

INSTRUMENTY INTERWENCJONIZMU LOKALNEGO

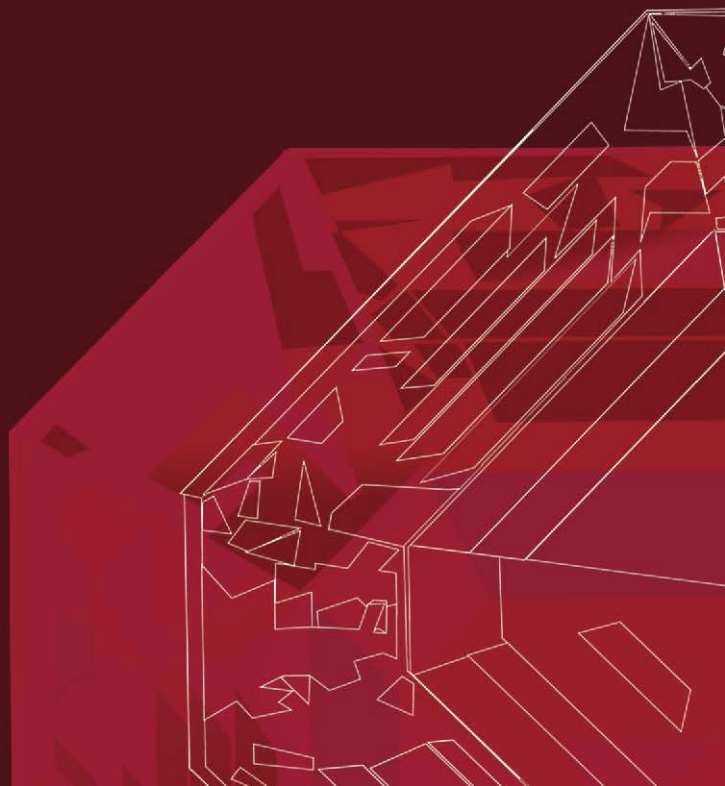
W STYMULOWANIU ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Magdalena KOGUT-JAWORSKA



CeDeWu.pl

Rubinum



Recenzenci: prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk
prof. dr hab. Stanisław Korenik

Wydanie publikacji dofinansowane przez Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania
i Ekonomiki Usług

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci
bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej pu-
blikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani
za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wyko-
rzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Opracowanie redakcyjne i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2008
ISBN 978-83-7556-108-1
EAN 9788375561081

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2014
ISBN 978-83-7941-174-0

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49
e-mail: cedewu@cedewu.pl
Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22
Faks: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47
Tel.: (4822) 396 15 00...01
Faks: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl
www.4books.pl

Made in Poland

Spis treści



Wprowadzenie	5
-------------------------------	----------

Rozdział 1

Lokalny rozwój gospodarczy – istota i znaczenie społeczno-gospodarcze	9
1.1. Lokalny rozwój gospodarczy – zakres pojęciowy.	9
1.2. Kategoria lokalnego rozwoju gospodarczego w świetle wybranych ujęć teoretycznych	17
1.3. Czynniki i bariery lokalnego rozwoju gospodarczego	25
1.4. Interwencjonizm samorządowy jako podstawa rozwoju gospodarczego	33

Rozdział 2

Stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w gminach jako przejaw lokalnego interwencjonizmu samorządowego	43
2.1. Pozycja ekonomiczna gminy i jej wpływ na kształtowanie warunków lokalnego rozwoju gospodarczego.	43
2.2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez samorząd gminny – przejaw negatywnej interwencji w sprawy gospodarcze	49
2.3. Gmina jako podmiot kreujący warunki dla przedsiębiorczości – przejaw pozytywnej interwencji w sprawy gospodarcze.	54
2.4. Oddziaływanie na lokalny rozwój gospodarczy w ujęciu modeli samorządu terytorialnego w krajach europejskich	58

Rozdział 3

Instrumenty interwencjonizmu lokalnego – aspekty teoretyczne i pragmatyczne.	69
3.1. Istota oraz pojęcie instrumentów interwencjonizmu lokalnego.	69
3.2. Kryteria doboru instrumentów interwencjonizmu lokalnego.	75
3.3. Ogólne klasyfikacje instrumentów stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.	78
3.4. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki budżetowej.	89
3.4.1. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki dochodowej.	89
3.4.2. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki wydatkowej.	103
3.4.3. Pomoc publiczna jako forma szczególnego wsparcia w obszarze gminnej polityki budżetowej	115
3.5. Ocena skuteczności działań podejmowanych na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy – na podstawie badań ankietowych.	120

Rozdział 4

Modele stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy	155
4.1. Modele lokalnego rozwoju gospodarczego – zagadnienia teoretyczne	155
4.2. Filary i główne obszary stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego przez gminy	160
4.3. Warunki (założenia) ogólne dla tworzenia modeli stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego.	168
4.4. Charakterystyka wybranych modeli stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy	180
4.4.1. Modele wspierania gospodarki lokalnej oparte na zasobach majątkowych gminy	180
4.4.2. Modele wspierania gospodarki lokalnej zorientowane na oczekiwania przedsiębiorców	192
4.4.3. Model dualny wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego.	199
4.5. Warunki wdrożeniowe modeli oraz oczekiwane efekty zastosowania postulowanych rozwiązań.	206
Zakończenie	221
Załączniki	227
Bibliografia	249

Wprowadzenie

Jedną z cech współczesnej gospodarki światowej jest wzrost znaczenia rozwoju lokalnego i regionalnego w gospodarkach poszczególnych państw. Również w Polsce, wraz z przemianami gospodarczymi, politycznymi oraz społecznymi, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich lat, wzrasta waga procesów związanych ze stymulowaniem rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny jest pochodną prowadzonej w państwie polityki gospodarczej, która nadaje kierunek dla lokalnych decydentów w działaniach na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego. Decentralizacja systemów rządzenia pociąga za sobą pewne przesunięcia w podziale zadań i odpowiedzialności w zakresie planowania i prowadzenia polityki ekonomicznej. Można powiedzieć, że powoduje ona zaistnienie ogólnej tendencji, polegającej na coraz mniejszej ingerencji władz centralnych w lokalną politykę gospodarczą. Coraz większego znaczenia nabierają natomiast działania podejmowane głównie na szczeblach samorządowych (w poszczególnych podsystemach regionalnych lub lokalnych), które nie naruszają spójności polityki makroekonomicznej państwa i systemu gospodarki narodowej.

Interwencjonizm państwowy dziś przyjmuje zupełnie inny kształt, niż miało to miejsce jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu. Dynamika zmian, jakie zaszły chociażby na przestrzeni ostatniego pięciolecia, a ponadto zmiany struktury funkcjonalnej w gospodarce, zmiana uwarunkowań rozwojowych przedsiębiorstw, nowe potrzeby i wzrost poziomu konkurencji o przedsiębiorców, jakie są związane z przynależnością do Unii Europejskiej sprawiają, że inaczej postrzegana jest rola państwa i jego organów, jako stymulatorów podstawowych procesów gospodarczych. Ponadto, postępujący wciąż proces decentralizacji uprawnień szczebla centralnego sprawia, że znaczny zakres możliwości oddziaływania znajduje się w rękach władz lokalnych. Pytanie „ile państwa w gospodarce?” dziś należy uzupełnić o pytanie „ile samorządu lokalnego w gospodarce państwa i kiedy interwencjonizm ten jest konieczny?”

W publikacji pokazane zostaną modelowe rozwiązania uwzględniające mechanizmy i procedury oddziaływania na decyzje gospodarcze lokalnych przedsiębiorstw oraz potencjalnych inwestorów (zewnętrznych i wewnętrznych) poprzez instrumenty znajdujące się w dyspozycji gmin. Stworzony model powinien być w swym założeniu odzwierciedleniem istniejących rozwiązań w rzeczywistości polskich samorządów lokalnych, a ponadto ma postulować wykorzystanie najbardziej skutecznych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Z tego też względu model ten powinien cechować się ujęciem kompleksowym i hierarchicznym, pod względem ważności i sku-

teczności oddziaływania rekomendowanych do wykorzystania przez gminy instrumentów. Osiągnięcie tego zamierzenia będzie możliwe poprzez:

1. Rozpoznanie i ocena działań samorządu lokalnego w Polsce w tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego w obecnych warunkach oraz przeprowadzenie szczegółowych badań nad istotą, skutecznością i pożądaną strukturą instrumentarium interwencjonizmu gminnego w tej sferze.
2. Określenie siły oddziaływania poszczególnych instrumentów dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego.
3. Wypracowanie modelu pakietu instrumentów i działań samorządu sprzyjających tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że określenie siły oddziaływania, analiza i weryfikacja poszczególnych instrumentów stosowanych dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego dotyczy w szczególności instrumentów ekonomiczno-finansowych. W odróżnieniu od instrumentów prawno-administracyjnych, te pierwsze odgrywają znaczącą rolę dla przedsiębiorców i budżetów lokalnych. Mają bowiem wpływ na poziom niektórych kosztów i ponoszonych wydatków oraz sytuację finansową przedsiębiorców. Z drugiej strony, poprzez wpływ na dochody budżetowe lub wydatki lokalne, wpływają one na ogólną sytuację finansową w samorządowych budżetach i mogą determinować realizację zadań społecznych. W publikacji starano się pokazać, że: „Obecny system stymulowania rozwoju gospodarczego jest mało skuteczny. Istnieje wyraźna potrzeba szerszego zastosowania instrumentów interwencjonizmu przez samorząd lokalny, przy czym zakres stosowania instrumentów powinien być dostosowany do warunków wynikających z bieżącej sytuacji gospodarczej w gminie”.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano krytycznej analizy literatury, dotyczącej istoty lokalnego rozwoju gospodarczego. Ponadto wskazano na istotę lokalnego interwencjonizmu samorządowego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. W tym celu przywołano niezbędne definicje oraz interpretacje głównych zagadnień, dokonano przeglądu teorii eksponujących kwestie gospodarcze oraz dokonano kategoryzacji czynników wpływających na rozwój gospodarczy.

