

Andżelika Libertowska

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I JEGO KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W BUDOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT AND ITS SOCIAL CAPITAL IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT CREATING

Katedra Nauk Ekonomicznych, Politechnika Poznańska
ul. Strzelecka 11, 60-965 Poznań

Summary. This article shows the role of local government in creating the sustainable development. As an organization of local communities is an important element in the progression of economic, social and natural science. The improvement is the variety of tasks, the implementation is the responsibility of local authorities. The quality of their implementation and the level of satisfaction of social needs in the area determine the rate of local and regional development. An important element of policy is the attitude of society to the administrative authority. This ratio is based on investments in social infrastructure. Execution of the tasks in this area is focused on meeting the needs of a social nature. LGU expenditure on social infrastructure present that its meaning is going up in local authorities opinion. Moreover the measures for its implementation are growing up very quickly since 2001. In this article the social capital of local governments was also taken into consideration. Effectiveness of actions taken in the region depends on them. This part presents the results of synthetic studies of social capital in the assessment of LGU.

Słowa kluczowe: infrastruktura społeczna, kapitał społeczny, samorząd terytorialny, zrównoważony rozwój.

Key words: local government, social capital, social infrastructure, sustainable development.

WSTĘP

Pierwszą definicję zrównoważonego rozwoju podała w 1975 r. Rada Zarządzająca UNEP; według niej jest to rozwój zrównoważony ukierunkowany na zaspokojenie obecnych potrzeb, bez odbierania przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania swoich potrzeb. W związku z tym, że definicja ta była nieprecyzyjna, w roku 1992 na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w Agendzie 21 podano definicję, według której „[...] jest to rozwój społeczny i gospodarczy, zapewniający zaspokojenie potrzeb współczesnych społeczeństw, bez naruszania możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń” (Keatling 1993). Takie ujęcie pozwala na równomierne, harmonijne wykorzystywanie dostępnych zasobów, bez ryzyka utraty korzyści z nich płynących w przyszłości.

Przez rozwój zrównoważony (harmonijny) w literaturze przedmiotu należy rozumieć „[...] wynik pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” (Markowski 2008). Słowo „zrównoważony” wskazuje na konieczność zachowania równowagi pomiędzy trzema wymienionymi obszarami, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu wszystkich dostępnych zasobów danego regionu.

Rozwój gospodarczy oznacza długofalowy postęp ilościowy, dotyczący produkcji, zatrudnienia, inwestycji, spożycia, kapitałów i dochodów, oraz towarzyszące temu wzrostowi przemiany o charakterze jakościowym. Zmiany jakościowe mogą dotyczyć rozwoju technologii, tworzenia nowych produktów lub udoskonalania istniejących, a także unowocześniania gospodarki.

Rozwój gospodarczy w sposób wymierny można opisać m.in. za pomocą: wydatków inwestycyjnych majątkowych, wydatków na transport i łączność, liczby podmiotów gospodarczych na danym terenie, liczby pracujących i bezrobotnych. Sferę społeczną charakteryzują m.in. napływ i odpływ ludności (migracja) oraz liczba absolwentów szkół. System przyrodniczy utożsamiany jest z infrastrukturą wodociągową, kanalizacyjną i oczyszczalniami ścieków (Sobczak 2010).

Fundamentem harmonijnego rozwoju są społeczeństwo informacyjne i gospodarka oparta na wiedzy (Płowiec 2004). W dzisiejszych czasach wzrasta zapotrzebowanie na wiedzę i informację. Podejmowane są próby zmierzenia zjawisk dotychczas uznawanych jako niemierzalne. Możliwość szacunku tych wielkości stanowi podstawę kreowania zrównoważonego rozwoju, a tym samym oceniania skuteczności i efektywności rządów przez organy administracji publicznej.

Do instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju należą m.in. samorządy terytorialne, które jednak są wciąż mało skuteczne. Przyczyn szukać należy w czynnikach społecznych, głównie etycznych i kulturowych, a także w braku wiedzy (Skawińska i Cyrson 2010) oraz aspektach finansowych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli jednostek samorządu terytorialnego w budowaniu zrównoważonego rozwoju. Jako organy władzy publicznej posiadają one kompetencje do sprawnego wykorzystywania dostępnych w regionie zasobów, by przekształcać je w zyski dla regionu o wymiarze gospodarczych, społecznych i przyrodniczych.

ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd terytorialny stanowi organizację społeczności lokalnej (gmina, powiat) i regionalnej (województwo), realizującą zadania w celu zaspokojenia jej potrzeb administracyjnych i reprezentującą interesy publiczne. Samorząd terytorialny został reaktywowany na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95). W roku 1999 wprowadzono samorządy wyższych szczebli (powiatowe i wojewódzkie)¹.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 164), tworzona przez obywateli pewnego terytorium i realizująca zadania publiczne w imieniu własnym. Zadania publiczne, realizowane przez gminy głównie jako tzw. zadania własne (w odróżnieniu od zadań zleconych) tej jednostki, mają przede wszystkim służyć zaspokojeniu wspólnych potrzeb jej mieszkańców (zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej). Zadania te wykonywane są z własnych środków finansowych gminy, w jej imieniu i na jej odpowiedzialność. Samorząd terytorialny jest więc podstawową jednostką organizacji życia publicznego w gminie (Tur 2007).

¹ Ustawa z 1990 r. przekształcona została wówczas w ustawę o samorządzie gminnym.

Spośród zadań wskazanych przez prawodawcę (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm., art. 7, ust. 1) należy wyróżnić te, które sprowadzają się do zapewnienia prowadzenia odpowiedniej gospodarki przestrzennej, transportowej i organizacyjnej w zakresie bieżącej obsługi mediów na danym terytorium (zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna, gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego, gospodarka wodna i kanalizacyjna, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, sprawy telekomunikacyjne czy organizacja lokalnego transportu zbiorowego). Kolejną, niezwykle istotną, grupę zadań, z którymi muszą mierzyć się gminy, można nazwać powinnościami w sferze społecznej i edukacyjnej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacja publiczna, wspieranie kultury, w tym bibliotek i innych instytucji kultury oraz ochrony i opieki nad zabytkami, a także wspieranie kultury fizycznej i turystyki, w tym rekreacji i obiektów sportowych oraz zieleni gminnej i zadrzewień).

Jako kolejny rodzaj obowiązków gminy w zakresie jej ustawowych zadań własnych należy wskazać powinności związane ściśle ze sferą gospodarczą funkcjonowania jej społeczności oraz z zarządzaniem składnikami jej majątku (sprawy targowisk i hal targowych, opieka nad cmentarzami gminnymi, utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych). Gmina jest ponadto zobowiązana do pełnienia określonej funkcji w zakresie bezpieczeństwa (zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa), a także promocji zarówno własnej, jak i samorządności jako takiej (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej oraz pobudzanie aktywności obywatelskiej, promocja gminy, współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych, pożytku publicznego i wolontariatu, a także współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw).

Ponadto należy zaznaczyć, iż gmina może zlecać wykonanie zadań publicznych innym jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustawy. Mogą one dotyczyć administracji rządowej lub organizacji przygotowani i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum.

Kolejną, większą i stosunkowo niedawno przywróconą, jednostką samorządu terytorialnego jest powiat. Zadania powiatu reguluje Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU 1998 r., nr 91, poz. 578). Obejmują one głównie zadania należące do tej samej kategorii co zadania gmin, jednak ma większą (choćby terytorialnie) skalę. Na podkreślenie zasługują zwłaszcza zadania powiatu obejmujące przeciwdziałanie bezrobociu oraz ochronę praw konsumentów. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, iż polskie prawo przewiduje funkcjonowanie wybranych samorządów gminnych jako tzw. gmin na prawach powiatu („miasta grodzkie”), które – oprócz zadań przewidzianych dla zasadniczych jednostek samorządu terytorialnego – wykonują na własnym terenie również zadania zastrzeżone dla powiatu.

Trzeci, ostatni regionalny poziom samorządu terytorialnego, stanowi województwo. Ramy działalności tej jednostki samorządu określono w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z roku 1998 r., nr 91, poz. 576). Ustawa ta inaczej for-

mułuje zakres kompetencji samorządu województwa. Uwzględnia dwa aspekty jego rozwoju – poprzez określenie strategii dla regionu oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa.

Strategia rozwoju województwa powinna zawierać (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 11, ust.1) diagnozę jego sytuacji społeczno-gospodarczej oraz określenie celów strategicznych polityki jego rozwoju. Ponadto powinna określać kierunki działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki jego rozwoju.

Najważniejsze cele tej strategii koncentrują się na zwiększaniu konkurencyjności i innowacyjności województwa, wzroście aktywności gospodarczej, a także na utrzymywaniu świadomości obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz na tożsamości lokalnej (tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych – publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz zwiększenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między przedstawicielami świata nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu).

