

Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

[Kup książkę](#)

Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

pod redakcją
Aleksandry Nowakowskiej

 WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

[Kup książkę](#)

Aleksandra Nowakowska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Marzena Piotrowska-Trybull

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Bogusława Kwiatkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Oficina Wydawnicza Edytor.org
Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.
Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Authors, Łódź 2015
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06819.15.0.M

Ark. wyd. 10,7; ark. druk. 11,125

ISBN 978-83-7969-530-0 (wersja papierowa)
ISBN 978-83-7969-531-7 (wersja online)

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

Wstęp	7
Aleksandra Nowakowska	
Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej	11
1. Terytorializacja procesów rozwoju – wprowadzenie	11
2. <i>Place-based policy</i> – w kierunku terytorializacji i integracji polityki rozwoju	14
2.1. Idea <i>place-based policy</i>	14
2.2. Nowe instrumenty zintegrowanej polityki w KSRR	17
3. Zintegrowane planowanie rozwoju	21
3.1. Istota zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju jednostki terytorialnej	21
3.2. Obszary funkcjonalne – podstawowa jednostka planowania	24
3.3. Logika i specyfika zintegrowanego planu strategicznego	26
3.4. Problemy i wyzwania w budowaniu zintegrowanych planów rozwoju – polskie doświadczenia	33
Podsumowanie	35
Integrated development plans – towards territorial-functional approach to the development of a territorial unit	37
Ewa M. Boryczka	
Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego	39
1. Samorząd a społeczność lokalna – wprowadzenie	39
2. Partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego	41
2.1. Partycypacja społeczna – idea, istota, cele	41
2.2. Zakres i formy procesu partycypacji	46
2.3. Modele partycypacji społecznej	50
2.4. Instytucjonalno-prawne uwarunkowania udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych	54
2.5. Bariery procesu partycypacji społecznej	59
3. Wybrane instrumenty partycypacyjne w teorii i praktyce	61
3.1. Konsultacje społeczne jako forma partycypacji społecznej	61
3.2. Budżet partycypacyjny	75
3.3. Inicjatywa lokalna	78
4. Bariery wykorzystania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego	81
Podsumowanie	82
Participatory instruments for the management of local government units	85

Marcin Feltyński

Systemy informacji przestrzennej – narzędzie partycypacyjnej polityki rozwoju lokalnego	87
1. Istota lokalnej polityki rozwoju.....	87
2. Polityka rozwoju lokalnego w kontekście koncepcji dobrego rządzenia.....	94
2.1. Koncepcja <i>good governance</i> i jej zasady.....	94
2.2. Partycypacja w polityce rozwoju lokalnego.....	99
3. Systemy informacji przestrzennej wsparciem dla <i>good governance</i>	102
3.1. Systemy informacji przestrzennej w podstawowej jednostce podziału terytorialnego.....	102
3.2. Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w polityce rozwoju lokalnego.....	104
Podsumowanie.....	109
Spatial information systems – a participatory policy tool for local development.....	113

Piotr Rzeńca

Tematyzacja przestrzeni jako metoda zarządzania rozwojem lokalnym	115
1. Przemiany współczesnej turystyki i jej wpływ na rozwój miast i regionów.....	115
2. Rozwój nowych form turystyki tematycznej.....	119
3. Tematyzacja przestrzeni jako instrument rozwoju i zarządzania obszarami.....	122
3.1. Koncepcja procesów tematyzacji przestrzeni.....	122
3.2. Charakterystyka obszarów tematycznych.....	126
3.3. Typologie przestrzeni tematycznych.....	135
4. Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu – <i>case study</i> przestrzeni tematycznej.....	137
Podsumowanie.....	139
Thematization of space as a management method for local development.....	140

