

Andrzej Potoczek

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

Koncepcja zarządzania zintegrowanego jednostką terytorialną

The concept of integrated management of a territorial unit

Zarys treści: Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju istotne staje się współcześnie wzmocnienie oraz lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Stąd konieczność zintegrowanego podejścia do procesu rozwoju lokalnego i regionalnego, a następnie wykreowania modelowych rozwiązań w tym zakresie. Dlatego zasadne wydaje się systematyczne wzmocnianie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu analizy sytuacji i planowania przedsięwzięć na wszystkich poziomach zarządzania.

Słowa kluczowe: rozwój, zarządzanie, samorząd terytorialny, koordynacja, integracja, polityka publiczna.

Abstract: In order to increase the effectiveness of development policy, it is nowadays important to strengthen and better use the institutional potential of entities involved in the implementation of territorially oriented public policies. This requires defining and adjusting the framework of public policies addressed to individual areas, which will enable effective implementation of development projects. Hence the need for an integrated approach to the process of local and regional development and then creating model solutions in this field. Therefore, it seems justified to systematically strengthen the coordination in the process of managing public policies, and it is necessary to integrate the system of analyzing the situation and planning projects at all levels of management.

Keywords: development, management, local government, coordination, integration, public policy.

1. Zintegrowane podejście do procesu rozwoju lokalnego

Skuteczne osiągnięcie celów rozwojowych wymaga stworzenia i wdrożenia nowych mechanizmów i instrumentów o charakterze terytorialnym, zapewniających optymalną skuteczność i selektywność działań, integrujących wiązki

interwencji publicznych dedykowane terytoriom będącym adresatami polityki rozwoju. W celu lepszej koordynacji działań prorozwojowych niezbędne jest tworzenie zachęt dla nawiązywania trwałej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi, co pozwoli rozwiązywać problemy rozwojowe oraz realizować cele polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie. Ważną kwestią jest również poprawa jakości zarządzania rozwojem i zdolności samorządów do partnerstwa, dialogu oraz współpracy z podmiotami społeczno-gospodarczymi. Podejmowane w tym zakresie działania powinny mieć charakter zindywidualizowany, właściwy dla danego obszaru. Główne cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie powinny obejmować pobudzanie rozwoju i zwiększenie możliwości inwestycyjnych, mobilizowanie aktywności zawodowej i społecznej ich mieszkańców, poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza w zakresie związanym z planowaniem i realizacją zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych oraz bardziej efektywne wykorzystanie istniejących instrumentów wsparcia, a także zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania. Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju w tym zakresie istotne jest wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Będzie to sprzyjać wzmocnieniu potencjału konkurencyjnego poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji w relacjach z obywatelami i podmiotami gospodarczymi, a także poprzez poprawę sprawności działań i niezawodność podejmowanych przez poszczególne instytucje działań decyzyjnych programowo-koordynacyjnych¹. Chodzi tutaj o instytucje publiczne oraz administrację, które poprzez swoją aktywność stanowią ważny element kapitału terytorialnego.

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

¹ *Polityka regionalna – zintegrowane podejście*, „Panorama Inforegio”, nr 34/2010, s. 4-9.

i regionalnej inwestycje celu publicznego. Przypuszcza się, że oczekiwanym rezultatem będzie utworzenie jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe, w tym skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania rozwojem oraz wzmocnienie ich potencjału, uporządkowanie przestrzeni oraz zmniejszenie konfliktów przestrzennych. Przyczyni się to do poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych oraz wzrostu poziomu zaufania społecznego w układzie terytorialnym. Zakładanym w przyszłości efektem powinna być integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, tak aby planowanie przestrzenne w większym stopniu służyło osiągnięciu celów rozwojowych. W praktyce powinno to sprzyjać strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi poprzez realizację wielowymiarowej strategii rozwoju określającej cele i procesy działań w obszarach społeczno-gospodarczych. Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery, a także proponować odpowiednie rozwiązania. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, uwzględniające zróżnicowane terytorialnie, oznaczające jednocześnie koncentrację różnych działań, podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów będą wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Ważne jest tutaj precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Daje to szanse dla kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza

rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Wskazując na integrację różnych wymiarów polityki rozwoju, niezbędne jest zapewnienie spójności polityk sektorowych, jak też uwzględnienie specyfiki danego terytorium. Integralne podejście do rozwoju regionalnego i przestrzennego powinno uwzględniać miasta jako ważne obiekty polityki rozwoju, z zachowaniem należytej troski o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie². Prowadzenie polityki rozwoju wymaga zbudowania jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji oraz wprowadzenia jednolitych standardów strategicznego zarządzania rozwojem. Przyczyni się to do poprawy skuteczności i efektywności interwencji publicznych w przypadku polityki regionalnej, dzięki czemu zarządzanie środkami publicznymi będzie bardziej efektywne, a skutki tego procesu zostaną społecznie zaakceptowane. Z kolei z punktu widzenia polityki przestrzennej istnieje potrzeba wypracowania mechanizmu pozwalającego przenosić na poziom lokalny ustalenia dotyczące przedsięwzięć publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, co będzie gwarancją zabezpieczenia określonej geograficznie przestrzeni przed użytkowaniem niezgodnym z celami wskazanymi w polityce przestrzennej. Wiąże się z tym konieczność wypracowania wspólnych definicji pojęć istotnych dla realizacji strategicznych celów rozwojowych w wymiarze strategicznym i przestrzennym poprzez określenie jednoznacznych definicji dla pojęć z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego kraju. Umożliwi to efektywne działania w zakresie kształtowania spójności terytorialnej oraz konkretyzację najważniejszych kierunków polityki oraz zadań samorządów regionalnych i lokalnych w dostosowaniu do specyfiki przyrodniczej, społecznej i gospodarczej, jak też uwarunkowań historycznych danego obszaru. Pozwoli to również na osiągnięcie spójności terytorialnej postrzeganej jako zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju terytoriów³. Jest to także eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, ograniczających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej⁴. Tak więc należy przyjąć, że najważniejszymi jej elementami jest poprawne zagospodarowanie

2 Zob. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR, Warszawa 2009.

3 *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Wprowadzenie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 10-23.

