Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

pod redakcją
Aleksandry Nowakowskiej

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

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
Oficyna 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. *Place-based policy* – w kierunku terytorializacji i integracji polityki rozwoju ... 14
   2.1. Idea *place-based policy* ... 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 Feltynowski
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 *good governance* i jej zasady 94
2.2. Partycypacja w polityce rozwoju lokalnego 99
3. Systemy informacji przestrzennej wsparciem dla *good governance* 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 – *case study* 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 przełamywania 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 zasooboszczędnej 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 ewolucje 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

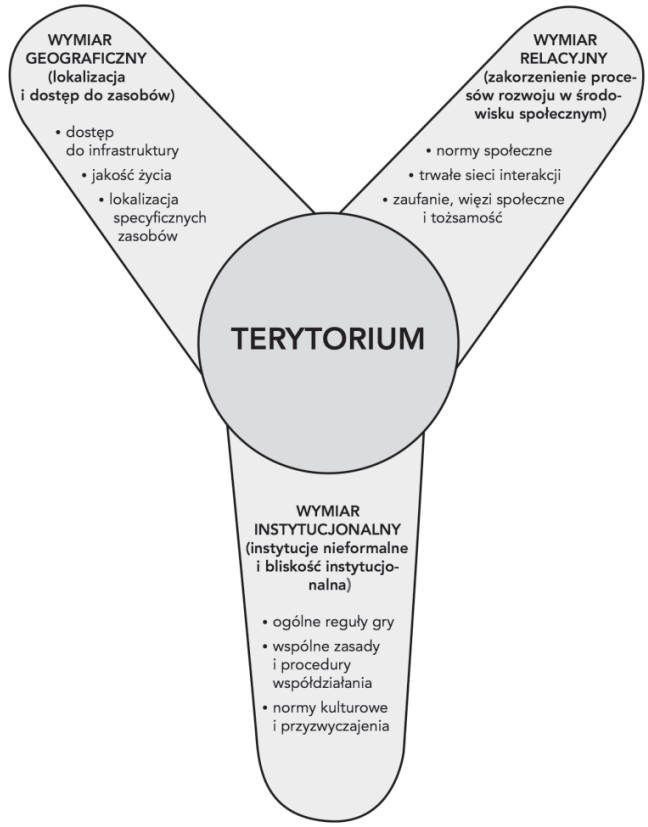
[*] Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-214 Łódź, Rewolucji 1905 r. nr 39.

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*).

Nowe podejście terytorialne ma na celu większe uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju oraz optymalne wykorzystanie endogenicznych zasobów (tzw. kapitałów terytorialnych) w dynamizacji procesów rozwoju (Camagni, 2011, s. 62–64). W szczególności postulowane jest:

1. Przewartościowanie czynników rozwoju, eksponowanie zróżnicowania i różnorodności zasobów jako źródła rozwoju społeczno-gospodarczego;
2. Orientacja polityki na wzmacnianie wewnętrznych i zewnętrznych powiązań funkcjonalnych na rzecz zwiększenia spójności terytorialnej;
3. Zwiększenie mobilizacji podmiotów lokalnych/regionalnych oraz dialogu społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego w działaniach na rzecz rozwoju terytorialnego;
4. Budowanie partnerstwa instytucjonalnego i integracja oddziaływania podmiotów publicznych (podmiotowa i sektorowa integracja polityki, identyfikacja i realizacja wspólnych celów rozwoju);
5. Terytorialne zróżnicowanie polityki rozwoju – odejście od uniwersalnego modelu polityki na rzecz polityki zróżnicowanej, w zależności od specyficznych zasobów, problemów i mechanizmów rozwoju terytorialnego (Nowakowska, 2013).

W terytorialno-funkcjonalnym podejściu, główne postulaty i wyzwania wobec działań władz publicznych w ramach polityki dotyczą zarówno obszarów oddziaływania, jak i sposobów kształtowania interwencji publicznej (metod i instrumentów zarządzania). Główne filary nowej polityki rozwoju ogniskują się wokół trzech obszarów (*Territorial dimension*…, 2011; Nowakowska, 2013):

1. Nowego podejścia do planowania/programowania strategicznego:
   – uwzględnienia terytorialnego wymiaru w analizach strategicznych (mocniejsze eksponowanie kapitałów terytorialnych, zróżnicowanych czynników i uwarunkowań rozwoju w analizach diagnostycznych);
   – większej koncentracji na kluczowych obszarach oddziaływania (koncentracja na tematycznych i terytorialnych priorytetach (tzw. obszary strategicznej interwencji), odejście od rozproszonych interwencji na rzecz zintegrowanych projektów zaadresowanych do konkretnego terytorium);
   – wzmacniania planowania dla obszarów funkcjonalnych (mocniejsze uwzględnienie terytorialnego wymiaru w planach i programach strategicznych);
   – przebudowy systemu planowania na wszystkich poziomach zarządzania w kierunku ścisłego powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z przestrzennym;
   – wzmocnienie debaty środowiskowej i włączenie szerokiego grona interesariuszy w proces programowania rozwoju.
2. Silniejszej koordynacji polityk i uwzględnianie terytorialnego wymiaru:
   – przebudowę systemu finansowania polityki rozwoju – przejścia od polityki realizowanej poprzez redystrybucję środków do polityki ukierunkowanej na

rozwój terytoriów wraz z nowymi instrumentami finansowymi (kontrakty terytorialne, zintegrowane inwestycje terytorialne);

– mocniejsze uwzględnienie wymiaru terytorialnego w analizach efektywności i skuteczności polityki (np. w wielowymiarowych ewaluacjach polityki itp.);

– promowanie eksperymentowania i innowacyjnych sposobów kształtowania rozwoju (fundusze dla innowacyjnych działań terytorialnych; odejście od „kalkowania", powielania działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju);

– orientacja na wyniki – poprawa efektywności, upowszechnienie stosowania zestawu wskaźników do oceny efektów polityki, większe wykorzystanie metod ewaluacyjnych;

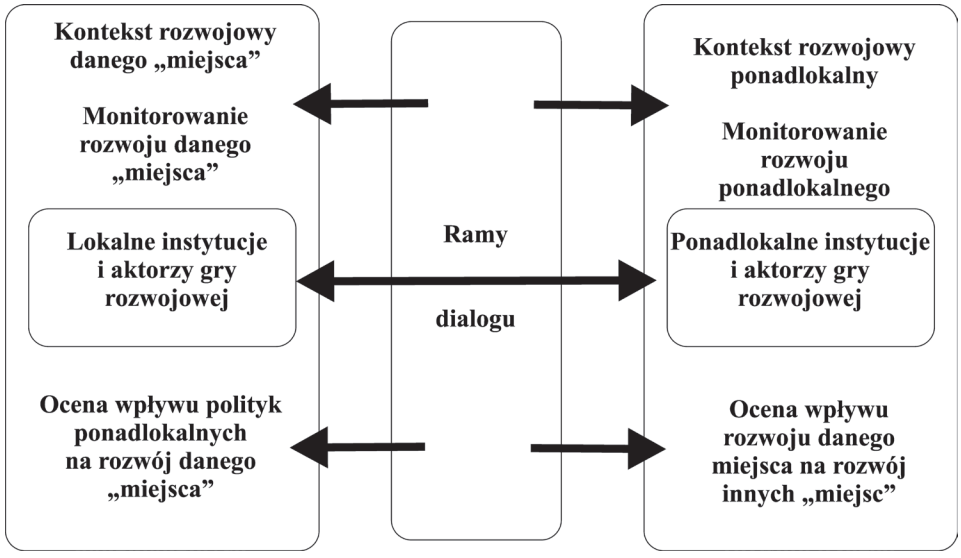
– tworzenie kompleksowych, wielosektorowych projektów, tzw. projektów zintegrowanych.

3. Zmian instytucjonalnych prowadzących do pogłębienia zasobów wiedzy i debaty strategicznej:

– powołanie nowych instytucji w systemie kształtowania polityki rozwoju – krajowego i regionalnego forum i obserwatorium terytorialnego;

– wzmacnianie partnerstwa instytucjonalnego – przeformułowanie roli różnych instytucji publicznych (i relacji pomiędzy nimi) w zakresie programowania i wdrażania polityki rozwoju;

– wprowadzenie nowych mechanizmów koordynacyjnych pomiędzy politykami horyzontalnymi oraz pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania, wzmocnienie wielopoziomowego systemu zarządzania (*multi-level governance*).



Rysunek 2. Najważniejsze elementy podejścia ukierunkowanego terytorialnie

Źródło: Szlachta i Zaucha, 2012

Zaproponowana na poziomie UE reorientacja polityki rozwoju pokazuje ogólną filozofię i ramy terytorialno-funkcjonalnego podejścia. Nie wskazano uniwersalnego modelu polityki, precyzyjnie określającego sposób implementacji. Zarysowano jedynie ramy tej koncepcji, pozostawiając poszczególnym krajom możliwości samodzielnego ich dookreślania. Nie istnieje więc jeden model podejścia ukierunkowanego terytorialnie. Każdy z poszczególnych krajów, w zależności od wielkości i struktury administracyjnej, skali problemów czy lokalnych uwarunkowań rozwoju, ma możliwość niezależnego stosowania tego paradygmatu polityki rozwoju.

Reasumując, w praktyce terytorializacja polityk publicznych polega na zróżnicowaniu lokalnym i regionalnym instrumentów polityki, poprzez dostosowanie rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych oraz stopnia, kierunków i sposobu finansowania przedsięwzięć prorozwojowych, do specyficznych potrzeb jednostek terytorialnych. Podejście terytorialne ogniskuje swoją uwagę na trzech fundamentalnych elementach: po pierwsze na terytorialnych zasobach i uwarunkowaniach rozwoju (specyficznych i endogenicznych zasobach, wewnętrznych powiązaniach gospodarczych, więziach w lokalnych społecznościach). Po drugie, na integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych i wzmacnianie partnerstwa na rzecz budowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Po trzecie, na dynamizacji mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, tworzących spójne terytoria, niezależnie od układu administracyjno-politycznego. Stąd też terytorialny paradygmat rozwoju określany jest często terytorialno-funkcjonalnym lub też zintegrowanym podejściem do kształtowania rozwoju.

2.2. Nowe instrumenty zintegrowanej polityki w KSRR

2.2.1. Kontrakt terytorialny jako instrument poprawy efektywności polityki rozwoju

Wprowadzanie w życie nowego paradygmatu polityki rozwoju wymaga zastosowania silnych impulsów i motywatorów, wśród których największą skutecznością charakteryzują się instrumenty finansowe, bezpośrednio oddziaływujące na podmioty tworzące lokalną i regionalną politykę. W ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (*KSRR*…, 2010) wprowadzono nowe narzędzia służące poprawie efektywności działań związanych z zarządzaniem rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Są to: kontrakt terytorialny, zintegrowane inwestycje terytorialne, krajowe i regionalne fora terytorialne oraz krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne.

Podstawowym instrumentem desygnowanym do poprawy koordynacji i integracji działań w wymiarze przestrzennym i społeczno-gospodarczym oraz

wzmocnienia partnerstwa pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim jest kontrakt terytorialny. Jest on wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a samorządem województwa odpowiedzialnym za przebieg procesów rozwoju na poziomie regionalnym. Kontrakt terytorialny to instrument planistyczny, zapewniający koordynację i realizację działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd, ukierunkowanych na osiąganie wspólnych celów, wyznaczonych dla konkretnego terytorium. Instrument ten ma zapewnić większe dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych poprzez zderzenie priorytetów krajowych z oczekiwaniami i uwarunkowaniami regionalnymi.

Kontrakt terytorialny określa cele i zadania poszczególnych jego sygnatariuszy oraz wskazuje instrumenty i sposób realizowania interwencji. Identyfikuje obszary strategicznej interwencji, tj. konkretne przedsięwzięcia priorytetowe realizowane na określonym geograficznie obszarze, które wynikają z celów strategicznych rozwoju kraju oraz celów i priorytetów określanych na poziomie regionalnym. Jest on swoistym porozumieniem strony rządowej i samorządowej w zakresie realizacji wspólnych celów rozwojowych. Zawarte w kontrakcie ustalenia dotyczą m.in.:

– celów rozwojowych i głównych kierunków działań wraz ze wskazaniem sposobów ich osiągania przy udziale różnych podmiotów publicznych;

– obszarów koncentracji tematycznej i geograficznej wraz z określeniem priorytetowych inwestycji, których realizacja objęta będzie kontraktem;

– podziału środków na poszczególne obszary tematyczne w ujęciu tematycznym i terytorialnym;

– wkładu krajowego i regionalnego w realizacji przedsięwzięć rozwojowych objętych kontraktem;

– źródeł współfinansowania inwestycji ze środków unijnych i krajowych (tj. rządowych, samorządowych oraz prywatnych);

– przyjętych wskaźników osiągania rezultatów dla wskazanych celów rozwojowych (tematycznych i terytorialnych) (MIR, 2012).

Kontrakty pozwalają na koordynację działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, finansowanych w ramach funduszy i programów rządowych, zapewniając integrację i koncentrację dostępnych źródeł krajowych na wspieranie strategicznych celów rozwojowych, w odniesieniu do określonej przestrzeni. Wykorzystane są one także do uzgadniania interwencji w ramach programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym do potrzeb realizacji krajowych i regionalnych celów rozwojowych w wybranych obszarach strategicznej interwencji. Pozwala to na lepszą koordynację zaprogramowanych działań publicznych finansowanych ze środków UE.

Reasumując, kontrakt terytorialny jest nowym finansowym instrumentem polityki regionalnej, definiowanym jako: (1) instrument zwiększania koordynacji i skuteczności polityk publicznych realizowanych na różnych szczeblach zarządzania; (2) mechanizm uterytorialnienia polityki rozwoju poprzez zapewnianie

tematycznej i geograficznej koncentracji interwencji publicznej oraz (3) narzędzie poprawy efektywności alokacji środków finansowych wydawanych w ramach polityki spójności 2014–2020.

2.2.2. Zintegrowane inwestycje terytorialne jako instrument terytorialnej koncentracji środków publicznych

W ramach kontraktu terytorialnego wyodrębniono nowy instrument dedykowany obszarom miejskim lub innym obszarom funkcjonalnym – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Celem realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych jest wspieranie zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, głównie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych. W szczególności chodzi o zwiększanie udziału miast i ich obszarów funkcjonalnych w tworzeniu rozwoju oraz wzmacnianie współpracy i integracji działań na obszarach funkcjonalnych miast, w których komplementarność działań i partnerstwo różnych jednostek publicznych jest kluczowym czynnikiem dynamizacji procesów rozwoju (MIR, 2013).

Realizacja ZIT na obszarach funkcjonalnych wymaga stworzenia partnerstwa reprezentującego dany obszar. Warunki konieczne to między innymi przygotowanie strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego, zawiązanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa czy podpisanie porozumienia dla realizacji ZIT w województwie z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym. W skład związku ZIT mogą wejść zarówno samorządy gminne, powiaty, jak i samorząd wojewódzki – w zależności od zakresu jego działania. Zadania, jakie będzie pełnił związek ZIT, jak też jego forma prawna uzależnione są od zakresu i charakteru realizowanych zadań.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to nowy instrument finansowy „zreformowanej" polityki rozwoju określonej na lata 2014–2020. Narzędzie, zaproponowane przez Komisję Europejską, zakłada delegację części zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych (np. wybór projektów, przygotowanie kryteriów wyboru projektów, *etc*.) na poziom niższy niż regionalny (subregionalny).

2.2.3. Regionalne forum terytorialne jako instrument wzmacniania debaty publicznej o rozwoju terytorium

Skuteczne i efektywne prowadzenie polityki regionalnej wymaga wzmocnienia warunków instytucjonalnych dla strategicznego myślenia o rozwoju zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i subregionalnym. Odpowiedzią na ten

postulat jest utworzenie Krajowego Forum Terytorialnego (KFT) oraz powstawanie regionalnych forów terytorialnych (RFT). Zarówno KFT i RFT stanowią platformę wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji stymulującą strategiczne myślenie o rozwoju (MRR, 2011). Główne cele działania forum terytorialnego to:

– ocena postępów realizacji polityki regionalnej oraz skutków przestrzennych realizacji polityk sektorowych;

– formułowanie opinii i rekomendacji w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i UE w oparciu o dostępne badania, ewaluacje i raporty, w tym analizy dokonywane przez obserwatoria służące monitorowaniu polityki regionalnej;

– inicjowanie debaty na temat kierunków i form realizacji polityki regionalnej;

– formułowanie rekomendacji dotyczących zmian legislacyjnych w zakresie polityki regionalnej;

– rekomendowanie działań wobec rożnych instytucji publicznych, samorządów terytorialnych i innych podmiotów, w szczególności w obszarze polityki przestrzennej, regionalnej, miejskiej, transportowej czy rozwoju wsi;

– opiniowanie raportów, planów rozwoju i innych dokumentów strategicznych służące wymianie wiedzy, doświadczeń i informacji między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi aktywnie zaangażowanymi na rzecz kształtowania rozwoju terytorium.

2.2.4. Regionalne obserwatoria terytorialne jako instrument budowania systemu monitoringu terytorialnego

Powołanie nowych instytucji do realizacji polityki regionalnej w postaci obserwatoriów rozwoju terytorialnego: Krajowego Obserwatorium Terytorialnego (KOT) oraz regionalnych obserwatoriów terytorialnych (ROT) tworzy nowy system współpracy i przepływu informacji między najważniejszymi podmiotami publicznymi biorącymi udział w tworzeniu i realizacji polityki rozwoju. Głównym celem ich działania jest wzrost zainteresowania strategicznym myśleniem o rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym oraz poprawa jakości kształtowania polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie, między innymi poprzez (MRR, 2012):

– stworzenie transparentnego i elastycznego systemu pozyskiwania i agregowania danych oraz wypracowanie standardów ich wymiany pomiędzy podmiotami władzy i administracji publicznej;

– analizę kluczowych procesów i zjawisk mających wpływ na politykę regionalną, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania polityk i strategii wspólnotowych UE na politykę regionalną;

– poprawę jakości planowania strategicznego dzięki dostarczaniu porównywalnych i agregowalnych danych dotyczących trendów rozwojowych i prognozowania zmian społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych;

– upowszechnienie wiedzy na temat rozwoju regionalnego poprzez zbudowanie systemu stwarzającego warunki do szybkiego i sprawnego przepływu informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju;

– poprawę monitorowania i oceny całości interwencji publicznej mającej wpływ terytorialny.

3. Zintegrowane planowanie rozwoju

3.1. Istota zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju jednostki terytorialnej

Skala i szybkość zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych w zglobalizowanej gospodarce jest tak duża, że konieczna staje się zasadnicza zmiana systemu planowania. Odpowiedzią na ten postulat jest planowanie zintegrowane (lansowane w ramach idei *place based policy*), które postrzegane jest jako model bardziej adekwatny do dynamicznych i zmiennych w czasie i przestrzeni terytoriów (obszarów funkcjonalnych). Nie chodzi tylko o holistyczne i zintegrowane myślenie w planowaniu sektorowym czy planowaniu przestrzennym, ale stworzenie nowego, zintegrowanego systemu planowania i planów adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Konieczne jest wprowadzenie do polityki rozwoju jednostek terytorialnych różnych szczebli planów zintegrowanych, a nie tylko lansowanie procedur planowania zintegrowanego w istniejącym dualnym i sektorowym systemie planowania rozwoju (Markowski, 2013).

Planowanie zintegrowane wyrosło z krytyki dotychczasowych metod i procedur planowania, tworzących dychotomiczny system w podziale na planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze. Nowy paradygmat jest próbą holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju terytorialnego. Jest planowaniem „całościowym", łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju. Uwzględnia silne i złożone współzależności, i powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów (Markowski, 2013). Opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i radykalnie zrywa z sektorowym podejściem do kształtowania procesów rozwoju. Eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Wskazuje na konieczność uwzględnienia w procedurach analitycznych i planistycznych oddziaływania wielu elementów związanych z funkcjonowaniem różnych sfer aktywności ludzkiej.

Nowe podejście do planowania rozwoju wprowadza istotne zmiany w formy, treści i metody planowania, a także w struktury organizacyjne organów władzy publicznej i system wdrażania polityki rozwoju. Integracja planowania powinna nastąpić zarówno w układzie horyzontalnym, międzysektorowym, jak i między poziomami władzy. Jest to planowanie o charakterze sieciowym, bazujące na partycypacji wszystkich aktorów funkcjonujących w terytorium.

Główne, charakterystyczne cechy planowania zintegrowanego to:

– planowanie dla jednorodnych, wewnętrznie powiązanych terytoriów-obszarów funkcjonalnych (nie dla jednostek administracyjnych);

– mocne wykorzystanie endogeniczności i specyficzności zasobów i mechanizmów rozwoju; eksponowanie różnorodności zasobów i procesów w analizach strategicznych;

– akcentowanie współzależności i powiązań pomiędzy elementami (społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi) tworzącymi terytorium (ujęcie funkcjonalne);

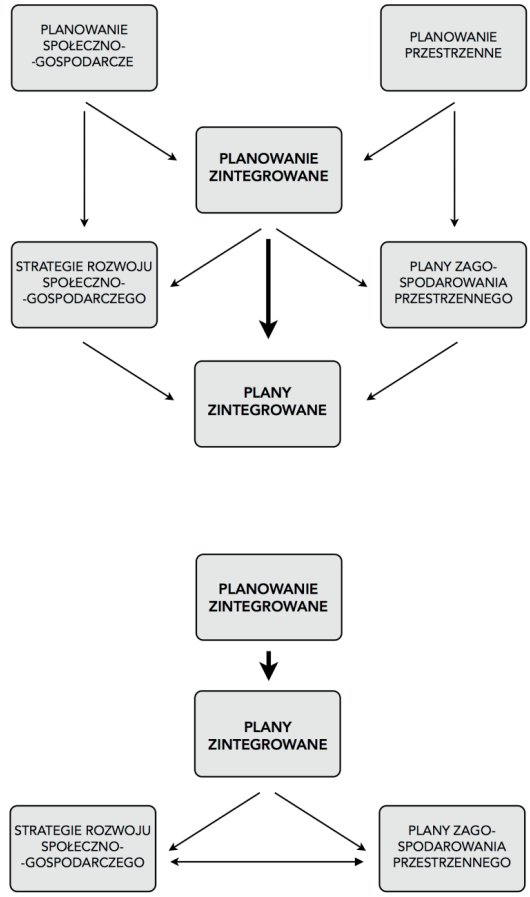
– zróżnicowanie terytorialne polityki strategicznej – integracja celów, działań i instrumentów oddziaływania dla poszczególnych terytoriów (koncentracja tematyczna i terytorialna polityki rozwoju – identyfikacja obszarów strategicznej interwencji);

– akcentowanie adekwatności działań do istniejącego poziomu i problemów rozwoju poszczególnych terytoriów (odejście od uniwersalności interwencji publicznych na rzecz zindywidualizowanego podejścia do rozwoju);

– integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym;

– integracja procesów wdrażania planów rozwoju – wielopoziomowe, wielopodmiotowe, wielo(między)sektorowe podejście w zarządzaniu rozwojem (Nowakowska, 2013).

W nowym paradygmacie należy rozróżnić pojęcie zintegrowanego planu od zintegrowanego planowania (rys. 3). Powstaje zatem zasadnicze pytanie, czy samo zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym dla wprowadzenia nowego paradygmatu planowania. Czy konieczne jest stworzenie nowego systemu zintegrowanych planów? W pierwszym przypadku, w ramach istniejącego systemu planowania rozwoju, zintegrowane podejście jest wprowadzane poprzez ewolucyjne zmiany w zakresie formy, treści i zakresu planowania. Wprowadzone zostaje holistyczne i zintegrowane myślenie w istniejący model planowania rozwoju jednostek terytorialnych (w planowaniu wyspecjalizowanym i przestrzennym). W drugim przypadku następuje zasadnicza zmiana systemu planowania polegająca na stworzeniu nowego zintegrowanego systemu planowania i planów adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Następuje tu systemowe wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych (a nie tylko lansowanie procedur planowania zintegrowanego jak w pierwszym przypadku). Zintegrowany plan to dokument ujmujący w zapisach ustalenia wielu współzależnych sfer.



Rysunek 3. Istniejący i postulowany model planowania zintegrowanego

Źródło: Markowski, 2013

Jak wskazuje T. Markowski, w praktyce legislacyjnej integralność planowania można bardzo łatwo upozorować. W tym celu stosuje się pewne zapisy w aktach prawnych mówiących, iż w procedurze planowania uwzględnia się te lub inne dokumenty i ustalenia. W rzeczywistości mamy do czynienia jedynie z postulowanym planowaniem zintegrowanym, które w rezultacie nie daje planu zintegrowanego, a jedynie zmniejsza kolizyjność między istniejącymi planami i politykami (Markowski, 2013).

Planowanie zintegrowane łączy w sobie trojakie spojrzenie na terytorium. Po pierwsze jest to dogłębne spojrzenie do wewnątrz terytorium w celu identyfikacji kapitałów terytorialnych, sieci powiązań i współzależności zachodzących pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i przestrzenną w rozwoju. Po drugie, jest to

szerokie spojrzenie na zewnątrz terytorium, na otoczenie, w którym funkcjonuje układ terytorialny poprzez określenie siły i charakteru (pozytywnego lub negatywnego) interakcji zachodzących pomiędzy terytorium a otoczeniem. Wreszcie po trzecie, jest to spojrzenie w przyszłość czyli określenie pożądanych zmian i strategicznych interwencji, selektywnie wybranych dla konkretnego terytorium.

Koncepcja zintegrowanego planowania mocno osadzona jest w paradygmacie rozwoju zrównoważonego. Z tej perspektywy zintegrowane plany rozwoju to system wzajemnych, powiązanych działań, mających na celu trwałe usprawnienia gospodarczych, fizycznych, społecznych i środowiskowych warunków rozwoju (Tolle, 2014). Silne odniesienie do planowania zintegrowanego odnajdujemy także w Karcie Lipskiej, w której podkreślany jest fakt, że narzędzia planowania powinny być koordynowane na poziomie lokalnym i miejskim oraz angażować obywateli i innych partnerów, którzy mogą wnieść znaczny wkład w kształtowanie przyszłej jakości każdego obszaru w wymiarze gospodarczym, społecznym, kulturowym i ekologicznym (Karta Lipska, 2007, s. 3).

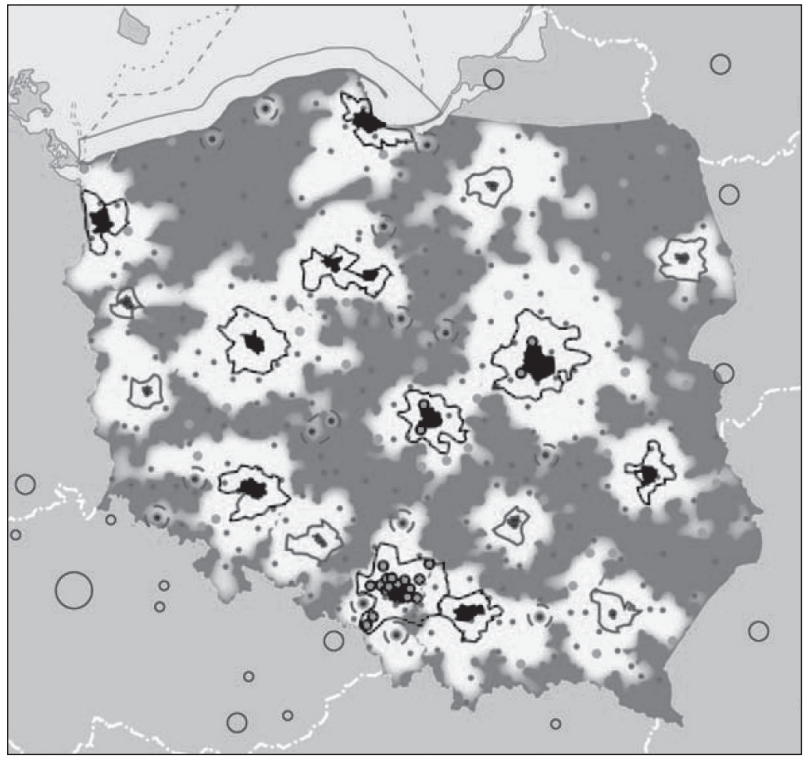
3.2. Obszary funkcjonalne – podstawowa jednostka planowania

Planowanie zintegrowane terytorialnie jest narzędziem nowoczesnej polityki terytorialnej, która próbuje ograniczyć negatywne skutki sektorowego podejścia do kształtowania polityk rozwoju. Jest ono także odpowiedzią na patologie wynikające z rozbieżności między planowaniem przestrzennym i gospodarczym oraz z niesprawności rynku i rozwiązań regulacyjnych instytucji publicznych. W tym podejściu podstawową jednostką planistyczną nie jest jednostka administracyjna, a obszar funkcjonalny.

Obszar funkcjonalny to fragment przestrzeni geograficznej, której granice określają podmioty prowadzące aktywności w sferze społecznej, gospodarczej lub politycznej. W Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju obszar funkcjonalny zdefiniowany został jako zwarty układ przestrzenny, składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju (KPZK, 2011). Obszary funkcjonalne według MRR to wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne charakteryzujące się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi (MRR, 2011). Są to obszary charakteryzujące się wspólnym kapitałem terytorialnym, silnymi wewnętrznymi powiązaniami i współzależnościami w mechanizmach rozwoju. To co łączy te obszary to także wspólne problemy i wyzwania rozwoju, a zarazem ich odrębność względem otoczenia.

W praktyce, o delimitacji obszaru funkcjonalnego decyduje zespół funkcji dominujących. Obszary funkcjonalne są dynamiczne w czasie i przestrzeni, dlatego też trudne do jednoznacznej delimitacji. Ich zasięg jest rezultatem zmienno-

ści funkcji wynikającej między innymi ze zmienności rynków zbytu i zaopatrzenia, zmienności liczby i struktury firm, miejsc pracy, oddziaływania skutków zewnętrznych związanych z prowadzoną działalnością *etc*. Zasięg obszarów funkcjonalnych wynika także z cech fizycznych środowiska geograficznego, bioróżnorodności czy zaspokojenia potrzeby kontaktu człowieka z przyrodą (Markowski, 2013).



Rysunek 4. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne w Polsce

Źródło: MRR, 2012

Najczęściej delimitowane obszary funkcjonalne to:
- miejskie obszary funkcjonalne;
- wiejskie obszary funkcjonalne;
- obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej;
- obszary kształtowania potencjału rozwojowego;
- obszary funkcjonalne wymagające rozwoju funkcji.

Pojęciem pokrewnym w stosunku do obszaru funkcjonalnego jest pojęcie obszaru strategicznej interwencji. Jest to nowe pojęcie w polityce rozwoju, interpretowane jako obszar, wobec którego wymagana jest interwencja rządu i/lub

władz samorządowych, ze względu na szczególny charakter i oddziaływanie tego obszaru w procesach rozwoju. Wyróżniamy dwa podstawowe obszary strategicznej interwencji: po pierwsze obszary, w których zidentyfikowano istotny problem, blokujący procesy rozwoju, a samorząd terytorialny nie jest sam w stanie go rozwiązać; po drugie obszary, które ze względu na skumulowany tam potencjał społeczny, gospodarczy lub środowiskowy wywierają lub mogą w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju/regionu/powiatu (MRR, 2011). W konsekwencji podstawowe kryteria delimitacji obszarów strategicznej interwencji w strategiach rozwoju to:

– wspólne, specyficzne uwarunkowania rozwoju i cechy społeczne, gospodarcze i środowiskowe;

– występowanie wspólnych barier i podobnych problemów rozwojowych (tzw. obszary problemowe);

– możliwość zastosowania wspólnych typów i narzędzi interwencji publicznej, możliwość zastosowania wspólnej polityki rozwoju (*Zintegrowane planowanie*, 2013).

W nowym podejściu, obszary funkcjonalne stają się zatem podstawową płaszczyzną planowania, wyznaczoną zgodnie z realnym zasięgiem procesów rozwoju, bez uwzględniania administracyjnych granic terytorialnego podziału kraju. Planowanie terytorialne polega na odejściu od planowania sektorowego dla jednostek administracyjnych na rzecz planowania zintegrowanego, łączenia planowania przestrzennego i gospodarczego w jeden, spójny dokument planistyczny opracowywany dla obszarów funkcjonalnych.

3.3. Logika i specyfika zintegrowanego planu strategicznego

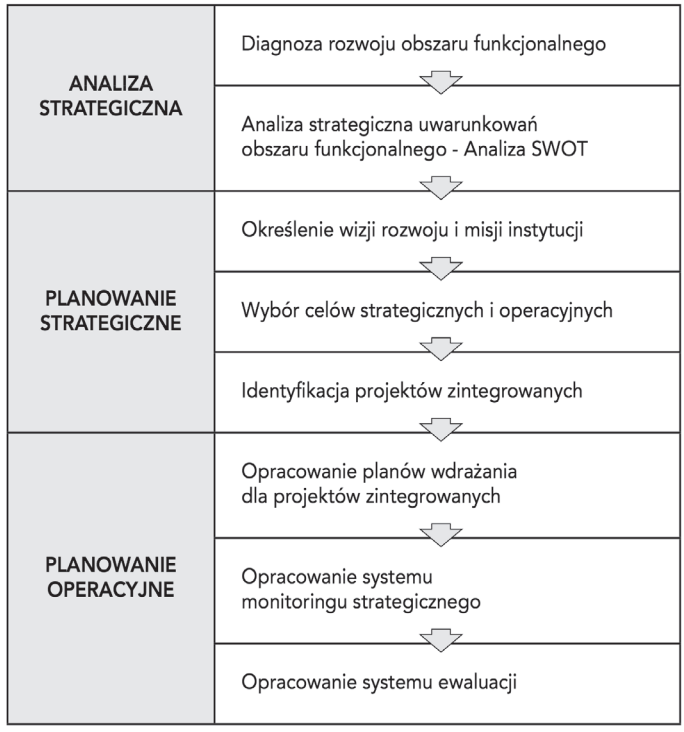
Zintegrowane planowanie nie jest jednoznacznie zdefiniowane w polskim systemie planistycznym, choć w ostatnich latach stało się pojęciem powszechnie wykorzystywanym. Zintegrowany plan (strategię) rozwoju można definiować z dwóch perspektyw. W ujęciu ekonomicznym jest to koncepcja rozwoju obszaru funkcjonalnego, w ramach której określone zostają powiązania i zasoby terytorialne oraz ich optymalne wykorzystanie na rzecz rozwoju, przy uwzględnieniu warunków zewnętrznych. Jest to kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, określająca cele rozwoju i sposoby ich osiągania. Strategia zintegrowana jest holistyczną koncepcją, obejmującą wszystkie płaszczyzny życia terytorium, jest koncepcją o długim horyzoncie czasowym, mającą zapewnić harmonijny i zrównoważony rozwój.

Z perspektywy zarządzania, zintegrowana strategia to nadrzędny instrument zarządzania rozwojem, w ramach którego określone zostają sekwencje działań, zintegrowane projekty i narzędzia. Strategia rozwoju jest „drogowskazem", punktem odniesienia dla koordynacji bieżących decyzji podejmowanych przez podmioty

lokalne/regionalne. Jest instrumentem integracji działań i podmiotów, harmonizowania polityki rozwoju, z silnym oddziaływaniem informacyjno-marketingowym.

Planowanie zintegrowane bazuje na podobnej jak w przypadku klasycznej metody planowania strategicznego logice i strukturze planu. Istotne różnice dotyczą natomiast delimitacji obszaru planowania, treści planu (tj. interpretacji zasobów i procesów rozwoju, identyfikacji strategicznych uwarunkowań) oraz sposobów i narzędzi ich wdrażania. Ogólnie ujmując, proces tworzenia zintegrowanej strategii rozwoju składa się z trzech zasadniczych etapów:

1. Analiza strategiczna – diagnozowanie stanu rozwoju obszaru funkcjonalnego w celu identyfikacji zasobów, problemów i bariery rozwoju, w kontekście zewnętrznych uwarunkowań rozwoju;
2. Zintegrowane planowanie strategiczne – etap kreowania zintegrowanego, holistycznego i długookresowego planu rozwoju, określającego strategiczne cele i zintegrowane projekty;
3. Planowanie operacyjne – etap opracowania planów realizacji projektów zintegrowanych wraz ze stworzeniem systemu ewaluacji i monitorowania terytorialnego.



Rysunek 5. Proces budowania zintegrowanych strategii rozwoju

Źródło: opracowanie własne

Warunkiem koniecznym skutecznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej jest współistnienie planowania strategicznego i operacyjnego. Planowanie strategiczne ma charakter ogólny, koncepcyjny, jest planowaniem długookresowym. Planowanie operacyjne ma wykonawczy charakter, konkretyzuje i przygotowuje wdrażanie zapisów zintegrowanego planu. Zintegrowana strategia jako odzwierciedlenie długookresowego spojrzenia na procesy rozwoju pełni przede wszystkim funkcje koncepcyjną, koordynacyjną i informacyjną. Planowanie operacyjne (programy bieżące), stanowiące fundament realizacji strategii, ma na celu integrowanie działań bieżących z ustaleniami długookresowych planów rozwoju. Jest przełożeniem celów i kierunków rozwoju na konkretne projekty zintegrowane oraz bieżące decyzje i działania. Dominujące funkcje planów o charakterze operacyjnym to funkcja koordynacyjna, kontrolna i regulacyjna.

3.3.1. Analiza strategiczna – diagnozowanie zasobów, procesów i uwarunkowań rozwoju obszaru funkcjonalnego

Proces budowania zintegrowanej strategii rozwoju rozpoczyna analiza strategiczna składająca się z dwóch etapów: (1) diagnozy stanu rozwoju obszaru funkcjonalnego, (2) analizy strategicznych uwarunkowań rozwoju (SWOT). Diagnoza to holistyczna analiza, pozwalająca na wydobycie specyfiki danej jednostki, tempa zachodzących przemian, czynników pozytywnych i negatywnych determinujących jej rozwój. Prawidłowa diagnoza powinna określać aktualny stan rozwoju, wskazywać kluczowe problemy i wyjaśniać przyczyny, które doprowadziły do obecnej sytuacji. Stanowi ona punkt wyjścia i podstawę do formułowania strategicznych uwarunkowań oraz identyfikowania wyzwań rozwoju. W szczególności, część diagnostyczna procesu zintegrowanego planowania polega na:

– ocenie stanu rozwoju jednostki terytorialnej poprzez analizę zasobów i problemów rozwoju, wskazanie czynników i barier rozwoju jednostki terytorialnej;

– identyfikacji specyficzności i endogeniczności zasobów i mechanizmów rozwoju;

– rozpoznaniu procesów i trendów w rozwoju jednostki terytorialnej;

– identyfikowaniu powiązań i współzależności w mechanizmach rozwoju jednostki terytorialnej;

– określeniu przyczyn i skutków stanu istniejącego w rozwoju jednostki terytorialnej.

Drugim etapem analizy strategicznej dla obszaru funkcjonalnego jest określenie strategicznych (zewnętrznych i wewnętrznych) uwarunkowań rozwoju. Najczęściej stosowaną tu metodą jest analiza SWOT – analiza sił i słabości, szans i zagrożeń w rozwoju jednostki terytorialnej. SWOT to strategiczna analiza pozy-

tywnych i negatywnych uwarunkowań rozwoju jednostki terytorialnej. Siły i słabości to zjawiska tkwiące w jednostce terytorialnej (perspektywa wewnętrzna), które mamy możliwość kształtować (bezpośrednio na nie oddziaływać). Szanse i zagrożenia to zjawiska o charakterze zewnętrznym, występujące w bliskim i dalszym otoczeniu, działania jednostki terytorialnej, na które nie mamy lub mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania. Są to zasoby i procesy wynikające z otoczenia (np. w sąsiedniej jednostce terytorialnej, regionie, Unii Europejskiej). Szanse to zjawiska mogące stanowić istotny impuls rozwojowy, zaś zagrożenia to zjawiska osłabiające lub ograniczające możliwości rozwojowe jednostki terytorialnej (Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012; Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008). Przygotowywanie analizy SWOT ma na celu optymalne wykorzystanie zasobów jednostki terytorialnej oraz redukowanie zagrożeń i dyskontowanie szans, jakie znajdują się w otoczeniu.

Tabela 1. Kategorie analizy SWOT

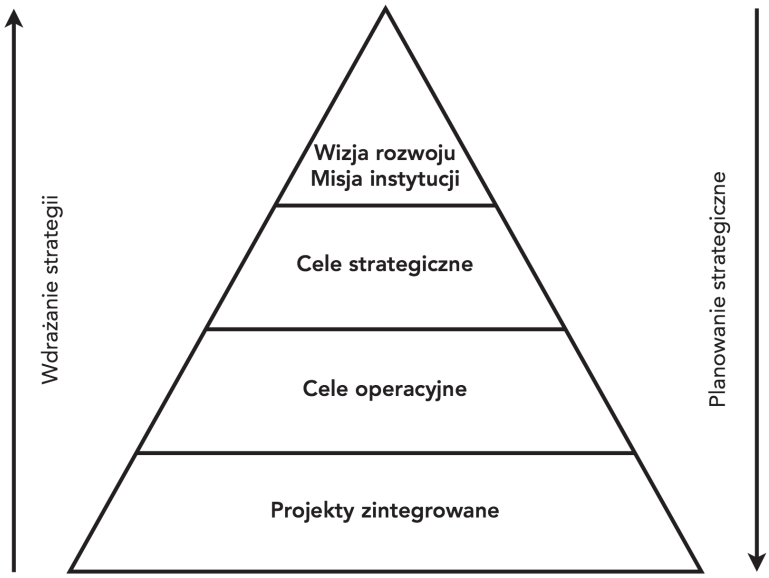
	Siły (atuty) (*Strenghts*)	Słabości (*Weeknesses*)	Szanse (*Opportunities*)	Zagrożenia (*Threats*)
Charakter oddziaływania	Pozytywny	Negatywny	Pozytywny	Negatywny
Lokalizacja zjawiska	Jednostka terytorialna	Jednostka terytorialna	Otoczenie jednostki terytorialnej	Otoczenie jednostki terytorialnej
Możliwość oddziaływania/ kształtowania zjawiska	Silna	Silna	Słaba lub brak	Słaba lub brak

Źródło: opracowanie własne.

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju lansowana jest pogłębiona analiza SWOT, wprowadzająca dodatkowy wymiar uwarunkowań – wewnętrzne szanse i zagrożenia. W ten sposób uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne, zachodzące pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju, wzmacniając lub osłabiając procesy rozwoju w analizowanej sferze. Istotą tej analizy jest potrójna heliksa współzależności, w której tzw. wewnętrzne uwarunkowania (tj. dla systemu społecznego będzie to oddziaływanie ze strony gospodarki i środowiska) zmieniają się w wewnętrzne szanse i zagrożenia. Analiza SWOT jest swojego rodzaju łącznikiem i pomostem pomiędzy diagnozą a częścią projekcyjną planowania zintegrowanego. Stanowi ona ocenę zjawisk opisywanych w diagnozie i podstawę do dokonywania wyborów o charakterze strategicznym.

3.3.2. Strategiczne planowanie

Planowanie strategiczne (długookresowe) ma charakter koncepcyjny, jest podejściem holistycznym – całościowym spojrzeniem na procesy i problemy rozwoju terytorium. Określa ono wizję rozwoju, misję oraz cele strategiczne. Planowanie strategiczne rozwoju jednostki terytorialnej rozpoczyna formułowanie wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to pożądany i oczekiwany w przyszłości stan jej rozwoju, obraz, który chcemy osiągnąć. Wizja określa rangę i atrakcyjność danej jednostki, profil gospodarczy, jakość życia mieszkańców, odzwierciedla aspiracje lokalne. Wskazuje kluczowe idee, wokół których następować powinna integracja lokalna i budowanie tożsamości terytorialnej. Jest wyobrażeniem przyszłości jednostki terytorialnej (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008).

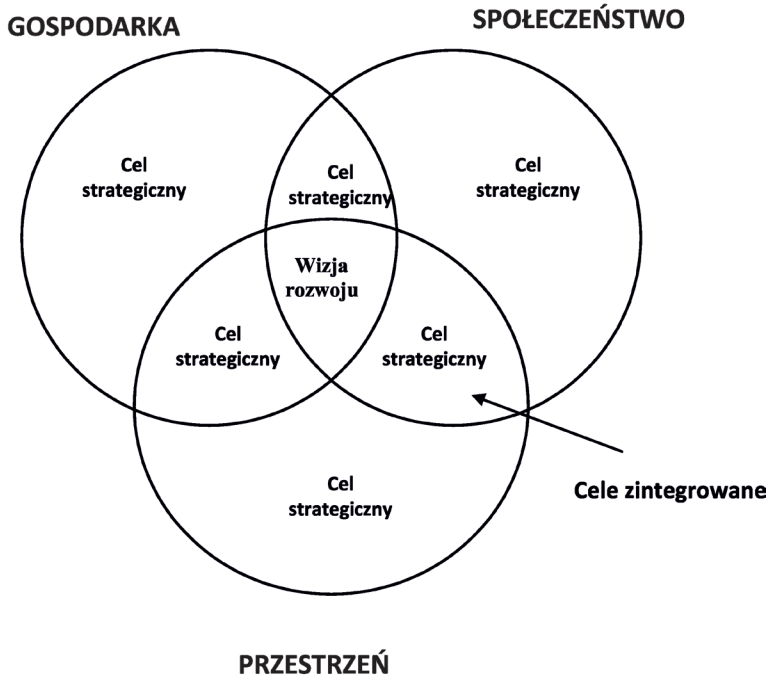


Rysunek 6. Piramida planowania strategicznego
(od ogółu do szczegółu)

Źródło: opracowanie własne

Równolegle określona zostaje misja instytucji/organizacji (w przypadku obszaru funkcjonalnego może to być formalna lub nieformalna grupa, związek gmin utworzony dla wdrażania zintegrowanego planu). Misja to specyficzny cel działania organizacji odróżniający ją od innych instytucji tego samego rodzaju. Misja określa fundamentalne i specyficzne kierunki działania, wskazuje na to,

co organizacja próbuje osiągnąć poprzez swoje działanie (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cel ich działania, zadania i kompetencje w sposób ogólny (uniwersalny) określają ustawy i inne akty prawne normujące ich funkcjonowanie. Misja ma na celu doprecyzowanie, uszczegółowienie celów działania struktur samorządu terytorialnego, zaangażowanych w proces kształtowania rozwoju obszaru funkcjonalnego.



Rysunek 7. Rozeta celów strategicznych w planowaniu zintegrowanym

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym krokiem jest dekompozycja wizji na strategiczne cele rozwoju jednostki terytorialnej. Określenie celów rozwoju stanowi najważniejszy punkt opracowywania strategii. Wybór strategicznych celów rozwoju jednostki terytorialnej powinien być uzależniony przede wszystkim od: uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych, prognozowanych trendów rozwoju oraz aspiracji lokalnej społeczności. W budowaniu strategii rozwoju równie ważnym jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia. Następuje to poprzez wskazanie celów operacyjnych oraz projektów zintegrowanych, których realizacja powinna przynieść osiągnięcie spodziewanych efektów.

3.3.3. Planowanie operacyjne – określenie planów realizacji projektów zintegrowanych

W istniejącej formule prawno-administracyjnej sens opracowania zintegrowanej strategii rozwoju istnieje jedynie w sytuacji, gdy we władzach samorządowych i innych podmiotach istnieje rzeczywista potrzeba posiadania takiego planu poparta chęciami jego realizacji. Aby zintegrowana strategia rozwoju stała się rzeczywistym instrumentem zarządzania rozwojem (a nie jedynie „martwym" dokumentem planistycznym) musi być skutecznie wdrażana i realizowana. Wymaga to przygotowania planów realizacji poszczególnych projektów zintegrowanych. Dla każdego projektu powinien zostać opracowany plan operacyjny określający między innymi:

– cel i istotę wdrażania projektu zintegrowanego;
– podmiot odpowiedzialny za realizację projektu oraz podmioty współrealizujące;
– zasoby finansowe wraz z określeniem źródeł finansowania projektu zintegrowanego;
– harmonogram i etapy realizacji projektu zintegrowanego;
– spodziewane efekty realizacji projektu w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym;
– system informowania o przebiegu prac nad wdrażaniem projektu zintegrowanego (monitoring);
– system analizowania postępów we wdrażaniu projektów zintegrowanych (ewaluacja).

Opracowanie zintegrowanego planu nie jest jednorazowym działaniem. Strategiczny plan winien być weryfikowany i aktualizowany co pewien okres, stosownie do zachodzących zmian w zewnętrznych i wewnętrznych warunkach działania jednostki terytorialnej. Konieczne jest zatem stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji zintegrowanej strategii rozwoju. Stworzenie systemu monitoringu umożliwi z jednej strony analizę procesów społeczno-gospodarczych o charakterze strategicznym, z drugiej zaś kontrolowanie realizacji strategii.

Monitoring jest procesem systematycznego zbierania i analizowania informacji ilościowych i jakościowych dotyczących postępów w realizacji zintegrowanego planu. Jest to proces ciągłego obserwowania i śledzenia zmian zachodzących we wdrażaniu strategii i projektów zintegrowanych. Monitoring bazuje na systemie wskaźników, które opracowywane powinny być dla każdego celu strategicznego i projektu zintegrowanego. Proces ten określany jest mianem kwantyfikacji celów strategicznych. Obejmuje on wybór samych wskaźników monitoringu oraz określenie wartości bazowych i docelowych wskaźników (*Zintegrowane planowanie*, 2013). W procesie monitorowania strategii i projektów zintegrowanych najczęściej wykorzystywane są:

– wskaźniki produktu – pokazujące bezpośrednio powstałe efekty w wyniku realizacji danego projektu, określa rzeczowe efekty danego działania;

– wskaźniki rezultatu – pokazujące efekty i zmiany powstające bezpośrednio i natychmiastowo;

– wskaźniki oddziaływania (wpływu) – pokazujące pośrednie i długookresowe efekty i konsekwencje realizacji danej strategii/projektu dla rozwoju, oddziaływanie danego projektu na otoczenie gospodarcze, społeczne i przestrzenne.

Równolegle opracowywany zostaje system ewaluacji strategicznej. Jest to ocena wartości realizowanej strategii i projektów zintegrowanych z zastosowaniem określonych kryteriów. Inaczej mówiąc, ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego planu lub projektu, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu ich usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji, wspierając proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację strategii/projektu (Ekiert, 2004). W klasycznym ujęciu wyróżniamy trzy typy ewaluacji: ewaluację *ex ante* – przed rozpoczęciem realizacji projektu, ewaluację *mid-term* – średniookresową oraz ewaluację *ex post*, przeprowadzaną po zakończeniu realizacji projektu/programu.

Kluczowym elementem ewaluacji jest dobór kryteriów oceny. Najczęściej stosowanymi w praktyce kryteriami są: trafność/adekwatność (ocena, w jakim stopniu przyjęte cele projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym projektem i/lub realnym potrzebom beneficjentów), efektywność (ocena poziomu „ekonomiczności" projektu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników), skuteczność (ocena do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte). Typowym kryterium oceny jest także identyfikacja oddziaływania/wpływu (ocena, w jakim stopniu korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały wpływ na większą populację w danym sektorze czy regionie) oraz identyfikacja trwałości efektów (ocena efektów po zakończeniu finansowania zewnętrznego i wpływu tego projektu w dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie sektora, regionu czy kraju) (Ciężka, 2005).

3.4. Problemy i wyzwania w budowaniu zintegrowanych planów rozwoju – polskie doświadczenia

Zintegrowane planowanie rozwoju zyskuje coraz większą aprobatę wśród władz samorządowych. Zarówno na poziomie lokalnym, jak i subregionalnym tworzone są plany i projekty zintegrowane. Dotychczasowa wiedza i doświadczenie pozwalają na wskazanie głównych ograniczeń i wyzwań w planowaniu terytorialno-funkcjonalnym. Są to przede wszystkim bariery systemowe, świadomościowe i metodologiczne.

Bariery administracyjno-instytucjonalne (systemowe) wynikają z braku rozwiązań prawnych dla zintegrowanego systemu planowania i realizacji projektów zintegrowanych oraz mocno utrwalonej hierarchicznej i sektorowej organizacji administracji publicznej, faworyzujące tradycyjne rozwiązania i podejścia w planowaniu rozwoju. Kluczowe problemy to:

– słabość narzędzi motywujących do tworzenia zintegrowanych strategii i projektów rozwojowych (np. instrumentów finansowych);

– ułomność lub brak podstaw prawnych do tworzenia partnerstwa i współpracy dla planowania zintegrowanego (konsultacji społecznych, negocjacji i zaangażowania społeczności w tworzenie planów).

Bariery mentalne i świadomościowe wynikają ze specyfiki działania sektora publicznego. Kluczową rolę odgrywa:

– dominacja rutyny, stereotypowych działań i zachowań w samorządach;

– obawa przed nowością – niepewność procedur, efektów, brak doświadczeń w realizacji zintegrowanych planów;

– niechęć do współpracy – dominacja indywidualistycznych postaw, brak zaufania, nieumiejętność działania w partnerstwie, niedostrzeganie korzyści wynikających ze współpracy;

– konieczność zmiany perspektywy myślenia o procesach rozwoju, wyjście poza „własne podwórko".

Bariery metodologiczne i informacyjne wynikają ze słabości metod i procedur planistycznych oraz słabości wiedzy o procesach rozwoju w układach funkcjonalnych. Problemy te są głównie pochodną istniejącego systemu statystyki, bazującego na jednostkach administracyjnych, co istotnie utrudnia ocenę procesów rozwojowych, identyfikację zasobów specyficznych czy uchwycenie relacji sieciowych w obszarze funkcjonalnym. Główne problemy to:

– różne metody i przekroje pozyskiwania i gromadzenia danych statystycznych przez różne instytucje publiczne;

– brak w systemie statystyki publicznej danych umożliwiających identyfikowanie zasobów oraz rzeczywistej siły powiązań i współzależności dla obszarów funkcjonalnych;

– brak studiów i retrospektywnych analiz prowadzonych dla obszarów funkcjonalnych utrudniających delimitację obszarów funkcjonalnych;

– słabość strategicznego myślenia wynikająca z konieczności „wyjścia" poza granice administracyjne jednostki terytorialnej;

– trudności w analizowaniu zjawisk w układach funkcjonalnych wynikające ze zmiany poziomu analizy (ang. *modifiable area unit problem* – MAUP);

– konieczność przełamywania stereotypów i rutyn wśród ekspertów i planistów;

– słabo spopularyzowana wiedza o dobrych praktykach, przykładach i doświadczeniach w tworzeniu planów zintegrowanych.

