

| *Andrzej Sztando*

Współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego w świetle oczekiwań władz małych miast

Streszczenie

Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w połowie 2014 r., mających na celu identyfikację oczekiwań władz małych miast wobec polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego. Jako źródło informacji o tych oczekiwaniach wybrano grupę 46 burmistrzów małych miast, natomiast jako metodę badawczą zastosowano sondaż diagnostyczny oparty na długim wywiadzie osobistym. Zidentyfikowane oczekiwania dotyczyły reformy systemu stałego finansowania gmin, zmian systemów dystrybucji środków unijnych, wyposażenia samorządów lokalnych w nowe instrumenty oddziaływania na ponadlokalne relacje ich gmin, redukcji antywzorców prowadzenia polityki, usuwania sprzeczności i niejasności prawa, a także zmian zasad funkcjonowania organu stanowiącego i wykonawczego władz lokalnych. Oczekiwania te można i należy traktować jako współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego, ponieważ dotyczą one jej gruntownych, wielowymiarowych zmian. Ponadto rozpatrywane łącznie tworzą dla tej polityki wyzwanie, które można określić jako jej współczesne wyzwanie generalne. Jest nim oczekiwanie władz lokalnych, że władze państwowe zwiększą ich podmiotowość w definiowaniu i kreowaniu rozwoju kraju, pogłębiając swoją aprobatę dla paradygmatu rozwoju lokalnego.

| Andrzej Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze, Katedra Gospodarki Regionalnej, ul. Nowowiejska 3, 58-500 Jelenia Góra, e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, samorząd terytorialny, gmina, małe miasto, władze lokalne, państwowa polityka rozwoju lokalnego.

Klasyfikacja JEL: E61, H11, H70, H71, H77, H83, O18, O21, R58.

1. Rozwój lokalny w perspektywie lokalnej i ponadlokalnej

Kategoria rozwoju lokalnego, choć często używana w piśmiennictwie, mediach, codziennej działalności administracji publicznej, a także w języku potocznym, bywa rozumiana błędnie lub w sposób niepełny. Ze względu na jej dualny charakter należy ją postrzegać dwojako.

Pierwszy sposób postrzegania można określić jako lokalny. Polega on na rozumieniu rozwoju lokalnego jako długookresowego, niezunifikowanego, wielowymiarowego, samopodtrzymującego się procesu przekształceń struktur układu lokalnego i powiązań między nimi oraz ich powiązań z otoczeniem, współformującego pożądane procesy ponadlokalne, kreowanego planowo, partycypacyjnie, w skoordynowany sposób i zgodnie z ideą ładu zintegrowanego, przede wszystkim przez społeczność lokalną i w jej interesie, przez opartą na konsensusie mobilizację czynników głównie endogenicznych. Układ lokalny to lokalna kompozycja społeczno-terytorialna, posiadająca charakterystyczne cechy gospodarcze, przestrzenne i kulturowe, w której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Akceptując uproszczenie, układ lokalny powszechnie utożsamia się z gminą, a zatem rozwój lokalny w perspektywie lokalnej to rozwój gminy określony przedstawioną definicją. Celem tak postrzeganego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności lokalnej (gminnej) przez zaspokojenie jej potrzeb, ale przy jednoczesnym generowaniu wartości użytecznych dla otoczenia gminy. Takie postrzeganie rozwoju lokalnego wyraża wiele naukowych ujęć. Jako przykład może posłużyć definicja L. Wojtasiewicza, według której rozwój lokalny to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące danego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania organizmów gospodarczych w tym obszarze zlokalizowanych [Wojtasiewicz 1990, s. 38]. Podobnie rozwój lokalny postrzega również R. Broł, twierdząc, że jest to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Broł 1998, s. 11]. Innym przykładem takiego podejścia do rozwoju lokalnego jest definicja, którą podaje H.R. Marques. Jego zdaniem rozwój lokalny to proces mobilizacji aktorów przestrzeni lokalnej zachodzący z udziałem innowacji i służący uzyskaniu harmonizującego zmiany zrównoważonego rozwoju, a także wzrostowi szans dostępnych

dla ludności, wzrostowi gospodarczemu, ochronie zasobów naturalnych i równości społecznej [Marques 2011, s. 4].

Drugi sposób pojmowania rozwoju lokalnego ma charakter ponadlokalny. Taka percepcja oznacza jego konceptualizację i identyfikację w skali układów ponadlokalnych, tzn. regionów, państw, związków państw (np. Unii Europejskiej), a nawet w skali globalnej. W ponadlokalnej perspektywie postrzega się go jako takie przekształcenia struktur wymienionych układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych składających się na nie. Nie chodzi jednak tylko o to, by procesy rozwoju wielu układów lokalnych i ich efekty łączyły się w ponadlokalne proste „sumy”. Chodzi przede wszystkim o to, by dzięki interakcjom sieciowym zachodzącym między układami lokalnymi, a także między nimi a innymi podmiotami ponadlokalnymi (np. państwami, firmami, organizacjami), wzbudzone, chronione i intensyfikowane były istniejące oraz nowe, ponadlokalne, a zatem regionalne, państwowe i globalne procesy rozwoju. Uogólniając, rozwój lokalny w ponadlokalnej perspektywie oznacza transformację procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczeństw regionalnych i państwowych oraz inaczej delimitowanych, ponadlokalnych zbiorowości ludzkich. W tym ujęciu rozwój lokalny traktuje się zatem również jako jedną z najważniejszych nowoczesnych idei rozwoju współczesnego państwa i jego regionów oraz wspólnot międzypaństwowych; jako częściową alternatywę dla zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Częściową, gdyż opartą na konsensusie co do optymalności połączenia ponadlokalnych koncepcji rozwoju lokalnego z koncepcjami i procesami *stricte* ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp. Rozwój lokalny w perspektywie ponadlokalnej jest zatem postrzegany również jako przedmiot działań władz ponadlokalnych, kreujących ze swych poziomów warunki do wzbudzania i pobudzania procesów rozwoju lokalnego i ich transformacji w ponadlokalne procesy rozwoju. Ponadlokalny sposób postrzegania rozwoju lokalnego pojawia się np. w końcowej części definicji, której autorem jest R. Rezsöhazy. Twierdzi on, że rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu [Rezsöhazy 1988, s. 17]. Podobny pogląd prezentuje I. Pietrzyk, według której w rozwoju lokalnym chodzi o przeciwstawienie się skrajnemu liberalizmowi i pogodzenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką, o zaradzenie defektom rynku i niedoskonałej informacji,

o wyzwolenie inicjatyw społecznych i wykorzystanie całego lokalnego potencjału rozwoju, o mobilizację lokalnych aktorów wokół „własnego” programu rozwoju i o uzyskanie efektów synergicznych wzmacniających ogólną dynamikę wzrostu [Pietrzyk 1997, s. 89–90].

