

**Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu**

Natalia Jaśkiewicz

**Wpływ polityki lokalnej  
na rozwój przedsiębiorczości  
– przegląd koncepcji i ujęć teoretycznych**

Nowy Sącz 2025

**Redaktor Naukowy**

dr Natalia Jaśkiewicz

**Recenzje**

dr hab. inż. Tomasz Czapran, prof. WSEI  
dr hab. inż. Anna Szelań-Sikora, prof. URK

**Redaktor Techniczny**

dr Tamara Bolanowska-Bobrek

© Copyright by Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu  
Nowy Sącz 2025

ISBN 978-83-67661-61-4

**Wydawca**

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu  
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz  
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: sog@ans-ns.edu.pl  
www.ans-ns.edu.pl

**Adres redakcji**

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu  
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz  
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: wn@ans-ns.edu.pl, tbolanowska@ans-ns.edu.pl  
wydawnictwo.ans-ns.edu.pl

**Druk**

Wydawnictwo i drukarnia NOVA SANDEC s.c.  
Mariusz Kałyniuk, Roman Kałyniuk  
ul. Lwowska 14, 33-300 Nowy Sącz  
tel.: +48 18 441 02 88, e-mail: biuro@novasandec.pl

## Spis treści

<b>WSTĘP</b> .....	5
<b>1. PODSTAWY TEORETYCZNE BADAŃ NAD POLITYKĄ LOKALNĄ</b> .....	7
1.1. Teoretyczne interpretacje rozwoju lokalnego .....	7
1.1.1. Wieloaspektowość pojęcia i kryteria delimitacji jednostek terytorialnych .....	7
1.1.2. Istota i czynniki rozwoju lokalnego .....	12
1.1.3. Wybrane teorie rozwoju lokalnego .....	19
1.2. Polityka rozwoju lokalnego .....	26
1.2.1. Istota polityki lokalnej .....	26
1.2.2. Samorząd lokalny podmiotem polityki rozwoju .....	28
1.2.3. Cele polityki lokalnej .....	32
1.2.4. Instrumenty polityki lokalnej .....	34
1.3. Planistyczne podstawy zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce .....	36
<b>2. ISTOTA I UWARUNKOWANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI LOKALNEJ</b> .....	38
2.1. Istota przedsiębiorczości lokalnej .....	38
2.1.1. Teorie, definicje i wzorce przedsiębiorczości .....	38
2.1.2. Przedsiębiorczość jako proces i jako postawa .....	43
2.2. Instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości lokalnej .....	47
2.3. Przedsiębiorczość społeczności lokalnej .....	50
2.4. Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej .....	54
<b>3. STYMULOWANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W MODELACH POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO</b> .....	60
3.1. Charakterystyka modeli polityki rozwoju regionalnego i lokalnego .....	60
3.2. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości .....	68
3.2.1. Rola instrumentów planistycznych w kreowaniu przedsiębiorczości .....	70
3.2.2. Ekonomiczno-finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości .....	74
3.2.3. Instrumenty infrastrukturalne wspierające przedsiębiorczość .....	78
3.2.4. Instrumenty „miękkie” wspierania przedsiębiorczości .....	82
3.3. Rola przedsiębiorczości w kreowaniu rozwoju lokalnego .....	85
<b>ZAKOŃCZENIE</b> .....	88
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	91



## WSTĘP

Procesy rozwoju lokalnego zachodzące we współczesnych gospodarkach charakteryzują się rosnącą złożonością oraz zmiennością uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i instytucjonalnych. Jednostki terytorialne funkcjonują w warunkach dynamicznych przekształceń strukturalnych, wynikających zarówno z globalnych trendów gospodarczych, postępu technologicznego, jak i ewolucji modeli zarządzania publicznego. W konsekwencji rośnie znaczenie zdolności lokalnych wspólnot do identyfikacji własnych potencjałów rozwojowych, współpracy międzysektorowej oraz elastycznego dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia. Rozwój lokalny przestaje być postrzegany jedynie jako skutek napływu zewnętrznych zasobów, a coraz częściej definiowany jest jako wynik mobilizowania zasobów endogenicznych, kompetencji, wiedzy i kapitału społecznego.

