

TOMASZ SKICA

WPŁYW POLITYKI GMIN NA ROZWÓJ LOKALNY



Cele strategiczne, polityki budżetowe
oraz instrumentalizacja wsparcia

WPŁYW POLITYKI GMIN NA ROZWÓJ LOKALNY

Cele strategiczne, polityki budżetowe
oraz instrumentalizacja wsparcia

TOMASZ SKICA

WPŁYW POLITYKI GMIN NA ROZWÓJ LOKALNY

Cele strategiczne, polityki budżetowe
oraz instrumentalizacja wsparcia

Publikacja wydana przy finansowym wsparciu
Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Recenzenci:

dr hab. Anna Golejewska, Uniwersytet Gdański

dr hab. Tomasz Mickiewicz, profesor Aston University, Birmingham

© Copyright by Tomasz Skica

© Copyright by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2020

ISBN 978-83-66551-15-2

ISBN 978-83-8209-064-2

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.) wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawców.

Wydawcy:



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

ul. Sucharskiego 2

35-225 Rzeszów

tel.: 17 866 11 11

fax: +48 17 866 12 22

e-mail: wsiz@wsiz.edu.pl

wsiz.edu.pl

ksiegarnia.wsiz.pl

Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 76600



Oficyna Wydawnicza ASPRA

(ASPRA-JR F.H.U.)

ul. Dedala 8/44

03-982 Warszawa

tel./fax: (22) 870 03 60

e-mail: oficyna@aspra.pl

www.aspra.pl

Unikatowy Identyfikator Wydawnictwa: 44900

Zdjęcie na okładce: © MH/Adobe Stock

Objętość: 40 ark. wyd.

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Rozdział 1. Wprowadzenie do problematyki rozwoju lokalnego	17
1.1. Znaczenie wymiaru lokalnego w projektowaniu badań nad rozwojem	17
1.2. Rozwój lokalny w aspekcie ujęć definicyjnych	23
1.3. Paradygmat zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym	36
1.4. Teoriopoznawcze i konceptualne aspekty rozwoju	46
1.4.1. Egzogeniczne, endogeniczne i zdecentralizowane podejście do rozwoju	47
1.5. Obecne w nauce podejścia do klasyfikacji koncepcji i teorii rozwoju	52
Rozdział 2. Teorie i koncepcje rozwoju. Lokalny a regionalny wymiar rozwoju	65
2.1. Teorie lokalizacji	65
2.2. Teoria bazy ekonomicznej oraz jej rozwinięcia	72
2.3. Teorie rozwoju spolaryzowanego	77
2.4. Teorie rozwoju endogenicznego	88
2.5. Podmiotowość regionu i jego związek z rozwojem lokalnym	101
2.6. Wybrane nowe podejścia do wyjaśniania wzrostu i rozwoju układów regionalnych i lokalnych	109
Rozdział 3. Rola władz lokalnych w kształtowaniu procesów rozwojowych	117
3.1. Kompetencje samorządu gminnego w budowaniu polityk rozwojowych	117
3.2. Wewnętrzne bariery rozwoju układów lokalnych	124
3.3. Endogeniczne determinanty rozwoju lokalnego	140
3.4. Uwarunkowania polityk rozwojowych z perspektywy finansów samorządowych	151

Rozdział 4. Instrumentalizacja lokalnego wsparcia dla rozwoju	161
4.1. Instrumenty wsparcia rozwoju. Dygresja terminologiczna	161
4.2. Identyfikacja i klasyfikacja instrumentów wspierania rozwoju lokalnego przez JST	165
4.3. Systematyzacja instrumentów wspierania rozwoju	201
4.4. Synteza i próba oceny	209
Rozdział 5. Organizacja badań nad rozwojem lokalnym w Polsce	217
5.1. Konceptualizacja prac badawczych	217
5.2. Uwarunkowania decyzji o wyborze próby badawczej oraz sposobie gromadzenia danych	229
5.3. Identyfikacja celów polityki rozwojowej gmin	233
5.4. Polityka budżetowa gmin	245
5.4.1. Podstawowe czynniki wyjaśniające polityki budżetowe gmin	261
5.4.1.1. Modele jednorównaniowe wyjaśniające gminne polityki budżetowe	261
5.4.1.2. Modele opisujące rozwojowe i nierozwojowe polityki budżetowe gmin	269
5.4.2. Czynniki uzupełniające służące wyjaśnianiu samorządowych polityk budżetowych	278
5.4.2.1. Rozszerzone modele jednorównaniowe wyjaśniające polityki budżetowe gmin	278
5.4.2.2. Rozszerzone modele rozwojowych i nierozwojowych polityk budżetowych JST	285
5.4.3. Czynniki w postaci skal wyjaśniające polityki budżetowe JST	292
5.4.3.1. Modele oparte na skalach opisujące gminne polityki rozwojowe oraz polityki nierozwojowe	294
5.5. Instrumenty wsparcia rozwoju stosowane przez gminy	298
Rozdział 6. Modelowanie wpływu polityk gmin na rozwój lokalny	321
6.1. Konstrukcja modeli wyjaśniających wpływ polityki gmin na rozwój lokalny	321
6.2. Modele jednorównaniowe łączące politykę gmin z jej efektami dla rozwoju	324
6.2.1. Modele wyjaśniające rozwój finansowy w ujęciu intensywnym	325
6.2.2. Modele wyjaśniające rozwój finansowy w ujęciu ekstensywnym	329
6.2.3. Modele wyjaśniające ogólny rozwój gospodarczy	333
6.2.4. Modele wyjaśniające rozwój przedsiębiorczości	337
6.3. Modele wielorównaniowe łączące politykę gmin z jej efektami dla rozwoju	346
6.3.1. Proste i złożone formy aktywności gospodarczej	346
6.3.2. Rozwój przedsiębiorczości a ogólny rozwój gospodarczy	357
6.3.3. Intensywny rozwój finansowy gmin na tle ogólnego rozwoju gospodarczego	371
6.3.4. Rozwój przedsiębiorczości a intensywny oraz ekstensywny rozwój gmin	381

6.4. Modele z instrumentalizacją zmiennych łączące politykę gmin z jej efektami dla rozwoju	397
6.4.1. Modele wyjaśniające przedsiębiorczość w gminie	397
6.4.2. Modele wyjaśniające ogólny rozwój gospodarczy badanych samorządów	403
6.4.3. Modele wyjaśniające intensywny rozwój finansowy gmin	410
Rozdział 7. Najlepsze wzorce gminnych polityk rozwojowych	421
Aneks z wynikami estymacji	439
Spis tabel	491
Spis map	494
Spis wykresów	495
Spis schematów	497
Bibliografia	499

WSTĘP

Problematyka rozwoju społeczno-ekonomicznego w wymiarze lokalnym, ponadlokalnym i regionalnym stanowi element niekończących się dyskusji zarówno w środowiskach akademickich, jak i wśród władz publicznych, a także w kręgach osób i instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i implementowanie polityk rozwojowych. Szeroka dyskusja na temat uwarunkowań i czynników sprawczych rozwoju zaowocowała wieloma koncepcjami i formułami wyjaśniającymi te procesy. Niemniej jednak mimo bogatego dorobku publikacyjnego, a także licznych badań empirycznych opisujących mechanikę procesów rozwojowych, zagadnienie to w dalszym ciągu pozostaje nie w pełni wyjaśnione. W rezultacie projektowanie i wdrażanie polityk rozwojowych spotyka się z ich różną skutecznością i równie zróżnicowaną efektywnością. Najlepszym tego dowodem są dokumenty strategiczne, których implementacja obserwowana na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego nie zawsze skutkuje rozwojem i konwergencją horyzontalną realizujących je jednostek¹. Niekiedy rezultaty są wręcz odwrotne od zakładanych, a implementacji opracowanych polityk rozwojowych towarzyszą zjawiska dywergencyjne².

Kluczowe w tym miejscu wydaje się więc pytanie o to, co jest przyczyną obserwowanej, niższej aniżeli oczekiwana, skuteczności opracowywanych i wdrażanych polityk rozwojowych? Jest ona z pewnością wynikiem zmian zachodzących w otoczeniu jednostek wdrażających projektowane działania rozwojowe, których dynamika niejednokrotnie utrudnia i ogranicza możliwość tworzenia rozwiązań skutecznie niwelujących horyzontalne dysproporcje rozwojowe. Nie bez znaczenia pozostaje także niewłaściwe definiowanie celów

¹ Por. m.in. R. Pater, R. Harasym, T. Skica (2015). *Index of regional economic development. Some considerations and the case of Poland*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(59), ss. 54–85, a także R. Harasym, R. Pater, T. Skica (2018). *Konkurencyjność i rozwój Polski Wschodniej*. *Samorząd Terytorialny*, 5, ss. 64–76.

² Szerzej na ten temat piszą m.in. R. Pater, R. Harasym, T. Skica (2016), *Polska Wschodnia. Konkurencyjność i rozwój*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, s. 144. Raport powstał w ramach badań statutowych Wydziału Ekonomicznego WSIiZ (realizowanych przez Katedrę Finansów i Katedrę Makroekonomii) pn. „Wpływ krótko- i długookresowych wstrząsów gospodarczych – Polska na tle świata”.

rozwojowych, obudowanych nieprawidłowo dobranymi lub nieskutecznymi instrumentami wsparcia rozwoju. Finalnie, niższy od zakładanego poziom rozwoju wspólnot poszczególnych szczebli podziału terytorialnego stanowi rezultat nałożenia na siebie obu wyżej wymienionych czynników. Abstrahując w tym miejscu od jednoznacznego łączenia skutków w postaci rozwoju z jego przyczynami, należy zwrócić uwagę na problem możliwości realnego oddziaływania na jego poziom, przebieg i dynamikę. O ile bowiem pewne charakterystyki, takie jak położenie geograficzne jednostki terytorialnej, zaszczości historyczne danego terenu, dostępne zasoby czy ich dotychczasowe zagospodarowanie, są predefiniowane i wykraczają poza możliwości oddziaływania na nie władz samorządowych, podobnie jak uwarunkowania regulacyjne, w których funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego (JST), o tyle sfera projektowania i realizacji polityk rozwojowych pozostawiona jest w gestii władz poszczególnych szczebli podziału terytorialnego³. To zaś czyni je odpowiedzialnymi za diagnozowanie czynników determinujących stan obecny, wyznaczanie wizji i kierunków rozwoju, instrumentalizację polityk wsparcia, a co najważniejsze przenosi na władze samorządowe odpowiedzialność za efekty zaplanowanych i wdrożonych działań. Połączenie wymienionych czynników sprawia, że rozważania na temat pobudzania i wspierania rozwoju nie powinny się koncentrować wokół faktorów pozostających poza gestią oddziaływania władz publicznych – a w szczególności władz samorządowych, lecz powinny się skupiać wokół sfery aktywności JST dysponujących realnymi możliwościami kształtowania ekosystemu społeczno-ekonomicznego.

Szczególnego znaczenia nabiera w tym miejscu kwestia szczebla podziału terytorialnego, w którym upatrywać należy największy potencjał dla skutecznego projektowania i implementowania polityk rozwojowych. Zważywszy na to, że zdecydowanie największą autonomię w strukturze samorządu terytorialnego tak w wymiarze prawnym, jak i politycznym, organizacyjnym i finansowym, a finalnie również gospodarczym, mają wspólnoty samorządowe szczebla lokalnego⁴, są one predysponowane do kreowania warunków dla stabilnego rozwoju społeczno-ekonomicznego i niwelowania dysproporcji rozwojowych w przekroju poszczególnych jednostek podziału terytorialnego.

Uzasadnieniem takiego punktu widzenia jest m.in. zasada decentralizacji oraz wiążąca się z nią zasada subsydiarności. Zgodnie z ich treścią jednostce wyższego szczebla podziału terytorialnego nie należy powierzać zadań, które może wykonać równie wydajnie jednostka niższego szczebla. Podstawą przekazywania jednostkom wyższego szczebla podziału terytorialnego zadań, które mogłyby realizować jednostki szczebla lokalnego, jest jedynie taka sytuacja, w której ich wielkość dawałaby im swego rodzaju przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci wyższej efektywności realizacji zadań publicznych⁵. W celu uzasadnienia przyjętego stanowiska jest więc dążenie do jak najbardziej

³ Stanowisko to podziela m.in. G. Gorzelak (2000). *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)*. Studia Regionalne i Lokalne, 3(3), ss. 99–120.

⁴ B. Filipiak-Dylewska (2002). *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*. Rozprawy i Studia/Uniwersytet Szczeciński, 442, s. 120.

⁵ F. Saint-Ouen (1991), *Podział władzy w demokracji europejskiej*, Samorząd Terytorialny, 6, s. 4.

racjonalnego podziału władzy i przypisanych im kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury w oparciu o kryterium efektywności oddziaływania na lokalne uwarunkowania społeczne i gospodarcze. Podobne odwołanie do najniższego szczebla podziału terytorialnego jako gestora działań rozwojowych odnajdujemy w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL), która w art. 4 ust. 3 stanowi, iż odpowiedzialność za sprawy publiczne powinna spoczywać przede wszystkim na tych organach władzy, które są najbliższe obywateli – a więc gminach. Równocześnie w EKSL dodano, iż przekazywanie wskazanych wyżej kompetencji innym organom władzy musi nie tylko uwzględniać zakres i charakter zadania, ale również brać pod uwagę kryteria efektywności i gospodarności⁶. Z kolei w Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego (SDSL), uchwalonej na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro, w art. 2 ust. 1 stwierdzono, że „samorząd lokalny oznacza prawo i [co należy szczególnie podkreślić – *przyp. aut.*] powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”⁷.

Lektura obu dokumentów konstytuujących w wymiarze ponadnarodowym samorządność terytorialną nie pozostawia złudzeń co do kwestii przypisania wspólnotom gminnym prymatu działań stymulujących do wzrostu lokalne otoczenie społeczno-ekonomiczne. Przedstawione regulacje dotyczą tego zagadnienia w dwóch wymiarach. Pierwszy to świadomość warunków otoczenia, struktury lokalnej gospodarki oraz jej potencjału i towarzyszących jej ograniczeń. Drugi to wiedza na temat potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej, podmiotów gospodarczych, a także obecnych i potencjalnych inwestorów. Opisane kwestie są kluczowe z punktu widzenia projektowania skutecznych polityk rozwojowych. Tymczasem władze publiczne szczebla ponadlokalnego z uwagi na brak dogłębnej wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych, jak i perspektywę wertykalną, w której postrzegają one znaczenie terminu „rozwój”, nie będą w stanie w sposób równie skuteczny jak wspólnoty szczebla gminnego oddziaływać na konwergencję horyzontalną samorządów w wymiarze lokalnym. Za poprawnością zaprezentowanego stanowiska przemawia to, że choć ustawodawca w art. 11 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸ przypisuje kompetencje do opracowania programów rozwoju samorządowi województwa, a dodatkowo wskazuje, że samorząd ten przy tworzeniu strategii rozwoju współpracuje z samorządami lokalnymi z terenu województwa, to jednak nie przekłada się to na skuteczne niwelowanie dysproporcji rozwojowych tak w obrębie jednostek

⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607. Tytuł z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego został zmieniony przez pkt 1 dokumentu: Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107.

⁷ B. Dolnicki (red.) (2010), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Business, s. 14. Tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego w języku polskim został opublikowany we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwa” z października 1988 r.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2020, poz. 1668, tekst jedn.

tworzących województwo, jak i między województwami w skali kraju⁹. Równocześnie przeprowadzone badania podważają skuteczność polityki spójności rozpatrywanej z poziomu efektów identyfikowanych na najniższym szczeblu podziału terytorialnego. Dowodzą one bowiem braku konwergencji na poziomie samorządów lokalnych, mimo stosowania instrumentów polityki kohezji ukierunkowanych na podwyższenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej¹⁰.

Mając na uwadze powyższą konstatację, nie sposób przecenić znaczenia regulacji przypisujących kompetencje do opracowywania programów rozwojowych samorządom powiatowym i gminnym. Wspomniane umocowanie znajdujemy zarówno w art. 30 ust. 2, pkt 1a) ustawy z 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*¹¹, jak i w art. 32 ust. 2, pkt 2a) ustawy z 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*¹², a także w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹³, wskazującym gminy i powiaty jako podmioty, które obok Rady Ministrów, samorządów województw i związków metropolitalnych prowadzą politykę rozwoju. Przepisy te służą nie tylko podniesieniu efektywności polityk rozwojowych identyfikowanych na najniższym poziomie podziału terytorialnego, lecz również ich skoordynowaniu w wymiarach lokalnym (tj. gminnym), ponadlokalnym (czyli powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim).

Przeniesienie akcentu w inicjowaniu działań rozwojowych na poziom lokalny pełni jeszcze jedną ważną rolę, a mianowicie kreuje przestrzeń dla skutecznego łączenia wypracowanych celów rozwojowych z gminną polityką budżetową, a także z instrumentami wsparcia pozostającymi w gestii władz lokalnych. Zestrojenie tych elementów pozwala na tworzenie nie tylko skutecznych (tj. osiągających założone cele), ale i efektywnych polityk rozwojowych. Każdy ze wskazanych komponentów podlega bowiem kształtowaniu w ramach kompetencji pozostających w gestii władz lokalnych. Tym samym istotną część czynników odpowiadających za skuteczną realizację wytyczonych oddolnie zadań rozwojowych skupiona jest wokół wykonujących je jednostek samorządowych. Można zatem stwierdzić, że w warunkach otoczenia zewnętrznego jednostki samorządowej, na które nie ma ona wpływu, a które determinują przestrzeń dla prowadzenia polityki rozwojowej przez gminy, wskazane wyżej kompetencje w zakresie kształtowania polityki

⁹ Por. B. Dańska-Borsiak (2011). *Konwergencja czy dywergencja polskich województw? Zastosowanie dynamicznych modeli panelowych*. Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica, 253, ss. 41–54, a także P. Wójcik (2008). *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*. Studia Regionalne i Lokalne, 2(32), ss. 41–60.

¹⁰ Por. m.in. D. Kołodziejczyk (2014). *Lokalny rozwój gospodarczy w Polsce: konwergencja czy dywergencja?* Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 16(2), ss. 135–141, a także J. Kazak, T. Pilawka (2013). *Convergence of the socio-economic development level of rural and semi-urban communes in Lower Silesia*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 15(4), ss. 202–207.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2020, poz. 713, tekst jedn.

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2020, poz. 920, tekst jedn.

¹³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2020, poz. 1378, tekst jedn.

budżetowej oraz instrumentalizacji wsparcia rozwoju stanowią te obszary, poprzez które JST mogą realnie oddziaływać na skuteczność realizacji wytyczonych celów rozwojowych.

To zaś zwraca uwagę na kolejne zagadnienie, a mianowicie umiejętność poprawnego diagnozowania lokalnych potrzeb i definiowania na ich podstawie celów rozwojowych. Potencjalna nieskuteczność ich realizacji po stronie samorządowej może mieć bowiem dwie przyczyny. Pierwszą z nich jest nieprawidłowa diagnoza lokalnych uwarunkowań i w efekcie niewłaściwe zdefiniowanie celów rozwojowych. Drugą z kolei jest nieprawidłowo zbudowana polityka wsparcia ich realizacji. Jak wyżej podkreślono, oba aspekty pozostają w gestii władz lokalnych. Tym samym o skuteczności bądź nieskuteczności polityki wsparcia rozwoju – w obowiązującym środowisku regulacyjnym, a także w makroekonomicznych uwarunkowaniach społecznych i ekonomicznych pozostających obiektywnie poza oddziaływaniem JST – w istotnym stopniu decydują same wspólnoty samorządowe. Stąd też tak ważne jest badanie czynników odpowiedzialnych za sukcesy rozwojowe, ale i identyfikowanie przyczyn obserwowanych w tym zakresie niepowodzeń. Niniejsze opracowanie łączy w sobie wszystkie wyżej wymienione aspekty projektowania i realizacji samorządowych polityk rozwojowych.

Głównym celem pracy jest zbadanie wpływu polityk prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego na rozwój lokalny identyfikowany w nowy (w stosunku do dotychczasowej literatury przedmiotu) sposób obejmujący wymiary gospodarczy oraz finansowy. Realizacja sformułowanego celu zostanie przeprowadzona przy użyciu wielu innowacyjnych metod oraz narzędzi badawczych, połączonych w sposób niespotykany w literaturze dotyczącej badanego zagadnienia. Punktem wyjścia do wykonania zdefiniowanego zadania badawczego jest ustalenie sposobów definiowania celów polityk rozwoju lokalnego, a także formułowania i zapisywania w dokumentach strategicznych działań służących ich wykonaniu. Opracowanie wymaga poddania analizie także kształtu lokalnych polityk budżetowych oraz uwzględnienia czynników wyjaśniających ich ukierunkowanie. Zebrany materiał pozwoli na klasyfikację lokalnych polityk finansowych gmin w dwóch kategoriach rodzajowych, tj. polityk prorozwojowych i polityk niesprzyjających rozwojowi¹⁴. Integralną, nie mniej ważną część pracy stanowiąc będzie identyfikacja dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego instrumentów wsparcia rozwoju, ich porządkowanie oraz ocena praktycznego wykorzystania w realizacji samorządowych polityk rozwojowych. Tym samym praca kreśli dodatkową płaszczyznę oceną w zakresie polityki gmin. Jest nią nie tylko badanie stosowania przez JST instrumentów wsparcia rozwoju lokalnego, ale również ocena tego, czy ich dobór następuje w sposób sprzyjający realizacji celów zapisanych w treści

¹⁴ Pojęciem wydatków rozwojowych na poziomie lokalnym posługują się m.in.: D. Wyszowska (2014). *Przyszłość finansów samorządowych w Polsce w świetle ich potrzeb rozwojowych*. Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica, 1(299), ss. 151–161; E. Gubernat-Ulatowski (2016). *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 294, ss. 47–58 oraz G. Masik (2010). *Typy polityki lokalnej. Przykład strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta*. Studia Regionalne i Lokalne, 1 (39), ss. 26–47.

dokumentów strategicznych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z uwagi na to, iż literatura dowodzi, że niewłaściwie dobrane stymulatory, w tym w szczególności preferencje fiskalne, bądź nie przekładają się na pożądane efekty, bądź też uzyskane za ich pośrednictwem rezultaty okupione są niewspółmiernie wysokimi kosztami dla budżetu¹⁵. Zdefiniowanym w ten sposób politykom gmin przeciwstawione zostaną ich efekty w postaci rozwoju lokalnego, pozwalające na identyfikację rezultatów opracowanych i wdrożonych polityk w kilku komplementarnych względem siebie aspektach, tworzonych przez wymiary rozwoju lokalnego.

Niniejsza książka ma charakter innowacyjny. Jej założeniem jest prezentacja i wyjaśnienie rozwoju gmin w dwóch wymiarach (gospodarczym i finansowym) z uwzględnieniem trzech grup determinant (obejmujących cele rozwoju, polityki budżetowe oraz instrumenty wsparcia), zestawionych ze sobą w niebadany dotychczas sposób. Dostarcza ona nowej wiedzy na temat związków polityk JST z dynamiką procesów rozwojowych, a ponadto umożliwia dokonanie twórczej oraz krytycznej interpretacji (oraz uporządkowania typologicznego) kategorii badawczych na tle literatury przedmiotu.

Opierając się na zaprezentowanej powyżej koncepcji, w niniejszej pracy zdefiniowano pięć szerokich pytań badawczych.

