

Bartłomiej Suchodolski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Społecznych
ORCID: 0000-0002-6033-4825

Znaczenie sektora samorządowego w świetle teorii rozwoju lokalnego

The importance of the local government sector in the meaning of local development theories

Streszczenie

Gminy i powiaty stanowią lokalny szczebel polskiej administracji samorządowej. Jednym z zadań spoczywających na nich jest dbanie o rozwój dokonujący się na ich terenie. Rozwój nie dokonuje się wszędzie w tym samym tempie i z taką samą intensywnością. W wyniku tego na mapie kraju bez trudu wskazać można tak jednostki wysoko rozwinięte, jak i zacofane. Tematyka zróżnicowania poziomu rozwoju różnych obszarów od lat zajmuje zasłużone miejsce w prowadzonych rozważaniach ekonomicznych, czego przejawem są liczne teorie próbujące problem ten wyjaśniać. Celem rozdziału jest przedstawienie roli sektora samorządowego w wybranych teoriach rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, administracja samorządowa, teorie rozwoju

Summary

Municipalities and counties constitute the local level of the Polish municipal-government administration. One of the tasks for them is to take care of the local development of their area. Unfortunately, development is not happening everywhere at the same pace and with the same intensity. As a result, both highly developed and backward units can be easily identified on the country map. The subject of diversity in the level of development of various areas has for years occupied a well-deserved place in economic considerations, as manifested by numerous theories trying to explain this problem. The aim of the chapter is to present the role of the municipal-government administration in selected theories of local development.

Keywords: local development, municipal-government administration, development theories

Wstęp

Administracja samorządowa w Polsce obejmuje szczebel lokalny reprezentowany przez powiaty i gminy oraz szczebel regionalny, który stanowią województwa. Podstawowym celem istnienia jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie przez nie zbiorowych i indywidualnych po-

trzeb swoich mieszkańców. Jedną z najważniejszych potrzeb, które muszą zaspokajać jest dbanie o ekonomiczno-społeczny rozwój dokonujący się na ich terenie. Pierwotnie za rozwój całego swojego obszaru odpowiadały państwa narodowe. Obecnie natomiast coraz więcej obowiązków związanych z nim, na poziomie lokalnym i regionalnym spoczywa na administracji samorządowej. Rozwój nie dokonuje się niestety wszędzie w tym samym tempie i z taką samą intensywnością. W wyniku tego na mapie kraju bez trudu wskazać można zarówno jednostki wysoko rozwinięte, jak i zacofane. Tematyka zróżnicowania poziomu rozwoju różnych obszarów od lat zajmuje zasłużone miejsce w prowadzonych rozważaniach ekonomicznych, czego przejawem są liczne teorie próbujące problem ten wyjaśnić.

Celem rozdziału jest przedstawienie roli sektora samorządowego w świetle wybranych teorii rozwoju lokalnego.

Pojęcie i cele rozwoju lokalnego

Rozważania na temat znaczenia sektora samorządowego w świetle teorii rozwoju lokalnego należy rozpocząć od wskazania różnicy pomiędzy rozwojem lokalnym a rozwojem regionalnym. Po wprowadzeniu w 1999 r. trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, za rozwój lokalny uznaje się proces zmian dokonujący się na terytorium gmin, miast i powiatów. Rozwój na poziomie każdego województwa samorządowego rozpatrywany jest natomiast w kategoriach rozwoju regionalnego¹.

„Rozwój” jest pojęciem należącym do kategorii podstawowych. W nauce, praktyce, polityce, użyciu potocznym jest definiowany ogólnikowo i rozumiany niejednoznacznie². Pojęcie rozwoju lokalnego jest natomiast zazwyczaj kojarzone z pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowymi, jakościowymi i strukturalnymi. Stanowi proces kierunkowych przemian, w trakcie których dochodzi do przejścia od form lub stanów prostszych, mniej doskonałych do stanów bardziej złożonych, doskonalszych³. R. Bról w zaproponowanej przez siebie definicji rozwoju lokalnego akcentuje wykonawców działań prowadzących do rozwoju. Traktuje on

¹ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 14.

² F. Piontek, B. Piontek, *Teoria rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 14.

