

ROLA KAPITAŁU LUDZKIEGO I PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W ROZWOJU LOKALNYM W OPINII PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Barbara Kryk✉

<https://orcid.org/0000-0003-1269-3142>
Instytut Ekonomii, Uniwersytet Szczeciński
ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, **Polska**

ABSTRAKT

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy przedstawiciele samorządów terytorialnych są świadomi roli miękkich czynników endogenicznych, zwłaszcza kapitału ludzkiego i partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym. Odpowiedź jest istotna, zwłaszcza w kontekście nowego paradygmatu rozwoju regionalnego i lokalnego, w którym podkreśla się równorzędność, a nawet wręcz ich nadrzędność w stosunku do czynników egzogenicznych. Wymienione czynniki przyczynią się do rozwoju, jeżeli zaistnieją określone uwarunkowania temu sprzyjające, m.in. władza lokalna powinna być świadoma ich roli w tym procesie. Dlatego też publikacja na ten temat wpisuje się w nurt aktualnych zagadnień badawczych. W artykule wykorzystano metody: badania ankietowego, dedukcji i wnioskowania statystycznego, co umożliwiło sformułowanie wniosków o postrzeganiu znaczenia badanych czynników przez przedstawicieli samorządów terytorialnych (JTS). Z badań wynika, że przedstawiciele samorządów są świadomi roli kapitału ludzkiego i partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym, ale poziom ich wiedzy nie jest najwyższy. W związku z tym niezbędne wydaje się podniesienie poziomu ich świadomości na ten temat przez odpowiednie działania.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, miękkie czynniki endogeniczne, kapitał ludzki, partycypacja społeczna

WSTĘP

W ciągu ostatnich 17 lat całkowicie zmieniły się uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego. Od pewnego czasu wskazuje się, że to właśnie procesy na poziomie lokalnym mogą być szansą wzrostu gospodarczego i budowania przewagi konkurencyjnej poszczególnych obszarów i całego kraju. W nich upatruje się wręcz dźwigni dla nowej gospodarki podlegającej mechanizmom globalnej konkurencyjności opartej na wiedzy, kreatywności

i innowacjach (Putnam 1995, Hełpa-Liszkowska 2013, Nowoczesne metody... 2015). Szczególną rolę w procesie rozwoju przypisuje się czynnikom endogenicznym (tzw. kapitałom terytorialnym), zwłaszcza miękkim mającym swoje źródło wewnątrz społeczności, w tym kapitałowi ludzkiemu i szeroko rozumianej partycypacji/współpracy społecznej (Camagni 2011, Wojciechowski i in. 2014, Kryk 2015). Skoro te czynniki są tak ważne dla rozwoju lokalnego i terytorialnej polityki rozwoju, to warto sprawdzić, co sądzą na ten temat władze lokalne. Celem artykułu jest więc

✉ Barbara.Kryk@usz.edu.pl

odpowiedź na pytanie, czy przedstawiciele samorządów terytorialnych są świadomi roli czynników miękkich, zwłaszcza kapitału ludzkiego i partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym. Odpowiedzi na tę kwestię posłużyło bardzo syntetyczne przedstawienie istoty rozwoju lokalnego i czynników miękkich tego procesu oraz części wyników badań przeprowadzonych w Katedrze Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych WNEiZ Uniwersytetu Szczecińskiego nt. „Wybranych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego w kontekście nowego paradygmatu rozwoju” przeprowadzonych w województwie zachodniopomorskim.

CZYNNIKI MIĘKKIE ROZWOJU LOKALNEGO

Rozwój lokalny jest pojęciem wielowymiarowym i zdefiniowało go wielu naukowców (w Polsce m.in. Markowski 1999, Pietrzyk 1995, Korenik 1998, Jewtuchowicz 1995, Broł 1998). Na potrzeby artykułu przyjęto definicję J. Paryska, według którego rozwój lokalny „(...) jest procesem społecznym, polega bowiem na aktywności społeczności lokalnych, na uaktywnianiu lokalnych postaw prorozwojowych, na tworzeniu instytucji społecznych w rozwój ten zaangażowanych. Jest to proces poprzedzony niekiedy długotrwałym przygotowaniem, zarówno zasobów do ich gospodarczego wykorzystania, jak i ludzi do współuczestniczenia w rozwoju. Jest to wreszcie proces pracochłonny i nowatorski, niekiedy wręcz innowacyjny (...)” (Parysek 2001, s. 49). Cechą charakterystyczną rozwoju lokalnego powinno być wykorzystanie atutów i sił wewnętrznych rozwoju (tzw. czynników endogenicznych o niewielkiej mobilności), których rola w tym procesie nie była doceniana. Dlatego też zasadniczym celem polityki rozwoju lokalnego powinno być jak najlepsze wykorzystanie tych nieprzenaszalnych zasobów. Dotychczas w wielu koncepcjach rozwojowych akcentowało się konieczność wykorzystywania egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego, takich jak na przykład inwestycje zewnętrzne, środki pieniężne przekazywane w ramach

polityki społeczno-gospodarczej państwa lub Unii Europejskiej, popyt na rynkach zewnętrznych. Są to bezsprzecznie ważne czynniki rozwoju, jednak nie przeciwdziałają ostatecznie efektowi narastania już nie tylko poważnych różnic w poziomie rozwoju, ale wprost – dysproporcji rozwojowych. Z tego powodu szans rozwojowych upatruje się w czynnikach endogenicznych.

Czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na twarde (ilościowe) i miękkie (jakościowe). Do twardych zaliczamy m.in.: położenie geograficzne, potencjał infrastruktury komunikacyjnej, stan środowiska naturalnego i infrastrukturę społeczną kształtującą warunki bytowe. Z kolei do miękkich, trudno mierzalnych czynników: kreatywność i innowacyjność kapitału ludzkiego danej społeczności lokalnej, intensywność, różnorodność i jakość działań w dziedzinie kultury, ofertę usług rekreacyjno-wypoczynkowych, jakość środowiska stworzonego przez człowieka i środowiska naturalnego, klimat przedsiębiorczy i twórczy połączone z zaangażowaniem się obywateli w działalność publiczną (lokalnego lidera i tzw. aktorów lokalnych, którzy powinni stanowić elitę odpowiedzialną za lokalną strategię prorozwojową i jej realizowanie, aktywną społeczność lokalną, działanie organizacji pozarządowych), poczucie identyfikacji społeczeństw lokalnych z miastem lub regionem, w którym mieszkają, oparte na przesłankach kulturowych i tradycji historycznej oraz aspiracjach rozwojowych obywateli (zintegrowaną społeczność lokalną), skłonność do współpracy (wszystkich aktorów lokalnych między sobą) (Gorzelał 2000, Brdulak 2011).

Wśród tych czynników podkreśla się szczególnie znaczenie kapitału ludzkiego i szeroko rozumianej partycypacji/współpracy społecznej (związanej z kapitałem społecznym). Kapitał ludzki przez dość długi czas był niedoceniany i traktowany drugoplanowo względem czynników ekonomicznych, a przecież stanowi podstawowy element inicjowania, organizowania, przyspieszania i realizacji procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwłaszcza w obecnych warunkach gospodarczych. Jego jakość ma wpływ również na partycypację społeczną.

Zagadnienie partycypacji społecznej jest szeroko opisywane w literaturze przedmiotu (Fukuyama 1997, Andre i in. 2006, Długosz i Wygnański 2005, Adamczyk 2013). Sam termin ma wiele znaczeń. W sposób najogólniejszy stanowi wyraz uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Inaczej mówiąc, jest to proces społeczny, w wyniku którego obywatele lub określone grupy społeczne świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne (w różnej formie), dzielą się swoim doświadczeniem i poglądami, a nawet bezpośrednio uczestniczą w realizacji usług publicznych (np. poprzez organizacje pozarządowe) oraz pracach podejmowanych na rzecz rozwiązywania problemów lub projektowania nowych rozwiązań. Uzyskują w ten sposób wpływ na decyzje władz publicznych (a pośrednio również kontrolę nad decyzjami) oddziałujących na ich interesy i świadczenie usług publicznych, z których korzystają. Aktywność ta obejmuje zarówno partycypację mieszkańców i ich organizacji, jak i wpływowych liderów życia społecznego.

Może być ona również traktowana jako synonim informowania – porozumiewania się ze społecznością, często utożsamianego z konsultacjami oferującymi obywatelom możliwość wyrażenia opinii o działaniach, przedsięwzięciach czy decyzjach proponowanych lub podejmowanych przez władze lokalne (Wojciechowski i in. 2014). Bez względu na sposób definiowania partycypacja społeczna przyczynia się do zwiększenia akceptacji społecznej przedsięwzięć publicznych i eliminacji projektów nietrafionych, aktywizacji i lepszego wykorzystania lokalnych zasobów materialnych i niematerialnych, czego wynikiem jest trwały wzrost poziomu i jakości życia mieszkańców oraz potencjału gospodarczego, czyli lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny.

METODYKA BADAŃ I PRÓBA BADAWCZA

Badania przeprowadzono za pomocą kwestionariusza ankietowego nt. czynników sukcesu w rozwoju lokalnym, który skierowano do wszystkich 114 gmin województwa zachodniopomorskiego, powiatów (18) i miast na prawach powiatu (3). Badania prowadzono

od 10 stycznia do 10 marca 2017 r. Kwestionariusz zawierał 20 pytań, w tym 18 zamkniętych z kafeferią odpowiedzi do wyboru, dwa pytania otwarte (dotyczyły najmocniejszych i najsłabszych stron JST) oraz metryczkę¹. Ankiety z odpowiedziami odesłało 69 jednostek samorządu terytorialnego (JST), co stanowiło 51% ogółu badanych w województwie. Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego (JST) było 27 gmin miejsko-wiejskich (39,1% badanych), 21 – wiejskich (30,5%), dziewięć – miejskich (13%), dziewięć powiatów (13%) i trzy miasta na prawach powiatu (4,4%). Przeanalizowano otrzymane odpowiedzi, wykorzystując wskaźniki procentowe, metodę dedukcji i wnioskowania statystycznego.

WYNIKI I ANALIZA BADAŃ

Najprostszym sposobem poznania opinii przedstawicieli JST na temat najważniejszych według nich czynników determinujących lokalny rozwój gospodarczy było zapytanie ich o to wprost. Poproszono o wskazanie trzech najważniejszych czynników według ich ważności, gdzie 1 oznaczało najważniejszy (tab. 1).

