

PATRYCJA BRAŃKA  
TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE WZMACNIANIA I WYKORZYSTANIA KAPITAŁU TERYTORIALNEGO W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

**Abstract: Institutional Determinants Strengthening Territorial Capital in Rural Areas.** Significant disparities in both the conditions and the level of development of rural areas in Poland create a need to implement policies based on territorial capital. The territorial capital are the tangible and intangible resources and benefits internalized from the outside, that create the specificity of the territory and can determine its competitiveness.

The purpose of the paper has been to identify the main elements of the territorial capital in rural areas, as well as most desirable mechanisms that could strengthen this capital and improve its efficiency. Farther, the local action groups as an element of institutional system that may support development mechanisms based on the territorial capital have been introduced.

**Keywords:** Groups territorial capital, local action, local development, rural areas.

### Wstęp

Przedmiotem rozważań, ale i celem prezentowanego opracowania jest nakreślenie możliwości wykorzystania koncepcji kapitału terytorialnego w polityce rozwoju obszarów wiejskich. Ten ogólnie sformułowany problem stawia trzy bardziej szczegółowe zadania. Po pierwsze, zachodzi potrzeba zdefiniowania istoty kapitału terytorialnego, co warunkowane jest głównie różnym jego rozumieniem w literaturze przedmiotu, zależnym od kontekstu podejmowanych rozważań. Najczęściej pojęcie to odnoszone jest do większej skali terytorialnej, ale jednocześnie o zdwywersyfikowanej bazie ekonomicznej, np. obszary zurbanizowane, czy też obszary funkcjonalne. Po drugie, pewnym wyzwaniem dla autorów będzie adaptowanie istoty kapitału terytorialnego do specyfiki właściwości obszarów wiejskich. Po trzecie, spośród wielu determinant kształtowania kapitału terytorialnego obszarów wiejskich zdecydowano

niewo szerzej uwzględnić w prezentowanych rozważaniach aspekty instytucjonalne. Oczywiście w zakresie, na jaki pozwala formuła opracowania.

## 1. Kapitał terytorialny w obszarach wiejskich – istota i składowe

Terytorialne podejście do rozwoju oznacza wzbogacanie aktywności gospodarczych oraz społecznych na określonym terytorium przez mobilizowanie i wykorzystanie własnego potencjału. Rozwój lokalny ma miejsce dzięki wysiłkom społeczności lokalnej [Greffer 1984, za Chądzyński *et al.* 2007: 74]. Zatem aspiracje, możliwości lokalnej społeczności, a także jej wzajemna współpraca stanowią główny czynnik tak rozumianego rozwoju lokalnego. Według Guigou [1984: 4] rozwój lokalny stanowi efekt solidarności społeczności tworzącej nowe stosunki społeczne i oznacza ich wolę do waloryzacji zasobów lokalnych, co prowadzi do rozwoju społeczno-gospodarczego. Identyfikowane zasoby lokalne mogą decydować o pozycji konkurencyjnej terytorium, w szczególności kiedy część z nich ma charakter specyficzny i unikatowy, odróżniający go od pozostałych. Warto jednak podkreślić, że warunkiem *sine qua non* uzyskania przewagi konkurencyjnej dzięki istniejącym zasobom jest ich identyfikacja i aktywowanie. Praktyka pokazuje, że sukces istnieje tam, gdzie oprócz zidentyfikowanych zasobów (niekoniecznie specyficznych) pojawił się innowacyjny pomysł, zrealizowany dzięki istniejącej sieci współpracy lokalnych podmiotów [por. Brańka 2016].

Pojęciem szerszym od zasobów, które w ostatnich latach nabrało znaczenia, i w aspekcie budowania przewagi konkurencyjnej wydaje się być kluczowe, jest *kapitał terytorialny*. W swojej pierwotnej definicji, zaproponowanej przez OECD w publikacji *Territorial Outlook* oznacza on zasób aktywów tworzących podstawy wzrostu endogenicznego w mieście lub regionie, a także sposobów podejmowania decyzji i profesjonalnych umiejętności wykorzystania tych zasobów [*Territorial...* 2001: 13]. Camagni pisze, że kapitał terytorialny to wszystkie elementy, które pozostają w dyspozycji terytorium i stanowią o jego wartości. Wśród elementów tych Autor wymienia m.in.: położenie geograficzne, powierzchnię, klimat, wyposażenie produkcyjne, tradycje, zasoby naturalne, formy przestrzennej organizacji produkcji i działalności gospodarczej – inkubatory biznesu, dystrykty przemysłowe, klastry, sieci współpracy w obszarze biznesu pozwalające na redukcję kosztów funkcjonowania, wzajemne zrozumienie, zaufanie, formalne i nieformalne zasady umożliwiające lokalnym podmiotom współpracę w warunkach niepewności gospodarowania [Camagni 2008: 32]. Autor wskazuje dodatkowo na znaczenie ukutego przez Marshalla pojęcia *środowiska* – *something in the air*; które stanowi efekt wzajemnego oddziaływania: instytucji, zasad, zwyczajów, podmiotów prywatnych, publicznych itd., kreujących środowisko sprzyjające prowadzeniu działalności gospodarczej, a przede wszystkim tworzeniu innowacji. Natomiast Markowski definiuje kapitał terytorialny jako ... *swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium*. Kapitał ten ma charakter zmieniającego

się w czasie, złożonego dobra klubowego, do którego mają dostęp przede wszystkim podmioty funkcjonujące na określonym terytorium (np. w obszarze funkcjonalnym) [Markowski 2016: 113]. Czynniki rozwoju składające się na kapitał terytorialny mają ponadto niemobilny charakter, co oznacza, że nie mogą być łatwo przenoszone w inne miejsce lub w innym miejscu replikowane [Zaucha *et al.* 2015: 123].

