

Beata Skubiak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: bskubiak@wneiz.pl

**NARZĘDZIA WZMACNIANIA
LOKALNYCH SPOŁECZNOŚCI
NA OBSZARACH PROBLEMOWYCH**

**TOOLS FOR STRENGTHENING LOCAL
COMMUNITIES IN PROBLEM AREAS**

DOI: 10.15611/pn.2018.537.08
JEL Classification: R19, O2, R1

Streszczenie: Zaangażowanie lokalnych wspólnot może stanowić podstawę uruchomienia procesów rozwojowych na obszarach problemowych, który bazuje na czynnikach endogenych. Organizowanie i wspieranie w rozwoju społeczności lokalnych jest ważnym nurtem w rozwoju lokalnym i regionalnym. Społeczność lokalna posiada zdolność do reagowania na określone plany rozwoju lokalnego, potrafi zmobilizować posiadane zasoby, dostosować swoje organizacje do wymaganych potrzeb i opracować własne, odpowiednie do sytuacji strategie zarządzania. W zakresie zapewnienia dobrego zarządzania społeczności lokalne mają do odegrania kluczową rolę w działaniu jako łącznik w administracji samorządowej. Biorąc pod uwagę powyższe, artykuł ma na celu wskazanie sposobów i narzędzi wzmocnienia lokalnych społeczności, które będą wspierać lub inicjować rozwój obszarów problemowych.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, społeczność lokalna, procesy rozwojowe, obszary problemowe.

Summary: The involvement of local communities can be the basis for launching development processes in problem areas, which is based on endogenous factors. Organizing and supporting the development of local communities is an important trend in local and regional development. Local community has the ability to respond to specific local development plans, is able to mobilize its resources, adapt its organizations to the required needs and develop its own, appropriate to the situation, management strategies. In terms of ensuring good management, local communities have a key role to play in acting as a link in self-government administration. Considering the above article, it aims to indicate ways and means of strengthening local communities that will support or initiate the development of problem areas.

Keywords: local development, local community, development processes, problem areas.

1. Wstęp

Problemem rozwoju współczesnej gospodarki wciąż pozostaje zróżnicowanie przestrzenne. Wyrównywanie dysproporcji rozwoju gospodarczego stanowi główny cel działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Nie chodzi przy tym o ograniczanie się jedynie do redystrybucji środków finansowych, lecz przede wszystkim o stymulowanie rozwoju w regionach problemowych¹, nawet kosztem wolniejszego tempa wzrostu obszarów najlepiej rozwiniętych. Niestety, podejmowane działania nie zawsze przynoszą zamierzone rezultaty, co znajduje potwierdzenie w zmieniających się tendencjach do zbieżności (*convergence*) i rozbieżności (*divergence*) produktu regionalnego na 1 mieszkańca [Domański 1997; Gawlikowska-Hueckel 2003; Tondl 2001]. Trudności te mobilizują ekonomistów regionalnych i geografów do dalszych poszukiwań nowych czynników determinujących rozwój regionalny. Z tego względu ważnym nurtem w rozwoju lokalnym i regionalnym jest organizowanie i wspieranie w rozwoju społeczności lokalnych.

Za wzrostem znaczenia społeczności lokalnych przemawiają następujące okoliczności: ich socjotwórcze możliwości nie tylko w zakresie kreowania silnych więzi międzyludzkich, lecz także przyjaznego klimatu społecznego, stwarzanie przez społeczności lokalne szans dla rozwoju samorządowych instytucji, a więc instytucjonalnych podstaw społeczeństwa obywatelskiego [Gilejko 2002, s. 69].

Biorąc pod uwagę powyższe, artykuł ma na celu wskazanie sposobów i narzędzi wzmacniania lokalnych społeczności, które będą wspierać lub inicjować rozwój obszarów problemowych.

2. Obszary problemowe – stymulowanie rozwoju

W polskiej legislacji stosunkowo niedawno pojawiły się aspekty obszarów problemowych [Ustawa z 7 listopada 2008]. Jednakże mowa jest tam o „wyznaczeniu obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa”, co nie oznacza skupienia się na różnicach wewnątrzregionalnych ani nawet regionach problemowych. Ustawa nie definiuje również, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Najczęściej jednak pod pojęciem obszarów problemowych rozumie się obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych procesu przemian [Leimgruber 1994; Cullen, Pretes 2000; Mehretu i in. 2001].

