

LECH JAŃCZUK

## POLITYKI ROZWOJU LOKALNEGO. UJĘCIE PODMIOTOWE

## WSTĘP

Podstawowym zasobem stanowiącym potencjał dla rozwoju lokalnego jest kapitał społeczny. W centralnie planowanym systemie gospodarczym kapitał ten w zasadzie nie istniał, gdyż był niezgodny z zasadami funkcjonowania socjalizmu. Utrata tego kapitału w systemie nakazowo-rozdzielczym spowodowała oparcie społeczeństwa nie tyle na merytokracji, ile na egalitaryzmie. Kapitał społeczny odnosi się do wewnętrznej, społecznej i kulturowej koherencji społeczeństwa, do norm i wartości, które kierują ludzkimi interakcjami, i do podmiotów, które owe interakcje ucieleśniają. Kapitał społeczny jest rodzajem spoiwa, które utrzymuje społeczeństwo jako całość i bez którego rozwój lokalny czy szerzej – dobrobyt ludzki może nie zaistnieć<sup>1</sup>.

Istotny wpływ na jakość kapitału społecznego ma zjawisko globalizacji. Naczelnym imperatywem globalizacyjnym jest zysk, jako podstawowy element rozwoju społecznego, przy równoczesnym marginalizowaniu zagadnień dobra publicznego. Z drugiej strony, zwolennicy procesów globalizacyjnych, dostrzegając niekorzystne aspekty globalizacji, uwypuklają obiektywną jej istotę i możliwości, jakie stwarza

---

Dr LECH JAŃCZUK – Katedra Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: lech.janczuk@gmail.com

<sup>1</sup> W. JARMOŁOWICZ, M. KOŚCIŃSKI, *Menedżerowie a kapitał społeczny organizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2005, z. 7, s. 36.

w rozwiązywaniu problemów, z jakimi borykają się społeczności lokalne (bezrobocie, ubóstwo, brak odpowiedniej infrastruktury). Dlatego też niezwykle istotne jest kreowanie i rozwój podmiotów i mechanizmów, które będą inicjowały i wdrażały polityki rozwoju lokalnego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, państwowym czy międzynarodowym.

Celem artykułu jest przeanalizowanie uwarunkowań, jakie wystąpiły w Polsce w procesie tworzenia podmiotów rozwoju lokalnego. Podmioty te rozumiane są *sensu largo*. Obejmują one zarówno podmioty rozwoju lokalnego, jak i transformację mentalnościową społeczeństwa biernego w kierunku społeczeństwa aktywnego (informacyjnego i obywatelskiego). Społeczeństwo aktywne powinno być głównym inicjatorem polityk rozwoju lokalnego, kreowanych oddolnie, na zasadzie konsensusu pomiędzy różnymi grupami podmiotów (publicznych, biznesowych, społecznych). Artykuł składa się z trzech części. Pierwsze dwie dotyczą samorządu gminnego i powiatowego jako podmiotów z mocy prawa odpowiedzialnych za rozwój lokalny. Trzecia część dotyczy pozostałych najważniejszych podmiotów mających wpływ na rozwój lokalny.

## 1. SAMORZĄD GMINNY JAKO PODSTAWOWY PODMIOT ROZWOJU LOKALNEGO

Podstawowym celem reformy administracji publicznej realizowanej w latach 1990-1998 było stworzenie zdecentralizowanego systemu nowoczesnej administracji wypełniającej sprawnie i efektywnie zadania publiczne, łatwo dostępnej dla obywateli, demokratycznie kontrolowanej. Pomimo trudności politycznych efekt wprowadzania reform skierowanych na tworzenie instytucji rozwoju lokalnego był korzystny dla społeczności lokalnych. Z jednej strony przyczynił się do zwiększenia przejrzystości wydatków samorządowych i związanych z nimi zadań, a tym samym zapewnił wyborcom lepsze możliwości przeglądu rezultatów i rozliczania samorządowców ze składanych wcześniej obietnic. Z drugiej zaś strony dzięki programom partycypacji społecznej, które w większości programów oferujących wsparcie finansowe były elementem obligatoryjnym, nastąpił znaczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego. Był to jeden z najważniejszych elementów transformacji ustrojowej. Dynamicznie następowała zmiana mentalnościowa demokratyzującego się społeczeństwa. Powodzenie pierwszego etapu reformy zachęcało do pogłębienia procesu decentralizacji i przekazania przez administrację rządową władzom lokalnym zadań o charakterze ponadgminnym i regionalnym. Prace nad drugim etapem reformy samorządowej rozpoczął rząd Hanny Suchockiej. Dymisja jej