Lokalna i ponadlokalna kategoria rozwoju lokalnego tworzą łącznie paradygmat rozwoju lokalnego oparty na współczesnym lokalizmie, komplementarny wobec paradygmatu rozwoju regionalnego (por. np. [Hinderink i Titus 1988, Głuszczuk 2011]) i inkorporowany przez paradygmat rozwoju terytorialnego (por. np. [Pietrzyk 1995 i 2001]).

2. Lokalna i ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego

Stopień praktycznego wykorzystania paradygmatu rozwoju lokalnego w poszczególnych państwach, regionach i układach lokalnych jest zróżnicowany. Ze względu na swój potencjał kreacyjny i popularyzację lokalizmu jego aplikacja upowszechnia się jednak w skali globalnej. Podmiotami mającymi największe możliwości sprawcze w tym zakresie są władze publiczne różnych szczebli. Mogą zatem prowadzić politykę – w rozumieniu formalno-prawnym, behawioralnym, postbehawioralnym, funkcjonalnym i racjonalnym (por. [*Leksykon politologii...* 2004, s. 329–330]) – polegającą na dążeniach do urzeczywistnienia rozwoju lokalnego, którą można nazwać polityką rozwoju lokalnego. W zależności od terytorium działania właściwego dla podmiotu władzy polityka ta ma różną zawartość merytoryczną. Wyróżnić zatem można politykę rozwoju lokalnego prowadzoną przez władze lokalne (w polskim przypadku gminne), którą można nazwać lokalną (gminną) polityką rozwoju lokalnego, oraz politykę rozwoju lokalnego prowadzoną przez poszczególne władze ponadlokalne, którą określić można jako ponadlokalną politykę rozwoju lokalnego. Podział ten jest spójny z koncepcją postrzegania rozwoju lokalnego z perspektywy lokalnej i ponadlokalnej.

Pojęcie polityki rozwoju lokalnego prowadzonej przez władze lokalne pojawia się w literaturze bardzo rzadko (por. [Ofiarska i Ofiarski 2008, s. 68; Pająk 2007, s. 75–77; Rogowska 2011, s. 229–238]). W ujęciu funkcjonalnym można ją określić jako przyjęcie i trwałą akceptację przez te władze paradygmatu rozwoju lokalnego, wyrażone dążeniami do uzyskania rozwoju lokalnego w perspektywie lokalnej i częściowo ponadlokalnej. Wśród celów lokalnej polityki rozwoju lokalnego dominuje zatem cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy lokalnej (jakość życia społeczności lokalnej), a uzupełnia go cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy ponadlokalnej (jakość życia zbiorowości ponadlokalnych).

Pojęcie polityki rozwoju lokalnego prowadzonej przez władze ponadlokalne nie było dotąd definiowane. W analogicznym, funkcjonalnym ujęciu można ją

określić jako przyjęcie i trwałą akceptację przez te władze paradygmatu rozwoju lokalnego wyrażone dążeniami do tego, by procesy rozwoju lokalnego wspierały i współtworzyły ponadlokalne procesy rozwoju oraz transformowały się w nie, a także dążeniami do zapewnienia procesów rozwoju lokalnego w układach lokalnych wchodzących w skład danego układu ponadlokalnego. Na cele tej polityki składa się zatem cel rozwoju lokalnego postrzeganego z ponadlokalnej perspektywy oraz cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy lokalnej. W przypadku tego drugiego chodzi jednak głównie o rozwój wszystkich układów lokalnych wchodzących w skład danego układu ponadlokalnego, a niekiedy tylko któregoś z nich lub pewnej ich grupy, np. doświadczających poważnego kryzysu. Biorąc pod uwagę poszczególne sceny, na których te rodzaje polityki mogą być prowadzone, i ich kreatorów, wyodrębnić można:

- subregionalną politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez samorząd subregionalny, w polskim przypadku powiatowy,
- regionalną politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez samorząd regionalny, w polskim przypadku wojewódzki,
- państwową politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez władze państwowe,
- ponadpaństwową politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez władze organizacji międzypaństwowych, takich jak Unia Europejska (por. np. [*Cohesion Policy...* 2010]), Organizacja Narodów Zjednoczonych (por. np. [*Local...* 2006, *Scaling...* 2011]) i Bank Światowy (por. np. [*Local...* 2010]), ale także przez niektóre z najbogatszych państw, np. USA (por. np. [*Kyrgyzstan Local...* 2014]).