Współcześnie jednym z czynników warunkujących rozwój obszarów problemowych jest miejscowy kapitał ludzki i społeczny. Zatem zwiększenie szans rozwojowych obszarów problemowych wymaga przewyciężenia długotrwałego zapóźnienia w zakresie kapitału ludzkiego. Trend w rozwoju lokalnym i regionalnym przesuwają się w kierunku większego oparcia na społecznościach, które biorą coraz

¹ Za obszary problemowe uważa się obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych procesu przemian.

większą odpowiedzialność za własną sytuację ekonomiczną i swoją przyszłość. Społeczności, które doświadczyły sukcesu w rozwoju lokalnym, dochodzą do wniosku, że w dłuższej perspektywie zależy to od nich samych. Lokalne przywództwo i zdolność do organizacji odgrywają kluczową rolę w rozwijaniu zdolności społeczności do podjęcia tego wyzwania. Sukces w inicjatywach angażujących do pracy na rzecz wspólnego celu jest uzależniony od liderów pracujących w partnerstwie ze wszystkimi podmiotami wspólnoty. Liczne badania pokazują, jak ważny jest wysoki poziom zaangażowania osób do osiągania wspólnych celów. Stanowi to olbrzymi potencjał dla udanych lokalnych wysiłków w osiąganiu rozwoju gospodarczego. Badania przeprowadzone przez McKinsey [1994] i Kelty [1993] dotyczące regionalnych trendów rozwojowych i priorytetów wykazały, że:

- społeczności mają ogromne możliwości, aby pomóc sobie;
- wyższy wzrost i lepszą jakość życia osiąga się, gdy samorząd lokalny, biznes, związki zawodowe i grupy społeczne współpracują w realizacji wspólnych interesów;
- duży wpływ na rozwój gospodarczy ma jakość organizacji i przywództwa.

Społeczności lokalne muszą być kierowane, stymulowane i motywowane do działania przez lokalnego lidera. Przywództwo jest niezbędne do realizacji procesu lokalnego rozwoju gospodarczego, do zmobilizowania społeczności lokalnych i niezbędnych zasobów finansowych. Przywództwo może przejawiać się w formie silnego samorządu terytorialnego, silnej grupy społecznej lub istnienia na jej terenie organizacji rozwoju.

3. Społeczności lokalne na obszarach problemowych

W regionach problemowych sytuacja jest tym trudniejsza, że dominujące postawy ludzkie są zupełnie niezgodne ze standardami wyznaczanymi przez obie formy kapitału (ludzkiego i społecznego). Są to raczej postawy sprzyjające tworzeniu się zasobów antykapitału społecznego. W tych warunkach znaczenia nabierają działania wspierające powstawanie różnych instytucji, w szerokim tego słowa znaczeniu, odzwierciedlających działanie kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. Jednak w przypadku regionów problemowych kreacja tych elementów jest bardzo forsowna. Dominujące postawy w społecznościach zamieszkujących regiony problemowe nie sprzyjają tworzeniu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Nie ma bowiem powszechnej skłonności do edukacji, podwyższania swoich kwalifikacji i umiejętności czy rozwijania predyspozycji i osobistych talentów. Trudno o postawy twórcze, przedsiębiorcze czy innowacyjne poszukiwania. Wręcz przeciwnie, przeważają postawy charakteryzujące się: obojętnością, przyzwyczajeniem, pogodzeniem się z biedą i brakiem perspektyw. Edukacja jest traktowana jako niepożądany obowiązek lub forma organizowania wolnego czasu. Poszczególne osoby stawiają sobie i innym niskie wymagania i zadowolają się „bylejakością”. Jest ona powszechna, widoczna w zachowaniach, działaniach, a nawet wyglądzie zewnętrznym. Upowszechniają się patologie społeczne w formie alkoholizmu, przestępczości czy prze-