rządu w 1993 r. spowodowała przerwanie tych prac. Podstawowe założenia ustroju samorządu terytorialnego w Polsce oraz zasadę decentralizacji państwa określiła dopiero Konstytucja z 1997 r.<sup>2</sup> Realizacja drugiego etapu reformy samorządowej została wdrożona w 1999 r. przez rząd Jerzego Buzka.

Wdrożenie drugiego etapu decentralizacji administracji publicznej w ujęciu podmiotowym umożliwiło stworzenie mechanizmów prowadzenia ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny rozumiany jest jako proces zmian zachodzących w lokalnym układzie terytorialno-społecznym, będący efektem systematycznych i celowych działań lokalnych podmiotów (mieszkańców, władz samorządowych, organizacji społecznych i biznesowych) aktywnych na lokalnej scenie. Ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego rozumiana jest jako wspieranie przez władze ponadlokalne procesów rozwoju lokalnego w układach lokalnych wchodzących w skład układu ponadlokalnego, a także aby procesy rozwoju lokalnego wspierały, współtworzyły i transformowały się w ponadlokalne procesy rozwoju. Biorąc pod uwagę poszczególne sceny, na których omawiane polityki mogą być prowadzone, i ich kreatorów, wyodrębnić można: (1) regionalną politykę rozwoju lokalnego, (2) państwową politykę rozwoju lokalnego, (3) ponadpaństwową (międzynarodową) politykę rozwoju lokalnego. Ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego o największym potencjale kreacyjnym to najczęściej – nazywana tak oficjalnie lub nie – państwowa polityka rozwoju lokalnego. Władze państwowe prowadzące ją mają zwykle najbogatsze instrumentarium w tym zakresie oraz najsilniejszy mandat do jego tworzenia i użycia<sup>3</sup>.

Fundusze Unii Europejskiej, głównie w ramach polityki spójności, umożliwiają prowadzenie przez lokalną społeczność zintegrowanej polityki rozwoju na danym obszarze. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność lokalną wyraża się między innymi tym, że jego fundamentem powinny być zintegrowane strategie rozwoju, opracowane i wdrażane przez wielosektorowe partnerstwa (lokalne grupy działania) angażujące zarówno sektor publiczny (samorząd lokalny), jak i biznesowy oraz społeczny. Na poziomie podejmowania decyzji żadna z grup interesów nie powinna mieć decydującego głosu w decyzjach. Decyzje powinny być wypracowywane na zasadzie konsensusu. Należy dążyć do tworzenia w pełni zintegrowanych strategii obszarów lokalnych uwzględniających specyficzne priorytety i wymiary dotyczące określonych sektorów i grup docelowych. Warto też przewidzieć możliwość równoległego funkcjonowania wielu typów partnerstw „pionowych” i „poziomych” od-

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

<sup>3</sup> Szerzej: A. SZTANDO, *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, s. 71.