Niezależnie od przytaczanej definicji, kapitał terytorialny stanowią materialne i niematerialne zasoby, a także korzyści zinternalizowane z zewnątrz, których niepowtarzalna konfiguracja tworzy specyfikę terytorium i może przesądzać o jego pozycji konkurencyjnej. Przy czym ocena tego kapitału oraz możliwości rozwoju, jakie generuje jest uzależniona od charakteru terytorium oraz skoncentrowanych w nim funkcji.

W krajach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, podejmowane są wysiłki na rzecz wdrażania terytorialnego podejścia do rozwoju, który powinien być związany z konkretną przestrzenią geograficzną, społeczną oraz gospodarczą, natomiast jego poziom oraz tempo powinny zależeć przede wszystkim od jej endogenicznego potencjału. Przejawem tego podejścia w Polsce jest przede wszystkim zdefiniowana w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta obszary wiejskie nowa polityka rozwoju*, w ramach której zakłada się m.in.: prowadzenie działań dopasowanych do potencjałów danego terytorium, skoncentrowanie na wybranych obszarach, zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. W odniesieniu do obszarów wiejskich, w przytoczonym dokumencie, zakłada się budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z największych ośrodków miejskich, z jednoczesną budową potencjału absorpcyjnego i wykorzystaniem potencjału endogenicznego na obszarach wiejskich (cel strategiczny 1), wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących dalszy rozwój (cel strategiczny 2). W ramach celu strategicznego 3, kładącego nacisk na tworzenie warunków do partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, zakłada się poprawę jakości zarządzania publicznego, większą integrację działań podejmowanych przez podmioty różnych szczebli administracji terytorialnej, wspomaganie budowy kapitału społecznego na podstawie sieci współpracy między różnymi aktorami rozwoju terytorialnego.

Znaczne zróżnicowanie zarówno uwarunkowań, jak i poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce sprawia, że możliwości prowadzenia wobec nich spójnej polityki są w dużym stopniu ograniczone, a warunkiem efektywności działań podejmowanych w ramach tej polityki jest ich dostosowanie do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Dlatego też idea terytorialnego podejścia do rozwoju, w tym efektywnego zarządzania kapitałem terytorialnym, wydaje się być pożądanym mechanizmem rozwoju także w przypadku obszarów wiejskich w Polsce.

Ze względu jednak na to, że w literaturze przedmiotu pojęcie kapitału terytorialnego znajduje odniesienia głównie do ośrodków miejskich, istnieje potrzeba wskazania jego najistotniejszych elementów oraz determinant w odniesieniu do obszarów wiejskich. Camagni dzieli elementy kapitału terytorialnego na cztery typy: dobra prywatne,

klubowe, *quasi*-publiczne oraz publiczne, a wśród każdej z nich wyodrębnia elementy o charakterze materialnym, pośrednim i niematerialnym. Wśród nich istotne znaczenie odgrywa kapitał o charakterze relacyjnym, np.: transfer technologii, transfer wyników badań do prywatnych firm. Ponadto Autor wskazuje także na rolę zaawansowanych sieci współpracy: aliansów strategicznych w sferze badań i rozwoju z udziałem prywatnych oraz publicznych partnerów, funkcjonowanie klastrów, pośrednictwo między nauką a biznesem [Camagni 2008: 33-40]. Elementy te w dużej mierze nie są obecne na obszarach wiejskich (wyjątek mogą stanowić obszary wokół dużych ośrodków, wchodzące w skład miejskich obszarów funkcjonalnych). Dlatego też, trudno by je było bezpośrednio replikować na obszary wiejskie.

W opracowaniu *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju* Autorzy w celu kwantyfikacji kapitału terytorialnego wytypowali pięć grup elementów (kluczy terytorialnych), które go charakteryzują, są to: dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne, powiązania ośrodków miejskich (sieci miast), regiony funkcjonalne. W ramach każdego z kluczy zaproponowano system wskaźników pozwalających na zwymiarowanie kapitału terytorialnego. W przypadku obszarów wiejskich szczególne znaczenie wydaje się mieć klucz – zasoby terytorialne, w ramach którego dokonywana jest charakterystyka obszaru, wskazywana jego specyfika, aktywa środowiskowe, kulturowe, zasoby do produkcji energii odnawialnej, jak również klucz – dostępność, dotyczący zarówno dostępności komunikacyjnej, jak i dostępu do infrastruktury energetycznej i cyfrowej. Idea kluczy terytorialnych, zakłada pewną elastyczność w dokonywaniu oceny kapitału terytorialnego przez dostosowanie jej elementów do charakteru obszaru. W przypadku obszarów wiejskich wydaje się posiadać bardziej utylitarną wartość [Zaucha *et al.* 2015: 164-205].