Według respondentów najważniejsze czynniki rozwoju lokalnego – według liczby wskazań i kolejności ważności – to: przedsiębiorczość mieszkańców (75,4% ogółu odpowiedzi), infrastruktura techniczna (68,1% wskazań) oraz pozyskiwanie funduszy unijnych (60,9%). Do najmniej istotnych zaliczyli oni: zaufanie (około 3% wskazań), marketing i promocję oraz infrastrukturę społeczną, które miały po 13% wskazań. Najczęściej wybieraną kombinacją odpowiedzi były: *ABF* – 11 przypadków, *AFB* – pięć przypadków, *ABG* – cztery przypadki. Łączna liczba odpowiedzi zawierających kombinację odpowiedzi *ABF* w różnej kolejności to 24, *ABG* w różnej kolejności – dziewięć, *BFH* – siedem i *AFG* – trzy. Pozostałe kombinacje odpowiedzi wybierane były po jednym razie. Żaden z respondentów nie zaznaczył odpowiedzi – inne.

¹ Ze względu na ograniczoną liczbę wydawniczych w pracy wykorzystano tylko syntetyczne odpowiedzi na pytania związane z tematyką artykułu.

Tabela 1. Najważniejsze czynniki wpływające na lokalny rozwój gospodarczy wg JST

Table 1. The most important factors influencing local economic development by Local Government Units

Wyszczególnienie Description	Łączna liczba wskazań Total number of responses	Odsetek wskazań Percentage of reponses
A. Wykształcenie i kwalifikacje zawodowe mieszkańców Education and professional qualifications of the inhabitants	19	27,5
B. Przedsiębiorczość mieszkańców Entrepreneurship of the inhabitants	52	75,4
C. Współpraca przedstawicieli mieszkańców z władzami Cooperation with authorities, representatives of local inhabitants	14	20,3
D. Zaufanie Trust	2	2,9
E. Marketing i promocja Marketing and promotion	9	13,0
F. Infrastruktura społeczna (np. oferta edukacyjna, kulturalna) Social infrastructure (e.g. educational and cultural offer)	9	13,0
G. Infrastruktura techniczna (np. drogi, dostęp do Internetu) Technical infrastructure (e.g. roads, Internet access)	47	68,1
H. Pozyskiwanie funduszy unijnych Raising EU funds	42	60,9
I. Inne, jakie? Other/which?	0	0,0

Źródło: wyniki badań ankietowych
Source: results of questionnaire survey

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że przedstawiciele JST zaczynają doceniać rolę miękkich czynników endogenicznych w rozwoju lokalnym, bo (1) na pierwszym miejscu (pod względem liczby wskazań) wymieniono przedsiębiorczość, a dopiero na dwóch kolejnych czynniki twarde, (2) wśród najczęściej wybieranych kombinacji odpowiedzi były te, w których dwie na trzy dotyczyły czynników miękkich. Ponadto odsetek wskazań ważności współpracy przedstawicieli

mieszkańców z władzami oraz wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców w procesie rozwoju był odpowiednio od około 30–100% wyższy od wskaźnika dla infrastruktury społecznej będącej czynnikiem twardym. Można więc powiedzieć, że reprezentanci JST dostrzegają znaczenie czynników endogenicznych związanych z kapitałem ludzkim i współpracą społeczną w rozwoju lokalnym.

Pytaniem komplementarnym do omówionego była prośba o wskazanie głównych barier rozwoju JST. Tu również poproszono o wskazanie trzech najważniejszych według ich ważności, gdzie 1 oznaczało najważniejszy (tab. 2).

Tabela 2. Główne bariery rozwoju gminy/powiatu /miasta

Table 2. Main development barriers for local/district and town/city authorities

Wyszczególnienie Description	Łączna liczba wskazań Total number of responses	Odsetek wskazań Percentage of reponses
A. Brak środków finansowych Lack of funds	57	82,6
B. Niedostateczna/zła infrastruktura drogowa Inadequate/bad road infrastructure	32	46,4
C. Złe położenie Bad location	23	33,3
D. Brak firm No companies	26	37,7
E. Niskie kwalifikacje mieszkańców Low qualifications of the inhabitants	21	30,4
F. Brak zaufania w społeczeństwie Lack of trust in society	12	17,4
G. Nieumiejętność współpracy Inability to co-operate	22	31,9
H. Inne, jakie? Other/which?	5	7,2

Źródło: wyniki badań ankietowych
Source: Results of questionnaire survey

Do głównych barier rozwoju lokalnego – według liczby wskazań i ważności – zaliczono: brak środków finansowych (82,6% wskazań), niedostateczną/złą infrastrukturę drogową (46,4%) i brak firm (37,7%).

Z kolei za najslabsze przeszkody uznano brak zaufania w społeczeństwie (17,4% wskazań) i inne (7,2%), wśród nich wymieniono: brak gruntów w gminie, na których mogłyby powstać firmy oraz brak nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową, ograniczenia związane z terenami Natura 2000 i brak pracowników. Najczęściej zaznaczaną kombinacją odpowiedzi były *ABD* i *ABG* – w różnej kolejności wybierano je odpowiednio 28 i 24 razy z 69. Pozostałe kombinacje odpowiedzi wybierano od jednego do dwóch razy, a pięciu respondentów zazaczyło odpowiedź *I* – inne. Większe znaczenie przypisano zatem twardym barierom rozwoju niż miękkim. Jednocześnie ponad 30% odsetek wskazań niskich kwalifikacji mieszkańców, a także nieumiejętności współpracy sugerują dostrzeganie roli tych determinant w rozwoju odpowiednio do nowego paradygmatu rozwoju terytorialnego. Skoro są barierą, to mają też wpływ na rozwój. Poziom tych dwóch wskaźników jest zbliżony do wskaźników odpowiedzi w poprzednim pytaniu o najważniejsze czynniki rozwoju (*A* – wykształcenie i *C* – współpraca...), co stanowi swoiste potwierdzenie doceniania znaczenia czynników związanych z kapitałem ludzkim i partycypacją społeczną, a tym samym logiki odpowiedzi.