powiadających specyficznym potrzebom społeczności lokalnych. Pomimo przekroczenia „półmetku” perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, to nie wszystkie województwa w Polsce są skłonne wdrażać wymienione mechanizmy rozwoju lokalnego. Dzieje się tak pomimo oddolnych inicjatyw i oczekiwań społeczności lokalnych i władz samorządowych na poziomie lokalnym. Wynika to z jednej strony z faktu występowania gmin monofunkcyjnych, objętych kryzysem strukturalnym, z drugiej zaś biurokracja hamuje oddolny zapał społeczności lokalnych. Wydaje się, że w takich przypadkach konieczna jest silniejsza interwencja państwa w procesy rozwoju lokalnego. Tworzenie przez państwo tylko warunków do rozwoju lokalnego w określonych przypadkach staje się niewystarczające. Państwo powinno również inicjować i dynamizować procesy rozwoju lokalnego tam, gdzie one nie następują lub ich dynamika jest zbyt niska. Działalność państwa w tym zakresie powinna obejmować alokację infrastruktury społecznej i technicznej, kapitału inwestycyjnego i polityk prorozwojowych. Państwowe działania na rzecz rozwoju lokalnego to także kreowanie regionalnych polityk rozwoju lokalnego, prowadzonych przez regionalne władze samorządowe. Duże znaczenie mają rozwiązania w zakresie finansów publicznych, przesądzające o sile sprawczej regionalnych polityk rozwoju lokalnego. Najbardziej wymierne formy takiego wsparcia to transfery środków z budżetu państwa do budżetów regionalnych z przeznaczeniem na stymulowanie rozwoju lokalnego w poszczególnych gminach i powiatach. Wsparcie państwa miałyby szczególnie istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego w przypadku powiatów. Powiaty to najsłabsze jednostki samorządu terytorialnego pod względem finansowym, i to zarówno w ujęciu samodzielności dochodowej, jak i wydatkowej oraz wolumenu dysponowanymi środkami finansowymi<sup>4</sup>. Obecnie podstawowym problemem jest likwidacja fikcji samorządności powiatów w dziedzinie finansowej i realizacja konstytucyjnej zasady adekwatności<sup>5</sup>, gwarantującej odpowiedniość środków do zadań, oraz ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego postulującej konieczność dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję i ustawy<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> L. JAŃCZUK, *Przepływy pieniężne w jednostkach samorządu terytorialnego. Analiza komparatystyczna*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2016, s. 513.

<sup>5</sup> Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Art. 167 ust. 1 i 4.

<sup>6</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Art. 9 pkt 2 (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).

## 2. SAMORZĄD POWIATOWY – NAJWIĘKSZY I NAJSŁABSZY PODMIOT ROZWOJU LOKALNEGO

Na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>, począwszy od 1 stycznia 1999 r. powstały samorzady powiatowe. Wspólnota powiatowa jako samorząd grupuje tych samych mieszkańców, którzy już należą do wspólnoty gminnej, a jednocześnie są członkami wspólnoty województwa. Samorząd powiatowy posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

Powiat jest traktowany jako samorząd lokalny działający na poziomie ponadgminnym<sup>8</sup>. Gmina, samorząd powiatowy i województwo samorządowe są niezawisłe w stosunku do siebie. Oznacza to, iż nie występuje między nimi relacja podległości lub nadrzędności. Występuje jednak między wymienionymi jednostkami samorządu terytorialnego uzależnienie wynikające z podziału wykonywania kompetencji i zadań, w tym w szczególności prowadzenia polityk rozwoju lokalnego i regionalnego.

Powiat działa w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności lokalnych, które rodzą się na poziomie ponadgminnym, a z którymi gminy nie zawsze mogą sobie radzić. Samorząd powiatowy jest instytucją koordynującą działania gmin w zakresie rozwoju lokalnego, a jednocześnie podmiotem uzupełniającym ich działania w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Niektóre zadania są realizowane wspólnie zarówno przez gminę, jak i powiat (np. oświata, pomoc społeczna i ochrona zdrowia, ochrona środowiska). Powiat pełni rolę uzupełniającą w zakresie tych zadań publicznych, zwłaszcza usług zbiorowych, które przekraczają możliwości jednej gminy. Koordynuje polityki rozwoju lokalnego wśród gmin leżących na jego terenie oraz współpracuje w tym zakresie z innymi, najczęściej sąsiednimi powiatami.