Podsumowanie

Terytorialnie ukierunkowana polityka rozwoju wpisuje się w mechanizmy zorientowane na inteligentny, trwały i zrównoważony rozwój, sprzyjający włączeniu społecznemu, określony w ramach Strategii Europa 2020. Podkreśla ona konieczność koordynacji i zwiększenia skuteczności podejmowanych działań na rzecz budowania konkurencyjności i spójności europejskiej przestrzeni, w wymiarze lokalnym i regionalnym. Wskazuje na kluczową rolę współzarządzania terytorialnego (*territorial governance*) rozumianego jako intensywny i stały dialog pomiędzy wszystkimi aktorami rozwoju terytorialnego działającymi w sektorze gospodarczym, organizacjach pozarządowych, sektorze publicznym czy środowisku naukowym.

Podejście ukierunkowane terytorialnie od wielu lat stosowane jest z powodzeniem w różnych krajach Europy, w wielu przypadkach bez świadomego określania go jako takiego (Ministry of Regional Development, 2013). Okazało się ono efektywne w zwiększaniu skuteczności działań na rzecz rozwoju między innymi poprzez uwolnienie niewykorzystywanego potencjału na szczeblu lokalnym, miejskim i regionalnym. Z doświadczeń wielu krajów wynika, iż sprzyja ono budowaniu spójności terytorialnej i wykorzystaniu kapitału terytorialnego, a tym samym zwiększa własne zasoby poszczególnych regionów i stymuluje oddolne procesy rozwojowe. Nowy paradygmat polityki rozwoju eksponuje ważność różnorodności lokalnej i regionalnej jako istotnej wartości w rozwoju. Umożliwia ono zwiększenie elastyczności polityk publicznych w odniesieniu do specyfiki określonego terytorium. Podkreśla potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów, różnicowania narzędzi polityki i ich dostosowania do warunków lokalnych wraz z wykorzystaniem nowoczesnego wielopoziomowego współrządzenia (*multi-level governance*).

Bibliografia

Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations,* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Boschma R. A. (2005), *Proximity and innovation: a critical assessment*, Regional Studies, Vol. 39.1, s. 68.

Camagni R. (2011), *Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the UE regional policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warsaw.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2008), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Ciężka B. (red.) (2005), *Ewaluacja kwestie ogólne*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, Warszawa.

Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.

Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej – funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.

Grzeszczak J. (1999), *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław, s. 56–58.

Jewtuchowicz A. (2005), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Lipsk 2007.

Markowski T. (2013), *Elastyczne i zintegrowane planowanie w obszarach funkcjonalnych – w stronę nowego podejścia do planowania przestrzennego*, Poznań.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012), *Praktyczne aspekty budowy systemu Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych*, Warszawa, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_ rozwoju/Strony/Inauguracyjne_posiedzenie_KOT_160512.aspx

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2012), *Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014–2020*, Warszawa, www.mir.gov.pl/Kontrakt_zasady_dzialania_03_08_FIN.pdf.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2013a), *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Warszawa, www.mir.gov.pl

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2013b), *Zintegrowane podejście ukierunkowane terytorialnie*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011a), *Przewodnik aktualizacji strategii rozwoju województw*, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011b), *Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 marca 2011 w sprawie powołania Krajowego Forum Terytorialnego*, https://www.mir.gov.pl/...Krajowe_Forum_Terytorialne/.../zarzadzenie.pdf.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012a), *System monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym opartym o system krajowych i regionalnych obserwatoriów terytorialnych*, Warszawa, pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Krajowe_Obserwatorium_ Terytorialne

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) (2012b), *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_ przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx

Ministry of Regional Development (2011), *Territorial dimension of EU Policie. Strategic programming, coordination and institutions territorially-sensitive for an efficient delivery of the new growth agenda*, Warsaw.

Ministry of Regional Development (2013), *Place-based territorially sensitive and integrated approach*, Warsaw.

Nowakowska A. (2011), *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Nowakowska A. (2013), *Od regionu do terytorium – od planowania strategicznego do planowania zintegrowanego* (materiał roboczy), Łódź.

Pecqueur B. (2000), *Le developpement local pour une economie des territoires*, Syros, Paris, s. 132.

Pietrzyk I. (2004), *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 12–13.

Ratuszniak I. (2013), *Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, Wrocław, www.mir.gov.pl

Regulski A. (2012), *Powiązania SRW z systemem kontraktu terytorialnego, Krajowe Forum Terytorialne*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_ regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem

Szlachta J., Zaucha J. (2012), *For an enhanced territorial dimension of the Cohesion Policy in Poland in the 2014–2020 period*, Instytut Rozwoju (dokument roboczy).

Szlachta J., Zaucha J. (2015), *Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

Tölle A. (2014), *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne*. *System polski na tle systemu niemieckiego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 3 (57)/2014.

Zintegrowane planowanie (2013), Materiały szkoleniowe w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST".

INTEGRATED DEVELOPMENT PLANS – TOWARDS TERRITORIAL-FUNCTIONAL APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF A TERRITORIAL UNIT

(Summary)

A new interpretation of the meaning of space in the processes of economic development (i.e. the territorial development paradigm) has led to the reinterpretation of the ways of pursuing the development policy at the local / regional level. The foundation of this paradigm of creating development policy is also a powerful critique of the existing methods of stimulating the development made at the beginning of a new programming period. It showed the inefficiency and ineffectiveness of the cohesion policy, both in terms of building cohesion and competitiveness of the European community. In response to these problems, an attempt to reform the methods and ways of stimulating the development in European, regional and local dimension has been made. Embodiment of these reforms is the territorial and functional approach to creating development policy (*place based policy*). This approach aims at the greater consideration of different conditions of development and optimal use of endogenous resources (i.e. the territorial capital) in the dynamization of development processes. It emphasizes the need for change in the method of strategic planning of the development of territorial units and creating the so-called integrated plans.

Presented considerations directly affect the new paradigm of planning and the creation of territorial development. The author embeds her deliberations in the processes of territorial development to interpret the essence of an integrated development policy on the basis of such a specific theoretical foundation. In further analyzes, attention is focused on new instruments of the territorialisation of development policy identified within the Committee for Spatial Economy and Regional Planning. The quintessence of the considerations is to show the nature and stages of the development of integrated strategic plans at the local level. The author shows the difference and specificity of the integrated planning process. The discussion ends with the identification of barriers and challenges in the implementation of the integrated plans, indicating the areas of overcoming stereotypes in Polish realities of self-governments.

Key words: territory, integrated planning, territorial development policy, integrated development strategies.

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 (Swianiewicz, 2008, s. 67).

Należy w tym miejscu zadać pytanie o rolę i wartości związanie 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 perswazja[1], 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 jednymi a drugimi wyborami niewiele znaczy, gdyż należy on tylko do demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczności (Swaniewicz, 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

staje się tworzenie dobrego klimatu do dobrowolnej współpracy różnych podmiotów i aktorów życia społeczno-gospodarczego, co służyć ma realizacji wspólnie określonych celów. Nie jest to już więc bezpośrednie podejmowanie przez władze samorządowe decyzji w oparciu o uprawnienia władcze i legitymizację władzy (ang. *power over*), a bardziej skoncentrowanie działań na umiejętności mobilizacji zasobów lokalnych (kapitału społecznego, ludzkiego, finansowego, instytucjonalnego itp.) w celu osiągnięcia wspólnie wyznaczonych celów (ang. *power to*) (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 25). Partycypacja oznacza zatem udział członków społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych lub w korzystaniu z ekonomicznych efektów organizacji. Jest ona o tyle istotna, że jest formą dialogu społecznego w jednostce samorządu terytorialnego oraz traktowana jako zinstytucjonalizowany środek rozwiązywania konfliktów społecznych (Gawroński, 2007, s. 145). Coraz szerszy udział społeczności lokalnej w zarządzaniu strategicznym w jednostkach samorządu terytorialnego związany jest ze zmianą społecznej struktury organizacji. Staje się ona mniej sztywnym i zhierarchizowanym układem, z charakterystycznym podziałem na władzę i podwładnych (kierujących i kierowanych) i zmierza coraz bardziej w kierunku partnerskiej współpracy wielu podmiotów sektora publicznego, prywatnego i społecznego.

W takim ujęciu jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje cele, koncentrując się na współpracy ze społecznością lokalną, a dzięki temu osiąga legitymizację partnerstwa poprzez rezultaty (ang. *output legitimacy*). Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego i zawierane partnerstwa między różnymi aktorami życia społeczno-gospodarczego wymagają nie tylko klasycznych już konsultacji, ale rzeczywistego udziału różnych podmiotów w kreowaniu rozwiązań i działań. Szczególne znaczenie zyskuje w ostatnim czasie partycypacja określana mianem „decyzyjnej", która traktowana jest jako forma społecznego dialogu w organizacji oraz zinstytucjonalizowany środek rozwiązywania konfliktów społecznych. Partycypacja decyzyjna wiąże się zatem z istotną zmianą społecznej struktury organizacji samorządu terytorialnego, która polega na odejściu od tradycyjnego i sztywnego podziału na kierujących i kierowanych i dążeniu do partnerskich relacji między poszczególnymi aktorami życia społeczno-gospodarczego. Aktorzy życia społeczno-gospodarczego wspólnoty nie będą oczekiwali więc jedynie udziału w mało zobowiązujących konsultacjach, które w niewielkim stopniu aktywizują pozostałych partnerów. Oferując merytoryczny, a także niejednokrotnie finansowy udział w realizacji polityki, oczekują posiadania realnego wpływu na podejmowane decyzje. Z tego punktu widzenia w literaturze przedmiotu wskazuje się dwa typy uczestników, którzy mogą mieć wpływ na podejmowanie decyzji w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Są to:

a) mieszkańcy i ich organizacje, co powoduje, że udział w polityce mają zarówno poszczególni mieszkańcy, jak i organizacje pozarządowe reprezentujące interesy wybranych grup społeczności lokalnej;

b) kluczowi aktorzy życia społecznego, tacy jak przedsiębiorcy, przedstawiciele sfery badawczo-rozwojowej i edukacyjnej, instytucje otoczenia biznesu, instytucje publiczne.

Partycypacja społeczna oparta jest na partnerskiej współpracy między członkami społeczności lokalnej a sprawującymi władzę przedstawicielami tej społeczności, wybieranymi w wyborach powszechnych. W efekcie tej współpracy uzyskuje się trafniejszy, bardziej uwzględniający potrzeby mieszkańców obraz rzeczywistości i efektywniejsze metody rozwiązywania lokalnych problemów, akceptację realizowanych przez samorząd działań, a także zmniejsza się prawdopodobieństwo występowania konfliktów. Ponadto partycypacja sprzyja edukacji obywatelskiej, budowaniu identyfikacji mieszkańców ze wspólnotą samorządową i miejscem, budowaniu tożsamości lokalnej i obywatelskiej, a także zwiększa rzeczywistą kontrolę mieszkańców nad władzą samorządową.

Partycypacja społeczna w zarządzaniu realizować ma konkretne cele, które można podzielić na trzy główne grupy. Pierwszą grupę stanowią cele o charakterze psychologicznym, związane z rozwojem indywidualnym członków społeczności lokalnej. Należy do nich proces samorealizacji i humanizacji pracy, poprawa motywacji, poczucie godności, autonomii oraz przynależności do grupy. Drugą grupę stanowią cele o charakterze społeczno-politycznym, które związane są z poprawą klimatu społecznego i redukcją konfliktów społecznych we wspólnocie terytorialnej, wzrostem poziomu identyfikacji mieszkańców ze wspólnotą, a także związane są ze zwiększeniem poziomu demokratyzacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Trzecią grupę stanowią cele o charakterze ekonomicznym, związane z rozwojem kreatywności i efektywności oraz większym zaangażowaniem uczestników procesu partycypacyjnego. Poprzez realizację tego celu następuje wzrost wartości zasobów lokalnych, co przyczynia się również do wzrostu korzyści dla członków danej społeczności, w tym pracowników urzędów i jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego (Kot, 2003, s. 227–233; Gawroński, 2007, s. 124).

Korzyści wynikających procesu partycypacji społecznej, czyli z udziału społeczności lokalnej w życiu publicznym wspólnoty terytorialnej, jest bardzo wiele. Nie są to jednak jedynie korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego. Każdy z uczestników procesu partycypacji powinien zyskać w wyniku swojego w nim udziału.

W procesie partycypacji działania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego stają się bardziej zrozumiałe dla mieszkańców, a wskutek poznania i zrozumienia ich potrzeb samorząd może lepiej odpowiadać na te potrzeby. Mieszkańcy dzięki prowadzonej kampanii informacyjnej są lepiej poinformowani o planach i zamierzeniach samorządu. Mają także możliwość poznania tych planów na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, co ułatwić może skuteczne wstrzymanie lub poparcie działań samorządu.

W toku współpracy między podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego oraz samych mieszkańców zwiększa się możliwość uzyskania no-

wych i niekonwencjonalnych rozwiązań dla wielu zidentyfikowanych we wspólnocie problemów. Wynikiem tego jest precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze, bardziej efektywne dysponowanie posiadanymi zasobami, aby zrealizować cele. Organizacje społeczne, przedsiębiorcy definiują problemy społeczne, gospodarcze danej jednostki samorządowej i sami przedstawiają sposoby ich rozwiązania. Dzięki temu powstaje mapa czy profil problemu publicznego, który powinien zostać rozwiązany jako ten, który jest najbardziej dokuczliwy dla społeczności lokalnej. W wyniku tej współpracy następuje zwiększenie prawdopodobieństwa wypracowania trafnych działań mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Następuje także szybszy przepływ informacji między społecznością lokalną a samorządem lokalnym o pojawiających się problemach, zanim urosną do znacznych rozmiarów.

Stąd też organizacje pozarządowe czy też przedsiębiorcy traktowani są w procesie partycypacji społecznej jako dostarczyciele szczegółowej wiedzy eksperckiej w zakresie dziedzin swojego funkcjonowania.

Współcześnie mieszkańcy poznają zasady działania samorządów, stają coraz lepiej wykształceni, świadomi swoich praw i interesów, a także stają się bardziej aktywni w obronie własnych partykularnych oraz wspólnych interesów. Dzięki częstemu informowaniu i komunikowaniu się samorządu ze społecznością lokalną władze samorządowe budują klimat zaufania, co wpływa także na społeczną legitymizację ich decyzji. Jednocześnie w procesie partycypacji zwiększa się rzeczywista kontrola nad władzą samorządową.

W procesie partycypacji społecznej dzięki możliwości artykułowania własnych potrzeb, oczekiwań i problemów, a także dzięki wspólnemu ich rozwiązywaniu następuje budowanie i wzmacnianie identyfikacji społeczności z jednostką samorządu terytorialnego i z podejmowanymi działaniami. Uwzględnienie przez władze samorządowe postulatów, interesów artykułowanych przez uczestników procesu partycypacji powoduje wzrost wśród mieszkańców, przedsiębiorców poczucia wpływu i współodpowiedzialności za podejmowane działania. Partycypacja społeczna przyczynia się również do rozwoju społecznego uczestników tego procesu, zdobywania nowej wiedzy i doświadczeń, co wzmacnia zaangażowanie w sprawy jednostki samorządu terytorialnego (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2011, s. 35–42).

W toku wzajemnego poznawania się różnych grup i interesów poszczególnych członków społeczności lokalnej widoczne jest ograniczenie konfliktów w tych wspólnotach, a także nawiązywanie nowych kontaktów i budowanie kapitału relacyjnego, który sprzyja wzmacnianiu współpracy między tymi grupami.

Aktywnie uczestniczące w procesie partycypacji grupy przedsiębiorców, organizacji pozarządowych poprawiają swój wizerunek i pozycję na rynku.

Dla poszczególnych jednostek (mieszkańców) uczestniczących w tym procesie aktywny udział jest lekarstwem na alienację w społeczności lokalnej. To doświadczenie pozwala mieć poczucie wpływu na otaczającą rzeczywistość

i wolności, a także nabrać pewności siebie poprzez kontrolę nad własnym życiem i wspomnianą wcześniej rzeczywistością.

Ponadto w procesie partycypacji rozwijane są postawy i umiejętności obywatelskie mieszkańców, co wpływa na proces zarządzania, czyniąc go bardziej demokratycznym. Mówi się nawet, że partycypacja jest rzeczywistą koniecznością, gdyż we współczesnym świecie i we współczesnym społeczeństwie niemożliwe jest rządzenie, a tym bardziej współrządzenie bez przyzwolenia i aktywności rządzonych (Roberts, 2008).

2.2. Zakres i formy procesu partycypacji

Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej, czyli udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji w samorządach lokalnych, są bardzo zróżnicowane i mają związek z realizowanymi stylami zarządzania. W zależności od zakładanego zakresu wyróżniamy różne formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie). Jedną z form jest informowanie. Polega ono na przekazywaniu mieszkańcom informacji o decyzjach, procedurach podejmowanych przez administrację. Potrzeba posiadania pełnej i rzetelnej informacji jest podstawą procesu uspołecznienia politycznego i decyzyjnego. Bez informacji mieszkańcy nie są w stanie skutecznie partycypować w sprawach publicznych. Jest to relacja jednokierunkowa między władzą a społecznością lokalną. Informowanie może być bierne, gdzie administracja umożliwia mieszkańcom dostęp do informacji, oraz aktywne, gdy samorząd podejmuje aktywne działania w celu dotarcia z informacjami do członków lokalnej społeczności (promocja, ogłoszenia, spotkania itp.).

Drugą formą partycypacji społecznej jest konsultowanie, które ma charakter dwustronny między administracją i mieszkańcami. Przebieg konsultowania jest następujący: samorząd proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat, które w mniejszym lub większym stopniu uwzględnia w docelowych rozwiązaniach. W ten sposób obie strony dialogu społecznego poznają swoje stanowiska, ale podkreślić trzeba, że przedstawiciele samorządu nie są zobowiązani do uwzględniania uzyskanych opinii i uwag. Konsultowanie wymaga więcej czasu niż informowanie.

Trzecią formą partycypacji jest współdecydowanie, w którym administracja nie tylko zasięga opinii. We współdecydowaniu chodzi o partnerstwo przy wspólnym budowaniu rozwiązań. Tutaj władze samorządowe razem z innymi aktorami życia społeczno-gospodarczego wspólnie definiują problemy i szukają najlepszych rozwiązań. Komunikacja w procesie współdecydowania zachodzi przez cały czas identyfikowania problemów poprzez budowanie i realizację konkretnych rozwiązań. We współdecydowaniu fundamentem jest uznanie zasady partnerstwa we wzajemnych relacjach administracji i społeczności lokalnej. Współdecydo-

wanie ma charakter znacznie mniej hierarchiczny od pozostałych form, jakimi są konsultowanie i informowanie. Najbardziej zaawansowaną i rozwiniętą formą współdecydowania jest delegowanie części uprawnień i zadań do realizacji na rzecz partnerów uczestniczących w tym procesie.

Udział poszczególnych grup uczestników procesu partycypacji jest oczywiście zróżnicowany i zależny od wielu czynników. Partycypacja społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego może właściwie nie występować (brak udziału społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym) i taka sytuacja ściśle związana jest z zamkniętym, autokratycznym (styl nieinteraktywny) stylem zarządzania. W stylu nieinteraktywnym członkowie społeczności lokalnej są jedynie informowani o zamierzeniach przedstawicieli władzy.

Zakres partycypacji może być także bardzo szeroki i polegać na realizowaniu przez partnerów społeczno-gospodarczych określonych zadań przy wsparciu organizacyjnym i finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Zakres ten jest ściśle związany ze stylem interaktywnym zarządzania. W stylu interaktywnym wyróżnić możemy kilka poziomów partycypacji, począwszy od proponowania konkretnych rozwiązań wskazanego przez władze problemu, aż do inicjowania i realizacji działań (Gawroński, 2007, s. 144–148).

W latach 60. XX w. w Stanach Zjednoczonych Sherr R. Arnstein opracowała słynną „drabinę partycypacji". Jej stworzenie wynikało z obserwowanego w tym czasie ograniczenia udziału ubogich grup społecznych w programach pomocy. Z założenia mieli to być główni odbiorcy tych programów w ramach „community action programs". Idea drabiny partycypacji polegała na zestawieniu ze sobą bezsilnych grup mieszkańców z tymi, którzy mają władzę i wpływ na podejmowane decyzje. W wyniku tego podkreślono fundamentalne różnice między omawianymi dwiema grupami. Wyróżniono różne poziomy partycypacji głównie na poziomie samorządów lokalnych, które związane były z funkcjonowaniem służb publicznych. Jest to osiem poziomów partycypacji: manipulacja, terapia, informowanie, konsultacje, łagodzenie, partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. Dwa pierwsze i zarazem najniższe poziomy (manipulacja i terapia) w drabinie określane są jako niepartycypacyjne. Kolejne trzy (informowanie, konsultowanie i łagodzenie – umieszczanie w grupach doradczych) uznawane są za partycypację pozorowaną. Według autorki partycypacja rozpoczyna się od partnerstwa. Najważniejsze dwa poziomy zaawansowanego udziału społeczności lokalnej w życiu wspólnoty to delegowanie władzy i kontrola obywateli (sprawowana nad instytucjami) (Olech, 2011, s. 85–100).

Drabina partycypacji opracowana przez S. R. Arnstein została przez lata zmodyfikowana i dostosowana do współczesnej europejskiej rzeczywistości. Uproszczony schemat zakresu i odpowiadających mu form partycypacji w zależności od realizowanego stylu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego prezentuje „drabina partycypacji" (tab. 1).

Tabela 1. Drabina partycypacji społecznej

Styl zarządzania	Forma partycypacji	Zakres partycypacji	Rola uczestnika partycypacji (członka społeczności lokalnej)	Przykłady
Styl interaktywny	Współdecydowanie	**Wspomaganie** Samorząd udziela wsparcia w postaci czasu, środków finansowych, wiedzy pracowników.	Inicjator	OSP realizuje program ochrony ppoż. przy wsparciu organizacyjnym i finansowym gminy. Holenderskie Stowarzyszenie Bezpieczeństwa na Drodze pracuje ze szkołami. Samorządy oferują wsparcie dla tej inicjatywy.
		Współpraca Samorząd współpracuje z innymi organizacjami na równych zasadach.	Współpracownik, partner	Projekty w ramach PPP, np. budownictwo komunalne stawiane przez prywatnego dewelopera, wybrane formy pomocy społecznej udzielane przez organizacje non-profit.
		Delegacja Samorząd przekazuje uprawnienia do podejmowania określonych decyzji i realizacji tych decyzji czy wybranej polityki sektorowej grupom lub partnerom społecznym, kontrolując jedynie ich proceduralną legalność i poprawność.	Współdecydujący	Rada dzielnicy lub sołecka otrzymuje określone kompetencje i środki finansowe na realizację tych zadań.
		Uczestnictwo Samorząd prowadzi powszechną dyskusję nad rozwiązaniem problemów. Uczestnicy tej dyskusji mogą samodzielnie definiować problem i wskazywać jego rozwiązanie.	Konsultant	Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać nieużytkowany od dawna teren. Pomysłów jest wiele (rekreacja, budownictwo, strefa przemysłowa), a mieszkańcy mogą zgłaszać swoje propozycje.

Styl nieinteraktywny (autorytarny)	Konsultowanie	**Konsultacje** Samorząd prowadzi konsultacje na temat proponowanego rozwiązania w ramach ograniczonych liczb dopuszczalnych możliwości. Samorząd przedstawia rozwiązania i w mniejszym lub większym zakresie uwzględnia pojawiające się opinie społeczności lokalnej. Samorząd przed podjęciem decyzji aktywnie (w różnych formach) zasięga opinii, starając się w jak największym stopniu uwzględnić otrzymane uwagi.	Osoba korzystająca z konsultacji	Samorząd posiada nieużytkowany od dawna teren i przygotowuje koncepcję jego wykorzystania. Do przedstawionego planu wykorzystania terenu, np. na funkcje rekreacyjne, mieszkańcy mogą zgłaszać uwagi w określonym czasie.
	Informowanie	**Otwarty styl autorytarny** Samorząd formułuje swoją politykę w sposób niezależny, przekazuje informacje społeczności lokalnej i opinii publicznej, aby w ten sposób, uzasadniając swoje racje, przekonać ją do zaproponowanych rozwiązań.	Odbiorca informacji	Samorząd podejmuje decyzję o budowie nowoczesnej oczyszczalni ścieków i informuje o tym mieszkańców; prowadzi kampanię informacyjną zachęcającą do budowy nowych podłączeń do sieci kanalizacyjnej. Samorząd podejmuje decyzję o nowym systemie segregacji odpadów i informuje o nim mieszkańców; prowadzi kampanię informacyjną zachęcającą do uczestnictwa.
	Brak partycypacji	**Zamknięty styl autorytarny** Samorząd samodzielnie podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować społeczności lokalnej czy opinii publicznej.	Brak partycypanta	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Popper, Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2008; Gawroński, 2007.

W literaturze przedmiotu opisującej procesy partycypacyjne wskazuje się dwa sposoby podejmowania decyzji w samorządzie terytorialnym. Pierwszym z nich jest typ agregujący (ang. *aggregative*), oparty na woli większości. Odwołuje się on do klasycznej zasady demokracji stanowiącej, gdzie mieszkańcy danej społeczności mają moralne zobowiązania do poszanowania i przestrzegania decyzji większości, nawet w sytuacji, gdy decyzje te są sprzeczne z ich partykularnymi interesami. Drugi to typ deliberujący (ang. *deliberative*), w którym poszukuje się konsensusu poprzez szeroką debatę publiczną. Odnosi się on do przekonania, że szeroka debata publiczna prowadzi do konsensusu i inkluzji znacznej części podmiotów społeczno-gospodarczych. W tej sytuacji władze samorządowe mają obowiązek stworzenia warunków do takiej debaty. Różnice w typach procesów decyzyjnych agregującym i deliberującym przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Partycypacja społeczna według typu procesu decyzyjnego

Fazy procesu budowania polityki publicznej	Typ procesu decyzyjnego	
	agregujący	deliberujący
Opracowywanie polityki	lobbing, petycje, stanowiska, demonstracje	udział w spotkaniach organizowanych przez władze lokalne
Podejmowanie decyzji	referenda lokalne	decyzje podejmowane w koalicjach poziomych skupiających publicznych i prywatnych partnerów
Realizacja		udział organizacji pozarządowych w realizacji polityki

Źródło: Klassen, Sweeting, 2004, za: Swianiewicz, 2008, s. 39, 78.

2.3. Modele partycypacji społecznej

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce różnią się pod względem udziału mieszkańców w podejmowaniu wspólnie z władzami decyzji o charakterze publicznym. Różnice te związane są ze specyfiką zarządzania, a także formami, jakie stosowane są w procesie angażowania społeczności lokalnej w sprawy lokalne. W literaturze przedmiotu wskazuje się modele partycypacji charakterystyczne dla poszczególnych typów jednostek w zależności od ich stopnia otwartości na udział mieszkańców, stopnia zaangażowania we współdecydowaniu o kształcie polityki lokalnej.

Istnieją cztery modele partycypacji:

a) asymetryczny,
b) opiniodawczo-konsultacyjny,
c) symetryczny,
d) delegacyjny.

Asymetryczny model partycypacji charakteryzuje się asymetryczną relacją między władzą lokalną a społecznością lokalną, która zakłada pierwszeństwo dla pozycji władzy samorządowej. Ma ona w tym modelu dominującą rolę na każdym etapie formułowania i realizowania polityk publicznych. W modelu tym władze samorządowe całkowicie samodzielnie podejmują decyzje. Są to działania inicjowane i realizowane w sposób jednostronny i całkowicie autorytarny. Polityka władz samorządowych w tym przypadku może być realizowana w dwojaki sposób:

- po pierwsze, władze samorządowe działają samodzielnie, ale po podjęciu decyzji czy realizacji działań informują o nich społeczność lokalną;
- po drugie, władze samorządowe działają całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale poza informowaniem o swoich decyzjach i działaniach uzasadniają je, próbując nakłonić mieszkańców do ich akceptacji.

Istotą relacji władze–mieszkańcy w tym modelu jest jednokierunkowy przepływ komunikatów od jednostki samorządu terytorialnego do społeczności lokalnej. Nie istnieje przepływ informacji w drugą stronę, bo władze nie są tym zainteresowane. Oficjalne, wykorzystywane kanały komunikacji służą jedynie informowaniu społeczności lokalnej i są zamknięte na przepływ informacji w odwrotną stronę. W tej jednokierunkowej komunikacji między jednostką samorządu terytorialnego a mieszkańcami przyjmuje się różne style w zależności od zidentyfikowanych odbiorców oraz wykorzystuje różne środki komunikacji.

Badania dotyczące rozkładu modeli partycypacji społecznej w Polsce na podstawie indeksu partycypatywności jednostek samorządu terytorialnego wskazują szereg form informowania i wyjaśniania wykorzystywanych w modelu asymetrycznym (tab. 3).

Wyniki badań wskazują, że model asymetryczny stosowany jest w jednej piątej (20,1%) gmin w Polsce. Wskazują one również, że w 12,4% gmin stosowano pierwszy wariant, związany z informowaniem o podejmowanych decyzjach. Ponadto w 7,7% gmin decyzję tę próbowano uzasadniać, aby przekonać mieszkańców do jej akceptacji. Wyniki badań wskazują, że aż w jednej piątej gmin w Polsce władze samorządowe podejmują decyzje i realizują działania samodzielnie i bez udziału społeczności lokalnej[2].

[2] Badanie „Rozkład modeli partycypacji publicznej w Polsce – indeks partycypatywności". W badaniu próbowano odpowiedzieć m.in. na pytanie o to, jaki odsetek gmin w Polsce stosuje poszczególne modele partycypacji publicznej. Wyniki badań prezentują maksymalne zidentyfikowane modele, czyli ich górną granicę i maksymalnie osiągnięty poziom na drabinie partycypacji. Źródło: *Badanie stanu partycypacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem", 2011/2012 rok.

Tabela 3. Ocena form informowania społeczności lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

	Oceniane najlepiej	Oceniane przeciętnie	Oceniane najsłabiej
Formy informowania i wyjaśniania w modelu asymetrycznym	Przekazywanie informacji i wyjaśnień bezpośrednio podczas spotkań i zebrań z mieszkańcami	Przekazywanie informacji i uzasadnień jednostkom pomocniczym do dalszego upowszechniania	Zamieszczanie informacji na tablicy ogłoszeń przed urzędem gminy
		Rozsyłanie informacji i uzasadnień do zainteresowanych osób, organizacji, instytucji	Zamieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń w poszczególnych miejscowościach lub dzielnicach
	Przekazywanie informacji i wyjaśnień bezpośrednio podczas spotkań i zebrań z przedstawicielami jednostek pomocniczych (m.in. sołtysami, przedstawicielami rad dzielnicowych)	Występowanie w lokalnych programach radiowych, telewizyjnych	Zamieszczanie informacji w biuletynie informacji publicznej
		Przekazywanie informacji i uzasadnień do lokalnych mediów	Zamieszczanie informacji na stronie internetowej urzędu
	Przekazywanie informacji i wyjaśnień bezpośrednio podczas spotkań i zebrań z organizacjami pozarządowymi	Publikowanie ogłoszeń lub artykułów na stronach wykupywanych w prasie lokalnej	Zamieszczanie informacji w drukowanym biuletynie, wydawanym przez urząd gminy
		Przekazywanie informacji i uzasadnień w trakcie konferencji prasowych	Upowszechnianie informacji nieformalnym obiegiem „z ust do ust”

Źródło: *Badanie stanu partycypacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem”, 2011/2012.

Opiniodawczo-konsultacyjny model partycypacji charakteryzuje się natomiast asymetrią w relacji między władzą lokalną a społecznością lokalną. W modelu tym decyzje i planowane działania władz samorządowych są konfrontowane z opinią publiczną, a społeczność lokalna może przedstawiane decyzje i działania modyfikować. Tu, podobnie jak w modelu asymetrycznym, podstawą jest informowanie społeczności lokalnej o decyzjach i planach, ale przepływ informacji następuje również w drugą stronę. Władze samorządowe w modelu opiniodawczo-konsultacyjnym przyjmują jednak dwie postawy, otrzymując informacje od społeczności lokalnej. Po pierwsze, dopuszczają i przyjmują do wiadomości stanowiska przedstawiane przez mieszkańców i w mniejszym lub większym stopniu wykorzystują je do modyfikacji swoich planów. Bardziej otwarta z kolei jest

druga postawa władz samorządowych, która zakłada intencjonalność zbierania opinii i uwag od mieszkańców. Polega ona na aktywnym zasięganiu opinii, czyli na prowadzeniu formalnie zorganizowanych konsultacji społecznych, których wyniki w mniejszym lub większym zakresie uwzględniane są w formułowaniu ostatecznych rozwiązań i decyzji. Badania dotyczące rozkładu modeli partycypacji społecznej w Polsce na podstawie indeksu partycypatywności jednostek samorządu terytorialnego wskazują szereg form konsultacji wykorzystywanych w tym modelu[3].

Wyniki badań jednoznacznie wskazują, że model opiniodawczo-konsultacyjny dominuje w polskich samorządach. W co drugiej gminie władze samorządowe co najmniej raz w roku prowadzą konsultacje społeczne. Jednocześnie w samorządach tych mieszkańcy nie byli angażowani szerzej w proces podejmowania decyzji.

Symetryczny model partycypacji charakteryzuje się zrównoważoną relacją między władzą samorządową a społecznością lokalną. W modelu tym zakłada się partnerskie relacje między uczestnikami procesu partycypacji. Żadna ze stron nie posiada dominującej roli na którymkolwiek etapie budowania polityk publicznych. Władze samorządowe, przystępując do podejmowania decyzji i planowania działań, zapraszają partnerów społeczno-ekonomicznych i w tym procesie razem z nimi współtworzą plany i podejmują decyzje. Ten typ partnerskiej relacji między uczestnikami najlepiej oddaje ducha demokracji deliberacyjnej, która polega na wspólnym poszukiwaniu i znajdowaniu rozwiązań istotnych problemów danej wspólnoty. W modelu tym mogą być również wykorzystywane inne tradycyjne formy negocjacji, gdzie podczas dyskusji nad danymi problemami z wypracowanymi wcześniej stanowiskami różnych stron podejmowane są wspólne decyzje i budowane plany.

Badania dotyczące rozkładu modeli partycypacji społecznej w Polsce na podstawie indeksu partycypatywności jednostek samorządu terytorialnego wskazują wykorzystywane w tym modelu formy wspólnego przygotowania projektów decyzji i uchwał. Pierwszą z nich jest formalnie powołany zespół, który składa się z przedstawicieli społeczności lokalnej (mieszkańcy, organizacje pozarządowe i związki zawodowe) oraz przedstawicieli władz jednostki samorządu terytorialnego. Drugą formą jest działanie nieformalnej grupy roboczej złożonej, podobnie jak w poprzednim wariancie, z przedstawicieli społeczności lokalnej oraz przed-

[3] Wykorzystywane w tym modelu formy konsultacji w polskich samorządach to m.in. debaty prowadzone przez niezależnego moderatora, których efektem były wspólne ustalenia; wysłuchanie publiczne; stałe komisje lub sesje plenarne rad gmin, na które zapraszani byli przedstawiciele organizacji pozarządowych i mieszkańców; spotkania lub zebrania z mieszkańcami; spotkania lub zebrania z organizacjami pozarządowymi i przedstawicielami jednostek pomocniczych; badania ankietowe; specjalny punkt konsultacyjny; stałe rady opiniodawczo-konsultacyjne; zbieranie opinii za pośrednictwem przedstawicieli jednostek pomocniczych; zbieranie opinii za pośrednictwem radnych gminnych; zbieranie podpisów deklarujących poparcie lub brak poparcia dla proponowanych rozwiązań; zbieranie pisemnych opinii; zbieranie opinii mieszkańców za pośrednictwem Internetu (*Badanie stanu partycypacji publicznej*, 2011/2012).

stawicieli władz jednostki samorządu terytorialnego. Trzecią wykorzystywaną formą w tym modelu jest działanie grupy składającej się z członków stałego zespołu konsultacyjnego i przedstawicieli władzy.

Delegacyjny model partycypacji charakteryzuje się asymetrią relacji między władzą samorządową a społecznością lokalną, jednak tutaj kierunek tej asymetrii jest przeciwny do tego, który występuje w modelu asymetrycznym. W modelu tym zakłada się całkowite oddanie członkom społeczności lokalnej sprawstwa nad decyzjami i działaniami. Władza samorządowa wycofuje się z aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, delegując podmiotom z sektora społeczno-ekonomicznego decyzyjność z obietnicą „zrobimy to, co zdecydujecie", a nawet delegując wykonanie tych decyzji z obietnicą „zdecydujcie i zrealizujcie to". Władze samorządowe przekazują więc podejmowanie decyzji i ich realizację społeczności lokalnej, pozostawiając sobie jedynie kontrolę nad poprawnością i zgodnością realizowanych działań z obowiązującym prawem.

Badania dotyczące rozkładu modeli partycypacji społecznej w Polsce na podstawie indeksu partycypatywności jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że model ten stosowany jest zaledwie w 12,9% polskich gmin. Wśród podmiotów, na które władze samorządowe delegują decyzje i działania, wymienia się w kolejności grupy mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz ekspertów wskazanych przez mieszkańców, przedstawicieli jednostek pomocniczych oraz członków stałego zespołu konsultacyjnego, który funkcjonuje w jednostce samorządu terytorialnego (Olech, 2013, s. 25–52).

2.4. Instytucjonalno-prawne uwarunkowania udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych

Jedną z podstawowych kwestii, które pojawiają się w praktyce inicjowania i prowadzenia procesu partycypacji społecznej w Polsce są uregulowania prawne i instytucjonalne. Wynikają one z międzynarodowych, krajowych, a także lokalnych uwarunkowań. Współcześnie w krajach europejskich podkreślana jest potrzeba uzgadniania decyzji administracyjnych ze wspólnotami samorządowymi i narodowymi. Jednak z uwagi na duże różnice w regulacjach prawnych na szczeblu krajowym, dotyczące poziomu sformalizowania, zakresu oraz trybu prowadzenia m.in. konsultacji społecznych potrzebne okazało się opracowanie ramowych założeń na szczeblu wspólnoty europejskiej. Podmioty odpowiedzialne za te działania funkcjonują głównie w sektorze publicznym i społecznym, stąd też dość konkretne reguły ich postępowania.

Jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących udział społeczności lokalnej w życiu publicznym jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607) uchwalona przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w październiku 1985 r. Konwencja, którą Polska ratyfikowała

w kwietniu 1993 r., mocno podkreśla ducha demokracji i obywatelskości jako prawo obywateli i jedną z podstawowych wartości wspólnoty europejskiej. Były w niej zawarte postanowienia nakładające obowiązek konsultowania ze społecznościami lokalnymi wszelkich spraw związanych z:

a) decyzjami i opracowaniem planów dotyczących bezpośrednio tych wspólnot (art. 4, ust. 6);

b) zmianą granic obszaru zamieszkiwanego przez te społeczności (art. 5);

c) formami przyznawania zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9, ust. 6) (Zychowicz, 2011, s. 17).

Władze samorządowe są instytucją odpowiedzialną za partycypacyjne zarządzanie i koordynację polityk publicznych. Jednak w myśl zasady subsydiarności ma się to odbywać we współpracy ze społecznością lokalną.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607) zawiera postulaty i ma charakter ramowy, który szczegółowe rozwiązania pozostawia poszczególnym krajom. W Polsce postulaty tej karty znalazły swoje odzwierciedlenie w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483) oraz ustawodawstwie zwykłym. Ponadto istnieje szereg opracowanych na poziomie międzynarodowym dokumentów, które nie zostały przez Polskę ratyfikowane. Są to m.in. Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 r. uchwalona przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy; Karta Uczestnictwa Młodych w Życiu Lokalnym i Regionalnym z 1992 r. (Zychowicz, 2011, s. 17).

Z uwagi na taką sytuację widoczne jest duże zróżnicowanie uwarunkowań prawnych społeczności lokalnych i regionalnych, które mogą bezpośrednio uczestniczyć w konsultacjach w poszczególnych krajach. Unia Europejska stosuje wiele zróżnicowanych procedur konsultacyjnych. To zróżnicowanie na poziomie poszczególnych Państw członkowskich Unii Europejskiej nie znajduje jednak odzwierciedlenia w aktach prawa unijnego. Największe znaczenie dla instytucji publicznych w Unii Europejskiej mają postanowienia Komisji Europejskiej (KE) z 11 grudnia 2002 r. Komunikat Komisji Europejskiej „Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską" (COM/2002/0704) określa podstawowe zasady konsultowania ze społecznością lokalną. Są to: aktywne uczestnictwo, otwartość i odpowiedzialność, efektywność oraz spójność. Zidentyfikowanym celem zaproponowanych przez Komisję Europejską rozwiązań jest pogłębienie otwartości i dostępu do instytucji unijnych. W komunikacie sformułowano minimalne standardy prowadzenia konsultacji ze społecznościami terytorialnymi. Zaliczono do nich:

a) powszechny dostęp do informacji dotyczących procesu konsultacji dla wszystkich uczestników;

b) powszechny dostęp do procesu konsultacji dla wszystkich zainteresowanych;

c) uwzględnienie w procesie konsultacji stanowisk wszystkich zainteresowanych podmiotów;

d) wyznaczenie limitów czasowych na przeprowadzenie poszczególnych elementów procesu konsultacji, czyli odpowiedni czas na zgłaszanie uwag i opinii, i 20 dni na zaproszenie na otwarte publiczne spotkanie;

e) upublicznienie wyników konsultacji.

Standardy te zostały opracowane dla inicjatyw Komisji Europejskiej i stały się przykładami dla rozwiązań szczegółowych w krajach wspólnoty i ich urzędów. Podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie mechanizmów konsultacyjnych uważane są przede wszystkim Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Ponadto Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Środowiska[4] (tzw. Konwencja z Aarhus, Dz. U. 2003, nr 78, poz. 706) wprowadza zasady udziału społeczności lokalnej m.in. w decyzjach dotyczących ochrony środowiska. Uchwalona przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w 1998 r. i przez Radę Unii Europejskiej w 2005 r. konwencja wprowadza normy w zakresie przejrzystości decyzji administracyjnych, gwarantując wspólnotom lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym prawo do informacji oraz czynnego udziału w procesie podejmowania decyzji. Władze publiczne są zatem zobowiązane przepisami tej konwencji do włączania społeczności lokalnej w proces podejmowania decyzji dotyczących określonych przedsięwzięć i zezwoleń o dużym znaczeniu dla środowiska (art. 6). Ponadto w konwencji wskazany jest udział członków wspólnoty w procesie kształtowania planów, programów i wytycznych polityki o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska (art. 7), w tym także wskazuje się regulacje dla niektórych form tego udziału. Dodatkowo podkreśla ona konieczność uczestnictwa w tworzeniu norm prawnych dotyczących ochrony środowiska (art. 8) oraz wskazuje sposoby udziału społeczności lokalnych w tych procedurach (Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Środowiska, Dz. U. 2003, nr 78, poz. 706).

Konwencja z Aarhus zainicjowała powstanie kolejnych dokumentów regulujących kwestie procesu partycypacji społecznej. Ogólne zasady zostały uszczegółowione oraz rozszerzone na inne sfery życia publicznego m.in. przez:

a) zapisy Dyrektywy 2003/35/WE, która wprowadza obowiązek udziału społeczności lokalnej w procesie budowania planów i programów przewidzianych w innych przepisach. Dyrektywa została opracowana w celu zapewnienia zgodności z rozwiązaniami zaproponowanymi w konwencji z Aarhus (Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego);

[4] Polska ratyfikowała konwencję w 2002 r.

b) zapisy Białej Księgi „European Governance" z lipca 2001 r., (White Paper: European Governance, 2001);

c) zapisy Dyrektywy Rady UE 85/337/EWG i 96/61/WE z 2003 r., (Dyrektywa Rady 85/337/EWG; Dyrektywa Rady 96/61/WE);

d) zapisy Rozporządzenia (WE) 1367/2006 z 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus […] (Zychowicz, 2011, s. 17; *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach*, 2010, s. 18–22).

Polskie prawodawstwo dostosowywane jest do rozwiązań postulowanych przez Unię Europejską. Stopniowo wprowadzane są rozwiązania dotyczące partycypacji społecznej, ale wciąż istnieją znaczące deficyty, związane z niedookreśleniem m.in. podstawowych pojęć związanych z partycypacją czy też konsultacjami społecznymi realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Ta sytuacja powoduje, że samorządy same interpretują te pojęcia i realizują wielokrotnie działania, które tylko z nazwy odpowiadają np. konsultacjom. Wytyczne dotyczące prowadzenia procesu partycypacji zawarte są w różnych przepisach polskiego prawa (m.in. w konstytucji, w ustawach, rozporządzeniach itp.).

Podstawą prawną do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce działań związanych z udziałem społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych są następujące przepisy prawa:

a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., która wskazuje zasady związane z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego, tj. zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę dialogu społecznego, zasadę społecznej gospodarki rynkowej, zasadę pomocniczości oraz zasadę suwerenności narodu, samorządności, społeczeństwa obywatelskiego oraz zasady praw i wolności obywatelskich, prawo obywatela do uzyskania i rozpowszechniania informacji (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483);

b) ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. (Ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95), powiatowym i województwa z 1998 r. (Ustawa o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578; Ustawa o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576) wskazujące konsultacje obligatoryjne i fakultatywne, które może realizować samorząd w oparciu o wypracowane zasady i procedury;

c) ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r. (Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873), która mówi o obowiązku konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tychże organizacji. Nowelizacja tej ustawy wydaje się, że rozpoczęła nowy okres we współpracy jednostek samorządu terytorialnego, administracji publicznej ze społecznością lokalną, organizacjami społecznymi czy też samymi mieszkańcami. Nowelizacja wprowadziła bowiem wcześniej wymieniony obowiązek konsultowania nie tylko programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ustawa wskazuje, że również inne

dokumenty, opracowywane przez samorządy, posiadające charakter prawa miejscowego lub normatywnego muszą być poddane konsultacjom;

d) ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 2008 r. (Dz. U. 2008, nr 199, poz. 1227), która określa udział społeczności lokalnej w procesie ochrony środowiska naturalnego i przyrodniczego oraz udział w opiniowaniu ocen oddziaływania na środowisko;

e) ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 2001 r. (Dz. U. 2001, nr 100, poz. 1080);

f) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717), która buduje system opiniowania, konsultowania i debatowania nad polityką przestrzenną w jednostkach samorządu terytorialnego;

g) ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r. (Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658);

h) ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001);

i) ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. (Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593).

Poza wskazanymi regulacjami na poziomie krajowym w zakresie partycypacji społecznej samorządy w Polsce posiadają możliwość samostanowienia zasad, reguł i form wykorzystywanych w tym procesie, stąd też wynikają bardzo duże różnice w sposobie prowadzenia tego procesu i w zaangażowaniu społeczności lokalnej. Do głównych dokumentów, które stanowią o zakresie partycypacji społecznej należą m.in.: uchwały i zarządzenia organów stanowiących i wykonawczych prawo lokalne, procedury dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi, regulacje oraz inne akty prawa lokalnego:

a) W statucie jednostki samorządu terytorialnego znajdują się wzmianki i regulacje dotyczące funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu, co stanowi jeden z przejawów udziału mieszkańców w życiu wspólnoty;

b) Uchwała rady gminy, powiatu, województwa jest najczęściej występującym aktem prawa w tym zakresie. Rada jednostki samorządu terytorialnego uchwałą reguluje zasady, procedury, formy prowadzenia m.in. konsultacji społecznych z mieszkańcami lub organizacjami pozarządowymi. Jednostki samorządu terytorialnego wprowadzają także regulaminy konsultacji społecznych;

c) Uchwała rady gminy, powiatu, województwa w sprawie konsultacji społecznych z udziałem organizacji pozarządowych i podmiotów, o których wspomina ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprowadza regulacje w kwestii prowadzenia konsultacji społecznych. Uchwała ta przyjmuje postać programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, który reguluje także zasady zlecania zadań publicznych do realizacji tym organizacjom;

d) Zarządzenia organów wykonawczych regulują szczegółowe kwestie związane z udziałem mieszkańców w życiu wspólnoty terytorialnej. Odnoszą się

one do różnych elementów procesu konsultacji czy też powołania ciał opiniodawczych i konsultacyjnych (np. rady działalności pożytku publicznego) (Zychowicz, 2011, s. 17; *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach*, 2010, s. 18–22).

Polskie prawodawstwo i prawo lokalne stanowione przez samorządy tworzy formalne otoczenie, w jakim prowadzony jest proces partycypacji społecznej. Polskie regulacje prawne dostosowywane są do standardów międzynarodowych w tworzeniu klimatu i warunków do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mimo wielu formalnych deficytów i rozwiązań definicyjnych wydaje się, że nie stanowi to bariery w tworzeniu nowych rozwiązań w samorządach. Duża dowolność w decydowaniu o sposobie, zasadach i trybie uczestnictwa mieszkańców w stanowieniu prawa lokalnego i polityk publicznych niestety nie przekłada się na rzeczywistość, gdyż samorządy w Polsce nie mają jeszcze świadomości korzyści płynących ze współpracy ze społecznością lokalną.

2.5. Bariery procesu partycypacji społecznej

Pomimo bardzo korzystnego wpływu partycypacji społecznej na zarządzanie i rozwój jednostek samorządu terytorialnego istnieje nadal wiele problemów, które wymagają pilnego rozwiązania, aby administracja publiczna i samorządowa w Polsce spełniała w pełni kryterium obywatelskości, otwartości i dobrego zarządzenia. Istnieje wiele barier partycypacji społecznej w Polsce, które znaleźć można po stronie zarówno samorządowej, jak i po stronie społeczności lokalnej.

Mieszkańcy nie uczestniczą w podejmowaniu publicznych decyzji z wielu powodów. Wśród nich można wymienić m.in. brak świadomości i kompetencji w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wiele procesów, procedur jest niezrozumiałych, a przez to sprawiają wrażenie skomplikowanych. Od dziesiątków lat panuje także przekonanie, że mieszkańcy w kontakcie z samorządem, urzędem publicznym niewiele mogą. Jest to spadek, jaki polskie społeczeństwo odziedziczyło po okresie realnego socjalizmu w Polsce.

Demokrację przedstawicielską traktuje się w samorządach jako najwłaściwszą formułę zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Dodatkowo wśród wielu polityków i przedstawicieli władzy samorządowej panuje przekonanie, że uzyskany mandat wyborczy daje im prawo do pełnego decydowania i lekceważącego stosunku wobec pojawiających się w debacie publicznej głosów mieszkańców, organizacji pozarządowych i politycznych reprezentujących różne interesy społeczne. Praktyką jest także zapraszanie do współpracy z przedstawicielami władzy samorządowej tylko takich organizacji, które wydają się być dla nich sojusznikami politycznymi lub mogą przyczynić się do wzrostu poparcia społecznego dla tych polityków.

Ponadto polską administrację publiczną i samorządową cechuje wciąż niska kultura w zakresie współdziałania z partnerami społecznymi i prywatnymi. Stąd też proces partycypacji charakteryzuje się słabym przygotowaniem administracji do prowadzenia konsultacji społecznych, niską jakością, w tym także efektywnością, pomijaniem części partnerów tego procesu, nieprzestrzeganiem procedur prawnych regulujących konsultacje. O potrzebie partycypacji społecznej samorządy przypominają sobie z reguły w końcowym etapie kształtowania polityk publicznych, przekazując dokumenty do konsultacji „na ostatni moment", tuż przed ich zatwierdzeniem. Wiele jednostek samorządu terytorialnego świadomie element partycypacyjny pomija, gdyż nie wynika on w wielu przypadkach wprost z przepisów prawa. Nieuwzględnianie uwag zgłaszanych przez społeczność lokalną w procesie partycypacji społecznej potęguje tylko niechęć mieszkańców do angażowania się w sprawy wspólnoty terytorialnej. Nieuwzględnianie uwag przez administrację samorządową wynika z wielu przyczyn, m.in. z niechęci do pomysłów społeczności lokalnej, nieumiejętności wykorzystania wiedzy i informacji zebranych w toku konsultacji, zbyt późny moment, w którym przeprowadzone są działania partycypacyjne, co uniemożliwia korekty dokonanych zapisów w dokumentach.

Jednostki samorządu terytorialnego w wielu przypadkach bardzo formalnie traktują formy partycypacji, w tym również konsultacje społeczne. Traktowane są one proceduralnie, gdyż w świadomości przedstawicieli samorządu ich celem jest jedynie uniknięcie zarzutów proceduralnych i protestów społecznych związanych z brakiem konsultacji. Konieczność ich przeprowadzenia postrzegana jest przez pracowników administracji jako strata czasu i przede wszystkim konieczność wykonywania dodatkowych obowiązków w pracy. Wielu urzędnikom brakuje także kompetencji i umiejętności ich organizacji, a następnie realizacji, co powoduje, że niejednokrotnie konsultacje społeczne nie przynoszą zamierzonych efektów, co potęguje przeświadczenie o braku sensu ich organizowania.

Ze strony społeczności lokalnej partycypacja również spotyka się z różnymi barierami, wśród których wymienić można m.in. brak kompetentnych i sprawnych organizacyjnie partnerów społecznych do prowadzenia dialogu z administracją samorządową. Podmioty społeczne niejednokrotnie mylą konsultacje z negocjacjami czy też możliwością zawierania porozumień, co nasila niechęć do udziału w procesie partycypacji społecznej (Olech, 2013, s. 109–121).

Wymienione bariery i problemy związane z partycypacją społeczną w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego trudno będzie wyeliminować w najbliższych latach. To proces długotrwały, jednak w ostatnich latach nabiera większego tempa. Problemy te trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów prawno-legislacyjnych. Wydaje się, że pozytywne zmiany, jakie zachodzą, są wynikiem praktyki i wzajemnego uczenia się współpracy przez wszystkie strony tego procesu.