Agnieszka Rzeńca

Zasobooszczędne gospodarowanie w jednostkach samorządu terytorialnego	143
1. Ekologiczny wymiar procesów rozwoju.....	148
2. Zielona gospodarka – współczesne wyzwania dla polityki rozwoju.....	148
2.1. Zasoby przyrody i zasobooszczędne gospodarowanie.....	148
2.2. Bioróżnorodność jako kapitał w procesach rozwoju.....	152
3. W kierunku gospodarki niskoemisyjnej.....	157
3.1. Istota gospodarki niskoemisyjnej.....	157
3.2. Plany gospodarki niskoemisyjnej.....	160
3.3. Instrumenty finansowe wspierające lokalne bezpieczeństwo energetyczne.....	162
4. Ekoinnowacje i ekoinnowacyjność.....	165
5. Klastry ekologiczne – budowanie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju.....	170
Podsumowanie.....	173
Resource-efficient management of territorial units.....	178

Wstęp

W ostatnich latach nastąpiła daleko idąca reinterpretacja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego. Dokonano przewartościowania czynników w rozwoju terytorium. Uwaga zwrócona została na niematerialne zasoby, nieformalne instytucje czy społeczny kontekst procesów rozwoju. Eksponowane są sieci i interakcje tworzące powiązania funkcjonalne. Następuje większe zaangażowanie podmiotów lokalnych/regionalnych w działania na rzecz rozwoju terytorialnego, eksponowane jest znaczenie dialogu społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Na znaczeniu zyskują zasoby środowiskowe, które mocno warunkują rozwój sfery gospodarczej i społecznej. W literaturze przedmiotu wskazywany jest nowy paradygmat określany mianem terytorialnego podejścia do rozwoju.

W konsekwencji tych zmian następuje reinterpretacja sposobów prowadzenia polityki rozwoju lokalnego/regionalnego. U podstaw tej transformacji leży także powszechna krytyka dotychczasowych metod stymulowania rozwoju, wskazująca na nieefektywność i nieskuteczność polityki rozwoju, tak w wymiarze budowania spójności, jak i konkurencyjności. W odpowiedzi na te problemy zaproponowano nowe metody i sposoby stymulowania rozwoju w wymiarze regionalnym i lokalnym, których ucieleśnieniem jest paradygmat terytorialnej polityki rozwoju (ang. *place based policy*). Nowe podejście terytorialne eksponuje konieczność terytorialnego zróżnicowania polityki rozwoju – odejście od uniwersalnego modelu polityki na rzecz polityki zróżnicowanej terytorialnie, w zależności od specyficznych zasobów, problemów i mechanizmów rozwoju. Akcentuje znaczenie kapitałów terytorialnych, integracji i partycypacji społecznej, innowacyjnego podejścia do rozwoju poprzez wykorzystanie innowacyjnych metod i informatycznych narzędzi zarządzania rozwojem.

W kontekście tych przemian proponujemy rozważania dotyczące nowych lub mało spopularyzowanych metod i narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym/regionalnym. Całość publikacji składa się z pięciu rozdziałów stanowiących odrębne bloki tematyczne.

Pierwszy z nich zatytułowany *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej* bezpośrednio

dotyka nowego paradygmatu planowania i kształtowania rozwoju terytorialnego, określanego mianem *place-based policy*. Autorka swoje rozważania osadza w procesach rozwoju terytorialnego, by na tak określonej podbudowie teoretycznej dokonać interpretacji istoty zintegrowanej polityki. W dalszych analizach swoją uwagę koncentruje na nowych instrumentach terytorializacji polityki rozwoju określonych w ramach KPZK. Kwintesencją rozważań jest pokazanie istoty i etapów tworzenia zintegrowanych planów strategicznych na poziomie lokalnym. Swoje rozważania Autorka kończy identyfikacją barier i wyzwań w tworzeniu zintegrowanych planów, wskazując obszary przełamывania stereotypów w polskich realiach samorządowych.

Kolejny rozdział poświęcony jest partycypacyjnym instrumentom zarządzania. Zagadnienia te są wciąż słabo spopularyzowane i wykorzystywane w stymulowaniu rozwoju lokalnego. Swoje rozważania Autorka rozpoczyna od pokazania idei i celów partycypacji społecznej. Analizuje zakres i formy oraz modele partycypacji. Eksponuje instytucjonalno-prawne uwarunkowania udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych oraz opisuje wybrane, najbardziej popularne instrumenty partycypacji. Analizuje aktywność mieszkańców w podejmowaniu i realizacji decyzji publicznych w Polsce oraz identyfikuje bariery wynikające z wykorzystywania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi.