4 G. Gorzelak, *Uwagi nt. dokumentu UE Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 64-69.

przestrzenne, harmonijność rozwoju, policentryczność i rozwój zrównoważony. Spójność terytorialna jako cel polityki regionalnej obejmuje także politykę lokalną, co zakłada konieczność identyfikowania kierunków polityki lokalnej i polityki spójności terytorialnej. Polityka ta oznacza zespół wzajemnie powiązanych ze sobą działań, które są podejmowane i realizowane celem zapewnienia trwałego oraz zrównoważonego rozwoju danego obszaru, a także spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, jak też podnoszenia konkurencyjności gospodarki w skali regionalnej i lokalnej. Wiąże się z tym system zarządzania rozwojem, postrzegany jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych, na zasadzie partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów⁵. Zatem niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Wyzwaniem jest także konieczność zwiększenia uczestnictwa społecznego w procesie podejmowania decyzji rozwojowych dzięki włączaniu szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmocnienie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności wysokiej jakości życia. Efektywność działań jest uwarunkowana dostosowaniem sposobu i zakresu podejmowanych działań do specyfiki poszczególnych obszarów. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych, podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych prowadzi tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie⁶. Zasadne zatem staje się kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych, co wymaga

5 S. Pangsy-Kania, *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3 (7) 2015, s. 123.

6 Zob. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017.

większego niż dotychczas rozwijania instrumentów skierowanych obszarowo, jak też premiowania partnerstw wielosektorowych. Polityka rozwoju w układzie terytorialnym powinna być, w większym niż dotychczas stopniu, realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc ze sobą różnego rodzaju przedsięwzięcia dostosowane do specyfiki danego obszaru. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Polityka rozwoju musi zatem dążyć do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Takie podejście wymaga aktywności zarówno ze strony lokalnego, jak i włączenia władz publicznych, gotowych do współorganizowania działań na rzecz rozwoju szeroko pojmowanej przedsiębiorczości. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania. System zarządzania w sektorze publicznym powinien uwzględniać współpracę z partnerami ze świata nauki, gospodarki, organizacji społecznych oraz umiejętnie angażować ich w realizację strategii rozwoju. Zarządzanie rozwojem wymaga nie tylko determinacji władzy publicznej, lecz także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników, społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia się instytucji publicznych na idee i rozwiązania płynące od obywateli. Rozwój społeczny nie polega bowiem jedynie na rozwoju świadczeń i usług społecznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym, obejmującym społeczne wartości, normy zachowań, praktyki i kody umożliwiające porozumiewanie się. Determinuje to gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych oraz ma istotny wpływ na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału społecznego. Wartości społeczne nadają sens działaniom indywidualnym i zbiorowym, stają się przestrzenią innowacji, w której poszukiwane i testowane są nowe formy podmiotowości, uczestnictwa, konsumpcji i wytwarzania wartości. Wywierają też bezpośredni oraz pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy⁷.

7 Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

W zintegrowanym podejściu do zarządzania terytorium ważną rolę odgrywa poszukiwanie partnerów i wspólne rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów. Partnerami tymi mogą być inne samorządy, aktorzy społeczni, przedstawiciele biznesu, a przede wszystkim członkowie społeczności lokalnej. Dlatego w praktyce związanej z realizacją polityki rozwoju pojawia się coraz więcej inicjatyw włączających mieszkańców w proces planowania i zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Takie rozwiązanie sprzyja współodpowiedzialności za dobro wspólne i zacieśnia więzi z miejscem zamieszkania. Partnerzy poprzez dyskusję, wymianę pomysłów i uzgadnianie wspólnego stanowiska wypracowują koncepcję rozwoju oraz sposoby wykorzystania istniejących potencjałów. Należy podkreślić, że współczesny rozwój lokalny i regionalny wymaga ciągłego zaangażowania szerokiego kręgu partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala na optymalną identyfikację wyzwań, ustalenie celów i kierunków działań oraz obiektywną kontrolę procesu realizacji przyjętych ustaleń. Podejście takie zakłada aktywny udział środowisk społeczno-zawodowych, gospodarczych, naukowych i samorządowych w szeroko pojętym procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym poprzez współuczestnictwo w doborze instrumentów zarządzania, a następnie w analizie i ocenie stopnia realizacji przyjętych celów, jak też w procesach związanych z aktualizacją przyjętych założeń rozwojowych. Kolejne ważne zagadnienie to tworzenie warunków dla wzmocnienia potencjału konkurencyjnego oraz poziomu innowacyjności regionu. Wydaje się, że we współczesnych warunkach niezwykle istotną kwestią jest integracja wewnętrzna oraz budowanie tożsamości terytorialnej poprzez przekształcenia regionalnej wspólnoty interesów we wspólnotę celów i wartości. Konieczne jest zatem zaangażowanie partnerów społeczno-gospodarczych do aktywnego udziału w budowaniu potencjału rozwojowego regionu oraz tworzeniu silnych podstaw regionalnej i lokalnej samorządności. Najważniejszym instrumentem dla tak postawionego celu jest debata publiczna, pozwalająca na wymianę poglądów, kreowanie nowych rozwiązań oraz stwarzanie warunków do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie i odpowiedzialnie uczestniczącego w tworzeniu warunków dla przygotowania przestrzeni i środowiska społecznego regionu do funkcjonowania w nowych warunkach. W tym kontekście niezwykle ważne, a zarazem absorbujące będą działania zmierzające do modernizacji regionu poprzez skoncentrowanie się na zidentyfikowaniu i wspieraniu działań kluczowych dla rozwoju województwa. Istotne stanie się tutaj zbudowanie nowoczesnego modelu rozwoju regionu opartego na strategii, partycypacji, refleksji, umiejętności łączenia oraz na systematycznych przekształ-