3. Państwowa polityka rozwoju lokalnego

Ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego o największym potencjale kreacyjnym to najczęściej polityka państwowa. Władze państwowe mają zwykle najbogatsze instrumentarium w tym zakresie oraz najsilniejszy mandat do jego tworzenia i użycia. Polityka ta jest też najobszerniej opisana w literaturze, szczególnie w krajach, gdzie ma ona najdłuższe tradycje, np. we Włoszech (por. np. [*Governa i Salone* 2004]). Podstawowym sposobem dążenia w ramach tej polityki do upowszechnienia procesów rozwoju lokalnego jest zapewnianie tym procesom warunków ich wzbudzenia i przebiegu. Są to warunki:

- ustrojowe, np.: demokracja, wolność słowa, decentralizacja władzy przez budowę systemu jednostek samorządu terytorialnego z oddolnie wybieranymi i ocenianymi władzami o chronionej autonomii; pluralizm i poszanowanie praw mniejszości, ochrona praw podmiotowych i przedmiotowych;
- organizacyjne, np.: decentralizacja zadań publicznych i metod ich wykonywania; określenie, które ze zdecentralizowanych zadań są obowiązkowe; właściwa

przestrzennie organizacja państwowej administracji specjalnej, zasady współpracy między podmiotami publicznymi;

– prawne, np.: określenie granic zachowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych; ukształtowanie proprzedsiębiorczych warunków działalności gospodarczej i społecznej; zapewnianie spójności prawa regulującego funkcjonowanie władz różnych szczebli;

– finansowe, np.: decentralizacja finansów publicznych i ich usamorządowanie; budowa i regulacja rynków kapitałowych; kreacja zasilania finansowego prorozwojowych przedsięwzięć; wspieranie kreatorów prorozwojowych przedsięwzięć w pozyskiwaniu źródeł finansowania; sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową;

– infrastrukturalne, np.: budowa i utrzymanie ponadlokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zapewnienie powszechnego do niej dostępu;

– informacyjne, np.: gromadzenie, przetwarzanie i zapewnienie dostępu do informacji niezbędnych do prowadzenia lokalnej polityki rozwoju lokalnego; dyspersja innowacyjnych oraz tradycyjnych sprawdzonych wzorców postępowania;

– edukacyjne, np.: upowszechnianie wiedzy o współczesnym paradygmacie rozwoju lokalnego; organizacja systemów profesjonalnego kształcenia kadr samorządowych; organizacja publicznych systemów edukacji powszechnej.

Są to zatem zarówno warunki inicjacji i przebiegu procesów rozwoju lokalnego pojawiających się i zachodzących bez udziału lokalnych władz i z ich udziałem.

Państwowe dążenia do zapewnienia rozwoju lokalnego nie polegają jednak wyłącznie na tworzeniu warunków rozwoju lokalnego. Obejmują również inicjowanie i dynamizowanie procesów rozwoju lokalnego tam, gdzie one nie następują lub ich dynamika jest nieakceptowalnie niska; szczególnie tam, gdzie rozwój lokalny może przynieść szybkie zaspokojenie podstawowych, najbardziej palących potrzeb, np. w najbiedniejszych częściach świata, w monofunkcyjnych miastach objętych kryzysem strukturalnym czy w regionach posttotalitarnych lub postkonfliktowych. Typowe są w tym zakresie programy pomocowe adresowane do lokalnych beneficjentów, np. samorządów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. Typowa jest również punktowa alokacja infrastruktury technicznej i społecznej, prorozwojowych instytucji publicznych i kapitału inwestycyjnego.

Państwowa polityka rozwoju lokalnego to także inspirowanie, wspieranie i promowanie lokalnej polityki rozwoju lokalnego. Polega to na zachęcaniu władz lokalnych do prowadzenia polityki rozwoju lokalnego, uświadamianiu zasadności takiego postępowania, a także poszukiwaniu i propagowaniu wzorców godnych naśladowania. Realizuje się także szkolenia dla władz i administracji lokalnej oraz inne formy edukacji mające na celu upowszechnienie wiedzy o rozwoju lokalnym i metodach jego kreowania. Jeśli władze lokalne wykażą pozytywne, silne efekty

w zakresie rozwoju lokalnego, ze środków państwowych współfinansuje się także realizację przedsięwzięć samorządowych. Działalność ta jest zatem zbliżona do opisanego wyżej państwowego inicjowania i dynamizowania procesów rozwoju lokalnego. Różnica polega na tym, że w tym przypadku władze lokalne podmiotowo podejmują decyzję o rodzaju prorozwojowych działań i samodzielnie je realizują.

Państwowe działania upowszechniające rozwój lokalny to także kreowanie regionalnej i subregionalnej polityki rozwoju lokalnego. Działania te polegają przede wszystkim na zapewnianiu istnienia oraz warunków skuteczności i efektywności tych rodzajów polityki (por. [Malik 2012]). Chodzi np. o rozwiązania prawne konstytuujące regionalne i subregionalne władze i ich kompetencje, tworzące regionalne i subregionalne instrumentarium stymulowania rozwoju lokalnego, umożliwiające współpracę z lokalnymi władzami na rzecz rozwoju lokalnego, a nawet do niej zobowiązujące. Duże znaczenie mają też rozwiązania w zakresie finansów publicznych, przesądzające o sile sprawczej polityki. Analogicznie jak w przypadku lokalnej polityki rozwoju lokalnego państwowe kreowanie regionalnej i subregionalnej polityki rozwoju lokalnego przyjmuje też postać inspirowania, wspierania i promowania. Najbardziej wymierne formy wsparcia to np. programy pomocowego transferu państwowych pieniędzy do budżetów regionalnych i subregionalnych z przeznaczeniem na realizację działań w zakresie stymulowania rozwoju lokalnego.

Jak wskazano wcześniej, ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego obok zapewniania procesów rozwoju lokalnego w układach lokalnych obejmuje dążenia do tego, by procesy rozwoju lokalnego wspierały, współtworzyły i transformowały się w ponadlokalne procesy rozwoju. Państwowa polityka rozwoju lokalnego w tym zakresie polega przede wszystkim na konstruowaniu sieci przepływów koncepcji, informacji, kapitału i ludzi, tworzeniu punktów ich kreatywnej konfrontacji oraz kreowaniu niektórych interlokalnych rynków, np. rynków finansowania i komercjalizacji innowacji. Władze państwowe pełnią zatem funkcję katalizatorów tych procesów oraz twórców mechanizmów synergicznych i mnożnikowych zwielokrotniających oraz transformujących efekty rozwoju lokalnego tworzone w wielu układach lokalnych. Tę część prezentowanej polityki najtrudniej prowadzić, a praktyczne doświadczenia w tym zakresie są nowe i w wielu krajach, w tym w Polsce, stanowią przedmiot bieżących eksperymentów, ocen i debat (por. [Rogers 2006]). Mieszczą się wśród nich m.in. giełdy i banki innowacji, bazy procedur referencyjnych administracji publicznej¹, zinstytucjonalizowane fora

¹ Jedną z takich baz jest wynikiem projektu nr POIG.01.03.01-00-139/08 pt. „E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów administracji publicznej”.

debat publicznych², interlokalne reguły współtworzenia polityki ponadlokalnej³, mechanizmy dziedzinowego finansowania horyzontalnego⁴, klastry przemysłowo-technologiczne, klastry ekonomii społecznej i inne sieci, nie tylko gospodarczej, kooperacji.

