

*dr Brygida Beata Cupiał*  
Uniwersytet Zielonogórski

# POLITYKA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO WOBEC PROBLEMÓW JAKOŚCI ŻYCIA W REGIONIE

## Streszczenie

Nowoczesne koncepcje rozwoju regionalnego próbują pogodzić pozornie przeciwstawne interesy rozwojowe – wzmocnianie potencjałów konkurencyjnych regionów z niedopuszczeniem do społecznie oraz politycznie nieakceptowanych zróżnicowań między- i wewnątrzregionalnych. Celem opracowania jest przedstawienie wybranych ujęć teoretycznych i praktycznych z uwzględnieniem zadań samorządu województwa rozumianego jako kształtowanie jego spójności i konkurencyjności.

**Słowa kluczowe:** region, polityka regionalna, konkurencyjność, spójność, planowanie strategiczne

## Summary

Modern concepts of regional development are trying to reconcile apparently conflicted development business – enhancing the capabilities of competitive regions with the prevention of socially and politically unacceptable differences between and within region. Main aim is to present selected theoretical and practical approaches, including the tasks of the regional government, understood as the formation of the cohesion and competitiveness.

**Keywords:** region, regional policy, competitiveness, cohesion, strategic planning

## I. Wstęp

Jakość życia to bardzo złożona kategoria o interdyscyplinarnym charakterze, która definiowana jest przez następujące elementy: bogactwo rozumiane jako dobro materialne, zdrowie i samopoczucie, bezpieczeństwo, stan środowiska przyrodniczego, poczucie przynależności do lokalnej społeczności, stosunki międzyludzkie i wpływ na decyzje dotyczące życia zbiorowego i indywidual-

nego. Dotychczas była ona przedmiotem badań głównie nauk socjologicznych, a od niedawna także nauk ekonomicznych [Kryk, Włodarczyk-Śpiewak, 2010]. Na gruncie tych ostatnich rozróżnia się pojęcia wzrostu i rozwoju, które dotyczą gospodarki regionu. Według Pawła Churskiego wzrost jest podstawowym warunkiem wystąpienia rozwoju, przy czym rozwój jest to wzrost różnych aspektów życia, z których pewne mają charakter niemierzalny [Churski, 2004, s. 2].

Zgodnie z koncepcją endogenicznej polityki rozwoju regionalnego rozwój gospodarczy regionu jest tworzony przede wszystkim przez regionalne, endogeniczne zasoby fizyczne i społeczne, a warunki dla optymalnego rozwoju regionalnego stwarza prowadzona skutecznie polityka regionalna [Churski, 2010]. Region w polskich warunkach stał się podmiotem polityki w wyniku reformy administracyjnej w 1999 roku, kiedy to utworzono trójstopniowy system samorządu terytorialnego, a samorząd województwa zaczęto postrzegać jako regionalnego aktora polityki rozwoju podległego mu terytorium, którego głównym zadaniem jest – tak jak w innych krajach UE – podwyższanie potencjału konkurencyjności regionu. Na wyższą konkurencyjność regionu wpływa wiele czynników. Zwiększanie spójności regionu jest zarazem ideałem i celem jego rozwoju. Jak wykazano w badaniach nad rozwojem regionalnym, jest to nie tylko cel niesprzeczny z konkurencyjnością regionu, ale to też imperatyw wspomagający jego kształtowanie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wybrane, aktualne ujęcia teoretyczne i praktyczne rozwoju regionalnego w kraju z uwzględnieniem w nim roli instrumentów programowych jako zadań samorządu województwa w rozwoju podległego mu terytorium, rozumianego jako kształtowanie jego spójności i konkurencyjności.

## 2. Konkurencyjność i spójność w polityce samorządu województwa

Pojęcie regionu i rozwoju regionalnego nie posiada utrwalonej w literaturze przedmiotu jednoznacznej definicji. Rozwój teorii w tym zakresie idzie w parze z wielością praktyk, metod i instrumentów stosowanych przez regiony. Pojawienie się w wyniku reformy w 1999 roku w Polsce samorządu szczebla wojewódzkiego (często zwanego regionalnym) oraz przystąpienie do struktur UE spowodowały także w Polsce wzrost zainteresowania tą problematyką, a prowadzenie polityki rozwoju przez samorząd wojewódzki stało się przyczynkiem do rozwoju wiedzy na ten temat.

W literaturze przedmiotu różnicuje się zadania samorządów szczebli powiatowo-gminnego i regionalnego na te, które główny nacisk kładą na zaspokajanie bieżących potrzeb swoich mieszkańców (pierwsze), i te, które są zorientowane wybitnie prorozwojowo (drugie) [Właźlak, 2010, s. 194]. Twierdzi się także, że o ile zadania gminy i powiatu mają charakter wybitnie materialny, o tyle zadania samorządu województwa są bardziej koncepcyjne. Wpływ na tego rodzaju

rozróżnienie ma umieszczenie na czele jego planistycznych zadań w zakresie polityki rozwoju (strategii społeczno-gospodarczej oraz planu zagospodarowania przestrzennego), zadania o charakterze materialnym sytuuje się natomiast w dalszej kolejności, a ich wykonanie reguluje się za pomocą wielu innych odrębnych ustaw, tzw. materialnych.