W podejściu terytorialnym (*place-based*) szczególne znaczenie przypisuje się jakości relacji pomiędzy aktorami lokalnymi, zdolności do współzarządzania oraz wykorzystaniu kapitału terytorialnego – rozumianego jako unikatowa kombinacja zasobów materialnych i niematerialnych zakorzenionych w przestrzeni. Oznacza to, że rozwój lokalny ma charakter nie tylko ekonomiczny, ale również społeczny oraz instytucjonalny, stanowiąc rezultat procesów uczenia się, współpracy i budowania długotrwałych więzi. Takie ujęcie zbliża politykę rozwojową do koncepcji współtworzenia wartości (*co-creation*), a rolą samorządu staje się nie tylko dostarczanie usług publicznych, lecz również animowanie sieci współpracy oraz stymulowanie przedsiębiorczości i innowacji. Szczególną rolę w tym procesie odgrywają podmioty zakorzenione lokalnie – małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, Lokalne Grupy Działania, instytucje otoczenia biznesu, uczelnie i inicjatywy społecznościowe. Tworzone przez nie sieci współpracy wpływają na rozwój gospodarczy, poziom integracji społecznej, atrakcyjność inwestycyjną i jakość życia mieszkańców. W tym kontekście polityka lokalna staje się procesem koordynowania działań wielości podmiotów, a jej skuteczność zależy od zdolności przywódczych, kompetencji instytucjonalnych i kultury współpracy w danej społeczności.

Celem niniejszej monografii jest przedstawienie teoretycznych podstaw rozwoju lokalnego, identyfikacja czynników kształtujących trajektorie rozwojowe jednostek terytorialnych i ukazanie roli współpracy międzysektorowej w procesach zarządzania lokalnym rozwojem. Szczególną uwagę poświęcono znaczeniu kapitału terytorialnego, przedsiębiorczości społeczności lokalnej, roli polityk publicznych oraz instrumentów wsparcia rozwoju. Analiza ta opiera się na dorobku ekonomii rozwoju, nauk o polityce publicznej, ekonomii instytucjonalnej i podejściu terytorialnym.

Przyjęta w monografii perspektywa badawcza ma charakter jakościowy i opiera się na analizie wtórnych źródeł danych. W szczególności zastosowano systematyczny przegląd literatury przedmiotu, obejmujący dorobek krajowych i zagranicznych autorów w dziedzinie rozwoju lokalnego, polityki publicznej, ekonomii instytucjonalnej oraz podejścia terytorialnego (*place-based*). Dobór literatury oparto na kryteriach relewantności tematycznej, aktualności oraz znaczenia cytowanych prac dla rozwoju analizowanych koncepcji teoretycznych.

W pracy uwzględniono także analizę dokumentów, w tym aktów prawnych, dokumentów strategicznych oraz raportów instytucji krajowych i międzynarodowych. Pozwoliło to na identyfikację kierunków polityki rozwoju i instrumentów oddziaływania na poziomie lokalnym.

Rozdział pierwszy wprowadza podstawowe pojęcia i interpretacje rozwoju lokalnego oraz przedstawia wybrane teorie wyjaśniające mechanizmy różnicowania poziomu rozwoju jednostek terytorialnych.

Rozdział drugi koncentruje się na znaczeniu przedsiębiorczości lokalnej oraz przedsiębiorczości społecznej, ukazując ich rolę w budowaniu odporności i trwałości lokalnych wspólnot.

Rozdział trzeci analizuje współczesne instrumenty polityki rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem partnerstw terytorialnych i Lokalnych Grup Działania.