Ustawa ww. zwraca uwagę, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy oraz że nie stanowi organów nadzoru lub kontroli wobec nich.

W wymienionych dziedzinach jednostki samorządu terytorialnego (JST) na różnych szczeblach (gminy, powiatu, województwa) mogą bezpośrednio lub pośrednio oddziaływać na przedsięwzięcia gospodarcze, społeczne i przyrodnicze, a tym samym stymulować rozwój lokalny danego regionu. Realizacja wymienionych zadań wymaga interdyscyplinarnego podejścia samorządu terytorialnego do potrzeb społeczności lokalnej. Skuteczne zarządzanie omówionymi obszarami pozwala na ich długoterminowy rozwój. Jednak konieczne jest całościowe uwzględnienie różnorodnych czynników istotnych z punktu widzenia roli i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego w systemie gospodarki regionalnej i lokalnej. Są to czynniki zarówno o charakterze konstytucyjnym, administracyjno-prawnym, ekonomicznym, technologicznym, jak i kulturowym, politycznym i międzynarodowym (Osiński 2008).

SAMORZĄDY TERYTORIALNE A ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

Zdaniem Osińskiego (2008) czynnikiem, który stanowi podstawę skutecznej aktywności organów administracji samorządowej w zakresie gospodarki – jest przedsiębiorczość. „Jest to zasadnicza siła napędowa i podstawa relacji między administracją publiczną a gospodarką regionalną i lokalną”. Autor ten - oprócz odnoszenia przedsiębiorczości do podmiotów gospodarczych – dostrzega także jej nowy wymiar mówiący o organizowaniu zasobów w sposób dostarczający wartości (zysku). Przedsiębiorczość można także rozpatrywać w kategoriach zachowań i działań mających na celu redukcję ryzyka (Skawińska i Zalewski

2009). W przypadku do jednostek samorządów terytorialnych można mówić o wspieraniu przedsiębiorczości, utożsamianej z podejmowaniem i rozszerzaniem działalności gospodarczej przez podmioty prywatne na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Aktywna polityka działalności samorządów terytorialnych pozwala osiągnąć wskazane cele za pomocą konkretnych instrumentów polityki gospodarczej. Ich dobór zależy od indywidualnych uwarunkowań danego regionu o charakterze społeczno-ekonomicznym. To one decydują w dużym stopniu o atrakcyjności inwestycyjnej danego regionu, a więc o „[...] zdolności skłonienia inwestorów do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji” (Gawlikowska-Hueckel i Umiński 2008). Do podstawowych czynników można zaliczyć instrumenty podatkowe, do których należą przede wszystkim: podatki od nieruchomości, podatki rolne, opłaty za dzierżawę oraz czynsze lokalowe (Nowacka 1999). Na poziomie lokalnym gminy mogą stosować ulgi i zwolnienia z podatków, aby wesprzeć przedsiębiorcze inicjatywy podmiotów gospodarczych. Mimo że wymienione ulgi powodują nieznaczne zmniejszenie wpływów budżetowych w krótkim okresie, w dłuższej perspektywie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego danego obszaru i przynoszą wymierne skutki finansowe. Ponadto gminy mogą prowadzić działania promocyjne w celu uczynienia ich bardziej atrakcyjnymi dla inwestorów i przedsiębiorców. Chodzi tu przede wszystkim o wskazywanie walorów danego regionu, stanowiących jego potencjał inwestycyjny. W celu zwiększenia świadomości inwestorów, dotyczącej atrakcyjności danego regionu, można przyjąć dwie drogi działania. Pierwszą jest wskazywanie czynników o charakterze ogólnym, zwiększającym potencjał inwestycyjny całościowo. Można tu wymienić przede wszystkim: atrakcyjne położenie geograficzne, dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną, zasoby pracy i nauki, itp. Ponadto czynnikiem stanowiącym główną siłę napędową inwestycji regionalnych jest polityka gospodarcza regionu. W jej ramach można promować wsparcie samorządów lokalnych, aktywność województw wobec inwestorów, a także dostępność innych instytucji wspierających rozwój biznesu. Wsparcie to mieć formę pomocy prawno-administracyjnej dla inwestorów, pomocy w wypełnianiu dokumentacji inwestycyjnej, doradztwa biznesowego, atrakcyjnych cen gruntów i usług uzbrojonych.