Głównym zadaniem tego szczebla samorządu jest tworzenie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki prorozwojowej podległego terenu, biorąc pod uwagę następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem przyszłych pokoleń, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego [Właźlak, 2010, s. 199]. Jak zwraca uwagę Katarzyna Właźlak, „zasadniczym celem polityki regionu jest jego cywilizacyjny rozwój” [2010, s. 195]. Tak sformułowane cele korespondują z założeniami teorii, która budowanie jego konkurencyjności nazywa głównym zadaniem polityki regionu.

Na proces konkurencyjności regionu mają wpływ różne czynniki:

Regionalne czynniki rozwoju mają zawsze charakter endogeniczny, tkwią w naturze regionu, jego wielkości, położeniu, warunkach przyrodniczych, układzie osadniczym, cechach społeczności regionalnych, strukturze gospodarczej, strukturze przestrzennej, poziomie rozwoju, przeszłości itp., zaś uwarunkowania rozwoju mają charakter egzogeniczny (...) i tkwią w szeroko pojętym otoczeniu regionu [Parysek 2008, s. 25–26].

Przy tak definiowanych czynnikach rozwoju najistotniejszymi zasobami rozwojowymi są wewnętrzne zasoby fizyczne i społeczne, w tym zasoby instytucjonalne regionu (środowisko społeczno-kulturowe):

Regiony jako zbiory instytucji są miejscem koordynacji różnych rodzajów perspektyw instytucjonalnych, co wynika z globalnej roli układów lokalnych, ale i z funkcjonowania lokalnych układów w globalnym kontekście [Stachowiak 2008, s. 119].

W procesie uruchamiania potencjału rozwojowego najistotniejsze są zasoby i aktywa specyficzne, które warunkują uruchomienie procesów zbiorowego uczenia się, oraz – przez tworzenie sieci współpracy – promowanie kultury innowacyjności.

Jak podkreśla Irena Pietrzyk:

W bezpośrednim związku z innowacyjnością pozostaje jakość kapitału ludzkiego, czyli poziom jego wykształcenia, posiadane kwalifikacje i umiejętności (...). Podstawową rolę w tym procesie winny spełniać władze i inne podmioty regionalne/lokalne, lecz powinien on być stymulowany także przez władze centralne [Pietrzyk 2000, s. 31].

Jednocześnie w realizacji swoich celów strategicznych samorząd wojewódzki nie jest zdany tylko na siebie:

Poleganie na własnych zasobach nie jest możliwe bez zewnętrznego otwarcia, które zakłada jednak pewną selektywność relacji z otoczeniem zewnętrznym. Preferowane są relacje, które ułatwiają rozpoznanie, generowanie, pomnażanie własnych zasobów rozwojowych, a blokowane te, które prowadziłyby do ich „wypłukiwania” [Hausner 2008, s. 275].

Zarówno w projektowaniu strategii regionalnych, jak i w ich analizie należy uwzględniać cały złożony układ instytucjonalny regulujący gospodarkę regionalną wraz z jej silnymi i słabymi stronami oraz otoczeniem, które w istotny sposób wpływa na przebieg procesów wewnątrzregionalnych. W procesie planowania strategicznego, a szczególnie w analizie SWOT poprzedzającej samą strategię, wykazywane są znaczne dysproporcje rozwojowe oraz kapitałowe.

Samo zaś pojęcie dysproporcji – w związku z pojawieniem się nowych nierówności – nabrało szerszego znaczenia i oznacza już nie tylko rozpiętości w dochodach i stopie bezrobocia, ale także nierówności w zakresie stanu środowiska, wyposażenia w infrastrukturę, dostępie do kapitału, edukacji i kompetencji, usług dla przedsiębiorstw. Ponieważ są to elementy otoczenia (lub szeroko rozumianego środowiska), w jakim działają przedsiębiorstwa i władze lokalne, to właśnie ono (otoczenie) stanowi główny przedmiot oddziaływania polityki regionalnej [Pietrzyk, 2000, s. 20].

Celem zaś jest redukcja dysproporcji hamujących konkurencyjność terytorium, czyli, inaczej mówiąc, dążenie do spójności terytorialnej. Spójność regionalna jest zagadnieniem wieloaspektowym. Zasadniczymi przyczynami istnienia dysproporcji w poszczególnych obszarach są: istniejące warunki rynkowe, zachowania przestrzenne inwestorów i właściwości szeroko rozumianego środowiska. W polskiej literaturze przedmiotu występują zróżnicowane poglądy na ten temat. Według autorów można ją rozpatrywać z punktu widzenia polityki interregionalnej, i wtedy jest to obszar współdziałania państwa i samorządu wojewódzkiego, ale można też wyróżnić aspekt polityki intraregionalnej, postrzeganej jako samodzielna polityka władz samorządowych na swoim terytorium. Jednocześnie aktywną polityką jest nazywane działanie w celu zmiany potencjału konkurencyjności, a pasywną realizacja bezpośrednich programów pomocowych. Istnieje też inne rozróżnienie, które uwypukla znaczenie podstawowych uwarunkowań w terytorium i politykę skierowaną na redukcję różnic w potencjale rozwojowym oraz politykę redystrybucyjną, wynikającą z rewindykacji [Pietrzyk, 2000; Hausner, 2008].

