, a także wymogu współpracy między różnymi jednostkami administracyjnymi i poziomami zarządzania. Podejście terytorialne zakłada odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz dostrzeżenia ich indywidualnych potencjałów, barier i wzajemnych zależności. Wzajemne relacje mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych interwencji, zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie pomiędzy obszarami. Tak więc wymiar terytorialny traktowany jest jako jedna z głównych zasad programowania na lata 2014–2020 i powinien on stanowić płaszczyznę koordynacji celów i działań podejmowanych w układzie regionalnym i lokalnym w zakresie poszczególnych obszarów i dziedzin odpowiadających specyfice polityki rozwoju, która winna być oparta o zasadę zintegrowanego podejścia. Wymiar terytorialny polityki rozwoju można przełożyć na realne efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych zarówno 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

¹⁴¹ G. Rzeźnik (red.), *Polityka regionalna na Mazowszu. Materiały kongresowe*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

¹⁴² M. Grochowski, *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2014, nr 15.

przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Podejście terytorialne zakłada więc odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz ich 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.

Terytorialny wymiar rozwoju traktowany jest jako jeden z głównych kierunków działań na rzecz eliminowania dysproporcji rozwojowych tak w skali całej UE, jak i w poszczególnych krajach członkowskich i w związku z tym wypracowane zostały odpowiednie instrumenty wspierające rozwój terytorialny. Determinuje to cele polityki terytorialnej w zakresie zarządzania wyzwaniami regionalnymi i lokalnymi oraz wykorzystywania potencjału terytorialnego poszczególnych regionów. Wymusza to integrację i różnorodne formy współdziałania władz samorządowych na poziomie lokalnym i regionalnym, a obszarem działań stają się tutaj jednostki funkcjonalne¹⁴³. 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. 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 administracyjnych¹⁴⁴. Na tym właśnie terytorium następuje proces integracji polegający na:¹⁴⁵

- tworzeniu całościowych strategii i skoordynowanych działaniach ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju wykraczającego poza granice jednostek administracyjnych,

¹⁴³ 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*, Warszawa, 2011, s. 7–24.

¹⁴⁴ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.

¹⁴⁵ Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich.

- koordynacji kluczowych obszarów polityki rozwoju z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działań oraz czasu,
- koordynacji różnorodnych terytorialnych, sektorowych i zintegrowanych planów oraz strategii,
- 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.

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:¹⁴⁶

- 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. Realizowana w tym zakresie 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 poziomej współpracy jednostek administracyjnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów. W odniesieniu do tej polityki konieczne staje się uwzględnienie i stosowanie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego, która umożliwia lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych zasobów, w tym zasobów ludzkich, oraz wspomaga specjalizację różnych typów jednostek terytorialnych. W szczególności zasada ta:¹⁴⁷

- zapewnia adekwatne do wyzwań ramy prawne, instytucjonalne,

¹⁴⁶ P. Rosik, R. Wiśniewski (red), *Dostępność i mobilność w przestrzeni*, Warszawa, 2012, s. 11–12.

¹⁴⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

- 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 osiągania 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 rozwojowy oraz rolę w procesach rozwoju regionu.

Poprzez odpowiednie uregulowania prawne i organizacyjne polityka terytorialna zapewni możliwości rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz stworzy platformę do koordynacji polityk sektorowych oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla różnego typu obszarów funkcjonalnych. W tym kontekście pojawia się terytorialny wymiar podejmowanej interwencji oraz problem wykreowania odpowiednich instrumentów rozwoju terytorialnego, których celem jest wzmocnienie zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepsze dostosowanie interwencji wspieranej środkami unijnymi do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów oraz wsparcie rozwoju lokalnego.

3. Polityka terytorialna jako obszar zarządzania publicznego

Rozwój lokalny i regionalny to proces przekształceń ilościowych i jakościowych na danym obszarze oraz tworzenie jak najlepszych warunków do poprawy jakości życia mieszkańców. Odbywa się on w określonych wymiarach, takich jak: społeczno-kulturowy, środowiskowy i gospodarczy. Dla zapewnienia pożądaných efektów w tym zakresie niezbędne jest podjęcie wysiłku na rzecz zarządzania pojmowanego jako koordynowanie działań różnych podmiotów do osiągania założonych celów. Współcześnie zarządzanie rozwojem nastawione jest na osiągnięcie wyników, co skłania do stosowania nowoczesnych i innowacyjnych rozwią-

zań, większej efektywności skuteczności działania oraz do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji. Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zarządzanie terytorialne jako element zarządzania publicznego odnoszący się do zarządzania jednostkami terytorialnymi. Zarządzanie terytorialne obejmuje zawiadywanie i kierowanie podsystemami organizacji terytorialnej, w tym jej elementami strukturalnymi dla osiągnięcia celów określonych przez zarządzającego. Podmiotem zarządzającym jednostką terytorialną jest wspólnota terytorialna poprzez władze polityczne oraz administrację publiczną. Terytorialny kontekst współczesnego zarządzania publicznego ujawnia szeroki zakres problemów, jakie powinny być rozwiązane w procesie zarządzania organizacjami terytorialnymi. Wyzwaniem w tym zakresie jest potrzeba integrowania różnego rodzaju interwencji oraz tworzenia uzgodnionych regulacji i systemów sterowania, współdziałania oraz wspólnego zarządzania z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych w wymiarze lokalnym i regionalnym¹⁴⁸. Szczególnie ważna staje się tutaj szeroko pojmowana partycypacja społeczna, której podstawą jest dialog umożliwiający publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami diskutowanych kwestii¹⁴⁹. Uwzględniając aktualne rozumienie polityki regionalnej, należy wskazać na wzrost złożoności i różnorodności struktur zarządzania rozwojem, co związane jest z oddziaływaniem na obszary funkcjonalne będące zbiorem jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie konieczne jest tworzenie mechanizmów uczestnictwa wspólnoty w podejmowaniu decyzji publicznych na rzecz rozwoju, a także budowanie w tym zakresie płaszczyzn dialogu pomiędzy administracją, sektorem gospodarczym i społecznym¹⁵⁰. Kolejnym ważnym elementem zarządzania rozwojem jest zintensyfikowanie powiązań z otoczeniem jednostki terytorialnej poprzez zwiększenie jakości i ilości kanałów wymiany¹⁵¹. W szeroko pojętym procesie zarządzania zadaniem sektora publicznego jest zaspokajanie potrzeb społecznych oraz kreowanie

¹⁴⁸ L. Elander, *Partnerships and Urban Governance*. UNESCO, Blackwell Publishers 2002, s. 191.

¹⁴⁹ J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 28.

¹⁵⁰ A. Noworól, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 164.

¹⁵¹ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2006, s. 27.

warunków dla poprawy poziomu jakości życia. Niezbędne staje się tutaj uwzględnianie różnic terytorialnych, co pozwala na racjonalne ocenianie sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej, jak też efektów działalności sektora publicznego na rzecz jakości oraz wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie świadczonych usług publicznych¹⁵². Ważne staje się tutaj nastawienie na wyniki i poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych, a kierunki zmian w administracji publicznej powinny zmierzać w stronę stworzenia sprawnej, kompetentnej i rzetelnej struktury, która będzie realizować misję społeczną oraz wykazywać innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą osiąganie założonych celów publicznych¹⁵³. Pojawia się zatem konieczność terytorialnego oddziaływania prowadzonych polityk rozwoju, jak też potrzeba nacisku na wykorzystanie potencjału rozwojowego układów terytorialnych, konieczność współpracy różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego oraz podejście funkcjonalne do definiowania kierunków oraz poszukiwania instrumentów rozwoju poszczególnych jednostek przestrzennych.

Wraz z procesem wdrażania polityki terytorialnej mamy do czynienia z celowym działaniem, jakim jest realizacja polityki publicznej prowadzonej przez organy władzy publicznej w układzie terytorialnym. Polityka ta realizuje określone cele w wyodrębnionych obszarach życia społeczno-gospodarczego poprzez projektowanie i wdrażanie odpowiednich działań w ramach wieloetapowego procesu obejmującego definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej:¹⁵⁴

- formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza alternatyw,
- legitymizację określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia władzy publicznej,
- prowadzenie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych,
- ocenę wprowadzonych rozwiązań i ich korektę.

¹⁵² R. Fedan, *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Uniwersytet Rzeszowski. Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Katedra Ekonomiki i Zarządzania 2011, z. 20.

¹⁵³ A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa, 2006, s. 27–53.

¹⁵⁴ D. Palumb, S. Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*, Longman, New York 1991, s. 136–140.

Projektowanie i wdrażanie polityki publicznej wiąże się z uczestnictwem w tym procesie wielu aktorów, zaangażowanych w realizację przyjętych celów. Należy przyjąć, że realizacja polityk publicznych stanowi zasadniczy element zarządzania publicznego i jest każdorazowo próbą połączenia w praktyce administracyjnego profesjonalizmu z rozszerzoną i przejrzystą odpowiedzialnością menedżerów publicznych wobec adresatów i beneficjentów ich polityki. Odpowiedzialność ta obejmuje rozwiązywanie nieporozumień i sporów, zapewnianie procedur i instytucji do ustalania celów i zadań oraz zapewnianie procedur i instytucji dla realizacji przyjętych priorytetów i ich monitorowania¹⁵⁵.

Aby móc analizować określoną politykę publiczną, niezbędne jest uwzględnienie jej następujących komponentów obejmujących: układ instytucjonalny, rozwiązania i narzędzia, szczegółowe plany wykonawcze, zasoby organizacyjne i finansowe, kadry, mechanizmy komunikacji społecznej, monitorowanie i ocenianie¹⁵⁶. Pozwala to na osiągnięcie jednego z głównych aspektów zarządzania publicznego, jakim jest elastyczność, umożliwiająca częste dostosowania do zmieniającego się otoczenia, w tym reagowanie na różnorodne potrzeby odbiorców usług publicznych. Współczesna polityka publiczna w dużej mierze jest procesem wytwarzania tożsamości, identyfikacji terytorialnej oraz norm i reguł, które umożliwiają podejmowanie działań społeczno-gospodarczych oraz przygotowywanie i podejmowanie decyzji. Jest to także zespół działań o charakterze koordynacyjnym, pozostający w interakcji z wieloma partnerami, z uwzględnieniem konieczności zadbania o szczegóły rozwiązań, podejmowanie inicjatywy wraz z proponowaniem sposobu dokonywania uzgodnień oraz prowadzenia działań, wynikających z przyjętej przez władze lokalne koncepcji rozwoju. Efektywność zarządzania układem lokalnym lub regionalnym związana jest ze sposobem wykonywania i finansowania zadań publicznych oraz specyfiką instrumentów wpływających na kształtowanie decyzji zarządczych z uwzględnieniem charakterystyki i potrzeb konkretnej jednostki samorządu. Ważne jest także całościowe spojrzenie na daną jednostkę samorządu terytorialnego, co daje możliwość zaktywizowania podmiotów funkcjonujących na jej terenie i w konsekwencji zachęcenie

¹⁵⁵ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1 (1), s. 53–54.

¹⁵⁶ Ch. Andre, *The Transformations of Governmental Social Policy in Russia and Poland*, [w:] *Materiały z konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change”*, EAEPE, Cracow 1995, s. 3–4.

ich do podejmowania wspólnie działań na rzecz szeroko pojętego dobra społeczności lokalnej¹⁵⁷.

Istotny staje się praktyczny wymiar polityki terytorialnej, która nastawiona jest na przygotowanie przestrzeni oraz społeczności danej jednostki terytorialnej do funkcjonowania w zmieniających się warunkach. Duże znaczenie ma tutaj aktywność na rzecz nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewag konkurencyjnych układu terytorialnego, co wiąże się z koniecznością wypracowania nowych atutów oraz zmusza do podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia działania na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu innowacji organizacyjnych, procesowych, technologicznych, produktowych czy marketingowych. Proces modernizacji mający stanowić główny obszar działań na rzecz poprawy pozycji konkurencyjnej jednostki terytorialnej powinien wynikać z uświadomionej potrzeby przebudowy i zasadniczego przyspieszenia, które mogą być związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego, wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych albo nieuważanych za „lokomotywy rozwoju”, względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego obszaru. Konieczna stanie się też większa koncentracja i selektywność planowanej interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji terytorialnej, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego. Efektem powinien być trwały, dynamiczny i równomierny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno być to także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego włączanego w realizację polityk publicznych mających charakter innowacyjny oraz kształtowanych przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym.

Proces modernizacji powinien być oparty o planowanie rozwoju skupiające się na tworzeniu warunków do kreowania innowacji korzystnych dla danego obszaru, wspieraniu inicjatyw podejmowanych przez partnerów społeczno-gospodarczych, rozbudowie zdolności oraz tworzeniu sprzyjającego klimatu dla wprowadzania zmian. W tym kontekście istotna staje się specjalizacja terytorialna, co będzie warunkować tendencje rozwojowe, a także budować przewagę konkurencyjną. Jest to zbieżne z ideą inteligentnej specjalizacji jako kierunku działań preferowanych na poziomie UE.

¹⁵⁷ D. Fleszer, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „ZS WSH. Zarządzanie” 2014, nr 1, s. 295–309.

Decydujące znaczenie będzie tu odgrywać zdolność do wykorzystania zidentyfikowanych potencjałów rozwojowych, co wymaga nowego zdefiniowania celów strategicznych, jak i określenia mechanizmu realizacyjnego polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. W tym kontekście zasadne jest zwrócenie uwagi na zadania związane z inicjowaniem procesu modernizacji oraz rozwoju, co jest związane z traktowaniem wymiaru terytorialnego jako płaszczyzny konkurencji i rywalizacji, a zarazem swoistej odpowiedzialności politycznej. Wiąże się to także z podniesieniem poziomu integracji wewnętrznej układu terytorialnego. Istotne staje się też systematyczne przechodzenie do nowych metod zarządzania publicznego w wymiarze terytorialnym, w szczególności w ramach modelu współzarządzania opartego na partnerstwie społecznym. Jest to tym bardziej istotne, gdyż partnerstwo postrzegane jest jako determinanta procesu modernizacji, współczesne procesy modernizacyjne związane z możliwością dokonywania istotnych zmian społeczno-gospodarczych nie są bowiem współcześnie możliwe bez pełnego zaangażowania na zasadach partnerskich wszystkich podmiotów, w tym samorządowych i biznesowych¹⁵⁸. Zasadne staje się zatem budowanie modelu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej z udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. Wpłyne to na zwiększenie poziomu integracji wewnętrznej terytorium oraz przeobrażanie zamieszkującej go społeczności ze wspólnoty interesów we wspólnotę celów. Będzie to sprzyjać koordynacji działań na rzecz osiągnięcia wyznaczonych celów w ramach poszczególnych obszarów polityki rozwoju. Polityka ta powinna być oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, co ułatwia zarządzanie przestrzenią oraz umożliwia skuteczną koordynację przedsięwzięć i zamierzeń wobec danego obszaru, gdzie pierwszeństwo nadaje się celom publicznym, zgodnym z zasadą długookresowej racjonalności ekonomicznej i ładu przestrzennego, przy jednoczesnym wzmacnianiu kapitału ludzkiego oraz budowaniu zintegrowanego i aktywnego społeczeństwa¹⁵⁹. Wymiar terytorialny zarządzania publicznego można określić jako realne działania zapewniające efekty podejmowanych inicjatyw rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym w odniesieniu do planowanych i wdrażanych polityk publicznych. Terytorialny aspekt

¹⁵⁸ M. Lechwar, *Partnerstwo jako determinanta modernizacji regionu*, Rzeszów 2010, [www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt 17/14](http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt%2017/14), (dostęp: 25.09.2016).

¹⁵⁹ *Opracowania i materiały*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

polityki rozwoju wynika z roli, jaką przypisujemy dynamicznym relacjom funkcjonalno-przestrzennym związanym z kształtującym się modelem współdziałania władz samorządowych, przekraczającym tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Umożliwia to uwzględnienie specyfiki poszczególnych obszarów i ich powiązań, a także wydobycie endogenicznych czynników rozwoju i dostosowanie do tego mechanizmów finansowych oraz tematycznych zakresów wsparcia. Pojawia się w związku z tym formuła planowania i zarządzania terytorialnego, co służy zapewnieniu warunków rozwoju wszystkich terytoriów, a także daje szansę wykorzystania ich charakterystycznych cech. Tak więc podejście terytorialne umożliwia programowanie i wdrażanie działań rozwojowych z uwzględnieniem przestrzennych aspektów funkcjonowania gospodarki lokalnej i regionalnej. Ponadto pozwala na stymulowanie rozwoju oraz optymalne usytuowanie społeczno-gospodarczej aktywności w określonej przestrzeni. Włączenie w proces zarządzania publicznego wymiaru terytorialnego daje szansę na doskonalenie praktyki planistycznej uwzględniającej zróżnicowanie i specyfikę obszarów, co pozwoli na przygotowanie odpowiednich instrumentów służących osiągnięciu spójności terytorialnej w jej wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Tak więc w prowadzeniu ukierunkowanych terytorialnie polityk publicznych podstawowe znaczenie ma dostosowanie interwencji do szczegółowych uwarunkowań terytorialnych i występujących w związku z tym powiązań przestrzennych, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzeby, oczekiwania i preferencje podmiotów lokalnych i regionalnych.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność jako instrument aktywizacji układu terytorialnego

1. 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, a także 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 sposobów ich osiągnięcia. 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 rozwojem. Istotne staje się zatem przygotowanie przedstawicieli samorządu do tworzenia warunków uczestnictwa społecznego w kształtowaniu płaszczyzn rozwoju jednostki terytorialnej¹⁶⁰. 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,

¹⁶⁰ J. Kwiatkowski, *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, FRDL, Warszawa 2003, s. 12.

jak i przedstawiciele społeczności lokalnej i regionalnej. Ważną sprawą jest zintegrowanie mieszkańców wokół działań na rzecz wspólnoty terytorialnej, co wiąże się z rozwiązywaniem konkretnych problemów lub załatwianiem spraw istotnych dla jednostki terytorialnej.

Na poziom partycypacji społecznej, która w określonych warunkach może przynosić różnorodne korzyści związane ze specyfiką funkcjonowania jednostki terytorialnej, oddziałują różnorodne i nierzadko skomplikowane czynniki. Stanowią one w dużej mierze o aktywności społecznej, utożsamianiu się mieszkańców z problemami całej wspólnoty, poczuciu odpowiedzialności za realizowane zadania i włączaniu się w rozwiązywanie problemów. Na władzy samorządowej spoczywa zatem obowiązek stworzenia odpowiednich warunków dla obywateli, aby mogli realizować swoje ambicje i zamierzenia, godzenia sprzeczności pomiędzy grupami i środowiskami społecznymi czy w końcu wykorzystania istniejącego w ludziach potencjału. Aktywność społeczna przejawia się zazwyczaj w formie organizowania się mieszkańców, wspólnym działaniu dla realizacji zbliżonych interesów oraz współpracy z władzą samorządową, a także wyrażania opinii o podejmowanych działaniach. Rozwój jednostki terytorialnej uzależniony jest od włączenia się możliwie najszerszych kręgów społecznych w działania podejmowane na jej rzecz, a 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. Warunkiem aktywizacji i identyfikacji ze swoją wspólnotą jest wytworzenie poczucia własnego miejsca oraz własności symbolicznej i rzeczywistej, jak też możliwości wywierania wpływu na podejmowane działania. Ugruntowuje to więzi oraz utrwała 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 wpływu na kierunki polityki regionalnej i lokalnej oraz kształt przestrzeni

stanowi czynnik integrujący i aktywizujący. Konieczne jest też 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. Kolejna sprawa to możliwości komunikowania się oparte o doświadczenia, specyfikę jednostki terytorialnej czy wspólne dziedzictwo kulturowe. Pojawiają się zatem elementy integrujące daną zbiorowość, wpływające na stopień świadomości społecznej, identyfikację z obszarem zamieszkania i współmieszkańcami. Wartości integrujące są zmienne w czasie, ulegają też różnorodnym uwarunkowaniom i wywierają określony wpływ na zachowanie poszczególnych członków społeczności¹⁶¹.

Społeczne współdziałanie w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego związane jest z zagadnieniem motywacji oraz obiektywnych okoliczności umożliwiających podejmowanie działań. Poczucie możliwości skutecznego wpływu 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 lokalnych i regionalnych programów rozwoju, a także 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, występujących sieciach powiązań, poziomie samodzielności lokalnej i regionalnej. Ważna jest też organizacja przestrzeni społecznej, poziom decentralizacji władzy i wypracowane formy współpracy

¹⁶¹ B. Lewenstein, *Obywatelskie strategie i modele wprowadzania „zmiany społecznej” w miejskich społecznościach lokalnych – doświadczenia amerykańskie*, [w:] M. Warowicki (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnych*, Warszawa 2001.

z partnerami społecznymi. Wszystko to wzmacnia podmiotowość zbiorowości terytorialnych, pomaga w identyfikowaniu interesów swojego obszaru oraz uczenia się nowych ról związanych z kreowaniem własnej polityki społecznej, gospodarczej czy przestrzennej. Powinno to zmierzać do poprawy konkurencyjności, wzmożenia korzyści ekonomicznych i podnoszenia jakości życia mieszkańców.

2. Możliwości i uwarunkowania stosowania instrumentu RLKS

Dla pełniejszej realizacji idei partnerstwa lokalnego, a także identyfikacji potrzeb oraz wypracowania optymalnych instrumentów kreowania rozwoju jednostki terytorialnej, zaproponowano nowe podejście, jakim jest rozwój kierowany przez lokalną społeczność (RLKS) będący metodą angażowania partnerów na szczeblu lokalnym. Chodzi tu zarówno o szeroko pojmowane społeczeństwo obywatelskie, jak i 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, że 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 życia¹⁶².

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 możliwości 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

¹⁶² *Wspólne Wytyczne Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej na temat Rozwoju Kierowanego Przez Lokalną Społeczność w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych*, Warszawa 2013.

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 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, że „państwa członkowskie wspierają rozwój rozwiązań lokalnych i subregionalnych, szczególnie w zakresie lokalnego rozwoju realizowanego przez lokalne społeczności [...]”¹⁶³. Zgodnie z przyjętymi zasadami instrument, 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 jest 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

¹⁶³ 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.

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, przyczyniać 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 w przypadku przedsięwzięć realizowanych w tradycyjny sposób, bądź realizowanych wyłącznie z inicjatywy podmiotów publicznych¹⁶⁴. W związku z tym należy przyjąć, że instrument ten będzie:¹⁶⁵

- 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 zawiera elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakłada tworzenie sieci kontaktów oraz w stosownych przypadkach współpracę.

¹⁶⁴ Umowa Partnerstwa, MliR, Warszawa 2014.

¹⁶⁵ 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.

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 współodpowiedzialności za swój własny rozwój. Powinien to być jeden z najważniejszych długofalowych rezultatów RLKS, a kluczowym wyznacznikiem powinien być tutaj partycypacyjny charakter programowania oraz wdrażania działań rozwojowych¹⁶⁶. 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 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 możliwości do promowania poczucia społecznej odpowiedzialności poprzez zwiększanie uczestnictwa w obrębie społeczności, jak też budowania poczucia zaangażowania i własności, które może zwiększać efektywność

¹⁶⁶ Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce MliR, Warszawa 2014.

działań prorozwojowych. Pojawia się też warunki dla wspomagania zarządzania wielopoziomowego poprzez zapewnienie lokalnym społecznościom możliwości pełnego udziału w kształtowaniu realizacji celów rozwojowych wspomaganych środkami UE we wszystkich obszarach¹⁶⁷.

Podejmowane w ramach RLKS działania na poziomie lokalnym powinny przyczyniać 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 przyznanych środków, 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 realizację pojedynczych, niepowiązanych ze sobą działań. Dopiero takie podejście, określone podejściem terytorialnym, stwarza szansę na przezwyciężenie zaniedbań i stworzenie nowych szans rozwojowych. Należy jednak zaznaczyć, że warunkiem powodzenia jest jednoczesne zastosowanie wszystkich elementów tego podejścia. Do 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

¹⁶⁷ *Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność – Polityka Spójności na lata 2014–2020*, Arkusz Informacyjny Komisja Europejska, 2014, strona internetowa, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_pl.cfm.

stworzenie warunków dla współpracy pomiędzy obszarami¹⁶⁸. 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 wspieranie mobilności pracowników. Kolejna sprawa to promowanie równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększanie szans na zatrudnienie, ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz o wysokiej jakości 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, a także wspieranie 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, a także inwestycje w infrastrukturę do świadczenia usług publicznych oraz 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, tworzenia miejsc pracy oraz wspieranie

¹⁶⁸ U. Budzich-Szukała, *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność*, Wiejska Polska, Mat. Pokonferencyjne, Licheń 26–27 05. 2012, Wielkopolskie Stowarzyszenie Sottysów, Konin 2012.

mobilności na rynku pracy. Dochodzi do tego szeroko pojmowane różnicowanie działalności związanej z 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 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, co pozwoli na 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.

W świetle przyjętych kierunków polityki rozwoju lokalnego i regionalnego w perspektywie 2020 aktywizacja społeczno-gospodarcza na poziomie lokalnym stanowi jeden z ważniejszych celów rozwoju. Współcześnie obszary wiejskie charakteryzują się licznymi problemami społecznymi, gospodarczymi, a także coraz bardziej widocznymi problemami demograficznymi związanymi ze starzeniem i zmniejszaniem się liczby ludności na tych obszarach. Przedstawiony przez Komisję Europejską instrument polityki terytorialnej, jakim jest RLKS, stanowi jeden z instrumentów mających przyczynić się do ograniczenia, a nawet, o ile będzie to możliwe, likwidacji wspomnianych problemów. Cechą charakterystyczną tego instrumentu jest osiągnięcie określonych celów za pomocą działań oddolnych, tzn. działań inicjowanych i podejmowanych przez lokalnych partnerów społeczno-gospodarczych i mieszkańców danego obszaru przy współudziale samorządów lokalnych.

Obszary funkcjonalne jako element terytorializacji rozwoju

1. Obszary funkcjonalne jako forma współdziałania jednostek samorządowych

Regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju kładą nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Zarazem zakładają odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, które polega na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi. W tym kontekście istotne stają się obszary funkcjonalne, które mają być punktem odniesienia dla interwencji polityk publicznych. Są one traktowane jako obszary problemowe, jako obszary szczególnych zjawisk z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych albo też stanowią zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju¹⁶⁹. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami wskazujemy na miejskie obszary funkcjonalne, które są układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmują zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. W tym zakresie wyróżniamy miejskie obszary funkcjonalne odnoszące się do ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych, miejskie obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych, czyli niebędących miastem wojewódzkim, ale ważnych dla regionu, ponadto miejskie obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych (50–100 tys. mieszkańców) oraz miejskie obszary funkcjonalne ośrodków lokalnych. Występują

¹⁶⁹ Koncepcja Przestrzennego zagospodarowania kraju, 2030, MRR, Warszawa 2011.

także wiejskie obszary funkcjonalne oraz specjalne obszary funkcjonalne. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych i ich zagospodarowanie pozostaje w kompetencji władz samorządów województwa, w planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju na podstawie szczegółowych kryteriów określonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Dzięki temu ma być możliwe uzgodnienie sposobu zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, które w części mogą na siebie zachodzić. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi, szczególnie w aglomeracjach i metropoliach, wymaga woli współpracy terytorialnej pomiędzy samorządami różnych szczebli w ramach zróżnicowanych form instytucjonalnych. Pozwoli to na działanie w ramach wyróżnionych kierunków strategicznych interwencji na poziomie krajowym i regionalnym. Ważne staje się tutaj zintegrowane podejście terytorialne realizowane poprzez planową interwencję i odejście od rozproszonych działań wobec jednej jednostki samorządu terytorialnego z poziomu kraju czy regionu na rzecz bardziej selektywnych i skoncentrowanych inwestycji w ramach strategicznej interwencji i wielosektorowej koordynacji przedsięwzięć. Podejmowane one będą na zintegrowanym terytorium rozumianym funkcjonalnie, z jednoczesnym wzmocnieniem partnerskiej wieloszczeblowej współpracy i dopasowaniem procesu zarządzania zintegrowanymi obszarami funkcjonalnymi do najbardziej efektywnego poziomu zarządzania. W tym kontekście narzędzie planistyczne, jakim są obszary funkcjonalne, powinno być wykorzystywane do planowania rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Jednocześnie ważna staje się terytorializacja celów określonych w strategii rozwoju danego obszaru, a także wdrażanie narzędzi polityki regionalnej dostosowanych do lokalnych cech i potencjałów rozwojowych. Na wszystkich poziomach administracji publicznej dostrzegana jest coraz powszechniej potrzeba koordynacji procesów rozwojowych w skali obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza tych o charakterze miejskim obejmujących centralny obszar miejski i powiązany z nim teren wiejski¹⁷⁰. Dlatego też ważne jest określenie obszarów funkcjonalnych dla celów prowadzenia wspólnej polityki rozwojowej lub koordynacji współdziałania przy dostarczaniu usług publicznych. W tej sytuacji niesłychanie istotną kwestią jest rozpoznanie

¹⁷⁰ J. F. Nowak, A. Perska, *Zaangażowanie partnerów samorządowych aglomeracji poznańskiej w budowanie metropolii Poznań*, „Studia Miejskie” 13. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2014.

faktycznej współpracy między jednostkami samorządowymi w ramach funkcjonujących partnerstw, jak też tworzenie rzeczywistych skutecznych form współdziałania oraz budowania zaufania między partnerami przy jednoczesnym rozwinięciu nastawienia na współpracę i umiejętności budowania kompromisów i osiągania wspólnie uzgodnionych celów¹⁷¹. Nowa polityka regionalna skupia się na stymulowaniu maksymalnego wzrostu na wszystkich obszarach proporcjonalnie do istniejących możliwości poprzez uruchamianie zintegrowanych programów i projektów. Dąży się do przewyższenia podejścia sektorowego a głównymi obiektami analizy i oddziaływania są obszary funkcjonalne, najczęściej miejskie, i zwłaszcza metropolitalne. Tracą na znaczeniu ograniczenia wynikające z przebiegu granic administracyjnych, w wyniku rozwoju procesów globalizacyjnych i konsolidacyjnych. Oprócz dostępu do sieci powiązań z globalną gospodarką, co zwiększa rolę obszarów metropolitalnych, liczy się lokalna konsolidacja, współpraca międzysektorowa i kreatywność, które stają się motorem rozwoju¹⁷². Zmiana paradygmatu polityki regionalnej znalazła wyraz w polityce regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską, gdzie podkreśla się wagę wsparcia dla obszarów mających szanse skutecznie konkurować ze światowymi liderami. Uznano zatem, że największe szanse w globalnej konkurencji mają obszary skupiające działalność innowacyjną, przyciągające najlepiej wykwalifikowanych pracowników, oferujące wysoką jakość życia i powiązane z światowymi centrami rozwoju. Do takich właśnie obszarów należą strefy zurbanizowane w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych, a zwłaszcza obszary metropolitalne. W efekcie jako istotny element polityki rozwoju przyjęto zintegrowane podejście terytorialne, które zakłada wykorzystywanie endogenicznych zasobów na obszarach funkcjonalnych. Zamiar wspierania rozwoju obszarów funkcjonalnych w ramach nowej unijnej polityki regionalnej jest wyraźnie widoczny w uruchomieniu wsparcia dla obszarów problemowych czy obszarów strategicznej interwencji oraz dla zintegrowanych inwestycji terytorialnych. W obu tych formach wsparcie skierowane jest do grup jednostek terytorialnych, które w ten sposób są

¹⁷¹ Tenże, *Rozwój form i zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zewnętrznymi i Prace z Gospodarki Przestrzennej*, „Zeszyty Naukowe” 247, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.

¹⁷² T. G. Grosse, *Rozważania o przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego para dygmatu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

zachęcane do współdziałania przy analizie wspólnych potrzeb, przygotowywaniu długookresowego planu działania i wdrażaniu wspólnych projektów. Polityka rozwoju zorientowana terytorialnie stara się osiągnąć efekt synergii przez działania skoordynowane terytorialnie i instytucjonalnie.

2. Obszary funkcjonalne jako przestrzeń zintegrowanego rozwoju

Konieczność nowego spojrzenia na miejskie obszary funkcjonalne wynika z nowego paradygmatu UE, polegającego na rozwoju opartym na inteligentnych specjalizacjach. Typologii obszarów funkcjonalnych zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze jest wiele. Nieodłączne jest też identyfikowanie potrzeb rozwojowych tych obszarów na podstawie wewnętrznych potencjałów rozwojowych, zasobów i wiedzy, co prowadzić powinno do realizacji działań odpowiadających na określone wyzwania i jednocześnie precyzyjnie dostosowanych istniejących uwarunkowań¹⁷³.

Prowadzona w Unii Europejskiej polityka spójności stymuluje dyskusje na temat kierunków rozwoju regionów. Jej głównym celem jest wspieranie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej struktury. Zasadnicza reorientacja programowa polityki spójności nastąpiła w latach 2007–2013. Jednak to obecny (2014–2020) okres programowania związany jest ze zmianą kursu z wyrównywania dysproporcji w kierunku wzmocnienia konkurencyjności regionów czy też miast będących motorem rozwoju obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Na zmianę tego kierunku niewątpliwie miały wpływ rozważania dotyczące możliwości realnego osiągnięcia stanu wyrównanego rozwoju w skali regionów, państw czy też Unii Europejskiej.

Nowym paradygmatem rozwoju Unii Europejskiej staje się inteligentna specjalizacja regionalna oraz unijna polityka rozwoju terytorialnego wymagająca zintegrowanego oddziaływania na rozwój regionalny za pomocą funduszy europejskich oraz wzmocnienia funkcji miast, obszarów funkcjonalnych oraz subregionów problemowych z uwzględnieniem różnego typu wyzwań terytorialnych regionów najmniej uprzywilejowanych.

¹⁷³ E. Szafranek, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie budowy potencjału obszarów funkcjonalnych. Przykład Kędzierzyńsko-Kozielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2015, nr 392.

Jednocześnie podkreśla się konieczność opracowania całościowych strategii i skoordynowania działań w procesie rozwoju, które wykraczałyby poza granice poszczególnych jednostek terytorialnych i obejmowałyby ich obszary funkcjonalne. Celem jest osiągnięcie równorzędnego partnerstwa pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi oraz pomiędzy małymi, średnimi i dużymi miastami w regionach miejskich i aglomeracjach¹⁷⁴. Współpraca między sąsiadującymi jednostkami samorządu lokalnego w celu planowania i realizacji wybranych przedsięwzięć z funduszy unijnych, a w dalszej kolejności do wspólnego organizowania świadczenia lokalnych usług publicznych, staje się coraz powszechniejszą formą działania ze względu na konieczność dobrego przygotowania się do absorpcji funduszy unijnych w latach 2014–2020, a także aby sprostać wyzwaniom rozwoju społeczno-gospodarczego. Przesłanki do podejmowania współpracy widać również w regulacjach obecnej polityki rozwoju regionalnego oraz w zasadach unijnej polityki spójności na lata 2014–2020, które sprzyjają współdziałaniu w ramach partnerstwa terytorialnego poszczególnych jednostek samorządu. Zarówno dotychczasowa polityka rozwoju, jak i planowane jej przekształcenia, kładą silny nacisk na konieczność integracji działań rozwojowych, partnerstwo i współodpowiedzialność podmiotów różnych sektorów za proces rozwoju oraz na podejście terytorialne w formułowaniu i realizacji polityki publicznej¹⁷⁵. Planowanie rozwoju regionalnego, subregionalnego i lokalnego powinno opierać się na lokalnym oraz odpowiednio subregionalnym i regionalnym potencjale. Wymaga to właściwego zidentyfikowania tego potencjału oraz planowania rozwoju i świadczenia usług publicznych nie z perspektywy granic administracyjnych jednostki terytorialnej, ale ze względu na zakres powiązań funkcjonalnych w dostarczaniu usług sektora publicznego i prywatnego na obszarze kilku sąsiadujących jednostek. Stąd właściwym podmiotem i adresatem zarządzania publicznego staje się dziś nie jednostka administracyjna, a obszar funkcjonalny, który tworzyć może kilka takich jednostek, w zależności od stopnia i skali powiązań funkcjonalnych. Należy podkreślić, że w tym rozumieniu każda jednostka osadnicza jest

¹⁷⁴ Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, 24–25 maja 2007 r.

¹⁷⁵ Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, MRR, Warszawa, 13 lipca 2010; Krajowa polityka miejska 2023, Warszawa, październik 2015.

częścią jakiegoś obszaru funkcjonalnego i co najwyżej jej władze mogą tego nie dostrzegać. W interesie lokalnej społeczności władza każdej gminy czy powiatu powinna być otwarta na sąsiedzką współpracę i aktywnie uczestniczyć w planowaniu rozwoju tego obszaru. Obszary funkcjonalne i zawiązane w celu ich rozwoju partnerstwa samorządowe można usystematyzować ze względu na ich zasięg terytorialny. Funkcjonujące obecnie w Polsce partnerstwa można podzielić na trzy zasadnicze kategorie: metropolitalne, subregionalne i lokalne.

1. Partnerstwa metropolitalne – skupione wokół miast wojewódzkich jako rdzeni obszaru funkcjonalnego. Jednocześnie miasta te często pełnią funkcję koordynacyjno-zarządczą współpracy w partnerstwie, gdyż mają potencjał instytucjonalno-administracyjny. Zasady funkcjonowania tych partnerstw ze względu na wdrażanie instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (związki ZIT, realizujące strategię wdrażania konkretnych projektów) uregulowanego w rozporządzeniach dot. polityki spójności zostały zdefiniowane w przepisach unijnych i krajowych.
2. Partnerstwa subregionalne – tworzą obszary funkcjonalne, których wyraźnym centrum (funkcjonalnym rdzeniem i jednocześnie koordynatorem współpracy, podobnie jak w partnerstwach metropolitalnych) jest miasto o randze subregionalnej, często o statusie miasta na prawach powiatu. Drugi podtyp partnerstwa obszarów subregionalnych wykracza poza granice aglomeracyjne. Obejmuje obszar złożony z gmin należących do kilku powiatów (często więcej niż dwóch). Wśród nich są takie, które odpowiadają obszarowi podregionu w rozumieniu jednostki statystycznej NTS (NUTS3). Znaczenie obu typów obszarów funkcjonalnych w większości województw zostało docenione przez władze i w efekcie ich istotny w regionie status społeczno-gospodarczy znalazł odzwierciedlenie w RPO oraz dokumentach operacyjnych. Oznacza to, że obszary te mają wydzielone alokacje finansowe w ramach środków RPO i stanowią wyraźny instrument polityki regionalnej w wymiarze terytorialnym, często wymieniany obok ZIT-ów wojewódzkich jako przykład stosowania takich narzędzi.
3. Partnerstwa lokalne – skupione wokół centralnie położonego miasta (przeważnie liczącego 20–40 tys. mieszkańców). Część z nich zamyka się w granicach administracyjnych powiatu, a inne poza

nie wychodzą. Jednak są wśród nich również partnerstwa, których spoiwem współpracy lub kryterium oddolnej delimitacji jest specyficzny element geograficzny lub infrastrukturalny danego obszaru, często pozbawionego jednego rdzenia miejskiego, pełniącego funkcję koordynacyjno-zarządczą. Należy podkreślić, że właśnie te lokalne obszary funkcjonalne (jedno- lub wielocentryczne), które nie wynikają z dominującego w sensie rozwojowym charakteru większego ośrodka miejskiego, są najciekawszą emanacją nowej tendencji w zarządzaniu terytorialnym na poziomie lokalnym. Są dowodem, że lokalne władze dostrzegają konieczność współpracy i oddolnie identyfikują wzajemne zależności funkcjonalne, wspólne potencjały i przewagi rozwojowe, współdziałając dla ich rozwiązania. W obszarze funkcjonalnym zlokalizowane są wzajemnie zależne działania produkcyjne, konsumpcyjne oraz związane z wymianą i administracją. Obszar ten nie jest jednorodny i składa się z mozaiki przestrzeni, pełniących różne funkcje, ale jednocześnie charakteryzuje się silną wewnętrzną integracją, pewnym stopniem węzłowości¹⁷⁶.

Ponadto występują tu powiązania wynikające z przepływów dóbr, kapitału i informacji, a układ dyfuzji zjawisk społecznych, ekonomicznych i technologicznych nie ma charakteru hierarchicznego. Zrównoważony rozwój obszarów funkcjonalnych powinien zapewniać ekonomiczną żywotność całego układu, czego warunkiem jest zróżnicowana, konkurencyjna baza ekonomiczna rozwoju, dostosowująca się do zmieniających warunków zewnętrznych i wewnętrznych, przyciągająca nowe inwestycje i zapewniająca miejsca pracy. Za priorytetowe działania na rzecz rozwoju zrównoważonego należy uznać racjonalizację wykorzystania przestrzeni, minimalizację potrzeb transportowych i kształtowanie tożsamości obszaru, m.in. poprzez utrzymanie istotnych wartości przyrodniczych i historycznych. Docelowym stanem zagospodarowania, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego, powinien być szeroko pojmowany ład przestrzenny¹⁷⁷. Konieczny jest też rozwój współpracy i intensywnych kontaktów oraz kształtowanie wzajemnego zaufania, co pozwoli na optymalne wykorzystanie zasobów, jakie powstają w struktu-

¹⁷⁶ M. Castells, *Kwestia miejska*, przekł. B. Jałowiecki, J. Piątkowski, PWN, Warszawa 1982.