3. Wybrane instrumenty partycypacyjne w teorii i praktyce

3.1. Konsultacje społeczne jako forma partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna jest procesem, w wyniku którego mieszkańcy i użytkownicy wspólnoty terytorialnej aktywnie uczestniczą w decydowaniu o sprawach dla nich ważnych. Zakres i intensywność procesu partycypacji społecznej są bardzo zróżnicowane. W zależności od zakładanego zakresu wyróżnia się różne formy partycypacji społecznej (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie).

Konsultacje są jedną z form partycypacji społecznej, która zapewnia mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym. Są one częścią procesu budowania wspólnoty lokalnej. Proces ten polega na poznawaniu potrzeb innych członków społeczności lokalnej, a następnie na wspólnym namyśle i znalezieniu konkretnych rozwiązań i działań. Konsultowanie ma charakter dwustronny – między administracją i mieszkańcami. Proces ten polega także na wspólnym przekonaniu, że celem tych działań jest dobro społeczności lokalnej. Jest to proces dialogu władz samorządowych z mieszkańcami mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji. Jest to współcześnie duże wyzwanie, które stoi przed jednostkami samorządu terytorialnego i społecznością.

Celem konsultacji społecznych jest poprawa jakości zarządzania i decyzji podejmowanych i realizowanych przez instytucje rządowe i samorządowe. Realizowane odpowiednio wcześniej, przy wykorzystaniu różnorodnych metod konsultacje pozwalają na poznanie potrzeb i problemów społeczności lokalnej, której dotyczą decyzje. Są sposobem poznania stanowisk osób i podmiotów, których skutki decyzji samorządu bezpośrednio lub pośrednio dotykają. Te skutki mogą mieć różnorodny charakter, m.in. obowiązku nałożonego na mieszkańców czy też przyznanego przywileju, prawa, udziału w realizacji przedsięwzięć i działań. Dla społeczności lokalnej konsultacje stwarzają możliwość wpływania na treść decyzji i rozwiązań, a władzy lokalnej dają możliwość poprawy jakości tych decyzji i rozwiązań. Nie są one jednak negocjacjami, gdyż, należy to podkreślić, ostateczna decyzja co do uwzględnienia uwag i opinii pozostaje w rękach władz samorządowych[5]. Konsultacje społeczne są więc jednym z kluczowych sposobów

[5] W literaturze przedmiotu wskazuje się, że konsultacje różnią się od innych form komunikacji m.in. tym, że odpowiedzialność za kształt i treść dokumentu czy też rozwiązania poddanego konsultacji spoczywa na instytucji, która go przygotowała (autorze), a uwzględnienie uwag i opinii uzyskanych od społeczności lokalnej nie jest jego obowiązkiem. Jeśli władze samorządowe uznają te uwagi za cenne i potrzebne dla merytorycznej zawartości dokumentu lub społecznej akceptacji, to mają prawo do ich uwzględnienia. Nieuwzględnienie uwag spotyka się jednak z częstą negatywną oceną intencji instytucji (autora) przez partnerów biorących udział w konsultacjach, społeczność lokalną i może być podstawą do innych działań prawnych, administracyjnych, których celem będzie zmiana treści dokumentu czy rozwiązania.

włączania mieszkańców w proces podejmowania decyzji i sposobów osiągania celów w polityce rozwoju lokalnego.

Ponadto pozwalają na opracowanie adekwatnych do tych potrzeb rozwiązań, a także wychwycenie błędów popełnionych na którymś z etapów planowania. Nadają one władzy samorządowej i podejmowanym przez nią decyzjom legitymizację społeczną, która jest jednym z kluczowych warunków skutecznego wdrażania polityk publicznych na szczeblu lokalnym. Służą także wyrażeniu i wymianie poglądów różnych grup w społeczności lokalnej. Udział mieszkańców w budowaniu polityk publicznych, prawa lokalnego przyczynia się do budowania wspólnoty terytorialnej i wysokiej jakości jej życia.

Konsultacje przybierają różne formy zaawansowania. W najprostszej formie konsultacje traktowane są jako forma wzajemnego informowania uczestników dialogu społecznego (wzajemne wysłuchanie się stron). W zaawansowanej formie są one elementem mechanizmów demokracji deliberatywnej, w której mieszkańcy „dochodzą do wspólnych decyzji poprzez dyskurs i debatę" (Długosz, Wygnański, 2005, s. 21).

Celem konsultacji społecznych jest poprawa jakości zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego i dostosowanie podejmowanych działań, planowanych rozwiązań do potrzeb społeczności lokalnej. Realizacja tych celów odbywa się poprzez dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i zapoznanie się z jego opiniami.

Można wyróżnić ponadto bezpośrednie i pośrednie cele konsultacji organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Cele bezpośrednie, które stawiają sobie władze samorządowe, to m.in. badanie potrzeb i oczekiwań użytkowników usług publicznych, określanie priorytetów i wskazywanie preferencji mieszkańców dotyczących planowanych przedsięwzięć, ocena dostarczanych usług publicznych na terenie tej jednostki, określenie preferencji mieszkańców co do poszczególnych polityk publicznych, strategii i programów rozwoju.

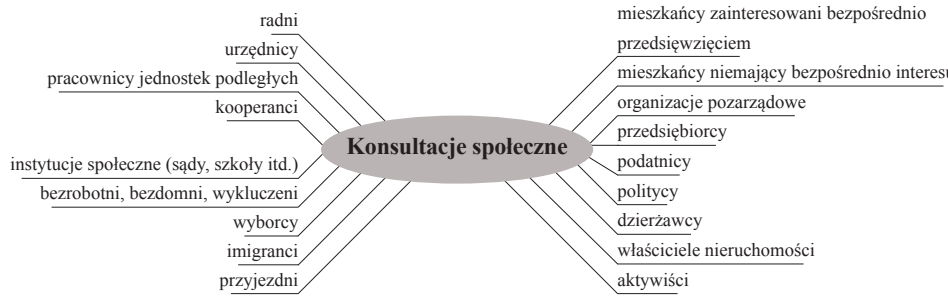
Pośrednimi celami konsultacji organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego są m.in.: rozstrzygnięcie sporu przez samych zainteresowanych, uniknięcie lub przerzucenie odpowiedzialności za źle podjęte decyzje, konieczność przestrzegania zapisanych w prawie procedur konsultacyjnych, edukacja społeczności lokalnej o realizowanych przez samorząd działaniach.

Również uczestnicy konsultacji mają swoje cele i powody włączania się proces podejmowania decyzji w samorządzie lokalnym. Są one zróżnicowane i można podzielić je na trzy główne grupy:

a) cele bezpośrednie, które związane są bezpośrednio z przedmiotem konsultacji i wyrażane wprost;

b) cele pośrednie, które związane są z przedmiotem konsultacji, ale nie są wyrażane wprost;

c) powody powiązane z kontekstem, które nie są związane wyłącznie z przedmiotem konsultacji, ale z samym jego procesem (Długosz, Wygnański, 2005, s. 24–25).



Rysunek 1. Uczestnicy procesu konsultacji społecznych

Źródło: *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?*, 2010, s. 18–22

Uczestnikami procesu konsultacji społecznych jest szeroko rozumiana społeczność lokalna, czyli mieszkańcy i użytkownicy tej jednostki samorządu terytorialnego oraz ich grupy. Planując proces konsultacji, należy wziąć pod uwagę potencjalnych uczestników. W zależności od tych potencjalnych uczestników, których zaprasza się do udziału w procesie konsultacji, należy odpowiednio dostosować formy, czas, miejsce konsultacji. W społeczności lokalnej w oparciu o konkretnie przygotowane kryteria doboru uczestników konsultacji wskazać można różne grupy biorące w nich udział (rys. 1).

3.1.1. Standardy i zasady konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne realizowane przez samorządy powinny spełniać co najmniej dwa określone standardy:

1) Standardy prawne, które określone są w przepisach prawa. Są to obowiązki wynikające z zapisów poszczególnych ustaw, które określają regulacje prawne w zakresie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji w danym temacie. W ustawach tych wskazane są instytucje i organizacje mające prawo do uczestnictwa w konsultacjach, a także obowiązki organu je organizującego względem uczestników tego procesu. Ponadto wskazane są także rodzaje dokumentów, które podlegają konsultacjom, minimalny czas potrzebny na ich przeprowadzenie.

2) Standardy pozaprawne, które związane są ze społecznie akceptowanymi regułami dobrej organizacji, jakości i efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego, a także etycznymi zasadami życia publicznego (m.in. uczciwością, dotrzymywaniem publicznych obietnic) (Długosz, Wygnański, 2005, s. 27–28).

Aby prowadzone konsultacje spełniły swoje zadanie, organizatorzy powinni zwrócić uwagę na sposób ich prowadzenia i ogólnie rozumianą jakość całego tego

procesu. Wśród ważnych zasad prowadzenia konsultacji wymienia się dobrą wiarę, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynację, przewidywalność, poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego.

W myśl zasady odnoszącej się do dobrej wiary konsultacje powinny przebiegać w duchu dialogu obywatelskiego. Każda ze stron powinna mieć prawo wypowiedzenia się, a druga obowiązek jej wysłuchania. Ponadto strony powinny wyrażać wolę zrozumienia odmiennych poglądów innych stron. Organizacja konsultacji powinna zakładać jasny, rzetelny i przystępny sposób prezentacji przedmiotu konsultacji. Każdy z uczestników procesu konsultacji powinien wykazywać gotowość do zmiany swojego stanowiska i modyfikacji pomysłów (organizator – gotowość na krytyczne uwagi, wprowadzenie korekt i zmian, uczestnicy – gotowość zmiany zdania w oparciu o przekonujące argumenty). Organizator powinien w jasny i zrozumiały sposób określić czas trwania i termin zgłaszania uwag i opinii. Odpowiednio zaplanowany czas trwania konsultacji powinien dać uczestnikom możliwość zgromadzenia potrzebnych materiałów, argumentów i przygotowanie uwag i opinii dotyczących przedmiotu konsultacji.

Zasada powszechności odnosi się do możliwości uczestnictwa w konsultacjach. Każdy zainteresowany przedmiotem konsultacji powinien mieć możliwość dowiedzenia się o konsultacjach i wyrażenia swojej opinii. Organizator konsultacji zobowiązany jest do poinformowania o rozpoczęciu konsultacji w miejscu ogólnodostępnym (BIP, strona internetowa, przeznaczona do konsultacji platforma internetowa) oraz formacie umożliwiającym przeszukiwanie dokumentu. Na organizatorze spoczywa także obowiązek aktywnego docierania do zainteresowanych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza grup, które nie korzystają z dostępnych, nowoczesnych źródeł informacji (m.in. Internet). Do udziału w konsultacjach powinny zostać zaproszone osoby z opracowanej publicznej listy interesariuszy. Ponadto, przedmiot konsultacji powinien być zaprezentowany w jasny i zrozumiały sposób dla zainteresowanych nim mieszkańców.

Zasada przejrzystości zapewnia uczestnikom konsultacji dostęp do informacji o celu, zasadach i regułach, planowanym przebiegu i wyniku konsultacji. Jawne i powszechnie dostępne powinny być informacje m.in. o harmonogramie, zgłoszonych uwagach i odpowiedziach na uwagi. Poza tym musi być jasno określone, kto reprezentuje jaki pogląd, czyli zgłaszane uwagi powinny mieć podanego autora, chyba że organizator konsultacji w regulaminie dopuści możliwość zgłaszania opinii anonimowych. Podkreślić należy, że zamkniętych spotkań z ekspertami nie traktuje się jako konsultacji.

Zasada responsywności zakłada, że każdemu uczestnikowi konsultacji należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym i akceptowalnym terminie. Powinien zostać określony termin podsumowania konsultacji, a samo podsumowanie zawierające zgłoszone uwagi i uzasadnienie podjętych przez samorząd decyzji powinno zostać opublikowane na ogólnodostępnym portalu. Po stronie organi-

zatora leży przygotowanie uzasadnienia, które będzie czytelne i jasne dla mieszkańców (m.in. napisane prostym i zrozumiałym językiem) i dopilnowanie, aby o wynikach konsultacji dowiedziały się wszystkie osoby, które zgłosiły swoje propozycje uwag i opinie.

Zasada koordynacji wskazuje konieczność określenia gospodarza konsultacji, który odpowiedzialny jest za cały proces i pełni istotne funkcje decyzyjne w zależności od zasięgu i przedmiotu konsultacji (prezydent, wójt, burmistrz, dyrektor wydziału lub departamentu w urzędzie). Osoba ta ma obowiązek włączać w proces konsultacji podległą jej administrację. Gospodarz ma możliwość wyznaczenia koordynatora konsultacji (dyrektor wydziału, naczelnik lub organizacja pozarządowa, której zlecono przeprowadzenie konsultacji), jednak należy o tym poinformować uczestników procesu.

Zasada przewidywalności zakłada planowość i czytelne reguły prowadzenia procesu konsultacji. Konsultacjami nie są spotkania, podczas których akceptacji poddaje się podjęte już wcześniej decyzje władz samorządowych. Optymalny czas trwania tego procesu to nie mniej niż 21 dni dla każdego etapu, co daje uczestnikom czas na odpowiednie przygotowanie się i zebranie opinii. Nie można nazwać konsultacjami społecznymi czasu krótszego niż 7 dni, przeznaczonego na zbieranie opinii. W harmonogramie konsultacji należy przewidzieć i zaplanować czas na rozpatrzenie uwag i opinii i przygotowanie do nich stosownych odpowiedzi. Należy pamiętać także o tym, że konsultacji nie powinno się rozpoczynać w sytuacji trwania jawnego konfliktu w danej sprawie. Rozpoczęte na odpowiednio wczesnym etapie planowania i rzetelnie przygotowane konsultacje mają zapobiec powstaniu ewentualnych konfliktów. Ważne jest również, aby termin przydzielony na sformułowanie opinii na każdym etapie prac był nie krótszy niż 21 dni oraz aby harmonogram konsultacji zakładał czas na rozpatrywanie opinii oraz opracowanie odpowiedzi.

Zasada poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego zakłada, że organizator konsultacji przy podejmowaniu decyzji kieruje się interesem publicznym, a nie interesem poszczególnych grup uczestników i siłą ich nacisku. Założeniem przyświecającym konsultacjom jest obustronne wysłuchanie zgłaszanych racji (*Siedem Zasad Konsultacji*, 2013).

Do zasad prowadzenia konsultacji opracowanych przez instytucje rządowe, na które powołują się jednostki samorządu terytorialnego, można dodać zasadę ciągłości i sprzężenia zwrotnego, co oznacza, że proces konsultacji ma charakter ciągły. Jest to proces zaplanowany, nastawiony na osiągnięcie zamierzonych i zdeklarowanych jasno celów. Konsultacje nie powinny być realizowane pod wpływem chwili czy też żądań jakiś grup społeczności lokalnej („wymuszanie konsultacji"), czy też narastających napięć.

Ponadto ważne jest, aby cały proces był dokumentowany. Zainteresowani uczestnicy konsultacji powinni mieć wgląd do tych dokumentów, móc odwoływać

i wnioskować o ich korektę zgodnie ze stanem faktycznym, który miał miejsce podczas konsultacji. Uczestnicy konsultacji mają prawo spodziewać się odpowiedzi i uzasadnienia przyjęcia lub odrzucenia zgłoszonych uwag i opinii zarówno w trakcie debaty, jak i w czasie jej podsumowania. Wartością wynikającą z podsumowania i refleksji po zakończonych konsultacjach powinny być zebrane doświadczenia i wnioski, które pozwolą na poprawę jakości standardów realizowanych w przyszłości przedsięwzięć i konsultacji społecznych.

Partycypacja społeczna i najczęściej z nią kojarzone konsultacje społeczne są bardzo różnie rozumiane przez samorządy w Polsce. Zastosowanie niejednakowych instrumentów partycypacyjnych zależy od sposobu postrzegania tego procesu, potrzeby, a także celów, jakie przedstawiciele samorządu chcą w tym procesie osiągnąć. Samorządy stosują współpracę z partnerami społecznymi w różnych formach, począwszy od formalnych rozmów z odwiedzającymi urząd mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, udział przedstawicieli samorządu w zebraniach wiejskich, kończąc na organizowaniu debat publicznych i konsultacji z mieszkańcami. Są to jednak klasyczne formy udziału w życiu wspólnoty terytorialnej. W wielu jednostkach funkcjonują stałe grupy wymiany opinii lub grupy robocze o charakterze konsultacyjnym.

Konsultacje społeczne mają charakter zarówno obligatoryjny, jak i fakultatywny. Na samorządzie terytorialnym spoczywa obowiązek uwzględnienia udziału społeczności lokalnej w procesach decyzyjnych, które dotyczą m.in.: planowania przestrzennego, oddziaływania planowanych inwestycji na środowisko. Obowiązek ten wynika z przepisów ustaw wskazanych we wcześniejszym rozdziale. Pozostałe kwestie dotyczące funkcjonowania wspólnoty terytorialnej mogą, ale nie muszą być poddawane konsultacjom. Ważne, aby decyzja jednostek samorządu terytorialnego co do ich organizacji wynikała z potrzeby i korzyści będących rezultatem udziału społeczności w procesie decyzyjnym. Ważne także, aby była to decyzja przemyślana, a konsultacje profesjonalnie przygotowane. Nieprzygotowane czy też źle poprowadzone konsultacje społeczne mogą mieć poważne konsekwencje społeczne i skutecznie zniechęcić społeczność lokalną do współdecydowania na wiele lat, a także mogą prowadzić do pojawienia się lub wzmocnienia konfliktów społecznych i politycznych.

W procesie konsultowania realizowane są działania mające wpływ na edukację obywatelską, co przejawia się w pobudzaniu ogólnej aktywności mieszkańców w życiu publicznym społeczności lokalnej, następuje identyfikacja mieszkańców z działaniami realizowanymi przez samorząd. Działania te mają także wpływ na budowanie kapitału społecznego w środowisku lokalnym oraz budowanie poczucia współodpowiedzialności za wspólnotę lokalną.

Konsultacje budują również partnerską współpracę, gdyż są mechanizmem tworzenia przestrzeni kontaktu i budowania wzajemnych powiązań między przedstawicielami samorządu lokalnego i lokalnymi podmiotami społeczno-

-gospodarczymi. Sprzyjają nawiązywaniu bezpośredniego dialogu, a także minimalizacji negatywnego wpływu stereotypów i braku wzajemnego zaufania.

Konsultacje społeczne pozwalają samorządom skutecznie i trafnie identyfikować rzeczywiste potrzeby mieszkańców. Sprzyjają wymianie pomysłów, opinii o proponowanych przez samorząd rozwiązaniach, a przede wszystkim wypracowaniu wspólnego w społeczności lokalnej stanowiska – konsensusu. W procesie konsultacji niwelowane są napięcia i konflikty związane z planowanymi decyzjami czy też przedsięwzięciami, a także ustala się priorytety działań zgodnych z rzeczywistymi potrzebami mieszkańców.

W procesie konsultacji społecznych następuje bezpośrednia konfrontacja oczekiwań ze strony mieszkańców z aktualnymi możliwościami realizacyjnymi samorządów (*Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach*, 2010, s. 47).

3.1.2. Nowoczesne formy konsultacji społecznych

W procesie konsultacji społecznych wykorzystuje się różne metody i techniki ich prowadzenia. Aby osiągnąć zamierzony cel konsultacji należy je prawidłowo zaplanować, a następnie przeprowadzić.

Każda z metod stosowanych w konsultacjach posiada swoje wady i zalety i powinna być stosowana w zależności od przyjętego celu oraz od zakładanej grupy odbiorców. Obecnie stosuje się już wiele metod i technik konsultacji w Polsce. Do najpopularniejszych należą: spotkania publiczne, wysłuchania publiczne, pisemne opiniowanie, wykorzystanie grup przedstawicielskich, e-konsultacje, grupy fokusowe, wywiady kwestionariuszowe, panele obywatelskie, dni otwarte, pokazy uliczne, prezentacje, samorządowy informator SMS. Metody te i techniki z uwagi na ich dość powszechny charakter i wykorzystanie oraz szeroki opis w literaturze przedmiotu nie będą przedmiotem niniejszego rozdziału.

Dodatkowo, coraz częściej wykorzystywane są bardziej zaawansowane metody i techniki konsultacji. Należą do nich m.in. warsztaty Charrette, sondaż deliberatywny, planowanie partycypacyjne, *Future City Game*, Miejskie Spotkanie XXI Wieku (*Century Town Meeting*), Otwarta Przestrzeń (*Open Space*), komórki planujące, Sąd Obywatelski, *Planning For Real*, *City Sourced*, *Word Cafe*.

a) Sondaż deliberatywny

Metoda pojawiła się w polskiej praktyce w 2012 r. w Poznaniu. Jej opracowanie i pierwsze zastosowanie miało miejsce pod koniec lat 80. na Uniwersytecie Stanforda w Stanach Zjednoczonych. Sondaż deliberatywny prowadzony jest w kilku etapach. Podstawowym założeniem jest połączenie dwóch metod: spotkania

grupowego oraz sondażu. Pierwszym etapem jest opracowanie możliwie bezstronnych materiałów prezentujących dostępne rozwiązania dla przedmiotu konsultacji. Materiały te przygotowywane są przy współpracy władz lokalnych i grup zainteresowanych, np. organizacji pozarządowych. Następnie przeprowadzany jest na ich podstawie sondaż na reprezentatywnej grupie uczestników. Kolejnym krokiem jest wybór spośród uczestników sondażu grupy osób (stanowi ona około 30%), która weźmie udział w kolejnym etapie, czyli w publicznej debacie. Uczestnicy tego etapu otrzymują materiały dotyczące alternatywnych rozwiązań, z którymi mają się zapoznać, a następnie udają się na 1–2-dniową wspólną sesję, podczas której następuje omówienie metody pracy. Następnie uczestnicy dzieleni są na mniejsze grupy, moderowane przez profesjonalnych moderatorów. Moderatorzy dbają o określony przebieg i charakter dyskusji, a także aby każdy z uczestników miał możliwość zabrania głosu. W pracach grup mogą uczestniczyć zaproszeni eksperci i decydenci, jednak ich rolą jest odpowiadanie na zadane pytania, a nie przekonywanie do wyboru określonego rozwiązania. Następnie uczestnicy ponownie spotykają się na wspólnej sesji, gdzie omawiane i dyskutowane są efekty pracy w grupach. Ostatnim etapem sondażu deliberatywnego jest głosowanie tajne, w którym uczestnicy wyrażają swoje preferencje co do zaproponowanych rozwiązań. Zdarza się ponadto, że w niektórych przypadkach wykonuje się dodatkowo jeszcze ponowne badanie sondażowe wśród osób, które brały udział w pierwszym sondażu, a nie brały udziału w publicznej debacie. Główną cechą sondażu deliberatywnego jest poznanie rozkładu opinii dotyczących wybranego zagadnienia. Założeniem jest zapewnienie uczestnikom pełnego dostępu do informacji. Nie jest to metoda wypracowania wspólnego rozwiązania (konsensusu), co powoduje, że ostateczny wynik nie jest wiążący dla władz samorządowych.

Dobra praktyka. Pierwszy sondaż deliberytywny w Polsce został przeprowadzony w Poznaniu i dotyczył kwestii zarządzania stadionem miejskim przy ul. Bułgarskiej. Uczestnikom sondażu przedstawiono cztery możliwe rozwiązania:

a) powierzenie zarządzania stadionem klubowi KKS Lech;

b) powierzenie zarządzania instytucji w rodzaju POSiR;

c) powierzenie niezależnemu operatorowi zarządzania częścią komercyjną (obiekty komercyjne na stadionie i w jego najbliższym otoczeniu) stadionu;

d) powierzenie zarządzania całym kompleksem sportowo-rekreacyjnym włącznie ze stadionem i jego otoczeniem.

Sondaż deliberatywny został zorganizowany i sfinansowany przez Projekt Społeczny 2012, który realizowany jest przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego ze środków grantu otrzymanego od Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe przy wsparciu ze strony Centrum Demokracji Deliberatywnej Uniwersytetu Stanforda oraz Urzędu Miasta Poznania (Przybylska, 2014, s. 121–137).

b) Warsztaty Charrette

Warsztaty Charrette to forma pracy zespołowej. Nazwa Charrette pochodzi od nazwy małych wózków używanych pod koniec XIX w. przez asystentów pracujących na Akademii Sztuk Pięknych w Paryżu do zbierania prac na koniec egzaminów. Metoda Charrette stała się popularna w latach 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych i używana była do prowadzenia warsztatów urbanistycznych. Warsztaty te oparto na projektowaniu otwartym i realizowanym przy współudziale wielu uczestników. Są one przeznaczone zarówno dla władz lokalnych oraz mieszkańców, jak i ekspertów, planistów czy przedstawicieli organizacji pozarządowych, co pozwala uniknąć wielu sporów przy uzgodnieniach na późniejszym etapie inwestycji oraz ogranicza ewentualne protesty mieszkańców i lokalnych społeczności. Warsztaty polegają na wspólnej pracy wszystkich uczestników wytwarzania przestrzeni miejskiej (urbanistów, mieszkańców, developerów, inwestorów). Zakładają one ścisłą współpracę aktorów nad stworzeniem takiej wizji przestrzeni miejskiej, która uwzględnia interesy wszystkich jej użytkowników. Jednym z podstawowych celów tej metody jest wypracowanie konsensusu, czyli wypracowanie planu działania poprzez wymianę pomysłów oraz uzgodnienie wspólnego stanowiska dla wszystkich uczestników. Tematem ustaleń wypracowywanych podczas warsztatów są najczęściej kwestie dotyczące planowania nowych osiedli, rewitalizacji, odnowy przestrzeni publicznych czy też rewitalizacji centrów miejskich. Obecnie, metoda ta staje się coraz powszechniejsza w Europie – także w Polsce. Metoda ta sprawdza się nawet w sytuacjach konfliktowych. Najczęściej tematem warsztatów stają się te związane z zagospodarowaniem przestrzennym, projektami urbanistycznymi i rewitalizacyjnymi, jednak formuła warsztatów pozwala na stosowanie tej metody także do konsultacji w innych tematach. Najczęściej warsztaty przebiegają w postaci skoncentrowanych sesji trwających niejednokrotnie wiele dni. Dzięki dużemu zróżnicowaniu uczestników oraz współpracy między nimi warsztaty pozwalają na stworzenie realistycznych rozwiązań. Warsztaty takie pomagają także budować wzajemne zaufanie podmiotów uczestniczących w procesie konsultacji społecznych. Dzięki temu opracowane projekty są akceptowane przez uczestniczących w procesie podejmowania decyzji mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Warsztaty przybierają najczęściej formę wielkiej, wieloetapowej debaty publicznej, która może być stosowana zarówno w fazie projektowej, jak i decyzyjnej. Bardzo cennym elementem warsztatów Charrette są wizje terenowe, które realizowane są w celu lepszego poznania przedmiotu konsultacji. Przykładami są warsztaty zrealizowane w Konstancinie-Jeziornie, Siewierzu, Będzinie, Gdyni, Częstochowie, Dąbrowie Górniczej, Katowicach.

Dobra praktyka. Warsztaty Charrette w Konstancinie-Jeziornie dotyczyły legendarnej papierni, mieszczącej się w dzielnicy Konstancina-Jeziornej – Mirkowie. Dzięki tej metodzie władze samorządowe postanowiły rozwiązać narastający

konflikt pomiędzy mieszkańcami osiedla a władzami gminy i właścicielem spółki, która przenosi produkcję papieru na drugi koniec Polski. Pierwszym krokiem było pogłębione interdyscyplinarne studium terenu objętego przyszłym planowaniem. Drugi etap polegał na zintensyfikowaniu udziału społeczności lokalnej we wspólnej pracy nad nowym projektem adaptacji. W tym etapie uczestniczyli eksperci, analitycy, planiści, rysownicy, właściciele, inwestorzy, decydenci, radni, przedstawiciele stowarzyszeń, wspólnot mieszkaniowych i mieszkańcy.

Warsztaty Charrette zostały zastosowane także w Częstochowie w 2012 r. Organizatorami warsztatów były władze samorządowe, a przedmiotem tych konsultacji – prace nad rewitalizacją Starego Miasta w Częstochowie. Trzydniowa sesja zachęcić miała mieszkańców do uczestnictwa w procesie decyzyjnym nad rewitalizacją częstochowskiej starówki. W wyniku warsztatów wypracowano rozwiązania mające na celu uszczegółowienie planu rewitalizacji dla dzielnicy. W spotkaniach otwartych wzięło udział przeszło 100 osób, w tym: właściciele nieruchomości i mieszkańcy dzielnicy, pracownicy szkół i uczelni, przedsiębiorcy, radni, posłowie, przedstawiciele stowarzyszeń, projektanci oraz władze lokalne. Prace były podzielone na sześć etapów. Podczas warsztatów określono główne problemy i bariery rozwoju dzielnicy, a także wspólnie zbudowano wizję jej rozwoju na najbliższe lata. Opracowane zostały zintegrowane projekty. Następnie wyniki zrealizowanego badania ankietowego pozwoliły na określenie elementów koncepcji zagospodarowania przestrzennego tej dzielnicy. Ponadto podczas warsztatów przygotowano propozycję przedsięwzięć, których realizatorami mieli być m.in. uczestnicy spotkań warsztatowych. Zostały one poddane wspólnie weryfikacji, a także ocenie pod względem ważności dla dzielnicy. Efektem warsztatów było m.in. wyłonienie szczegółowych projektów i przedsięwzięć do dalszego opracowania, a następnie wdrażania (Basaj, 2013, s. 279–288).

c) Planowanie partycypacyjne

Technika planowania partycypacyjnego służy wspólnemu budowaniu dokumentów, decydowaniu o kształcie przestrzeni jednostki samorządu terytorialnego (programy rewitalizacji, strategie rozwoju, plan miejscowy, budowa instytucji publicznych, projektowanie przestrzeni itp.). Jest to dłuższy proces składający się z kilku elementów. Najczęściej wskazuje się trzy jego zasadnicze części. Pierwszą z nich jest szczegółowa analiza i diagnoza sytuacji wyjściowej jednostki samorządu terytorialnego, którego ona dotyczy. Etap ten polega na przeprowadzeniu badań społecznych i analizie danych wtórnych, dotyczących m.in. zasobów, zainteresowanych grup społeczności lokalnej i jej interesów, wizji lokalnej. Drugą część stanowi organizacja spotkań i warsztatów, których celem jest zaprojektowanie we współpracy z uczestnikami tego procesu konkretnych rozwiązań. Mogą to być spotkania i warsztaty ze specjalistami z zakresu gospodarki przestrzennej, architektami, urbanistami, podczas których wypracowywane są rozwiązania przestrzenne, wizje i koncepcje rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Drugi etap wymaga wiedzy eksperckiej oraz znajomości zagadnień poruszanych w pierwszym etapie. Następnie na podstawie zaproponowanych rozwiązań eksperci z przedstawicielami jednostki samorządu terytorialnego lub z zespołem badawczym przygotowują różne warianty koncepcji, które będą ostatecznie ponownie dyskutowane ze społecznością lokalną. Ostatnim etapem jest dyskusja nad przygotowanymi koncepcjami i podjęcie wspólnej decyzji – konsensusu w sprawie jednego rozwiązania.

Jedno z pierwszych zastosowań w Polsce techniki planowania partycypacyjnego miało miejsce przy projektowaniu zagospodarowania Osiedla Cytadela Południowa na Żoliborzu w Warszawie, a także przy projektowaniu i konsultacji koncepcji Parku Kaskada także na Żoliborzu. Podobne zastosowanie tej techniki miało miejsce w ramach projektu „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie", którego przedmiotem było zagospodarowanie terenu w dzielnicach: Ochota, Śródmieście, Wesoła (*Przewodnik po partycypacji społecznej*, 2005, s. 47–58).

d) Future City Game

Technika Future City Game została opracowana w Wielkiej Brytanii, w ramach projektu British Council „Creative Cities". Służy ona do tworzenia wspólnej i kompleksowej wizji rozwoju danego miejsca, a także aktywizacji społeczności lokalnej. Tematem Future City Game są najczęściej kwestie zagospodarowania przestrzeni, rewitalizacja lub sposoby funkcjonowania miejsca. Polega ona na tym, że podczas jedno- lub dwudniowego spotkania zaproszeni przedstawiciele społeczności lokalnej (mieszkańcy, przedsiębiorcy, zewnętrzni specjaliści, przedstawiciele organizacji pozarządowych i administracji) wraz z moderatorem spotkania tzw. „mistrzem gry" wypracowują konkretne rozwiązania przestrzenne i funkcjonalne dla danego miejsca lub problemu powiązanego z tym miejscem (np. oferta domu kultury). W warsztatach bierze udział zazwyczaj około 25 osób, które podzielone są na 3–4 grupy. Są one najczęściej elementem procesu planowanych zmian, stąd też potrzeba ich organizacji na stosunkowo wczesnym etapie. Warsztaty przebiegają według dziesięcioetapowej procedury. Pierwszym krokiem jest analiza problemów na poziomie globalnym i lokalnym, które dotykają społeczność lokalną, oraz gospodarczych, społecznych, ekologicznych i kulturowych perspektyw rozwoju tego obszaru. Kolejnym krokiem jest generowanie pomysłów na przyszłość. Następnie wygenerowane pomysły są testowane w terenie przy pomocy specjalistów, mieszkańców, turystów, urzędników i obserwatorów. Kolejnym krokiem jest prezentacja na forum ostatecznych koncepcji wypracowanych w grupach. Ostatnim etapem jest ocena opracowanych rozwiązań przez graczy i obserwatorów i wybór najlepszego projektu. Future City Games jest techniką dość czasochłonną, ale nie wymaga dużych nakładów finansowych. Pierwszy raz zastosowano ją w Polsce przy projektowaniu koncepcji funkcjonowania dzielnicy

Księży Młyn w Łodzi oraz Grze Miasta Przyszłości w Gdańsku (ożywienie i poprawa wizerunku podwórzy historycznego centrum miasta) w ramach projektu „Miasta Kreatywne British Council". Metodę wykorzystano również przy projektowaniu przyszłości funkcjonowania ulicy Piotrkowskiej w Łodzi, zagospodarowania ulicy Samborskiej w Warszawie, a także w ramach projektu „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie" (*Przewodnik po partycypacji społecznej*, 2005, s. 47–58).

e) Sąd Obywatelski

Technika nazywana Sądem Obywatelskim (ang. *citizens jury*) służy identyfikacji prawdziwych potrzeb i rozwiązań odpowiadających na te potrzeby, a także wyborowi rozwiązań lub formułowaniu opinii dotyczących kontrowersyjnych i złożonych spraw. Wymaga ona pracy z reguły niewielkiej liczby osób (mieszkańców, obywateli, użytkowników), którzy jednocześnie nie są ekspertami ani nie są bezpośrednio zaangażowani w tę sprawę. Sąd Obywatelski przypomina rozprawę sądową, gdzie wzorem sądów amerykańskich pracują ławnicy sądowi, którzy słuchają stron postępowania, świadków, rozpatrują złożoność całej sprawy, przedstawiane argumenty, a następnie wydają ostateczny werdykt. Technika ta ma przynieść konstruktywny wkład obywateli, co pozwoli urzędnikom samorządowym dokonać niejednokrotnie trudnych wyborów. Ważną rolę Sądu Obywatelskiego upatrywać można w przyciąganiu mediów, a także w budowaniu wzajemnego szacunku i umiejętności prowadzenia dyskusji. Ten sposób partycypowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wypracowywaniu najlepszych rozwiązań dla mediów wydaje się być niezwykle atrakcyjny, dzięki czemu uwaga opinii publicznej skoncentrowana jest właśnie na omawianych sprawach, a informacje docierają do większej liczby mieszkańców (*Citizens Jury Handbook*, s. 3–9).

Skład sędziów-ławników odzwierciedla skład społeczności lokalnej, jakiej dotyczy sprawa (próba reprezentatywna). Skład sędziowski liczy najczęściej około 12–16 osób. Wybranymi do tego składu osobami są zwykli mieszkańcy, którzy reprezentują różne środowiska i grupy społeczne w tej społeczności. Jurorzy (sędziowie) obradują od dwóch do czterech, a nawet pięciu dni, podczas których uzyskują informacje, materiały opisujące różne sposoby rozwiązania danego problemu, zadają pytania i słuchają zaproszonych ekspertów, pełniących rolę świadków. Metoda ta wymaga uczestnictwa ekspertów z danej dziedziny oraz zaangażowania osoby pomagającej składowi sędziowskiemu w moderacji spotkania. Czas odpowiedniego zaplanowania i przygotowania całego procesu to najczęściej dwa do trzech miesięcy.

Celem sądu nie musi być dążenie do wypracowania formalnego konsensusu. W wielu przypadkach chodzi o samo ścieranie się różnych poglądów, poznanie argumentacji i racji różnych stron sporu. Metoda ta więc nie służy do podejmowania i formalizowania decyzji w sprawach konfliktowych, a bardziej ma wspomóc

jednostkę samorządu terytorialnego w wyborze rozwiązania czy też wskazania decyzji, którą samorząd powinien podjąć.

Metoda Sądu Obywatelskiego została opracowana w latach 90. i była wielokrotnie wykorzystywana głównie na szczeblu lokalnym w samorządach w Europie i Ameryce. W Niemczech (Hanower) służyła przy reformie systemu transportu miejskiego, w Wielkiej Brytanii (Lavenmouth) przy wprowadzaniu zmian w opiece dla osób nieuleczalnie chorych oraz przy opracowaniu polityki przeciwdziałania zażywaniu narkotyków oraz jego społecznym skutkom (Lewisham). Metodę tę stosuje się coraz częściej w sprawach nie tylko o charakterze lokalnym, ale także regionalnym lub ogólnokrajowym (*Przewodnik po partycypacji społecznej*, 2005, s. 47–58; *Citizens Jury Handbook*, s. 3–9).

f) City Sourced

City Sourced to jedna z technik partycypacyjnych wykorzystująca nowe technologie teleinformacyjne. Są to systemy umożliwiające zgłaszanie nietypowych sytuacji i zjawisk, awarii bezpośrednio przez każdego, kto zaobserwuje w swojej okolicy coś dziwnego. Systemy te wykorzystują popularne telefony komórkowe typu „smartphone", dzięki którym mieszkańcy wykonują i przesyłają zdjęcia sytuacji, zjawisk, aktów wandalizmu z adnotacją do wskazanych pracowników sektora publicznego. Utrudnieniami w wykorzystaniu tych systemów jest konieczność posiadania telefonu komórkowego typu „smartphone", ale także zainstalowanie odpowiedniej, darmowej aplikacji. Systemy takie stosowane są głównie w miastach amerykańskich (Sam Jose oraz San Francisco w stanie California, USA) (*Przewodnik po partycypacji społecznej*, 2005, s. 47–58).

g) World Cafe

The World Cafe ogólnoświatowy ruch działający na rzecz rozmów wśród środowisk biznesowych, środowisk organizacji pozarządowych, społeczności lokalnych oraz sektora publicznego na całym świecie opracował różnego rodzaju narzędzia służące budowaniu żywego dialogu i współpracy. Narzędzia te mają na celu generowanie pomysłów, upowszechnianie wiedzy i informacji, pobudzanie kreatywnego myślenia w ważnych dla danej społeczności sprawach (*Rozmowy w Kawiarence. Przewodnik krok po kroku, jak z rozmowy zrobić narzędzie*, 2012, s. 2–8).

W World Cafe może uczestniczyć od parunastu do nawet 1200 osób, które w przyjaznej i bardzo luźnej atmosferze, przypominającej kawiarniany klimat, omawiają ważne dla siebie kwestie. W zależności od wybranego tematu i liczby uczestników sesja kawiarniana trwa najczęściej około 2–3 godzin. W tej metodzie niezwykle ważny jest klimat i miejsce, które sprzyjać ma prowadzeniu nieformalnych i mało oficjalnych rozmów odwołujących się do własnych doświadczeń, a nie ogólnodostępnej wiedzy na dany temat. Spotkania World Cafe odbywają się w kawiarniach lub miejscach, gdzie tworzona jest kawiarniana atmosfera (stoliki kawiarniane, kolorowe obrusy, napoje, delikatna, chilloutowa muzyka w tle, która

nie zagłusza i nie dekoncentruje uczestników, flipcharty, pisaki, arkusze papieru do pisania i rysowania, drobne przekąski itp.).

Uczestnicy World Cafe dzieleni są na mniejsze kilkuosobowe grupy, które przy stolikach dyskutują na zadany wcześniej inny temat. Każdy stolik posiada gospodarza pełniącego rolę moderatora. Co pewien czas (np. co 20–30 min) grupy zmieniają stolik. Gospodarz pozostaje przy swoim stoliku, a następnie po zmianie grupy referuje nowej grupie, co powiedzieli ich poprzednicy i zachęca do dalszej dyskusji. Podczas pracy w grupach uczestnicy zapisują bądź rysują swoje pomysły, uwagi na kolorowych kartkach lub papierowych obrusach tak, aby następni uczestnicy mogli się do tego odwołać i w razie potrzeby uzupełnić. Na koniec odbywa się sesja plenarna, gdzie gospodarze stolików podsumowują dyskusje, które odbywały się przy stolikach. Końcowa sesja służy wskazaniu uczestnikom nowych odkryć i pomysłów, które powstały z pojedynczych uwag i idei.

World Cafe jest metodą służącą prowadzeniu dialogu, pobudzaniu kreatywności, dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą, stąd też warto stosować ją nie tylko do dyskutowania konkretnych rozwiązań, ale także w początkowych fazach procesu partycypacji, aby zaproszeni uczestnicy mogli poznać swoje potrzeby i oczekiwania (*Przewodnik po partycypacji społecznej*, 2005, s. 47–58).

h) Kawiarnia Obywatelska

Metoda nazywana Kawiarnią Obywatelską (ang. *Conversation Cafe*) związana jest z omówioną już metodą World Cafe. Jest ona jednak luźniejsza w swojej formule i przeznaczona dla mniejszej liczby uczestników. Jest nastawiona na dialog między uczestnikami, który jest celem samym w sobie. Kawiarnia Obywatelska przypomina w swojej formule nieformalne spotkanie, podczas którego grupa 8–10 osób dyskutuje na ważny dla nich temat. Miejscem może być kawiarnia lub inna przestrzeń, gdzie tworzona jest kawiarniana atmosfera (stoliki kawiarniane, kolorowe obrusy, napoje, delikatna muzyka w tle, która nie zagłusza i nie dekoncentruje uczestników). Temat spotkania w ramach Kawiarni Obywatelskiej może być dowolny, ale warto podkreślić, że metoda ta nie służy podejmowaniu konkretnych decyzji, bardziej służy poznaniu się uczestników, wymianie myśli, opinii i doświadczeń. Często jest także świetnym narzędziem inspirującym uczestników do działania (por. *Kawiarenka Obywatelska*, www.stowarzyszenieamicus.org).

W Kawiarni Obywatelskiej może brać udział każda osoba zainteresowana tematem. Spotkanie trwające najczęściej 1–2 godziny prowadzi moderator w oparciu o przygotowany wcześniej schemat. Najczęściej przebiega ono w następujący sposób. Na samym początku moderator przedstawia zasady, których powinni przestrzegać uczestnicy (otwartość, akceptacja, ciekawość, odkrycie, szczerość i zwięzłość)[6] oraz prosi o wypowiedź każdego uczestnika (przedstawienie się oraz kilka

[6] Zasada otwartości dotyczy wysłuchania i poszanowania dla innych uczestników. Zasada akceptacji odnosi się do powstrzymania od oceny innych. Zasada ciekawości mówi o zrozumieniu

zdań o temacie spotkania). Następnie, gdy wszyscy się poznają, można odnieść się do wcześniejszych wypowiedzi. Po zakończeniu tej rundy moderator otwiera właściwą część dyskusji, podczas której uczestnicy w dowolnej kolejności wypowiadają się i odnoszą się do podanych wcześniej argumentów. Jest to najdłuższa część spotkania. Ostatnią zainicjowaną przez prowadzącego dyskusją jest końcowa runda, w której uczestnicy po kolei mówią, co z niej wynieśli i co było dla nich ważne.

3.2. Budżet partycypacyjny

Jednym z najbardziej popularnych w ostatnich paru latach w Polsce instrumentów partycypacji społecznej w zintegrowanym zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego jest budżet partycypacyjny (obywatelski). Udało się go wprowadzić w ponad siedemdziesięciu gminach i miastach w Polsce. Budżet partycypacyjny określany jest jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych" (Kębłowski, 2013, s. 8). Budżet partycypacyjny służy zaangażowaniu mieszkańców do współtworzenia budżetu związanego z obszarem, który zamieszkują lub w którym bezpośrednio funkcjonują. Teoretycznie w ramach budżetu obywatelskiego mogą być realizowane wszystkie projekty, które wpisują się w katalog zadań własnych gminy (lub odpowiednio powiatu, województwa). Praktycznie natomiast wiele jednostek samorządu terytorialnego ogranicza możliwość zgłaszania projektów do wybranych obszarów funkcjonowania samorządu.

Władze samorządowe za pomocą budżetu partycypacyjnego mają dodatkową możliwość wprowadzania zmian w realizowanej polityce miejskiej poprzez m.in. inicjowanie i wzmacnianie zaangażowania mieszkańców oraz umożliwienie im uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Takie działania przyczyniają się do budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Metoda ta pozwala również zwiększyć przejrzystości zarządzania środkami publicznymi (Pyka, 2011, s. 47–58).

3.2.1. Zasady i procedury

Proces budowania i realizacji budżetu obywatelskiego składa się z kilku etapów. Proces wprowadzania budżetu obywatelskiego z uwagi na brak ścisłych uregulowań prawnych oraz dużą dowolność i elastyczność pozostawioną jednostkom

racji innych, a nie przekonywaniu innych do swoich racji. Zasada odkrycia związana jest z poszukiwaniem nowych informacji i rozwiązań. Zasada szczerości zachęca do mówienia o tym, co jest dla nas ważne, a zasada zwięzłości o zachowaniu umiaru w mówieniu.

samorządu terytorialnego przebiega w bardzo zróżnicowany sposób. Budżety obywatelskie wprowadzane są w jednostkach samorządu terytorialnego w oparciu o artykuł 5a Ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że w wypadkach przewidzianych Ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami. Jednostki samorządu terytorialnego określają uchwałą rady lub zarządzeniem organu wykonawczego zasady i procedury postępowania przy realizacji budżetu obywatelskiego. Podkreślić należy jednak, że budżet obywatelski nie jest równoznaczny z konsultacjami społecznymi, gdyż nie są one wiążące dla władz samorządowych, a w przypadku budżetu obywatelskiego przyjmuje się, że władze samorządowe gwarantują mieszkańcom, że ich wola zostanie przez nie uszanowana i uwzględniona. Ta deklaracja władz samorządowych ma charakter umowy społecznej zawartej między władzą a społecznością lokalną. Projekty wybrane przez mieszkańców zostaną sfinansowane w kolejnym roku budżetowym. Podkreślić jednak trzeba, że jedyną sankcją, jaką mieszkańcy mogą nałożyć na władze samorządowe za niezrealizowanie projektów, jest niegłosowanie w kolejnych wyborach na dane władze.

Budowanie budżetu obywatelskiego odbywa się etapami. Pierwszym etapem opracowania budżetu obywatelskiego jest zapoznanie mieszkańców i użytkowników jednostki samorządu terytorialnego z wszystkich działaniami i dziedzinami, które może on obejmować. Elementami odróżniającymi tworzenie budżetu partycypacyjnego od innych form aktywności obywatelskich jest m.in. przeprowadzenie publicznej dyskusji, która odbywa się w toku jego przygotowania (etap drugi). W trakcie takich spotkań istnieje możliwość zadawania szeregu pytań odpowiednim ekspertom lub urzędnikom. Kolejnym, trzecim etapem jest zastosowanie mechanizmu głosowania, za pomocą którego uczestnicy wybierają i hierarchizują dyskutowane kategorie z podkreśleniem tych, którym nadawany jest najwyższy priorytet.

Utworzenie budżetu obywatelskiego w samorządzie wiąże się z daniem mieszkańcom możliwości decydowania o kwotach sięgających dziesiątek milionów złotych. Jednak w przeliczeniu do całości budżetu jednostek samorządu terytorialnego mieszkańcom pozostawia się jedynie od 0,5% do około 1% środków publicznych. Nie jest to, jak widać, bardzo dużo.

Dodatkowo w przygotowywanych zasadach i procedurach budżetów obywatelskich wprowadza się formy ograniczania katalogu zadań możliwych do sfinansowania. Taka sytuacja powoduje, że zmniejsza się zasięg odbiorców tego narzędzia.

W polskich samorządach dominuje zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego. Są to głównie mieszkańcy, organizacje pozarządowe, organy jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego (np. rady osiedli) oraz jednostki organizacyjne gminy.

Zgłaszanie projektów do budżetu obywatelskiego odbywa się zwykle przy wykorzystaniu formularzy przygotowanych specjalnie do tego celu. Wypełnione formularze mieszkańcy przekazywali do urzędów. W większości zawierały one ustandaryzowane rubryki, w których powinny się pojawić informacje, takie jak nazwa i szczegółowy opis przedsięwzięcia, oszacowane koszty przedsięwzięcia. Zgłaszane wnioski były weryfikowane przez specjalnie powołane do tego celu komisje składające się z przedstawicieli administracji, przedstawicieli rady jednostki samorządu terytorialnego. Po pozytywnej weryfikacji projekty zostały poddane głosowaniu z wykorzystaniem następującego katalogu instrumentów:

a) kart do głosowania, które należało wrzucić do urny zlokalizowanej w konkretnym miejscu na terenie jednostki samorządu terytorialnego;

b) głosowania drogą elektroniczną przez wypełnianie specjalnych formularzy na stronie internetowej urzędu lub przez wysyłkę wypełnionej karty do głosowania na adres e-mailowy urzędu;

c) głosowania podczas zebrań mieszkańców;

d) wypełnianie karty do głosowania i wysyłanie drogą pocztową.

Warte podkreślenia jest jednak to, że w większości przypadków dostępne były jednocześnie różne formy głosowania.

Wiele polskich miast postanowiło włączyć obywateli w decydowanie o wydatkach miasta, jego nowych inwestycjach. Pośród nich znajdują się m.in.: Poznań, Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Łódź czy Sopot (Kębłowski, 2013, s. 14–15). Prace nad łódzkim i poznańskim budżetem obywatelskim rozpoczęto w 2012 r., przeznaczając na ten cel 10 mln złotych (około 0,4% budżetu miasta Poznania) oraz 20 mln złotych (około 0,6% budżetu miasta Łodzi). Mieszkańcy w ramach tej inicjatywy mieli możliwość zgłaszania pomysłów inwestycji, które najbardziej odpowiadałyby ich potrzebom. W Poznaniu w 2013 r. zgłoszono 265 pomysłów na łączną kwotę 402,5 mln złotych. W Łodzi natomiast zgłoszono 908 wniosków na kwotę wielokrotnie przekraczającą budżet. Zebrane w ten sposób projekty poddano następnie weryfikacji przez wydziały merytoryczne urzędu miejskiego, w wyniku której określono listę projektów i zadań do głosowania. Merytoryczna kontrola zgłoszonych pomysłów odbyła się według kryteriów określonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Kolejnym etapem było głosowanie nad projektami, które przeszły pozytywnie weryfikację. W Łodzi na 759 projektów oddano prawie 130 tys. głosów. Do realizacji zostało zakwalifikowanych 109 projektów, które w większości udało się do końca 2014 r. zrealizować. W Poznaniu głosowaniu poddano 20 projektów. Ostatecznie zdecydowano o realizacji pięciu projektów (rozbudowie hospicjum, o budowie ciągu pieszo-rowerowego nad Wartą, ośrodka krótkiego pobytu dla osób niepełnosprawnych, drogi rowerowej oraz rodzinnego placu zabaw) (*Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce*, s. 287; Basaj, 2013, s. 9, 279–288).

3.2.2. Zalety i wady budżetu partycypacyjnego

Budżet obywatelski jako jedna z form partycypacji społecznej pozytywnie oddziałuje na społeczność lokalną, choć coraz częściej pojawia się konieczność wprowadzenia kolejnych rozwiązań regulujących wybrane kwestie, aby zabezpieczyć ten instrument przed możliwością nadużyć. Jednym z bezpośrednich skutków realizacji działań partycypacyjnych w ramach budżetu obywatelskiego jest rozdzielenie ograniczonych środków finansowych adekwatne do rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Kolejnym jest budowanie zaufania do władz lokalnych, poczucia przejrzystości podejmowanych decyzji oraz tworzenie legitymizacji dla dalszych działań związanych z wydatkami (Pyka, 2011, s. 47–58).

Ponadto budżet partycypacyjny swoją skuteczność zawdzięcza elastyczności. Szereg organizowanych otwartych spotkań dla mieszkańców, których celem była edukacja, informowanie oraz wspólne opracowanie zasad i procedur dla planów budżetowych podnosi efektywność realizowanej dotąd polityki miejskiej.

Kolejnymi zaletami budżetu obywatelskiego są: promocja działań innowacyjnych i przedsiębiorczości wśród mieszkańców, podniesienie wiedzy mieszkańców o funkcjonowaniu budżetu, możliwość uczestniczenia w podejmowaniu trudnych i kontrowersyjnych decyzji, związanych m.in. z cięciami budżetowymi. Przy wykorzystaniu tego instrumentu wzrasta również poziom decentralizacji władzy, a także budowane i wzmacniane jest zaufanie pomiędzy mieszkańcami a władzami lokalnymi i jej przedstawicielami oraz następuje wzrost legitymizacji działań władzy i prowadzonej polityki miejskiej wśród mieszkańców i użytkowników jednostki samorządu terytorialnego (Basaj, 2011). Następuje również integracja mieszkańców wokół ważnych dla nich kwestii, a także lepsze poznanie ich potrzeb, opinii i nowych rozwiązań.