Drugi sposób promocji dotyczy konkretnych dziedzin działalności potencjalnych inwestorów. W efekcie chodzi o ukazanie atrakcyjności danej gminy, powiatu czy województwa przez pryzmat pewnych charakterystycznych cech sprzyjających rozwojowi konkretnych gałęzi gospodarki. Czynniki kluczowymi są w tym wypadku złoża naturalne, ukształtowanie terenu, zbiorniki wodne występujące w danej okolicy, charakterystyczne rośliny, masowo uprawiane przez rolników danego terenu itp. Wszystkie omówione działania mają na celu wzrost i rozwój gospodarczy regionu w dłuższym okresie.

Wśród wymienionych czynników niezwykle ważną grupę stanowi infrastruktura drogowa. Stanowi ona ogniwo we współpracy podmiotów nie tylko na terenie danego regionu, lecz przede wszystkim między gminami, powiatami, województwami, a nawet krajami. Jest to bowiem jeden z „[...] czynników determinujących integrację międzynarodową. Korzystny układ sieci transportowej pozytywnie wpływa na rozwój współpracy międzynarodowej, a brak połączeń o jednolitych parametrach ogranicza tę współpracę, utrudnia kontakty i wymianę międzynarodową – może zatem stwarzać barierę integracji” (Sobiech 2007). Infrastruktura umożliwia więc otwarcie na współdziałanie z innymi regionami. Rozwój infrastruktury

tury należy traktować długofalowo; skutki prowadzonej polityki w tym zakresie odczuwać będziemy przez kolejnych kilkadziesiąt lat. Warunkuje ona wzrost gospodarczy danego regionu. Polska sieć drogowa jest niskiej jakości, nie spełnia norm i parametrów technicznych obowiązujących w Unii Europejskiej. W 2005 r. ponad 50% dróg krajowych kwalifikowało się do natychmiastowego bądź terminowego remontu (Sobiech 2007). Z problemem tym wiąże się także wielkość zużycia paliwa; na drogach nieprzystosowanych do wymogów technicznych będzie on większy niż na pozostałych. To z kolei powodować będzie wzrost cen wszystkich dóbr i usług w regionie i w całym kraju. W tej sytuacji każdy stan infrastruktury lokalnej powyżej normy będzie wpływał na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej danego regionu. Jednak w omawianej problematyce celowe jest też uwzględnienie szerszego pojmowania infrastruktury – jako „[...] ogółu urządzeń o charakterze majątkowym, zapewniających świadczonymi przez siebie usługami prawidłowe funkcjonowanie aparatu wytwórczego i usługowego (infrastruktura gospodarcza) oraz odpowiadające przyjętym w danej epoce i środowisku normom warunki życia ludności (infrastruktura społeczna)” – Wilczyńska (1977, s. 158). Jak wskazuje Wilczyńska (2007), jest to warunek rozwoju gospodarki z jej przymiotami nowoczesności i wydajności.

Można zatem stwierdzić, że rozwój przedsiębiorczości uwarunkowany jest poziomem infrastruktury. Stanowi ona podstawę wszelkiej działalności gospodarczej, wpływając na jej zakres, strukturę, przestrzenne zróżnicowanie (Lira i Wysocki 2003). Ponadto określa poziom jakości życia danej społeczności, co warunkuje zjawisko migracji ludności oraz stopień jej aktywności społecznej (Pięcek 1997).

INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA I JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY REGIONU

Rozważając przedsiębiorczość danego regionu, nie możemy zapomnieć o zachowaniach ludzi, ich nastawieniu do podejmowanych inicjatyw. Są to czynniki sprawcze kultury przedsiębiorczości (Skawińska i Zalewski 2009). Ważnym elementem tej kultury jest kapitał społeczny. Stanowi on spoiwo łączące zagadnienia rozwoju lokalnego oraz cele działalności jednostek samorządu terytorialnego na różnych szczeblach. Warunkuje skuteczność prowadzonej polityki i jest ważnym elementem tworzącym atmosferę innowacyjności. Kapitał społeczny utożsamiany jest z poziomem zaufania, lojalności i solidarności, które warunkują samoorganizowanie się ludzi, tworzenie wspólnot, ich wzajemne motywowanie się do realizacji konkretnych działań – ważnych dla danej zbiorowości, a więc funkcjonowanie samorządności (Putnam 1995). Takie rozumienie kapitału społecznego wskazuje na to, że buduje on pewne dobra wspólne. Można go zatem uwzględniać jako czynnik sprawczy efektywnej polityki prowadzonej przez samorządy terytorialne. Definicja kapitału społecznego wiąże się z wydatkami budżetowymi na zadania o charakterze społecznym (Kańduła 2005). Poziom infrastruktury społecznej kształtuje dobre warunki życia, jest bodźcem do podejmowania decyzji o osiedleniu się na danym terenie. To z kolei wpływa na zwiększenie zasobów pracy poprzez tworzenie grupy potencjalnych właścicieli podmiotów gospodarczych.