¹⁷⁷ M. Grochowski, *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2009, nr 2.

rach funkcjonalno-przestrzennych. Będzie to jednym z elementów na rzecz wdrożenia terytorialnego i zintegrowanego podejścia do pobudzania rozwoju. Pojawi się zatem czynnik kreowania przewag konkurencyjnych określany mianem kapitału terytorialnego i rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia. Stanowi zatem swoiste korzyści wytwarzane i dostępne w wyniku interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium i ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni swoistego dobra dostępnego dla użytkowników działających w ramach obszaru funkcjonalnego¹⁷⁸. W związku z tym obszar funkcjonalny powinien być traktowany jako przedmiot planowania i zarządzania, dzięki czemu powstają dogodne warunki dla określonych powiązań oraz współpracy międzyterytorialnej. Zarazem niezbędne jest kreowanie strategii długofalowego budowania kapitału terytorialnego będącego rezultatem partnerskiej współpracy partnerów społeczno-gospodarczych, co kreuje wysoką wartość dodaną. Wymaga to także wielopoziomowego współdziałania samorządów terytorialnych i państwa, a więc zastosowania zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej do kreowania kapitału terytorialnego w wyodrębnionym obszarze. Ważnym instrumentem staje się tutaj zintegrowane planowanie rozwoju łączące w sobie powiązania i współzależności ekonomiczne, społeczne i środowiskowe i przestrzenne. Szczególną rolę w procesie zintegrowanego planowania i zarządzania obszarami funkcjonalnymi należy przypisać projektom zintegrowanym. Wiodącymi kryteriami i zasadami we wdrażaniu planów i strategii w obszarach funkcjonalnych powinny być projekty zintegrowane pod względem czasowym, przestrzennym i sektorowym, bazujące na współpracy i partnerstwie między jednostkami terytorialnymi. Realizacja tych projektów wymaga konsekwentnego i trwałego wsparcia ze strony władz samorządowych oraz zapewnienia koordynacji i integracji relacji zewnętrznych jakie zachodzą między podmiotami realizującymi w układzie łączącym wymiar

¹⁷⁸ T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25–44.

społeczny, gospodarczy i środowiskowy, co pozwoli na wydatne wzmacnianie polityki pobudzania rozwoju w obszarach funkcjonalnych¹⁷⁹.

3. Obszary funkcjonalne w procesie rozwoju układu terytorialnego

Obszary funkcjonalne mają ułatwiać różnym organom prowadzenie polityki rozwoju w skali lokalnej i regionalnej. Mają też stanowić kolejną instytucję, która ułatwia i rozszerza perspektywę związaną z planowaniem przestrzennym społeczno-gospodarczym, zwłaszcza w skali regionalnej i ponadregionalnej. Stają się one ważnym elementem polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, pozwalającej na podejściem zintegrowane uwzględniające różnorodność uwarunkowań społecznych, gospodarczych i terytorialnych poszczególnych obszarów. W podejściu tym, które ma na względzie wymiar przestrzenny, projektuje się, jak już wspomniano, zintegrowany pakiet inwestycji, biorąc jednocześnie pod uwagę wykorzystanie endogenicznych potencjałów układu terytorialnego. Prowadzenie takiej polityki rozwoju wymaga zatem zastosowania kombinacji czynników wewnętrznych i zewnętrznych mających wpływ na rozwój określonego terytorium oraz wsparcie go przez budowanie sieci współpracy. W tym podejściu regiony nie są definiowane według granic administracyjnych, ale przez ich funkcjonalne cechy. Zgodnie z definicją OECD¹⁸⁰ obszar funkcjonalny to przestrzeń wyodrębniona w oparciu o kryterium stosunków społecznych i gospodarczych, których zasięg wychodzi poza granice geograficzne lub wynikające z uwarunkowań historycznych. Jest to zatem podział funkcjonalny obszarów, na których wszelkie działania powinny być ukierunkowane terytorialnie, wielopoziomowe, innowacyjne i dostosowane do różnego typu regionów, jednocześnie mając na celu rozwój i wzmocnienie instytucji, poprawę dostępności dóbr, usług i informacji, promowanie innowacji i przedsiębiorczości. Szczególne znaczenie w kontekście myślenia o terytorialnym podejściu do rozwoju ma zwrócenie uwagi na terytorium w kontekście jego cech funkcjonalnych oraz potencjału do współpracy przynoszącej efekt synergii podejmowanych

¹⁷⁹ T. Markowski, *Kapitał terytorialny jako strategiczny cel zintegrowanego rozwoju*, „Doradca Rynku Nieruchomości”, styczeń 2016.

¹⁸⁰ OECD, *Redefining Territories: Functional Regions*, Working Party on Territorial Indicator, OECD 2002, s. 3.

działań. Należy zwrócić uwagę na zdefiniowanie obszaru przez pryzmat jego funkcjonalności jako miejsce, w ramach którego warunki sprzyjające rozwojowi są lepsze niż w układzie transgranicznym, są one tam bardziej jednolite lub lepiej się uzupełniają, natomiast wiedza ludzi jest bardziej synergiczna oraz istnieją większe szanse powstania pozytywnych efektów zewnętrznych.

Granice tych miejsc są niezależne od granic administracyjnych. Zróżnicowanie terytoriów uważane jest za potencjał rozwojowy, a kluczowe znaczenie w tym kontekście ma unikalna tożsamość wspólnot lokalnych i regionalnych. Obszary o wspólnym potencjale lub stojące przed podobnymi wyzwaniami mogą współpracować przy poszukiwaniu wspólnych rozwiązań oraz wykorzystywać swój potencjał terytorialny dzięki wymianie doświadczeń.

Terytoria, często graniczące ze sobą, których potencjały się uzupełniają, mogą połączyć siły i wspólnie wykorzystać swoją przewagę konkurencyjną, tworząc dodatkowy potencjał rozwojowy¹⁸¹. Należy podkreślić, że przepisy regulujące funkcjonowanie polityki spójności w latach 2014–2020 odzwierciedlają w swych zapisach wymiar terytorialny, szczególnie koncentrując się na zachęcaniu do zintegrowanego podejścia w ramach programowania interwencji UE oraz do funkcjonalnego myślenia o obszarach, do których adresowana jest pomoc. To zintegrowane podejście powinno się głównie budować na bazie zintegrowanej strategii rozwoju, która obejmie potrzeby i potencjały rozwojowe danego terytorium i jednocześnie przyczyni się do wykorzystania efektu synergii zaplanowanych działań.

Wymiar terytorialny realizowanej w Polsce polityki rozwoju jest wyraźnie zapisany w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych i wpisuje się w międzynarodowe i unijne trendy dotyczące realizacji polityk ukierunkowanych terytorialnie. Spójność terytorialna stanowi podstawowy cel rozwojowy długo i średniookresowych dokumentów strategicznych i jest ona interpretowana zgodnie z modelem zrównoważonego rozwoju kraju. Spójność terytorialna ma być osiągnana przez tworzenie powiązań funkcjonalnych ułatwiających rozprzestrzenianie się procesów

¹⁸¹ Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020 w kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, s. 3.

rozwojowych i przez pobudzanie potencjałów różnych terytoriów wyznaczonych funkcjonalnie. Polityka rozwojowa realizowana ma być zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego i zasadą koncentracji geograficznej i w konsekwencji integrować sektorowe działania w stosunku do różnych rodzajów obszarów strategicznych interwencji, w tym problemowych, na których powinna koncentrować się interwencja państwa.

Stąd też w dokumentach strategicznych wyróżnić można dwa rodzaje terytoriów, do których kierowane są działania rozwojowe, a mianowicie są to obszary strategicznej interwencji kreujące wzrost oraz obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające wsparcia państwa. Obszary strategicznej interwencji kreujące wzrost to przede wszystkim ośrodki miejskie wraz z ich obszarem funkcjonalnym jako centra procesów rozwojowych oraz ośrodki subregionalne i lokalne, w tym miasta powiatowe, w których pobudzany będzie potencjał do specjalizacji terytorialnej. Obszary strategicznej interwencji to również regiony jako podmioty polityki regionalnej tworzące wzrost i zatrudnienie. Wsparcie dla obszarów strategicznej interwencji kreujących wzrost ma polegać na rozwijaniu mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu konkurencyjności i innowacyjności, jakimi są ośrodki wojewódzkie do obszarów słabiej rozwiniętych. Skuteczna realizacja tych działań wymaga równocześnie wzmacniania potencjału absorpcyjnego dla impulsów rozwojowych pochodzących z centrów wzrostu, w tym przede wszystkim wykorzystania potencjału endogenicznego ośrodków subregionalnych, obszarów wiejskich i innych obszarów funkcjonalnych dla włączania ich w procesy rozwojowe. Jako obszary problemowe zidentyfikowane zostały województwa o najniższym poziomie rozwoju, w tym województwa Polski wschodniej, obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług, obszary, które tracą dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze (dzielnice miast, obszary przemysłowe i inne tereny zdegradowane), obszary przygraniczne i obszary peryferyjne o najniższej dostępności transportowej. Wsparcie dla tych obszarów, które charakteryzują się niskim potencjałem rozwojowym, wynikającym z kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, obejmuje podejmowanie ukierunkowanych interwencji służących zdynamizowaniu procesów

restrukturyzacyjnych i podniesieniu jakości życia mieszkańców, przede wszystkim poprzez poprawę jakości i dostępu do usług publicznych¹⁸².

Koncepcja obszarów funkcjonalnych jest zatem spełnieniem nowych regulacji europejskich i polskich w zakresie polityki rozwoju. Ma ona polegać na integracji działań różnych podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a przestrzennie i funkcjonalnie. Obszary funkcjonalne niekoniecznie muszą więc pokrywać się z granicami podziałów administracyjnych, ale uwzględniać funkcjonalne powiązania geograficzne, przestrzenne oraz społeczno-gospodarcze. Wzrost znaczenia polityki zorientowanej terytorialnie dyktowany jest lepszym dostosowaniem interwencji do potrzeb i potencjałów poszczególnych obszarów, wykorzystaniem endogenicznych charakterystyk danego terytorium, a w mniejszym zakresie – na zewnętrznym wsparciu, czyli wyrównawczych transferach finansowych. Ma to stanowić odpowiedź na niski poziom kapitału społecznego, a w szczególności deficyty współpracy, koordynacji, podejścia strategicznego oraz mało efektywne wydatkowanie środków¹⁸³.

Najważniejszym celem wdrożenia podejścia terytorialnego i związanych z nim instrumentów jest zatem mobilizowanie do współpracy różnych partnerów, w układach terytorialnych, jak i sektorowych, uprawdopodobniające skuteczną koordynację polityk rozwoju i poprawę efektywności interwencji publicznych¹⁸⁴. Wydaje się, że z punktu widzenia zapewnienia skuteczności działań na rzecz rozwoju obszar funkcjonalny powinien zapewniać warunki do planowania i zarządzania usługami publicznymi, uchwalanie i realizacji programów rozwoju, koordynowania działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym, tworzenie oraz zarządzanie jednostkami organizacyjnymi o znaczeniu metropolitalnym, współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego, organami administracji rządowej oraz organizacjami pozarządowymi czy współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi.

Obszary funkcjonalne można określić jako przestrzenie interwencji polityki rozwoju, w tym przypadku stanowią one przedmiot zainteresowania polityki publicznej realizowanej na rzecz rozwoju i zagospodarowania

¹⁸² *Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju*, MIR, Warszawa 2015.

¹⁸³ Zob. J. Woźniak, *Polityka terytorialna dla polskich samorządów*, „MISTiA na Szlaku” 2014, nr 4 (45).

¹⁸⁴ Tamże.

przestrzennego. Zatem obszar funkcjonalny to nie tylko obszar silnych, dośrodkowych powiązań między tworzącymi go jednostkami osadniczymi, ale przede wszystkim obszar identyfikacji wyzwań rozwojowych rangi ponadlokalnej, wspólnych dla wielu jednostek osadniczych tworzących obszar funkcjonalny oraz miejsce występowania dużego potencjału współdziałania wyrażającego się procesami samoorganizacji oraz instytucjami podejmującymi wysiłki współzrządzenia. Identyfikacja obszarów funkcjonalnych jako przestrzeni interwencji wskazuje nie tylko na wspólne problemy rozwojowe, które można podjąć, ale także na wyzwania, a w dalszej kolejności priorytety strategiczne, na których warto się skupić, aby osiągnąć więcej, niż mogą tego dokonać władze poszczególnych jednostek terytorialnych. Owe wyzwania mogą być związane z różnego rodzaju problemami jako swoisty efekt dotychczasowych ścieżek rozwojowych, jak też mogą być wynikiem spojrzenia w przyszłość w aspekcie nowej gospodarki. Ważny staje się też potencjał współdziałania, który można identyfikować na poziomie rzeczywiście istniejących instytucji współdziałania oraz inicjowanych z sukcesem wspólnych projektów rozwojowych. Trwałość potencjału współdziałania warto opisywać i mierzyć w konwencji terytorialnego współzrządzenia¹⁸⁵.

Zasadne wydaje się, aby obszar funkcjonalny charakteryzował się ciągłością, zwartością, wysokim poziomem dynamiki oraz występowaniem elementów rozwojowych. Zintegrowane rozwiązania w takim obszarze powinny przede wszystkim obejmować rozwijanie powiązań komunikacyjnych, sieci usług publicznych i kooperacji gospodarczej w obrębie obszaru, przy zachowywaniu wartości charakterystycznych dla społeczności lokalnych. Bardzo ważne są w tym układzie działania restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne, które mogą doprowadzić do odzyskania atrakcyjności danego obszaru, przywrócenia korzystnych warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem istniejącego potencjału kulturowego oraz przyrodniczego i adaptacji do nowych funkcji. Zintegrowane podejście do rozwoju obszaru funkcjonalnego należy oprzeć na długoterminowej strategii, która wyznacza wspólne cele oraz określa sposób wykorzystania zasobów dostępnych dla realizacji tych celów. Strategia rozwoju obszaru potwierdza wolę współpracy partnerów oraz ich zaangażowanie w działania na rzecz osiągnięcia wyznaczonych

¹⁸⁵ F. Kuźnik, *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 250.

rezultatów. Jako taka powinna być dokumentem aktualnym, a więc okresowo aktualizowanym, oraz służyć jako platforma umożliwiająca wewnętrzną i zewnętrzną komunikację partnerstwa. Wyznaczanie kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego należy prowadzić z zachowaniem zasad partycypacji społecznej, zaś ich wdrażanie powinno być systematycznie monitorowane i poddane regularnej ocenie. Przy budowie strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego kluczowe znaczenie ma przestrzeganie założenia, że podobnie jak obszar funkcjonalny nie jest jedynie sumą tworzących go jednostek osadniczych, tak strategia obszaru funkcjonalnego nie może być sumą zapisów strategii tych jednostek. Wykluczone jest, by za strategię rozwoju obszaru funkcjonalnego uznać strategię jednej z jednostek administracyjnych. Współczesny obszar funkcjonalny może administracyjnie obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Z kolei obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich są, praktycznie biorąc, aglomeracjami miejskimi. Natomiast obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych zazwyczaj obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków. Głównym kierunkiem działań dotyczących obszarów funkcjonalnych jest rozwijanie kultury współpracy jednostek samorządów miejskich i wiejskich. Chodzi też o realne, partnerskie i efektywne współdziałania wszystkich podmiotów polityki rozwoju. Należy zaznaczyć, że obszary wiejskie są ważnym czynnikiem rozwojowym regionów i można uznać, że w stosunku do miast są to obszary o niższym poziomie społeczno-gospodarczym i gorszych możliwościach rozwoju. Wzmacnianie powiązań funkcjonalnych miast z obszarami wiejskimi może dawać efekt polaryzacyjny, polegający na koncentrowaniu aktywności i działalności w ośrodku miejskim i jego bezpośrednim otoczeniu, a tym samym pogłębiający dysproporcje w rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych również w skali lokalnej. Głównym celem realizowanej w UE polityki spójności jest wspieranie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej struktury za pomocą wzmacniania konkurencyjności regionów czy też miast, będących motorem rozwoju obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. Miasta stały się zatem regionalnymi biegunami wzrostu przyspieszającymi korzystne zmiany w samych miastach i pomiędzy nimi. Konieczne jest więc zainicjowanie i skoordynowanie działań, które będą wykraczałyby poza granice poszczególnych miast i obejmowałyby ich obszary funkcjonalne, czego efektem będzie osiągnięcie równorzędnego partnerstwa pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi.

Strategia Europa 2020 zaakceptowała potrzebę wspierania gospodarki zapewniającej spójność społeczną i terytorialną, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach planistycznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz wynikających z nich instrumentach rozwoju.

Polityka lokalna jako polityka publiczna

1. Polityka lokalna w perspektywie społecznej i organizacyjnej

Analizując zakres działań podejmowanych przez władze publiczne, należy zwrócić uwagę, że polityka lokalna, rozumiana jako konkretna działalność polityczno-społeczna oraz wskazówki do działań na rzecz danej społeczności, stanowi współcześnie jeden z najbardziej aktywnych obszarów ich aktywności. Zasadne wydaje się przyjęcie postulatu, że podstawowym punktem widzenia polityki lokalnej jest zorientowana na potrzeby ludzkie organizacja ładu gospodarczego, technicznego, przestrzennego, politycznego i sprawiedliwy układ stosunków w społeczeństwie¹⁸⁶. Warunkiem prowadzenia polityki lokalnej jako regulowania procesu rozwoju jest osiągnięcie pewnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, przy którym nie ma już problemu niezaspokojonych potrzeb rzeczywistych¹⁸⁷. Uwzględniając występujące współcześnie problemy oraz uwarunkowania procesu rozwoju lokalnego i regionalnego, należy zwrócić uwagę na działania sprzyjające poprawie jakości życia oraz szeroko pojętemu włączeniu społecznemu. Jest to związane z działaniami z zakresu zwiększenia aktywności społeczno-gospodarczej, poprawy konkurencyjności oraz wzmocnienia potencjału innowacyjnego jednostki terytorialnej. Koreponduje to w pełni z wizją zawartą w Strategii Europa 2020, zgodnie z którą nowy model społeczno-gospodarczy powinien opierać się nie tylko na innowacyjności oraz zrównoważonym rozwoju, ale również na wzroście gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu. Powinien być on jednak oparty nie tyle na transferach pomiędzy różnymi grupami społecznymi, ale na wzroście dostępności do zatrudnienia.

¹⁸⁶ J. Danecki, *O postępie społecznym i polityce społecznej*, [w:] W. Aniot (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, IPS UW, Warszawa 1984.

¹⁸⁷ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*, PWE 1981.

Z punktu widzenia zaangażowania władz publicznych podstawowe obszary aktywności powinny obejmować:

- przedsięwzięcia dotyczące analizy występujących uwarunkowań oraz identyfikowania potrzeb,
- przedsięwzięcia dotyczące rozwoju przedsiębiorczości i z wykorzystaniem instrumentów finansowych,
- koncentrację środków na obszarach cechujących się największymi problemami w kontekście zróżnicowań wewnątrzregionalnych,
- osiąganie większej spójności społeczno-gospodarczej w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

Wszystkie działania powinny uwzględniać specyfikę terytorialną, z zachowaniem odniesienia do zasad ustalonych w ramach właściwych polityk regionalnych, dla uzyskania efektu synergii i spójności interwencji oraz uwzględnienia długofalowych uwarunkowań, w tym demograficznych i ekonomicznych przy założeniu wspierania rozwoju potencjałów endogenicznych danego terytorium.

Sukces działań w tym zakresie wymaga prowadzenia kompleksowych i przemyślanych przedsięwzięć wykorzystujących odpowiednie instrumenty aktywizacji społecznej, gospodarczej, edukacyjnej czy kulturalnej przy założeniu, że podejmowane interwencje będą miały charakter zindywidualizowany, kompleksowy i długofalowy. Wszelkie interwencje w tym obszarze powinny być realizowane w powiązaniu z procesem aktywizacji społeczno-zawodowej, jak też powinny być realizowane w powiązaniu z procesem doskonalenia jakości usług publicznych. Ważnym zadaniem jest współcześnie zachęcanie społeczności lokalnych do angażowania się w planowanie i realizację działań rozwojowych w ramach instrumentów terytorialnych, co pozwala na zaspokojenie specyficznych potrzeb danej społeczności. Szanse na osiągnięcie zakładanych efektów w sferze polityki lokalnej związane są ze zwiększeniem włączenia partnerów społeczno-gospodarczych w działania na rzecz społeczności lokalnych przy zastosowaniu instrumentów terytorialnych w ramach polityki rozwoju lokalnego i regionalnego, które są ukierunkowane na poprawę jakości życia w układzie terytorialnym. Wiąże się to z dostępem do usług publicznych warunkujących możliwości rozwojowe uwzględniające aspekt terytorialny, co ma znaczenie dla zachęcania społeczności lokalnych do angażowania się w planowanie i realizację działań rozwojowych w ramach instrumentów terytorialnych dla zaspokojenia specyficznych potrzeb

tych społeczności. Daje to szansę na zwiększenie włączenia społecznego dzięki zaangażowaniu w działania na rzecz społeczności lokalnych ukierunkowanych m.in. na poprawę jakości życia. Istotną wartością dodaną jest tutaj podejmowanie działań w układach terytorialnych odnoszących się do kształtowania kapitału społecznego jako czynnika istotnego w kontekście poprawy konkurencyjności określonych obszarów.

Należy zatem zwrócić uwagę na proces inwestowania w kształcenie, różne formy doskonalenia oraz zdobywanie umiejętności i uczenia się przez całe życie. W tym kontekście działania z zakresu szeroko pojętej edukacji powinny stać się integralnym elementem polityki lokalnej. Wpisuje się to w wyzwania związane z priorytetami Strategii Europa 2020 – wzrostem inteligentnym, zrównoważonym i sprzyjającym włączeniu społecznemu, które w dużej mierze zależą od jakości kapitału ludzkiego. Propozycja dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy jest spójna z rekomendacjami SRK 2020 dotyczącymi głównie podwyższania kompetencji miękkich, ścisłych i umiejętności praktycznych młodych ludzi, a także wprowadzeniu systemu doradztwa zawodowego i zmian strukturalnych oraz podniesienia poziomu szkolnictwa wyższego. W związku z tym należy zwrócić uwagę na kształtowanie głównych postaw i kompetencji społecznych, które powinny mieć charakter priorytetowy w systemie edukacji oraz innych formach uczenia się. Zalicza się do nich: kooperatywność, komunikatywność i kreatywność¹⁸⁸. Szeroko pojmowana polityka lokalna powinna się przyczyniać do wspierania procesów i inicjatyw, które wzmacniają wolę działania obywateli na rzecz dobra wspólnego i tworzą warunki do wzmocnienia zaufania, jako jednego z podstawowych komponentów życia społecznego, gospodarczego i kulturowego. W szczególności chodzi o tworzenie warunków do włączania obywateli w proces kształtowania polityki rozwoju, jak również budowanie społeczeństwa obywatelskiego przez rosnącą aktywność obywatelską – indywidualną i zinstytucjonalizowaną, troskę o interes publiczny oraz wysoką jakość przestrzeni i debaty publicznej. Należy zwrócić uwagę, że jakość kapitału społecznego przekłada się praktycznie na wszystkie obszary ludzkiego działania, a jego rozwój uzależniony jest od wielu czynników. W tym kontekście ważne staje się kształtowanie i wzmacnianie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji gdzie niezwykle istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów

¹⁸⁸ *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, Warszawa 2013.

występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Jest to niezwykle istotne, gdyż podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności, natomiast konsekwentna realizacja podjętych działań wymaga eliminowania wszelkich niepewności.

Zaufanie ma zatem ogromne znaczenie, służy bowiem wzmacnianiu stabilności lokalnego systemu społecznego. Wysoki poziom zaufania społecznego odgrywa współcześnie 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 podejmowania decyzji związanych z realizacją władzy publicznej¹⁸⁹. Ważne jest także zaufanie między aktywnymi uczestnikami wspólnoty lokalnej, postrzeganymi jako aktorzy społeczni. Ich rola jest szczególnie istotna w procesie rozwoju społecznego, a także w kształtowaniu kierunków działań zmierzających do aktywizacji społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej.

Efekty współpracy na rzecz rozwoju w dużej mierze zależą od istniejącego realnie zaufania, które kształtuje postawy obywatelskie, 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. Poziom zaufania społecznego ugruntowuje wartości demokratyczne, przyczynia się także do stabilności i trwałości lokalnego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego¹⁹⁰. Ze względu na specyfikę rozwoju jednostki terytorialnej należy zwrócić uwagę, że zaufanie odgrywa rolę także w wymiarze ekonomicznym – wpływa na zdolność budowania rywalizacji społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia rozwoju jednostki terytorialnej niezwykle istotne znaczenie mają więzi społeczne będące ważnym elementem mechanizmu wzajemnego wzmacniania grupy. Wraz z procesem modernizacji zmienia się charakter i typ więzi społecznych, które tworzymy z innymi ludźmi¹⁹¹.

¹⁸⁹ P. Paxton, *Is social capital declining in the United States. A multiple indicator assessment*, "The American Journal of Sociology" 1999, t. 105, nr 1.

¹⁹⁰ R. Inglehart, *Trustwell being and democracy*, [w:] M.E. Warren (ed.), *Democracy and trust*, Cambridge University Press, New York–Cambridge.

¹⁹¹ K. Newton, *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] P. Norris (red.), *Criticals. Global Support for Democratic Government* Oxford University 1999.

Stają się one pomocne w wykreowaniu słabiej lub silniej zinstytucjonalizowanej sieci relacji społecznych. Rozwój współczesnych form społecznych sprawia, że zaufanie staje się coraz bardziej niezbędnym elementem życia społecznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym¹⁹². Pozwala na budowanie zrębów solidarnego działania, ułatwia poszukiwanie, a następnie wykorzystanie coraz większej liczby sposobów i kanałów na rzecz współpracy w wielu dziedzinach. Istotne jest stwarzanie warunków, sprzyjających poznaniu się ludzi i instytucji, okazywaniu sobie szacunku, poszerzaniu wiedzy o sobie, co daje podstawę do wzajemnego zrozumienia. Wszystko to służy ułatwianiu współpracy w obszarze jednostki terytorialnej i zapobieganiu ewentualnym konfliktom interesu, jakie mogą powstawać 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 społeczno-gospodarczych oraz do poszukiwania jak najlepszych rozwiązań w tym zakresie. Sfera publiczna opiera swoje działania przede wszystkim na wartościach, a ich rzeczywista skuteczność zależy od poparcia społecznego. Wydaje się, że na kształtowanie się zaufania społecznego wpływają określone czynniki charakteryzujące środowisko społeczne jednostki terytorialnej.

Można do nich zaliczyć:

- Poziomą świadomość społeczną będącą pochodną zaangażowania danej społeczności w proces partycypacyjny, co w dużej mierze zależy od wcześniejszych doświadczeń, a także od stopnia identyfikacji z daną grupą i przeświadczenia, że wiele spraw lokalnych powinno być przedmiotem refleksji zbiorowości.
- Motywację wewnętrzną, która powoduje, że znacznie większe szanse na powodzenie mają działania inspirowane przez członków danej społeczności. Motywacja wewnętrzna wpływa na powszechne uczestnictwo i zdolność do realizowania zadań.
- Elastyczność charakteryzująca społeczność, która nabyła zdolności do uczenia się i adaptowania. Proces ciągłej zmiany, z jakim mamy do czynienia obecnie, wymaga od zbiorowości dostosowywania się, przyjmowania rozwiązań adekwatnych do powstających problemów.
- Istniejące więzi społeczne widoczne są w tych społecznościach, których mieszkańcy stanowią zwartą, dobrze znającą się grupę, która zdobyła już pewne doświadczenie we wspólnym rozwiązywaniu

¹⁹² P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.

problemów. Społeczność taką cechuje: umiejętność porozumiewania się oraz wzajemne zaufanie. Znajduje to odzwierciedlenie w tworzeniu stowarzyszeń lub realizowaniu różnych oddolnych inicjatyw.

- Umiejętność osiągania konsensusu i współpracy, gdzie elementem sprzyjającym są istniejący wśród mieszkańców zwyczaj niesienia wzajemnej pomocy, umiejętność udzielania sobie wsparcia, funkcjonująca praktyka inicjatyw sąsiedzkich czy też doświadczenie wspólnej pracy przy społecznych lub religijnych wydarzeniach.
- Istniejącą grupę liderów jako głównych aktorów lokalnej sceny rozwoju. Bardzo ważne jest, by w społeczności istniały osoby sprawujące funkcje lokalnych liderów, czyli takich osób, które cieszą się autorytetem, stanowią źródło opinii i wiedzy, motywują zbiorowość, mogąc pełnić również rolę „rzeczników” przedsięwzięcia.

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, a co za tym idzie – wzrostu świadomości zbiorowej, świadomego uczestnictwa w życiu zbiorowym i budowania tożsamości zbiorowej. Z punktu widzenia interesu publicznego konieczne staje się podejmowanie działań zmierzających do systematycznego eliminowania dysproporcji rozwojowych i poprawę sytuacji środowisk lokalnych będących w najbardziej niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i finansowej. Jest to możliwe dzięki wspieraniu polityki rozwoju lokalnego oraz wzmacnianiu 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 do 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 do rozwijania form partnerstwa społecznego i instytucjonalnego, jak też do większej koncentracji na zadaniach, które sprzyjają wzmacnianiu 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 do rozwiązywania problemów istotnych dla rozwoju lokalnego danej jednostki terytorialnej. Jednocześnie wymaga to

długofalowych inwestycji i czasu oraz dobrej woli. Konieczne jest w związku z tym wytworzenie kultury zaufania, co wpływa na efektywność podejmowanych działań¹⁹³. Zaufanie powinno być też utożsamiane z mechanizmem funkcjonującym w oparciu o założenie, że członków danej społeczności cechuje uczciwość oraz chęć podejmowania kooperatywnych działań, u podstaw których leżą wspólnie wyznawane normy¹⁹⁴.

W związku z tym istotne są pozytywne zmiany społeczne, a więc takie, które można interpretować w kategoriach rozwoju społecznego, które wprowadzane w sposób aktywny gwarantują pozytywne zmiany i rozwój. Wydaje się, że pożądana zmiana społeczna powstaje poprzez stworzenie silnego kapitału społecznego, rozumianego jako sieć powiązań opartych na współpracy i wzajemnym zaufaniu. Za inicjowaniem długofalowych, nieodwracalnych i poświadczanych zmian, wprowadzanych poprzez budowanie kapitału społecznego, często stoją jednostki o specyficznych cechach, określane jako „przedsiębiorcy społeczni”¹⁹⁵. Wywołanie pozytywnej zmiany społecznej może być efektem zaistnienia pewnych czynników specyficznych dla danej wspólnoty lokalnej.

Konsekwencją takiego podejścia będzie kształtowanie się aktywnej społeczności lokalnej, co zakłada aktywność mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, ostatecznie podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację. W ten sposób biorą oni udział w formułowaniu i podejmowaniu decyzji oraz realizacji polityk publicznych. Mówiąc o szerokiej partycypacji społecznej, zakładamy, że chodzi tu o taką aktywność obywateli, która wykracza poza sam akt głosowania. Można wymienić trzy argumenty świadczące o tym, że takie uczestnictwo jest pożądane:¹⁹⁶

- pomaga w edukacji obywatelskiej,
- zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą,
- pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej.

¹⁹³ M. Stelmaszczyk, *Zaufanie w kapitale społecznym wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, strona internetowa www (dostęp: 1.09.2014).

¹⁹⁴ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN Warszawa–Wrocław 1997.

¹⁹⁵ R. Praszkiern, A. Nowak, *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

¹⁹⁶ 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*, Routledge London 2005.

W celu maksymalizacji osiągniętych rezultatów konieczna jest ściślejsza koordynacja działań wszystkich podmiotów i jednostek organizacyjnych działających na rzecz ochrony interesów obywateli. Powinno to umożliwić skoncentrowanie wspólnych wysiłków na zagadnieniach szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Wskazuje to na konieczność zbudowania systemu działań, w których obywatel będzie pełnoprawnym beneficjentem dóbr i usług, co wymaga skoordynowania działania różnych polityk publicznych realizowanych w układzie terytorialnym. Dla zapewnienia maksymalizacji osiągniętych efektów konieczna jest ściślejsza koordynacja działań wszystkich podmiotów i jednostek organizacyjnych działających na rzecz ochrony interesów konsumentów. Powinno to zapobiec powielaniu się inicjatyw, jak również umożliwić skoncentrowanie wspólnych wysiłków na zagadnieniach szczególnie istotnych z punktu widzenia interesu lokalnych i regionalnych społeczności. Analizowane działania wpisują się w obszar szeroko pojmowanej polityki społecznej, którą można określić jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy oraz poziomu życia mieszkańców, a także prorozwojowych struktur i stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie¹⁹⁷. W związku z tym zasadniczym nurtem polityki społecznej powinny stać się kwestie społeczne, a więc zjawiska i okoliczności, które tworzą warunki dla rozwoju lokalnych i regionalnych społeczności, dostosowując organizację życia zbiorowego do specyficznych potrzeb grupowych i indywidualnych członków danej zbiorowości. Realizacja wynikających stąd celów powinna być głównym zadaniem struktur publicznych ze zwróceniem szczególnej uwagi na kształtowanie kapitału ludzkiego zdolnego do realizacji zadań rozwojowych w warunkach konkurencji. Dzięki temu powstają odpowiednie warunki dla przygotowania do pracy oraz kreowania kapitału ludzkiego, co jest niezbędnym elementem rozwoju społecznego. W tym kontekście polityka lokalna stanowi zespół długofalowych działań, które mają zaspokoić potrzeby i rozwiązać problemy społeczne. W zainteresowania polityki lokalnej wchodzi zagadnienia prawne i polityczne, a także socjologiczne czy ideologiczne w bardzo wielu obszarach. Polityka lokalna to także działania na rzecz szeroko pojmowanego środowiska człowieka oraz

¹⁹⁷ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna. Globalna i lokalna*, SGH, Warszawa 1999, s. 29.

rozwój warunków życia w wymiarze gospodarczym i społecznym, co wymaga odpowiedniej analizy sytuacji, a także planowania działań i następnie podejmowania stosownych decyzji.

2. Samorząd terytorialny jako inicjator i realizator polityk publicznych

Polityka publiczna postrzegana jest jako podejmowanie przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie. Polityka publiczna jest inicjowana przez władzę publiczną w imieniu społeczności lokalnej, jest określana, interpretowana i realizowana przede wszystkim przez podmioty publiczne, rzadziej przez prywatne i pozarządowe, a także obejmuje to, czego władza publiczna postanawia nie realizować. Polityka publiczna służy nadawaniu porządku zadaniom publicznym, od ich projektowania, poprzez realizowanie, aż do oceny wyników. Politykę publiczną można określić jako zbiór procesów, których realizację podejmuje administracja w ramach swej misji zaspokajania potrzeb publicznych. Oznacza to, że cele polityki publicznej wskazywane są przez szeroko pojmowane podmioty sprawujące władzę, a konkretyzacja i wykonywanie zadań powierzane są organom administracji publicznej¹⁹⁸. W sferze aktywności samorządu terytorialnego polityka publiczna realizowana jest na poziomie lokalnym i regionalnym. Aktywność w tym zakresie leży po stronie poszczególnych wspólnot samorządowych, które kształtują cele oraz zakres polityki publicznej. Zarówno koncepcje, jak i działania w tym zakresie są bardzo zróżnicowane, co warunkowane jest specyfiką każdej jednostki terytorialnej, a także charakterem zidentyfikowanych problemów i dziedzin życia społeczno-gospodarczego wymagających określonego rodzaju wsparcia.

Najbardziej szerokim i wielokierunkowym rodzajem polityki publicznej jest prowadzona przez samorząd województwa polityka rozwoju regionalnego oraz polityka przestrzenna jako system zintegrowanych przedsięwzięć planistycznych wraz z procesem ich wdrażania. Istotnym elementem jest tutaj szeroko pojmowane partnerstwo społeczne oraz

¹⁹⁸ „Polityka publiczna”, portal ZwPP, Instytut Socjologii, UMCS w Białymstoku.

instytucjonalne, 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.

W tym kontekście należy się odnieść do preferowanego modelu prowadzenia polityki rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, gdzie bardzo mocno podkreślana jest konieczność szeroko pojętego uspołecznienia związanych z tym działań na wszystkich etapach jej realizacji. Z tego punktu widzenia trzeba zwrócić uwagę na specyfikę działań współczesnej administracji samorządowej, która przede wszystkim koncentruje się na zarządzaniu rozwojem. Uczestniczy w ten sposób w procesie zarządzania publicznego oraz świadczenia usług publicznych, co bezpośrednio związane jest z realizowaną przez samorząd terytorialny misją w zakresie polityki publicznej. Bardzo ważny jest tutaj proces planowania z jego metodologią oraz uwzględnieniem specyfiki jednostki terytorialnej, jak też odpowiedni dobór i wykorzystanie instrumentów zarządzania rozwojem skutecznie wspierających realizację wytyczonych celów¹⁹⁹. W praktyce działania samorządu terytorialnego należy wskazać na aktywność władz samorządowych w kreowaniu i wdrażaniu szeroko pojmowanej polityki publicznej, której efekty widoczne są na poziomie samorządów lokalnych. Podejmowane przedsięwzięcia mają charakter inicjatyw, programów lub konkretnych instrumentów wsparcia kierowanych do poszczególnych jednostek samorządowych. Wszystkie formy konstruowane są w porozumieniu ze środowiskiem lokalnym oraz partnerami społeczno-gospodarczymi i instytucjonalnymi. Tak więc zasada partnerstwa znajduje tutaj swoje pełne zastosowanie i stanowi podstawę dla budowania założeń, a następnie wdrażania projektowanych przedsięwzięć. Konieczne staje się zatem stworzenie systemu wzajemnej komunikacji pomiędzy samorządem województwa a samorządami lokalnymi i partnerami społeczno-gospodarczymi. Ważne jest w tym zakresie zbudowanie systemu komunikacji społecznej wolnej od zakłóceń, co niewątpliwie wymaga systematyczności i konsekwencji w działaniu, jak też kształtowania postaw i zachowań wszystkich partnerów. Konieczne jest w tym przypadku dobre rozeznanie środowiska lokalnego, jak też wypracowanie akceptowanych przez wszystkie strony form współpracy.

¹⁹⁹ R. Gerlach, *Edukacja zawodowa aspekcie końca pracy*, [w:] R. Gerlach (red.), *Edukacja i praca. Konteksty-wyzwania-antynomie*, UKW, Bydgoszcz 2008, s. 232–234.

Jako przykład tego typu działania może posłużyć inicjatywa koordynowania przez samorząd województwa procesu planowania rozwoju jednostek terytorialnych, jak też inicjowanie budowy lokalnego partnerstwa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Inną formą działania może być koordynowanie przez samorząd województwa działań informacyjnych oraz różnych form konsultacji w zakresie problematyki rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ekorozwoju oraz odnawialnych źródeł energii. Współcześnie te właśnie zagadnienia stanowią część szeroko pojmowanej polityki publicznej, gdzie wielki nacisk położony jest na świadomą aktywność obywatelską. Podejmowane w regionie przedsięwzięcia na rzecz rozwoju polityk publicznych powinny być powiązane z kierunkami rozwoju województwa określonymi w stosownych dokumentach programowych, jak też odpowiadać krajowym i unijnym koncepcjom rozwoju. Stąd ważna rola planowania strategicznego będącego elementem strategicznego zarządzania rozwojem, który to proces wymaga aktywnego uczestnictwa partnerów społecznych i gospodarczych. Umożliwi to optymalne określenie rezultatów planowanych działań oraz skonstruowanie wskaźników do ich pomiaru. Polityka publiczna winna być zatem traktowana jako element szeroko pojmowanej polityki rozwoju, której perspektywicznym celem jest poprawa poziomu warunków i jakości życia mieszkańców danego obszaru. Pojawia się zatem kwestia realizowania tej polityki, co współcześnie spoczywa na administracji publicznej. Musi ona wypracować w związku z tym odpowiednie metody i instrumenty zarządzania, dostosowując swoje funkcje do wymogów zmieniającego się otoczenia. W związku z tym do niektórych cech administracji publicznej przydatnych z punktu widzenia omawianych zadań zaliczymy:²⁰⁰

- umiejętność skutecznego zarządzania,
- organizowanie usług publicznych,
- przedsiębiorczość,
- profesjonalizm,
- aktywność,
- odpowiedzialność.

²⁰⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

Wśród wyzwań dla współczesnej administracji znajdziemy w związku z tym:²⁰¹

- podnoszenie jakości usług publicznych,
- rozwijanie różnych form partnerstwa,
- aktywizowanie środowisk lokalnych,
- umiejętność współpracy ze środowiskiem gospodarczym i naukowym,
- decentralizacja działań.