ceiach z aktywnym udziałem władz publicznych oraz przedstawicieli społeczeństwa. W procesie rozwoju jednostki terytorialnej zasadne wydaje się wzmocnienie roli podejścia systemowego poprzez kształtowanie zintegrowanego systemu zarządzania. System ten powinien uwzględniać pełną realizację głównych obszarów aktywności poziomu lokalnego i regionalnego. Koncepcja systemowego zarządzania powinna być oparta na znormalizowanych wymaganiach, odnoszących się do specyfiki układu terytorialnego i zapewniających poprawę relacji pomiędzy efektami działalności człowieka a stanem środowiska społeczno-gospodarczego. Systemowe podejście do procesu rozwoju może stanowić skuteczny sposób na poprawę jakości życia i jest szczególnie pożądane ze względu na oczekiwania społeczne, jak i możliwość uzyskania przewag konkurencyjnych danego obszaru⁸. Integracja zarządzania rozwojem jest możliwa z punktu widzenia formalnego oraz merytorycznego. Wymaga to jednak umiejętności identyfikowania tych obszarów, które winny podlegać integracji oraz wypracowania mierników ilościowych i jakościowych w podejmowanych działaniach. Istotnym warunkiem powodzenia w tym zakresie jest pełne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów w proces tworzenia systemu.

W świetle zaprezentowanych zagadnień niezwykle potrzebne wydaje się zapewnienie integracji wymiaru społeczno-gospodarczego, terytorialnego i przestrzennego dla zapewnienia spójności wszystkich polityk publicznych. Wymiar przestrzenny polityki rozwoju może być płaszczyzną koordynacji wyznaczania celów i działań podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin oraz może sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych obszarów. Skoro mowa o integracji wymiarów polityki rozwoju, istotne jest zapewnienie, aby wszystkie polityki publiczne były spójne względem siebie, a kierunki rozwoju uwzględniały aspekty terytorialne. Ponadto jest wskazane, aby integralne podejście do rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego uwzględniało specyfikę miast, przy jednoczesnej trosce o wspieranie rozwoju obszarów wiejskich i dyfuzję procesów rozwojowych na obszary wiejskie. Polityka rozwoju powinna być rozumiana jako element kreujący rozwój poszczególnych obszarów i ich konkurencyjność oraz łączący i koordynujący szereg działań na poziomie regionalnym i lokalnym. W ramach systemu strategicznego zarządzania rozwojem należy zatem m.in. zbudować skuteczny model powiązań między politykami lokalnymi, w tym między polityką bezpieczeństwa a innymi politykami

⁸ D. Podgórski, *Przegląd wytycznych dotyczących zintegrowanych systemów zarządzania. Materiały konferencji: Zintegrowane systemy zarządzania*, Polanica Zdrój, 21-23 września 1998.

publicznymi. Ukształtowanie sprawnego modelu zarządzania rozwojem wymaga określenia wzajemnych relacji uczestniczących w nim podmiotów w zakresie spójności działań i osiągnięcia rezultatów polityki rozwoju.

Staje się to szczególnie istotne z punktu widzenia zarządzania wielopoziomowego, które stanowi współcześnie szczególnie ważny instrument oddziaływania na szeroko pojmowany proces rozwoju, jak też jest swoistym wyzwaniem stojącym przed podmiotami władzy publicznej, odpowiedzialnej za inicjowanie i koordynowanie przekształceń społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Zarazem odnosimy się tutaj do wdrażanej przez samorządy lokalne i regionalne polityki terytorialnej, uwzględniającej specyfikę poszczególnych obszarów wraz z występującymi uwarunkowaniami oraz ich wzajemnymi interakcjami. Znajduje to również swoje odzwierciedlenie w proponowanym podejściu zakładającym powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, co będzie miało swój wyraz w procesie zintegrowanego planowania rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, determinując nowe formy i metody działań władz publicznych w odniesieniu do kształtowania układu terytorialnego oraz związanej z nim przestrzeni publicznej.

2. Model i uwarunkowania procesu zarządzania zintegrowanego w wymiarze lokalnym i regionalnym

Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery, a także proponować odpowiednie rozwiązania. Istotne jest również zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Istnieją zatem przesłanki dla odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest także odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego; prowadzi ona też do podwyższenia pozycji konkurencyjnej regionu oraz planowania i

realizacji działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia. Jest to także wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. Należy zwrócić uwagę na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania. Rozwój odpowiedzialny to rozwój, w którym potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania przyszłych szans rozwojowych. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia.

Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmocnienie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń w kierunku zwiększenia roli innowacyjności w procesach rozwojowych. Stabilne, oparte na innowacyjności podstawy nowoczesnej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki to kapitał do wykorzystania w układzie regionalnym. Dzięki temu pojawia się możliwość rozwijania konkurencyjnej gospodarki, która jest efektywna, lepiej wykorzystująca kreatywność ludzi, stwarzająca rozwiązania bardziej innowacyjne i przyjazne dla środowiska, które skutecznie konkurują w układzie krajowym i międzynarodowym. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych obszarów wiejskich i miast dla kreowania wzrostu i lepszych miejsc pracy dla wszystkich mieszkańców regionu. To wspomaganie rozwoju tych obszarów i miast, które – jak już wcześniej wspomniano – mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego ze względu na ukształtowaną historycznie zależność gospodarczą od dominujących branż i sektorów lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze. Rodzaj interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój przedsiębiorczości i mobilizacja istniejących zasobów kapitału finansowego, środowiskowego, ludzkiego oraz społecznego, to czynniki kluczowe dla wzmocnienia procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów⁹. W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, zróżnicowane terytorialnie, oznaczające koncentrację różnych działań wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać. Oznacza to koordynację już na etapie programowania,