W następnej kolejności zapytano o najmocniejsze strony JST, odpowiedziało na to pytanie tylko 62 respondentów (tab. 3). Wśród najmocniejszych stron większość z nich wymieniła twarde czynniki rozwoju. Do najważniejszych zaliczono walory środowiskowo-geograficzne (środowisko, położenie, walory turystyczne) zajmujące trzy pierwsze miejsca w zestawieniu oraz infrastrukturę drogową, społeczną i techniczną (szóste miejsce). Na miejscu czwartym i piątym pojawili się jednak odpowiednio aktywni mieszkańcy, lokalni liderzy i kapitał ludzki (ponad 30% wskazań) oraz aktywność gospodarza (29% odpowiedzi) mające charakter miękkich czynników rozwoju. Relatywnie wysoki odsetek wskazań na te czynniki w stosunku do pozostałych o twardym charakterze świadczy o dostrzeganiu ich roli w rozwoju lokalnym. Za nimi (na miejscu 7, 8, 9 i 13) ulokowano pozostałe czynniki rozwoju związane z partycypacją społeczną.

Pytanie uzupełniające dotyczyło określenia najslabszych stron JST, na nie również odpowiedziało tylko 62 respondentów (tab. 4).

Wśród wymienionych 18 najslabszych stron JST pierwsze pięć miejsc zajęły te mające charakter twardych czynników rozwoju lokalnego z odsetkiem wskazań od ponad 30% do około 15%. Dopiero po nich pojawiły się czynniki miękkie związane z kapitałem ludzkim i partycypacją społeczną o niższym odsetku wskazań. Skoro odsetek wskazań dla tego typu czynników nie jest wysoki, to znaczy, że nie są postrzegane jako przeszkody w rozwoju, tylko wręcz odwrotnie.

Do określenia stopnia zaangażowania społeczeństwa w rozwój lokalny posłużyła również odpowiedź na pytanie, kto najlepiej reprezentuje interesy ludzi w sprawach publicznych w JST. Można było zaznaczyć maksymalnie trzy odpowiedzi. Wszyscy respondenci udzielili na tę kwestię odpowiedzi. 59 z nich zaznaczyło trzy odpowiedzi, sześcioro – dwie odpowiedzi, a czworo – jedną odpowiedź (rys. 1).

Najwięcej respondentów zaznaczyło odpowiedź *a* – radni – ponad 68%. W następnej kolejności pod względem liczby wskazań były odpowiedzi: *b* – sami obywatele – prawie 64% i *f* – organizacje pozarządowe – ponad 52%. Kombinację *abf* wybierano 9-krotnie. Pozostałe popularne kombinacje to *abc* – wskazana 8-krotnie i *acf* – 7-krotnie. Najmniej popularne były odpowiedzi: *g* – związki zawodowe (1,14%), *e* – partie (2,9%), *i* – inne (4,3%)². Relatywnie wysokie odsetki wskazań czynników związanych z kapitałem ludzkim i partycypacją społeczną (w różnej formie) w reprezentowaniu spraw publicznych potwierdzają – i to w wyższym stopniu niż wynikało to z odpowiedzi na poprzednie pytania – że respondenci dostrzegają ich znaczenie w rozwoju lokalnym. Świadczy to dość dobrze o ich świadomości nt. czynników rozwoju w kontekście nowego paradygmatu.

W celu uzyskania potwierdzenia tego stwierdzenia zadano dwa pytania: za pomocą jakich działań lub narzędzi mieszkańcy mogliby – w sposób najbardziej skuteczny – wpływać na to, co dzieje się w JST?

² „Inne” (*i*) wybrano trzy razy – dwie odpowiedzi dotyczyły burmistrza, a trzecia – wójta.

i które z działań o charakterze publicznym podejmowane są najczęściej przez mieszkańców JST? Respondenci mogli zaznaczyć maksymalnie trzy odpowiedzi. Wszyscy ankietowani udzielili odpowiedzi na te pytania. Wyniki zawiera tabela 5.

W przypadku działań lub narzędzi, którymi mieszkańcy mogliby najskuteczniej oddziaływać na sytuację w JST, najwięcej respondentów wybrało odpowiedź *M* – zgłaszanie inicjatyw wójtowi (29, tj. 42% wskazań) oraz *C* – bezpośredni kontakt z radnym

(14, tj. 20,3% ogółu), a także *I* – zgłaszanie inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców (10, tj. 14,5% wskazań). Najrzadziej wybierano następujące odpowiedzi: *E* – podpisanie petycji, *H* – aktywny udział w konsultacjach społecznych i *N* – trudno powiedzieć – po jednym respondencie (1,4% wskazań), oraz *B* i *G* – odpowiednio dwóch i trzech respondentów. Żaden z respondentów nie zaznaczył odpowiedzi *J*. Najbardziej popularną kombinacją odpowiedzi była *DMF* wybrana 6-krotnie i *DHM* – 5-krotnie. Z odpowiedzi