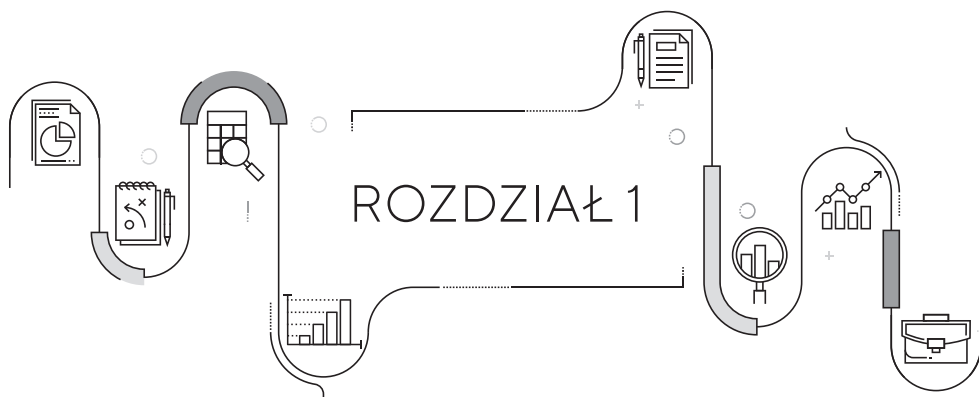
1. Pytanie pierwsze odnosi się do ustalenia, czy struktura systemu finansowego JST w Polsce determinuje kierunki prowadzonych przez samorządy polityk rozwoju, a obecny system finansowania zadań samorządowych może osłabiać rolę gminnych polityk budżetowych w procesach stymulowania rozwoju lokalnego.
2. Pytanie drugie ma na celu ustalenie, jakie czynniki pozafinansowe determinują prowadzenie przez gminy polityk budżetowych sprzyjających rozwojowi lokalnemu.
3. Pytanie trzecie ma na celu wyjaśnienie, czy samorządowe polityki rozwoju lokalnego odznaczają się większą skutecznością w pobudzaniu rozwoju gospodarczego, czy też rozwoju finansowego JST.
4. Pytanie czwarte zakłada ustalenie, czy pobudzanie rozwoju lokalnego w wymiarach finansowym i gospodarczym wymaga stosowania przez gminy odmiennych instrumentów wsparcia. Ponadto, czy rozwój finansowy w ujęciu intensywnym wymaga stosowania innych instrumentów wsparcia niż rozwój ekspensywny, a ogólny rozwój gospodarczy powinien być wspierany innymi instrumentami niż rozwój przedsiębiorczości.
5. Pytanie piąte przyjmuje za cel wyjaśnienie, w jaki sposób w ramach konstruowanych przez gminy polityk powinny być łączone ze sobą cele rozwoju, polityki

¹⁵ Stanowisko takie prezentują m.in.: M. Korolewska (2014). *Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Studia BAS, 1(37), s. 106; P. Swianiewicz (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Warszawa: „Municipium”, ss. 258–259; J. Dziuba (2016). *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H (Oeconomia)*, 50(1), ss. 351–360, a także P. Felis, H. Roslaniec (2017). *Zróżnicowanie fiskalnych skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w zakresie podatku od środków transportowych*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, ss. 88–118.

budżetowe oraz instrumenty wsparcia, aby skutecznie wpływać na rozwój lokalny w wymiarach finansowym i gospodarczym.

Uzyskanie odpowiedzi na sformułowane pytania badawcze wymaga poddania testowaniu wynikających z nich hipotez. Ich weryfikacja zostanie przeprowadzona w poszczególnych rozdziałach odnoszących się kolejno do każdego z aspektów polityki rozwoju lokalnego z osobna. Uzyskane wyniki testowania hipotez pozwolą na zbudowanie zasobów wiedzy niezbędnej do udzielenia odpowiedzi na zdefiniowane pytania badawcze dotyczące wpływu polityki gmin na rozwój lokalny w aspektach gospodarczym i finansowym.

Praca ma tym samym charakter kompleksowy i przedstawia w sposób dotychczas nieprezentowany zagadnienie związków między polityką gmin wobec rozwoju oraz efektami jej prowadzenia. Opracowanie dotyczy bowiem zagadnień odnoszących się zarówno do projektowania polityki rozwojowej, instrumentalizacji jej wsparcia, jak i jej korelacji z finansami samorządowymi, a uzyskany w ten sposób obraz gminnej polityki rozwojowej konfrontuje z efektami jej prowadzenia.



WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ROZWOJU LOKALNEGO

1.1. Znaczenie wymiaru lokalnego w projektowaniu badań nad rozwojem

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania niezbędne jest zdefiniowanie znaczenia poziomu lokalnego w projektowaniu działań rozwojowych, a przez to usytuowanie kontekstu polityk rozwoju w gestii władz samorządowych odpowiedniego szczebla.

Termin „lokalny” pochodzi od łacińskiego słowa *localis* oznaczającego zarówno konkretne miejsce, jak i jego usytuowanie w przestrzeni¹. Lokalny oznacza zatem miejscowy, umiejscowiony bądź też przypisany do danego miejsca. „Lokalizm” pojawił się w literaturze już w pierwszej połowie XIX wieku², niemniej jednak jego intensywny rozwój przypada dopiero na lata 70. z uwagi na kryzys cywilizacji przemysłowej³, a także lata 80.

¹ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański (2002). *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*. Tychy: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, s. 14.

² Terminem tym posługuje się J.S. Mill (2004). *Considerations on Representative Government*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, s. 181 i nast., <http://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/John-Stuart-Mill-Considerations-on-Representative-Government.pdf> [dostęp: 31.08.2018].

³ B. Jałowiecki (1988). *Lokalizm a rozwój*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, s. 22 i 23.

XX wieku i towarzyszący im przedłużający się kryzys strukturalny w Europie Zachodniej będący konsekwencją m.in. utraty przekonania o skuteczności oddziaływania władz publicznych na gospodarkę w oparciu o teorię keynesowską, a także ideę państwa dobrobytu⁴. Lokalizm można określić mianem koncepcji, zgodnie z którą rezultaty (wytwory) społecznego działania wykazują stały związek z miejscem ich powstania. Najważniejszym natomiast kryterium tak pojmowanej lokalności są więzi społeczne i gospodarcze identyfikowane między danym obszarem a produktami, które zostały w jego obrębie wytworzone⁵. Lokalizm bazuje więc na założeniu z jednej strony konieczności, a z drugiej możliwości budowy i implementacji rozwiązań rozwojowych opierających się na podmiotowo traktowanych społecznościach lokalnych, a także lokalnych zasobach materialnych i niematerialnych⁶.

Określenie „lokalny”, mimo iż zwraca uwagę na najniższy poziom układów przestrzennych, nie łączy ich wprost z gminą. W nakreśleniu tego powiązania pomocne okazuje się odwołanie do innego terminu, a mianowicie „skala lokalna”. Wymiar lokalny delimitowany na podstawie parametrów podziału administracyjnego stanowi wypadkową takich cech, jak: przeszłość historyczna, specyficzne cechy społeczno-gospodarcze, kulturowe, a także geograficzne⁷. W rezultacie skala lokalna obejmuje wydzielone terytorium „charakteryzujące się jednolitością ekonomiczną, społeczną, kulturową i polityczną oraz wspólną szeroko rozumianą tożsamością”⁸. Konstytucja RP w art. 15 stanowi, że takie cechy, jak więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, są podstawą kształtowania podziału administracyjnego kraju, a w art. 164 ust. 1 stwierdza, iż zasadniczą jego jednostką jest gmina⁹. Ustawodawca zwykły w treści art. 4 ust 3 ustawy o *samorządzie gminnym* ustanowił natomiast, że ustalenie granic gmin dokonywane jest w sposób zapewniający jej możliwie jednorodne – ze względu na układ osadniczy i przestrzenny – terytorium, z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz zapewnieniem zdolności do wykonywania zadań publicznych. Przytoczone charakterystyki łączą poziom lokalny z samorządem gminnym, zwracając przy tym uwagę na to, że ustalanie granic gmin musi zapewniać jednostkom najniższego szczebla podziału terytorialnego możliwość zarówno realizacji zadań służących zaspokajaniu potrzeb bieżących społeczności lokalnej, jak i podejmowania

⁴ K. Gałuszka (2004). *Identyfikacja rozwoju lokalnego i źródeł jego finansowania*, [w:] T. Famulska, K. Znaniecka (red.), *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, s. 10.

⁵ T. Wołowicz, D. Reško (2012). *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*. Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, 5(2), s. 62.

⁶ A. Sztando (2017). *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 477, s. 283.

⁷ A. Sekuła (2001). *Koncepcje rozwoju lokalnego w świetle współczesnej literatury polskiej – zarys problemu*, Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej, 588(40), ss. 89–95.

⁸ S. Korenik (1998). *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. I. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 363.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

działań na rzecz stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Osiągnięciu tego celu służą przede wszystkim przypisana gminom osobowość prawna, niezależność finansowa, a także podlegająca ochronie sądowej samodzielność działania.

W zaprezentowane wyżej rozważania wpisuje się stanowisko wyrażane przez K. Właźlak. Zgodnie z nim wykonywanie zadań lokalnych należy przede wszystkim do kompetencji gmin¹⁰. Za poprawnością takiego stwierdzenia przemawiają także konstytucyjna zasada domniemania właściwości na rzecz samorządu gminnego wyrażona w art. 164 ust. 3, a także zapis art. 6 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stanowiący, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z. Niewiadomski i W. Grzelczak określają wyżej wymienioną kompetencję gmin mianem domniemania właściwości gminy w publicznych sprawach lokalnych¹¹, podkreślając tym samym zasadność identyfikowania wymiaru lokalnego z samorządem gminnym. Argumentem na rzecz takiego stanowiska jest fakt, że samorządy gminne zaspokajając potrzeby społeczności lokalnej, wpływają bezpośrednio na rozwój lokalny. Tym samym zakres działania gmin samorządowych cechują publiczny oraz lokalny charakter wykonywanych zadań.

Jak wyżej wykazano, powiązanie aktywności w wymiarze lokalnym z działalnością gmin jako najniższych, a przez to najbliższych obywatelowi jednostek podziału terytorialnego kraju, i w pewnym sensie odseparowanie znaczenia lokalności od sfery działalności powiatów ziemskich jest zabiegiem trudnym. Oprócz kwestii terminologicznych i etymologii znaczenia terminu „lokalny” owo rozróżnienie utrudniają brak dokładności w regulacjach wprowadzanych przez poszczególne ustawy ustrojowe, a także nieprecyzyjne wzajemne odwołania do regulowanych przez nie zagadnień. Trudność ta wynika także z tego powodu, że obowiązujące ustawy ustrojowe nie definiują znaczenia lokalnego charakteru spraw realizowanych przez samorządy. Problem ten dostrzega m.in. A. Szewc, w opinii którego sprawa publiczna dotyczy interesu powszechnego (tzn. interesu danej zbiorowości) i wiążącej się z nią korzyści społecznej, tj. korzyści uzyskiwanej przez ogół lub przynajmniej znaczną część mieszkańców gminy¹². Co istotne, autor łączy lokalne znaczenie zadań przypisanych i realizowanych przez samorządy gminne ze sprawami dotyczącymi zarówno jednej, jak i kilku gmin, ale już nie powiatu czy wspólnot wyższego szczebla. Uzasadnieniem dla zaprezentowanego punktu widzenia jest przedstawiona wyżej wykładania terminu „lokalny”, zawężająca znaczeniowy i terytorialny wydźwięk opisywanego zagadnienia. Stanowisko to pozwala przy tym zauważyć, że sprowadzanie do wspólnego mianownika dyskusji na temat rozwoju gmin i powiatów za sprawą łączenia ich odniesieniem do lokalnego charakteru ich działalności, nie jest zabiegiem całkowicie poprawnym. Mimo iż lokalność – jak zaznacza A. Szewc – może wykraczać poza

¹⁰ K. Właźlak (2010). *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 187.

¹¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak (1990). *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, s. 11.

¹² A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Business, s. 56.

obręb jednej gminy (tzn. jej granic administracyjnych), to nie sięga ona skali powiatu. Różnice między jednostkami najniższego szczebla podziału terytorialnego, które jawią się w trakcie ich agregacji w większe grupy, są na tyle istotne, że zaczynają stawiać w opozycji względem siebie czynniki decydujące o ich spójności społecznej i ekonomicznej. Oczywiście sytuacji tej nie można generalizować i rozciągać na populację ogółu gmin w kraju. Niektóre powiaty liczą bowiem zaledwie trzy gminy¹³. Można wówczas przyjąć, że lokalny interes społeczności tych gmin pokrywa się administracyjnie z wymiarem powiatu. Są to jednak stosunkowo rzadkie przypadki. Znacznie częstsze są sytuacje, kiedy liczba samorządów gminnych funkcjonujących w obrębie granic administracyjnych powiatu jest większa. W niektórych powiatach liczba gmin sięga siedemnastu¹⁴, a w skali kraju odnajdujemy również takie powiaty ziemskie, na obszarze których jest zlokalizowanych dziewiętnaście gmin¹⁵. Tak duże zróżnicowanie w liczebności jednostek tworzących podział administracyjny kraju, w połączeniu z treścią ustawy zasadniczej oraz ustawy *o samorządzie gminnym* – wskazujących na atrybuty, które powinny towarzyszyć wydzielaniu nowych gmin oraz łączeniu już funkcjonujących – potwierdzają, że odnoszenie znaczenia wymiaru lokalnego na równi do gmin i powiatów nie jest rozwiązaniem poprawnym.

Przedstawiony dotychczas punkt widzenia na łączenie poziomu lokalnego z aktywnością samorządu gminnego wynika także z nomenklatury statystycznej. Zgodnie z funkcjonującą w latach 2000–2017 (włącznie) Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Polska dzielona była na terytorialne, hierarchicznie powiązane jednostki na pięciu poziomach¹⁶, z czego trzy określano jako poziomy regionalne, a dwa jako poziomy lokalne; te ostatnie to NTS 4 – powiaty (wraz z miastami na prawach powiatu) oraz NTS 5 – gminy (oraz dodatkowo: części miejskie gmin miejsko-wiejskich, części wiejskie gmin miejsko-wiejskich, dzielnice Warszawy, delegatury Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia)¹⁷. Począwszy od 1 stycznia 2018 roku funkcjonuje w Polsce System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS), który zastąpił na potrzeby statystyki publicznej zniesioną z końcem 2017 roku Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych¹⁸. System KTS dzieli Polskę na terytorialne, hierarchicznie

¹³ Przykładami są powiaty milicki oraz wołowski w województwie dolnośląskim. Por. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 25.08.2018].

¹⁴ Taką liczbą gmin w skali powiatu charakteryzują się m.in. powiat krakowski w województwie małopolskim, a także powiat poznański w województwie wielkopolskim. Por. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 25.08.2018].

¹⁵ Za przykład posłużyć mogą powiat bialski w województwie lubelskim oraz powiat kielecki w województwie świętokrzyskim. Por. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 25.08.2018].

¹⁶ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/system-kts/nomenklatura-nts/> [dostęp: 24.08.2018].

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. 2000, nr 58, poz. 685 z późn. zm.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2017 r. uchylające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. 2017, poz. 825.

powiązane jednostki na siedmiu poziomach, z których ostatnie dwa, tj. KTS 5 oraz KTS 6, odpowiadają poziomom NTS 4 oraz NTS 5 funkcjonującym w ramach poprzedniej klasyfikacji¹⁹. Tym samym niezależnie od zmian w nomenklaturze jednostek terytorialnych wymiar lokalny odnoszony jest do dwóch poziomów, wśród których rozłącznie klasyfikowane są powiaty oraz gminy. Ową rozłączność klasyfikacyjną należy uznać za jak najbardziej celową i uzasadnioną. Zgodnie z jej treścią najniższy możliwy poziom, w którym identyfikować można polityki rozwojowe, a następnie dokonywać pomiaru efektów ich realizacji, stanowią gminy. Rola powiatów ziemskich w dyskusji na temat możliwości ich klasyfikowania do jednostek szczebla lokalnego powinna się natomiast ograniczać jedynie do tych spośród nich, które z uwagi na niewielką liczbę funkcjonujących na ich terenie jednostek samorządu gminnego zachowują wewnętrzną spójność tak w kwestii posiadanych potencjałów, uwarunkowań lokalnego otoczenia, barier wzrostu, jak i postulowanych kierunków rozwoju.

Specyfika gmin jako podmiotów odpowiedzialnych za organizację i realizację zadań lokalnych ujawnia jeszcze jedną ważną cechę. Samorządy gminne są niewątpliwie tymi komponentami struktury podziału terytorialnego kraju, które – po pierwsze – realizują najbardziej różnorodny katalog zadań, a – po drugie – odznaczają się największym zróżnicowaniem poziomu rozwoju (tak społecznego, jak i ekonomicznego) wewnątrz tworzonej przez nie kategorii jednostki samorządu terytorialnego (JST)²⁰. Stwierdzenie to jest w pełni uzasadnione, a za jego poprawnością przemawia to, że grupę samorządów gminnych tworzą zarówno niewielkie gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie, jak też gminy miejskie, a także duże miasta na prawach powiatu. Co więcej, różnice nie odnoszą się tylko do klasyfikacji gmin w ramach poszczególnych kategorii rodzajowych. Są one obserwowane także wewnątrz każdej z nich z osobna. Przykładowo z danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) za rok 2016 wynika, że dochody na jedną osobę w najbogatszej gminie wiejskiej były aż 17 razy wyższe niż w gminie wiejskiej o najniższych dochodach na jednego mieszkańca. W przypadku miast (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) relacja ta wynosiła 6,3 do 1,0, w miastach na prawach powiatu odpowiadał jej stosunek 2,0 do 1,0 a w gminach miejsko-wiejskich 3,2 do 1,0. Owo zróżnicowanie potencjałów i zdolności do realizacji zadań publicznych nie stanowi przy tym argumentu na rzecz ograniczania czy odstępowania od wykonawstwa niektórych z nich, w tym zawieszania prowadzenia polityki rozwojowej. O braku możliwości odstąpienia od jej realizacji decydują m.in. przepisy ustaw *o samorządzie gminnym* (por. art. 30 ust. 2 pkt 1a) oraz *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (por. art. 3 pkt 3), które nie określają warunkowego charakteru jej prowadzenia, lecz obligują gminy – w ramach posiadanych przez nie możliwości – do projektowania i wdrażania polityk rozwoju lokalnego. Zróżnicowanie

¹⁹ Zarządzenie wewnętrzne nr 22 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych. Por. także <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/system-kts/> [dostęp: 24.08.2018].

²⁰ E. Wysocka, J. Koziński (2000). *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*. Warszawa: Difin, ss. 16–17.

kategorii rodzajowych gmin, a tym samym dysproporcje w zakresie opisujących je cechy powodują, że definiowane przez samorządy polityki rozwojowe różnić się będą nie tylko celami, lecz także zakresem, stosowanymi rozwiązaniami służącymi wsparciu ich realizacji, jak również skalą. Wszystkie te elementy sprawiają, że posługiwanie się określeniem „rozwój lokalny” nabiera znacznie bardziej precyzyjnego znaczenia, gdy odnosi się do poziomu gmin, nie zaś powiatów. Perspektywa powiatowa sprawia bowiem, że wszystkie opisane wyżej różnice zanikają, a przez to kształtowany jest zafałszowany obraz spójności społeczno-ekonomicznej w przekroju ogółu jednostek tworzących dany powiat.

Gmina stanowi swego rodzaju przestrzeń lokalności. Decyduje o tym zbiór kilku czynników. Gminy mają niezależne władze samorządowe umocowane do stanowienia aktów prawa miejscowego, a więc decydowania (w wymiarze lokalnym) o sferach społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej. Są one wyłonione w drodze demokratycznego wyboru, a ich działalność podlega kontroli w zakresie zgodności z prawem. Prowadzona przez nie gospodarka finansowa ma charakter autonomiczny, a ich budżet (w porównaniu do pozostałych JST) w istotnej części opiera się na dochodach własnych. Gminy odznaczają się tym samym samodzielnością umożliwiającą im skuteczne projektowanie polityk rozwojowych i ich realizację. Obszar zajmowany przez gminę można porównać do sumy zakresów przestrzennych innych działających autonomicznie podmiotów, takich jak organizacje społeczne i gospodarcze, przedsiębiorstwa, fundacje czy stowarzyszenia. Dodatkowo z obszarem tym utożsamiają się mieszkańcy, a w jego obrębie funkcjonują urzędnicy infrastruktury technicznej i społecznej pozwalające na skuteczne zaspokajanie ich potrzeb. Kolejnym argumentem na rzecz określania gminy mianem przestrzeni lokalności jest fakt, iż samorządy gminne dysponują zestawem instrumentów (ekonomicznych, organizacyjno-prawnych i promocyjnych) umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości lokalnej, a terytorialny wymiar działalności większości (szczególnie) mikro- i małych podmiotów gospodarczych ogranicza się do obszaru gminy bądź też nieznacznie wykracza poza jej obręb. Finalnie, dominująca większość organizacji społecznych zawęża zakres swojej aktywności do granic administracyjnych gminy. Wszystkie powołane wyżej atrybuty sprawiają, że uprawnione jest stwierdzenie o rozwoju w skali lokalnej postrzeganym z perspektywy gmin.

Jak wykazano, polityka rozwoju lokalnego powinna być postrzegana z perspektywy aktywności władz samorządowych najniższego szczebla podziału terytorialnego. Przeprowadzone wnioskowanie dowiodło, że samorządy gminne – tak z uwagi na umocowanie prawne, jak i ze względu na przesłanki społeczno-ekonomiczne – są z jednej strony inicjatorami lokalnych polityk rozwojowych, a z drugiej konsumentami efektów ich realizacji. Powstaje w ten sposób zamknięty cykl, w którym rolę kreatora, koordynatora i beneficjenta działań rozwojowych pełnią same gminy. Od skuteczności prowadzonych przez nie polityk zależeć będzie to, czy w przyszłych okresach będzie można mówić o zdolności do kontynuowania zainicjowanych procesów rozwojowych, czy też znikome efekty uruchomionych uprzednio działań nie tylko nie przełożą się na wzrost danego terenu, lecz spowodują pogłębienie się dystansu względem jednostek terytorialnych stanowiących grupę odniesienia, a przez to uniemożliwią budowanie stabilnych podstaw do sukcesywnego niwelowania horyzontalnych dysproporcji rozwojowych.

1.2. Rozwój lokalny w aspekcie ujęć definicyjnych

Pojęcie rozwoju lokalnego, podobnie jak omówiony w poprzednim podrozdziale wymiar lokalny, mimo że funkcjonuje w powszechnym obiegu, niejednokrotnie rozumiane jest błędnie lub też używane w sposób niepełny, a przez to niepoprawny. Zważywszy na ten fakt, niniejsza część opracowania zostanie poświęcona przeglądowi i systematyce ujęć definicyjnych rozwoju lokalnego. Założony cel nie tylko pozwoli przedstawić zagadnienie rozwoju lokalnego i obecne w literaturze podejścia do jego rozumienia, lecz także umożliwi wytyczenie kierunków, którym podporządkowana zostanie budowa zmiennych opisujących rozwój lokalny (gminny), służących empirycznej weryfikacji konsekwencji prowadzenia przez samorządy gminne polityk na rzecz rozwoju.

Jak twierdzi A. Szewczuk, a pogląd ten podzielają również m.in. M. Obrębalski²¹ oraz H. Brandenburg²², kategoria „rozwój” – bez jakichkolwiek dookreśleń w postaci sformułowań typu „lokalny”, „gospodarczy”, „społeczny”, „infrastrukturalny” itp., niezależnie od tego, czy skupiać się będziemy nad jej zawartością merytoryczną, wymiarem terytorialnym, czy też sposobem pomiaru – jest bardzo trudna do zdefiniowania²³. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że rozwój można wyrażać zarówno poprzez wskaźniki wzrostu gospodarczego, jak i mierniki społeczne, a także miary jakościowe odnoszące się do poziomu życia mieszkańców danego terenu. M. Ziółkowski i M. Goleń stoją na stanowisku, że rozwój to proces kierunkowych i długotrwałych zmian „kogoś” lub „czegoś”. Podkreślają oni, iż „rozwój jest procesem przemian, w toku którego dany obiekt przechodzi od form i stanów prostych, mniej złożonych do form bardziej złożonych, doskonalszych pod określonymi względami”²⁴. W opinii J. Dynowskiej i E. Rudowicza²⁵, a także K. Secomskiego, rozwój to „całokształt zmian strukturalnych i jakościowych zachodzących w społeczeństwie i gospodarce, które umożliwiają dalsze podnoszenie poziomu życia mieszkańców oraz rozbudowę i unowocześnianie gospodarki”²⁶. Rozwój w ujęciu ogólnym polega więc na pozytywnych przemianach o charakterze tak ilościowym, jak i jakościowym. Jest to zatem proces opierający się na czynnikach endogenicznych i egzogenicznych²⁷. Zważywszy na wskazane wyżej kryteria, rozwój powinien być definiowany jako długotrwały proces

²¹ M. Obrębalski (2006). *Mierniki rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, ss. 28–31.