9 Zob. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

a następnie na etapie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Ważne jest precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy wszystkie podmioty odpowiedzialne za rozwój. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, integrujące wiązki interwencji sektorowych, finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów, będących adresatami polityki regionalnej. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami. Stąd też istotna staje się polityka oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów, stanowiących barierę rozwojową dla danego terytorium, dzięki wykorzystaniu endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy, umożliwiająca realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe, przy jednoczesnym dostosowaniu ich do specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Zgodnie z jej założeniami należy dążyć do bardziej efektywnej i skutecznej koordynacji różnych polityk publicznych, oddziałujących terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie ich wpływu na obszary, w których są wdrażane. Pojawia się w związku z tym możliwość wspólnej odpowiedzialności władz lokalnych i regionalnych, koncentrujących się na wewnątrzregionalnych zróżnicowaniach w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, będących konsekwencją różnorodnych wyzwań rozwojowych, charakteryzujących się terytorialną koncentracją. Istotą takiego podejścia jest zwiększenie efektywności i skuteczności wsparcia kierowanego do obszarów zagrożonych marginalizacją lub tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Wsparciem w tym zakresie będzie mechanizm służący terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym, który zorientowany jest na:¹⁰

- 1) aktywizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i kreowanie trwałych miejsc pracy;

10 Pilotaż mechanizmu Zintegrowanych Programów Rozwoju. Sposób podejścia i sekwencja działań, MR, Warszawa 2016.

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

Daje to szansę dla kreowania rozwoju zrównoważonego terytorialnie, co oznacza rozwój wszystkich terytoriów przez wzmocnienie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów. W wymiarze instytucjonalnym konieczne będzie dalsze wzmocnienie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Istotne jest też podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału regionalnego, co może przynieść korzyści społeczno-gospodarcze dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania.

W wielu regionach występują zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, które w znacznej mierze są uwarunkowane historycznie, jak też są wynikiem długotrwałych procesów społeczno-gospodarczych. Wyraźne dysproporcje wewnątrzregionalne widoczne są pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, a dodatkowo nasilają je procesy depopulacyjne. Znaczący wpływ na pogłębianie się dysproporcji rozwojowych wywierają także regionalne różnice w wydajności pracy oraz terytorialne niezrównoważenie zasobów. Zróżnicowaniu poziomemu rozwojowi sprzyja także niski poziom innowacyjności,

mający wymiar regionalny, na co wpływa niski poziom zaufania społecznego oraz brak faktycznego partnerstwa między administracją, nauką i biznesem. Kolejnym czynnikiem różnicującym przestrzeń regionów i wpływającym na perspektywy rozwojowe poszczególnych terytoriów, jest zróżnicowany poziom dostępności transportowej i komunikacyjnej. Dostępność i sprawność transportowa oraz komunikacyjna ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, dojazdów do pracy i dostępności do usług publicznych. Zachodzące procesy społeczno-gospodarcze nie pozostają bez wpływu na perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów, które cechuje duże zróżnicowanie w zakresie charakterystyki zamieszkującej je ludności, poziom rozwoju, funkcji oraz potencjałów endogenicznych i egzogenicznych. W szczególności odnosi się to do obszarów wiejskich które, mimo toczącego się procesu intensywnej modernizacji, nadal doświadczają wielu problemów rozwojowych. Pomimo wyższego poziomu rozwoju miast w stosunku do obszarów wiejskich, również na terenie wielu z nich istnieją obszary kumulacji problemów rozwojowych, będących m.in. skutkiem transformacji ustrojowej oraz zachodzących przemian technologicznych i organizacyjnych. Wyzwaniem dla miast jest także niekontrolowana suburbanizacja, wzrost ruchu ulicznego, eliminowanie terenów zieleni oraz potrzeba modernizacji infrastruktury. Sporym problemem o charakterze horyzontalnym, negatywnie wpływającym na perspektywy rozwojowe zarówno miast, jak i obszarów wiejskich, jest niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Problemy w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem za pomocą modelu wieloszczeblowego współdecydowania, angażującego różne podmioty publiczne, społeczne, prywatne oraz z sektora nauki, ujawniają się zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Bariery dla efektywnego zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym to przede wszystkim: ograniczony budżet na działania rozwojowe, dodatkowo w znacznej mierze uzależniony od środków unijnej polityki spójności, niewystarczająca komplementarność i koordynacja działań, niedostateczny poziom partnerskiej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, niewielka partycypacja społeczna w tworzeniu wizji strategicznej, niedobory kadr, a niekiedy także niezadawalający poziom ich kompetencji i profesjonalizmu¹¹. Należy też zwrócić uwagę na zjawiska obniżające efektywność i skuteczność prorozwojowych interwencji publicznych, jakie obserwowane są na poziomie regionalnym w zakresie ograniczonej skuteczności niektórych narzędzi polityki rozwoju, braku możliwości uwzględniania terytorialnej specyfiki

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

rozwojowej, jak też funkcjonowania różnorodnych i często bardzo skomplikowanych mechanizmów wdrożeniowych.

Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju, zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie wymagają wzmocnienia i wykorzystania kapitału terytorialnego, w który wyposażone są różne typy obszarów do zbudowania trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców. Polityka regionalna musi zatem trafnie rozpoznawać i respektować specyfikę terytorialną, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia. W związku z tym zakres i sposób wsparcia powinien być uzależniony od specyfiki danego terytorium i obejmować działania służące aktywizacji gospodarczej i społecznej. Niezbędna jest również kontynuacja działań o charakterze horyzontalnym, skierowanych do wszystkich miast, przy czym interwencje będą zmierzały do wykorzystania potencjału istniejących aglomeracji dla utrzymania i zintensyfikowania ich dalszego dynamicznego rozwoju, oddziałującego na otoczenie funkcjonalne i wzmacniającego regionalną konkurencyjność. Realizowane muszą być także działania skierowane do wszystkich obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi. Z kolei w wymiarze instytucjonalnym rozwijane powinny być zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Niezbędne są działania służące wzmocnieniu potencjału administracyjnego, w szczególności słabszych samorządów terytorialnych oraz poprawa systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych na wszystkich poziomach polityki terytorialnej. Istotnym czynnikiem, mogącym wpływać na procesy rozwojowe, a tym samym budowanie przewagi konkurencyjnej regionu na podstawie istniejących potencjałów rozwojowych, są regionalne inteligentne specjalizacje.