3.3. Inicjatywa lokalna

Jedną z najnowszych i wciąż mało popularnych form partycypacji społecznej, która zapewnia mieszkańcom nie tylko udział w procesie decyzyjnym, ale także realizacyjnym, jest inicjatywa lokalna. To nowa forma realizacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego we współpracy z mieszkańcami. Stąd też literatura przedmiotu wskazuje, że inicjatywa lokalna łączy się z dwoma wymiarami zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój ich wspólnoty terytorialnej. Pierwszym wymiarem jest partycypacja, czyli współudział mieszkańców w zarządzeniu lokalną wspólnotą, drugim wymiarem – aktywność społeczności lokalnej w realizacji zadań publicznych. Jak pokazują badania realizowane w ostatnich latach (projekt „Decydujmy Razem"), zarówno

z partycypacją, jak i z realizacją zadań publicznych mamy w Polsce spory problem. Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami ogranicza się głównie do najmniej wymagających form partycypacji, czyli do informowania i konsultowania. Od dziesiątków lat największe poparcie przedstawicieli władz lokalnych mają sposoby zarządzania jednostkami samorządowymi, które polegają głównie na podejmowaniu decyzji przez decydentów oraz na informowaniu o nich społeczności lokalnej. Jak pokazują badania, mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce rzadko także uczestniczą w życiu publicznym. Wśród najpowszechniejszych form partycypacji społecznej dominują te o charakterze biernym i są one skoncentrowane głównie na poszukiwaniu informacji na temat decyzji podejmowanych przez władze samorządowe (Olech, Sobiesiak-Penszko, 3/2013, s. 1–29; Czarkowska, Domagała, Jachimowicz, 2013, s. 2).

Jak funkcjonuje i na czym polega inicjatywa lokalna oraz kto może z niej korzystać?

Wnioski o inicjatywę lokalną mogą zgłaszać mieszkańcy (pojedyncze osoby lub grupy) oraz organizacje pozarządowe, na terenie jednostki administracyjnej, w której mieszkają lub mają siedzibę. Wnioski składa się do odpowiednich organów wykonawczych administracji samorządowej, tj. do wójta, burmistrza lub prezydenta, a także zarządu powiatu lub województwa. Dotyczą one ważnych dla mieszkańców kwestii związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego i świadczonych przez nie usług publicznych: np. budowy albo remontu dróg, sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, działalności kulturalnej, edukacyjnej, oświatowej, sportowej i turystycznej, promocji i organizacji wolontariatu, ochrony przyrody oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego (Ustawa o działalności pożytku publicznego, s. 14).

Inicjatywę lokalną wprowadziła Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jako nowe narzędzie realizacji zadań. Ustawa nie reguluje jednak zasad jej funkcjonowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19c (Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873) to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, powiatu, województwa) samodzielnie określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, stąd też rozwiązania przyjmowane w poszczególnych jednostkach samorządu różnią się od siebie. Takie rozwiązanie pozwala dostosować zasady, tryb i kryteria oceny do specyfiki poszczególnych wspólnot terytorialnych. Procedura składania wniosków w ramach inicjatywy lokalnej nie jest z reguły skomplikowana. Wnioski składane są w trybie procedur kodeksu postępowania administracyjnego (KPA).

Organ wykonawczy następnie ocenia zasadność złożonego wniosku i na podstawie opracowanych kryteriów decyduje o jego przyjęciu do realizacji lub odrzuceniu. Najważniejszym elementem wniosku i możliwości jego realizacji jest

deklarowany w ramach inicjatywy lokalnej udział mieszkańców w jego realizacji. To oznacza, że mieszkańcy nie tylko przedstawiają organowi władzy wykonawczej konkretny pomysł do realizacji, ale także deklarują współudział w jego realizacji. Deklarowany udział mieszkańców zwykle dotyczy świadczenia pracy społecznej, świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Jednym z najważniejszych elementów oceny tych wniosków jest wkład pracy społecznej deklarowany przez mieszkańców.

Na czas określony, tj. na czas realizacji przedsięwzięcia, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę z wnioskodawcą o wykonanie inicjatywy lokalnej. Wnioskodawca w myśl przepisów ustawy na czas trwania umowy może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej. Dodatkowym udogodnieniem dla mieszkańców, przewidzianym przez ustawodawcę, jest pomoc jednostki samorządu terytorialnego w zakresie opracowania harmonogramu i kosztorysu. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys (Ustawa o działalności pożytku publicznego, s. 14).

Ciekawym rozwiązaniem wskazanym w ustawie jest konieczność podpisania umowy między jednostką samorządu terytorialnego a wykonawcą (mieszkańcy, organizacje pozarządowe). W zakresie nieuregulowanym w ustawie do umowy stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. Taki zapis skutkuje tym, że mieszkańcy mogą dochodzić odszkodowań od jednostki samorządu terytorialnego, gdy ten nie zrealizował inicjatywy lokalnej.

Głównym celem inicjatywy lokalnej jest zwiększenie udziału mieszkańców w życiu wspólnoty terytorialnej poprzez ich zaangażowanie w podejmowanie decyzji oraz obecność w konkretnej realizacji zadania.

Inicjatywa lokalna jest instrumentem, który może bezpośrednio rozpoczynać realizację zadań publicznych zaspokajających konkretne, zidentyfikowane potrzeby mieszkańców. Jednak przy tej okazji pojawiają się głosy próbujące kwestionować to narzędzie i możliwości jego wykorzystania, bo przecież to niby nic nowego. A jednak w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podkreśla się, że jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania dla tej społeczności zadań publicznych. Takie sformułowanie wskazuje role, jakie władze samorządowe i mieszkańcy odgrywają przy realizacji tych zadań. Podkreśla się tutaj partnerską współpracę, która także w umowie zawieranej pomiędzy stronami określa pewne prawa i zobowiązania nie tylko względem społeczności lokalnej, dla której realizowane będą usługi publiczne, ale także względem siebie nawzajem jako partnerów.

Inicjatywa lokalna służy również realizacji zadań publicznych przez podmioty, które nie posiadają osobowości prawnej. Do takich podmiotów zaliczyć można np. koła gospodyń wiejskich, kluby seniora. Brak osobowości prawnej wyklucza takie podmioty z możliwości otrzymania dotacji w drodze konkursu, a to narzędzie daje szansę realizacji zadań.

Jedną z głównych barier rozwoju inicjatywy lokalnej są środki finansowe przeznaczane przez jednostkę samorządu terytorialnego na proponowane przez mieszkańców przedsięwzięcia. Trudna sytuacja finansowa samorządów nie skłania do przesuwania środków finansowych na tego typu inicjatywy, szczególnie gdy skala oddziaływania tych przedsięwzięć w oczach przedstawicieli samorządów jest niewielka.

Środki finansowe na realizację inicjatywy lokalnej w polskich samorządach wyodrębnia się w dwojaki sposób:

1) Wydzielenie puli środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i przypisanie ich na współfinansowanie działań w ramach inicjatywy lokalnej. Odbywa się to najczęściej w formie rezerwy celowej, która rozwiązywana jest przez organ wykonawczy, gdy zostanie podjęta decyzja o współrealizacji inicjatywy lokalnej przez właściwe komórki organizacyjne samorządu. Ten sposób zapewnia więc, że mieszkańcy mogą składać wnioski w każdej chwili, a także dużą elastyczność w działaniu samorządu.

2) Włączenie przedsięwzięć związanych z realizacją inicjatywy lokalnej w budżet poszczególnych komórek jednostek organizacyjnych samorządu jako formy realizacji zadania publicznego (Czarkowska, Domagała, Jachimowicz, 2013, s. 15–17).

Szczególną wartością inicjatywy lokalnej jest wzmacnianie zaangażowania mieszkańców przy realizacji zadań, które pozostają w kompetencjach samorządu. Jest ona także szansą na zwiększenie aktywności społeczności lokalnej w rozwiązywaniu lokalnych problemów, a także narzędziem efektywnego jej wsparcia. Ponadto inicjatywa lokalna posiada konkretny wymiar ekonomiczny, gdyż mieszkańcy mają możliwość partycypowania w realizacji zadania publicznego m.in. poprzez pokrycie części jego kosztów. Podkreślić należy, że inicjatywa lokalna nie jest nowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego. Jest to nowa forma realizacji zadań samorządu. Nie jest to także nowa pula środków finansowych do wydatkowania na te zadania, a inny sposób ich wydatkowania.

4. Bariery wykorzystania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego

Partycypacja społeczna ma niewątpliwie wiele zalet. Jednak mimo bardzo korzystnego wpływu wykorzystania instrumentów partycypacyjnych w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego istnieje nadal wiele problemów, które wymagają pilnego rozwiązania. Funkcjonują liczne bariery utrudniające zastosowanie instrumentów partycypacyjnych. Są to bariery wynikające z różnych powodów znajdujących się zarówno po stronie samorządowej, jak i po stronie społeczności lokalnej.

Mieszkańcy nie uczestniczą w podejmowaniu publicznych decyzji z wielu powodów. Wśród nich można wymienić m.in. brak świadomości i kompetencji mieszkańców w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wiele procesów, procedur jest niezrozumiałych, a przez to sprawiają wrażenie skomplikowanych. Wciąż przebieg procesu partycypacji nie odpowiada realnym potrzebom społeczności lokalnej, która gotowa jest zaangażować się mocniej i bardziej efektywnie we wstępnej fazie planowania i przygotowywania rozwiązań. Władze samorządowe często nie traktują mieszkańców jako pełnoprawnych uczestników procesu decyzyjnego, pozwalając im jedynie wypowiedzieć się w temacie gotowego już projektu, oczekując przy tym pełnej aprobaty zaproponowanych rozwiązań. Tworzy się w ten sposób niedemokratyczny klimat funkcjonowania i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Takie zachowania zniechęcają do interesowania się i angażowania się mieszkańców w sprawy publiczne. Błędy w organizacji i wykorzystaniu instrumentów partycypacyjnych skutkują poczuciem niemożności i prowadzą do wycofania się z procesu decyzyjnego i prowadzenia społecznej kontroli władz samorządowych.

W polskich samorządach wciąż pokutuje przekonanie, że co nie jest zapisane w prawie to jest niemożliwe, więc niejednokrotnie trudno przekonać pracowników administracji samorządowej do słuszności wykorzystania nowych instrumentów partycypacyjnych.

Ze strony społeczności lokalnej również spotkać można bariery w wykorzystaniu instrumentów partycypacyjnych. Podmioty społeczne niejednokrotnie mylą konsultacje z negocjacjami czy też możliwością zawierania porozumień, co nasila niechęć do udziału w procesie partycypacji społecznej. Wymienione bariery i problemy trudno będzie wyeliminować w najbliższych latach. To proces długotrwały, jednak nabiera w ostatnich latach większego tempa. Problemy te trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów prawno-legislacyjnych. Wydaje się, że pozytywne zmiany, jakie zachodzą, są wynikiem praktyki i wzajemnego uczenia się współpracy przez wszystkie strony tego procesu.

Podsumowanie

W zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego stosuje się metody i techniki partycypacyjne coraz bardziej angażujące członków społeczności lokalnych. Proces ten postępuje małymi krokami, ale paleta wykorzystywanych instrumentów partycypacyjnych się rozszerza. Wykorzystywane są coraz bardziej elastyczne i interaktywne metody angażujące mieszkańców, co sprzyja kreatywności, wychodzeniu poza utarte schematy myślenia, a także wypracowaniu nowych i niekonwencjonalnych rozwiązań odpowiadających na potrzeby społeczności lokalnej. Angażowanie w procesy decyzyjne sprzyja identyfikacji uczestników z tym procesem, projektami przygotowywanymi dopiero do reali-

zacji, a także z ich rezultatami. Instrumenty partycypacyjne uczą uczestników tego procesu wspólnego wypracowywania sposobów wyjścia z trudnych sytuacji i schematów, a także kreatywnego rozwiązywania problemów. Wykorzystanie nowoczesnych instrumentów partycypacyjnych sprzyja wzajemnemu poznawaniu się partnerów, przełamywaniu barier i nieufności przy zgłaszaniu postulatów i nowych rozwiązań, sprzyja budowaniu klimatu partnerskiej współpracy. Budowane są dzięki temu silne więzi i relacje pomiędzy przedstawicielami różnych środowisk, różnych instytucji.

Jednostki samorządu terytorialnego mają dużą dowolność w stanowieniu o sposobie, zasadach i trybie uczestnictwa mieszkańców w uchwalaniu prawa lokalnego i polityk publicznych. Polskie prawo z niewieloma wyjątkami pozostawia dobrowolność i dowolność samorządom w tej kwestii. Niestety, jak pokazują wyniki wielu realizowanych w ostatnich latach badań, nie przekłada się to na znaczący wzrost wykorzystania instrumentów partycypacyjnych i duże zaangażowanie społeczności lokalnych w procesy decyzyjne. Widoczne jest także duże zróżnicowanie jednostek samorządu terytorialnego w tej kwestii. Wiele samorządów próbuje od lat zaangażować mieszkańców i wspólnie współdecydować o ważnych dla wspólnoty sprawach, ale wciąż wiele jednostek samorządowych w Polsce nie ma jeszcze świadomości korzyści płynących ze współpracy ze społecznością lokalną, a co za tym idzie nie są zainteresowane czy też wręcz boją się zaprosić mieszkańców do dialogu.

Istnieje wiele istotnych barier i problemów związanych z partycypacją społeczną w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, które mimo wysiłku wielu pracowników samorządowych, mieszkańców czy też przedstawicieli organizacji pozarządowych trudno będzie wyeliminować w najbliższych latach. Proces partycypacji związany z angażowaniem społeczności lokalnej w życie społeczno-gospodarcze wspólnoty terytorialnej jest długotrwały, jednak nabiera w ostatnich latach większego tempa. Problemy trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów prawno-legislacyjnych. Wydaje się, że pozytywne zmiany, jakie zachodzą i będą zachodzić, są wynikiem praktyki i wzajemnego uczenia się współpracy przez wszystkie zainteresowane strony tego złożonego procesu.

Bibliografia

Badanie stanu partycypacji publicznej, Instytut Spraw Publicznych, projekt „Decydujmy razem", 2011, 2012.

Basaj M. (2013), *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, z. 413, Toruń.

Citizens Jury Handbook (2004), The Jefferson Center.

Czarkowska A., Domagała Ł. i Jachimowicz A. (red.) (2013), *Inicjatywa lokalna krok po kroku*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.

Długosz D., Wygnański J. (2005), *Obywatele współdecydują*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.

Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz.U.UE.L.85.175.440.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym*, Oficyna Wolter Kluwer Business, Warszawa.

Górski R. (2005), *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trójka", Poznań–Kraków.

http://budzet.dlalodzi.info/

http://partycypacjaobywatelska.pl/

Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów (2010), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Kębłowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.

Komunikat Komisji Europejskiej Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską, COM/2002/0704.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Środowiska, Dz. U. 2003, nr 78, poz. 706.

Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kraszewski D., Mojkowski K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Krzyżanowska Ł., Faciejew Ł. (2009), *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Lindsey G., et al., *A handbook for planning and conducting charrettes for high-performance projects*, National Renewable Energy Laboratory.

Markowski T., Marszał T. (2005), *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny", nr 7/8, Warszawa.

Markus M. (2013), *Koszmar partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.

Olech A. (2013), *Kiedy mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji*, [w:] idem, *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. II, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Olech A. (2011), *Modele partycypacji publicznej – teoria i praktyka społeczna*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Olech A. (2013), *Modele partycypacji publicznej w Polsce*, [w:] idem, *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. II, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Olech A., Sobiesiak-Penszko P. (2013), *Partycypacja społeczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, „Analizy i Opinie", 3/2013.

Podręcznik zarządzania partycypacyjnego (2013), Fundacja Inicjatyw Menedżerskich.
Projekt Społeczny 2012, http://www.ps2012.pl/
Przybylska A. (2014), *Jaką przyszłość mają w Polsce deliberatywne formy konsultacji społecznych?*, [w:] A. Przybylska, A. Giza (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Pyka M. (2011), *Poradnik „Dobrych praktyk konsultacji społecznych"*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
Roberts N. C. (2008), *Direct Citizen Participation: Challenges and Dillemas*, [w:] N. C. Roberts, M. E. Sharp (red.), *The Age of Direct Citizen Participation*, Armon, New York.
Rozmowy w Kawiarence. Przewodnik krok po kroku, jak z rozmowy zrobić narzędzie (2012), Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
Sakowicz M. (2007), *Modernizacja samorządu terytorialnego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
Siedem zasad konsultacji (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, www.sjp.pwn.pl
Swianiewicz P. (2008), *Rola społeczności w koncepcjach polityki lokalnej*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar", Warszawa.
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593.
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2008, nr 199, poz. 1227.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658.
Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U. 2001, nr 100, poz. 1080.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
White Paper: European Governance (2001), COM(2001)428.
Zychowicz Z. (red.) (2011), *Przeprowadzenie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin.

PARTICIPATORY INSTRUMENTS FOR THE MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

(Summary)

Local government is one of the important elements of the democratic system, which presently assumes closeness between the local government and the community. Local authorities are therefore an institution responsible for the participatory management and coordination of public policies in local government units.

The publication presents the issues of public participation in the management of local government units related to its essence, form, legal regulations and barriers. An important part of the chapter is to present the theory and practice of selected modern participatory instruments, including principles and standards of public consultation, participatory budgeting and local initiatives. The chapter ends with the identification of barriers to the use of participatory instruments in the management of local government units.

Key words: social participation, public consultation, participation models, participation barriers, local government.

Marcin Feltynowski[*]

Systemy informacji przestrzennej – narzędzie partycypacyjnej polityki rozwoju lokalnego

1. Istota lokalnej polityki rozwoju

Politykę w ujęciu funkcjonalnym należy postrzegać, jako funkcję systemu społeczno-gospodarczego, którego rozwój możliwy jest dzięki: rozwiązywaniu konfliktów, podejmowaniu decyzji o podziale dóbr, agregacji i selekcji interesów poszczególnych osób lub grup społecznych, socjalizacji i komunikacji politycznej wewnątrz systemu, jak i poza nim (Sokół, Żmigrodzki, 1999, s. 231–232; Antoszewski, Herbut, 2003, s. 329–330). Tożsame podejście należy stosować w odniesieniu do polityki rozwoju lokalnego. Jak wskazuje Jastrzębska (2003, s. 5–6), jest to świadome, celowe i zorganizowane działanie samorządu oraz jego jednostek organizacyjnych polegające na wyznaczaniu celów służących społeczności lokalnej oraz doborze metod i instrumentów pozwalających realizować wyznaczone zamierzenia. Ponadto należy wskazać, że polityka rozwoju lokalnego jest sztuką rządzenia przy racjonalnym wykorzystaniu lokalnych zasobów.

Polityka w każdym ujęciu prowadzić ma do oddziaływania na różne jednostki (społeczne, gospodarcze, instytucje działające na terenie gminy itp.). Oddziaływanie to jest swego rodzaju kierowaniem zachowaniami różnych podmiotów pomimo ich autonomii, która wynika chociażby z aktów prawnych czy Konstytucji RP. Intencją wpływania władz na aktorów lokalnych jest uzyskanie ich określonego zachowania, co pozwala na realizację założonych celów. Podstawą oddziaływania podmiotu polityki na uczestników z nią związanych są instrumenty polityki. Jako podstawowy instrument polityki autorzy wskazują plan, który może przyjmować

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

postać planu struktury bądź planu operacyjnego (Regulski, Ptaszyńska, Kaźmierska, 1986; Regulski, Kocon, Ptaszyńska-Wołoczkowicz, 1988, s. 40). Podobne podejście do polityki prezentuje Tadeusz Markowski (1999, s. 28), który wskazuje, że polityka rozwoju lokalnego jest planowym działaniem zorientowanym na rozwój jednostki terytorialnej, prowadzonym przez organy samorządu terytorialnego oraz jednostki mu podległe, które dzięki instrumentom realizują cele zorientowane na rozwój społeczno-gospodarczy jednostki.

Podstawą dla prowadzenia polityki rozwoju lokalnego jest zrozumienie definicji samego rozwoju lokalnego. Wskazanie jednej kompleksowej definicji rozwoju lokalnego nie jest możliwe, ponieważ szerokie spektrum oddziaływania rozwoju lokalnego na różne sfery życia i funkcjonowania jednostki pozwala na rozbudowywanie definicji w zależności od podejścia autorów, badających zjawiska związane z rozwojem lokalnym. Rozwój lokalny ma prowadzić do pozytywnych zmian, obejmujących wzrost ilościowy i postęp jakościowy na obszarze działania wspólnoty lokalnej (Wojtasiewicz, 1997, s. 10). Co ważne, proces ten powinien odbywać się w oparciu o zaangażowanie lokalnych zasobów, które pozwalają budować markę danego terytorium (Blakely, 1989, s. 57–72).

Dbając o rozwój lokalny, władze kreują polityki lokalne i dzięki ich budowaniu mogą wpływać na określone obszary funkcjonowania jednostki samorządowej. Polityka rozwoju lokalnego może być powiązana z politykami rozwoju realizowanymi na szczeblu krajowym, poprzez potrzebę jej zgodności z aktami wyższego rzędu, co widoczne jest w przypadku polityki przestrzennej czy środowiskowej. Politykę rozwoju lokalnego należy uznać za politykę kompleksowego podejścia do jednostki terytorialnej, która swym zakresem powinna obejmować wszystkie obszary działalności aktorów lokalnych na danym terytorium. Często terytorium to utożsamiane jest z granicami administracyjnymi gminy, co jest dużym uproszczeniem, wynikającym z utrwalającej się w Polsce sytuacji, prowadzącej do zaniechań w zakresie współpracy samorządów lokalnych w obrębie polityk rozwoju. Stanowisko takie utrudnia działania w zakresie kreowania terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju. Najczęściej władze lokalne promują swoją odrębność poprzez prowadzenie polityki rozwoju lokalnego w oderwaniu od otoczenia. Nie zawsze polityka rozwoju lokalnego kłóci się z polityką lokalną prowadzoną przez sąsiedni samorząd, jednak wciąż brakuje na tym polu współpracy.

Polityka rozwoju lokalnego prowadzona jest przez władze lokalne, które stają się ośrodkiem kierującym działaniami w zakresie podejmowanych polityk. Ośrodek ten zmierza do realizacji ustalonych celów, do czego wykorzystuje określone środki (Opałek, 1986, s. 236–239). Władze samorządowe podejmują suwerenne decyzje dzięki prawu stanowionemu na szczeblu krajowym. Realizacja decyzji władz możliwa jest dzięki wykorzystywaniu dostępnych narzędzi, które pozwalają na oddziaływanie na aktorów lokalnych oraz podejmowane przez nich działania. Podstawą dla realizacji działań musi być jednak świadomość przed-

siębranych zadań, dostępnych kompetencji i instrumentarium. Prowadzić to musi do odpowiedzialnego stosowania narzędzi w zastanych warunkach oraz świadomości w zakresie efektów i skutków podejmowanych decyzji (Nowakowska, Przygodzki i Chądzyński, 2007, s. 197–200).

Rysunek 1. Definicja polityki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Opałek (1986) oraz Nowakowska, Przygodzki, Chądzyński (2007)

Polityka rozwoju lokalnego jest podstawą funkcjonowania każdej jednostki terytorialnej. Podejście to wynika z wdrażania wzorca rozproszonego ośrodka władzy, współdziałającego z aktorami lokalnymi, zaangażowanymi w działania mające przyczynić się do kształtowania tej polityki oraz podniesienia poziomu życia ludności (Rogers, 2006, s. 305). Współdziałanie może prowadzić bowiem do osiągania celów wyznaczonych przez władze lokalne, a dialog pomaga wybrać instrumenty i metody adekwatne do jego osiągania w zaistniałych warunkach. Jak wskazuje A. Nowakowska (2000, s. 14) działania te muszą prowadzić do osiągania celów w sposób szybki, charakteryzować się niskimi kosztami oraz być najbardziej zbliżone do wartości optymalnych założonych w oparciu o system wartości panujący w danej jednostce terytorialnej.

Niezależnie od przyjętych założeń polityka rozwoju lokalnego jest działaniem kompleksowym, na które składają się elementy złożone z polityk cząstkowych. Ważnym elementem oddziaływania jest fakt, że polityki cząstkowe dotyczą różnych obszarów rozwoju. Co za tym idzie, kierując się zapisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 7, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95), można wskazać niezamknięty katalog polityk cząstkowych, którymi są: polityka przestrzenna, polityka infrastrukturalna, polityka ochrony zdrowia, polityka społeczna, polityka edukacyjna,

polityka kulturowa, polityka porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, polityka prorodzinna, polityka budżetowa, polityka finansowa czy polityka promocyjna. Zakres oddziaływania poszczególnych polityk zależy od specyfiki jednostek terytorialnych oraz od podejścia władz lokalnych. Wagę poszczególnych polityk określa bowiem ośrodek decyzyjny, który może wymuszać na osobach realizujących i monitorujących poszczególne strategie działania, stosowanie odpowiedniego podejścia i budowania zaangażowania w tym zakresie.

Realizacja poszczególnych polityk powiązana jest z istniejącymi uwarunkowaniami rozwoju. Uwarunkowania te są zróżnicowane i uzależnione od położenia gminy, otwartości władz lokalnych czy umiejętności menadżerskich włodarzy. Czynniki rozwoju są powiązane z lokalną jednostką terytorialną i są elementem oddziałującym na podejmowane przez władzę lokalną działania. Występowanie bądź nie poszczególnych czynników wpływa na realizowane polityki cząstkowe. Czynniki rozwoju lokalnego porządkowane są według różnych kryteriów, co widoczne jest w literaturze przedmiotu (Zalewski, 2000; Gorzelak, 2000; Swianiewicz, 2005; Noworól, 2007; Pokładecki, 2013). Należy podkreślić, że uwarunkowania endogeniczne, niezależnie od przyjętej klasyfikacji, dokonywane są w tej samej grupie czynników, które podlegają różnemu przyporządkowaniu. Jednym z wykorzystywanych podziałów jest zaproponowana przez Paryska (2001, s. 73–122) klasyfikacja, gdzie jako czynniki oddziałujące na rozwój lokalny oraz prowadzoną politykę wymienia on:

- potrzeby społeczności lokalnej,
- zasoby i walory środowiska,
- zasoby pracy,
- zainwestowanie infrastrukturalne,
- potencjał gospodarczy,
- rynek lokalny i rynki zewnętrzne,
- kapitał finansowy,
- poziom nauki i kultury,
- nowoczesne technologie,
- teren i korzyści miejsca,
- stosunki międzynarodowe i współpracę bilateralną.

Czynniki te przyczyniać się mogą do rozwoju jednostki poprzez ich uwzględnienie w politykach lokalnych na danym terytorium. W odniesieniu do niektórych czynników należy wziąć pod uwagę ich różnorodność oraz możliwość pozytywnego wpływania na inne czynniki, które w pierwszym odczuciu mogą wydawać się barierą rozwoju. Tak dzieje się chociażby w przypadku zasobów pracy, ponieważ nie zawsze wysoko wykwalifikowana siła robocza warunkuje rozwój terytorium. W niektórych przypadkach strategie przedsiębiorstw zakładają poszukiwania lokalizacji w przestrzeni, warunkując to znalezieniem siły roboczej szczebla podstawowego. Przykładem może być lokalizacja montowni Dell, Inde-

sit, Bosch-Siemens w Łodzi czy lokalizacja fabryki General Motors w Gliwicach. Należy również wskazać, że w odniesieniu do potencjału gospodarczego rozwój nie może się opierać na monokulturach gospodarczych, wręcz przeciwnie, musi być wspomagany przez wielogałęziowy rozwój gospodarczy dostosowany do lokalnych warunków, co wymusza prowadzenie polityki rozwoju lokalnego otwartej na różnego rodzaju podmioty gospodarcze.

Należy podkreślić, że polityka rozwoju lokalnego powinna opierać się na wykorzystaniu kapitału inwestycyjnego aktorów lokalnych oraz przewidywać wykorzystanie kapitału zlokalizowanego w bliższym i dalszym otoczeniu. Przy tak postawionych założeniach należy wskazać, że inwestorami na terenie gminy są mieszkańcy, samorząd lokalny oraz podmioty gospodarcze. Środowisko lokalne może natomiast przyciągać inwestorów z zewnątrz w oparciu o prowadzenie polityki marketingowej, która staje się podstawą promocji samorządu lokalnego. Powiązanie wszystkich polityk cząstkowych pozwala na kompleksowe działania podejmowane na obszarze gminy i wskazywanie mocnych stron i szans, które mogą zachęcać potencjalnych inwestorów.

Istotnym uwarunkowaniem prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rozwoju lokalnego jest wykorzystanie nowych technologii przez podmioty gospodarcze lokalizowane na terenie gminy. Wpływa to również pozytywnie na wzrost efektywności ich działania oraz pozwala na poszerzenie rynków zbytu. Podobnie wykorzystanie tych technologii w sektorze administracji publicznej pozwala na skrócenie dystansu między władzami lokalnymi a aktorami. Może to również budować atrakcyjność jednostki terytorialnej zarówno wśród społeczności lokalnej, jak i w otoczeniu.

Kolejnym uwarunkowaniem wpływającym na prowadzoną politykę rozwoju jest współpraca międzynarodowa, która staje się czynnikiem pozwalającym na podnoszenie kompetencji kadr urzędniczych oraz buduje otwartość na nowe technologie poprzez poznanie możliwości ich wykorzystania. Ważnym elementem jest również możliwość rozbudowywania funkcjonalności i rozwijanie wykorzystania narzędzi, które już funkcjonują w urzędach. Podejście takie prowadzi do nawiązywania szerszych kontaktów i wzbogacania rozwiązań istniejących w polskich warunkach o nowe praktyczne zastosowania.

Uwarunkowaniem prowadzenia polityki rozwoju lokalnego, które niezbyt często wymienia się w literaturze przedmiotu, jest partycypacja społeczna oraz stan społeczeństwa obywatelskiego. Elementy te wskazuje się jako źródło budowania polityk lokalnych w zgodzie z ideą współrządzenia, co pozwala na minimalizację konfliktów społecznych poprzez ich rozwiązywanie w procesie kreowania polityk sektorowych gminy. Pozwala to również na integrowanie społeczności lokalnej w działaniach na rzecz rozwoju. Dzięki wzajemnej współpracy i komunikacji tworzą się korzystne warunki dla prowadzenia dialogu na rzecz rozwoju lokalnego (Hausner, 1999, s. 18–21; Potoczek, 2003, s. 53; Podedworna, 2013).

Ważnym elementem wpływającym na politykę rozwoju lokalnego jest otoczenie gminy oraz uwarunkowania wynikające z prawa krajowego. Jako otoczenie

traktować należy przede wszystkim samorządy lokalne znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie danej gminy. Podejście takie nabrało innego znaczenia w nowym okresie programowania Unii Europejskiej. Wynika to z założeń, że projekty finansowane ze środków UE nie będą musiały być związane z pojedynczą jednostką samorządu terytorialnego. Można pokusić się o stwierdzenie, że Unia Europejska dzięki Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym (ZIT) przekracza granice administracyjne gmin i promuje współpracę między podstawowymi jednostkami podziału administracyjnego kraju. Według założeń narzędzie to zakłada wdrażanie międzysektorowych strategii rozwoju terytorialnego przy założeniu, że istnieje możliwość tworzenia opracowań transgranicznych, co zgodne jest z działaniami podejmowanymi w ramach europejskiej współpracy terytorialnej. Co ciekawe, podkreśla się, że elementem implementacji ZIT może być działanie oparte na rozwoju kierowanym przez społeczność lokalną. Narzędzie to wskazuje również na możliwość współpracy miast wojewódzkich z obszarami powiązanymi z rdzeniem. Ważnym elementem dla rozwoju ośrodków regionalnych i subregionalnych oraz powiązanych z nimi obszarów będzie możliwość podjęcia stosownych decyzji przez samorząd województwa, co pozwoli im na szersze korzystanie z dostępnych środków UE w okresie programowania 2014–2020. Takie podejście nakłania do myślenia o obszarach funkcjonalnych, jako terytorium wpływającym pozytywnie na rozwój lokalny, tak pojedynczych gmin, jak również pozostałych jednostek wchodzących w skład wyznaczonych obszarów. Co za tym idzie działania władz lokalnych w zakresie partnerstwa muszą mieć sformalizowany charakter w postaci stowarzyszeń czy związków międzygminnych. Takie działania staną się podstawą do wykorzystania środków z programów regionalnych.

Działania władz lokalnych w zakresie tworzenia polityki rozwoju lokalnego wymagają stosowania instrumentów określonych w definicji jako narzędzia. Należy przez nie rozumieć prawem określone sposoby, jakich ośrodek władzy może użyć do skłonienia aktorów lokalnych do dostosowania zachowań do realizowanych celów polityki (Needham, 1982, s. 3; Gajl, 1988, s. 15; Regulski, Kocon, Ptaszyńska-Wołoczkowicz, 1988, s. 44). Do instrumentarium wykorzystywanego w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego zalicza się: strategie rozwoju gmin, budżet gminy, wieloletnie prognozy finansowe, budżet obywatelski, fundusz sołecki, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, systemy informacji o terenie, narzędzia wsparcia przedsiębiorczości lokalnej (np. kształtowanie stawek podatków lokalnych, wsparcie dla: agencji rozwoju regionalnego i lokalnego, centrów wspierania biznesu, ośrodków wspierania przedsiębiorczości, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych czy funduszy poręczeniowo-kredytowych), plany rozwoju lokalnego, lokalne programy rewitalizacji czy partnerstwo publiczno-prywatne. Podstawowymi kryteriami oceny instrumentów są: szybkość działania instrumentu – rozumiana jako czas

potrzebny do realizacji celu od momentu zastosowania instrumentu, zmienność – rozumiana po pierwsze jako możliwość zastosowania instrumentu do wielu niezależnych sytuacji, po drugie jako możliwość zmiany lub odwrócenia efektu po zastosowaniu narzędzia, trzecim elementem oceny jest zakres wywoływania efektów (skutków) (Markowski, 1999, s. 34–35).

Instrumenty można klasyfikować według różnych kryteriów. Najczęściej spotykanymi są klasyfikacje pozwalające dzielić instrumenty ze względu na obowiązek ich stosowania, dzięki czemu wyróżniamy narzędzia obligatoryjne (np. budżet gminy, wieloletnia prognoza finansowa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska) i fakultatywne (np. strategie rozwoju gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, narzędzia wsparcia przedsiębiorczości lokalnej, plan rozwoju lokalnego).

Innym kryterium jest zasięg oddziaływania instrumentu: indywidualny (np. decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o wycięciu drzewa), lokalny (np. co do zasady miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, lokalny program rewitalizacji) i powszechny (np. budżet gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Instrumenty powszechne oddziałują na wszystkie podmioty, instrumenty lokalne dotyczą podmiotów funkcjonujących na wydzielonym obszarze jednostki terytorialnej, a instrumenty indywidualne skierowane są do konkretnego podmiotu (Markowski, 1999, s. 36).

Tabela 1. Systematyka instrumentów polityki przestrzennej

Kryterium podziału	Klasyfikacja instrumentów
Oddziaływanie na zachowanie się jednostek	bezpośrednie pośrednie
Zasięg oddziaływania	powszechne lokalne indywidualne
Źródło powstania instrumentu	administracyjno-prawne prawno-własnościowe finansowe (ekonomiczne) informacyjne infrastrukturalne
Obowiązek stosowania	obligatoryjne fakultatywne
Sfera oddziaływania	finansowe pozafinansowe

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: Regulski, Ptaszyńska, Kaźmierska (1986, s. 18–24); Markowski (1999, s. 36); Jastrzębska (2003, s. 7–8); Kot (2003, s. 108); Wojciechowski (2003, s. 193–201); Skica (2008, s. 45); Feltynowski (2009a, s. 25).

Klasyfikacja instrumentów może odbywać się w oparciu o przynależność narzędzi do grupy instrumentów finansowych i niefinansowych. Kryterium podziału może być oddziaływanie instrumentu na zachowanie się jednostek w przestrzeni, dzięki czemu wyróżnić można narzędzia bezpośrednie i pośrednie. Podobnie za wyznacznik podziału można uznać źródło powstania instrumentu. W tym przypadku wyróżnia się narzędzia: administracyjno-prawne, prawno-własnościowe, finansowe (ekonomiczne), informacyjne, planistyczne i infrastrukturalne (Regulski, Ptaszyńska, Kaźmierska, 1986, s. 18–24; Jastrzębska, 2003, s. 7–8; Kot, 2003, s. 108; Wojciechowski, 2003, s. 193–201; Skica, 2008, s. 45). Niezależnie od rodzaju klasyfikacji zastosowanej do grupowania narzędzi, ich ogólny zbiór pozostaje w każdej systematyce taki sam.

Pokreślić należy, że instrumenty polityki rozwoju lokalnego na obszarze gminy charakteryzują się funkcjami: regulacyjną, koordynacyjną, informacyjną, kontrolną i kreacyjną. Podejście takie pozwala na wskazywanie instrumentów polityki rozwoju lokalnego jako środka regulującego i koordynującego zachowanie aktorów lokalnych zgodnie z założonymi przez ośrodek decyzyjny celami. Każde działanie samorządu lokalnego niesie ze sobą czynnik informacyjny, podobnie uznać należy, że narzędzia polityki rozwoju lokalnego dostarczają informacji i wiedzy na temat jednostki lokalnej. Właśnie te informacje stają się również elementem pozwalającym na prowadzenie działań promocyjnych.

Nie bez znaczenia okazuje się funkcja kontrolna, która pozwala na kontrolę zarówno działań aktorów lokalnych, jak i władzy lokalnej, która kreuje politykę rozwoju lokalnego. Działania kontrolne pozwalają w łatwy sposób weryfikować zachowania aktorów lokalnych, w szczególności, gdy odbiegają one od założeń dokumentów tworzących ramy polityki rozwoju lokalnego. Z drugiej strony działania podejmowane przez władze lokalne mogą być kontrolowane przez społeczność lokalną w zakresie zgodności z założonymi celami polityki rozwoju. Na znaczeniu zyskuje także funkcja kreacyjna, która wymusza działania pozwalające na znajdowanie nowych rozwiązań w zakresie stymulowania rozwoju gminy. Działania takie są możliwe dzięki współpracy władz lokalnych ze społecznością lokalną, ponieważ pozwala to na podnoszenie wartości celów, które zostały wypracowane przez ogół społeczności zamieszkującej gminę.

2. Polityka rozwoju lokalnego w kontekście koncepcji dobrego rządzenia

2.1. Koncepcja *good governance* i jej zasady

Koncepcja *good governance* swoje początki ma w działaniach podejmowanych przez Bank Światowy. Po raz pierwszy termin ten został wprowadzony w opracowaniu Banku Światowego dotyczącym Subsaharyjskiej Afryki, w któ-

rym brak dobrego rządzenia został uznany za przyczynę braku postępów rozwojowych (World Bank, 1989, s. 3). Od początku lat 90. koncepcja *good governance* zaczęła być wdrażana w krajach rozwijających się w oparciu o idee skutecznego i efektywnego zarządzania. Było to możliwe dzięki prowadzonym przez Bank Światowy programom wsparcia. Działania miały podnosić poziom potencjału administracyjnego w celu lepszej absorpcji środków finansowych. Z czasem jednak *good governance* zaczął obejmować nowe obszary funkcjonowania państw (Rutkowski, 2009, s. 69). Koncepcja zaczęła być również wdrażana na szczeblach niższych niż krajowy, dzięki czemu można było dotrzeć do szerszej grupy odbiorców oraz podnosić efektywność działania administracji w regionach czy gminach.

Zgłębienie koncepcji dobrego rządzenia musi być związane ze zrozumieniem pojęcia *governance*, które przez ekspertów Banku Światowego określane jest jako proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów, zdolność administracyjna do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych oraz konieczność udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, s. 6; Rutkowski, 2009, s. 70). Na kanwie tych wskazań następuje próba dookreślenia *good governance*, która pozwala wskazać, jakie elementy w prowadzeniu polityk powinny być uwzględniane przez władze na każdym poziomie funkcjonowania administracji.

Idea *good governance* jest rzadko definiowana w literaturze, jednak należy uznać, że dobre rządzenie stało się normatywną koncepcją wartości, wskazującą na fakt, że akt rządzenia musi odbywać się przy zachowaniu interakcji pomiędzy podmiotami sprawującymi władzę a grupami społecznymi oraz organizacjami społecznymi. Koncepcja zakłada również, że inicjatywa obywatelska jest jednym z kluczowych elementów demokracji. Współpraca aktorów lokalnych opiera się na założeniu, że organizacje obywatelskie są wspierane w swoich działaniach przez władze samorządowe. Społeczność według koncepcji nie jest jedynie wyborcą, ale współdecyduje i współkreuje lokalne wartości i polityki. Często definiowanie pojęcia *good governance* zastępowane jest wskazywaniem zasad, na których opiera się cała koncepcja. Podejście do polityki rozwoju lokalnego powinno wiązać się z kompleksowym patrzeniem władz lokalnych na gminę, która może być wspomagana poprzez współuczestnictwo aktorów lokalnych w procesach podejmowania decyzji. Taka postawa pozwala na zwiększenie roli narzędzi wykorzystywanych do prowadzenia polityki rozwoju lokalnego poprzez podniesienie poziomu identyfikacji społeczności lokalnej z tymi dokumentami. Staje się to możliwe poprzez współuczestnictwo w ich przygotowaniu. Partycypację społeczności lokalnej w kreowaniu polityk lokalnych można powiązać bezpośrednio z koncepcją *good governance*, która odnosi się do państw demokratycznych i opiera się na zasadach: przejrzystości, rozliczalności, partycypacji, społecznej inkluzji oraz skuteczności i efektywności (szerzej: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008; Wilkin i in., 2008; Wilkin, 2013; Miłaszewicz, 2014). Dobrze

rządzona gmina powinna wykorzystywać w prowadzeniu swoich działań zasady *good governance*, we wszystkich sferach funkcjonowania samorządu lokalnego. Stanowisko takie pozwala wprowadzić zasady współuczestnictwa w procesach decyzyjnych w szczególności w przypadku narzędzi o charakterze strategicznym (długookresowym), ponieważ wizja rozwoju jednostki terytorialnej powinna być ustalana w porozumieniu z aktorami lokalnymi. Jest to również ważne z punktu widzenia cykliczności w odniesieniu do władz lokalnych, które to organy mogą po 4 latach zniknąć z życia publicznego, a społeczność lokalna będzie musiała realizować założenia zawarte w dokumentach służących do zarządzania jednostką terytorialną. W przypadku wybranych dokumentów krótkookresowych, należy również uwzględniać potrzebę uczestnictwa obywateli, czego przykładem staje się promowany w Polsce od kilku lat budżet obywatelski czy fundusz sołecki w gminach posiadających tego rodzaju jednostki pomocnicze.

Z punktu widzenia gminy należy uznać, że wszystkie zasady *good governance* powinny być stosowane w środowisku lokalnym. Przejrzystość polityki rozwoju lokalnego powinna wiązać się z czytelnością i dostępnością dokumentów strategicznych kreowanych przez władze lokalne. Każdy aktor lokalny powinien mieć dostęp do narzędzi polityki rozwoju lokalnego, dzięki czemu możliwe jest zapoznanie się z ich wytycznymi na każdym etapie ich funkcjonowania. Przejrzystość wiąże się również z koniecznością tworzenia dokumentów, które będą rozumiane przez społeczność lokalną, czyli pozbawionych sformułowań specjalistycznych. W przypadku ich stosowania należy uwzględnić potrzebę wyjaśnienia stwierdzeń, aby każdy aktor lokalny mógł w pełni zrozumieć przekaz dokumentu. Drugą stroną przejrzystości polityki rozwoju lokalnego jest proces informowania o możliwości partycypacji w procesie decyzyjnym podczas tworzenia dokumentów oraz upublicznianie wszelkich informacji związanych z ważnymi decyzjami, dotyczącymi wspólnoty gminnej.

Dzięki realizacji zasady przejrzystości możliwe jest urzeczywistnienie zasady rozliczalności. Dostęp do narzędzi wykorzystywanych w polityce rozwoju lokalnego oraz uczestnictwo w procesach ich tworzenia pozwalają na kontrolowanie działań podejmowanych przez władze lokalne. Rozliczalność ma szczególne znaczenie dla władz lokalnych, których decyzje weryfikowane są w cyklu wyborczym. Społeczność lokalna dzięki przejrzystości i dostępności strategicznych dokumentów gminy może w sposób świadomy ocenić osiągnięcia włodarzy na koniec ich kadencji. Podobnie można wykorzystać tę cechę w przypadku zakończenia okresu, na który narzędzie zostało opracowane. Możliwa jest bowiem ocena pozwalająca wskazać, które cele zostały osiągnięte w pełni, które częściowo, a których nie udało się zrealizować. Pomocne w tym przypadku mogą okazać się elementy wskazywane jako narzędzia ewaluacji działań strategicznych, które coraz częściej pojawiają się w instrumentach wykorzystywanych w kierowaniu jednostką samorządową. Mają one również zapewniać monitoring w całym okresie funkcjonowania dokumentu strategicznego.

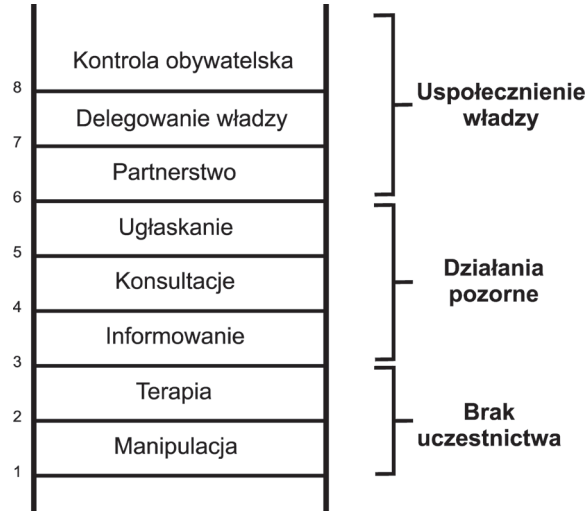
Najważniejszym elementem wynikającym z koncepcji *good governance* jest partycypacja społeczna. W odniesieniu do pewnych narzędzi polityki rozwoju lokalnego udział społeczny w procesach przygotowywania dokumentów zapewniony jest poprzez zapisy ustawowe. Dzieje się tak chociażby w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których odpowiednio w artykule 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717) przewidziano czynne uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie uchwalania tych dokumentów. W podobny sposób partycypacja społeczna możliwa jest w odniesieniu do gminnych programów ochrony środowiska, co uregulowane jest w prawie ochrony środowiska (Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627) oraz ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, nr 199, poz. 1227). Oba akty prawne wskazują na możliwość uczestnictwa społeczności lokalnej w ochronie środowiska, jednak podobnie jak w przypadku planowania przestrzennego sprowadza się to do możliwości składania wniosków i uwag.

Pozostałe dokumenty wykorzystywane jako narzędzia polityki rozwoju lokalnego co do zasady nie posiadają bezpośrednich wskazań w przepisach prawnych o potrzebie ich konsultowania ze społecznością lokalną. Większe możliwości w tym zakresie posiadają organizacje pożytku publicznego oraz organizacje pozarządowe, z którymi władze lokalne mają obowiązek konsultowania projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej samorządu. Uregulowania te wynikają z zapisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873).

Ważnym elementem *good governance* jest integrowanie społeczności lokalnej, co można utożsamiać z inkluzją społeczną opisywaną w literaturze przedmiotu. Polega to na włączaniu w procesy partycypacji wszystkich grup społecznych, aby nie dopuszczać do wykluczenia w jednostce lokalnej. Inkluzja społeczna powinna dotyczyć również ubogiej społeczności, która także tworzy wspólnotę lokalną (Reid, 2002, s. 102–103).

Ostatnim elementem wskazywanym w rozważaniach jest skuteczność i efektywność polityk prowadzonych na obszarze gminy. Powinna opierać się ona na ocenie dostępności narzędzi i weryfikacji, które z dokumentów obligatoryjnych i fakultatywnych wykorzystywane są w gminach. Skuteczność poszczególnych polityk wiąże się z realizacją ich założeń, które są oceniane w trakcie realizacji poszczególnych celów (ocena *on-going*) oraz na koniec funkcjonowania dokumentu (ocena *ex post*). Dokonanie tych ocen może być zestawione z oceną *ex ante* wykonywaną na potrzeby określenia konkretnych działań przed wdrożeniem dokumentu. Podobnie rzecz ma się w przypadku oceny przestrzeni oraz zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym na terenie gminy.

Efektywność działań władz lokalnych nierozerwalnie związana jest z potencjałem pracowniczym i jego przygotowaniem do zarządzania jednostką terytorialną. Odpowiednie kwalifikacje kadry pozwalają zwiększyć efektywność działań, które wynikają z realizacji dokumentów wspierających politykę rozwoju lokalnego. Jakość świadczonych usług i ich ocena przez społeczność lokalną stanowią również miernik efektywności polityk prowadzonych przez władze lokalne w gminach (Hambleton, 2002, s. 147–160). Nie można zapominać o efektywności ekonomicznej, która zakłada ocenę relacji nakładów i otrzymanych efektów, które jednak trudno jest wycenić wartością pieniężną, szczególnie, że z założenia działania prowadzone w samorządach lokalnych mają wpływać na poziom życia mieszkańców i nie są nastawione na zysk.



Rysunek 2. Drabina partycypacji

Źródło: Sherry Arnstein (1969, s. 217)

Koncepcja *good governance* opiera się na współdecydowaniu społeczności o polityce rozwoju lokalnego. Istotna jest nie tylko struktura podmiotów biorących udział w procesie współdecydowania, ale także to, na jakim poziomie tych działań znajduje się gmina. Dla oceny stopnia zaawansowania współrządzenia posłużyć może opracowana pod koniec lat 60. przez Sherry Arnstein (1969, s. 217) drabina partycypacji. Drabina partycypacji pozwala na określenie poziomu zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane w odniesieniu do ich wspólnoty lokalnej. Pierwsze szczeble drabiny wskazują na brak uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Drugą grupą są działania pozorne, które pozwalają na zapoznanie się z działaniami podejmowanymi przez władze lokalne oraz party-

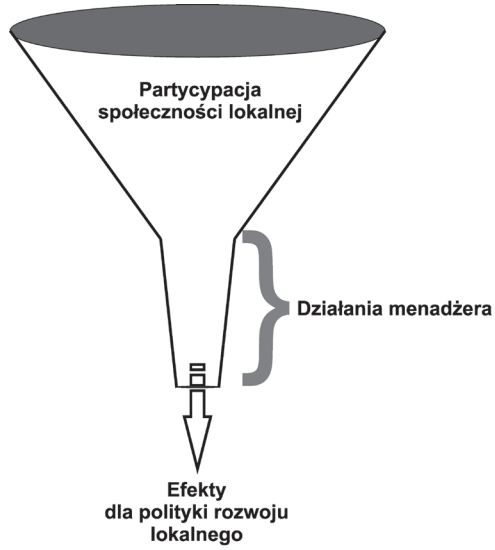
cypację, jednak bez zapewnienia wdrożenia rozwiązań wypracowanych podczas konsultacji. Ostatnie trzy stopnie drabiny związane są natomiast z podejmowaniem działań i inicjatyw na równi z władzami lokalnymi bądź też przekazanie władzy w ręce obywateli, co stwarza możliwości lepszego dostosowania działań do potrzeb mieszkańców.

W literaturze przedmiotu często wskazuje się na fakt, że partycypacja społeczna w krajach postkomunistycznych nie jest na wysokim poziomie, przez co w wielu przypadkach można mówić jedynie o symbolicznym uczestnictwie lub wręcz o braku partycypacji (Reid, 2002, s. 95–98; Petrova, 2011, s. 758–762). Z jednej strony wynika to z podejścia społeczności lokalnych do własności publicznej, wobec której mogą podejmować decyzje i współpartycypować w działaniach na ich rzecz. Często postawa ta ma charakter bierny do momentu, gdy nie odnosi się do własności konkretnego mieszkańca. Po drugiej stronie rozważań leży nastawienie władz lokalnych do współrządzenia, podejście to wciąż ewoluuje, dzięki czemu w najbliższej przyszłości można spodziewać się większej liczby projektów, które z założenia będą promowały współdziałanie we wspólnotach samorządowych. Pozwoli to również na „wspinanie" się po stopniach drabiny partycypacji z możliwością osiągnięcia jej najwyższych szczebli (rys. 2). Uzależnić należy to od budowy relacji pomiędzy władzą a społecznością lokalną oraz tworzenia katalogu dobrych praktyk w tym zakresie.

2.2. Partycypacja w polityce rozwoju lokalnego

Model działań w samorządzie lokalnym powinien polegać na łączeniu podejścia menadżerskiego z podejściem zarządzania publicznego. Hybrydowe podejście pozwala na osiąganie lepszych efektów w zakresie zarządzania jednostką terytorialną, co osiąga się poprzez identyfikację obywateli z rozwiązaniami przyjętymi przez władzę lokalną. Wynika to z faktu, że społeczność lokalna włączona w procesy zarządzania jednostką terytorialną może tworzyć wartość dodaną w postaci wskazywanych rozwiązań i kierunków rozwoju gminy. W procesie współrządzenia wiele z elementów finalnych rozwiązań, powstaje po stronie mieszkańców, którym bliższe są problemy społeczności lokalnej. Zadaniem menadżera w procesie zarządzania jednostką terytorialną jest kanalizowanie pomysłów i wskazywanie możliwych sposobów wprowadzenia ich do dokumentów strategicznych oraz możliwości ich realizacji (rys. 3).

Hybrydowe podejście pozwala skuteczniej zarządzać jednostką terytorialną, co również wpisuje się w założenia koncepcji *good governance*. Skuteczność ta rośnie bowiem w obszarze szerokiego spojrzenia na gminę oraz lepszego rozumienia realizowanych celów. Dzięki temu efekty polityk cząstkowych mogą być szybciej dostrzeżone przez społeczności lokalne.