Monografia wpisuje się w nurt badań nad terytorialnym wymiarem polityk rozwojowych, akcentując znaczenie wykorzystania zasobów endogenicznych, współpracy między aktorami lokalnymi oraz budowania długofalowej odporności społeczno-instytucjonalnej. Z jednej strony ma charakter analityczno-diagnostyczny i porządkuje dotychczasową wiedzę w tym obszarze, a z drugiej stanowi podstawę do formułowania praktycznych rekomendacji dla samorządów lokalnych, zwłaszcza w zakresie planowania strategicznego, zarządzania rozwojem oraz animowania sieci współpracy na poziomie lokalnym.

# 1. PODSTAWY TEORETYCZNE BADAŃ NAD POLITYKĄ LOKALNĄ

## 1.1. Teoretyczne interpretacje rozwoju lokalnego

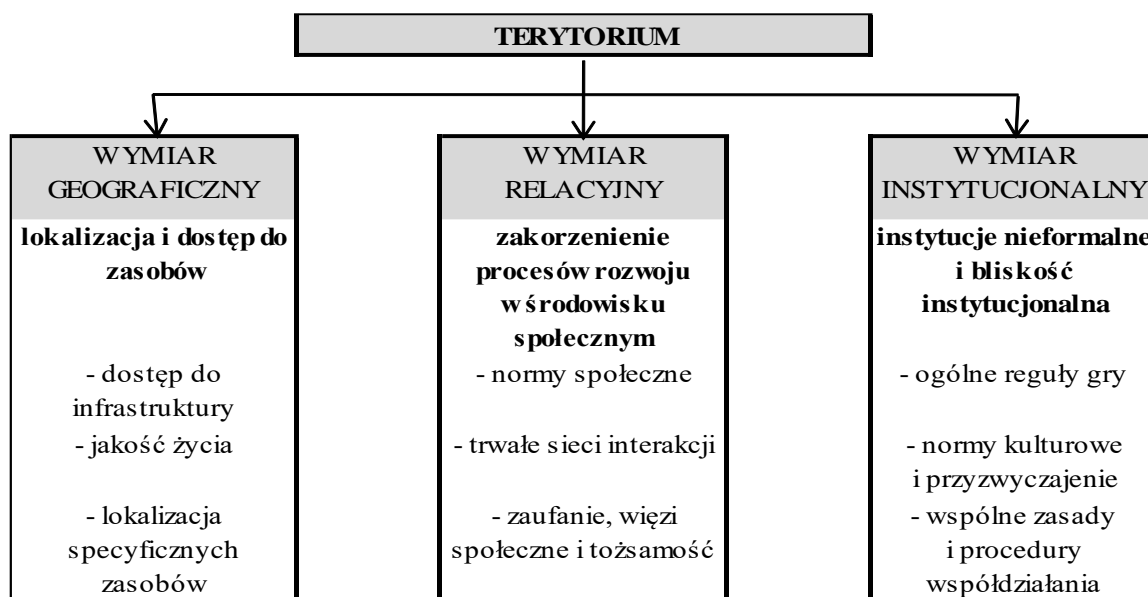
### 1.1.1. Wieloaspektowość pojęcia i kryteria delimitacji jednostek terytorialnych

Teoretyczne interpretacje polityki rozwoju należy rozpocząć od zdefiniowania kilku bezpośrednio związanych z tematem pojęć. Pierwszym z nich jest termin „terytorium”. W klasycznych teoriach rozwoju przestrzeni była wtórnym czynnikiem i statycznym miejscem lokalizacji podmiotów gospodarczych. Postrzegana była głównie jako przestrzeń fizyczna, definiowana przez pryzmat lokalizacji zasobów, kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, lokalizacji siły roboczej czy kosztów transportu. Nowe podejście teoretyczne radykalnie odmiennie interpretuje znaczenie przestrzeni w procesach rozwoju. Terytorium jest źródłem wielu niematerialnych zasobów, takich jak np.: informacja, wiedza, innowacja. Jest ono miejscem tworzenia się zasobów oraz zdolności rozwojowych podmiotów (Nowakowska, 2015, s. 12).