Te sposoby ujęcia szczególnie istotnie rzutują na postrzeganie roli samorządu regionalnego w realizacji polityki spójności. Zgodnie ze stanowiskiem rządu RP przyjętym w strategii spójności terytorialnej w lutym 2009 roku osiągnięcie spójności terytorialnej jest definiowane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikatowego potencja-

lu poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, przez zintegrowane zarządzanie rozwojem. Tak sformułowany cel [*Krajowa...*, s. 2–3]:

- wskazuje jednoznacznie na podmiot polityki regionalnej – terytorium, rozumiejąc je w sposób funkcjonalny, rozszerzając dotychczasową koncentrację uwagi na regionie traktowanym jako jednostka administracyjnego podziału kraju,
- przesądza o widzeniu polityki regionalnej jako działania ukierunkowanego na optymalne, z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych kraju, wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie potencjałów rozwojowych,
- wskazuje na konieczność wykorzystania w procesie rozwoju obok czynników endogenicznych także zasobów zewnętrznych,
- wskazuje głównych aktorów polityki regionalnej i w tym procesie przydziela główną rolę rządowi i samorządom wojewódzkim,
- określa cele polityki regionalnej jako kreowanie na poziomie regionalnym warunków dla osiągnięcia głównych celów polityki rozwoju – wzrostu, zatrudnienia i spójności (wynikających między innymi z wyzwań rozwojowych określonych w dokumencie Polska 2030).

W pierwszym przypadku na plan pierwszy wysuwa się decentralizacja funkcji polityki społecznej rozumianej jako przekazanie (części) dotychczasowej polityki społecznej państwa w gestię samorządów i współpraca, w tym zakresie publicznych, podmiotów (czasami rywalizacja o niedostateczne środki w ramach zadań). Drugi zaś kładzie akcent na zmianę filozofii w postrzeganiu przyczyn powstawania nierówności, przy akcentowaniu jego najostrzej wyrażonego syndromu – zjawiska wykluczenia i zastosowania instrumentów polityki do przeciwdziałania mu (wyrównywanie potencjału). Należy podkreślić, że w obydwu podejściach nierówności, a szczególnie ich duże nasilenie, postrzegane są jednakowo, jako zjawiska negatywne. Jednocześnie inaczej postrzegana jest rola władz regionalnych w realizacji polityki spójności, a zwłaszcza rola planowania strategicznego – w tym w zakresie polityki społecznej – w polityce regionalnej. W pierwszym przypadku akcentowane są biurokratyzacja i pasywność, a nawet patronacko-kliencko-dystrybucyjny charakter planowania (ze względu na możliwości dotacji UE). W drugiej sytuacji akcentuje się wieloskalowość w postrzeganiu rozwoju regionalnego, jego dynamikę wewnętrzną oraz „oddolny” kierunek rozwoju w perspektywie „mierzenia się” z wyzwaniami globalizacji coraz intensywniej oddziałującymi na lokalną i regionalną rzeczywistość. Wydaje się, że główną różnicą jest perspektywa spojrzenia na region i akcentowanie w związku z tym różnych aspektów złożonej problematyki rozwoju.

Jak już wspomniano, jednym z najważniejszych zadań samorządu województwa jest strategiczne planowanie rozwoju. Jest ono sprzężone z planowaniem przestrzennym, co nie zawsze jest jednakowo rozumiane przez praktyków i teoretyków. Obligatoryjność tych dokumentów nie tylko nie wyklucza, ale wręcz implikuje powstanie innych dokumentów typu strategicznego. W rezultacie uzyskujemy na poziomie lokalnym wiązkę dokumentów strategicznych. Konieczność jej tworzenia jest związana z procesualnym sposobem programo-

wania rozwoju terytorialnego oraz uruchomieniem tak zwanej oddolnej dynamiki procesów uczenia się organizacji, w tym wypadku władz i społeczności regionalnej. Tak więc praktyką samorządu stało się tworzenie dodatkowych dokumentów strategicznych w wybranych obszarach, na przykład strategii innowacyjności, turystyki, transportu czy innych. Dokumenty te tworzone są jako sektorowe strategie rozwojowe, wspomagające programowanie w istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej kierunkach rozwoju.

Jednym z najczęściej tworzonych dokumentów sektorowych w regionach są strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Zasadniczym powodem tworzenia regionalnych strategii problemów społecznych jest przepis art. 21 Ustawy o pomocy społecznej, który określa, że do zadań własnych realizowanych przez samorząd wojewódzki należy: opracowywanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującą w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami. Przy czym ustawodawca nie użył w tym przypadku sformułowania, że strategia ma stanowić odrębne opracowanie [Przywojska, 2009, s. 25].