Państwowa polityka rozwoju lokalnego nie polega jedynie na oddziaływaniach jednokierunkowych, mających źródło na poziomie państwowym, a finał na lokalnym. Polega także na pozyskiwaniu informacji na temat procesów rozwoju lokalnego i lokalnych oczekiwań w tym zakresie. Odbywa się to w ramach statystyki publicznej, działalności organizacji samorządów lokalnych⁵ oraz wspólnych ciał rządowo-samorządowych funkcjonujących przy organach państwa⁶, a także w ramach badań naukowych. Aktywności te to sprzężenie zwrotne omawianej polityki, warunkujące zarówno jej skuteczność i efektywność, jak i adekwatność wobec oczekiwań władz lokalnych.

4. Cele, obiekty, metoda i przebieg badań

Biorąc pod uwagę znaczenie wspomnianego sprzężenia zwrotnego, autor postanowił przeprowadzić badania mające na celu identyfikację podstawowych oczekiwań wybranej grupy władz lokalnych wobec współczesnej polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego. Wybrano władze lokalne małych miast, gdyż miasta te stanowią szczególną kategorię jednostek osadniczych. Wysoka liczebność takich miast, ich ponadlokalne funkcje, łączny potencjał społeczno-gospodarczy i równomierny rozkład przestrzenny powodują, że ich znaczenie w rozwoju kraju jest duże. Wiele z nich odgrywa rolę lokalnych centrów rozwoju, wypełniając tradycyjne zaopatrzeniowo-obsługowe i handlowe funkcje w wiejskiej przestrzeni rolniczej, a także nowe funkcje w wiejskiej przestrzeni przemysłowej, leśnej czy usługowej. Część z nich pełni funkcje o szerszym zasięgu terytorialnym. Dotyczy to np. miast o funkcjach uzdrowiskowych, turystyczno-rekreacyjnych, logistycznych, portowych, paliwowo-energetycznych, górniczych i produkcyjnych. Dla wiejskiego otoczenia małe miasta są przekaźnikami wartości, których korzenie wyrastają najczęściej z miast dużych. Są miejscami koncentracji usług administracyjnych,

² Np. Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski” – jedno ze zinstytucjonalizowanych forów prowadzonych przez Kancelarię Prezydenta RP.

³ Np. reguły konsultacji z władzami lokalnymi prowadzonych podczas konceptualizacji planów, programów i strategii regionalnych oraz krajowych.

⁴ Np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

⁵ W polskim przypadku np.: Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast i Gmin Morskich.

⁶ W Polsce ciałem takim jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

edukacyjnych, medycznych, informacyjnych, socjalnych i innych. Są również miejscami lokalizacji węzłowych urządzeń infrastruktury technicznej i usług na nich opartych. Małe miasta są również punktami skumulowania składników krajobrazu kulturowo-historycznego. Odmienną, lecz istotną rolę odgrywają małe miasta znajdujące się w obszarach metropolitalnych. Wykształciły one funkcje komplementarne wobec miasta dominującego, np. sypialniane, logistyczne lub handlowe. Charakteryzując znaczenie polskich małych miast, nie można pominąć tego, że są miejscem zamieszkania dla niemal 5 mln ludzi.

Począwszy od początku transformacji systemowej, duża część tych miast doświadcza jednak strukturalnych problemów rozwojowych i znajduje się w stanie regresu lub stagnacji. Objawia się to spadkiem liczby ludności, bezrobociem, dekapitalizacją obiektów mieszkalnych, produkcyjnych, infrastruktury technicznej oraz społecznej, bezładem przestrzeni, migracją przedsiębiorstw i ich kapitału, wzrostem przestępczości, alkoholizmu i innych patologii, redukcją dochodów mieszkańców, dostępności i jakości usług, degradacją zabytków oraz innymi negatywnymi zjawiskami. Procesom tym poświęcono w literaturze wiele uwagi, a ich kompleks określa się jako kurczenie się małych miast (por. np. [Kantor-Pietraga, Krzysztofik i Runge 2012, s. 9]). W związku z tym władze tych miast często mają liczne i konkretne oczekiwania wobec państwowej polityki rozwoju lokalnego. Z sytuacją taką autor spotkał się wielokrotnie, współpracując z władzami 12 takich miast⁷ w latach 2000–2014 podczas budowy i wdrażania ich strategii rozwoju.

W kategoriach społeczno-gospodarczych małe miasto postrzegane jest zwykle jako spójny przestrzennie, lecz zdywersyfikowany rodzajowo związek społeczności lokalnej i lokalnej gospodarki, mający określone, charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe, przestrzenne, infrastrukturalne i ekonomiczne, wyraźnie odróżniające go od miejscowości wiejskich oraz analogicznych związków średniomiejskich, a jeszcze bardziej od wielkomiejskich (por. [Trutkowski i Mandes 2005, s. 13]). Stosowane w praktyce badawczej metody określania, które z miast należą do tej klasy, są jednak zróżnicowane. W przeprowadzonych badaniach przyjęto, że są to miasta, których liczba ludności wynosi od 5 do 20 tys. mieszkańców. Uznano bowiem, że dolna granica tego przedziału zadowalająco oddziela od tej klasy jednostki posiadające wprawdzie prawa miejskie, ale w rzeczywistości wciąż stanowiące pośrednie formy wiejsko-miejskie, natomiast górna w analogiczny sposób oddziela miasta posiadające inne, ważne cechy jakościowe i przez to uważane za średnie. Populację badawczą utworzyły zatem władze lokalne wszystkich polskich miast będących gminami miejskimi lub częściami miejskimi gmin miejsko-wiejskich spełniającymi wskazane kryterium ludnościowe. Liczebność