Szczególne role przypadają będzie administracji w działaniach na rzecz wzmocnienia potencjału innowacyjnego, który powinien przyczynić się do skutecznej realizacji polityk lokalnych. W związku z tym należy zwrócić uwagę na:²⁰²

- realizację założeń strategii innowacji oraz podjęcie wysiłku stworzenia platformy współdziałania podmiotów społecznych, gospodarczych, naukowo-badawczych oraz samorządowych w zakresie kształtowania przestrzeni innowacyjnej regionu,
- kreowanie postaw proinnowacyjnych, wymianę doświadczeń, inspirowanie transferu rozwiązań innowacyjnych, a także wypracowanie nowych metod zarządzania publicznego z wykorzystaniem nowoczesnych technik przepływu informacji,
- popularyzowanie i koordynowanie działań na rzecz budowania potencjału innowacyjnego regionu,
- budowę platformy wymiany doświadczeń pomiędzy podmiotami zajmującymi się przedsięwzięciami innowacyjnymi,
- tworzenie podstaw dla rozwoju systemu transferu wiedzy i innowacji z ośrodków naukowo-badawczych do podmiotów gospodarczych.

W związku z tym należy się nastawić na podejmowanie działań w zakresie:²⁰³

- tworzenia warunków dla merytorycznego sprzężenia szkolnictwa wyższego z rozwojem przemysłu i usług,
- wzmocnienia edukacyjnej roli nauki w celu budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego,

²⁰¹ A. Potoczek, I. Pyrzyk, *Administracja i zarządzanie. Perspektywa społeczna i organizacyjna*, WSHE, Włocławek 2013.

²⁰² M. Bieliński, A. Potoczek (red.), *Polityka innowacyjna w województwie kujawsko-pomorskim*, Toruń 2010.

²⁰³ Tamże.

- koordynowania współpracy pomiędzy nauką, sferą publiczną i gospodarką,
- tworzenia propozycji w zakresie innowacyjnych rozwiązań w procesie zarządzania regionem.

Ponadto należy zwrócić uwagę na:²⁰⁴

- prowadzenie działalności informacyjnej i popularyzacyjnej w sferze szeroko pojętej innowacyjności oraz osiągnięć naukowych,
- inicjowanie i koordynowanie wymiany doświadczeń oraz promocji dobrych praktyk w zakresie rozwiązań innowacyjnych,
- tworzenie warunków dla budowy potencjału innowacyjnego regionu,
- identyfikację warunków rozwoju potencjału innowacyjnego w regionie na rzecz aktualizacji Regionalnej Strategii Innowacji,
- wsparcie rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między nauką a biznesem w zakresie innowacji oraz transferu technologii,
- upowszechnianie współpracy przedsiębiorców, środowisk naukowych i administracyjnych na rzecz innowacji.

Takie podejście zwraca uwagę na przekształcanie zadań i funkcji administracji instytucji administracyjnych. Dlatego też urząd administracji publicznej należy współcześnie postrzegać jako:

- centrum inicjatyw lokalnych,
- centrum zarządzania rozwojem lokalnym i usługami publicznymi,
- swoistego partnera instytucjonalnego,
- nowoczesną organizację.

W związku z tym konieczne jest zwrócenie uwagi na niektóre rodzaje aktywności urzędu, takie jak:

- planowanie,
- wdrażanie projektów,
- monitorowanie działań,
- ocenę efektów,
- komunikację społeczną.

Z kolei pracownik administracji pełniący aktywną rolę w procesie realizacji zadań na rzecz rozwoju lokalnego powinien być postrzegany jako w pełni świadomy swej roli funkcjonariusz publiczny, a także lider lokalny menedżer publiczny. Wymaga to systematycznych zmian oraz doskona-

²⁰⁴ A. Potoczek, *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, [w:] W. Stugocki (red.), *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

lenia kwalifikacji zawodowych i społecznych, tak aby zgodnie z koncepcją sformułowaną w ramach poszukiwań badawczych Centrum Aktywności Lokalnej, współczesny urzędnik odchodził od modelu biurokratycznego i z administratora stawał się animatorem.

Tak więc dla skutecznej polityki publicznej niezbędne są zarówno założenia teoretyczne, jak i praktyka działania w obszarze zarządzania rozwojem oraz kształtowania struktur organizacyjnych i potencjału osobowego administracji publicznej. W tym obszarze pojawia się konieczność planowania i realizacji szeroko pojmowanych usług publicznych jako ważnego czynnika kształtowania poziomu jakości życia danej społeczności.

3. Pojęcie i specyfika usług publicznych

Na coraz wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego pojawiają się coraz nowsze rodzaje potrzeb, dotychczas nieznanne i nieodczuwalne. Wzrost rozmiaru potrzeb jest następstwem rozwoju technicznego, organizacyjnego, naukowego, społecznego, rozwoju twórczości kulturalnej, zmian politycznych, ideologicznych i społecznych. Przy czym, o ile zgłaszane przez poszczególne osoby (lub też całe społeczeństwo czy też jego grupy) potrzeby są nieograniczone, o tyle realne możliwości ich zaspokojenia zawsze są i będą ograniczone i podyktowane rozmiarami posiadanych funduszy i zasobów. Wynika to z ograniczoności tych zasobów, tj. ziemi, pracy i kapitału, gdyż opierając się na nich, można wyprodukować ograniczoną ilość towarów i usług zaspokajających konkretne potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo. Powszechnie uznawane prawo ograniczonych możliwości w zaspokajaniu potrzeb człowieka i całego społeczeństwa ma charakter względny i ogólny. Tym samym oznacza to, że w ramach posiadanych zasobów, stopień zaspokojenia poszczególnych jednostek lub grup społecznych może być faktycznie zróżnicowany. Na poziom i jakość zaspokojenia potrzeb ludzkich znaczący wpływ obok człowieka, jego postaw oraz postaw grupowych, wywiera także państwo oraz władze samorządowe. Jest to skutkiem naturalnych cech niektórych potrzeb, jak również realizowanej świadomie przez władze samorządowe i publiczne polityki społecznej i kulturalnej.

Wspomniane naturalne cechy potrzeb sprawiają, że nie mogą one być zaspokojone inaczej niż w sposób zbiorowy. Do takich potrzeb można

zaliczyć zwłaszcza bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową, administrację samorządową i rządową, ochronę sanitarną, oświetlenie ulic, korzystanie z dróg publicznych itp. Wyróżniającą cechą dla tego rodzaju potrzeb jest fakt, że ich konsumentem jest społeczeństwo jako całość lub zorganizowana grupa osób, taka jak wspólnota gminna, wspólnota powiatowa, wspólnota regionalna (województwa) czy też określona grupa zawodowa lub społeczna, wyodrębniona na podstawie pewnych stałych cech wspólnych²⁰⁵. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych wymaga ciągłego ponoszenia nakładów finansowych o charakterze bieżącym i inwestycyjnym. Oznacza to, że w warunkach gospodarki pieniężnej konieczne jest istnienie określonych funduszy na sfinansowanie procesu zaspokajania potrzeb zbiorowych. Ponadto potrzeby zbiorowe występują nieustannie i muszą być zaspokajane nieprzerwanie. Fakt ten sprawia, że fundusze powinny mieć charakter ciągły. Ponieważ władze publiczne nie mają realnie możliwości tworzeni i gromadzenia dochodów w celu sfinansowania procesów gospodarczych ukierunkowanych na wytwarzanie dóbr lub usług zaspokajających potrzeby zbiorowe, zmuszone są sięgać do dochodów innych podmiotów, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i spółek prawa handlowego, a także korzystać ze środków pomocowych pochodzenia zagranicznego.

W ten sposób zgromadzone dochody stanowią fundusze publiczne, skierowane na zaspokajanie zgłaszanych i przyjętych do realizacji potrzeb. Władza publiczna ponosi tzw. obowiązek działania na rzecz innych członków społeczeństwa. Ten obowiązek wynika z chęci pomniejszenia negatywnych aspektów życia, które niesie ze sobą rozwój cywilizacyjny. Obowiązek ten powinien wymusić działania na rzecz stworzenia szansy jakościowo nie pogorszonego lub też wyższego standardu życia obecnych i przyszłych pokoleń w poszanowaniu natury i drugiego człowieka.

Organy władzy publicznej ponoszą więc:²⁰⁶

- obowiązek wobec natury, który ma podstawowe znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń, w celu zachowania środowiska naturalnego w stanie nie pogorszonym,

²⁰⁵ M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, [w:] S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

²⁰⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

- obowiązek wobec zaniedbanych regionów, który przejawia się w dążeniu do wyrównywania różnic między regionami i stworzeniu jednolitych warunków egzystencji,
- obowiązek wobec drugiego człowieka, który przejawia się w kształtowaniu postaw międzyludzkich i oddziaływaniu na nie.

Z wymienionymi obowiązkami łączy się pojęcie dobra publicznego i społecznego. Za dobra publiczne należy uznawać tylko te dobra, które z przyczyn naturalnych (uwzględniając ich cechy fizyczne) mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu (np. atmosfera, akweny, sądownictwo, szlaki komunikacyjne, działalność służb dyplomatycznych, bezpieczeństwo zewnętrzne itp.). Niektóre z wymienionych dóbr są wytworem natury, ale muszą być objęte ochroną lub być włączone w proces gospodarowania nimi (dotyczy to np. powietrza, wody, krajobrazów itp.). Inne dobra publiczne stanowią produkt działalności wytwórczej człowieka, np. obiekty publiczne, drogi publiczne, urządzenia o przeznaczeniu ogólnospołeczny itp. Dobra publiczne podlegają z mocy prawa ochronie, powstają, są eksploatowane i odtwarzane przy wykorzystaniu funduszy publicznych. Dobra społeczne to takie dobra, które ze względu na ich cechy fizyczne mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek przyjętej doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela podobnie jak dobra publiczne. Dotyczy to elementarnych potrzeb człowieka, takich jak np. system edukacji, ochrony zdrowia, zabezpieczenia porządku publicznego. Wszystkie dobra społeczne wytwarza się przy wykorzystaniu obiektów i urządzeń, które stanowią własność społeczną i zostały sfinansowane z funduszy publicznych. Stosowany mechanizm finansowania nie wyklucza aktywnego udziału (częściowego) osób prywatnych w finansowaniu dóbr społecznych.

Pogląd ten jest zbieżny z teorią dóbr i usług publicznych oraz dóbr i usług prywatnych, prezentowaną w literaturze państw wysoko rozwiniętych. Zgodnie z nią dobra i usługi publiczne to te, które charakteryzują się dwiema cechami – zbiorową, pozbawioną cech konkurencyjności konsumpcją oraz brakiem wykluczenia poszczególnych jednostek z korzyści wynikających z konsumpcji dóbr i usług. Odwrotnie ta sytuacja ma się w przypadku świadczenia dóbr i usług prywatnych. O konsumpcji decyduje ich cena oraz gotowość jej uiszczenia przez poszczególne jednostki. Regulatorem w tym zakresie jest rynek. Istnieje tu możliwość całkowitego

wykluczenia pozostałych osób z korzyści wynikającej z dóbr i usług indywidualnie konsumowanych przez daną osobę.

Podstawowym problemem jest wytyczenie granicy między dobrami i usługami publicznymi a dobrami i usługami prywatnymi. Granica ta wynika z gotowości sektora publicznego do finansowania dóbr i usług zaspokajających potrzeby poszczególnych osób, a z drugiej strony z oczekiwań społeczeństwa, dotyczących oferty sektora publicznego. Istotne jest tu to, że dostarczanie dóbr i usług publicznych może być realizowane przez jednostki sektora publicznego lub poprzez sektor prywatny. Niezależnie od tego, czy realizatorem dóbr i usług publicznych jest sektor publiczny, czy też prywatny, to finansowanie ich następuje w sposób całkowity lub częściowy ze środków publicznych. Dobra publiczne i społeczne są dobrami o charakterze użyteczności publicznej. Ich cechą podstawową jest finansowanie ze środków publicznych. Ponadto leżą w sferze oddziaływania organów administracji publicznej. Pod tym pojęciem należy rozumieć organy władzy państwowej (np. administrację rządową) oraz organy władzy samorządowej wszystkich szczebli (np. administrację samorządową, organy wykonawcze, nadzorcze, stanowiące).

Istnieje problem dotyczący rozgraniczenia terminologicznego pojęcia usług realizowanych przez podmioty sektora publicznego. W literaturze przedmiotu występują zróżnicowane poglądy na ten temat. Pod pojęciem usług publicznych rozumie się system usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, który jest skierowany na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomicznych, finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej. Usługi publiczne są to usługi związane z dostarczaniem dóbr publicznych, charakteryzujące się niemożliwością wykluczenia jakiegokolwiek członka społeczeństwa z ich konsumpcji. Usługi te mają określoną jakość (wspólną dla wszystkich, którzy z nich korzystają), wynikającą z zawartej umowy społecznej. Jakość ta może przez dłuższy czas utrzymywać się na niezmiennym poziomie (dla wszystkich), ale może zostać zmieniona nową umową społeczną między organami władzy publicznej a przedstawicielami społeczeństwa. Zawsze jednak jakość jest pochodną posiadanych zasobów finansowych, związanych z procesem dostarczania usług publicznych.

Usługi społeczne wchodzą w skład usług publicznych. Są kierowane do konkretnego indywidualnego odbiorcy, czyli są adresowane. Oznacza to, że tego rodzaju usługi można przypisać konkretnej osobie, a zatem istnieje możliwość określenia zakresu korzyści zarówno ekonomicznych, jak i społecznych, związanych ze wzbogaceniem osobowości osób z nich korzystających. Usługami społecznymi są usługi edukacyjne, ochrona zdrowia, opieka społeczna i socjalna, kultura, wypoczynek. Wspólną cechą charakterystyczną wskazanych usług jest finansowanie ich ze środków publicznych. Można wobec tego wskazać, że znajdują się w gestii zainteresowania władzy publicznej. Mogą być realizowane przez władzę publiczną i jej organy lub też zlecane do wykonania pozostałym podmiotom sektora non profit lub też innym podmiotom w drodze umowy (zlecenia)²⁰⁷.

Wymienione usługi publiczne stanowią tzw. zadania użyteczności publicznej i mają związek z gospodarką komunalną. Gospodarka komunalna, w rozumieniu ustawy, polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Definicja zawarta w art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej akcentuje tym samym materialną (przedmiotową) stronę zadań jednostek samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej i wynika z samej istoty samorządu terytorialnego. Przedmiotowe wyodrębnienie gospodarki komunalnej jest możliwe w wyniku wydzielenia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa (art. 16 Konstytucji RP) zarówno w prawie publicznym (art. 163 Konstytucji RP), jak i w prawie cywilnym (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). U podstaw takiego wydzielenia jednostek samorządu terytorialnego znajduje się ich samodzielność w załatwianiu spraw własnych, wynikająca z demokratycznej legitymacji samorządu i podlegająca, w myśl art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, ochronie sądowej. Wyrażona w Konstytucji RP koncepcja samorządu terytorialnego łączy tym samym upodmiotowienie polityczne samorządu z jego prawną samodzielnością w załatwianiu określonych ustawą zadań publicznych.

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług

²⁰⁷ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2008.

powszechnie dostępnych. Pojęcie gospodarki komunalnej zostało więc w ustawie powiązane z zakresem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Kategoria tych zadań nie tworzy jakiejś bliżej nieokreślonej instytucji, odrębnej od kategorii zadań państwa. W myśl art. 9 ustawy o samorządzie gminnym zadaniami użyteczności publicznej są te zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania własne gminy dzielą się na takie, których gmina nie ma obowiązku wykonywać, oraz takie, które gmina ma obowiązek wykonywać. Zadania własne jednostka samorządu terytorialnego realizuje samodzielnie: we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność oraz w ramach posiadanych środków własnych. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania własne przy pomocy jednostek pomocniczych lub też zlecają je podmiotom do wykonania na zewnątrz w ramach podpisanych umów.

Wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadania gminy, w tym mające charakter użyteczności publicznej, obejmują m.in. sprawy zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą, odprowadzanie ścieków i utylizację odpadów komunalnych, transport publiczny, drogi gminne, komunalne zasoby lokalowe, komunalne drogi publiczne, zielen komunalną, utrzymanie cmentarzy i in., i mają charakter wyłącznie przykładowy. Unormowania zawarte w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym wskazują, że do zadań własnych należą w szczególności sprawy dotyczące:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymywania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej,

- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Do zakresu zadań powiatu należy, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponad gminnym w zakresie m.in.: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych i in. Podobnie w odniesieniu do samorządu województwa, który zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie wojewódzkim wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jej dóbr, pomocy społecznej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, dróg publicznych i transportu, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów i in.

Wymienione powyżej jako przykład zadania własne gmin, powiatów i województw wykazują wyraźne treściowe zróżnicowanie, uwarunkowane specyfiką zadań jednostek samorządu terytorialnego. Istotne

jest, że o nałożeniu na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku wypełniania określonych zadań publicznych rozstrzygają przepisy prawa materialnego.

4. Klasyfikacja usług publicznych

Usługi publiczne można podzielić na te, które są wykonywane przez szczebel wyższy (administrację rządową), i usługi realizowane przez szczebel niższy (administrację władz lokalnych). Zadania wykonywane przez wyższy szczebel mają charakter centralny i dotyczą obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, funkcjonowania administracji. Zadania wykonywane przez szczeble niższy dotyczą w szczególności edukacji, kultury, opieki socjalnej, ochrony zdrowia, wywozu odpadów itd.

Usługi świadczone przez sektor publiczny można podzielić na usługi nieadresowane oraz adresowane. Usługi nieadresowane są usługami sensu stricto publicznymi. Charakteryzują się tym, że są finansowane ze środków publicznych i skierowane do całego społeczeństwa. Usługi publiczne są więc usługami ogólnospołecznymi, niematerialnymi, nieadresowanymi, kierowanymi do ogółu społeczeństwa lub też dużych zbiorowości ludzkich. Zaliczyć do nich można obronę narodową, administrację, wymiar sprawiedliwości.

W politykach państw, charakteryzujących się wysoko rozwiniętą samorządnością i demokracją, wskazuje się na następujący podział usług publicznych:

- podstawowe usługi (dobra) prywatne – tę kategorię reprezentują te (dobra), które są indywidualnie konsumowane i podlegają niskim kosztom wykluczenia z korzyści; zwykle są to usługi dostarczane przez sektor publiczny najmniej uposażonym członkom społeczeństwa i wynikają z zasady subsydiarności stosowanej przez dane państwo; są to również usługi wytwarzane przez sektor publiczny dla całego społeczeństwa w celu konsumpcji przez indywidualne osoby,
- usługi publiczne z wykluczeniem ceny – są one finansowane wyłącznie ze środków publicznych, selektywnie dostępne, ale opłacane zbiorowo; cechują się osiąganiem efektów zewnętrznych na rzecz społeczeństwa; przykładem mogą być usługi w zakresie edukacji i oświaty,

- powszechnie dostępne usługi publiczne – są zbiorowo konsumowane i kierowane do całego lub większości społeczeństwa, mogą być odpłatne lub częściowo odpłatne, koszty ewentualnego wykluczenia są relatywnie niskie; przykładem mogą być drogi, płatne autostrady, parki, mosty,
- podstawowe usługi publiczne – są zbiorowo konsumowane, powszechnie dostępne, nie są kierowane do wszystkich w danym momencie, koszty ewentualnego wykluczenia są bardzo wysokie, korzystać z nich może każdy, ale nie w tym samym momencie; przykładem jest tu publiczna telewizja, bezpieczeństwo obywateli, obrona narodowa²⁰⁸.

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Usługi publiczne mogą być wykonywane przez administrację rządową, jak również przez administrację samorządową oraz inne podmioty sektora finansów publicznych. Ich cechą jest to, że chociaż leżą w kompetencji danego rodzaju władzy, mogą być zlecane do wykonania przez podmioty sektora samorządowego (jednostki samorządu terytorialnego lub podległe im jednostki organizacyjne) lub też zleczone w drodze umowy opartej na zamówieniach publicznych do wykonania przez podmioty komercyjne. Można zatem wskazać, że usługi publiczne są opisywane przez trzy elementy: są wykonywane na własną odpowiedzialność, finansowane z posiadanych zasobów publicznych i we własnym imieniu. Nie zmienia to faktu, że dotyczy to trzech grup usług publicznych. Mimo że zostaną one zleczone, to i tak elementy te zostaną zachowane, gdyż zlecenie usług publicznych do wykonania nie zwalnia z odpowiedzialności.

Podział usług publicznych może być dokonywany różnymi metodami, opartymi na różnych kryteriach. Najczęściej stosuje się podział akcentujący organizację świadczenia usług z uwzględnieniem podmiotów je realizujących. W tym przypadku usługi publiczne dzieli się na komunalne, społeczne i administracyjne.

Usługi komunalne mają charakter techniczny, są związane z infrastrukturą, jej utrzymaniem, zapewnieniem dostępności do niej, zarządzaniem jej zasobami. Infrastruktura komunalna obejmuje obiekty i urządzenia służące: realizacji usług w zakresie transportu i komunikacji, prowadzenia

²⁰⁸ Komunikat Komisji WE, Usługi użyteczności publicznej w Europie (2001/C/17/04), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 17, 19.01.2001.

dostaw energii, realizacji dostaw wody, ochrony środowiska, edukacji, ochrony zdrowia, uprawiania sportu i turystyki, realizacji usług opieki społecznej, prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej. Ponadto usługi komunalne obejmują zagadnienia gospodarki gruntami, zielenią, utrzymaniem cmentarzy, gospodarką wodno-ściekową i utylizacją odpadów. Usługi te cechują się tym, że zaspokajają potrzeby o charakterze zbiorowym. Potrzeby te nie mogą być zaspokajane w inny sposób, gdyż proces ten jest związany z realizacją zasady wykluczenia, powszechnego dostępu i użyteczności publicznej.

Pod pojęciem usługi komunalne należy rozumieć zbiór wszystkich dostarczanych usług na rzecz społeczności lokalnej, a więc te, które wchodzi do katalogu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a także zadania zlecone przez administrację publiczną. Za włączeniem do usług komunalnych zadań zleconych (oprócz zadań własnych) przemawia to, że są one zazwyczaj dostarczane przy zaangażowaniu czynnika pracy jednostek samorządu terytorialnego i przy wykorzystaniu majątku komunalnego. W wyniku prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej dostarczane są społeczeństwu różnorakie usługi. O ile zarówno polskie ustawodawstwo, jak i literatura przedmiotu, postępują się pojęciami gospodarka komunalna, użyteczność publiczna czy zadania jednostek samorządu terytorialnego, o tyle nigdzie (choć w języku potocznym oraz wśród praktyków samorządowych często jest stosowane) nie pojawia się określenie: usługi komunalne.

Najczęściej, mówiąc o usługach komunalnych, mamy na myśli usługi użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W takim ujęciu znaczenie usług komunalnych najczęściej zostaje zawężone do usług o charakterze materialnym, z zakresu sfery użyteczności publicznej w gospodarce komunalnej i sprowadza się do klasyfikacji stosowanej przez GUS, zgodnie z którą następujące branże tworzą usługi komunalne:

- usługi komunikacji miejskiej,
- usługi wodociągowo-kanalizacyjne,
- dostawa energii cieplnej dla ludności,
- oczyszczanie ulic i placów oraz usuwanie nieczystości z nieruchomości,
- urządzenie i utrzymywanie zieleni miejskiej,
- gazyfikacja bezprzewodowa,

- utrzymywanie ulic i placów miejskich,
- wynajem lokali mieszkalnych i użytkowych,
- usługi pogrzebowe i cmentarne.

Usługi o charakterze społecznym są związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb, takich jak bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, oświata, edukacja, kultura, zdrowie. Są to potrzeby wynikające z zasady subsydiarności państwa. Są one nakierowane na rozwój społeczeństwa, zaspokojenie potrzeb społecznych. Usługi społeczne są związane z uzyskaniem tzw. efektu niematerialnego oraz kształtowaniem i wzbogacaniem zasobów fizycznych i intelektualnych człowieka. Charakteryzują się tym, że oddziałują na człowieka (oddziaływanie na zdolności umysłowe lub jego zdolności fizyczne), zaspokajają potrzeby konsumpcyjne oraz wzbogacają kapitał ludzki.

Do usług administracyjnych należy zaliczyć usługi związane bezpośrednio z wykonywaniem funkcji władczych, administracyjnych na rzecz społeczeństwa, porządkujących wszystkie obszary funkcjonowania administracji publicznej i funkcji legalizujących obszary aktywności ludzkiej. Usługi administracyjne opierają się na wykonywaniu czynności administracyjnych. Ich istota nie jest związana z dostarczeniem konkretnego dobra, są wyrazem czynności wykonywanej z urzędu lub na wniosek odbiorcy usługi (konsumenta – obywatela). Są to np. czynności związane z wydawaniem pozwoleń, dowodów osobistych, metryk urodzenia, potwierdzeniem stanu faktycznego, wpisów rejestracyjnych czy też publikacji prawa miejscowego z zabezpieczeniem potrzeb, a z drugiej z utrzymaniem infrastruktury mieszkaniowej.

5. Cechy i zakres usług publicznych

Usługi publiczne są wyrazem świadczeń ogólnodostępnych dla społeczeństwa, związanych ze sferą dóbr i usług. Podstawową cechą tej grupy usług jest ich finansowanie (w części lub w całości) ze środków publicznych. Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekujemy określonej jakości – niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych). Zdefiniowanie roli usług użyteczności publicznej i sposobu ich realizacji przy zachowaniu pełnej przejrzystości stanowi przede

wszystkim obowiązkiem władz publicznych odpowiedniego szczebla, lokalnego, regionalnego i krajowego każdego członka Unii Europejskiej. Artykuł 16 Traktatu WE obecnie potwierdza ich miejsce wśród wspólnych wartości Unii oraz ich rolę w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej. Usługi te ponadto przyczyniają się do ogólnej konkurencyjności gospodarki europejskiej i świadczone są w kontekście ciągle ewoluujących rynków i technologii. Globalizacja handlu, zakończenie tworzenia wspólnego rynku oraz gwałtowny postęp technologiczny wywierają rosnący nacisk na otwieranie dla konkurencji nowych sektorów. Usługi te są nierozzerwalnie związane z funduszami publicznymi. To powiązanie wynika z przyjęcia do finansowania zadań, które nie mogą być dostarczane w inny sposób niż przez władzę publiczną (rządową i samorządową). Ponadto część dóbr i usług, które mogą być finansowane z funduszy prywatnych, na skutek obowiązującej doktryny społeczno-politycznej, zawartej umowy społecznej, programu politycznego wynikającego z przyjętych założeń społeczno-politycznych, czy też poziomu rozwoju gospodarczego opisanego za pomocą produktu narodowego brutto (PNB), została przeznaczona do finansowania ze środków publicznych. To założenie można przyjąć jako podstawową cechę usług publicznych.

Można wskazać wspólne cechy wszystkich usług. Stąd też wynikają podstawowe (klasyczne) cechy usług publicznych:

- nienamacalność, czyli niematerialność,
- nierozdzielność, co oznacza jedność czasową wytwarzania i konsumpcji usług,
- nietrwałość, co oznacza, że nie mogą być gromadzone i składowane, charakteryzuje je różny w czasie popyt,
- różnorodność, trudno jest dokonać ich standaryzacji.

Usługi publiczne charakteryzują się także specyficznymi cechami, wyróżniającymi je spośród wszystkich usług:

- specyficznym podejściem do ich odpłatności za ich dostarczenie,
- brakiem wykluczenia z ich konsumpcji,
- przymusem konsumpcji,
- naruszeniem wolności wyboru,
- użytecznością publiczną,
- wykorzystaniem mienia (najczęściej publicznego) do ich realizacji²⁰⁹.

²⁰⁹ A. Szewczuk, *Usługi komunalne*, [w:] S. Lejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa G. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Zgodnie z obowiązującą praktyką dobra publiczne są dostarczane bezpłatnie, częściowo odpłatnie oraz całkowicie odpłatnie. Bezpłatność w dostępie do dóbr publicznych może prowadzić do zjawisk marnotrawstwa, a nawet nadużyć w gospodarowaniu nimi. Niemniej jednak uwzględnić należy, że część społeczeństwa nie jest w stanie ponosić ciężarów odpłatności związanych z dostarczaniem określonej grupy dóbr. O ich bezpłatności decyduje także ważny interes społeczny, związany np. z utrzymaniem bezpieczeństwa, komunikacji społecznej, ze zdrowiem czy też wykonywaniem podstawowych funkcji państwa. Odnośnie do innej części dóbr publicznych pojawiają się poglądy o wprowadzaniu zasad rynkowych w sferę ich konsumpcji. Chodzi tu o częściową albo całkowitą odpłatność. Ta postawa ma na celu ograniczenie nadmiernej konsumpcji, niedopuszczenie do marnotrawienia publicznych zasobów pieniądza, przyczynienie się do racjonalnego gospodarowania publicznymi zasobami i kierowanie ich na te dziedziny, które faktycznie wymagają wsparcia.

Chociaż mamy do czynienia z brakiem odpłatności za dostarczane dobra publiczne z punktu widzenia indywidualnego konsumenta, to w sensie ekonomicznym są one opłacane zbiorowo. Ta odpłatność przyjmuje formę danin publicznych (np. podatków, opłat, ceł). W tej sytuacji dobra publiczne zawsze pozostają w sprzeczności z dobrami prywatnymi, ponieważ konsumpcja dóbr publicznych automatycznie ogranicza konsumpcję dóbr prywatnych.

Władza publiczna, szacując wpływy z danin publicznych oraz pozostałych dochodów, określa rozmiar konsumpcji publicznej, tj. rozmiar i rodzaje dóbr i usług publicznych, które zostały przyjęte do finansowania ze środków publicznych. Tym samym zostaje określony rozmiar konsumpcji zbiorowej. Jest on opisany poszczególnymi dobrami i usługami, które są kierowane do wszystkich obywateli lub ich grup, czyli nie następuje ich wykluczenie z konsumpcji zbiorowej. W takim rozumieniu każdy ma jednakowy dostęp do dóbr i usług oferowanych przez władzę publiczną. Należy wskazać, że każdy obywatel ma prawo rezygnacji z konsumpcji, ale nie oznacza to jego wykluczenia, tylko świadomą decyzję dotyczącą nieskorzystania z oferty władz publicznych. Konsumpcja dóbr publicznych jest zawsze konsumpcją narzuconą poszczególnym konsumentom, bez względu na to, czy są nią zainteresowani, czy też nie. W rzeczywistości preferencje deklarowane przez poszczególnych konsumentów mogą znacząco odbiegać od ustalonych przez władze publiczne. Uwidacznia się tu

sprzeczność interesów ekonomicznych między pojedynczym konsumentem a społeczeństwem. Sprzeczności te pogłębiają się w warunkach stale zwiększającego się zakresu konsumpcji dóbr publicznych. Utrzymywanie tego typu tendencji może w rezultacie doprowadzić do niekorzystnych zjawisk osłabienia motywacji do pracy i rozwoju przedsiębiorczości. Fiskalizm państwa jest związany z rozmiarami oferty dóbr publicznych. Oznacza to narzucenie konsumpcji zbiorowej poprzez ograniczenie dochodów w sektorze przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Tym samym dochodzi do naruszenia wolności jednostki, powodując znaczące ograniczenie możliwości wyboru celu przeznaczenia realizowanych dochodów, skumulowanych w poszczególnych funduszach publicznych. Konsument nie ma wyboru między alternatywnymi usługami publicznymi, nie ma też prawa wyboru zakresu (koszyka) dóbr publicznych, które będą dostarczane ze środków publicznych. Wybór ten w kraju demokratycznym jest dokonywany przez przedstawicieli społeczeństwa jako organy stanowiące o zakresie dóbr i usług publicznych.

Usługi użyteczności publicznej stanowią istotny wkład do ogólnej konkurencyjności przemysłu europejskiego oraz do gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności. W celu wypełniania swojej roli odpowiednie władze publiczne muszą działać z zachowaniem pełnej przejrzystości, wyłaniając precyzyjnie potrzeby użytkowników, dla których świadczone są usługi użyteczności publicznej, podmioty odpowiedzialne za określanie i egzekwowanie odnośnych zadań oraz metody ich wypełniania. Usługi publiczne charakteryzują się użytecznością publiczną, którą można opisać za pomocą następujących cech:²¹⁰

- zaspokajanie potrzeb podstawowych i powszechnie odczuwalnych,
- występowanie u odbiorców tzw. korzyści zewnętrznych,
- trwałość i niepodzielność techniczna obiektów oraz ich ścisły związek z obsługiwaniem terenu,
- wysoka kapitałochłonność i wysoki udział kosztów stałych ponoszonych na bieżącą działalność,
- brak lub ograniczenie możliwości ustalania cen na poziomie rynkowym,

²¹⁰ G. Dziarski, W. Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.

- własność publiczna majątku oraz publiczny zarząd nad prowadzoną działalnością lub publiczna regulacja działalności realizowanej przez podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne.

Kolejną cechą opisującą usługi publiczne jest wykorzystanie w przeważającej mierze mienia publicznego w procesie ich świadczenia. Władza publiczna jest wyposażona w mienie, które służy realizacji stojących przed nią zadań. Dopuszcza się, by w procesie dostarczania dóbr publicznych występowało mienie prywatne, ale jego użycie jest finansowane ze środków publicznych. Niemniej jednak władza publiczna może przekazać mienie prywatnym podmiotom, w celu dostarczania pewnych dóbr i usług na rzecz konsumentów (społeczeństwa). Określone zostają przy tym: okres wykonywania określonego rodzaju usług publicznych, mienie przekazane do wykonania tych usług, zasady jego eksploatacji, cena za jego wykorzystanie, czas, w którym ma być wykonywana usługa, a także czas wykorzystania mienia. Usługi użyteczności publicznej różnią się od zwykłych usług tym, że władze publiczne uznają, iż usługi te muszą być świadczone nawet, gdy na rynku nie ma dostatecznej na to koniunktury. Nie wyklucza to faktu, że w wielu przypadkach rynek będzie najlepszym mechanizmem świadczenia tych usług. Wiele podstawowych potrzeb, takich jak żywność, ubrania, mieszkania, realizowanych jest wyłącznie lub przeważnie przez rynek. Jeżeli jednak władze publiczne uznają, że pewne usługi leżą w ogólnym interesie, a siły rynkowe nie mogą ich zapewnić w sposób zadowalający, mogą one ustanowić szereg specjalnych przepisów dotyczących usług w celu zadośćuczynienia tym potrzebom w formie obowiązków świadczenia usług użyteczności publicznej.

Administracja publiczna w procesie budowy potencjału innowacyjnego jednostki terytorialnej

1. Innowacyjność i kreatywność w funkcjonowaniu administracji publicznej

Współczesne zarządzanie publiczne jest pojęciem, które zawiera w sobie aktywność i kreatywność jako niezbędne cechy umożliwiające skuteczne oddziaływanie na rozwój jako proces zmian. Punktem wyjścia w procesie zarządzania rozwojem jest sformułowanie celów i zadań przewidzianych do realizacji, a warunkiem skutecznego działania w tym zakresie jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju.

Podjęcie aktywność w zakresie zarządzania, administracja publiczna powinna skoncentrować się na metodach niewładczych o charakterze kreatywnym. Ważna jest tutaj umiejętność organizowania, mobilizowania, stymulowania do działań oraz negocjowania w odniesieniu do partnerów społeczno-gospodarczych występujących na obszarze danej jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, że niezwykle ważne jest angażowanie wszystkich istotnych aktorów w obrębie społeczności lokalnej i regionalnej. Dla zapewnienia pełnego powodzenia przyjętego planu władze publiczne powinny kierować się poczuciem misji oraz posiadać świadomość celów, do których zmierza jednostka terytorialna. W kategorii misji władz publicznych mieści się nowoczesne przywództwo, gdzie rolą liderów jest kierowanie rozwojem i zachęcanie partnerów społeczno-gospodarczych do twórczego uczestnictwa, akceptowania zmian oraz aktywności na rzecz rozwoju. Władze publiczne powinny być także konkurencyjne, co wiąże się z nowoczesnymi metodami zarządzania,

decentralizacją uprawnień, motywowaniem oraz elastycznością działania. Kreowanie aktywnego, wielofunkcyjnego i perspektywicznego rozwoju oraz wdrażanie gospodarki opartej na wiedzy w istotny sposób uwytkowało rangę zarządzania jako czynnika rzutującego na skuteczność i racjonalność podejmowanych przedsięwzięć. Zachodzące współcześnie przemiany o charakterze systemowym wpływają na sposób i skuteczność funkcjonowania władz publicznych oraz charakter i zakres ich działania w zakresie zarządzania sprawami publicznymi.

Wiąże się z tym bezpośrednio przekształcenie form i metod funkcjonowania administracji, która w coraz większym stopniu korzysta z doświadczeń organizacji i instytucji gospodarczych, jak też posługuje się wypracowanymi w tym obszarze instrumentami, dobierając je pod kątem analizy występujących uwarunkowań oraz celów podejmowanych przedsięwzięć. Wymaga to określonej wiedzy i umiejętności, a także doświadczenia kadr urzędniczych, dostosowania struktur organizacyjnych, jak też wypracowania stosownych metod działania. Kształtuje to z kolei odmienny od dotychczasowego, model administracji, nastawionej na koordynację działań różnych podmiotów dla osiągnięcia celów rozwoju, stosującej organizatorskie formy działania oraz podejmującej i wdrażającej innowacyjne formy w sferze aktywności publicznej.

Współcześnie zarządzanie rozwojem staje się jednym z głównych zadań administracji, która podejmuje w związku z tym wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności dotyczące zarówno samej administracji, jak i partnerów społeczno-gospodarczych. Zarządzanie rozwojem to w dużej mierze zarządzanie usługami publicznymi i stałe ich doskonalenie. Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie ich dostępności oraz poprawę ich jakości. Ważne jest tutaj przygotowanie i stosowanie standardów usług, planowanie ich świadczenia w oparciu o schematy organizacji dostarczania usług oraz stosowanie mechanizmów ich doskonalenia.

Skuteczność działań w tym zakresie jest bardzo silnie skorelowana z ogólnym poziomem sprawności zarządzania oraz aktywnością i jakością działań administracji publicznej w innych obszarach. Dlatego też wśród cech opisujących współczesną administrację ważne miejsce zajmuje kreatywność oraz innowacyjność jej działań. Są to niezmiernie istotne cechy ze społecznego punktu widzenia, jednak trudne do zrealizowania w strukturach aparatu administracji, gdzie współczesne doświadczenia wskazują

na brak wystarczającej motywacji i konsekwencji działań w tym zakresie, co powoduje, że nie wszystkie ogniwa systemu administracji publicznej są przekonane o tym, iż ich misją jest być aktywnym, wychodzić z inicjatywą, a kreatywność i innowacyjność winny stanowić podstawową cechę działalności w szeroko pojętej sferze społecznej. Kreatywność to umiejętność wykorzystania wiedzy z różnych dziedzin nauki i życia społecznego w kreowaniu nowych idei, podejmowaniu przedsięwzięć organizacyjnych czy tworzeniu rzeczy materialnych. To subiektywna ocena wartości i oryginalności działania jednostki lub grupy, umieszczona w specyficznym kontekście²¹¹. Innowacja jest natomiast pojęciem w stosunku do kreatywności pokrewnym jako przełożenie kreatywności na język praktyczny. To świadoma próba wypracowania nowych, ulepszonych sposobów wykonywania pracy, dzięki której w skutek zmian organizacyjnych lub technologicznych następują korzystne zmiany ekonomiczne i społeczne²¹². Stymulują ją: konkurencja, wysokie wymogi jakościowe, praca zespołowa, komunikacja, współpraca, poparcie ze strony kierownictwa, jakość i charakter stosunków interpersonalnych. Do jej najbardziej charakterystycznych cech należą: indywidualny charakter, specyficzna dla strategii wdrażania, konstruktywny charakter, konkurencyjność²¹³. Relacje między kreatywnością a innowacją są bardzo ścisłe. Kreatywność to tworzenie pomysłów, a innowacja to wdrażanie owych pomysłów w praktyce. Od poziomu kreatywności i innowacji zależy w głównej mierze postęp organizacyjny, zarówno w instytucjach społecznych, jak i gospodarczych. U ich podstaw leży głęboka wiara w kreatywność jednostek, które stanowią główne źródło procesów innowacyjnych, gdyż być kreatywnym znaczy być twórczym i innowacyjnym. Człowiek twórczy to ten, który w działalności społecznej i organizacyjnej potrafi w sposób pełni świadomy uczestniczyć. Zdaje on sobie jednocześnie sprawę z tego, że skutki, jakie jego działalność może spowodować, okazać się mogą nieodwracalne. Kreatywność, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i kolektywnym, musi odznaczać się bardziej intuicją, „wyczuciem” niż chłodną logiką²¹⁴. Prowadzi to do wniosku, że model zarządzania jest najbardziej

²¹¹ C. M. Ford, D. A. Gidia (red.), *Creative Action in Organizations – Ivory Tower Visions and Real World Voices*, Sage Publications, London 1995.