Przeprowadzone badania w zakresie oceny jakości tych dokumentów w polskich samorządach wojewódzkich wykazały, że większość (czternaście) samorządów taką strategię posiadało i część z nich w ocenie ekspertów była dobrej jakości [Przywojska, 2009, s. 26]. W odniesieniu do tworzenia tego rodzaju strategii ustawodawca wskazał więc jej istotne elementy: partycypacyjny charakter tworzenia dokumentu oraz jego spójność z dokumentami regionalnymi i powiatowymi. Metoda partycypacyjna jest jedną z zalecanych przy tworzeniu dokumentów strategicznych (obok eksperckiej, konsultacyjnej i menedżerskiej), ale w teoriach rozwoju regionalnego wskazywana jest jako jeden z czynników powodzenia rozwoju. Innym wyróżnikiem tego dokumentu jest zalecana spójność z dokumentami powiatowymi, co jest o tyle wyjątkowe, że gminy i powiaty nie mają obowiązku tworzenia strategii ogólnych, a w wypadku ich posiadania – wiązania ich z dokumentami regionalnymi. Takie uwarunkowanie w odniesieniu do strategii polityki społecznej (SPS) wskazuje na ukierunkowanie ustawodawcy w zakresie współpracy poszczególnych aktorów regionalnej polityki. Włączenie SPS w tak zwaną wiązkę dokumentów regionalnych następuje przez koherencję i prymat strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu w stosunku do omawianej strategii. Drugi z dokumentów regionalnych – plan zagospodarowania przestrzennego (PZPW) jest dokumentem wspomagającym identyfikacji kierunków rozwoju w ujęciu przestrzennym. Prawidłowo sporządzony wspomaga politykę rozwoju, konkretyzując, przez wskazanie optymalnych lokalizacji w przestrzeni fizycznej, jej celów i dzięki temu współtworząc wizję konkurencyjnego terytorium. Dodatkowo uzupełnia wiedzę o środowiskowych uwarunkowaniach terytorium, tworząc podstawy do planowania rozwoju trwałego i zrównoważonego.

### 3. Lubuskie — budowanie regionu konkurencyjnego

Jednym z województw, które powstało w wyniku nowego podziału administracyjnego, jest województwo lubuskie. Siedzibami władz są: Gorzów Wielkopolski – siedziba wojewody, oraz Zielona Góra – siedziba marszałka województwa. Województwo lubuskie jest jednym z najmniejszych i najrzadziej zaludnionych obszarów Polski (72 osoby na 1 km<sup>2</sup>), lecz z dobrze ocenianą jakością dostępności komunikacyjnej i infrastrukturą drogową. Jest to obszar Ziemi Odzyskanych, które po 1945 roku znalazły się w obrębie Polski. Pomimo niewielkiego obszaru są to ziemie o stosunkowo dużym współczynniku urbanizacji (64,12%), oprócz jednak ośrodków regionalnych, które przekroczyły liczbę 100 tysięcy mieszkańców, w obszarze województwa nie ma miasta powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Położenie nadgraniczne województwa, określone jako „problemowe z obszarami wymagającymi wsparcia”, wpływa na specyfikę jego rozwoju.

Przez długi okres granica była czynnikiem wyraźnie niekorzystnym dla rozwoju województwa, ponieważ jej nieprzenikalność oraz ograniczenia w osiedlaniu się w strefie nadgranicznej uniemożliwiały ekonomiczne wykorzystanie korzyści wynikających z położenia regionu [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 50].

Obecnie jednak:

Przedstawione (...) dane wskazują, że województwo lubuskie charakteryzuje się, na tle innych regionów naszego kraju, relatywnie niskim stopniem zróżnicowania wewnętrznego. W przypadku zastosowania miar względnych (np. w przeliczeniu na jednego mieszkańca) oraz trendów rozwojowych, różnice między północną i południową częścią województwa są niewielkie. Nie bez podstaw lubuskie uznawane jest za region o najniższym w skali kraju zróżnicowaniu na poziomie podregionów kategorii NUTS 3 [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 11].

Pomimo to województwo lubuskie w skali powiatów i gmin także jest zróżnicowane, a nawet występują tak zwane obszary problemowe (dokładną ich analizę przedstawiono na przykład w dokumencie *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*).

Województwo aktywnie wykorzystuje możliwości pozyskiwania środków pomocowych już od połowy lat dziewięćdziesiątych minionego wieku, głównie z funduszu PHARE (STRUDER 1 i 2, CBC), ISPA, SAPARD. Pozyskane środki z wymienionych funduszy oraz od 2004 roku z ZPORR, a obecnie LRPO oraz Interreg IV A i B wspierają procesy modernizacji i rozwoju regionu.

Podobnie jak i w innych województwach utworzonych dzięki reformie 1999 roku, jednym z pierwszych obowiązków samorządu było opracowanie strategii rozwoju oraz planu zagospodarowania przestrzennego. Obydwa dokumenty zostały uchwalone w niedługim czasie i, co ważne, oceniono je jako poprawne

merytorycznie. Z perspektywy można powiedzieć, że spełniły zadanie dokumentów programowych, a wiele ich założeń zostało zrealizowanych. Nowy dokument *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego. Z horyzontem czasowym do 2020 roku* został uchwalony w 2005 roku.

Podobnie jak w dokumencie z 2000 roku cele strategiczne nie obejmują działań i zadań bieżących realizowanych przez instytucje samorządu województwa oraz inne podmioty – zgodnie z ich kompetencjami (administracji rządowej, samorządów gminnych i powiatowych, instytucji regionalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw prywatnych). Podkreślić należy, że w opracowywanych strategiach działowych (branżowych) tego rodzaju działania bywają uwzględnione, z przekonaniem, że skuteczne wykonywanie bieżących zadań sprzyja osiągnięciu celów określonych w bardziej odległym horyzoncie czasowym” [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 66].