Rozdział trzeci zatytułowany *Systemy informacji przestrzennej narzędziem partycypacyjnej polityki rozwoju lokalnego* koncentruje swoją uwagę na wykorzystywaniu narzędzi informatycznych w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Swoje rozważania Autor osadza w koncepcji *good governance*, która stanowi punkt wyjścia do określenia znaczenia współzarządzania i partycypacji społecznej w procesach rozwoju. Omawia istotę systemów informacji przestrzennej, wskazując zarazem paletę możliwości ich zastosowania w kształtowaniu lokalnej polityki rozwoju.

Rozważania w podrozdziale *Zasobooszczędne gospodarowanie miast i regionów* rozpoczyna analiza zasobów przyrody połączona z nowym spojrzeniem na ich znaczenie w gospodarowaniu. Autorka eksponuje mocno wątek oszczędności zasobów oraz niskoemisyjnego gospodarowania w kontekście współczesnych przemian. Omawia istotę gospodarki niskoemisyjnej, wskazując plany i instrumenty finansowe wspierające lokalne bezpieczeństwo energetyczne. Wskazuje na wyzwania w zakresie polityki ochrony środowiska wynikające z uwarunkowań globalnych i integracji europejskiej. Pokreśla znaczenie ekoinnowacji i klastrów ekologicznych w budowaniu zasobooszczędnej gospodarki.

Monografię kończą rozważania poświęcone tematyzacji przestrzeni jako metody budowania kapitału terytorialnego i zarządzania rozwojem turystyki. Autor analizuje znaczenie turystyki dla rozwoju jednostek terytorialnych, by na tak określonej podbudowie pokazać nowe formy turystyki tematycznej. W dalszych

rozważaniach swoją uwagę koncentruje na problematyce tematyzacji przestrzeni, omawiając istotę tego zjawiska, typologię i uwarunkowania rozwoju. Rozważania konkluduje analiza parku kulturowego Miasto Tkaczy w Zgierzu stanowiąca dobry przykład (*case study*) tematyzacji przestrzeni, jaka z powodzeniem funkcjonuje w polskich realiach lokalnych.

Monografia adresowana jest zarówno do praktyków, jak i teoretyków zajmujących się problemami zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Do lektury tej publikacji zapraszamy także studentów i absolwentów różnych kierunków ekonomicznych, gospodarki przestrzennej, geografii gospodarczej, socjologii przestrzeni czy ochrony środowiska. Jest ona dedykowana wszystkim tym, którzy w myśl idei współzarządzania aktywnie wpisują się kształtowanie procesów rozwoju miast i regionów.

Aleksandra Nowakowska

*Aleksandra Nowakowska**

Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej

1. Terytorializacja procesów rozwoju – wprowadzenie

Od początku lat dziewięćdziesiątych, w podejściu do kształtowania rozwoju lokalnego/regionalnego obserwujemy ewolucję wcześniejszego zainteresowania aglomeracją i nowymi przestrzeniami przemysłowymi na rzecz zagadnień oscylujących wokół problematyki sieci, specyficznych zasobów czy endogenicznego podejścia do rozwoju. Jest to między innymi konsekwencją przesunięcia akcentu z badań relacji *input-output* i powiązań materialnych w kierunku zagadnień poświęconych społecznym i instytucjonalnym aspektom rozwoju. Ta nowa orientacja badań eksponuje znaczenie czynników niematerialnych i terytorialnych, trudno „uchwytnych” w analizach rozwoju społeczno-gospodarczego. Podkreśla ważność pozaekonomicznych czynników, takich jak: zaufanie, partnerstwo, instytucje, tradycje i tożsamość czy powiązania i relacje sieciowe.

Redefinicji czynników rozwoju towarzyszy wzrost zainteresowania lokalnym i regionalnym wymiarem rozwoju, który staje się fundamentalną skalą ekonomicznej i politycznej organizacji życia społeczno-gospodarczego. Z jednej strony lokalne/regionalne zasoby i mechanizmy stają się kluczem do zrozumienia współczesnego charakteru procesów rozwoju, z drugiej zaś lokalna/regionalna płaszczyzna podstawową skalą prowadzenia polityki rozwoju.