²¹² M. A. West, *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, PWN, Warszawa 2000, s. 13.

²¹³ Tamże.

²¹⁴ K. Ptak, *Administracja i innowacje*, <http://www.strona.internetowa> (dostęp: 12.10.2016).

nowatorski, innowacyjny, kiedy przyjmuje charakter modelu interpretacyjnego. Innymi słowy kluczem do innowacyjności jest kreatywność, w której niewielką rolę odgrywa trzymanie się z góry przyjętych założeń i chłodna kalkulacja, wykorzystująca narzędzia administracyjne, tak powszechne w zarządzaniu sektorem publicznym. Tak więc zarządzający w organizacjach publicznych, chcąc podjąć działania innowacyjne, by zmienić swoje nastawienie z „zarządzania teraźniejszością” na „tworzenie przyszłości”, muszą osiągnąć właściwą równowagę pomiędzy tymi sposobami zarządzania. Doświadczenie wskazuje, że emocjonalność oraz intuicja są niestety zbyt rzadko rozpoznawane jako podstawa dla podejmowania decyzji w sektorze publicznym. Myślenie twórcze to zdolność do formułowania nowych koncepcji lub ich kombinacji, u podstaw których leżą funkcjonujące dotychczas rozwiązania. To proces, w ramach którego mamy do czynienia z kumulowaniem faktów, tworzeniem modelu i jego analizą dojrzewaniem pomysłów, powstawaniem koncepcji rozwiązania oraz krytyczną oceną pomysłu²¹⁵. Szczególne znaczenie w podnoszeniu poziomu kreatywności w organizacjach o złożonej strukturze i szerokim zakresie działania, takich jak instytucje administracji publicznej, odgrywa praca w zespołach. Są one tworzone zwłaszcza w sytuacjach, gdy trzeba rozwiązać jakiś konkretny problem. Stanowią podstawową formę aktywności innowacyjnej, podstawę funkcjonowania i rozwoju organizacyjnego każdej instytucji publicznej. Praca w zespołach jest również niezwykle skuteczną formą działania zapobiegającą zjawiskom destrukcji, która tkwi w działaniach nieracjonalnych lub podejmowanych bez należytego przygotowania merytorycznego. Pozwala wykorzystać nie tylko pomysły, idee i odkrycia, dzięki którym jednostki i grupy mogą skutecznie funkcjonować w określonych warunkach organizacyjnych, ale również zaakceptować wpływ innych osób i grup na funkcjonowanie instytucji. Istotne okazuje się także zaangażowanie, które w pracy zespołowej okazuje się jednym z podstawowych źródeł kreatywności. Do czynników wpływających na poziom procesów innowacyjnych w organizacjach zalicza się:

1. środowisko,
2. kulturę organizacji,
3. klimat organizacji,
4. strukturę organizacji,
5. strategie konkurencyjne,

²¹⁵ Zob. J. Stępień, *Socjologia pracy i zawodu*, Wyd. AR, Poznań 2001, s. 71.

6. środki do poprawy efektywności pracy,
7. planowanie pracy,
8. zróżnicowanie możliwości,
9. zarządzanie zasobami ludzkimi,
10. badania i rozwój.

Procesy innowacyjne posiadają swoją specyfikę i charakter, a każdy proces z nich wymaga optymalnych procedur wdrożeniowych oraz umiejętności zarządzania nimi. Jednakże zarządzanie to w przypadku struktur administracyjnych nie jest łatwe. Wymaga bowiem nie tylko dobrej woli i znacznych kompetencji merytorycznych, ale przede wszystkim wiedzy z zakresu teorii organizacji, socjologii i psychologii zarządzania. Jak wskazują doświadczenia wynikłe z codziennej praktyki administracyjnej, poziom tego typu wiedzy wśród kadry urzędniczej jest raczej niski. Należy tutaj podkreślić, że na strukturę administracji publicznej składają się duże, często silnie zhierarchizowane organizacje lub monopolistyczni dostawcy usług. Jednakże nowoczesny podmiot administracji publicznej działa nie dla siebie, lecz służy konkretnej społeczności. Podmioty publiczne wykazują zupełnie inną motywację swojej działalności i tym samym zupełnie inna jest ich sposób działania i relacje z otoczeniem. Przede wszystkim nie chodzi tutaj o osiągnięcie zysku, a raczej o wdrożenie takich założeń, które w swej istocie zmierzają do przysporzenia określonej społeczności korzyści w postaci usług powszechnie dostępnych za niewielką cenę lub wręcz za darmo. Trzeba też pamiętać, że w sektorze publicznym nie da się wyeliminować czynnika politycznego, a osoba zarządzająca publiczną organizacją nigdy nie dysponuje całościową kontrolą nad nią, a podejmowane decyzje strategiczne w pewnym stopniu zależą od woli polityków, wybieranych w demokratycznych wyborach przez społeczeństwo. Zatem jeden z ośrodków decydowania znajduje się niejako na zewnątrz, poza organizacją, z czym wiąże się także charakter środków, jakimi taka organizacja dysponuje. Stąd potrzeba wypracowania form i metod działania menedżerów publicznych na rzecz skutecznego wprowadzania rozwiązań innowacyjnych. W tym kontekście ważne staje się skupienie większej uwagi na przekrojowym podejściu do takich dyscyplin, jak myślenie projektowe, zarządzanie publiczne oraz zarządzanie innowacjami, co może stanowić pewien punkt wyjścia do działań zmierzających ku zbudowaniu bazy wiedzy o tym, jak wykształcić wysoce efektywne, innowacyjne organizacje sektora publicznego. Całościowy nacisk powinien być położony

przede wszystkim na tzw. myślenie projektowe jako potencjalnie nowe podejście do innowacyjności w administracji publicznej. W związku z tym wskazać można trzy zasadnicze elementy, jakimi posługuje się myślenie projektowe:²¹⁶

- Po pierwsze, dogłębne zrozumienie bezpośrednich odbiorców usług oferowanych przez administrację publiczną, co pozwala na zwrócenie uwagi na odbiorców i spojrzenie ich oczami na występujące potrzeby.
- Po drugie, istotna jest wizualizacja konceptu opracowanego na podstawie wcześniejszych obserwacji. Tutaj wymagane jest użycie kreatywnego myślenia i wyobraźni, by wypracować nowe, nieszablonowe rozwiązania.
- Trzecim elementem jest zbudowanie strategii działania, w oparciu o doświadczenia i wiedzę zdobytą na wcześniejszych etapach projektowania. W tym miejscu należy koniecznie wskazać konkretne czynniki, które mogą przyczynić się do osiągnięcia sukcesu, konkretne działania, jakie organizacja musi podjąć, by dana strategia zadziałała.

2. Proinnowacyjne formy aktywności władz publicznych

Dla osiągnięcia efektów w procesie innowacyjnego zarządzania istotne staje się rozwijanie proinnowacyjnej działalności władz publicznych, co będzie miało istotne znaczenie dla uzyskania w przyszłości rezultatów w zakresie tworzenia i rozwijania społeczeństwa informacyjnego, a także pobudzania czynników wewnętrznych wpływających na poprawę pozycji polskich województw w rankingu innowacyjnych regionów Europy. W tym kontekście niezwykle istotny staje się problem innowacyjności kadr administracji publicznej, traktowany jako ważna cecha ich umiejętności oraz postaw w stale zmieniającej się rzeczywistości. Dlatego też zasób wiedzy, doświadczenie zawodowe, kwalifikacje i kompetencje, a także poziom motywacji jednostki oraz energia do działania determinuje zdolność do systematycznej pracy i adaptacji do stale zmieniającego się otoczenia. Zatem jakość kapitału ludzkiego ulokowana w strukturach

²¹⁶ K. Ptak, *Administracja i innowacje...*

administracji publicznej jest jednym z istotnych czynników rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze publiczne wyznaczają bowiem 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 rolę²¹⁷. Stąd konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na niektóre działania i sfery aktywności administracji publicznej, jakie powinna ona podejmować w zakresie wspierania rozwoju innowacji oraz tworzenia warunków dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Należą do nich:

- analiza i ocena elementów składowych kapitału intelektualnego w wymiarze lokalnym, w ujęciu dynamicznym, społecznym i jakościowym,
- analiza stanu regionu w zakresie zasobów kapitału intelektualnego i możliwości rozwijania gospodarki opartej na wiedzy,
- inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie wspierania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- systematyczne aktualizowanie dokumentów strategicznych wskazujących na kierunki i obszary rozwoju województwa w zakresie kształtowania potencjału innowacyjnego,
- tworzenie warunków dla współpracy różnych podmiotów (społecznych, gospodarczych, naukowych i innych) zaangażowanych w sposób pośredni i bezpośredni w budowę regionalnego systemu innowacji,
- udział w konstruowaniu postulowanego modelu kapitału intelektualnego, adekwatnego do potrzeb regionu oraz podmiotów społeczno-gospodarczych funkcjonujących na jego obszarze,
- określenie warunków organizacyjnych umożliwiających rozwijanie potencjału ludzkiego oraz niematerialnego jako czynników rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- wskazywanie rozwiązań organizacyjnych, sposobów działania, stylów zarządzania czy kompetencji menedżerskich, które mogą być uznane za główne narzędzia oddziaływania w zakresie tworzenia warunków do rozwijania wiedzy, umiejętności, systematycznego doskonalenia,

²¹⁷ A. Tuziak, B. Tuziak, *Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych woj. podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski 2004.

przekształcenia i utrwalania postaw indywidualnych i grupowych w celu zapewnienia zachowań elastycznych, adaptujących się do szybko zmieniającej się rzeczywistości, innowacyjnych, kreatywnych, cechujących się wspólnotowym klimatem organizacyjnym oraz dążeniem do rozwijania kapitału intelektualnego, ukształtowanego na zasadach szeroko pojmowanej kulturowej innowacyjności i przedsiębiorczości,

- kształtowanie i systematyczne rozwijanie nowoczesnej kultury organizacyjnej odpowiadającej wymogom organizacji uczącej się,
- tworzenie warunków do realizacji polityki innowacyjnej regionu, co wymaga współdziałania różnych grup interesu wraz ze skonstruowaniem i doбором odpowiednich instrumentów wsparcia.

W działaniach podejmowanych przez samorząd województwa problematyka szeroko pojętej innowacyjności odgrywa bardzo istotną rolę i w związku z tym konieczne jest inicjowanie i prowadzenie systematycznych działań na rzecz wzmocnienia regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii oraz związanych z tym wdrożeń. Dlatego też w praktyce działań administracji publicznej powinno być widoczne odniesienie do innowacyjności oraz innowacji jako czynnika rozwoju, który należy traktować bardzo szeroko jako wsparcie, a zarazem tworzenie warunków dla innowacyjnego zarządzania procesami społecznymi i gospodarczymi. Kolejne zadanie administracji w tym zakresie to umożliwienie powszechnego dostępu do innowacji, utworzenie sieci informacji gospodarczej i naukowo-technicznej, promocja i wymiana dobrych praktyk, rozwój sieci instytucji wspierających transfer i rozwój innowacji. Wydaje się, że działania administracji publicznej w omawianym zakresie powinny zmierzać do:

- stałego rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej,
- rozwijania, ukierunkowania oraz wspierania organizacyjno-finansowej aktywności na rzecz doskonalenia zawodowego,
- eliminowania różnic wewnątrz regionalnych w zakresie poziomu kształcenia i doskonalenia zawodowego,
- przebudowy struktury oraz tworzenia pozytywnych cech kapitału społecznego,
- rozwijania i wzmocnienia kapitału intelektualnego,
- poszukania nowych rozwiązań dla powiązania sektora nauki i gospodarki,

- wspierania innowacji,
- kreowania postaw proinnowacyjnych,
- inwestowania w edukację i naukę,
- tworzenia warunków dla współpracy ośrodków naukowo-dydaktycznych oraz ich współpracy ze sferą gospodarczą w postaci innowacyjnych rozwiązań,
- realizowania zadań związanych z odnowioną Strategią Lizbońską oraz Programem Europa 2020,
- informatyzacji oraz modernizacji oraz doskonalenia funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie zarządzania rozwojem,
- budowania systemu szerokopasmowych systemów informatycznych,
- przeciwdziałania tendencjom „wiejskiej marginalizacji” jako zjawisku zidentyfikowanemu przez program ESPON dla większości polskiego terytorium w perspektywie 2030,
- przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu,
- kształtowania kapitału intelektualnego, gdyż jest to nieodzowny element aktywizacji regionu.
- działania na rzecz wzmocnienia kapitału społecznego w województwie poprzez różnorodne formy współpracy ze środowiskami społecznymi, zawodowymi, przedsiębiorcami oraz nauką – tutaj należy kierować się przesłaniem „od kapitału przetrwania do kapitału rozwoju”,
- wspierania inicjatyw kreowania regionalnych liderów innowacji,
- wspierania ekonomicznych warunków rozwoju i poszukiwań innowacyjnych w przedsiębiorstwach,
- doskonalenia systemu edukacji na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponad gimnazjalnym,
- działania na rzecz właściwego ukształtowania systemu szkolnictwa zawodowego,
- stworzenia warunków organizacyjnych oraz merytorycznych i metodologicznych dla kształcenia i doskonalenia zawodowego kadry nauczycielskiej,
- współdziałania w procesie kształtowania odpowiadającej potrzebom regionu struktury kształcenia na poziomie wyższym,
- rozwijania proinnowacyjnej działalności władz publicznych, a także rozwój społeczeństwa innowacyjnego, wspieranie proinnowacyjnego systemu edukacji oraz kształcenia i doskonalenia zawodowego,

- realizacji założeń strategii innowacji oraz podjęcie wysiłku stworzenia platformy współdziałania podmiotów społecznych, gospodarczych, naukowo-badawczych oraz samorządowych w zakresie kształtowania przestrzeni innowacyjnej regionu,
- kreowania postaw proinnowacyjnych, wymiana doświadczeń, inspirowanie transferu rozwiązań innowacyjnych a także wypracowanie nowych metod zarządzania publicznego z wykorzystaniem nowoczesnych technik przepływu informacji,
- popularyzowania i koordynowanie działań na rzecz budowania potencjału innowacyjnego regionu,
- rozpoczęcia budowy platformy wymiany doświadczeń pomiędzy podmiotami zajmującymi się przedsięwzięciami innowacyjnymi,
- stworzenia podstaw dla rozwoju systemu transferu wiedzy i innowacji z ośrodków naukowo-badawczych do podmiotów gospodarczych,
- tworzenia warunków dla funkcjonowania podmiotów zajmujących się problematyką innowacji i wdrożeń,
- inicjowania, koordynowanie lub prowadzenie działań szkoleniowo-doradczych na rzecz rozwoju potencjału innowacyjnego i rozwijania oraz wzbogacania zasobów kapitału intelektualnego,
- tworzenia systemu doradztwa dla podmiotów zainteresowanych wykorzystaniem technologii informacyjno-telekomunikacyjnych,
- przygotowania założeń projektów i opracowywanie wniosków do krajowych programów operacyjnych w zakresie systemu innowacyjnego,
- inicjowania badań i analiz w zakresie aktualizacji strategii innowacji oraz przygotowanie założeń procesu budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- kreowania systemu lokalnych liderów innowacyjności,
- promowania działań mających na celu rozwój wiedzy i umiejętności, kształtowanie postaw proinnowacyjnych, aktywizację środowisk społecznych i zawodowych na rzecz budowy i wykorzystania potencjału innowacyjnego, poprawę jakości i efektywności działań administracji i usprawnienie systemu zarządzania rozwojem województwa,
- kształtowania postaw proinnowacyjnych, pracowników administracji, samorządowców, środowiska lokalnego,
- doskonalenia i usprawnianie systemu zarządzania publicznego,
- aktywizowania środowisk społeczno-zawodowych w dziedzinie innowacyjności.

Podjęcie tych przedsięwzięć będzie równoznaczne z kreowaniem polityki innowacyjnej w regionie jako jednego z czynników poprawy konkurencyjności jednostki terytorialnej. Znaczenie tej polityki wynika z roli, jaką innowacje technologiczne i organizacyjne odgrywają we wzroście gospodarczym i przemianach społecznych. Polityka innowacyjna powinna być rozumiana jako jedna z polityk samorządu województwa, która obejmuje m.in.:

- wzmacnianie powiązań w regionalnym systemie innowacji,
- kształtowanie i rozbudowywanie zdolności do wprowadzania innowacji, zarówno w dziedzinie techniki, technologii, jak i organizacji oraz edukacji,
- optymalne wykorzystanie innowacji jako podstawowego czynnika wzrostu społeczno-gospodarczego oraz zwiększającego liczbę trwałych miejsc pracy,
- dokonywanie strukturalnych zmian technicznych, technologicznych i jakościowych w sferze gospodarczej
- wykorzystanie współpracy partnerów społeczno-gospodarczych w regionie.

Cel i instrumenty tak pojmowanej polityki innowacyjnej obejmują rozwój regionalnego systemu innowacji obejmującego system instytucji, działań, umiejętności i zachęt do innowacyjnego działania. Ponadto chodzi o wprowadzanie innowacji, zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia mieszkańców z jednoczesnym przekształcaniem systemu badawczo-rozwojowego zorientowanego na potrzeby regionu i rozwijanie w nim gospodarki opartej na wiedzy i kapitale społecznym oraz intelektualnym.

Kolejna sprawa to zwiększanie wzajemnych powiązań pomiędzy nauką, techniką, rynkiem, administracją, organizacjami pozarządowymi oraz edukacją.

Tak sformułowane cele polityki innowacyjnej wymagają wykorzystywania odpowiednich środków i instrumentów z różnych obszarów, takich jak:

- edukacja i kształcenie na różnych poziomach,
- rozwój nauki poprzez granty, programy badawcze itp.,
- rozbudowa infrastruktury wspomagającej działalność innowacyjną – parki technologiczne, sieć pomocy technicznej i technologicznej dla

małych i średnich przedsiębiorstw, centra innowacji i transferu technologii,

- informacja – ośrodki i sieci informacyjne, biblioteki,
- specjalistyczne usługi doradcze dla MSP,
- finanse – pożyczki, ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe, czy wypracowany w przyszłości system finansowania innowacji.

Dzięki temu możliwe będzie wypracowanie dobrego klimatu dla innowacji oraz wykreowanie długofalowej strategii rozwoju w zakresie polityki innowacyjnej, która powinna być konsekwentna, ale zarazem zróżnicowana terytorialnie i odpowiadająca warunkom wynikającym z istniejących rozwiązań organizacyjnych istotnych z punktu widzenia specyfiki regionu. Chodzi zatem o aktywną, sprzyjającą innowacjom, rolę i politykę władz publicznych na szczeblu wojewódzkim i lokalnym.

Prowadzona w ten sposób polityka innowacyjna, aby była skuteczna, powinna być:

- Koordynowana w skali regionu przez sprawnie działający ośrodek wojewódzkiej administracji samorządowej.
- Korelowana – w kontekście ścisłych i dających realne efekty powiązań pomiędzy nauką i gospodarką w postaci nowych wdrożeń oraz w formie nowych produktów czy procesów technologicznych.
- Kompleksowa – obejmująca całość proinnowacyjnych przedsięwzięć podejmowanych przez samorząd oraz partnerów społeczno-gospodarczych.
- Kompatybilna – z polityką społeczno-ekonomiczną i gospodarczą regionu, co powinno przejawiać się w równoległym przygotowywane stosownych dokumentów programowych.
- Koherentna – z krajową i unijną polityką na rzecz badań i rozwoju naukowo-technicznego oraz wdrożeń.

Na tym tle można sformułować wiodące kierunki polityki innowacyjnej w regionie:

1. Wspieranie rozbudowy potencjału badawczo-rozwojowego w przedsiębiorstwach, korporacjach itp. podmiotach ekonomicznych, zwłaszcza w dziedzinach preferowanych.
2. Stymulowanie innowacji w istniejących małych i średnich przedsiębiorstwach, w szczególności prywatnych.
3. Promowanie powstawania nowych firm opartych na wysokiej technice.

4. Działania na rzecz zwiększania wysiłku badawczo-rozwojowego w ramach wspierania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
5. Wspieranie powstawania i rozwoju organizacji działających na styku: nauka–gospodarka–administracja, które mogą stworzyć tworzą infrastrukturę rozwoju i transferu rozwiązań naukowo technicznych i organizacyjnych. Dzięki temu ukształtują się pożądane powiązania między wszystkimi aktorami na scenie innowacji w regionie, co sprzyjać będzie kształtowaniu się zintegrowanego zespołu, sprawnie funkcjonujących podmiotów na rzecz i wzrostu poziomu innowacyjności regionu²¹⁸.

3. Urząd jako nowoczesna organizacja publiczna

Realizacja zadań w zakresie polityki rozwoju spoczywa w głównej mierze na administracji publicznej, a zwłaszcza na tworzących jej trzon urzędach, z których każdy stanowi swoistą organizację publiczną, która w celu podjęcia się spoczywającej na niej misji powinna spełniać wymogi nowoczesnej organizacji zaangażowanej we współczesne procesy zarządzania. Cechują się one narastającą dynamiką oraz koniecznością systemowego i kompleksowego analizowania otoczenia, a także koniecznością doskonalenia działania wszelkich organizacji oraz dokonywanie stosownych zmian. Wynika stąd potrzeba systematycznego uczenia się współczesnej organizacji, co staje się podstawową przesłanką długofalowego i efektywnego działania. Ucząca się organizacja w optymalny sposób zaspokaja potrzeby klientów, dobrze rozumie istotę czynników wpływających na poziom konkurencyjności i dostosowuje się do zmian otoczenia, i podnosi swoją zdolność innowacyjną. Organizacja chcąc odnosić sukcesy musi dokonywać zmian w swojej strukturze i działalności, a zmiany zachodzące w otoczeniu powinna traktować nie jako zagrożenie, lecz jako sposobność do nowego, lepszego działania.

Konieczne staje się zatem zarządzanie zmianami, co oznacza wprowadzenie ich w sposób przemyślany i zorganizowany w celu osiągnięcia pożądanego stopnia efektywności. Proces wprowadzania zmian jest zjawiskiem wywołującym niepokój i niepewność oraz kształtującym różne rodzaje zachowań wobec rozwiązywanych problemów. Dlatego też

²¹⁸ Por. A. H. Jasiński, *Jaka polityka innowacyjna w okresie transformacji*, „Sprawy Nauki. Biuletyn Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego” 2004/2 (www.sprawynauki.waw.pl).

inżynieria wprowadzania zmian nie może się ograniczać tylko do sfery techniczno-organizacyjnej, lecz musi sięgać aspektów społecznych i roli czynnika ludzkiego w organizacji. Proces wprowadzania zmian w organizacji powinien być rozumiany jako wiedza i umiejętność praktyczna w zakresie sterowania, projektowania i stosowania zmian w sposób uwzględniający aspekty społeczne oraz efekty dla organizacji²¹⁹.

Tworzy się zatem model organizacji inteligentnej, sprzyjający twórczemu uczeniu się, kreowaniu innowacji oraz rozwijaniu wewnętrznej przedsiębiorczości oraz przeciwdziałaniu stagnacji. Ważna staje się tutaj możliwość elastycznego wprowadzania rozwiązań, ograniczenia niepewności i optymalnego wykorzystywania informacji oraz doświadczeń.

Taka inteligentna organizacja powinna się cechować następującymi atrybutami:²²⁰

- Zaangażowanie się w wizję oraz misję powierzonych działań.
- Efektywność i ukierunkowanie na określenie właściwych działań.
- Budowanie potencjału przyswajania wiedzy.
- Usprawnienie działań.
- Wielofunkcyjne role zakładające współpracę z innymi organizacjami.
- Skierowanie na wyniki.
- Strategiczne myślenie.
- Tworzenie warunków dla poprawy jakości i skuteczności działania.
- Ciągłe poszukiwanie i uczenie się.

Należy też podkreślić, że organizacja staje się w pełni organizacją uczącą się, jeśli:²²¹

- uczy się rozwijać coraz lepsze produkty,
- uczy się doskonalić procesy,
- uczy się rozpowszechniać nowe idee, procesy i procedury,
- uczy się powiększać wiedzę, mechanizmy jej nabywania i rozpowszechniania,
- traktuje każdą działalność jako okazję do uczenia się,
- jest wrażliwa na zjawiska wewnętrzne,
- jest w pełni otwarta na otoczenie.

²¹⁹ H. Steimann, G. Schreyogg, *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem*, Wrocław 1998, s. 302.

²²⁰ R. Roosevelt Thomas, *Zróżnicowanie a organizacje przyszłości*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard (red.), *Organizacje przyszłości*, Business Press, Warszawa 1998, s. 379.

²²¹ M. Bartnicki, *Transformacja przedsiębiorstwa*, AE Katowice 1998, s. 111.

Modyfikowanie zasad i sposobów funkcjonowania organizacji wymaga perspektywicznego, a zarazem twórczego myślenia. Wiąże się to ze zdobywaniem wiedzy i umiejętności, kształtowaniem postaw i stylu działania. W odniesieniu do organizacji publicznych proces ten pozostaje w bezpośrednim związku z otoczeniem społecznym, realizowaniem na jego rzecz określonych zadań, a także tworzenia optymalnych struktur organizacyjnych. W perspektywie jednostki i instytucje administracji publicznej muszą odpowiadać standardom nowoczesnej organizacji, zarówno w zakresie planowania pracy, budowy struktur wewnętrznych, jak i kształtowania relacji z otoczeniem. Ważna staje się także racjonalność rzeczowa i metodologiczna w działaniach organizacji. Racjonalność ta powinna cechować osoby odpowiedzialne w strukturach publicznych za proces zarządzania, określanie celów oraz środków i sposobów realizacji zadań. W szczególności sposób odnosi się to do pracowników administracji jako menedżerów publicznych, którzy powinni w pełni świadomie oraz systematycznie przewyżczać istniejące utrudnienia i działać na rzecz podnoszenia skuteczności organizacji w kreowaniu polityki innowacyjnej. Do najważniejszych wyzwań w tym zakresie należy zaliczyć:²²²

- dokonywanie zmian w organizacjach publicznych, które powinny uwzględniać doskonalenie w systemie komunikowania się z otoczeniem,
- optymalny pomiar rezultatów pracy menedżerów publicznych,
- powiązanie efektywności ekonomicznej z celami i wartościami organizacji publicznych,
- stworzenie prawidłowych relacji między sferą prawno-organizacyjną i społeczną a sferą zarządzania publicznego,
- kształtowanie i wdrażanie zasad zarządzania publicznego w kontekście jego społecznych uwarunkowań i potrzeb wynikających z wdrażania regionalnego systemu innowacji.

Istotne staje się tutaj spojrzenie na menedżera publicznego swobodnego agenta zmiany, co związane jest z inicjowaniem ciągłego procesu przeobrażeń w organizacjach publicznych, będącego odpowiedzią na zmiany i oczekiwania zachodzące w ich otoczeniu. Charakter współczesnych organizacji publicznych, jakimi są urzędy administracji, generuje występowanie w nich specyficznych wartości i przesądza o charakterze relacji

²²² B. Kożuch, *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] B. Kożuch (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Białystok 2003, s. 37–38.

z otoczeniem. Stąd konieczność rozwiązywania różnorodnych problemów związanych z wpływem otoczenia poprzez wdrożenie polityk działania, procedur i planów²²³.

Z punktu widzenia zadań realizowanych na rzecz kreowania i wdrażania polityki innowacyjnej ważną rolę w organizacjach publicznych odgrywa zarządzanie strategiczne, które obejmuje opracowywanie strategii organizacji, jej implementację, kontrolę oraz zarządzanie zmianą strategiczną, które obejmuje między innymi:²²⁴

1. Zainicjowanie i uzgodnienie procesu planowania strategicznego.
2. Identyfikację czynników mobilizujących do działania oraz wykonywania powierzonych zadań.
3. Precyzowanie misji organizacji i preferowanych wartości.
4. Przeprowadzenie analizy otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego organizacji.
5. Identyfikowanie celów strategicznych, czyli takich, które wpływają na zmiany misji, wartości, poziomu i charakteru produktów i usług, a także stosowanych instrumentów działania.
6. Formułowanie strategii, które jest logicznym następstwem wcześniejszych pięciu etapów omawianego cyklu.
7. Przyjęcie strategii do wdrożenia.
8. Wyznaczenie skutecznej wizji organizacji z punktu widzenia stawianych wyzwań i wymagań.

Rozwój koncepcji oraz form strategicznego myślenia i działania oraz uwzględnianie specyfiki i zmienności otoczenia sprzyjać będzie doskonaleniu funkcjonowania organizacji publicznych, a także procesu strategicznego zarządzania realizowanego przy pomocy tych organizacji. Konieczne jest jednak wypracowanie specyficznej dla tego typu organizacji metodologii postępowania, biorącej pod uwagę charakter relacji z otoczeniem, a także potrzeby racjonalności działań w zakresie systematycznego udziału w kształtowaniu polityki innowacyjnej w jej kontekście organizacyjnym, społecznym i politycznym.

²²³ Tamże, s. 31.

²²⁴ J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public & Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996, s. 21–37.

Nowe podejście do polityki rozwoju lokalnego i regionalnego w perspektywie 2014–2020+

1. Rozwój regionalny w kontekście uwarunkowań europejskich

Współcześnie pojmowany rozwój kraju jest złożonym procesem, na który wpływ mają liczne czynniki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, a kształtowanie polityki rozwoju regionalnego wymaga ich dogłębnej analizy.

Należy zaznaczyć, że członkostwo Polski w UE – wraz ze stabilnością wewnętrznych struktur gospodarczych – przyczynia się do wzmacniania potencjału rozwojowego oraz wspiera działania związane z poprawą pozycji konkurencyjnej kraju, a także poszczególnych regionów. Okres do 2020 r. będzie dla światowego systemu społeczno-gospodarczego i politycznego czasem intensywnego poszukiwania modeli rozwoju uwzględniających doświadczenia ekonomiczno-gospodarcze oraz globalne wyzwania. Należy podkreślić, że polska gospodarka jest integralną częścią światowego systemu gospodarczego, dlatego jednym z kluczowych czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju jest światowa koniunktura gospodarcza, a także przekształcenia w obszarze Unii Europejskiej.

Udział we współpracy europejskiej ma doniosły wpływ na obraz współczesnej Polski, a konsekwencje integracji widoczne są praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej będzie w dalszym ciągu czynnikiem w istotnym stopniu wpływającym na tempo i kierunek rozwoju kraju. Kształtując kierunki rozwoju współczesnego polskiego regionu, konieczne jest odniesienie się do dokumentu określającego priorytety rozwoju Unii Europejskiej w perspektywie 2014–2020, jakim jest strategia „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjająca włączeniu społecznemu”, zastępująca dotychczasową

Strategię Lizbońską. Strategia „Europa 2020” jest strategią wzrostu gospodarczego, który ma zarazem być proekologiczny i prospołeczny, strategią postrzeganą jako optymalny sposób na wyjście z sytuacji kryzysowej i zmniejszenie bezrobocia. Jest to Strategia, która jako priorytetowe wskazuje działania skutkujące wzrostem:

- inteligentnym, który jest powiązany z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Ponieważ gospodarka oparta na wiedzy wymaga odpowiednio wykształconego społeczeństwa, priorytet ten obejmuje też rozwój i podnoszenie jakości systemu edukacji,
- trwałym i zrównoważonym, który zapewnia rozwijanie gospodarki efektywniej wykorzystującej zasoby, przyjaznej środowisku, niskiemisyjnej i bardziej konkurencyjnej,
- sprzyjającym włączeniu społecznemu, co oznacza rozwijanie gospodarki odznaczającej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Jedną z głównych polityk realizacji celów Strategii „Europa 2020” winna być wspólnotowa polityka spójności. Stan kryzysu gospodarczego, który dotkliwie dotyka większość krajów członkowskich Wspólnoty, osłabia wśród wielu z nich zainteresowanie jej przyszłym kształtem. Wśród krajów zainteresowanych nie tylko jej utrzymaniem, ale także jej odpowiednią modyfikacją, jest Polska, gdzie przyjmuje się, że polityka spójności będzie jedną z ważnych polityk UE przyczyniających się do realizacji celów strategicznych. Konieczne staje się zatem wzmocnienie wpływu polityki spójności na rozwój Unii Europejskiej oraz wzmocnienie jej skuteczności i efektywności poprzez:

- wzmocnienie strategicznego podejścia w planowaniu rozwoju,
- stosowanie efektywnych mechanizmów jego koordynacji,
- utrzymanie dotychczasowej struktury celów tej polityki,
- koncentrację tematyczną priorytetów rozwoju,
- szerokie stosowanie mechanizmów warunkowości interwencji,
- terytorialne i zintegrowane podejście do rozwoju,
- reformę systemu wdrażania tej polityki.

Polityka ta powinna nadal odgrywać kluczową rolę w tworzeniu warunków do inteligentnego i zrównoważonego rozwoju Unii i jej regionów, a zarysowana w nim jej reforma winna zdecydowanie ukierunkować ją na wyniki i zainicjować zmiany niezbędne dla ich osiągnięcia. W tym celu proponuje się:

- wzmocnienie programowania strategicznego,
- większą koncentrację tematyczną (ograniczenie liczby priorytetów),
- silniejsze powiązanie polityki spójności z polityką gospodarczą,
- wprowadzenie lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny,
- stosowanie nowych instrumentów finansowych (odnawialnych form finansowania),
- lepsze zarządzanie, w tym wprowadzenie trzeciego wymiaru – spójności terytorialnej,
- wzmocnienie partnerstwa.

2. Konkurencyjność jako ważny aspekt rozwoju regionalnego

Istniejące uwarunkowania wskazują, że niezbędne staje się obecnie skuteczne działanie w konkurencyjnym środowisku na rzecz nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewag w zakresie efektywności gospodarowania. Wiąże się to z procesem modernizacji i oparcia działania na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu innowacji organizacyjnych, procesowych, technologicznych a także produktowych i marketingowych.

Wydaje się, że osiągnięcia naukowo-techniczne oraz ich praktyczne wykorzystanie w gospodarce i życiu społecznym w coraz większym stopniu decydują o pozycji konkurencyjnej kraju oraz regionu. Innowacje i wyścig technologiczny, przyczyniając się do zaostrzenia walki konkurencyjnej, prowadzą do podejmowania różnych strategii oraz rozwijania różnorodnych działań na rzecz poszukiwania, rozwijania i wdrażania innowacji. Jednym z zasadniczych celów rozwoju regionalnego jest współcześnie poprawa potencjału konkurencyjnego jednostek terytorialnych. W szczególności odnosi się to do województw jako wspólnot odpowiedzialnych za tworzenie warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego, a także za planowanie strategiczne i kreowanie polityki przestrzennej. Zadanie to staje się szczególnie ważne, a zarazem niezwykle trudne w warunkach kryzysu gospodarczego. Stąd też niezwykle istotne staje się przygotowanie, a następnie wdrożenie planistycznych instrumentów zarządzania rozwojem, które powinny stworzyć warunki dla wykorzystania potencjałów wewnętrznych, a także zewnętrznych

uwarunkowań i dostępnych instrumentów wsparcia finansowego dla wzmocnienia potencjału konkurencyjnego regionu oraz jego modernizacji. W tym kontekście jednym z istotnych warunków sprzyjających realizacji celów rozwojowych jest przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, a także kulturowe i kompozycyjno-estetyczne. Uporządkowana i zintegrowana przestrzeń ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie dla poprawy jakości życia. Zakłada to konieczność przestrzegania i wdrażania idei planowania integralnego przyjmującego za podstawę zgodność pomiędzy planowaniem społeczno-gospodarczym a planowaniem przestrzennym.

Efektom podejmowanych działań powinien być trwały, dynamiczny i równomierny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno być to także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego włączanego w realizację polityk publicznych mających charakter innowacyjny oraz kształtowanych przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. W wyniku realizacji przyjętych założeń powinien nastąpić rozwój przedsiębiorczości, wzrost potencjału innowacyjnego, otwarcie na nowe rozwiązania, wzrost znaczenia wiedzy i informacji w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Powinny powstać warunki dla optymalnego wykorzystywania uwarunkowań i czynników rozwoju, a zachodzące przemiany winny być ukierunkowane na przekształcenia kulturowe, wzrost otwartości regionu i rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu.

Podejmowane działania powinny mieć zasadnicze znaczenie dla kształtowania się konkurencyjności regionu, a także dążenia do zwiększania jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. W aktualnych warunkach i przy uwzględnieniu współczesnych kierunków i tendencji polityki regionalnej szczególnego znaczenia nabiera proces rozwoju i wzmocnienia potencjału konkurencyjnego jednostek terytorialnych. W tym kontekście konkurencyjność regionu rozumiana jest jako zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu²²⁵. Jest też postrzegana jako stan, któremu służą

²²⁵ R. Chmielewski, M. Trojanek, Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast), [w:] R. Domański (red.), *Podstawy gospodarczej polityki miasta*.

działania zmierzające do poprawy spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym, co powoduje, że spójność można traktować jako ważny czynnik umożliwiający wzmocnienie i poprawę konkurencyjności regionu. Z punktu widzenia kraju czy też regionu konkurencyjność jest definiowana jako stopień, w jakim jest on zdolny w warunkach rynkowych produkować dobra i usługi, które zyskują uznanie na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymywaniu lub rozszerzaniu realnych dochodów mieszkańców w długim okresie. Podstawowym warunkiem konkurencyjności jest działalność gospodarcza realizowana z sukcesem, za który uważa się wzrastający poziom dochodów i poziomu życia realizowane w warunkach otwartego rynku produktów i usług produkowanych przez dany kraj. Poziom życia pojawia się tu jako ostateczny rezultat konkurencyjności. Zdolność konkurencyjna jest oceniana na podstawie czynników charakteryzujących wielkość, strukturę i wykorzystanie zasobów produkcyjnych, system społeczno-ekonomiczny, politykę ekonomiczną oraz otoczenie w wymiarze krajowym i europejskim. Ważne jest odniesienie się do działań związanych z dochodzeniem do określonego poziomu konkurencyjności w ramach procesu dziejącego się w czasie. Można tu mówić o pewnym stanie oczekiwanym możliwym do osiągnięcia w przyszłości, co ma szczególne znaczenie w realizacji polityki rozwoju regionalnego uwarunkowanej licznymi czynnikami społeczno-gospodarczymi analizowanymi w perspektywie krajowej, europejskiej i globalnej²²⁶. Konkurencyjność regionalną można zatem określić jako zdolność gospodarki regionalnej do optymalizowania jej endogenicznych zasobów w celu konkurowania i prosperowania na rynkach krajowych, europejskich i globalnych oraz jako zdolność adaptowania się do zmian na tych rynkach²²⁷. Niezwykle istotne wydaje się podkreślenie, że konkurencyjność regionu musi być postrzegana jako zdolność przystosowania się regionu do zmieniających się wyzwań i zadań gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także zdolność tworzenia nowych

Studium Poznania, część II, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999, z. 187, s. 59–77.

²²⁶ M. Gorynia, *Teoretyczne aspekty konkurencyjności*, [w:] M. Gorynia, E. Łązniewska (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Wydawnictwo Naukowe, PWN Warszawa, 2010, s. 48–66.

²²⁷ W. Bieńkowski, *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, Prace i Materiały nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008.

warunków, a zarazem możliwości rozwoju, które pozwalają utrzymać lub wzmocnić pozycję regionu w układzie krajowym i międzynarodowym²²⁸. Współcześnie obszarem aktywności pozwalającym na widoczne wzmocnienie pozycji regionu jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy wynikający z charakteru współczesnych przekształceń społeczno-gospodarczych. Staje się to jednym z głównych aspektów modernizacji i wzrostu konkurencyjności ponieważ tradycyjne czynniki rozwoju, takie jak ziemia, zasoby kopalne, praca czy kapitał, ustępują miejsca wiedzy. Charakter i przebieg procesu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w regionie wyznaczają czynniki, do których zalicza się: kapitał ludzki i społeczny, działalność badawczo-rozwojową i innowacyjność, infrastrukturę techniczną, szczególnie w postaci technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, oraz czynniki instytucjonalno-organizacyjne. Podstawą jest tutaj działalność badawczo-rozwojowa i innowacje, które prowadzą do modernizacji gospodarki i wzrostu produktywności, z kolei kapitał ludzki i społeczny stanowi zarówno źródło, jak i potencjalne ogniwo przekazywania wiedzy innowacyjnej do gospodarki²²⁹.

Ważnym zadaniem z punktu widzenia perspektyw rozwojowych stanie się konkurencyjność gospodarki regionalnej w relacjach wewnątrz krajowych oraz europejskich. Będzie to związane z wykreowaniem skutecznych form i metod zarządzania gospodarczego, co pozwoli zapewnić efektywność działań oraz osiąganie zamierzonych rezultatów. Istotne staje się zatem dążenie do łączenia celów i zasad polityki spójności z polityką konkurencyjności, co wydaje się jedynym sposobem, by w oparciu o środki UE oraz własne zasoby finansowe stworzyć solidne podstawy przyszłej przewagi konkurencyjnej, opartej o kapitał intelektualny. Najlepszą formą jest w tym zakresie konsekwentna polityka rozwoju regionu i równoważenia jego rozwoju poprzez budowę potencjałów rozwojowych odpowiednich obszarów i podmiotów, a następnie stworzenie warunków do dyfuzji wytworzonych potencjałów. Pozwoli to na poprawę konkurencyjności, wzrost potencjału i aktywności prorozwojowej, wykorzystanie zidentyfikowanych przewag, jak też na zaspokojenie występujących oczekiwań.