Powiat również skupia szereg spraw publicznych, zwłaszcza administracyjnych, przynależnych administracji rządowej. Sprawy te jako zadania i kompetencje zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej nie są zadaniami własnymi powiatu jako jednostki samorządowej. W tego rodzaju sprawach powiat działa w stosunku do jego mieszkańców jako obywateli państwa, nie zaś jako członków wspólnoty samorządowej. Z punktu widzenia ilości zadań, większość z nich to zadania typowo administracyjne, gdzie powiat jest traktowany jako ogniwo administracji rządowej. Zadania te polegają na wydawaniu decyzji oraz na kontroli przestrzegania prawa.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 578.

<sup>8</sup> Konstytucja RP, Art. 164, ust. 1 w połączeniu z Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Art. 1.

W zakresie zadań zleconych powiatowi, jest on niewątpliwie podstawowym ogniwem administracji rządowej, gdyż skupia się na nim większość zadań, które uprzednio ulokowane były w „rejonie rządowym”, i zadań poprzednio wykonywanych przez województwo rządowe (49 byłych wojewodów).

O ile w gminach występuje domniemanie kompetencji wykonywania zadań publicznych (tzn. wszystkie zadania publiczne, jeśli nie są zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, leżą w gestii gmin), o tyle w powiecie występuje enumeratywny katalog wykonywanych zadań. Z środków własnych powiat w zakresie polityk rozwoju lokalnego realizuje zadania związane z:

- kulturą i ochroną dóbr kultury;
- administracją architektoniczno-budowlaną;
- gospodarką wodną;
- ochroną środowiska i przyrody;
- ochroną przeciwpowodziową, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarową i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałaniem bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- współpracą z organizacjami pozarządowymi<sup>9</sup>.

Stopień zespolenia administracji rządowej z powiatem jest zróżnicowany: od pełnego podporządkowania staroście (np. nadzór budowlany), po funkcje dostarczyciela sprzętu i mienia oraz dostarczyciela środków finansowych. Zadania własne powiatu, jakkolwiek obejmują znaczną ilość dziedzin życia publicznego, nie są na tyle pełne i kompletne, jak to ma miejsce w gminach. W odróżnieniu od gmin, powiat nie może wykorzystywać swojego majątku w ten sposób, aby drogą konsolidacji składników majątkowych mógł prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza użyteczność publiczną<sup>10</sup>. Większość zasobów finansowych powiatów to transfery z budżetu państwa, w tym na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Natomiast jego dochody własne w niewielkim zakresie umożliwiają tworzenie nowej bazy dochodowej na realizację zadań własnych.

Zakres majątku własnego oraz struktura dochodów ograniczają również możliwość zaciągania przez powiat pożyczek, kredytów oraz emisję papierów wartościowych. Tego rodzaju wieloletnie operacje kapitałowe wymagają dysponowania odpowiednimi nadwyżkami finansowymi oraz zabezpieczeniem spłaty. Zdolność kredytowa powiatu jest niewielka, jeśli ją porównać ze zdolnością kredytową gmin czy samorządów województw<sup>11</sup>. Dlatego też większość zadań z zakresu rozwoju

<sup>9</sup> Por. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Art. 4 ust. 1.

<sup>10</sup> Tamże, Art. 6 ust. 2.

<sup>11</sup> L. JAŃCZUK, *Ewolucja samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w III Rzeczypos-*

lokalnego samorząd powiatowy realizuje jako zadania zlecone, powierzone lub zadania realizowane na mocy porozumień zawartych z innymi podmiotami władzy publicznej. Oczywiście warunkiem realizacji tych zadań jest przekazanie odpowiednich środków finansowych na ten cel.