²² H. Brandenburg (2002). *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, ss. 22–23.

²³ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 13.

²⁴ M. Ziółkowski, M. Goleń (2006). *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Wydawnictwo SGH, s. 55.

²⁵ J. Dynowska, E. Rudowicz (2007). *Oddziaływanie samorządu terytorialnego na rozwój lokalny gmin*. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia*, 6(2), ss. 27–35.

²⁶ K. Secomski (1987). *Teoria regionalnego rozwoju i planowania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, ss. 9–10.

²⁷ M. Graczyk (2008). *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, s. 46.

pożądanych, pozytywnych zmian mających celowy charakter, dążących do osiągnięcia wyższego aniżeli obecny poziomu rozwoju w poszczególnych jego wymiarach. W efekcie, jak twierdzi S. McCloskey, najpełniejsze brzmienie znaczeniowe terminu „rozwój” wykracza poza postęp materialny oraz wzrost gospodarczy²⁸. Rosnące znaczenie jakości życia – zarówno w sferze empirycznej (badawczej), jak i realnej (konsumpcyjnej) – sprawiło bowiem, że rozwój łączony jest nierozdzielnie z dookreśleniem „społeczno-gospodarczy”, a przez to obok charakterystyk typowo ekonomicznych ów rozwój utożsamiany jest ze wzrostem jakości życia społeczności danego obszaru, poprawą dostępności do dóbr kultury, wzrostem bezpieczeństwa, a także dbałością o stan infrastruktury środowiska naturalnego²⁹. W rezultacie, rozwój kreując możliwości dla wprowadzania pozytywnych zmian w takich sferach życia, jak: gospodarka, społeczeństwo, kultura, polityka, ekologia i innych, umożliwia tworzenie nowych wartości. Wśród nich R. Brol³⁰, A. Klasik³¹ i S. Korenik³² wymieniają m.in.: produkty, dobra i usługi zaspokajające potrzeby wewnętrzne i zewnętrzne, zatrudnienie, a także nowe firmy i instytucje tworzące miejsca pracy. Kolejno powołani autorzy wskazują na wartości niematerialne (wiedza, kwalifikacje, umiejętności), a także atrakcyjne propozycje lokalizacyjne stanowiące efekt złożenia czynników „twardych” w postaci infrastruktury technicznej oraz czynników „miękkich”, pod którymi rozumieją oni m.in. wysokiej klasy środowisko przyrodnicze. W sytuacji, w której ów rozwój rozpatrywany jest w wewnętrznie spójnym społeczno-terytorialnym układzie, mającym charakterystyczne dla siebie właściwości przestrzenne, gospodarcze i kulturowe, a także przejawiającym zbliżone potrzeby oraz hierarchię ich wartości, możliwe staje się operowanie terminem rozwój w wymiarze lokalnym, ponadlokalnym czy regionalnym³³.

Mając na uwadze zaprezentowane wyżej tło, analizę podejść do definiowania rozwoju lokalnego należy rozpocząć od konstatacji A. Sobczyka, zgodnie z którą mimo złożoności badanego zagadnienia, będącej konsekwencją szeregu kształtujących go czynników, w zasadzie powszechna jest zgodność co do tego, że pojęcie rozwoju powinno być łączone z pewnymi pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami zarówno ilościowych, jak i jakościowych, a także strukturalnych właściwości danego układu³⁴. Odnosząc termin „układ” do wspólnoty i danego jej terytorium, odznaczających się charakterystycznym dla nich zestawem cech kulturowych,

²⁸ S. McCloskey (2010). *Dyskurs rozwojowy i definicje*, [w:] G. McCann, S. McCloskey (red.), *Lokalnie – globalnie. Kluczowe zagadnienia studiów nad rozwojem*. Warszawa: Polska Akcja Humanitarna, s. 19.

²⁹ Por. J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki (2007). *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Warszawa: CeDeWu, s. 43 oraz K. Hełpa-Liszkowska (2013). *Dziedzictwo kulturowe jako czynnik rozwoju lokalnego*. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 1(6), ss. 5–18.

³⁰ R. Brol (1998). *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 785, s. 11.

³¹ A. Klasik (1996). *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 734, s. 23.

³² S. Korenik (1998). *Zarządzanie rozwojem...*, dz. cyt., ss. 361 i 362.

³³ Por. L. Wojtasiewicz (1997). *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcia metodologiczne*. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 177, ss. 7–18.

³⁴ A. Sobczyk (2010). *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*. *Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, s. 126.

przestrzennych i gospodarczych, a przy tym wyrażających własne potrzeby i hierarchie wartości, uzyskujemy legitymację do posługiwania się terminem „rozwój w skali lokalnej”³⁵.

Schemat klasyfikacyjny w zakresie analiz dedykowanych definiowaniu rozwoju lokalnego przyjęty przez D. Śniegowską zakłada, że badania poświęcone rozwojowi lokalnemu koncentrują się na definiowaniu i odnoszeniu go do trzech komplementarnych płaszczyzn. Pierwszą z nich stanowi płaszczyzna społeczno-kulturalna (określana także mianem społecznej lub osadniczej), drugą – płaszczyzna ekologiczna, a trzecią – płaszczyzna gospodarcza³⁶. Rozwój lokalny w pierwszej płaszczyźnie dokonuje się za sprawą poprawy warunków oraz zakresu świadczonej opieki zdrowotnej, usług edukacyjnych, kultury, bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również mieszkalnictwa, a także poprzez zapewnienie odpowiedniego (nie destymulacyjnego) poziomu opieki społecznej. Rozwój w płaszczyźnie ekologicznej oznacza zarówno pozytywną zmianę w zakresie składników otoczenia przyrodniczego danego terenu, jak i zahamowanie procesów degradacji lokalnych ekosystemów przyrodniczych. Finalnie, rozwój lokalny w wymiarze gospodarczym wyraża się za pośrednictwem pozytywnej dynamiki tworzenia nowych podmiotów gospodarczych. A. Sztando rozszerza wymiar gospodarczy rozwoju lokalnego o ilościowy i strukturalny rozwój podmiotów prowadzących na danym terenie działalność gospodarczą. Definiowany w ten sposób rozwój uwzględnia takie aspekty działalności przedsiębiorstw, jak doskonalenie i wprowadzanie nowych produktów i usług, poszerzanie rynków zbytu, unowocześnianie technologii produkcji, a także ponoszenie nakładów inwestycyjnych, zwiększenie zatrudnienia i efektywności produkcji, a ostatecznie również inicjowanie działań wzmacniających podmioty gospodarcze w wymiarze finansowo-kapitałowym³⁷.

Zbliżone stanowisko definicyjne prezentują A. Okraszewska, I. Brzeziński i J. Kwiatkowski, wskazując, że rozwój lokalny należy rozpatrywać w kilku uzupełniających się wymiarach. Poszerzają oni jednak ich liczbę z trzech do czterech. Pierwszym z nich jest wymiar kulturowy, uwzględniający kultywowanie charakterystycznych dla danego terenu tradycji, obyczajów, zwyczajów i zachowań. Drugi wymiar rozwoju lokalnego tworzy środowisko naturalne, a prowadzone w ramach niego działania rozwojowe wyrażają się m.in. poprzez ochronę istniejącego dziedzictwa przyrodniczego. Wymiar trzeci tworzy edukacja, a dokonujący się za jej pośrednictwem rozwój wyraża się poprzez wzrost wiedzy, kwalifikacji i umiejętności mieszkańców danego terenu. Ostatni wymiar rozwoju lokalnego stanowi w opinii cytowanych autorów aspekt ekonomiczny i znajduje wyraz we wzmocnieniu zamożności mieszkańców, zmianie warunków ekonomicznych dla realizacji indywidualnych aspiracji członków społeczności lokalnej³⁸. Autorzy pozostają

³⁵ A. Sztando (1998). *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*. Samorząd Terytorialny, 11, s. 12.

³⁶ S. Śniegowska (1992). *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 205, ss. 85–92.

³⁷ A. Sztando (2000). *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*. Studia Regionalne i Lokalne, 1(1), ss. 79–89.

³⁸ A. Okraszewska, I. Brzeziński, J. Kwiatkowski (2002). *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, s. 6.

przy stanowisku, zgodnie z którym rzeczywisty rozwój możliwy jest jedynie wtedy, gdy zachowana jest równowaga między wszystkimi czterema jego elementami. Spełnienie tego postulatu należy uznać za *sine qua non* zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

W publikacji pod redakcją W. Kosiedowskiego³⁹ oraz w opracowaniu autorstwa A. Klasika i F. Kuźnika⁴⁰ liczba wyodrębnianych wymiarów rozwoju lokalnego wzrasta do pięciu. Powołani autorzy wskazują bowiem na wymiar społeczny rozwoju lokalnego – uwzględniający procesy zmian demograficznych i społecznych oraz zmian w środowisku kulturalnym, następnie podają wymiar środowiskowy – obejmujący zmiany zachodzące w środowisku przyrodniczym oraz w infrastrukturze służącej ochronie tego środowiska, a dalej wymieniają wymiar infrastruktury – zaznaczając, iż obejmuje on rozwój infrastruktury w takich dziedzinach, jak: transport, telekomunikacja, elektroenergetyka, zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków czy ciepłownictwo. Dwa ostatnie wymiary – gospodarczy i przestrzenny – odpowiadają kolejno procesom rozwoju bazy ekonomicznej gmin, a także nowym formom zagospodarowania przestrzennego. A. Huczek dodaje, że rozwój lokalny rozpatrywany w obrębie wyżej wymienionych wymiarów przejawia się w postaci zarówno procesów, jak i tendencji zmian zachodzących w różnych strukturach, akcentując przy tym znaczenie i rolę gmin w inicjowaniu procesów rozwoju lokalnego oraz wspieraniu ich przebiegu⁴¹.

Wielowymiarowość znaczenia rozwoju lokalnego akcentują także inni autorzy wyznaczający pogląd, zgodnie z którym rozwój lokalny to równoczesny rozwój sfer lokalnych (gminnych) w wymiarach społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Literatura ukazuje co prawda zróżnicowane podejścia do wydzielenia i grupowania poszczególnych sfer rozwoju lokalnego, ale to, co zespala prezentowane w nauce poglądy, to przekonanie o tym, że posługiwanie się terminem rozwój w wymiarze lokalnym jest uprawnione dopiero w sytuacji, kiedy następuje on we wszystkich wymienianych sferach – nie zaś w jednej bądź tylko kilku spośród nich. Autorami prezentującymi ten punkt widzenia rozwoju lokalnego są m.in. A. Purgat i R. Reszel⁴², H.R. Marques⁴³, F. Casanova⁴⁴ czy V.A. Enriquez⁴⁵.

³⁹ W. Kosiedowski (red.) (2005). *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, ss. 20–23.

⁴⁰ A. Klasik, F. Kuźnik (2001). *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, s. 21.

⁴¹ M. Huczek (2007). *Promocja gminy jako sposób wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie i Marketing, 1, s. 107.

⁴² A. Purgat, R. Reszel (1997). *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce: poradnik*. Warszawa: Zachodnie Centrum Organizacji, s. 101 i nast.

⁴³ H.R. Marques (2011). *Local development at a human scale*. Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana, 22, ss. 137–158.

⁴⁴ F. Casanova (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes Alternativos para la Formación y el Trabajo de los Jóvenes*. Montevideo: Oficina Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor), s. 25 i nast.

⁴⁵ V.A. Enriquez (1997). *Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local*, [w:] *Desarrollo regional/local en El Salvador: retos estratégicos del siglo XXI*. San Salvador: Funde, ss. 30–40.

A. Sztando wprowadza nieco inną klasyfikację definicyjną terminu rozwój lokalny. Wskazuje on na dwie perspektywy: lokalną oraz ponadlokalną, w których należy identyfikować i opisywać rozwój lokalny⁴⁶. Perspektywa lokalna sprowadza się do rozumienia rozwoju lokalnego jako „długookresowego, niezunifikowanego, wielowymiarowego, samopodtrzymującego się procesu przekształceń struktur układu lokalnego i powiązań wzajemnych między nimi oraz ich powiązań z otoczeniem, współformujących pożądane procesy ponadlokalne, kreowanego planowo, partycypacyjnie, w skoordynowany sposób i zgodnie z ideą ładu zintegrowanego, przede wszystkim przez i w interesie społeczności lokalnej, przez opartą na konsensusie mobilizację czynników głównie endogenicznych⁴⁷”. Perspektywa ponadlokalna identyfikuje procesy rozwojowe oraz ich rezultaty z poziomu układów ponadlokalnych. Zgodnie z jej brzmieniem rozwój lokalny jest definiowany jako przekształcenia struktur układów ponadlokalnych oraz związków między tymi strukturami i ich otoczeniem, które stanowią w istotnej mierze efekt procesów rozwoju zachodzących w układach lokalnych (gminnych), agregowanych w układy ponadlokalne (regionalne, krajowe, związków państw, jak również w skali globalnej)⁴⁸. Perspektywa ponadlokalna nie oznacza przy tym kumulacji efektów uzyskiwanych na poziomie lokalnym (gminnym). Układ ponadlokalny i jego rozwój nie jest więc rozpatrywany jako suma efektów rozwojowych uzyskiwanych przez wspólnoty niższego szczebla. Rolą układu lokalnego jest tworzenie w sposób oddolny warunków dla inicjowania, pobudzania i skutecznego prowadzenia procesów rozwojowych na wyższym aniżeli gminny poziomie podziału terytorialnego. Można stwierdzić, że rozwój lokalny rozpatrywany z perspektywy ponadlokalnej jest wyrazem swego rodzaju transformacji procesów rozwoju lokalnego w procesy rozwoju o charakterze ponadlokalnym. Zaprezentowane przez A. Sztando stanowisko, rozdzielające definicje rozwoju lokalnego na perspektywę lokalną i ponadlokalną, nie jest odosobnione. Należy przy tym podkreślić, że badanie literatury dowodzi, iż zdecydowanie częściej prezentowane jest w niej podejście do rozwoju lokalnego odpowiadające perspektywie lokalnej. Mając na uwadze powyższe, kolejnym etapem prac badawczych nad definiowaniem rozwoju lokalnego będzie identyfikacja i prezentacja tych spośród definicji, które wpisują się najpierw w ponadlokalne, a następnie w lokalne postrzeganie rozwoju.

Rozwój lokalny w perspektywie ponadlokalnej oznacza jego identyfikację w skali układów ponadlokalnych, tzn. regionalnych i wyższych. Wzajemne oddziaływanie na siebie układów lokalnych i ponadlokalnych jest rezultatem łączących je współzależności. Wysoka, pozytywna dynamika zjawisk rozwojowych obserwowanych na poziomie lokalnym może determinować tempo i kierunek zmian w układach ponadlokalnych. Analogicznie, brak interakcji sieciowych między układami lokalnymi oraz między układami i ich

⁴⁶ A. Sztando (2018). *Lokalna i ponadlokalne polityki rozwoju lokalnego – istota, rodzaje i spójność*. Roczniki Nauk Społecznych, 45(1), ss. 25–52.

⁴⁷ A. Sztando (2017). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Monografie i Opracowania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 266, s. 50.

⁴⁸ Tamże, s. 53.

otoczeniem sprawia, że nie są utrzymywane dotychczasowe, a także stymulowane nowe procesy rozwojowe na poziomie ponadlokalnym. Fakt ten jest o tyle istotny, że „w rozwoju lokalnym postrzeganym z ponadlokalnej perspektywy konwersja procesów lokalnych w ponadlokalne dotyczy wszystkich płaszczyzn rozwoju (jest holistyczna) i przynosi wielowymiarowy ład, lecz nie jest skrajnie uwarunkowana [...] polityką społeczno-gospodarczą władz ponadlokalnych i mimo pewnych interwencji ich w procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe, odbywa się w znacznym stopniu swobodnie”⁴⁹.

Rozwój lokalny w perspektywie ponadlokalnej sprowadza się do wymiarów rozwoju, o których wspomniano wcześniej, i odnosi się do realizacji celu głównego rozwoju, jakim jest wzrost bądź utrzymanie na obecnym poziomie jakości życia ludności danego terenu. Zmienia się jednakże perspektywa patrzenia na sposób zaspokajania tych potrzeb. Perspektywa ponadlokalna odnosi się bowiem do tych sfer dotyczących społeczno-ekonomicznych aspektów życia, które nie mogą być skutecznie zaspokajane z perspektywy lokalnej. Oznacza to tym samym, że ma ona charakter komplementarny, nie zaś substytucyjny względem działań rozwojowych podejmowanych przez jednostki niższego szczebla podziału terytorialnego. Odwołując się natomiast do celów szczegółowych rozwoju lokalnego identyfikowanych w perspektywie ponadlokalnej, należy zaznaczyć, że stanowią one pochodną celu głównego. Pierwszym z nich jest zatem wzrost wolumenu istniejących wartości generowanych na poziomie lokalnym oraz kreacja nowych, z wykorzystaniem lokalnych zasobów, podlegających transformacji w wartości ponadlokalne. Drugim jest zapobieganie, rozwiązywanie, a w warunkach, w których nie jest to możliwe, przynajmniej redukcja problemów (energetycznych, gospodarczych, materialnych i innych) ponadlokalnych dotyczących układów lokalnych⁵⁰.

Reprezentantem ponadlokalnej perspektywy w zakresie definiowania rozwoju lokalnego jest R. Rezsóhazy. Wyraża on pogląd, zgodnie z którym rozwój lokalny to „zharmonizowane i systematyczne działania prowadzone w społeczności lokalnej, z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu”⁵¹. Równie charakterystyczny pogląd na rozwój lokalny prezentuje I. Pietrzyk. Zdaniem tej autorki, rozwój lokalny powinien przyjmować za paradygmat przeciwstawienie się liberalizmowi (zwłaszcza w skrajnej jego formie) i objąć za cel połączenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką. Rozwój lokalny to także zdolność do skutecznego zaradzenia wszelkim defektom rynku i niedoskonałej informacji, a przy tym umiejętność wyzwolenia aktywności społecznej i wykorzystania całego lokalnego potencjału rozwojowego. Finalnie, perspektywa ponadlokalna zakłada mobilizację lokalnych aktorów wokół własnego (oddolnego) programu rozwoju i przewiduje uzyskanie efektów synergicznych wzmacniających ogólną dynamikę

⁴⁹ A. Sztando (2018). *Lokalna i ponadlokalne...*, dz. cyt., ss. 30 i 31.

⁵⁰ Tamże, s. 31.

⁵¹ R. Rezsóhazy (1988). *Le développement des communautés*. Louvain-la-Neuve: CIACO Editeur, za: A. Jakubowska (2013). *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 156, s. 179.

wzrostu⁵². Z zaprezentowanym stanowiskiem I. Pietrzak koresponduje pogląd A. Adamowicza, który określa rozwój lokalny jako wynik aktywności „lokalnych podmiotów gospodarczych wykorzystujących dostępne im wewnętrzne i zewnętrzne zasoby do prowadzenia procesów produkcji towarów i usług, z którymi powiązane są procesy wymiany i konsumpcji. Przebieg tych podstawowych procesów ekonomicznych kształtowany jest przez ogólny system ekonomiczno-społeczny, politykę społeczno-gospodarczą kraju, politykę regionalną oraz lokalną politykę rozwoju prowadzoną przez władze lokalne”⁵³. Autorką wskazującą na perspektywę ponadlokalną analizowanego zagadnienia jest także A. Jewtuchowicz stojąca na stanowisku, że przeobrażenia w skali lokalnej łączą się ze zmianami zachodzącymi w gospodarce i stanowią efekt zdolności do dostosowywania się do zmian zachodzących w wymiarze ponadlokalnym. Zgodnie z zaprezentowanym punktem widzenia „rozwój lokalny to [...] idea gospodarki zdolnej do szybkiej adaptacji i do zarządzania systemami złożonymi i zróżnicowanymi pod względem kultury, społeczności, technik, jak również gustów oraz zmienności potrzeb i produktów te potrzeby zaspokajających”⁵⁴.

Drugi ze sposobów postrzegania rozwoju lokalnego odnosi się do perspektywy lokalnej (oddolnej). Takie podejście do wyjaśniania rozwoju lokalnego prezentuje m.in. G. Gruchman, w opinii którego rozwój lokalny powinien być definiowany jako rozwój zasobów sił wytwórczych, w szczególności zaś przemysłu, infrastruktury społecznej i ekonomicznej w obrębie danej miejscowości, jak również otaczającego ją zaplecza⁵⁵. E.J. Blakely formułując definicję rozwoju lokalnego, akcentuje w sposób zbliżony poszczególne jego determinanty. W jego opinii rozwój lokalny to „proces, w którym lokalne lub (oraz) regionalne organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia. Głównym celem tego zaangażowania jest stworzenie lokalnych możliwości (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla całej społeczności lokalnej”⁵⁶. Autor ten koncentruje uwagę na rozwoju gospodarczym podkreślając, że w procesie rozwoju lokalnego używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne. Tym samym nie równoważy on (podobnie jak B. Gruchman) aspektów społecznego i gospodarczego rozwoju lokalnego, wyraźnie uprzywilejowując rozwój w wymiarze gospodarczym. Analogiczne stanowisko prezentuje także A. Klasik,

⁵² I. Pietrzyk (2001). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 32.

⁵³ A. Adamowicz (2003). *Kształtowanie rozwoju lokalnego*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Strategie rozwoju lokalnego*. Warszawa: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, s. 11.

⁵⁴ A. Jewtuchowicz (1996). *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej*. Monografie i Opracowania/Szkoła Główna Handlowa, 414, s. 58.

⁵⁵ B. Gruchman (1990). *Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach polskich*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, s. 117.

⁵⁶ E.J. Blakely (1994). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Thousand Oaks–London–New Delhi: Sage Publications, s. 2 oraz E.J. Blakely (1989). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London: Sage Library of Social Research, za: A. Jakubowska (2013). *Partnerstwo publiczno-prywatne...*, dz. cyt., s. 179.

twierdząc, że rozwój lokalny to kreowanie nowych wartości w zakresie środowiska, wiedzy, pracy oraz kapitału⁵⁷.