Kapitał terytorialny w praktyce oznacza zbiór tych aktywów, które stanowią o atrakcyjności i konkurencyjności obszaru. Ich znaczna część ma charakter uniwersalny – może stanowić ważną determinantę rozwoju niezależnie od charakteru analizowanego obszaru, np.: kapitał ludzki, społeczny, dostępność, infrastruktura techniczna, społeczna. Jednak przestrzenne zróżnicowanie uwarunkowań, poziomu rozwoju, a w szczególności skoncentrowanych na danym terytorium funkcji powoduje, że kapitał ten będzie miał różny charakter. Mowa tutaj nie tylko o jego atrakcyjności, ale także o elementach składowych.

O kapitale terytorialnym obszarów wiejskich przesądza przede wszystkim rola, jaką odgrywają czy też jaką chcielibyśmy, aby odgrywały. Na potrzeby opracowania wskazano pięć kluczowych funkcji obszarów wiejskich, związanych zarówno z potrzebami mieszkańców, jak i odnoszących się do roli, jaką odgrywają w relacji z obszarami miejskimi:

- zagwarantowanie mieszkańcom korzystnych warunków życia (umożliwienie realizacji potrzeb),
- funkcja rolnicza – produkcja żywności,
- funkcja turystyczna – rekreacyjna, wypoczynkowa i poznawcza,

- zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- zachowanie i ochrona bioróżnorodności.

Mimo wspomnianego dużego zróżnicowania warunków oraz poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020*, jako wspólne mocne strony obszarów wiejskich wskazano m.in.: wysokie walory kulturowe, walory turystyczne, zróżnicowaną ofertę produktów regionalnych, wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska i dobrze rozwiniętą sieć obszarów chronionych, wysokie walory przyrodnicze krajobrazu, pozytywny wpływ zrównoważonego rolnictwa na walory przyrodnicze krajobrazu rolniczego i bioróżnorodność obszarów wiejskich, zasoby obszarów pod zabudowę mieszkaniową, usługową i produkcyjną, silne więzy społeczne w obrębie społeczności lokalnych, wysoką jakość produktów rolno-spożywczych.

Jak wynika z samej definicji kapitału terytorialnego elementy, które go tworzą stanowią ogół korzyści, które mogą decydować o jego pozycji konkurencyjnej, a więc są bardzo zróżnicowane. Biorąc to pod uwagę, jak również funkcje, jakie najczęściej pełnią obszary wiejskie wyodrębniono trzy grupy elementów tworzących ten kapitał (tab. 1). Pierwszą są lokalne zasoby, które można rozumieć jako endogeniczny potencjał terytorium. Można tutaj wyodrębnić zasoby materialne, takie jak np.: zasoby środowiska naturalnego, ważne przede wszystkim z punktu widzenia ochrony jego cennych elementów, dziedzictwo kulturowe, historyczne, w tym lokalny folklor. O rozwoju funkcji turystycznej przesądza także odpowiednie zagospodarowanie terenu (wyznaczone i oznakowane szlaki, baza noclegowo-gastronomiczna), gospodarstwa agroturystyczne, a także atrakcyjność lokalnych produktów. Do materialnych dóbr należy także zaliczyć: wyposażenie w infrastrukturę techniczną oraz społeczną, które warunkują rozwój wielofunkcyjności gospodarki wiejskiej. W tym kontekście można wymienić także rezerwy terenów pod budownictwo oraz obecność przedsiębiorców. W przypadku funkcji rolnej do najważniejszych zasobów można zaliczyć: jakość gleb oraz korzystną strukturę agrarną.

Istotny element kapitału terytorialnego, także na obszarach wiejskich, stanowi charakter organizacji lokalnych podmiotów. Jej zaawansowane formy (np. struktury klastrowe) przyczyniają się do pogłębiania integracji podmiotów ekonomicznych, dając im tym samym możliwość zakorzenienia się [Jewtuchowicz 2005: 64]. Dynamika rozwoju terytorium wynika nie tylko z określonej strategii firm, ale przede wszystkim z odpowiedniej gry instytucji lokalnych oraz ich zdolności tworzenia oferty zasobów. Zasoby te mają charakter endogeniczny, gdyż wynikają bezpośrednio z wewnętrznego potencjału, na który składają się różnego rodzaju czynniki specyficzne dla danego regionu, a więc odróżniające go od konkurentów. W przypadku obszarów wiejskich organizacja stymulująca rozwój oparty na współpracy lokalnych partnerów może mieć kluczowe znaczenie m.in. w przypadku produkcji rolnej, produkcji rzemieślniczej lub, co się rzadziej zdarza, w przypadku innej działalności gospodarczej niekoniecznie kojarzącej się z obszarami wiejskimi.

Drugą grupą jest kapitał relacyjny, który odnosi się przede wszystkim do aspektów związanych z istniejącymi relacjami i powiązaniem podmiotów na danym obszarze. Mowa tutaj przede wszystkim o ich zdolnościach do podejmowania współpracy, budowania relacji pozwalających na inicjowanie wspólnych działań wszędzie tam, gdzie pojawia się taka potrzeba. Współpraca ta na obszarach wiejskich może przybierać różne formy. Jej trwałymi elementami mogą być różnego rodzaju stowarzyszenia kultywujące lokalne dziedzictwo kulturowe, grupy artystyczne. Ponadto pożądanym elementem współpracy w obszarze produkcji rolnej są m.in. grupy producenckie i spółdzielnie rolne.