Aktualnie niezwykle istotna staje się potrzeba integracji polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Dlatego też uzasadnione wydaje się systematyczne wzmacnianie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność oraz wzmocnienia efektywności działań poprzez dostosowanie ich charakteru i zakresu do specyfiki poszczególnych obszarów. Wymaga to

określenia i dostosowania ram polityk publicznych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym.

3. Zarządzanie zintegrowane w procesie kształtowania i wdrażania polityki rozwoju

Pojawiające się współcześnie problemy rozwojowe można skutecznie rozwiązywać dzięki podejmowaniu działań mających charakter wyprzedzający oraz ukierunkowujący rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, tak by odpowiednio wykorzystywać potencjały rozwojowe oraz identyfikować występujące bariery i proponować odpowiednie rozwiązania. Potrzebne jest także zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Pojawiają się zatem przesłanki dla odpowiedzialnego rozwoju, w którym bieżące potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Ważne jest też odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub pojedynczych obywateli. Odpowiedzialność w kontekście procesów rozwojowych polega na tworzeniu warunków, które pozwolą na wykorzystanie zidentyfikowanego potencjału oraz realizowanie polityki budowania i mobilizowania kapitału społecznego. Dzięki temu możliwe jest wzmacnianie atrakcyjności jednostki terytorialnej oraz planowanie i realizacja działań rozwojowych na rzecz poprawy jakości życia. Stwarza to także szansę na wspomaganie rozwoju obszarów wsi i miast, które mają – jak wcześniej wspomniano – mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych i nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego. W tym przypadku konieczne jest zwrócenie uwagi na sposób zarządzania procesami rozwojowymi oraz skuteczne reagowanie na pojawiające się wyzwania zgodnie z zasadami rozwoju odpowiedzialnego, w którym potrzeby mogą być realizowane bez umniejszania przyszłych szans rozwojowych. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością jednostki terytorialnej, dbałością o środowisko oraz jakością życia postrzeganą w ścisłym powiązaniu z poczuciem bezpieczeństwa. Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmacnianie fundamentów społeczno-gospodarczych oraz kontynuowanie przekształceń przestrzeni publicznej w kierunku zwiększenia roli bezpieczeństwa w procesie zarządzania publicznego. Stabilne, oparte na innowacyjności, podstawy nowoczesnej,

konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki – to kapitał do wykorzystania w układzie regionalnym. Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych dla kreowania wzrostu oraz wspomaganie rozwoju poszczególnych obszarów. Rodzaj podejmowanych interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych, a wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój i mobilizacja istniejących zasobów, to czynniki kluczowe dla wzmocnienia procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów¹². W tym kontekście ważne staje się podejście zintegrowane, zróżnicowane terytorialnie, oznaczające koncentrację różnych działań podejmowanych wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów powinny wzajemnie na siebie oddziaływać, co oznacza koordynację już na etapie programowania, a następnie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów i uwarunkowań terytorialnych, wpływających na kierunki rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań, i wiązki interwencji odpowiednio dopasowanych do potrzeb i możliwości obszarów będących adresatami polityki rozwoju, uwzględniającej aspekty szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz poszczególnymi mieszkańcami. Stąd też tak ważna staje się polityka publiczna, oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów rozwoju w kontekście specyfiki lokalnych lub ponadlokalnych uwarunkowań. Zgodnie z tym należy dążyć do efektywnej i skutecznej koordynacji różnych polityk publicznych, oddziałujących terytorialnie przy jednoczesnej systematycznej ocenie ich wpływu na obszary, w których są wdrażane. Pojawia się w związku z tym obszar wspólnej odpowiedzialności władz publicznych za efektywność i skuteczność wsparcia umożliwiającego realizację wizji rozwojowej i przełożenie jej na konkretne i mierzalne cele. Aktualnie niezwykle potrzebna jest integracja polityki rozwoju wokół celów publicznych w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Dlatego też zasadne wydaje się systematyczne wzmocnienie koordynacji w procesie zarządzania politykami publicznymi, jak też konieczne jest większe zintegrowanie systemu analizy sytuacji i planowania

12 Zob. Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt MR, Warszawa 2016.

przedsięwzięć na wszystkich poziomach zarządzania. Prowadzi to do rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego terytorialną różnorodność, a jednocześnie dbającego o zapewnienie całej społeczności poczucia bezpieczeństwa, wpisane go w obszar wysokiej jakości życia. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę struktur samorządowych, podejmujących przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym na rzecz systematycznej poprawy jakości usług publicznych. Wymaga to określenia i dostosowania ram polityk publicznych, skierowanych do poszczególnych obszarów, co umożliwi skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym. Należy też zwrócić uwagę, że spodziewane kierunki zmian w polityce regionalnej UE po roku 2020 oraz zmieniające się wyzwania rozwojowe wymagają bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityk publicznych do potencjałów i wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tych politykach. Zrównoważony terytorialnie rozwój polega zatem na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przezwyciężenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji, przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie¹³. Niezbędne staje się także wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby włączyć się w kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach terytorialnych. Ważne jest tutaj uzgadnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, co pozwoli na kształtowanie się poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terytorium oraz przyczyni się do zwiększenia efektywności stosowanych instrumentów. Polityka rozwoju będzie zatem dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego systemu oddziaływania na układ terytorialny poprzez zintegrowane interwencje, jak też przez dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i potencjalnych zagrożeniach oraz konfliktach. Powinno to doprowadzić do znaczących zmian struktury