W drugim rozdziale wskazano na miejsce gminy w pobudzaniu rozwoju gospodarczego. Rola samorządu gminnego została rozpatrzona tu w dwojaki sposób: po pierwsze, w odniesieniu do negatywnych konsekwencji jej działalności, dotyczących monopolistycznego prowadzenia działalności komunalnej, po drugie, w odniesieniu do pozytywnego oddziaływania na sferę gospodarczą, dotyczącą kreowania warunków dla rozwoju gospodarczego. Podrozdział kończy analiza porównawcza systemów oddziaływania na lokalnych przedsiębiorców w krajach europejskich.

W rozdziale trzecim dokonano charakterystyki poszczególnych, ekonomicznych instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego. Zaprezentowano w nim ogólne kla-

syfikacje instrumentów interwencjonizmu samorządowego oraz wskazano na kryteria warunkujące odpowiedni dobór instrumentów przez władze samorządowe. Prezentację instrumentów oparto o własną klasyfikację, która w nawiązaniu do części budżetu lokalnego, dzieli je odpowiednio na instrumenty polityki dochodowej oraz instrumenty polityki wydatkowej. W dalszej kolejności wyodrębniono podział na instrumenty natury powszechnej na danym terytorium oraz instrumenty adresowane indywidualnie do poszczególnych podmiotów. Na podstawie badań empirycznych określono w nim skuteczność proponowanych w teorii rozwiązań, jak również wskazano na podstawy do stosowania skutecznych sposobów i metod stymulowania rozwoju gospodarczego

Ostatni, czwarty rozdział, prezentuje pięć rodzajów modeli stymulowania rozwoju gospodarczego w odniesieniu do obecnie stosowanych rozwiązań. Skrajne modele opierają się na zasobach majątkowych gminy bądź wynikają z oczekiwań lokalnych przedsiębiorców. Podstawę na etapie wnioskowania tworzą wyniki przeprowadzonych badań empirycznych. W efekcie dokonanych analiz oraz weryfikacji założeń odnośnie polityki dochodowej i wydatkowej prowadzonej w gminach, zaprezentowano rekomendowany model stymulowania rozwoju gospodarczego, oparty o najbardziej skuteczne rozwiązania. Wskazano na warunki wdrożeniowe, określając przede wszystkim sytuacje, w których postuluje się wykorzystanie poszczególnych alternatyw. Wskazano także na efekty i spodziewane korzyści w zakresie pobudzania lokalnej przedsiębiorczości w ramach modelowych schematów.

Rozpoznanie i ocena działań samorządu lokalnego w Polsce w tworzeniu środowiska dla rozwoju gospodarczego w obecnych warunkach oraz wypracowanie modelu skutecznego stosowania pakietu instrumentów interwencjonizmu lokalnego wymagało stworzenia studium analityczno-badawczego. Podstawowy materiał empiryczny wykorzystany do celów badawczych w odniesieniu do gmin i przedsiębiorców województwa zachodniopomorskiego został zgromadzony na podstawie badania przeprowadzonego w okresie czerwiec 2006 – marzec 2007. Badania przeprowadzono w ramach Grantu KBN pod tytułem „Instrumenty interwencjonizmu samorządowego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego” – (nr 1H02C11730).

Lokalny rozwój gospodarczy – istota i znaczenie społeczno-gospodarcze

1.1. Lokalny rozwój gospodarczy – zakres pojęciowy

W kontekście zapoczątkowanego w Polsce w latach 90. procesu transformacji systemowej, a także obecnych przemian społecznych, środowiskowych i instytucjonalnych, można zaobserwować zmiany w dotychczasowym podejściu do kwestii związanych z rozwojem gospodarczym. Urynkowienie procesów ekonomicznych, wpływ globalnych (międzynarodowych) oddziaływań na dotychczasowe reguły gospodarowania oraz zmiany systemowe prowadzące do przesunięcia ośrodków odpowiedzialnych za pobudzanie warunków dla rozwoju gospodarczego są podstawowymi przesłankami towarzyszącymi szerokim dyskusjom na ten temat w literaturze naukowej.

W rozważaniach teoretycznych zwraca się uwagę na szczególne znaczenie lokalnego rozwoju gospodarczego¹ oraz wskazuje alternatywne drogi rozwoju gospodarczego, będące kontrpropozycją oraz przeciwstawieniem się hipotezie jednorodnego procesu, który mniej lub bardziej spóźniony, lecz w każdym miejscu powinien być realizowany zasadniczo w ten sam sposób². W celu poprawniejszego wskazania na istotę lokalnego rozwoju gospodarczego niezbędne wydaje się przywołanie takich pojęć, jak: rozwój lokalny, lokalny rozwój gospodarczy i rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Przegląd tych pojęć poprowadzi do sformułowania czynników lokalnego rozwoju gospodarczego, przedstawienia celów i potencjalnych efektów, do których dążą w swych poczynaniach lokalne władze samorządowe.

Rozwój to proces kierunkowych zmian czegoś lub kogoś, o charakterze długotrwałym. Inna interpretacja tego pojęcia wskazuje, że jest to proces przemian, w toku którego dany obiekt przechodzi od form i stanów prostych, mniej złożonych

do form bardziej złożonych, doskonalszych pod określonymi względami. Tak rozumiany rozwój zbliżony jest do pojęcia **postępu**, który z kolei ściśle wiąże się z takimi określeniami, jak: postępowość, progresywność, zmiana na lepsze, ulepszanie, doskonalenie, rozwijanie się w czasie³. Zarówno rozwój, jak i postęp odnosi się do procesów, które w bardziej lub mniej dokładny sposób można odnieść do czasu i przestrzeni. Biorąc pod uwagę miejsce powstania zjawisk rozwojowych i ich charakter, a także uwarunkowania oraz czynniki kształtujące te (wpływające na) zjawiska można mówić o rozwoju w skali globalnej, regionalnej czy lokalnej.

Pod pojęciem **rozwój gospodarczy** należy natomiast rozumieć długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce, obejmujący zarówno zmiany ilościowe, dotyczące wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału, dochodów, spożycia i innych wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarkę od strony ilościowej (wzrost gospodarczy), jak również towarzyszące mu zmiany o charakterze jakościowym. Do tych drugich zaliczyć trzeba przede wszystkim postęp techniki i technologii, wzrost poziomu kwalifikacji siły roboczej, zmiany struktury gospodarki zmierzające do jej unowocześnienia, wzrost poziomu efektywności⁴. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż we współczesnych koncepcjach ekonomicznych, społecznych i politycznych, istota rozwoju w coraz mniejszym stopniu opiera się na zmianach ilościowych, a więc odnoszących się do wzrostu gospodarczego. Za coraz ważniejsze natomiast uznaje się powiązanie rozwoju ze zmianami jakościowymi, a nawet zmianami, których źródeł należy poszukiwać w głębiej zakorzenionych siłach społecznych⁵.

Rozwój gospodarczy stanowi siłę napędową rozwoju społecznego, ekologicznego i przestrzennego. Wpływanie na sprawność funkcjonowania gospodarki przez kreowanie możliwie najbardziej dogodnych warunków dla jej rozwoju powinno być przedmiotem szczególnej troski władz i administracji publicznej. Odpowiedzialności za kreowanie tych warunków w obecnych realiach nie może ponosić jedynie władza centralna (rząd). W związku z decentralizacją życia społeczno-ekonomicznego i oddaniem w ręce lokalnych społeczności regulowania i zarządzania sprawami publicznymi, jak najbardziej zasadne było też przekazanie im funkcji związanych ze stymulowaniem rozwoju gospodarczego. Innymi słowy, jeśli przez rozwój gospodarczy rozumieć się będzie proces tworzenia dobrobytu, poprzez mobilizowanie zasobów ludzkich, materialnych, naturalnych oraz kapitału do wytworzenia rynkowych dóbr i usług⁶, to mimo że niegdyś odpowiedzialność za jego kształtowanie była domeną sektora rządowego⁷ – od co najmniej kilkunastu lat staje się on przedmiotem zainteresowania, a nawet zadaniem lokalnych władz samorządowych.