Równolegle następuje reinterpretacja pojęcia region i rozwoju regionalnego na rzecz pojęcia terytorium i rozwoju terytorialnego. W klasycznych teoriach

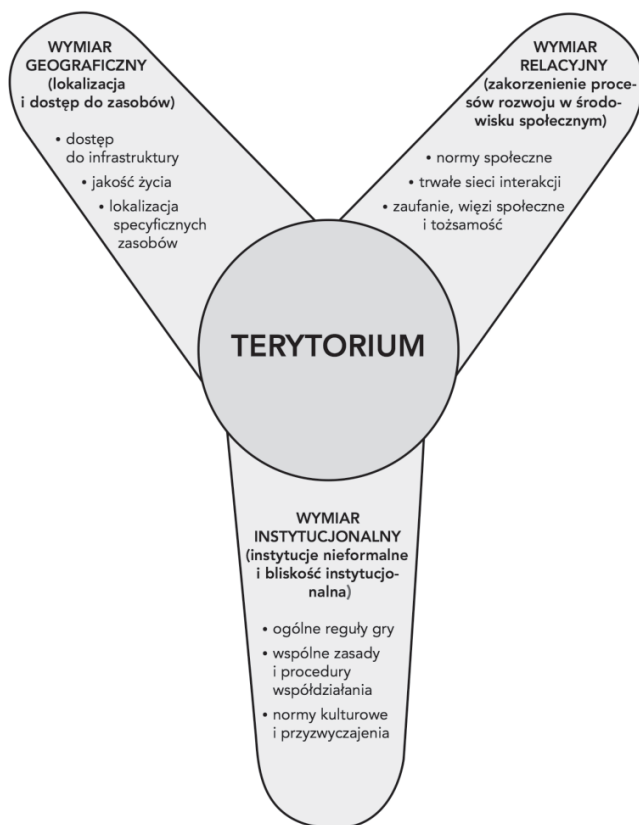
* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-214 Łódź, Rewolucji 1905 r. nr 39.

rozwoju przestrzeń była wtórnym czynnikiem i statycznym miejscem lokalizacji podmiotów gospodarczych. Postrzegana była głównie jako przestrzeń fizyczna, definiowana przez pryzmat lokalizacji zasobów, kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, lokalizacji siły roboczej czy kosztów transportu. Nowe podejście teoretyczne radykalnie odmiennie interpretuje znaczenie przestrzeni w procesach rozwoju. Terytorium określane jest przez pryzmat relacji i aktywność lokalnych aktorów oraz kapitał społeczny i instytucjonalny. Terytorium jest źródłem wielu niematerialnych zasobów, takich jak: informacja, wiedza, innowacja. Jest ono miejscem tworzenia się zasobów oraz zdolności rozwojowych podmiotów (Nowakowska, 2011).

W terytorialnym paradygmacie rozwoju, terytorium jest przestrzenią ukształtowaną historycznie, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny. Kategoria terytorium wykracza poza proste rozumienie przestrzeni w wymiarze fizycznym i definiowana jest jako przestrzeń „stworzona” (fr. *construit*) przez określoną społeczność, mająca swoją historię i kulturę, nagromadzoną wiedzę i umiejętności wraz z funkcjonującymi w jej łonie instytucjami oraz sieciami relacji między wszystkimi aktorami życia społeczno-gospodarczego (Pietrzyk, 2004, s. 12–13). Terytorium nie jest przestrzenią określaną wielkością zgromadzonych zasobów czy granicami administracyjnymi, lecz przestrzenią określaną przez relacje i powiązania oraz wspólne mechanizmy rozwoju. Jest to przestrzeń stworzona poprzez naturalne powiązania społeczne i gospodarcze, tworzone przez podmioty posiadające wspólny cel działania (Pecqueur, 2005, s. 132). Innymi słowy terytorium definiowane jest przez pryzmat specyficznych i endogenicznych zasobów powstałych w sposób ewolucyjny, jest swoistym zasobem gospodarczym posiadającym swoją historię, kulturę, swoją logikę i architekturę społeczną. Terytorium jest więc określane przez posiadane zasoby i sposoby organizacji, jest to przede wszystkim „wytwór” podmiotów połączonych wspólnym celem działania (Jewtuchowicz, 2005).