²²⁸ Por. T. Markowski, Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów, „KPZK PAN, Biuletyn” 2005, nr 219, 24–37; Ratajczak W., *Innowacyjność a konkurencyjność polskich regionów*, [w:] J. J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 299–313.

²²⁹ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Aspekty regionalne gospodarki opartej na wiedzy*, Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2006.

Skuteczne działanie w konkurencyjnym środowisku wymaga nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewag, a współzawodnictwo do poprawiania efektywności gospodarowania. Dotychczasowe przewagi konkurencyjne, oparte przede wszystkim na niskich kosztach pracy, tracą znaczenie. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie nowych atutów, co zmusza do podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia działania na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu innowacji organizacyjnych, procesowych, technologicznych, produktowych czy marketingowych. Szanse i możliwości owej modernizacji, a także kształtowania długookresowej pozycji konkurencyjnej regionu zależą będą zarówno od zdolności adaptacyjnej przedsiębiorstw, jak i od wielu innych kluczowych czynników o charakterze wewnętrznym, takich jak: trendy demograficzne, jakość kapitału ludzkiego, dostęp do podstawowych surowców energetycznych, stan środowiska naturalnego, perspektywy rozwoju nauki, techniki i technologii, spójność terytorialna i jakość ładu przestrzennego, stan infrastruktury, możliwości i źródła finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a także determinacja władzy publicznej, możliwości współdziałania partnerskiego, jak też kultura promująca wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi.

3. Modernizacja jako jeden z kierunków rozwoju regionalnego w perspektywie 2020+

Wymogi modernizującego się społeczeństwa stają się obecnie istotnym i stale poszerzającym się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. 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. Będzie to wymagało aktywnej polityki inwestycyjnej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów rynkowych, zdolnych do zaspokojenia rosnących potrzeb i aspiracji ludności.

Wydaje się, że dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przejście od modelu administrowania do zarządzania rozwojem

regionu. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania regionu na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania. System zarządzania w sektorze publicznym powinien uwzględniać współpracę z partnerami ze świata nauki, gospodarki, organizacji społecznych oraz umiejętnie angażować ich w realizację strategii rozwoju. Zarządzanie rozwojem wymaga nie tylko determinacji władzy publicznej, lecz także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników, społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia się instytucji publicznych na idee i rozwiązania płynące od obywateli. Rozwój społeczny nie polega bowiem jedynie na rozwoju świadczeń i usług społecznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym, obejmującym społeczne wartości, normy zachowań, praktyki i kody umożliwiające porozumiewanie się. Determinuje to gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych, mając istotny wpływ na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału społecznego. Z kolei wartości społeczne nadają sens działaniom indywidualnym i zbiorowym, stają się przestrzenią innowacji, w której poszukiwane i testowane są nowe formy podmiotowości, uczestnictwa, konsumpcji i wytwarzania norm. Wywierają też bezpośredni oraz pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy²³⁰.

Dlatego też podstawowym założeniem strategii rozwoju każdego regionu w perspektywie 2020+ powinno być określenie kierunków i zakresu modernizacji, którą należy rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie, związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego regionu, wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych albo nieuważanych za „lokomotywy rozwoju”, względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego województwa. Zasadne wydaje się, aby w założeniach procesu modernizacji zagadnienia, które powinny być jej przedmiotem, podzielić na cztery kategorie, które będą miały istotne znaczenie dla efektów modernizacyjnych:

- najważniejsze, o kluczowym znaczeniu dla modernizacji regionu, jakimi są aspekty będące wyznacznikami i swoistymi wizytówkami rozwoju oraz będą stanowić najważniejsze cele, które mają być osiągnięte w wyniku realizacji,
- pozostałe zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla rozwoju regionu, jednak nie wyróżniające się na tle ustaleń strategicznych

²³⁰ Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

przyjętych w innych województwach. Niemniej jednak tak samo ważne z punktu widzenia modernizacji województwa jak pierwsza kategoria,

- inne zagadnienia ważne dla rozwoju regionu, ale niezaliczające się do kategorii najważniejszych dla modernizacji województwa i należące do standardowych aspektów planowania regionalnego, które są typowe dla wszystkich koncepcji rozwoju i nie stanowią nowatorskich rozwiązań,
- pozostałe zagadnienia obejmujące wszystkie inne ustalenia, które z różnych przyczyn umieszcza się w strategiach i planach rozwoju, ale nie mają one istotnego wpływu na rozwój regionu.

Pojawia się tutaj idea swoistej strategii modernizacji, która powinna być precyzyjna w wyborze działań istotnych dla osiągnięcia celów, a jednocześnie może w praktyce pomijać szereg aspektów, które dla rozwoju regionu nie mają istotnego znaczenia lub mogą być realizowane za pomocą innego rodzaju opracowań planistycznych o znaczeniu regionalnym. Wyznacznikiem tej strategii jest zidentyfikowanie zagadnień, które będą podstawą modernizacji, nadanie im priorytetowego znaczenia jako swoistym lokomotywom rozwoju, obudowanie ich ustaleniami dla pozostałych zagadnień kluczowych dla rozwoju województwa oraz skoncentrowanie na nich aktywności promocyjno-informacyjnej.

Należy też przyjąć założenie, że strategia ta powinna zawierać wszystkie istotne działania rozwojowe prowadzone w województwie niezależnie od tego, kto jest za nie odpowiedzialny. Zarazem powinna się ona odnosić głównie do selektywnej listy kluczowych dla regionu działań prorozwojowych, co spowoduje, że dokonane zostaną przesądzenia o kierunkach działań w kluczowych polach decyzyjnych. Strategia modernizacji powinna zatem koncentrować się na działaniach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju regionu. Dla jej powodzenia kluczowe znaczenie będzie miało przełożenie zawartych tam treści na konkretne zapisy w dokumentach programowych, co wpłynie na efektywność formułowania konkretnych rekomendacji dla polityki regionalnej. Wydaje się, że konieczna będzie większa koncentracja i selektywność interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji regionu, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego, co wymagać będzie silniejszego ich wyeksponowania w układzie celów strategii.

Przyjęte i realizowane cele stworzą podstawę dla osiągnięcia wysokiej specjalizacji w wybranych branżach, a także dla rozwoju innowacyjnych produktów i usług. W związku z tym strategia powinna zidentyfikować kilka kluczowych dla regionu endogenicznych potencjałów, których wspieranie będzie podstawą rozwoju województwa. Podejście takie jest związane ze skupieniem się na ograniczonej, efektywnej rozwojowo liczbie obszarów. Polityka koncentracji i selektywności wyboru pozwoli na intensywniejsze wsparcie tych przedsięwzięć, których realizacja stworzy nową jakość i przyczyni się do przyspieszenia procesów rozwojowych i restrukturyzacyjnych gospodarki regionalnej. Opracowana strategia powinna być pomocna dla samorządów lokalnych w procesie planowania własnych przedsięwzięć opartych o wybrane lokalne potencjały rozwojowe.

W tym kontekście zasadnym jest odniesienie się do zagadnienia, w jakim zakresie regiony są motorami modernizacji i rozwoju. Jest to związane z traktowaniem wymiaru regionalnego jako płaszczyzny konkurencji i rywalizacji, a zarazem scaleniem w województwie odpowiedzialności politycznej oraz podniesieniem poziomu integracji wewnątrzregionalnej i ogólnym zwiększeniem wpływu na proces rozwoju regionalnego i lokalnego. W szczególności istotne jest systematyczne rozwijanie działań na rzecz polityki konkurencyjności opartej na skoordynowanych projektach sieciowych oraz powiązaniu rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego ze specyfiką regionu. Konieczna jest także rozbudowa systemu monitorowania oraz prognozowania sytuacji społeczno-gospodarczej na poziomie wojewódzkim, powiatowymi i lokalnym. Powinno to stanowić narzędzie niezbędne dla władz regionalnych w prowadzeniu przez nie adekwatnej polityki rozwoju.

Ważną kategorię czynników wpływających na modernizację oraz rozwój regionu stanowią indywidualna przedsiębiorczość oraz innowacyjność osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną. Niezwykle ważne jest, aby były one wspierane przez odpowiednie instytucje oraz władze lokalne i regionalne tworzące przychylną atmosferę, jak też uruchamiające odpowiednie mechanizmy wsparcia. Istotna jest także budowana przez wiele lat wieloaspektowa kultura przedsiębiorczości oraz atmosfera sprzyjająca pozytywnemu postrzeganiu indywidualnych przedsiębiorców lub grup obywateli podejmujących wspólną inicjatywę jako tych, którzy działają na rzecz dobra wspólnego. Bardzo ważnym zagadnieniem staje się w związku z tym system edukacji, który będzie

wpływał na osiągnięcie wysokiego poziom rozwoju jednostek terytorialnych oraz na ich potencjał konkurencyjny. W dobie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy coraz mocniej o stanie rozwoju lokalnego czy regionalnego decydować będą instytucje obszaru B+R, a więc szkoły wyższe, instytuty badawcze i instytucje wspierające, pośredniczące i transferujące wyniki badań do gospodarki. Stąd potrzeba rozwijania uczelni mających bardzo ożywione kontakty z otoczeniem, które chcą przyspieszać swój rozwój poprzez inicjatywy zewnętrzne oraz podejmowanie działań na rzecz kreowania swego otoczenia, jak też wpływanie na jego zmianę zgodnie z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy. Dzięki temu znacznie wzmocnione zostaną możliwości wpływania na proces modernizacji oraz innowacyjnego rozwoju regionu poprzez:

- Integrację środowiska społeczno-gospodarczego na rzecz innowacji dzięki podniesieniu poziomu kultury innowacyjnej oraz wsparciu procesów innowacyjnych.
- Zwiększenie zdolności przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji poprzez przełamywanie barier świadomościowych i mentalnych, podnoszenie umiejętności oraz rozwój współpracy ze sferą naukowo-badawczą.
- Wykorzystanie potencjału badawczego dla wzrostu konkurencyjności gospodarki województwa.
- Przełamywanie stereotypowych postaw wśród naukowców na rzecz większej otwartości na sektor gospodarczy oraz kształtowanie proinnowacyjnych, przedsiębiorczych i prorynkowych postaw w świecie nauki.
- Budowanie nowoczesnej infrastruktury innowacyjnej poprzez poprawę dostępności i jakości usług oferowanych przez instytucje otoczenia biznesu, adekwatnie do potrzeb przedsiębiorstw.
- Zwiększenie potencjału innowacyjnego instytucji edukacyjnych, naukowych i badawczo-rozwojowych regionu.
- Stworzenie infrastruktury finansowego wsparcia innowacji.
- Zbudowanie i rozwijanie kultury innowacyjnej mieszkańców regionu oraz kreowanie rozwoju społeczeństwa innowacyjnego.
- Wspieranie rozwoju firm w kierunku gospodarki opartej na wiedzy.
- Efektywny system współpracy gospodarki i nauki w regionie.
- Podjęcie działań na rzecz wykreowania proinnowacyjnego otoczenia biznesu.

Zasadne jest stwierdzenie, że dla osiągnięcia efektów konieczne jest oparcie się na zasobach wewnętrznych, potencjałach, wartościach, transparentności oraz partnerstwie, co pozwoli na rozwijanie idei modernizacji oraz wyznaczanie kierunków rozwoju i wykorzystywanie wszystkich możliwości rozwojowych danego terytorium. Kształtowana w ten sposób polityka modernizacji powinna być nastawiona na wykorzystanie potencjałów endogenicznych, wykreowanie wspólnej polityki dla całego terytorium, wprowadzenie kompleksowej integracji i koordynacji polityk publicznych, mających wpływ terytorialny, zwiększenie koordynacji działań, a także indywidualne podejście do różnych typów terytoriów.

4. Inteligentna specjalizacja w procesie rozwoju regionalnego

Ważnym zadaniem dla współczesnych regionów staje się polityka innowacyjna będąca przedmiotem szczególnej uwagi, głównie za sprawą reorientacji polityki Unii Europejskiej w kierunku zwiększania konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Tak więc innowacyjność regionu jest współcześnie podstawowym obszarem zainteresowań i koncentracji działań a także wykorzystywania unijnych środków finansowych w latach 2014–2020, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. W tym kontekście systematycznie wzrasta rzeczywiste znaczenie polityki innowacyjnej na tle innych polityk i działań władz regionalnych. W praktyce działania samorządu województwa nabiera to istotnego znaczenia i jest przedmiotem bezpośrednich deklaracji podmiotów publicznych w odniesieniu do identyfikowania najważniejszych działań dla rozwoju regionu w długiej perspektywie czasowej. Elementy polityki innowacyjnej regionu kształtowane są pod wpływem jego specyficznych cech oraz głównych kierunków rozwoju. Jej znaczenie wynika z roli, jaką innowacje (technologiczne i organizacyjne) odgrywają we wzroście gospodarczym oraz konieczności podejmowania działań w zakresie szeroko pojmowanego interwencjonizmu samorządowego w obszarze wspierania nowych rozwiązań.

Polityka innowacyjna musi zatem wpływać na podmioty gospodarcze, ośrodki naukowo-badawcze, a także jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, kształtując ich zachowanie oraz środowisko, w jakim działają. Strategicznym celem polityki innowacyjnej jest wzrost innowacyjności

przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju, tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy, jak też kształtowanie i rozwój regionalnego systemu innowacji. Kolejne cele związane są z wprowadzaniem innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa, przekształcaniem systemu badawczo-rozwojowego w kierunku zorientowania na potrzeby gospodarki regionalnej, a także zwiększaniem wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi i edukacją. Istotne znaczenie w budowaniu zdolności innowacyjnej regionu mają działania koncentrujące się na współpracy sektora nauki i B+R. Kluczowe znaczenie powinny mieć także działania skierowane do sektora publicznego jako znaczącego segmentu w procesie oddziaływania na kształtowanie regionalnej polityki innowacyjnej.

Polityka innowacyjna samorządu województwa powinna być nastawiona na kreowanie i realizację celów, które umożliwią osiąganie wymiernych efektów w procesie podnoszenia poziomu konkurencyjności regionu. Dla zbudowania potencjału innowacyjnego regionu niezbędne jest uwzględnienie elementów tworzących zdolności innowacyjne regionu, takich jak aspekty kulturowe, świadomościowe, kreowanie postaw przedsiębiorczości i innowacyjności, sieci współpracy, a także aspekty organizacyjno-instytucjonalne, stanowiące podstawę sukcesu procesów innowacyjnych we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Potrzeba zwiększenia konkurencyjności gospodarki regionu stała się podstawą do orientacji polityki rozwoju województw w latach 2014–2020, gdzie akcentowana jest konieczność przyspieszenia i wzmocnienia procesu budowania gospodarki opartej na wiedzy, ofensywnego dążenia do efektywnego wykorzystania zasobów oraz wykreowania regionalnego systemu innowacji. Podkreślana jest także konieczność selektywnego wspierania działań zapewniających przewagę konkurencyjną. Dlatego też podstawowym wyzwaniem, przed jakim stoi współczesny region, jest wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności. Szansę na wypracowanie i utrzymanie takiej sytuacji będzie posiadał region, w którym nastąpi dynamiczny i ustawiczny rozwój zdolności innowacyjnych oraz zachodzący będą współzależne procesy adaptacji, kreacji i uczenia się, tak indywidualnego, jak i zbiorowego. Wyzwaniu temu może sprostać jedynie region zdolny do tworzenia proinnowacyjnych zasobów, postaw, innowacyjnego środowiska oraz wewnątrz regionalnych mechanizmów adaptacji i uczenia się.

Fundamentalną rolę w procesie budowania zdolności innowacyjnych regionów odgrywają władze samorządowe, które pełnią funkcję inicjatora i koordynatora proinnowacyjnych działań podejmowanych w układzie terytorialnym. Regionalna polityka innowacyjna postrzegana jest jako płaszczyzna i platforma spinająca oraz koordynująca innowacyjne działania poszczególnych partnerów społeczno-gospodarczych w województwie. Konieczne jest podjęcie starań, aby regionalna polityka innowacyjna nie stała się drugoplanowym obszarem interwencji władz samorządowych, a wzmacnianie innowacyjności regionu było stale dostrzegane i akcentowane w polityce regionalnej. W tym kontekście niezwykle istotne jest także odchodzenie od tradycyjnego postrzegania regionalnej polityki innowacyjnej zarówno w kontekście stosowanych narzędzi, jak i określenia obszarów wsparcia, często nieadekwatnych do wymogów współczesnej gospodarki. Konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na takie dziedziny, jak: przedsiębiorczość, innowacyjność akademicka, kształcenie ustawiczne, a także finansowe wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych o dużym potencjale ryzyka.

Istotne znaczenie w kształtowaniu regionalnej polityki innowacyjnej mają procesy integracji Polski z Unią Europejską. Akcesja Polski do struktur unijnych z jednej strony wymusiła na władzach samorządowych reorientację polityki regionalnej i zwiększone zainteresowanie budowaniem zdolności innowacyjnych regionu, z drugiej zaś stworzyła ogromne możliwości wsparcia działań podejmowanych w tym obszarze. W każdym regionie można zidentyfikować projekty proinnowacyjne współfinansowane ze środków unijnych. Konieczne jest jednak takie podejście i prowadzenie działań, aby nie uzależniać i nie ograniczać regionalnej polityki innowacyjnej do działań wspieranych ze środków zewnętrznych i nie podporządkowywać jej ramom i zasadom zewnętrznego wsparcia finansowego, co może okazać się dużym zagrożeniem dla realizacji wielu przedsięwzięć w przyszłości.

W celu podniesienia poziomu potencjału innowacyjnego regionu niezbędne jest stworzenie regionalnego systemu innowacji jako zbioru różnorodnych podmiotów reprezentujących środowiska gospodarcze, naukowe i administracyjne, które prowadząc działania na obszarze regionu, wchodzi we wzajemne interakcje i oddziaływania w procesie tworzenia, wspierania i dyfuzji innowacji. Według współczesnych poglądów regionalny system innowacji jest podstawą budowania konkurencyjności regionu

w warunkach globalnej gospodarki, gdzie innowacja, wiedza i proces uczenia się są kluczowymi czynnikami sukcesu gospodarczego. Warunkiem funkcjonowania tego systemu jest sprawnie działająca sieć powiązań pomiędzy głównymi podmiotami oraz ukształtowane środowisko przyjazne innowacjom. Ważną rolę w kształtowaniu oraz koordynowaniu działań na rzecz tworzenia regionalnego systemu innowacji odgrywa samorząd województwa dzięki podejmowanej aktywności w zakresie planowania rozwoju, inicjowaniu przedsięwzięć organizacyjnych, a także dysponowaniu środkami finansowymi jako narzędziami wspierania rozwoju.

Z punktu widzenia osiągania sukcesów w polityce rozwoju regionalnego istotne znaczenie posiada idea inteligentnej specjalizacji stanowiąca element polityki Unii Europejskiej wobec regionów, zgodnie z którą regiony muszą wykazać swoje mocne i słabe strony, i rozwijać się ze szczególnym naciskiem na innowacje. Określenie kierunku specjalizacji, będącej zadaniem samorządu województwa, pozwoli na skoncentrowaniu posiadanych zasobów na kilku kluczowych priorytetach. Konieczne staje się zatem przeanalizowanie własnych zasobów w celu identyfikacji obszarów o największym potencjale wzrostu, a następnie stworzenie optymalnych warunków dla ich efektywnego rozwoju. Koordynatorem i inicjatorem działań w tym zakresie będzie samorząd województwa, przy ścisłej współpracy samorządami lokalnymi, partnerami społecznymi, a także środowiskami naukowymi, biznesowymi i instytucjami publicznymi. Celem podejmowanych działań powinno być optymalne wykorzystanie zidentyfikowanych potencjałów regionu poprzez możliwie najlepsze dopasowanie kierunków rozwoju nauki i kształcenia do specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych województwa, w ramach trójki: nauka – edukacja – gospodarka, co pozwoli na skierowanie interwencji publicznej na odpowiednie inicjatywy i projekty realizowane w tym obszarze. Wdrożenie inteligentnej specjalizacji powinno prowadzić do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej regionu oraz jego przekształceń (modernizacji) w kierunku obranej (docelowej) specyfiki, innej niż wynikająca z obecnych doświadczeń i uwarunkowań rozwoju.

Inteligentna specjalizacja winna objąć podmioty, które pracują razem w celu określenia najbardziej obiecujących obszarów specjalizacji w regionie, a także wskazać na słabości utrudniające wprowadzanie innowacji. Musi ona także uwzględnić różnice w możliwościach rozwoju gospodarczego

w odniesieniu do innowacji. Powinna także wykorzystywać różnorodność regionalną, stymulować współpracę partnerów społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych oraz otwierać nowe możliwości na drodze unikania fragmentacji i zapewniania swobodniejszych przepływów wiedzy w układzie wewnątrzregionalnym, a także w relacjach region–kraj i region–UE oraz w skali kraju i UE.

Ważne staje się tutaj zapewnienie skuteczniejszego wykorzystania funduszy publicznych oraz stymulowanie inwestycji prywatnych, co pozwoli na skoncentrowanie zasobów na kilku kluczowych priorytetach, które będą stanowić podstawowy element rozwoju wielopoziomowego zarządzania w kontekście zintegrowanej polityki innowacji. Działania w zakresie rozwijania inteligentnej specjalizacji powinny mieć charakter horyzontalny, z uwzględnieniem całościowego spojrzenia na kształtowanie procesów rozwoju, innowacji i transferu technologii w regionie, a polityka wsparcia powinna być zorientowana na skuteczność i trwałość działań realizowanych w układzie regionalnym. Wiąże się to z koncentracją celów oraz ograniczeniem liczby strategicznych obszarów oddziaływania, jak też z selektywnym wyborem działań wiodących. Ważne jest również stymulowanie prywatnych nakładów na działania B+R, pogłębianie integracji pomiędzy polityką przedsiębiorczości a polityką innowacyjną, a także promocja współpracy i kooperacji firm oraz innych podmiotów. Wszystkie działania powinny być zatem oparte o partnerską współpracę, zarządzanie strategiczne, odpowiedzialne przywództwo oraz efektywną alokację zasobów. W efekcie powinny zostać stworzone warunki dla:

- skoncentrowania wsparcia publicznego na innowacji, oraz rozwoju opartym na wiedzy,
- wykreowania narzędzi, które pozwala stymulować inwestycje podmiotów prywatnych w badania i rozwój,
- stworzenia warunków do zbudowania na możliwościach, kompetencjach oraz czynnikach konkurencyjności i regionalnym potencjale zdolności do funkcjonowania w krajowej i europejskiej przestrzeni innowacyjnej,
- wspierania oraz zaangażowania podmiotów regionalnych i władz publicznych do przejawiania innowacyjnego podejścia do procesu rozwoju,

Będzie to wymagało od samorządu województwa oraz samorządów lokalnych:

- uczynienia z innowacji priorytetu dla rozwoju w układzie regionalnym i lokalnym,
- skupienia inwestycji na mocnych stronach gospodarki regionu, potencjalnych korzyściach, wyłaniających się trendach, a także kreowania efektu synergii,
- usprawnienia procesu innowacji,
- zaangażowania własnego oraz partnerów ze środowiska gospodarczego i naukowego wokół wspólnej wizji rozwoju regionu,
- wsparcia budowania kapitału społecznego na poziomie regionalnym i lokalnym.

Celem inteligentnej specjalizacji jest zatem optymalne wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów poprzez możliwie najlepsze dopasowanie kierunków rozwoju nauki i kształcenia do ich specyficznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Konsekwencją wyboru dziedzin czy technologii określających specjalizację regionu będzie skierowanie interwencji publicznej na inicjatywy i projekty realizowane w ich obszarze²³¹. Inteligentna specjalizacja jest strategią dla wszystkich regionów, nie tylko liderów technologicznych. Jej wdrożenie ma dać Europie szansę na zwiększenie konkurencyjności na rynku globalnym. Za koncepcją tą przemawia konieczność koncentrowania środków na określonej liczbie priorytetów i celów tak, aby nie rozdrabniać i nie dublować działań.

Inteligentna specjalizacja to nowa koncepcja polityki innowacyjnej, a zarazem narzędzie służące do określania i budowania obecnego oraz przyszłego miejsca (pozycji) regionu lub państwa w gospodarce opartej na wiedzy²³². Koncepcja inteligentnej specjalizacji opiera się na czterech głównych założeniach. Po pierwsze, warunkiem koniecznym inteligentnej specjalizacji jest utworzenie odpowiednio dużego obszaru badań i innowacji, który będzie umożliwił rywalizację między wieloma konkurentami. Po drugie, dla wielu regionów i państw, które nie są liderami w żadnej z dziedzin nauki i technologii, najbardziej odpowiednie jest konstruowanie wizji strategicznego rozwoju, która będzie określała obecną i przyszłą pozycję tego regionu lub państwa na podstawie dziedzin nauki oraz obszarów działalności innowacyjnej, które mogą być

²³¹ M. Kardas, *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 2, s. 125, 129.

²³² D. Foray, B. Van Ark, *Smart specialization in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D in Europe*, Knowledge Economists Policy Brief n° 1, October. 2007, s. 1–2.

najlepiej rozwijane i dostosowane do gospodarczych uwarunkowań danego regionu lub państwa²³³.

Po trzecie, istotę koncepcji inteligentnej specjalizacji określają tzw. technologie ogólnego zastosowania, które towarzyszą ludzkości od setek lat, a ich szczególnie duże znaczenie uwidoczniło się w okresie tzw. rewolucji przemysłowych. Współcześnie należy odnieść się do: technologii informacyjnych i komunikacyjnych, biotechnologii czy inteligentnych materiałów²³⁴.

Czwarte założenie związane z inteligentną specjalizacją dotyczy sposobu jej implementacji, zwłaszcza roli administracji publicznej w tym zakresie. Inteligentna specjalizacja nie jest wyznaczana odgórnie przez administrację publiczną w ramach opracowanych planów rozwoju (np. strategii czy programów rozwoju) ani w ramach projektów *foresight* przygotowywanych przez zewnętrznych doradców. Jest to „przedsiębiorczy” proces uczenia się, który będzie wskazywał, w jakiej dziedzinie nauki i technologii dany region lub państwo może być liderem w skali europejskiej i światowej²³⁵.

Inteligentna specjalizacja opiera się więc na ścisłym powiązaniu działalności badawczo-rozwojowej, rozwoju kapitału ludzkiego (kwalifikacji oraz umiejętności pracowników) i specyfiki gospodarczej tych regionów lub państw. Efektem inteligentnej specjalizacji powinien być wzrost zróżnicowania między regionami Unii Europejskiej w zakresie specjalizacji w określonych dziedzinach nauki i technologii, a także sektorach gospodarki²³⁶. Inteligentna specjalizacja może nieść ze sobą, w pewnych przypadkach, konieczność inicjowania lub wspierania zmian strukturalnych, co wymaga interwencji ze strony władz publicznych. Jednocześnie skuteczność i efektywność tej interwencji uwarunkowana będzie nie tylko akceptacją społeczną co do proponowanych kierunków rozwoju i sposobów wdrażania, ale przede wszystkim partycypacyjnym procesem ich implementacji na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

²³³ Tamże.

²³⁴ N. Tunzelmann, V. Acha, *Innovation in „Low-Tech” Industries*, [in:] J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, New York 2005.

²³⁵ D. Foray, B. Van Ark. *Smart specialization...*, s. 2.

²³⁶ D. Foray, *Understanding „Smart Specialisation”*, [w:] *The questions of R&D Specialisation: Perspectives and policy implications*, Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville 2009, s. 16–17.

Można zatem oczekiwać, że koncepcja inteligentnej specjalizacji stanie się ważnym obszarem działań determinującym kierunki rozwoju regionalnego oraz pozwoli określić działania o dużej wartości dodanej, które stworzą największe szanse wzmocnienia potencjału konkurencyjnego regionu. W związku z tym władze samorządowe powinny przygotować strategie inteligentnej specjalizacji w celu maksymalnego zwiększenia wspólnego wpływu polityki regionalnej i innych polityk unijnych. Strategie te powinny zapewnić skuteczniejsze wykorzystanie funduszy publicznych, a także mogą stymulować inwestycje prywatne, jak też stanowić ważny element rozwoju wielopoziomowego zarządzania w kontekście zintegrowanej polityki innowacji. Ponadto muszą być one ściśle związane z innymi obszarami polityki i wymagają zrozumienia mocnych stron danego regionu w porównaniu z innymi oraz ewentualnych korzyści dla współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. Efektem powinno być skoncentrowanie zasobów na najbardziej obiecujących obszarach przewagi konkurencyjnej istotnych z punktu widzenia krajowej i międzynarodowej pozycji danego regionu.

5. Przestrzenny i terytorialny aspekt zróźnicowania potencjałów rozwojowych

We współczesnych regionach występują zróźnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, które w znacznej mierze są uwarunkowane historycznie, jak też są wynikiem długotrwałych procesów społeczno-gospodarczych. Wyraźne dysproporcje wewnątrzregionalne widoczne są pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, a dodatkowo nasilają je procesy depopulacyjne. Znaczący wpływ na pogłębianie się dysproporcji rozwojowych wywierają także regionalne różnice w wydajności pracy oraz terytorialne niezrównoważenie zasobów. Zróźnicowaniu poziomu rozwoju sprzyja również niski poziom innowacyjności, mający wymiar regionalny, na co wpływa niewystarczający poziom zaufania społecznego oraz brak faktycznego partnerstwa między administracją, nauką i biznesem. Kolejnym czynnikiem różnicującym przestrzeń współczesnego regionu i wpływającym na perspektywy rozwojowe poszczególnych terytoriów jest zróźnicowany poziom dostępności transportowej i komunikacyjnej. Dostępność i sprawność transportowa oraz komunikacyjna ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej,

dojazdów do pracy i dostępności do usług publicznych. Zachodzące procesy społeczno-gospodarcze nie pozostają bez wpływu na perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów, które cechuje duże zróżnicowanie w zakresie charakterystyki zamieszkującej je ludności, poziom rozwoju, funkcji oraz potencjałów endogenicznych i egzogenicznych. W szczególności odnosi się to do obszarów wiejskich, które, mimo toczącego się procesu intensywnej modernizacji, nadal doświadczają wielu problemów rozwojowych. Pomimo wyższego poziomu rozwoju miast w stosunku do obszarów wiejskich, również na terenie wielu z nich istnieją obszary kumulacji problemów rozwojowych, będących m.in. skutkiem transformacji ustrojowej oraz zachodzących przemian technologicznych i organizacyjnych. Wyzwaniem dla miast jest także niekontrolowana suburbanizacja, wzrost ruchu ulicznego, eliminowanie terenów zieleni oraz potrzeba modernizacji infrastruktury.

Istotnym problemem o charakterze horyzontalnym, negatywnie wpływającym na perspektywy rozwojowe zarówno miast, jak i obszarów wiejskich, jest niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Problemy w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem w oparciu o model wieloszczeblowego współdecydowania, angażujący różne podmioty publiczne, społeczne, prywatne oraz z sektora nauki, ujawniają się zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Bariery dla efektywnego zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym to przede wszystkim ograniczony budżet na działania rozwojowe, dodatkowo w znacznej mierze uzależniony od środków unijnej polityki spójności, niewystarczająca komplementarność i koordynacja działań, niedostateczny poziom partnerskiej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, niewielka partycypacja społeczna w tworzeniu wizji strategicznej, niedobory kadr, a niekiedy także niezadowolający poziom ich kompetencji i profesjonalizmu²³⁷. Należy też zwrócić uwagę na zjawiska obniżające efektywność i skuteczność prorozwojowych interwencji publicznych na poziomie regionalnym, co związane jest z ograniczoną skutecznością niektórych narzędzi polityki rozwoju, brakiem możliwości uwzględniania terytorialnej specyfiki rozwojowej oraz różnorodnymi i często bardzo skomplikowanymi mechanizmami wdrożeniowymi²³⁸.

²³⁷ Według badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Skuteczny urząd samorządowy (z 2016 r.).

²³⁸ Por. Skuteczny urząd samorządowy, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2016 r.

Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju, zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie wymaga wzmocnienia i wykorzystania kapitału terytorialnego, w który wyposażone są różne typy obszarów dla zbudowania trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców. Polityka regionalna musi zatem trafnie rozpoznawać i respektować specyfikę terytorialną, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia. W związku z tym zakres i sposób wsparcia powinien być uzależniony od specyfiki danego terytorium i obejmować działania służące jego aktywizacji gospodarczej i społecznej. W związku z tym konieczne będą działania o charakterze horyzontalnym, kierowane do miast i zmierzające do wykorzystania ich potencjału pomocnego do utrzymania i zintensyfikowania dalszego dynamicznego rozwoju, oddziałującego na otoczenie funkcjonalne, wzmacniające regionalną konkurencyjność. Podejmowane muszą być także działania skierowane do obszarów wiejskich w celu kształtowania zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych poziomie lokalnym. Niezbędne są także działania służące wzmocnieniu potencjału administracyjnego, w szczególności słabszych samorządów terytorialnych oraz poprawa systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych w różnych układach funkcjonalno-przestrzennych.

6. Nowy model polityki rozwoju

Uwzględniając współcześnie występujące uwarunkowania, zasadne wydaje się, aby przy zachowaniu konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej, zwiększeniu ulegała odpowiedzialność instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Istotne staje się tutaj tworzenie warunków dla jak najlepszego wykorzystania własnych zasobów rozwojowych oraz kreowanie nowych działalności. Należy też wskazać na ideę rozwoju odpowiedzialnego podejmowanego z myślą o przyszłych pokoleniach, w którym aktualne potrzeby mogą być zaspokajane bez umniejszania szans w przyszłości. Ważne jest także odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia.

Odpowiedzialny rozwój odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych. Koncepcja odpowiedzialnego rozwoju wpisuje się w realizację celów zrównoważonego rozwoju zakładającego tworzenie warunków dla obejmującego wszystkich oraz trwałego wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania przyczynom ubóstwa, wychodzenia naprzeciw społecznym, zdrowotnym, edukacyjnym potrzebom ludzi, przy jednoczesnym dbaniu o środowisko. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności, zarówno obecnie, jak i w odniesieniu do przyszłych pokoleń. Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmacnianie potencjału gospodarki oraz kontynuowanie jej przekształceń w kierunku zwiększenia roli innowacyjności. To także rozwój zakładający równowagę między środkami krajowymi i zagranicznymi wspierającymi rozwój oraz polityka wspomaganie rozbudowy i modernizacji sieci transportowych i technicznych dla podwyższenia pozycji konkurencyjnej regionów. Odpowiedzialny rozwój to przede wszystkim takie planowanie i realizacja działań, by ich efekt w perspektywie kolejnych lat sprzyjał powiększaniu i poprawianiu kapitału ludzkiego, umożliwiał rozwój obywateli i ich samorealizację w warunkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych niegorszych od występujących obecnie. Dzięki podejmowanym działaniom, które powinny mieć charakter wyprzedzający oraz nadający kierunki procesowi rozwoju w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, powstaje możliwość odpowiedniego wykorzystywania potencjałów rozwojowych, jak też identyfikowania i rozwiązywania pojawiających się problemów. Istotne jest w tym kontekście zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Pojawiają się zatem przesłanki do odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest także odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odpowiedzialny rozwój odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych, gdzie pojawiają się zintegrowane cele dotyczące przede wszystkim tworzenia warunków do zrównoważonego, włączającego wszystkich i trwałego wzrostu gospodarczego, wychodzenia naprzeciw społecznym potrzebom ludzi, przy jednoczesnym dbaniu

o środowisko. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego. Jest to także podwyższenie pozycji konkurencyjnej regionu oraz planowanie i realizacja działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia, a także wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe i w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych, nie mogąc w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. Należy zwrócić uwagę na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odpowiedzialny rozwój to także wielowymiarowa solidarność społeczna, której celem jest troska o dobro wspólne, w tym solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi obszarami, miastami oraz między środowiskami społeczno-zawodowymi.

Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmacnianie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń w kierunku zwiększenia roli innowacyjności w procesach rozwojowych. Stabilne, oparte na innowacyjności podstawy nowoczesnej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki to kapitał, który powinien być wykorzystany w układzie regionalnym. Dzięki temu pojawia się możliwość rozwijania konkurencyjnej gospodarki, bardziej efektywnej, lepiej wykorzystującej kreatywność ludzi, stwarzającej rozwiązania bardziej innowacyjne i przyjazne dla środowiska, które skutecznie będą konkurować w układzie krajowym i międzynarodowym. Odpowiedzialny rozwój odnosi się również do odpowiedniej równowagi między środkami krajowymi i zagranicznymi wspierającymi rozwój, przy założeniu, że rodzaj interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Należy też zwrócić uwagę na wykorzystanie specjalizacji regionalnych, rozwój przedsiębiorczości, mobilizację istniejących zasobów kapitału finansowego, środowiskowego, ludzkiego i społecznego, traktowanych jako czynniki kluczowe dla wzmacniania procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów²³⁹.

²³⁹ Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

Zrównoważony rozwój społeczny i regionalny to harmonijny rozwój całego kraju, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia. Efektywność działań rozwojowych jest uwarunkowana adekwatnym dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów: indywidualnych potencjałów, deficytów i wzajemnych zależności. Zakładane efekty działań rozwojowych podejmowanych w tym obszarze to przede wszystkim nowe miejsca pracy, przekładające się na wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów. Umożliwi to skuteczną realizację przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz systematyczną poprawę dostępu do usług publicznych wysokiej jakości. Podejmowane w związku z tym przedsięwzięcia powinny służyć zapobieganiu marginalizacji obszarów o niekorzystnych perspektywach rozwojowych poprzez uruchomienie impulsów stymulujących rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, przy jednoczesnym przyspieszeniu procesów restrukturyzacyjnych i dalszej poprawie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych o pierwszorzędym znaczeniu rozwojowym, a także zwiększeniu dostępności transportowej i poprawie mobilności przestrzennej mieszkańców²⁴⁰.

Idea odpowiedzialnego rozwoju zakłada zmianę w podejściu do obszarów problemowych, które zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego terytorialnie powinny się stać obszarem wspólnej odpowiedzialności władz centralnych i samorządowych. Jednocześnie w wyniku analizy różnicowań w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, będących konsekwencją różnorodnych wyzwań rozwojowych charakteryzujących się terytorialną koncentracją, konieczne jest zwiększenie efektywności i skuteczności wsparcia kierowanego do obszarów zagrożonych marginalizacją lub tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Dla wzmocnienia zachodzących procesów niezbędne jest zastosowanie selektywnego podejścia, oznaczającego koncentrację na tych produktach, technologiach, branżach lub sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji przyjętych celów. Kolejna sprawa to podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie oznaczające koncentrację różnych działań podejmowanych przez poszczególne podmioty, takie jak rząd, samorząd, podmioty gospodarcze, i partnerów społecznych wokół wyznaczonych celów strategicznych. W związku z zachodzącym procesem przemian oraz występującymi

²⁴⁰ Tamże.

zewnątrznymi uwarunkowaniami, fundamentalnym zadaniem dla polityki regionalnej jest stworzenie warunków umożliwiających optymalne wzmocnienie i wykorzystanie kapitału terytorialnego, w który wyposażone są różne typy obszarów do zbudowania trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców. Polityka regionalna musi trafnie rozpoznawać i respektować terytorialną specyfikę rozwojową w całej jej złożoności i wielowymiarowości, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia. Skuteczne osiągnięcie celów rozwojowych wymaga stworzenia i wdrożenia nowych mechanizmów i instrumentów o charakterze terytorialnym zapewniających optymalną skuteczność i selektywność działań, integrujących wiązki interwencji publicznych dedykowane terytoriom będącym adresatami polityki regionalnej. W celu lepszej koordynacji działań prorozwojowych niezbędne jest tworzenie zachęt dla nawiązywania trwałej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi, co pozwoli rozwiązywać problemy rozwojowe oraz realizować cele polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie.