Tabela 3. Najmocniejsze strony JST

Table 3. The strongest side of Local Government Units

Wyszczególnienie Description	Łączna liczba wskazań Total number of responses	Odsetek wskazań Percentage of responses
– środowisko environment	35	56,5
– położenie, bliskość morza/Szczecina/Berlina/ położenie na szlakach tranzytowych location, proximity of the sea/ Szczecin/ Berlin/central position in the region, location on transit routes	29	46,8
– walory turystyczne tourist attractions	20	32,3
– aktywni mieszkańcy, lokalni liderzy, kapitał ludzki active inhabitants, local leaders, human capital	19	30,6
– aktywność gospodarcza, miejsca pracy, rozwinięty przemysł i turystyka economic activity, job places, developed industry and tourism	18	29,0
– infrastruktura drogowa, społeczna, techniczna road infrastructure, social, technical infrastructure	14	22,6
– sprawna administracja, otwartość władz lokalnych na współpracę efficient administration, openness of local authorities for cooperation	9	14,5
– aktywne organizacje pozarządowe active non-governmental organizations	6	9,7
– baza dydaktyczna i szkoleniowa educational and training base	4	6,5
– zdolność do pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych ability to raise funds from external sources	4	6,5
– grunty do rozwoju, potencjał gospodarczy land for development, economic potential	3	4,8
– rozwinięte rolnictwo developed agriculture	3	4,8
– dziedzictwo kulturowe developed agriculture	3	4,8
– inne: elastyczność, wizja, jednostka wojskowa, stabilny budżet gminy, korzystne warunki do rozwoju OZE, niskie ceny nieruchomości, marka gminy, funkcja centrum turystycznego i administracyjnego other: flexibility, vision, military unit, stable budget of the municipality, favorable conditions for the development of RES, low real estate prices, municipal brand, function of the tourist and administrative center	po 1 razie każda after 1 case each	po 1,6 after 1,6

Źródło: wyniki badań ankietowych

Source: results of questionnaire survey

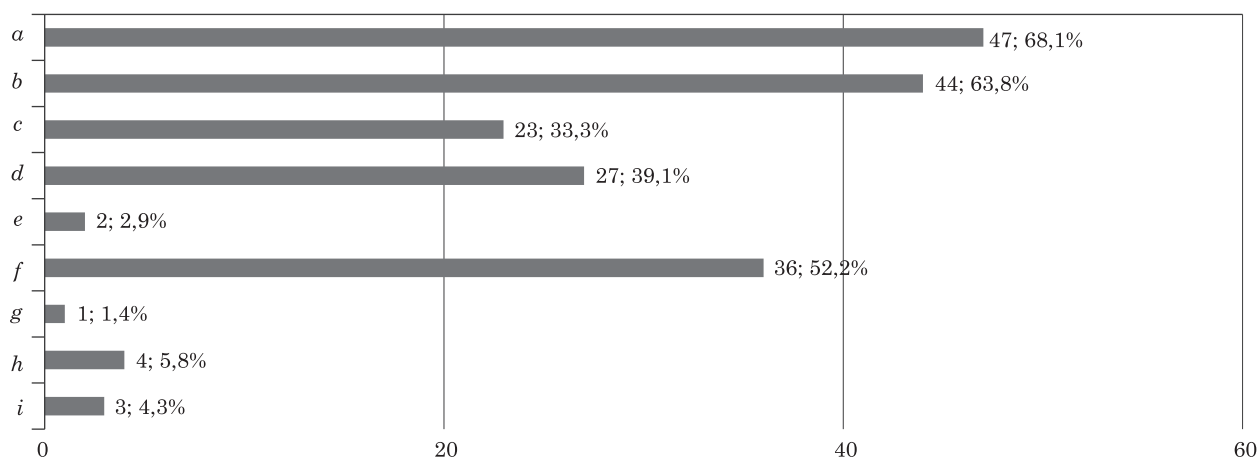
Tabela 4. Najsłabsze strony JST

Table 4. The weakest sides of Local Government Units

Wyszczególnienie Description	Łączna liczba wskazań Total number of responses	Odsetek wskazań Percentage of responses
– bezrobocie, mało/brak miejsc pracy unemployment, few or no jobs	19	30,6
– brak środków finansowych/funduszy na inwestycje/niskie wpływy do budżetu/zadłużenie JST lack of funds/funds for investments/low budgetary revenue/debt of local government	18	29,0
– słaba infrastruktura drogowa poor road infrastructure	14	22,6
– położenie (poza głównymi szlakami, z dala od dużych ośrodków, z dala od miejsc z atrakcjami turystycznymi) location (outside the main routes, away from large centres, away from places with tourist attractions)	14	22,6
– brak firm/dużych zakładów pracy/młode firmy, dopiero rozpoczynające działalność lack of companies/large workplaces/young companies, start-ups only	13	21,0
– słaba dostępność komunikacyjna poor communication accessibility	11	17,7
– słaba baza turystyczna/brak ofert, obiektów turystyki całorocznej/atrakcji turystycznych tourist base/no offers, all year round tourist attractions/tourist attractions	11	17,7
– słaba infrastruktura techniczna/dostęp do kanalizacji/wodociągów/Internetu poor technical infrastructure/access to sewerage/water supply/Internet	9	14,5
– malejąca liczba mieszkańców/starzejące się społeczeństwo/migracje ludzi młodych/wykształconych, brak ludzi do pracy decreasing population/aging population/young/ educated migrants, lack of people to work	8	12,9
– integracja społeczna/mala aktywność mieszkańców, zwłaszcza młodych lack of trust and cooperation/small social integration/low activity of the inhabitants, especially the young	8	12,9
– brak gruntów pod inwestycje/nieruchomości dla inwestorów lack of land for investment/real estate for investors	6	9,7
– słaby kapitał ludzki (wykształcenie) weak human capital (education)	5	8,0
– słaba promocja miasta/gminy/powiatu, słabe wykorzystanie walorów miejsca poor promotion of the town/municipality/ county, poor use of the place values	5	8,0
– sieć Natura 2000 ograniczająca działalność inwestycyjną Natura 2000 network restricting investment activities	5	8,0
– brak mieszkań komunalnych i socjalnych lack of communal and social housing	3	4,8
– słaby sektor usług/służba zdrowia weak service sector/health service	3	4,8
– ubóstwo znacznej części mieszkańców/niskie dochody mieszkańców poverty of a large proportion of the population low income of the inhabitants	2	3,2
– brak planów zagospodarowania przestrzennego lack of plans for spatial development	1	1,6