³ *Nowa encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 616.

rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych jednostki samorządu terytorialnego, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁴. A. Wiatrak uważa natomiast, że rozwój lokalny może być z jednej strony postrzegany jako tworzenie nowych miejsc pracy, a z drugiej jako kształtowanie możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku lub doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego systemu społecznego. Wszelkie działania o charakterze rozwojowym, jak też próby rozwiązywania problemów w tym obszarze wymagają zaangażowania się władz regionalnych i lokalnych oraz ich aktywności w poszukiwaniu orędowników zmian w danej społeczności poprzez przygotowane programy rozwojowe i narzędzia oddziaływania na mieszkańców danego obszaru, w tym na przedsiębiorców⁵.

W literaturze przedmiotu rozwój lokalny jest postrzegany jako proces, czyli logiczny ciąg następujących po sobie lub równoległych czynności, których realizacja prowadzi do spełnienia oczekiwań klienta poprzez dostarczenie mu wyrobu, usługi, dokumentacji zgodnych z jego wymaganiami⁶. Zdaniem E. Skrzypek proces może być również rozumiany w szerszy sposób jako współdziałanie ludzi, maszyn i urządzeń oraz metod działania skierowanych na wykonanie pewnego wyrobu lub usługi⁷. W odniesieniu do procesu rozwoju lokalnego za klientów uznani być mogą mieszkańcy danego terenu, a „wyrobem” będzie poziom szeroko rozumianego rozwoju spełniający ich pragnienia i oczekiwania. Podobnie jak w przypadku każdego innego procesu, realizacja procesu rozwoju lokalnego ukierunkowana jest na osiągnięcie postawionych przed nim celów. Jak pisze J. Zieleniewski, „cel działania to dotyczący przyszłości, przewidywany przez podmiot działający stan jakichś rzeczy, który jest dla podmiotu

⁴ R. Bról, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] R. Obrępański (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 785, Wrocław 1998, s. 11.

⁵ A. Wiatrak, *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania”, 3/2006 (13), s. 8.

⁶ E. Skrzypek, M. Hofman, *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 12.

⁷ E. Skrzypek, *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002, s. 146.

działającego pod jakimś względem cenny, pożądany oraz wyznacza kierunek i strukturę jego działania, zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy”⁸. L. Wojtasiewicz uważa, że podstawowe cele rozwoju należy rozpatrywać w czterech wymiarach⁹:

1. Zaspokojenie podstawowych potrzeb ludności;
2. Wykorzystanie posiadanych zasobów oraz istniejących możliwości do kreowania rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości;
3. Usprawnienie działań i zapewnienie integralnego, zrównoważonego rozwoju oraz sprawnego funkcjonowania wszystkich podmiotów i instytucji;
4. Zapewnienie niezawodności funkcjonowania systemów oraz ich właściwego zasilania w niezbędne zasoby wytwórcze.

Reasumując wartości kreowane przez rozwój lokalny za podstawową jego przesłankę uznać należy dążenie władz publicznych do podnoszenia poziomu jakości życia mieszkańców zarządzanych przez nich jednostek samorządu terytorialnego. R. Kolman jakość życia rozpatruje w dwóch aspektach: biologicznym, jako sprawność funkcjonowania żywego organizmu oraz ekonomicznym, jako stopień zaspokojenia potrzeb życiowych¹⁰. Zdaniem tego autora, z ekonomicznego punktu widzenia, jakość życia można określić jako stopień zaspokojenia duchowych i materialnych potrzeb człowieka, stopień spełnienia wymagań określających poziom materialnego oraz duchowego bytu człowieka i społeczeństwa, a także stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacjach codziennego życia jednostek i społeczności¹¹. Władze samorządowe poprzez stymulowanie rozwoju lokalnego i umożliwianie swoim mieszkańcom zaspokajania ich szeroko rozumianych potrzeb przyczyniają się więc do podnoszenia poziomu jakości ich życia.

⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976, s. 206.

⁹ L. Wojtasiewicz, *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne* [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Biuletyn KPZK, z. 177, s. 8-9.

¹⁰ R. Kolman, *Ewolucja uwarunkowań jakości życia* [w:] *Wpływ jakości życia na zarządzanie organizacjami*, Ministerstwo Gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza Warszawa, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Warszawa 2000, s. 7-8.

¹¹ R. Kolman, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2.