Ważną kwestią jest również poprawa jakości zarządzania rozwojem i zdolności samorządów do partnerstwa, dialogu oraz współpracy z podmiotami społeczno-gospodarczymi. Podejmowane w tym zakresie działania powinny mieć charakter zindywidualizowany, właściwy dla danego obszaru. Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją to kolejna sfera aktywności w zakresie działań ukierunkowanych terytorialnie. Odnosi się to do obszarów wiejskich i połączonych z nimi funkcjonalnie mniejszych miast, położonych z dala od dużych ośrodków miejskich lub na styku granic województw, które cechuje szereg negatywnych zjawisk o charakterze społeczno-gospodarczym, niekorzystnie wpływających na rozwój tych terenów. Niedostateczna koordynacja i skuteczność dotychczas stosowanych instrumentów polityki regionalnej uzasadniają podjęcie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją zindywidualizowanej i dostosowanej do potrzeb oraz potencjału rozwojowego interwencji. Główne cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją powinny obejmować pobudzanie rozwoju i zwiększenie możliwości inwestycyjnych, mobilizowanie aktywności zawodowej i społecznej ich mieszkańców, poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza w zakresie

związanym z planowaniem i realizacją zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych oraz bardziej efektywne wykorzystanie istniejących instrumentów wsparcia, a także zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania. Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju w tym zakresie istotne jest wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Będzie to sprzyjać wzmocnieniu potencjału konkurencyjnego poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji w relacjach z obywatelami i podmiotami gospodarczymi, a także poprzez poprawę sprawności działań i niezawodność podejmowanych przez poszczególne instytucje działań decyzyjnych i programowo-koordynacyjnych²⁴¹. Chodzi tutaj o instytucje publiczne oraz administrację, które poprzez swoją aktywność stanowią ważny element kapitału terytorialnego. Możliwość wykorzystania potencjałów endogenicznych i kreowania działań prorozwojowych zależy od kompetencji kadr tych instytucji, sposobu podejmowania decyzji, umiejętności współpracy i wysiłku na rzecz integracji interwencji sektorowych tak, aby uzyskać jak największy efekt synergii. Z kolei nowe instrumenty rozwoju terytorialnego mogą zapewnić lepsze wykorzystanie istniejących zasobów lokalnych, w tym lokalnych instytucji, poprzez wykorzystanie mechanizmu współpracy, wymiany wiedzy i doświadczeń, konsultacji, uspołecznienia procesów planowania, monitorowania i ewaluacji.

Zakładane efekty w wymiarze terytorialnym będą możliwe poprzez wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju uwzględniającego powiązania funkcjonalne ponad podziałami administracyjnymi, co pozwoli odpowiednio ukierunkować polityki horyzontalne na poziomie krajowym i regionalnym. Trzeba pamiętać, że o skuteczności polityki rozwoju decyduje właściwie funkcjonujący, zintegrowany system zarządzania strategicznego, co stwarza możliwość właściwego uwzględnienia roli przestrzeni w procesach rozwojowych i łączenia działań z zakresu poszczególnych polityk, w różnych przekrojach terytorialnych. Wzmocnienie wykorzystania planowania przestrzennego w programowaniu i realizacji polityki rozwoju powinno zwiększyć efektywność wydatków związanych z rozwojem przestrzennym oraz skoordynować kluczowe dla gospodarki lokalnej i regionalnej inwestycje celu publicznego. Oczekiwany rezultatem powinno być utworzenie jednolitego systemu zarządzania

²⁴¹ *Polityka regionalna – zintegrowane podejście*, „Panorama Inforegio” 2010, nr 34, s. 4–9.

i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe, w tym skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania rozwojem oraz wzmocnienie ich potencjału, uporządkowanie przestrzeni oraz zmniejszenie konfliktów przestrzennych. Przyczyni się to do poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych oraz wzrostu poziomu zaufania społecznego w układzie terytorialnym. Zakładanym w przyszłości efektem powinna być integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, tak aby planowanie przestrzenne w większym stopniu służyło osiągnięciu celów rozwojowych. W praktyce powinno to sprzyjać strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi poprzez realizację wielowymiarowej strategii rozwoju określającej cele i procesy działań w obszarach społeczno-gospodarczych.

7. Terytorialny i zintegrowany wymiar rozwoju

Koncepcja polityki regionalnej rozumianej jako polityka publiczna ukierunkowana na wspomaganie rozwoju obszarów strukturalnie słabszych lub przeżywających trudności z adaptacją do nowych warunków ekonomicznych ulega systematycznym przekształceniom. Generuje to konieczność zmian w zakresie formułowania celów i sposobie implementacji polityki publicznej zorientowanej przestrzennie zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. Selektywna interwencja publiczna powinna być skierowana na przedsięwzięcia wzmacniające endogeniczny potencjał rozwojowy, a tym samym zwiększające w spodziewanym stopniu możliwości poszczególnych terytoriów otrzymujących wsparcie. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, uwzględniające zróżnicowane terytorialnie, oznaczające jednocześnie koncentrację różnych działań podejmowanych przez wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Ważne jest tutaj precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez

zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście postuluje zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Daje to szansę dla kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów²⁴². W wymiarze instytucjonalnym istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Istotne jest też podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału regionalnego, co może przynieść korzyści społeczno-gospodarcze dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania. Potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony wynika z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. W związku z tym w oparciu o zidentyfikowane unikalne zasoby danego terytorium i jego przewagi lokalizacyjne polityka regionalna może przybierać odpowiedni kształt, a jej wartością dodaną jest możliwość wykorzystania walorów terytorialnego podejścia do tych zagadnień rozwojowych i polityki publicznych, które mają istotny wpływ terytorialny. Dzięki oferowanym narzędziom i instrumentom możliwe jest bardziej efektywne rozwiązywanie problemów rozwojowych oraz zwiększanie skuteczności i efektywności osiągania celów wyznaczanych w ramach polityki rozwoju²⁴³.

²⁴² J. Zaucha, T. Brodzicki, D. Ciołek, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015.

²⁴³ Por. T. G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 46–55.

Taki kierunek polityki regionalnej zmienia dotychczasowe podejście związane ze stosowaniem instrumentów wyrównawczych skoncentrowanych przede wszystkim na redystrybucji dochodów i niwelowaniu różnic w zakresie tempa rozwoju między poszczególnymi regionami. Wydaje się, że dotychczasowe działania związane z regulowaniem zróżnicowań rozwojowych nie były dostatecznie skuteczne w zapewnianiu realizacji założonych celów polityki regionalnej. W związku z tym nowy model polityki regionalnej powinien opierać się na założeniu, że szanse rozwojowe tkwią we wszystkich typach regionów, gdzie zlokalizowane są determinanty rozwojowe w różnych układach terytorialnych. Tak więc celem interwencji regionalnej powinna być maksymalizacja wzrostu na poziomie krajowym, dzięki wspieraniu i zachęcaniu każdego regionu do wydobycia, wzmocnienia i wykorzystania endogennego potencjału wzrostu przy pomocy wewnętrznych lub zewnętrznych zasobów. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych obszarów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami w procesie realizacji polityk publicznych. Stąd potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia. Efektywność takich właśnie działań rozwojowych jest uwarunkowana adekwatnym dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów i ich wzajemnych zależności. Umożliwi to skuteczną realizację przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz systematyczną poprawę dostępu do usług publicznych wysokiej jakości. Osiągnięcie zakładanych celów w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego, jakimi są spójność terytorialna, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie, wymaga określenia zakresu interwencji polityki regionalnej i zastosowania znacznie skuteczniejszych niż dotychczas mechanizmów wspierania

rozwoju. Zatem w nowym paradygmacie polityki regionalnej dużą uwagę należy poświęcić takiemu pojęciu terytorium, na którym ogniskują się różnego rodzaju działania stymulujące rozwój, w szczególności ukierunkowane na stymulowanie relacji między podmiotami i instytucjami funkcjonującymi w regionach oraz kreowanie powiązań sieciowych w oparciu o specyfikę społeczności i otoczenia instytucjonalnego. Potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony. Nowy paradygmat podkreśla znaczenie terytorialnego ukierunkowania i osadzenia polityki regionalnej, która w optymalny sposób odpowiada lokalnym uwarunkowaniom i wykorzystuje lokalny potencjał wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między poszczególnymi podmiotami. W tym kontekście ważne staje się budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych oraz tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie²⁴⁴.

Zintegrowane podejście opiera się zatem na systemie wielopoziomowego zarządzania, wykorzystującym współpracę partnerów, ich sieciowanie, w którym bardzo ważną rolę odgrywa koordynacja podmiotów na różnych szczeblach terytorialnych. Takie podejście zakłada zorientowanie polityk publicznych na terytorialnym wymiarze procesów rozwojowych, co implikuje potrzebę unifikowania celów i większe powiązanie instrumentów różnych polityk dla kompleksowego rozwiązywania problemów rozwojowych. Zarazem polityka regionalna i inne polityki rozwojowe realizowane na obszarze regionów oraz działania adresowane do specyficznych obszarów powinny być odpowiednio zintegrowane przestrzennie. W tym kontekście istotne staje się wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w układzie horyzontalnym, w zakresie przedsiębiorczości wykorzystującej zasoby lokalne i zwiększającej ilość miejsc pracy poza rolnictwem, podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców i poprawy jakości działania instytucji publicznych, jak też promocji zrównoważonego ładu przestrzennego. Konieczne są także działania na rzecz wzmocnienia powiązań funkcjonalnych pomiędzy terenami wiejskimi i miastami, a także wzmocnienie małych miast i centrów gminnych jako lokalnych ośrodków wzrostu. Należy także podjąć działania skoncentrowane na

²⁴⁴ Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

wsparciu i tworzeniu warunków do lepszego wykorzystania potencjałów endogenicznych obszarów wiejskich.

Ze względu na przyjęte założenia odnoszące się do ukierunkowania interwencji publicznej, polityka regionalna powinna postrzegać terytorium w sposób funkcjonalny, bez ograniczenia do sztywnych podziałów administracyjnych czy specyficznych zasobów lub problemów, które tam występują. Dzięki temu w stosunku do tego samego typu obszarów administracyjnych może być dopasowana interwencja, uwzględniająca funkcje poszczególnych terytoriów oraz ich powiązania z innymi obszarami, co pozwoli na sprawny przebieg procesów wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej. Dlatego nowa polityka regionalna jako podstawowy podmiot, postrzega region, rozumiany nie jako jednostkę administracyjną, lecz funkcjonalne terytorium. Praktycznym wymiarem realizacji działań w tym zakresie może stać się idea zintegrowanego podejścia terytorialnego ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów stanowiących barierę rozwojową dla danego obszaru, dzięki wykorzystaniu endogenicznego potencjału endogenicznego oraz umożliwiająca realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe przy jednoczesnym precyzyjnym dostosowaniu ich do specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Tworzone są w ten sposób warunki do bardziej efektywnej i skutecznej koordynacji różnych polityk publicznych, oddziałujących terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie ich wpływu na obszary, w których są wdrażane. Zastosowanie takiego podejścia jest niezbędne dla zapewnienia lepszego wykorzystania zasobów i specjalizacji terytoriów, położonych w regionach o różnych poziomach rozwoju i zamożności. Silniejsze ukierunkowanie terytorialne działań publicznych oznacza, że władze regionalne i lokalne muszą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu i wdrażaniu tej polityki. Kreowany jest w ten sposób nowy mechanizm polityki rozwoju, służący terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym, przy czym jego główne cele są zorientowane na:²⁴⁵

- aktywizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i kreowanie trwałych miejsc pracy,
- zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszaru,

²⁴⁵ Zob. *Pilotaż mechanizmu Zintegrowanych Programów Rozwoju. Sposób podejścia i sekwencja działań*, MR, Warszawa, wrzesień 2016.

- pobudzanie i rozwój przedsiębiorczości z wykorzystaniem lokalnych zasobów,
- promowanie zmian struktury gospodarki lokalnej w kierunku zwiększenia jej możliwości eksportowych, w tym poprzez włączanie w łańcuchy kooperacyjne firm operujących na rynkach regionalnym, krajowym i europejskim,
- rozwój zasobów ludzkich,
- poprawę jakości instytucji publicznych, ich zdolności do zarządzania rozwojem i zawiązywania skutecznych partnerstwa na rzecz rozwoju i sieciowej współpracy, także z lokalnymi społecznościami,
- poprawę jakości procesów przygotowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Osiągnięcie przyjętych celów będzie możliwe dzięki przygotowaniu i wdrożeniu programów określających katalog działań niezbędnych do podjęcia w celu trwałej poprawy dynamiki procesów rozwojowych oraz podniesienia jakości życia mieszkańców danego obszaru, poprzez usunięcie identyfikowanych barier i optymalne wykorzystanie już istniejących i nowych potencjałów rozwojowych. Tak przygotowany katalog działań, uzupełniony o pogłębioną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej indywidualnego terytorium, stanowił będzie punkt wyjścia dla zaprojektowania zestawu przedsięwzięć dostosowanych do specyficznych i konkretnych potrzeb obszaru objętego mechanizmem zintegrowanego podejścia terytorialnego, które zrealizują przyjętą dla niego wizję rozwojową. Zakłada się, że przedsięwzięcia te będą miały charakter zróżnicowany i zależny od indywidualnych uwarunkowań oraz potrzeb. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wspomniany mechanizm nie będzie obejmował swoim zasięgiem całego zakresu problemów społeczno-gospodarczych danego obszaru, lecz będzie koncentrował się na wybranych obszarach istotnych z punktu widzenia potrzeb rozwojowych społeczności zamieszkującej określone terytorium. Proponowany mechanizm zintegrowanego podejścia terytorialnego pozwoli na poszukiwanie optymalnych rozwiązań służących lepszej integracji działań rozwojowych, podejmowanych w ramach polityk publicznych uwzględniających specyficzny terytorialny kontekst. Niezwykle istotną sprawą będzie także wzmocnienie zdolności instytucjonalnej jednostek terytorialnych szczebla lokalnego i ponadlokalnego w zakresie skutecznego planowania oraz realizacji i oceny działań rozwojowych, jak również silniejsze włączenie w ten

proces lokalnych społeczności oraz innych kluczowych partnerów. Wspomniany mechanizm będzie służył wykorzystaniu pełnego potencjału zintegrowanego podejścia do rozwoju danego obszaru postrzeganego w układzie funkcjonalno-przestrzennym. Jednakże dla jego wdrożenia, które przyczyni się do skutecznego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, konieczne będzie umiejętne skonstruowanie zestawu narzędzi instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych, które ułatwią ścisłą współpracę międzyinstytucjonalną w układzie pionowym oraz w układzie horyzontalnym.

Bezpieczeństwo jako kategoria rozwoju układu terytorialnego

1. Bezpieczeństwo jako obszar aktywności samorządu terytorialnego

Celem działań władz publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego powinno być przede wszystkim utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, związanego z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych²⁴⁶. Należy zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym, a także ma zdolność do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, przy czym korzystają z niego wszyscy członkowie danej społeczności. Jest także dobrem podstawowym, warunkuje bowiem korzystanie z innych dóbr, jak też warunkuje trwanie danej wspólnoty oraz stały rozwój poziomu życia.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i regionalnych można postrzegać jako bezpieczeństwo polityczne odnoszące się do całokształtu środków i metod działania mających na celu wykrycie, zapobieżenie i likwidację tych czynników, które mogą zagrozić interesom politycznym na poziomie lokalnym i regionalnym, jak też bezpieczeństwo społeczne będące swoistą ochroną, którą dostarcza społeczeństwo swoim członkom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej degradacji, czy bezpieczeństwo kulturowe postrzegane jako utrwalanie i podtrzymywanie wartości składających się na tożsamość kulturową jednostki terytorialnej. Ponadto można wskazać na bezpieczeństwo ideologiczne, które dotyczy pewności i wolności wyznawania oraz przetrwania, a także funkcjonowania i rozwoju ideologii świeckich i religijnych, jak też bezpieczeństwo ekonomiczne wiążące się z zapewnieniem podstawowego zaplecza

²⁴⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

surowcowego, finansowego, technologicznego oraz rolno-spożywczego. Należy też uwzględnić bezpieczeństwo energetyczne oraz bezpieczeństwo ekologiczne dotyczące zagrożeń dla trwałego rozwoju, zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie lokalnym lub regionalnym. Wydaje się, że zadania władz publicznych w zakresie bezpieczeństwa powinny się koncentrować na ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi (wszelkiego rodzaju żywioły i kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty, poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, w tym skuteczna kontrola dewiacji społecznych, a także działania prewencyjno-informacyjne. Należy też wskazać na ochronę dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie²⁴⁷.

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, a jego ochrona bez względu na model ustrojowy państwa stanowi najstarszy obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Odnosząc się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, należy zwrócić uwagę na charakter tej sfery zadań publicznych, co wynika z podwójnego wymiaru: indywidualnego i ponadindywidualnego i oznacza, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla pojedynczego podmiotu (człowieka jako jednostki), jak i podmiotu zbiorowego pojmowanego jako zbiorowość czy społeczeństwo. W związku z tym bezpieczeństwo publiczne i jego ochrona stanowi dobro wspólne i jako cel życia społecznego nie różni się od tego, co jest celem poszczególnych członków wspólnoty²⁴⁸. Bezpieczeństwo publiczne można zatem zdefiniować jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz realizacji jej interesów, co umożliwia jej normalny

²⁴⁷ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

²⁴⁸ A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009, s. 33.

i swobodny rozwój²⁴⁹. Tak więc ochrona bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest podstawową formą faktycznej ochrony bezpieczeństwa całego społeczeństwa. To właśnie na poziomie jednostek terytorialnych powinny być rozwiązywane podstawowe problemy dotyczące ograniczania różnego rodzaju niebezpieczeństw oraz aspołecznych zachowań. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom na poziomie lokalnym wpływa bowiem na utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa całego regionu. Zagadnienia bezpieczeństwa są swoistym tłem, a jednocześnie niezbędnym warunkiem do osiągnięcia wysokiej jakości życia oraz stabilności prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej. Bezpieczeństwo, pozostając jedną z podstawowych potrzeb człowieka, odznaczającą się minimalizacją ryzyka utraty czegoś szczególnie cennego, staje się wspólnie warunkiem koniecznym rozwoju układu terytorialnego. Z punktu widzenia specyfiki poszczególnych obszarów problematyka bezpieczeństwa w największym stopniu odnosi się do przedsięwzięć związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, a jednocześnie pośrednio oddziałuje na proces modernizacji przestrzeni wsi i miast. Z punktu widzenia zagadnień rozwojowych kwestie bezpieczeństwa można podzielić na obszar bezpieczeństwa pasywnego, co jest związane z przygotowaniem środowiska, w którym funkcjonuje człowiek, do minimalizowania możliwości wystąpienia wcześniej zdiagnozowanego zagrożenia, jak też można mówić o bezpieczeństwie aktywnym jako systemie reagowania i likwidowania zaistniałych już zagrożeń oraz procesie odbudowywania ewentualnych zniszczeń. W kontekście roli, jaką ma pełnić bezpieczeństwo w zakresie ochrony dynamicznego rozwoju jednostki terytorialnej, można zidentyfikować szczególnie istotne sfery, jakimi są minimalizacja zagrożeń, rozwój infrastruktury systemów monitoringu, ostrzegania i alarmowania w sytuacjach kryzysowych oraz optymalizacja funkcjonowania służb publicznych odpowiedzialnych za wszystkie aspekty bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na dodatkowe ponadstandardowe aspekty, aspiracje i potrzeby w tym zakresie. Integralną częścią ogólnie rozumianego bezpieczeństwa jest także wykształcanie odpowiednich postaw społecznych, przede wszystkim polegających na odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa innych osób i stanu środowiska. Dlatego też niezwykle istotne staje się systematyczne kształtowanie

²⁴⁹ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.

postaw społecznych i obywatelskich umożliwiających skutecznie działanie we wskazanych obszarach. Szczególne znaczenie będą tu odgrywać takie elementy, jak dobro ogółu oraz poczucie obowiązku wobec innych. Dynamicznie zmieniające się realia współczesnego świata, takie jak rozwój cywilizacyjno-kulturowy, rosnące potrzeby edukacyjne nowoczesnego społeczeństwa, procesy globalizacji, przeobrażenia społeczno-ekonomiczne i związane z tym zagrożenia cywilizacyjne oraz środowiskowe, skłaniają do przewartościowań w procesie edukacyjno-wychowawczym. Stąd ważnym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także dążenie do zrozumienia uwarunkowań, a w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego, ponadto rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem tego by wszyscy, którzy zamieszkują dany obszar, czuli się w nim bezpiecznie i mogli godnie żyć. Ważne jest także poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Ważną rolę odgrywa tutaj zaufanie społeczne, które jako podstawowy składnik życia społecznego jest obecne w każdym jego wymiarze.

Z punktu widzenia procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego, stanowiąc warunek jego swobodnego rozwoju. Ważny jest tutaj proces tworzenia i utrzymywania koniecznego poziomu rozwoju w celu zapewnienia żywotnych interesów danego obszaru, w tym zabezpieczenia interesów społeczności lokalnej we wszystkich sferach jej funkcjonowania. Stąd duże znaczenie działań zmierzających do ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, zapewnienie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przeciwdziałanie niepożądanym zmianom oraz ochrona wartości istotnych dla danego terytorium. W aspekcie problematyki rozwoju lokalnego bezpieczeństwo jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni w sferze społecznej, ekonomicznej i kulturowej. Z punktu widzenia zadań i funkcji władzy publicznej konieczne jest zwrócenie uwagi na pojmowanie bezpieczeństwa jako ogółu warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które zagwarantują stabilny rozwój danej społeczności oraz ochronę obszaru jednostki terytorialnej przed zagrożeniami będącymi wynikiem działalności człowieka jak też zjawisk przyrodniczych. Stąd potrzeba postrzegania bezpieczeństwa w aspekcie,

interpersonalnym, grupowym i społecznym oraz traktowanie go jako swoistej wartości, pewności i niezawodności. Dlatego też ważnym obszarem zainteresowania współczesnego samorządu powinno być zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa danego obszaru. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji powinny przedstawiać działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmocnienia realizacji celów polityki rozwoju, jak też wskazywać na możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa. Istotne zatem będzie umacnianie powiązań między szeroko pojmowanym bezpieczeństwem a obszarem działań społeczno-gospodarczych, a także kształtowaniem przestrzeni publicznej. Ważne jest także rozwijanie współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa, co będzie bezpośrednio związane z kształtowaniem kapitału społecznego na danym obszarze. Wiąże się to ze wzrostem poziomu aprobaty społecznej dla działań władz publicznych w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom, co stanowi istotny czynnik budowy zaufania publicznego. Wskazują na to doświadczenia państw europejskich, gdzie zgodnie z zasadą pomocniczości organy rządowe lub samorządowe zlecają wykonanie danych usług publicznych organizacjom pozarządowym, o ile takie istnieją i mogą wykonać określony rodzaj zadań, które znacznie taniej i sprawniej może wykonać struktura niższego rzędu. Olbrzymi kapitał społeczny, jakim dysponuje sektor pozarządowy, winien być wykorzystany przede wszystkim do tworzenia bezpieczeństwa na wszystkich poziomach życia społecznego i gospodarczego oraz w wymiarze lokalnym i regionalnym. Warunkiem niezbędnym do spożytkowania wiedzy, doświadczenia i energii ruchu pozarządowego jest oparcie wzajemnych relacji na partnerstwie realizowanym zarówno przez władzę publiczną, jak i organizacje pozarządowe. Istotne jest zatem, aby społeczeństwo obywatelskie zaangażowane w życie publiczne, w coraz większym stopniu przejmowało współodpowiedzialność za los własny i otoczenia, a każdy obywatel poprzez aktywność samorządu i organizacji pozarządowych winien wspierać działania organów publicznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Dotykamy tutaj problematyki bezpieczeństwa lokalnego jako elementu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które obejmuje w proporcjach stosownych do wspólnotowego, lokalnego kręgu wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, publiczne, porządek publiczny) mające charakter

ogólnopaństwowy, uwzględniając jednocześnie specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności²⁵⁰. Jest to w bezpośredni sposób powiązane z bezpieczeństwem publicznym stanowiącym stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urządzeń publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego. To także działania podejmowane na podstawie i w granicach prawa, mające na celu zabezpieczenie ludności przed różnego rodzaju ryzykiem występującym na danym obszarze²⁵¹. Należy podkreślić, że poczucie bezpieczeństwa jest czymś bardzo istotnym w życiu każdego człowieka, będąc jedną z podstawowych potrzeb człowieka w relacji jednostka–społeczność, a jego brak może być przyczyną poważnych zaburzeń społecznych. Zaspokojenie tej potrzeby stwarza warunki do kreowania rozwoju oraz powstawania nowych i zróżnicowanych form życia społeczno-gospodarczego. Poczucie bezpieczeństwa można odnieść do wielu płaszczyzn gospodarki lokalnej i regionalnej, przyjmując, że stymuluje ono procesy rozwojowe i sprzyja osiągnięciu stabilizacji społecznej i gospodarczej.

Ze względu na swą wagę, znaczenie i złożoność proces zapewnienia bezpieczeństwa mieści się w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego samorządu oraz występującej w różnych konfiguracjach społeczności lokalnej i regionalnej. Bezpieczeństwo stanowi pewien oczekiwany stan, ale także ciągle trwający proces, zaś jego poziom i perspektywa utrzymania podlegają stałym dynamicznym przeobrażeniom stosownie do występujących uwarunkowań. Bezpieczeństwo nie jest zatem wartością stałą i niezmienną, dlatego też jednym z ważniejszych elementów działań w tym zakresie jest uzyskanie odpowiedniego poziomu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa na poziomie jednostki terytorialnej, a także systematyczne obserwowanie, diagnozowanie i modyfikowanie uwarunkowań oraz instrumentów służących do osiągnięcia pożądanego stanu. Zagadnienie to wiąże się z pojęciem i funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego, którego ideały są jednym z celów polityki społecznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Zarazem ważnym obszarem działań jest tutaj bezpieczeństwo, które nie ma wprawdzie charakteru

²⁵⁰ W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Wyd. ARTE 2009.

²⁵¹ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.

stricte rozwojowego, ale realizowane w jego zakresie działania mają istotne znaczenie dla utrzymania zdobyczy rozwojowych oraz realizacji celów społeczno-gospodarczych, dając stabilne podstawy do dalszego rozwoju i modernizacji jednostki terytorialnej, odgrywając w ten sposób istotną rolę w realizacji wyzwań rozwojowych.

2. System bezpieczeństwa na poziomie lokalnym

Aktywność administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary, jak doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy, realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów, wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymianę informacji²⁵². Niezwykle istotną sprawą staje się współpraca na rzecz bezpieczeństwa pomiędzy wszystkimi instytucjami i organizacjami zajmującymi się kształtowaniem bezpieczeństwa publicznego w układzie terytorialnym. Pozwoli to na spełnienie oczekiwań społecznych i indywidualnych i będzie mieć swoje odzwierciedlenie w poziomie oraz zakresie kształtowania obszaru bezpieczeństwa lokalnego. Istotną sprawą jest też podjęcie działań na rzecz stworzenia wspólnego modelu w sferze konstruowania narzędzi oraz doboru metod likwidowania wspólnych zagrożeń i niebezpieczeństw, stosując zintegrowane podejście jako główny cel strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Dlatego też niezbędna jest wzajemnie sprzężona polityka bezpieczeństwa, którą cechuje poszanowanie praw podstawowych, praworządności i prywatności, a także przejrzystości i możliwości rozliczania działań, jak również podejmowanie wysiłków na rzecz ochrony wszystkich obywateli, zwłaszcza najbardziej zagrożonych i wymagających wsparcia. Trzeba podkreślić, że wszystkie podejmowane w tym zakresie przedsięwzięcia wymagają społecznej akceptacji, gdzie niezwykle istotne jest tworzenie warunków dla prowadzenia dialogu oraz możliwości swobodnego wyrażania opinii. Należy też zwrócić uwagę na proces integracji, szeroko pojmowane włączenie społeczne, a także solidarność między podmiotami uczestniczącymi w budowaniu

²⁵² B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] red. A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

systemu bezpieczeństwa, co tworzy warunki dla zgodnego działania i wzajemnego zaufania jako podstawy udanej współpracy²⁵³.

Realizując zadania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w wymiarze terytorialnym, należy zwrócić uwagę na szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa, opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji, a także szeroki zakres różnych form współpracy. Konieczne jest także elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań oraz zmian w otoczeniu jednostki terytorialnej, jak również stosowanie innowacyjnego podejścia do problematyki budowy systemu bezpieczeństwa. W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. Stąd poszukiwanie kategorii bezpieczeństwa, które jest nie tylko nadrzędną wartością, ale również celem każdej społeczności. Dlatego też przedsięwzięcia dotyczące tego obszaru będą tym bardziej skuteczne, im większy będzie poziom wiedzy w tym zakresie, a co za tym idzie, zaangażowanie oraz świadomość wagi i złożoności problematyki bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym. Implikuje to podejmowanie przez władze lokalne szerokiego zakresu działań na rzecz edukacji oraz kształtowania postaw i formowania poglądów członków danej społeczności w odniesieniu do teorii i praktyki systemu bezpieczeństwa lokalnego. Jest to ważny i złożony element warunkujący skuteczność i efektywność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Nieodzowna staje się w związku z tym edukacja dla bezpieczeństwa lokalnego jako zadanie dotyczące zarządzania rozwojem w obszarze bezpieczeństwa, co umożliwi wprowadzenie pozytywnych zmian w zakresie tej problematyki, jak też wskaże propozycje rozwiązań dotyczące wzrostu poczucia bezpieczeństwa jednostki oraz kreowania bezpiecznego środowiska lokalnego. Trzeba też zwrócić uwagę na potrzebę działań w zakresie profilaktyki zachowań środowiskowych ze względu na dynamikę dysfunkcji społecznej, zmieniającej swój zakres i kierunek, co wymaga kompleksowego oraz dogłębnego rozpoznania wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, jak też wyodrębnienia uwarunkowań chroniących przed jego występowaniem. Bardzo pomocna będzie tutaj wymiana wypracowanych doświadczeń oraz promocja dobrych praktyk eksponujących kierunki instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych działań

²⁵³ Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa. Opracowanie – Sekretariat Generalny Rady, Luksemburg 2010.

kształtujących rozwiązania w sferze bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego. Kolejna sprawa to stworzenie warunków do działań instytucjom powołanym do zapewnienia porządku publicznego z uwzględnieniem specyfiki danego środowiska oraz odpowiadających mu społecznie pożądanym wartości, co doprowadzi w konsekwencji do akceptacji proponowanych rozwiązań oraz podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Z punktu widzenia procesu zarządzania bezpieczeństwo i rozwój stanowią dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, te dwa wymiary wzajemnie się bowiem warunkują, gdyż bez bezpieczeństwa nie można mówić o rozwoju, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia należy podkreślić dynamiczny charakter bezpieczeństwa, które przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności jednostki terytorialnej, a jego struktura jest w znacznej mierze tożsama ze strukturą funkcjonowania układu terytorialnego. Kształtowanie bezpieczeństwa jest w dużej mierze zadaniem strategii działania w tej dziedzinie, będącej teorią i praktyką kierowania sprawami bezpieczeństwa danego obszaru ze szczególnym uwzględnieniem procesu ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środowisko oraz szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na możliwe lub istniejące konflikty mające charakter polityczny, społeczny lub gospodarczy, a także posiadane zasoby niezbędne dla realizacji przyjętych koncepcji i zadań w zakresie bezpieczeństwa²⁵⁴. Powinno to prowadzić do doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zwiększenia integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych, w tym skuteczna kontrola dewiacji społecznych, a także działania prewencyjno-informacyjne. Należy też wskazać na ochronę dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne

²⁵⁴ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, II-2011/18.

i faktyczne zagrożenie czynników gwarantujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie²⁵⁵. W związku z tym bezpieczeństwo publiczne i jego ochrona stanowi dobro wspólne i jako cel życia społecznego nie różni się od tego, co jest celem poszczególnych członków wspólnoty²⁵⁶. Bezpieczeństwo, pozostając jedną z podstawowych potrzeb człowieka, odznaczającą się minimalizacją ryzyka utraty czegoś szczególnie cennego, staje się współcześnie warunkiem koniecznym dla rozwoju układu terytorialnego.

3. Zarządzanie bezpieczeństwem w układzie terytorialnym

Występujące uwarunkowania oraz specyfika rozwoju społeczno-gospodarczego powodują, że główną sferą aktywności samorządu terytorialnego jest dzisiaj zarządzanie rozwojem. Pojemność problematyki owego zarządzania jest duża i obejmuje warunki, mechanizmy, zasady oraz formy działania w zakresie ważnym dla danej wspólnoty samorządowej z punktu widzenia realizacji celów publicznych. Odnosi się to do skomplikowanych zagadnień lokalnych i regionalnych, których rozwiązywanie wymaga analizy wielu procesów decyzyjnych i ich licznych uwarunkowań. Wspólnotom samorządowym przyznane zostało generalne prawo do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami. Dzięki tak pojętemu zarządzaniu istnieje możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczną podstawę aktywności samorządu. W związku z tym na zarządzanie należy patrzeć przez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych oraz politycznych, które wpływają na warunki działania władzy publicznej. Problematyka zarządzania w systemie samorządu terytorialnego, a tym samym w systemie administracji publicznej, posiada istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznego sterowania rozwojem jako procesem zmian. W aktualnej sytuacji problematyka szeroko pojętego zarządzania powinna znaleźć miejsce zarówno w obszarze kreowania docelowego modelu rozwojowego

²⁵⁵ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

²⁵⁶ A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spłka z o.o., Wrocław 2009, s. 33.

jednostki terytorialnej, jak i w kształtowaniu obecnego i przyszłego modelu administracji publicznej. Z punktu widzenia zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką lokalną i regionalną z uwzględnieniem czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania obydwu systemów, gdzie ważną rolę odgrywa problematyka bezpieczeństwa. Stąd istotną funkcją zarządzania w układach lokalnych i regionalnych jest współdziałanie z ludźmi, które obejmuje współpracę zarówno na etapie przygotowania procesu rozwoju, jak i jego realizację. Stąd potrzeba zwrócenia uwagi na społeczny wymiar problematyki zarządzania rozwojem w kontekście poziomu społecznej akceptacji działalności władz publicznych.

Następne zagadnienie to koordynacja funkcjonowania różnych instytucji i wypracowanie form oraz metod współdziałania, rozwinięcie technik negocjacyjnych, stworzenie mechanizmu wymiany informacji, a przede wszystkim stworzenie systemu rozwiązywania konfliktów i wypracowanie wspólnego stanowiska w rozstrzyganiu szeroko pojętego interesu publicznego. Należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. W zakresie zarządzania rozwojem administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności, gdzie jednym z kluczowych staje się dzisiaj zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo jest systemem powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane. Jednocześnie zarządzanie bezpieczeństwem może być postrzegane jako przeciwdziałanie niebezpieczeństwu²⁵⁷. Zarządzanie bezpieczeństwem zgodnie z zasadą decentralizacji w znacznej mierze powierzone jest organom samorządu terytorialnego różnych szczebli i wymaga sprawności oraz jasności działań z punktu widzenia przyznanych kompetencji. Stąd konieczność upraszczania i porządkowania struktur i zadań, tak by proces zarządzania bezpieczeństwem spełniał wymóg

²⁵⁷ T. Hanausek, *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, „Zeszyt Naukowy European Association for Security” 2001, nr 4.

sprawności i efektywności, co w konsekwencji zapewni poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych. Osiąga się dzięki temu określony stan bezpieczeństwa, który jednakże nie jest stanem stabilnym, gdyż w rzeczywistości występują ciągłe jego zagrożenia, zarówno ze strony sił natury, jak i niezamierzonych i zamierzonych skutków działalności człowieka. Każdy podmiot musi zatem czynić starania o zapewnienie sobie stabilności stanu bezpieczeństwa. W tym celu tworzony jest system bezpieczeństwa podmiotu określanej jako zespół sił i środków zapewniających akceptowalny przez dany podmiot stan bezpieczeństwa²⁵⁸. Efektem procesu zarządzania powinno być systematyczne zwiększanie poziomu bezpieczeństwa zarówno dziedzinowego, jak i ogólnego. Proces zarządzania musi uwzględniać szczegółową identyfikację różnych zagrożeń, ich wzajemne korelacje, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak też łagodzenia potencjalnych skutków. Pozwoli to na opracowanie procedur zarządzania bezpieczeństwem oraz wspomagania i optymalizacji związanych z tym procesów informacyjno-decyzyjnych.

Należy podkreślić, że system bezpieczeństwa powinien być dostosowany do specyfiki oraz potencjalnych zagrożeń danego obszaru, jak też pożądanego poziomu bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego związane jest z gospodarowaniem przestrzenią, co powoduje, że uwzględniane są uwarunkowania oraz instrumenty planowania przestrzennego w kształtowaniu kierunków rozwojowych jednostki terytorialnej. Istotne stają się także perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające z potrzeby kreowania i utrwalania systemu bezpieczeństwa zgodnego ze strategią rozwoju. Bardzo istotną sprawą jest także racjonalny podział uprawnień i odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących problematyki rozwoju. W tym kontekście chodzi o przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, rozmieszczenie uprawnień do decydowania oraz ustalenie procedur dla eliminowania nakładania się zadań i kompetencji.

²⁵⁸ E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, www.uwm.edu.pl/kis (dostęp: 25.01.2015).

W procesie zarządzania jednostką terytorialną istotną rolę odgrywa efektywność komunikacji wewnętrznej, która dotyczy takich zagadnień, jak:

- ustanowione reguły komunikowania między organami samorządu a mieszkańcami,
- komunikowanie się administracji publicznej z partnerami społeczno-gospodarczymi,
- monitorowanie stosowanych reguł komunikowania oraz eliminowanie występujących niesprawności.

Dlatego też w ramach obszaru zarządzania obejmującego bezpieczeństwo ważną staje się komunikacja i partycypacja społeczna, współpraca z organizacjami pozarządowymi czy wspieranie inicjatyw społecznych, co stanowi istotny element funkcjonowania systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym. Tak więc partycypacja społeczna i stymulowanie inicjatyw obywatelskich to kolejny aspekt w obszarze zarządzania rozwojem, istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa jako swoistej wartości w procesie rozwiązywania kluczowych problemów lokalnych i regionalnych.

Duże znaczenie ma także proces podejmowania decyzji kierowniczych i realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia efektywności zarządzania oraz racjonalnego niezbędnego wykorzystania zasobów w wymiarze ilościowym i jakościowym, zgodnie z misją i celem rozwoju uwzględniającego wymogi i standardy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

Zarządzanie rozwojem to w dużej mierze zarządzanie usługami publicznymi i stałe ich doskonalenie, które dokonuje się poprzez zwiększanie ich dostępności oraz poprawę jakości.

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności władz publicznych oraz przybiera różnorodne formy organizacyjne. Mieszczą się w tym także działania podejmowane między innymi w kategorii bezpieczeństwa społecznego, socjalnego, ekologicznego czy zbiorowego. Stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego to podejmowanie przez podmioty administracji publicznej działań wpływających na wzrost aktywności gospodarczej oraz poprawa sprawności zarządzania w różnych obszarach aktywności samorządu terytorialnego. Jakość zarządzania wywiera coraz większy wpływ na rozwój gospodarczy i w związku z tym istotne staje się doskonalenie podejmowanych działań w ramach realizacji przyjętego programu rozwoju, w tym także w obszarze systemu

bezpieczeństwa mającego wpływ na wszystkie sfery lokalnej gospodarki. Należy podkreślić, że podejmując aktywność w zakresie zarządzania, administracja publiczna powinna skoncentrować się na metodach niewładczych o charakterze kreatywnym. Ważna jest tutaj umiejętność organizowania, mobilizowania, stymulowania do działań oraz negocjowania w odniesieniu do partnerów społeczno-gospodarczych występujących na obszarze danej jednostki terytorialnej. Należy też podkreślić, że niezwykle ważne jest angażowanie wszystkich istotnych aktorów w obrębie społeczności lokalnej i regionalnej. Jednocześnie dla zapewnienia efektywności zaplanowanych przedsięwzięć władze publiczne powinny kierować się poczuciem misji oraz posiadać świadomość celów, do których zmierza jednostka terytorialna.

Z punktu widzenia organizacji i zarządzania bezpieczeństwem publicznym należy wskazać na jego główne obszary, a mianowicie:²⁵⁹

- obszar samorządowy,
- obszar komercyjny,
- obszar obywatelski.

Działalność w obszarze samorządowym odnosi się do aktywności poszczególnych struktur władzy publicznej w kontekście prawnym i organizacyjnym, co jest związane z realizacją zadań w zakresie zarządzania publicznego na rzecz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, będące odpowiedzią na potrzeby rynku. Z kolei działania w obszarze obywatelskim związane są z realizowaniem postulatów społecznych w zakresie podwyższania poziomu bezpieczeństwa. Z punktu widzenia skuteczności procesu zarządzania w obszarze bezpieczeństwa istotną sprawą jest definiowanie środowiska bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem jego aspektów społecznych. Z punktu widzenia lokalnego poziomu zarządzania podmiotami zainteresowanymi mogą być wszyscy mieszkańcy oraz grupy społeczne wraz z ich ambicjami społeczno-zawodowymi oraz możliwości ich realizacji. Ważne są tutaj wyznawane wartości, poczucie tożsamości, identyfikacja terytorialna, aspiracje oraz dążenia do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb²⁶⁰.

²⁵⁹ M. Lisiecki, *Zarządza nie bezpieczeństwem publicznym*, Wyd. Łośgraf, Warszawa 2001, s. 88.