Wydatki na infrastrukturę społeczną obejmują:

- oświatę i wychowanie,

- ochronę zdrowia,
- pomoc społeczną,
- edukacyjną opiekę wychowawczą,
- kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego,
- kulturę fizyczną i sport,
- turystykę.

W tabeli 1 przedstawiono wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na zadania obejmujące infrastrukturę społeczną w latach 2001, 2005, 2008, 2009. Celowo przedstawiono upływ czasu skokowo, aby można było zaobserwować pewne tendencje.

Tabela 1. Wydatki (w mln zł) na infrastrukturę społeczną jednostek samorządów terytorialnych w Polsce

Wyszczególnienie	Lata			
	2001	2005	2008	2009
Wydatki budżetowe JST ogółem	82 734	103 807	145 183	167 828
Oświata i wychowanie	26 352*	35 138	43 616	47 398
Ochrona zdrowia	3474	2582	3681	4105
Pomoc społeczna	9428	15 892	21 923	23 576
Edukacyjna opieka wychowawcza	5232	3516	3691	3988
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2581	3437	5412	6354
Kultura fizyczna i sport	1232	1725	4670	6504
Turystyka	43	109	195	465
Razem wydatki na infrastrukturę społeczną	48 342	62 399	83 188	92 390

* bez wydatków na przedszkola, które zostały ujęte w wierszu „edukacyjna opieka wychowawcza”.
Źródło: opracowano na podstawie GUS.

Jak wynika z tab. 1, w ostatnim dziesięcioleciu obserwuje się wzrost wydatków na realizację zadań z zakresu infrastruktury społecznej. Wyjątek stanowią środki przeznaczone na ochronę zdrowia, przy czym w roku 2005 nastąpił ich spadek. Ponadto wydatki na edukacyjną ochronę wychowawczą były wyższe na początku badanego okresu. Jednak dane dowodzą, że w ostatnich latach nastąpił wzrost świadomości nt. roli infrastruktury społecznej w efektywnym funkcjonowaniu subregionów kraju. JST dążą do podwyższania standardu świadczonych usług społecznych. W badanych okresach udział wydatków na infrastrukturę społeczną w wydatkach budżetowych JST ogółem wynosił: 58,4, 60,1, 57,3 i 55,0%. Tabela 2 przedstawia dynamikę wzrostu wydatków JST na zadania związane z infrastrukturą społeczną.

Wśród danych zawartych w tab. 2 na uwagę zasługują wydatki poniesione na turystykę. W całym badanym okresie ich wielkość zwiększyła się ponaddziesięciokrotnie. Jednak na turystykę przeznacza się najmniej wydatków z budżetów samorządowych. Najwięcej inwestycji prowadzi się w zakresie oświaty i wychowania. Działania w tym zakresie obejmują budowę nowych obiektów szkolnych oraz sal gimnastycznych. Środki na te inwestycje stanowią ponad 50% budżetów samorządów lokalnych.

Tabela 2. Dynamika wzrostu wydatków budżetowych JST na infrastrukturę społeczną

Wyszczególnienie	2001 = 100		
	2005	2008	2009
Oświata i wychowanie	133,3	165,5	179,9
Ochrona zdrowia	74,3	106,0	118,2
Pomoc społeczna	168,6	232,5	250,1
Edukacyjna opieka wychowawcza	67,2	70,5	76,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	133,2	209,7	246,2
Kultura fizyczna i sport	140,0	379,1	528,0
Turystyka	253,5	453,5	1081,4
Razem wydatki na infrastrukturę społeczną	129,1	172,1	191,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