⁷ Były to miasta: Bogatynia, Bolków, Chocianów, Łądek-Zdrój, Lubawka, Nowogrodzic, Pieńsk, Polkowice, Przemków, Stronie Śląskie, Wojcieszów i Wronki.

wynoszącą 369 jednostek ustalono według stanu na 31 grudnia 2013 r., wykorzystując Bank Danych Lokalnych GUS. Z grupy tej wylosowano 46 władz gmin⁸ (co stanowi jedną ósmą).

Za najlepsze źródło informacji o oczekiwaniach badanych władz uznano ich organy wykonawcze, czyli burmistrzów. Spośród wszystkich osób tworzących władze lokalne mają oni największy jednostkowy wpływ na lokalną politykę rozwoju lokalnego i dysponują najbogatszą wiedzą na temat wpływu państwowej polityki rozwoju lokalnego na rozwój ich miasta. Jest to efekt konstrukcji prawa samorządowego, skupiającego na tym stanowisku atrybuty samorządowej władzy oraz strumienie kluczowych informacji. Jest to także efekt częstej pasywności organów stanowiących w zakresie lokalnej polityki rozwoju lokalnego oraz postrzegania burmistrzów przez społeczność lokalną jako najbardziej zobowiązanych do prowadzenia tej polityki (por. [Bober i in. 2013, s. 29 i 96]). Jest to również rezultat, zwykle zbieżnej z tymi oczekiwaniami, osobistej postawy burmistrzów, której czasem towarzyszy silna motywacja do nadawania temu rozwojowi cech, które osobiście uważają za pożądane. Ponadto burmistrzowie są w stałym kontakcie z radnymi tworzącymi organ stanowiący lokalnych władz, a zatem znają i mogą przekazywać ich opinie o państwowej polityce rozwoju lokalnego.

Do pozyskania informacji od burmistrzów wybrano metodę sondażu diagnostycznego polegającą na gromadzeniu oryginalnych danych o opiniach, wiedzy i postawach wybranej części członków lub podgrup danej populacji po to, by formułować uogólnienia na temat cech tej populacji oraz procesów i obiektów, których owe opinie, wiedza i postawy dotyczą. Zaleca się ją w badaniach opisowych, wyjaśniających i eksploracyjnych zjawisk niezlokalizowanych, w tym instytucjonalnych (por. [Babbie 2004, s. 268–270]). Jako technikę badania sondażowego wybrano długi wywiad osobisty oparty na standaryzowanym scenariuszu, którego główną część stanowiły istotnie, ale nie całkowicie ustrukturalizowane pytania. Poleca się ją do badań liderów opinii oraz osób trudno dostępnych, zwłaszcza jeśli są to badania o złożonej tematyce. Wywiady przeprowadzono w okresie od 9 maja do 24 lipca 2014 r. w ramach większego autorskiego projektu badawczego poświęconego identyfikacji ponadlokalnej perspektywy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast, którego wyniki są przedmiotem odrębnych publikacji.

⁸ Były to władze następujących gmin miejskich i miejsko-wiejskich: Sędziszów Małopolski, Grodków, Nasielsk, Barlinek, Włodawa, Krasnystaw, Myślenice, Kazimierza Wielka, Lwówek Śląski, Stęszew, Łosice, Ozimek, Otmuchów, Żarów, Czarna Białostocka, Krzyż Wielkopolski, Wysokie Mazowieckie, Sucha Beskidzka, Żychlin, Mszana Dolna, Wieleń, Żelów, Sianów, Szklarska Poręba, Dobrze Miasto, Miastko, Puck, Milicz, Nidzica, Rabka-Zdrój, Ostrzeszów, Kolutzki, Leżajsk, Węgrów, Morąg, Rogoźno, Ożarów Mazowiecki, Gubin, Namysłów, Boguszów-Gorce, Nowy Tomyśl, Strzelce Opolskie, Łask, Sulejówek, Limanowa i Konstancin-Jeziorna.

5. Wyzwania polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego

Pierwsze, najczęściej wyrażane przez burmistrzów oczekiwanie (87% wskazań) to reforma systemu finansowania gmin. Prowadzenie lokalnej polityki rozwoju lokalnego w niektórych przypadkach jest możliwe bez angażowania środków finansowych. W zdecydowanej większości przypadków wymaga jednak ich użycia. Tymczasem ich permanentny i głęboki niedostatek, a także częste predefiniowanie przez władze ponadlokalne, na co mają być one wydane, jak również w jakich kwotach, w opinii burmistrzów mocno ogranicza możliwości władz lokalnych w tym zakresie. Oczekują oni, że po stronie dochodowej reforma zapewni środki w wysokości, która nie tylko pozwoli na realizację zadań obli-gatoryjnych, ale umożliwi również istotne korzystanie z kompetencji, które poza nie wykraczają⁹, zwłaszcza że unijne strumienie finansowania rozwoju lokalnego w perspektywie kilku lat ulegną znacznej redukcji. Oczekują również rekon-strukcji formuły ustalania limitu zadłużenia gmin, która w obecnej postaci czasem niepotrzebnie ogranicza nie tylko absorpcję środków zwrotnych, ale również bezzwrotnych, unijnych i innych ze względu na trudności w sfinansowaniu udziału własnego. Wśród kluczowych elementów reformy wskazywano także:

- zmiany zasad finansowania zadań oświatowych,
- kosztowo-jakościową standaryzację obowiązkowych usług publicznych powiązaną z wysokością subwencji i dotacji,
- zmianę statusu udziałów w państwowych podatkach PIT i CIT na dochody własne wraz z umożliwieniem stosowania ulg i zwolnień w tych podatkach,
- rozwój samorządowej infrastruktury finansowej (kasy komunalne, państwowe fundusze pożyczkowe itp.),
- zastąpienie wymierzania podatku od nieruchomości gospodarczych na podstawie ich powierzchni wymierzaniem na podstawie ich wartości wraz z umożliwieniem różnicowania stawek tego podatku,
- umożliwienie różnicowania opłat za usługi komunalne w zależności od tego, czy ich beneficjenci są członkami wspólnoty samorządowej.