mocy i nie spotykają się one ze społeczną regulacją. Uważa się nawet, że należy je akceptować jako przejawy swoistej życiowej zaradności. Nieliczne społeczne inicjatywy są traktowane z nieufnością, częściej spotykają się z brakiem zainteresowania bądź skłonnością do zachowań syndromicznych, a wręcz kontestujących, takich jak protesty. Aktywność obywatelska lub partycypacja społeczna ogranicza się do oczekiwania na pomoc ze strony państwa i instytucji zewnętrznych wraz z upowszechnianiem postaw roszczeniowych. Otrzymuje się w ten sposób sytuacje pozbawione sieci elementów, które decydują o rozmiarach i jakości kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. Bez tej struktury regiony problemowe nie będą w stanie wejść na jakąkolwiek drogę rozwoju cywilizacyjnego, nawet wykorzystując tradycyjne, ekstensywne czynniki [Becla, Czaja 2014, s. 16-28; Bauer 2015].

4. Aktywizowanie lokalnych społeczności

Skuteczna aktywizacja lokalnych społeczności wymaga przestrzegania następujących reguł i zasad:

- wprowadzenia nowych metod zarządzania, które pozwolą na szerszy udział organizacji społecznych w procesie podejmowania decyzji;
- wprowadzenia zmian struktury organizacyjnej w procesie podejmowania decyzji (aby rządzenie było produktywne, nie można dopasowywać czynnika ludzkiego do istniejących struktur lub zmieniać ludzi, bo nie pasują do funkcjonujących już struktur)²;
- rozwoju systemu zachęt, który wymaga większej decentralizacji władzy; łatwiej jest zmobilizować społeczeństwo do działania, jeżeli będzie ono działało w sformalizowanych grupach;
- zmiany kultury w procesie rządzenia, którą cechuje nastawienie perspektywiczne.

R. Putnam twierdzi, że kapitał społeczny uwarunkowany jest czynnikiem historycznym, jego jakość i ilość dla danego społeczeństwa są zależne od podjętych historycznych dróg rozwoju. Pogląd Putmana znajduje poparcie w badaniach empirycznych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które dowodzą, że dobrowolnej współpracy obywatelskiej jest więcej na obszarach i w społecznościach, które odziedziczyły zasoby kapitału społecznego. Przeciwnicy poglądów Putmana twierdzą, że kapitał społeczny może być budowany przez interwencje zewnętrzne, które zmieniają społeczne zasady zachowania, i może spowodować rozwój ukrytego społecznego kapitału³. Ten ostatni pogląd sugeruje, że jednostki i społeczeństwa mogą posiadać kapitał społeczny *in potentia*, który w odpowiednich warunkach (z reguły takim warunkiem jest otrzymanie dofinansowania) społecznych może zostać pobudzony i użyty do zbiorowego awansu [Fukuyama 1997].

² Na przykład zamiast podejmowania działań w celu zaangażowania ludzi zrzeszonych w różnych organizacjach celowych należałoby zastanowić się, w jaki sposób rządzący mogą zaangażować się w działalność funkcjonujących już organizacji i ją wspierać dla osiągnięcia wspólnego celu.

³ W Polsce przykładem rozwoju inicjatyw społecznych poprzez ukierunkowane interwencje zewnętrzne jest działalność Lokalnych Grup Działania (LGD).

Gwałtowny wzrost liczby zarejestrowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach, gdzie takie grupy mogą otrzymać dofinansowanie na realizowane projekty przez niektórych jest postrzegany jako początek demokratyzacji o zwiększonym udziale obywateli w rozwoju. Ale są i takie prace, które pokazują, że zaangażowanie w rozwój wielu nowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wynikiem pojawienia się możliwości generowania dużych przychodów dla ich liderów. Powstające z tego powodu grupy nie będą mocno zakorzenione w idei kapitału społecznego, a co gorsza, mogą przyczynić się do zwiększenia wykluczenia społecznego. Co zatem zrobić? Zmobilizować udział: jednego obywatela, grupy obywateli, 1% obywateli do działania oraz zakorzenić to w rutynie życia społecznego [Skidmore i in. 2006]⁴.