Obok zasobów o charakterze endogenicznym istotne znaczenie dla rozwoju posiadają uwarunkowania zewnętrzne, które jeśli zostaną dostrzeżone i w odpowiedni sposób wykorzystane będą stanowiły kapitał określonego terytorium. W przypadku obszarów wiejskich można wymienić: położenie w sąsiedztwie większego ośrodka miejskiego, dobrą dostępność transportową, czy też pojawienie się nowych trendów w stylu życia oraz spędzania wolnego czasu.

Tabela 1

Typologia głównych elementów składowych kapitału terytorialnego  
na obszarach wiejskich

| Lokalne zasoby  | Kapitał relacyjny   | Korzyści internalizowane z zewnątrz  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapitał ludzki</li> <li>• Zasoby środowiska naturalnego</li> <li>• Zasoby kulturowe</li> <li>• Krajobraz</li> <li>• Obszary chronione</li> <li>• Infrastruktura techniczna</li> <li>• Infrastruktura społeczna</li> <li>• Rezerwy terenu pod budownictwo</li> <li>• Dobrej jakości gleby</li> <li>• Korzystna struktura agrarna</li> <li>• Lokalni przedsiębiorcy (w szczególności zaawansowane formy ich współpracy)</li> <li>• Wytwórcy lokalnych produktów</li> <li>• Gospodarstwa agroturystyczne</li> <li>• Zagospodarowanie turystyczne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zdolność społeczności lokalnej do współpracy</li> <li>• Wzajemne zaufanie, otwartość</li> <li>• Przekonanie o korzyściach wspólnego działania</li> <li>• Nieformalne sieci współpracy</li> <li>• Stowarzyszenia</li> <li>• Zespoły artystyczne*</li> <li>• Koła gospodyń wiejskich</li> <li>• Grupy producenckie</li> <li>• Spółdzielnie rolnicze</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dostępność komunikacyjna</li> <li>• Bliskość ośrodka miejskiego</li> <li>• Nowe trendy w stylu życia, sposobie spędzania wolnego czasu</li> </ul> |

\*Zespoły artystyczne, koła gospodyń, grupy producenckie oraz spółdzielnie rolnicze można rozpatrywać jako składowe zasoby lokalnych, jednak zdecydowano się na zakwalifikowanie ich do kapitału relacyjnego ze względu na to, że ich istotną wartością jest budowanie wzajemnego zaufania, społecznych relacji oraz kompetencji w zakresie współpracy.

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując kapitał terytorialny na obszarach wiejskich, ze względu na ich specyficzny, odmienny od obszarów zurbanizowanych charakter ma nieco inny wymiar. Ich specyfikę tworzą elementy zasobów lokalnych: środowisko naturalne oraz dziedzictwo kulturowe, a także dobrze zorganizowana przestrzeń produkcji rolnej oraz efektywne zagospodarowanie przestrzenne.

## 2. Problemy identyfikacji i wykorzystania kapitału terytorialnego w rozwoju obszarów wiejskich

Kapitał terytorialny, jak już wcześniej pisano, stanowi kombinację różnego rodzaju zasobów terytorium, jak również korzyści wynikających z zewnętrznych uwarunkowań (zinternalizowanych z zewnątrz) składających się na jego ogólną atrakcyjność, budujących jego specyfikę oraz determinujących kierunki rozwoju. Należy jednak podkreślić, że kapitał terytorialny to jedynie dostępność do określonych czynników rozwoju, które mogą stanowić jego źródło pod warunkiem wypracowania mechanizmów całościowego zarządzania nimi. *Koncepcja kapitału terytorialnego proponuje integrację elementów, które dotychczas funkcjonowały niemal niezależnie od siebie* [Przygodzki 2015: 30]. Chodzi tutaj przede wszystkim o integrację i ukierunkowanie na realizację wspólnych celów lokalnych podmiotów – prywatnych, publicznych, wykorzystujących dostępne zasoby. Markowski uważa, że kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego oraz zasobami intelektualnymi ludzi [Markowski 2016: 13].

Kluczowym etapem w dążeniu do sprawnego zarządzania kapitałem terytorialnym jest identyfikacja zasobów lokalnych. W zależności od rodzaju może to być ich kwantyfikacja – zasoby materialne lub ocena jakościowa, ważna jest świadomość i zrozumienie istniejących formalnych i nieformalnych form lokalnej współpracy w przypadku zasobów relacyjnych. Jako przykład identyfikowania zasobów lokalnych można przytoczyć wyniki badań prowadzonych przez zespół Bańskiego opublikowane w raporcie *Diagnoza zasobów lokalnych Lubelszczyzny. Raport końcowy*. W badaniach przyjęto, że zasób lokalny powinien być specyficzny dla badanego obszaru. Można tutaj zaliczyć m.in.: produkty lokalne, specyficzne umiejętności i/lub wiedzę będącą w posiadaniu jednostek i środowisk zamieszkujących Lubelszczyznę, zachowania i zwyczaje społeczności lokalnych, które decydują o specyfice, surowce i bogactwa naturalne, miejsce związane z wydarzeniami historycznymi [Bański *et al.* 2015: 13]. Ujęcie to zakłada, że lokalne zasoby determinujące możliwe kierunki rozwoju powinny mieć specyficzny charakter, odróżniający określone terytorium od reszty. Ich rozpoznanie i świadome wykorzystanie jest ważnym elementem polityki rozwoju, jednak w kontekście kapitału terytorialnego pożądanym jest szersze spojrzenie na lokalne zasoby.