Źródło: wyniki badań ankietowych

Source: results of questionnaire survey



Rys. 1. Najlepsi reprezentanci ludzi w sprawach publicznych w JST: *a* – radni; *b* – sami obywatele/samodzielnie; *c* – grupy mieszkańców; *d* – urzędnicy (pracownicy urzędu); *e* – partie, ugrupowania polityczne; *f* – organizacje pozarządowe; *g* – związki zawodowe; *h* – organizacje przedsiębiorców; *i* – inne

Fig. 1. The best representatives of people in public affairs in Local Government Units: *a* – local councillors; *b* – citizens themselves/alone; *c* – resident groups; *d* – officials/office employees; *e* – parties/political groups; *f* – non-governmental organizations; *g* – trade unions; *h* – business organizations; *i* – other

Źródło: wyniki badań ankietowych

Source: results of questionnaire survey

wynika, że urzędnicy badanych jednostek wskazują na działania/narzędzia bardzo formalnego oddziaływania obywateli na nią – tego właściwie należało się spodziewać po pracownikach urzędów. Mniejszą natomiast wagę przykładają do innych typów działań partycypacyjnych.

Wśród działań o charakterze publicznym, najczęściej podejmowanych przez mieszkańców JST, na pierwszym miejscu pod względem liczby wskazań, podobnie jak we wcześniejszym pytaniu, znalazła się odpowiedź *M* – 43,5%, na drugim *F* – zgłaszanie konkretnych spraw urzędnikowi – 42% respondentów, a na trzecim *C* – prawie 38% ankietowanych. W tym pytaniu również żaden z respondentów nie zaznaczył odpowiedzi *J*, a niewielu z nich wybrało odpowiedzi (*B*, *H*, *I*). Dominująca była kombinacja odpowiedzi *CMF* – wskazana dziesięć razy i *FIK* – cztery razy. Pozostałe kombinacje pojawiały się 1- lub 2-krotnie. W porównaniu z poprzednim pytaniem znacznie wyższy był odsetek wskazań odpowiedzi *A* i *D* – po 20,3%. Porównując odpowiedzi z obu tych pytań, można zauważyć, że odsetek wskazań po stronie działań najczęściej podejmowanych przez mieszkańców był w większości przypadków wyższy od wskaźników

działań możliwych do wykorzystania. Świadczy to o większej aktywności mieszkańców w stosunku do tego, co sądzą urzędnicy.

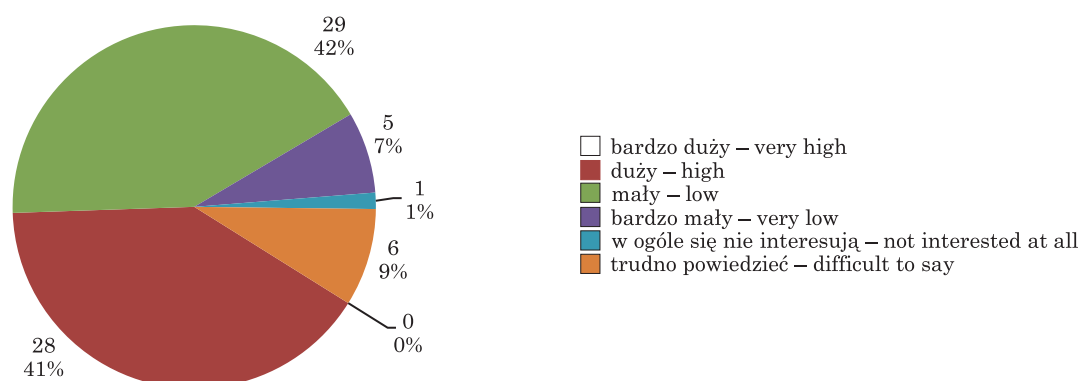
O angażowaniu się społeczeństwa w sprawy JST świadczy również funkcjonowanie w nich Rady Działalności Pożytku Publicznego. Tymczasem taka rada działa tylko w 1/4 badanych jednostek, pozostałe ¾ takiego organu nie posiada. Z 17 udzielonych twierdzących odpowiedzi 12 respondentów oceniło działalność Rady, w tym połowa pozytywnie, ¼ negatywnie, a pozostali stwierdzili, że zbyt krótko działa, aby można było podjąć się jej oceny. Niedostrzeżenie potrzeby powoływania takiego organu w większości badanych podmiotów świadczy o niedocenianiu tego instrumentu społecznej partycypacji w rozwoju regionu i zarządzaniu nim, a zatem o niskiej świadomości urzędników o korzyściach związanych z jej istnieniem.

