

*Beata Glinkowska**

ZARZĄDZANIE ROZWOJEM TERYTORIALNYM W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

1. WPROWADZENIE

Rozwój i potrzeba równowagi są pojęciami towarzyszącymi człowiekowi w każdym momencie i w każdej dziedzinie życia. To właśnie brak równowagi w procesach mikro i makroekonomicznych spowodował intensywny rozwój zagadnień związanych z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Aby można było mówić o rozwoju zrównoważonym, potrzebne jest harmonijne współdziałanie gospodarki, społeczeństwa i administracji. W tym kontekście wysuwa się na pierwszy plan zarządzanie rozwojem terytorialnym. W artykule główny nacisk został położony na próbę opracowania i pokazania modelu zarządzania rozwojem terytorialnym, co stało się celem głównym. Do jego napisania wykorzystano właściwą literaturę przedmiotu, a także przemyślenia, będące wynikiem spostrzeżeń autorki związanych z debatą konferencyjną na temat „Prawnych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej”, która odbyła się 08.10.2012 r. na Wydziale Prawa i Administracji UŁ, a której jednym z organizatorów była Katedra Zarządzania Wydziału Zarządzania¹. Debatę była wydarzeniem wyjątkowym, łączącym świat nauki, praktyki biznesowej i administracji publicznej w kontekście rozwoju gmin.

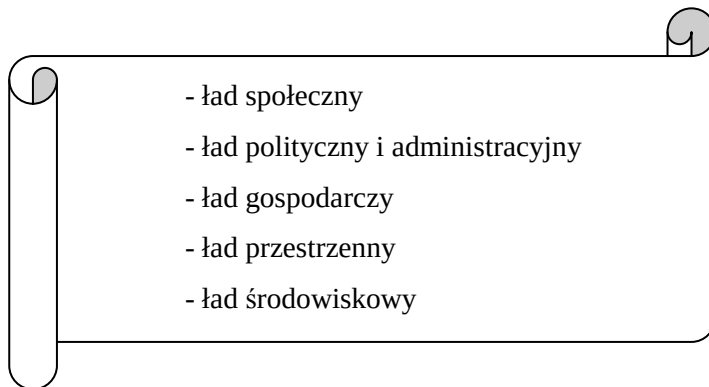
2. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – ZAGADNIENIA WYBRANE

Pojęcie zrównoważonego rozwoju wiąże się z efektem zachowania koniecznej równowagi pomiędzy czynnikami warunkującymi ten rozwój i jest pojęciem wieloaspektowym. Ostatecznymi beneficjentami efektów koncepcji zrównowa-

* Dr, Katedra Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki.

¹ Debatę konferencyjną została zorganizowana wspólnie przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji UŁ oraz Katedrę Zarządzania Wydziału Zarządzania UŁ z inicjatywy Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów i dr Beaty Glinkowskiej.

zonego rozwoju są człowiek i środowisko. Pomimo zakładanej odgórnie symbiozy, można zauważyć wyraźny wpływ człowieka na środowisko; nierzadko też działania zmierzające do ochrony środowiska traktuje się jako hamulec rozwoju gospodarczego. Analizując literaturę przedmiotu w kwestii rozważań teoretycznych na temat zrównoważonego rozwoju, można zauważyć, że zakłada się istnienie warunków równowagi koniecznych do tworzenia zrównoważonego rozwoju w Polsce. Te warunki, to wzajemna integracja i przenikanie się tzw. pięciu łańdów, do których należą (rys.1) [Floriańczyk, Buks]:



Rysunek 1. Koncepcja łańdów dla uwarunkowań zrównoważonego rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tynenski 2010, s. 13.

Powyższy rysunek pokazuje pięć łańdów w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pierwotnie ujmowano ich trzy. Z łańdu społecznego został wyodrębniony łańd polityczno-administracyjny, a z łańdu środowiskowego i gospodarczego wyodrębniono łańd przestrzenny. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że działanie przedsiębiorców i gmin wiąże się z akceptacją wszystkich łańdów. Zignorowanie któregośkolwiek z łańdów w działaniach rozwojowych oznacza niezgodność z obowiązującym w tym względzie prawem.

Jest wiele definicji zrównoważonego rozwoju. Można je spotkać w encyklopediach przyrody i słownikach szkolnych, np.: *podporządkowanie potrzeb i aspiracji społeczeństwa i państwa możliwościom, jakie daje środowisko* [Olaczek 1999, s. 307].

Według art. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska jest to rozwój społeczno - gospodarczy, w którym następuje integracja działań, gospodarczych, politycznych, społecznych z zachowanie równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb współczesnym i przyszłym pokoleniom. [Ustawa Prawo ochrony środowiska, art. 3, z dnia 27 kwietnia 2001, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627].