W paradygmacie terytorialnym terytorium to relacyjna przestrzeń, historycznie ukształtowana, z własnym układem instytucjonalnym, wiedzą i sieciami współpracy; stanowi zasób niematerialny (informacja, wiedza, innowacje), warunkujący zdolności rozwojowe podmiotów (Ibidem, s. 12).

W najnowszej literaturze przedmiotu terytorium jest interpretowane jako przestrzeń relacyjna, w której znaczącą rolę odgrywają powiązania społeczne, sieci współpracy i przepływy wiedzy. Koncepcja rozwoju zorientowanego terytorialnie (*place-based development*) zakłada, że polityka rozwoju powinna być dostosowana do specyficznych potencjałów i ograniczeń danego miejsca, a jej skuteczność zależy od jakości lokalnych instytucji oraz zdolności współdziałania aktorów (Churski, Hederowicz, Konecka-Szydłowska, Perdał, 2020, s. 229). W tym kontekście coraz większe znaczenie przypisuje się pojęciu „kapitał terytorialny”, rozumianemu jako unikatowa kombinacja zasobów materialnych oraz niematerialnych zakorzenionych w przestrzeni. Obejmuje on m.in. lokalne sieci relacji, poziom zaufania społecznego, kompetencje mieszkańców, a także instytucje wspierające procesy uczenia się i innowacji. Kapitał terytorialny stanowi więc podstawę zdolności rozwojowych, które są wynikiem współdziałania, a nie jedynie wolumenem dostępnych zasobów. Warto dodać, że skuteczna polityka rozwoju wymaga podejścia partnerskiego, które integruje sektor publiczny, prywatny oraz obywatelski. Terytorium staje się wówczas platformą współzarządzania, gdzie strategia rozwojowa jest współtworzona, a jej efekty zależą od zdolności negocjacji, współpracy i wspólnej wizji rozwoju (Hefner i in., 2022, s. 167).

W terytorialnym paradygmacie rozwoju wyodrębnić można trzy główne wymiary terytorium: geograficzny, relacyjny i instytucjonalny.



Rysunek 1. Główne wymiary terytorium.

Źródło: „Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej” (s. 13), A. Nowakowska, 2015, w: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Wymiar geograficzny terytorium wynika z lokalizacji i dostępu do zasobów tkwiących w konkretnym terytorium. W tym kontekście terytorium jest miejscem wspólnego i ewolucyjnego tworzenia zasobów oraz podmiotów, kumulacji informacji i wiedzy, źródłem procesów innowacji oraz sukcesu gospodarczego poszczególnych podmiotów (Nowakowska, 2015, s. 12).

Wymiar relacyjny terytorialnego paradygmatu rozwoju opisuje zjawisko osadzenia działalności ekonomicznej i jej efektów w środowisku społecznym, a także wyjaśnia społeczno-przestrzenną naturę procesów gospodarczych. Z tej perspektywy terytorium charakteryzowane jest przez trwałą sieć wzajemnych interakcji, tworzonych wspólnie przez daną społeczność, w której zaufanie, więzi oraz tożsamość, poczucie przynależności do danej społeczności (tzw. kapitał społeczny, często określany mianem kapitału relacyjnego) tworzą bazę dla działania podmiotów współtworzących terytorium (Jewtuchowicz, 2005, s. 137).

Wymiar instytucjonalny pokazuje sposób organizacji terytorium oraz sposoby koordynacji zachowań podmiotów w nim funkcjonujących. Odwołuje się do instytucji nieformalnych i bliskości instytucjonalnej (analizowanej w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej). Instytucje te tworzą bazę dla koordynacji działań gospodarczych, sprzyjając wymianie informacji, procesom kooperacji, a także interaktywnego oraz kolektywnego uczenia się (Nowakowska, 2015, s. 14).