KAPITAŁ SPOŁECZNY PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

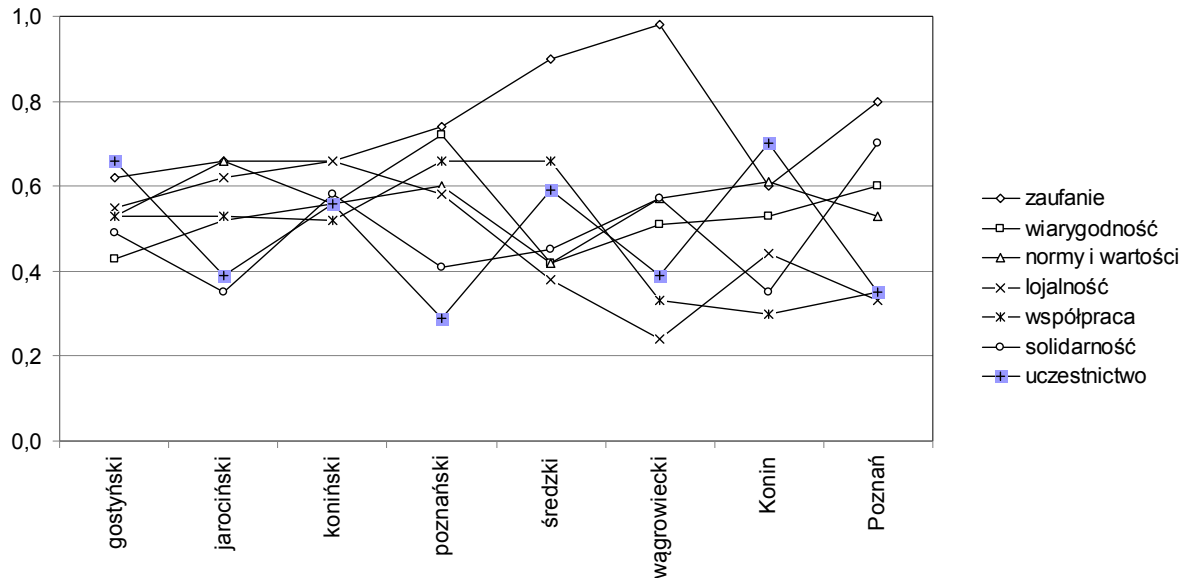
Oprócz opisanych inwestycji w budowanie kapitału społecznego w regionie ważną rolę odgrywa kapitał społeczny władz samorządowych. Warunkuje on stosunek do podejmowanej aktywności, wyznacza kierunek i skalę zmian w regionie. Oczywiście, jednostki samorządu terytorialnego tworzone są przez przedstawicieli społeczności lokalnych, ale ze względu na relacyjny charakter możemy mówić również o kapitale społecznym różnych grup. Dzieje się tak, gdyż „[...] relacje identyfikowane w większym układzie terytorialnym, na poziomie lokalnym w powiązaniach relacyjnych o innym charakterze, mogą dawać inną, niepowtarzalną wartość kapitału” (Markowski 2008). Jest to związane ze zjawiskiem synergii, typowej dla danej społeczności lokalnej, której nie daje się odtworzyć w innym czasie i przestrzeni. Z uwagi na niematerialny charakter czynników kreujących kapitał społeczny jest on trudny do zmierzenia (Gaczek i Komorowski 2005).

Samorząd terytorialny, jako przedstawiciel sektora publicznego, zna zjawiska wpływające na kształtowanie się kapitału społecznego w regionie. Do zjawisk tych m.in. należą: ruchy migracyjne, warunki demograficzne, edukacja, feminizacja, nierównowaga na rynku pracy (Skawińska 2010). Badanie kapitału społecznego wśród przedstawicieli jednostek samorządów terytorialnych w Wielkopolsce² wykazało jego wielkość nie w pełni satysfakcjonującą pod względem poziomu i spójności strukturalnej. Przeprowadzono pomiar kapitału społecznego pod względem jego 7 zasobów: zaufania, wiarygodności, norm i wartości, lojalności, współpracy, solidarności i uczestnictwa, a także w układzie 6 powiatów ziemskich województwa (gostyńskiego, jarocińskiego, konińskiego, poznańskiego, średzkiego i wągrowieckiego) i 2 grodzkich (m. Konin i m. Poznań). Badaniu poddano łącznie 30 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego poprzez przeprowadzenie wywiadów bezpośrednich. Wykorzystano ankiety, składające się z kilku części merytorycznych, dotyczących:

² Badanie przeprowadzone zostało w latach 2010–2011 przez zespół naukowy Politechniki Poznańskiej i Uniwersytetu Ekonomicznego; pracami badawczymi kierowała prof. dr hab. E. Skawińska.

oceny kapitału społecznego mieszkańców, pracowników urzędów, samooceny respondentów oraz oceny ważności zasobów kapitału społecznego.

Na rysunku 1 przedstawiono poziom kapitału społecznego w ocenie JST w Wielkopolsce.



Rys. 1. Ocena kapitału społecznego według przedstawicieli samorządu terytorialnego w Wielkopolsce
Źródło: opracowano na podstawie Brzęczka (2011).