Identyfikacja zasobów lokalnych powinna stanowić efekt stałej obserwacji procesów rozwoju, zmian jakie dokonują się w ich wyniku, jak również pojawiających się nowych oczekiwań wewnętrznych (mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców) oraz zewnętrznych (np. turystów, podmiotów gospodarczych i organizacji z zewnątrz). Dogodnym momentem do rozpoznania istniejących zasobów jest etap diagnozowania w procesie opracowywania strategii oraz programów rozwoju przez samorządy wszystkich szczebli administracji terytorialnej kraju, a w przypadku obszarów wiejskich także lokalnych strategii rozwoju przygotowywanych i realizowanych przez lokalne grupy działania. Ich rozpoznanie powinno opierać się na wielowątkowej analizie informacji, z szerokim współudziałem społeczności lokalnej. Element ten jest szczególnie ważny gdyż, jak już wcześniej pisano, koncepcja kapitału terytorialnego polega na integracji różnych zasobów terytorium, która dokonuje się głównie dzięki zaangażowaniu i współpracy lokalnych podmiotów.

Aby kapitał terytorialny, stanowiący kombinację różnych czynników rozwoju, mógł zapewniać rozwój terytorium musi być odpowiednio wykorzystywany, nie tylko przez pojedyncze podmioty, ale przede wszystkim w skali całego terytorium. Zatem ważnym elementem polityki rozwoju prowadzonej na endogenicznym potencjale jest określenie wspólnych celów rozwoju, rozumianych i akceptowanych przez jak najszersze grono lokalnych podmiotów. Najczęściej dokonywane jest to przez uchwalanie i realizację przez władze publiczne strategii rozwoju. Jednak należy pamiętać, że ich zapisy odzwierciedlają głównie te kwestie i problemy, które bezpośrednio wynikają z ich ustawowych kompetencji. Z tego powodu strategię sporządzane i realizowane przez samorządy rzadziej są narzędziem integracji lokalnej społeczności wokół celów wynikających bezpośrednio ze specyfiki lokalnych zasobów. Markowski uważa, że przeszkodą w wykreowaniu konkurencyjnego kapitału terytorialnego są podziały administracyjne wynikające z terytorialnej organizacji kraju oraz naturalna orientacja samorządowej administracji na wąsko ujmowane interesy lokalne. Przejawem takiej sytuacji jest według Autora m.in. międzygminne konkurowanie o podatnika i elektorat [Markowski 2015: 113].

Terytorialne podejście do rozwoju implikujące potrzebę identyfikowania i wykorzystywania wewnętrznych zasobów terytorium w procesie realizowania celów jego rozwoju, w tym tych związanych z dywersyfikacją działalności na obszarach wiejskich, stawia konkretne wyzwania przed społecznością lokalną, a przede wszystkim przed władzami samorządowymi. Zasadniczą kwestią jest efektywne zarządzanie skoncentrowane na inicjowaniu i integracji działań, motywowaniu lokalnych podmiotów do podejmowania inicjatyw wpisujących się w wyznaczone cele rozwoju terytorium, a także liderowanie tam, gdzie istnieje potrzeba podejmowania nowych aktywności. Istotne znaczenie mają jednak także ambicje lokalnej społeczności, możliwości wynikające z jakości kapitału ludzkiego (m.in.: struktura wiekowa, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, przedsiębiorczość), umiejętności ustalania wspólnych celów rozwoju, podejmowania współpracy na rzecz realizacji projektów, możliwości



tworzenia trwałych sieci współpracy na rzecz rozwoju terytorium. *Im większa jest rola sieci aktywizujących konkretną politykę samorządu i im głębsze jest zrozumienie dla jej prowadzenia w układach partnerskich, tym bardziej skuteczne może być skupienie na priorytetowych zadaniach rozwojowych na zasadach konsensusu aktorów szukających efektów synergii* [Barczyk 2010: 224]. Do najważniejszych argumentów pozwalających uważać sieci współpracy za warunek *sine que non* sukcesu rozwoju terytorium można zaliczyć: poszukiwanie wspólnoty interesu, lepszy dostęp do zasobów, budowanie trwałych struktur wzajemnego zaufania, skupienie na wspólnych celach z dużą elastycznością stosowania różnych form współpracy. Według Leigh i Blakely [2013: 400] dobrze rozwinięta sieć współpracy terytorialnej będzie włączała zarówno partnerów prywatnych, jak również różnego rodzaju organizacje społeczne, co zapewni uwzględnienie w ramach wspólnych celów rozwoju potrzeb i oczekiwań wszystkich rodzajów lokalnych podmiotów, jak również pozwoli na wykorzystanie dostępnych zasobów społeczności lokalnej i bardziej efektywny rozwój. Ci sami autorzy formułują następujące warunki, które powinny być spełnione, aby współpraca między lokalnymi podmiotami przynosiła wymierne efekty [*ibidem*: 402]:

- pozytywna kultura obywatelska, która zachęca do udziału społeczności we wspólnych przedsięwzięciach ukierunkowanych na tworzenie trwałych miejsc pracy;
- realistyczna i powszechnie akceptowana wizja rozwoju terytorium oparta na jego słabościach i mocnych stronach, jak również na spójnej koncepcji wykorzystania lokalnego potencjału;
- współpraca, gdzie partnerzy uwzględniają zarówno swoje partykularne interesy, jak i szersze cele rozwoju całej społeczności;
- sieć łącząca różne grupy społeczności lokalnej, zachęcające swoich liderów do komunikacji, ustalania wspólnych działań, a także do rozwiązywania problemów, których źródłem jest sprzeczność interesów tych grup;
- zdolność i chęć pielęgnowania przedsiębiorczości wśród mieszkańców przez m.in. udzielanie wsparcia dla osób podejmujących ryzyko i budowanie ich wiary we własne możliwości;
- ciągłość polityki oraz umiejętność adaptacji do zmieniających się uwarunkowań.