Nie można jednak tylko JST obwiniać o zbyt małe zaangażowanie społeczeństwa w sprawy lokalne. Ważne jest także zainteresowanie społeczności lokalnej współpracą z władzami danej jednostki. Zapytano więc o poziom zainteresowania mieszkańców sprawami własnej gminy/powiatu/miasta. Uzyskano

Tabela 5. Działania lub narzędzia oddziaływania mieszkańców na sytuację/sprawę w JST
Table 5. Activities or tools of influence of inhabitants on the situation/matters in Local Government Units

Wyszczególnie Specification	Działania lub narzędzia wpływu mieszkańców Activities or tools for the influence of the inhabitants		Działania najczęściej podejmowane przez mieszkańców Actions most often undertaken by inhabitants	
	liczba wskazań number of responses	odsetek wskazań percentage of responses	liczba wskazań number of responses	odsetek wskazań Percentage of responses
A. Przekazanie 1% podatku lub uczestnictwo w zbiórkach na rzecz lokalnej organizacji pożytku publicznego Transfer of 1% tax or participation in the collection for local public benefit organizations	7	10,1	14	20,3
B. Udział w referendum lokalnym Participation in the local referendum	2	2,9	3	4,3
C. Bezpośredni kontakt z radnym lub posłem/senatorem pełniącym urząd lub kandydującym do niego Direct contact with the councilor or member/senator holding office or standing as a candidate for it	14	20,3	26	37,7
D. Udział w publicznym spotkaniu, na którym dyskutowano sprawy ważne dla społeczności lub szersze sprawy publiczne Participation in a public meeting that discusses issues important to the community or wider public affairs	9	13,0	14	20,3
E. Podpisanie petycji, listu (także w Internecie) Signing a petition, list (also on the Internet)	1	1,4	8	11,6
F. Zgłaszanie konkretnych spraw urzędnikowi (poza załatwianiem własnych bieżących spraw w urzędzie) Reporting specific matters to an official (apart from handling his or her current affairs at the office)	6	8,7	29	42,0
G. Przedstawianie mediom lokalnym ważnych spraw danej społeczności Presenting local media with important community issues	3	4,3	5	7,2
H. Aktywny udział w konsultacjach społecznych Active participation in social consultations	1	1,4	2	2,9
I. Współorganizowanie imprez lokalnych na rzecz społeczności Organizing local events for the benefit of the community	5	7,2	7	10,1
J. Participation in the strikes, public demonstrations, pickets, marches, etc. Udział w strajku, demonstracji publicznej, pikiecie, marszu itd.	0	0	0	0
K. Zgłaszanie radnym interpelacji Reporting interpellation to councilors	9	13,0	8	11,6
L. Zgłaszanie inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Reporting of the legislative initiative by inhabitants	10	14,5	1	1,4
M. Zgłaszanie inicjatyw wójtowi, burmistrzowi, staroście, prezydentowi Reporting initiatives to the mayor, district administrator, governor, president	29	42	30	43,5
N. Trudno powiedzieć Difficult to say	1	1,4	4	5,8

Źródło: wyniki badań ankietowych
 Source: results of questionnaire survey



Rys. 2. Poziom zainteresowania mieszkańców sprawami gminy/powiatu/miasta

Fig. 2. Level of interest of the inhabitants in matters of the local authority/district/town/city

Źródło: wyniki badań ankietowych

Source: results of questionnaire survey

następujące odpowiedzi: 41% ankietowanych wskazało na duży poziom zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi, 42% na mały, 9% ankietowanych nie potrafiło wskazać właściwej odpowiedzi, a 7% zaznaczyło bardzo mały poziom zainteresowania mieszkańców. Tylko jeden z respondentów zaznaczył odpowiedź, że w ogóle się oni nie interesują (rys. 2).

Zatem łączny odsetek osób nieinteresujących się sprawami swojego miejsca zamieszkania (59%) przewyższa odsetek osób nimi zainteresowanych (41%). Taka postawa społeczna może zniechęcać władze lokalne do podejmowania działań aktywizujących obywateli oraz rozpatrywania ich jako czynnika rozwoju lokalnego i partnerów w zarządzaniu JST.

PODSUMOWANIE

Współczesny rozwój lokalny powinien w dużym stopniu opierać się na czynnikach endogenicznych, w tym na kapitale ludzkim i partycypacji społecznej. Czynniki te będą odpowiednio wykorzystane, jeżeli zaistnieją sprzyjające temu określone uwarunkowania, m.in. władza lokalna będzie świadoma roli tych czynników w procesie rozwoju oraz będzie dążyć do ich udoskonalania i rzeczywistego stosowania. Syntetyzując wyniki badań:

1. Odsetek wskazań na nie jako najważniejszy czynnik i bariera rozwoju średnio wynosił około 27%,

podczas gdy odsetek wskazań na czynniki i bariery o twardym charakterze wynosił średnio – odpowiednio – około 47% i 50%.

2. Odsetek wskazań na omawiane czynniki jako najmocniejsze i najsłabsze strony JST wynosił średnio – odpowiednio – około 18% i 9%, podczas gdy na czynniki twarde – relatywnie około 21% i 15%. W tym przypadku wartości wskaźników były na dosyć zbliżonym poziomie.

3. Odsetek wskazań po stronie działań najczęściej podejmowanych przez mieszkańców był w większości wymienionych przypadków wyższy od wskaźników działań możliwych do wykorzystania, co wskazuje na większą aktywność mieszkańców w stosunku do tego, co sądzą urzędnicy.

4. Wskaźnik wskazań na najlepszych reprezentantów ludzi w sprawach publicznych wyniósł średnio ponad 30% (dotyczył samych obywateli i różnych organizacji społecznych działających w ich interesie).