Podział terytorialny kraju jest to – dokonywany na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej – podział obszaru kraju na poszczególne jednostki terytorialne (Kudłacz i in., 2007). W praktyce wyróżnia się trzy rodzaje podziałów terytorialnych: podział zasadniczy (podstawowy), pomocniczy (w gminach: sołectwa, dzielnice, osiedla) i specjalny (którego jednostki nie muszą pokrywać się z granicami jednostek podziału zasadniczego) (Ibidem, s. 85).



W Polsce występuje trójstopniowy podział terytorialny kraju. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty oraz województwa (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm., art. 1 ust. 2).

W lipcu 2000 roku rozporządzeniem Rady Ministrów (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2000 r., Nr 58, poz. 685, następnie uchylone przez Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2007 r., Nr 214, poz. 1572 i 1573) wprowadzono układ polskiej Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). NTS została opracowana na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE. L. 154 z 21.06.2003, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 14, t. 196 z późn. zm.).

Klasyfikacja NUTS została formalnie wprowadzona w Polsce w listopadzie 2005 roku (Rozporządzenie WE nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie WE nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 309 z 25.11.2005). Niemniej, zgodnie z przyjętymi porozumieniami pomiędzy Eurostatem a Głównym Urzędem Statystycznym (GUS), klasyfikacja ta była stosowana od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Od dnia 1 stycznia 2018 roku w Polsce funkcjonuje 97 jednostek NUTS:

- NUTS 1 – makroregiony (grupujące województwa) – 7 jednostek;
- NUTS 2 – regiony (województwa lub ich części) – 17 jednostek;
- NUTS 3 – podregiony (grupujące powiaty) – 73 jednostki.

Wymienione powyżej jednostki NUTS tworzą poziom regionalny, a powiaty i gminy są jednostkami poziomu lokalnego.

W ogólnej interpretacji określenie region należy do pojęć niejednoznacznych, ponieważ posługują się nim przedstawiciele różnych dziedzin nauki oraz praktyki, każdorazowo biorąc pod uwagę różne aspekty (Brodziński, 2010, s. 7). Termin wywodzi się z łacińskiego słowa *regio*, co w bezpośrednim tłumaczeniu ma dwa znaczenia: w jednym – ruch w określonym kierunku, zaś w drugim odnosi się do przestrzeni, a dokładniej do kierunków wyznaczających przestrzeń, inaczej: okolicę, krainę, dzielnicę (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005, s. 10). W ogólnym znaczeniu, region to odpowiednio wyróżnione terytorium, cechujące się ustalonymi właściwościami. Właściwości te ściśle nawiązują do rodzaju regionu, który zamierza się wyróżniać, ponieważ można mówić o regionie geograficznym, regionie ekonomicznym, regionie administracyjnym, planistycznym, politycznym, historycznym bądź wynikającym z tzw. podziałów specjalnych (np. podział stosowany przez PKP) (Kudłacz i in., 2007, s. 101).

Współcześnie pojęcie „region” ulega dalszemu rozszerzeniu oraz redefinicji w związku z transformacją modeli rozwoju, globalizacją oraz wzrostem znaczenia procesów sieciowych. Region przestaje być ujmowany jedynie jako wyodrębniony obszar o określonych granicach przestrzennych, a coraz częściej traktowany jest jako układ relacji, przepływów i interakcji między podmiotami społecznymi, gospodarczymi oraz instytucjonalnymi. Jak zauważa P. Churski, region stanowi dynamiczną strukturę funkcjonalno-przestrzenną, której rozwój warunkowany jest zdolnościami terytorialnymi, rozumianymi jako umiejętność mobilizowania zasobów lokalnych, współpracy i uczenia się (Churski, Hederowicz, Konecka-Szydłowska, Perdał, 2020, s. 343).