Zatem system zarządzania rozwojem przez wykorzystanie kapitału terytorialnego powinien zakładać podnoszenie zdolności autoregulacji m.in. przez decentralizację podejmowanych decyzji i pełne wykorzystanie korzyści płynących z zasady pomocniczości w sprawowaniu władzy publicznej. Ważnym aspektem autoregulacji zarządzania jest tworzenie mechanizmów uczestnictwa wspólnoty lokalnej w podejmowaniu decyzji publicznych, czyli kreowanie nowych płaszczyzn dialogu między władzą i administracją a sektorem biznesowym, społecznym i mieszkańcami zarówno na etapie identyfikowania własnych zasobów, wyznaczania wspólnych celów rozwoju, jak i realizacji działań wpisujących się w ustalone priorytety.

### 3. Instytucjonalne wsparcie dla wdrażania koncepcji kapitału terytorialnego – przykład lokalnych grup działania

Założenia koncepcji rozwoju ukierunkowanego terytorialnie (bazującego na kapitale terytorialnym) dotyczą m.in. odchodzenia od modelu polityki prowadzonej tylko w ramach podziałów administracyjnych, bowiem terytorium w tym znaczeniu najczęściej nie pokrywa się z granicami jednostek samorządowych. Rodzi to potrzebę wypracowywania nowych form zarządzania, aby umożliwić realizację celów rozwoju w wymiarze tak rozumianego terytorium.

Jedną z form współpracy terytorialnej realizowanej na obszarach wiejskich są lokalne grupy działania. Stanowią one partnerstwa międzysektorowe (tworzone przez podmioty społeczne, publiczne i prywatne) powstałe jako narzędzie realizowania unijnej polityki rozwoju na obszarach wiejskich w ramach programu LEADER. W Polsce program ten był wdrażany od 2004 r. i stanowił jedno z narzędzi sektorowego programu operacyjnego *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich na lata 2004-2006*. W kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej program ten stanowił jedną z osi *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. Od 2014 r. lokalne grupy działania funkcjonują w ramach przepisów regulujących nowe podejście do rozwoju terytorialnego – rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zgodnie z którym w kompleksowy i zintegrowany sposób będą wspierane oddolne inicjatywy podmiotów lokalnych<sup>1</sup>. Podejście to w swoim założeniu ma mobilizować oraz angażować lokalne społeczności, aby osiągnąć cele inteligentnego i zrównoważonego rozwoju zawarte w *Strategii Europa 2020*. Jego celem jest umożliwienie lokalnym społecznościom działań rozwojowych odpowiadających na społeczne, środowiskowe i gospodarcze wyzwania danego obszaru.

Lokalne grupy działania są przykładem współpracy różnego rodzaju podmiotów na rzecz budowania sieci powiązań instytucjonalnych dla rozwoju obszaru, który obejmują. Działają w formie i na zasadach stowarzyszeń, a ich główną rolą jest wspieranie rozwoju lokalnego przez zintegrowane działania różnych aktorów, wspieranie partycypacji społecznej, oddolnych inicjatyw, wydobywanie wewnętrznego potencjału obszaru<sup>2</sup>. Obejmują obszar kilku do kilkunastu gmin, a ich zasięg terytorialny powinien być uzależniony od występowania specyficznych uwarunkowań charakteryzujących dane terytorium i stwarzających możliwości realizowania wspólnej polityki rozwoju na wewnętrznym potencjale. Od 2014 r. lokalne grupy działania muszą obejmować obszar zamieszkiwany przynajmniej przez 30 tys. mieszkańców.

Lokalne grupy działania realizują wspólną lokalną strategię rozwoju, obejmującą cały obszar stowarzyszenia, której zapisy są uzależnione od jego uwarunkowań. Istot-

<sup>1</sup> W okresie 2014-2020 funkcjonowanie lokalnych grup działania reguluje *Ustawa z 20 lutego 2015 o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*.

<sup>2</sup> Więcej na ten temat w: [Brańka *et al.* 2015: 81-102].

ne jest, że dokument ten musi być przygotowany partycypacyjnie – ze współudziałem jak najszerszego grona przedstawicieli lokalnej społeczności. Etapy i sposoby udziału lokalnej społeczności w procesie tworzenia strategii zostały szczegółowo sformułowane w ramach wytycznych dla lokalnych grup działania [Poradnik ... 2015].

W świetle *Ustawy z 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* jedną z kluczowych zasad funkcjonowania lokalnych grup działania jest partycypacyjny charakter polityki, którą prowadzą. Znajduje to wyraz przede wszystkim w formule opracowywania i realizacji wspomnianych strategii rozwoju zakładającej szeroki udział lokalnej społeczności. W pierwszym etapie realizacji strategii zostają rozpoznane lokalne uwarunkowania rozwoju, potrzeby społeczności, w tym także lokalne zasoby, które mogą stanowić potencjał rozwoju. Na tej podstawie, także ze współudziałem lokalnych instytucji, przedsiębiorców oraz mieszkańców, a także władz publicznych gmin należących do stowarzyszenia opracowywane są wspólne cele rozwoju, sposoby ich realizacji oraz wskaźniki monitorujące efektywność podejmowanych działań oraz grupy docelowe strategii. Ponadto istotne znaczenie dla efektywności realizowanych ze współudziałem lokalnych grup działania projektów ma ich innowacyjny charakter. Podejście to wynika bezpośrednio z wymagań, jakie nakłada *Ustawa o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* przy formalnym wyborze projektów [art. 5, pkt 3].