5. Pozytywnie oceniono funkcjonowanie Rad Działalności Pożytku Publicznego.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyniki badań, można powiedzieć, że JST są świadome roli kapitału ludzkiego i partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym, ale jej poziom nie jest najwyższy. W większości przypadków średnie wskaźniki wskazań ich znaczenia wynosiły 18–30%, co w skali od 2 do 5 pozwala na wystawienie oceny dostatecznej. Podwyższenie tej

oceny nie zależy tylko od JST³, ale i od społeczności lokalnej. Jeżeli ta nie będzie odpowiednio zainteresowana sprawami swojego miejsca zamieszkania, a tak niestety się dzieje w większości badanych podmiotów, to same starania władz lokalnych będą niewystarczające. W takiej sytuacji należy się zastanowić, co jest tego przyczyną i jak zwiększyć zaangażowanie obywateli, a zatem również ich świadomość własnego znaczenia w procesie rozwoju lokalnego.

PIŚMIENNICTWO:

- Adamczyk, M. (2013). Wprowadzenie do teorii kapitału społecznego (Introduction to the theory of social capital). Wydawnictwo KUL, Lublin, ss. 11–61.
- Andre, P., Enserink, B., Connor, D., Croal, P. (2006). Public participation. International Best Practice Principles. Special Publication Series International Association for Impact Assessment, 4.
- Brdulak, J. (2011). Cechy rozwoju lokalnego, w: Demografia przedsiębiorstw. Konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw (Features of local development, in: Demography of enterprises. Competitiveness and innovativeness of enterprises), <http://www.praktycznateoria.pl/cechy-rozwoju-lokalnego/>, dostęp (access): 2.06.2017.
- Brol, R. (1998). Rozwój lokalny lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego, w: Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce (Local local development – a new logic of economic development, in: Local economy in theory and practice). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Camagni, R. (2011). Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the UE regional policy, w: Territorial dimension of development policies. Ministry of Regional Development, Warsaw, ss. 62–64.
- Długosz, D., Wygnański, J.J. (2005). Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej (Citizens co-decide. Guide to social inclusion), Warszawa, ss. 11.
- Fukuyama, F. (1997). Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu (Confidence: social capital and the path to prosperity). PWN, Warszawa/Wrocław.
- Gorzela, G. (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie programu inicjatyw lokalnych) (External intervention as a factor of local development (on the example of a local initiative program). *Studia Regionalne i Lokalne* 3(3), 101–102.
- Hełpa-Liszkowska, K. (2013). Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju lokalnego (Cultural heritage as a factor of local development). *Studia Oeconomica Posnaniensia* 1(6), 6–7.
- Jewtuchowicz, A. (1995). Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki, w: Strategie rozwoju wielkich miast (Strategies for the development of large cities and their impact on the process of transformation of the economy, in: Strategies for the development of big cities). Red. R. Domański. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, s. 87.
- Korenik, S. (1998). Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy), w: Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy (Local development management (municipalities), in: Functioning of territorial self-government. Experience and perspectives), t. I. Red. S., Dolata. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole, ss. 361–362.
- Kryk, B. (2015). Realizacja strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego (Implementation of the development strategy of the Westpomeranian Region and the quality of life as a manifestation of the effectiveness of public strategic management). *Barometr Regionalny* 13(4), 51–52.
- Markowski, T. (1999). Zarządzanie rozwojem miasta (Management of the city development). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 148.
- Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym (Modern methods and tools for local and regional development management). Red. A., Nowakowska. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, ss. 15–17.

³ W przypadku JST niezbędne wydaje się podniesienie poziomu ich świadomości na ten temat przez odpowiednie działania, np. zmianę form komunikacji z mieszkańcami i obsługi mieszkańców w celu odbudowy zaufania do instytucji życia publicznego jako instytucji reaktywnych społecznie i efektywnie rozwiązujących problemy mieszkańców, wykorzystanie idei wolontariatu wśród pracowników instytucji publicznych do promowania pracy społecznej i działalności na rzecz dobra wspólnego.

Parysek, J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej (Basics of the local economy)*. Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2001, s. 49.

Pietrzyk, I. (1995). *Polityka regionalna Unii Europejskiej (Regional policy of the European Union)*. Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa, s. 32.

Putnam, R. (1995). Bowling alone. America's declining social capital. *Journal of Democracy*. January, ss. 65–78.

Wojciechowski, E., Podgórnica-Krzykacz, A., Kalisiak-Mędelska, M., Chądzyński, J. (2014). *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja (Local authority and state society and market. Cooperation and competition)*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, ss. 11–13, 24–25.

THE ROLE OF HUMAN CAPITAL AND SOCIAL PARTICIPATION IN LOCAL DEVELOPMENT IN THE OPINION OF LOCAL GOVERNMENTS OF THE ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP

ABSTRACT

The aim of the article is to answer the question whether local government units are aware of the role of soft endogenous factors, especially human capital and social participation in local development? The answer to this question is important, especially in the context of the new paradigm of regional and local development, which emphasizes parity and even their supremacy in relation to exogenous factors. In order for these factors to contribute to development, there must be specific conditions favorable for this, including local authority should be aware of their role in this process. Hence, publication on such a topic is part of current research issues. The article uses the methods of: questionnaire survey, deduction and statistical inference, which made it possible to formulate conclusions about the perception of the significance of the examined factors by local government units.

Key words: local development, soft endogenous factors, human capital, social participation