Rysunek 3. Efekt połączenia podejścia menadżerskiego
i partycypacyjnego w polityce rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne

Wskazywane podejście pozwala na stwierdzenie faktu, że partycypacja społeczna w kreowaniu polityk rozwoju lokalnego zależy od władz, które powinny być inicjatorem działań w tym zakresie. Zależy ona również od społeczności lokalnej, która musi otworzyć się na propozycje władzy i wykazać się zaangażowaniem obywatelskim. O ile otwartość władz lokalnych na partycypację społeczną z roku na rok wzrasta, to mało jest badań, które pozwalają zidentyfikować podejmowane inicjatywy, jak również sposoby ich realizacji czy wykorzystywane w tym celu instrumentarium. Łatwiejszej ocenie podlegają natomiast działania podejmowane przez społeczność lokalną, dzięki którym mieszkańcy mogą wpływać na kształt swojej miejscowości i podejmowane przez władze lokalne decyzje.

Wyniki badań prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w 2012 r. pokazują, że od roku 1992 do 2010 zdaniem respondentów ich wpływ na sprawy związane z funkcjonowaniem podstawowej jednostki terytorialnej systematycznie rósł i w 2010 osiągnął 52% respondentów. W tym samym roku 45% respondentów uważało, że nie ma możliwości wpływania na sprawy rozwoju gminy. Ostatni rok (2012), dla którego wyniki badania były dostępne, pozwala wnioskować, że relacja ta wyniosła 50% i 47%, odpowiednio dla osób uznających, że mają wpływ na sprawy związane z funkcjonowaniem gminy i osób uważających, że takiego wpływu nie posiadają. Aktywność w działaniach lokalnych bądź krajowych przekłada się na poczucie wpływu na sprawy

publiczne. Większość respondentów wskazujących przynajmniej jedną formę zaangażowania wyraża przekonanie posiadania wpływu na działania podejmowane w społecznościach lokalnych oraz w kraju (CBOS, 2012, s. 2).

Badanie wpływu na sprawy lokalne związane jest również z aktywnością społeczności lokalnej w wyborach samorządowych. Dane prezentowane na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), zebrane w roku 2014, pokazują, że frekwencja wyborcza wyniosła ponad 47% i był to porównywalny wynik do wyborów samorządowych poprzedniej kadencji. Rok 2006 zgromadził w lokalach wyborczych blisko 40% głosujących, co było niższym wynikiem w odniesieniu do roku 2002, kiedy głosowało ponad 44% uprawnionych. Dane te pokazują, że sytuacja w sferze odpowiedzialności za działania samorządowe nie wykracza ponad pięćdziesięcioprocentowy próg, co zbieżne jest z badaniami przeprowadzonymi przez CBOS w 2012 r.

Z koncepcją *good governance* i polityką rozwoju lokalnego powiązany jest również budżet obywatelski, który w ostatnim czasie jest mocno dyskutowany i ewaluowany. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez Instytut Obywatelski (Kębłowski, 2014, s. 4) działania związane z realizacją budżetu obywatelskiego podjęło ponad 80 miast w kraju. Oprócz tego na podobne posunięcie zdecydowały się władze kilku powiatów i województw. Analiza liczby ludności miast wykorzystujących budżet obywatelski wskazuje, że są to jednostki o różnej wielkości. Pionierem czystej formy budżetu obywatelskiego w Polsce był Sopot, który ideę tą wdrożył w 2011 r. (Gerwin, Grabowska, 2012, s. 100). Dzięki ewaluacji można ocenić zaangażowanie społeczne w to narzędzie. Okazuje się, że rozpiętość odsetka aktywnych uczestników w działaniach z zakresu budżetów obywatelskich waha się od około 2% w Rybniku do blisko 40% w Zielonej Górze. Pokazuje to, że zaangażowanie mieszkańców w proponowane przez władze lokalne przedsięwzięcia związane ze współrządzeniem nie zawsze spotyka się z pozytywnym odbiorem społeczności lokalnej. Ważnym źródłem wsparcia dla budżetów jest również Internet, za pomocą którego w Łodzi na budżet obywatelski 2015 zagłosowało 75,9% wszystkich uczestników. Pokazuje to, że nowe technologie wykorzystywane są chętnie przez osoby partycypujące w działaniach samorządów.

Aktywność społeczności lokalnej powinna mieć szeroki zakres, wykraczający poza obszar związany z wyborami samorządowymi czy polityką budżetową gminy. Uczestnictwo społeczności lokalnych w kreowaniu polityki przestrzennej, środowiskowej czy tym bardziej opracowywaniu dokumentów strategicznych jest bardzo trudne, a ewentualne badania i analizy są często oparte na wskazaniach dla pojedynczych gmin. Analizy prowadzone przez autora pozwalają stwierdzić, że w planowaniu przestrzennym Łodzi po roku 2006 do 25 sporządzonych planów wniesiono 454 uwagi. Należy skonstatować, że średnia liczba uwag wnoszona do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez uwzględniania obszaru, który obejmowało opracowanie, wynosi w trzecim co do wielkości mieście Polski jedynie 18. Mieszkańcy Łodzi podczas partycypacji w planowaniu

przestrzennym zgłaszają najczęściej od 1 do 10 uwag. Drugim, co do liczebności, przedziałem jest ten, który odnosi się do planów zagospodarowania przestrzennego, do których nie zostały wniesione uwagi.

Należy podkreślić, że jeszcze trudniej uzyskać informacje na temat partycypacji społecznej w opracowywaniu dokumentów takich jak strategie rozwoju, co wynika z fakultatywności społecznego uczestnictwa w ich tworzeniu. Władze lokalne niejednokrotnie pomijają ten element z uwagi na możliwość przyspieszenia procesu uchwalenia dokumentów. Częsta jest również praktyka, że partycypacja dotyczy organizacji pożytku publicznego oraz organizacji pozarządowych z pominięciem pozostałych aktorów lokalnych.

Podejmowane działania w polityce rozwoju lokalnego powinny zmierzać do upublicznienia i udostępnienia jak najszerszemu gronu zarówno dokumentów już funkcjonujących w gminach, jak i tych, które są dopiero w trakcie opracowywania. Takie podejście władz lokalnych, promujące otwartość w stosunku do społeczności lokalnych, pozwala na lepsze zrozumienie procesów zachodzących w podstawowej jednostce podziału administracyjnego kraju, jak również pozwala na lepsze zapoznanie się z potrzebami ludności.

3. Systemy informacji przestrzennej wsparciem dla *good governance*

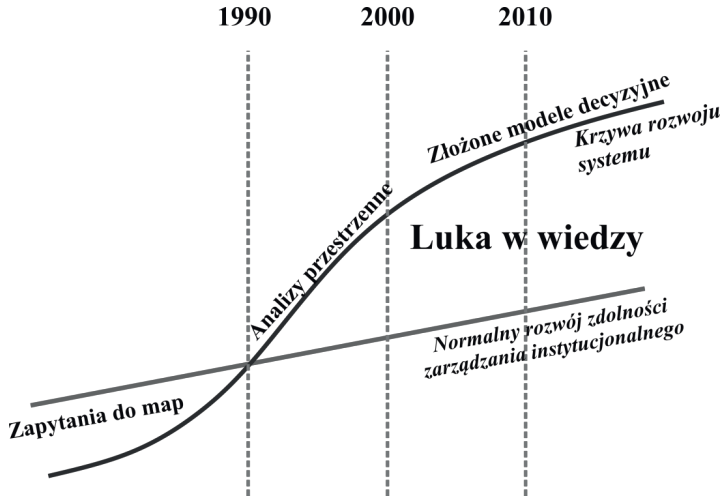
3.1. Systemy informacji przestrzennej w podstawowej jednostce podziału terytorialnego

Działania władz lokalnych powinny zmierzać do upowszechniania idei społeczeństwa informacyjnego we wszystkich obszarach funkcjonowania samorządu lokalnego. Wsparciem dla tego rodzaju przedsięwzięć mogą być systemy informacji przestrzennej (SIP). Najbardziej efektywnym dla działań podejmowanych w gminach okazuje się system informacji o terenie (*Land Information System* – LIS), który podobnie jak GIS (*Geographical Information System*) jest kategorią systemów informacji przestrzennej, z tą różnicą, że odpowiada mapom wielkoskalowym. Z definicji LIS mapami wielkoskalowymi są opracowania od 1: 500 do 1: 5000. W konsekwencji tak wskazanej skali, LIS okazuje się najlepszym narzędziem do wspomagania procesów decyzyjnych oraz wsparcia prowadzenia polityk lokalnych w zgodzie z ideą *good governance*.

Systemy informacji przestrzennej, a w szczególności systemy informacji o terenie określone zostały przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG) jako środek do podejmowania decyzji o charakterze prawnym, administracyjnym i gospodarczym oraz element pomocy w planowaniu i rozwoju. Zgodnie z założeniami FIG system ten składa się z bazy danych o terenie utworzonej dla

określonego obszaru oraz metod i technik systematycznego pozyskiwania, aktualizowania i udostępniania danych, a jego podstawą jest jednolity sposób identyfikacji przestrzennej, wykorzystywany do tworzenia relacji pomiędzy danymi systemu i innych systemów przestrzennych (United Nations, 2005, s. 71–72). Dodatkowo systemy informacji o terenie są narzędziem, które pozwala na analizowanie oraz interpretację danych posiadających odniesienie przestrzenne. Podejmowane działania, pozwalają badać relacje pomiędzy różnego rodzaju danymi oraz ich wizualizowanie.

LIS pozwala na wykorzystywanie go w wielu obszarach, takich jak planowanie przestrzenne, ekonomia, rolnictwo czy urbanistyka. Przyczynia się również do zwiększenia efektywności w samorządach lokalnych poprzez ułatwienie procesu nakładania na siebie danych o różnym zasięgu tematycznym (Wolfe, Neale, 1988, s. 464). Podejście takie pozwala na zachowanie zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju poprzez możliwość wskazywania wzajemnych relacji między poszczególnymi obszarami funkcjonowania miasta.



Rysunek 4. Mechanizm powstawania luki w wiedzy a rozwój GIS

Źródło: Tomlinson, 2007, s. 206

Ważnym elementem w rozwoju systemów informacji był powiązany z nim postęp w dziedzinie sprzętu komputerowego. Upowszechnienie komputerów osobistych (*personal computer* – PC) skutkowało tym, że od lat 90. XX w. obserwuje się coraz szybszy rozwój systemów informacji przestrzennej. Rozwój ten jest dużo szybszy niż rozwój i postęp technologiczny w administracji publicznej,

przez co administracja publiczna nie nadąża za zmianami zachodzącymi w sferze LIS. Generuje to ryzyko pogłębiania się luki w wiedzy odnoszącej się do możliwości wykorzystania systemów LIS w działaniach związanych z polityką rozwoju lokalnego (rys. 4) (Tomlinson, 2007, s. 204–207). Jak pokazują badania dotyczące wykorzystania systemów informacji przestrzennej w administracji publicznej, pomimo wiedzy na temat możliwości tych narzędzi i ich przydatności w działaniach samorządowych, władze lokalne oraz podległe im jednostki nie decydują się na wykorzystywanie LIS w zarządzaniu gminą. Jest to szczególnie zauważalne w przypadku małych i średnich gmin miejskich oraz gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (Feltynowski, 2012; 2013a; 2013b; 2013c).

Niezależnie od tego informacja przestrzenna towarzyszy władzom lokalnym. Zauważane jest to również przez Unię Europejską, która dała temu wyraz, wdrażając Dyrektywę INSPIRE (Dz. U. L 108 z 25.4.2007) wskazującą obszary wykorzystania informacji przestrzennej na różnych szczeblach, włączając w to poziom lokalny. Wynika to również z założeń, że około 80% decyzji administracyjnych ma związek z informacją przestrzenną (Litwin, Myrda, 2005, s. 9).

Należy podkreślić, że LIS pozwala na integrację informacji ze sfery społecznej, kulturowej, ekonomicznej i środowiskowej z wykorzystaniem technologii komputerowych. LIS jest narzędziem pozbawionym możliwości ingerencji politycznej, a jednocześnie pozwala na budowanie relacji między społecznością lokalną i władzami gminy. Co ciekawe, oprócz tych własności LIS umożliwia patrzenie na jednostkę terytorialną kompleksowo, przez co łatwiej zrozumieć wpływ decyzji związanych z polityką rozwoju na inne sfery funkcjonowania danej jednostki terytorialnej oraz na gminę jako całość. Umożliwia to również określenie wpływu na otoczenie oraz oddziaływanie otoczenia na daną jednostkę terytorialną. Podejście takie może przyczynić się do łatwiejszego dostrzegania i zrozumienia zmian zachodzących w środowisku lokalnym. Wnioski płynące z wykorzystania informacji przestrzennej w systemach LIS niosą ze sobą pozytywne skutki zarówno dla działań podejmowanych przez władze lokalne, jak również dla rządzonej społeczności lokalnej. Wynika to z otwartości systemu, który może być wykorzystywany przez osoby prywatne oraz przez specjalistów.

3.2. Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w polityce rozwoju lokalnego

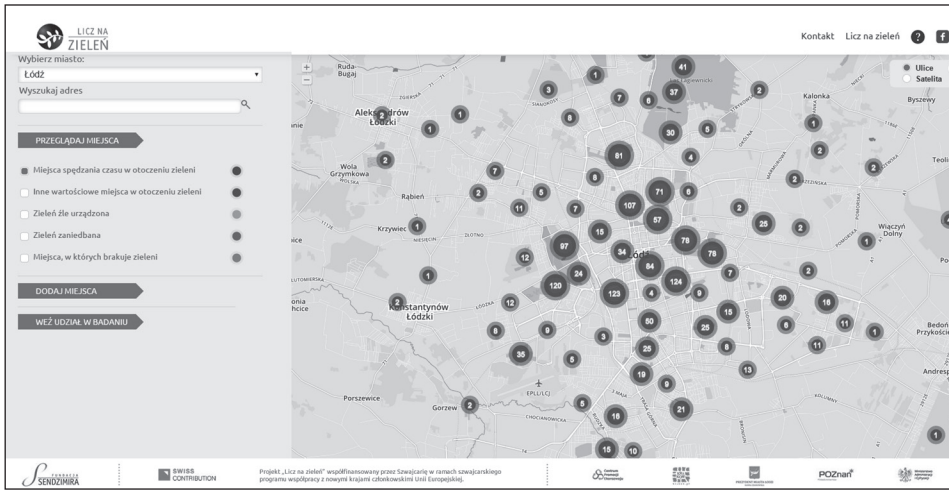
Użytkowanie systemów informacji przestrzennej do celów kreowania polityk sektorowych w zgodzie z zasadami partycypacji społecznej ma bogatą historię w krajach skandynawskich. Dobre praktyki w tym zakresie szczególnie zauważalne są w Finlandii. Procesy konsultowania oraz kreowania polityki przestrzennej oraz polityki środowiskowej opierają się na rozwiązaniach softGIS, które polegają na

pozyskiwaniu danych przestrzennych z geoankiet. Założeniem twórców softGIS było połączenie ze sobą danych jakościowych („miękkich" – soft) z danymi „twardymi" odnoszącymi się konkretnej lokalizacji w przestrzeni (Kahila, Kyttä, 2009, s. 26–29; Hasanzadeh, 2014, s. 38). Tak skonstruowane narzędzie pozwala gromadzić dane, które tworzą bogate bazy danych, wykorzystywane przez władze do podejmowania strategicznych decyzji (Rantanen, Kahila, 2009, s. 1981–1982; Kahila, Kyttä, 2010, s. 15–17; Czepkiewicz, 2013, s. 18–19). Metoda softGIS jest elementem opisywanego w literaturze przedmiotu PPGIS (*Public Participation Geographic Information System*), który promuje podejście *bottom up* w działaniach władz lokalnych oraz opieranie się na wiedzy społeczności lokalnej przekazywanej za pośrednictwem Internetu i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Założeniem metody softGIS jest otwartość oraz możliwość jej wykorzystania tak przez młodzież szkolną, jak również osoby starsze, co umożliwia dotarcie do szerokiego grona osób, które mogą wesprzeć informacją władze lokalne (Kahila, 2008, s. 7–8).

W Polsce trudno jest obecnie znaleźć przykłady wykorzystania metody softGIS w procesach związanych z kreowaniem polityki przestrzennej gminy czy polityki środowiskowej. Należy jednak uznać, że musi dojść do implementacji tego rodzaju narzędzia wspierającego proces podejmowania trafnych decyzji. Dobrą praktyką w tym zakresie jest prowadzony przez Fundację Sendzimira projekt „Licz na zieleń", który zakładał partycypacyjny model zarządzania zielenią w mieście. Projekt docelowo realizowany był w trzech miastach: Krakowie, Łodzi i Poznaniu. Przesłanką projektu było zrównoważone podejście do zieleni w mieście w oparciu o dialog pomiędzy mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami administracji lokalnej, co miało przyczynić się do zmniejszenia liczby konfliktów w przestrzeni związanych z zarządzaniem zielenią. Do celu realizacji projektu stworzony został geoportal z wykorzystaniem metody softGIS, dzięki czemu aktorzy lokalni mogli wskazać miejsca, w których spędzają czas w otoczeniu zieleni, czy też wartościowe, w ich odczuciu, miejsca w otoczeniu zieleni. Autorzy badania prosili również o wskazanie miejsc, które respondenci wzbogaciliby o zieleń, bądź tych, gdzie zieleń jest zaniedbana lub potrzebuje reorganizacji. Działania te dzięki promocji i działaniom Fundacji w okresie pół roku zgromadziły ponad 12 tys. zaznaczeń na mapach trzech miast. W przypadku Łodzi było to blisko 4400 wskazań związanych z zielonymi przestrzeniami Łodzi (rys. 5).

Działania władz lokalnych mogą opierać się na badaniach prowadzonych w podobny sposób, jak miało to miejsce w przypadku projektu „Licz na zieleń". Jest to podkreślane w raporcie z projektu, ponieważ deklarację wykorzystania pozyskanych danych zgłosiły Wydział Kształtowania Środowiska w Krakowie oraz Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi (Fundacja Sendzimira, 2014, s. 2). Pokazuje to, że dane pozyskiwane od mieszkańców i użytkowników przestrzeni miejskiej są pożądane przez jednostki podległe władzom miasta, brakuje natomiast własnych inicjatyw w tym zakresie. Pozwoliłoby to na budowanie

zasobu danych, które mogłyby być wykorzystywane w planowaniu przestrzennym czy w procesach kształtowania zieleni miejskiej. Według analiz wynikających z raportu największym zaangażowaniem w partycypację wykazały się osoby zamieszkujące Łódź, co zostało zmierzone poprzez liczbę zaznaczeń wprowadzaną przez jednego użytkownika (Fundacja Sendzimira, 2014, s. 4). Rozważania związane z opinią mieszkańców na temat zieleni w Łodzi pozwalają na wskazanie miejsc, osiedli czy dzielnic, które z punktu widzenia mieszkańców stanowią miejsca chętnie odwiedzane przez respondentów, czy lokalizacje wymagające interwencji władz miasta w zakresie inwestycji zielonych (Feltynowski, 2014).



Rysunek 5. Projekt „Licz na zieleń" miejsca spędzania czasu wolnego w otoczeniu zieleni – Łódź

Źródło: http://lodz.licznazielen.pl/mapa-1 [dostęp 20 listopad 2014]

Wykorzystanie metody softGIS przez Fundację Sendzimira jest przykładem dobrej praktyki w zakresie partycypacyjnego zarządzania przestrzeniami zielonymi w mieście. Jednocześnie projekt wskazuje, w jaki sposób władze lokalne mogą pozyskiwać materiały od własnych mieszkańców oraz osób z zewnątrz w celu lepszego zarządzania jednostką terytorialną. Pozwala to również w łatwiejszy sposób zrozumieć potrzeby mieszkańców. Podobne konsultacje mogą być prowadzone również w odniesieniu do strategii rozwoju gminy czy lokalnych programów rewitalizacji, ponieważ dane „twarde" pozwalają odnieść wskazówki i odpowiedzi pochodzące z geoankiet do konkretnych miejsc. Wykorzystanie informacji w procesie tworzenia dokumentów strategicznych pozwala, w późniejszym czasie, na kontrolę efektów, co również zgodne jest z założeniami koncepcji *good governance*.

Rysunek 6. Fragment mapy własności gruntów – Łódź-Bałuty (kolor ciemnoszary – grunty należące do miasta lub pozostające w jego władaniu)

Źródło: http://budzet.dlalodzi.info/mapa-wlasnosci-terenu [dostęp 20 listopad 2014]

Działania z wykorzystaniem nowych technologii mają szczególne znaczenie dla dokumentów strategicznych, jednak mogą one wspierać poczynania związane chociażby z budżetami obywatelskimi. Aktywność taka wynika z założenia, że budżet obywatelski może być realizowany jedynie na obszarach, które są własnością miasta lub pozostają w jego władaniu. Dobrym przykładem może być Łódź, w której obostrzenie to w pierwszym roku funkcjonowania budżetu obywatelskiego nastręczało wielu problemów.

Mapa wykorzystywana w drugim roku funkcjonowania budżetu obywatelskiego (rys. 6) pozwala na weryfikację stanu własności działki. Posiadając tego

typu dane, w połączeniu z możliwościami technologii softGIS prowadzić może do stworzenia kompleksowego systemu zgłaszania projektów w ramach budżetu obywatelskiego, który umożliwia automatyczną weryfikację własności terenu oraz wprowadzenie niezbędnych informacji na temat proponowanego projektu. Działania tego typu pozwalają wykorzystać informacje przestrzenne na kolejnych etapach budżetu obywatelskiego, tj. podczas wyboru projektów do głosowania i samego głosowania. Technologia softGIS stanowić mogłaby ważne narzędzie w procedurach odnoszących się do działań podejmowanych w obszarze budżetu obywatelskiego, co spójne jest z wykorzystaniem elektronicznego sposobu głosowania w Łodzi, który przyciągnął blisko 76% wszystkich partycypantów.

Konsekwencją prezentowanych praktyk może być wskazanie możliwości wykorzystania technologii SIP w kreowaniu polityk lokalnych. Wykorzystanie technologii SIP w procesach zarządzania gminą niesie ze sobą korzyści dla wszystkich aktorów lokalnych. Z punktu widzenia urzędów miast i gmin jako podstawową zaletę należy wskazać, że rozwijająca się technologia wraz z przepisami, które to regulują, narzuca konieczność przyjmowania odpowiednich standardów przy gromadzeniu, obróbce i zapisie danych przestrzennych. Jednolitość ta pozwala na tworzenie spójnych systemów informacji przestrzennej, które stają się podstawą realizacji poszczególnych polityk sektorowych.

Zebrane dane pozwalają wspierać działania władz lokalnych w polityce przestrzennej poprzez możliwość prowadzenia rejestru dokumentów oraz upowszechnianie ich w Internecie, dzięki czemu społeczność lokalna może zapoznać się z obowiązującym prawem lokalnym. Ważnym elementem wykorzystania systemów informacji przestrzennej w polityce przestrzennej jest możliwość prowadzenia konsultacji przy użyciu interaktywnych portali, co umożliwia wyrażanie opinii oraz wnoszenie uwag mieszkańców na temat wyłożonych projektów planów zagospodarowania przestrzennego czy też studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dzięki wykorzystaniu tego rodzaju narzędzi interakcja społeczności lokalnej zyskuje na skuteczności oraz pozwala na podniesienie wskaźników partycypacji oraz świadomości mieszkańców o działaniach władz w zakresie polityki przestrzennej.

W zakresie polityki środowiskowej prowadzonej na szczeblu lokalnym systemy informacji przestrzennej stają się elementem wspierającym wydawanie decyzji na wycinkę drzew czy podłączania budynków do sieci wodno-kanalizacyjnej. Jak wskazano w projekcie „Licz na zieleń", SIP może być wsparciem dla procesów konsultowania zagospodarowania terenów zielonych w gminach. W podobny sposób, wykorzystując systemy informacji przestrzennej, można konsultować wpływ planowanych przedsięwzięć na środowisko, co pozwoli na spełnienie wymogów ustawowych stawianych przed władzami lokalnymi. Podobnie jak w przypadku polityki przestrzennej zwiększy to efektywność działań władz lokalnych w zakresie zachęcania społeczności do uczestnictwa w konsultacjach społecznych oraz podniesie skuteczność głosu mieszkańców.

Pozytywnych skutków wykorzystania SIP należy dopatrywać się również w odniesieniu do polityki gospodarczej prowadzonej na terenie gminy. Przy pomocy geoportali gminnych władze są w stanie informować o terenach inwestycyjnych oraz ich wyposażeniu (Feltynowski, 2009b, s. 54–57). Konsekwencją tego jest możliwość oceny, które z gminnych terenów inwestycyjnych cieszą się największym zainteresowaniem wśród potencjalnych inwestorów oraz jakie kroki należy poczynić, aby podnieść walory inwestycyjne w innej części gminy.

Ważnej roli SIP należy upatrywać również w polityce informacyjnej oraz promocyjnej. Wykorzystywanie wizualizacji z danymi przestrzennymi pozwala na promowanie jednostki terytorialnej w Internecie. Tego rodzaju działania mogą być nastawione na promocję różnych obszarów, wśród których wymienić można walory kulturowe czy środowiskowe.

Tak zdefiniowane systemy informacji przestrzennej w gminach wpływają na skuteczność i efektywność działań podejmowanych przez władze lokalne, co jest zgodne z zasadami *good governance*. Podobnie w wymiarze partycypacji społecznej należy uznać, że systemy informacji przestrzennej pozwalają na wsparcie tego procesu oraz otwarcie się na nowe grupy użytkowników przestrzeni gminy. Wiąże się to również z inkluzją społeczną rozumianą jako konieczność otwierania się władz lokalnych na głosy płynące od różnych grup społecznych zamieszkujących jednostkę terytorialną.

Wykorzystanie geoportali oraz metody softGIS pozwala wprowadzić kontrolę społeczną działań związanych z politykami sektorowymi. Dzięki wykorzystaniu baz danych przestrzennych możliwa jest również koordynacja różnych przedsięwzięć podejmowanych przez władze lokalne. Wykorzystanie tych narzędzi jako instrumentu konsultowania projektów polityk lokalnych staje się również elementem wpływającym na przejrzystość tych procesów. Wynika to z jednej strony z faktu, że narzędzia te wymagają upublicznienia, z drugiej strony – każdy z aktorów lokalnych jest w stanie uzyskać podstawowe informacje o już wskazanych uwagach, dzięki czemu można w prosty sposób ocenić, czy zostały one uwzględnione w finalnym kształcie polityki lokalnej. Należy pamiętać, że nowe technologie pozwalają na prowadzenie dialogu społecznego z władzami lokalnymi bez wprowadzania ograniczeń czasowych. Znaczy to, że systemy zbierania danych od mieszkańców mogą być aktywne przez cały czas, dzięki czemu nie będą one kojarzone jedynie z pojedynczymi akcjami konsultacyjnymi podejmowanymi przez władze.

Podsumowanie

Rozwój nowych technologii oraz wprowadzanie rozwiązań opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych w samorządach lokalnych pozwala na przyspieszenie obiegu dokumentów oraz podniesienie efektywności działań

władz lokalnych. Podejście takie zgodne jest również z założeniami przyjmowanymi na szczeblu Unii Europejskiej już od połowy lat 90. XX w. Kolejne etapy związane z implementacją technologii informacyjno-komunikacyjnych opierają się obecnie na rozwijaniu systemów informacji przestrzennej w oparciu o Dyrektywę INSPIRE.

Powinno to uświadomić władzom lokalnym, że nowe technologie mają wspierać proces kreowania polityki rozwoju lokalnego, a tym samym polityk cząstkowych. Podobnie coraz większa chęć angażowania się społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji, związanych z lokalnym środowiskiem i politykami gminnymi, powinna skłaniać władze do szukania rozwiązań, które pozwolą w sposób kompleksowy budować politykę rozwoju lokalnego.

Dzięki narzędziom osadzonym w Internecie i wykorzystaniu ich w procesie partycypacji społecznej możliwe staje się poszerzenie grona odbiorców oraz ułatwienie prowadzenia konsultacji. Jak wskazują polskie praktyki w zakresie wykorzystania softGIS w partycypacyjnym zarządzaniu zielenią miejską, narzędzia tego typu nie były barierą zarówno dla młodzieży szkolnej, jak również dla seniorów (Fundacja Sendzimira, 2014, s. 2), którzy chętnie uczestniczyli w warsztatach związanych z nową formą partycypacji.

Ważnym zasobem dla władz lokalnych stają się informacje pozyskiwane drogą elektroniczną od różnych grup społecznych użytkujących miasta, a zasób ten jest nie do przecenienia w podejmowaniu trafnych decyzji. Dlatego istotnym staje się, aby władze lokalne dostrzegały potrzebę krzewienia idei współdecydowania oraz wykorzystywania do tego celu nie tylko standardowych narzędzi stosowanych od czasów przywrócenia samorządności lokalnej w Polsce. Kierunkiem płynącym z dobrych praktyk będzie bowiem wykorzystanie narzędzi softGIS, co w konsekwencji pozwoli na wdrażanie pozostałych zasad *good governance* i prowadzenie otwartej polityki opartej na wzajemnym zaufaniu wszystkich aktorów lokalnych.

Bibliografia

Antoszewski A., Herbut R. (red.) (2003), *Leksykon politologii*, Atla2, Wrocław.

Arnstein S. (1969), *A leddar of citizen participation*, „Journal AIP", Vol. 35, No. 4, s. 216–224.

Blakely E. J. (1989), *Planning local economic development. Theory and practice*, „Sage Library and Social Research", No. 168, Sage Publication, California, s. 57–72.

CBOS (2012), *Komunikat z badań. Poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie obywatelskie*, CBOS, Warszawa.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.

Czepkiewicz M. (2013), *Systemy informacji geograficznej w partycypacyjnym zarządzaniu przyrodą w mieście*, „Zrównoważony rozwój – zastosowania", nr 4/2013, s. 111–123.

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz. U. L 108 z 25.4.2007.

Feltynowski M. (2009a). *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.

Feltynowski M. (2009b), *Regionalny System Informacji Przestrzennej Województwa Łódzkiego – jako czynnik rozwoju lokalnego gmin*, [w:] F. Moterski (red.), *Człowiek w obliczu nauki, techniki i sztuki: współczesne problemy nauk ekonomicznych*, OKMN Łódź, Łódź, s. 52–59.

Feltynowski M. (2012), *System informacji przestrzennej jako narzędzie podejmowania decyzji w gminach – badania wśród pracowników urzędów miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*, Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum 11 (1) 2012, s. 29–38.

Feltynowski M. (2013a), *The level of implementation of the informational function of spatial planning documents using GIS. The Polish example*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (Research Papers of Wrocław University of Economics) 283/2013, s. 139–147.

Feltynowski M. (2013b), *The use of geoinformation in rural and urban-rural gminas of Zgierz poviat – a pilot survey*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series", No. 22, s. 47–53.

Feltynowski M. (2013c), *The use of geographical information systems in the urban communes of Łódź Metropolitan Area*, „Management Research and Practice", Vol. 5, Issue 1, s. 5–13.

Feltynowski M. (2014), *Spatial information systems – a tool supporting planning process of green areas in accordance with the good governance concept*, maszynopis.

Fundacja Sendzimira (2014), *Świeże spojrzenie na zieleń. Geoankiety – nowe źródło informacji o mieście. Raport z projektu „Licz na zieleń"*, http://uslugiekosystemow.pl/sites/default/files/raport_final_press-1.pdf [dostęp 20.11.2014].

Gajl N. (1988), *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, wyd. 2, PWE, Warszawa.

Gerwin M., Grabowska M. (2012), *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, s. 100–111.

Gorzelak G. (2000), *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 3(3), s. 99–120.

Hambleton R. (2002), *The New City Management*, [w:] R. Hambleton, H. V. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism and local democracy challenge and change in Europe and North America*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, s. 147–168.

Hasanzadeh K. (2014), *Spatio-Qualitative Data Visualization: SoftGIS and Weighted Average Visualization*, „Journal of Geosciences and Geomatics", Vol. 2, No. 1, s. 38–41.

Hausner J. (red.) (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

http://opus.tkk.fi/dokumentit/softgis_03022006_bratislava_use.pdf [dostęp 18.11.2014].

http://www.uslugiekosystemow.pl/sites/default/files/raport_final_press-1.pdf [dostęp 18.11.2014].

Jastrzębska M. (2003), *Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego w sferze ogólnej i finansowej*, „Samorząd Terytorialny", nr 12, s. 3–18.

Kahila M. (2008), *Possibilities of Webbased softGIS Method in Revealing Residents Evaluation Knowledge of the Living Environment*, http://opus.tkk.fi/ dokumentit/softgis_03022006_ bratislava_use.pdf [dostęp 20.11.2014].

Kahila M., Kyttä M. (2009), *SoftGIS as a bridge-builder in collaborative urban planning*, [w:] S. Geertman, J. Stillwell (red.), *Planning support systems best practice and new methods*, Springer Netherlands, s. 389–411.

Kahila M., Kyttä M. (2010), *SoftGIS as a bridge builder in collaborative urban planning*, [w:] S. Wallin at al. (ed.), *Digital tools in participatory planning*, Espoo Centre for Urban and Regional Studies Publications, s. 13–36.

Kębłowski W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Litwin L., Myrda G. (2005), *Systemy Informacji Geograficznej. Zarządzanie danymi przestrzennymi w GIS, SIP, SIT, LIS*, Helion, Warszawa.
Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
Miłaszewicz D. (2014), *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 180, s. 163–173.
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008), *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa, https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Documents/koncepcja_good_governance.pdf [dostęp 18.10.2014].
Needham B. (1982), *Choosing the right policy instruments*, Alderhorst, Hampshire.
Nowakowska A. (2000), *Polityka rozwoju gminy w okresie transformacji systemowej*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska UŁ, Łódź, s. 11–36.
Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
Opałek K. (1986), *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, PWN, Warszawa.
Parysek J. J. (2001), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
Petrova T. (2011), *Citizen participation in local governance in Eastern Europe: rediscovering a strength of civil society in the post-socialist world?*, „Europe-Asia Studies", Vol. 63, No. 5, s. 757–787.
Podedworna H. (2013), *Aktywizacja, partycypacja, współpraca: blaski i cienie*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Sociologica 44, Łódź, s. 11–24.
Pokładecki J. (2013), *Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, „Homines Hominibus", Vol. 9, s. 51–62.
Potoczek A. (2003), *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, TNOiK, Toruń.
Rantanen H., Kahila M. (2009), *The SoftGIS approach to local knowledge*, „Journal of Environmental Management", No. 90, s. 1981–1990.
Regulski J., Kocon W., Ptaszyńska-Wołoczkowicz M. (1988), *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, PWE, Warszawa.
Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E. (1986), *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 130, KPZK PAN, Warszawa, s. 8–34.
Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E. (1986), *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 130, KPZK PAN, Warszawa, s. 8–34.
Reid M. F. (2002), *Rapid Transformations in Post-Socialist Cities: towards an Uncertain Future*, [w:] R. Hambleton, H. V. Savitch, M. Stewart (eds.), *Globalism and local democracy challenge and change in Europe and North America*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, s. 95–107.
Rogers V. (2006), *Reforming regional and local development policy in France*, „Land Use Policy" 23, s. 302–310.
Rutkowski M. (2009), *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne", nr 3(9)/2009, s. 69–79.
Sartorius W., Pietras K., Mierzejewski M. (2009), *Partycypacja społeczna w praktyce*, Konsultatywa, Warszawa.

Skica T. (2008), *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny", 1–2, s. 43–62.
Sokół W., Żmigrodzki M. (red.) (1999), *Encyklopedia politologii. Tom 1. Teoria polityki*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
Swianiewicz P. (2005), *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 4(22), s. 5–25.
Tomlinson R. (2007), *Rozważania o GIS. Planowanie Systemów Informacji Geograficznej dla menedżerów*, ESRI Polska, Warszawa.
United Nations (2005), *Land administration in the UNECE region. Development trends and main principles*, Geneva, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-e.pdf [dostęp 30.10.2014].
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn. zm.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
Wilkin J. (red.) (2013), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
Wilkin J., Fabrowska P., Hardt Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska M., Węcławska D. (2008), *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, ECORYS Polska, Warszawa.
Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
Wojtasiewicz L. (1997), *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 177, KPZK PAN, Warszawa, s. 7–18.
Wolfe M. L., Neale C. M. U. (1988), *Input development for a distributed parameter hydrologic model (FESHM)*, [w:] *Modeling Agricultural, Forest and Rangeland Hydrology*, Proceedings of American Society of Agricultural Engineers, St. Joseph, Michigan, s. 462–469.
World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth: A long-term perspective study*, Washington The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
Zalewski A. (2000), *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Majchrzak (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny. Monografie i opracowania*, nr 483, SGH, Warszawa, s. 9–37.

SPATIAL INFORMATION SYSTEMS – A PARTICIPATORY POLICY TOOL FOR LOCAL DEVELOPMENT

(Summary)

Local development policy consists of many sub-policies that allow for proper management of a commune. Tools that support the process of management and decision-making in local government units are land information systems. Their use is also possible in the development of a participatory model of a commune.

The chapter presents the essence of local development policy and identifies the tools used in the process of its operation. Particular emphasis is put on the use of land information systems, which due to their use in communes may be an essential element of support for the implementation of territorial unit tasks. They are also a tool supporting the accomplishment of the concept of good governance in the activities of local authorities. The chapter presents good practices in the scope of use of land information systems in collecting data and supporting decision-making processes with the use of these tools. An important element of the participatory decision-making is the SoftGIS method identified as one of the best functioning methods in Scandinavian conditions, which is also used in Poland. In the chapter, data from the research carried out in the scope of good governance, showing the level of civic engagement in co-government, has been used.

Key words: local development policy, land information systems, good governance, local development, sectoral policies, social participation.

Piotr Rzeńca[*]

Tematyzacja przestrzeni jako metoda zarządzania rozwojem lokalnym

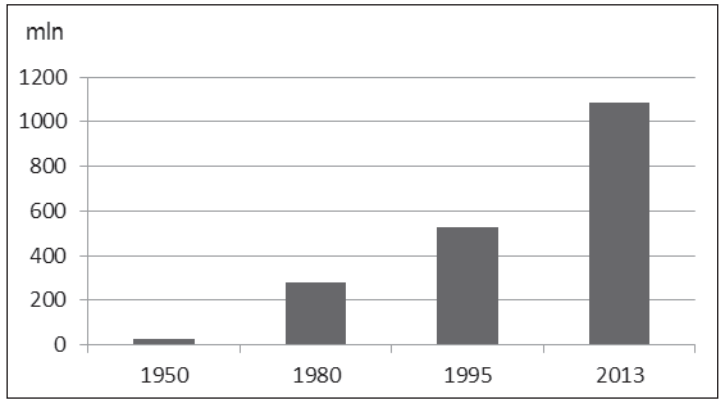
1. Przemiany współczesnej turystyki i jej wpływ na rozwój miast i regionów

Gwałtowny rozwój turystyki masowej nastąpił po II wojnie światowej. W ciągu nieco ponad 60 lat liczba międzynarodowych podróży turystycznych, utrzymując praktycznie nieprzerwany wzrost, zwiększyła się ponad czterdziestokrotnie – z 25 mln w 1950 r. do 278 mln w 1980 r., 528 mln w 1995 r. i 1087 mln w 2013 r. (rys. 1). W połowie XX w. wśród regionów recepcyjnych zdecydowanie dominowały obszary stref umiarkowanej ciepłej i podzwrotnikowej, o cechach klimatu śródziemnomorskiego charakteryzującego się suchym i ciepłym latem oraz wysokim nasłonecznieniem.

Ukształtował się wówczas model turystyki 3S bazujący na trzech słowach w języku angielskim – *sand*, *sea*, *sun*. Dla większości podróżujących pierwszym skojarzeniem z turystyką były słońce, plaża i woda. Mniejsze znaczenie przypisywano walorom antropogenicznym, nawet w regionach posiadających wybitne dzieła sztuki i zabytki architektury pochodzące z różnych okresów historycznych (np. basen Morza Śródziemnego czy obszar Azji Południowo-Wschodniej).

Turystyka powszechnie była traktowana jako oderwana od „realnego" życia, pozbawiona głębi i powagi oraz niewarta poważnego intelektualnego czy naukowego zainteresowania. Niewielu badaczy i naukowców zdawało sobie sprawę, że turystyka stanie się poważnym biznesem i przedmiotem badań. Z czasem jednak

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



Rysunek 1. Zmiany wielkości międzynarodowego ruchu turystycznego w latach 1950–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: UNWTO Tourism Highlights 2014 Edition

ikoniczny „amerykański turysta", zwiedzający kilkanaście krajów zachodnioeuropejskich w ciągu kilku dni, tak sugestywnie i komicznie przedstawiony w filmie pt. *Jeśli dziś wtorek to jesteśmy w Belgii* (1969), rozpłynął się, a z braku dominującego wzorca stereotyp „turysty" uległ zróżnicowaniu: rozpadł się na wiele specyficznych typów związanych z narodowościami i stylami podróżowania oraz różnicującymi się tematycznie formami turystyki. Turystykę w kolejnych dekadach uznano za znaczącą sferę współczesnego życia, olbrzymi międzynarodowy biznes, za zjawisko, które dociera nawet do najbardziej odległych regionów świata. Piszący o tym Erik Cohen stwierdził, że „przemysł turystyczny uważany jest jako […] główny czynnik sprawczy procesów przyrodniczej, społecznej i kulturowej zmiany, co ujawnia się zwłaszcza w wielu krajach spoza cywilizacji zachodniej" (Cohen, 2011, s. 11).

Począwszy od II wojny światowej kształtuje się globalny produkt turystyczny, powszechnie dostępny, podlegający ciągłemu procesowi postępującej specjalizacji (Kaczmarek, Stasiak i Włodarczyk, 2002, s. 19). Współczesna turystyka staje się coraz bardziej powszechna i dostępna, różnorodna i posegmentowana. Wciąż pojawiają się jej nowe rodzaje. W XXI w. przemysł turystyczny przełamuje kolejne bariery – przykładowo można spodziewać się, że krótkie podróże w kosmos, obecnie dostępne dla nielicznych, uprzywilejowanych finansowo turystów, staną się perspektywicznym kierunkiem przyszłej ekspansji. Prognoza rozwoju turystyki do 2020 r., zawarta w raporcie Światowej Organizacji Turystycznej (WTO), zakłada stopniowe przechodzenie od paradygmatu „3S" do „3E" (*entertainment*, *excitement*, *education*) (Kowalczyk, 2000, s. 263). Coraz częściej pragnienie „rozrywki", „podniecenia" (lub „ekscytacji") oraz „edukacji" wygrywa z biernym wypoczynkiem. Współcześni turyści preferują aktywny i poznaw-

czy wypoczynek kosztem leżenia na piasku. Jednocześnie modyfikacjom ulega model turystyki typu 3S, który nie zanikł, ale nieco stracił na znaczeniu.

Kluczowe dla socjologicznych studiów nad zjawiskiem turystyki od samego początku były pytania ukierunkowane na związki między turystyką a nowoczesnością, a więc pytania o naturę i czynniki kształtujące współczesną turystykę. Dean MacCannell (2000, s. 45), rzucając na początku lat 70. XX w. wyzwanie boorstinowskiej deprecjacji turystyki, stwierdził, że istotą nowoczesnej turystyki jest poszukiwanie autentyczności, którą utraciliśmy w naszym sztucznym, wyobcowanym świecie. Choć nadzieje na to drastycznie tonują np. mistyfikacje, jakich dopuszczają się autochtoni inscenizujący atrakcje turystyczne, chcąc być może „chronić" turystów przed kontaktem z rzeczywistością i nieatrakcyjną prozą swego codziennego życia (Cohen, 2011, s. 15), to nadal poszukiwanie oryginalnych wartości pozostaje kulturowo akceptowanym motywem współczesnych podróży.

Coraz częściej dostrzega się, że skutkiem globalizacji jest zmniejszenie się przyrodniczej i kulturowej różnorodności świata. Postmodernistyczni filozofowie tacy jak Jean Baudrillard (2005, s. 19) twierdzą wręcz, że współczesny świat jest zdominowany przez symulakry[1] i pozbawiony oryginałów. Co ciekawe, mimo postępującego ujednolicenia świata, turystyka nadal się rozwija. Pojawia się zatem pytanie: dlaczego i w jaki sposób tak ewidentnie spłaszczający się świat pociąga coraz więcej turystów? Można próbować wyjaśniać to dość banalnie rosnącym dobrobytem, który pozwala coraz liczniejszej klasie wyższej i średniej dysponować wyższym dochodem. Nie jest to jednak odpowiedź definitywnie rozwiązująca problem, dlaczego ludzie są skłonni wydawać pieniądze raczej na podróże niż na inne formy aktywności.

Jedną z odpowiedzi na zadane pytanie może być to, że współczesny „postturysta", określany jako osoba rezygnująca z poszukiwania autentyczności, podejmuje grę i świadomie bawi się pozornością często nieautentycznych atrakcji, zamiast zajmować się ich oryginalnością. Nie goni za różnorodnymi i głębokimi doświadczeniami, wybiera zwiedzanie miejsc, które oferują to, co może przewidywalne, ale jednocześnie jest to ładnie opakowane, sprzedawane w bardziej bezpiecznej i przyjaznej atmosferze, lub po prostu tańsze. Współczesna turystyka, jeżeli nawet rozwija się w sensie ilości podejmowanych podróży, traci swoje cechy szczególne i łączy się ze zwykłym spędzaniem czasu wolnego, codzienną rekreacją i rozrywką. Czysta zabawa, radość i edukacja (niestety często powierzchowna), zgodnie z powyższymi uwarunkowaniami, stają się kulturowo aprobowanymi i wystarczającymi powodami do podróżowania. W „postturystyce" niewiele zostaje z „nadzwyczajności" czyniącej z podróży ucieczkę od codziennego życia. Dotychczasowe zainteresowanie obiektywną autentycznością atrakcji zostało zastąpione rosnącym zainteresowaniem turystów „subiektywnym" doświadczaniem autentyzmu i emocji (Cohen, 2011, s. 8). Poszukiwanie

[1] Symulakry to symulacje sztucznych, fantastycznych światów.

intensywnych, ale ukartowanych i przewidywalnych doświadczeń świata fantazji, dostępnych w przypadku sztucznych atrakcji jest w postmodernistycznym świecie trendem, który wygrywa z poszukiwaniem autentyczności.

Inną przesłanką rozwoju ilościowego turystyki jest powstawanie nowych regionów i miejscowości recepcyjnych, z kolei te tradycyjne ewoluują, modyfikując i wzbogacając swą ofertę. Współcześni turyści nie odżegnują się od wypoczynku w tradycyjnych strefach nadmorskich, od pobytów w modnych uzdrowiskach, od zwiedzania klasycznych zabytków. Poszukują jednak wciąż nowych obszarów i doznań, wkraczają na tereny wiejskie, odwiedzają wszystkie strefy klimatyczne – od równikowej do okołobiegunowej. W ujęciu geograficznym zasoby turystyczne rozumiane jako występujące obiektywnie atrybuty środowiska przyrodniczego i społecznego, które po dokonaniu przez turystę odpowiedniej oceny, w wyniku procesu percepcji mogą stać się faktycznymi walorami (Kowalczyk, 2000, s. 23), są też praktycznie nieograniczone przestrzennie. Każde miejsce może zostać potraktowane jako atrakcja – wszystko podlega bowiem procesom komodyfikacji, czyli utowarowienia (Raszeja, 2008, s. 4). Dzięki takim trendom niemal wszystkie społeczności lokalne i regionalne mają szansę wejść w kontakt z turystami i dostrzec korzyści płynące z rozwoju turystyki, m.in. rozwój przedsiębiorczości, powstawanie nowych miejsc pracy, zmniejszanie bezrobocia, napływ nowych inwestycji. Przekłada się to na wzrost standardu życia, ograniczenie depopulacji regionów *etc*.

Tabela 1. Najbogatsze miasta i gminy w Polsce w 2013 r.

Kategoria	Nazwa miasta lub gminy	Pozycja w rankingu	Dochód własny[a] [w zł/mieszkańca]
Miasta na prawach powiatu	Sopot	1	5 909,18
Mniejsze miasta	Nowe Warpno	1	18 913,90
	Krynica Morska	2	13 143,45
	Międzyzdroje	3	5 832,15
	Dziwnów	5	5 337,55
	Karpacz	6	5 179,66
Gminy wiejskie	Rewal	2	11 984,41
	Ustronie Morskie	4	6 613,55
	Stępnica	5	6 207,38
	Mielno	7	5 949,15

[a] – Pominięte zostały wpływy z dotacji celowych, np. fundusze unijne, często mające charakter incydentalny.

Źródło: http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/najbogatsze-samorzady/2013/

W niektórych regionach świata dochodzi do powstania monokultur turystycznych, np. na Malediwach i Seszelach dochody z turystyki stanowią ok. 1/3 dochodów ogółem (Kurek, 2007, s. 55). Polskim regionom daleko do tak dużego znaczenia turystyki, ale symptomatyczne jest to, że wśród najbogatszych miast i gmin w dużej mierze przodują jednostki posiadające silnie rozwinięte funkcje turystyczne (tab. 1).

2. Rozwój nowych form turystyki tematycznej

Rosnące znaczenie rozrywki i przyjemności *sensu stricte*, a malejące – poszukiwania autentyczności jako zasadniczego motywu podróży, jest przyczyną istotnego wzrostu liczby i technicznego wyrafinowania tworzonych przez człowieka atrakcji turystycznych. Popularność sztucznych obiektów rośnie, zwłaszcza że jakość tych naturalnych staje się niekiedy iluzoryczna. Wzorem dla współczesnych sztucznych atrakcji w typie centrów rozrywki, parków tematycznych, a także masowych imprez kreowanych na całym świecie są obiekty wymyślone i rozpropagowane przez Walta Disneya. Pojawienie się tego typu popularnych instytucji skutecznie imitujących rzeczywistość wpływa na losy klasycznych atrakcji. Znika nagle znaczenie ich immanentnego wydawałoby się atutu, czyli „atmosfery związanej z miejscem" (*placeness*). Jednakowoż i nowe atrakcje, pozbawione klimatu oryginalnych miejsc, z czasem potrzebują własnej reputacji w formie sztucznie wytworzonego *genius loci*, tak jak to stało się w przypadku Las Vegas (Cohen, 2011, s. 17).

Fantazja staje się ważnym motywem podróżowania – turyści uciekają w świat wyobraźni, traktując to jako sposobność doświadczania czegoś radykalnie innego i wyjątkowego w coraz bardziej monotonnym świecie. Jadwiga Warszyńska (2006, s. 90–91) wskazuje na czynniki religijne i związane z nimi legendy oraz mity jako silne bodźce rozwoju turystyki, współcześnie jak i w ujęciu historycznym. Na kulturowo-turystyczne znaczenie mitycznego przekształcania rzeczywistości wskazuje również to, że istnieją liczne obiekty i szlaki turystyczne opierające swe funkcjonowanie o walor w postaci legend literackich, takich jak na przykład: platońska Atlantyda, homerycka opowieść o podróżach Odyseusza, wymyślona przez Chretiena de Troyes legenda o królu Arturze i rycerzach Okrągłego Stołu, a także przenoszone na ekrany kin powieści, np. o Harrym Potterze autorstwa J. K. Rowling czy mówiące o hobbitach i elfach dzieła J. R. R. Tolkiena.

Zbiorowa ekscytacja fantazjami nie jest dominująca i współwystępuje z przeciwstawnymi trendami. Wśród turystów-tradycjonalistów są m.in. plecakowicze (ang. *backpackers*), którzy odrzucają utarte szlaki turystyczne i stale poszukują słabo dostępnych miejsc, aby doświadczyć tego, co może się jawić jako ostatnie bastiony nietkniętej natury i kultury. Paradoksalnie stają się oni

mimo woli forpocztą ekspansji turystycznej. Ponadto istnieje kategoria turystów „hobbystycznych", takich jak obserwatorzy ptaków czy wielorybów w ich naturalnym środowisku, entuzjaści żeglarstwa i rybactwa, łowcy tornad i burz, eksploratorzy jaskiń, ruin zamków czy budynków pofabrycznych. Rośnie również liczba turystów łączących doznania religijne i duchowe peregrynacji do miejsc kultu z innymi aktywnościami turystycznymi. Są też turyści „ekstremalni", którzy szukają dreszczyku emocji i porcji niebezpieczeństwa w takich wyczynach, jak swobodna wspinaczka po eksponowanych skałach, *base-jumping*[2], samotne wyprawy polarne lub loty w kosmos.

Wreszcie są i tacy, którzy uznają rozrywkę za zjawisko nazbyt płytkie i poszukują w podróży znacznie głębszych znaczeń, przyczyniając się do rozwoju nowych form turystyki, takich jak podróże edukacyjne, udział w wyprawach naukowych (na przykład w archeologicznych wykopaliskach), podejmowanie ochotniczej pracy przy różnorodnych projektach przyczyniających się do rozwoju społeczności wiejskich, służących ochronie przyrody czy pomocy humanitarnej (Cohen, 2011, s. 17–18).

Podsumowując, współczesna turystyka, choć mocno zglobalizowana (głównie w zakresie form zagospodarowania turystycznego, sposobów organizacji i udostępniania walorów turystycznych) z uwagi na powszechną dostępność wiedzy o świecie poszukuje nowych źródeł doznań i emocji, bazując na wąsko wykadrowanych wątkach, mogących przyciągnąć bardziej wymagających turystów. Coraz wyraźniej daje się zauważyć tematyczna dyspersja motywów podróży, sprzyjająca rozwojowi różnorakich form aktywności turystycznych. Głównym przejawem tych procesów jest wyodrębnianie się nowych form turystyki, które ogólnie można określić mianem turystyki tematycznej. Turyści zwiedzają bowiem muzea tematyczne, korzystają ze szlaków tematycznych, uprawiają wysoce specjalistyczne i kwalifikowane formy turystyki i rekreacji.

Wśród tematycznych aktywności turystycznych rozgrywających się często w specyficznych, specjalnie preparowanych i wyposażonych w tematyczne atrybuty obszarach wymienić można m.in. tanatoturystykę, turystykę filmową, turystykę industrialną, enoturystykę, turystykę biograficzną (tab. 2).

Większość form turystyki tematycznej zaliczana jest do pojemniejszej pojęciowo turystyki kulturowej. Turystyka kulturowa to aktywność podróżnicza, której główną motywacją jest poznawanie dziedzictwa kulturowego – materialnego i duchowego ludzkości – obiektów architektury i sztuki, wydarzeń kulturalnych, obyczajów, tradycji i sposobów życia grup ludzi lub regionów (Mikos v. Rohrscheidt, 2008, s. 52). Wyróżnia się trzy rodzaje turystyki kulturowej: turystykę kultury wysokiej (turystyka dziedzictwa kulturowego, muzealna, literacka, eventowa kultury wysokiej), turystykę edukacyjną (podróże edukacyjne, tematyczne, językowe, seminaryjne)

[2] Sport ekstremalny, polegający na wykonywaniu skoków spadochronowych z obiektów, takich jak: wieżowce, mosty, maszty, urwiska górskie itp.