Dzięki tak określonym zasadom funkcjonowania, lokalne grupy działania realizują przynajmniej 6 celów istotnych z punktu widzenia efektywnego pobudzania rozwoju terytorium przez identyfikowanie i wykorzystanie jego kapitału:

- identyfikacja lokalnych zasobów;
- integrowanie lokalnej społeczności na rzecz rozwoju terytorium;
- poprawa zarządzania publicznego przez budowanie wspólnej strategii rozwoju opartej na dialogu i konsensusie partnerów z sektora publicznego, społecznego i prywatnego;
- budowanie i wzmacnianie lokalnej tożsamości przede wszystkim na czynnikach historycznych i kulturowych;
- podnoszenie efektywności wydatkowania środków publicznych na rozwój terytorium przez realizację inwestycji o większym niż gminny zasięgu oraz zwiększenie możliwości pozyskania dofinansowania na strategiczne z punktu widzenia rozwoju obszaru inwestycji;
- poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań, w szczególności w zakresie innowacji organizacyjnych.

Obecnie lokalne grupy działania są jedyną sformalizowaną platformą współpracy integrującą działania lokalnych partnerów na obszarach wiejskich. Założenia funkcjonowania tych stowarzyszeń w szerokim kontekście wpisują się w założenia polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Jednak badania pokazują, że lokalne grupy działania w praktyce natrafiają na poważne ograniczenie możliwości ich rzeczywistego oddziaływania na rozwój. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych

wśród lokalnych grup działania w woj. małopolskim ujawniły trzy zasadnicze bariery ich funkcjonowania<sup>3</sup>. Pierwsza z nich jest związana z ograniczonymi możliwościami oddziaływania na mieszkańców. Uruchomienie działań na istniejącym potencjale, jego efektywne wykorzystywanie wymaga przede wszystkim ich aktywnego uczestnictwa w realizowanych inicjatywach. Chodzi głównie o współpracę w procesie przygotowywania wspólnej strategii rozwoju, aktywny udział w lokalnych imprezach, np. promujących historię, dziedzictwo kulturowe, a także uruchamianie własnych przedsięwzięć gospodarczych wpisujących się w cele rozwoju obszaru. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że brak pomysłu na włączenie się w realizowanie lokalnej strategii, czy też często brak wiary w powodzenie ewentualnych przedsięwzięć szczególnie uwidaczniał się na obszarach o słabo rozwiniętej przedsiębiorczości, tam gdzie potencjał rozwoju nie jest tak oczywisty, jak na terenach szczególnie atrakcyjnych turystycznie, czy silniej zurbanizowanych, gdzie oddziaływanie dużego miasta nadaje określone kierunki działalności gospodarczej.

Drugim zdiagnozowanym problemem w przypadku większości badanych stowarzyszeń okazało się niewystarczające dopasowanie realizowanych działań do potrzeb i pomysłów na własny rozwój prezentowanych przez mieszkańców. W procesie przygotowywania nowych strategii lokalne grupy działania były zobowiązane do przeprowadzenia analizy zasobów przede wszystkim na podstawie opinii społeczności. Część stowarzyszeń skorzystała z pomocy zewnętrznych ekspertów w zbieraniu tych opinii, co pozwala sądzić, że obecnie uchwalane dokumenty będą lepiej wpisywały się w uwarunkowania rozwoju w porównaniu ze strategiami realizowanymi do końca 2015 r.

Trzeci problem dotyczy przede wszystkim obszarów w znacznym stopniu niedoinwestowanych, peryferyjnie położonych, gdzie nie rozwinęła się do tej pory, poza mało efektywnym rolnictwem, żadna działalność gospodarcza. Wśród badanych lokalnych grup działania to właśnie te obejmujące peryferyjne obszary wykazywały dużo mniej entuzjazm co do uzyskanych rezultatów. Obszary te wymagają podjęcia działań inwestycyjnych w zakresie podstawowej infrastruktury, w tym poprawiających ich dostępność transportową, bez których wszelkie działania promujące lokalne walory na zewnątrz nie będą skuteczne.

## Podsumowanie

Promowana obecnie przez Unię Europejską koncepcja terytorialnego podejścia do rozwoju, została przyjęta także w Polsce – na jej założeniach zostały oparte najważniejsze dokumenty strategiczne kraju, które odnoszą się do mechanizmów

<sup>3</sup> Wyniki badań zostały zaprezentowane na XXXII Seminarium Geografii Wsi *Rola zasobów lokalnych w rozwoju Wsi*, 6-7 czerwca 2016 r. w Jachrance oraz złożone do publikacji w formie artykułu: P. Brańka *Możliwości i bariery wykorzystania endogenicznych zasobów na obszarach wiejskich na przykładzie lokalnych grup działania w woj. małopolskim*.