Wybrane teorie rozwoju lokalnego

Do rozwoju nie dochodzi na terenie całego kraju w tym samym czasie i z taką samą intensywnością, dlatego więc poszczególne lokalne jednostki samorządu terytorialnego charakteryzują się różnym poziomem rozwoju. Mechanizm rozwoju lokalnego określić można jako „sposób wiązania czynników (źródeł) tego rozwoju z obserwowalnymi efektami w sferze społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej”¹². Bogata literatura przedmiotu zawiera liczne teorie opisujące rozwój lokalny. Teorie te zasadniczo zajmują się wyjaśnianiem przyczyn nierównomierności i zróżnicowania rozwoju lokalnego w perspektywie przestrzeni, czasu i między podmiotami. W każdej z nich odnaleźć można elementy odnoszące się do mechanizmów i prawidłowości powstawania różnic w poziomie rozwoju. Poszczególne teorie wskazują jednak na odmienne przyczyny powstawania tych różnic oraz formułują inne wnioski prognostyczne, w związku z czym dostarczają polityce regionalnej odmiennych sugestii odnośnie sposobów ich niwelowania¹³. Różne proporcje elementów rynkowych i interwencyjnych w poszczególnych teoriach rozwoju pozwalają na wyróżnienie teorii neoliberalnych oraz teorii inspirowanych doktryną keynesowską. Doktryna neoliberalna opiera się na stanowisku, że w sytuacji różnic w poziomie rozwoju różnych obszarów lokalnych stan równowagi zostanie osiągnięty automatycznie poprzez samoczynny wpływ mechanizmu rynkowego. Interwencjonizm państwowy jest w tym przypadku uznawany za niepożądany. Teorie inspirowane doktryną keynesowską zakładają natomiast, że niedoskonałości mechanizmu rynkowego pogłębiają istniejące dysproporcje w poziomie rozwoju lokalnego. W konsekwencji osiągnięcie stanu równowagi wymaga interwencji ze strony władz publicznych¹⁴. Model keynesowski bazuje na przekonaniu o braku możliwości samoczynnego wyrównywania dysproporcji rozwojowych czy nawet pogłębianiu się ich w przestrzeni, uzasadniając tym samym interwencję państwa w gospodarkę.

Drugim powszechnie akceptowanym podziałem teorii rozwoju lokalnego jest funkcjonujący w literaturze dychotomiczny podział na teorie, w których różnice pomiędzy gminami lub powiatami są traktowane jako

¹² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2014, s. 23-24.

¹³ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny. Rozwój Lokalny. Samorząd Terytorialny” 1989, nr 14, s. 57.

¹⁴ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 24.

zakłócenie procesu rozwoju oraz te, według których takie różnice rozwojowe są nieuniknione, gdyż wynikają z naturalnych cech samego rozwoju ekonomiczno-społecznego – teorie rozwoju zrównoważonego i teorie rozwoju niezrównoważonego. Teorie rozwoju zrównoważonego podkreślają, iż naturalnym stanem jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia. Zakładają, że obszary rozwijające się nie wykorzystują w pełni posiadanych przez siebie zasobów produkcyjnych, co dodatkowo wzmacniane jest przez brak dostatecznej ilości kapitału inwestycyjnego. Podkreśla się w nich, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia. Niski poziom akumulacji kapitału prowadzi do braku nowoczesnego wyposażenia technicznego i w efekcie do niskiej wydajności pracy. Niepełne wykorzystywanie zasobów siły roboczej stanowi, według twórców teorii rozwoju zrównoważonego, podstawowe źródło niskiego poziomu rozwoju niektórych obszarów kraju. W celu pobudzenia rozwoju konieczna jest ingerencja czynnika zewnętrznego np. władz samorządowych¹⁵. Podstawą teorii wzrostu niezrównoważonego jest natomiast stwierdzenie, że rozwój zrównoważony jest niemożliwy do osiągnięcia, ponieważ to istnienie w gospodarce nierównowagi jest siłą sprawczą rozwoju. Pogląd ten wynika z założenia, iż wzrost zapoczątkowywany jest w kluczowych sektorach lub jednostkach terytorialnych, z których dopiero przenika do innych. Koncepcje wchodzące w skład nurtu teorii wzrostu niezrównoważonego określane są w literaturze przedmiotu mianem teorii polaryzacji rozwoju¹⁶.

Znaleźć można wiele szczegółowych teorii starających się wyjaśnić problemy rozwoju lokalnego. Ze względu na uwypuklenie roli władz samorządowych w rozwoju lokalnym, na szczególną uwagę zasługują:

- teoria lokalizacji;
- teoria proporcjonalności czynników produkcji;
- teoria bazy ekonomicznej;
- teoria produktu podstawowego;
- teoria ośrodków centralnych;
- teoria biegunów wzrostu.

¹⁵ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 64.

¹⁶ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów* [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytet Łódzkiego, Łódź 2004, s. 308.