Wymiary gospodarczy i społeczny jako równoważne znaczeniowo i współobecne komponenty rozwoju lokalnego uwzględnia natomiast L. Wojtasiewicz. W sformułowanej przez nią definicji rozwój lokalny określany jest jako kompleksowe przeobrażenia o charakterze jakościowym odnoszące się do konkretnego obszaru w zakresie zarówno poziomu życia mieszkańców, jaki i funkcjonowania zlokalizowanych na jego terenie organizmów gospodarczych. Autorka w dalszej części definicji dodaje, że rozwój to również pewien proces zmian o charakterze pozytywnym (tzn. wzrostu ilościowego i postępu jakościowego), które zachodzą w układzie lokalnym, przy uwzględnieniu charakterystycznych dla niego potrzeb, preferencji, a także hierarchii wartości⁵⁸. Definicja L. Wojtasiewicz koresponduje ze stanowiskiem, jakie wyraża R. Brol, twierdząc, że rozwój lokalny to „zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów, funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”⁵⁹. Stanowisko łączące oba aspekty rozwoju lokalnego, tj. społeczny i gospodarczy, podziela także J. Parysek. W jego opinii rozwój lokalny należy definiować jako „długotrwały proces rozwoju społeczno-gospodarczego, sterowany i modyfikowany przez gminne lub powiatowe władze samorządowe, wykorzystujący dla realizacji określonych interesów lokalne czynniki rozwoju”⁶⁰. W innej definicji tego samego autora prezentowany jest bardzo zbliżony punkt widzenia na określenie rozwoju lokalnego. Zgodnie z jej brzmieniem, rozwój lokalny należy rozumieć jako „prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach”⁶¹. Społeczno-gospodarczy aspekt rozwoju lokalnego podkreślają w swoich pracach również inni autorzy. Wśród nich można wymienić chociażby S. Makarskiego⁶² czy S.L. Bagdzińskiego; ten ostatni wskazuje bardzo wyraźnie, iż rozwój lokalny dokonuje się w czterech wymiarach, które tworzą płaszczyzny: gospodarcza, polityczna, społeczna i kulturowa⁶³.

⁵⁷ A. Klasik (1996). *Lokalny rozwój gospodarczy...*, dz. cyt., ss. 23–30.

⁵⁸ L. Wojtasiewicz (1996). *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 734, s. 14.

⁵⁹ R. Brol (1998). *Rozwój lokalny...*, dz. cyt., s. 11.

⁶⁰ J.J. Parysek (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 47.

⁶¹ J.J. Parysek (1995). *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 104, s. 37–62.

⁶² S. Makarski (2010). *Rola produktów regionalnych i tradycyjnych w kształtowaniu tożsamości regionu (na przykładzie woj. podkarpackiego)*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług, 56, ss. 170 i 171.

⁶³ S.L. Bagdziński (1994). *Lokalna polityka gospodarcza, w okresie transformacji systemowej*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 17.

W porównaniu do przytoczonych dotychczas stanowisk nieco inną perspektywę i podejście do wyjaśniania rozwoju lokalnego przedstawia A. Myna. Autor koncentruje bowiem swoją uwagę nie tyle na efektach działań rozwojowych, ile na inicjatorach i uczestnikach tychże procesów. W jego opinii rozwój lokalny to procesy, które są świadomie inicjowane i kreowane zarówno przez władze lokalne, jak i przedsiębiorców, a także lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz samych mieszkańców, które zmierzają z jednej strony do kreatywnego, a z drugiej do efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów – tak materialnych, jak i niematerialnych⁶⁴. Podobne stanowisko przedstawia A. Sobczyk, twierdząc, że rozwój lokalny obejmuje „działania podejmowane z woli lokalnych aktorów (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych), czyli oddolne generowanie dynamiki rozwoju”⁶⁵. E. Nowińska łącząc rozwój w wymiarze lokalnym z obszarem obejmującym granice administracyjne gminy podległym władzom samorządowym szczebla gminnego podkreśla, że rozwój lokalny to proces, w którym „władze miejscowe, instytucje, organizacje oraz osoby prywatne angażują się w celu wykorzystania lokalnych możliwości i zasobów oraz prowadzenia działań w różnych dziedzinach z korzyścią dla społeczności tworzących wspólnotę lokalną”⁶⁶. J. Parysek zaznacza natomiast, że rozwój lokalny to rezultat współpracy społeczności lokalnych, samorządu terytorialnego oraz organizacji i instytucji, w szczególności tych o charakterze niedochodowym⁶⁷.

Oprócz rozpatrywania w sposób rozłączny perspektyw rozwoju lokalnego i akcentowania w ten sposób charakteryzujących je cech, nie mniej ważne jest spojrzenie na nie w sposób integrujący oba punkty widzenia na rozwój. Łącząc lokalną i ponadlokalną perspektywę, w których wyjaśniany jest rozwój lokalny, uzyskujemy swego rodzaju paradygmat (tj. wzorzec) rozwoju lokalnego. Wzorzec ten koresponduje z jego odpowiednikiem dla rozwoju regionalnego, o którym piszą m.in. J. Hinderink i M.J. Titus⁶⁸, D. Głuszczyk⁶⁹ czy D. Rynio⁷⁰. W literaturze obecny jest również termin rozwój terytorialny. Posługują

⁶⁴ A. Myna (1998). *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*. Samorząd Terytorialny, 11, s. 32.

⁶⁵ A. Sobczyk (2010). *Rozwój lokalny...*, dz. cyt., s. 126.

⁶⁶ E. Nowińska (2000). *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 67.

⁶⁷ J.J. Parysek (1995). *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J.J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny – zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 37.

⁶⁸ J. Hinderink, M.J. Titus (1988). *Paradigms of regional development and the role of small centres*. *Development and Change*, 19(3), ss. 401–423.

⁶⁹ D. Głuszczyk (2011). *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. *Ekonomia*, 17(214), ss. 68–80.

⁷⁰ D. Rynio (2012). *Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 244 (Problemy rozwoju regionalnego), ss. 394–404.

się nim m.in. I. Pietrzyk⁷¹, M.E. Sokołowicz⁷², a także A. Nowakowska⁷³, a część autorów, w tym m.in. J. Szlachta i J. Zaucha⁷⁴ oraz A. Nowakowska⁷⁵, używa sformułowania „terytorializacja” w kontekście rozwoju. Zgodnie ze stanowiskiem R. Camagni, oznacza ona cele i sposoby, w oparciu o które kształtowana jest polityka rozwojowa uwzględniająca wykorzystanie kapitałów terytorialnych w dynamizacji procesów rozwoju⁷⁶. Przeprowadzone rozważania pokazują zatem, że z jednej strony możliwe jest mówienie w sposób niezależny o wzorcach rozwoju w wymiarach lokalnym i regionalnym, a z drugiej należy wskazać na jawiące się zależności identyfikowane między tymi układami. Region charakteryzującą atrybuty zbliżone do tych opisujących układ lokalny z zasadniczą różnicą w postaci zasięgu geograficznego, do którego należy odnosić opisujące je charakterystyki. Podobnie rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym wyrazić można w kategoriach zarówno efektu zjawisk i procesów zachodzących w każdym z nich, jak i czynników sprawczych wtórnie stymulowanego za pośrednictwem sprzężeń zwrotnych rozwoju. Dodatkowo, wymiar regionalny zjawisk rozwojowych stanowi pochodną nie tylko procesów zachodzących na wyższym poziomie układu przestrzennego. Jest on bowiem (przynajmniej w pewnej mierze) rezultatem rozwoju identyfikowanego w układach lokalnych w obrębie danego regionu. Przedstawiony wyżej paradygmat jako idea generowania procesów rozwojowych nawiązuje także do określenia „rozwój terytorialny”. Jeżeli bowiem przyjąć, że rozwój terytorialny opiera się na określonym terytorium, w obrębie którego zachodzą relacje międzyludzkie, podejmowana jest współpraca i prowadzona wymiana, a także kształtowana jest tożsamość, to procesy rozwoju lokalnego stanowią także element paradygmatu rozwoju terytorialnego⁷⁷. Uwaga ta prowadzi do wniosku, że tak jak można mówić o rozwoju lokalnym w perspektywie lokalnej i ponadlokalnej, tak również polityka rozwoju lokalnego może być prowadzona przez władze poszczególnych szczebli podziału

⁷¹ I. Pietrzyk (2001). *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, s. 57 i nast.

⁷² M.E. Sokołowicz (2015). *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 59–67.

⁷³ A. Nowakowska (2017). *Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej*. Biuletyn KPZK, ss. 26–38.

⁷⁴ J. Szlachta, J. Zaucha (2014). *Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Miasta – metropolie – regiony: nowe orientacje rozwojowe*. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, ss. 29–54.

⁷⁵ A. Nowakowska (2015). *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 14–17.

⁷⁶ R. Camagni (2011). *Local knowledge, national vision': challenges and prospects for the EU regional policy*, [w:] *Seminar on Territorial Dimension of Development Policies*. Warsaw: Ministry of Regional Development, ss. 18–19.

⁷⁷ Por. P. Mifsud (1994). *Mondialisation de l'économie et développement des territoires*, [w:] B. Boureille, B. Guesnier (red.), *Dynamiques des activités et évolution des territoires*. Poitiers: Université Jean Monnet Saint Étienne, ss. 4–12.

terytorialnego. O jej skuteczności decyduje zatem suma efektów uzyskiwanych przez władze publiczne różnych szczebli układu administracyjnego kraju, uruchamianych z różnych jego poziomów i układów funkcjonalno-przestrzennych.

Przedstawiony przegląd podejść do definiowania rozwoju lokalnego pozwala na zestawienie cech, które niezależnie od przytaczanych stanowisk mają charakter uniwersalny dla rozważań dedykowanych problematyce rozwoju lokalnego. Pierwszą z nich jest łączenie rozwoju lokalnego z ujęciem procesowym. W tym znaczeniu rozwój jest rezultatem działań prowadzących do określonych zmian w lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Wyrażenie „proces” łączy się z ciągłością w czasie, tj. trwaniem określonych zjawisk, podejmowanych działań i towarzyszących im rezultatów. W tym sensie rozwój lokalny nie może się dokonać jednorazowo. Jest procesem, który trwa, a przez to odznacza się zmienną dynamiką i skutecznością⁷⁸. Rozwój lokalny nie jest zatem stanem. Nie ma charakteru statycznego. Jest to cykl powiązanych ze sobą działań (nakładów) i uzyskiwanych z ich wykorzystaniem efektów, rozwiązujących konkretny problem lub prowadzących do pozytywnych przeobrażeń w danym układzie funkcjonalno-przestrzennym.

Wskazana wyżej charakterystyka rozwoju lokalnego zwraca uwagę na jego drugą cechę, a mianowicie długookresowość. Postrzeganie rozwoju jako procesu długookresowego jest konsekwencją konieczności zrównoważenia w jego ramach oczekiwań, ról i interesów różnych podmiotów. Długookresowość jest także pochodną faktu, iż cele społeczne, gospodarcze, środowiskowe i inne zawarte w programach rozwoju wiążą się z długookresową perspektywą ich realizacji. Finalnie, długookresowy charakter rozwoju lokalnego jest także konsekwencją aktywizacji wewnętrznych czynników rozwoju lokalnego przez czynniki zlokalizowane na zewnątrz układów lokalnych. Wskazana mobilizacja zasobów endogenicznych przez czynniki egzogeniczne najczęściej wiąże się ze znacznie dłuższą perspektywą czasową.

Długookresowość oraz procesowy charakter rozwoju lokalnego łączą się z kolejną jego właściwością, a mianowicie planowością. Optymalizacja osiągania założonych celów, w szczególności umieszczonych w długim horyzoncie czasowym, wymaga planowania⁷⁹. Plan rozwoju lokalnego nie tylko wyznacza cele i określa perspektywę ich realizacji, ale również podporządkowuje im działania i wsparcie na rzecz ich osiągania. Planowanie nie tylko zwiększa w ten sposób skuteczność (osiągalność) założonych celów, ale również podnosi efektywność działań rozwojowych. Odnosząc się w tym momencie do uzyskiwanych efektów, należy wskazać, że planowanie rozwoju powinno mieć nieco bardziej ogólny i kierunkowy charakter. Nazbyt szczegółowe planowanie spowoduje, że identyfikowane

⁷⁸ J. Hermaszewski (2006). *Istota inwestycji lokalnych i ich rola w rozwoju gminy*. Głogów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie, s. 2.

⁷⁹ Stanowisko takie wyrażają m.in. H. Gawroński (2011). *Istota planowania strategicznego rozwoju lokalnego i regionalnego*. *Współczesne Zarządzanie*, 1, ss. 30–41, a także L. Wojtasiewicz (1990). *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, ss. 37–47 oraz G. Gorzelak (1992). *Planowanie rozwoju lokalnego*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 7(10), ss. 56–78.

pozytywne efekty rozwojowe, wynikające z realizacji założeń dokumentów planistycznych, będą korespondowały z niewspółmiernie częstymi niepowodzeniami w realizacji pozostałych celów. Przesadnie precyzyjne kwantyfikowanie celów rozwoju lokalnego będzie bowiem utrudniać, a niekiedy – przy dynamicznie zmieniającym się otoczeniu oddziałującym na warunki, w których następuje wdrażanie planów rozwoju – wręcz uniemożliwiać ich osiągnięcie w założonym kształcie⁸⁰.

Następna właściwość rozwoju lokalnego dotyczy jego inicjatorów i uczestników. W rozważaniach na temat rozwoju w wymiarze układu lokalnego uwzględnia się rolę, jaką w jego tworzeniu odgrywają władze publiczne. Lektura prac badawczych dodatkowo poszerza katalog aktorów rozwoju lokalnego. Wśród nich, obok powołanych władz lokalnych, wymienia ona również społeczność danego terenu, funkcjonujące na jego obszarze podmioty gospodarcze, organizacje i instytucje społeczne, a także fundacje oraz stowarzyszenia⁸¹. Rozwój lokalny jest więc swego rodzaju wypadkową potrzeb, oczekiwań i dążeń wszystkich wymienionych wyżej grup aktorów kreujących zjawiska rozwojowe i w nich partycypujących. Taki punkt widzenia sprowadza dyskusję na temat rozwoju lokalnego w kierunku jego „podmiotowości”. Termin „wymiar lokalny” odnosi się bowiem do jednostki najniższego szczebla podziału terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców gminy, w imieniu i na rzecz których działają wybrane przez nich władze lokalne. Fakt, że rozwój dotyczy układu lokalnego, sprzyja mobilizacji społeczności danego terenu, a przy tym wywołuje poczucie przynależności tak do społeczności lokalnej, jak i opisującego ją miejsca⁸². W podejściu terytorialnym do rozwoju przestrzeni zawiera element społecznego środowiska, w którym jej aktorzy połączeni są ze sobą wartościami ekonomicznymi, kulturowymi i historycznymi⁸³. Rozwój lokalny m.in. z uwagi na skalę i zróżnicowanie uczestniczących w nim aktorów, a także wspólne dla danego obszaru zorientowanie na celach i dążeniach rozwojowych, należy zatem definiować w kategoriach rozwoju terytorialnego⁸⁴, nie zaś sektorowego czy branżowego.

Kolejną cechą charakteryzującą analizowane zagadnienie jest powiązanie świadomości potrzeb danego obszaru i celowości działań podejmowanych na rzecz ich zaspokajania. Rozwój lokalny jest przykładem autonomicznego i niepowtarzalnego modelu rozwoju,

⁸⁰ Szerzej na temat poprawności konstrukcji planów rozwoju pisze m.in. E.E. Dzikowska (2013). *Plany rozwoju lokalnego – oczekiwania a rzeczywistość*. *Więś i Rolnictwo*, 4(161), ss. 133–148.

⁸¹ Por. A. Mempel-Śnieżyk (2013). *Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 296, ss. 215–226, a także B. Klemens (2009). *Współpraca władz samorządowych i przedsiębiorców a tworzenie podstaw inicjatywy klastrowych*. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 45, ss. 287–297.

⁸² A. Sekuła (2001). *Koncepcje rozwoju...*, dz. cyt., s. 94.

⁸³ Por. A. Jewtuchowicz (2014). *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, ss. 64–68 oraz B. Pecqueur (2000). *Le developpement local pour une economie des territoires*. Paris: Syros, s. 132.

⁸⁴ Szerzej na ten temat piszą m.in.: J. Zaucha i in. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin, s. 277–300, a także A. Noworól (2007). *Pojęcie rozwoju terytorialnego w kontekście nauk o zarządzaniu*. *Współczesne Zarządzanie*, 2, ss. 25–36.

realizowanego w wymiarze lokalnym, łączącego zdiagnozowane potrzeby z istniejącymi na danym terenie specyficznymi warunkami społeczno-ekonomicznymi, a także narzędziami wspierającymi ich realizację. Warunkiem koniecznym skutecznego modelu rozwoju powinna być zatem jego społeczna akceptacja, wyrażająca się partycypacją środowisk lokalnych i odgrywaniem w nim przez społeczność danego terenu ról decyzyjnej, kreacyjnej i beneficyjno-arbitralnej⁸⁵. Rola decyzyjna znajduje wyraz w decydowaniu przez społeczność danego terenu o kierunkach jego rozwoju. Oznacza ona pewien balans tak w zakresie, jak i sile oddziaływania na procesy rozwoju podmiotów ponadlokalnych z ich odpowiednikami na poziomie lokalnym, osiągany poprzez decentralizację środków, zadań i kompetencji do ich realizacji⁸⁶. Rola kreacyjna polega na przekształcaniu obecnych w otoczeniu lokalnym zasobów (materiałnych i niemateriałnych), z wykorzystaniem kapitałów ludzkiego, społecznego i kulturowego. Dokonuje się ona zarówno poprzez procesy reprodukcyjne, jak i innowacyjne⁸⁷. Rola beneficyjno-arbitralna odnosi się do pełnienia przez społeczność dwóch funkcji, tj. beneficjenta i arbitra (recenzenta) rezultatów rozwoju lokalnego. Wszystkie te role w połączeniu ze sobą indywidualizują procesy rozwojowe, eliminując lub istotnie ograniczając możliwość transpozycji charakterystycznego dla uwarunkowań danego miejsca modelu rozwoju do innych lokalnych układów społeczno-ekonomicznych.

Następna z kolei właściwość rozwoju lokalnego to jego wielowymiarowość. Powszechnie uznanym kanonem jest opisywanie rozwoju lokalnego w wymiarach społecznym i gospodarczym. Niemniej jednak studia literaturowe wykazują, że w aspekcie rozwoju układów lokalnych funkcjonują również odwołania do innych jego wymiarów, m.in. środowiskowego, przestrzennego, ekonomicznego, politycznego czy infrastrukturalnego. O różnorodności podejść do ich klasyfikowania decydują różnice w sposobie postrzegania ról społecznych układów lokalnych w projektowaniu działań rozwojowych, a także przeświadczenie autorów o skuteczności interwencji władz publicznych najniższego szczebla. Nie bez znaczenia pozostaje także to, czy powoływane wyniki badań dotyczą doświadczeń krajowych, czy też zagranicznych. Powodem rozbieżności w identyfikowaniu wymiarów rozwoju lokalnego są bowiem również różnice w zakresie cech ustrojowych administracji samorządowej poszczególnych państw, przypisany im zakres zadań i kompetencji, autonomii finansowej, a także właściwości terytorialnej. Niezależnie jednak od sposobu klasyfikacji wymiarów rozwoju lokalnego, niezmiennie najważniejszym faktem pozostaje realizacja rozwoju równocześnie we wszystkich sklasyfikowanych wymiarach. Tylko w takim wariantcie możliwe będzie posługiwanie się terminem „rozwój lokalny” w pełnym tego słowa znaczeniu, tzn. z uwzględnieniem pozytywnych zmian zachodzących we wszystkich jego wymiarach. Przedstawiony wniosek prowadzi do konstatacji, zgodnie z którą zasadniczym celem rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności danego terenu

⁸⁵ Por. A. Sztando (2017). *Lokalistyczne cechy...*, dz. cyt., s. 285.

⁸⁶ I. Antuñano, R. Chaves, J.R. Cuadrado (1993). *Experiencias de desarrollo local en la Comunidad Valenciana. Un primer avance*, [w:] 2.^o Congreso de Economía Valenciana. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, s. 9.

⁸⁷ Por. m.in. O. Godard (1985). *Le local sous influence*. Autogestion, 19, ss. 61–74.

we wszystkich jego wymiarach. W ten sposób ujawnia się kolejna charakterystyka definicji rozwoju w wymiarze lokalnym. Jej rzeczywistaniem są wysoki potencjał lokalnego rynku pracy, a także funkcjonujących na danym terenie podmiotów gospodarczych, bezpieczeństwo publiczne, zdrowotność społeczności lokalnej, dobry stan środowiska naturalnego, jak też zabezpieczenie socjalne odpowiadające w sposób realny potrzebom mieszkańców wspólnot lokalnych⁸⁸.

Przedstawiona wyżej właściwość pozostaje w związku z inną obecną w literaturze cechą opisującą rozwój lokalny, a mianowicie z perspektywami lokalną i ponadlokalną, w których jest on rozpatrywany. Zgodnie z przedstawionym punktem widzenia, wymiar lokalny rozwoju jest łączony z efektami działań prowadzonych na poziomie gmin, ale jednocześnie zależy on od warunków w sferach regulacyjnej i realnej identyfikowanych w wymiarze ponadlokalnym. Z kolei perspektywa ponadlokalna zwraca uwagę na to, w jaki sposób projektowanie i realizowanie lokalnych polityk rozwoju tak w znaczeniu konceptualnym, jak i w odniesieniu do ich efektów (np. w postaci bazy dla rozwoju wspólnot ponadgminnych), wpływa na układy ponadlokalne⁸⁹. W definicji rozwoju lokalnego uwzględnia się tym samym zależność lokalnego i ponadlokalnego wymiaru rozwoju, ich wzajemne przenikanie i współoddziaływanie. W efekcie rozwój lokalny należy postrzegać jako zespół procesów zachodzących w układzie lokalnym, aczkolwiek silnie powiązanych z procesami ponadlokalnymi.

Podsumowując powyższe rozważania i łącząc wszystkie przedstawione dotychczas aspekty rozwoju lokalnego, można stwierdzić, że jest to całokształt przeobrażeń jakościowych i ilościowych, odnoszących się do danego terytorium, dotyczących zarówno poziomu życia mieszkańców, jak i funkcjonowania podmiotów gospodarczych, w realizacji których podstawową rolę powinny odgrywać władze publiczne szczebla gminnego. Rozumiany w ten sposób rozwój stanowi proces kształtowania zmian w kierunku akceptowanym społecznie i ekonomicznie, zgodnym z wymogami racjonalnego gospodarowania przestrzenią, uwarunkowaniami ochrony środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, przeprowadzany w sposób świadomy, kontrolowalny oraz celowy⁹⁰.

1.3. Paradygmat zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

W dyskusjach na temat rozwoju lokalnego nie sposób pominąć zagadnienia rozwoju zrównoważonego. Początków tworzenia koncepcji rozwoju zrównoważonego należy upatrywać w krytyce „teorii wzrostu i dobrobytu, w tym w neoklasycznej teorii wzrostu, próbie stworzenia idei moralnej [...], krytyce dotychczasowych trendów w produkcji i konsumpcji

⁸⁸ L. Wojtasiewicz (1996). *Czynniki i bariery...*, dz. cyt., s. 14 i nast.

⁸⁹ Por. m.in. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo (2005). *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Szczecin: Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 107.

⁹⁰ M. Ziółkowski, M. Goleń (2006). *Zarządzanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 62.

oraz dominujących polityk makroekonomicznych i sektorowych⁹¹. Sformułowanie to po raz pierwszy pojawiło się w przestrzeni publicznej na początku lat 70. ubiegłego stulecia⁹², niemniej jednak nie zostało ono od razu zdefiniowane. Zgodnie ze stanowiskiem A. Zielińskiej⁹³, koncepcja ta stała się przedmiotem szerokiego zainteresowania dopiero po ogłoszeniu przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju ONZ w 1987 roku raportu zespołu G.H. Brundtland. Autorzy raportu stwierdzili w nim, że „zrównoważony rozwój to taki, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania możliwości przyszłych pokoleń zaspokojenia ich potrzeb”⁹⁴. Zainteresowanie to zostało podtrzymane za sprawą konferencji „Środowisko i Rozwój” (UNCED – *United Nations Conference on Environment and Development*), zorganizowanej przez Komisję ONZ ds. Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 roku, na której przyjęto *Agendę 21* zawierającą program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju odwołujący się do trzech jego wymiarów tworzonych przez płaszczyzny społeczną, gospodarczą i środowiskową. W *Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju* (odrębnym dokumencie przyjętym w trakcie konferencji) sformułowano natomiast 27 zasad zrównoważonego rozwoju, których podstawowym przesłaniem był brak możliwości traktowania ochrony środowiska i gospodarki jako dziedzin ze sobą niepowiązanych⁹⁵. Szczególnie istotnym z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania jest postanowienie *Agendy 21* obligujące władze lokalne do opracowania własnych (tj. niezależnie od szczebla narodowego) agend działań na rzecz zrównoważonego rozwoju⁹⁶. W ten sposób zostały podkreślone nie tylko celowość rozróżniania

⁹¹ S. Czaja, B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (2002). *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa: C.H. Beck, s. 225.