### 3. POZOSTAŁE PODMIOTY ROZWOJU LOKALNEGO

W ramach podmiotów publicznych istotny wpływ na polityki lokalne ma samorząd województwa, który prowadzi polityki rozwoju regionalnego, oraz państwo na poziomie centralnym. Dokumenty strategiczne, na podstawie których prowadzone są polityki rozwoju lokalnego, powinny być zbieżne z dokumentami strategicznymi, na podstawie których prowadzone są polityki rozwoju regionalnego, a te z kolei z dokumentami strategicznymi rozwoju kraju. Wydaje się jednak, że ciągle w niedostatecznym stopniu występuje sprzężenie zwrotne pomiędzy tymi politykami. Polityki rozwoju lokalnego mają niewielki wpływ na kształt polityk rozwoju regionalnego, a te z kolei na kształt polityk rozwoju kraju. W efekcie polityki rozwoju lokalnego są wobec ponadlokalnych polityk rozwoju nadmiernie zestandaryzowane, pasywne, w dużej mierze kreowane odgórnie. Ciągle brakuje odpowiednich mechanizmów, które upodmiotowiłyby polityki lokalne w kierunku wielowymiarowości i aktywności kreowanej oddolnie ze względu na specyfikę układów lokalnych. Niewątpliwie jest to jedna z istotnych barier specyficznych (niesystematycznych – jest wiele przykładów efektów synergii pomiędzy politykami lokalnymi i ponadlokalnymi) hamujących rozwój lokalny w części gmin i powiatów.

Na kształtowanie klimatu prorozwojowego, oprócz podmiotów sprawujących władzę, wpływają również podmioty i organizacje społeczne oraz gospodarcze. Istnieje ścisły związek pomiędzy rozwojem lokalnym a gotowością do samoorganizacji i mobilizacji społecznej. Sprzyjają one przedsiębiorczości oraz tworzeniu infrastruktury technicznej korzystnej dla działalności przedsiębiorczej, a to bezpośrednio stymuluje rozwój lokalny. Społeczności, wśród których funkcjonuje wiele dobrowolnych stowarzyszeń, łatwiej pokonują ryzyko związane z indywidualną przedsiębiorczością<sup>12</sup>. Stowarzyszenia takie, między innymi partie i grupy interesu, stanowią źródło idei, innowacji oraz charakterystycznego współzawodnictwa. Innym czynnikiem mobilizującym społeczeństwo są lokalne mass media, ułatwiające

---

spolitej, w: *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2012, s. 378.

<sup>12</sup> G. GORZELAK, B. JAŁOWIECKI, M. STEC, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Scholar 2001, s. 103.

rozprzestrzenianie się informacji oraz debaty o zagadnieniach kluczowych dla całej społeczności lokalnej.

Szczególną rolę pełnią również stowarzyszenia przedsiębiorców i osób aktywnie działających w gospodarce. Umożliwiają one wymianę doświadczeń pomiędzy podmiotami życia gospodarczego, reprezentują interesy tej grupy społeczno-zawodowej wobec stron zewnętrznych, szczególnie lokalnych władz publicznych. Niejednokrotnie stowarzyszenia takie stanowią formę pomocy przedsiębiorcom, np. poprzez udzielanie gwarancji kredytowych.

Inną formą stowarzyszeń funkcjonującą w Polsce są „zrzeszenia przedsiębiorców”, czyli organizacje pracodawców, izby gospodarcze, izby rzemieślnicze, w skrócie nazywane „izbami gospodarczymi”. Ich działalność koncentruje się na funkcjach dwojakiego rodzaju: wewnętrznej i zewnętrznej. Funkcja wewnętrzna polega na wspieraniu wzajemnych relacji sprzyjających temu, aby organizacja stała się organizacją „uczącą się”. Członkowie wymieniają między sobą doświadczenia i informacje pomocne w doskonaleniu własnych umiejętności. Funkcja zewnętrzna izb gospodarczych polega na tym, że jako grupy interesu są zainteresowane określonym stanem rzeczy i w związku z tym wywierają wpływ na administrację publiczną w celu uzyskania korzystnych dla siebie rozwiązań<sup>13</sup>.

Najczęstszą formą pomocy, jaką firmy członkowskie otrzymują od izb gospodarczych, jest promocja na rynku krajowym, oznaczająca zazwyczaj wspólny udział w targach i wystawach. Mniejsze znaczenie ma wymiana doświadczeń między członkami. Należy również wspomnieć, iż izby gospodarcze biorą udział w pracach nad strategiami rozwoju gmin i powiatów, wpływając tym samym na polityki rozwoju lokalnego. Ponadto często współpracują z samorządem terytorialnym poprzez wspólne organizowanie wystaw, targów oraz seminariów. Izby gospodarcze zrzeszające stosunkowo duże firmy pełnią rolę lokalnych ośrodków innowacyjnych i te działania powinny być wspierane przez administrację rządową i samorządową oraz odpowiednie regulacje prawne.