W nowym paradygmacie rozwoju wyodrębniamy trzy główne wymiary terytorium: geograficzny, relacyjny oraz instytucjonalny (rys. 1). Te dwie ostatnie formy przestrzeni tworzą „zawartość” terytorium, jego specyficzność i tożsamość. Są fundamentem dla tworzenia i funkcjonowania terytorium (Pietrzyk, 2004, s. 13).

Wymiar geograficzny terytorium wynika z lokalizacji i dostępu do zasobów tkwiących w konkretnym terytorium. Nie są to tylko powszechne i klasyczne zasoby, takie jak dostępność do infrastruktury technicznej i społecznej, jakość życia czy potencjał naukowo-badawczy zlokalizowany w danym terytorium. Nade wszystko kluczowe znaczenie odgrywają zasoby specyficzne i niepowtarzalne, tworzące unikalność danego terytorium i jego naturalną przewagę konkurencyjną. W tym kontekście, terytorium jest miejscem wspólnego i ewolucyjnego tworzenia zasobów i podmiotów, kumulacji informacji i wiedzy, źródłem procesów innowacji i sukcesu gospodarczego poszczególnych podmiotów.



Rysunek 1. Geograficzny, relacyjny i instytucjonalny wymiar terytorium

Źródło: opracowanie własne

Wymiar relacyjny terytorialnego paradygmatu rozwoju opisuje zjawisko zakorzeniania procesów rozwoju, które określane jest mianem społecznego umocowania aktywności gospodarczej (Grzeszczak, 1999, s. 56–58). Jest to osadzenie działalności ekonomicznej i jej efektów w środowisku społecznym oraz wyjaśnienie społeczno-przestrzennej natury procesów gospodarczych. Wskazuje, że relacje pomiędzy podmiotami gospodarczymi są mocno zakorzenione w społecznym środowisku lokalnym, współzależą od określonej struktury terytorialnej i panujących tam norm, zaufania, relacji społecznych. Z tej perspektywy terytorium charakteryzowane jest przez trwałą sieć wzajemnych interakcji, tworzonych wspólnie przez daną społeczność, w której zaufanie, więzi i tożsamość, poczucie przynależności do danej społeczności (tzw. kapitał społeczny, często określany mianem kapitału relacyjnego) tworzą bazę dla działania podmiotów współtworzących terytorium. W podejściu terytorialnym przestrzeń zawiera element społecznego środowiska, gdzie jej aktorzy są wzajemnie połączeni wartościami ekonomicznymi, kulturowymi i historycznymi (Jewtuchowicz, 2005).

Wymiar instytucjonalny pokazuje sposób organizacji terytorium oraz sposoby koordynacji zachowań podmiotów w nim funkcjonujących. Odwołuje się on do instytucji nieformalnych i bliskości instytucjonalnej (analizowanej w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej). Instytucje nieformalne definiowane są jako zbiór wspólnych reguł gry, tworzonych przez wspólne zwyczaje, zasady i procedury współdziałania, regulują stosunki i interakcje pomiędzy podmiotami. Instytucje te tworzą bazę dla koordynacji działań gospodarczych, sprzyjając wymianie informacji, procesom kooperacji, interaktywnego i kolektywnego uczenia się. Instytucje funkcjonują jako rodzaj „kleju” dla wspólnych działań, zmniejszając niepewność i obniżając koszty transakcji (Boschma, 2005, s. 68). Instytucje formalne tworzone są zazwyczaj na poziomie ponadlokalnym (zasady prawne) i nie mają terytorialnego charakteru. Instytucje nieformalne są mocno zlokalizowane i powiązane z terytorium (np. normy kulturowe, przyzwyczajenia). Poziom bliskości instytucjonalnej warunkuje zakres i sposób, w jaki podmioty czy organizacje koordynują swoje zachowania rynkowe.