rozwoju terytorialnego. Zasadniczą przesłanką jej przyjęcia była racjonalizacja oraz wzmocnienie efektów wydatkowania środków publicznych kierowanych do niższych szczebli administracji terytorialnej kraju. Przyjęcie zasad nowego podejścia do rozwoju terytorialnego w miejsce wcześniejszych mechanizmów opierających się głównie na interwencjach o charakterze wyrównawczym i sprowadzających się głównie do subsydiowania działań podejmowanych przez samorządy, wymaga wypracowania mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie kapitałem terytorialnym przez władze publiczne, z jednoczesnym zaangażowaniem szerokiego grona podmiotów. Dla władz samorządowych jednostek gminnych o charakterze wiejskim, w szczególności tych o peryferyjnym położeniu potrzeba ta stanowi poważne wyzwanie organizacyjne. W obecnej sytuacji ich kluczowym zadaniem powinno być pobudzanie oddolnych inicjatyw i działań szeroko rozumianej lokalnej społeczności przez, m.in. inicjowanie i integrację działań, motywowanie lokalnych podmiotów do podejmowania inicjatyw wpisujących się w wyznaczone wspólne cele rozwoju. Ponadto pamiętając o tym, że w omawianym podejściu do rozwoju, terytorium nie zamyka się w granicach administracyjnych, ale jest definiowane przez podobne uwarunkowania i możliwości realizowania wspólnych celów, o sukcesie będą decydowały umiejętności współpracy władz publicznych jednostek, które mają szansę wzmacniać efekty podejmowanych działań dzięki wzajemnej współpracy.

Obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się dużą różnorodnością ze względu na zasoby środowiskowe oraz kulturowe, stanowiące dla nich kluczowy potencjał do rozwoju. Niepełne wykorzystanie potencjału rozwojowego może wynikać z trzech przyczyn: nieopłacalności jego uruchamiania w danym czasie, braku środków do jego zagospodarowania, braku umiejętności jego wykorzystania [Kudłacz 2010: 23]. Środkiem zaradczym w przypadku dwóch ostatnich jest przede wszystkim umiejętność współpracy, tworzenia partnerstw strategicznych, tam gdzie potrzebne są zarówno kompetencje, doświadczenie, jak również fundusze większej liczby partnerów. Także w przypadku obszarów wiejskich niebagatelne znaczenie wydaje się mieć lokalne środowisko *milieu*, dzięki któremu pojedyncze podmioty, które chcą podejmować aktywność wpisującą się w kierunki rozwoju danego terytorium będą mogły łatwo znaleźć partnerów, nawiązać współpracę dzięki czemu otrzymają wsparcie dla swoich działań, ale też swoim udziałem zasilą istniejący potencjał terytorium. Trwałe sieci współpracy, ale także umiejętność szybkiego tworzenia czasowych partnerstw wśród lokalnych podmiotów, innowacyjność organizacyjna pozwalająca na wypracowywanie nowych, lepszych rozwiązań stanowią wehikuł rozwoju terytorialnego. Należy go rozumieć jako mechanizm, bazujący przede wszystkim na sieci powiązań, współpracy, wzajemnym zaufaniu różnych lokalnych podmiotów, w tym także władz publicznych odgrywających rolę koordynatora i inicjatora, który tworzy korzystne środowisko funkcjonowania, otwarte na nowe wyzwania i nowych partnerów, który w racjonalny sposób wykorzystuje lokalne zasoby, czy też szerzej – kapitał terytorialny.

## Literatura

- Bański J. *et al.*, 2015, *Diagnoza zasobów lokalnych Lubelszczyzny. Raport końcowy*. Agrotec Polska Sp. z o. o., Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin.
- Barczyk S., 2010, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*. AE im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Brańka P., 2016, *Innowacje na obszarach wiejskich na przykładzie inicjatyw podejmowanych przez lokalne grupy działania w woj. małopolskim*, [w:] *Społeczno-ekonomiczny wymiar innowacyjności na obszarach wiejskich*, M. Biczkowski, R. Rudnicki (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXXIII, Warszawa.
- Brańka P., Jopek D., Musiał-Malago M., 2015, *Rola infrastruktury instytucjonalnej w rozwoju lokalnym na przykładzie lokalnych grup działania w woj. małopolskim*, [w:] *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym. Wybrane problemy*, T. Kudłacz, A. Hołuj (red.). CeDeWu.pl, Warszawa.
- Camagni R., 2008, *Towards a Concept of Territorial Capital*, [w:] *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*, R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi. Springer, Berlin.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu, Warszawa.
- Greffer X., 1984, *Territoires en France: Les enjeux économiques de la décentralization*. Economica.
- Guigou J. L., 1984, *Le développement local*. "Correspondance Municipale", nr 246.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju* Wyd. UŁ, Łódź.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta obszary wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.
- Kudłacz T., 2010, *Polityka rozwoju regionalnego Polski drugiej dekady XXI w. Spostrzeżenia i oceny dotyczące rozwiązań przyjętych w KSRR*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, T. Kudłacz (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXI, Warszawa.
- Leigh N. G., Blakely E. J., 2013, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Signapore, Washington DC.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*. Mazowsze, Studia Regionalne, 18.
- Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na okres finansowania 2014-2020*, 2015, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Przygodzki Z., 2015, *Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcja współpracy*. Barometr Regionalny, t. 13, nr 4, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość.

*Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020*, 2012, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

*Territorial Outlook*, 2001, OECD, Paris.

*Ustawa z 20 lutego 2015 o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*, Dz. U. 2015, poz. 348.

Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.