13 Zob. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

społeczno-gospodarczej, wzrostu aktywności, poprawy jakości życia mieszkańców jak też doskonalenia systemu zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie. Polityka rozwoju musi zatem z jednej strony wzmacniać te czynniki rozwojowe, które decydują o konkurencyjności, jak też podejmować działania w zakresie tworzenia warunków dla stabilnego i bezkonfliktowego rozwoju. Takie podejście wymaga aktywności w zakresie wspierania rozwoju w wymiarze terytorialnym, celem zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych instrumentów rozwoju. Zastosowanie instrumentów rozwoju terytorialnego powinno służyć przede wszystkim wzmocnieniu zintegrowanego podejścia terytorialnego, lepszemu dostosowaniu interwencji do potrzeb i potencjałów określonych typów obszarów oraz wsparciu rozwoju lokalnego. Dzięki temu uzyskujemy określoną spójność terytorialną pojmowaną jako docelowy stan rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywne oraz w pełni bezpieczne funkcjonowanie danej społeczności. Tak więc spójność terytorialna staje się uniwersalnym, a zarazem nadrzędnym celem polityki rozwoju, a terytorialne ujęcie procesów rozwoju postrzegane jest jako nowy paradygmat polityki rozwoju. Umożliwi to podjęcie działań w zakresie szeroko pojmowanej modernizacji poprzez skuteczne działanie w bezpiecznym środowisku oraz budowanie przewag i poprawę efektywności gospodarowania. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie nowych form i metod działania oraz podjęcia wysiłku modernizacji i oparcia aktywności na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu nowych rozwiązań w procesie zarządzania rozwojem. Szanse i możliwości owej modernizacji zależą będą zarówno od zdolności adaptacyjnej, a także determinacji władzy publicznej, możliwości współdziałania partnerskiego oraz kultury promującej wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi. Sprostanie rosnącym wymaganiom modernizującego się społeczeństwa staje się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Będzie to wymagało aktywnej polityki publicznej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów społeczno-gospodarczych i zdolności organizacyjnych. Jednym z warunków realizacji celów rozwojowych jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz utrwalenie ładu przestrzennego, uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Uporządkowana, zintegrowana i bezpieczna przestrzeń ułatwia bowiem funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie dla poprawy jakości życia. Wydaje się, że

dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przechodzenie od modelu administrowania do zarządzania rozwojem układu terytorialnego. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania oraz strategiczne wyzwania¹⁴.

Wiąże się z tym proces modernizacji, mający stanowić główny obszar działań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, przy czym pojęcie modernizacji należy tu rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie, które mogą być związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego układu terytorialnego, wydobywaniem walorów dotąd słabo eksponowanych, względnie może wiązać się z wykreowaniem całkiem nowych walorów oraz wizerunku danego obszaru. Warto w tym miejscu nawiązać do prognoz rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i Europy oraz do uwarunkowań wynikających z planów rozwoju innych układów terytorialnych, tak by z jednej strony wyprzedzająco przygotować przestrzeń do nadchodzących zmian, a z drugiej rozpoznać nisze rozwojowe, niedostrzegane w polityce rozwoju innych obszarów. Wyznacznikiem podejmowanych działań jest więc zidentyfikowanie zagadnień, które będą podstawą modernizacji, nadanie im priorytetowego znaczenia jako swoistym czynnikom rozwoju, obudowanie ich ustaleniami dla pozostałych zagadnień kluczowych dla rozwoju oraz skoncentrowanie na nich aktywności promocyjnej. Wydaje się, iż konieczna będzie większa niż do tej pory koncentracja i selektywność interwencji, zwłaszcza w zakresie obszarów specjalizacji rozwoju, budowania potencjału innowacyjnego oraz zarządzania publicznego, co wymagać będzie silniejszego ich wyeksponowania w układzie przyjętych celów. Efektem powinien być trwały, dynamiczny, równomierny i bezpieczny rozwój, przy stałym zaangażowaniu wszystkich podmiotów społeczno-gospodarczych. Powinno to być także związane z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego, włączanego w realizację polityk publicznych, mających charakter innowacyjny oraz kształtowanych przez sprawnie funkcjonujące władze publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym. Wskazane jest, aby powstały warunki dla optymalnego wykorzystywania uwarunkowań i czynników rozwoju, a zachodzące przemiany były ukierunkowane na przekształcenia kulturowe, wzrost otwartości i bezpieczeństwa układu terytorialnego oraz rozwijanie nowych form współpracy, która może stać się jednym ze źródeł sukcesu. Tak więc

14 Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

w rozumieniu procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym niezbędne staje się podejście zintegrowane. W praktyce jednak teoria i praktyka myślenia i działania zintegrowanego w odniesieniu do zarządzania rozwojem napotyka na liczne bariery¹⁵. Współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Funkcjonujący system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności między nim a sferą planowania przestrzennego, ściśle związanego z interesem publicznym. Jednocześnie zmiany w działalności wytwórczej i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶.

Rozwijające się oddzielnie planowanie społeczno-gospodarcze traktuje zagadnienia przestrzenne marginesowo, a czynniki przestrzenne traktowane są jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju.

Istota zintegrowanego zarządzania rozwojem leży zatem w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do osiągnięcia celów zgodnych z koncepcją rozwoju zrównoważonego. W związku z tym wyspecjalizowane planowanie publiczne powinno być pod względem metodologicznym planowaniem zintegrowanym. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyraża się w integracji rozumianej jako koordynacja procesu tworzenia strategii z uwzględnieniem szerokiego aspektu uwarunkowań przestrzennych, celem uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów w postaci zintegrowanego procesu rozwoju. To oznacza konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na eliminowanie sprzeczności pomiędzy wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej¹⁷.