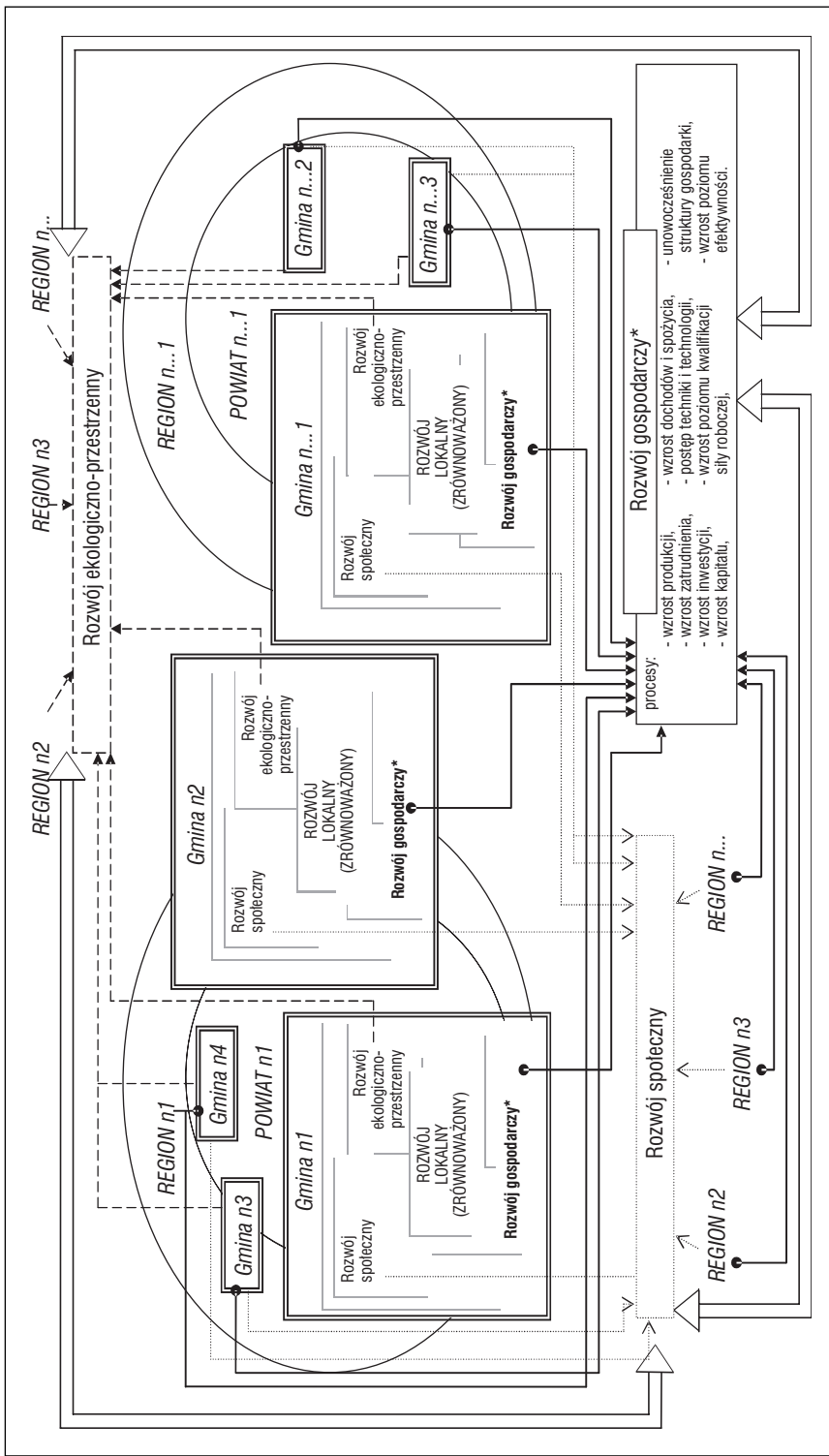
Rozwój lokalny może być określony jako zharmonizowane i systematyczne działania prowadzone w społeczności lokalnej (z udziałem zainteresowanej części tej społeczności), rezultatem którego są działania służące zaspokajaniu potrzeb społecznych, przyczyniających się do ogólnego postępu⁸.

W szerokim ujęciu rozwój lokalny można rozpatrywać na trzech jego głównych płaszczyznach, tj. (por. rys 1.1)⁹:

- **w sferze społecznej** – rozwój mieszkańców oznacza stały wzrost ich poziomu wykształcenia, świadomości obywatelskiej oraz osobistej kultury; wyrazem rozwoju dokonującego się w tej sferze powinien być wzrastający poziom poczucia odpowiedzialności za wspólne sprawy o charakterze publicznym; obowiązki lokalnego samorządu związane z tą sferą rozwoju sprowadzają się do możliwie jak najlepszego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie gospodarki komunalnej, oświaty, pomocy społecznej i bezpieczeństwa publicznego;
- **w sferze ekologiczno-przestrzennej** – dominujące znaczenie ma poszanowanie walorów środowiska przyrodniczego oraz staranne kreowanie ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych, podstawowe dyrektywy związane ze stymulowaniem rozwoju w tej sferze to m.in.: redukcja emisji zanieczyszczeń, poszanowanie i odbudowa zasobów środowiska przyrodniczego, stosowanie proekologicznych technologii¹⁰;
- **w sferze gospodarczej** – najistotniejszej z punktu widzenia podjętej problematyki – rozwój lokalny przejawia się w rozwijaniu indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu miejscowych zasobów: surowców, siły roboczej, krajobrazu; dla rozwoju gospodarki lokalnej są w tym ujęciu niezbędne rozwinięte struktury demograficzne, społeczne, fizyczne, instytucjonalne, które rozwój ten będą kreować, uzasadniać, wspierać, realizować oraz nim sterować.

Lokalny rozwój gospodarczy (ekonomiczny¹¹) należy potraktować, zatem jako zjawisko niezmiernie złożone, zależne nie tylko od kombinacji między zasobami i czynnikami produkcji, ale także od przesłanek społecznych, ekologiczno-przestrzennych, czy też politycznych oraz kulturowych¹². Stąd też można zgodzić się ze stwierdzeniem, że jest to proces społeczny, wymagający akceptacji ze strony grup społecznych danego terytorium oraz ich aktywnej postawy, który przynosi zwiększanie się produktu w wymiarze realnym na jednego mieszkańca oraz zmianę struktury ekonomicznej danego obszaru, a w konsekwencji modyfikację układu konsumpcji oraz zmianę relacji ekonomicznych w otoczeniu zewnętrznym¹³. Dalszym naturalnym skutkiem jest poprawa jakości życia społeczności lokalnej, w szczególności poprawa jej warunków bytowych oraz możliwości konsumpcyjnych.

Rysunek 1.1. Rozwój gospodarczy i jego miejsce w koncepcji rozwoju zrównoważonego



* – rozwój gospodarczy w skali lokalnej (tzw. lokalny rozwój gospodarczy)

** – rozwój gospodarczy w skali państwa

Źródło: Opracowanie własne.

W literaturze zachodniej **lokalny rozwój ekonomiczny** jest określany, jako proces obejmujący tworzenie instytucji, rozwijanie alternatywnych gałęzi przemysłu, wpływanie na przedsiębiorców pod kątem wytwarzania lepszych produktów, pomoc w rozpoznawaniu nowych rynków, transfer wiedzy, wspomaganie nowych firm i przedsiębiorstw itd.¹⁴ E.J. Blakely w książce poświęconej planowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego terminem tym określa proces, który pozwala władzom lokalnym i/lub grupom samorządowym angażować się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej i poziomu zatrudnienia na istniejącym poziomie¹⁵.

Z powyższych definicji wynika, że **lokalny rozwój gospodarczy** jest szczególną kategorią rozwoju lokalnego, bowiem traktowany jest jako podstawa pożądanych zmian we wszystkich aspektach życia lokalnej społeczności¹⁶. Treść tego pojęcia mieści się w przedziale wyznaczonym, z jednej strony, przez pojmowanie lokalnego rozwoju gospodarczego jako procesu przemian ilościowych, jakościowych i strukturalnych dotyczących podmiotów gospodarczych funkcjonujących na danym obszarze lokalnym, z drugiej zaś, jako rozwijanie indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości, głównie poprzez tworzenie kompleksowych warunków dla jej funkcjonowania oraz przy wykorzystaniu miejscowych zasobów surowców, siły roboczej, kapitału i struktur instytucjonalnych. Podkreślić należy, że dla tak pojętego lokalnego rozwoju gospodarczego niezbędne jest zaangażowanie i współdziałanie nie tylko podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji o charakterze gospodarczym, ale również społeczności lokalnych oraz struktur samorządu terytorialnego.

Przedstawione definicje oraz rozważania literaturowe z nimi związane, pozwalają wyróżnić charakterystyczne cechy wskazujące na złożoność pojęcia rozwoju lokalnego, które można także potraktować jako główne wyznaczniki określające istotę lokalnego rozwoju gospodarczego (por. tab. 1.1).