W dokumencie wymieniono inne specjalistyczne dokumenty o charakterze strategii sektorowych, które stanowią wiązkę dokumentów planistycznych województwa. Są to: *Strategia zatrudnienia i przeciwdziałania skutkom bezrobocia* – Uchwała XXIII Sesji z 5 marca 2001 roku, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubuskiego* – Uchwała XXXVII Sesji z 2 października 2002 roku, *Program ochrony środowiska, Program gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego na lata 2003–2010* – XI/78/2003 z 15 października 2003 roku, *Strategia rozwoju transportu województwa lubuskiego do 2015 roku* – XVI/119/2004 z 22 marca 2004 roku, *Strategia rozwoju kultury województwa lubuskiego* – XX/142/2004 z 28 czerwca 2004 roku, *Lubuska regionalna strategia innowacji* – XXVIII/207/2005 z 11 kwietnia 2005 roku, *Lubuska strategia rozwoju turystyki na lata 2006–2013*, *Strategia polityki społecznej województwa lubuskiego na lata 2005–2013* – ZZIX/212/2005 z 25 kwietnia 2005 roku (SPSWL).

Jak podkreślają autorzy SPSWL:

Podstawą formułowania strategii jest *Diagnoza społeczna województwa lubuskiego* z września 2004 roku, która zdefiniowała problemy społeczne i ich przyczyny, określiła grupy społeczne zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym, a także zasoby infrastruktury społecznej służącej zaspokajaniu potrzeb społecznych, rozwiązywaniu problemów społecznych oraz reintegracji społecznej [SPSWL, 2005, s. 6].

Priorytety są zgodne z rekomendacjami sformułowanymi w następujących dokumentach określających politykę społeczną państwa:

- *Strategia polityki społecznej 2002–2005. Praca i zabezpieczenia społeczne*,
- *Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski do 2010 r.*,
- *Projekt strategii polityki społecznej na lata 2007–2013*.

Podstawowym dokumentem określającym główne kierunki polityki społecznej na obszarze Unii Europejskiej i wpływającym na kształt strategii re-



gionalnej jest Strategia Lizbońska. Po analizie wewnętrznych regionalnych uwarunkowań rozwojowych i zgodnie z wymienionymi wyżej dokumentami krajowymi oraz UE – akcentującymi cztery następujące priorytety prowadzenia polityki społecznej: dostęp do zatrudnienia oraz do środków finansowych, praw, dóbr i usług; zapobieganie ryzyku wykluczenia; pomoc najbardziej zagrożonym; mobilizacja wszystkich właściwych instytucji – za priorytety polityki społecznej województwa uznano: wyrównywanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży, zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin ubogich, objętych bezrobociem, oraz ich integrację ze społeczeństwem, doskonalenie systemu wsparcia społecznego, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego.

Jednocześnie strategia polityki społecznej jest uzupełniona o następujące dokumenty programowe: *Lubuska strategia zatrudnienia i przeciwdziałania skutkom bezrobocia*, *Wojewódzki program integracji społecznej osób niepełnosprawnych*, *Program współpracy województwa lubuskiego z organizacjami pozarządowymi*, *Program kształcenia i szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej w województwie lubuskim na lata 2006–2013*, *Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2007–2011*, *Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii na lata 2006–2010*.

Omawiana strategia jest dokumentem wcześniejszym od znowelizowanej SRWL i chociaż nowelizacja w dużej części nawiązuje do uprzedniego dokumentu, to SPSWL, będąc częścią tego dokumentu, wymaga także aktualizacji. Na rzecz aktualizacji najogólniej przemawia zmieniające się otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne oraz wymóg antycypacji (supletyczności). Dodatkowo pomimo szerokiego udziału partnerów społecznych w pracy nad dokumentem, nie ma w nim odwołań do dokumentów powiatowych, a także do innych dokumentów o tym profilu i problematyce, które samorządy lubuskie (gminy i powiaty) przyjęły i stosują. Powoduje to wysoki poziom uogólnień przyjętych przez autorów, który nie sprzyja ekonomicznie i przestrzennie wyrażonemu programowi interwencji, wynikającemu z asymetrycznej presji wyzwań rozwojowych, a brak konkretyzacji w wymiarze ekonomicznych wskaźników rzutuje na jego programową jakość [Przywojska, 2009, s. 26].

Z punktu widzenia koherencji z innymi dokumentami programowymi samorządu województwa (także z powodów obiektywnych – czasu powstania dokumentu) i przyjętych metodycznych założeń nie ma w nich odniesień do PZPWL, LRPO i innych, mogących wpływać na ocenę, specyficznych, regionalnych zasobów. Zwłaszcza brak powiązania z LRPO rzutuje na postrzeganie zadań i roli samorządu wojewódzkiego w tym obszarze polityki intraregionalnej. Obecnie akcentowane jest:

(...) koordynowanie różnych działań w ramach samorządowych polityk rozwoju, by np. w odniesieniu do aktywizacji ekonomicznej, inkluzji społecznej oraz rewitalizacji zachęcać do ścisłej koordynacji przestrzennej, poszukiwania synergii między działaniami różnych instytucji (w tym pozarządowych) i programów [Krajowa..., 2010, s. 12].