W praktyce działań na rzecz rozwoju podejście zintegrowane pokrywa się z polityką o charakterze terytorialnym ze względu na potrzebę współpracy pomiędzy szczeblami zarządzania. Prowadząc bliską współpracę na szczeblu krajowym,

15 T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, nr 161/2015.

16 T. Markowski, *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.

17 T. Markowski, M. Turała, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 4-6.

regionalnym i lokalnym, polityka publiczna może w istotnej mierze zwiększyć spójność i synergię pomiędzy różnymi obszarami rozwoju. Podejście terytorialne zwraca także uwagę na potrzebę prowadzenia działań z większą elastycznością w stosunku do wielkości i specyfiki obszaru geograficznego. Odpowiedzialność i główna rola w tym zakresie przypada władzom publicznym, które stanowią ośrodek decyzji, realizując określone funkcje regulacyjne i koordynacyjne. Podejmują one też wysiłek w zakresie poszukiwania i wyboru właściwych, efektywnych metod realizacji zadań publicznych, jak też rozwijają umiejętności koncentracji zasobów i sposobów działania w celu poprawy pozycji konkurencyjnej oraz podniesienia poziomu jakości życia¹⁸.

Wszystko to wymaga podjęcia szeregu działań oraz zintegrowanego planowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jako holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju, będącego równocześnie planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty oraz uwzględniającego silne i złożone współzależności, powiązania, a także zasoby możliwe do wykorzystania w procesach rozwojowych. Planowanie zintegrowane opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między systemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem. Jest też procesem opartym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju. Ten rodzaj planowania wykorzystuje realizację projektów zintegrowanych, odznaczających się konsolidacją różnych wymiarów rozwoju, uczestnictwem kilku podmiotów w ich realizacji, uzyskiwaniem efektów synergicznych oraz długofalową użytecznością. Ten typ planowania staje się ważnym elementem sprawnego i skutecznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej w wymiarze zintegrowanym¹⁹. Zintegrowane planowanie rozwoju wskazuje na konieczność uwzględnienia relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami i grupami społecznymi, zaangażowanymi w kreowanie procesów rozwojowych. Podejście to eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji²⁰. Praktyczną

18 D. Fleszer, *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1), s. 308.

19 A. Nowakowska, M. Sokołowicz, *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 91-92.

20 J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015, s. 122.

egzemplifikacją tego rodzaju planowania są projekty zintegrowane, jako przedsięwzięcia kompleksowe i wewnętrznie złożone, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Projekty zintegrowane realizowane są dzięki współpracy kilku jednostek terytorialnych. Osiągnięcie w tym zakresie efektów wiąże się z komunikacją społeczną, pojmowaną jako utrzymywanie w sposób ciągły relacji ze społeczeństwem dla ukształtowania sprawnego systemu zarządzania sprawami publicznymi, zgodnie z koncepcją współzrządzenia²¹.

W odniesieniu do terytorialnego wymiaru wsparcia należy koncentrować się na działaniach o charakterze prorozwojowym, wspieranych dostępnymi instrumentami finansowymi lub organizacyjnymi. W odniesieniu do danego obszaru warto wskazać na główne problemy rozwojowe (obszary interwencji), które staną się przedmiotem zainteresowania samorządów uczestniczących w procesie rozwoju. Może to dotyczyć rozwoju gospodarczego, problemów społecznych, przedsiębiorczości, infrastruktury komunalnej czy ochrony środowiska. Konieczne jest tutaj uwzględnienie cech danego obszaru w odniesieniu do uwarunkowań, możliwości, zasobów, potencjałów oraz położenia geograficznego. Uzyskamy dzięki temu swoisty obraz specyfiki społeczno-gospodarczej oraz funkcjonalno-przestrzennej danego obszaru i odpowiadające temu cele, zadania i środki realizacji. Jednocześnie stworzone zostaną podstawy umożliwiające podjęcie zintegrowanych działań na rzecz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych współpracujących miast i gmin. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w poszczególnych dziedzinach, a polityka rozwoju, oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, powinna wspierać proces wzmacniania spójności celów i działań rozwojowych, widocznych przede wszystkim na poziomie lokalnym. Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaka przypisana jest do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych i jest związany z koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Tak więc współczesny samorząd terytorialny na poziomie lokalnym i regionalnym prowadzi politykę rozwoju, rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej oraz podnoszenia konkurencyjności

21 D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UE, Łódź 2015, s. 205.

gospodarki w skali regionalnej lub lokalnej²². W związku z tym muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele będące przedmiotem realizacji. Dysponowanie zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, perspektywnego widzenia terytorium oznacza, że pojawia się proces współzarządzania, w którym – oprócz podmiotów władzy publicznej – uczestniczy szerokie grono partnerów społeczno-gospodarczych. Kluczowe staje się zatem wykreowanie sieci rozwoju, które mogą mieć charakter horyzontalny, a wskutek tego terytorium staje się obszarem rozwoju zintegrowanego, gdzie istotną rolę odgrywa proces budowania przewagi konkurencyjnej, będącej zdolnością rozpoznania, waloryzowania i pomnażania własnych zasobów w taki sposób, aby można było przyciągać i pozyskiwać nowe zasoby²³. Należy zwrócić uwagę na terytorialny wymiar polityki rozwoju, która powinna być oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego, co oznacza konieczność ujęcia w procesie programowania i wdrażania działań rozwojowych wymiaru terytorialnego dla zachowania spójności celów i podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych. Niezwykle ważne staje się tutaj wykreowanie i zachowanie systemu skutecznej koordynacji, która wzmacnia komplementarność procesu zarządzania, realizowanych przedsięwzięć oraz zapobiega konfliktom przestrzennym. Zintegrowane podejście może też nieść ze sobą oszczędności finansowe, a integracja elementów przestrzennych i społeczno-gospodarczych daje politykom publicznym większą elastyczność wobec zachodzących zmian w krótkim horyzoncie czasowym, co w dalekiej perspektywie zapewnia większą stabilność rozwoju układu terytorialnego. Z punktu widzenia praktyki bardzo istotne staje się odniesienie do spójności terytorialnej, którą należy postrzegać jako stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów, a także jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych. Osiągnięcie spójności terytorialnej oznacza zapewnienie najlepszego rozwoju całości terytorium i poprawę życia mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że celem osiągnięcia spójności terytorialnej nie powinno być jedynie niwelowanie różnic, lecz także zapewnienie mechanizmów, dzięki którym możliwy będzie

22 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. nr 277, poz. 1658 z późn. zm.