Z ocen kapitału społecznego (zob. rys. 1) wynika, że podstawowymi zasobami kapitału społecznego są zaufanie oraz normy i wartości. Natomiast słabe ogniwa kapitału społecznego stanowią zasoby oparte na pozyskiwaniu, gromadzeniu i przekazywaniu wiedzy, czyli solidarność, uczestnictwo i współpraca. W związku z tym należy niwelować lukę kapitału społecznego tworzoną w wyniku niedostatecznych inwestycji w tym obszarze. Do zadań zwiększających te zasoby należą (Libertowska 2011):

- wspieranie powstawania nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości społecznej;
- zacieśnianie współpracy w planowaniu przebiegu i funkcji sieci dróg krajowych, powiatowych i gminnych;
- rozwój infrastruktury społecznej;
- organizowanie imprez środowiskowych z udziałem różnych grup społecznych oraz spotkań kulturalnych, naukowych, itp.;
- zwiększanie wiedzy o możliwości współpracy i wspólnych inicjatywach oraz przekazywanie jej otoczeniu.

WNIOSKI

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że zrównoważony rozwój regionu jest uzależniony od wielu czynników, wśród których niezwykle istotną rolę odgrywa działalność samorządów terytorialnych, która wpływa na zmiany zachodzące w obszarze

społeczno-gospodarczym regionu. Samorząd lokalny jest instytucją, która – dzięki swoim kompetencjom i bezpośredniemu kontaktowi ze społeczeństwem – ma możliwość połączenia rozwoju lokalnego i potrzeb ludności. Jest zatem integralną częścią tego rozwoju w sferach gospodarczej, społecznej i przyrodniczej.

Jednak warto zauważyć, że samorząd lokalny jest elementem aktywizowania układów w regionie, jeżeli będzie wspierał przedsiębiorczość, przy efektywnym wykorzystywaniu zasobów regionu (materialnych i pracy), która będzie zauważalna w lokalnej społeczności. Ponadto czynnikiem zwiększającym tę aktywizację jest lokalna grupa generująca cechy wytrwałości, pracowitości i sprawności jako przykład dla pozostałych obywateli, a także zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców poprzez przyciąganie kooperantów zewnętrznych i tworzenie z nimi sieci współpracy.

Wszystkie powyższe założenia oparte są na czynnikach niematerialnych stymulujących rozwój danego regionu. Te z kolei dają podstawy istnienia kapitału społecznego (relacyjnego), który jest charakterystyczny dla danego regionu czy grupy społecznej. Zatem istotną rolę odgrywa w tym wypadku kapitał społeczności lokalnych i grupy administrującej tą społecznością (samorządy terytorialne). Jego relacyjny charakter warunkuje tworzenie więzi współpracy i podejmowanie wspólnych inicjatyw z innymi regionami. Oczywiście z punktu widzenia definicji zrównoważonego rozwoju, która mówi o trzech systemach funkcjonowania, można by uznać, że rozpatrujemy tylko jedną z tych sfer (społeczną). Niniejszy artykuł pokazuje, że inwestycje w infrastrukturę społeczną i kapitał społeczny są także fundamentem rozwoju gospodarczego i przyrodniczego. Stanowią o atrakcyjności inwestycyjnej regionu, co przyciąga potencjalnych inwestorów i właścicieli kapitałów. W sposób pośredni wpływa to na korzyści czerpane z produkcji, zatrudnienia, technologii, gospodarki wodno-kanalizacyjnej itp.

Warto zwrócić uwagę na to, że koncepcja zrównoważonego rozwoju obejmuje pierwiastki ekologiczne, fizyczne, ekonomiczne, społeczne oraz etyczne i że może być interpretowana i realizowana na kilka sposobów (Roszkowska 2007). W związku z tym można przyjąć, że każda, nawet pozornie niewielka inicjatywa, wpływa na budowanie harmonijnego rozwoju, należy ją zatem podejmować dla zaspokojenia potrzeb społecznych. Takie postępowanie przyczynia się bowiem do kreowania świadomości nt. wiedzy w zakresie omawianej problematyki oraz uruchamia łańcuch kolejnych działań, które należy podjąć.