W zrealizowaniu powyższych celów mogą pomóc następujące rodzaje interwencji⁵:

a) Tworzenie i rozwijanie idei społecznych przedsiębiorstw

Jednym ze sposobów na to może być zastąpienie pewnych tradycyjnych struktur udziału wspólnoty w zarządzaniu jednostkami samorządowymi firmami, które są prowadzone przez przedsiębiorcę społecznego. Interes mieszkańców danej wspólnoty będzie reprezentowany przez „akcjonariuszy”, a nie wyborców lub rezydentów. Włączenie społecznych przedsiębiorstw w proces zarządzania jest innowacyjną formą wykorzystywania kapitału społecznego. W kontekście osłabionych powiązań między wzrostem gospodarczym a postępem społecznym innowacje społeczne stwarzają możliwość poszerzenia przestrzeni publicznej dla obywatelskiego zaangażowania, kreatywności, innowacji i spójności.

b) Stopniowe budowanie zaufania

Należy zaprojektować rozwiązania, które rozwijają zaufanie w procesie uczestnictwa społecznego w zarządzaniu. W procesie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji niezwykle istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne. To ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Staje się on tym bardziej istotny, że podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności, natomiast konsekwentna realizacja podjętych działań wymaga eliminowania wszelkich niepewności. Zaufanie publiczne wpisuje się w obszar relacji społecznych, umożliwiających skuteczne działanie na rzecz wspólnoty samorządowej. Dla tego typu zaufania ważna jest obietnica, która jest wiążąca dla obywatela, członka społeczności, dlatego w praktyce życia społecznego odgrywa ona ogromną rolę w kształtowaniu się poziomu zaufania publicznego, a co za tym idzie: kondycji demokracji lokalnej. Dotychczasowe doświadczenia wykazują także, że system wzajemnych uzgodnień i konsultacji opartych na zaufaniu jest właściwą metodą pozwalającą na wypracowanie drogi do realizacji celów i założeń rozwojowych. Zidentyfikowane w toku dyskusji problemy wraz z analizą potrzeb oraz szczegółową oceną sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowo-przestrzennej poszczegól-

⁴ To nowe podejście określane jest jako „1-procentowy roztwór”.

⁵ Wymienione rodzaje interwencji wynikają z badań literaturowych.

nych gmin stanowią podstawę do dyskusji, która wskazuje kierunki i zakres przedsięwzięć rozwojowych o zintegrowanym charakterze [Potoczek 2012].

c) Zaangażowanie innych obywateli

Obywatele powinni być w stanie zaufać władzom i zwiększyć swoje zaangażowanie w rozwój, co może przejawiać się np. w rozliczaniu 1% podatku dochodowego na działalność organizacji pożytku publicznego. Zwiększenie zaangażowania obywateli w rozwój lokalny dokonuje się poprzez posiadanie prawa inicjatywy. Pozwoliłoby to obywatelom na bezpośrednie sformułowanie programu działania dla lokalnych organów lub podjąć działania w danej kwestii. Jest to ambitna forma przekazania władzy, przewidziana jako część rządowych planów zarządzania przez społeczność. Posiadanie prawa inicjatywy zapewnia, że obywatele mogą oczekiwać od instytucji umieszczenia w porządku obrad spraw, nawet jeśli przedstawiciele ich społeczności (radni) niechętnie do tego podchodzą.

d) Długotrwałe budowanie zdolności do udziału w zarządzaniu

Budowanie zdolności społeczeństwa do uczestnictwa w procesie decyzyjnym jest procesem długotrwałym i wymaga włączenia społecznych podmiotów w proces zarządzania. Tworzenie lokalnych usług ładu wspólnotowego dokonuje się poprzez rekrutację i szkolenia osób, które będą mogły promować swój udział wśród coraz większej liczby mieszkańców. Odpowiedzialność za dostarczenie tych usług powinna zostać przekazana lokalnym organizacjom społecznym. Długofalowym celem takich przedsięwzięć będzie zarówno zwiększenie i dywersyfikacja liczby osób zaangażowanych w zarządzanie, jak i współpraca z dotychczasowymi działaczami organizacji pozarządowych przez tworzenie wspólnych strategii działań. Strategia wspólnych działań, w sytuacjach przejściowych i zmiennych, jest szczególnie odpowiednim i ważnym narzędziem w procesie zarządzania, umożliwiającym rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności między celami oraz pozwalającym na lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów.