23 Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

rozwój konkurencyjności na podstawie potencjału endogenicznego oraz przepływu i absorpcji innowacji. Cele osiągnięcia spójności terytorialnej powinny wynikać także z analizy układów funkcjonalnych, dążąc do takiego powiązania terytoriów, które pozwala na swobodne korzystanie z zasobów i przemieszczanie ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. W procesie wdrażania polityki rozwoju zintegrowanego szczególnie liczyć się będą obszary aktywności, związane z koordynacją polityk publicznych na różnych poziomach zarządzania rozwojem, poprawą wielopoziomowego zarządzania dla poprawy efektywności zaspokajania potrzeb poszczególnych obszarów, szczególnie w obliczu rosnącej roli regionalnych i lokalnych aktorów, jak również sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Kolejna sprawa to promowanie podejścia funkcjonalnego z uwagi na to, iż problemy i wyzwania rozwojowe przekraczają granice administracyjne, co generuje potrzebę większej elastyczności działań.

Pojawia się w związku z tym konieczność praktycznego wdrażania koncepcji rozwoju funkcjonalno-przestrzennego jednostki terytorialnej, co pozwoli na wskazanie sposobu jej funkcjonowania i rozwoju poprzez zbiór zasadniczych założeń, zasad i relacji. Wdrażanie idei zarządzania zintegrowanego w procesie kształtowania polityki rozwoju pozwala na podjęcie niezbędnych działań w przestrzeni społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym wraz z możliwością kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej. Identyfikacja występujących i prognozowanych uwarunkowań oraz pojawiających się zależności wraz ze zidentyfikowanymi aspiracjami umożliwi formułowanie optymalnej koncepcji rozwoju w ujęciu społeczno-gospodarczym i przestrzennym. W praktyce działań władz samorządowych istotne staje się zatem:

- odnoszenie się do zagadnień stosunkowo trwałych i mających fundamentalne znaczenie dla procesu rozwoju;
- całościowe spojrzenie na problematykę rozwoju, co w konsekwencji umożliwi osiągnięcie optymalnych efektów, znacznie większych niż miałyby to miejsce poprzez kreowanie pojedynczych działań, podejmowanych dla poszczególnych zagadnień;
- oparcie modelu rozwoju na systemach, które w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym są ze sobą połączone, a prawidłowe ich funkcjonowanie jest od siebie uzależnione. Pozwala to na budowanie przewag konkurencyjnych oraz kształtowanie cech potencjalnie wyróżniających układ terytorialny.

W praktyce funkcjonowania wspólnot terytorialnych można zwrócić uwagę na takie elementy wymagające zintegrowanego podejścia w procesie zarządzania, jak:

- system przyrodniczy, z którego wynika rozmieszczenie obszarów kluczowych ze względu na charakter walorów środowiskowych;
- system osadniczy, z którego wynika hierarchia sieci osadniczej, a więc także będąca jej bezpośrednią konsekwencją odpowiedzialność poszczególnych ośrodków za stymulowanie rozwoju określonych terytorialnie obszarów i określonych dziedzin funkcjonowania życia społecznego i gospodarczego;
- system transportowy, z którego wynikają relacje transportowe o znaczeniu międzyregionalnym, międzynarodowym (zapewniające dostępność i powiązania zewnętrzne) oraz sposób organizacji relacji zapewniających spójność wewnętrzną;
- kluczowe elementy budujące potencjał i przewagi konkurencyjne, na bazie których możliwe będzie uruchomienie nowych procesów rozwojowych, istotnie zwiększających możliwości rozwoju;
- zidentyfikowane obszary wymagające rozwiązania sytuacji problemowej – obszary, w których stwierdza się obecność ograniczeń rozwojowych na tyle istotnych, że mogą zagrażać prawidłowemu rozwojowi jako spójnemu systemowi społeczno-gospodarczemu i przestrzennemu;
- założenia polityki terytorialnej, stanowiące zbiór zasad, dotyczących świadomego różnicowania polityki rozwoju w ujęciu terytorialnym w powiązaniu z hierarchią sieci osadniczej i uwarunkowaniami o charakterze endogenicznym.

Bibliografia

Fleszer D., *Z problematyki zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, ZS WSH Zarządzanie 2014 (1).

Gorzela G., *Uwagi nt. dokumentu UE Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013.

Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk nr 161/2015.

Markowski T., Turała M. (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Nowakowska A., Sokołowicz M., *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Pangsy-Kania S., *System zarządzania rozwojem w Polsce i rola w nim dokumentów strategicznych*, Studia z Polityki Publicznej, nr 3 (7) 2015.

Podgórski D., *Przegląd wytycznych dotyczących zintegrowanych systemów zarządzania. Materiały konferencji Zintegrowane systemy zarządzania*, Polanica Zdrój, 21-23 września 1998.

Polityka regionalna – zintegrowane podejście, „Panorama Inforegio”, nr 34/2010.

Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Kraków 2013.

Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Wprowadzenie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź 2015.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. nr 277, poz. 1658 z późn. zm.

Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, MRR, Warszawa 2009.