Tabela 1.1. Główne wyznaczniki określające istotę lokalnego rozwoju gospodarczego

Wyznacznik	Istota
<p>Lokalny rozwój gospodarczy jest przykładem autonomicznego modelu rozwoju</p>	<p>co wynika z następujących przesłanek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • po pierwsze – l.r.g. jest rozwojem opierającym się głównie na wewnętrznym potencjale tkwiącym w danej jednostce terytorialnej, tj. surowcach, sile roboczej, kapitale, strukturach instytucjonalnych; • po drugie – l.r.g. jest przedmiotem podejmowania przez władze samorządowe suwerennych decyzji w ramach powierzonych im kompetencji i środków, uwzględniających zasady i reguły dotyczące mechanizmów rynkowych; • po trzecie – l.r.g. jest wyrazem nowej logiki rozwoju terytorialnego odnoszącego się do danej przestrzeni lokalnej i w jej obszarze powinien być rozpatrywany; podejście to odbiega znacząco od modelu rozwoju gospodarczego zwanego gałęziowo-branżowym czy sektorowym, charakterystycznym dla scentralizowanego systemu planowanej gospodarki socjalistycznej, a przejawia się bardziej na mobilizowaniu środowiska lokalnego dla tworzenia ogólnych warunków rozwoju działalności gospodarczej na lokalnym obszarze;

Tabela 1.1. cd. Główne wyznaczniki określające istotę lokalnego rozwoju gospodarczego

Wyznacznik	Istota
Lokalny rozwój gospodarczy jest upodmiotowiony	<ul style="list-style-type: none"> co oznacza, że jest l.r.g. jest konkretnym procesem przynoszącym efekty i korzyści dla podmiotów uczestniczących w rozwoju danego obszaru, a także od tych podmiotów zależnym; może to mieć wyraz m.in. w stymulowaniu działań prorozwojowych i kształtowaniu lokalnego środowiska przedsiębiorczości przez władze lokalne lub też we współpracy konkretnych przedsiębiorstw, instytucji gospodarczych;
Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem otwartym w wymiarze endo- i egzogenicznym	<ul style="list-style-type: none"> co oznacza odpowiednio, że efekty tego procesu są odczuwalne nie tylko na lokalnej płaszczyźnie gospodarczej, ale również w skali regionalnej, krajowej, międzynarodowej; proces ten zatem, poza realizowanymi przez lokalne podmioty gospodarcze funkcjami endogenicznymi (np. zaspokajanie miejscowego popytu) może również przejawiać się w funkcjach egzogenicznych (np. zaspokajanie popytu zewnętrznego) i w ten sposób określać rolę jednostki samorządowej w danym układzie terytorialnym oraz wskazywać na miejsce danej gospodarki lokalnej w strukturze gospodarki narodowej;
Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem rozciągniętym w czasie	<ul style="list-style-type: none"> proces rozwoju jest procesem rozciągniętym w czasie, od inicjatyw rozwoju począwszy, a na uzyskaniu efektów skończywszy; efekty te posiadać mogą wymiar krótko- lub długofalowy i w sumie składają się na lepsze warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych oraz na ukształtowanie lepszego środowiska życia społeczności lokalnych;
Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem charakteryzującym się określonym stopniem elastyczności	<ul style="list-style-type: none"> elastyczność procesu rozwoju wynika z jego długookresowego, wieloaspektowego wymiaru i przejawia się w zdolności adaptacji podmiotów tego rozwoju, z jednej strony, do zmieniających się procesów i zjawisk w jego strukturach wewnętrznych, a z drugiej strony, do ogółu zdarzeń zachodzących w otoczeniu zewnętrznym; powodzenie i trwałość procesów rozwojowych są zatem pochodnymi zdolności przystosowania się jednostek gospodarczych do uwarunkowań rynkowych, a władz lokalnych do warunków wynikających z konkurencyjności jednostek terytorialnych, działających w zmiennym otoczeniu prawnym, politycznym, finansowym;
Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem zależnym od stopnia uświadomienia przez społeczność lokalną swojej sytuacji w różnych jej aspektach	<ul style="list-style-type: none"> l.r.g. jest wyrazem niezależności, samodzielności i odpowiedzialności społeczności lokalnej za kształtowanie warunków życia mieszkańców i tworzenia środowiska dla funkcjonowania sektora gospodarczego; ponadto wynika z postaw społeczności lokalnych, potrzeb podmiotów i organizacji gospodarczych, artykułowania interesów ogólnych w konfrontacji z możliwością osiągania celów partykularnych oraz realizacją zysków jednostkowych.

Źródło: Cechy lokalnego rozwoju gospodarczego opracowano przy wykorzystaniu pozycji literaturowych z zakresu ogólnie pojętego rozwoju lokalnego (społeczno-gospodarczego), w tym: J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota cele i czynniki*, [w:] *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*. T. Markowski, D. Stawasz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 144, J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997, s. 49, Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków. R. Broł (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 12-13 oraz 21, B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. FNUS, Szczecin 2005, s. 23 oraz 142.

W literaturze przedmiotu, obok pojęcia lokalnego rozwoju gospodarczego, szczególnie często pojawia się pojęcie **rozwój lokalnej przedsiębiorczości**. Można nawet stwierdzić, że pojęcia te przez wielu autorów są utożsamiane i traktowane zamiennie. Podejście takie nie wydaje się błędne, gdyż – jak pisze S.L. Bagdziński – lokalny rozwój gospodarczy polega na rozwijaniu przedsiębiorczości zarówno prywatnej, jak i kreowanej przez władze lokalne, a także lokalne instytucje samorządowe

i społeczności lokalne¹⁷. Ze względu na tematykę niniejszego opracowania konieczne zatem wydaje się bliższe rozpatrzenie kwestii związanych z tym określeniem.

W tradycyjnej teorii ekonomii **kategoria przedsiębiorczości** odnosi się do przedsiębiorstwa i kierującego nim przedsiębiorcy. Takie ujęcie pozwala rozpatrywać je w różnych podejściach i znaczeniach, m.in. jako: proces tworzenia bogactwa, wprowadzania innowacji, tworzenia nowych miejsc pracy, zakładania nowych przedsiębiorstw, tworzenia nowych wartości dla klientów, wykorzystania szans zauważonych w otoczeniu¹⁸.

W wąskim rozumieniu, prezentowanym np. przez R.W. Griffina, kategoria przedsiębiorczości może oznaczać proces organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania związanego z nią ryzyka¹⁹. Należy przez to rozumieć uruchomienie przedsięwzięcia gospodarczego i wykonywanie aktywnej roli w jego zarządzaniu. Szerszy kontekst tego pojęcia pozwala stwierdzić, że przedsiębiorczość to skłonność do aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, umożliwiającą rozwijanie potencjału podmiotów gospodarczych i zwiększenie ich konkurencyjności, a w sytuacjach krańcowo trudnych, przynajmniej utrzymanie stanu istniejącego. W tym podejściu, wyrazem przedsiębiorczości są aktywne postawy mieszkańców, miejscowej władzy i wszelkich podmiotów związanych z danym obszarem, a także oddziaływanie jednostek zewnętrznych, mogących potencjalnie kształtować swymi decyzjami korzystny stan gospodarki określonej jednostki terytorialnej²⁰.

Reasumując, pojęcie przedsiębiorczości można więc rozpatrywać w węższym znaczeniu i ujmować je w kontekście pojedynczych jednostek podejmujących działalność gospodarczą lub też, w nieco szerszym aspekcie, a na potrzeby tejże pracy bardziej adekwatnym, czyli potencjału całej zbiorowości tych jednostek i roli, jaką odgrywają w życiu gospodarczym. Biorąc pod uwagę wymiar i skalę oddziaływania środowiska przedsiębiorczości, pojęcie to można również rozpatrywać w wymiarze lokalnym²¹.

Lokalne środowisko przedsiębiorczości może być postrzegane jako pewien zbiór rodzajów działalności i zachodzących między nimi relacji, mających swój wymiar lokalny. Grupuje ono w spójny sposób system produkcji, kulturę techniczną i jednostki ekonomiczne. Spójność tłumaczy się poprzez wyraźne zdefiniowane i specyficzne dla tego zbioru zachowania. Przedsiębiorczość, organizacja, zachowania przedsiębiorstw, sposób stosowania techniki, zrozumienie reguł rynku i umiejętności są jednocześnie integralnymi czynnikami składającymi się na to środowisko i niezbędnym warunkiem jego powstawania²². Należy zaznaczyć, że aktualne procesy restrukturyzacji gospodarek globalnych, regionalnych, lokalnych wpływają na procesy zachodzące w obecnych strukturach środowisk przedsiębiorczości, zastępując dotychczasowy konkurencyjny model zachowań przedsiębiorstw nową koncepcją współpracy i kooperacji.

W tym miejscu niezbędne wydaje się również przywołanie kwestii związanych z pojęciem gospodarki lokalnej, gdyż gospodarka i rozwój lokalny stanowią wzajemnie ząbębniące się układy zjawisk i procesów, których nie można rozpatrywać rozłącznie²³. **Gospodarka lokalna**, może być również traktowana jako integralny element rozwoju lokalnego. J. Parysek ujmując gospodarkę lokalną jako złożony proces, w którym władze lokalne przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności, oraz zaangażowaniu zewnętrznych partnerów wraz z ich kapitałem stymulują rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki terytorialnej. Pojmowana w ten sposób gospodarka lokalna może również obejmować tworzenie na terenie gminy dobrego klimatu dla inwestowania oraz osiedlania się podmiotów gospodarczych. Jest to w pewnym sensie tworzenie warunków wykorzystywania lub udostępniania lokalnej bazy rozwoju dla rozwoju lokalnego, a także ponadlokalnego²⁴.