Aby to osiągnąć, można według *Strategii rozwoju województwa lubuskiego*:

We wszystkich tych dziedzinach odpowiedzialne podmioty i ogniwa zaliczane do grona „aktorów sceny regionalnej” winny – we współpracy z samorządem województwa – przygotować odpowiednie dokumenty rangi strategicznej (strategie, programy operacyjne), określające cele i zadania o charakterze rozwojowym, realizowane ze środków publicznych (budżet państwa, budżety samorządowe, budżety agencji rządowych) oraz będące podstawą ubiegania się o środki z budżetu państwa w ramach kontraktów wojewódzkich, a także w ramach nowej polityki spójności UE, w ramach ustawowo określonych zasad montażu finansowego środków publicznych. W znacznej części tych zadań istotnym czynnikiem ich realizacji winno być wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy w tym miejscu podkreślić, że strategia – wymieniając jako ważne zadania, wykraczające poza ustawowo określone obowiązki samorządu województwa – służyć może ich rozszerzeniu. Takie poszerzenie katalogu kompetencji jest jednocześnie przyjęciem współodpowiedzialności za realizację. Samorząd będzie [wtedy – przyp. aut.] inicjatorem podjęcia prac nad SRWL i dokumentami strategicznymi, wykraczającymi poza jego kompetencje, ale mającymi ważne znaczenie dla osiągnięcia celów głównych i operacyjnych, zdefiniowanych w niniejszym dokumencie [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 67–68].

Należy dodać, że tak sformułowane ujęcie programowania rozwoju może wpłynąć na jego sprawność postulowaną w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, czyli:

Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność), (...) poprzez (...) zwiększenie współpracy między poszczególnymi poziomami władz publicznych, a także zwiększenie aktywności społecznej w sferze polityki regionalnej [*Krajowa...*, 2010, s. 8, 12].

Wspomniane już słabe punkty *Strategii polityki społecznej województwa lubuskiego* można usunąć za pomocą postulowanego w *Strategii Rozwoju* mechanizmu:

Biorąc pod uwagę fakt, że przyjmowane w województwie strategie i programy wieloletnie (strategiczne dokumenty działowe), dotyczące ważnych działań życia społeczno-gospodarczego stanowią integralną część SRWL, ich ocena i proces monitorowania winien być dokonywany w ramach przedstawianego w niniejszym rozdziale [SRWL – przyp. aut.] systemu instytucjonalnego oraz w tych samych terminach. W zależności od przedmiotu tych dokumentów do procesu ich monitorowania będą mogły być włączane inne ogniwa, zgodnie z zapisami stosownych uchwał Sejmiku Województwa Lubuskiego, przyjmujących dokumenty rangi strategicznej [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 73].

Zapewni to realizację podkreślonego w SRWL jako wyzwania rozwojowego – celu formułowanego jako:

(...) poprawa infrastruktury społecznej mającej wpływ zarówno na jakość życia mieszkańców oraz na atrakcyjność inwestycyjną regionu. Tutaj też mieści się potrzeba głębokiej rewitalizacji zasobów mieszkaniowych – niezależnie od źródła pochodzenia środków na ten cel. W zakresie spójności społecznej należy dbać o podniesienie poziomu życia i zapobiegać wykluczeniu społecznemu [*Strategia rozwoju...*, 2005, s. 63].

## 4. Budowanie partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej

Obecnie toczą się prace nad przygotowaniem strategicznego dokumentu w zakresie wdrażania rozwiązań ekonomii społecznej w województwie.

Według Jerzego Hausnera:

Ekonomia społeczna jest niewątpliwie właściwa dla rozwoju endogenicznego, bazuje bowiem na lokalnych zasobach, rozpoznawanych i mobilizowanych przez lokalnych aktorów. Przy czym ma ona szczególnie znaczenie na obszarach zapaści społeczno-gospodarczej, gdzie nierozwiązane i kumulujące się deficyty społeczne blokują aktywność i rozwój [Hausner, 2010, s. 232].

Specyficzne cechy tego sektora gospodarki, określane jako społeczny cel, autonomiczne zarządzanie, demokratyczne decydowanie, praca nad kapitałem oraz lokalne zakorzenienie – stanowią o jej wysoko ocenianej przydatności w pobudzaniu lokalnych zasobów rozwoju. Na jej przydatność w kreowaniu nowych miejsc pracy powołują się dokumenty krajowe – *Raport Polska 2030* i *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*. W krajach UE najbardziej znanymi modelami w kreowaniu ekonomii społecznej są szwedzki, włoski i hiszpański. Ten ostatni stał się wzorem dla inicjatywy samorządu województwa lubuskiego, który postanowił stworzyć dokument strategiczny – Lubuską Strategię Rozwoju Ekonomii Społecznej (LSRES). Według inicjatorów spełni ona następujące zadania:

- przyczyni się do kształtowania relacji podmiotów sfery publicznej województwa z podmiotami gospodarki społecznej,
- wypracuje zasady podziału pracy pomiędzy administracją a organizacjami pozarządowymi,
- poszerzy platformę współpracy i wymianę doświadczeń pomiędzy organizacjami z innych obszarów terytorialnych,
- włączy we współdziałanie podmioty z różnych sektorów, umożliwiając edukację i promocję rozwoju lokalnego.

Lubuska Strategia Rozwoju Ekonomii Społecznej, jako dokument programowy, będzie zawierać diagnozę istniejącej sytuacji przedsiębiorczości społecznej oraz określać najważniejsze osie rozwoju ekonomii społecznej w województwie. Tym samym w zamierzeniu twórców – Departamentu Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego – będzie stanowił trzon, wokół którego będą budowane i aktualizowane programy. Inicjatywa samorządu województwa jest poparta dużą

aktywnością w pozyskiwaniu partnerów do współpracy. Jednym z głównych jest Fundacja Wzajemnej Pomocy „Barka” z Poznania, która jest koordynatorem ogólnopolskiego projektu systemowego pod nazwą „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” POKL (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) dla obszaru czterech województw. W ramach tworzenia partnerów grupy roboczej oprócz wymienionych zaproszono także przedstawicieli Wojewódzkiego Urzędu Pracy, przedstawicieli Departamentu EFS oraz przedstawicieli regionalnych środowisk akademickich. Stanowią oni trzon interdyscyplinarnego zespołu, który – po cyklu spotkań szkoleniowo-edukacyjnych i konsultacyjnych z przedstawicielami środowisk regionalnych służb społecznych i samorządowych oraz podmiotów gospodarki społecznej, funkcjonujących w regionie – wypracuje model strategii.