Tabela 2. Wybrane formy turystyki tematycznej

Forma turystyki	Cechy charakterystyczne
Gastroturystyka	odwiedzanie obszarów, gdzie zachowała się tradycyjna kuchnia, połączone z degustacją potraw regionalnych i poznawaniem stylu życia i sposobów wytwarzania produktów lokalnych
Enoturystyka	odmiana turystyki kulinarnej polegająca na odwiedzaniu rejonów upraw winnej latorośli, zgłębianiu tajników winiarstwa połączonym ze zwiedzaniem winnic, degustacji i zakupu lokalnych wyrobów
Dark tourism	ciemna, ponura turystyka, zjawisko zainteresowania śmiercią w aspekcie miejsca tragedii ludzkiej i pamięci o niej, w wymiarze historycznym, edukacyjnym i dziedzictwa kulturowego; obejmuje podróże do miejsc katastrof, masowej śmierci, ludobójstwa i morderstw
Tanatoturystyka	rodzaj turystyki kulturowej, obejmuje podróże do miejsc publicznej śmierci lub miejsc będących tego świadectwem, pomników upamiętniających zmarłych, do miejsc niezwiązanych bezpośrednio ze zdarzeniem, a prezentujących dowody śmierci lub będących inscenizacją śmierci. Wyjazdy motywowane są potrzebą rzeczywistego lub symbolicznego „kontaktu" ze śmiercią, zwłaszcza, lecz niewyłącznie nagłą (brutalną) śmiercią
Geoturystyka	dział turystyki poznawczej, poznawanie obiektów i procesów geologicznych i doznawanie w kontakcie z nimi wrażeń estetycznych
Turystyka filmowa	– podróże, których głównym celem jest zwiedzanie: muzeów biograficznych słynnych gwiazd dużego i małego ekranu, miejsc ich urodzin, życia, pracy i śmierci, oglądanie poświęconych im pomników, tablic pamiątkowych, odwiedzanie grobów aktorów, reżyserów, operatorów filmowych, udział w festiwalach filmowych, spotkaniach z idolami itp. (turystyka biograficzna), – wędrowanie w poszukiwaniu plenerów filmowych i telewizyjnych, czynny i bierny udział w plenerowych inscenizacjach, spektaklach teatralnych czy warsztatach filmowych, rodzinny wypoczynek w filmowych parkach rozrywki, podróżowanie szlakami bohaterów filmowych itp. (turystyka fikcji filmowej)
Turystyka pielgrzymkowa	turystyczna forma peregrynacji do miejsc kultu religijnego
Turystyka industrialna	forma turystyki realizowana w przestrzeniach industrialnych i postindustrialnych; inna nazwa to turystyka przemysłowa
Slum tour	odwiedzanie dzielnic biedy w różnych regionach świata
Turystyka sportowa	– podróże do miejsc, w których odbywają się duże imprezy sportowe (np. igrzyska olimpijskie), – odwiedziny sportowych aren (hal widowiskowo-sportowych, stadionów, siedzib znanych klubów sportowych, skoczni narciarskich), – podróże osób uprawiających sport amatorsko, związane z udziałem w imprezach sportowych, często wzbogacone elementami krajoznawczymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tanaś, 2006, s. 85–86; Słomka, Kicińska-Świderska, 2004, s. 5–6; http://www.academia.edu/6139599/Tanatoturystyka_-przyk%C5%82ady_rozwi%C4%85za%C5%84_i_mo%C5%BCliwo%C5%9Bci_rozwoju_w_Polsce [dostęp 30.12.2014] na podstawie: Seaton, 1996; Stasiak, 2009, s. 225; Kowalczyk, 2005, s. 186–191.

oraz tzw. powszechną turystykę kulturową (turystyka miejska, kulturowa obszarów wiejskich, etniczna, militarna, obiektów przemysłowych i technicznych, żywej historii, kulturowo-przyrodnicza, egzotyczna, religijna i pielgrzymkowa, kulinarna, hobbystyczna).

Do młodszych form turystyki tematycznej, zdefiniowanych w ostatnich dwóch dekadach, zaliczyć można np. *dark tourism* i tanatoturystykę. Po raz pierwszy zostały one opisane w specjalnym numerze „International Journal of Heritage Studies" w 1996 r. przez Johna Lennona oraz Malcolma Foleya (Tanaś, 2006, s. 86).

Formą turystyki kreowaną przez Polską Organizację Turystyczną na jeden z krajowych produktów markowych i przeżywającą obecnie okres intensywnego rozwoju jest turystyka miejska. Przez lata wizyty w miastach ograniczały się do zwiedzania prawie wyłącznie dzielnic, w których skoncentrowane są najcenniejsze atrakcje (zabytki architektury, układy urbanistyczne) i usługi (uzdrowiskowe, kulturalne, gastronomiczne, rekreacyjne, biznesowe). Turyści stosunkowo niedawno zaczęli interesować się codziennym życiem mieszkańców miast, zwiedzając dzielnice mieszkalne[3], biurowe (Le Defense, Paryż), etniczne (Chinatown, Chicago), mniejszości religijnych czy wreszcie tereny przemysłowe (Zagłębie Ruhry). Wychodząc w swych turystycznych przemieszczeniach poza utarte szlaki, decydują się na podjęcie ryzyka (do pewnego stopnia kontrolowanego) i wnikają do turpistycznych w swym charakterze dzielnic biedy w najuboższych zakątkach świata. Ta forma turystyki określana jest jako tzw. *slum tour* – turystyka slumsowa. Specyficzna atmosfera brazylijskich fawelli (Rio de Janeiro), hinduskich slumsów (Dharavi, Bombaj), afrykańskich bidonville (Kibera, Nairobi, Kenia), zdewastowanych i substandardowych dzielnic miast i osiedli zamieszkiwanych przez słowackich Romów (Koszyce) okazuje się być dla odwiedzających bardziej pociągająca, aniżeli uznane atrakcje turystyczne. Nawet w tak niezwykłych i niebezpiecznych miejscach odwiedzający spotykają się ze swoistą narracją w przestrzeni, ze specjalnie dla nich przygotowywanymi inscenizacjami, a nawet bazą hotelową.

3. Tematyzacja przestrzeni jako instrument rozwoju i zarządzania obszarami

3.1. Koncepcja procesów tematyzacji przestrzeni

Na potrzeby silnie zdywersyfikowanych społeczeństw kreowane są niszowe przestrzenie nacechowane „wątkami przewodnimi". Owe „tematy" mogą determinować atrybuty przestrzeni oraz sugerują, komu ona powinna służyć. Zauwa-

[3] Przykładowo: do oferty przewodnickiej Krakowa weszły wizyty w „zwykłych" mieszkaniach w dzielnicy Nowa Huta, w których zachowały się meblościanki, nakrycia stołowe, dekoracje ścian pochodzące z okresu PRL (Polska Rzeczpospolita Ludowa) – autentyczne lub wykonywane współcześnie w typowych dla II połowy XX w. stylistyce i wzornictwie.

żyć można, że fragmenty współczesnej przestrzeni geograficznej intensywniej niż kiedykolwiek wcześniej podlegają procesom tematyzacji, czyli „świadomego i intencjonalnego nadawania im form architektonicznych nawiązujących do czasów minionych lub innych kręgów cywilizacyjnych, które może być powiązane z kreowaniem przeznaczonego dla masowego odbiorcy spektaklu" (Lorens, 2006, s. 11). Tematyzacja przestrzeni w takim ujęciu wiąże się z wytwarzaniem i/lub modernizacją przestrzeni (zazwyczaj publicznej), charakteryzującej się konkretnymi, specyficznymi formami urbanistycznymi i architektonicznymi, oferującej pewną „opowieść" mającą przyciągnąć i wzbudzić zainteresowanie widzów – mieszkańców i odwiedzających.

Tematyzacja przestrzeni jest zjawiskiem, które rozwinęło się w USA i rozpowszechnia się obecnie na całym świecie; także w Polsce. Pojęcie to nawiązuje do amerykańskiego określenia *theming*, które pierwotnie odnosiło się do wesołych miasteczek i parków rozrywki wystylizowanych na baśniowe krainy. Dopiero w latach 90. XX w. termin ten został zastosowany w odniesieniu do przekształceń przestrzeni miejskiej (Lorens, 2006, s. 12). Wydaje się jednak, że obserwowane obecnie w wielu płaszczyznach i obszarach procesy tematyzacji wykraczają poza wąskie ramy historyzacji przestrzeni pod względem urbanistycznym i architektonicznym oraz nadawania jej atrybutów zapożyczonych z innych regionów geograficznych.

Tematyzacja obejmuje różne przejawy dziedzictwa kulturowego ludzkości – materialnego i duchowego – obiekty architektury i sztuki, wydarzenia kulturalne, obyczaje, tradycje i sposoby życia grup ludzi lub regionów i nie sprowadza się jedynie do fizycznych przekształceń przestrzeni. Rozwijając te rozważania zasadne wydaje się być stwierdzenie, że efektem procesów tematyzacji są wszelkie przestrzenie, które charakteryzują się nagromadzeniem połączonych wspólnym wątkiem specyficznych atrybutów i obiektów, wykreowanych celem pełnienia przezeń wyspecjalizowanych funkcji lub dla uzyskania efektu estetyzacji przestrzeni, współcześnie jak i w okresach historycznych. Taka interpretacja pojęcia pozwala przypisać tematyzacji przestrzeni zdecydowanie szersze znaczenie, a rodowód dłuższy nawet niż XVIII-wieczne „ogrody przyjemności" będące przodkiem amerykańskich parków rozrywki. Do przejawów zjawiska w ten sposób można również zaliczyć archetypiczne krajobrazy kulturowe o specyficznym charakterze, przykładowo te „od zawsze" kreowane przez wyznawców konkretnych religii w przestrzeniach sacrum.

Tematyzacja przestrzeni częściowo zbiega się znaczeniowo z pojęciem globalizacji, którą, zdaniem Giddensa (2002, s. 99) można rozumieć jako wyraz fundamentalnych aspektów „rozsuwania się czasu i przestrzeni". Globalizacja i pozornie przeciwstawna jej glokalizacja dotyczą splotów społecznych wydarzeń i relacji „na odległość" z kontekstami lokalnymi. W procesach tematyzacji wprowadzanie elementów historyzujących do przestrzeni symbolicznie otwiera „wrota czasu", a zapożyczenia motywów z odległych pod względem fizycznym miejsc – „zakrzywiają przestrzeń".

W dobie globalnej konkurencji i kultury masowej, na tle mechanizmów kształtujących współczesne miasta – szczególnie przestrzenie publiczne – tematyzacja przestrzeni jawi się jako ważny instrument polityk przestrzennych. Pozwala na efektywny i ukierunkowany rozwój przestrzeni, co w praktyce oznacza powiązanie sposobów wykorzystania i urządzenia obszaru zgodnie z określonym tematem. Mergler, Pobłocki i Wudarski (2013, s. 4) są zdania, że najważniejszą, najkosztowniejszą – zarówno pod względem zysków (głównie partykularnych), jak i strat (głównie społecznych) – miejską grą w Polsce ostatnich kilkunastu lat jest gra o przestrzeń i gra przestrzenią. W czasach wzrostu wartości gruntów ważne jest więc kontrolowanie sposobów ich wykorzystania. Kontrolę w tej rywalizacji można zoptymalizować poprzez tematyzację, dopełniając przestrzeń silnym i wyrazistym elementem narracyjnym, pozwalającym wyeliminować lub stłumić niepożądane, kłócące się ze sobą obrazy, idee czy doznania, a nawet zlikwidować negatywne stereotypy przestrzenne.

Pod pojęciem „tematu" należy rozumieć świadome nawiązanie do określonego czasu, w tym do minionych okresów historycznych, do miejsc odległych w przestrzeni, a nawet do współczesnych cech realnie wyróżniających dany obszar bądź do wariacji „na temat" jego właściwości. Wątkiem przewodnim może stać się przykładowo odcisk łapy prehistorycznego stwora, architektura starożytnego Egiptu, zabudowa współcześnie istniejącego starego galicyjskiego miasteczka, specyficzna specjalizacja produkcji rolnej, historia opowiedziana na kartach powieści lub w formie komiksów czy też wizja przyszłości wyabstrahowana z fantazji literackich lub naukowych prognoz. Odpowiednio dobrany „temat" stać się może katalizatorem rozwoju konkretnego obszaru, i co niewątpliwie ważne w czasach, gdy jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli coraz silniej konkurują między sobą, pozwala skuteczniej zabiegać o inwestorów, fundusze unijne i pieniądze turystów. Tematy pomagają sterować przestrzenią w taki sposób, że będzie przyciągała pożądaną publiczność, która zna przywoływane narracje i się z nimi utożsamia.

Największe doświadczenie w budowaniu przestrzeni tematycznych mają oczywiście korporacje medialne, zwłaszcza północnoamerykańskie. Specjalizują się one w narracjach i ikonach przekazujących te narracje w skrócie, posiadają również ogromne banki obrazów i opowieści. Przy kształtowaniu koncepcji rozwiązań przestrzennych i zarządzania obiektami tematycznymi w początkach XX w. skorzystano z testowanych wówczas, w trakcie światowych wystaw technicznych, zasad organizacji ekspozycji. Znaczącą rolę w rozwoju parków tematycznych odegrało też kino. Szybko podchwycono język i siłę oddziaływania ruchomego obrazu, za pomocą którego nauczono się artystycznie organizować świat percepcji człowieka, tworząc poczucie innej rzeczywistości (Александрова i Сединкина, 2011, s. 41–50). Symulacje realnych przestrzeni stały się tak perfekcyjne, że jak twierdzi Boudrillard (2005, s. 18–21) – Disneyland jest bardziej prawdziwy niż Stany Zjednoczone, które imituje w przesadnie egzaltowanej formie, w zminiaturyzowanej i komiksowej postaci.

Tematyzacja przestrzeni to swoiste słowo „wytrych", które wzbudza spore kontrowersje wśród urbanistów. W 2005 r. podczas debaty o odbudowie Nowego Orleanu po katastrofalnej powodzi, Daniel Liebeskind mówił, że należy pracować z historią, co nie znaczy imitować ją, symulować czy sprawić by stała się kiczem, ale sięgnąć do korzeni wielkiej kultury Nowego Orleanu i budować na jej podstawie. Jako najbardziej właściwy i naturalny „temat" wskazał jazz. Użycie wówczas pojęć *theme* i *theeming* wywołało falę krytyki i oskarżeń o powierzchowne, sztuczne, disneyowskie podejście do przestrzeni.

Tak zwana disneylandyzacja (lub disneyifikacja) przestrzeni, będąca dla niektórych badaczy najwyższym wcieleniem tematyzacji przestrzeni, wiąże się z zastąpieniem przestrzeni rzeczywistej przez jej odrealniony, bezpieczny odpowiednik, niekiedy pozbawiony zasadniczych cech pierwowzoru i złożony z form w rzeczywistości wspólnie ze sobą nigdzie niewystępujących. Przez wielu architektów i urbanistów efekt takiego działania krytykowany jest jako sztuczny, zamazujący i fałszujący prawdziwą tożsamość miejsca. Ale z drugiej strony, tematyzacja umożliwia skuteczne i wydajne rozwijanie konkurencyjności miejsc w różnych skalach: od placu czy centrum handlowego, po dzielnice czy całe miasta.

Na przykładach wielu amerykańskich miast i miasteczek doskonale widać, że narracje związane z daną przestrzenią są istotnym elementem lokalnej gospodarki i rozwoju. W miasteczku Salem w stanie Massachusetts, znanym z głośnych procesów czarownic w XVIII w., niemal cały przemysł turystyczny wykorzystuje motywy czarownic, wiedźm, okultyzmu i pochodnych zjawisk.

Procesy tematyzacji przestrzeni wprowadza się w życie, aby:

– poprawić jakość przestrzeni publicznej,

– zmodernizować elementy krajobrazu miejskiego,

– podnieść stopień komercjalizacji przestrzeni, kierując się głównie chęcią zainteresowania i pozyskania potencjalnego użytkownika (klienta),

– budować konkurencyjność miejsca (przestrzeni publicznej),

– uzyskać możliwość wydajnego, efektywnego budowania (lub przetwarzania) tożsamości lokalnej i regionalnej.

Tematyzacji przestrzeni publicznej, w tym przypadku kreowaniu pseudohistorycznego krajobrazu miasta, według Zuziak, towarzyszą zakrojone na znacznie szerszą skalę przemiany współczesnych struktur miejskich, w tym:

– komercjalizacja gospodarowania gruntami;

– wypieranie słabszych ekonomicznie podmiotów i typów programu miejskiego przez silniejsze;

– koncentracja wysiłku renowacyjnego (w odniesieniu do obiektów adaptowanych) do elewacji, często tylko do parteru;

– niekontrolowany rozwój rozmaitych nośników informacji w historycznej przestrzeni miast, w tym reklam (Zuziak, 1993, s. 88).

Ważnym problemem tematyzacji jest zachowanie autentyczności przestrzeni, przez którą rozumie się występowanie w przestrzeni form architektonicznych

charakterystycznych dla okresu jej powstania. Problemem jest sformułowanie odpowiedzi na pytanie – Kiedy mamy do czynienia z tematyzacją przestrzeni, a kiedy po prostu z tworzeniem? (Lorens 2006, s. 15). Wydaje się, że granica między wyrażaniem w formach przestrzennych kultury, tożsamości i historii miejsca a tematyzacją bywa nieostra. Z punktu widzenia mieszkańców danego obszaru ważne jest kreowanie wartościowej, choćby i stylizowanej przestrzeni, która spełniałaby wymogi stawiane „dobrej przestrzeni".

Zajmujący się opisywaniem zjawiska tematyzacji i skutków jej rozwoju dla tradycyjnej przestrzeni miejskiej Piotr Lorens stwierdza, że ma ona duże znaczenie w odniesieniu do miast polskich. Są one bowiem bardzo podatne na takie rozwiązania, z uwagi na następujące czynniki:

– gwałtowny rozwój motoryzacji,
– niedorozwój tradycyjnej przestrzeni publicznej (w znacznej części spowodowany zniszczeniami wojennymi oraz powojennymi procesami ułomnej urbanizacji),
– współczesną słabość samorządów miast (Lorens, 2006, s. 8).

Niekorzystnym zjawiskiem jest całkowite niekiedy oderwanie nowo projektowanych kompleksów od czasu i miejsca powstania pierwowzoru. Są to m.in. budowane na surowym korzeniu zespoły komercyjne, jak parki rozrywki czy centra handlowe, a także rozbudowywane struktury istniejących miast, jak np. kompleks Nowe Mikołajki. W tych przypadkach nie ma mowy o uzasadnieniach konserwatorskich czy chęci przywrócenia do stanu pierwotnego zniszczonych struktur miejskich – są to budowane od zera obiekty tematyczne, których jedyną funkcją jest przyciąganie klientów dysponujących większą gotówkę (Lorens 2006, s. 166–170).

3.2. Charakterystyka obszarów tematycznych

Przestrzenie tematyczne przyjmują bardzo zróżnicowane formy. Zasadniczo pełnią dwie podstawowe funkcje:

– codziennej przestrzeni publicznej,
– przestrzeni turystycznej.

Jednym z zabiegów wykorzystujących tematyzację przestrzeni jako instrument rozwoju obszarów i kreowania codziennej przestrzeni publicznej było od lat 50. XX w. budowanie na terenach dynamicznie rozrastających się przedmieść miast w USA tzw. *shopping mall*. Obiekty te, zwane również „regionalnymi centrami handlowymi", oferowały substytut przestrzeni publicznej śródmieścia. Była to sprywatyzowana wersja tradycyjnej amerykańskiej Main Street, czyli głównej ulicy handlowej miasta (Kunstler, 1994, s. 60). Starannie i bogato urządzone przestrzenie wspólne, wyposażone w ławki, gazony z kwiatami i inne elementy

charakterystyczne dla tradycyjnej ulicy śródmiejskiej, bezpieczniejsze i czystsze niż oryginały, cieszyły się olbrzymią popularnością. Z czasem jednak te „maszyny do handlowania" (*machines for trading*) stały się monotonne i jednorodne. Wychodząc naprzeciw znudzeniu klientów ich powtarzalnością, deweloperzy, budując nowe obiekty lub modernizując już istniejące *shopping malls*, zaczęli nadawać im zróżnicowany i jednoznacznie określony tematyczny charakter. Sposób na odróżnienie od konkurencji stał się najkrótszą drogą do rozwoju procesów tematyzacji przestrzeni, w tym przypadku przestrzeni handlowych. Najprostszym rozwiązaniem było nawiązywanie do lokalnego charakteru zabudowy, sięgano również do stylu wiejskiego (*rural style*), a nawet wzorów europejskich (Lorens 2006, s. 60–61).

W specyficznych polskich warunkach tematyzacja przestrzeni często zazębia się z ochroną dziedzictwa kulturowego i procesami rewitalizacji, z kolei pojęcia te wiążą się działaniami rekonstrukcyjnymi i modernizacyjnymi tkanki miejskiej.

Jedną z form ochrony dziedzictwa w Polsce są parki kulturowe. Projekty realizowane na obszarach parków kulturowych wiążą się z jednej strony z petryfikowaniem struktur miejskich, z drugiej – z odtwarzaniem pewnych atrybutów architektonicznych, kreowaniem elementów narracji przestrzennej i odbudową społeczności lokalnych. Rekonstrukcja i estetyzacja przestrzeni nadają jej pewne cechy tematyzacji poprzez translokację budynków w konkretnym stylu i nagromadzenie elementów o określonych cechach np. małej architektury, detali architektonicznych. Obszar nie ulega klasycznej rewitalizacji, tj. nie następuje wyraźna zmiana funkcji, nie dochodzi do wymiany ludności *etc*. Ważne zmiany zachodzą natomiast w podejściu społeczeństwa do przestrzeni, dzięki czemu efekty modernizacyjne zostają wzmocnione wskutek działań samych mieszkańców. Wśród autochtonów narasta bowiem poczucie tożsamości z danym miejscem, stają się dumni ze swojego miejsca zamieszkania i własnymi siłami, nie korzystając ze środków zewnętrznych, starają się podejmować działania zmierzające do poprawy warunków życia.

Do form tematyzacji zaliczana jest retrowersja – rozumiana jako proces przywracania miastom ich struktury przy użyciu współczesnych środków architektonicznych, z wyraźnym nawiązaniem do historii, ale bez przesady, na miarę możliwości, głównie finansowych. Po II wojnie światowej w Polsce pojawiła się potrzeba odtwarzania średniowiecznych starówek miast zniszczonych wskutek działań wojennych. Nie stwarzano wówczas nawet pozorów, że odtwarza się stare kamienice. Zachowywano dawny układ ulic i pierzei oraz tradycyjną wysokość zabudowy, pozostałe elementy traktowane były z fantazją. Wprowadzano osobliwe kolory elewacji i dekory, historyczne piwnice zamieniano na garaże podziemne. Retrowersją objęto m.in. Stare Miasto w Elblągu, starówki – Starogardu Gdańskiego, Kołobrzegu, Głogowa, wyspy: Spichrzów i Ołowiankę w Gdańsku, szczecińskie Podzamcze (Sarzyński, 2012, s. 70–71). Trzebiatów, Słupsk czy Lębork stanowią kolejne, choć nieco mniej pozytywne przykłady zastosowania tej

metody rekonstrukcji urbanistycznej i tematyzacji przestrzeni zarazem[4]. Za pozytywny skutek uznać należy przywrócenie miastom przestrzeni publicznej i atrakcyjnej substancji mieszkaniowej.

Retrowersja budzi mieszane uczucia. Za zrekonstruowanymi dość wiernie fasadami atrap dawnych budowli umieszcza się nowocześnie urządzone wnętrza. Miłośnicy historycznej architektury zżymają się i określają owe imitacje mianem wydmuszek. Trzeba jednak pamiętać, że za umiarkowane pieniądze odtwarza się w ten sposób, wizualnie, dawną tkankę miasta, a równocześnie tworzy funkcjonalne wnętrza na miarę XXI w. (Sarzyński, 2012, s. 72). Jednocześnie trudnym zadaniem jest określenie tożsamości obszaru. Nakłada się tu bowiem nie tylko oryginalny przekaz historii, ale także piętno wywarte na strukturze miejskiej przez określony sposób odbudowy.

Rewitalizacja mająca na celu unowocześnianie, modernizowanie i przemianę funkcjonalną zdegradowanej zabudowy ratuje ją przed całkowitym unicestwieniem. Bez rewitalizacji nie byłoby sukcesu łódzkiej Manufaktury, obecnie jednego z najchętniej odwiedzanych kompleksów handlowo-rozrywkowo-kulturalnych w Polsce, gdzie używając naturalnego wątku industrialnego, wykreowano jedną z najatrakcyjniejszych przestrzeni publicznych.

Przestrzenie tematyczne można dość swobodnie modyfikować. Dzięki temu mogą być też wielokrotnie „odkrywane" przez odwiedzających. Wystarczy zmiana sztafażu czy wprowadzenie nowego, uzupełniającego lub udoskonalonego wątku tematycznego i dany obszar wejść może w fazę odmłodzenia (*rejuvenation*), ujmując to w kategoriach butlerowskiego cyklu życia produktu turystycznego. Należy jednak operacje takie wykonywać niezwykle ostrożnie, tak by nie stracić zaufania wcześniej odwiedzających i zarazem dać sobie szansę na zainteresowanie nowych konsumentów. Istotne jest, w świetle delikatności materii walorów turystycznych, by nie przekształcać w stopniu drastycznym krajobrazu, a ich samych ewidentnie nie zubażać i nie ujednolicać. Według Cohena (2011, s. 22) charakterystyczne dla turystyki masowej jest zjawisko transformacji, polegające na dodatkowym „uatrakcyjnianiu" atrakcji turystycznych. Nawet walory naturalne są poprawiane na potrzeby konsumpcji turystycznej.

R. J. Gangewere (2012, s. 4) definiuje *theming* jako zjawisko tworzenia miejsc, które odgrywają swojego rodzaju spektakl za pomocą zestawu pewnych cech i wartości, i jednocześnie stwierdza, że dzięki temu miejsca są wyróżnialne i atrakcyjne turystycznie. W klasyfikacji atrakcji turystycznej Sworbrooka wśród czterech grup atrakcji spotkamy kategorię: „miejsca zaprojektowane i zbudowane od podstaw jako atrakcje, przykładem tej grupy są parki rozrywki" (Kruczek, 2012, s. 29).

W literaturze przedmiotu funkcjonują różne podejścia do definiowania podstawowych terminów związanych z obszarami tematycznymi – park rozrywki (*amu-*

[4] Współcześnie poligonem retrowersji może stać się niemal kompletnie unicestwiona starówka w Malborku. Wyzwaniem będzie zakamuflowanie postsocjalistycznego osiedla bloków wielorodzinnych, wybudowanych w miejscu dawnego Starego Miasta.

sement park) i park tematyczny (*theme park*). Niektórzy badacze stawiają znak równości między tymi pojęciami (Kruczek, 2012, s. 30). W szerokim ujęciu pod pojęciem parku tematycznego rozumie się duży park wypoczynkowy z licznymi atrakcjami, restauracjami, sklepami, hotelami. Zaliczyć tu można różnie wyspecjalizowane parki wszelkich atrakcji rozrywkowych, a także delfinaria, oceanaria, ogrody zoologiczne wszystkich rodzajów, przeznaczone dla szerokiej publiczności, turystów, dzieci i dorosłych. Inne podejście opiera się na wydzieleniu szeregu cech separujących parki tematyczne od innych typów parków i od wszystkich innych obiektów typowo rekreacyjnych i rozrywkowych. Zgodnie z nim są to sztucznie stworzone poznawczo-rozrywkowe parki, których wszystkie struktury połączone są wspólnym tematem (Александрова, Сединкина, 2011, s. 9).

Zdaniem praktyków park tematyczny jest miejscem zawierającym jeden lub więcej obszarów tematycznych. Zwykle stanowi obszar zamknięty, o funkcji rekreacyjnej, z kontrolowanym dostępem. Na obszar parku składa się jedna lub kilka stref tematycznych oraz strefy uzupełniające – rekreacyjna i buforowa. Tereny rekreacyjne dostarczają odwiedzającym pożywki do zabawy, natomiast strefom buforowym nadaje się formę przestrzeni o funkcjach handlowych, ze sklepami, kawiarniami i stoiskami z pamiątkami. Kilka parków tematycznych połączonych obszarami rozrywkowymi i rekreacyjnymi zbliża się charakterem do parku rozrywki. Park rozrywki jest bardziej złożony niż prosty park miejski czy obszar rekreacyjny; utrzymany bywa w jednym bądź wielu klimatach (np. Amerykański Daleki Zachód, Piraci z Karaibów). Alternatywnym określeniem może być tematyczny park rozrywki (Rzeńca, 2012, s. 408).

Parki rozrywki choć generalnie pojawiły się w epoce industrialnej, wpisując się w charakterystyczne dla turystyki tego okresu cechy, jak „zmiana" (*change*), „komercjalizacja" (*commercialization*) i „utowarowienie" (*commodification*), to ich ewoluujące formy wprowadziły turystykę w epokę postindustrialną, w której istotną rangę uzyskały: „znaczenie" (*menning*), „nowość" (*nevelty*) i „tożsamość" (*identity*) (Hughes, 2003, s. 64–66). Są więc te obiekty pomostem w czasie pomiędzy formami turystyki opisanymi paradygmatem 3S, odnoszącymi się do zjawisk turystycznych dominujących w II połowie XX w., a wciąż dojrzewającym paradygmatem 3E.

Współczesne parki rozrywki przyciągają w skali świata ogromną liczbę turystów, z których większość wybiera obiekty typu disneyowskiego[5]. Na całym świecie bazują one na podobnej organizacji przestrzeni, motywach i walorach turystycznych, stąd trudno oceniać ich realną wartość kulturową, której miernikiem nie może być jedynie frekwencja[6]. Prawdopodobnie dopiero w przyszłości badacze, patrząc z perspektywy lat na parki rozrywki i zbliżone do nich charakterem obiekty, będą w stanie ustosunkować się do ich wartości i wpływu na społeczeństwo.

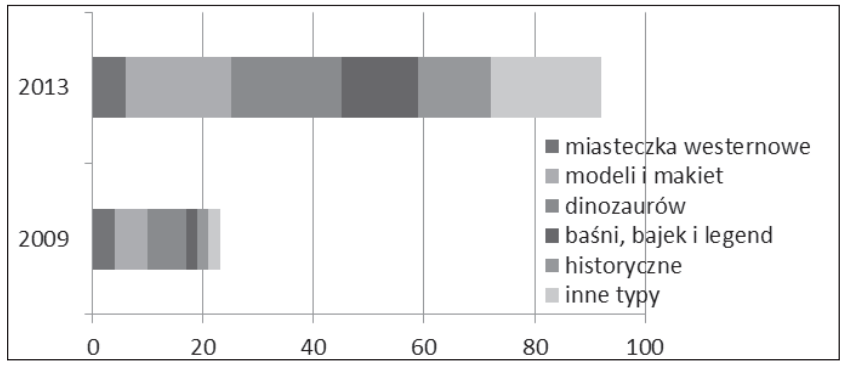
[5] Pierwszy Disneyland powstał w 1955 r. w Anaheim (Kalifornia, USA).

[6] W 2010 r. parki rozrywki odwiedziło ponad 320 mln gości (*Theme index*, 2011).

Geografowie wskazują parki tematyczne jako dynamiczny produkt turystyczny kreowany przez różne grupy inicjatywne – prywatne firmy, organizacje społeczne, jednostki samorządu terytorialnego poszukujące nowych dróg rozwoju i sposobów rozwiązywania lokalnych problemów społecznych i gospodarczych. Urbaniści widzą w nich jeden z czynników modyfikujących przestrzenie publiczne (Lorens 2006, s. 7), socjologowie specyficzną przestrzeń konsumpcji (Miles 2010, s. 142–147), ekonomiści kultury zaś upatrują w nich dóbr, które – tak jak wszelkie inne produkty i usługi produkowane w ramach systemu gospodarczego – mogą być konsumowane (Throsby 2010, s. 25–26).

Obiekty tematyczne konstruuje się w oparciu o konkretny „temat". Zazwyczaj jest to motyw baśniowy, rzeczywista osoba lub wydarzenie, ciekawy zawód, zjawiska przyrodnicze itd. Wśród eksploatowanych tematów wyróżnić należy: skamieniałości dinozaurów (np. JuraPark, Bałtów), życie ludzi w epokach historycznych (Centrum Słowian i Wikingów, „Wolin-Jomsborg-Wineta"), świat w miniaturze (Park Miniatur, Ogrodzieniec), bohaterowie baśni, legend i bajek (Europejskie Centrum Bajki im. Koziołka Matołka, Pacanów), klimat tropików (Tropical Islands, Berlin) (Rzeńca, 2012, s. 197).

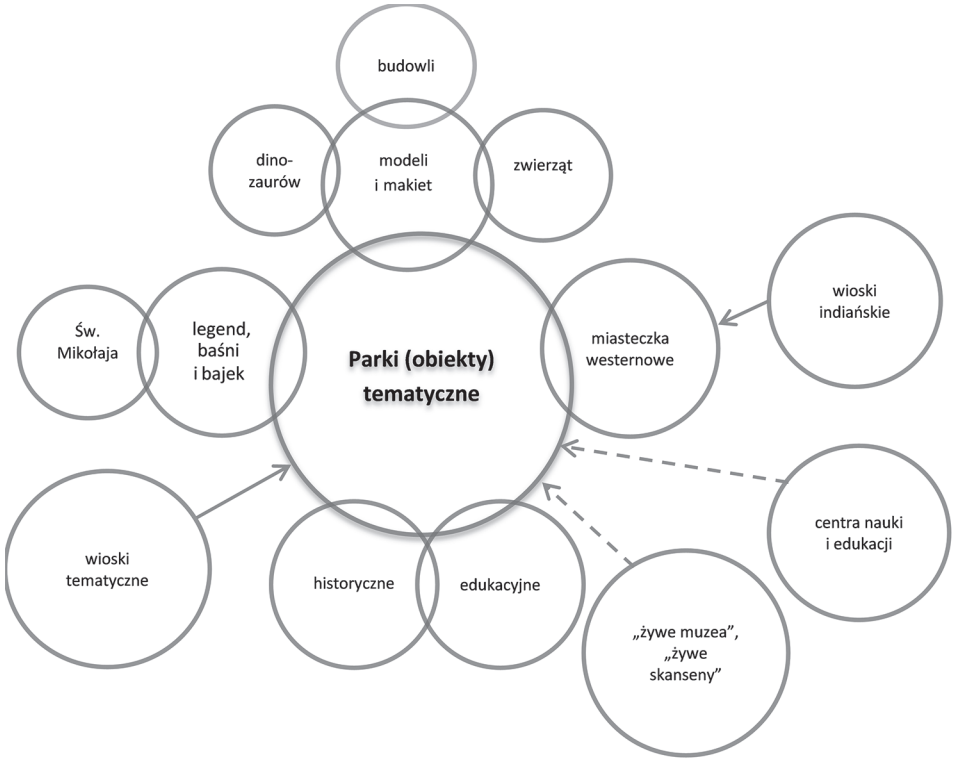
W Polsce tematyzacja przestrzeni publicznej miast nie znalazła tak pożywnego gruntu, jak w USA. Jednocześnie dynamika zjawiska rozwoju parków tematycznych w Polsce jest olbrzymia (rys. 2). Obiekty mają zdecydowanie mniejsze rozmiary, są słabiej wyposażone w atrakcje zarówno tematyczne, jak i rozrywkowe (Rzeńca, 2014, s. 164). Prawie 3/4 polskich obiektów tematycznych (71%) powstało na terenach wiejskich, natomiast w miastach średniej wielkości (20–50 tys. mieszkańców) i miastach dużych (powyżej 50 tys. mieszkańców) było ich odpowiednio 10% i 19%[7].



Rysunek 2. Dynamika rozwoju ekspozycji tematycznych w Polsce

Źródło: Rzeńca, 2014, s. 162

[7] Obliczenia na podstawie badań własnych i danych zawartych w pracy J. Poczobut (2012).



Rysunek 3. Zróżnicowanie form obiektów tematycznych w Polsce

Źródło: opracowanie własne

W 2009 r. istniały 24 ekspozycje tematyczne, a w cztery lata później odnotowano już ich ponad 90, zlokalizowanych w 70 obiektach tematycznych, w każdym z województw Polski. W pięciu miejscowościach usytuowane są po dwa parki tematyczne (tab. 3). Doliczając wioski tematyczne (około 70–80 lokalizacji) i wioski indiańskie (ponad 30 lokalizacji) łączna liczba obiektów w kraju przekraczać może nawet 200. Mimo swej krótkiej historii parki tematyczne w Polsce są już bardzo zróżnicowane (rys. 3).

Wśród ekspozycji dominują parki modeli i makiet (55%) – miniaturowych budowli (parki miniatur), dinozaurów, owadów i innych zwierząt. Największy udział mają parki miniatur (20 obiektów) i parki dinozaurów (19 obiektów), nieco im ustępują parki bajek, baśni i legend (14 obiektów) oraz parki historyczne (13 obiektów). Wielkość powierzchni waha się od 0,5 do 50 ha. Wśród najmniejszych przodują parki miniatur (np. Mikrokosmos Ujazd); największe reprezentowane są przez parki jurajskie (Jurapark Krasiejów; JuraPark Bałtów).

Tabela 3. Ekspozycje i obiekty tematyczne w Polsce w 2013 r.

Województwo	Ilość lokalizacji	Obiekty tematyczne		Ilość ekspozycji tematycznych
		ogółem	obiekty wielowątkowe/ multitematyczne	
Dolnośląskie	6	8		8
Kujawsko-pomorskie	5	5	2	10
Lubelskie	2	2		2
Lubuskie	1	1		1
Łódzkie	2	2	2	4
Małopolskie	3	4	2	10
Mazowieckie	2	2	1	3
Opolskie	2	2		2
Podkarpackie	5	6		6
Podlaskie	2	2		2
Pomorskie	10	10	1	11
Śląskie	9	9	3	12
Świętokrzyskie	3	4	1	5
Warmińsko-mazurskie	2	2	1	4
Wielkopolskie	5	5	1	6
Zachodniopomorskie	6	6		6
Ogółem	65	70	14	92

Źródło: opracowanie własne.

Właścicielami obiektów są osoby prywatne, stowarzyszenia i fundacje, spółdzielnie oraz jednostki samorządu terytorialnego, wspomagane w swych działaniach przez Lokalne Grupy Działania oraz Grupy Odnowy Wsi. Niektóre współcześnie kształtowane parki tematyczne zaczynają przybierać formy hybryd, co przejawia się aglomerowaniem ekspozycji o różnych wątkach przewodnich. Istnieje 14 takich aglomeratów (20% obiektów tematycznych), powiązanych ze sobą bliskim sąsiedztwem, czasami także połączonych na płaszczyźnie instytucjonalno-administracyjnej, zazwyczaj poprzez wspólnego właściciela lub zarządzającą instytucję. Dodawanie nowych, coraz bardziej ekscytujących i zaawansowanych technicznie atrakcji pozwala podtrzymać frekwencję (Rzeńca, 2014, s. 162–164). Takie zadanie ma również spełniać wyjście z tematyzacją w przestrzeń otaczającą obiekty (tab. 4).

Konieczność konkurowania o masowego odbiorcę rodzi silną konwergencję cech muzeów specjalistycznych i centrów nauki (np. Muzeum Powstania

Warszawskiego, Centrum Nauki „Kopernik", Warszawa) do cech parków tematycznych. Istotą ich rywalizacji staje się umiejętność *story telling* – opowiadania historii czy prowadzenia narracji, w tym przypadku przy zastosowaniu narzędzi o charakterze przestrzennym (Rzeńca, 2012, s. 408). Pierwiastki popularno-naukowe i edukacyjne zawarte w ofercie obiektów tematycznych dają możliwość poszerzania posiadanych wiadomości i wiedzy. Pobudza to wzrost znaczenia turystyki kulturowej i poznawczej, czego doskonałym przykładem są niezwykłe kariery wspomnianych powyżej obiektów, które ze swymi interaktywnymi ekspozycjami stały się wyznacznikiem kierunków rozwoju „nowej turystyki".

Tabela 4. Charakterystyka wybranych obiektów tematycznych w Polsce

Nazwa obiektu	Typ obiektu	Charakterystyka obiektu
JuraPark Bałtów	park tematyczny – jurajski (dinozaurów), ewoluujący w kierunku parku rozrywki	– inicjatywa Stowarzyszenia Delta i Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Gminy Bałtów „Bałt" – wątek pierwotny inicjatywy – autentyczne tropy dinozaurów – wpływ na bezpośrednie otoczenie – bardzo silny, wyraźny spadek liczby bezrobotnych; liczne kolejne inwestycje, m.in.: stacja narciarska, Zwierzyniec Bałtowski, rollercaster, spływ tratwami, Wioska św. Mikołaja, park rozrywki, prehistoryczne oceanarium
Europejskie Centrum Bajki im. Koziołka Matołka, Pacanów	park tematyczny – legend, baśni i bajek	– inicjatywa władz samorządowych – wątek pierwotny inicjatywy – fikcyjna postać bajkowa stworzona przez K. Makuszyńskiego – wpływ na bezpośrednie otoczenie – silny, rozwój bazy noclegowej, liczne obiekty usługowe, obiekty małej architektury i detale dekoracyjne nawiązujące do postaci Koziołka Matołka (nazwy obiektów, kolorystyka elementów, wizerunki postaci – pomniki, rzeźby, malowidła); inicjatywy uzupełniające – questing, gry terenowe
Mikrokosmos – Park Edukacyjno-Rozrywkowy, Ujazd	park tematyczny – modeli i makiet zwierząt	– inicjatywa prywatna – wątek pierwotny inicjatywy – zainteresowania, hobby i wykształcenie inicjatorów założenia obiektu – wpływ na bezpośrednie otoczenie – niewielki, przestrzeń w pobliżu obiektu w znikomym stopniu uległa procesom tematyzacji; w planach na rok 2015 jest powstanie nowej ekspozycji w innym miejscu, położonym w pobliżu dotychczasowego

Źródło: opracowanie własne.

Tematyzacja prowadzi do powstania dwóch zasadniczych typów przestrzeni. Pierwszym z nich jest przestrzeń otwarta, publiczna, o funkcjach rozrywkowo-poznawczych lub handlowych, swobodnie penetrowana przez odwiedzających. Do drugiego typu zaliczyć należy przestrzenie prywatne (niepubliczne, często udające przestrzeń publiczną), skomercjalizowane, dostępne za opłatą. W typie tym mieszczą się w większości parki tematyczne i parki rozrywki.

Część przestrzeni tematycznych przyjmuje formę przestrzeni tymczasowych (przestrzeni wspólnotowej, egzystencjonalnej). Cechuje je nietrwałość. Mogą to być instalacje tymczasowe łączące elementy z pogranicza sztuki i architektury, a nawet obiekty tymczasowe chociażby w postaci straganów wystawianych podczas parafialnych odpustów. Innymi formami mogą być ogrody tymczasowe[8] (ang. *temporary garden*, fr. *jardin temporaire*), zakładające używanie komponentów roślinnych. Część z nich może oddziaływać na przestrzeń, w której się znajdują (Herman, 2011, s. 13), tworząc pewną opowieść, która przyciąga uwagę i zainteresowanie, współtworząc przestrzeń kolektywną[9]. Herman (2011, s. 22) stwierdza: „Ogrody są rzeczywiście przeróżne. Są częścią naszych domów, pięknymi miejscami, miejscami dla roślin, wypoczynku i rozrywki". Dalsza część opisu bardziej uwypukla cechy wspólne ogrodów z cechami przestrzeni tematycznych: „Ogrody mogą przywoływać inne miejsca, mogą symbolicznie ukazywać światopogląd, kosmos, status społeczny. Ogrody są uporządkowane […]". Ogrody są zatem „wypowiedziami", dzięki którym prowadzić można narrację w przestrzeni, ukazując, jak to było wcześniej wspomniane, „odległe lub nieokreślone miejsca", jak i ucieleśniać pewne idee. Posiłkując się definicją Hermana (2011, s. 28), przyjąć można, że forma ogrodu wyraża „powiązane praktyczne, społeczne, duchowe lub estetyczne przyczyny jego istnienia". Ogrody – warzywne, użytkowe – tworzone w czasie wojen, są wyrażeniem niezbędnej, podstawowej potrzeby; mogą też ukazywać przepych, status społeczny. Herman opracował typologię ogrodów tymczasowych, wyróżniając:

– ogrody nomadyczne (ogrody bezdomnych i ogrody przy przyczepach kempingowych[10]),
– tymczasowe uliczne dekoracje kwiatowe,
– ołtarze i dywany kwietne,

[8] Termin „ogród tymczasowy" nie doczekał się pogłębionego opracowania i zdefiniowania dla potrzeb nauki i praktyki zawodowej w Polsce (Herman, 2011, s. 7). Pierwszą potrzebę zdefiniowania tego pojęcia zauważyła Karolina Skonieczna, pisząc, że „temat jest nowatorski i niezbadany" (Skonieczna, 2007, s. 4–5).

[9] Autorski termin sformułowany przez hiszpańskiego architekta Sola-Moralesa.

[10] Niektóre kempingi w Niemczech posiadają sektory przeznaczone wyłącznie dla przyczep kempingowych. Służą one jako domy wakacyjne, letniskowe, a otoczenie ich jest kompleksowo zagospodarowane, np. wewnętrzne uliczki mają nadane nazwy, a niemal każda przyczepa otoczona jest miniaturowym ogródkiem o tymczasowym charakterze.

– roślinne dekoracje przy miejscach pamięci,
– stragany z materiałem roślinnym (stragany kwiatowe, stragany z choinkami),
– ogródki gastronomiczne,
– ogrody pokazowe na festiwalach ogrodowych,
– tymczasowe interwencje artystyczne z komponentem roślinnym,
– „zielone" reklamy zewnętrzne.

3.3. Typologie przestrzeni tematycznych

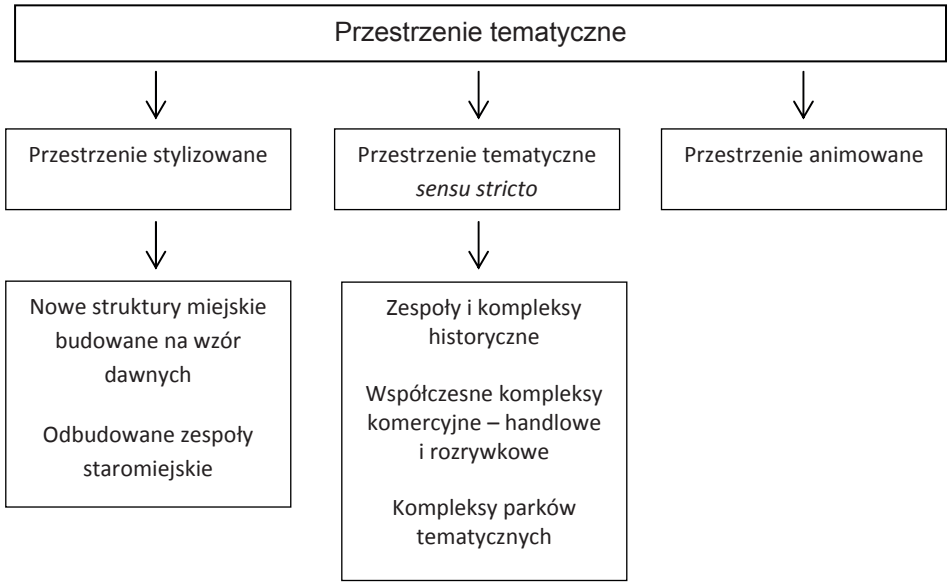
Piotr Lorens (2006, s. 94–95), autor wielu publikacji podnoszących problematykę tematyzacji, wskazał szereg kryteriów i cechy określające przestrzenie tematyzowane (tab. 5).

Tabela 5. Charakterystyka kryteriów wykorzystywanych w typologii przestrzeni tematycznych

Kryterium	Cechy szczególne
Rodzaj użytego tematu	– specyfika historii; odległość wzorca w czasie i przestrzeni – wykorzystanie motywów fantastycznych, symulacje nieistniejących światów – naśladownictwo tkanki miejskiej o lokalnym, tradycyjnym charakterze
Wielkość tematyzowanego zespołu	– stopień rozwinięcia przestrzennego zespołu, np. jeden obiekt, zespół budynków, osiedle lub dzielnica mieszkaniowa, samodzielne założenie urbanistyczne (małe miasteczko)
Relacje pomiędzy tematem a programem funkcjonalnym	– tematyczność wspierająca lub uzupełniająca funkcje obiektu, przestrzeni – tematyczność determinująca funkcje obiektu, przestrzeni
Przewidywane funkcje i sposoby wykorzystania projektowanych zespołów	funkcje wiodące obszarów tematycznych – handlowa – rozrywkowa – mieszkaniowa
Relacje między konceptami: architektonicznym i tematycznym	– tematyzacja pierwotna, wyprzedzająca powstanie obiektu; tematyzacja zintegrowana – tematyzacja opóźniona względem powstania obiektu; tematyzacja wtórna

Źródło: opracowanie własne, częściowo na podstawie: Lorens, 2006.

Na podstawie kombinacji kryteriów i cech Lorens zaproponował przypisanie przestrzeni tematycznych do trzech podgrup (rys. 4).



Rysunek 4. Typy przestrzeni tematycznych

Źródło: opracowanie na podstawie: Lorens, 2006

Przestrzenie tematyczne *sensu stricto* odnoszą się zarówno do świadomego nadawania przestrzeni form kulturowo lub czasowo obcych okresowi ich powstania, jak i powiązane są kreacją spektaklu (miejskiego) oraz prowadzeniem narracji mającej zainteresować widza. Z kolei w przestrzeniach stylizowanych główny nacisk kładzie się na elementy architektoniczne zapożyczane z różnych okresów historycznych i przestrzeni geograficznych. O charakterze tematyzacji stanowią w tym ostatnim przypadku elementy materialne. Przestrzenie pozbawione natomiast prób stylizacji architektonicznej, kreowane przy użyciu współczesnego języka form architektonicznych, ale jednocześnie spełniające kryterium kreowania przeznaczonego dla masowego odbiorcy spektaklu miejskiego nazywane są przestrzeniami animowanymi (Lorens, 2006, s. 12).

Jedną z głównych funkcji przestrzeni tematycznych jest funkcja rozrywkowa. Anna Franta (2004, s. 65) wyróżnia szereg przykładów „przestrzeni rozrywki":

– miasta rozrywki (np. Las Vegas będące żywym organizmem jest przestrzenią rozrywki, której doskonałości podporządkowana jest intencjonalnie tworzona architektura złudzeń);

– miasta falsyfikaty – naśladujące miasta (np. *ghost towns* – „wymarłe" miasta górnicze, gdzie poziom imitacji, choć wykorzystuje się zakonserwowaną, autentyczną tkankę miejską, jest bardzo wysoki, a jednocześnie gdzie wrażenie uczestnictwa w handlowym przedsięwzięciu (realnym życiu miasta) z racji na-

gromadzenia środków iluzji przerasta poczucie fikcyjności przedsięwzięcia lub teatralności sytuacji;

– „kondensaty" miast prawdziwych, np. imitacja Nowego Orleanu wykonana na potrzeby przemysłu filmowego w Uniwersal Studios, w Orlando, na Florydzie, która z racji perfekcji środków technicznych wykorzystanych do wykreowania iluzji procesów miejskich i imitacji substancji miasta wyprzedza „jakością" kondensatu rozwleczony w przestrzeni, niekomercyjny, aczkolwiek realny pierwowzór;

– architektura statków wycieczkowych (np. wycieczkowa flota karaibska).

4. Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu – *case study* przestrzeni tematycznej

Zgierz to miasto w centralnej Polsce, którego rozwój od początku XIX w. do niemal końca XX w. związany był głównie z przemysłem włókienniczym, podobnie zresztą jak większości miast aglomeracji łódzkiej, co było skutkiem decyzji władz o lokalizacji osad rękodzielniczych i tkackich w tej części Królestwa Polskiego. Dzisiejszy układ przestrzenny centrum miasta jest w dużej mierze oparty na układzie ulic tzw. Nowej Osady utworzonym w XIX w. Na terenie położonym w centralnej części Zgierza, gdzie kiedyś mieściła się jedna z osad włókienniczych, przy dzisiejszych ulicach: Rembowskiego, Dąbrowskiego, Narutowicza, Dubois stoi 30 drewnianych domów tkaczy z XIX w. Jest to wyjątkowo wartościowy kulturowo kompleks urbanistyczno-przestrzenny – tak dobrze zachowany i oryginalny układ ulic i domów jest jednym z niewielu z czasów osadnictwa sukienniczego i tkackiego z XIX w. w Polsce, a nawet w skali kontynentu. Z tego powodu narodził się pomysł ochrony ważnego dla kultury europejskiej i życia codziennego miasta terenu w formie parku kulturowego, którego zadaniem stała się ochrona zabytkowej architektury z XIX w.

Miasto Zgierz w 2008 r. przystąpiło do konkursu z pomysłem projektu rewitalizacji kompleksu dawnych, drewnianych domów tkaczy. Obiekty te potrzebowały natychmiastowej renowacji ze względu na zły stan większości z nich. Projekt Parku Kulturowego Miasto Tkaczy zyskał aprobatę mieszkańców i organizatora konkursu – Norwegii. Zgierz jako jedno z nielicznych miast otrzymało środki finansowe w ramach Mechanizmu Norweskiego oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego na realizację planowanej inwestycji.