Teoria lokalizacji jest historycznie najstarszą koncepcją poruszającą problem przestrzeni w ujęciu ekonomicznym. Jej elementy pojawiły się już w pracach twórców klasycznej ekonomii – D. Ricardo i A. Smitha. Zdaniem jednego z autorów teorii lokalizacji – A. Webera, rozwój danego obszaru uzależniony jest od kierowanych do niego inwestycji¹⁷. Napływ inwestycji związany jest natomiast z decyzjami lokalizacyjnymi przedsiębiorców, którzy wybór miejsca pod budowę nowego zakładu uzależniają przede wszystkim od możliwości minimalizowania kosztów produkcji. Koszty transportu, koszty osobowe wynikające z płac oraz oddziaływanie tzw. korzyści aglomeracji mają więc zasadniczy wpływ na lokalizację przedsiębiorstwa¹⁸.

Z teorią lokalizacji związana jest teoria proporcjonalności czynników produkcji stworzona przez E.F. Heckschera i B. Ohlina. Teoria ta opiera się na założeniach korzyści komparatywnych i głosi, że obszary lokalne powinny specjalizować się w produkcji dóbr zależnie od znajdującego się w ich dyspozycji potencjału – zasobów siły roboczej lub kapitału. Produkcja dóbr innowacyjnych początkowo wymaga bowiem lokalizacji na obszarach bogatych w kapitał, ale wraz z ich starzeniem się i postępującą standaryzacją możliwe jest lokalizowanie produkcji tego typu dóbr na terenach mniej zasobnych w kapitał, ale o wysokim potencjale siły roboczej¹⁹. Zarówno teoria lokalizacji, jak i teoria proporcjonalności czynników produkcji nakładają na władze samorządowe obowiązek podejmowania działań ukierunkowanych na przyciągnięcie do zarządzanej przez nie jednostki samorządowej inwestorów, którzy najlepiej wykorzystają znajdujące się tam zasoby i dzięki temu przyczynią się do generowania rozwoju lokalnego.

Teoria bazy ekonomicznej przyjmuje, że wewnętrzny popyt i poprawa sytuacji gospodarczej a wraz z nią – społecznej zależy od eksportu i popytu zewnętrznego zgłaszanego na produkty wytwarzane na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Rozwój produkcji i usług nastawionych na zewnętrznych odbiorców skutkuje bowiem tworzeniem nowych miejsc pracy i wzrostem dochodów członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Wraz z nim może mieć miejsce rozwój funkcji ponadlokalnych gminy lub powiatu, co stanowić będzie źródło korzyści ogólnospołecznych. Nastąpi wzrost rangi ośrodka, powiększy się zasięg jego oddziaływania,

¹⁷ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1996, s. 8.

¹⁸ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 5-6.

¹⁹ P. Lisowski, *Innowacyjność w teoriach...*, op. cit., s. 306.

podniesie się stopień atrakcyjności jako miejsca zaspokajania potrzeb wyższego rzędu i jako potencjalnego miejsca lokalizacji nowych inwestycji. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych może być przy tym uznany zarówno za konsekwencję, jak i przyczynę sytuacji ekonomicznej danej jednostki lokalnej²⁰. Władze samorządowe winny skupić uwagę na przyciąganiu inwestorów. Szczególnie pożądane są zwłaszcza przedsiębiorstwa opierające swoją aktywność na wysokich technologiach. Władze lokalne, chcąc zachęcić inwestora do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim terenie, muszą stworzyć mu odpowiednie warunki. W tym celu władze powinny budować niezbędną infrastrukturę, współfinansować koszty działalności badawczej i innowacyjnej, wspierać działania szkoleniowe oraz rozwijać usługi otoczenia biznesu. Działania te wiążą się ze znacznymi wydatkami z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, więc jedynie jednostka osiągająca wysokie dochody może im podołać. Przyciąganie nowych inwestorów i tym samym rozwój bazy ekonomicznej generuje efekty mnożnikowe, powodując powstawanie i rozwijanie pokrewnych sektorów, podwykonawców, rynku usług lokalnych oraz przyczynia się do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej danego obszaru²¹.