²⁶⁰ Z. Witaszek, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] A. Urbanek (red. nauk.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

Należy też zwrócić uwagę na zmiany zachodzące w percepcji bezpieczeństwa przez społeczeństwo oraz związaną z tym konieczność wprowadzania do działań korekt systemowych dostosowanych do nowej sytuacji, uwzględniających inną hierarchię rzeczywistych i prawdopodobnych zagrożeń oraz potrzeb i oczekiwań społecznych, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych²⁶¹. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa obywateli wymaga reakcji na związane z tym potrzeby i oczekiwania. Jednym z warunków efektywności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest współpraca samorządów lokalnych w wymiarze instytucjonalnym oraz z organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym i obszarem obywatelskim. Dzięki temu powstaje system ochrony ludności na poziomie lokalnym, którego celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społecznych – potrzeby bezpieczeństwa. Współpraca administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary, jak doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy, realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów, wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymiana informacji²⁶². Wykorzystywanie efektów współpracy na rzecz bezpieczeństwa zarówno lokalnego, jak i personalnego powinno mieć charakter priorytetowy, a instytucje pozarządowe zajmujące się kształtowaniem bezpieczeństwa publicznego powinny w współpracować ze wszystkimi podmiotami, które odpowiadają za bezpieczeństwo w układzie terytorialnym. Pozwoli to na spełnienie oczekiwań społecznych i indywidualnych i będzie mieć swoje odzwierciedlenie w poziomie oraz zakresie współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie obszaru bezpieczeństwa. Jednym z ważnych obszarów w procesie zarządzania bezpieczeństwem w układzie terytorialnym jest zarządzanie kryzysowe będące działalnością organów władzy publicznej na wszystkich szczeblach organizacji państwa, angażującą wyspecjalizowane organizacje, inspekcje, straże oraz

²⁶¹ S. Kwiatkowski, *Spoleczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. XI, z. 12, Łódź 2010.

²⁶² B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

społeczeństwo. Jest to zatem działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru²⁶³.

W układzie terytorialnym wszystkich krajów UE podejmowane są działania w zakresie zarządzania kryzysowego, które posiada wymiar zewnętrzny i wewnętrzny. W przypadku wymiaru wewnętrznego wszystkie zadania w tym zakresie pozostają w kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej, które posiadają własne zasoby oraz możliwości do działania. Bardzo ważną rolę w organizacji zarządzania kryzysowego pełni planowanie i koordynowanie działań, a także ich zabezpieczenie finansowe. Niezbędne jest także stworzenie warunków dla długotrwałego, efektywnego i skutecznego radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Kolejną sprawą to podjęcie działań na rzecz stworzenia wspólnego modelu w zakresie konstruowania narzędzi oraz doboru metod likwidowania wspólnych zagrożeń i niebezpieczeństw, stosując zintegrowane podejście jako główny cel strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Mieszkańcy miast, gmin i regionów europejskich pragną żyć bezpiecznie i korzystać ze swoich swobód, a samo prawo do bezpieczeństwa jest ich podstawowym prawem. Dlatego też niezbędna jest wzajemnie sprzężona polityka bezpieczeństwa, którą cechuje poszanowanie praw podstawowych, praworządności i prywatności, a także przejrzystości i możliwości rozliczania działań, jak również podejmowanie wysiłków na rzecz ochrony wszystkich obywateli, zwłaszcza najbardziej zagrożonych i wymagających wsparcia. Wszystkie podejmowane w tym zakresie przedsięwzięcia wymagają społecznej akceptacji. Niezwykle istotne jest także tworzenie warunków do prowadzenia dialogu oraz możliwości swobodnego wyrażania opinii. Trzeba też zwrócić uwagę na proces integracji, szeroko pojmowane włączenie społeczne, a także solidarność między podmiotami uczestniczącymi w budowaniu systemu bezpieczeństwa, co tworzy warunki do zgodnego działania i wzajemnego zaufania jako podstawy udanej współpracy²⁶⁴.

²⁶³ Według *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.

²⁶⁴ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Opracowanie – Sekretariat Generalny Rady, Luksemburg 2010.

Realizując zadania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w wymiarze terytorialnym, należy zwrócić uwagę na szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa, opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji, a także szeroki zakres różnych form współpracy. Konieczne jest także elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań oraz zmian w otoczeniu jednostki terytorialnej, jak również stosowanie innowacyjnego podejścia do problematyki budowy systemu bezpieczeństwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. Stąd w miarę ich narastania obserwuje się coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa, które jest nie tylko nadrzędną wartością, ale również celem każdej społeczności. Zarazem odczucia i oceny, jakie są kreowane przez podmioty życia społecznego w określonych stacjach zagrożenia, mają duży wpływ na działania podejmowane przez odpowiednie organy publiczne w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego. Efektywność działań w tym zakresie wiąże się z uwzględnieniem przeobrażeń dotyczących codziennego życia jednostki, co niejednokrotnie prowadzi w swej negatywnej odsłonie do wzrostu poczucia zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Dlatego też przedsięwzięcia dotyczące tego obszaru będą tym bardziej skuteczne, im większy będzie poziom wiedzy w tym zakresie, a co za tym idzie, zaangażowanie oraz świadomość wagi i złożoności problematyki bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym. Implikuje to podejmowanie przez władze lokalne szerokiego zakresu działań na rzecz edukacji oraz kształtowania postaw i formowania poglądów członków danej społeczności w odniesieniu do teorii i praktyki systemu bezpieczeństwa lokalnego. Jest to ważny i złożony element warunkujący skuteczność i efektywność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Nieodzowna staje się w związku z tym edukacja dla bezpieczeństwa lokalnego jako zadanie dotyczące zarządzania rozwojem w obszarze bezpieczeństwa, co umożliwi wprowadzenie pozytywnych zmian w zakresie tej problematyki, jak też wskaże propozycje rozwiązań dotyczące wzrostu poczucia bezpieczeństwa jednostki oraz kreowania bezpiecznego środowiska lokalnego. Trzeba też zwrócić uwagę na potrzebę działań w zakresie profilaktyki zachowań środowiskowych ze względu na dynamikę dysfunkcji społecznej, zmieniającej swój zakres i kierunek, co wymaga kompleksowego oraz dogłębnego rozpoznania

wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, jak też wyodrębnienia uwarunkowań chroniących przed jego występowaniem. Bardzo pomocna będzie tutaj wymiana wypracowanych doświadczeń oraz promocja dobrych praktyk eksponujących kierunki instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych działań kształtujących rozwiązania w sferze bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego. Kolejna sprawa to stworzenie warunków do działań instytucjom powołanym do zapewnienia porządku publicznego z uwzględnieniem specyfiki danego środowiska oraz odpowiadających mu społecznie pożądanym wartości, co doprowadzi w konsekwencji do akceptacji proponowanych rozwiązań oraz podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Z punktu widzenia procesu zarządzania bezpieczeństwo i rozwój stanowią dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, te dwa wymiary wzajemnie się bowiem warunkują, gdyż bez bezpieczeństwa nie można mówić o rozwoju, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia należy podkreślić dynamiczny charakter bezpieczeństwa, które przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności jednostki terytorialnej, a jego struktura jest w znacznej mierze tożsama ze strukturą funkcjonowania układu terytorialnego. Kształtowanie bezpieczeństwa jest w dużym stopniu zadaniem strategii działania w tej dziedzinie, będącej teorią i praktyką kierowania sprawami bezpieczeństwa danego obszaru ze szczególnym uwzględnieniem procesu ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środowisko oraz szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na możliwe lub istniejące konflikty mające charakter polityczny, społeczny lub gospodarczy, a także posiadane zasoby niezbędne do realizacji przyjętych koncepcji i zadań w zakresie bezpieczeństwa²⁶⁵.

W zakresie zarządzania bezpieczeństwem niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działanie na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa, co wymaga skuteczności oraz konsekwentnej koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie tutaj zrozumienie otoczenia

²⁶⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, II-2011/18.

i jego potrzeb, właściwe wytyczenie celów oraz optymalne wykorzystanie mechanizmów strategicznego programowania do zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania. W obszarze zarządzania oraz programowania strategicznego konieczne jest prowadzenie świadomej polityki rozwoju systemu bezpieczeństwa oraz ukierunkowane przedsięwzięć na uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych działań, jak też upowszechnienie idei myślenia strategicznego w zakresie problematyki bezpieczeństwa. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Powinno to prowadzić do doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Kolejna sprawa to wzmocnienie relacji pomiędzy rozwojem lokalnym i regionalnym a polityką bezpieczeństwa, a także koordynacja procedur planowania rozwoju z wymogami systemu bezpieczeństwa.

Wszystkie podejmowane działania powinny się wpisywać w realizację szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa, która wskazuje cele oraz priorytety istotne z punktu widzenia aktywności samorządu na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Wydaje się, że w kontekście doświadczeń europejskich proces zarządzania bezpieczeństwem wpisuje się w zakres zarządzania publicznego, istotnego dla realizacji zadań żywotnie interesujących społeczność lokalną. Współczesne zarządzanie publiczne harmonizuje działania zapewniające

prawidłowe wyznaczanie celów w sferze publicznej oraz tworzy warunki do optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz realizacji interesu publicznego. Odnosi się ono do procesów, w których społeczność lokalna zaczyna odgrywać i wpływa na decyzje polityczne oraz społeczno-gospodarcze związane z poziomem życia oraz rozwojem jednostki terytorialnej²⁶⁶.

Skoncentrowane jest też na organizatorskich funkcjach administracji nastawionych na świadczenie szerokiego zakresu usług publicznych związanych z poprawą jakości życia mieszkańców, gdzie istotną kategorię stanowi zapewnienie oraz świadomość bezpieczeństwa. Stąd ważną staje się społeczna akceptacja działań w tym zakresie, która jest też jednym

²⁶⁶ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 255.

z kryteriów skuteczności działań w obszarze bezpieczeństwa. Działania podejmowane w sferze zarządzania bezpieczeństwem oraz związane z tym cele, formy, metody oraz instrumenty realizacji ulegają systematycznej modyfikacji i wymagają ciągłego dostosowywania do specyfiki oraz potrzeb i możliwości danej społeczności. Jest to zatem proces dynamiczny, wymagający podejmowania systematycznych ocen, analiz oraz weryfikacji efektów, a także odniesienia do ogólnych kierunków rozwoju jednostki terytorialnej. Stąd potrzeba stałego monitorowania tego procesu, jak również podjęcia badań w działaniu oraz wykorzystania dobrych praktyk w wymiarze krajowym i europejskim.

4. Społeczne aspekty realizacji idei bezpieczeństwa w układzie terytorialnym

Z punktu widzenia promowania i realizowania idei szeroko pojmowanego bezpieczeństwa niezwykle istotne jest tworzenie trwałych relacji społecznych, a także budowanie wiary w skuteczność jakichkolwiek działań. We wzroście wzajemnego zaufania upatruje się szansę na budowę społeczeństwa opartego na samoorganizacji obywateli i podejmowaniu przez nich działań na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych. Ma to służyć wspólnemu rozwiązywaniu problemów społecznych²⁶⁷. Problematyka współdziałania jest bardzo ważna w kontekście współpracy różnych organizacji pozarządowych w realizacji wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej i regionalnej. Takim obszarem współpracy jest bez wątpienia problematyka bezpieczeństwa i związane z tym zagadnienia o charakterze planistycznym oraz realizacyjnym. Każda z organizacji, podejmując wysiłek na rzecz osiągania celów statutowych, jest zaangażowana w zintegrowany system przedsięwzięć w zakresie poprawy bezpieczeństwa w regionie. Współdziałanie to właściwość każdego zorganizowanego działania ludzi, a warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, do których zostały powołane, zmuszają do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, ono faktycznie wyzwala bowiem możliwości realizacji przyjętych celów²⁶⁸.

²⁶⁷ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 12.

²⁶⁸ B. Koźuch (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania*, ISP UJ, Kraków 2011, s. 21–24.

Analiza współdziałania jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyści niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy, chociaż warunki te wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz mają znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji²⁶⁹. Współpraca jest rozumiana jako współdziałanie polegające na realizacji wspólnych lub zbieżnych celów, w szczególności na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy. W przypadku współdziałania na obszarze jednostki terytorialnej jego istotę stanowią poziome powiązania między różnymi organizacjami, wynikające z zawartych porozumień umożliwiających realizację wspólnie ustalonych celów. Podejmując wysiłek współpracy, organizacje uczestniczą w wielorakich oddziaływaniach z elementami ich otoczenia. Ważne jest, czy oddziaływania te mają charakter jednorazowych czy trwałych kontaktów, a także czy są one dobrowolne czy wymuszone. Mając na uwadze jakość owego współdziałania, konieczne jest systematyczne analizowanie relacji między poszczególnymi podmiotami, co nie pozostanie bez wpływu na zakres i charakter partnerskiej współpracy.

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, do których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu. W procesie współdziałania ważne jest, aby podmioty zaangażowane oraz wspierające ten proces posiadały odpowiednią wiedzę i umiejętności, a także wykazywały się postawami kooperatywnymi, tak aby zdolność do współdziałania między organizacjami stała się ich atrybutem²⁷⁰. Funkcjonujące w układzie terytorialnym organizacje publiczne są szczególnymi elementami sektora publicznego oferującymi dobra i usługi publiczne, stanowiąc zarazem złożoną całość, posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji w zakresie relacji ze środowiskiem zewnętrznym. Organizacje te wyróżniają się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym im charakterem zadań oraz relacji z partnerami zewnętrznymi, uczestnicząc zarazem w procesie zarządzania publicznego.

²⁶⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 273.

²⁷⁰ B. Koźuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, UJ, Kraków 2011, s. 115–120.

Z perspektywy organizacji pozarządowych zajmujących się szeroko pojętą problematyką bezpieczeństwa bardzo istotne staje się zaangażowanie w bezpieczeństwo obywateli jako swoiste oczekiwanie społeczne, a także zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, samodzielności społecznej oraz określonego statusu umożliwiającego wpływ na rozwiązywania lokalnych problemów. Z kolei wartość, jaką jest fizyczne przetrwanie, widziana jest w aspekcie zwiększania pewności. W tym kontekście bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego poziom zależy od wielu zmiennych²⁷¹.

W społeczeństwach najwyżej rozwiniętych, dostrzegając wielość zagrożeń, największą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowotnego, ekonomiczno-gospodarczego, socjalnego, a także bezpieczeństwa politycznego, bezpieczeństwa technologicznego oraz ochrony wolności i praw obywateli²⁷².

Podstawowym zagadnieniem z punktu widzenia organizacji pozarządowych w kontekście zarządzania strategicznego bezpieczeństwem obywateli jest identyfikacja jakości, jakiej obywatele oczekują w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa. Ważne jest także uczestniczenie w projektowaniu i zapewnianiu jakości procesów realizacji usług na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, od czego zależeć będzie poziom zadowolenia środowiska społecznego. Należy podkreślić, że współczesne zarządzanie bezpieczeństwem obywateli ze względu na szerokie rozumienie tego terminu nie dotyczy tylko instytucji publicznych, lecz obejmuje także różnorodne organizacje przyczyniające się do zapewnienia bezpiecznego bytu, rozwoju, a także działalność na rzecz samych obywateli. System bezpieczeństwa obywateli obejmuje współcześnie bardzo wiele podmiotów w różnym zakresie odpowiedzialnych za ich bezpieczeństwo. Stąd dla sprawnego zarządzania bezpieczeństwem bardzo istotny jest aspekt właściwej identyfikacji i klasyfikacji zagrożeń, formułowanie właściwych strategii, konstruowanie pod nie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz odpowiedniego przewodzenia. Dlatego ważne jest tutaj wypracowanie odpowiednich metod i technik działania organizacji oraz właściwe

²⁷¹ W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 169–170.

²⁷² M. Cieślarczyk, *Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w pierwszej dekadzie XXI wieku*, w: M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, WSZiP, Warszawa 2008, s. 23.

wykorzystanie zasobów organizacyjnych²⁷³. Współcześnie zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa staje się obowiązkiem wszystkich, zarówno tych rządzących, jak i tych, którzy działają w strukturach nierządowych. Podmiotami, które aktywnie angażują się w działania na rzecz bezpieczeństwa, są organizacje pozarządowe, których działalność jest znana i uznawana w środowisku lokalnym i regionalnym. Stanowią one jedną z istotnych form samoorganizowania się społeczeństwa, a ich zaangażowanie tworzy ogromny społeczny kapitał. Należy zatem kłaść duży nacisk na profesjonalizację tych organizacji w celu zapewnienia warunków do skutecznego wykonywania zadań publicznych. Stworzy to warunki do szerokiego udziału organizacji publicznych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa powszechnego poprzez wykorzystywanie różnych wymiarów społeczeństwa obywatelskiego reagującego na ważne oraz różnorodne problemy na obszarze jednostki terytorialnej.

5. Społeczno-edukacyjne aspekty bezpieczeństwa

W zakresie edukowania dla bezpieczeństwem niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działania na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa, co wymaga skuteczności oraz konsekwentnej koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie tutaj zrozumienie otoczenia i jego potrzeb, właściwe wytyczenie celów oraz optymalne wykorzystanie mechanizmów strategicznego programowania do zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Z punktu widzenia specyfiki poszczególnych obszarów, problematyka bezpieczeństwa w największym stopniu odnosi się do przedsięwzięć związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, a jednocześnie pośrednio oddziałuje na proces modernizacji przestrzeni wsi i miast. Integralną częścią ogólnie rozumianego bezpieczeństwa jest także wykształcanie odpowiednich postaw społecznych, przede wszystkim polegających na odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa innych osób i stanu środowiska. Dlatego też niezwykle istotne staje się systematyczne kształtowanie

²⁷³ M. Lisiecki, *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Zeszyty Naukowe SGSP/Szkoła Główna Służby Pożarniczej” 2011.

postaw społecznych i obywatelskich umożliwiających skutecznie działanie we wskazanych obszarach. Szczególne znaczenie będą tu odgrywać takie elementy, jak dobro ogółu oraz poczucie obowiązku wobec innych. Dynamicznie zmieniające się realia współczesnego świata, takie jak rozwój cywilizacyjno-kulturowy, rosnące potrzeby edukacyjne nowoczesnego społeczeństwa, procesy globalizacji, przeobrażenia społeczno-ekonomiczne i związane z tym zagrożenia cywilizacyjne oraz środowiskowe składają do przewartościowań w procesie edukacyjno-wychowawczym. Stąd ważnym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także dążenie do zrozumienia uwarunkowań, a w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego, ponadto rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem tego, by wszyscy, którzy zamieszkują dany obszar, czuli się w nim bezpiecznie i mogli godnie żyć. Znaczenie problematyki zachowania bezpieczeństwa skłania do podjęcia przedsięwzięć edukacyjnych i wychowawczych, mających na celu ułatwienie transferu informacji i wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa. Edukacja do bezpiecznego, twórczego i satysfakcjonującego życia w środowisku lokalnym powinna się opierać na spójności celów kształcenia i wychowania z oczekiwaniami społecznymi. Sprzyja temu edukacja w szkołach akcentująca ideę organizowania działań włączających młodzież do aktywności na rzecz bezpieczeństwa, a także szeroko pojmowane działania edukacyjne podejmowane w stosunku do wszystkich członków społeczności. Tak więc edukacja dla bezpieczeństwa ma ścisły związek z przygotowaniem młodzieży i całego społeczeństwa jednostki terytorialnej do racjonalnych zachowań w obliczu potencjalnych zagrożeń. Jest to proces długotrwały, zmierzający do kształtowania świadomości oraz pogłębiania wiedzy i doskonalenia umiejętności w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa zarówno w sferze lokalnej, jak i w kontekście krajowym i międzynarodowym. Wiedza o bezpieczeństwie człowieka oraz zbiorowości społecznych powinna być przydatna do wyjaśniania związków pomiędzy zjawiskami społecznymi, przyrodniczymi, technicznymi czy też militarnymi, co wymaga poszukiwania i konstruowania fundamentalnych paradygmatów w myśleniu i działaniu poznawczym w sferze bezpieczeństwa. Powinno to umożliwić myślenie o bezpieczeństwie w sposób kreatywny, umożliwiający pokonywanie pojawiających się problemów, a także tworzenie nowych rozwiązań w obszarze wspólnoty terytorialnej. Konieczne

jest w związku z tym poszukiwanie lepszych i bardziej skutecznych sposobów kształcenia i upowszechniania wiedzy w społeczeństwie, a także lepszego dostępu do informacji, kształtowania właściwych relacji społecznych i kreowania świata wartości umożliwiającego odniesienie się do współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa. Pomocne tu będzie rozwijanie myślenia analitycznego, twórczego i praktycznego, a także jak najszersze pojmowanie procesu wychowania jako działania pozwalającego na kształtowanie postaw oraz wydobywanie i wyzwalamie w członkach danej społeczności wszystkiego co może być pomocne w edukacji dla bezpieczeństwa. Istotne jest tutaj dostrzeganie zmian i przeobrażeń współczesnego świata i zachodzących w nim procesów społecznych, co będzie miało znaczenie dla oczekiwań wobec edukacji dla bezpieczeństwa, a także będzie wyznaczać treść i kierunek kształcenia, jak też nowe zadania i priorytety edukacji dla bezpieczeństwa oraz wynikające stąd nowe formy i metody działań w zakresie kształcenia i wychowania.

Dla zachowania bezpieczeństwa ważne jest poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji, co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Znaczącą rolę odgrywa tutaj zaufanie społeczne, które jako podstawowy składnik życia społecznego jest obecne w każdym jego wymiarze. W aspekcie problematyki rozwoju lokalnego bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni w sferze społecznej, ekonomicznej i kulturowej. Z punktu widzenia zadań i funkcji władzy publicznej konieczne jest zwrócenie uwagi na pojmowanie bezpieczeństwa jako ogółu warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które zagwarantują stabilny rozwój danej społeczności oraz ochronę obszaru jednostki terytorialnej przed zagrożeniami będącymi wynikiem działalności człowieka, jak też zjawisk przyrodniczych. Stąd potrzeba postrzegania bezpieczeństwa w aspekcie interpersonalnym, grupowym i społecznym oraz traktowanie go jako swoistej wartości, pewności i niezawodności. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji powinny przedstawiać działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmocnienia realizacji celów polityki rozwoju, jak też wskazywać na możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa. Istotne zatem będzie umacnianie powiązań między szeroko pojmowanym bezpieczeństwem a obszarem działań społeczno-gospodarczych, a także kształtowaniem przestrzeni publicznej. Ważne

jest także rozwijanie współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa, co będzie bezpośrednio związane z kształtowaniem kapitału społecznego na danym obszarze. Wiąże się to ze wzrostem poziomu aprobaty społecznej dla działań władz publicznych w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom, co stanowi istotny czynnik budowy zaufania publicznego. Istotne jest, aby społeczeństwo obywatelskie zaangażowane w życie publiczne w coraz większym stopniu przejmowało współodpowiedzialność za los własny i otoczenia, a każdy obywatel poprzez aktywność samorządu i organizacji pozarządowych winien wspierać działania organów publicznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Dotykamy tutaj problematyki bezpieczeństwa lokalnego jako elementu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, które obejmuje w proporcjach stosownych do wspólnotowego, lokalnego kręgu wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy, uwzględniając jednocześnie specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności²⁷⁴. Jest to w bezpośredni sposób powiązane z bezpieczeństwem publicznym stanowiącym stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urządzeń publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego. To także działania podejmowane na podstawie i w granicach prawa, mające na celu zabezpieczenie ludności przed różnego rodzaju ryzykiem występującym na danym obszarze²⁷⁵. Należy podkreślić, że poczucie bezpieczeństwa jest czymś bardzo istotnym w życiu każdego człowieka, będąc jedną z podstawowych potrzeb człowieka w relacji jednostka–społeczeństwo, a jego brak może być przyczyną poważnych zaburzeń społecznych. Zagadnienia bezpieczeństwa są swoistym tłem, a jednocześnie niezbędnym warunkiem do osiągnięcia wysokiej jakości życia oraz stabilności prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia specyfiki danego układu terytorialnego problematyka bezpieczeństwa w największym stopniu odnosi się do zakresu przedsięwzięć związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, a jednocześnie pośrednio oddziałuje na proces modernizacji przestrzeni publicznej. Ważna staje się

²⁷⁴ W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Wyd. ARTE 2009.

²⁷⁵ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.

tutaj także budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa w określonej przestrzeni i w danych uwarunkowaniach społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych czy też środowiskowych. Nadają one charakter jakości życia zarówno pojedynczego człowieka, jak i całej zbiorowości. Stopień i charakter zintegrowania danej społeczności wpływa na podejmowane działania i wyraża związki między jakością życia a bezpieczeństwem. W ten sposób bezpieczeństwo i jego pojmowanie staje się tożsame dla ludzi i ich zbiorowości, a mechanizmy społeczne odnajdywane w strukturach, normach i instytucjach wskazują na sposoby myślenia o zapewnianiu bezpieczeństwa przez instytucje władzy politycznej i społeczeństwo²⁷⁶. Bezpieczeństwo jednostki administracyjnej kształtowane jest przez więzi społeczne, które są wpisane w określoną przestrzeń terytorialną, społeczną, kulturową, polityczną i ekonomiczną. Dzieje się tak przez:

- relacje między społecznościami tworzącymi wspólnoty kulturowe, polityczne, ekonomiczne i inne,
- akceptację, tolerancję lub odrzucenie innych społeczności, ich wartości, utożsamianych z nimi postaw, metod i form działania,
- podejmowane lub zaniechane działania w stosunku do innych społeczności, warunkowane postawami społecznymi.

Zmiana w sposobach zapewniania bezpieczeństwa oznacza redefinicję bądź utrzymanie preferowanych wartości, identyfikowanych z nimi potrzeb, formułowanych w stosunku do nich interesów oraz celów związanych z określoną postacią egzystencji i rozwoju społecznego, kulturowego, politycznego czy ekonomicznego. Kreowanie współczesnych wspólnot bezpieczeństwa odbywa się między innymi poprzez wspieranie inicjatyw w zakresie lokalnego rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, edukacji, prospołecznych zachowań²⁷⁷. Z tego punktu widzenia niezwykle istotne stają się takie przedsięwzięcia, jak:²⁷⁸

- budowa więzi społecznych między instytucjami władzy politycznej a społeczeństwem poprzez upowszechnianie dobrych praktyk aktywności indywidualnej i zbiorowej służącej ogółowi,

²⁷⁶ B. Buzan, Ch. Jones, R. Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, New York 1993, s. 79.

²⁷⁷ *Strategia Rozwoju Kraju. Lata 2007–2015...*, s. 36.

²⁷⁸ J. Gryz, *Wspólnota bezpieczeństwa*, [w:] *Humanities and Social Sciences*, HSS, vol. XX, 22 (1/2015), s. 33–46.

- inicjowanie oraz udział w działaniach organizacji społecznych instytucji państwa w takim zakresie, jaki podyktowany jest potrzebami, a niekiedy koniecznością,
- kreowanie adekwatnych, prospołecznych polityki i strategii służących wzmocnieniu bezpieczeństwa wspólnot społecznych, społeczeństwa przez instytucje państwa,
- zarządzanie działaniami instytucji publicznych przez ich ukierunkowanie na reaktywną oraz proaktywną formę działań służących ładu, stabilności, bezpieczeństwu indywidualnemu i zbiorowemu w różnych jego wymiarach.

W aspekcie problemów wspólnoty niezwykle ważne wydaje się zwrócenie uwagi na problematykę potrzeb w obszarze bezpieczeństwa, których zaspokojenie warunkuje szeroko pojęty rozwój jednostki. Potrzeba bezpieczeństwa to właściwość człowieka sprowadzająca się do unikania sytuacji zagrażających jemu i jego dobrom w relacji z otoczeniem²⁷⁹. Do czynników zagrażających bezpieczeństwu człowieka zalicza się brak stabilności i możliwości przewidzenia sytuacji, nienormalność sytuacji życiowej, brak uznania, akceptacji i życzliwości, przewidywanie braku pomocy czy oparcia i stabilności. Mówiąc o życiu bezpiecznym w skali lokalnej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na podmioty środowiskowe bezpieczeństwa, jego zorientowanie aksjologiczne, podstawowe warunki, czyli czynniki bezpieczeństwa, formy i główne kierunki działania zorientowane na zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa i innych potrzeb społeczności lokalnej oraz przewyższanie sytuacji trudnych, problemowych, szkodliwych dla ludzi i ich dobra wspólnego, a także niezbędne warunki optymalizacji tej działalności. Podmioty środowiskowe istotne dla problematyki bezpieczeństwa, tak jego kreatorzy, jak i konsumenci, to: cała społeczność lokalna, wszystkie jednostki i grupy społeczne, jednostki i rodziny zamieszkałe w danym rejonie; wszystkie organizacje, stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, socjalne, religijne czy usługowe. Za podstawowe i zarazem pożądane w aspekcie bezpieczeństwa należy uznać takie kierunki działań, jak: działalność edukacyjna, opiekuńcza, pomocy społecznej, wspierająca, religijna, gospodarcza, administracyjna, organizacyjna, interwencyjno-porządkowa, architektoniczna, usługowo-handlowa, medyczna, ekologiczna, prawno-restrykcyjna. Istotne znaczenie z punktu widzenia kreowania i poszerzania zakresu bezpieczeństwa

²⁷⁹ Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, WSP, Olsztyn 1997.

w środowisku ma działalność edukacyjna, sprowadzająca się w głównej mierze do: rozszerzania, wzbogacania zasobu wiedzy z różnych dziedzin nauki, techniki, kultury i sztuki, a także samowiedzy – o samym sobie, swoim środowisku lokalnym i regionalnym; kształtowania umiejętności instrumentalnych związanych z praktycznym działaniem w różnych sferach życia ludzkiego; rozwijania predyspozycji osobowościowych, jak: zainteresowania, zdolności, postawy prospołeczne; zakorzeniania i rozwijania motywacji i postawy ukierunkowanej na uprawianie nauki przez całe życie. Za podstawowe i chyba najbardziej pożądane należy uznać takie kierunki działalności, jak: działalność edukacyjna, opiekuńcza, pomocy społecznej, wspierająca, religijna, gospodarcza, administracyjna, organizacyjna, interwencyjno-porządkowa, architektoniczna, usługowo-handlowa, medyczna, ekologiczna, prawno-restrykcyjna. Istotne znaczenie z punktu widzenia kreowania i poszerzania zakresu bezpieczeństwa w środowisku ma działalność edukacyjna, sprowadzająca się w głównej mierze do: rozszerzania, wzbogacania zasobu wiedzy z różnych dziedzin nauki, techniki, kultury i sztuki, a także samowiedzy – o samym sobie, swoim środowisku lokalnym i regionalnym; kształtowania umiejętności instrumentalnych związanych z praktycznym działaniem w różnych sferach życia ludzkiego; rozwijania predyspozycji osobowościowych, jak: zainteresowania, zdolności, postawy prospołeczne; zakorzeniania i rozwijania motywacji i postawy ukierunkowanej na uprawianie nauki przez całe życie, a także głębsze poznawanie rzeczywistości, zachodzących procesów w różnych dziedzinach oraz ustawiczne doskonalenie²⁸⁰. Integralną częścią szeroko rozumianego bezpieczeństwa jest także kształtowanie odpowiednich postaw społecznych, polegających przede wszystkim na odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa innych osób i stanu środowiska lokalnego. Dlatego też niezwykle istotne stają się systematyczne kształtowanie postaw społecznych i obywatelskich umożliwiających skutecznie działanie we wskazanych obszarach. Szczególne znaczenie będą tu odgrywać takie elementy, jak dobro ogółu oraz poczucie obowiązku wobec innych. Dynamicznie zmieniające się realia współczesnego świata, takie jak rozwój cywilizacyjno-kulturowy, rosnące potrzeby edukacyjne nowoczesnego społeczeństwa, procesy globalizacji, przeobrażenia społeczno-ekonomiczne i związane z tym zagrożenia cywilizacyjne oraz

²⁸⁰ M. Winiarski, *Bezpieczeństwo lokalne problemem pedagogicznym*, „Edukacja i dialog” 2000, nr 122.

środowiskowe skłaniają do przewartościowań w procesie edukacyjno-wychowawczym. Stąd ważnym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także zrozumienie uwarunkowań, a w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego, ponadto rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem tego, by wszyscy, którzy zamieszkują dany obszar, czuli się w nim bezpiecznie i mogli godnie żyć. Ważne jest także poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji, co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Zaufanie społeczne stanowi podstawowy składnik życia społecznego i jest obecne w każdym jego wymiarze. W konsekwencji będzie to sprzyjać budowaniu społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w problematykę bezpieczeństwa, społeczeństwa, które musi wciąż przeddefiniowywać swoje cele, obszary działań, jak i same działania. Społeczeństwo obywatelskie w szczególności działa na rzecz swoiście pojmowanego bezpieczeństwa jednostek oraz wspólnot i z powodu zagrożenia określonych interesów oraz dla zabezpieczenia swoich praw czy rozwiązania jakichś problemów ludzie podejmują wysiłek wspólnego działania. Aktualnie widoczne jest, że bezpieczeństwo staje się dobrem deficytowym i w kontekście wyzwań, przed jakimi stają współczesne modernizujące się społeczeństwa, właśnie nowoczesne społeczeństwo obywatelskie daje możliwości zmierzenia się z występującymi wyzwaniami²⁸¹. Staje się to podstawą do wdrożenia efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem nastawionego na uświadomienie członkom wspólnoty lokalnej spraw związanych ze specyfiką zagrożeń oraz kształtowanie zachowań adekwatnych do występującej i zmieniającej się sytuacji zagrożenia. Istotne staje się tutaj wprowadzanie zasady dialogu ze społecznością lokalną i otwarcie jej na aktywne uczestnictwo w przestrzeni społecznej poprzez wyrażanie swojego emocjonalnego stosunku do swojego terytorium, a także kształtowanie poczucia odpowiedzialności za bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz tworzenie warunków do budowania bezpiecznych przestrzeni publicznych. Wydaje się, że właściwe zarządzanie bezpieczeństwem oraz kształtowanie przestrzeni publicznej, rozumianej jako obszar o szczególnym znaczeniu

²⁸¹ K. Czerwiński, Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa, [w:] K. Czerwiński, M. Fiedor, K. Węc (red.), Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 11–33.

dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze społecznością lokalną, może przyczynić się do eliminacji szeroko pojętych zagrożeń dla społeczności lokalnych. Analizując pojęcie bezpieczeństwa przez pryzmat społeczności lokalnych, można stwierdzić, że ich zdolność do kreatywnej aktywności w tym zakresie oznacza stan polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez członków tej społeczności. W takim rozumieniu bezpieczeństwo jest funkcją wielu różnorodnych czynników charakterystycznych dla danej społeczności, spośród których można wyróżnić takie determinanty, jak zagrożenie i ryzyko²⁸². Istotnym wzmocnieniem oddziaływań w tym zakresie jest kształtowanie postaw członków wspólnoty lokalnej wobec problemów współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa. Służy to wzmocnieniu podmiotowości obywateli i ich wspólnot oraz stworzeniu warunków do rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w kształtowanie i realizację polityki bezpieczeństwa w układzie terytorialnym. Podmiotowość obywatelska i wspólnotowa, rozumiana jako względnie trwała zdolność do samodzielnych działań, stanowi ważny czynnik świadomej i systematycznej aktywności na rzecz rozwiązywania problemów i osiągnięcia optymalnego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, w tym tworzenia trwałych podstaw dla podmiotowej aktywności obywateli i ich wspólnot w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniającego zasady bezpieczeństwa²⁸³. Z punktu widzenia promowania i realizowania idei szeroko pojmowanego bezpieczeństwa niezwykle istotne jest budowanie trwałych relacji społecznych, a także budowanie wiary w skuteczność podejmowanych działań. We wzroście wzajemnego zaufania upatruje się szansę na budowę społeczeństwa opartego na samoorganizacji obywateli i podejmowaniu przez nich działań na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych. Ma to służyć wspólnemu rozwiązywaniu problemów społecznych²⁸⁴. Problematyka współdziałania jest bardzo ważna w kontekście współpracy różnych organizacji w realizacji wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej i regionalnej przy założeniu, że współdziałanie to właściwość

²⁸² M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, [w:] B. Durkech, S. Kocan, J. Piwowarski, V. Porada (red.), *Kultura bezpieczeństwa – nauka – praktyka – refleksje*, SBPiI, „Aperion” Kraków 2014, nr 15, s. 359–374.

²⁸³ H. Sasinowski, *Spółczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, [w:] *Economy and Management* 1/2012.

²⁸⁴ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 12.

każdego zorganizowanego działania ludzi, co wyzwała możliwości realizacji przyjętych celów²⁸⁵.

Dzięki temu możliwe staje się zbudowanie zintegrowanej wspólnoty społecznej oraz jej bezpieczeństwa na określonej przestrzeni i w danych uwarunkowaniach społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych oraz środowiskowych. Nadaje to określony charakter jakości życia tak pojedynczego człowieka, jak i całej zbiorowości. Ponadto kształtuje się postać ładu przestrzennego determinująca formy relacji z otoczeniem, gdzie kształtują się zintegrowane społeczności oraz ujawniają się oczekiwania wskazujące ten aspekt bezpieczeństwa, który obejmuje związki między jakością życia a tożsamością i identyfikacją terytorialną.

6. Bezpieczeństwo jako kategoria jakości życia społeczności lokalnej

Jakość życia to zagadnienie, które łączy w sobie wiele różnorodnych aspektów i jest warunkowane wieloma czynnikami. Stąd konieczność uwzględnienia oraz analizowania różnorodnych wskaźników oraz standardów określających jakość życia, a które dotyczą między innymi warunków społecznych, poziomu rozwoju gospodarczego, rynku pracy, zagrożeń ekologicznych, bezpieczeństwa, dostępności do usług publicznych²⁸⁶.

Poziom jakości życia w danym społeczeństwie jest przesłanką stanowiącą podstawę do określenia poziomu ich zadowolenia z życia. Na poczucie owego zadowolenia ma wpływ wiele czynników, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. Jakość życia jest pojęciem wielowymiarowym, obciążonym emocjonalnie, o charakterze niejednokrotnie ideologicznym, zmiennym, niemożliwym do jednoznacznego ujęcia, uwikłanym w konteksty polityczne i kulturowe²⁸⁷. Warunkiem poczucia wysokiej jakości życia nie jest zaspokojenie wszystkich potrzeb życiowych, lecz poziom zadowolenia oraz percepcja własnej sytuacji życiowej z punktu widzenia warunków, w których funkcjonuje jednostka i którym

²⁸⁵ B. Kożuch (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania*, ISP UJ, Kraków 2011, s. 21–24.

²⁸⁶ J. Sztumski, *Jakość życia jako kategoria socjologiczno-ekonomiczna*, Górnśląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice 2011.

²⁸⁷ M. Adamiec, K. Popiołek, *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 2, s. 92–117.

ona podlega²⁸⁸. W tym kontekście jakość życia jest pojęciem względnym i złożonym, odnoszącym się do wielu różnorodnych aspektów ludzkiego istnienia. Współtworzy ją wiele różnych elementów, w tym między innymi: stan środowiska naturalnego, bogactwo postrzegane zarówno w sensie materialnym, jako dobra znajdujące się w naszym posiadaniu, jak i w sensie niematerialnym, jako dostęp do edukacji i kultury, zdrowie, szeroko pojmowane bezpieczeństwo, poczucie zakorzenienia w lokalnym środowisku, stosunki międzyludzkie oraz udział w życiu danej społeczności, a także wpływ na decyzje dotyczące jej życia zbiorowego i indywidualnego²⁸⁹. Stąd wysoka jakość życia powinna gwarantować rozwój człowieka we wszystkich jego wymiarach przez kształtowanie właściwych proporcji, w generowaniu, zaspokajaniu i realizacji potrzeb ekonomicznych, społecznych, czy przyrodniczych. Wysoka jakość życia stanowi nadrzędny cel rozwoju, będąc punktem wyjścia do sformułowania ocen w odniesieniu do obiektywnej i subiektywnej sytuacji życiowej²⁹⁰. Stąd ważna rola samorządu terytorialnego w zakresie racjonalnego wykorzystania sił tkwiących w lokalnych zasobach środowiska, kapitale ludzkim i ekonomicznym w celu planowej i trwałej poprawy jakości życia. Dlatego niezbędne staje się w tym zakresie podejmowanie działań planistycznych umożliwiających:²⁹¹

- kreowanie przyszłych działań w perspektywie kilkunastu lat,
- całościowe spojrzenie na jednostkę terytorialną w kontekście jej rozwoju,
- wyartykułowanie interesów społeczności lokalnej, między innymi przez tworzenie struktur partnerskich i silnego lobby społecznego,
- stałą ocenę postępów i korygowania błędów członków społeczności lokalnej,
- realistyczną ocenę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla rozwoju jednostki terytorialnej,

²⁸⁸ H. Sęk, *Jakość życia a zdrowie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2, s. 110–117.

²⁸⁹ M. Kusterka, *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju*, [w:] J. Tomczyk-Tołkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2003.

²⁹⁰ T. Borys, *Jakość, jakość życia oraz pojęcia i relacje pochodne*, [w:] W. Ostasiewicz (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.