Rozwój terytorialny to rozwój przebiegający w układach funkcjonalnych, silnie powiązany zasobami specyficznymi i endogenicznymi. Jest to proces zorientowany na optymalne wykorzystanie kapitału terytorialnego, wspólnie tworzonego poprzez relacje sieciowe. Mocno warunkowany jest on kontekstem historycznym, społecznym i instytucjonalnym.

2. *Place-based policy* – w kierunku terytorializacji i integracji polityki rozwoju

2.1. *Idea place-based policy*

Nowa interpretacja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego stała się podstawą do reinterpretacji sposobów prowadzenia polityki rozwoju lokalnego/regionalnego. U podstaw nowego paradygmatu kształtowania polityki rozwoju leży także krytyka dotychczasowych metod stymulowania rozwoju dokonana u progu nowego okresu programowania. Kluczowe znaczenie miał tu raport F. Barca wskazujący na nieefektywność i nieskuteczność polityki kohezyjnej tak w wymiarze budowania spójności, jak i konkurencyjności europejskiej wspólnoty (Barca, 2009). Krytyka dotyczyła przede wszystkim zunifikowanej polityki regionalnej, nieuwzględniającej specyfiki miejsca oraz braku koordynacji i integracji działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne. W odpowiedzi na te problemy podjęto próbę reform sposobów i narzędzi stymulowania rozwoju w wymiarze europejskim, regionalnym i lokalnym, których ucieleśnieniem jest paradygmat terytorialnej polityki rozwoju (ang. *place based policy*).

*Ewa M. Boryczka**

Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

1. Samorząd a społeczność lokalna – wprowadzenie

Związek jednostek samorządu terytorialnego ze społecznością lokalną jest istotą samorządności, gdyż wyrasta ona z pojęcia społeczności lokalnej, która odgrywa główną rolę i jest gospodarzem przestrzeni terytorialnej. Samorząd terytorialny jest jednym z ważnych elementów funkcjonowania systemu demokratycznego (Tocqueville, 1996, za: Swaniewicz, 2008, s. 67). Sprawnie funkcjonujący samorząd definiowany jest jako wspólnota połączona silnymi więzami i interakcjami między członkami tej wspólnoty, a wybieralna w wyborach powszechnych władza wyposażona w szereg instrumentów działa w imieniu społeczności lokalnej, jednocześnie na nią oddziałując. Stąd też sprawnie i zdrowo funkcjonujący system demokratyczny zakłada bliskość między władzą lokalną a społecznością (Sakowicz, 2007, s. 44). Wskazuje się także, że instytucje rządowe w systemie demokratycznym bez instytucji samorządowych nie mogą posiadać ducha swobody, a nawet ducha prawdziwej wolności, która jest fundamentem demokracji. Z kolei bez instytucji samorządowych, które działają w bliskości ze społecznościami lokalnymi, wcześniej czy później ujawniają się silne tendencje despotyczne, które są wpisane w samą naturę systemów społecznych. W takim przypadku silnie się one uaktywniają, wypaczając i niszcząc systemy demokratyczne. Potrzeba samorządności wynika więc z samej istoty życia społecznego (Swaniewicz, 2008, s. 67).

Należy w tym miejscu zadać pytanie o rolę i wartości związane z istnieniem samorządów w państwach demokratycznych? Idea funkcjonowania samorządu

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-214 Łódź, Rewolucji 1905 r. nr 39.

terytorialnego związana jest z jedną z najważniejszych wartości demokracji, czyli wolnością (autonomią). Rolą samorządów jest zapobieganie koncentracji władzy publicznej w jednych rękach, a także zwiększanie możliwości podejmowania własnych decyzji politycznych w mniejszych społecznościach lokalnych. Ponadto samorządy mają za zadanie zwiększać zaangażowanie innych jednostek i podmiotów funkcjonujących na danym obszarze w proces samorządzenia. Z założenia także dzięki istnieniu samorządów i przedstawicieli społeczności lokalnej, którzy w nich zasiadają, zwiększa się dostęp obywateli do rządzących (osób podejmujących kluczowe decyzje). Ponadto istnieje możliwość wpływania także na ich decyzje oraz zwiększa się stopień poinformowania społeczności o działaniach władzy. Wskazane wartości i elementy mają więc większe znaczenie w zdecentralizowanym systemie demokratycznym niż w przypadku systemu opartego na centralnym rządzeniu państwem.