3. ZAŁOŻENIA I ZNACZENIE AGENDY 21

Agenda 21 jest wynikiem inicjatywy Europy wzorowanej na Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka, przyjętej w Sztokholmie 16 czerwca 1972 r. Agenda 21 po około dwudziestoletnim okresie procedowania została przyjęta na I Szczycie w Rio de Janeiro w 1992 r. Stanowi ona zbiór 27 zasad opatrzonych preambułą i komentarzami. Jest to dokument o szczególnym znaczeniu, obejmującym główne problemy współczesnej cywilizacji i ich rozpoznanie. Jest aktem uniwersalnym mającym trzy wymiary: lokalny, regionalny, globalny. Odnosi się do każdego człowieka z osobna i poszczególnych społeczeństw, także do każdego z państw sygnatariuszy Agendy 21 (w tym Polski). Słabością Agendy 21 jest to, że nie zostały opisane w niej żadne uniwersalne wskaźniki, za pomocą których można byłoby mierzyć, czy rozwój jest zrównoważony, czy nie zostaje naruszony któryś z wymienionych wyżej łańdów. Aktualnie, za podstawowe mierniki uznaje się potocznie: PKB na jedną osobę, długość życia, poziom wykształcenia, natomiast do sprawdzenia poziomu rozwoju, przyjmuje się lepsze lub gorsze istniejące w naukach wskaźniki.

W Polsce Konstytucja RP, przyjęta w 1997 r. w art. 5, stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska zapewni ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju* [Tekst Konstytucji RP, 1997]. Jednakże zapis ten uważano za nieaktywny, aż do przyjęcia zapisów Prawa Ochrony Środowiska, ustanowionymi w 2001 r. w ślad za dyrektywami UE, w których czytamy, że: *ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jej zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju* [Ustawa Prawo ochrony środowiska, art. 1, z dnia 27 kwietnia 2001, Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627].

4. ROZWÓJ TERYTORIALNY- ASPEKTY TEORETYCZNE

Rozwojem terytorialnym zwykło się w teorii i w praktyce określać szeroką sferę aktywności publicznej i społecznej. Istnieje, podobnie jak w przypadku zrównoważonego rozwoju wiele definicji rozwoju terytorialnego. A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk określają rozwój terytorialny jako tworzenie pewnej dynamiki poprzez czynniki endogeniczne (wewnętrzne), w powiązaniu z czynnikami egzogenicznymi (zewnętrznymi) [Jewtuchowicz, Pietrzyk 2003, s. 11].

Inni badacze, Z Chojnicki i T. Czyż podkreślają, że w rozwoju społeczno-gospodarczym należy podchodzić procesowo i celowo [Chojnicki, Czyż 2004, s. 13]. Rozwój społeczno- gospodarczy jest postrzegany przez nich jako terytorialny system społeczny, stanowiący jednostkę podziału terytorialnego

kraju [Chojnacki, Czyż 2004, s. 13-14]. Procesowe podejście jest związane z rozpatrywaniem rozwoju terytorialnego jako zespołu dynamicznych procesów, a ujęcie celowościowe pozwala diagnozować ten rozwój jako ciąg celowych zmian [Chojnacki, Czyż 2004, s. 13-14].

Według J. Paryska istnieje wiele czynników rozwoju terytorialnego, np.:

- surowce mineralne, rolnicze, leśne i woda;
- zasoby pracy;
- organizacje i firmy będące głównie w regionie;
- kapitał, w tym kapitał inwestycyjny;
- transport i komunikacja;
- potencjał produkcyjno-usługowy;
- potencjał technologiczny;
- poparcie społeczne dla rozwoju;
- walory środowiska naturalnego;
- współpraca międzynarodowa i inne [Parysek 1995, s. 41].

Analizując pojęcie rozwoju terytorialnego, należy określić najpierw o jakie terytorium chodzi, a następnie odnieść powyższe czynniki do tego terytorium. Określenie terytorium wiąże się nie tylko z obszarem, ale także z jego dynamiką, czy systemem zarządzania przyjętym na danym terenie. Podkreślić w tym miejscu należy, że określenie terytorium wiąże się z pojęciem systemu otwartego, wchodzącego w rozmaite interakcje z otoczeniem (zgodnie z zamysłem autorki artykułu), wyrażające się wielokierunkową komunikacją, wymianą produktowo-usługową, zdolnościami adaptacyjnymi, czy powstawaniem nowych form organizacyjno-prawnych. Od przedsiębiorczości zaś i umiejętności zarządczych decydentów i kierowników zależeć będzie tempo tego rozwoju.

5. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM TERYTORIALNYM

Według A. Noworóła zarządzanie instytucjami administracji publicznej stanowi rozwijającą się dziedzinę wiedzy, opartą na teorii i praktyce instytucji celu publicznego [Noworól 2007, s. 69]. Zarządzanie terytorialne stanowi element zarządzania publicznego, to zaś ma znamiona i cechy ogólnego pojęcia zarządzania. Istnieje wiele definicji zarządzania, spośród których wyróżnić można definicję J. Zieleniewskiego, traktującego zarządzanie jako proces formułowania celów, organizowania, pozyskiwania i alokacji odpowiednich zasobów, kontrolowania [Por. Bielski 1996, s. 33]. Bazując na systemowej teorii M. Bielskiego, zarządzanie jest jednym z podsystemów organizacji, scalającym pozostałe podsystemy: podsystem celów i wartości, podsystem społeczny, podsystem techniczny, podsystem struktury [Bielski 1996, s. 44]. J. Kobyłecki podkreśla, że *w zarządzaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym zasadnicze znaczenie ma zarządzanie czynnikami majątkowymi i kapitałem ludzkim,*

gdy w regionie uwaga powinna koncentrować się na zarządzaniu w zakresie tworzenia i realizacji koncepcji, projektów i rozwiązań ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności regionu i jego rozwój [Kobyłecki 2005, s. 28].

Autorka niniejszego artykułu zgadza się z podejściem A. Noworóla, że konceptualizacja zarządzania w sferze publicznej jest tak samo potrzebna jak w organizacjach nastawionych na zysk [Noworól 2007, s. 72]. Odpowiedni zatem (zdaniem autorki) w tym względzie wydaje się być autorski model A. Noworóla odnoszący się do zarządzania terytorialnego [Noworól 2007, s. 73]. W skrócie można przedstawić ten model następująco: w strukturach organizacyjnych w zarządzaniu terytorialnym są realizowane cele publiczne, natomiast styl zarządzania terytorialnego może być oparty na kilku kryteriach (rys. 2).



Rysunek 2. Style zarządzania terytorialnego w oparciu o wybrane kryteria

Źródło: opracowanie własne na podstawie Noworól 2007, s. 73.

Zamieszczony powyżej model pokazuje style kierowania w oparciu o rozmaite kryteria. Nie oznacza to jednak odniesienia stylu kierowania do pojedynczego kryterium, a do wszystkich kryteriów łącznie. Konsekwencją

tego powinno być wypracowanie konkretnego stylu zarządzania dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem aspektów społecznych, zrównoważonego rozwoju i aspektów ekonomicznych.

Korzystając z literatury przedmiotu i własnych obserwacji, wydaje się, że styl autokratyczny, stosowany w kierowaniu rozwojem terytorialnym odszedł do lamusa. Powodem tego był brak korzystania z wiedzy uczestników organizacji i otoczenia, jak również – związany z tym brak konsultacji społecznych, tak ważnych w procesie budowania strategii rozwoju. W pełni demokratyczny styl partycypacyjny wydaje się być adekwatnym do celów organizacji samorządowych, także dającym nieograniczoną możliwość i pomysłowość korzystania z kapitału intelektualnego.

Coraz więcej jest konferencji i opracowań dotyczących nowego stylu zarządzania w organizacjach typu publicznego. A. Zalewski wskazuje na następujące elementy nowego stylu zarządzania:

- zastosowanie elementów profesjonalnego menedżeryzmu ze zwiększeniem uprawnień do decydowania;
- wprowadzenie nacisku na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- określenie standardów i mierników działalności;
- zwiększenie nacisku na kontrolę wyników działalności i na jej efektywność;
- podział jednostek sektora publicznego na mniejsze jednostki organizacyjne;
- wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego;
- wprowadzenie zasady racjonalnego gospodarowania w powiązaniu ze zmniejszaniem kosztów i zwiększeniem dyscypliny pracy [Zalewski 2005, s. 27-28].

Wprowadzenie do organizacji publicznych „nowego zarządzania” ma służyć nie tylko lepszemu wykorzystaniu zasobów organizacji i poprawieniu efektywności gospodarowania, ale także budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Wiąże się to z wykorzystaniem instrumentów polityki lokalnej i zarządzania. Przez politykę lokalną T. Markowski rozumie *planowaną i zorganizowaną działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych, podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują ośrodkami władzy* [Markowski 1999, s. 28]. Wśród instrumentów zarządzania natomiast wymienić należy:

- instrumenty planistyczne,
- instrumenty dotyczące organizowania,

- instrumenty bieżącego sterowania rozwojem, a tym: instrumenty zarządzania finansowego, instrumenty gospodarki nieruchomościami, instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi, instrumenty zarządzania informacją,
- instrumenty monitoringu i kontroli [Noworól 2007, s. 94-105].