Analiza SWOT, poprzedzająca proces sformułowania strategii, została poszerzona o pogłębioną analizę zjawiska wykluczenia w województwie, którą wykonuje zespół naukowców z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Spójność z wiązką regionalnych dokumentów strategicznych zostanie osiągnięta dzięki analizie zasadniczych celów strategii rozwoju województwa oraz innych dokumentów strategicznych. W tym celu wyłoniono te obszary poszczególnych strategii, które mogą wspomóc współpracę i budowanie partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej. Na przykład w zakresie powiązań *Lubuskiej regionalnej strategii innowacji* z tworzonym dokumentem może to być działanie na rzecz współpracy środowisk biznesu w ramach społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, a w zakresie powiązań z *Lubuską strategią rozwoju turystyki* mogą to być konkretne przedsięwzięcia z obszaru usług turystycznych, jako pomysł na działalność spółdzielni socjalnych itp. Jednocześnie oprócz koherencji z wiązką dokumentów strategicznych samorządu województwa dokonano analizy planów i strategii polityki społecznej regionu. Jednym z istotnych elementów tworzenia strategii wojewódzkiej była także analiza dokumentów samorządów szczebla powiatowego i gminnego w celu określenia zasobów i potrzeb terytorium. Oprócz dokumentów z zakresu szeroko rozumianej sfery polityki społecznej samorządów zwrócono uwagę na inne dokumenty, które mogą stać się podstawą partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej jak na przykład Lokalne Plany Rewitalizacji.

Istotnym elementem powodzenia przyszłych działań na rzecz ekonomii społecznej w regionie jest budowanie partnerstwa lokalnego w lokalnych środowiskach. Rola ścisłej współpracy jest związana z misją przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej:

Oparcie działalności przedsiębiorstw społecznych na zasobach powiązanych z lokalnymi społecznościami angażuje i aktywizuje te społeczności [Baran, 2008, s. 33].

Partnerstwa lokalne w lubuskim w założeniu współpracują z działaniami tworzonego systemu instytucjonalnego w postaci centrów integracji społecznej (CIS), które pracują z osobami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji i wykluczonymi ze społeczności lokalnej, dostarczając im profesjonalnego wsparcia i doradztwa. Szczególnie istotną rolę mają do odegrania CIS-y w środowiskach

problemowych z wysokim wskaźnikiem długotrwałego bezrobocia i wykluczenia. W regionie obecnie takimi obszarami są środowiska popegeerowskich wsi.

Tworzenie strategii na poziomie samorządu województwa stwarza szansę dla rozwoju ekonomii społecznej ze względu na jej umiejscowienie w strukturze wojewódzkiej wspólnoty samorządowej, która jest identyfikowana z autorytetem, sprawnością zarządzania, koordynującą i aktywizującą funkcją w regionalnej społeczności. Jednocześnie udział wojewódzkich instytucji polityki społecznej (WUP, PUP i in.) pozwala na pełne współdziałanie władz publicznych województwa w projektowaniu strategii ekonomii społecznej. Udział partnerów z organizacji pozarządowych w tym przedsięwzięciu stwarza szansę na utworzenie kolejnego obszaru współdziałania pomiędzy organizacjami różnych sektorów, a dodatkowo wzmocnienie tych działań uczestnictwem sfery biznesu wnoszącego do projektu doświadczenie i kompetencje znacznie urealnienie powodzenie podejmowanych przedsięwzięć, szczególnie w zakresie przedsiębiorstw społecznych (w tym spółdzielni socjalnych). *Lubuska strategia rozwoju ekonomii społecznej* postrzega jako zasadniczą rolę tych organizacji w ekonomii społecznej. Zwłaszcza potencjał przedsiębiorczości w połączeniu z celami społecznymi jest podstawą dla integracyjnej roli, jaką w założeniu odgrywają one w społeczności lokalnej i w rezultacie wpływają na wzmocnianie kapitału społecznego w regionie. Cechy, które zostały wskazane jako komponenty przedsiębiorstwa społecznego, to:

- wytwarzanie produktów lub usług wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności,
- ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej,
- podporządkowanie stosunków własnościowych służących interesom interesariuszy,
- kultura zarządzania osadzona na partnerstwie i partycypacji,
- demokratyczna kontrola ze strony interesariuszy,
- wytworzona nadwyżka i skumulowany kapitał nie są przywłaszczane indywidualnie, lecz służą wypełnieniu określonej misji społecznej [Hausner, 2008, s. 13].

Autorzy opracowania podkreślają, że przedsiębiorstwa społeczne bazują na kapitale społecznym, a

(...) ich rozwój jest determinowany przez zinstytucjonalizowaną współpracę z wieloma różnego rodzaju podmiotami: publicznymi, prywatnymi i społecznymi. Taka współpraca ma ułatwiać realizację misji i pozwala na przezwyciężenie specyficznych deficytów przedsiębiorstw społecznych [Hausner, 2008, s. 14].