⁹² Pojęcie rozwoju zrównoważonego po raz pierwszy pojawiło się na konferencji ONZ „Mamy tylko jedną Ziemię” w Sztokholmie 5–14 czerwca 1972 r., ale mimo że wybrzmiało w przestrzeni publicznej, nie zostało ono wtedy precyzyjnie zdefiniowane (por. S. Kozłowski (1993). *Konferencja „Środowisko i Rozwój” w Brazylii w roku 1992*. Kosmos, 42(1), ss. 15–32; T. Śmietanka (2014). *Polityka społeczna gminy jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin miejsko-wiejskich: Grójec, Koźnice, Szydłowiec)*. Warszawa: Związek Miast Polskich, s. 38.

⁹³ A. Zielińska (2013). *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Monografie i Opracowania Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 236, s. 91.

⁹⁴ *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju* (1991). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 67. Wersja oryginalna: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 21.02.2019], za: M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, D. Lidke, D. Łąguna, W. Łąguna (2014). *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, cz. 2. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, s. 10.

⁹⁵ M. Woźniak (2011). *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce (aspekty prawne)*. *Ekonomia i Prawo*, 7, s. 130.

⁹⁶ Kontynuacją szczytu w Rio de Janeiro był światowy szczyt zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu w 2002 r., następnie światowy szczyt w sprawie rozwoju społecznego w Kopenhadze w 1995 r. oraz międzynarodowa konferencja w sprawie finansowania rozwoju w Monterrey

wymiarów podziału terytorialnego, w których upatrywać należy inicjowania i prowadzenia działań rozwojowych, lecz także umocowanie władz samorządowych do projektowania polityk lokalnych w taki sposób, aby uwzględniając przypisane im kompetencje i środki finansowe, zapewniać zrównoważony rozwój danego terenu. Taki punkt widzenia jest nawiązaniem do zasady decentralizacji władzy publicznej, a także egzemplifikacją roli samorządu terytorialnego wyrażonej w jego definicji zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Konsekwencją rozwiązań przyjętych na szczycie w Rio de Janeiro było także ich uznanie przez wszystkie organizacje międzynarodowe i państwa w nim uczestniczące oraz implementacja treści poczynionych ustaleń do porządków prawnych tak pojedynczych krajów (np. niemieckiej konstytucji), jak i grup czy związków państw (np. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁹⁷). W tym miejscu za istotną należy uznać konstatację H. Rogalla, zgodnie z którą mimo tak szerokiego uznania idei zrównoważonego rozwoju i jej implementacji do porządków prawnych tak wielu państw, paradoksalnie większość z nich nie potrafi sprostać konsekwencjom przyjętych zasad⁹⁸. Nasuwa się więc pytanie o to, czy problemem jest niezrozumienie, czy też trudność w implementacji idei zrównoważonego rozwoju w praktyce działania zarówno samorządów lokalnych, jak i wspólnot wyższego szczebla?

Poszukiwanie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie trzeba rozpocząć od analizy treści i znaczenia definicji zrównoważonego rozwoju. Według B. Gajdzik mianem rozwoju zrównoważonego należy określić dążenie do „spójnej realizacji celów społecznych, gospodarczych i ekologicznych, zgodnie z długofalowymi potrzebami miejscowej społeczności i możliwościami generowania wzrostu w sposób niezakłócony, w długim okresie”⁹⁹. B. Kobus i J. Zrobek uznali, że takie ujęcie zrównoważonego rozwoju wymaga dla jego uzyskania tworzenia oraz implementowania rozwiązań łączących elementy społeczne, ekonomiczne oraz ekologiczne, a przy tym oparcia ich na dwóch komplementarnych zasadach. Pierwszą z nich jest optymalizacja, czyli umiejętne łączenie celów charakterystycznych dla każdej z wymienionych płaszczyzn, w tym także rozwiązywania konfliktów narosłych wokół konkurencyjnych względem siebie celów. Drugą zasadą zrównoważonego rozwoju jest natomiast kompatybilność oznaczająca równowagę między celami oraz ich wzajemne przenikanie¹⁰⁰. W przedstawiony pogląd wpisują się stanowiska innych

w roku 2002. Zagadnienie zrównoważonego rozwoju znalazło również istotne miejsce w milenijnych celach rozwoju przyjętych przez ONZ w 2000 r. (por. <http://www.dialog.gov.pl/dialog-miedzynarodowy/spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw-csr/zrównowazony-rozwoj/> [dostęp: 11.09.2018]).

⁹⁷ Por. <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-other.html?locale=pl> [dostęp: 11.09.2018].

⁹⁸ H. Rogall (2010). *Ekonomia zrównoważonego rozwoju: teoria i praktyka*. Warszawa: Zysk i S-ka Wydawnictwo, s. 39.

⁹⁹ B. Gajdzik (2009). *Jakość przestrzeni lokalnej w koncepcji zrównoważonego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 5, s. 15.

¹⁰⁰ P. Kobus, J. Zrobek (2011). *Marketing terytorialny a wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju*. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 19, s. 433.

autorów. A. Kurzynowski twierdzi, że zrównoważony rozwój lokalny to taki, który nie implikuje istotnych konfliktów społecznych i zapewnia harmonijny rozwój, najbardziej sprzyjający społeczeństwu danego terenu¹⁰¹. Z. Bukowski zauważa natomiast, że rozwój zrównoważony w wymiarze społecznym i gospodarczym ma na celu równoważenie szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczności (jak również poszczególnych obywateli), za sprawą integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych¹⁰². Z kolei M. Salamaga twierdzi, że rozwój zrównoważony stanowi wypadkową rozwoju gospodarczego i społecznego z poszanowaniem równowagi w przyrodzie¹⁰³.

Tak przedstawiana idea zrównoważonego rozwoju – mimo iż nie stanowi enumeratywnego wyliczenia definicyjnego – oddaje w sposób czytelny i jednoznaczny podejście do kształtowania rzeczywistości społeczno-ekonomicznej z poszanowaniem przyrody i zapewnieniem dostępu do jej zasobów tak obecnym, jak i przyszłym pokoleniom. Stanowi ona swego rodzaju balans między oczekiwaniami względem dynamicznego rozwoju w wymiarach społecznym i gospodarczym a poszanowaniem warunków lokalnego otoczenia przyrodniczego, w których ów rozwój się dokonuje. Idea ta jest odpowiedzią na zmiany wartości ludzkich wyrażających się przeniesieniem środka ciężkości z zagadnień ekonomicznych na społeczne i ekologiczne¹⁰⁴. Taki punkt widzenia wynika także z przekonania o tym, że spośród ogółu warunków potrzebnych do rozwoju najważniejszym jest kapitał ludzki, ten zaś nie może być budowany i kształtowany na podstawie priorytetu kryterium ekonomicznego z pominięciem otaczającego go środowiska i jego zasobów. F. Piontek i B. Piontek twierdzą, że „rozwój zrównoważony to trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym”¹⁰⁵. Autorzy podkreślają, że każdy z tych kapitałów jest dla społeczności niezbędny. Równocześnie proporcje każdego z nich stanowią pochodną wielu charakterystycznych dla danego miejsca czynników, przez co ich kombinacja w różnych układach lokalnych przedstawia się zgoła odmiennie. Niezależnie jednak od rozkładu akcentów w strukturze powołanych wyżej kapitałów znaczenie zrównoważonego rozwoju pozostaje niezmiennie takie samo i oznacza, że przy założeniu uzyskania równowagi ww. kapitałów (w kompozycji właściwej dla indywidualnych uwarunkowań lokalnych), ekspansja jednego z nich nie może się dokonywać kosztem pozostałych.

¹⁰¹ A. Kurzynowski (2002). *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] J. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Instytut Gospodarstwa Społecznego, s. 20.

¹⁰² Z. Bukowski (2009). *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, ss. 450 i 451.

¹⁰³ M. Salamaga (2017). *Podobieństwo struktury wydatków budżetowych województw a ich zrównoważony rozwój*. *Wiadomości Statystyczne*, 9, s. 80.

¹⁰⁴ P. Kobus, J. Zrobek (2011). *Marketing terytorialny...*, dz. cyt., ss. 435 i 436.

¹⁰⁵ F. Piontek, B. Piontek (2005). *Kategoria „rozwój” w alternatywnych koncepcjach jego urzeczywistniania*, [w:] F. Piontek, J. Czerny (red.), *Humanistyczne, ekonomiczne i ekologiczne aspekty kategorii „rozwój”*. *Zeszyty Naukowe Komitetu „Człowiek i Środowisko”*, 40, s. 38.

Taki punkt widzenia sprawia, że posługiwanie się terminem „rozwój lokalny” (z uwagi na znaczeniową ewolucję struktur ekonomiczno-społecznych) staje się możliwe tylko w warunkach, w których ów rozwój będzie spełniał kryteria rozwoju zrównoważonego¹⁰⁶. Pogląd ten wynika także z obecnego w literaturze wspólnego wzorca modelu rozwoju lokalnego, który (niezależnie od czynników sprawczych rozwoju, jego uwarunkowań, dynamiki, z jaką on postępuje, czy też faktorów oddziałujących na jego przebieg) stanowi rozwój trwały i zrównoważony. Konsekwencją tak zdefiniowanego rozwoju jest również konieczność zmodyfikowania dotychczasowego podejścia do utożsamiania rozwoju tylko ze sferą ekonomiczną i potraktowania jej nie tyle w kategoriach wyznacznika rozwoju, co miary materialnego dobrobytu¹⁰⁷. Termin „rozwój zrównoważony¹⁰⁸” można zatem określić jako „rozwój samopodtrzymujący się”¹⁰⁹, „ekorozwój”¹¹⁰, „rozwój trwały”¹¹¹ bądź też „rozwój zrównoważony i trwały”¹¹². Jak wskazuje R. Janikowski, wszystkie powołane terminy to jedynie alternatywne określenia tej samej zasady wyrażonej w prawodawstwie i piśmiennictwie pod nazwą zasady zrównoważonego rozwoju¹¹³.

W literaturze prezentowane są także odmienne, a niekiedy wręcz sprzeczne poglądy na substytucyjne określenia zrównoważonego rozwoju. Podstawą problemu jest transpozycja do języka polskiego sformułowania *sustainable development* i tłumaczenie go jako rozwój zrównoważony, ewentualnie rozwój samopodtrzymujący się. Takie rozwiązanie jest o tyle dyskusyjne, że termin *sustainable development* nie jest wprost przetłumaczalny na język polski¹¹⁴. W opinii M.M. Kenig-Witkowskiej tłumaczenie *sustainable development* jako rozwój zrównoważony nie tylko jest niefortunne, ale wręcz źle oddaje istotę problemu. W rezultacie autorka oddziela określenie *sustainable development* od rozwoju zrównoważonego, rozwoju trwałego czy ekorozwoju¹¹⁵. W opozycji wobec takiego stanowiska pozostaje m.in. M. Sitek¹¹⁶, sugerując wymiennosc i zastępowalność wyżej wymienionych

¹⁰⁶ Por. E. Stańczyszyn (2003). *Układ i rozwój lokalny*, [w:] D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, s. 138 i nast.

¹⁰⁷ Taki pogląd wyrażają m.in. P. Kobus, J. Zrobek (2011). *Marketing terytorialny...*, dz. cyt., s. 436.

¹⁰⁸ Por. R. Paczuski (2000). *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, s. 35.

¹⁰⁹ Por. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć (2000). *Ochrona środowiska*. Wrocław: Kolonia Limited, s. 60.

¹¹⁰ B. Poskrobko (1997). *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*. „Ekonomia i Środowisko”, 1, s. 7 i nast.

¹¹¹ M.M. Kenig-Witkowska (1988). *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*. Państwo i Prawo, 8, s. 45 i nast.

¹¹² M. Kistowski (2003). *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*. Gdańsk–Poznań: Uniwersytet Gdański, ss. 15–37.

¹¹³ R. Janikowski (2006). *Zrównoważony rozwój lokalny: teoria i praktyka*. Warszawa–Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, ss. 42–44.

¹¹⁴ Por. Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, ss. 9–10.

¹¹⁵ M.M. Kenig-Witkowska (1988). *Koncepcja „sustainable development”...*, dz. cyt., ss. 45–58.

¹¹⁶ M. Sitek (1999). „Sustainable development” – *ciągły czy zrównoważony rozwój?* Państwo i Prawo, 2, ss. 82–83.

pojęć¹¹⁷. Rozstrzygnięcie w tej dyskusji przynoszą uregulowania ustawy zasadniczej, w treści której prawodawca wprowadził określenie „rozwój zrównoważony”. W rezultacie pozostałe tłumaczenia terminu *sustainable development* stały się na gruncie obowiązującego prawa i jego wykładni nieaktualne¹¹⁸. Oczywiście uregulowanie konstytucyjne nie wyeliminowało z nauki substytutów określenia „rozwój zrównoważony”, tak jak nie spowodowało, że przestano utożsamiać ten termin z jego anglojęzycznym „odpowiednikiem”. Niemniej jednak na gruncie obowiązujących uregulowań konstytucyjnych posługiwanie się zamiennie terminami *sustainable development*, ekorozwój, rozwój samopodtrzymujący się czy rozwój trwały sprowadza się obecnie do dyskusji prowadzonej w dyscyplinach naukowych innych aniżeli prawo.

Polityka rozwoju prowadzona przez władze publiczne (a zatem również przez władze samorządowe) zgodnie z regulacjami art. 2 ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* koncentruje się wokół realizacji dwóch zasadniczych celów. Pierwszym z nich jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju, a drugim osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej¹¹⁹. Takie usytuowanie kolejności celów polityki rozwojowej świadczyć może o priorytecie zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju nad spójnością w wymiarach społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Odwołanie do zasady zrównoważonego rozwoju odnajdujemy w art. 5 *Konstytucji RP*. Zgodnie z nim: „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹²⁰. W art. 74 ust. 1 ustawodawca konstytucyjny dodaje, że „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Z kolei art. 3 pkt 50 ustawy *Prawo ochrony środowiska* przez pojęcie zrównoważonego rozwoju rozumie „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”¹²¹.

W opinii K. Równego, nawiązanie do zrównoważonego rozwoju w ustawie zasadniczej, a następnie w treści ustaw zwykłych świadczy o tym, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna być postrzegana w kategoriach najważniejszej zasady ustrojowej państwa polskiego. Tym samym powinna ona wyznaczać kierunki działania administracji publicznej

¹¹⁷ R. Rosicki (2010). *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*. Przegląd Naukowo-Metodyczny, 4, ss. 44–56.

¹¹⁸ T. Zieliński (1997). *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*. Państwo i Prawo, 11–12, s. 134.

¹¹⁹ Art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2020, poz. 1378, tekst jedn.

¹²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹²¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2020, poz. 1219, tekst jedn.

(wszystkich szczebli)¹²². Taki punkt widzenia podniesiony został także w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) i jego uzasadnieniu¹²³. Zgodnie z ich treścią konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju stanowi zobowiązanie dla władz publicznych do prowadzenia polityki rozwoju zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu pokoleniu i przyszłym pokoleniom. W dalszej części wyroku TK dodał, że w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, lecz również kształtowanie ładu przestrzennego, dbałość o rozwój społeczny i cywilizacyjny, a także związana z tym konieczność budowy odpowiedniej ku temu infrastruktury.

Przedstawiony przegląd unormowań oraz ich wykładni stanowiących podstawy normatywne zrównoważonego rozwoju pozwala stwierdzić, że zasada rozwoju zrównoważonego jest konstytucyjnie obwarowanym nakazem skierowanym do organów administracji publicznej (tak szczebla centralnego, jak i samorządowego), zawierającym wymóg zapewnienia rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju z poszanowaniem środowiska naturalnego i ograniczenia naruszania dóbr podlegających ochronie przyrodniczej¹²⁴.

Zaprezentowane stanowiska wraz z obudową regulacyjną są niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań. Z jednej strony pokazują, że posługiwanie się terminem „rozwój lokalny” w pełnym tego słowa znaczeniu możliwe jest tylko w warunkach, w których ów rozwój będzie miał charakter zrównoważony. Z drugiej zaś bardzo silnie podkreślają konieczność odejścia od postrzegania, definiowania, a co za tym idzie również mierzenia rozwoju tylko w kategoriach ekonomicznych¹²⁵. Jak wyżej wykazano, najczęściej wspomina się o trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju. Stanowisko takie prezentuje m.in. I. Jaźwiński, rozróżniając wymiar ekologiczny (powiązany z dążeniem do utrzymania zasobów naturalnych), wymiar społeczny (koncentrujący się na zachowaniu i polepszeniu stanu zdrowia ludzi, bezpieczeństwa ich pracy, a także dobrobytu) oraz wymiar ekonomiczny zrównoważonego rozwoju (związany z uzyskaniem optymalnego zysku dla poszczególnych sektorów gospodarki)¹²⁶. Mimo że zaprezentowane wyżej wymiary wydają się w sposób komplementarny, a przez to pełny oddawać ideę zrównoważonego rozwoju, to z uwagi na specyfikę rozwoju na poziomie lokalnym owa klasyfikacja rozszerzona jest w literaturze o dodatkowe wymiary (łady). Zdaniem T. Markowskiego decyduje o tym fakt, iż definiowanie rozwoju na najniższym poziomie podziału terytorialnego

¹²² K. Równy (2000). *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i w polskiej rzeczywistości*. Przegląd Prawa Europejskiego, 2(8), ss. 58–72.

¹²³ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, Dz. U. 2006, nr 106, poz. 720 oraz Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, OTK 62/6/A/2006.

¹²⁴ Zbliżone stanowisko prezentuje m.in. K. Bandarzewski (2009). *Oddziaływanie zasady rozwoju zrównoważonego na instrumenty rozwoju lokalnego i regionalnego*. Problemy Ekologii, 13, ss. 127–135.

¹²⁵ Por. A. Pike, J. Tomaney, A. Rodriguez-Pose (2006). *Local and regional development*. London–New York: Routledge. Taylor and Francis Group, ss. 3–4.

¹²⁶ I. Jaźwiński (2010). *Podstawy polityki ekologicznej*, [w:] K. Małachowski (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*. Warszawa: CeDeWu, ss. 209 i 210.

nie tylko jest skomplikowane, ale i wymyka się wszelkiej jednoznaczności. Autor pozostaje przy tym na stanowisku, że „determinantą trwałego, zrównoważonego rozwoju lokalnego jest współzależność i integralność rozwoju w długim okresie, w obszarach podsystemów gospodarczego, społecznego i przyrodniczego, mające swój materialny wyraz w określonym użytkowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni geograficznej”¹²⁷. Podobne przekonanie wyrażają A. Brzeszczak, J. Imiołczyk i A. Brzozowska, w opinii których JST działające zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju opierają swoje funkcjonowanie na wzajemnej spójności wymiarów społecznego¹²⁸, ekologicznego¹²⁹, przestrzennego¹³⁰ i ekonomicznego¹³¹. Z kolei D. Pyć¹³² podobnie jak B. Poskrobko¹³³ realizacji zasady zrównoważonego rozwoju podporządkowują także cztery, ale nieco odmienne wymiary. W ich opinii implementacja na danym obszarze idei zrównoważonego rozwoju sprowadza się do zapewnienia realizacji właściwych dla danego terenu celów ekonomicznych, ekologicznych, humanitarnych i społecznych.

Swego rodzaju reasumpcją zaprezentowanych wyżej poglądów jest koncepcja zrównoważonego rozwoju opracowana przez M. Adamowicza oraz A. Dresler. Jej autorzy wskazują na pięć wymiarów, tzw. ładów rozwoju. Rozwój zrównoważony ma zapewnić trwałą poprawę jakości życia obecnych oraz przyszłych pokoleń poprzez integrację oraz kształtowanie właściwych proporcji między wszystkimi pięcioma wymiarami, które tworzą łądy: ekonomiczny, ekologiczny, społeczny, przestrzenny i instytucjonalny¹³⁴. Przedstawiona koncepcja zakłada, że każdemu ładowi odpowiada specyficzny rodzaj kapitału rozumianego jako czynnik mający zdolność do wytworzenia na danym terenie określonej wartości. Ładowi ekonomicznemu odpowiada kapitał ekonomiczny, ładowi ekologicznemu – kapitał

¹²⁷ T. Markowski (2008). *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelec (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 14.

¹²⁸ Por. L. Mierzejewska (2015). *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*. *Problemy Rozwoju Miast*, 3, ss. 5–11.

¹²⁹ K. Kuciński (2009). *Strategie przedsiębiorstw wobec wymogów zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, ss. 54 i 55.

¹³⁰ A. Zaremba (2013). *Planistyczne aspekty polityki przestrzennej a podstawy ochrony środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 2(28), s. 266.

¹³¹ Por. A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, A. Brzozowska (2015), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem w aspekcie samorządu terytorialnego – studium przypadku miasta Częstochowy*, [w:] I. Krawczyk-Sokołowska, A. Lemańska-Majdzik, B. Ziółkowska (red.), *Zrównoważony rozwój w zarządzaniu*. Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, ss. 134–147.

¹³² D. Pyć (2000). *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym. Materiały z konferencji pt. „Prawo międzynarodowe w dobie transformacji społeczności międzynarodowej”, Kraków 21–22 września 2000 roku*, ss. 21–22.

¹³³ B. Poskrobko (1995). *Spoleczne czynniki ochrony środowiska*, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (red.), *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 12.

¹³⁴ M. Adamowicz, E. Dresler (2006). *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu*, 540, s. 18 i nast.

przyrodniczy, łaadowi społecznemu – kapitał ludzki, łaadowi instytucjonalnemu – kapitał społeczny, a łaadowi przestrzennemu – kapitał integrujący w przestrzeni wszystkie pozostałe kapitały¹³⁵. Zdefiniowany w ten sposób pozytywny rezultat zmian rozwojowych na danym terenie określa się mianem ładu zintegrowanego. W najbardziej skondensowanej postaci stanowi on sumę łaadów środowiskowego, ekonomicznego i społecznego, w nieco szerszej formie obejmuje również łaad przestrzenny, a w najbardziej rozwiniętej postaci (przedstawionej przez M. Adamowicza i A. Dresler) sprowadza się do wydzielenia także łaadu instytucjonalno-politycznego¹³⁶.

Szczególnie istotne wydaje się podkreślenie znaczenia aspektu instytucjonalnego w opisywaniu i determinowaniu zrównoważonego rozwoju, a także w pomiarze jego efektów. Jak stwierdza D.C. North, instytucje mają swoje znaczenie (*institutions matter*)¹³⁷. Nie sposób zatem pominąć ich roli także w wyjaśnianiu zrównoważonego rozwoju. łaad instytucjonalny tworzony jest przez kapitał społeczny. Kształtują go również systemy instytucji społecznych, ekonomicznych oraz politycznych. Rolę tak definiowanego czynnika instytucjonalnego w rozważaniach na temat różnych aspektów rozwoju lokalnego podkreślają m.in. W. Jastrzębska i M. Lechwar¹³⁸, L. Jańczuk¹³⁹, J. Bober¹⁴⁰, a także Ł. Popławski¹⁴¹ i K. Nowak¹⁴². Szeroko rolę czynnika instytucjonalnego (w tym zarówno pojęcie instytucji, jak i zmian instytucjonalnych) w procesach ekonomicznych opisuje ponadto D. Kuder¹⁴³. Niezależnie od tego, czy instytucję określać będziemy zgodnie ze stanowiskiem T. Veblena jako „utrwalone zwyczaje myślenia wspólne dla ogółu ludzi”¹⁴⁴, D.C. Northa zakładając, że „instytucje składają się z zestawu ograniczeń zachowań w formie zasad i regulacji

¹³⁵ Tamże, s. 18.