Decentralizacja systemu demokratycznego, a także nowoczesne, sprawne i efektywne zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga większego niż dotychczas zaangażowania społeczności lokalnej. Wskazuje się, że zarządzanie strategiczne powinno być jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla społeczności lokalnej, a także powinno być realizowane w poczuciu uczciwości oraz równych szans rozwoju wszystkich grup społecznych. Istotnym elementem jest również uwzględnienie interesów różnych grup społecznych, co zachęca do ich współdziałania (zasada partycypacji), a także ważną rolę odgrywa dążenie do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej (zasada społecznego nastawienia) (Markowski, Marszał, 2005, s. 13).

W wielu dyskusjach nad możliwościami i przyszłością rozwoju instytucji obywatelskich, które odgrywają coraz większą rolę w procesie zarządzania m.in. jednostkami samorządu terytorialnego, pojawia się pojęcie demokracji deliberacyjnej. To pojęcie występuje również w dyskusjach nad rolą i znaczeniem społeczności lokalnej w procesie współdecydowania w zarządzaniu. Demokracja deliberacyjna ma za zadanie prowadzić w niedalekiej przyszłości do rozwoju i upowszechnienia bardziej zaawansowanych form procesu komunikacji w demokratycznych społeczeństwach. Deliberację definiuje się jako „publiczny proces komunikacji zorientowanej na poszukiwanie wystarczająco dobrych argumentów przemawiających za określonymi ocenami oraz rozwiązaniami dyskutowanych kwestii i odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty”. Stosowanym narzędziem w deliberacji jest perswazja¹, a jej celem jest dążenie do osiągnięcia konsensusu, ale wskutek reinterpretacji potrzeb, zmiany postaw i preferencji komunikujących się stron. Zwolennicy podkreślają wyższość deliberacyjnych form dialogu i partnerstwa społecznego, obywatelskiego od dotychczasowych form demokracji, w której najczęściej dominują trójstronne reprezentacje oraz klasycz-

¹ Perswazja, czyli namawianie do czegoś lub odradzanie czegoś z przytoczeniem odpowiednich argumentów (*Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl).

ne formy komunikacji, umożliwiające agregację, artykulację, a następnie osiągnięcie konsensusu interesów zaangażowanych grup społecznych. Demokracja deliberacyjna i stosowane w niej formy prowadzą do aktywizacji obywatelskiej, wzmocnienia poczucia wspólnoty, zmiany poglądów, postaw, preferencji komunikujących się ze sobą stron. W ten sposób wypracowywany jest zupełnie inny sposób spojrzenia i budowania wartości dóbr wspólnych, którymi dysponuje dana wspólnota (Cohen, Cooke, 1996, za: Sroka, Kwieciński, 2007, s. 3–5).

Zakłada się, że istotną rolę w drodze do demokracji deliberacyjnej odegrają stosowane obecnie metody i techniki partycypacyjne, które mogłyby być stopniowo uzupełniane o innych przedstawicieli społeczności lokalnych (m.in. organizacje pozarządowe). Aby jednak tak się stało, konieczne jest wypracowanie i przyswojenie nowych kodów komunikacyjnych i zmian w komunikacji społecznej i politycznej w Polsce. Ta zdolność do zmiany postaw, preferencji oraz stylu i treści komunikacji wydaje się być kluczowym czynnikiem na drodze do demokracji deliberacyjnej, którą charakteryzuje wielopodmiotowa komunikacja deliberacyjna, a z kolei jej przedmiotem są wyzwania rozwojowe stojące przed wspólnotą samorządową. Jednym z takich wyzwań jest zarządzanie strategiczne z szerokim wykorzystaniem partycypacji społecznej.

2. Partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego

2.1. Partycypacja społeczna – idea, istota, cele

Partycypacja społeczna jest zagadnieniem budzącym zainteresowanie oraz wiele emocji. Emocje z nią związane wynikają z nadziei, ale także z wielu obaw.

W życiu jednostki samorządu terytorialnego jednym z przejawów aktywności społecznej jej mieszkańców jest uczestnictwo (partycypacja) w funkcjonowaniu tej wspólnoty terytorialnej.