Wymienione wyżej instrumenty mają służyć skutecznemu zarządzaniu organizacją poprzez prowadzenie nieprzerwanego dialogu społecznego. J. Biniecki i B. Szczupak podkreślają, że opracowanie strategii rozwoju terytorialnego stanowi właśnie „usystematyzowany dialog o przyszłości” danego terytorium [Biniecki, Szczupak 2004, s. 22]. Podobnego zdania jest A. P. Wiatrak, uważając, że strategia rozwoju gminy jest realizowana dla danej społeczności, dlatego konieczne jest zaangażowanie tej społeczności w przygotowanie i ustalanie kierunków przyszłych działań [Wiatrak 2005, s. 42]. Istotną różnicą między zarządzaniem jednostką samorządu terytorialnego a zarządzaniem biznesem jest brak takiego wpływu na społeczność lokalną jak na pracowników prywatnego przedsiębiorstwa. Wynikiem dialogu społecznego jest chociażby budowanie programów rozwoju terytorialnego, czy właśnie społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju.

6. PROCES KIEROWANIA NA BAZIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

W kierowaniu jednostką samorządu terytorialnego coraz ważniejszy staje się kontekst etyczno-społeczny, przekładający się zarówno na postawę współczesnego kierownika, jak również na zaangażowanie społeczności we wspólne sprawy. Na stronach internetowych wielu gmin można znaleźć zapisy o posiadaniu przez nie misji i wizji, w których nawiązuje się do zasady zrównoważonego rozwoju, jako istotnego elementu wyznaczającego kierunek przyszłych działań. Analizując jednak struktury kilku z nich daje się zauważyć brak komórek organizacyjnych, które pełniłyby taką rolę. Wdrażanie strategii zrównoważonego rozwoju postępuje jeszcze wolniej, niż tworzenie społecznej świadomości w tym względzie. Ważnym wyzwaniem dla kadry zarządzającej, jak i dla społeczności lokalnej jest przejście z zachowań biernych do aktywnych i nastawionych na zrównoważony rozwój przy zachowaniu – przywołanych w części I niniejszego artykułu – pięciu łańców.

W procesie kierowania rozwojem terytorialnym istotne miejsce powinna zajmować pozytywna edukacja, pozwalająca na głębokie zaangażowanie i samorealizację wszystkich grup interesu. Uświadomienie interesariuszom, że zrównoważony rozwój nie tylko nie narusza znacząco zasobów środowiska, ale wręcz przeciwnie: jest rozwojem każdego człowieka w harmonii i w symbiozie z przyrodą, może być przyczynkiem do popularyzacji tej koncepcji w praktyce.

Wprowadzenie trwałego i zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu rozwojem terytorialnym oznaczałoby wprowadzenie harmonii pomiędzy aspektami: społecznym, przyrodniczym, ekonomicznym. Tę harmonię podkreśla i nakazuje Agenda 21.

BIBLIOGRAFIA

- Bielski M., *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1996, Wydanie II
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004
- Chojnacki Z., Czyż T., *Główne aspekty regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego* [w:] Parysek J., (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989-2002*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2004
- Floriańczyk Z., Buks J., [w: www.jard.edu.pl] (dostęp: 16 XII 2012)
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., *Rozwój terytorialny - teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego)* [w:] Klasik A., (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn, Zeszyt 208, Warszawa 2003
- Kobyłecki J., *Wybrane procesy i instrumenty rozwoju gospodarki lokalnej* [w:] Rutkowski J., Stawasz D., (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydanie I, Kraków 2007
- Olaczek R., *Słownik szkolny - ochrona przyrody i środowiska*, Warszawa 1999
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym* [w:] Parysek J., (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, Tom CIV, PWN, Warszawa 1995
- Sztumski W., *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju”, 2006, vol. 1, No 2
- Tynenski Z., (red.), *Przewodnik lidera zrównoważonego rozwoju*, Centrum Zrównoważonego Rozwoju, Łódź 2010
- Ustawa „Prawo ochrony środowiska” z dnia 27 kwietnia 2001, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627
- Wiatrak A. P., *Uspołecznienie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy* [w:] Rutkowski J., Stawasz D., (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] Zalewski A., (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005

STRESZCZENIE

W artykule dokonano analizy teoretycznej zagadnień związanych z pojęciem zarządzania rozwojem terytorialnym w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju. W tym celu dokonano przeglądu definicyjnego pojęć: rozwój terytorialny, zrównoważony rozwój, zarządzanie rozwojem terytorialnym. Opracowany został model stylu zarządzania rozwojem terytorialnym. Artykuł ma charakter analizy teoretycznej.

**MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT
IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT****ABSTRACT**

The paper presents a theoretical analysis of issues related with the management of territorial development concept in the context of sustainable development. For this purpose, a definitional review of concepts: territorial development, sustainable development, management of territorial development was done. Model of territorial development management style has been developed. Article is a theoretical analysis.