¹³⁶ T. Borys (2011). *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać łaad zintegrowany*. Problemy Ekologii i Rozwoju, 6(2), s. 77.

¹³⁷ D.C. North (1991). *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, 5(1), ss. 97–112.

¹³⁸ W. Jastrzębska, M. Lechwar (2009). *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – wybrane aspekty*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 15, ss. 177–187.

¹³⁹ L. Jańczuk (2013). *Instytucjonalny aspekt rozwoju lokalnego w Polsce*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 131.

¹⁴⁰ J. Bober, S. Mazur, T. Potkański, B. Turowski, M. Zawicki (2011). *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 8 i nast.

¹⁴¹ Ł. Popławski (2013). *Wsparcie instytucjonalne rozwoju gmin wiejskich w opinii mieszkańców obszarów chronionych województwa świętokrzyskiego*. Handel Wewnętrzny, 6A(1), ss. 252–263.

¹⁴² K. Nowak (2007). *Instytucjonalne wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i terenów wiejskich*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1190, ss. 385–393.

¹⁴³ D. Kuder (2011). *Pojęcie instytucji w teorii ekonomii*. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 19, ss. 84–93.

¹⁴⁴ T. Veblen (1924). *Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times. The Case of America*, London: George Allen & Unwin, s. 101, za: B. Klimczak (2006). *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, s. 28.

[...] zestawu moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które definiują zarysy i które ograniczają sposób, w który zasady i regulacje są sprecyzowane, a ich egzekwowanie przeprowadzone¹⁴⁵, czy też J.E. Stiglitz, który twierdzi, że organizacje są instytucjami i rozumie się przez nie zarówno wszystkie reguły, narzucone mechanizmy, jak i organizacje wspierające rynek¹⁴⁶ – nie sposób przecenić ich znaczenia w budowaniu i kształtowaniu zrównoważonego rozwoju. Polityka rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wiąże się bowiem z wyznaczaniem celów i dążeniem do ich osiągnięcia. Instytucje są natomiast regułami i zasadami postępowania, które wdrażane przez wspólnoty samorządowe umożliwiają realizację założonych uprzednio celów. W rezultacie polityka władz lokalnych decyduje o tym, które instytucje będą się rozwijać, instytucje natomiast rozstrzygają nie tylko o przyjęciu tej polityki, lecz także o jej skuteczności.

Przeprowadzona analiza pokazuje w sposób jednoznaczny, że realizacja zasady zrównoważonego rozwoju integralnie wiąże się z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzanie w życie zasad rozwoju zrównoważonego w praktyce działalności JST dokonuje się za sprawą wykonawstwa zadań przypisanych im treścią ustaw – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związanych z rozwojem wspólnot samorządowych. Odwołując się do jednej z definicji rozwoju zaprezentowanej w poprzednim podrozdziale (proces przechodzenia od stanów i form mniej złożonych do ich bardziej doskonalszych postaci¹⁴⁷), a następnie odnosząc ją do aktywności samorządu terytorialnego, przez rozwój powinniśmy rozumieć dążenie w działaniach JST do coraz to lepszego, skuteczniejszego i efektywniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczności danego terenu¹⁴⁸. W myśl tak przedstawionej definicji zadaniami, które w przypadku gmin mają bezpośredni związek z rozwojem zrównoważonym, a które wynikają z obowiązujących regulacji prawnych, są m.in. planowanie i kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie planów rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy, czy też działania w zakresie ochrony zasobów środowiska przyrodniczego znajdujących się na obszarze jej działania. Oprócz wymienionych przykładów zadań bezpośrednio związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, aktywność gmin w innych obszarach i wykonawstwo przypisanych im zadań również można łączyć z ideą rozwoju zrównoważonego, lecz jedynie w sposób pośredni. O tym, czy wykonywanie przez gminy danego zadania dokonywać się będzie w zgodzie z ideą zrównoważonego rozwoju, decydować będzie sposób podejścia do jego realizacji. Taki punkt widzenia uwypukla autonomię samorządu w sposobie organizacji realizacji zadań publicznych. Część regulacji przypisujących gminom określone zadania nie wskazuje bowiem sposobu (w tym formy organizacyjno-prawnej) ich realizacji.

¹⁴⁵ D.C. North (1984). *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 140, s. 8.

¹⁴⁶ J.E. Stiglitz (2000). *Challenges in the Analysis of the Role of Institutions in Economic Development*, [w:] *The Institutional Foundations of a Market Economy*. Berlin: DSE Development Policy Forum, s. 19.

¹⁴⁷ Takie ujęcie definicyjne rozwoju podaje również *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozwój.html> [dostęp: 13.09.2018].

¹⁴⁸ Pogląd taki wyraża m.in. R. Janikowski (2006). *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 19 i nast.

Prawodawca pozostawia tę kwestię do rozstrzygnięcia samym gminom. To zaś oznacza, że umocowuje je do działania we własnym zakresie, w imieniu mieszkańców, i na własną odpowiedzialność – w tym odpowiedzialność za przebieg i efekty procesów rozwoju lokalnego. Owo pośrednie powiązanie aktywności gmin z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju wynika zatem z samodzielności gminy, a więc jej autonomii w zakresie projektowania i realizacji zadań publicznych, oddziaływania w ten sposób na lokalny układ społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, a w rezultacie na efekty, jakie przynosi wykonawstwo zadań w zaprojektowanym kształcie i z wykorzystaniem wybranej do tego celu formy.

Zaprezentowany punkt widzenia w sposób jednoznaczny pokazuje specyfikę zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym. Opierając się na przedstawionej wyżej charakterystyce, uprawnione jest posłużenie się określeniem paradygmatu rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do poziomu lokalnego (gminnego). Cechy wyróżniające gminę zarówno w strukturze pozostałych jednostek podziału terytorialnego, jak i ogółu instytucji oraz struktur odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych, predysponują ją do rozłącznego posługiwania się terminem rozwój zrównoważony w stosunku do gmin. Przedstawione stanowisko autorskie potwierdzają rezultaty badania opracowań źródłowych, wyniki opisywanych w literaturze prac badawczych, a także wykładnia obowiązujących regulacji prawnych. W następstwie poczynionych ustaleń w dalszej części niniejszego opracowania przyjęte będzie za właściwe stanowisko, zgodnie z którym rozwój zrównoważony należy opisywać w kategoriach cech wyróżniających wymiar aktywności jednostek samorządu terytorialnego na tle ogółu struktur administracji publicznej, a także przenosząc rozważania na temat projektowania przez JST procesów rozwojowych i identyfikowania ich skutków w postaci rozwoju zrównoważonego na poziom aktywności samorządów gminnych.

1.4. Teoriopoznawcze i konceptualne aspekty rozwoju

Z dotychczasowych rozważań wynika, jak złożone jest pojęcie rozwoju lokalnego. Owa złożoność przekłada się nie tylko na zróżnicowane ujęcia definicyjne, lecz także różne podejścia do jego wyjaśniania oraz identyfikowania czynników sprawczych, jak też barier ograniczających rozwój. Zważywszy na mnogość prób wyjaśniania mechanizmów rozwoju lokalnego, ich wzajemną przenikalność, ale czasem również sprzeczność, konieczne staje się uporządkowanie i omówienie powstałych dotychczas koncepcji rozwoju lokalnego. Zaproponowane rozwiązanie uzasadnia co najmniej kilka powodów. Pierwszym z nich jest poznanie zidentyfikowanych do tej pory czynników sprawczych rozwoju. Drugim jest w dalszym ciągu niewystarczająco rozpoznany mechanizm przebiegu procesów rozwoju w ogóle, w tym również na poziomie lokalnym¹⁴⁹. Trzecim zaś kwantyfikacja miar rozwoju na potrzeby estymacji modeli wyjaśniających rozwój w wymiarze lokalnym.

¹⁴⁹ Stanowisko autora koresponduje z poglądem wyrażonym w literaturze. Por. m.in. R. Domański (1989). *Podstawy planowania przestrzennego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 63 i nast.

Jak podkreśla T. Kudłacz, między mechanizmem a koncepcją rozwoju nie zachodzi zależność jednokierunkowa. Koncepcja nie jest wyłącznie subiektywnie konstruowanym odwzorowaniem funkcjonującego mechanizmu rozwoju. Wręcz przeciwnie, w sposób normatywny ujmując ona założenia odnoszące się do pożądanego obrazu rozwoju lokalnego, przez co staje się programem, według którego charakteryzowany mechanizm może być modyfikowany¹⁵⁰. Zbliżony punkt widzenia prezentują O. Kłyn i P. Pelikán posługujący się w wyjaśnianiu mechanizmu rozwoju określeniem „synteza systemu” oznaczającym próbę znalezienia struktury badanego systemu (w tym przypadku systemu społeczno-ekonomicznego)¹⁵¹.

Zaprezentowane stanowiska sugerują, że szczególnie akcent w dyskusji na temat koncepcji rozwoju powinien zostać położony na identyfikowanie jego mechanizmów. O ile bowiem czynniki rozwoju właściwe dla danej jednostki terytorialnej (określmy je mianem nakładów zasobów) oraz ich rezultaty (które traktować możemy jako społeczne czy ekonomiczne efekty rozwoju) są możliwe do zidentyfikowania, o tyle analiza mechanizmów rozwoju, a więc procesów „przekształcania nakładów w efekty” jest zdecydowanie bardziej złożona i nastrocza znacznie więcej trudności w tworzeniu koncepcji wyjaśniających ich przebieg. To między innymi właśnie z tego powodu w literaturze obecne są tak liczne ujęcia konceptualne wyjaśniające rozwój. Drugim argumentem dla tak dużego namnożenia koncepcji rozwoju i prób jego definiowania jest różnorodność potencjalnych czynników sprawczych (tj. determinant) rozwoju i przestrzenne zróżnicowanie warunków, w których dokonuje się rozwój. W rezultacie nie ma w literaturze jednej, uniwersalnej i wzorcowej koncepcji rozwoju lokalnego, która w jednakowym stopniu wyjaśniałaby ów rozwój niezależnie od obiektywnych dla danego terenu warunków społecznych, ekonomicznych, przestrzennych i innych. Każda koncepcja wychodząc od założeń upraszczających opisywaną rzeczywistość, stara się wyjaśnić mechanizm rozwoju, wiążąc ze sobą sygnały wejściowe z ich namacalnymi efektami. Różnice w brzmieniu poszczególnych koncepcji wynikają więc z upatrywania sprawstwa rozwoju w różnych czynnikach oraz ich konfiguracjach, a także uwarunkowaniach czasu i miejsca, w których następuje empiryczna weryfikacja wyników ich oddziaływania na układy lokalne.

1.4.1. Egzogeniczne, endogeniczne i zdecentralizowane podejście do rozwoju

Z uwagi na dualizm determinant rozwoju powodowany oddziaływaniem na niego czynników zewnętrznych i wewnętrznych, a także ze względu na rolę władz samorządowych w projektowaniu i realizacji działań na rzecz rozwoju, w literaturze obecne są teorie wyjaśniające rozwój zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym oraz wielorakie podejścia do ich klasyfikowania. Co więcej, analiza prezentowanych w nauce teorii sugeruje

¹⁵⁰ T. Kudłacz (2008). *Rozwój lokalny*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, s. 111.

¹⁵¹ O. Kłyn, P. Pelikán (1967). *Cybernetyka a ekonomia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 39.

możliwość wyjaśniania mechanizmów rozwoju na najniższych szczeblach podziału terytorialnego w oparciu o koncepcje opisujące mechanizmy rozwoju na wyższych jego poziomach. W analizie uwarunkowań rozwojowych kluczowe okazuje się więc nie tyle sztywne przypisywanie koncepcji rozwoju do poziomu gmin czy regionów, co ustalenie charakterystycznych dla danego wymiaru terytorialnego determinant rozwoju i odniesienie ich do mechanizmów, które przekształcają sygnały wejściowe w efekty w postaci rozwoju¹⁵². Zrozumienie zaprezentowanego punktu widzenia wymaga spojrzenia na dotychczasowe próby wyjaśniania procesów rozwoju przez pryzmat obecnych w literaturze podejść egzogenicznego, endogenicznego oraz zdecentralizowanego¹⁵³.

Egzogeniczne podejście do wyjaśniania rozwoju bazuje na założeniu, że zmiany zachodzące w wymiarze lokalnym stanowią pochodną oddziaływania czynników zlokalizowanych na zewnątrz tychże układów. Oznacza to, że rozwój lokalny determinowany jest przez czynniki niezależne (obiektywne) względem samej jednostki terytorialnej. Rozwój jest pochodną czynników i procesów zachodzących poza jednostką i „transmitowanych” na jej poziom z zewnątrz, nie zaś indukowanych wewnątrz niej samej. Wspomniany mechanizm transmisyjny zależnie od uwarunkowań społeczno-ustrojowych danego kraju oraz organizacji struktur administracji terytorialnej może przebiegać w różnoraki sposób. W gospodarkach o mechanizmie rynkowym rozwój na poziomie lokalnym jest konsekwencją procesów zachodzących w otoczeniu gospodarczym układów ponadlokalnych. Z kolei w gospodarkach o dominacji sektora publicznego i znaczącym interwencjonizmie, sygnały płynące na poziom lokalny znajdują swoje źródło w aktywności władz publicznych szczebla ponadlokalnego (tj. władz regionalnych bądź administracji centralnej). Mimo wskazanych różnic wynikających z konstrukcji modeli ustrojowych, niezmienny pozostaje wertykalny schemat przepływu sygnałów rozwoju oraz ich kierunek „od góry do dołu”.

Zogniskowanie zewnętrznych czynników rozwoju lokalnego w dwóch grupach, odpowiadających rynkowemu oraz interwencyjnym mechanizmom regulacji rozwoju, pozwala na dodatkowy podział egzogenicznych koncepcji rozwoju na neoliberalne (tj. rynkowe)¹⁵⁴ oraz neokeynesowskie (czyli interwencyjne)¹⁵⁵. Neoliberalizm poddając krytyce interwencjonizm i postulując zasady wolnego rynku ograniczające do niezbędnego minimum

¹⁵² Stanowisko takie prezentują m.in. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (2011). *Rozwój lokalny...*, dz. cyt., ss. 13 i 14.

¹⁵³ Por. m.in. T. Kudłacz (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 23 i nast. Podział koncepcji rozwoju m.in. na endogeniczne, egzogeniczne oraz zdecentralizowane obecny jest także w publikacjach takich autorów, jak: J. Runge (2015). *Problemy wzrostu i rozwoju złożonych układów osadniczych*. Studia Miejskie, 20, ss. 9–21; R. Domański (1989). *Podstawy planowania...*, dz. cyt., ss. 63–99; Z. Szymła (2000). *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 41 i nast. oraz w pracach wielu innych autorów.

¹⁵⁴ Por. J. Szlachta (1993). *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, s. 72.

¹⁵⁵ P. Churski (2004). *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej i integracji europejskiej*, [w:] S. Ciok, D. Ilnicki (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, ss. 31–46.

ingerencję państwa w gospodarce¹⁵⁶, stoi na stanowisku, że w procesie rozwoju lokalnego najbardziej efektywnym sposobem wiązania zasobów z efektami jest działający swobodnie rynek. Co więcej, neoliberalizm podkreśla, że taki punkt widzenia znajduje zastosowanie w odniesieniu do dyskusji o rozwoju nie tylko pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, lecz również ich większych układów. J. Taylor i C. Wren twierdzą, że niedoskonałości rozwoju na poziomie lokalnym stanowią pochodną dwóch czynników. Pierwszym jest interwencjonizm podmiotów sektora publicznego, który zamiast stymulować i wspierać rozwój – powoduje jego dezorganizację. Drugim natomiast jest ograniczona mobilność czynników produkcji (tj. zasobów czynnika pracy oraz kapitału), także przypisywana działalności władz publicznych¹⁵⁷.

Z kolei neokeynesizm krytykując skuteczność mechanizmu rynkowego, podważa również efekty procesów rozwojowych, w których sygnały płynące na poziom lokalny znajdują swoje źródło w procesach gospodarczych zachodzących w wymiarze ponadlokalnym¹⁵⁸. Neokeynesiści negują m.in. możliwość osiągnięcia zrównoważonego przestrzennie rozwoju (nawet przy założeniu tak wyidealizowanych warunków, jakie oferuje rynek konkurencji doskonałej). Przedstawiciele tego nurtu podkreślając niedoskonałości, a wręcz wadliwość mechanizmu rynkowego, wskazują na uzasadnienie dla aktywnej roli władz publicznych w gospodarce. Co więcej, podkreślają potrzebę angażowania się władz publicznych w procesy gospodarcze nie tylko w skali makro-, lecz również w skali mikroekonomicznej, tzn. w odniesieniu do wyzwań rozwojowych, przed jakimi stają układy lokalne¹⁵⁹. Zdaniem neokeynesistów, niedoskonałości mechanizmu rynkowego prowadzą do nieefektywnego wykorzystania zasobów dostępnych w skali poszczególnych terytoriów, co z kolei skutkuje powstawaniem przestrzennych dysproporcji rozwojowych.

Koncepcje egzogeniczne (inaczej określane mianem koncepcji rozwoju „od góry do dołu”, z ang. *from above*), począwszy od lat 70. XX wieku zaczęły być poddawane coraz to silniejszej krytyce. Szczególna koncentracja argumentacji krytycznej skupiła się na poglądach takich autorów, jak J. Friedman i C. Weaver¹⁶⁰, N.M. Hansen¹⁶¹, a także

¹⁵⁶ B. Winiarski, F. Winiarska (2006). *Druga połowa XX stulecia. Polityka gospodarcza w podzielonym świecie*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 133.

¹⁵⁷ J. Taylor, C. Wren (1997). *UK regional policy: an evaluation*. *Regional Studies*, 31(9), ss. 835–848.

¹⁵⁸ I. Bludnik (2004). *Keynes a neokeynesiści*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2, ss. 129–143.

¹⁵⁹ M. Levinson (1992). *Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, ss. 49–63.

¹⁶⁰ J. Friedmann, C. Weaver (1979). *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. Berkeley: University of California Press, ss. 172–178.

¹⁶¹ N.M. Hansen (1981). *Development from above: the centredown development paradigm*, [w:] W.B. Stöhr, D.R.F. Taylor (red.), *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester–New York–Brisbane–Toronto: J. Wiley and Sons, ss. 15–38.

B.E. Swanson, R.A. Cohen i E.P. Swanson¹⁶². Jej powodem była m.in. zmiana sposobu postrzegania roli i znaczenia wspólnot terytorialnych w projektowaniu i realizowaniu polityk rozwojowych, polegająca na odejściu od stereotypu beneficjenta na rzecz kreatora rozwoju, a także związane z tym postępujące coraz to większe upodmiotowienie tychże wspólnot w zakresie możliwości podejmowania działań rozwojowych. Dodając do tego kryzys scentralizowanej formy zarządzania państwem, a także rosnące oczekiwania społeczne wyrażające się dążeniem do maksymalizowania ich satysfakcji wraz ze wzrostem dostępnych (tak w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym) zasobów, zaczęły być tworzone koncepcje rozwoju oparte – w przeciwieństwie do teorii egzogenicznych – na charakterystycznych dla danego obszaru czynnikach wewnętrznych. Teorie oparte w swych założeniach na uwarunkowaniach oddolnych, bazujące na zasobach danego terenu i jego potencjale do wzrostu, literatura określa mianem koncepcji endogenicznych (tj. „z dołu do góry”, z ang. *from below*)¹⁶³.

Koncepcje endogeniczne stanowią „odwrotność” koncepcji egzogenicznych. To zaś sprawia, że zagadnienie determinant rozwoju przedstawia się w ich przypadku zgoła odmiennie niż w odniesieniu do koncepcji egzogenicznych. O ile w przypadku tych drugich sygnały (determinanty) rozwoju miały jednorodny charakter niezależnie od układów terytorialnych, do których były one kierowane (pochodziły bowiem z góry), o tyle w przypadku teorii endogenicznych należy mówić o „zindywidualizowanym” charakterze determinant rozwojowych. Procesy rozwojowe pobudzane są bowiem oddolnie, to zaś oznacza, że kluczowe w ich inicjowaniu i przebiegu są obecne na danym obszarze zasoby, cechy społeczno-kulturowe danego terenu¹⁶⁴, a także indywidualizujące daną jednostkę terytorialną warunki lokalizacyjne¹⁶⁵. Kluczową rolę odgrywa tutaj społeczność lokalna, która jest podstawowym faktorem rozwoju danego terenu. Taki punkt widzenia silnie wiąże się z atrybutami demokracji lokalnej (prawem wyboru władz danego terenu – tzw. demokracją przedstawicielską, określaniem kierunków rozwoju i narzędzi jego wsparcia, a także stanowieniem aktów prawa miejscowego). Demokracja to także synonim odpowiedzialności za obecne i przyszłe warunki, w jakich społeczność lokalna będzie wzrastać, rozwijać się i funkcjonować. Tym samym rozwój endogeniczny ma z samego

¹⁶² B.E. Swanson, R.A. Cohen, E.P. Swanson (1979). *Small Towns and Small Towners*. Beverly Hills–London: Sage Publications, s. 142.

¹⁶³ Por. m.in. W.B. Stöhr (1980). *Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm*. Vienna: Vienna University of Economics and Business, http://epub.wu.ac.at/6181/1/IIR_Disc_06.PDF [dostęp: 9.11.2018] oraz B. Sanyal (1996). *The myth of development from below*. Cambridge, Mass.: Unpublished paper as part of forthcoming book, Department of Urban Studies and Planning, MIT, <http://web.mit.edu/sanyal/www/articles/Myth%20of%20Dev.pdf> [dostęp: 9.11.2018].

¹⁶⁴ Zagadnienie to podejmują w swojej pracy m.in. W.J. Coffey, M. Polese (1985). *Local development: conceptual bases and policy implications*. *Regional Studies*, 19(2), ss. 85–93.

¹⁶⁵ Por. J. Scheff (1999). *Lernende Regionen. Regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen (Learning Regions: Regional Networks as an Answer to Global Challenges)*, Wien: Linde Verlag, s. 54.

założenia zawężony charakter. Dotyczy on w znacznie większym stopniu zaspokajania wewnętrznych, specyficznych dla danego obszaru potrzeb, aniżeli ekspansji rozwojowej poza granice danej wspólnoty terytorialnej¹⁶⁶. Zwrócony jest on więc do wewnątrz, a nie na zewnątrz¹⁶⁷.