Jako zasadne wskazywano także wprowadzenie dodatkowych, stałych, kompensacyjnych dotacji na gminne działania stymulujące rozwój lokalny tych małych miast, na terenie lub dookoła których decyzją władz ponadlokalnych ustanowiono prawne formy ochrony przyrody i krajobrazu, np. obszary sieci Natura 2000. Wskazywano również, że reforma powinna zwiększyć swobodę finanso-wego działania lokalnych władz, minimalizując nakazy wydatkowe i umożliwiając szersze dysponowanie środkami poza sferą użyteczności publicznej.

⁹ Zgodnie z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124 poz. 607) i ratyfikowanej przez Polskę.

Zdaniem ok. dwóch trzecich badanych władz pożądane są także zmiany systemów dystrybucji środków unijnych zwiększające podmiotowość władz lokalnych w ubieganiu się o nie i ich wydatkowaniu, tak aby systemy te w większym stopniu wspierały realizację lokalnie określonych celów rozwoju lokalnego, a w mniejszym forsowały cele wyznaczone ponadlokalnie. Sugerowano też ograniczenie defiguracji tych systemów skutkujących dystrybucją środków opartą faktycznie także na kryteriach innych niż tylko obiektywne. Podkreślano zwiększenie przejrzystości procesów wyboru wniosków, uznawanych za zamazane licznymi wielopoziomowymi oraz wielopodmiotowymi opiniami. Wskazywano również na potrzebę usunięcia zbędnych, nadzorczych i represyjnych funkcji tych systemów, wprowadzenia lepszych mechanizmów odwoławczych, ograniczenia biurokracji i wykluczenia „zmian reguł w trakcie gry”. Zmiany te zmniejszyłyby klientyzm i ryzyko lokalnych władz w procesie pozyskiwania środków, przede wszystkim w odniesieniu do przedsięwzięć o najwyższej wartości wnioskowanego wsparcia, generujących strategiczne impulsy rozwojowe. Oczekiwano również rozszerzenia zakresu oferowanych szkoleń, ale nie o zagadnienia formalno-finansowo-prawne absorpcji dystrybuowanych środków. Pożądane okazało się natomiast większe wsparcie potencjalnych beneficjentów wiedzą ekonomiczną, społeczną, środowiskową, zarządczą i inną, związaną z danym programem (konkursem, priorytetem itp.) i z potencjalnymi projektami do niego aplikowanymi, uwzględniającą specyfikę małych miast. Wskazywano także na rozszerzenie możliwości pozyskiwania środków przez partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-społeczne z udziałem gmin. Oba rodzaje tych partnerstw zwiększają szanse na uniknięcie sytuacji, w których absorpcja przynosi skutki inne niż zamierzone. W kilku przypadkach zasygnalizowano potrzebę realizacji programów mających na celu zwiększenie możliwości małych miast w absorbowaniu wartości kreowanych w miastach średnich i dużych – regionalnych centrach rozwoju. Polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju przyjęty przez władze państwowe zakłada bowiem taką absorpcję. Co więcej, zakłada również, że małe miasta będą redystrybuować pozyskane materialne i niematerialne wartości na obszary wiejskie. Pożądane zmiany systemów dystrybucji środków unijnych oraz omówione już oczekiwania w zakresie reformy systemu finansowania gmin należy traktować jako warunki prawidłowego wypełniania przez małe miasta wszystkich ich funkcji. Wolumen środków, jakimi dysponują ich władze, a także swoboda w ich wykorzystywaniu to determinanty wszystkich samorządowych prorozwojowych aktywności.

Trzecie z wyzwań stojących przed państwową polityką rozwoju lokalnego wyłaniające się z przeprowadzonych badań to wyposażenie samorządów lokalnych w nowe instrumenty oddziaływania na ponadlokalne relacje ich gmin, a także udoskonalenie instrumentów już istniejących. Chodzi m.in. o:

– umożliwienie udzielania dotacji celowych podmiotom prywatnym, co mogłoby być wykorzystywane np. do stymulowania absorpcji innowacji lub ponadlokalnej waloryzacji unikalnych produktów lokalnych;

– rozwój udostępnianych władzom lokalnym państwowych kanałów promocji o zasięgu międzynarodowym, ukierunkowanych nie tylko na inwestorów i turystów, ale także na kuracjuszy, organizatorów przedsięwzięć kulturalnych, rozrywkowych, sportowych, rekreacyjnych, prośrodowiskowych czy popularnonaukowych, a nawet na potencjalnych, nowych mieszkańców;

– zmianę prawa partnerstwa publiczno-prywatnego, tak by stało się atrakcyjniejsze dla firm prywatnych, mniej ryzykowne dla organów gmin, prostsze proceduralnie i mające zastosowanie nie tylko do długoterminowej, ale też krótszej współpracy przedsiębiorców z samorządami. Zwiększyłyby to możliwości małych samorządów w zakresie pozyskiwania prywatnych inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz w obiekty mieszkalne;

– zwiększenie możliwości komunalizacji lub preferencyjnego nabycia nieruchomości stanowiących własność publicznych podmiotów ponadlokalnych (np. samorządów powiatowych i wojewódzkich, Skarbu Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego, właścicieli infrastruktury kolejowej), trwale niewykorzystywanych, ulegających degradacji i nieobjętych planami wykorzystania (np. obiektów przemysłowych, powojennych, pogospodarskich, podworcowych, podworskich, popałacowych) na rzecz gmin, w których się one znajdują i które mają wobec nich zamiary inwestycyjne;

– wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom ograniczone odpłatne wykorzystywanie niektórych składników mienia prywatnego bez zgody ich właścicieli, służących rozwojowi ponadlokalnych funkcji turystyczno-rekreacyjnych (np. tzw. prawo śniegu i prawo szlaku);

– zmniejszenie restrykcyjności przepisów chroniących grunty rolne przed inwestycyjnym zagospodarowaniem przez przekazanie władzom lokalnym ograniczonych kompetencji do ich odrolnienia. Grunty rolne często stanowią znaczną część obszaru małych miast, ale wiele z nich utraciło funkcje rolnicze. Zwiększyłyby to możliwości tych władz w zakresie pozyskiwania inwestycji zewnętrznych.