e) Partycypacja społeczna powinna stać się priorytetem krajowym

Zasadnicza zmiana w podejściu do uczestnictwa kapitału społecznego w rozwoju powinna być wymagana od wszystkich społeczności oraz powinna stać się priorytetem krajowym. W zamian za to rząd powinien wprowadzić uprawnienia do partycypacji społecznej, pakiety finansowania i wsparcie dla rozwoju inicjatyw społecznych, które będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

f) Nowa rola lokalnych radnych

Radni są ambasadorami społeczności lokalnych w samorządach, a także ich rzecznikami w lokalnych debatach. Powinni zatem prowadzić bezpośredni dialog z współobywatelami na temat dokonań i przyszłych wyzwań oraz przyczyniać się do wyjaśniania i przedstawiania procesu wdrażania polityki i jej skutków lokalnych. Osoby pełniące funkcje reprezentatywne powinny połączyć się z rozproszonymi na poziomie lokalnym inicjatywami obywatelskimi i pomóc im włączyć się w proces decyzyjny na poziomie lokalnym. Wyzwaniem dla radnych byłoby przyjęcie odpowiedzialności, aby potwierdzić słuszność roszczeń innych przedstawicieli i przyjąć nową, jaśniejszą rolę jako obrońcy zaangażowania społeczności w ich okolicy.

5. Zakończenie

Organizowanie i wspieranie w rozwoju społeczności lokalnych powoli zaczyna być ważnym nurtem w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego. Wartości empowermentu, samopomocy i zaangażowania dają realną szansę na trwałą zmianę i poprawę jakości życia ludzi, ale nie daną przez „kogoś” lub „coś,” lecz wypracowaną przez nich samych. Podejmowane wspólnie ze społecznością działania winny prowadzić do poprawy jakości życia mieszkańców oraz wzmocnienia kapitału ludzkiego i społecznego wspólnoty.

Literatura

- Bauer J., 2015, *Granica bólu. O źródłach agresji i przemocy*, Dobra Literatura, Słupsk.
- Becla A., Czaja S., 2014, *Rola kapitału ludzkiego i społecznego w określeniu ścieżki rozwoju ekonomicznego w regionach problemowych*, Optimum. Studia Ekonomiczne, nr 2 (68), s. 16-28.
- Cullen B.T., Pretes M., 2000, *The Meaning of Marginality: interpretations and perceptions in social science*, The Social Science Journal, vol. 37, no 2.
- Domański R., 1997, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gilejko L., 2002, *Funkcje społeczności lokalnych i szanse ich realizacji*, Rocznik Żyrardowski, nr 1, s. 69.
- Kelty W., 1993, *Developing Australia: A Regional Perspective*, a Report to the Federal Government by the Taskforce on Regional Development.
- Lead Local Compete Global: Unlocking the growth potential of Australia's regions*, 1994, Office of Regional Development, Dept of Housing and Regional Development.
- Leimgruber W., 1994, *Marginality and Marginal Regions: problems of definition*, [w:] Chang-Yi (red.), *Marginality and Development Issues in Marginal Regions. Proceedings of Study Group on Development Issues in Marginal Regions*, IGU, Taipei.
- McKinsey & Co., 1994, *Lead Local Compete Global: Unlocking the growth potential of Australia's regions*, Office of Regional Development, Dept of Housing and Regional Development.
- Mehretu A., Mutambirwa Ch., Mutambirwa J., 2001, *The Plight of Women in the Margins of Rural Life in Africa: the case of Zimbabwe*, [w:] Jussila H., Majoral R., Delgado-Cravidao F. (red.), *Globalization and Marginality in Geographical Space: political, economic and social issues of development in the new millennium*, Ashgate, Aldershot.
- Potoczek A., 2012, *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/zaufanie_spoleczne_a_proces_partycypacji.html (16.06.2012).
- Skidmore P., Bound K., Lownsborough H., 2006, *Community participation Who benefits?*, Joseph Rowntree Foundation, The Homestead, 40 Water End, York YO30 6WP, www.jrf.org.uk.
- Tondl G., 2001, *Convergence after divergence?*, Regional Growth in Europe, Verlag, Wien–New York.
- Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. 2008, nr 216, poz. 1370.