Mimo atrakcyjności założeń, na których opierały się teorie endogeniczne, takich jak samoorganizacja społeczna, samorządność terytorialna, samodzielność decyzyjna, a także niezależność finansowa, koncepcje te zaczęły być krytykowane z uwagi na swoje ukierunkowanie do wewnątrz jednostki terytorialnej. Owo ukierunkowanie z jednej strony stanowiło odpowiedź na specyficzne potrzeby zgłaszane przez społeczność danego terenu, ale z drugiej zamykało ją na otoczenie i zachodzące w nim procesy integracyjne. Z porównania obu argumentów wynikało, że przeważyły otwarcie na zewnątrz, solidaryzm społeczny i przeświadczenie o celowości i nieuniknionym charakterze procesów integracyjnych. W następstwie nakreślonych zmian w świadomości społecznej, aktywności aktorów i kreatorów rozwoju oraz coraz to lepszego rozumienia charakteru tych procesów, rolę i miejsce koncepcji endogenicznych zaczęły sukcesywnie zajmować koncepcje rozwoju zdecentralizowanego¹⁶⁸. Stanowią one swego rodzaju wypadkową zaprezentowanych uprzednio podejść egzogenicznego i endogenicznego do wyjaśniania mechanizmów rozwoju. Rozwój zdecentralizowany oznacza, że koncepcje endo- i egzogeniczne nabrały charakteru komplementarnych i przestały być postrzegane jako podejścia wzajemnie się wykluczające. Dzieje się tak za sprawą zmiany paradygmatu rozwoju. Zdecentralizowane podejście do rozwoju zakłada bowiem, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z pełnym upodmiotowieniem społeczności lokalnych wyrażającym się m.in. zdolnością do opracowania lokalnych planów rozwoju, lecz równocześnie koncepcje zdecentralizowane narzucają konieczność powiązania ich treści z priorytetami ogólnokrajowej polityki rozwojowej¹⁶⁹. Przyjęty punkt widzenia łączy więc odpowiedzialność za inicjowanie działań rozwojowych JST oraz stymulowanie wzrostu ich konkurencyjności z koniecznością uwzględniania w ich projektowaniu sygnałów płynących z otoczenia jednostki.

Przedstawiony wyżej punkt widzenia na wyjaśnianie rozwoju bardzo dobrze wpisuje się w sposób zorganizowania i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności zaś w aspekcie przypisanych im ustawowo zadań związanych z prowadzeniem

¹⁶⁶ Zbliżony pogląd na prezentowane zagadnienie prezentuje I. Pietrzyk (1997). *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, s. 88 i nast.

¹⁶⁷ Szerzej na temat mobilizacji wewnętrznego potencjału rozwojowego pisze A. Amin (1999). *An institutionalist perspective on regional economic development*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2), ss. 365–378.

¹⁶⁸ Por. Z. Szymła (2000). *Determinanty rozwoju...*, dz. cyt. s. 41, a także A. Mempel-Śnieżyk (2013). *Koncepcje rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem klastrów i inteligentnych specjalizacji*. *Biblioteka Regionalisty*, 13, ss. 107–122.

¹⁶⁹ Por. K. Kokocińska (2015). *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(3), ss. 181–191.

polityki rozwoju¹⁷⁰. Obowiązujące przepisy oprócz legitymacji do prowadzenia polityki rozwojowej przez JST wszystkich szczebli, dodatkowo podnoszą konieczność zachowania w ich projektowaniu spójności z wytycznymi rozwoju odnoszącymi się do wyższych szczebli podziału administracyjnego. Sytuacja ta jest m.in. konsekwencją uregulowań art. 3 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, zgodnie z którym politykę tę prowadzą zarówno Rada Ministrów i samorząd województwa, jak i związki metropolitalne oraz samorządy powiatowy i gminny. Bezpośrednim przykładem wymaganej ustawowo spójności strategii niższego szczebla ze strategiami opracowanymi na wyższym poziomie podziału terytorialnego jest art. 14a ust. 1, w którym ustawodawca stanowi, że strategiami rozwoju odnoszącymi się do regionów są zarówno krajowa strategia rozwoju regionalnego, jak i strategia ponadregionalna. Innym przykładem konieczności uwzględnienia w planowaniu rozwoju w układzie lokalnym wytycznych sformułowanych na wyższych szczeblach podziału administracyjnego są artykuły ustaw samorządowych stanowiące, że strategia rozwoju gminy musi być zgodna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, a z kolei strategia rozwoju województwa musi być zgodna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego¹⁷¹. Przywołane przepisy ilustrują omówiony powyżej wertykalny charakter związków między założeniami projektowanych i uruchamianych polityk rozwoju. Niewątpliwą zaletą podejścia zdecentralizowanego jest łączenie wciąż nie w pełni wykorzystanych oddolnych potencjałów rozwojowych z szansami na pozyskanie finansowania zewnętrznego, umożliwiające wsparcie działań aktywizujących owe potencjały, a tym samym zapewnienie ich koherencji z kierunkami rozwoju układów administracyjnych wyższych szczebli.

1.5. Obecne w nauce podejścia do klasyfikacji koncepcji i teorii rozwoju

Poprzednie podrozdziały pracy obfitowały w informacje wyjaśniające znaczenie terminu „rozwój”, wprowadzały klasyfikacje znaczeniowe tego pojęcia oraz odnosiły je do układów przestrzennych, społecznych i ekonomicznych. Stworzyły tym samym podłoże pogłębienia analiz dedykowanych problematyce rozwoju na podstawie obecnych w literaturze koncepcji oraz teorii. Wykonanie tego kroku wymaga jednak zwrócenia uwagi na aspekt, którego dotychczas w pracy nie podejmowano, a bez którego przegląd podejść do wyjaśniania rozwoju skutkowałby w najlepszym przypadku dysonansem poznawczym,

¹⁷⁰ Szerzej na ten temat pisze: K. Kokocińska (2014). *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 196 i nast.

¹⁷¹ Por. Ustawa z dnia 6 grudnia 2016 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2020, poz. 1378, tekst jedn.

a w najgorszym – błędami w rozumieniu znaczenia i przebiegu procesów rozwoju. Ów aspekt to konieczność rozróżnienia terminów „rozwój” oraz „wzrost”¹⁷².

Zgodnie z przytoczonymi dotychczas definicjami rozwoju, określić go można jako „ciąg przemian ukierunkowanych, przebiegających od struktur mniej złożonych do bardziej złożonych, w szczególności struktur jakościowo wyższych, tzn. takich, których wewnętrzne procesy oraz powiązania z otoczeniem przebiegają wedle praw, jakie na niższych poziomach strukturalnych nie działały”¹⁷³. Pojęcie „wzrostu” łączone jest natomiast w literaturze z powiększaniem się określonego elementu¹⁷⁴. Teoria rozwoju jest osobną dyscypliną naukową, która wypracowuje zarówno rozwiązania, jak i narzędzia praktyczne¹⁷⁵. Sam rozwój jest kategorią dynamiczną, gdyż wzajemne zależności zachodzące między jego elementami nie są stałe. Zmienność ta ma jednak (z pewnymi wyjątkami), charakter długofalowy i ewolucyjny. Rozwój w przeciwieństwie do wzrostu odznacza się także przestrzennym zróżnicowaniem. Przestrzenna organizacja procesów rozwoju znajduje bowiem odbicie w ich tempie i strukturze. Co więcej, jak pisze G. Gorzelak, relacje komponentów rozwoju są różne w poszczególnych częściach przestrzeni, a dynamika zmian komponentów rozwoju oraz wzajemnych relacji między nimi także podlega zróżnicowaniu w przestrzeni¹⁷⁶.

Kolejna kwestia dotycząca wzrostu i rozwoju to pytanie o to, czy kategorie te mają charakter ilościowy, jakościowy, czy też mieszany (ilościowo-jakościowy)? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest relatywnie prosta w stosunku do pierwszej z powołanych kategorii. W opinii J. Runge, termin „wzrost” ma charakter ilościowy i ilustruje dodatni kierunek zmian cech skalarnych bądź też wektorowych wiążących się z konkretnym fragmentem przestrzeni społeczno-gospodarczej. Pojęcie „rozwój” jest znacznie bardziej złożone, a przez to trudniejsze tak w analizie, jak i kwantyfikacji. Rozwój jest bowiem procesem zmian zachodzących nie tylko w wymiarze ilościowym, ale i jakościowym. J. Runge dodaje, że postrzegany w ten sposób rozwój należy utożsamiać z dodatnim kierunkiem zmian cech skalarnych bądź też wektorowych prowadzącym do pojawiania się nowych jakości społecznych, gospodarczych lub przestrzennych¹⁷⁷. Tak przedstawiony punkt widzenia prowadzi do kolejnej konkluzji, a mianowicie – egzemplifikacją ilościowego wymiaru

¹⁷² P. Dahlke (2017). *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*. Piła: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, s. 30–31.

¹⁷³ M. Iżewska (red.) (1987). *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 613.

¹⁷⁴ Por. m.in. R. Capello (2011). *Location, regional growth and local development theories*. *Aestimum*, 58, ss. 1–25.

¹⁷⁵ Zob. więcej na ten temat w: R.J. Barro, X. Sala-i-Martin (1991). *Convergence Across States and Regions*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, ss. 107–182.

¹⁷⁶ G. Gorzelak (red.) (1989). *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Instytut Gospodarki Przestrzennej, s. 15.

¹⁷⁷ J. Runge (2015). *Problemy wzrostu...*, dz. cyt., s. 12.

rozwoju są opisujące go wskaźniki syntetyczne, z kolei ilustrację wymiaru jakościowego rozwoju stanowią teorie oraz modele.

Jak wyżej wykazano sformułowanie „rozwój” odnosi się na równi do wymiarów przestrzennego, gospodarczego i społecznego. Wymiar przestrzenny należy interpretować morfologicznie, wymiar gospodarczy trzeba analizować w aspekcie funkcjonalnym, a wymiar społeczny w aspekcie systemowym¹⁷⁸. Aspekt morfologiczny odnosi się do intensyfikacji niektórych już istniejących w przestrzeni elementów; bądź też pojawienia się nowych, czemu towarzyszy równoczesne osłabienie, a nawet zanik niektórych innych elementów. Przestrzenny wymiar rozwoju to także nowe tendencje w terytorialnej redystrybucji zjawiska (lub zjawisk). Aspekt gospodarczy nawiązuje z kolei do stymulowania już działających podmiotów gospodarczych, a także kreowania warunków do tworzenia nowych działalności, przy jednoczesnym ograniczaniu dynamiki wzrostu innych podmiotów, a nawet ich likwidacji. Aspekt społeczny odnosi się natomiast do kreowania lub też ograniczania indywidualnych, a także grupowych powiązań między ludźmi, z jednej strony pozwalających na zaspokajanie elementarnych potrzeb, a z drugiej umożliwiających uzyskanie wyższej pozycji w hierarchii społecznej¹⁷⁹. Można zatem powiedzieć, że budowanie nowych więzi zarówno na poziomie pojedynczego gospodarstwa domowego, jak i miejsca zamieszkania, a także pracy tworzy strukturę powiązań mających charakter systemu społecznego¹⁸⁰.

Próba systematyzacji koncepcji rozwoju oraz podejść do ich klasyfikacji wymaga także wyjaśnienia obecnej w literaturze zależności między rozwojem regionalnym i rozwojem lokalnym. W opinii sporej grupy autorów, której reprezentantami są m.in. W. Dziemianowicz¹⁸¹, K. Pająk¹⁸², W. Kosiedowski¹⁸³, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska i M. Ziolo¹⁸⁴, rozwój regionalny i rozwój lokalny mają takie samo znaczenie, a jedynym odróżniającym je czynnikiem jest wymiar terytorialny (przestrzenny), a więc obszar, który poddawany jest analizie. Zdaniem B. Domańskiego analiza procesów rozwojowych i wyjaśniających je teorii wymaga zwrócenia uwagi na to, że czynniki ważne w skali kraju nie mają równocześnie znaczenia w skali regionalnej i lokalnej, natomiast czynniki istotne lokalnie nie są automatycznie ważne na poziomie regionu. Nie można zapominać także o odrębności procesów rozwoju w skali kraju, regionu czy układów lokalnych. Nie jest zatem możliwe

¹⁷⁸ W. Maik (2000), *Relacje między jednostkami osadniczymi*, [w:] S. Liszewski, W. Maik (red.), *Wielka encyklopedia geografii świata*, t. 19: Osadnictwo. Poznań: Wydawnictwo Kurpisz, s. 16 i nast.

¹⁷⁹ A. Runge, J. Runge (2017). *Polityka lokalna i regionalna w świetle depopulacji – na przykładzie województwa śląskiego*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 178, s. 134.

¹⁸⁰ W. Maik (2000), *Relacje między jednostkami...*, dz. cyt., s. 17 i nast.

¹⁸¹ W. Dziemianowicz (1997). *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, s. 30.

¹⁸² K. Pająk (2006). *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*. Piła: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, s. 75.

¹⁸³ W. Kosiedowski (2008). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 232.

¹⁸⁴ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (2011). *Rozwój lokalny...*, dz. cyt., ss. 13 i 14.

automatyczne przenoszenie prawidłowości i ustaleń z poziomów wyższych na niższe i odwrotnie¹⁸⁵. Nie oznacza to jednak konieczności ścisłego odseparowywania od siebie teorii wyjaśniających rozwój na różnych poziomach i abstrahowania od prób adaptacji modeli rozwoju między różnymi układami przestrzennymi. Co więcej, zdaniem P. Dhalke „przyjęte założenie uzasadnia również wyjaśnianie rozwoju regionalnego lub lokalnego przy pomocy tych samych grup teorii [...]”. Tak więc rozwój lokalny jest pojęciem tożsamym z rozwojem regionalnym, różnica odnosi się do terytorium, gdyż lokalizm odnosi się najczęściej do gminy i powiatu, a regionalizm do województwa¹⁸⁶.

Koncepcje rozwoju można z pełną odpowiedzialnością potraktować jako pochodne teorii opisujących rozwój społeczno-gospodarczy. Mimo że każdej z nich towarzyszy nieco inny kontekst znaczeniowy, to ich elementem wspólnym jest dążenie do uzyskania odpowiedzi na pytanie o przyczyny zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych układów lokalnych, ponadlokalnych, regionalnych i wyższych. Każda z teorii upatruje różnic w poziomie rozwoju wynikających z oddziaływania innych czynników, formułuje na tej podstawie zalecenia i łączy je z odpowiednim układem terytorialnym, w którym następować powinno ich wdrażanie¹⁸⁷. Adekwatność koncepcji do warunków czasu i miejsca stanowi natomiast pochodną skali i charakteru uproszczeń przyjętych na etapie konstrukcji jej założeń¹⁸⁸.

W teoriach i koncepcjach rozwoju uwaga skupiona jest na dwóch aspektach. Pierwszy z nich można określić mianem aspektu poznawczego, drugi zaś – aplikacyjnego. Aspekt poznawczy (diagnostyczny) sprowadza się do identyfikacji przyczyn odpowiadających za zróżnicowaną dynamikę, z jaką rozwijają się wspólnoty terytorialne. Zakłada więc diagnozę podłoża dysproporcji rozwojowych. Aspekt aplikacyjny przekłada z kolei ustalenia poznawcze na język priorytetów i towarzyszących im instrumentów, które powinny zostać wdrożone celem skutecznego niwelowania dysproporcji rozwoju względem pozostałych jednostek tego samego szczebla podziału terytorialnego. Aspekt aplikacyjny obejmuje również obudowanie rozwiązań służących wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju zaleceniami kierowanymi do funkcjonujących na danym terenie władz publicznych (decydentów politycznych), instytucji oraz organizacji społecznych. W ten sposób omawiane

¹⁸⁵ Por. B. Domański (2004). *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, s. 19 i 21, a także B. Domański (2001). *Deformacje metodologiczne i ideologiczne w badaniach przekształceń przestrzeni gospodarczej Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, ss. 27–35.

¹⁸⁶ P. Dhalke (2017). *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 30. Obowiązująca obecnie delimitacja pojęć „rozwój regionalny” i „rozwój lokalny” jest pochodną aktualnego zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego kraju. Od 1999 r. przyjmuje się, że rozwój w wymiarze lokalnym obejmuje procesy zachodzące na poziomie gmin (miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich), miast na prawach powiatów (tzw. powiatów grodzkich) oraz powiatów (tzw. ziemskich), natomiast mianem „rozwój regionalny” określane są procesy zmian na poziomie województwa samorządowego. Por. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (2011). *Rozwój lokalny...*, dz. cyt., s. 14.

¹⁸⁷ Por. G. Gorzelak (1989). *Rozwój regionalny...*, dz. cyt., s. 18.

¹⁸⁸ T. Kudłacz (1999). *Programowanie rozwoju...*, dz. cyt., s. 21 i nast.

w literaturze koncepcje rozwoju w sposób namacany wpływają na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, kształtując zachodzące w niej procesy i oddziałując na ich przebieg.

Literatura obfituje w liczne, często skrajnie różne podejścia do wyjaśniania rozwoju. Różnorodność są także próby samych ujęć klasyfikacyjnych. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że teorie wyjaśniające rozwój ulegają ewolucji, poddawane są modyfikacjom, a część z nich w sposób naturalny traci swoją aktualność. Okoliczności te powodują, że opracowanie wyczerpującego zestawienia koncepcji rozwoju jest zadaniem niezwykle trudnym, ale jednocześnie nieodzownym zarówno dla prawidłowego zrozumienia istoty rozwoju, jak i uchwycenia sieci powiązań między poszczególnymi teoriami i wskazywanymi w nich czynnikami sprawczymi rozwoju. Zestawienie kryteriów klasyfikacyjnych, a także wyodrębnionych na ich podstawie teorii rozwojowych otwiera klasyfikacja G. Gorzelaka. Autor dzieli teorie rozwoju na teorie wyrównywania różnic oraz teorie polaryzacji. W pierwszej grupie umieszcza neoklasyczny model podstawowy, teorię korzyści komparatywnych, a także teorię proporcjonalności czynników produkcji. W grupie teorii polaryzacji wymienia natomiast teorię biegunów wzrostu, polaryzację regionalną oraz teorię centrum i peryferii¹⁸⁹.

K. Stackelberg i U. Hahne wyróżniają dwie grupy teorii rozwoju. Pierwszą z nich stanowią teorie lokalizacji, drugą zaś teorie wzrostu i rozwoju¹⁹⁰. Do pierwszej zaliczają: teorię lokalizacji pojedynczego przemysłu/pojedynczego zakładu (A. Weber), teorię substytucji (A. Predhöl), teorię produktywności państwa/wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (J.H. von Thunen), teorię miejsc centralnych (W. Christaller), teorię sieci rynkowej (A. Losch), teorie przestrzeni gospodarczej/ogólne teorie gospodarki przestrzennej (A. Losch; W. Isard; L. Lefebvre; E. von Boverter; D.M. Smith), efekty aglomeracyjne oraz efekty urbanizacji (G. Maier i F. Todtling).

Z uwagi na to, że drugą grupę tworzą teorie, które nie są homogeniczne, konieczny jest ich dodatkowy podział. Autorzy ci jako rozwiązanie tego problemu proponują wprowadzenie kryterium kierunku, w którym odbywa się pobudzanie procesów rozwojowych, i wyodrębniają w ten sposób teorie pobudzania rozwoju „od góry” (*from above*) oraz „od dołu” (*from below*). Ponadto w grupie teorii wyjaśniających rozwój „od góry” wprowadzają dodatkowy rozdział na teorie klasyczne oraz teorie polaryzacji.

Do grupy teorii wyjaśniających rozwój „od góry” w ujęciu klasycznym autorzy zaliczają: klasyczny model podstawowy (A. Smith), teorię korzyści komparatywnych (D. Ricardo), teorię proporcjonalności czynników produkcji (E.F. Heckscher; B.G. Ohlin), keynesowski model podstawowy (J.M. Keynes), jak również teorię bazy ekonomicznej (D.C. North; K. Rittenbruch). W grupie tej znalazły się także model fazowy Rostowa (W.W. Rostow), cykle Kondratiewa (N.D. Kondratiew), teorie „cykli życia produktu” (R. Vernon), jak również teoria rozwoju zrównoważonego (R. Nurkse; P.N. Rosenstein-Rodan) oraz teoria rozwoju niezrównoważonego (A.O. Hirschman; P. Streeten).

¹⁸⁹ Por. G. Gorzelak (1989). *Rozwój regionalny...*, dz. cyt., s. 55 i nast.

¹⁹⁰ Por. U. Hahne, K. von Stackelberg (1994). *Regionale Entwicklungstheorien: konkurrierende Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Regionen; ein Überblick*, <https://eures.de/wp-content/uploads/2018/05/dp39-Regionale-Entwicklungstheorien.-konkurrierende-Ansaetze-zur-Erklarung-der-wirtschaftlichen-Entwicklung-in-Regionen.pdf> [dostęp: 15.08.2019].

Do grupy teorii wyjaśniających rozwój „od góry” i teorii polaryzacji według tych autorów zaklasyfikowane są: teoria polaryzacji sektorowej (J.A. Schumpeter; F. Peroux), teoria polaryzacji regionalnej (K.G. Myrdal), teoria polaryzacji sektorowej i regionalnej (A.O. Hirschman; N. Kaldor), następnie koncepcja biegunów wzrostu (F. Peroux; J. Paelinck; J.R. Boudeville; P. Pottier), teoria innowacji i faz procesów innowacji (J.A. Schumpeter), teoria sektorowych i regionalnych biegunów wzrostu (J.M. Lasuen), a także teoria centrum i peryferii (R. Prebisch; J. Friedmann).

W grupie teorii rozwoju „od dołu” K. Stackelberg i U. Hahne umieszczają: teorię długookresowej przemienności faz rozwoju (P.P. Walter; W.B. Stohr), strategię redystrybucji ze wzrostem (H.H.S. Chenery; J. Tinbergen), strategię rozwoju alternatywnego (W.B. Stohr), teorię zależności (A.G. Frank), teorię rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji (D. Senghaas). Do grupy tej zaliczają się także koncepcja regionalnej polityki regionalnej (W.B. Stohr; U. Hahne; G. Maier), koncepcja niezależnego rozwoju regionalnego (G. Scheer; H. Glatz), koncepcja rozwoju regionalnego dzięki aktywizacji potencjału wewnątrzregionalnego (U. Hahne), koncepcja regionalnego samourzeczywistnienia (G. Maier), a także koncepcja obiegu wewnątrzregionalnego oraz koncepcja innowacyjnego środowiska regionalnego¹⁹¹.

Poglądy K. Stackelberga i U. Hahne podziela A. Gałązka. Autor dzieli dorobek w zakresie obecnych w literaturze teorii rozwoju na trzy grupy. W pierwszej grupie umieszcza teorie łączące się z identyfikacją podłoża działalności gospodarczej w przestrzeni (należy je utożsamiać z teoriami lokalizacji), a w drugiej – wszystkie teorie mające charakter organizacyjno-technokratyczny. Przyjmując, że teorie te kładą szczególny nacisk na działalność podmiotów gospodarczych z uwzględnieniem otoczenia społeczno-gospodarczego, można określić je mianem teorii rozwoju „od góry”. Finalnie do grupy trzeciej zostały zaklasyfikowane koncepcje, w których uwaga jest skoncentrowana na uwarunkowaniach wewnętrznych działalności gospodarczej oraz dedykowanych im procesach proefektywnościowych. Połączenie wymienionych cech sprawia, że koncepcje należące do grupy trzeciej można określić mianem koncepcji rozwoju „od dołu”¹⁹².

T. Kudłacz posługuje się dwoma rozłącznymi kryteriami klasyfikacyjnymi, tworząc w ten sposób niezależne zestawienia grupujące obecne w przestrzeni naukowej teorie rozwoju. Pierwsza klasyfikacja przyjmuje za punkt wyjścia rolę rynku w stymulowaniu rozwoju. Autor wyodrębnia w ten sposób teorie, w których rozwój opiera się wyłącznie na uwarunkowaniach stworzonych przez rynek, teorie, których podstawą rozwoju jest interwencjonizm, a także teorie, w których podobną rolę mają zarówno regulatory rynkowe, jak i regulatory interwencyjne¹⁹³.

¹⁹¹ K. Stackelberg, U. Hahne (1998). *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy*. Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, 16, ss. 2014–2020.

¹⁹² A. Gałązka (2017). *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. Studia BAS, 1(49), s. 17.

¹⁹³ T. Kudłacz (1999). *Programowanie rozwoju...*, dz. cyt., s. 21 i nast.