Z koncepcją bazy ekonomicznej związana jest kolejna z teorii rozwoju – teoria produktu podstawowego. Zakłada ona, że wraz ze stopniową specjalizacją produkcyjną danej jednostki samorządu terytorialnego dochodzi do udoskonalenia procesu wytwarzania, jakości produktów oraz obniżenia kosztów transakcyjnych. Proces specjalizacji produkcyjnej powinien być wzmacniany poprzez działania władz publicznych, w tym również władz samorządowych. Wsparcie to może przybierać postać inwestycji infrastrukturalnych, partycypowania w kosztach działalności badawczej, wspierania rozwoju działalności szkoleniowej, wspomagania tworzenia usług otoczenia biznesu i instytucji finansowych oraz stymulowania działalności eksportowej. W następstwie tych działań wzmocniona zostaje pozycja konkurencyjna danego obszaru, co przyczynia się pozytywnie do wzrostu poziomu jego rozwoju²². Zauważyć należy jednak, że podejmowanie działań wzmacniających proces specjalizacji produkcji ponownie wymaga znacznych nakła-

²⁰ M. Zajdel, *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII, s. 399.

²¹ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 26.

²² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 30.

dów środków publicznych pochodzących z budżetu centralnego oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Następną spośród wyróżnionych teorii rozwoju lokalnego jest teoria ośrodków centralnych. Teoria ta opiera się na stwierdzeniu, że charakter produkowanych w danym miejscu dóbr i świadczonych usług określa pozycję tego miejsca w hierarchicznej strukturze ośrodków osadniczych²³. Rozmieszczenie jednostek osadniczych i poziom ich rozwoju wynika z pełnionych przez nie funkcji centralnych. A. Lösch twierdził, że w przestrzeni znajdują się miejsca centralne będące źródłem produktów i usług dla otaczającego je terenu²⁴. Ośrodki centralne są zazwyczaj miejscami, w których panują warunki sprzyjające powstawaniu innowacji.

Kolejną teorią starającą się wyjaśnić problem zróżnicowania rozwoju lokalnego, która równocześnie podkreśla rolę władz samorządowych w tym rozwoju jest teoria biegunów wzrostu. Zgodnie z tą koncepcją rozwój lokalny jest stymulowany przez tzw. „bieguny wzrostu”. Do uczynienia z danej jednostki samorządowej „bieguna wzrostu” przyczynić się może działanie na jego terenie dużych przedsiębiorstw oraz istniejąca tam infrastruktura. Bieguny wzrostu stają się centrami handlowymi, usługowymi, administracyjnymi komunikacyjnymi oraz głównymi miejscami wytwarzania i adaptacji innowacji. Jak już wcześniej wspomniano, dla przyciągania przedsiębiorstw konieczne jest tworzenie dla nich odpowiednich warunków, co podobnie jak budowa infrastruktury wymaga znacznych nakładów finansowych. W teorii tej władze lokalne mogą być uznane za inicjatorów impulsów rozwojowych. Twórca koncepcji biegunów wzrostu, F. Perroux, zalecał także, aby władze rozwijały sieć komunikacyjną między dominującymi metropoliami i ich otoczeniem w celu przyspieszenia procesu rozprzestrzeniania się wzrostu gospodarczego. Koncepcja ta przykładą dużą wagę do interwencjonizmu władz publicznych i stymulowania rozwoju lokalnego poprzez wzmacnianie istniejących już biegunów wzrostu oraz wspieranie tworzenia nowych. Jednostka terytorialna aspirująca do miana „bieguna wzrostu” musi uzyskiwać odpowiednio wysokie dochody, którymi będzie mogła sfinansować wydatki niezbędne dla wspierania rozwoju. Obszary stanowiące bieguny wzrostu rozwijają się znacznie szybciej od „pozostających w tyle” obszarów peryferyjnych. W celu uniknięcia pogłębiania się

²³ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny...*, op. cit., s. 39.

²⁴ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 29.

zróznicowania rozwoju lokalnego konieczne jest więc podejmowanie przez władze publiczne działań interwencyjnych na terenach peryferyjnych²⁵.