Relatywnie młodą formą aktywności lokalnej są sejmiki gospodarcze. Mogą do nich należeć dowolne organizacje, które zajmują się problematyką gospodarczą. Uwzględniają one interesy drobnego kupiectwa i rzemieślników, w przeciwieństwie do funkcjonujących od dłuższego czasu izb przemysłowo-handlowych.

Inną formę aktywności na rzecz rozwoju lokalnego stanowią agencje i fundacje rozwoju lokalnego. Są one powoływane przez administrację rządową lub samorządową oraz wyposażane kapitałowo w celu realizowania działań wspierających rozwój lokalny danego obszaru administracyjnego. W praktyce istnieje bardzo duża rozbieżność w sposobie funkcjonowania tych agencji. Większość z nich zachowuje

<sup>13</sup> Tamże, s. 107.



jednak charakter lokalnej firmy konsultingowej w sprawach rozwoju lokalnego. Część z tych podmiotów, również niczym prywatne przedsiębiorstwa funkcjonuje bez dotacji i na własny rozrachunek prowadzi działalność gospodarczą. Wraz ze zmianą systemu terytorialnego Polski oraz integracją z Unią Europejską dokonały się również zmiany w priorytetach agencji i fundacji. Nastąpił wzrost zaangażowania w opracowywanie strategii rozwoju lokalnego. Zadaniem tego typu agencji jest również przeciwdziałanie bezrobociu poprzez działania osłonowe i pomoc w inicjowaniu działalności gospodarczej.

Z kolei izby rolnicze pełnią rolę samorządu rolniczego, spełniając jednocześnie rolę doradczą i opiniodawczą wobec Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pozostałych organów administracji rządowej i samorządowej. Wobec rolników pełnią one funkcje doradcze i integracyjne. Jednakże nie cieszą się one zbyt dużym zainteresowaniem rolników z powodu istniejącej opinii o wybiórczym sposobie reprezentowania interesów rolników. Kierunkiem zmian w przypadku tych ośrodków jest odejście od doradztwa technologicznego i problematyki rolniczej na rzecz rozwoju wsi jako całości i zarządzania gospodarstwem rolnym. Jest to tendencja zgodna z trendami akcentującymi zwrot obszarów rolniczych w stronę większej konkurencyjności.

#### UWAGI KOŃCOWE

Podstawowymi podmiotami, które prowadzą polityki rozwoju lokalnego, są samorządy gminne i powiatowe. Samorządy te posiadają prawo i zdolność do zarządzania rozwojem lokalnym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w interesie mieszkańców zgodnie z zasadą subsydiarności. Jednym z głównych zadań samorządów terytorialnych w zakresie rozwoju lokalnego jest tworzenie odpowiedniej infrastruktury (transportowej, kulturalnej, komunikacyjnej, mieszkaniowej etc.), dzięki której mogą one przyciągać inwestycje sektora prywatnego. Za zmiany ilościowe w zakresie rozwoju lokalnego (tworzenie miejsc pracy, produkcja dóbr, świadczenie usług) odpowiada sektor prywatny. Za zmiany jakościowe (organizacji życia społecznego) odpowiada samorząd terytorialny. Występuje w tym zakresie sprzężenie zwrotne. Inwestycje sektora prywatnego przyczyniają się do wzrostu bazy podatkowej dla samorządów terytorialnych, umożliwiając przesunięcie części środków budżetowych z polityki społecznej na politykę rozwoju lokalnego i dzięki temu mogą one w większym zakresie i o większym standardzie realizować postawione przed nimi zadania. Zmiany ilościowe i jakościowe są warunkiem koniecznym do rozwoju kapitału społecznego, który determinuje rozwój lokalny. W Pol-