PIŚMIENNICTWO

- Brzęczek T.** 2011. Ocena poziomu zasobów kapitału społecznego w samorządzie i wspólnocie lokalnej oraz ich ważności, w: *Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce. Diagnoza stanu i perspektywy wzrostu*. Red. E. Skawińska. Poznań, WSB w Poznaniu, 77.
- Gaczek W.M., Komorowski J.W.** 2005. Kapitał ludzki i społeczny regionu jako element rozwoju gospodarki, w: *Innowacje w rozwoju regionu*. Zesz. Nauk. AE Pozn. 57, 52–55.
- Gawlikowska-Hueckel K., Umiński S.** 2008. Ocena konkurencyjności województw. Gdańsk, JBnGR.
- Kańduła S.** 2005. Społeczne wydatki budżetowe gmin, jako podstawa budowy kapitału społecznego, w: *Kapitał społeczny we wspólnotach*. Red. H. Januszek. Poznań, Wyd. AE w Poznaniu, 332.
- Keatling M.** 1993. *Szczyt Ziemi. Globalny program działań*. Napisana potocznym językiem wersja dokumentu Agenda 21 i innych porozumień przyjętych w Rio. Genewa, The Center for Our Common Future.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku**. DzU z 1997 r., nr 78. poz. 483 ze zm.

- Libertowska A.** 2011. Sposoby stymulowania wzrostu kapitału społecznego określone w prognozie, w: *Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce. Diagnoza stanu i perspektywy wzrostu.* Red. E. Skawińska. Poznań, WSB w Poznaniu, 87–93.
- Lira J., Wysocki F.** 2003. Zróżnicowanie przestrzenne infrastruktury technicznej w przekroju powiatów województwa wielkopolskiego. Poznań, ZN WSHiU w Poznaniu 6, 169–178.
- Markowski T.** 2008. Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, w: *Gospodarka regionalna i lokalna.* Red. Z. Strzelecki. Warszawa, PWN, 13–28.
- Nowacka D.** 1999. Rola samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości (w świetle badań), w: *Uwarunkowania konkurencyjności restrukturyzowanych przedsiębiorstw w Europie Środkowo-Wschodniej. Cz. II.* Red. C. Glinkowski. Poznań, Wydaw. AE w Poznaniu, 376–377.
- Osiński J.** 2008. Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna, w: *Gospodarka regionalna i lokalna.* Red. Z. Strzelecki. Warszawa, PWN, 29–46.
- Piętek B.** 1997. Infrastrukturalne uwarunkowanie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, w: *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowanie wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce.* Warszawa, Wydaw. SGGW.
- Płowiec U.** 2004. Kształtowanie zdolności konkurencyjnej regionów w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Warszawa, PAN.
- Pochwała A.** 1993. Samorząd lokalny i administracja terenowa a rozwój przedsiębiorczości, w: *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej.* Red. K. Duczkowska-Małysz. Warszawa, PAN, 193.
- Putnam R.** 1995. *Demokracja w działaniu.* Kraków, Wydaw. Znak, 258–265.
- Roszkowska E.** 2007. Zrównoważony rozwój jako równowaga dynamiczna w uogólnionej grze społecznej. *Ekon. Środ.* 1, 40.
- Skawińska E., Cyrson E.** 2010. Konkurencyjność przedsiębiorstw. Poznań, Wydaw. PPozn., 100.
- Skawińska E.** 2011. Wprowadzenie do rozdziału 3, w: *Badanie kapitału społecznego w Wielkopolsce. Diagnoza stanu i perspektywy wzrostu.* Red. E. Skawińska. Poznań, Wydaw. Politechnika Poznańska, 63.
- Skawińska E., Zalewski R.I.** 2009. Klastry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów. *Świat–Europa–Polska.* Warszawa, PWE, 69–71.
- Sobczak E.** 2010. Zróżnicowanie poziomu i dynamiki czynników rozwoju gmin i powiatów w ramach województw. Warszawa, Wydaw. PWarsz., 9.
- Sobiech K.** 2007. Infrastruktura drogowa jako uwarunkowanie rozwoju Polski, w: *Determinanty rozwoju i integracji krajów europejskich.* Red. M. Wąsowicz. Warszawa, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji PW, 109–120.
- Tur R.** 2007. Rola i zadania organów samorządu terytorialnego w gminie, w: *Potencjał gospodarczy i społeczny wybranych krajów Europy i świata.* Red. Z. Tomczonek. Białystok, Wydaw. PBiałost., 279.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym.** DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.** DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.** DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.** DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576.
- Wilczyńska K.** 1977. Zróżnicowanie przestrzenne niektórych elementów infrastruktury wsi województwa poznańskiego. *Pozn. Rocz. Ekon.* 28, 52.
- Wilczyńska K.** 2007. Infrastruktura warunkiem wzrostu gospodarczego. *Zesz. Nauk. Wyż. Szkoły Handlu i Gosp. w Poznaniu* 7, 158.