Pojęcie „region” można rozpatrywać w różnych aspektach oraz kontekstach znaczeniowych, m.in. (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło, 2005, s. 11-12):

- z punktu widzenia geografii, gdzie region to względnie jednorodna wewnętrznie część powierzchni geograficznej, różniąca się od terenów przyległych pewnymi cechami środowiska geograficzno-przyrodniczego, takimi jak: ukształtowanie terenu, jakość gleb czy rodzaj klimatu;
- w politologii istotnymi cechami regionu są: odrębność opcji politycznych, stopień popularności określonych doktryn politycznych, autonomia w ramach państwa federalnego, akceptacja podziału administracyjno-terytorialnego czy skuteczność władz regionalnych;
- w sensie socjologicznym region jest synonimem regionalnej zbiorowości, czyli społeczności ludzkiej stanowiącej jeden z typów społeczności terytorialnej, istotą której jest mniej lub bardziej rozwinięte poczucie odrębności i więzi: w tym aspekcie ważne kryteria delimitacji regionu stanowią takie cechy, jak np.: tożsamość regionalna, integracja miejscowej społeczności, poczucie odrębności w stosunku do innych obszarów itp.;
- regiony etniczne odróżniają się cechami lingwistycznymi (języki, dialekty i gwary), zjawiskami kulturowymi czy obyczajowymi (sztuka, stroje oraz zwyczaje ludowe).

Ze względu na podjęty temat pracy najważniejsze znaczenie ma pojęcie „region” w sensie ekonomicznym oraz administracyjnym. Region ekonomiczny to obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem wykorzystania endo- oraz egzogenicznych czynników rozwoju (region strefowy), a także obszar wykazujący wewnętrzne zintegrowanie zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych (region węzłowy, inaczej funkcjonalny) (Strzelecki, 2008). Według R. Domańskiego, region ekonomiczny to ukształtowany bądź kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania oraz współzależności o dużym nasileniu (1972, s. 7).

Współczesne podejście do regionu w naukach o rozwoju podkreśla jego dynamiczny i relacyjny charakter, w którym kluczowe znaczenie mają powiązania funkcjonalne, a nie tylko granice administracyjne. W nurcie tzw. *place-based policy* region jest rozumiany jako przestrzeń o specyficznym zestawie zasobów, zdolności instytucjonalnych i kapitału terytorialnego, które warunkują zdolność do mobilizowania endogenicznych potencjałów rozwojowych (Churski, Hederowicz, Konecka-Szydłowska, Perdał, 2020, s. 343). Region działa więc jako aktywny układ organizacyjny, w którym współdziałanie samorządów, przedsiębiorstw, instytucji wiedzy oraz organizacji społecznych wpływa na kierunki i tempo rozwoju społeczno-gospodarczego.

Elementy tworzące region ekonomiczny jako system przestrzenny zlokalizowane są w określonych geograficznie miejscach. Ich położenie jest cechą istotną dla delimitacji i klasyfikacji systemów regionalnych (Kosiedowski, 2005, s. 15).

Regiony ekonomiczne można podzielić na (Kosiedowski, 2001, s. 22):

- regiony strefowe (powierzchniowe) – obszary względnie jednorodne pod względem przyjętych kryteriów, choć nie całkowicie jednolite, o wyraźniej dominacji określonych cech i form działalności społeczno-gospodarczej, np. rolnictwa, leśnictwa, turystyki czy pewnych gałęzi przemysłu;
- regiony węzłowe (modalne, funkcjonalne, wektorowe) – sfery ciążenia do określonych obszarów centralnych: miast, węzłów komunikacyjnych, ośrodków przemysłowych, ich istotą jest wzajemne oddziaływanie między niedużymi stosunkowo obszarami intensywnej działalności społeczno-gospodarczej (większe miasta, zespoły miejskie, aglomeracje miejsko-przemysłowe) a znacznie od nich większymi obszarami peryferyjnymi, stanowiącymi swoiste zaplecze dla ośrodków centralnych.