Powyższe zmiany miałyby korzystny wpływ przede wszystkim na rozwój ponadlokalnych funkcji pełnionych przez małe miasta, szczególnie turystyczno-rekreacyjnych i produkcyjnych. Ułatwiłyby również ich demograficzny wzrost.

Około jedna piąta burmistrzów biorących udział w badaniach podniosła zagadnienia zmian samorządowego ustroju, w tym głównie dotyczących organu stanowiącego i wykonawczego władz lokalnych. Wskazywano na zasadność systemowego zwiększenia udziału radnych w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego i ich odpowiedzialności za jej sukcesy i porażki. Miałoby to zwiększyć ich zaangażowanie w kształtowanie treści tej polityki i wpływając na jej skuteczność.

Z kolei w przypadku organu wykonawczego sugerowano jego profesjonalizację, czyli rezygnację z wyboru przez mieszkańców na rzecz zatrudniania w drodze konkursu przez radę osoby posiadającej niezbędne kwalifikacje. Ta zmiana miałaby z kolei przyczynić się do kumulacji wiedzy i doświadczenia na tym stanowisku, a zatem również sprzyjać wspomnianej polityce. Wskazywano także na korzyści, jakie mogłoby przynieść połączenie gmin miejskich zawierających małe miasta i otaczających je gmin wiejskich. Obie te struktury często faktycznie stanowią jeden układ lokalny, ale powierzony dwóm różnym władzom, prowadzącym niekiedy niespójną politykę rozwoju. Połączenie ich zapewniłoby pożądaną spójność.

Niemal wszyscy burmistrzowie wskazali, że duży pozytywny wpływ na rozwój lokalny ich miast miałaby również redukcja tych oddziaływań władz państwowych, które uważają za szczególnie niekorzystne z punktu widzenia tego rozwoju i jego stymulowania. W tym zakresie wspomniano o potrzebie ograniczenia agresywnej walki międzypartyjnej, partyjniactwa, nepotyzmu, koterii itp. Wiele kluczowych decyzji dotyczących lokalnej polityki rozwoju lokalnego wymaga kompromisów i przedkładania interesu publicznego nad grupowy, ale liczne antywzorce polityki ponadlokalnej tego nie ułatwiają. Prócz tego postulowano usuwanie sprzeczności i niejasności prawa samorządowego, które ograniczają gminne możliwości stymulowania rozwoju lokalnego i podnoszą bez potrzeby ryzyko tej działalności. Wyrażano również oczekiwanie wobec władz państwowych i zarządów dużych państwowych przedsiębiorstw, by rozważając decyzje, które mogą być szczególnie niekorzystne dla małych miast, poszukiwały wariantów uwzględniających przynajmniej częściowo ich interes.

6. Wnioski

Zidentyfikowane oczekiwania władz małych miast wobec zmian państwowej polityki rozwoju lokalnego nie mogą być traktowane jako wystarczająca podstawa tych zmian. Konieczne są do tego również inne szerokie badania i wielowymiarowe analizy przyczynowo-skutkowe. Oczekiwania te wpisują się jednak w odnotowywane we współczesnych pracach naukowych oczekiwania dotyczące samorządów (por. np. [Bober i in. 2013, Antczak i in. 2013, Kachniarz 2012, Dziemianowicz, Peszat i Przyborowski 2015]). Rozpatrywane łącznie wskazują również na wyzwanie, które określić można jako jedno z wyzwań generalnych omawianej polityki. Jest nim oczekiwanie wzrostu ogólnej roli, jaką władze państwowe przypisują władzom małych miast i ogólnie władzom lokalnym w definiowaniu oraz kreowaniu rozwoju kraju. Jest to zatem wyzwanie pogłębienia aprobaty władz państwa dla paradygmatu rozwoju lokalnego w jego szerokim

rozumieniu, znajdujące odzwierciedlenie w sferze realnej, a więc przynoszące częściowe przeformułowanie państwowej polityki rozwoju lokalnego i dopełnienie aplikacji modelu zarządzania państwem według koncepcji *multilevel governance*. Niezbędne jest do tego większe niż obecnie zaufanie władz państwowych do lokalnych i akceptacja tego, że nie tylko władze dużych miast i władze regionalne są ich kluczowymi parterami w prowadzeniu polityki rozwoju. Konieczne jest uznanie, że władze lokalne w większym stopniu mogą być jej współkreatorami, a nie tylko biorcami i egzekutorami, z którymi się ją co najwyżej formalnie konsultuje. Następnie potrzebna jest decentralizacja, a w niektórych przypadkach redcentralizacja na szczebel lokalny kompetencji, środków, informacji i wiedzy niezbędnych do wypełniania wspomnianej roli, a także zdjęcie lub skompensovanie rozwiązań prawno-ustrojowych ograniczających procesy rozwoju lokalnego i możliwości ich stymulowania. Zmiany te warto poprzedzić debatą publiczną, taką jaka miała niedawno miejsce w Wielkiej Brytanii (por. np. [Storey i Farrar 2009]), a więc nie tylko rządowo-samorządowo-eksperycką, lecz szerszą. Bez przedstawionych zmian, czyli bez podjęcia przez władze państwowe wspomnianego generalnego wyzwania, rozwój małych miast będzie mniejszy od możliwego do osiągnięcia, lokalne i ponadlokalne funkcje ograniczone, a rola w rozwoju państwa niewielka.