Koncepcją podobną do koncepcji biegunów wzrostu jest koncepcja rdzenia i peryferii autorstwa J. Friedmanna. Zgodnie z nią działalność wytwórcza i usługowa najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw jest lokowana w najsilniej rozwiniętych regionach, głównie dużych ośrodkach metropolitalnych. Ośrodkami centralnymi w ujęciu geograficznym są obszary zurbanizowane, w których występują korzystne warunki do powstawania innowacji. Jednocześnie centra gospodarcze dominują nad swoimi peryferiami. Centra uzależniają od siebie obszary peryferyjne poprzez objęcie ich własnymi instytucjami i organizacjami. Najczęściej spotykaną rekomendacją dla władz publicznych, wynikającą z koncepcji autorstwa J. Friedmanna, jest stymulowanie rozwoju lokalnego opartego na lokalnych centrach wzrostu²⁶. Autor ten w swojej teorii zwraca szczególną uwagę na społeczny aspekt narastania różnic w poziomie rozwoju lokalnego. Według niego centra, stwarzając klimat inwestycyjny, stymulują rozwój nowoczesnych systemów innowacji i centrów badawczo-rozwojowych, dzięki którym możliwy jest wzrost dochodów per capita. W centrach można zaobserwować skumulowany proces wzrostu i rozwoju, za którym tereny peryferyjne nie są w stanie nadążyć²⁷. Pogłębianie różnic w poziomie rozwoju może być następstwem wpływu wielu czynników. Najważniejsze z nich prezentuje tabela 1.

Zgodnie z teorią rdzenia i peryferii, obszary peryferyjne nie są definitywnie skazane na regres. Konieczne jest jednak wsparcie ze strony władz publicznych różnych szczebli, które powinny pobudzać przedsiębiorczość, wspierać prorozwojową aktywność gospodarczą oraz powstawanie mniejszych, lokalnych biegunów wzrostu.

²⁵ T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji...*, op. cit., s. 29.

²⁶ *Tamże*, s. 29.

²⁷ A. Kłysik-Uryszek, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 29.

Tabela 1. Czynniki pogłębiające regionalne zróżnicowanie

Czynnik	Charakterystyka czynnika
Efekt dominacji	Słabość regionów peryferyjnych wynikająca z transferu netto potencjału rozwojowego od peryferii do centrum
Wpływ informacji	Dzięki rozwojowi i innowacjom następuje powiększanie potencjału informacyjnego i technologicznego centrum
Efekty psychologiczne	W centrum tworzy się klimat sprzyjający innowacjom przy równoczesnym pogłębieniu poczucia niższości i uzależnienia na peryferiach
Modernizacja	W centrum występuje rosnąca gotowość do podejmowania innowacji, wywołana przez kumulacje trendów rozwojowych i płynących z nich zysków
Efekt „sprzężenia”	Innowacje wprowadzane w jednych obszarach gospodarki stymulują ich powstawanie w innych
Wzrost wydajności	Dzięki oszczędnościom wewnętrznym i zewnętrznym następuje redukcja kosztów innowacji

Źródło: A. Kłysik-Uryszek, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 30.

Teorie tłumaczące zasady rozwoju terytorialnego skupiające się na identyfikacji i wyjaśnianiu zróżnicowań przestrzennych ekonomicznych procesów wzrostu i rozwoju oraz wynikających z nich konsekwencji ekonomicznych i społecznych mogą zostać podzielone na²⁸:

- teorie „od góry” – zakładają, że rozwój zapoczątkowywany jest w nielicznych branżach i miejscach, a następnie na zasadach dyfuzji obejmuje swoim zasięgiem pozostałą część przestrzeni. Proces rozwoju zawsze zaczyna się w centrach aglomeracyjnych i następnie rozprzestrzenia na centra regionalne i peryferyjne. Często władze krajowe, regionalne lub lokalne uznawane są za inicjatora impulsów rozwojowych;
- teorie „od dołu” – podkreślają możliwość samodzielnego rozwoju ośrodków peryferyjnych z wykorzystaniem ich własnych zasobów oraz wewnątrz regionalnych i lokalnych powiązań podmiotów gospodarczych. Zgodnie z nimi pomoc zewnętrzna powinna być ograniczona do funkcji inicjującej oraz do udzielania wsparcia kadrowego niezbędnego dla pozyskiwania nowych technik, technologii lub organizacji.

²⁸ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania...*, op. cit., s. 68; E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 30-31, 35.

Teorie rozwoju „od dołu” to teorie kładące nacisk na specyfikę regionu i cechy tworzące jego potencjał endogeniczny. Zgodnie z nimi głównym warunkiem rozwoju lokalnego jest efektywne wykorzystywanie cech oraz zasobów będących w dyspozycji danej jednostki terytorialnego podziału kraju. Teorie te podkreślają znaczenie inicjatyw oddolnych podejmowanych przez lokalne społeczności i przyczyniających się do wykorzystania zasobów endogenicznych, przy odpowiednim wsparciu ze strony ośrodków wyżej rozwiniętych²⁹. Przykładowymi koncepcjami rozwoju „od dołu” są m.in.³⁰:

- teoria potrzeb podstawowych – neguje klasyczną regułę dyfuzji rozwoju z centrum na peryferie. Przejawy rozwoju powinny być bowiem dostosowane do określonych warunków gospodarczych, społecznych oraz kulturowych obszarów słabiej rozwiniętych. Teoria ta zakłada, że poprzez rozwój należy własnymi siłami zaspokoić podstawowe potrzeby człowieka, likwidując biedę, bezrobocie i nierówności społeczne;
- teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji – opiera się na stwierdzeniu, że rozwój terenów peryferyjnych jest hamowany przez ich udział w międzyregionalnej oraz międzynarodowej specjalizacji produkcji i podziale pracy. Zakłada więc czasowe odseparowanie się obszaru peryferyjnego od systemu światowego w celu przeprowadzenia koniecznej wewnętrznej restrukturyzacji. Rozwój obszarów peryferyjnych powinien opierać się na zasobach endogenicznych i rynkach wewnętrznych;
- teoria niezależnego rozwoju lokalnego – zakłada, że rozwój lokalny opiera się na wewnętrznych, lokalnych powiązaniach ekonomicznych i politycznych oraz wewnętrznym potencjale lokalnych społeczności przy uwzględnianiu aspektów środowiskowych i socjokulturowych;
- teoria wykorzystania potencjału endogenicznego – rozumie potencjał jako prawdopodobne, możliwe do ujawnienia dodatkowe szanse rozwojowe danego obszaru tkwiące w czynnikach produkcji, potencjale inwestycyjnym obszarów peryferyjnych, wewnątrz lokalnym obiegu oraz innowacyjności środowiska lokalnego.

²⁹ S. Korenik, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 86.

³⁰ E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 35; K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1, s. 57.

Tabela 2. Wybrane różnice pomiędzy teoriami rozwoju „od góry” a teoriami rozwoju „od dołu”

Teorie rozwoju „od góry”	Teorie rozwoju „od dołu”
1. Założenia	
• przepływ czynników produkcji	• mała mobilność zasobów regionalnych i lokalnych
2. Główne czynniki rozwoju	
• przyciąganie inwestorów zewnętrznych; • zmniejszanie kosztów produkcji; • uprzemysłowienie regionu	• powstawanie nowych firm i inicjowanie nowych rodzajów działalności; • przedsiębiorczość i wdrażanie innowacji; • tworzenie miejsc pracy we wszystkich dziedzinach gospodarki
3. Cele	
• redystrybucja środków z terenów bardziej do mniej rozwiniętych jako sposób na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju; • maksymalizacja efektywności poprzez przestrzenną koncentrację inwestycji	• stworzenie równych szans przedsiębiorstwom z terenów mniej i bardziej rozwiniętych; • zapewnienie konkurencyjności, na międzynarodowym rynku, przedsiębiorstwom z terenów słabo rozwiniętych
4. Instrumenty polityki gospodarczej	
• bodźce finansowe dla przedsiębiorstw inwestujących na obszarach słabo rozwiniętych; • rozwój infrastruktury; • umowy z wielkimi przedsiębiorstwami krajowymi i międzynarodowymi dotyczące inwestycji na terenach słabo rozwiniętych gospodarczo	• nakłady na badania i rozwój oraz wspieranie transferu technologii; • kształcenie zawodowe; • rozwój tzw. usług produkcyjnych (np. doradztwo, marketing, reklama); • wspieranie rozwoju kooperacji między firmami lokalnymi, współpracy z firmami zagranicznymi oraz między sektorem publicznym a prywatnym; • opracowanie zasad polityki regionalnej i ochrony środowiska, odpowiednich dla każdego obszaru

Źródło: J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997, s. 80.

Wymienione spośród koncepcji rozwoju, teorie rozwoju „od dołu”, charakteryzują się różnym rozłożeniem akcentów, w wielu miejscach są one jednak ze sobą zbieżne. Wszystkie zwracają bowiem szczególną uwagę na konieczność zwiększenia społecznej partycypacji, promowanie postępu technicznego, specjalizacji i elastyczności produkcji oraz wykorzystanie

wewnętrznych potencjałów rozwojowych³¹. Wskazują na możliwości rozwoju lokalnego w oparciu o siły własne danej jednostki terytorialnej, przede wszystkim wynikające z zasobów kulturowych i tradycji. Zgodnie z nimi głównym celem polityki lokalnej winno być dążenie do jak najefektywniejszego wykorzystania mało mobilnych zasobów pozostających w dyspozycji lokalnych społeczności (m.in. lokalnej infrastruktury i siły roboczej)³². Ich odwrotnością są teorie rozwoju „od góry”. Wybrane różnice pomiędzy nimi prezentuje tabela 2.