sce zmiany ilościowe i jakościowe w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku następowały dynamicznie. Nieco wolniej rozwijał się kapitał społeczny. W drugiej dekadzie Trzeciej Rzeczypospolitej nastąpił regres w procesie budowy podmiotów rozwoju lokalnego. Wynikał on z błędów przy konstruowaniu i wdrażaniu tzw. czterech reform przez rząd Jerzego Buzka (szczególnie reformy administracyjnej) oraz wskutek kryzysu finansowego. Pod tym względem najłabszym ogniwem są powiaty, których dochody niemal w całości pochodzą z transferów z budżetu państwa, a poziom wydatków obligacyjnych przekracza dziewięćdziesiąt procent. Uwarunkowania te sprawiają, że powiaty nie tyle są kreatorami polityk rozwoju lokalnego, ile ich administratorami. Natomiast zauważalny jest sukcesywny rozwój kapitału społecznego (zwłaszcza w sektorze non-profit). Z kolei rozwój kapitału społecznego stwarza przestrzeń do tworzenia zintegrowanych polityk rozwoju lokalnego uwzględniających specyficzne priorytety i wymiary dotyczące określonych sektorów i grup docelowych. Stwarza również przestrzeń do kreowania i wdrażania lokalnych polityk rozwojowych, które będą zintegrowane z rozwojowymi politykami ponadlokalnymi w układach pionowych i poziomych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.
- GORZELAK G., JAŁOWIECKI B., STEC M., *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: Scholar 2001.
- JAŃCZUK L., *Ewolucja samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czeriak, K. Radzik-Maruszak, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2012.
- JAŃCZUK L., *Przepływy pieniężne w jednostkach samorządu terytorialnego. Analiza komparatystyczna*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasił, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2016.
- JARMOŁOWICZ W., KOŚCIŃSKI M., *Menedżerowie a kapitał społeczny organizacji*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2005, z. 7, s. 31-45.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- SZTANDO A., *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578.

## POLITYKI ROZWOJU LOKALNEGO. UJĘCIE PODMIOTOWE

## Streszczenie

W artykule przeanalizowano uwarunkowania, jakie wystąpiły w Polsce w procesie tworzenia podmiotów rozwoju lokalnego. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej i drugiej przeanalizowano determinanty warunkujące funkcjonowanie odpowiednio gmin i powiatów w zakresie kształtowania polityk rozwoju lokalnego. W ostatniej części scharakteryzowano pozostałe podmioty rozwoju lokalnego. W artykule podkreślono, że rozwój lokalny warunkowany jest z jednej strony zmianą wartości dóbr i usług wytwarzaną przez sektor prywatny oraz infrastrukturą tworzoną przez sektor publiczny, z drugiej zaś rozwojem kapitału społecznego. Ważnym elementem kreowania i wdrażania polityk rozwoju lokalnego jest zintegrowane podejście podmiotowe, angażujące wszystkich aktorów życia lokalnego i ponadlokalnego w układach pionowych i poziomych. Istotne jest również, aby polityki rozwoju lokalnego tworzone i wdrażano na zasadzie konsensusu pomiędzy podmiotami lokalnymi, a także żeby były uwzględniane (a nie tylko dostosowywane) do rozwojowych polityk ponadlokalnych.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny; rozwój ponadlokalny; jednostki samorządu terytorialnego; kapitał społeczny.

## LOCAL DEVELOPMENT POLICIES. SUBJECTIVE PERSPECTIVE

## Summary

The article analyses the conditions that occurred in Poland in the process of the creation of local development entities. The article consists of three parts. The first and the second analyse determinants conditioning the functioning of municipalities and counties respectively in shaping local development policies. In the last part, other local development actors were characterised. The article emphasises that local development is conditioned, on the one hand, by the change in the value of goods and services produced by the private sector and the infrastructure created by the public sector, and on the other hand by the development of social capital. An important element of the creation and implementation of local development policies is the integrated, subjective approach involving all actors of local and supra-local life in vertical and horizontal systems. It is also essential that local development policies are created and implemented on the basis of a consensus between local actors and that they are taken into account in (and not just adapted to) developmental supra-local policies.

**Key words:** local development; supra-local development; territorial self-government units; social capital.