Dużą część środków finansowych z budżetu oraz dofinansowania Unii Europejskiej i Funduszu Norweskiego przeznaczono na realizację celu w zakresie rewitalizacji zabytkowej części miasta. Dzięki funduszom stało się możliwe ukończenie kolejnego etapu przebudowy Placu Kilińskiego oraz odtworzenie Miasta Tkaczy. Ze względu na wyjątkowość miejsca, miasto przywiązuje dużą uwagę do zachowania w jak najlepszym stanie sieci ulic oraz elementów powiązanych

w postaci zabudowy i obiektów małej architektury. Bardzo pomocnymi narzędziami okazały się rekonstrukcje, translokacje oraz remonty poszczególnych domów. W kolejnych latach są zaplanowane kolejne rekonstrukcje wyglądu ulic i domów w granicach parku kulturowego.

Obecnie Park Kulturowy Miasto Tkaczy boryka się m.in. z problemami finansowymi i organizacyjnymi, co w znaczący sposób wpływa na jakość przyjętych w projekcie przedsięwzięć. Barierą w funkcjonowaniu parku jest nie tylko brak funduszy w budżecie miasta. Nie stworzono również stanowiska pełnomocnika ds. parku kulturowego, który w znaczący sposób mógłby się przyczynić do rozwoju tego miejsca. Taka sytuacja znacząco utrudnia pracę organów, które miały za zadanie aktywizować społeczeństwo. Zadania takie „przejął" tzw. Dom Turysty, którego pracownicy we własnym zakresie oraz w ramach ograniczonych możliwości finansowych prowadzą działalność na rzecz podniesienia aktywności i wiedzy mieszkańców w zakresie turystyki i edukacji. Na te szkolenia i kursy fundusze pozyskiwane są między innymi ze sprzedaży tradycyjnych wyrobów własnych. W budynku Domu Turysty miała być zorganizowana także galeria sztuki, która do końca nie spełniała wymogów zawartych w umowie. Muzeum Miejsca ma przybliżać ludziom zarówno idee rewitalizacji i pokazywać projekt rewitalizacyjny, jak również organizować pobyty dla studentów z Norwegii celem zapoznania ich z tematem rewitalizacji, translokacji i historią miasta Zgierza. Do tej pory nie zostało zorganizowane ani jedno spotkanie z powodu braku wskazania osoby odpowiedzialnej za tego typu przedsięwzięcia.

Pozytywnym aspektem projektu stały się działania na rzecz integracji postaw mieszkańców z procesami rewitalizacji. Z czasem mieszkańcy Zgierza zaangażowali się w tworzenie ekspozycji, pożyczając rodzinne, zabytkowe przedmioty. Wspólnie zaczęto ustalać tematy i kierunki działalności oraz spotkań. W 2012 r. w imprezach i wydarzeniach rekreacyjnych organizowanych przez Dom Turysty uczestniczyło łącznie 2405 osób, które miały możliwość obejrzenia projekcji multimedialnej na temat historii przemysłu włókienniczego, a także udziału w warsztatach rękodzielniczych: kowalstwa, hafciarstwa i tkactwa. W marcu 2012 r. nastąpiło uroczyste otwarcie motelu i przebudowanej restauracji działającej aktualnie pod nazwą „Biedermeier", które prowadzi Stowarzyszenie „Wsparcie społeczne JA-TY-MY". Władze miasta nawiązały także porozumienie z uczelniami wyższymi, które w znaczący sposób miałyby pomóc w działalności parku kulturowego.

Podsumowanie

Niepodważalne jest znaczenie turystyki dla gospodarek regionów i miast. Istnieją obszary i ośrodki, których codzienny byt uzależniony jest w bardzo dużym stopniu od odwiedzających, a organizacja i funkcje podporządkowane są ich ob-

słudze. Przy współczesnym umasowieniu i spowszednieniu tradycyjnych atrakcji istnieje silnie artykułowana potrzeba kreowania nowych przestrzeni, wśród których coraz częściej pojawiają się przestrzenie (lub szlaki) tematyczne. Przestrzenie te, z racji nagromadzenia wyrazistych i konkretnych atrybutów, stają się interesujące zarówno dla odwiedzających, jak i mieszkańców. Wymuszają rozwój specyficznych form zagospodarowania przestrzeni i wchodzą w swoistą interakcję z systemem zarządzania miastem i regionem.

Bibliografia

Александрова А. Ю., Сединкина О. Н. (2011), *Тематические парки мира*, КНОРУС, Москва.

Baudrillard J. (2005), *Symulacje i symulakry. Rzeczywistość nie istnieje*, SIC, Warszawa.

Bednarska M., Gołembski G. (2012), W*spółczesne wyzwania dla gospodarki turystycznej*, Zeszyty Naukowe 225, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

Cohen E. (2011), *Zmieniające się oblicza współczesnej turystyki*, Folia Touristica, nr 25(2), red. nauk. W. Alejziak, wydanie specjalne z okazji 35-lecia Wydziału Turystyki i Rekreacji AWF w Krakowie: „Z Warsztatów Mistrzów", Kraków.

Franta A. (2004), *Reżyseria przestrzeni. O doskonaleniu przestrzeni publicznej miasta*, Seria Architektura, Monografia 309, Politechnika Krakowska, Kraków.

Gangewere R. J., *Theme City: Imagining Pittsburgh*, http://carnegiemuseums. org/cmag/bk_issue/1999/sepoct/feat6.html [dostęp 09.09.2014].

Giddens A. (2002), *Nowoczesność i tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Herman K. (2011), *Ogrody tymczasowe w przestrzeniach kolektywnych*, praca doktorska, Wydawnictwo Sztuka Ogrodu Sztuka Krajobrazu Beata J. Gawryszewska, Seria Wydawnicza: Doktoraty Katedry Sztuki Krajobrazu SGGW Warszawa, http://www.youblisher.com/p/885064-Ogrody-tymczasowe-w-przestrzeniach-kolektywnych [dostęp 01.12.2014].

Hughes H. (2003), *Arts, Entertainment and Tourism*, Butterworth-Heinemann, Oxford-Burlington.

Jędrysiak T. (2008), *Turystyka kulturowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Kaczmarek J., Stasiak. A., Włodarczyk B. (2002), *Produkt turystyczny albo jak organizować poznawanie świata*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kowalczyk A. (2000), *Geografia turyzmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kowalczyk A. (2005), *Nowe formy turystyki miejskiej*, Prace i Studia Geograficzne, Tom 35, Warszawa.

Kruczek Z. (2012), *Parki tematyczne jako flagowe atrakcje turystyczne. Rozwój i globalizacja*, Turystyka Kulturowa, www.turystykakulturowa.org. nr 1/2012 (styczeń 2012).

Kurek W. (2007), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Lorens P. (2006), *Tematyzacja przestrzeni publicznej miasta*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

MacCannell D. (2000), *Turysta. Nowa teoria klasy próżniaczej*, tłum. E. Klekot, WWL MUZA SA, Warszawa.

Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M. (2013), *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Biblioteka Res Publiki Nowej, Fundacja Res Publica, Warszawa.

Mikos v. Rohrscheidt A. (2008), *Koordynacja turystycznych szlaków tematycznych – analiza wybranych systemów polskich i europejskich*, Turystyka Kulturowa, www.turystykakulturowa.org nr 1/2012 (styczeń 2012).

Miles S. (2010), *Space for consumption: pleasure and placelessness in the post-industrial city*, SAGE Publications.

Raszeja E. (2008), *Krajobraz wiejski – wartość czy towar? Problemy promocji, komodyfikacji i autentyczności w projektowaniu zagospodarowania rekreacyjnego*, Nauka Przyroda Technologie, 3, 1, #36.
Rzeńca P. (2012), *Parki tematyczne jako czynnik rozwoju gospodarki. Identyfikacja zjawiska*, [w:] *Problemy rozwoju gospodarczego*, E. Sobczak, A. Raszkowski (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego nr 244, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
Rzeńca P. (2014), *Themed facilities in Poland as a response to the economic crisis at the beginning of the 21st century*, [w:] *Local production systems and regional development*, IEIE SB RAS, Ternopil National Economic University, University of Lodz, Novosibirsk–Sofia–Ternopil–Lodz.
Sarzyński P. (2012), *Wrzask w przestrzeni*, Biblioteka Polityki, Warszawa.
Skonieczna K. (2007), *Ogrody tymczasowe jako sposób poprawy jakości przestrzeni miejskiej*. *Monografia i projekt*, praca magisterska pisana pod kierunkiem B. Gawryszewskiej na Wydziale Ogrodnictwa i Architektury Krajobrazu SGGW w Warszawie.
Słomka T., Kicińska-Świderska A. (2004), *Geoturystyka – podstawowe pojęcia*, Geoturystyka.
Stasiak A. (2009), *Turystyka literacka i filmowa*, [w:] *Współczesne formy turystyki kulturowej*, K. Buczkowska, A. Mikos v. Rohrscheidt (red.), AWF w Poznaniu, Poznań.
Tanaś S. (2006), *Tanatoturystyka – kontrowersyjne oblicze turystyki kulturowej*, Peregrinus Cracoviensis, Zeszyt 17, Kraków.
Theme index. (2011), *The Global Attractions Attendence Report*, TEA/AECOM.
Throsby D. (2010), *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Nauki, Warszawa.
Warszyńska J. (2006), *Geografia turystyczna świata*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Zuziak Z. K. (1993), *New challenges for the revitalization and management of our urban heritage*, [w:] *Managing historic cities*, International Cultural Centre, Kraków.

THEMATIZATION OF SPACE AS A MANAGEMENT METHOD FOR LOCAL DEVELOPMENT

(Summary)

The life space of a modern man, more than ever in history, is subject to thematisation processes, i.e. conscious and intentional giving to it architectural forms referring to the past and other civilizations, which can be associated with the creation of mass-market performance. Interpreting broadly thematisation processes, it can be assumed that it results in all the spaces that are characterized by the accumulation of specific attributes and objects connected by a common theme, created in order to perform their specialized functions or to obtain an aesthetisation effect and the enhancement of the space value.

Thematisation of space is also a form of response to the changing needs of today's tourism industry and tourists themselves. Developing since World War II global tourism product leads on one hand to the unification of tourist services and forms of tourism development, on the other hand, undergoes a continuous counter-process of the offer differentiation contributes to innovation and specialization and leads to the emergence of new forms of tourism, mostly of a thematic and specialized nature. This in turn stimulates the processes of transformation of space in the scope of interests and meeting the needs of visitors, which results in the development of a wide spectrum of thematic sites.

Appropriate targeting of the thematisation processes of space as well as thematisation of tourism can be a way for a more effective management of local development. A good example of the implementation of the broadly understood thematisation of space are among others actions of local

authorities in the scope of establishing cultural parks. The requirements made to this kind of spatial conservation forms determine the local authorities to activities restoring its historical equipment and specificity, thus increasing tourist and economic attractiveness of the area as well as stimulating the sense of local identity of the local population and positively catalyze its activities for the sake of the development of the territory.

Key words: thematisation, thematic tourism, space, theme park, commodification.

Agnieszka Rzeńca[*]

Zasobooszczędne gospodarowanie w jednostkach samorządu terytorialnego

1. Ekologiczny wymiar procesów rozwoju

Ekonomia jako nauka o optymalnym wykorzystaniu ograniczonych środków, mających alternatywne zastosowanie przez długi czas, pomijała kwestie środowiskowe dotyczące skali wykorzystania zasobów naturalnych oraz negatywnych efektów działalności gospodarczej. Mimo znanego problemu ograniczoności zasobów na gruncie ekonomii dominowało „surowcowe" podejście do roli zasobów naturalnych (Barnett, Morse, 1967). Surowcowo-energetyczny model rozwoju skutkował dynamicznym i pogłębiającym się procesem degradacji środowiska oraz zmniejszaniem jego odporności. Masowość produkcji, którą umożliwiały dostępne technologie, oraz coraz większy popyt, dzięki rosnącej skali zatrudnienia i wyższym dochodom ludności, skutkowały wzrostem dobrobytu społeczeństw oraz konsumpcyjnym stylem życia (Bywalec, 2007, s. 17–18). Długo nie dostrzegano ubocznych, szkodliwych efektów tej działalności dla środowiska przyrodniczego i człowieka. Pierwsze symptomy negatywnych zmian nagłośnione w latach 70 XX w. (Raport U Thanta) oraz kryzys energetyczny zaowocowały działaniami naprawczymi. W okresie tym określanym jako minimum ekologiczno-technologiczne koncentrowano się na działaniach „końca rury", tzn. technologicznych rozwiązaniach, mających eliminować bądź neutralizować powstające zanieczyszczenia (Andrzejewski, Kassenberg, Kozłowski, 1991). Podejmowane inicjatywy nie przyniosły jednak zamierzonego celu, a proces degradacji postępował dalej, w efekcie konieczna była reorientacja podejścia do procesów rozwoju. Wówczas

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

pojawiła się koncepcja *sustainable development*, rozwoju trwałego i zrównoważonego, oznaczająca taki przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska człowieka, a przede wszystkim godzi prawa przyrody i prawa ekonomii (Kozłowski, 1997, s. 132). Jej ideą przewodnią jest zachowanie środowiska i zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń poprzez zmianę modelu rozwoju cywilizacyjnego, zmianę modelu konsumpcji i produkcji oraz zmianę systemu wartości (Zegar, 2003, s. 36), gdzie zaspokajanie potrzeb obecnych pokoleń nie będzie odbywać się kosztem możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń (Komisja do Spraw Środowiska i Rozwoju, *Nasza wspólna*…, 1991, s. 67). Według F. Piontka, decydujące znaczenie dla rozwoju trwałego i zrównoważonego ma zachowanie na stałym poziomie oraz zapewnienie właściwych proporcji i relacji w długim okresie pomiędzy trzema kapitałami: kapitałem przyrodniczym, kapitałem ekonomicznym i kapitałem ludzkim (Piątek, 2001, s. 22).

Poszukiwanie skutecznych rozwiązań problemów środowiskowych na gruncie ekonomii zaowocowało powstaniem nowych metod analizy procesów gospodarczych, wykorzystujących doświadczenia z dziedziny nauk matematyczno-przyrodniczych, które również stanowią podbudowę dla teorii ekonomii środowiska. Metody te służą do badania zależności gospodarka–środowisko i mają na celu wskazanie uzasadnionej ekonomicznie interwencji limitowania wykorzystania i obciążania środowiska (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane metody analiz ekonomicznych

Model analizy	Charakterystyka
Model analizy bilansowania masy (*mass-balance approach*)	Opiera się na prawie zachowania masy i energii, z którego wynika, iż ogólna suma materii i energii pobierana ze środowiska musi być do niego zwrócona w postaci dóbr konsumpcyjnych, kapitałowych, odpadów. Analiza ta służy do optymalizacji i racjonalizacji wykorzystania zasobów oraz skutecznego zarządzania środowiskiem.
Analiza input-output	Wykorzystuje modele macierzowe do badania przepływów i zależności w procesach gospodarczych (np. między rozmiarami produkcji w poszczególnych działach i gałęziach gospodarki czy wielkością produkcji globalnej a finalnej) z uwzględnieniem aspektów środowiskowych (emisji zanieczyszczeń, likwidacji i utylizacji odpadów itp.).
Analiza entropijno-energetyczna (*energy analysis*)	Przeniesienie na grunt ekonomii prawa entropii (II zasada termodynamiki) daje podstawę do badania przepływu energii oraz monitorowania i koordynowania procesów gospodarczych (analiza entropijności systemów, jego składników i procesów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czaja, Fiedor, Jakubczyk, 1993, s. 59–118.

Implementacja praw i zasad zrównoważonego rozwoju zarówno do prawodawstwa międzynarodowego, jak i narodowego oraz wielotorowe działania

wszystkich użytkowników środowiska, instytucji publicznych, podmiotów gospodarczych na rzecz ochrony środowiska dotychczas nie przynoszą zamierzonych efektów. Nadal nie udaje się powstrzymać niekorzystnych procesów zmian. Związane jest to między innymi z rozwojem na szeroką skalę „społeczeństwa konsumpcyjnego", w którym konsumpcja jest główną siłą dynamizującą życie społeczne, przy czym jest ona skierowana na wykorzystywanie głównie dóbr luksusowych (produktów i usług, na które popyt wzrasta szybciej niż wynosi tempo wzrostu dochodów). Konsumpcja odgrywa coraz ważniejszą rolę społeczną, kształtując status społeczny. Objawia się to między innymi nabywaniem nowych produktów na rynku w momencie, kiedy one się pojawiają – stają się dostępne (Szul, 2012, s. 316). W tym przypadku to nie potrzeby decydują o rozmiarach popytu. Większe znaczenie w kształtowaniu rozmiarów i jakości konsumpcji ma zatem producent. Zmieniają się także kryteria użyteczności i tendencją staje się percepcja pojęcia *racjonalność wyboru*. Zjawisko konsumpcjonizmu spowodowane jest nie tylko dobrobytem społeczeństwa i szerokim wachlarzem dóbr i usług proponowanych przez producentów, ale również występowaniem systemu nacisku społecznego i psychologicznego na konsumentów. Ta sztuczna presja związana z ludzką mentalnością prowadzi do stwarzania potrzeb nabywania dóbr, które mają niewiele wspólnego z rzeczywistymi i istotnymi dla ludzi potrzebami. W świadomości społeczeństwa funkcjonuje pewne przekonanie, że konsumpcja ponad podstawowe potrzeby pozwala osiągnąć wysoki standard życia (Ramocka, 2009, s. 101). Konsekwencje funkcjonowania społeczeństwa konsumpcyjnego obserwowane są na każdym etapie cyklu życia produktu (usługi), począwszy od pozyskania zasobów, produkcji, dystrybucji, po konsumpcję i neutralizację[1].

Nawarstwiające się z jednej strony niekorzystne procesy gospodarcze oraz społeczne z drugiej strony, rodzą globalne skutki środowiskowe, tj. zmiany klimatyczne (katastrofy naturalne – tornada, powodzie, deficyt wody *etc*.), zanikanie bioróżnorodności oraz ograniczenie dostępu do podstawowych dóbr środowiskowych (deficyt wody, zanieczyszczenie gleb) ubogich społeczeństw. Istnieje prawdopodobieństwo, że ciężar degradacji środowiska i zmiany klimatu zwiększą nierówności społeczne. Sposoby oddziaływania będą się także różnić w zależności od produkcji i wzorców konsumpcyjnych gospodarstwa domowego, dostępu do zasobów, poziomów ubóstwa i możliwości radzenia sobie z problemami środowiskowymi (*Raport o rozwoju społecznym 2011*…). Zatem istotne jest skoncentrowanie uwagi na wielopłaszczyznowych i skoordynowanych działaniach w zakresie przeciwdziałania oraz ograniczania negatywnych efektów gospodarowania człowieka oraz wzmocnienie realizacji paradygmatu rozwoju trwałego i zrównoważonego.

[1] Należy jednak wskazać pozytywne aspekty gospodarcze konsumpcjonizmu, tj. szeroki wybór i łatwy dostęp do dóbr i usług zaspokajających potrzeby życiowe, stałe pobudzanie gospodarki poprzez konsumowanie dóbr.

Gospodarka efektywnie korzystająca z zasobów, bardziej przyjazna dla środowiska jest ważnym obszarem „nowej" polityki unijnej, co wyraźnie podkreśla Strategia Europa 2020. Kolejny okres programowania będzie zatem stanowił wyzwanie dla kreowania zrównoważonego rozwoju i aktywności prośrodowiskowych w wielu dziedzinach, od technologii po edukację, oraz rozwijanie pól współpracy pomiędzy różnymi aktorami dla realizacji celów ekologicznych.

Niezbędne jest wiązanie rozwoju z ochroną środowiska i proekologicznym zachowaniem użytkowników środowiska, szczególnie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i efektywnego korzystania z zasobów przyrodniczych oraz budowania zdolności do współpracy pomiędzy różnymi interesariuszami.

Program działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety" (7 Program działań w zakresie środowiska UE) wskazuje główny kierunek rozwoju: zasobooszczędną, niskoemisyjną gospodarkę, w której kapitał naturalny jest wzmacniany, a zdrowie i dobrostan obywateli są chronione. Program ten stanowi nadrzędne ramy dla polityki ochrony środowiska do 2020 r. (w tym ekoinnowacji) i dotyczy:

1. Pełnego wdrożenia pakietu klimatyczno-energetycznego oraz uzgodnienia na szczeblu UE ram polityki w zakresie klimatu i energii na okres po roku 2020.
2. Stosowania „najlepszych dostępnych praktyk" oraz zwiększenia wysiłków w zakresie promowania stosowania innowacyjnych technologii, procesów i usług.
3. Promowania publicznych i prywatnych badań i działań innowacyjnych, wymaganych do wprowadzania innowacyjnych technologii, systemów i modelów biznesowych, co przyspieszy i obniży koszty przejścia na niskoemisyjną, zasobooszczędną gospodarkę.
4. Tworzenia bardziej spójnych ram prawnych dla zrównoważonej produkcji i konsumpcji; przeglądu prawodawstwa w zakresie produktów w celu poprawy efektywności środowiskowej produktów i oszczędnego gospodarowania zasobami w całym cyklu życia produktów; ustalenia celów w zakresie ograniczenia ogólnych skutków konsumpcji (*Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie*…, 2012).

W trakcie realizacji 7 Programu Unia skupia się na następujących celach:

– ochronie, zachowaniu i poprawie kapitału naturalnego Unii;
– przekształceniu Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
– ochronie obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem obciążeniami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu;
– maksymalizacji korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie ochrony środowiska;
– poprawie dowodów stanowiących podstawę polityki ochrony środowiska;

– zabezpieczeniu inwestycji na rzecz polityki ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu oraz urealnieniu cen;

– poprawie uwzględniania aspektu ochrony środowiska i zwiększeniu spójności polityki;

– wspieraniu zrównoważonego charakteru miast Unii;

– zwiększeniu efektywności Unii w przeciwdziałaniu regionalnym i globalnym wyzwaniom w zakresie ochrony środowiska (*Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie*…, 2012).

Zakres polityki ochrony środowiska ulega zatem reorientacji i wychodzi znacznie poza obszar „środowiskowy". Polityka wykorzystania zasobów naturalnych, polityka neutralizacji i eliminacji zanieczyszczeń środowiska oraz polityka ochrony przyrody poprzez interaktywne relacje z systemem społeczno-gospodarczym współtworzy politykę rozwoju i staje się kluczową determinantą procesów rozwoju w kontekście bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego oraz stymulacji rozwoju „zielonej gospodarki". Polityka ochrony środowiska, uznawana dotychczas za jedną z polityk sektorowych poprzez szeroko pojęte ekoinnowacje, zwiększa zakres oddziaływania na sferę społeczną i gospodarczą oraz buduje potencjał jednostek terytorialnych.

Wyzwaniem dla współczesnych procesów rozwoju terytoriów staje się w wymiarze ekonomicznym – zasoboszczędna i efektywna gospodarka; w wymiarze przyrodniczym – spójny i różnorodny system przyrodniczy; w wymiarze społecznym – dobrobyt i ograniczanie dysproporcji w dostępie do świadczeń ekosystemów; w wymiarze instytucjonalnym – partycypacyjne i dobre zarządzanie (rys. 1).

WYMIAR EKONOMICZNY Zasobooszczędna i efektywna gospodarka	**WYMIAR PRZYRODNICZY** Spójny i różnorodny system przyrodniczy
WYMIAR SPOŁECZNY Dobrobyt i ograniczanie dysproporcji w dostępie do świadczeń ekosystemów	**WYMIAR INSTYTUCJONALNY** Partycypacyjne i dobre zarządzanie

Rysunek 1. Współczesne wymiary procesów rozwoju terytorium

Źródło: opracowanie własne

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera znane już motto „myśl globalnie, działaj lokalnie", gdyż nadaje wymiar terytorialny procesom zasobooszczędnego gospodarowania i uzasadnia terytorialną płaszczyznę dla praw konstytuujących trwały i zrównoważony rozwój jednostki terytorialnej, tj.:

– prawo celu, które oznacza, że każda działalność gospodarcza musi być dostosowana do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, a cele gospodarcze nie mogą być bezwzględnie nadrzędne nad innymi celami (społecznymi czy ekologicznymi);

– prawo skali i jakość oznaczające podejmowanie aktywności w granicach możliwości adaptacyjnych środowiska i nienaruszającej homeostazy dynamicznej, minimalizację negatywnych efektów działalności gospodarczej dla zachowania środowiska najwyższej jakości;

– prawo regionu polegające na uwzględnianiu uwarunkowań konkretnego terytorium w formułowaniu polityki rozwoju (Kozłowski, 1994, s. 64–68).

2. Zielona gospodarka – współczesne wyzwania dla polityki rozwoju

2.1. Zasoby przyrody i zasobooszczędne gospodarowanie

Przyroda i środowisko składają się z elementów, tj. składników przyrody (substancje i energia) wykorzystywanych dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb człowieka, które nazywa się zasobami przyrody (GUS, 1993, s. 32). Pojęcie to, określane również jako zasoby naturalne, odnosi się do danych pierwotnie przez naturę dóbr materialnych i związanych z nimi użyteczności, które stają się obiektem gospodarowania (Woś, 1995, s. 14). Praktyka gospodarcza, a przede wszystkim skala i dynamika zmian powodowanych przez człowieka oraz nowe obszary jego ekspansji wymusiły zmianę podejścia do definiowania pojęcia „zasobów przyrody".

Obecnie „bogactwa i zapasy" występujące w przyrodzie, niekoniecznie wyrażone w jednostkach fizycznych miary, siły przyrody oraz przestrzeń współtworzą zasoby przyrody. Nie stanowią one kategorii dóbr wolnych, którą przypisywano im przez wieki, a która pozwoliła na intensyfikacje ich wykorzystania i bezkrytyczną antropopresję. Stają się wiodącym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego, ale w znacznie szerszym ujęciu.

Ewolucję podejścia do kwestii zasobów przyrody i ich wykorzystania najpełniej oddają etapy rozwoju cywilizacyjnego człowieka – od koegzystencji człowieka z przyrodą, przez rabunkową gospodarkę, po postulaty odpowiedzialnego i racjonalnego korzystania. Człowiek oprócz gospodarczych aspektów zasobów

naturalnych zaczął dostrzegać i doceniać pozagospodarcze, trudno mierzalne i niemierzalne, a niezbędne do zaspokojenia potrzeb biologicznych i społecznych (krajobraz, walory położenia geograficznego itp.) (tab. 2).

Tabela 2. Wykorzystywanie zasobów przyrody na poszczególnych etapach rozwoju

Etapy rozwoju cywilizacyjnego	Wykorzystywane zasoby przyrody		
	nośniki energii	zasoby biotyczne i abiotyczne	przestrzeń
Społeczeństwo „pierwszej fali” **rozwój rolnictwa – „agraryzm”**	Odnawialne nośniki energii: drzewo, woda, wiatr	Zasoby biotyczne (myślistwo, zbieractwo)	Powierzchnia ziemi na potrzeby rolnictwa (gleby) i stałe osadnictwo
Społeczeństwo „drugiej fali” **rozwój przemysłu – „industrializacja i urbanizacja”**	Nieodnawialne nośniki energii (paliwa kopalne)	Surowce mineralne dla materiałochłonnej i energochłonnej gospodarki	Przestrzeń na potrzeby uprzemysłowienia i urbanizacji (zawłaszczanie oraz przekształcanie)
Społeczeństwo „trzeciej fali” **rozwój technosfery i infosfery**	Odnawialne nośniki energii, wykorzystanie alternatywnych źródeł energii	Surowce mineralne wykorzystywane w sposób racjonalny	Przestrzeń i jej elementy na cele pozagospodarcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Toffler, 1997.

W warunkach unifikacji i globalizacji, wzrostu znaczenia kapitału przyrodniczego oraz pojawiających się problemów władze różnych szczebli poszukują własnych optymalnych dróg rozwoju. Zmniejszenie ogólnej ilości zużywanych zasobów ma na celu ich ochronę dla przyszłych pokoleń przez zmianę modelu postępu technicznego z obecnego wzorca maksymalizacji przepływu w kierunku maksymalizacji efektywności wyrażanej wynikiem gospodarczym uzyskiwanym z danego przepływu. Dotyczy to zarówno zasobów nieodnawialnych, jak i odnawialnych (Żylicz, 1996, s. 171).

Dotychczas uznawano, iż podstawową cechą zasobów odnawialnych jest zdolność do regenerowania się (odtwarzania), co powoduje, że zużycie zasobu w konkretnej chwili nie wpływa na jego ilość i możliwość wykorzystania w przyszłości. Potencjał zasobów odnawialnych nie jest jednak stały, a „odnawialność” uzależniona jest od skali i zasad korzystania oraz obniżenia jakości środowiska (zanieczyszczenia, deficyt wód, zmiana klimatu), która modyfikuje warunki odtworzeniowe, a tym samym ich ilość. Kluczowe jest zatem, niezależnie od zasięgu terytorialnego (poziom lokalny czy globalny), takie planowanie rozwoju, aby wykorzystanie zasobów przyrody dla rozwoju odbywało się przy zachowaniu

interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym, z pełną świadomością tego, że zasoby przyrody są w zasadzie nieodnawialne.

Docenienie roli zasobów naturalnych oraz zarówno gospodarczych, jak i pozagospodarczych funkcji środowiska spotęgował kryzys gospodarczy, który obnażył niedoskonałości dotychczasowych modeli wzrostu i wyostrzył potrzebę praktycznej realizacji idei trwałego i zrównoważonego rozwoju poprzez tzw. „zazielenianie gospodarki". Istotna różnica w podejściu do wykorzystania zasobów przyrody polega na postawieniu ich w centrum uwagi oraz uczynienie osią dynamizacji procesów rozwoju w kierunku „zielonej gospodarki". Zasobooszczędna, efektywna gospodarka zasobami powinna przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i większej konkurencyjności, przy ograniczonych kosztach dla przedsiębiorstw, jak również znaczących korzyściach dla zdrowia i środowiska, niższych rachunkach za energię i nowych szansach dla innowacji i inwestycji (*Komunikat Komisji*…, 2013).

Plan działań na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów przewiduje działania z zakresu:

1. Zrównoważonej konsumpcji i produkcji – w ramach tych działań, do 2020 r. przewiduje się wprowadzenie odpowiedniej, stymulującej polityki cenowej, ograniczającej zużycie najbardziej wykorzystywanych surowców, spopularyzowanie wiedzy o wpływie na środowisko i efektywności wykorzystania zasobów przez produkty i usługi, w pełnym cyklu ich życia (tzw. „ślad ekologiczny"), aby skłonić potencjalnych konsumentów do wybierania produktów ekologicznych, uniezależnić wzrost gospodarczy i koniunkturę od stopnia wykorzystania zasobów, wyeliminować te technologie i produkty, które w największym stopniu przyczyniają się do zużycia surowców deficytowych.
2. Gospodarki odpadami, gdzie odpady traktowane są jako potencjalny zasób – oznacza to zmniejszenie produkcji odpadów we wszystkich dziedzinach gospodarki, wypromowanie recyklingu i sprzedaży materiałów pochodzących z odpadów jako alternatywnego źródła pozyskiwania surowców, ze zmniejszeniem obszarów składowania odpadów.
3. Wspierania innowacji, tj. prowadzenia badań, promowania i umożliwiania działań innowacyjnych, zwłaszcza w sektorze produkcji oraz MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem innowacji w zakresie ochrony, zmniejszenia zużycia i zwiększenia odzysku z odpadów potrzebnych materiałów i surowców.
4. Polityki cenowej, stymulującej zachowania konsumenckie oraz wyeliminowanie szkodliwych subsydiów i wprowadzenie podatków proekologicznych.
5. Ochrony kapitału naturalnego, identyfikacji zasobów naturalnych, w tym ekosystemów oraz stopnia ich wykorzystywania, ze szczególnym uwzględnieniem wody (woda jest jednym z najważniejszych zasobów dla ludzkiego zdrowia, rolnictwa, turystyki, przemysłu, transportu i energetyki, pobór wody powinien utrzymywać się na poziomie poniżej 20% dostępnych, odnawialnych zasobów wodnych) oraz gleby.

6. Identyfikacji kluczowych sektorów, w których efektywność gospodarowania surowcami ma znaczenie podstawowe, z uwzględnieniem produkcji i konsumpcji żywności (ilość wyrzucanej żywności powinna zmniejszyć się o połowę), transportu (coroczna średnia stopa redukcji ilości gazów cieplarnianych emitowanych przez transport wynosić ma 1%) oraz budownictwa (metody modernizacji i technologie budowy budynków powinny spełniać wysokie wymagania w zakresie efektywności wykorzystywania zasobów, 70 proc. odpadów budowlanych i rozbiórkowych innych niż niebezpieczne ma podlegać recyklingowi) (Komisja Europejska, 2011b).

Plan ten rozpatrywany z perspektywy Unii i krajów członkowskich ma służyć przede wszystkim zwiększeniu wydajności gospodarczej przy jednoczesnym zmniejszeniu zużycia zasobów (1), określeniu i stworzeniu nowych możliwości wzrostu gospodarczego (2), większej innowacyjności i zwiększeniu konkurencyjności UE (3), zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw podstawowych zasobów (4), przeciwdziałaniu zmianom klimatu (5), ograniczeniu wpływu na środowisko i wykorzystaniu zasobów (6).

Ewidentnie polityka unijna zmierza w kierunku ścisłej integracji ochrony środowiska i gospodarki, gdzie to zasoby przyrody i jakość środowiska przyrodniczego stają się kluczowymi czynnikami rozwoju. Budowanie „zielonej gospodarki" (*green economy*) nierozerwalnie związane jest z zasobooszczędnym gospodarowaniem i rozpatrywane jest na wielu płaszczyznach. Obejmuje szereg zagadnień, takich jak rozwój czystych technologii, odnawialnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej i materiałowej, zmianę modelu konsumpcji i produkcji na bardziej zrównoważony, zintegrowaną politykę produktową, zielone zamówienia publiczne, zielone miejsca pracy czy ekologiczną reformę fiskalną (*Towards a Green Economy*) (tab. 3).

Tabela 3. Porównanie *green economy* i *brown economy*

Zielona gospodarka (*green economy*)	Tradycyjna gospodarka (*brown economy*)
Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia surowców	Nieograniczony wzrost gospodarczy
Produkcja zasobooszczędna, czystsza produkcja	Produkcja zasobochłonna
Dominacja odnawialnych źródeł energii	Paliwa kopalne jako podstawowe źródło energii
Wysoka efektywność energetyczna	Niska efektywność energetyczna
Ochrona bioróżnorodności	Bezrefleksyjne podejście do bioróżnorodności
Zrównoważona konsumpcja	Nadkonsumpcja
Społeczna odpowiedzialność biznesu	*Business as usualy*
Sprawiedliwość międzypokoleniowa i międzyregionalna	Akceptacja nierówności społecznych
Budowanie zaufania społecznego	Brak zaufania społecznego

Źródło: Burchard-Dziubińska, Rzeńca, Drzazga, 2014, s. 150.

OECD definiuje „zielony wzrost" jako dążenie do wzrostu i rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym zapobieganiu degradacji środowiska, utracie różnorodności biologicznej i niezrównoważonemu wykorzystaniu zasobów naturalnych (MRR, 2011). W konsekwencji efektem podejmowanych działań ma być:

a) poprawa wydajności gospodarki w zakresie wykorzystania dostępnych zasobów, stymulowanie innowacyjności (ekoinnowacji);

b) tworzenie nowych rynków ekologicznych technologii, towarów i usług, co przekłada się na tworzenie nowych szans na zatrudnienie;

c) podnoszenie zaufania inwestorów dzięki przewidywalnym, długoterminowym politykom rządowym w obszarze ochrony środowiska;

d) większa stabilność gospodarcza wynikająca ze zmniejszenia zależności od cen zasobów naturalnych oraz konsolidacji budżetowej dzięki poprawie efektywności wydatków publicznych oraz dochodom z opodatkowania zanieczyszczeń;

e) zmniejszenie ryzyka związanego z efektami „wąskiego gardła" w obszarze zasobów naturalnych;

f) zmniejszenie ryzyka nagłych, kosztownych i nieodwracalnych zmian spowodowanych naruszeniem równowagi ekosystemów (*Towards Green Growth*, 2011).

2.2. Bioróżnorodność jako kapitał w procesach rozwoju

Różnorodność biologiczna (bioróżnorodność) jest terminem odnoszącym się do różnorodności organizmów na wszystkich poziomach – od genetycznych odmian należących do tego samego gatunku, przez różnorodność gatunkową, po rozmaitość ekosystemów i krajobrazu (szerzej Mackenzie, Ball, Virdee, 2001). Living Planet Index (WWF, 2014), który odzwierciedla stan bioróżnorodności, drastycznie maleje. W okresie od 1970 r. do 2003 r. indeks ten zmalał o 31% dla gatunków naziemnych i o 27% dla morskich oraz o 28% dla słodkowodnych. Największe straty odnotowywane są w tropikach. Główne źródła zaniedbań w zakresie ochrony bioróżnorodności wynikają z niezrównoważonego zaspokajania podstawowych potrzeb ekonomicznych, ekspansji cywilizacyjnej oraz decyzji politycznych. Utrata bioróżnorodności nie jest identyfikowana, gdyż nie wywołuje natychmiastowego skutku, nie ma wpływu na poziom zaspokojenia potrzeb wynikających ze stylu życia, a zyski nie są identyfikowane przez odbiorców (Kalinowska, 2008, s. 17–18).

Współcześnie, zasobów biologicznych (flory i fauny) nie możemy traktować *a priori* jako odnawialnych, mimo iż za takie były uznawane przez setki lat. Zasoby te poddawane stałej antropopresji stają się zasobem nieodnawialnym (Sweeney, 1993, s. 22). Ubożenie składu gatunkowego ma swoje konsekwencje dla całej przyrody, powoduje obniżenie różnorodności gatunkowej, a tym samym

i genetycznej, co prowadzi z reguły do spadku odporności i stabilności całych procesów ekologicznych, niekiedy obniża ich produktywność oraz ogranicza możliwości użytkowe dla człowieka. Dlatego też ochronie bioróżnorodności nadano wymiar międzynarodowy podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro (Dz. U. 2002, nr 184, poz. 1532), a później podczas Szczytu w Johannesburgu, na którym wskazano, iż globalna gospodarka w 40% opiera się na produktach i procesach biologicznych. Dotychczasowe głosy przede wszystkim przyrodników w ostatnich latach wspierają ekonomiści. Dzięki badaniom poświęconym świadczeniom ekosystemów, nadano wymiar finansowy bioróżnorodności, przez co wyraźnie została uzasadniona potrzeba podjętych działań ochronnych. Dla ochrony bioróżnorodności realizowanej w wymiarze międzynarodowym niezbędne są działania w wymiarze lokalnym, kładące nacisk na ochronę i budowanie potencjału ekologicznego terytoriów.

Ochrona bioróżnorodności jest istotnym etapem działań w zakresie ochrony przyrody, która początkowo polegała na ochronie konserwatorskiej najbardziej cennych gatunków, a następnie na ochronie biocenotycznej gatunków i ich naturalnych siedlisk, zróżnicowanych ekosystemów oraz krajobrazu. Instrumentem realizacji tych kierunków działań jest ustanawianie prawnych form ochrony przyrody (tab. 4). Stanowią one bogactwo i potencjał terytoriów gmin i regionów, ale również odgrywają kluczową rolę w tworzeniu krajowych i międzynarodowych sieci obszarów chronionych (sieci ekologicznych). Równie cenną inicjatywą na rzecz ochrony gatunkowej w wymiarze ponadnarodowym jest opracowanie i aktualizacja krajowych i międzynarodowych tzw. czerwonych ksiąg i list zagrożonych gatunków roślin i zwierząt (*Polska Czerwona Księga Zwierząt*, 2001).

Tabela 4. Ewolucja podejścia do ochrony bioróżnorodności

Etapy ochrony przyrody	Kierunek ochrony przyrody	Ochrona bioróżnorodności	Działanie
Etap I	kierunek konserwatorski	gatunki rzadkie, zagrożone wyginięciem, wyjątkowo ładne, symboliczne	ustanowienie przede wszystkim ochrony gatunkowej lub innej indywidualnej formy ochrony przyrody
Etap II	kierunek biocenotyczny	wszystkie gatunki i zespoły gatunków występujących na kuli ziemskiej	skoncentrowanie wysiłków na ustanawianiu form ochrony przyrody, zarówno obszarowych, jak i indywidualnych
Etap III	integracja ochrony konserwatorskiej, biocenotycznej i planistycznej	ochrona zróżnicowania nie tylko gatunkowego, ale i genetycznego oraz krajobrazowego	zrównoważone użytkowanie gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz przestrzeni

Źródło: opracowanie własne.

Ochrona bioróżnorodności wychodzi znacznie poza ramy kierunku konserwatorskiego i biocenotycznego i ma na celu „zachowanie całego bogactwa przyrodniczego oraz zapewnienie trwałości i możliwości rozwoju poprzez zrównoważone użytkowanie" oraz utrzymanie i odbudowę ekosystemów i ich usług. Szczególnie silny nacisk położony jest na ochronę bioróżnorodności siedlisk oraz dzikiej flory i fauny, które są determinowane różnorodnością genetyczną i gatunkową, a także warunkami antropogenicznymi. Kompleksowa i aktywna ochrona polega na:

– rozpoznaniu i monitorowaniu stanu różnorodności biologicznej oraz istniejących i potencjalnych zagrożeń,

– usuwaniu lub ograniczaniu aktualnych i potencjalnych zagrożeń różnorodności biologicznej,

– zachowaniu i/lub wzbogacaniu istniejących oraz odtwarzaniu zanikłych elementów różnorodności biologicznej,

– integracji działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej z działaniami ważnych dla tej ochrony sektorów gospodarki oraz administracji publicznej i społeczeństwa (w tym organizacji pozarządowych) (*Krajowa strategia*…, 2003, s. 18).

Specyficzną płaszczyzną ochrony bioróżnorodności jest ochrona krajobrazu oraz jego zróżnicowania, które jest pochodną procesów fizyczno-geograficznych i antropogenicznych. Z perspektywy przyrodników (biologów, geografów) pojęcie „krajobraz" traktowane jest jako pojęcie przyrodnicze i odnosi się je do podstawowych elementów składowych środowiska przyrodniczo-geograficznego. Z kolei architekci jak i użytkownicy środowiska traktują „krajobraz" przede wszystkim jako zespół cech zewnętrznych i wartości estetycznych, widokowych właściwych dla wybranego obszaru (Szczęsny, 1977, s. 96). Niezależnie od tych perspektyw walory użytkowe krajobrazu wskazują na występowanie dwóch kategorii dóbr krajobrazowych:

– krajobraz jako dobro, którego „konsumpcja" nie powoduje jego ubytku i nie ma charakteru ekskluzywnego (krajobraz jako źródło subiektywnych doznań, np. zachód słońca, ładny widok);

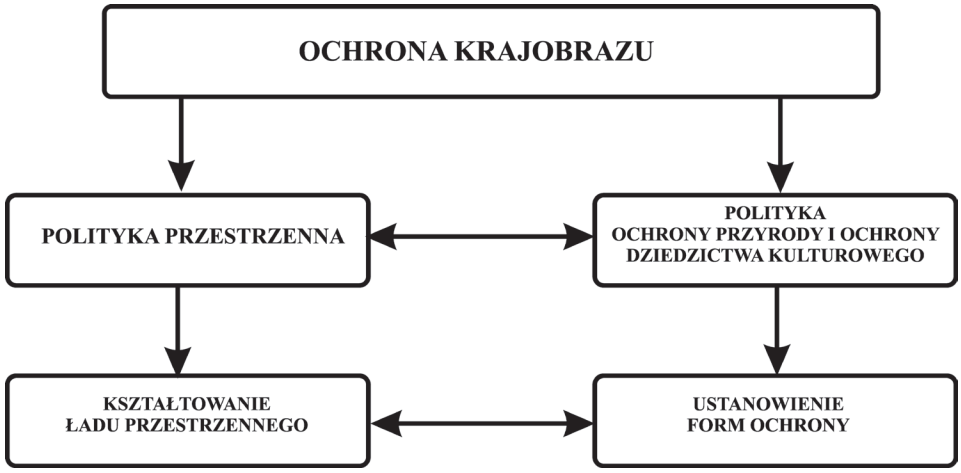
– krajobraz jako dobro, którego „konsumpcja" związana jest z występowaniem efektów zewnętrznych (Woś, 1995, s. 128).

Ochrona krajobrazu jest zatem zespołem działań polegających na zachowaniu wartości ekologicznych, estetycznych i kulturowych terenu oraz związanych z nim elementów przyrodniczych ukształtowanych przez siły przyrody (krajobraz przyrodniczy) lub powstałych w wyniku działalności człowieka (krajobraz kulturowy). Motywy estetyczne decydują o potrzebie zachowania charakterystycznych i odrębnych cech krajobrazu przyrodniczego czy kulturowego danego kraju czy regionu. Cechy te będące pochodną ewolucji struktur przyrodniczych i zagospodarowania przestrzeni świadczą o historii i tożsamości terytorium i mogą stanowić podstawę budowania potencjału jednostki terytorialnej. Najcenniejsze

i najbardziej wrażliwe fragmenty czy kompleksy krajobrazowe wymagają szczególnej uwagi i ochrony.

Istotne znaczenie dla realizacji ochrony ma polityka przestrzenna realizowana poprzez działalność planistyczną, budowlaną i inwestycyjną. Na tej drodze ma zastosowanie pojęcie kształtowania krajobrazu, czyli nadawanie mu nowej treści i formy przy wprowadzaniu tworów myśli i pracy ludzkiej, z zachowaniem ładu przestrzennego, dostosowaniem formy i skali do istniejących już składników krajobrazu (naturalnych i kulturowych) i z poszanowaniem swoistych, niepowtarzalnych cech regionalnych. Druga droga ochrony krajobrazu to obejmowanie szczególną ochroną prawną i rzeczową obszarów o wyjątkowych walorach krajobrazowych, wyodrębnionych z całości krajobrazu określonymi granicami (Krzymowska-Kostrowicka, 1988, s. 80–82). Wśród prawnych form ochrony krajobrazu możemy wskazać:

1. Formy ochrony przyrody, tj. park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, Natura 2000, obszar chronionego krajobrazu, zespół przyrodniczo-krajobrazowy i in.;
2. Formy ochrony dziedzictwa kulturowego, np. park kulturowy czy pomnik historii (rys. 2).



Rysunek 2. Polityka ochrony krajobrazu

Źródło: opracowanie własne

Odrębną kwestią jest ochrona krajobrazu kulturowego i przyrodniczego poprzez proces rewitalizacji, który z założenia ma być procesem pozytywnych zmian i impulsem do aktywizacji zaniedbanych i podupadających przestrzeni.

Rewitalizacja przyrodnicza ma szczególne znaczenie w kontekście jakości życia, budowania potencjału przyrodniczego, wzrostu wartości ekologicznej i ekonomicznej przestrzeni lokalnych, a przede wszystkim odtwarzania i budowania różnorodności krajobrazowej.

W celu intensyfikacji ochrony bioróżnorodności opracowano zestaw miar (w tym wskaźników) mających identyfikować i monitorować stan i zmiany oraz projektować działania i środki zaradcze. W 7 blokach tematycznych zaproponowano miary dotyczące różnych poziomów organizacji przyrody: poziomu genetycznego, populacyjnego, biocenotycznego, ekosystemowego i krajobrazowego. Zestaw ten wyznacza ramy dla prowadzenia analiz porównawczych i może być każdorazowo modyfikowany w zależności od celu i zakresu badań, dostępności danych oraz zasięgu terytorialnego podejmowanych analiz (tab. 5).

Tabela 5. Miary i wskaźniki bioróżnorodności

Obszary problemowe	Miary i wskaźniki
Stan i zmiany elementów różnorodności biologicznej	Zmiana w zasięgu wybranych biomów, ekosystemów i siedlisk Zmiana liczebności i rozmieszczenia wybranych gatunków Zmiany statusu ochrony gatunków zagrożonych lub/i chronionych Powierzchnia obszarów chronionych
Zrównoważone użytkowanie	Powierzchnia ekosystemów leśnych, rolniczych, wodnych, zagospodarowanych w sposób zrównoważony
Zagrożenie bioróżnorodności	Stężenie azotu w glebie Liczba gatunków obcych (inwazyjnych) Wpływ zmian klimatu na różnorodność biologiczną
Integralność ekosystemu oraz produkty i usługi ekosystemowe	Indeks troficzny morza Spójność/fragmentacja ekosystemów Jakość wody w ekosystemach wodnych
Korzyści z ochrony przyrody	Patenty (innowacje) Wdrożeniowe projekty innowacyjne
Poziom transferu zasobów	Finansowanie różnorodności biologicznej
Opinia publiczna	Świadomość ekologiczna i aktywność społeczna

Źródło: EEA, 2011, s. 14.

Jakość środowiska przyrodniczego, a przede wszystkim zróżnicowanie biologiczne, będzie odgrywała coraz większą rolę nie tylko w zachowaniu kapitału przyrodniczego, ale również budowaniu odporności i zdolności adaptacyjnej systemów ekologicznych. Bezpieczeństwo ekologiczne, jakie daje różnorodność

biologiczna, można porównać do rynków finansowych. Zróżnicowany portfel zasobów gatunkowych, podobnie jak w przypadku np. papierów wartościowych, może chronić nas przed fluktuacjami w środowisku (lub na rynku), które powodują spadki w poszczególnych kategoriach zasobów. Ten efekt stabilizacyjny „bioróżnorodnego portfela zasobów" może odegrać znaczącą rolę, jako że zmiany w środowisku zachodzą coraz szybciej ze względu na globalne ocieplenie i inne efekty działalności człowieka (Kalinowska, 2008, s. 17).

Ochrona bioróżnorodności, niezależnie czy na poziomie gatunkowym, czy krajobrazowym, tyczy się bezpośrednio przyrody, ale zakres oddziaływania jej efektów jest znacznie szerszy, a zapewnienie usług ekosystemowych jest niezbędne dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów ma poważne skutki dla środowiska i jest kosztowna dla całego społeczeństwa, a zwłaszcza dla podmiotów gospodarczych w sektorach, które bezpośrednio zależą od usług ekosystemowych. Warunki przyrodnicze nie tylko determinują jakość życia, ale również lokalny potencjał gospodarczy (np. w obszarze turystyki czy rolnictwa) i stają się kluczowe dla kształtowania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego.

3. W kierunku gospodarki niskoemisyjnej

3.1. Istota gospodarki niskoemisyjnej

Gospodarka niskoemisyjna (*low emission economy*) to gospodarka, której rozwój osiąga się w wyniku integracji działań na rzecz wykorzystania niskoemisyjnych technologii i praktyk, wydajnych rozwiązań energetycznych, czystej odnawialnej energii i proekologicznych innowacji technologicznych. Jest to zespół działań mających na celu ograniczanie emisji przede wszystkim CO_2 (Misja Emisja, 2014). Gospodarkę niskoemisyjną określa się również jako gospodarka „niskowęglowa" (*low carbon economy*), czyli taka, która efektywnie wykorzystuje zasoby (również te tradycyjne) i oparta jest na bezpiecznych technologiach dla środowiska (*Koalicja Klimatyczna*, 2014). Wiążę się ją z wielokierunkowym rozwojem, który oznacza wykorzystywanie ekoinnowacji i dynamizację sektora „zielonych technologii. Zatem gospodarka niskoemisyjna oznacza działalność człowieka, która dostarcza zysk inwestorom, krajowi wzrost gospodarczy oraz pokaźną redukcję emisji dwutlenku węgla (CO_2) (Węglarz, 2013).

Nowa Strategia Europa 2020 wyraźnie podkreśla rolę gospodarki niskoemisyjnej w zasobooszczędnym gospodarowaniu oraz ochronie klimatu, czyniąc ją wiodącym obszarem aktywności Unii Europejskiej. Zielona Księga *Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030* ukierunkowała politykę w zakresie energii i klimatu, wskazując jej trzy główne obszary i cele, tj. redukcję emisji

gazów cieplarnianych, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz oszczędność energii. Polityka ta ma stanowić siłę napędową popytu i wzrostu w gospodarce niskoemisyjnej (Komisja Europejska, 2013). W efekcie mówimy o długofalowej i wieloaspektowej perspektywie działań w zakresie:

– poszukiwania i rozwoju optymalnego modelu nowoczesnej materiało- i energooszczędnej gospodarki zorientowanej na innowacyjność,

– zmniejszania zużycia energii w gospodarstwach domowych poprzez energooszczędne zachowania użytkowników oraz wykorzystywanie energooszczędnych produktów w życiu codziennym,

– monitorowania zużycia energii poprzez wykorzystywanie inteligentnego oprogramowania również w celu zaplanowania oszczędności i formułowania polityki,

– polepszenia jakości paliw kopalnych, stosowania nowoczesnych technologii spalania oraz instalacji unieszkodliwiania zanieczyszczeń,

– poprawy efektywności energetycznej,

– wykorzystania zintegrowanych systemów energetycznych w budynkach użyteczności publicznej,

– rozwoju budownictwa niskoenergetycznego,

– rozwoju zrównoważonego transportu publicznego oraz indywidualnego,

– budowy systemu zrównoważonego gospodarowania energią w skali lokalnej oraz promocji i rozwoju energetyki rozproszonej i prosumenckiej,

– wzmocnienia kompetencji kadry zarządzającej na wszystkich szczeblach administracji i instytucji publicznych.

Ramy dla kompleksowych działań w zakresie gospodarki niskoemisyjnej wskazano w Założeniach Narodowego Programu Gospodarki Niskoemisyjnej i wyznaczono następujące cele: rozwój niskoemisyjnych źródeł energii (1), poprawę efektywności energetycznej (2), poprawę efektywności gospodarowania surowcami i materiałami (3), rozwój i wykorzystanie technologii niskoemisyjnych (4), zapobieganie powstawaniu oraz poprawę efektywności gospodarowania odpadami (5), promocję nowych wzorców konsumpcji (6) (*Założenia Narodowego Programu*…, 2011).

Kluczowe znaczenie dla dynamizacji gospodarki niskoemisyjnej mają innowacje, do których zaliczamy m.in. inteligentne sieci elektroenergetyczne (*smart grid*). Ich zastosowanie ma na celu lepszą komunikację między wszystkimi uczestnikami rynku energii, dostarczanie usług energetycznych zapewniających obniżenie kosztów i zwiększenie efektywności oraz zintegrowanie rozproszonych źródeł energii, w tym także energii odnawialnej.