²⁹¹ R. Brol (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.

- efektywne gospodarowanie lokalnymi zasobami,
- projektowanie działań na rzecz bezpieczeństwa oraz zapewnienie mieszkańcom, a także podmiotom gospodarczym, poczucia stabilizacji,
- określenie zasad zachowań oraz nadanie ciągłości i trwałości poczynaniom władz lokalnych,
- eliminację lub złagodzenie konfliktów,
- tworzenie korzystnego wizerunku gminy i władz,
- mobilizację dodatkowych środków na rozwój z lokalnych zasobów.

Precyzyjne i jednoznaczne zdefiniowanie jakości życia nie jest możliwe, gdyż jest to pojęcie szerokie, obejmujące aspekty społeczne, gospodarcze, polityczne, a także odnoszące się do postrzegania samej kategorii jakości życia z punktu widzenia stopnia zaspokojenia potrzeb w aspekcie określonego systemu wartości²⁹². Staje się jednak ważnym zadaniem władz publicznych, a kreowany przez nie rozwój lokalny jest to świadomie ukierunkowany i organizowany proces zmian społecznych, zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców. Decydującą rolę odgrywają tutaj instytucje lokalne, które przy wykorzystaniu lokalnych zasobów oraz innych czynników rozwoju przyczyniają się do zmiany sytuacji

społeczno-gospodarczej i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Związane z tym zarządzanie powinno być ukierunkowane na realizację potrzeb i aspiracji społeczeństwa, co wymaga formułowania celów: gospodarczych, środowiskowo-przestrzennych i polityczno-społecznych, co wiąże się z dążeniem do poprawy jakości życia, która określa standardy bieżącego funkcjonowania mieszkańców i ich osobiste perspektywy rozwoju²⁹³. Jakość życia pozostaje ważnym celem każdego rozwoju społecznego, szczególnie takiej polityki rozwoju, która jako istotne zadanie stawia sobie dobro wspólne, a realizacja istotnych celów człowieka znajduje się w centrum jej zainteresowania. Rozważania dotyczące jakości życia wskazują, że zarówno z punktu widzenia jednostki, dla której jakość stanowi ważny element jej życia, jak i społeczeństwa, które decyduje o stylach, sposobach i poziomie życia, jest to niezmiernie ważne zagadnienie. Stąd konieczność zagwarantowania społeczeństwu możliwości podejmowania racjonalnych i efektywnych decyzji w tym zakresie rozpatrywanych

²⁹² T. Borys, P. Rogala (red.), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa 2008, s. 13–14.

²⁹³ B. Oleszko-Kurzyna, *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem gmin wiejskich*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2010.

przez pryzmat wartości kulturowych, materialnych i biologicznych. Wskazuje to na aspekty ochrony interesów danej społeczności, eliminowanie różnorodnych zagrożeń, a także na potrzebę poprawy warunków życia w wymiarze: materialnym, kulturowym i środowiskowym²⁹⁴. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przemian cywilizacyjno-kulturowych zmieniają się modele jakości życia, jak też sposoby jego pomiaru oraz mierniki wyrażania jakości życia²⁹⁵. Tak więc współcześnie warunkiem poczucia wysokiej jakości życia nie jest zaspokojenie wszystkich potrzeb życiowych, a obiektywne czynniki w sposób bezpośredni nie stanowią o zadowoleniu z życia. Wyznaczają one jednak percepcję owej rzeczywistości i wpływają na poziom zadowolenia. Tak więc można zauważyć, że istotniejszą determinantą wysokiej jakości życia jest percepcja własnej sytuacji życiowej, w tym ocena i swoiste zadowolenie z przynależności do wspólnoty, jak też poczucie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa²⁹⁶. Z punktu widzenia analizy jakości życia mamy tutaj do czynienia z tzw. „paradoksem zadowolenia”, gdy subiektywnie odczuwana wysoka jakość życia jednostki nie zawsze koresponduje z obiektywnie istniejącymi warunkami, w których ta jednostka funkcjonuje i którym podlega²⁹⁷. W tym kontekście istotne jest stwierdzenie, że jakość życia stanowi stopień zaspokojenia potrzeb społecznych, duchowych i materialnych człowieka, a także stopień zaspokojenia wymagań określający poziom materialnego, społecznego i duchowego bytu jednostek oraz całego społeczeństwa, w tym stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacji codziennego życia jednostek i społeczeństwa²⁹⁸.

Zatem istotny wpływ na jakość życia człowieka mają warunki subiektywne, postrzegane w sposób niepowtarzalny przez każdego człowieka, przejawiające się w jego samopoczuciu, będące swoistą samooceną warunków życia, która jest ujmowana w kategoriach zadowolenia, szczęścia,

²⁹⁴ B. Kryk, K. Włodarczyk-Śpiewak, Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego, [w:] D. Kopycińska (red.), *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 96–110.

²⁹⁵ W. Ostasiewicz (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.

²⁹⁶ E. Kasprzak, R. Derbis, *Miejsce zamieszkania a poczucie jakości życia bezrobotnych*, „Forum Psychologiczne” 1999, nr 1, s. 45–59.

²⁹⁷ H. Sęk, *Jakość życia a zdrowie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2, s. 110–117.

²⁹⁸ R. Kolman, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2, s. 2.

lęków, obaw czy nadziei. Czynniki wpływające na jakość życia nieustannie zmieniają się wraz z bliższym i dalszym otoczeniem człowieka. W zmianie można upatrywać szansę na sukces, jak też może być ona postrzegana jako swoiste zagrożenie. Jakość życia pozostaje zatem w związku ze sposobem kształtowania swojego życia i jego osadzenia na bazie wartości, własnych doświadczeń oraz występujących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, które wpływają na samopoczucie, zadowolenie i świadomość realizacji siebie poprzez spełnienie zamierzeń i zadań stawianych sobie na różnych etapach życia²⁹⁹. W związku z tym poziom jakości życia człowieka to niezmiernie ważny problem, do którego można podchodzić zarówno w sposób obiektywny, jak i subiektywny. Podejście obiektywne umożliwia ocenę poziomu życia w oparciu o zbiór ilościowych i wartościowych mierników o charakterze obiektywnym, zaś subiektywne tworzy możliwości oceny jakości życia uwzględniające ocenę poziomu zadowolenia człowieka ze stopnia zaspokojenia potrzeb. W zakresie obiektywnych mierników jakości życia można wskazać na aspekty ekonomiczne, sferę rodzinną, psychiczną, zawodową, środowiskową, siedliskową czy czynniki wpływające na bezpieczeństwo³⁰⁰. Podejście subiektywne akcentuje natomiast powiązania pomiędzy zadowoleniem, satysfakcją odczuwaną przez człowieka, subiektywnym poczuciem bezpieczeństwa, poziomem usług a jakością życia oraz oceną jego poziomu³⁰¹. Jest to zatem stopień zaspokojenia ogółu potrzeb ludzkich oraz stan satysfakcji społecznej będący rezultatem postrzegania przez daną społeczność całokształtu warunków i wszystkich istotnych wymiarów życia, to stopień satysfakcji uzyskanej przez jednostkę w wyniku dostępności dóbr i usług oraz korzystania z pozostałych materialnych i społecznych warunków, jakie tworzy jednostka terytorialna. Jakość życia pozostaje ważnym celem rozwoju lokalnego, gdzie istotnym zadaniem jest realizacja działań na rzecz dobra wspólnego, a realizacja istotnych celów człowieka znajduje się w centrum zainteresowania. Rozwój lokalny, stanowiąc świadomie ukierunkowany i organizowany proces zmian społecznych, dokonujących się z udziałem społeczności, przyczynia się do zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej

²⁹⁹ E. Skrzypek, *Czynniki kształtujące jakość życia*, UMCS Lublin, strona www.dn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/14.pdf (dostęp: 7.08.2015).

³⁰⁰ R. Kolman, *Próba wartościowania jakości życia. Kwalitologia, lepsza jakość życia*, NOT, Gdańsk 1977.

³⁰¹ J. Łańcucki, *Jakość w sferze usług*, „Problemy Jakości” 1994, nr 5, s. 3.

jednostki terytorialnej, zaspokajając potrzeby jej mieszkańców i przyczyniając się do realizacji potrzeb i aspiracji społeczeństwa. Wymaga to formułowania celów gospodarczych, środowiskowo-przestrzennych i polityczno-społecznych, które są związane z dążeniem do poprawy jakości życia, określającej standardy bieżącego funkcjonowania mieszkańców i ich osobiste perspektywy rozwojowe. Stąd nadrzędnym celem rozwoju na każdym szczeblu samorządu terytorialnego jest wysoka jakość życia, którą można traktować jako efekt końcowy działań, podejmowanych przez władze samorządowe. Zatem konieczne staje się aktywne uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie planowania działań samorządu i współdecydowania o swojej przyszłości, jak też tworzenia odpowiednich warunków do zainteresowania mieszkańców poprawą jakości życia na swoim terenie.

Samorząd lokalny stoi więc przed ogromnym wyzwaniem w zakresie racjonalnego wykorzystania sił tkwiących w lokalnych zasobach społecznych i ekonomicznych w celu podjęcia działań zmierzających do poprawy jakości życia. Dlatego też wysoka jakość życia powinna znaleźć eksponowane miejsce w strukturze celów planowania strategicznego na każdym poziomie zarządzania rozwojem, co oznacza, że określanie koncepcji jakości życia powinno być punktem wyjścia do wszelkich działań strategicznych. Jakość życia powinna się opierać na reprezentatywnym rozpoznaniu społecznych oczekiwań dotyczących poszczególnych wyznaczników owej jakości i określeniu na tej podstawie priorytetów i barier rozwojowych.

Z punktu widzenia problematyki rozwoju bezpieczeństwo rozumiane jest w kategorii swoistej potrzeby, która wymaga systematycznego zaspokajania, a wszystkie zaniedbania w tym zakresie wyrządzają szkody jednostce i grupie społecznej, destabilizując ich tożsamość i funkcjonowanie. Brak poczucia bezpieczeństwa generuje tendencje do zmiany istniejącego stanu rzeczy, do oporu wobec niekorzystnych zjawisk, a także do stosowania środków ochronnych, mających przywrócić poczucie bezpieczeństwa. W związku z tym można przyjąć, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa³⁰². Na gruncie nauki

³⁰² J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wies i Państwo” 1995, nr 1, s. 198–199.

panuje przekonanie, że potrzeba bezpieczeństwa stanowi motywację do działania i rozwoju i że nie jest możliwe osiągnięcie celów społecznych, jeśli niezrealizowana została potrzeba bezpieczeństwa³⁰³. Wśród klasycznych funkcji bezpieczeństwa w tym kontekście można wymienić: trwanie, rozumiane jako zapewnienie bytu, przetrwanie i możliwość rozwoju społeczno-gospodarczego, a także zaspokajanie pragnienia istnienia, pewności, stabilności, całości, tożsamości, niezależności, jak też ochrony poziomu i jakości życia³⁰⁴. W kontekście analizowanych zagadnień zasadne wydaje się postrzeganie bezpieczeństwa w perspektywie człowieka jako istoty społecznej. Dlatego jest to kategoria wszechstronna, a bezpieczeństwo przenika wszystko, co wykracza poza potrzeby egzystencjalne i obejmuje praktycznie każdy aspekt życia społeczności lokalnej³⁰⁵. Ma ono także charakter personalny i społeczny, gdyż dotyczy zbiorowego poczucia występowania lub braku zagrożenia w układzie terytorialnym, ma też w pewnym sensie charakter emocjonalny. Ponadto z perspektywy rozwoju bezpieczeństwo sytuuje się obok takich wartości, jak sprawiedliwość społeczna, równość, życzliwość czy szacunek dla tradycji. Warto też podkreślić podejście traktujące bezpieczeństwo jako cel, skutek czy środek w obszarze pewnych zamierzonych dążeń i rezultatów. Jest to istotne uzupełnienie definicji bezpieczeństwa jako procesu.

W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego istotną kategorią jest idea bezpieczeństwa politycznego jako obszar powiązany z podmiotami polityki rozwoju, sposobem ich funkcjonowania, stabilnością systemu społeczno-gospodarczego, jakością przestrzeni publicznej oraz charakterem procesów decyzyjnych³⁰⁶. Bezpieczeństwo polityczne bezpośrednio wpływa także na stabilność organizacyjną i porządek społeczny jednostki terytorialnej oraz systemu władzy publicznej. Ponadto należy zwrócić tutaj uwagę na skuteczność działań w sferze polityki rozwoju, sposoby

³⁰³ Zob. K. Horney, *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Poznań 2007.

³⁰⁴ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 129–130; H. Idzi-Latkowski, *Bezpieczeństwo polityczne obywateli w świadomości społecznej Polaków*, [w:] R. Rosa (red.) *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Warszawa 1993, s. 276.

³⁰⁵ M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 32; M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006.

³⁰⁶ W. Kitler, *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 58.

rozwiązywania konfliktów, sprawność administracji i stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego³⁰⁷. Kolejna sprawa to bezpieczeństwo ekonomiczne, które odnosi się do zagrożeń dla dobrobytu, swobodnego dostępu do usług oraz środków finansowych i zasobów naturalnych, które zapewniają utrzymanie pozycji jednostki terytorialnej oraz jej rozwoju³⁰⁸. Bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się również do polityki budżetowej i finansów publicznych, potencjału społeczno-

gospodarczego jednostki terytorialnej, a także do infrastruktury drogowej i komunalnej. Następną kategorią, jaką jest bezpieczeństwo społeczne, w znacznym stopniu odnosi się do bezpieczeństwa ekonomicznego i politycznego, jest bowiem blisko powiązane ze stabilnością organizacyjną jednostki terytorialnej, jak i rozwojem społeczności lokalnej. Pojęcie to odnosi się zarówno do ekonomicznych aspektów życia jednostek, jak i ich tożsamości i świadomości obywatelskiej. Są to zagadnienia, które wpływają na ład społeczny determinujący stan funkcjonowania społeczeństwa jako całości, wpływając na trwałość i kształt struktury społecznej, co determinuje rozwój jednostki terytorialnej. Odnoszą się też do zdolności społeczeństwa w zakresie utrzymania funkcji społecznych, w celu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Zarazem podkreślają różnorodność problemów społecznych, które wynikają z interakcji między czynnikami ekonomicznymi, technologicznymi, politycznymi i kulturowymi. Bezpieczeństwo społeczne traktowane jest też jako czynnik wpływający na zapewnienie poprawy jakości życia obywateli w zakresie ograniczania sfery ubóstwa, wykluczenia społecznego, wzrostu bezpieczeństwa socjalnego poprzez wzrost zatrudnienia, wzrost integracji społecznej, niwelowanie różnic cywilizacyjnych, przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym, czy budowanie zaufania do instytucji publicznych³⁰⁹. Spośród różnych kategorii bezpieczeństwa należy jeszcze wskazać na bezpieczeństwo powszechne, które najczęściej opisuje się jako stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku publicznego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof

³⁰⁷ Zob. B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security: A New framework for Analysis*, London 1998, s. 7–8.

³⁰⁸ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Konceptje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 31.

³⁰⁹ A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, strona www.oapuw.pl/.../A.Sekscinski/bezpieczenstwo_wewnetrzne_w_ujeciu_teoretycznym (dostęp: 14.08.2015).

technicznych. Przedmiotem zainteresowania bezpieczeństwa powszechnego są przede wszystkim stany zagrożenia jednostek i grup społecznych, na które oddziałują zmiany w środowisku naturalnym, przy czym należy wskazać, że bezpieczeństwo powszechne odnosi się przede wszystkim do obywateli. Ten aspekt wskazuje na zagadnienie solidaryzmu samorządowego jako swoistą ideę współdziałania mieszkańców i władz publicznych w przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych, katastrof i awarii. Kolejnym z wymiarów bezpieczeństwa istotnych dla problematyki jakości życia jest bezpieczeństwo ekologiczne odnoszące się do ekosystemu, oraz życia i zdrowia ludzi. Kładzie się tutaj nacisk na stan środowiska naturalnego, a więc brak zagrożeń dla jego funkcjonowania, jak też wskazuje się na stan jego rozwoju poprzez procesy społeczno-gospodarcze, w tym możliwość korzystania z zasobów naturalnych. Jeszcze inne ujęcia odnoszą się do zdrowia i życia obywateli, które zależy od stanu środowiska naturalnego oraz zachodzących w nim procesów. Wskazuje się też na bezpieczeństwo środowiska naturalnego w kategorii zagrożeń ekologicznych, w ramach których istnieje możliwość wystąpienia trwałego uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływającego negatywnie na zdrowie lub życie ludzi³¹⁰. Tak więc w analizowanym kontekście bezpieczeństwo, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie potrzeb związanych z istnieniem, przetrwaniem, całością terytorium, tożsamością, niezależnością, spokojem, dysponowaniem zasobami i pewnością rozwoju. Będąc ważną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest ono zarazem podstawową wytyczną działania władz publicznych³¹¹. Wiąże się to z podejmowaniem aktywności na rzecz interesu publicznego łączącego się z koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr publicznych. Z punktu widzenia polityki władz samorządowych istotna staje się ochrona interesu publicznego. Szczególna potrzeba interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronie interesu publicznego wynika z konieczności tworzenia terytorialnych warunków dostępności dóbr publicznych. Jest to związane z kształtowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni publicznej, co wynika z aktualnego systemu wartości istotnych dla danej społeczności. Pozwala to na właściwe zdefiniowanie oraz identyfikację interesu

³¹⁰ Zob. N. Myers, *Ultimate Security – The Environment Bases of Political Stability*, New York 1993.

³¹¹ Por. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje–struktury–funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 27 i n.

publicznego w kontekście przestrzennym, co poprzez odpowiedni system planowania i zagospodarowania przestrzeni pozwala na realizację działań zmierzających do poprawy jakości życia na obszarze jednostki terytorialnej. Poczucie bezpieczeństwa wywiera istotny wpływ na ogólną ocenę sytuacji życiowej jednostki, kształtując w znacznej mierze swobodę działania, zarówno w wymiarze subiektywnych odczuć, jak również realnie podejmowanych działań oraz więzi jednostki z lokalną społecznością³¹². Ponadto poczucie bezpieczeństwa wzmacnia proces integracji oraz kontroli społecznej, a także wzmacnia prawdopodobieństwo występowania zachowań sprzyjających włączeniu społecznemu i budowaniu trwałych elementów tożsamości i identyfikacji terytorialnej. Wpływa to na jakość życia, gdzie doświadczenia w zakresie poczucia bezpieczeństwa stają się niezwykle ważnym czynnikiem gotowości zaangażowania się mieszkańców na rzecz poprawy warunków ekonomicznych i materialno-technicznych, jak też ewentualnej poprawy stanu bezpieczeństwa. Można przyjąć, że bezpieczeństwo jest jednym z głównych czynników kształtujących stosunki między ludźmi oraz grupami i środowiskami społecznymi, zawierając w sobie jednocześnie obiektywne oceny sytuacji, jak też subiektywne poczucie zagrożenia podstawowych wartości politycznych, społecznych, gospodarczych oraz kulturalnych i cywilizacyjnych. Jest jednocześnie określonym stanem i procesem, będąc zarazem swoistą wartością oraz decydującym czynnikiem budującym wspólnotę odpowiedzialną za rozwój jednostki terytorialnej³¹³.

³¹² A. Siemaszko, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

³¹³ Por. C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo – potrzeba nadrzędna codziennie*, [w:] M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia 2007, s. 22.

LITERATURA

1. Adamiec M., Popiołek K., *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2.
2. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: w kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.
3. Andre Ch., *The Transformations of Governmental Social Policy in Russia and Poland*, [w:] *Materiały z konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change”*, EAEPE, Cracow 1995.
4. Bartnicki M., *Transformacja przedsiębiorstwa*, AE, Katowice 1998.
5. Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej, Polski wkład w debatę*, MRR, Warszawa 2009.
6. Bieliński M., Potoczek A. (red.), *Polityka innowacyjna w województwie kujawsko-pomorskim*, Toruń 2010.
7. Bieńkowski W., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, Prace i Materiały nr 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa 2008.
8. Borys T., *Jakość, jakość życia oraz pojęcia i relacje pochodne*, [w:] W. Ostasiewicz (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
9. Borys T., Rogala P. (red.), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa 2008.
10. Borys T., *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy ekorozwoju” 2011, vol.6, nr 2.
11. Bról R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
12. Bról R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – definicje, cele zasady i procedury*, [w:] R. Bról (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
13. Bryson J. M., *Strategic Planning for Public & Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1996.
14. Brzeziński M., *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
15. Malec M., *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006.

16. Buchacz T., Wysocki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.
17. Budzich-Szukata U., *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność*, Wiejska Polska, Mat. Pokonferencyjne, Licheń, 26–27 05. 2012, Wielkopolskie Stowarzyszenie Soltysów, Konin 2012.
18. Buzan B., Jones Ch., Little R., *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, New York 1993.
19. Buzan B., Weaver O., de Wilde J., *Security: A New framework for Analysis*, London 1998.
20. Castells M., *Kwestia miejska*, przekł. Jałowiecki B., Piątkowski J., PWN, Warszawa 1982.
21. Chajbowicz A, Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009 r.
22. Chmielewski R., Trojanek M., *Czynniki określające konkurencyjność układów przestrzennych (regionów i miast)*, [w:] *Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania*, część II, red. Domański R., „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999, z. 187.
23. Chojnicki Z., Czyż T., *Aspekty regionalne gospodarki opartej na wiedzy*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2006.
24. Cieślarczyk M., *Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w pierwszej dekadzie XXI wieku*, [w:] Lisiecki M. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, WSZiP, Warszawa 2008.
25. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, [w:] Rosa R.(red.), *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Warszawa 1993.
26. Czerwiński K., *Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa*, [w:] Czerwiński K., Fiedor M., Węc K., *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
27. Danecki J., *O postępie społecznym i polityce społecznej*, [w:] Anioł W. (red.), *Polityka społeczna. Wybór tekstów teoretycznych*, IPS UW 1984.
28. Dąbrowski Z., *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, WSP, Olsztyn 1997.
29. Domański R., „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 1999, z. 187. Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2006.
30. Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, [w:] Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
31. Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Agencja Wydawniczo – Reklamowa MT, Warszawa 2003.
32. Elander L., *Partnerships and Urban Governance*. UNESCO, Blackwell Publishers 2002.

Literatura

33. Elden S., *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010,
34. Fedan F., *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Ekonomiki i Zarządzania 2011, z.20.
35. Fehler W., *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Wyd. ARTE 2009.
36. Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] Śmiątek W., Tymanowski J. (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.
37. Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „ZS WSH. Zarządzanie” 2014, nr 1.
38. Foray D., Van Ark B., *Smart specialization in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D in Europe*, Knowledge Economists Policy Brief n° 1, October 2007.
39. Foray D., *Understanding „Smart Specialisation”*, [w:] *The questions of R&D Specialisation: Perspectives and policy implications*, Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville 2009.
40. Foray D., Van Ark B., *Smart specialization in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D in Europe*, Knowledge Economists Policy Brief n° 1, October 2007.
41. Ford C. M., Gidia D. A (red.), *Creative Action in Organizations – Ivory Tower Visions and Real World Voices*, Sage Publications, London 1995.
42. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a drogi do dobrobytu*, PWN Warszawa–Wrocław 1997.
43. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
44. Gerlach R., *Edukacja zawodowa aspekcie końca pracy*, [w:] R. Gerlach (red.), *Edukacja i praca. Konteksty–wyzwania–antynomie*, UKW, Bydgoszcz 2008.
45. Gomuła W., *Władza lokalna wobec centrum. Socjologiczne problemy społeczności lokalnych*, WSP Rzeszów 1989.
46. Gorynia M., *Teoretyczne aspekty konkurencyjności*, [w:] Gorynia, M., Łażniewska, E. (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Wydawnictwo Naukowe, PWN Warszawa, 2010.
47. Goryński J., *Urbanizacja, urbanistyka, architektura*, PWN, ser. Omega 45, Warszawa 1966.
48. Gorzelak G., *Jeszcze o liderach*, „Wspólnota” 2001, nr 25/589.
49. Grochowski M., *Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2009, nr 2.
50. Grochowski M., *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*, „Mazowsze, Studia Regionalne” 2014, nr 15.
51. Grosse T. G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010,.

52. Grosse T. G., *Rozważania o przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] Jakubowska P., Kukliński A., Żuber P. (red.), *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
53. Gryz J., *Wspólnota bezpieczeństwa*, [w:] Humanities and Social Sciences, HSS, vol. XX, 22 (1/2015).
54. Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem - nowa dziedzina nauki* [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, „Zeszyt Naukowy European Association for Security” 2001, nr 4.
55. Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1(1).
56. Heinelt H., Stewart M. (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge London 2005.
57. Herbst J., *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2005.
58. Horney K., *Neurotyczna osobowość naszych czasów*, Poznań 2007.
59. Hörner W., Szymański M. S., *Transformacja w oświacie a europejskie perspektywy*, Warszawa 1998.
60. Idzi-Latkowski H., *Bezpieczeństwo polityczne obywateli w świadomości społecznej Polaków*, [w:] Rosa R. (red.), *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Warszawa 1993.
61. Ignacy J., *Strategiczne aspekty zarządzania rozwojem lokalnym – marketing miejsca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2004, nr 4.
62. Inglehart R., *Trustwell being and democracy*, [w:] M.E. Warren (ed.), *Democracy and trust*, Cambridge University Press, New York, Cambridge.
63. Jasiński A.H., *Jaka polityka innowacyjna w okresie transformacji*, Sprawy Nauki, Biuletyn Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Wyd. 2004/2 – www.sprawynauki.waw.pl.
64. Jessop B., *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2 (2).
65. Jewtuchowicz A., Markowski T., *Efekty zewnętrzne w systemach lokalnych*, [w:] Gruchman B., Tarajkowski J. (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Seria Rozwój regionalny. Rozwój lokalny. Samorząd terytorialny 1. Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Instytut Planowania AE, Poznań 1990.
66. Jewtuchowicz A., *Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji*, [w:] Molendowski E. (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Irenie Pietrzyk*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
67. Jordan P., Skrzypczak B. (red.), *Centrum Aktywności Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej*, Wyd. BORIS, Warszawa 2002.
68. Kacprzyński B., *Gospodarka lokalna w Polsce*, [w:] Gruchman B., Tarajkowski J. (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, seria Rozwój regionalny. Rozwój lokalny. Samorząd terytorialny 1. Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Instytut Planowania AE, Poznań 1990.

Literatura

69. Kardas M., *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 2.
70. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Lipsk 2007, www.mrr.gov.pl.
71. Kasprzak E., Derbis R., *Miejsce zamieszkania a poczucie jakości życia bezrobotnych*, „Forum Psychologiczne” 1999.
72. Kitler K., *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
73. Klamut M. (red.), *Konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.
74. 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*, Routledge London 2005.
75. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, wyd. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2005.
76. Kolman R., *Próba wartościowania jakości życia. Kwalitologia, lepsza jakość życia*, NOT Gdańsk 1977.
77. Kolman R., *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2.
78. Kołodziejcki J., *Polska przestrzeń w europejskiej perspektywie XXI wieku*, Warszawa 1996.
79. Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, www.uwm.edu.pl/kis z dnia 25.01.2015.
80. Komunikat Komisji WE, Usługi użyteczności publicznej w Europie (2001/C/17/04), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 17, 19.01.2001.
81. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa 2011.
82. Korzeń J., *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, Urbanista 2004, nr5.
83. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa II-2011/18*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
84. Koźmiński A., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa 2004.
85. Koźuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] A. Koźuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.
86. Koźuch B., *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] Koźuch B. (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Białystok 2003.
87. Koźuch B. (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania*, ISP UJ, Kraków 2011.

88. Koźuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, UJ, Kraków 2011.
89. Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.
90. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, MRR, Warszawa 2010.
91. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
92. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, 13 lipca 2010; *Krajowa polityka miejska 2023*, Warszawa, październik 2015.
93. Krawiec G., *Prawo administracyjne. Skrypt dla studentów kierunku Administracja*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2011.
94. Kryk B., Włodarczyk-Śpiewak K., *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, [w:] Kopycińska D., *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
95. Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Więś i Państwo” 1995, nr 1.
96. Kurzynowski A., *Polityka społeczna. Globalna i lokalna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1999.
97. Kusterka M., *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju*, [w:] Tomczyk-Tołkacz J. (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2003.
98. Kuźnik F., *Miejskie obszary funkcjonalne a polityka miejska*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 250.
99. Kwiatkowski J., *Partycypacja społeczna i rozwój społeczny*, FRDL, Warszawa, 2003.
100. Kwiatkowski S., *Społeczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] Włodarczyk M., Marjański A. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź 2010.
101. Lebenstein L., *Wspólnota społeczna, uczestnictwo lokalne*, Warszawa 1999.
102. Lechwar M., *Partnerstwo jako determinanta modernizacji regionu*, Rzeszów 2010, [www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt 17/14](http://www.univ.rzeszow.pl/pliki/Zeszyt%2017/14) (dostęp: 25.09.2016).
103. Lewenstein B., *Obywatelskie strategie i modele wprowadzania „zmiany społecznej” w miejskich społecznościach lokalnych – doświadczenia amerykańskie*, [w:] M. Warowicki (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnych*, Warszawa 2001.
104. Lisiecki M., *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Zeszyty Naukowe SGSP/Szkoła Główna Służby Pożarniczej” 2011.

Literatura

105. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wyd. Łośgraf, Warszawa 2001.
106. Łańcucki J., *Jakość w sferze usług*, „Problemy Jakości” 1994, nr 5.
107. Majka J., *Etyka życia gospodarczego*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1982.
108. Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.
109. Markowski T., *Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów*, [w:] KPZK PAN, Biuletyn, 219, Warszawa 2005.
110. Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] Markowski T., Żuber P., *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011.
111. Markowski T., *Kapitał terytorialny jako strategiczny cel zintegrowanego rozwoju*, *Doradca Rynku Nieruchomości*, styczeń 2016.
112. Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] Dolata S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998.
113. Miazga M., *Społeczne problemy kształtowania przestrzeni*, Warszawa 2001.
114. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
115. Myers N., *Ultimate Security – The Environment Bases of Political Stability*, New York 1993.
116. Newton K., *Social and Political Trust in Established Democracies*, [w:] P. Norris (eds.), *Criticals. Global Support for Democratic Government*, Ed. Oxford University Press, Oxford 1999.
117. *Nowa encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 2009.
118. Nowak J. F., *Rozwój form i zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zewnętrznym*, „Prace z Gospodarki Przestrzennej, Zeszyty Naukowe”, 247. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
119. Nowak J. F., Perska A. *Zaangażowanie partnerów samorządowych aglomeracji poznańskiej w budowanie metropolii Poznań*, „Studia Miejskie” 13, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2014.
120. Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
121. Noworól A., *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
122. Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
123. Noworól A., *Zarządzanie rozwojem w kontekście nowej polityki regionalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ”, Kraków 2009, nr 4 (8).

124. OECD, *Redefining Territories: Functional Regions, Working Party on Territorial Indicator*, OECD 2002.
125. Oleszko-Kurzyna B., *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem gmin wiejskich*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2010.
126. Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2008.
127. Ostasiewicz W. (red.), *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2002.
128. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
129. Palumb D., Maynard-Moody S., *Contemporary Public Administration*, Longman, New York 1991.
130. Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydaw. Naukowe UAM, Poznań 1997.
131. Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydaw. Naukowe UAM, Poznań 2001.
132. Parysek J. J., Dutkowski M., *Koncepcja ekorozwoju i jej technologiczne oraz społeczno – polityczne uwarunkowania*, „Przegląd Geograficzny” 1994, t. 66, z. 1–2.
133. Paxton P., *Is social capital declining in the United States A multiple indicator assessment*, “The American Journal of Sociology” 1999, t. 105, nr 1.
134. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001.
135. *Pilotaż mechanizmu Zintegrowanych Programów Rozwoju. Sposób podejścia i sekwencja działań*, MR, Warszawa, wrzesień 2016.
136. Pióro Z., *Ekologia społeczna – nauka o strukturach i zachowaniach przestrzennych*, [w:] *Przestrzeń i społeczeństwo*, Warszawa 1982.
137. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
138. „Polityka publiczna”, portal ZwPP, <http://zwpp.umcs.lublin.pl/>, Instytut Socjologii, UMCS w Białymstoku.
139. *Polityka regionalna – zintegrowane podejście*, „Panorama Inforegio” 2010, nr 34.
140. Potoczek A. *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK, Toruń 2001.
141. Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003.
142. Potoczek A., *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, [w:] Stugocki W. (red.), *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.
143. Potoczek A., Pyrzyk I., *Administracja i zarządzanie. Perspektywa społeczna i organizacyjna*, WSHE, Włocławek 2013.
144. Potoczek A., *Samorząd terytorialny a rozwój regionalny*, Toruń–Suwałki 1998.
145. Praszkiec R., Nowak A., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

Literatura

146. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa (wstępny projekt), MRR, Warszawa 2013.
147. Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa ,(wstępny projekt), MRR, Warszawa 2013.
148. Programowanie Perspektywy Finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, MIR, Warszawa 2014.
149. Projekt Ustawy o związkach metropolitalnych, Druk Sejmowy nr 3729 z 4.08.2015 r.
150. Projekt Założeń procesu rewitalizacji w woj. kujawsko-pomorskim, Urząd Marszałkowski, Toruń 2015.
151. Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2009.
152. Przybyszewski R., Atamańczuk K., *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2011.
153. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
154. Ptak K., *Administracja i innowacje*, strona internetowa z dnia 12.02.2011 r.
155. Putnam R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press 1993.
156. R. Praszkierni R., Nowak A., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Społecznych.
157. Raport o Stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.
158. Raport z postępu debaty nt. polityki spójności po 2013 r. przyjęty na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 30 lipca 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2009.
159. Ratajczak W., *Innowacyjność a konkurencyjność polskich regionów*, [w:] J. J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
160. *Regions Master. Economic recovery, innovation and sustainable growth*, Organisation for economic co-operation and development 2009.
161. Roosevelt Thomas R., *Zróżnicowanie a organizacje przyszłości*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard (red.), *Organizacje przyszłości*, Business Press, Warszawa 1998.
162. Rosik P., Wiśniewski R. (red.), *Dostępność i mobilność w przestrzeni*, Warszawa 2012.
163. 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 17 grudnia 2013.

164. Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, [w:] Durkech B., Kocan S., Piwowarski J., Porada V. (red.), *Kultura bezpieczeństwa – nauka praktyka – refleksje*, SBPII, „Aperion” nr 15, Kraków 2014.

165. *Rozwój Lokalny Kierowany Przez Społeczność – Polityka Spójności na lata 2014–2020*, Arkusz Informacyjny Komisja Europejska, 2014, strona internetowa, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_pl.cfm.

166. Rynio D., *Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 227.

167. Rzeźnik G. (red.), *Polityka regionalna na Mazowszu. Materiały kongresowe*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

168. Sasinowski H., *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1.

169. Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „e-Polikon” 2013, nr 6, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym.pdf>.

170. Sęk H., *Jakość życia a zdrowie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 2.

171. Siemaszko A., *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

172. Skrzypek E., *Czynniki kształtujące jakość życia*, UMCS Lublin, strona www.dn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/14.pdf (dostęp: 7.08.2015).

173. Trutkowski C., *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016.

174. Stupińska M., *Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 2013, z. 289.

175. Smolińska-Theiss B. (red.), *Węgrów. Siły społeczne małego miasta*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1991.

176. Smolińska-Theiss B., *Zmiany w pedagogice społecznej w okresie społecznych przemian*, [w:] W. Hörner, M. S. Szymański (red.), *Transformacja w oświacie a europejskie perspektywy*, Wydawnictwo „Żak”, Warszawa 1998.

177. Sokołowicz M. E., *Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne*, [w:] Nowakowska, A. (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

178. *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej*, MRR, Warszawa 2009.

179. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Literatura

180. Starczewska-Krzysztoższek M., *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, wyd. CEDEWU, Warszawa 2005.
181. Starościank J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1974.
182. *Start with the Park. Creating Sustainable Urban Green Spaces in Areas of Housing Growth and Renewal*, Commission for Architecture & the Built Environment, London 2005.
183. Steimann H., Schreyogg G., *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1998.
184. Stelmaszczyk M., *Zaufanie w kapitale społecznym czynnikiem wspierającym prawidłowe funkcjonowanie organizacji*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, Wyd. Print Group, Szczecin 2008.
185. Stępień J., *Socjologia pracy i zawodu*, Wyd. AR, Poznań 2001.
186. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
187. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Opracowanie-Sekretariat Generalny Rady, Luksemburg 2010.
188. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR*, Warszawa 2016.
189. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, MR, Warszawa 2016.
190. *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, Warszawa 2013.
191. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, MRR, Warszawa 2011.
192. *Strategia Rozwoju Kraju. Lata 2007–2015*, MRR, Warszawa 2006.
193. *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa 2011.
194. *Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju*, MIR, Warszawa 2015.
195. Stróżewski W., *W kręgu wartości*, J. W. Znak, Kraków 1992.
196. Strzeszewski Cz., *Integralny rozwój gospodarczy*, ODiSS, Warszawa 1976.
197. Strzeszewski C., *Integralny rozwój gospodarczy*, Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych, Warszawa 2006.
198. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2. Szarfranek E., *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie budowy potencjału obszarów funkcjonalnych. Przykład Kędzierzysko-Kozielskiego Subregionalnego Obszaru Funkcjonalnego*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2015, nr 392.
199. Szarfenberg R., *Definicje polityki społecznej*, źródło: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf>, Warszawa 1981.

200. Szczepański J., *Polska lokalna*, [w:] *Spółeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Wyd. UW, Warszawa 1992.
201. Szewczuk A., *Usługi komunalne*, [w:] Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (red.), *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
202. Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, wyd. MORPOL, Lublin 2000.
203. Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
204. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.
205. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2002.
206. Sztumski J., *Jakość życia jako kategoria socjologiczno-ekonomiczna*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach, Katowice 2011.
207. Szymański M. S., *Transformacja w oświacie a europejskie perspektywy*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1998.
208. Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo – potrzeba nadrzędna codziennie*, [w:] M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia 2011.
209. Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, „Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu”, Seria II, z. 137, Poznań 1994.
210. Tunzelmann N., Acha V., *Innovation in „Low-Tech” Industries*, [in:] J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford, New York 2005.
211. Tuziak A., B. Tuziak B., *Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych woj. podkarpackiego*, [w:] M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*, (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt nr 7, Rzeszów 2005.
212. Umowa Partnerstwa, MłIR, Warszawa 2014.
213. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU nr 277, poz. 1658 z późn. zm.
214. Ustawa o rewitalizacji z dnia 23.07.2015 (uchwalona przez Sejm i przekazana do Senatu).
215. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.
216. Waldziński D., *Rynek i religia. Relacje w kontekście historycznym i w warunkach globalizacji*, [w:] O. Dębicka, A. Oniszczyk-Jastrząbek, T. Gutowski, J. Winiarski (red.), *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
217. Waldziński D., *Rynek i religia. Relacje w kontekście historycznym i w warunkach globalizacji*, [w:] Dębicka O., Oniszczyk-Jastrząbek A., Gutowski T., Winiarski J. (red.), *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, (red.) Wyd. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
218. West M. A., *Rozwijanie kreatywności wewnątrz organizacji*, PWN, Warszawa 2000.

Literatura

219. Winiarski M, *Bezpieczeństwo lokalne problemem pedagogicznym*, „Edukacja i dialog” 2000, nr 122.
220. Wiśniewski B., *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] Osierda A., Wiśniewski B. (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.
221. Witaszek Z., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] Urbanek A. (red. nauk.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.
222. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
223. Wojciechowski E., *Aktualności problematyki i zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] Bajar E., Plawgo B. (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2000.
224. Wojtasiewicz L., *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne*, „Biuletyn KPZK PAN” 1995.
225. Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] Parysek J. J. (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
226. Worcelli P., Olejniczak E., *Region metropolitalny. Pojęcie, Struktura Przestrzenna, Dynamika*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, „Prace Geograficzne” nr 235, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2012.
227. Woźniak J., *Polityka terytorialna dla polskich samorządów*, „MISTiA na Szlaku” 2014, nr 4(45).
228. Wroczyński R., *Wprowadzenie do pedagogiki społecznej*, PWN, Warszawa 1966.
229. *Wspólne Wytyczne Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej na temat Rozwoju Kierowanego Przez Lokalną Społeczność w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych*, Warszawa 2013.
230. *Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*, MRR, Warszawa 2010.
231. Wysocka E., Koziński J., *Aktualizacja teoretycznych i metodycznych podstaw planowania przestrzennego*, IGPIK, Warszawa 1995.
232. *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa 2015.
233. Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 1996.
234. Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2012.
235. Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006.
236. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, Warszawa, MRR 2012.
237. *Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce*, MliR, Warszawa 2014.

238. Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa 2015.

239. Zawislińska I., *Funkcja właścicielska administracji publicznej*, [w:] Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Wyd. Główna Szkoła Handlowa, Warszawa 2011.

240. Ziemanowicz W., Swianiewicz P. (red.), *Gmina Pasywna*, PAN Studia, Tom CXIV, Warszawa 2007.

241. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1999.

242. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje–struktury–funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.