Na zakończenie przeglądu teorii rozwoju lokalnego zaprezentować można klasyfikację zaproponowaną przez K. Dyjach (tabela 3).

Tabela 3. Klasyfikacja wybranych teorii rozwoju lokalnego

Charakter rozwoju	Grupa teorii	Teorie	Autorzy
Rozwój zrównoważony	Neoklasyka	Neoklasyczny model podstawowy	A. Smith (1776)
		Teoria korzyści komparatywnych	D. Ricardo (1817)
		Teoria proporcjonalności czynników produkcji	E. Heckscher (1919) B. Ohlin (1930)
	Model keynesowski	Keynesowski model podstawowy	J.M. Keynes (1936)
		Teoria bazy ekonomicznej	D.C. North (1955)
	Modele fazowe	Model fazowy Rostowa	W.W. Rostow (1960)
		Cykle Kondratiewa	N.D. Kondratiew (1926)
		Teoria „cyklu życia” produktu	R. Vernon (1966)
Rozwój niezrównoważony	Rozwój „od góry”		
	Bieguny wzrostu	Polaryzacja sektorowa	F. Perroux (1964)
		Polaryzacja regionalna	G. Myrda (1957)
		Polaryzacja sektorowa i regionalna	A.O. Hirschman (1958)
	Teoria centrum i peryferii	Teoria centrum i peryferii	J. Friedman (1973)
	Rozwój „od dołu”		
	Teoria potrzeb podstawowych		
	Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji		
	Teoria niezależnego rozwoju regionalnego		
	Teoria wykorzystania potencjału endogenicznego		

Źródło: K. Dyjach, *Teorie rozwoju regionalnego wobec różnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1, s. 50-51.

³¹ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny...*, op. cit., s. 69.

³² E. Łyżwa, *Innowacyjność przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 36.

Zakończenie

Przedstawiony przegląd najważniejszych, zdaniem autora, teorii rozwoju lokalnego pozwala na wyciągnięcie wniosku, że na poziom rozwoju bardzo duży wpływ mają działania podejmowane przez jednostki lokalnego samorządu terytorialnego. Zadanie władz lokalnych polega przede wszystkim na stymulowaniu rozwoju lokalnego i stwarzaniu korzystnych warunków dla rozwoju m.in. poprzez rozwój infrastruktury, przyciąganie inwestorów z zewnątrz lub wspieranie przedsiębiorstw lokalnych. Jak już jednak wielokrotnie podkreślano wszelka działalność władz samorządowych wiąże się z ponoszeniem znacznych wydatków z budżetu jednostki lokalnej. Niestety różnice w poziomie dochodów uzyskiwanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przyczyniają się do pogłębiania zjawiska polaryzacji rozwoju. Jednostki „bogate” mogą pozwolić sobie na podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi, które w dalszej perspektywie prowadzić będą do wzrostu osiąganych przez nie dochodów. Jednostki „biedne” natomiast nie dysponują środkami na tego typu działania, co prowadzi do ich dalszego ubożenia i zastoju, a nawet regresu ich poziomu rozwoju.

Bibliografia

- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] R. Obrępański (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wrocław 1998.
- Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997.
- Dyjach K., *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „ANNALES Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin. Sectio H” 2013, vol. XLVII, 1.
- Gorzela G., *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny. Rozwój Lokalny. Samorząd Terytorialny” 1989, nr 14.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Kłysik-Uryszek A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010.

- Kolman R., *Ewolucja uwarunkowań jakości życia* [w:] *Wpływ jakości życia na zarządzanie organizacjami*, Ministerstwo Gospodarki, Krajowa Izba Gospodarcza Warszawa, Wyższa Szkoła Morska w Gdyni, Warszawa 2000.
- Kolman R., *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości” 2000, nr 2.
- Korenik S., *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1996.
- Lisowski P., *Innowacyjność w teoriach rozwoju regionów* [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Łyżwa E., *Innowacyjność przedsiębiorstw a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2014.
- Nowa encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Piontek F., Piontek B., *Teoria rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016.
- Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikacja, pomiar, usprawnianie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Lublin 2002.
- Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Wiatrak A., *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3(13).
- Wojtasiewicz L., *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne* [w:] W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Biuletyn KPZK, z. 177.
- Zajdel M., *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LXXXIII, 2011.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976.