Działania prowadzone w ramach gospodarki lokalnej i lokalnego rozwoju gospodarczego niewątpliwie materializują się w postaci tych samych efektów dla środowiska i społeczeństwa lokalnego. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż zarówno w literaturze, jak i praktyce dominuje przeświadczenie, że o ile lokalny rozwój gospodarczy jest procesem długookresowym, rozpatrywanym w aspekcie działań strategicznych, o tyle gospodarka lokalna opiera się na procesach i działaniach o charakterze bieżącym. Takie założenie znajduje swe potwierdzenie w stwierdzeniu, że gospodarka lokalna obejmuje sferę działań bieżących ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, dostarczenie usług komunalnych i pełnienie funkcji oraz realizacji zadań ustawowo przypisanych władzom lokalnym. Polityka gospodarcza – której celem i efektem staje się rozwój gospodarczy – ma wymiar średnio- i długookresowy, ukierunkowany na tworzenie przewag konkurencyjnych i warunków do rozwoju danej jednostki terytorialnej w przyszłości²⁵.

Z doświadczeń krajów, których gospodarki oparte są na prawach wolnego rynku wynika, że niezmiernie duża rola w kształtowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego czy też rozwoju lokalnej przedsiębiorczości przypada władzy samorządowej. Władze samorządowe poprzez odpowiednie działania i stosownie dobrane instrumenty ekonomiczne, administracyjne i promocyjne powinny tak kształtować lokalną gospodarkę, aby w jej ramach można było zaobserwować znaczące efekty. Kształtowanie rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym powinno być skutkiem starannego wypełniania funkcji przypisywanych władzom samorządowym. Istotną kwestią jest, aby wszystkie działania podejmowane przez lokalnych decydentów, oraz wszelkie składniki mające pobudzać rozwój ekonomiczny były dostarczane w odpowiednim czasie i odpowiednich proporcjach. Jest też sprawą oczywistą, iż władze samorządowe nie mogą kontrolować i bezpośrednio wpływać na procesy wzrostu, czyli nie mogą samodzielnie podjąć inicjatyw gospodarczych na taką skalę, aby rozwój dokonał się w planowany sposób („sam w sobie”), władze lokalne na-

tomiast mogą i powinny stwarzać takie warunki otoczenia dla podmiotów gospodarczych, aby możliwe było zachowanie przez nie lepszej i trwałej pozycji konkurencyjnej względem przedsiębiorstw funkcjonujących w ponadlokalnym otoczeniu.

1.2. Kategoria lokalnego rozwoju gospodarczego w świetle wybranych ujęć teoretycznych

Badanie i opis mechanizmów determinujących proces rozwoju gospodarczego było zawsze przedmiotem zainteresowania zarówno przedstawicieli świata nauki, jak i praktyków gospodarczych. Szerokie próby wyjaśnienia podstaw rozwoju gospodarczego w odniesieniu do przestrzeni lokalnej pojawiły się przede wszystkim w okresie powojennym, kiedy to nastąpił wzrost zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego. Wskutek rozwijania koncepcji i teorii tłumaczących procesy rozwoju regionalnego stopniowej zmianie ulegały poglądy dotyczące dysproporcji między regionami na rzecz wyjaśniania dysproporcji wewnątrzregionalnych. Jak wskazuje W. Maik w tym okresie istotne znaczenie miały w szczególności następujące płaszczyzny zmian²⁶:

- przeniesienie głównego nurtu zainteresowań z problemów regionalnego wzrostu gospodarczego na procesy szeroko pojętego rozwoju obejmującego nie tylko aspekty gospodarcze, lecz również kulturowe,
- przesunięcie zainteresowań od rzeczowej do informacyjnej koncepcji rozwoju regionalnego, co wiąże się z uznaniem wiodącej roli informacji w procesie rozwoju,
- wzrost zainteresowań problematyką rozwoju lokalnego, a w konsekwencji potraktowanie rozwoju lokalnego jako uzupełnienie koncepcji rozwoju regionalnego lub punkt wyjścia do formułowania polityki rozwoju regionalnego „od dołu”.

Wzrost zainteresowania tworzeniem i rozwijaniem podbudowy teoretycznej dotyczącej modeli i wzorców lokalnego rozwoju gospodarczego wynikać może z kilku powodów²⁷. Po pierwsze, pod wpływem przemian w organizacji i technologii produkcji oraz w życiu społecznym i gospodarczym wzrosła rola samych układów lokalnych. Układy te zaczęły być postrzegane jako specyficzne systemy, w ramach, których wiodącą rolę pełnią społeczności lokalne funkcjonujące w systemie osadniczym danego obszaru. Po drugie, wiele procesów o zasięgu krajowym i międzynarodowym, takich jak: restrukturyzacja, procesy akumulacji i regulacji, procesy innowacyjne, przybrało określoną formę w układzie lokalnym. W rezultacie wie-

le dyskusji literaturowych poświęconych jest analizie zależności między procesami globalnymi a ich lokalnym kontekstem. Po trzecie, dostrzeżono, że zróżnicowania lokalne tych procesów warunkowane są przez różnorodne czynniki i okoliczności, takie jak np.: strukturalna odmienność miejsc i obszarów lokalnych, występowanie procesów zachodzących na szczeblu lokalnym i modyfikujących rezultaty procesów globalnych, czy wreszcie potraktowanie układu lokalnego jako bazy w ramach, której kształtowane i rozwijane są postawy proinnowacyjne.

Należy zaznaczyć, że rozwój lokalny, będąc stosunkowo młodą dziedziną, nie ma swojej własnej autonomicznej, uniwersalnej teorii²⁸. W szczególności brak jest zadowalającego wyjaśnienia całościowego mechanizmu rozwoju lokalnego. Można stwierdzić, że w ujęciu teoretycznym jest to jeszcze dziedzina kompleksowo nierozpoznana. Tworzona podbudowa teoretyczna dotycząca modeli i wzorców lokalnego rozwoju gospodarczego znajduje swe podwaliny w teoriach i koncepcjach dotyczących kształtowania się porządku przestrzennego oraz w ogólnych teoriach ekonomii. Duże znaczenie przypisuje się tu teoriom lokalizacji, dotyczącym wyjaśnienia struktur przestrzennych oraz szeroko rozumianym teoriom wzrostu i rozwoju skoncentrowanym na identyfikacji oraz wyjaśnieniu zróżnicowanych przestrzennie ekonomicznych procesów wzrostu i rozwoju²⁹. Teorie te swe znamienne miejsce zajmują zwłaszcza w dorobku regionalistyki. Z tego też względu, dla prawidłowej identyfikacji i lepszego wyśnienia przyczyn sprawczych lokalnego rozwoju gospodarczego, słusne może wydać się przywołanie podstawowych, koncepcji i teorii stosowanych w odniesieniu do rozwoju regionalnego, a następnie, na ich podstawie przedstawienie głównych wartości i walorów poznawczych, mogących mieć swe zastosowanie w odniesieniu do kształtowania rozwoju lokalnych struktur gospodarczych.

W poszukiwaniu i wyjaśnianiu podstaw lokalnego rozwoju gospodarczego można posłużyć się klasyfikacją T. Kudłacza, który w odniesieniu do teorii rozwoju regionalnego wymienia trzy podstawowe grupy (tab. 1.2). Pierwszą tworzą **klasyczne teorie lokalizacji**, a także teoria bazy ekonomicznej, teoria biegunów wzrostu, dyfuzji innowacji oraz rozwoju endogenicznego. Traktowane są one jako koncepcje oryginalne, co oznacza, że stanowią główne nurty badań przestrzennych i są najczęściej inspirowane dla kolejnych koncepcji. Do tworzących drugą grupę **teorii wtórnych** zaliczyć należy teorie rozwijające i udoskonalające pierwotnie sformułowane koncepcje, głównie poprzez uchylanie lub modyfikację założeń upraszczających. Ostatnia grupa wyróżnionych koncepcji ma charakter eklektyczny, gdzie wiążące w większe całości teorie odzwierciedlają odrębne aspekty rozwoju przestrzennego³⁰.

Nadmienić należy, iż wymienione koncepcje teoretyczne zakładają odpowiednią kombinację rynkowych i interwencjonistycznych mechanizmów rozwoju, co

Tabela 1.2. Podstawowe grupy teorii i koncepcji rozwoju przestrzennego (z punktu widzenia związków pomiędzy kolejnymi ich rozwinięciami)

Grupa teorii	Wybrane teorie
Pierwotnie sformułowane oryginalne koncepcje:	<ul style="list-style-type: none"> • lokalizacji przemysłu A. Webera • ośrodków centralnych W. Christallera, • bazy ekonomicznej W. Sombarta, • biegunów rozwoju F. Perrouxa i J.R. Boudevilla • dyfuzji innowacji T. Hägerstranda, • rozwoju endogenicznego J. Fridmana, C. Weavera, W.B. Stöhra,
Teorie wtórne będące rozwinięciem koncepcji oryginalnych:	<ul style="list-style-type: none"> • ogólna teoria gospodarki przestrzennej A. Löschy, • E.M Hoovera, • Regional science W. Isarda, • produktu podstawowego H. Innesa, • nowa teoria handlu,
Koncepcje łączące odrębne teorie cząstkowe:	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja potencjału kontaktowego G. Törnqvista, • model przyciągania L. H. Klassena.