Jako podsumowanie przedstawionych wyzwań posłużyć może ich odniesienie do reformy samorządowej z 1990 r. Jak stwierdził jeden z jej ojców, J. Reguński, u jej podstaw leżało „dążenie do stworzenia jednostek zdolnych do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju miast i gmin” [2008, s. 9]. Jednostki te zostały stworzone w oparciu o lokalistyczne koncepcje, charakterystyczne dla okresu bezpośrednio poprzedzającego polską transformację systemową. Ich ustroj – struktura, kompetencje, zadania, oddane do dyspozycji środki – w znacznym zakresie zobowiązał je i umożliwił im prowadzenie tej polityki, co wymiennie przyczyniło się do rozwoju naszego kraju i co ma miejsce do chwili obecnej. Na przestrzeni lat ustroj ten modyfikowano, wzmacniając, a czasem osłabiając ich zdolność do jej prowadzenia. Współczesne procesy ponadlokalne i ich lokalne skutki, nowa wiedza oraz nowe kryteria oceny rozwoju implikują jednak potrzebę kolejnych zmian tego ustroju. Nie będą one wprawdzie tak rewolucyjne jak w 1990 r., ale wielowymiarowe i spójne – systemowe w swym łącznym wymiarze. Będą konstruktywną odpowiedzią na wyzwania.

Literatura

Antczak R., Dąmbaska A., Glusman J., Herbst K., Kryczka A., Trzyna S. [2013], *Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa*, red. A. Dąmbaska, S. Trzyna, Forum Od-nowa, Warszawa.

- Babbie E. [2004], *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. [2013], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Brol R. [1998], *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options* [2010], Directorate General for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- Dziemianowicz W., Peszat K., Przyborowski K. [2015], *Natura 2000 w kontekście konkurencyjności i możliwości rozwojowych gmin w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(59).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Głuszczyk D. [2011], *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, „Ekonomia”, nr 5(17).
- Governa F., Salone C. [2004], *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, „International Journal of Urban and Regional Research”, vol. 28, nr 4, <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00552.x>.
- Hinderink J., Titus M.J. [1988], *Paradigms of Regional Development and the Role of Small Centres*, „Development and Change”, nr 19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1988.tb00308.x>.
- Kachniarz M. [2012], *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kantor-Pietraga I., Krzysztofik R., Runge J. [2012], *Kontekst geograficzny i funkcjonalny kurczenia się małych miast w Polsce południowej* [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, red. K. Heffner, A. Halama, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Kyrgyzstan Local Development Program. A Task Order under the SEGIR/GBTI II IQC. Final Report* [2014], USAID, Washington DC.
- Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych* [2004], red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.
- Local Development, Institutions and Climate Change in Senegal. Situation Analysis and Operational Recommendations* [2010], The World Bank – Social Development Department, Washington.
- Local Development Practices and Instruments and Their Relationship to the Millennium Development Goals. A Synthesis of Case Studies from UNCDF Programmes in: Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger and Senegal* [2006], UNCDF, New York.
- Malik K. [2012], *Konteksty oceny efektywności polityki rozwoju regionu* [w:] *Problemy współczesnej ekonomii*, red. U. Zagóra-Jonksza, A. Skórska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

- Marques H.R. [2011], *Local Development at a Human Scale*, „Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana”, nr 22.
- Ofiarska M., Ofiarski Z. [2008], *Istota rozwoju lokalnego i źródła jego finansowania ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych [w:] Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Szczecin.
- Pająk K. [2007], *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, Państwowa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła.
- Pietrzyk I. [1995], *Paradygmat rozwoju terytorialnego [w:] Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Pietrzyk I. [1997], *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego [w:] Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. R. Broszkiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Pietrzyk I. [2001], *Paradygmat rozwoju terytorialnego [w:] Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń.
- Regulski J. [2008], *Sterowanie rozwojem. Próba ujęcia teoretycznego [w:] Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin.
- Rezsohazy R. [1988], *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve.
- Rogers V. [2006], *Reforming Regional and Local Development Policy in France*, „Land Use Policy”, vol. 23, nr 3, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.11.002>.
- Rogowska M. [2011], *Polityka rozwoju lokalnego – zarys nowych koncepcji*, „Biblioteka Regionalisty”, nr 11.
- Scaling Up Local Development Innovations* [2011], UNDP – Bureau for Development Policy, New York.
- Storey V.A., Farrar M. [2009], *The New Localism in the UK: Local Governance amid National Goals*, „Yearbook of the National Society for the Study of Education”, vol. 108, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1744-7984.2009.01152.x>.
- Trutkowski C., Mandes S. [2005], *Kapitał społeczny w małych miastach*, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Scholar, Warszawa.
- Wojtasiewicz L. [1990], *Planowanie rozwoju lokalnego [w:] Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Contemporary Challenges of the State's Local Development Policy in the Light of Expectations of the Authorities of Small Cities

(Abstract)

The article presents the results of research carried out in mid-2014 to identify the expectations presented by the authorities of small cities in the light of Polish state local development policy. 46 mayors were selected as the source of information about these

expectations and a diagnostic survey based on long personal interviews was chosen as the research method. The expectations concerned the reform of the municipalities' permanent funding system, changes in the systems governing EU funds distribution, providing local authorities with new instruments for shaping their municipalities' supra-local relationships, reducing anti-patterns in policy and politics, eliminating contradictions and ambiguities in law, and changes in the rules governing both decisive and executive bodies of local authorities. The expectations discussed should be approached as contemporary challenges for state policy on local development, since the mayors refer to thorough and multidimensional alterations to that policy. Furthermore, if analysed jointly, the expectations constitute a challenge for this policy, which can be referred to as its general contemporary challenge. Local authorities expect that the state government will increase its subjectivity in defining and creating local development by extending its approval for the local development paradigm.

Keywords: local development, territorial self-government, municipality, small city, local authorities, local development state policy.