W województwie lubuskim działają już takie organizacje, a promocja ich osiągnięć jest jednym z planowanych obszarów działań w implementacji strategii. Promowanie dobrych praktyk krajowych i zagranicznych jest niezbędnym

działaniem, podejmowanym także na obecnym etapie w ramach konferencji organizowanych przez Urząd Marszałkowski.

W procesie pracy nad strategią zwraca się uwagę na etapy jej monitorowania i ewaluacji. Wstępnie zespół projektowy planuje coroczną ocenę postępów realizacji strategii. Prace nad dokumentem są poprzedzone szkoleniami dla pracowników socjalnych sektora publicznego województwa, na których zdobywają oni niezbędną wiedzę z zakresu ekonomii społecznej i które jednocześnie pozwalają na wymianę doświadczeń i identyfikację potrzeb w tym zakresie.

#### 4. Podsumowanie

Nowoczesne koncepcje rozwoju regionalnego próbują pogodzić pozornie przeciwnostawne interesy rozwojowe – zarówno te wzmacniające potencjał konkurencyjny regionów w skali krajowej i międzynarodowej, jak i te związane z niedopuszczeniem do nadmiernych i społecznie oraz politycznie nieakceptowanych różnicowań między- i wewnątrzregionalnych. Przełożenie uwarunkowań teoretycznych na praktyczne działania jest wyzwaniem dla władz regionalnych, które wzbogacają swoje instrumentarium organizacyjne i zarządcze o praktyki często innowacyjne, wynikające z uczenia się. Te trendy są zauważalne także w polskich samorządach, na przykład w pracach z zakresu planowania strategicznego. Objęcie tym instrumentem działań z obszaru polityki społecznej w ujęciu regionalnym jest spowodowane dążeniem do sprostania wyzwaniom globalizacji, które może nastąpić przez politykę ukierunkowaną na wzrost konkurencyjności regionu. Zbyt duże rozpiętości w rozwoju w terytorium nie sprzyjają tym procesom, w związku z tym dążenie do spójności jest naturalnym kierunkiem w tym zakresie. Jest to jednak proces uwarunkowany innym spojrzeniem na rolę władz publicznych w wyrównywaniu różnic. Przede wszystkim chodzi o usuwanie barier i przeszkód w postaci równego dostępu do zasobów, które stanowią podstawę do rozwoju, a nie redystrybucję środków materialnych. Aby sprostać tym warunkom, samorządy muszą poznać uwarunkowania i potencjał swojego terytorium oraz wybrać, w zależności od uwarunkowań, najwłaściwsze drogi. W tym procesie współpraca zarówno w zakresie wytyczania, jak i wdrażania i oceny wyników, ma istotne znaczenie. Wojewódzki samorząd ciągle jeszcze tworzy instrumenty realizacji polityk rozwojowych. Rozumienie tego wymiaru wspólnoty wymaga czasu i doświadczenia. Województwo lubuskie kreuje swoje otoczenie, korzystając z instrumentów już sprawdzonych w postaci planowania strategicznego, a także ciągle doskonaląc w tym zakresie swoje praktyki. Poprawy również wymaga proces iteracji planów różnych sektorów (gospodarczego, społecznego itd.) pod względem strategicznego planowania. Wzmocnienia wymaga też komunikacja, która powinna obejmować proces planowania, realizacji (implementacji) oraz ewaluacji. Samorząd województwa lubuskiego może skorzystać z metody zintegrowanego zarządzania, która wspomaga procesy zarządzania w skali regionalnej.

## Literatura

- Baran G. (2008), *Wybrane sposoby rozwiązywania ważnych problemów i kwestii społecznych*, [w:] G.Praweńska-Skrzypek (red.), *Rozwój przez partnerstwo*, Wydawnictwo UJ, Kraków
- Churski P. (2004), *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Wydawnictwo Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, UAM w Poznaniu.
- Hausner J. (red.) (2008), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Hausner J. (2010), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (dostęp: 25.05.2010).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Synteza, Warszawa, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (dostęp: 15.08.2010).
- Kryk B., Włodarczyk-Spiewak K. (2010), *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, Szczecin, [www.mikro.univ](http://www.mikro.univ). (dostęp: 15.06.2010).
- Parysek J.J. (2008), *Polityka regionalna i planowanie regionalne w Polsce*, [w:] T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Biuletyn, Zeszyt 237, PAN KPZK, Warszawa.
- Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Przywojska K. (2009), *Planistyczne i programowe funkcje samorządu terytorialnego – fasada czy realne oddziaływanie*, [w:] „Polityka społeczna. Samorząd terytorialny w realizacji zadań polityki społecznej”, nr 428, 429, Warszawa XI/XII.
- Stachowiak K. (2008), *Podejście instytucjonalne w geografii ekonomicznej i badaniach regionalnych*, [w:] T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, Biuletyn. Zeszyt 237, PAN KPZK, Warszawa.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubuskiego na lata 2005–2013* (2005), Zarząd Województwa, [www.lubuskie.pl](http://www.lubuskie.pl) (dostęp: 6.06.2010).
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego z horyzontem czasowym do 2020 roku* (2005), Zarząd Województwa, [www.lubuskie.pl](http://www.lubuskie.pl) (dostęp: 6.06.2010).
- Właźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.