Źródło: T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju (...)*, op. cit. s. 23.

może prowadzić do wniosku, że u podstaw ich formułowania znalazły się neoliberalna i neokeynesowska koncepcja rozwoju.

Doktryna neoliberalna jako podstawową stawia hipotezę, że proces niwelowania nadmiernych dysproporcji przestrzennych nastąpi wcześniej czy później dzięki działaniu mechanizmu rynkowego, niejako automatycznie. Degradacja ekonomiczna i społeczna niektórych obszarów oznacza obniżenie ceny poszczególnych zasobów, jakimi dysponuje dany region. Dlatego niski koszt użycia czynników produkcji w jego obszarze umożliwi niejako naturalne przewyciężenie niekorzystnej sytuacji. Równocześnie wysoka mobilność, w tym także przestrzenna, ludności w rozwiniętych krajach kapitalistycznych umożliwi przemieszczenie siły roboczej z regionów zacofanych do regionów o wyższym poziomie rozwoju i zdrowszym klimacie ekonomicznym³¹. Poziom rozwoju (a więc poziom życia) ulega zatem wyrównywaniu głównie dzięki dwóm procesom: rozprzestrzenianiu się działalności gospodarczej do miejsc słabiej rozwiniętych oraz obniżaniu się płac w miejscach dotychczas wyżej rozwiniętych.

W teorii inspirowanej **doktryną keynesowską** wskazuje się natomiast na fakt, iż niedoskonałości mechanizmu rynkowego powodują nieefektywne wykorzystanie zasobów nie tylko w skali poszczególnych regionów, ale również w skali całego kraju. Główna teza tej teorii wskazuje na szeroki zakres działalności interwencyjnej państwa. Dostosowanie analizy typu keynesowskiego do skali regionalnej pozwala przyjąć założenie, co do różnic w rozwoju regionów i konieczności ich przewyciężania przez państwo³². Wynika to z faktu, że istniejące dysproporcje w poziomie rozwoju regionów przy działaniu mechanizmu rynkowego nie tylko nie ulegają likwidacji, ale również się pogłębiają. Decydującym determinantem rozwoju są inwestycje, które zgodnie z teorią Keynesa wywołują efekt dochodowy, ilościowo-

wy i kumulacyjny (wydaje się, że można także wymienić efekt fiskalny, czyli odprowadzenie do budżetu coraz większych środków powstających z tytułu rozwoju regionu). Najistotniejsze z punktu widzenia regionu wydaje się to, iż wspomniane efekty mają niejednorodne rozmieszczenie w przestrzeni (np. efekt dochodowy następuje najsilniej w miejscu lokalizacji inwestycji, wraz z oddaleniem się w przestrzeni jego nasilenie maleje)³³.

Nieco odmiennie, ale w szczególności zasługującą na uwagę klasyfikację prezentują Klaus von Stackelberg i Ulf Hahne³⁴. Teorie rozwoju regionalnego zaprezentowano tu w podziale na teorie lokalizacji oraz teorie tłumaczące zasady rozwoju terytorium z uwzględnieniem **teorii rozwoju „od góry” i teorii rozwoju „od dołu”** (tab. 1.3).

W pierwszym nurcie, określonym jako teorie lokalizacji, mieszczą się klasyczne teorie, które podejmowały próbę tłumaczenia zjawisk występujących w przestrzennym układzie osadnictwa, odnosząc się do praw rozmieszczenia produkcji i konsumpcji w skupiskach przestrzennych o różnej lokalizacji, wielkości i strukturze funkcjonalnej. Koncepty wyborów lokalizacji wyjaśniają przyczyny decyzji odnoszących się do indywidualnych wyborów lokalizacyjnych przedsiębiorstw oraz poszukują dla gospodarki obszaru jako całości (regionu) efektywnych struktur przestrzennych.

Tabela 1.3. Podstawowe teorie i koncepcje rozwoju przestrzennego (z punktu widzenia czynników i sił sprawczych rozwoju)

TEORIE LOKALIZACJI	
Teoria wyborów lokalizacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> • klasyczna teoria lokalizacji działalności produkcyjnej (przemysłu) A. Webera,
Teorie lokalizacji struktur	<ul style="list-style-type: none"> • teoria produktywności państwa (von Thünen), • teoria miejsc (ośrodków) centralnych W. Christallera, • teoria sieci rynkowej A.Löscha,
Koncepcje układu terytorialnego (regionu) działalności gosp. różnych, wzajemnie konkurujących podmiotów	koncepcje: <ul style="list-style-type: none"> • Isarda, • Lefebera, • von Boventera,
ROZWÓJ „OD GÓRY”	
Ujęcie klasyczne	
Teorie neoklasyczne	<ul style="list-style-type: none"> • neoklasyczny model podstawowy (Smith), • teoria korzyści komparatywnych (Ricardo), • teoria proporcjonalnych czynników produkcji (Heckscher, Ohlin),
Teorie keynesowskie	<ul style="list-style-type: none"> • keynesowski model podstawowy, • <i>Economic base theory</i> – teoria bazy ekonomicznej,
Modele fazowe	<ul style="list-style-type: none"> • model fazowy Rostowa, • cykle Kondratiewa, • teorie cykliw życiowych,
Teorie rozwoju zrównoważonego i niezrównoważonego	<ul style="list-style-type: none"> • teoria rozwoju zrównoważonego (Nurkse, Rosensteina-Rodan), • teoria rozwoju niezrównoważonego (Hirschman, Streten),

Tabela 1.3. cd. Podstawowe teorie i koncepcje rozwoju przestrzennego (z punktu widzenia czynników i sił sprawczych rozwoju)

ROZWÓJ „OD GÓRY”	
Teorie polaryzacji	
Bieguny wzrostu	<ul style="list-style-type: none"> • polaryzacja sektorowa (Schumpeter, Perroux), • polaryzacja regionalna (G. Myrdal), • polaryzacja sektorowa i regionalna (Hirschman), • koncepcja biegunów wzrostu (Paelinck, Boudeville),
Bieguny wzrostu i dyfuzja hierarchiczna	<ul style="list-style-type: none"> • teoria Lasuena,
Teoria centrum i peryferii	<ul style="list-style-type: none"> • teoria Prebisch’a, • teoria Friedmanna,
ROZWÓJ „OD DOŁU”	
Koncepcje potrzeb podstawowych	<ul style="list-style-type: none"> • teoria „redystrybucji ze wzrostem” (Chenery), • koncepcja (strategia) modernizacji,
Koncepcja rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja Senghaasa,
Koncepcje niezależnego rozwoju regionalnego	<ul style="list-style-type: none"> • regionalnej polityki regionalnej (Stöhr), • niezależnego rozwoju regionalnego (Scheer, Glatz, Brugger), • rozwoju regionalnego dzięki aktywizacji potencjału wewnątrzregionalnego (Hahne) • regionalnego samourzeczywistnienia (Maier).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Klaus von Stackelberg, *Ulf Hahne: Teorie rozwoju (...)*, op. cit. s. 30-101.

W teoriach rozwoju „od góry” przyjmuje się, iż rozwój zawsze zostaje zapoczątkowany w nielicznych branżach, bądź w centrach aglomeracyjnych i rozszerza się na zasadzie dyfuzji poprzez centra regionalne na pozostałe obszary rozpatrywanej przestrzeni (na peryferie). Natomiast koncepcje **rozwoju „od dołu”** kładą nacisk na występowanie i wagę inicjatyw oddolnych, wychodzących od społeczności lokalnej, które to przyczyniają się do wykorzystywania zasobów miejscowych, oczywiście przy odpowiednim wsparciu ze strony bardziej rozwiniętych ośrodków³⁵.

Często podkreśla się, że koncepcje rozwoju regionalnego rozwijane były na podstawie modelowych założeń, których stopień złożoności odpowiadał w pewnym sensie stopniowi skomplikowania gospodarek narodowych i regionalnych. Rzeczywistość jest jednak zmienna i w związku z tym komplikują się procesy gospodarcze. Z tego też względu pełne wykorzystanie przywołanych teorii w praktyce może okazać się niemożliwe. Z całą pewnością należy jednak stwierdzić, że ich znajomość jest wielce przydatna w poszukiwaniu współczesnych przyczyn sprawczych procesów rozwojowych. Mogą one również stanowić właściwe odniesienie i dogodną podstawę dla dalszych poszukiwań w zakresie czynników pobudzających lokalny rozwój gospodarczy. Przedstawione klasyfikacje ujęć teoretycznych z zakresu kształtowania się porządku przestrzennego i szeroko rozumianego wzrostu i rozwoju regionu, pozwalają również wyodrębnić te koncepcje, które mają najistotniejsze znaczenie poznawcze dla wyjaśnienia procesów lokalnego rozwoju gospodarczego.