W warunkach polskich deklaracja wykorzystania węgla jako głównego paliwa niezbędnego dla zagwarantowania odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa energetycznego Polski nie zwalnia z rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, a wręcz przeciwnie – wiąże się z racjonalnym i oszczędnym wykorzystywaniem tradycyjnych źródeł energii oraz poszukiwaniem i wykorzystaniem ich substytutów.

W kontekście budowania gospodarki niskoemisyjnej podstawowe znaczenie mają kompleksowe działania ograniczające wpływ energetyki na środowisko poprzez:

– wzrost efektywności wykorzystania paliwa (tzn. rozwój skojarzonego wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w elektrociepłowniach oraz modernizacja technologiczna obejmująca wzrost sprawności);

– poprawę parametrów węgla kamiennego będącą wynikiem inwestowania w technologie „czystego węgla";

– dywersyfikację źródeł energii;

– inwestycje w instalacje ochrony środowiska.

Olbrzymiego znaczenia nabiera rozwój energetyki odnawialnej, który z jednej strony jest szansą realizacji prośrodowiskowych założeń polityki energetycznej kraju oraz czynnikiem bezpośrednio i pośrednio wpływającym na dynamizację gospodarki niskoemisyjnej. Z drugiej strony sektor odnawialnych źródeł energii (OZE) jest najszybciej rozwijającym się sektorem w światowej energetyce i staje się istotnym elementem przemysłu produkcji urządzeń i dostaw zielonych technologii (*Analiza możliwości rozwoju produkcji*…, 2010, s. 10).

W wymiarze lokalnym i regionalnym niska emisja to problem związany z emisją szkodliwych pyłów i gazów powstałych w wyniku nieefektywnego spalania paliw (węgla kamiennego, węgla drzewnego, benzyny, oleju napędowego itp.) w domach i samochodach oraz kotłowniach przemysłowych. Niska emisja to emisja szkodliwych pyłów i gazów na niskiej wysokości związana z zaspokajaniem podstawowych potrzeb, takich jak ogrzewanie, komunikacja samochodowa czy w przypadku wtórnej emisji szkodliwych pyłów (Sadlok i in., 2014, s. 6). Zanieczyszczenia powstające lokalnie kumulują się w bezpośrednim otoczeniu ich źródeł. Intensyfikacja presji urbanizacyjnej i komunikacyjnej dodatkowo wzmaga negatywne procesy, prowadząc w konsekwencji do obniżenia jakości życia. W czasach współczesnych problem ten nie dotyczy wyłącznie dużych miast, ale również mniejszych ośrodków osadniczych, gdzie skala niskiej emisji w ostatnim czasie znacznie wzrosła. Zatem działania w zakresie gospodarki niskoemisyjnej to zintegrowane i zsynchronizowane przedsięwzięcia mające na celu poprawię jakości życia lokalnej społeczności poprzez wykorzystanie potencjału lokalnych źródeł energii (w tym odnawialnych źródeł energii), usprawnienie transportu publicznego i organizację prywatnego, wdrażanie, promocję i wsparcie niskoemisyjnych technologii oraz wydajnych rozwiązań energetycznych, również poprzez poprawę efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej będących w zasobach samorządów lokalnych. Od roku 2016 wzrośnie również znaczenie gmin w kontekście odpowiedzialności energetycznej i bezpieczeństwa oraz rozwoju energetyki prosumenckiej (Rączka, Swora, Stawiany, 2012, s. 27).

Obszar gospodarki niskoemisyjnej ze względu na wielowątkowy charakter i zakres oddziaływania wymaga komplementarnych instrumentów, które zapewnią realizację obranej drogi rozwoju. Z perspektywy samorządów lokalnych istotne

są instrumenty planistyczne, strategiczne jak i operacyjne oraz instrumenty finansowe. Równie ważne są instrumenty oddziaływania psychospołecznego pełniące funkcje edukacyjne i promocyjne, które zwiększą szansę akceptacji i skuteczności przyjętych rozwiązań.

3.2. Plany gospodarki niskoemisyjnej

W dotychczasowej działalności samorządów terytorialnych problem niskiej emisji, aczkolwiek dostrzegany, nie stanowił wiodącego obszaru działalności władz lokalnych, mimo iż jednym z zadań własnych gminy jest „planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy". Wymagane „Założenia do planów zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe" nie są traktowane jako kompleksowe opracowanie strategiczne w zakresie lokalnej gospodarki energetycznej, tym bardziej nie odpowiadają wyzwaniom gospodarki niskoemisyjnej szczególnie w kontekście zmniejszenia zużycia energii czy wykorzystania potencjału lokalnych źródeł energii.

Pierwszą inicjatywą w zakresie kompleksowego dokumentu polityki lokalnej w zakresie gospodarki niskoemisyjnej był i nadal jest Plan działań na rzecz zrównoważonej energii (*Sustainable Energy Action Plan* – SEAP). Jego opracowanie odbywa się w ramach pilotażowego projektu Porozumienia Burmistrzów. Porozumienie to jest oddolnym ruchem europejskim, który skupia władze lokalne i regionalne dobrowolnie deklarujące podniesienie efektywności energetycznej oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na swoim terenie. Gminy, które przystąpiły do projektu, zobowiązały się do działań obejmujących:

– sporządzenie bazowej inwentaryzacji emisji w ciągu roku od dnia podpisania Porozumienia;

– opracowanie i przyjęcie przez Radę Miasta/Gminy Planu działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP);

– regularne sporządzanie – co 2 lata, począwszy od dnia przedłożenia SEAP – raportów informujących o postępach we wdrażaniu planu oraz osiągniętych do tej pory rezultatach;

– promowanie działań podejmowanych w związku z przystąpieniem do Porozumienia i angażowanie w nie mieszkańców oraz lokalnych interesariuszy, w tym regularna organizacja Lokalnych Dni Energii;

– promowanie Porozumienia Burmistrzów, w szczególności poprzez zachęcanie innych miast i gmin do przystąpienia do Porozumienia oraz udział w najważniejszych wydarzeniach organizowanych w związku z Porozumieniem i w warsztatach tematycznych (ENERGY FOR MAYORS Konsorcjum, 2014).

Dotychczas opracowano w Polsce 31 planów działań, z czego 15 znajduje się w fazie ewaluacji, pozostałe zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską.

Łączna liczba planów na świecie to 4029, z czego 2262 jest zaakceptowanych przez Komisję Europejską (Porozumienie między burmistrzami, 2014). Wśród samorządów, które przystąpiły do opracowania i realizacji planu, są zarówno małe miasta, tj. Kościerzyna, Gniewino, Jasienica, jak i duże, często dawne przemysłowe ośrodki miejskie, tj. Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Ełk, Toruń, Bielsko-Biała. Dobrowolne przystąpienie gmin do opracowania planu i jego realizacji świadczy o aktywności gmin i poszukiwaniu dróg poprawy lokalnych warunków ekologicznych.

Nowym dokumentem o charakterze strategicznym, wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom gospodarki niskoemisyjnej jest Plan Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN), którego opracowanie jest zalecane gminom. Głównym celem jego opracowania jest określenie kierunków polityki władz lokalnych na lata 2014–2020, w zakresie działań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, których efektem będzie redukcja emisji gazów cieplarnianych (1), poprawa efektywności energetycznej (2) oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (3).

Struktura Planu Gospodarki Niskoemisyjnej została zaproponowana przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[2] i ma ona charakter planu strategicznego, a jego formalizacja wynika z faktu, iż plan ten jest podstawą ubiegania się o dofinansowanie.

Ważnym i niezbędnym elementem powyższego planu jest opracowanie bazy emisji tzn. inwentaryzacji zużycia energii, emisji gazów cieplarnianych oraz ewentualnie innych zanieczyszczeń z obszaru gminy w podziale na grupy źródeł. Stanowić ona będzie punkt wyjścia do monitorowania zmian, gdyż podstawowym wskaźnikiem służącym ocenie realizacji planu jest między innymi poziom redukcji emisji CO_2 w stosunku do lat poprzednich (1990 bądź innego możliwego do inwentaryzacji) oraz poziom redukcji zużycia energii finalnej w stosunku do przyjętego roku bazowego. Bazowa inwentaryzacja emisji ma pomóc w określeniu priorytetowych obszarów działań oraz zapewnić skuteczność realizacji zaplanowanych działań (*Poradnik*…, 2012, s. 14).

W ramach planu, zgodnie z wytycznymi NFOŚiGW, konieczne jest zaplanowanie wielotorowych i kompleksowych działań synchronizowanych w czasie i przestrzeni w zakresie:

– zużycia energii w budynkach/instalacjach (m.in. budynki i urządzenia komunalne, budynki i urządzenia usługowe niekomunalne, budynki mieszkalne, oświetlenie uliczne, zakłady przemysłowe) oraz dystrybucji ciepła;

– zużycia energii w transporcie (transport publiczny, tabor gminny, transport prywatny i komercyjny, transport szynowy), w tym poprzez wdrażanie systemów organizacji ruchu;

[2] Struktura Planu zalecana przez NFOŚiGW według Załącznika nr 9 do Regulaminu Konkursu nr 2/PO IiŚ/ 9.3/2013 (Priorytet IX. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna, Działanie 9.3. Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej plany gospodarki niskoemisyjnej).

– gospodarki odpadami;
– produkcji energii – zakłady/instalacje do produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodu;
– budowania świadomości ekologicznej poprzez promowanie gospodarki niskoemisyjnej;
– zamówień publicznych *etc*. (*Szczegółowe zalecenia*, 2013, s. 3).

Dla skutecznej realizacji planów wskazane jest współuczestnictwo podmiotów będących producentami i/lub odbiorcami energii (z wyjątkiem instalacji objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami – EU ETS), dlatego też już na etapie planowania dokumentu konieczne jest zaangażowanie interesariuszy reprezentujących zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne z różnych sektorów gospodarki. Równie ważna dla powodzenia tak interdyscyplinarnego przedsięwzięcia jest edukacja zarówno pracowników samorządowych, jak i mieszkańców gminy/miasta, którzy w sposób aktywny będą uczestniczyli w jego realizacji.

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej nie jest synonimem Planu Działania na rzecz Zrównoważonej Energii (SEAP), istnieje jednak możliwość przystosowania tego drugiego do wytycznych sporządzonych przez NFOŚiGW dla Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, który będzie niezbędnym warunkiem pozyskania środków wsparcia w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 źródeł krajowych (NFOŚiGW) jak i zagranicznych (Program LIFE, fundusze EOG i in.). Istotnym wymogiem dla planów jest konieczność zapewnienia spójności działań z wieloletnimi planami finansowymi w gminach oraz z programami ochrony powietrza województwa.

3.3. Instrumenty finansowe wspierające lokalne bezpieczeństwo energetyczne

Gospodarka niskoemisyjna ze względu na charakter i zakres wymaga olbrzymich nakładów finansowych. Szczególną rolę do odegrania w tym zakresie ma Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który obsługuje m.in. celowe programy służące oszczędności energetycznej, podniesieniu jej efektywności czy dywersyfikacji źródeł energii. Wśród oferowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w tym zakresie programów możemy wskazać dwa główne nurty, tj. wsparcie rozwoju energetyki odnawialnej – m.in. Program Bocian, Program Prosument (tab. 6) oraz ograniczenie zużycia energii – m.in. Program Lemur i Sowa (tab. 7). Celem głównym, który przyświeca powyższym programom, jest ograniczenie bądź uniknięcie emisji CO_2 zarówno poprzez bezpośrednie działanie – wsparcie rozwoju energetyki odnawialnej, jak i pośrednie – ograniczenie zużycia energii.

Tabela 6. Wybrane instrumenty wsparcia energetyki odnawialnej

Cechy	Program BOCIAN	Program PROSUMENT
Cel	ograniczenie lub uniknięcie emisji CO_2 poprzez wzrost produkcji energii w wyniku zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł	
Zakres przedmiotowy wsparcia	wsparcie rozproszonych i odnawialnych źródeł energii	zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii
Charakter i zakres możliwych inwestycji	budowa, rozbudowa lub przebudowa instalacji: • elektrowni wiatrowych, • systemów fotowoltanicznych, • pozyskiwania energii z wód geotermalnych, • małych elektrowni wodnych, • źródeł ciepła opalanych biomasą, • obiektów wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła poprzez biogazowanie, • wytwarzania energii elektrycznej w wysokopasmowej kogeneracji na biomasę	działania związane z instalacjami do produkcji energii elektrycznej lub ciepła i energii elektrycznej, które wykorzystują: • źródła ciepła opalane biomasą, pompy ciepła, • kolektory słoneczne, • systemy fotowoltaniczne, • małe elektrownie wiatrowe, układy mikrokogeneracyjne
Beneficjenci	przedsiębiorcy	osoby fizyczne, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich związki
Forma wsparcia	pożyczka udzielana w wysokości od 2 do 40 mln zł, nie dłużej niż na 15 lat	dofinansowanie udzielane jest w formie pożyczki wraz z dotacją i wynosi łącznie do 100% kosztów kwalifikowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/ ochrona-atmosfery [dostęp 05.12.2014].

Prezentowane programy dedykowane są różnym beneficjentom. Takie podejście wskazuje z jednej strony na zapewnienie równego dostępu wsparcia dla różnych użytkowników środowiska, z drugiej zaś na wielopodmiotowe i kompleksowe działania na rzecz ograniczania niskiej emisji związanej z różnymi aktywnościami (podmioty gospodarcze, podmioty publiczne, gospodarstwa domowe). Przewidziany okres wdrażania (do roku 2020 – Program Prosument i Lemur oraz do roku 2022 – Program Bocian) świadczy o intensyfikacji działań w zakresie wspierania gospodarki niskoemisyjnej zarówno w skali całego kraju, ale przede wszystkim w wymiarze lokalnym i regionalnym.

Tabela 7. Wybrane instrumenty wsparcia poprawy efektywności energetycznej

Cechy	Program SOWA	Program LEMUR
Cel	Ograniczenie zużycia energii	
Zakres przedmiotowy wsparcia	energooszczędne oświetlenie uliczne	projektowanie i budowa nowych energooszczędnych budynków użyteczności publicznej
Charakter i zakres możliwych inwestycji	• modernizacja oświetlenia ulicznego (m.in. wymiana: źródeł światła, opraw *etc*.) • montaż urządzeń do inteligentnego sterowania oświetleniem • montaż sterowalnych układów redukcji mocy oraz stabilizacji napięcia zasilającego	projektowanie i budowa nowych budynków: • użyteczności publicznej (np. administracji publicznej, kultury, oświaty, nauki, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, turystyki, sportu • zamieszkania zbiorowego (np. internat, dom studencki, a także dom dziecka, dom rencistów)
Beneficjenci	jednostki samorządu terytorialnego posiadające tytuł do dysponowania infrastrukturą oświetlenia ulicznego w zakresie realizowanego przedsięwzięcia	m.in. jednostki sektora finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie, organizacje pozarządowe
Forma wsparcia	dotacja do 45% pożyczka do 55%	dofinansowanie udzielane jest w formie pożyczki wraz z dotacją i wynosi łącznie do 100% kosztów kwalifikowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://www.bialecertyfikaty.com.pl/ finansowanie [dostęp 05.12.2014].

Nowy okres programowania 2014–2020 stwarza warunki wsparcia dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej i aktywizacji różnorodnych podmiotów w tym zakresie. Nacisk został bowiem położony na działania związane z ograniczeniem emisji we wszystkich sektorach gospodarki, co wiąże się ze zmianami struktury nośników energii (wzrost udziału OZE), poprawą sprawności energetycznej procesów wytwarzania oraz przesyłu, ograniczeniem zużycia energii i paliw przez poszczególne sektory gospodarki (głównie transport, mieszkalnictwo, przemysł), jak również zwiększenie wykorzystania urządzeń i technologii energooszczędnych (*Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020*…, s. 15). Tym samym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2014–2020) przewidziane jest wsparcie na:

1. Zmniejszenie emisyjności gospodarki. Realizowane działania mogą dotyczyć poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł

energii w przedsiębiorstwach, sektorze publicznym i mieszkaniowym, promowania strategii niskoemisyjnych, rozwoju i wdrażania inteligentnych systemów dystrybucji, a także promowania wykorzystania wysokosprawnej kogeneracji;

2. Ochronę środowiska, w tym adaptację do zmian klimatu (rozwój infrastruktury środowiskowej, ochronę i zahamowanie spadku różnorodności biologicznej, poprawę jakości środowiska miejskiego, dostosowanie do zmian klimatu, gospodarkę wodnościekową i gospodarkę odpadową).

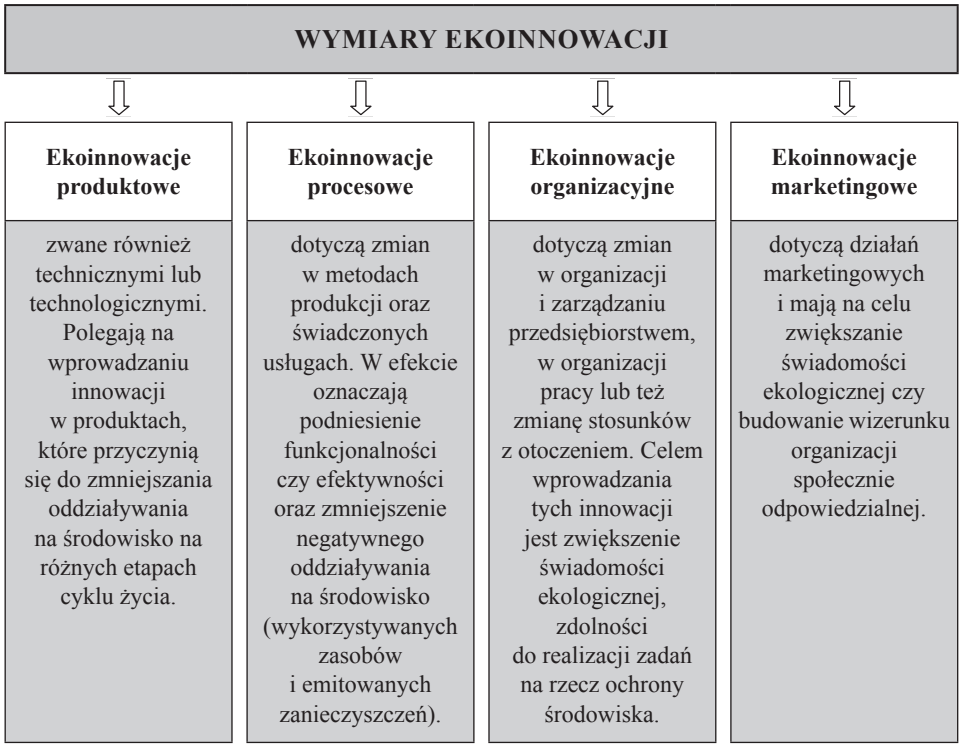
Reasumując, możemy powiedzieć, iż najbliższe lata stanowią wyzwanie dla samorządów lokalnych w obszarze szeroko pojętej gospodarki niskoemisyjnej. Dedykowane formy finansowego wsparcia stwarzają warunki dla aktywności w tym obszarze, jednak ze względu na jego wielowątkowość będą dużym wysiłkiem organizacyjnym oraz finansowym dla beneficjentów.

4. Ekoinnowacje i ekoinnowacyjność

W „innowacyjności" upatruje się szans na „przekuwanie wyzwań cywilizacyjnych na projekty modernizacyjne stymulujące rozwój gospodarczy" (Kassenberg, Śniegocki, 2013, s. 2). Pilna potrzeba zmiany modeli konsumpcji i produkcji na bardziej zrównoważone staje się istotnym źródłem innowacji i czynnikiem zwiększającym konkurencyjność (*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego*, 2008, s. 4). W tym kontekście kluczowe wydają się być ekoinnowacje, czyli wszelkie formy innowacji, których wynikiem lub celem jest znaczący i widoczny postęp w kierunku realizacji celu zrównoważonego rozwoju, poprzez zmniejszenie oddziaływania na środowisko, zwiększenie odporności gospodarki na zmiany zachodzące w środowisku lub osiąganie większej skuteczności i odpowiedzialności w zakresie wykorzystywania zasobów naturalnych (*Innovation for*…, 2011).

W wymiarze praktycznym ekoinnowacje to wprowadzenie każdego nowego lub znacząco ulepszonego produktu (towaru lub usługi), procesu, ale również modelu organizacyjnego czy rozwiązania marketingowego, którego celem jest zmniejszenie zużycia zasobów naturalnych (w tym użytych materiałów, energii, wody i gleby) oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko w całym cyklu życia (*EIO 2010: Eco-innovation*, 2010). W swej istocie ekoinnowacje dotyczą działania ograniczającego lub zmniejszającego intensywność wykorzystywania zasobów, produktów i usług na każdym etapie cyklu życia (projektowania, wytwarzania, użytkowania, ponownego wykorzystania i recyklingu). Z założenia prowadzą do zmniejszenia nakładów materiałowych i energii, jednocześnie podnosząc jakość produktów lub usług. Mogą być wdrażane na każdej płaszczyźnie – od technologii, przez produkty i usługi, po rozwiązania instytucjonalne. Z założenia ekoinnowacje mają za zadanie redukować negatywne skutki

działalności człowieka na środowisko oraz zwiększać efektywność systemu gospodarczego (rys. 3). Dotyczą one wielu obszarów i mają zastosowanie m.in. w ochronie bioróżnorodności, zrównoważonej konsumpcji czy zamówieniach publicznych.



Rysunek 3. Wymiary ekoinnowacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Grądzki i Matejun (2009) oraz Jarża (2013)

Ekoinnowacyjność wiąże się z zamierzonym postępowaniem użytkowników środowiska, tj. podmiotów gospodarczych, gospodarstw domowych, instytucji publicznych, polegającym na zdolności do tworzenia, wdrażania oraz absorbcji innowacji w zakresie ochrony środowiska. Jest motywem dla alternatywnych sposobów i metod prowadzenia działalności w celu zmniejszenia intensywności wykorzystania zasobów, m.in. zmniejszenia kosztów materiałowych i zużycia energii oraz ograniczania i neutralizacji negatywnych oddziaływań na środowisko.

Zdecydowana intensyfikacja działań na rzecz rozwoju ekoinnowacji nastąpiła wraz z przyjętą Strategią Lizbońską, której konsekwencją było opracowanie i realizacja Planu działań na rzecz technologii przyjaznych środowisku (*The Environmental Technologies Action Plan* – ETAP). Plan ten przyjęty w 2004 r. stał się

impulsem dla promocji i kompleksowego wsparcia innowacji ekologicznych i technologii środowiskowych. Głównym jego celem jest poprawa konkurencyjności Europy w tej dziedzinie poprzez wspieranie badań i rozwoju oraz likwidację barier finansowych, ekonomicznych i instytucjonalnych, które hamują rozwój technologii przyjaznych środowisku. Zamierzeniem Unii jest bowiem uczynienie jej światowym liderem w tej dziedzinie, dlatego też obszar ten może liczyć na wsparcie ogranizacyjno-instytucjnalne oraz finansowe (*Environmental Technlogies*, 2006).

W latach 2014–2020 znaczące wsparcie ekoinnowacyjności będzie realizowane w ramach Programów COSME (Program ramowy na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw 2014–2020 – Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises) i Horyzont 2020. W Programie COSME, który jest dedykowany MŚP, nacisk jest położony na wzmocnienie konkurencyjności i trwałości unijnych przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, w tym ekoinnowacyjnych, oraz krzewienie kultury przedsiębiorczości, wspieranie tworzenia miejsc pracy oraz wzrostu MŚP.

Horyzont 2020 jest kompleksowym programem wspierającym badania naukowe i innowacje, łączącym rozwój bazy naukowej z innowacjami w przemyśle oraz wyzwaniami społecznymi. Z perspektywy ochrony środowiska równoważne są wszystkie obszary, bowiem wspierają działania w dziedzinie klimatu, środowiska, efektywnej gospodarki zasobami i surowcami, poprawę efektywności i bezpieczeństwa użycia energii oraz wprowadzenie inteligentnego, zielonego i zintegrowanego transportu. Wsparcie działalności innowacyjnej prowadzone będzie w ramach programu Horyzont 2020 wzajemnie uzupełniającego się z programem COSME (Krajowy Punkt Kontaktowy, 2014).

Ważnymi Programami wspierającymi ekoinnowacje w Polsce jest Program GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych oraz Program GereenEvo – Akcelarator Zielonych Technologii. GEKON jest instrumentem finansowym wspierającym rozwój i wdrażanie technologii w obszarze ochrony środowiska. Ma stymulować innowacyjność polskiej gospodarki poprzez rozwój kompleksowych rozwiązań w zakresie ekoinnowacji, ich komercjalizację oraz podnoszenie konkurencyjności na rynku. Głównym jego celem jest rozwój polskich technologii proekologicznych poprzez współfinansowanie badań naukowych, prac rozwojowych i wdrożeniowych. Ważnym aspektem programu jest tworzenie sieci współpracy pomiędzy nauką a gospodarką w zakresie ekoinnowacji (GEKON, 2014). Dofinansowanie z Programu GEKON może być przeznaczone na fazę badań i rozwoju (B+R) obejmującą badania przemysłowe i prace rozwojowe oraz fazę wdrożenia (W).

Program wyznacza priorytetowe obszary rozwoju wiedzy (konkretne rozwiązania w aspekcie technicznym i organizacyjnym) i wdrożenia innowacji technologii, takie jak:

– środowiskowe aspekty pozyskiwania gazu niekonwencjonalnego,
– efektywność energetyczna i magazynowanie energii,

– ochrona i racjonalizacja wykorzystania wód,
– pozyskiwanie energii z czystych źródeł,
– nowatorskie metody otrzymywania paliw, energii i materiałów z odpadów oraz recyklingu odpadów.

Ten branżowy program wspiera kompleksowo działania proekologiczne w nowym okresie programowania w latach 2013–2017[3] i wychodzi naprzeciw wyzwaniom określonym w unijnej strategii Europa 2020 i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2020. Filarami tego programu w zakresie finansowym są dwie instytucje rangi krajowej: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). O dofinansowanie w ramach Programu mogą ubiegać się podmioty gospodarcze lub grupa podmiotów gospodarczych oraz konsorcja naukowe (tj. grupa jednostek organizacyjnych, w której skład wchodzi co najmniej jedna jednostka naukowa oraz co najmniej jeden przedsiębiorca).

Z jednej strony o potencjale Polski w zakresie ekoinnowacyjności, a z drugiej strony o potrzebie jej wsparcia świadczą wyniki naboru w konkursach do Programu GEKON. W I konkursie na 365 złożonych wniosków, dofinansowanie w wysokości 77 mln zł otrzymały 24 projekty (tab. 8). Wśród zwycięskich projektów znalazły się m.in.: inteligentne gniazdo energetyczne, wykorzystujące innowacyjne technologie pozyskiwania i przetwarzania energii ze źródeł odnawialnych, projekt inteligentnego systemu sterowania oświetleniem ulicznym oraz opracowanie i wdrożenie nowych technologii tzw. małych elektrowni wiatrowych, które znajdą zastosowanie w instalacjach przydomowych (Ministerstwo Ochrony Środowiska, 2014). Drugi konkurs, cieszył się również powodzeniem, zgłoszono 303 wnioski o dofinansowanie na łączną kwotę powyżej 1 mld zł. Przedsiębiorcy zadeklarowali, iż zainwestują własne środki o łącznej kwocie ponad 308 mln zł.

Inny charakter ma Program GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii, którego celem jest promowanie polskich technologii środowiskowych i wspieranie rozwoju przedsiębiorstw w tym zakresie. Głównym zadaniem jest zwiększenie skuteczności polskich firm zaangażowanych w rozwój zielonych technologii w poruszaniu się na rynkach przede wszystkim międzynarodowych i przygotowanie ich do konkurencyjnego zarządzania swoimi przedsięwzięciami, co jest szczególnie istotne w kontekście rosnącej konkurencji. Najlepsze wyróżnione

[3] Całkowita kwota środków przeznaczona na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu GEKON wynosi 400 mln zł, z czego 200 mln zł pochodzi ze środków NCBR i 200 mln zł z bezzwrotnych środków NFOŚiGW. NFOŚiGW sprecyzował, na którą z części (B + R czy W) można przeznaczyć otrzymany budżet. Na część badawczo-rozwojową projektów można przeznaczyć do 20% środków, natomiast na część wdrożenia projektów można przydzielić do 100% środków pozostałych po zakończeniu fazy B+R. Program zakłada, że możliwość zawierania umów o dofinansowanie w dziedzinie ekoinnowacji będzie trwała do 31.12.2016 r. Natomiast do 31.12.2017 r. będą wydatkowane środki. Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Program Priorytetowy*, program-gekon.pdf [dostęp 17.10.2014].

w drodze konkursu projekty innowacyjne (produkty, technologie, usługi) mogą liczyć na wsparcie. Laureaci konkursu mają zagwarantowane m.in. szkolenia i usługi doradcze, wsparcie międzynarodowego transferu i eksportu oraz pomoc w udoskonalaniu oferty tak, by jak najlepiej zaspokajać oczekiwania zagranicznych kontrahentów.

Tabela 8. Wyniki naboru w I konkursie Programu GEKON

Obszary tematyczne	Liczba złożonych wniosków	Liczba wniosków zakwalifikowanych	Liczba wniosków oceniona pozytywnie
Efektywność energetyczna i magazynowanie energii	91	89	8
Nowatorskie metody otrzymywania paliw, energii i materiałów z odpadów oraz recyklingu odpadów	124	115	5
Ochrona i racjonalizacja wykorzystania wód	39	33	3
Pozyskiwanie energii z czystych źródeł	98	90	8
Środowiskowe aspekty pozyskania gazu niekonwencjonalnego	13	10	2
RAZEM	365	337	26 (24)*

* 26 wniosków zostało przewidzianych do finansowania, a realizowane były 24 projekty.

Źródło: http://gekon.nfosigw.gov.pl/nabor-wnioskow/ oraz http://www.ncbr.gov.pl/programy-krajowe/gekon/aktualnosci/art,2242,i-konkurs-programu-gekon-wyniki-selekcji.html [dostęp 22.10.2014].

Oferowane technologie czy produkty są rozwiązaniami dedykowanymi indywidualnym odbiorcom, instytucjom publicznym jak i podmiotom gospodarczym różnych branż (branża rolno-spożywcza, farmaceutyczna, papiernicza, turystyczna). Zdecydowana większość nagradzanych projektów dotyczy efektywności wykorzystania energii i odnawialnych źródeł, co jest konsekwencją polityki klimatycznej, w tym zakresie w wymiarze międzynarodowym oraz zasobooszczędnej gospodarki w UE (tab. 9).

Tabela 9. Liczba ekoinnowacyjnych firm nagrodzonych w Programie GreenEvo

Obszary tematyczne	Liczba laureatów	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7
Gospodarka wodno-ściekowa	14	3	4	–	1	6
Oszczędność energii	12	2	3	4	2	1
Ochrona powietrza	4	1	1	–	1	1

Tab. 9 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Odnawialne źródła energii	17	4	4	2	2	5
Gospodarka odpadami	12	3	2	4	2	1
Ochrona bioróżnorodności	3	–	3	–	–	–
Ogółem	62	13	17	10	8	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GreenEvo_broszura_2014_PL.pdf, 2014.

Wieloaspektowe i skuteczne wsparcie ekoinnowacji oraz „producentów" ekoinnowacji jest istotnym czynnikiem w procesach budowania pozycji konkurencyjnej terytoriów, szczególnie regionów i krajów. Ekoinnowacje stają się ważnym obszarem inteligentnych specjalizacji, wokół których regiony mogą koncentrować swoją aktywność. Z tej perspektywy w istotny sposób wpływają na uruchomienie procesów „zielonej gospodarki" poprzez generowanie „zielonych miejsc pracy" oraz popytu na „zielone" usługi, produkty i technologie.

5. Klastry ekologiczne – budowanie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju

Innowacyjnym instrumentem stymulowania rozwoju „zielonej gospodarki", opartym o szeroką i wieloaspektową współpracę, są klastry, które zrzeszają podmioty koncentrujące swoją aktywność w szeroko rozumianej dziedzinie ochrony środowiska.

W ujęciu definicyjnym klastry to „geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji, konkurujących między sobą, ale także współpracujących" (Porter, 2001, s. 246). Klastry są jedną z form organizacji środowiska przedsiębiorczości, silnie zdeterminowaną terytorialnie, której istotą jest terytorium i sieci współpracy. Terytorium i jego potencjał (materialny i niematerialny) oraz relacje zarówno formalne, jak i nieformalne pomiędzy jego podmiotami stanowią wartość klastra (Jewtuchowicz, 2005, s. 72–94). Bliskość przedsiębiorstw i instytucji oraz powtarzalne kontakty pomiędzy nimi pogłębiają współpracę oraz zaufanie, a w konsekwencji zwiększają zdolność do absorpcji, produkcji i dyfuzji innowacji (Nowakowska i in., 2009, s. 279).

Duża część inicjatyw klastrowych jest rzeczywistym przejawem samoorganizacji i aktywności przedsiębiorczych środowisk lokalnych czy regionalnych reprezentowanych zarówno przez podmioty sektora prywatnego, jak i publicznego.

M. Porter podkreśla, że możliwy, a wręcz zalecany jest udział partnera publicznego (władz samorządowych) w kreowaniu i rozwoju klastrów. Choć zdecydowanie partner publiczny nie powinien być liderem działalności klastra. Samorząd może występować jako inicjator działań na rzecz nawiązywania współpracy, może tworzyć warunki organizacyjne i „klimat" dla podejmowanych inicjatyw biznesowych i współpracy. Z jednej strony samorząd terytorialny może być rozpatrywany jako współuczestnik działalności klastrów, a z drugiej – beneficjent korzyści, bezpośredni ich „konsument" (Porter, 2001, s. 246). Współuczestnictwo władz lokalnych czy regionalnych w klastrze pozytywnie wpływa na postrzeganie wszelkiego rodzaju przedsięwzięć. Świadczy również o otwartości na współpracę i podkreśla znaczenie budowania relacji z biznesem i instytucjami okołobiznesowymi, stanowi przez to ważny czynnik wzmacniania konkurencyjności danej jednostki terytorialnej (Solvell, Lindqvist, Ketels, 2003).

Zasadniczym czynnikiem różnicującym klastry jest branża działalności przedsiębiorstw, charakter i trwałość relacji oraz wytyczone wspólne cele. W przypadku klastrów ekologicznych sferą działalności jest szeroko pojęta ochrona środowiska dookreślona obszarem konkretnej aktywności. Ekoinnowacje[4] stają się bardzo często płaszczyzną współpracy klastrów ekologicznych, obejmują bowiem „technologie, produkty i usługi zmniejszające zagrożenia dla środowiska naturalnego, służące zapobieganiu i ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko oraz efektywnemu wykorzystaniu zasobów środowiska" (*Eco-innovation*…, 2011). W efekcie współpraca w klastrach ekologicznych koncentruje się m.in. w obszarze żywności ekologicznej, innowacyjnych samochodów, biotechnologii, budownictwa pasywnego czy szeroko pojętej energetyki.

Współpraca w ramach klastrów ekologicznych daje możliwość kolektywnego i sprawnego działania na rzecz ochrony środowiska. Oprócz wymiernych indywidualnych korzyści dla przedsiębiorstw konsekwencją działalności są korzyści wygenerowane w ramach interakcji pomiędzy podmiotami, mające cechy dóbr publicznych. Dzięki takiemu podejściu polityka ochrony środowiska nie jest jedną z polityk sektorowych, a wpisuje się w kompleksowe działania na rzecz zrównoważonego rozwoju jednostki terytorialnej, tj. podnoszenie świadomości ekologicznej, efektywne korzystanie z zasobów, wdrażanie nowych technologii czy osiąganie standardów środowiskowych.

Spośród zidentyfikowanych w Polsce 161 klastrów lub inicjatyw klastrowych, 36 stanowią te z branży ochrony środowiska. Dominują wśród nich klastry energetyczne (odnawialne źródła energii, energetyka), następnie budownictwa ekologicznego, produkcji ekologicznej żywności, gospodarki odpadami, biotechnologii, ochrony zwierząt wodnych i lądowych, następnie gospodarka wodno-

[4] Należy wspomnieć, iż ekoinnowacje mogą być identyfikowane również w klastrach niezwiązanych z ochroną środowiska, np. w branży przemysłu włókienniczego czy lotniczego.

-ściekowa, technologie środowiskowe. Po 6 klastrów ekologicznych występuje w województwie śląskim i mazowieckim, wśród których odpowiednio 3 to klastry energetyczne (w województwie śląskim) i 4 biotechnologii (w województwie mazowieckim). Charakterystyczne jest, iż w części województw, tj. zachodniopomorskim, opolskim, lubuskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim nie nawiązano tej formy współpracy (rys. 4) (PARP, 2014).

Rysunek 4. Liczba klastrów ekologicznych w województwach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PARP, 2014 (stan listopad 2014)

W kontekście *Strategii Europa 2020* klastry ekologiczne można interpretować jako instrument strategiczny decydujący o budowaniu pozycji konkurencyjnej w wymiarze gospodarczym, jak i ekologicznym oraz inteligentnej specjalizacji terytorium. Klastry te odgrywają również ważną rolę w podnoszeniu świadomości ekologicznej, promocji ekologicznych produktów i innowacyjnych rozwiązań w ochronie środowiska oraz proekologicznych zachowań.

Podsumowanie

Paradygmat rozwoju trwałego i zrównoważonego zaakceptowany przez ekonomistów i polityków *etc*. nie znalazł rzeczywistego odzwierciedlenia w praktyce społeczno-gospodarczej. Nadal pogłębiają się dysproporcje w dostępności do dóbr środowiskowych i ich jakości. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych dróg i instrumentów realizacji polityki ochrony środowiska zintegrowanej z polityką rozwoju wychodzących naprzeciw zmieniającym się współczesnym uwarunkowaniom zasobooszczędnego gospodarowania, bezpieczeństwa energetycznego oraz inteligentnego rozwoju. Warunki te powinny mobilizować i obligować władze lokalne do podejmowania wielu inicjatyw na rzecz sprawnego zarządzania terytorium i sterowania procesami jego rozwoju w sposób aktywny, gdyż nowe wyzwania zmieniły zakres i przedmiot polityki, która obejmuje m.in.:

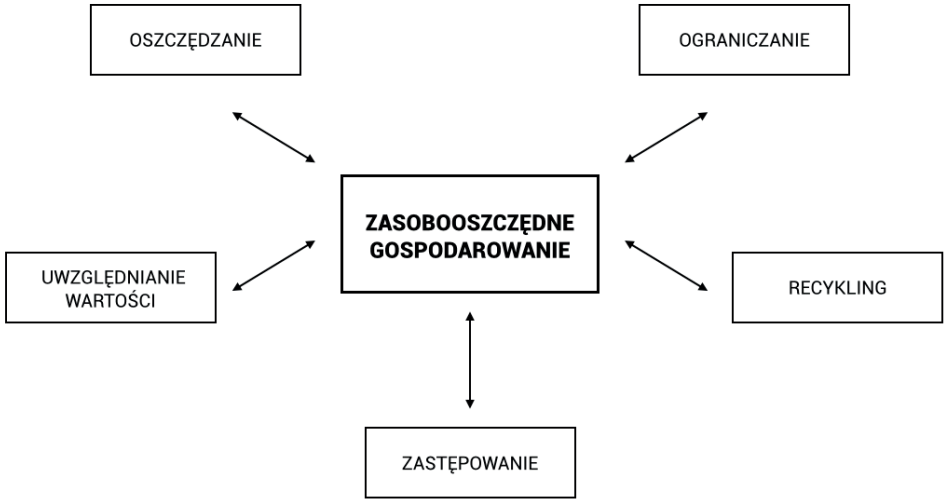
1. Holistyczne podejście do zasobów i potencjału terytoriów w kontekście efektywnego i oszczędnego gospodarowania;
2. Wdrażanie ekoinnowacji w różnych obszarach działalności, przede wszystkim w zakresie niskoemisyjnych i energooszczędnych technik i metod;
3. Szeroką współpracę, której motywem przewodnim będzie pozyskanie aktywnych i różnorodnych uczestników procesów rozwojowych oraz tworzenie płaszczyzn do współdziałania i wymiany doświadczeń.

Zasobooszczędne gospodarowanie koncentruje się na ochronie potencjału przyrodniczego (w tym również bioróżnorodności), uruchomieniu i wsparciu procesów „zielonej gospodarki", które współtworzą nowe determinanty procesów rozwoju, oraz stymulacji ekoinnowacji na każdej płaszczyźnie aktywności człowieka. Kluczem do sukcesu zasoboszczędnego gospodarowania zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak i ponadnarodowym jest minimalizacja wykorzystania zasobów poprzez:

– oszczędzanie i ograniczanie, które związane są z ilościowym zmniejszeniem zużycia zasobów poprzez zwiększenie wydajności i efektywności wykorzystania, racjonalizację wykorzystania czy reglamentację,
– recykling, czyli ponowne wykorzystanie,
– zastępowanie, oznaczające stosowanie substytutów oraz alternatywnych rozwiązań,
– uwzględnianie wartości (Komisja Europejska, 2011a) (rys. 5).

Współpraca staje się punktem wyjścia do tworzenia nowych innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu jednostką terytorialną. Dostępne programy wsparcia, przede wszystkim finansowe, ukierunkowują rozwój na wzrost efektywności ekologicznej, lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych oraz osiąganie korzyści gospodarczych. Do strategicznych partnerów możemy zaliczyć Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które w istotny

sposób wspierają działalność na rzecz ochrony środowiska oraz poprzez mechanizmy finansowe motywują do wdrażania ekoinnowacji.



Rysunek 5. Działania na rzecz zasobooszczędnego gospodarowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, 2011a

Z perspektywy inicjowania i rozwijania aktywności w zakresie „zielonej gospodarki" szczególnie cenne są różnorodne, inicjowane oddolnie formy współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami produkcyjnymi czy jednostkami B+R. Struktury klastrowe mniej lub bardziej sformalizowane czy zaawansowane mogą w istotny sposób kształtować tak warunki ekologiczne jednostki terytorialnej, jak i budować jej potencjał gospodarczy.

Bibliografia

Analiza możliwości rozwoju produkcji urządzeń dla energetyki odnawialnej w Polsce dla potrzeb krajowych i eksportu, EC BREC IEO, Warszawa, listopad 2010 r.

Andrzejewski R., Kassenberg A., Kozłowski S. (1991), *Ekologiczne podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego*. *Biuletyn KPZK*, z. 148, KPZK PAN, Warszawa.

Barnett H., Morse Ch. (1967), *Ekonomika zasobów naturalnych*, Książka i Wiedza, Warszawa.

Bywalec C. (2007), *Konsumpcja w teorii i praktyce gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z. (1993), *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków.

Eco-innovation and national cluster policies in Europe, A Qualitative Review, http://www.cluster-collaboration.eu/documents/10147/23229/ECO-II,+D09-4,+EcoInnovation+Summary+Report +Policies,+25Jul2011.pdf.

EEA (2011), *Streamlining European biodiversity indicators 2020: Building a future on lessons learnt from the SEBI 2010 process*, EEA Technical report No 11/2011, s. 14 [dostęp 10.07.2014].

EIO 2010: Eco-innovation Observatory Annual Report 2010. Pathways to a resource-efficient Europe, www.eco-innovation.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=258 [dostęp 01.12.2014].

ENERGY FOR MAYORS Konsorcjum, http://www.energyformayors.eu/pl/covenant-of-mayors [dostęp 22.10.2014].

Environmental Technologies Action Plan (ETAP), (2006), http://ec.europa.eu/environment/ecoap/pdfs/etap_action_plan.pdf [dostęp 02.11.2014].

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf [dostęp 23.08.2014].

European Commission (2011), *Innovation for a sustainable future – The Eco-innovation Action Plan (Eco-AP)*. Bruksela, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2014_01/ cfaedfdcf2dcf1c 98c72af-9c3a79df3b.pdf, p. 2 [dostęp 02.09.2014].

GEKON Generator Koncepcji Ekologicznych, http://gekon.nfosigw.gov.pl/o-programie [dostęp 17.10.2014].

Grądzki R., Matejun M. (red.) (2009), *Rozwój zrównoważony – zarządzanie innowacjami ekologicznymi*, Katedra Podstaw Techniki i Ekologii Przemysłowej PŁ, Łódź.

GreenEvo Akcelerator Zielonych Technologii, http://greenevo.gov.pl/attachments/article/200/GreenEvo_broszura_2014_PL.pdf [dostęp 15.10.2014].

GUS (1993), *Definicje z zakresu ochrony środowiska*, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Statystyki, Departament Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, Warszawa.

http://www.wwf.pl/informacje/publikacje/inne/lpr2006final.pdf [dostęp 22.10.2014].

Jarża S. (2013), *Innowacje w procesach produkcji a środowisko*, [w:] W. M. Bajdur, J. Kulczycka, *Innowacje technologiczne procesów produkcji w ochronie środowiska*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa.

Jewtuchowicz A. (2005), *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kalinowska A. (2008), *Artykuł 13. W poszukiwaniu społecznego wsparcia w zarządzaniu Konwencją o różnorodności biologicznej. Polska praktyka na tle doświadczeń światowych*, CBD, Warszawa.

Kassenberg A., Śniegocki A., *Rola (eco)innowacji w niskoemisyjnej transformacji*, s. 2, http://np2050.pl/pl [dostęp 17.09.2014].

Kneese A. V., Ayres R. U. i d'Arge R. C. (1971), *Economics and Environment: A Material Balance Approach*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Koalicja Klimatyczna, http://www.koalicjaklimatyczna.org/lang/pl/page/ gospodarka_niskoemisyjna/id/104 [dostęp 12.10.2014].

Kołodziejski J. (1991), *Ekologiczne zasady gospodarowania przestrzenią*, [w:] S. Mazur, *Ekologiczne podstawy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Wizje-problemy-trudności*, SGGW-AR, Warszawa.

Komisja do Spraw Środowiska i Rozwoju (1991), *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, PWE, Warszawa.

Komisja Europejska (2011a), *Efektywne gospodarowanie zasobami – biznesowa konieczność*.

Komisja Europejska (2011b), *Plan działań na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów*, Komunikat Komisji Europejskiej z 20 września 2011 r., COM(2011) 571.

Komisja Europejska (2013), *Zielona Księga „Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030"*, Bruksela, dnia 27.3.2013, COM (2013) 169 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013: 0169:FIN:PL:PDF [dostęp 05.10.2014].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 16.07.2008 r., COM (2008) 397, s. 4 [dostęp 20.09.2014].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Program prac Komisji na 2014 r. Bruksela, dnia 22.10.2013 r., COM(2013) 739 final, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2014_pl. pdf, s. 7 [dostęp 20.09.2014].

Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. 2002, nr 184, poz. 1532.

Kozłowski S. (1994), *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kozłowski S. (1997), *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań, dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r., Warszawa 2003.

Krajowy Punkt Kontaktowy, http://instrumentyfinansoweue.gov.pl/ cosme.php [dostęp 22.10.2014].

Krzymowska-Kostrowicka A. (1998), *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwatach przyrody – zasady użytkowania i modele organizacji*, [w:] *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwatach przyrody*, LOP, Warszawa.

Krzymowska-Kostrowicka A. (1999), *Kulturowe uwarunkowania oceny i waloryzacji krajobrazów turystyczno-rekreacyjnych*, [w:] M. Pietrzak, *Geoekologiczne podstawy badania i planowania krajobrazu rekreacyjnego*, t. 5, Problemy Ekologii Krajobrazu, Poznań.

Leontief W. (1972), *Environmental Repecussions and Economic Structure: An Input-Ouput Approach*, [w:] W. Dorfman, N. S. Dorfman (eds.), *Economics of the Environment, Selected Readings*, Norton, New York.

Mackenzie A., Ball A. S., Virdee S. R. (2001), *Instant Notes Ecology*, Second edition, Series editor B. D Hames, BIOS Scientific Publishers Limited.

Ministerstwo Ochrony Środowiska, http://www.mos.gov.pl/artykul/7_ archiwum/23105_ekoinnowacje_za_dotacje.html [dostęp 22.10.2014].

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) (2011), *Zatrudnienie i rozwój lokalny w Polsce w kontekście zmian klimatycznych*, Raport z badania zrealizowanego w ramach Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia (LEED) Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (przekład z języka angielskiego), Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Zatrudnienie_i_rozwoj_lokalny_w_Polsce_w_kontekscie_zmian_klimatycznych_OECD_9012013.pdf [dostęp 15.01.2015].

Misja Emisja, http://misja-emisja.pl/knowledgebase/plany-gospodarki-niskoemisyjnej-cele-zadania [dostęp 08.05.2014].

Rączka J., Swora M., Stawiany W. (2012), *Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania*, NFOŚiGW.

Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M. E. (2011), *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki – innowacje – koorporacje transnarodowe*, Difin, Warszawa.

Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M. E. (2009), *Stan rozwoju klastrów w Polsce w ujęciu regionalnym*, [w:] P. Niedzielski, K. Poznańska, K. B. Matusiak (red.), *Kapitał ludzki – innowacje – przedsiębiorczość SOOIPP, Annual 2008*, Zeszyty naukowe nr 525, Ekonomiczne problemy usług, nr 28, Szczecin.

PARP (2014), *Interaktywna mapa klastrów* (stan 2014), http://www.pi.gov.pl/parp/data/klastry.

Piontek F. (2001), *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. I, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.

Polska Czerwona Księga Zwierząt, (2001), PWRiL, Warszawa.

Poradnik „Jak opracować plan działania rzecz zrównoważonej energii (SEAP)?", Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites", 2012.

Porozumienie między burmistrzami, http://www. porozumienieburmistrzow.eu/actions/sustainable-energy-action-plans_pl.html?city=Szukaj+planu+dzia%C5%82a%C5%84+na+rzecz+zr%C3%B3wnowa%C5%BConej+energii&country_seap=&co2=&date_of_approval=&accepted=0 [dostęp 22.10.2014].

Porter M. E. (2001), *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.

Program Ramowy na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji, http://cip.gov.pl/index.php [dostęp 22.10.2014].

Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/ Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_ strategiczne.pdf [dostęp 01.12.2014].

Ramocka M. (2009), *Sakralizacja konsumpcji jako fenomen globalizacji*, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie, Łódź.

Raport o rozwoju społecznym 2011. *Zrównoważony rozwój i równość: Lepsza przyszłość dla wszystkich*. *Podsumowanie*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, http://hdr.undp.org/sites/default/files /hdr_2011_po_summary.pdf.

Rzeńca A. (2013), *Klastry ekologiczne jako instrument polityki zrównoważonego rozwoju*, Studia KPZK PAN, T. CLII – Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony, KPZK PAN Warszawa.

Sadlok R. (red.) (2014), *Przeciwdziałanie niskiej emisji na terenach zwartej zabudowy mieszkalnej*, Stowarzyszenie na rzecz efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii „HELIOS" 2014, http://smog.helios-edukacja.pl/images/NISKA_ EMISJA.pdf [dostęp 03.01.2015].

Simmons I. G. (1979), *Ekologia zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Solvell O., Lindqvist G., Ketels Ch. (2003), *Zielona Księga Inicjatyw Klastrowych. Inicjatywy Klastrowe w gospodarkach rozwijających się i w fazie transformacji*, 2003, 2006, na Portalu Innowacji http://www.pi.gov.pl/

Sweeney J. (1993), *Economic Theory of Depletable Resources: an Introduction*, [w:] A. V. Kneese, J. Swenney, *Handbook of Natural Resources and Energy Economics, II*, North-Holland, Amsterdam.

Szczegółowe zalecenia dotyczące struktury planu gospodarki niskoemisyjnej, Załącznik nr 9 do Regulaminu Konkursu nr 2/PO IiŚ/ 9.3/2013, http://pois.nfosigw.gov.pl/pois-9-priorytet/ogloszenie-o-naborze-wnioskow/w-ramach-dzialania-93---konkurs-2 [dostęp 25.11.2014].

Szczęsny T. (1977), *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Szul E. (2012), *Dekonsumpcja – moda czy sposób na kryzys*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy", nr 24.

Toffler A. (1997), *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, http://www.unep.org/greeneconomy/Green EconomyReport/tabid/29846/Default.aspx [dostęp 11.12.2014].

Towards Green Growth, 2011, OECD, http://www.oecd.org/greengrowth/ 48224539.pdf.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.

Węglarz A. (2013), *Co kryje się pod pojęciem gospodarki niskoemisyjnej?*, Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Warszawa, http://www.kig.pl/files/Aktualnosci/Arkadiusz%20 Weglarz.pdf [dostęp 12.10.2014].

Węglarz A. (2014), *Nowa misja – niższa emisja. Gospodarka niskoemisyjna w gminach*, Krajowe Stowarzyszenie Inicjatyw.

Woś A. (1995), *Ekonomika odnawialnych zasobów przyrody*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

WWF, http://www.wwf.pl/informacje/publikacje/inne/lpr2006final.pdf [dostęp 22.10.2014].

Założenia Narodowego Programu Gospodarki Niskoemisyjnej przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011 r., Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, http://www.mg.gov.pl/files/upload/10460/NPRGN.pdf.

Zegar J. S. (2003), *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem)*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

Żylicz T. (1996), *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa.

RESOURCE-EFFICIENT MANAGEMENT OF TERRITORIAL UNITS

(Summary)

A motto known from the conference in Rio de Janeiro „think globally, act locally" is not negated, on the contrary it takes on a new meaning. The consequences of global environmental changes, i.e. climate change, hydrological cycle disorders, decline in biodiversity, limited access to environmental services are particularly felt locally and regionally. Necessary is therefore a comprehensive and multi-faceted activity of local and regional decision-makers and all users of the environment for the benefit of: resource-efficient and innovative management of the territory with the use of modern tools and methods. Actions limiting the impact of local communities on the state and quality of the environment and the exploration and implementation of adaptive solutions to adverse environmental changes are necessary. Territories and their users must be actively involved in the process of building ecologically safe living conditions and running economic and social activities.

„Resource-efficient management in territorial units" focuses on the problems of rational and efficient use of the territories' resources, including the protection of natural potential (especially biodiversity), activating and supporting processes of the „green economy" through eco-innovation, development and implementation of low-carbon economy plans and new forms of cooperation in environmental protection, which are ecological clusters.

Key words: resource-efficient management, biodiversity, eco-innovation, low-carbon economy, ecological clusters, green economy.