W historii powiązanie partycypacji z demokratyczną obywatelskością ma naturalne korzenie. Jednak na przestrzeni dekad zarówno postulowany, jak i praktykowany zakres partycypacji był bardzo zróżnicowany. Po drugiej wojnie światowej partycypacja społeczna uważana była wręcz za niebezpieczną dla demokracji. Zmiana tego spojrzenia nastąpiła w latach 60. XX w. i trwa do dziś, z coraz większym naciskiem na jej pozytywne oddziaływanie i związek z demokratyczną obywatelskością. Jednak zwolenników i przeciwników nie brakuje. Wciąż bez odpowiedzi pozostaje pytanie, ile partycypacji w demokracji, a argumentów za i przeciw wydaje się sporo, choć z punktu widzenia teorii partycypacja wydaje się być jednym z trzech podstawowych elementów obywatelskości.

W tym kontekście partycypacja oznacza prawo do pełnego i równego uczestniczenia w gospodarce i procesach sprawowania władzy w samorządzie lokalnym.

W tradycyjnym ujęciu partycypacja oznacza udział mieszkańców w formułowaniu, podejmowaniu decyzji i realizacji polityki, co zarezerwowane było dotąd do wyłącznej kompetencji władzy samorządowej i administracji (*Podręcznik zarządzania partycypacyjnego*, s. 7). W rzeczywistości dotyczy ona jednak decyzji, które podejmowane są ostatecznie nie przez mieszkańców biorących w nich udział, a przez osoby mające demokratyczną legitymizację władzy, ale z ich mniejszym lub większym zaangażowaniem (Parry, Moyser, Day, za: Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–38). Termin „uczestnictwo mieszkańców” podkreśla rolę raczej grup mieszkańców niż jednostek. Z reguły są to grupy reprezentujące podobne stanowiska, interesy, działalność czy też organizowane wokół wspólnego miejsca zamieszkania. W praktyce partycypacja wymaga nie tylko aktywnego udziału tych grup, ale także aktywności poszczególnych jednostek będących ich reprezentantami. Grupy te mogą reprezentować różne interesy lokalne, którymi się kierują. Mają one najczęściej charakter formalny, ale mogą występować też jako grupy nieformalne, manifestujące sprzeciw w określonych sprawach.

W tradycyjnym ujęciu i w tradycyjnym modelu funkcjonowania samorządu (ang. *local government*) dominują formalne, zhierarchizowane procedury i instytucje, których przejawami partycypacji społecznej są takie działania, jak: lobbowanie, pisemne zgłaszanie uwag, petycje do władz, pisanie listów i stanowisk, demonstracje oraz uczestnictwo w spotkaniach z władzami i przedstawicielami administracji. W tym modelu zarządzania partycypacja oznacza branie udziału w formułowaniu, podejmowaniu decyzji i realizacji polityki publicznej. Partycypacja dotyczy udziału mieszkańców, którzy próbują oddziaływać na decyzje i działania samorządu lokalnego. Jednak decyzje te ostatecznie podejmowane są przez osoby mające demokratyczną legitymizację (np. prezydenta, wójta, radnych). W literaturze przedmiotu podkreśla się różnice między głosem rozumianym jako możliwość wyrażenia swojego stanowiska, która przysługuje aktywnym politycznie członkom społeczności lokalnej, a głosem pozostałych członków tej społeczności, który rozumiany jest jako udział w głosowaniu podczas wyborów. Głos ten jednak w okresie między jednym a drugimi wyborami niewiele znaczy, gdyż należy on tylko do demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczności (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 35–42).

W nowoczesnym ujęciu partycypacja w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oznacza nie tylko udział różnych grup społeczności lokalnych w formułowaniu polityk publicznych czy też strategii, ale także, a może przede wszystkim, udział tych grup w podejmowaniu decyzji i realizacji zbudowanej wspólnie polityki publicznej. W procesie zarządzania lokalnego (ang. *local governance*) charakterystyczny staje się elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi podmiotami ze sfery publicznej, prywatnej i społecznej. Fundamentem działania samorządu lokalnego