W celu wyjaśnienia podstaw kreowania lokalnego rozwoju gospodarczego można posłużyć się klasyfikacją W. Maika. Klasyfikacja ta uwzględnia procesy przemian ekonomicznych, społecznych oraz technologicznych i została przeprowadzona z punktu widzenia wyraźnie odmiennych czynników sprawczych lokalnego rozwoju gospodarczego. Odnosi się ona również do klasyfikacji przedstawionych wcześniej (por. tab. 1.4)³⁶.

Wskazać należy, iż podstawowe założenia koncepcji rozwoju „od dołu” zostały sformułowane jako krytyczna odpowiedź na niesprawdzające się w praktyce modelowe ujęcie rozwoju „od góry”. Koncepcje rozwoju oddolnego kładą nacisk na występowanie i wagę inicjatyw wychodzących od społeczności lokalnej. Inicjatywy te mają przyczyniać się do efektywnego wykorzystania zasobów miejscowych. Koncepcje rozwoju oddolnego dopuszczają także odpowiednie wsparcie ze strony bardziej rozwiniętych ośrodków, zwłaszcza jeśli przejawiać się ono będzie we wsparciu kadrowym, gwarantującym pozyskiwanie m.in. nowych technik i technologii. Koncepcje te postulują zatem pełne i harmonijne wykorzystywanie naturalnych zasobów danego obszaru i kwalifikacji zamieszkujących na nim ludzi, w celu zaspokojenia w pierwszej kolejności potrzeb miejscowej społeczności, a następnie wyjście poza te podstawowe potrzeby³⁷.

Tabela 1.4. Koncepcje mające najistotniejsze znaczenie poznawcze dla wyjaśnienia procesów lokalnego rozwoju gospodarczego

Koncepcja /teoria	Istota
<p>Koncepcja bazy ekonomicznej</p>	<p>Mając swe zastosowanie w odniesieniu do gospodarki miejskiej (lokalnej) lub regionalnej tłumaczy znaczenie układu lokalnego (regionalnego) w kategoriach podziału gospodarki na dwa składniki. Pierwszy obejmuje działalność otwartą terytorialnie na zewnątrz, związane ze świadczeniem funkcji poza granice miasta (tzw. funkcje egzogeniczne), a drugi obejmuje działalność domkniętą, świadczone na potrzeby rynku wewnątrzmięjskiego, których celem jest obsługa mieszkańców miasta i pracowników grupy pozalokalne. Koncepcja ta, jako podstawowe założenie rozwoju układów lokalnych przyjmuje, iż funkcje egzogeniczne stanowią źródło dochodów, lokalną bazę ekonomiczną i podstawowy czynnik rozwoju. Tym samym najważniejszą rolę w rozwoju lokalnym przypisuje się zewnętrznemu popytowi na dobra i usługi wytwarzane wewnątrz układu lokalnego. Wspomaganie rozwoju lokalnego powinno według tej teorii polegać na wspomaganiu i przyciąganiu przedsiębiorstw pracujących na potrzeby zewnętrzne oraz zmniejszaniu wszelkich ograniczeń przemieszczania się dóbr i usług.</p>
<p>Neoklasyczne teorie lokalizacji</p>	<p>Wyjaśniają rozwój lub stagnację układów lokalnych w kategoriach optymalnej lokalizacji działalności gospodarczej. Pierwotnie teorie lokalizacji wskazywały na rolę kosztów transportu, jako czynnika lokalnego („lokalizacją optymalną działalności gospodarczej będzie ta, dzięki której całkowity koszt transportu będzie najmniejszy”), a w dalszej kolejności na: koszt siły roboczej, energii, istnienie określonych kooperantów i dostawców, możliwość szkolenia nowych pracowników itp. W miarę różnicowania się działalności produkcyjnej i usługowej, a także w drodze postępu technicznego i technologicznego teorie te wskazywać zaczęły na malejące znaczenie tradycyjnych czynników lokalizacji (np. dostępność transportowa przestała być czynnikiem najważniejszym) na rzecz wzrostu znaczenia nowych czynników lokalizacyjnych, związanych z postępowaniem technologicznym i przepływem informacji. Wraz z tym problematykę rozwoju lokalnego zaczęto ujmować w odmienny sposób, orientując się na takie czynniki lokalizacyjne, jak dobra jakość środowiska naturalnego i społecznego.</p>

Tabela 1.4. cd. Koncepcje mające najistotniejsze znaczenie poznawcze dla wyjaśnienia procesów lokalnego rozwoju gospodarczego

Koncepcja /teoria	Istota
Teoria kumulatywnej przyczynowości	Wskazuje, iż mechanizm zmian gospodarki lokalnej warunkują występujące jednocześnie dwa procesy: rozprzestrzenianie się aktywności ekonomicznej i dobrobytu z układów lokalnych najwyżej rozwiniętych do słabiej rozwiniętych oraz wymywanie zasobów z obszarów słabiej do wyżej rozwiniętych. Łącząc rozumowanie czysto ekonomiczne z szerszym rozpatrywaniem społecznych, politycznych i kulturowych aspektów rozwoju, teoria ta wskazuje na komunikujące się okrężne związki przyczynowe, prowadzące do przestrzennego zróżnicowania rozwoju i tworzenia układów lokalnych mniej i bardziej rozwiniętych.
Teoria biegunów wzrostu (rozwoju)	Oparta jest na założeniu, że koncentracja funkcji motorycznych wywołuje efekty mnożnikowe w innych działach gospodarki regionalnej i rozwój w sferach otaczających. Tym samym teoria ta daje wskazówki praktyce lokalnej, w jaki sposób przyspieszać rozwój rozwiniętych układów lokalnych oraz wskazuje, gdzie – z punktu widzenia długofalowych perspektyw rozwoju – należy lokować środki. Teoria ta zakłada, że lokalizacja nowych działalności rozwojowych w istniejących lub w nowych ośrodkach miejskich doprowadzi do rozprzestrzeniania się impulsów otoczącym.
Teorie modernizacji i innowacji	Uwzględniają aspekty społeczne i informatyczne. Z punktu widzenia koncepcji modernizacji innowacje należy uznać za źródła i przyczyny zmian układów lokalnych. Z teorii tych wynika, iż przeobrażenia gospodarki i społeczności lokalnej mogą być wywołane przez czynniki zewnętrzne, jako efekt przyswojenia innowacji wskutek kontaktu z innymi społecznościami, ideami, wzorcami, nowymi technologiami itp. Istotne dla przebiegu i zakresu przeobrażeń układu lokalnego są postawy członków społeczności lokalnej wobec zmiany (innowacji) wprowadzonej niejako z zewnątrz. Sekwencja zmian lokalnych tworzy cały proces zmian strukturalnych, począwszy od etapu, w którym jednostki ludzkie wytwarzają lub przechwytyją nowe wzorce lub idee, do etapu końcowego, kiedy to następuje przyswojenie nowych wzorców, prowadzące do istotnych zmian struktury układu lokalnego lub ich odrzucenie przez mechanizm kompensacyjny danego układu. Zgodnie z tymi teoriami istotna dla polityki lokalnej jest również identyfikacja podmiotów zmian, czyli jednostek lub grup ludzkich, które inicjują lub wspierają zmiany (podmiot zmiany nie musi być utożsamiany z konkretną jednostką ludzką, rolę tę mogą również pełnić zbiorowości o charakterze innowacyjnym, organizacje innowacyjne czy też ruchy społeczne).
Teoria rozwoju oddolnego	Sformułowana została w latach 70. i zakłada aktywizację lokalnych zasobów w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb. Wskazuje tym samym na konieczność inwentaryzacji zasobów i potrzeb w skali możliwie małych jednostek terytorialnych. Za istotny problem uznaje się tu określenie kryteriów dla ustalenia zasięgu terytorialnego takich jednostek oraz wypracowanie metod inwentaryzacji, które byłyby możliwe do stosowania przez członków społeczności lokalnych. Zwolennicy tej koncepcji twierdzą, iż nie istnieje uniwersalna strategia rozwoju lokalnego, każda społeczność powinna wypracować własne metody w tym zakresie.

Źródło: W. Maik, *Problematyka lokalna (...)*, op. cit. s. 115-117.

W latach 80. minionego stulecia nastąpiło zespolenie teorii rozwoju „od dołu” z założeniami tzw. teorii regionalnego rozwoju endogenicznego³⁸. Teoria rozwoju regionalnego endogenicznego (nazywana także „teorią rozwoju lokalnego”) powszechnie uznała konieczność rozszerzenia dziedzin działalności, gdzie mogłyby być absorbowane innowacje oraz wytworzenie w środowisku lokalnej przedsiębiorczości sprzyjającego klimatu innowacyjnego, przekładającego się na zapotrzebowanie na innowacje. Teoria ta nie przywiązuje tak dużego znaczenia do czynników decydujących o realokacji kapitału i pracy między regionami, jak miało to

miejsce w teoriach wcześniejszych. Mniejszą wagę przypisuje także czynnikom wpływającym na możliwość przyciągania do danego obszaru lokalnego (regionalnego) inwestorów zewnętrznych³⁹. W poszukiwaniu sił sprawczych rozwoju wskazuje przede wszystkim na powstawanie nowych przedsiębiorstw, zapoczątkowanie nowych rodzajów działalności, tworzenie miejsc pracy nie tylko w przemyśle, ale także w sektorze usług. Główne wyróżniki teorii rozwoju endogenicznego na tle tradycyjnych teorii rozwoju zostały zaprezentowane w tabeli 1.5.