W drugim podejściu do klasyfikacji teorii rozwoju T. Kudłacz zastosował odmienne podejście. Filtrem, według którego przeprowadził klasyfikację teorii rozwoju, był stopień ich oryginalności. Taki punkt widzenia pozwolił na wydzielenie trzech grup teorii rozwoju. Pierwszą stanowiły koncepcje pierwotne (tzn. oryginalne). Do grupy tej autor zaliczył: teorię lokalizacji (A. Weber), teorię ośrodków centralnych (W. Christaller), teorię bazy ekonomicznej (W. Sombart), teorię biegunów rozwoju (F. Perroux; J.R. Boudeville), teorię dyfuzji innowacji (T. Hägerstrand), a także teorię rozwoju endogenicznego (J. Friedmann, C. Weaver oraz W.B. Stöhr).

Do grupy drugiej zaklasyfikował teorie stanowiące rozwinięcie pierwotnych koncepcji rozwoju. T. Kudłacz jako rozwinięcie teorii lokalizacji wskazał trzy ujęcia koncepcyjne. Pierwsze z nich to teoria sieci rynkowej (A. Lösch), drugie – lokalizacja oparta na aglomeracji (E.M. Hoover), a trzecie *regional science* (W. Isard). Rozwinięciem teorii opartych na bazie ekonomicznej były: koncepcja produktu podstawowego (H. Innes), a także nowa teoria handlu¹⁹⁴, natomiast rozwinięciem teorii biegunów wzrostu są: koncepcja geograficznych centrów wzrostu (A. Hirschman), a także koncepcja błędnego koła (G. Myrdal) oraz koncepcja rdzenia i peryferii (J. Friedman).

Do grupy trzeciej T. Kudłacz zaliczył koncepcje o charakterze eklektycznym¹⁹⁵ tj. „teorie będące połączeniem odrębnych koncepcji cząstkowych (koncepcja kapitału kontaktowego (G. Tornqvist), model przyciągania (L.H. Klassen)¹⁹⁶”. Ta grupa teorii nawiązuje do procesów globalizacji, odnosi się do integracji międzynarodowej, a także przemian paradygmatu rozwoju. Nawiązuje do ochrony środowiska naturalnego, a także odwołuje się do wzrastającej roli innowacji oraz instytucji w procesach rozwojowych warunkujących atrakcyjność i konkurencyjność układów terytorialnych¹⁹⁷.

T.G. Grosse¹⁹⁸ co prawda nie wskazuje kryteriów klasyfikacyjnych teorii rozwoju, niemniej jednak lektura jego opracowania pozwala stwierdzić, że autor wykorzystuje w tym celu determinanty, w których upatruje czynników sprawczych rozwoju. Klasyfikacja T.G. Grosse nawiązuje tym samym do poglądów, które prezentują E.E. Malizia i E.J. Feser¹⁹⁹. W pierwszej grupie koncepcji rozwojowych znajdują się czynniki, które jako przyczynę rozwoju wskazują działalność eksportową. Należą do niej teoria bazy ekonomicznej (W. Sombart), teoria produktu podstawowego (H. Innes) oraz nowa teoria handlu (P. Krugman).

¹⁹⁴ Szerzej na ten temat pisze R. Brol (2006). *Teoretyczne koncepcje rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, ss. 22–26.

¹⁹⁵ T. Kudłacz (1999). *Programowanie rozwoju...*, dz. cyt., ss. 21–27.

¹⁹⁶ A. Mempel-Śnieżyk (2013). *Koncepcje rozwoju...*, dz. cyt., ss. 107–122.

¹⁹⁷ D. Strahl (red.) (2006). *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, s. 23.

¹⁹⁸ Por. T.G. Grosse (2002). *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*. *Studia regionalne i lokalne*, 1 (8), ss. 25–48.

¹⁹⁹ E.E. Malizia, E.J. Feser (1999). *Understanding local economic development*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, ss. 54–181.

Drugą grupę koncepcji rozwoju tworzą teorie oparte na koncentracji przestrzennej i wynikających z niej konsekwencjach natury ekonomicznej oraz politycznej. W grupie tej T.G. Grosse umieszcza koncepcję biegunów wzrostu (F. Perroux oraz J.R. Boudeville), teorię geograficznych centrów wzrostu (A. Hirschman), koncepcję błędnego koła (G. Myrdal), model rdzenia i peryferii (J. Friedman), a także koncepcję społeczeństwa sieciowego (M. Castells).

Trzecią grupę stanowią teorie łączące rozwój z powstawaniem nowych towarów, innowacjami technologicznymi i działalnością produkcyjną przedsiębiorstw. Wśród nich wymienić należy teorię cyklu produkcyjnego, teorię uczącego się regionu (R. Florida), a także teorię elastycznej produkcji. Odmienną grupę teorii, którą należy łączyć z działalnością produkcyjną przedsiębiorstw, stanowią: teoria dystryktów przemysłowych (A. Marshall), jej pochodna w postaci teorii nowych dystryktów przemysłowych, a także koncepcja terytorialnych systemów produkcyjnych autorstwa ekspertów GREMI (*Groupement Europeendes Milieu Innovateurs*).

Czwartą z kolei grupę teorii, którą wyodrębnia T.G. Grosse, stanowią koncepcje bazujące na podejściu instytucjonalnym do rozwoju. Autor w grupie tej umieszcza koncepcję gron przemysłowych (M. Porter), teorię aglomeracji elastycznej produkcji (A. Scott), a także teorię pozahandlowych współzależności (M. Storper). Do tej kategorii rodzajowej autor klasyfikuje także stanowiska wobec rozwoju prezentowane przez takich instytucjonalistów, jak T. Veblen, W. Mitchell, J. Commons, a także D.C. North – twórca nowej ekonomii instytucjonalnej.

Ostatnią, piątą grupę teorii wyjaśniających procesy rozwojowe T.G. Grosse wiąże z kapitałem społecznym. Wymienia w niej m.in. koncepcję kapitału społecznego (J. Coleman), a także koncepcję o wpływie kapitału społecznego opartego na zaangażowaniu obywatelskim na rozwój gospodarczy (R. Putnam).

Kolejny autor – P. Churski – proponuje klasyfikację teoretycznych koncepcji rozwoju nawiązującą do poglądów T.G. Grosse i porządkuje je według czynników wywołujących rozwój²⁰⁰. W grupie teorii wyjaśniających rozwój za sprawą inwestycji kapitałowych umieszcza: akumulację kapitału w modelu neoklasycznym i w nowej teorii wzrostu (R.M. Solow; G.H. Borts i J.L. Stein; H.W. Richardson; P. Romer), inwestycje małych i średnich przedsiębiorstw stymulujące rozwój w modelu rozwoju endogenicznego (W. Molle i R. Cappellin), a także inwestycje wewnętrzne będące czynnikiem rozwoju w nowej koncepcji kumulatywnej przyczynowości (N. Kaldor). Koncepcje teoretyczne wyjaśniające rozwój na podstawie czynnika handlu obejmują: rozwój wynikający z popytu kształtowanego przez eksport i import towarów w teorii bazy ekonomicznej i koncepcjach kumulatywnej przyczynowości (D.C. North; G. Myrdal; N. Kaldor), następnie rozwój wynikający ze specjalizacji eksportu w nowej koncepcji kumulatywnej przyczynowości (N. Kaldor), a wreszcie z wolnego handlu jako czynnika rozwoju w modelu rozwoju endogenicznego (L.A. Riviera-Batiz i D. Xie).

²⁰⁰ Por. P. Churski (2004). *Rozwój regionalny...*, dz. cyt., ss. 31–46 oraz P. Churski (2005). *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. Nauki ekonomiczne, 19(3), ss. 13–30.

Wśród teorii bazujących na edukacji jako podstawowym faktorze rozwoju autor wymienia: kapitał ludzki jako czynnik produkcji w nowej teorii wzrostu (E. Lucas; R. Barro i X. Sala-i-Martin), efekt uczenia się przez działanie ujęty także w nowej teorii wzrostu (E. Lucas) oraz promocję edukacji, umiejętności zawodowych, organizacyjnych i zarządczych do tworzenia sektora wysokiej technologii w koncepcji polityki endogenicznego rozwoju (R. Camagni). Innowacje technologiczne jako determinanta rozwoju obecne są w neoklasycznym modelu rozwoju (G.H. Borts i J.L. Stein; H.W. Richardson), efektach spillover w nowej koncepcji kumulatywnej przyczynowości (N. Kaldor), w koncepcji polityki endogenicznego rozwoju (E.J. Malecki i P. Nijkamp), w teorii wzrostu endogenicznego (P. Romer), koncepcji regionów uczących się (B. Asheim), a także w nowej teorii wzrostu (G. Tondl).

Na inwestycje publiczne oraz infrastrukturę materialną i społeczną jako czynniki sprawcze rozwoju wskazują z kolei koncepcje polityki endogenicznego rozwoju (D. Biehl) oraz model rozwoju endogenicznego (D.A. Aschauer). Ostatnią grupę determinant wyjaśniających rozwój stanowią korzyści aglomeracji i korzyści skali powoływane w: modelu biegunów wzrostu (F. Perroux), teorii polaryzacji (A.O. Hirschman), modelu lokalnego środowiska innowacyjnego GREMI (P. Aydalot), koncepcji nowych przestrzeni przemysłowych (D. Keeble i E. Wever), następnie modelu rozwoju endogenicznego (E.M. Bergman, G. Maier i F. Todtling), koncepcji nowej geografii ekonomicznej (P. Krugman; P. Krugman i A. Venables; M. Fujita, P. Krugman i A.J. Venables), jak również koncepcji gron (M.E. Porter).

A. Pike, A. Rodriguez-Pose i J. Tomaney²⁰¹ posługują się klasyfikacją złożoną z sześciu grup, według których porządkowane są teorie rozwoju. Pierwszą z nich stanowią neoklasyczne teorie wzrostu oraz teorie lokalnej i regionalnej konwergencji, teorie rozwoju zrównoważonego, a także teorie nawiązujące do poststrukturalizmu. Drugą tworzą keynesowskie teorie lokalnej i regionalnej konwergencji, a wśród nich: teoria bazy eksportowej, teoria rosnących efektów i kumulatywnych uwarunkowań, teoria efektu Verdoorna i biegunów wzrostu. Grupa trzecia to teorie zmian strukturalnych, a wśród nich: teoria cyklu i faz rozwoju, teoria etapów kulturowo-cywilizacyjnych, marksowskie i inne radykalne teorie ekonomii politycznej, teoria transformacji, teoria elastycznej specjalizacji, teoria kosztów transakcyjnych, a także teoria regulacji i transformacji fordyzmu.

Następną z kolei kategorię teorii wyjaśniających rozwój tworzą teorie instytucjonalne i socjoekonomiczne. W tej grupie autorzy ci umieszczają teorię społeczeństwa sieciowego, teorię kapitału społecznego oraz teorię historycznie uwarunkowanych ścieżek – trajektorii rozwoju. Grupa piąta skupia teorie innowacji i wiedzy, a wśród nich teorię innowacji (od modelu linearnego do interaktywnego), teorię regionalnych systemów innowacyjnych, teorię gospodarki wiedzy oraz teorię regionów uczących się. Ostatnia grupa teorii nosi miano neoklasycznych teorii wzrostu endogenicznego, konkurencyjności i klastrów. Wypełniają ją teoria dyfuzji innowacji i zmian technologicznych, teoria

²⁰¹ A. Pike, J. Tomaney, A. Rodriguez-Pose (2006). *Local and regional development*. London–New York: Routledge. Taylor and Francis Group, ss. 61–122.

geografii ekonomicznej, nowa teoria handlu, teoria wzrostu konkurencyjności narodów oparta na modelu diamentu M. Portera, a wreszcie teoria klastrów.

K. Gawlikowska-Hueckel prezentuje odmienne od przedstawionych wyżej podejście do grupowania teorii rozwoju i wyodrębnia ich trzy kategorie. Pierwsza obejmuje teorie zajmujące się wyjaśnianiem przyczyn działalności gospodarczej w przestrzeni. Druga skupia się na procesach i czynnikach, które stymulują lub ograniczają rozwój danych ośrodków. Trzecia natomiast obejmuje teorie opisujące przyczyny nierównomiernego tempa wzrostu gospodarczego układów terytorialnych²⁰². Podobne stanowisko na temat sposobu klasyfikacji teorii rozwoju prezentuje E. Nowińska-Łaźniewska²⁰³.

Zagadnienie klasyfikacji teorii rozwoju podjął również R. Szul, wiążąc obecne w literaturze koncepcje z aspektami dotyczącymi praktyki realizacji polityk rozwojowych. Posługując się wyżej wymienioną zależnością, autor wyodrębnia dwie grupy teorii rozwoju, wskazując jako kryterium ich podziału możliwość ich pośredniego lub bezpośredniego zaimplementowania do polityki rozwoju. Teorie należące do pierwszej grupy łączy to, że znajdujące się w obszarze ich zainteresowań zagadnienia, mimo że nawiązują do aspektów zarówno społecznych, jak i ekonomicznych rozwoju, to nie znajdują bezpośrednio przełożenia w instrumentalizacji polityk rozwojowych. Ich znaczenia w kształtowaniu teorii rozwoju nie sposób jednak przecenić. Koncepcje, teorie, a także modele rozwoju, o których mowa, kreowały swego rodzaju ramy dla polityk o charakterze szczegółowym, wskazując na pożądane i niepożądane efekty inicjowanych działań rozwojowych. Sugerowały rozwiązania i instrumenty, które mogą zostać skutecznie zaimplementowane do funkcjonowania organizmów tworzących wspólnoty samorządowe, jednocześnie kształtując postawy władz, a także pozostałych aktorów wobec polityki rozwojowej. Do drugiej grupy R. Szul zalicza te koncepcje, które znajdują bezpośrednie przełożenie na politykę rozwoju. Oznacza to, że mają one aspekt aplikacyjny, przez co możliwe jest zaimplementowanie ich treści do polityki rozwojowej charakterystycznej w warunkach danego miejsca i czasu²⁰⁴.

Kolejna autorka – A. Szajnowska-Wysocka – grupuje teorie rozwoju w dwóch zasadniczych zbiorach. Pierwszy z nich tworzą klasyczne teorie rozwoju, a drugi teorie rozwoju endogenicznego. Do pierwszej grupy autorka klasyfikuje teorię bazy ekonomicznej, nową teorię handlu, teorię produktu podstawowego, koncepcję biegunów wzrostu, model rdzenia i peryferii, koncepcję regionalnych sieci innowacji, teorię cyklu produkcyjnego, teorię elastycznej produkcji, a także koncepcję regionalnych (lokalnych) sieci innowacji oraz teorię klastrów przemysłowych. Grupę tę określa mianem teorii rozwoju zależnego.

²⁰² K. Gawlikowska-Hueckel (2002). *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 8.

²⁰³ E. Nowińska-Łaźniewska (2004). *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 12.

²⁰⁴ R. Szul (2007). *Teorie i koncepcje w polityce regionalnej*, [w:] G. Gorzelak, A. Tuchomska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, s. 111.

Do drugiej kategorii obejmującej koncepcje rozwoju endogenicznego zalicza model pluralizmu kulturowego (J. Carter i T. Jones)²⁰⁵, koncepcję globalizacji²⁰⁶, koncepcję lokalności (systemu lokalnego)²⁰⁷, teorię aktorów w sieci, koncepcję samoorganizującej się przestrzeni (I. Prigogine i I. Stengers)²⁰⁸, a także koncepcję zależności od ścieżki²⁰⁹.

Obszerne zestawienie teorii, koncepcji oraz modeli rozwoju prezentuje również M. Zajdel. Autor przedstawia jeszcze inne podejście do klasyfikacji teorii rozwoju. W grupie koncepcji (teorii) opartych na ścieżce wzrostu zrównoważonego umieszcza neoklasyczną teorię rozwoju, teorię kosztów komparatywnych, teorię bazy ekonomicznej, teorię produktu podstawowego, a także teorię grawitacji²¹⁰. W grupie modeli fazowych wymienia natomiast teorię długich fal w rozwoju gospodarczym (N.D. Kondratiev), teorię cyklu życia produktów, jak również model dojrzałości firmy. Następną grupę tworzą modele oparte na koncepcjach wzrostu niezrównoważonego. W grupie tej znajdują się bieguny wzrostu i teorie polaryzacji, koncepcja osi rozwoju (P. Pottier)²¹¹, koncepcja multipolaryzacji (wielobiegunowości), koncepcja miast sieciowych²¹², koncepcja sieci/usieciowienia (J.G. Lambooy)²¹³, koncepcja wielkiego pchnięcia²¹⁴ dla regionów słabo rozwiniętych. Kolejny zestaw teorii obejmuje koncepcje oparte na organizacyjnej ewolucji. Należą do nich model produkcji masowej (tzw. fordyzm) oraz elastyczny system produkcji tzw. posfordyzm (M.J. Piore i Ch.F. Sabel)²¹⁵. Ostatnią grupę tworzą pozostałe koncepcje, a wśród nich teorie oddające wpływ relacji ogólnych na procesy rozwojowe (np. teoria globalizacji), teorie wskazujące na rolę sieci formalnych i nieformalnych w procesach rozwoju (np. koncepcja klastrów), a także koncepcje wspólnych działań rozwojowych na poziomie

²⁰⁵ J. Carter, T. Jones (1989). *Social Geography. An Introduction to Contemporary Issues*. London–New York–Melbourne: Arnold E. Publishing, ss. 23–29.

²⁰⁶ A. Lisowski (2003). *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, ss. 137–173.

²⁰⁷ B. Jałowicki (1988). *Lokalizm a rozwój...*, dz. cyt., ss. 17–64.

²⁰⁸ I. Prigogine, I. Stengers (1990). *Z chaosu ku porządkowi*, seria: Biblioteka Myśli Współczesnej. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, ss. 51–58.

²⁰⁹ A. Szajnowska-Wysocka (2009). *Theories of regional and local development – abridged review*. Bulletin of Geography. Socioeconomic series, 12(12), ss. 75–90.

²¹⁰ Por. J.J. Parysek (2001). *Podstawy gospodarki...*, dz. cyt., s. 62.

²¹¹ P. Pottier, P. (1963). *Axes de communication et développement économique*. Revue économique, 14(1), ss. 58–132.

²¹² S. Korenik, M. Pięta, K. Soczewka (2004). *Współczesne tendencje rozwoju regionalnego*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 174, ss. 269–281.

²¹³ J.G. Lambooy (1991). *Complexity, formations and networks*, [w:] M. de Smidt, E. Wever (red.), *Complexes, Formations and Networks*. Nederlandse Geographische Studies, 132, s. 21.

²¹⁴ Por. M. Ratajczak (1999). *Infrastruktura w gospodarce narodowej*. Poznań: Akademia Ekonomiczna, s. 40 i nast. oraz A. Radziwiłł (1999). *Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce: perspektywy zrównoważonego rozwoju*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, ss. 9–15.

²¹⁵ M.J. Piore, C.F. Sabel (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, t. 4. New York: Basic Books, s. 17.

krajowym i ponadnarodowym (*global governance*) oraz koncepcja „glokalizacji” łącząca myślenie globalne z działaniem w wymiarze lokalnym²¹⁶.

Zaprezentowany przegląd wyraźnie wskazuje na kilka charakterystyk, na które trzeba bezwzględnie zwrócić uwagę, orientując dalsze analizy w kierunku rozwoju lokalnego. Po pierwsze, mimo iż przedstawiona wyżej klasyfikacja podejść do grupowania teorii rozwoju nie wyczerpuje obecnej w literaturze dyskusji na ten temat (por. R. Capello²¹⁷; E.E. Malizia i E.J. Feser²¹⁸; Z. Szymła²¹⁹; Ł. Pięta²²⁰), to różnorodność zaprezentowanych podejść a także samych teorii wobec rozwoju sprawia, że nie istnieje jedna, powszechnie uznana ich klasyfikacja (por. K. Stackelberg i U. Hahne²²¹; W. Richardson²²²; J.E. Moncayo²²³). Po drugie, rozwój lokalny jest relatywnie młodą dziedziną nauki²²⁴, nie ma więc swojej własnej, w pełni autonomicznej teorii²²⁵. Po trzecie, rozwój lokalny z uwagi na to, że służy usprawnieniu organizacji, struktury oraz funkcjonowania lokalnego systemu społecznego, korzysta w warstwie teoretycznej z dorobku teorii ekonomii, teorii rozwoju gospodarczego, a także teorii gospodarki przestrzennej²²⁶, w tym również ogólnej teorii systemów²²⁷. Po czwarte, nałożenie kryterium chronologii na zaprezentowane klasyfikacje pokazuje, że

²¹⁶ M. Zajdel (2011). *Wybrane teorie rozwoju regionalnego oraz lokalnego a rynek pracy*. Studia Prawno-Ekonomiczne, 83, ss. 397–421.

²¹⁷ R. Capello (2011). *Location, regional growth and local development theories*. Aestimium (58), ss. 1–25.

²¹⁸ E.E. Malizia, E.J. Feser (1999). *Understanding local economic development*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, s. 54 i nast.

²¹⁹ Z. Szymła, Z. (2000). *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 41.

²²⁰ Ł.R. Pięta (2015). *Przegląd teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego*. Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica, 5(306), ss. 5–28.

²²¹ K. Stackelberg, U. Hahne (1998). *Teorie rozwoju...*, dz. cyt., ss. 55–106.

²²² Por. H.W. Richardson (1973). *Regional Growth Theory*. London: Macmillan.

²²³ Por. E. Moncayo Jimenez (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional*. Serie Gestión Pública, 13. Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/S018637_es.pdf [dostęp: 19.05.2019].

²²⁴ Choć rozwój lokalny jako kategoria rozwoju społeczno-ekonomicznego nie ma długiej tradycji, popartej ugruntowaną teorią i metodologią, to działania zorientowane na poprawę uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, zaspokajanie potrzeb oraz efektywne wykorzystywanie zasobów podejmowane były od zawsze we wspólnotach samorządowych i otaczających je organizmach, przy czym nie nosiły one miana rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny nie jest więc zupełnym novum. W tym momencie jednak potrafimy go odpowiednio nazwać, sparametryzować i obudować metodologicznie.

²²⁵ J.J. Parysek (2001). *Podstawy gospodarki...*, dz. cyt., s. 58.

²²⁶ A. Szewczuk (2011). *Polityka przestrzenna w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, ss. 331–376 oraz Z. Strzelecki (red.) (2008). *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 126 i nast.

²²⁷ A. Dąbrowski (1995). *Wybrane teorie rozwoju regionalnego i ich znaczenie w polityce ekonomicznej*, [w:] G. Ćwikliński, G. Szczodrowski (red.), *Dylematy i osiągnięcia polskiej polityki transformacji gospodarczej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, ss. 197–218.

w szczególności w ostatnim okresie dostrzegalne jest coraz to częstsze korzystanie z regionalistyki przy konstruowaniu teorii i koncepcji wyjaśniających lokalne dysproporcje strukturalne, ich genezę, a także możliwości ich łagodzenia. Procesy rozwojowe mają bowiem bardzo często wyraźnie odczuwalny i identyfikowalny aspekt lokalny, a przy tym przebiegają w poszczególnych obszarach w sposób zróżnicowany. Podłoże takiego stanu rzeczy daje się wyjaśnić jedynie teoriami makroekonomicznymi²²⁸.

Zaprezentowane wyżej ustalenia wyznaczają kierunek, w którym powinny podążać rozważania na temat wyjaśniania rozwoju na poziomie lokalnym. Stanowią one swego rodzaju filtr pozwalający na podstawie zaprezentowanych kryteriów wyselekcjonować te teorie, których znaczenie w wyjaśnianiu rozwoju na najniższym poziomie podziału terytorialnego jest najsilniejsze i ma największe znaczenie aplikacyjne. Przyjmując to za punkt wyjścia, w następnej części niniejszego opracowania analizie zostaną poddane te spośród teorii, które w największym stopniu odnoszą się do wyjaśniania rozwoju na poziomie lokalnym.

²²⁸ H. Janowska (2003). *Wybrane aspekty wpływu polityki makroekonomicznej państwa na gospodarczy rozwój regionalny (ujęcie retrospektywne)*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy*, cz. 1. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, 15, ss. 27–40.