Tabela 1.5. Tradycyjne teorie rozwoju przestrzennego a teoria rozwoju endogenicznego

Tradycyjne teorie rozwoju	Teoria regionalnego rozwoju endogenicznego
1. Założenia	
<ul style="list-style-type: none"> Przepływ czynników produkcji; 	<ul style="list-style-type: none"> Mała mobilność zasobów regionalnych (lokalnych) między obszarami;
2. Główne czynniki rozwoju	
<ul style="list-style-type: none"> Przyciąganie inwestorów zewnętrznych; Zmniejszanie kosztów produkcji; Uprzemysłowienie obszaru regionalnego (lokalnego); 	<ul style="list-style-type: none"> Powstawanie nowych firm i zapoczątkowanie nowych rodzajów działalności; Przedsiębiorczość i wdrażanie innowacji (nowe technologie, produkty i metody organizacji pracy); Tworzenie miejsc pracy we wszystkich dziedzinach gospodarki (np. w sferze usług a nie tylko w przemyśle);
3. Cele	
<ul style="list-style-type: none"> Redystrybucja środków z obszarów bardziej do mniej rozwiniętych jako sposób zmniejszenia dysproporcji między obszarami regionalnymi (lokalnymi); Maksymalizacja efektywności poprzez przestrzenną koncentrację inwestycji; 	<ul style="list-style-type: none"> Stworzenie równych szans przedsiębiorstwom z obszarów mniej i bardziej rozwiniętych; Zapewnienie konkurencyjności firmom z obszarów słabo rozwiniętych na międzynarodowym rynku;
4. Instrumenty polityki gospodarczej	
<ul style="list-style-type: none"> Bodźce finansowe dla przedsiębiorstw inwestujących w obszarach słabo rozwiniętych; Rozwój infrastruktury; Umowy z wielkimi przedsiębiorstwami krajowymi i międzynarodowymi, dotyczące inwestycji w obszarach słabo rozwiniętych gospodarczo. 	<ul style="list-style-type: none"> Nakłady na B+R oraz popieranie transferu technologii; Kształcenie zawodowe; Rozwój tzw. usług produkcyjnych (np. doradztwo, marketing, reklama itp.); Popieranie rozwoju kooperacji między firmami lokalnymi, współpracy z firmami zagranicznymi oraz między sektorem publicznym a prywatnym; Opracowanie zasad polityki regionalnej (lokalnej) i ochrony środowiska, odpowiednich dla każdego obszaru.

Źródło: Por. J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS PAN, Warszawa 1997, s. 80, [za:] D. Stawasz, *Gospodarka regionalna...*, op. cit. s. 69.

Rozważania na temat teoretycznych podstaw lokalnego rozwoju gospodarczego wymagają również ustosunkowania się do zagadnień regulacji publicznej. Kreowanie rozwoju gospodarczego zmusza podmioty władzy publicznej do wywierania wpływu na odpowiednią kombinację czynników (przyczyn sprawczych) o charak-

terze egzo- i endogenicznym. Współcześnie, realizacja koncepcji rozwoju oddolnego (endogenicznego) wymaga wypracowania odpowiednich modeli polityki interwencji na poziomie lokalnym, uwzględniających indywidualizację rozwoju lokalnego oraz możliwości współdziałania podmiotów publicznych (władz samorządowych) ze stowarzyszeniami, zrzeszeniami, przedsiębiorstwami. Istnieje również potrzeba prowadzenia szeroko zakrojonej współpracy między organami władz lokalnych oraz władz regionalnych i rządowych. I choć mogło by się wydawać, iż koncepcja rozwoju endogenicznego postuluje wypracowanie autonomicznej strategii rozwoju własnego obszaru, to nie oznacza to, że koncepcja ta ma być oderwana od ogólnych założeń polityki rozwoju regionu czy kraju (państwa). Należy podkreślić, iż rozwój endogeniczny nie jest procesem żywiołowym, lecz koordynowanym z punktu widzenia decydentów publicznych (lokalnych, regionalnych i rządowych), sił społecznych i instytucjonalnych.

Prezentacja ujęć teoretycznych w kwestii lokalnego rozwoju gospodarczego pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Pomimo braku autonomicznej teorii rozwoju lokalnego można odnaleźć wiele koncepcji, eksponujących kwestie lokalne. Najcenniejszą w tym obszarze wydaje się być koncepcja rozwoju endogenicznego, pozostająca w nurcie teorii tłumaczących zasady rozwoju terytorium „od dołu”. Klasyfikacje pozostałych koncepcji pozwalają natomiast zarysować katalog determinant rozwoju lokalnego oraz stwierdzić, że rola poszczególnych czynników zmienia się w zależności od miejsca i czasu.

Zagadnienie gospodarczego rozwoju w skali lokalnej oraz jego zróżnicowanych trajektorii staje się bardzo złożone w aspekcie współczesnej gospodarki rynkowej, rewolucji technologicznej i informatycznej. Niektóre założenia teoretyczne tracą więc swoją aktualność, nieuchronnie przemijają na rzecz nowych ujęć i koncepcji. Niemniej jednak, ogólne prawidłowości prezentowane przez poszczególne koncepcje, odpowiednio zinterpretowane mogą ustrzec przed błędami w formułowaniu strategii rozwoju lokalnego oraz polityk mikro- i makrogospodarczych.

1.3. Czynniki i bariery lokalnego rozwoju gospodarczego

Lokalny rozwój gospodarczy musi być rozpatrywany w sposób uwzględniający specyficzne lokalne warunki. Specyfika lokalnej gospodarki wynika z ciągłych zmian otoczenia kształtujących potrzeby przedsiębiorców – głównych podmiotów gospodarki. Rozwój lokalny jest procesem oczekiwanych i pożądaných zmian zachodzących w zdelimitowanym subregionie, tj. lokalnym układzie społeczno-terytorialnym identyfikującym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultu-

ry, a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości⁴⁰. Można uznać, że wyraźne eksponowanie roli czynników i barier rozwoju lokalnego pozwala potraktować je jako stymulatory i główne ograniczenia tego rozwoju.

Czynniki i bariery lokalnego rozwoju gospodarczego należy rozpatrywać na bieżąco, co oznacza, że ich właściwa interpretacja zmieniać się będzie w czasie, w zależności od dynamiki zachodzących zmian w obszarze funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Niektóre z nich mają charakter powszechny, inne zaś mogą występować incydentalnie i aktywnie oddziaływać jedynie w określonych sytuacjach i miejscach. W zasadzie trudne jest ich uniwersalne, zawsze aktualne określenie, zdefiniowanie czy sklasyfikowanie. Pomijając fakt możliwości wprowadzenia gruntownych zmian systemowych w gospodarce, które to definitywnie mogą je przekształcać należy stwierdzić, że wraz z każdą większą zmianą w sferze gospodarczej, społecznej, politycznej czy ekologiczno-przestrzennej zmieni się ich charakter, sposób wartościowania, a tym samym możliwość pragmatycznego klasyfikowania.

Ogólnie można przyjąć, że **czynniki i bariery lokalnego rozwoju gospodarczego będą decydować o skali podejmowanych inicjatyw gospodarczych**, dynamice procesów w obszarze lokalnej gospodarki, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, przez co wpłyną na poziom konkurencyjności jednostki samorządowej na tle jej otoczenia.

Przewaga konkurencyjna danego układu lokalnego wynika z cech jego zasobów, sprawnego i efektywnego zarządzania procesami gospodarczymi i społecznymi oraz umiejętności skutecznego przystosowania się do zmian w relacjach z otoczeniem. W związku z tym można wyróżnić liczne czynniki mierzalne i niemierzalne, pod wpływem których kształtuje się potencjał rozwojowy danej gminy i jej środowisko dla rozwoju przedsiębiorczości, w tym m.in.⁴¹:

- **zewewnętrzne** – wynikające z relacji z otoczeniem w wymiarze międzynarodowym i krajowym i wewnętrzne – wynikające z potencjału społecznego i gospodarczego, stanu posiadania i dostępności zasobów oraz działalności władz samorządowych – umiejętność zarządzania zasobami, tworzenie klimatu dla przedsiębiorczości, innowacyjność działań,
- **makroekonomiczne** – ogólnie determinujące rozwój, na które władza samorządowa nie ma wpływu – do najistotniejszych można zaliczyć decyzje podejmowane na szczeblach międzynarodowych, np. porozumienie o wolnym handlu i ograniczeniu stawek celnych, porozumienia o swobodnym przepływie towarów, usług, kapitału i siły roboczej oraz decyzje podejmowane na szczeblu krajowym, dotyczące np. ustalenia polityki rozwoju branży czy sektora działalności gospodarczej, polityki regionalnej, podatkowej lub finansowej państwa i mikroekonomiczne – o większym lokalnym zróżnicowaniu, na które władza samorządowa ma znaczny wpływ,