Region administracyjny to jednostka terytorialna najwyższego poziomu w podziale terytorialnym kraju, zarządzana przez określone ustrojowe władze publiczne (Kudłacz i in., 2007, s. 101). Należy dodać, że regiony jako przestrzenne systemy społeczno-gospodarcze cechują się zróżnicowanym poziomem i tempem rozwoju. W związku z tym, w ujęciu statycznym można wyróżnić regiony słabo rozwinięte (zacofane, depresyjne), średnio i wysoko rozwinięte. Należy zaznaczyć, że kwestią dyskusyjną są szczegółowe kryteria tego podziału (najczęściej stosowanym kryterium jest poziom wytwarzanego w danym regionie produktu krajowego brutto (PKB) w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Niekiedy stosuje się też skomplikowane metody określania poziomu rozwoju, do których zaliczyć można m.in.: potencjał gospodarczy, konkurencyjność gospodarczą, atrakcyjność inwestycyjną, a pośrednio także poziom czy jakość życia społeczności regionalnej. W ujęciu dynamicznym wyróżnia się regiony o niskim tempie rozwoju, czasem nawet ujemnym (czyli tzw. regiony problemowe), średnim i szybkim tempem rozwoju (najszybciej się rozwijające określa się jako lokomotywy) (Kosiedowski, 2005, s. 17).

Zgodnie z tzw. ustawami ustrojowymi<sup>1</sup>, poziom lokalny w Polsce tworzą gminy oraz powiaty. Poziom powiatowy wykreowany został w ramach reformy organizacji terytorialnej kraju wprowadzonej w 1999 roku. Zasadniczym zadaniem powiatu jest zaspokajanie ponadgminnych potrzeb zbiorowych, m.in. wykonywanie usług publicznych (Gąciarz, 2005, s. 203). Podział administracyjny na gminy w obecnym kształcie terytorialnym wprowadzony został w 1972 roku, jednak dopiero w 1990 roku gminy uzyskały status jednostek samorządowych. Gminy wykonują zadania publiczne w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych o charakterze lokalnym (Ibidem, s. 204). Z ekonomicznego punktu widzenia większość polskich gmin spełnia warunki mikroregionów społeczno-gospodarczych, a więc posiada analogiczne cechy przypisywane regionom ekonomicznym węzłowym lub strefowym, ale w mniejszej skali przestrzennej.

---

<sup>1</sup> W skład tzw. ustaw ustrojowych wchodzi: Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 994); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 511); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 512).

Przedstawione ujęcia terytorium przesuwają punkt ciężkości z jego cech fizycznych na relacje, instytucje i przepływy wiedzy. W paradygmacie terytorialnym kluczowe stają się zasoby niematerialne i jakość współpracy aktorów lokalnych, co uzasadnia projektowanie polityk publicznych w logice *place-based*. Terytorium działa tu jako platforma współzarządzania, a jego rozwój zależy od zdolności mobilizowania kapitału terytorialnego i koordynacji działań międzysektorowych.

### 1.1.2. Istota i czynniki rozwoju lokalnego

Rozwój to proces kierunkowych zmian o charakterze długotrwałym. Inna interpretacja tego pojęcia wskazuje, że jest to proces przemian, w toku którego dany obiekt przechodzi od form oraz stanów prostych, mniej złożonych do form bardziej złożonych, doskonalszych pod określonymi względami. Tak rozumiany rozwój zbliżony jest do terminu „postęp”, który z kolei ściśle wiąże się z takimi określeniami, jak m.in.: postępowość, progresywność, zmiana na lepsze, ulepszanie, doskonalenie, rozwijanie się w czasie (Siemiński, 2008, s. 1-7).

Należy dodać, że rozwój jest wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych (Strzelecki, 2008, s. 13). Wzrost odnosi się głównie do zmian uchwytnych ilościowo, a postęp ma wyczuwalne odniesienia aksjologiczne, gdyż postępem nazwiemy takie zmiany, które są słuszne w świecie wartości przyjętych jako punkt odniesienia oceny. Niekiedy rozwój może opisywać też zjawiska negatywne, w których oznaczał będzie przejście od stanu złego do jeszcze gorszego (np. wzrost przestępczości czy rozwój korupcji) (Ibidem, s. 13).

Charakterystyka istoty rozwoju lokalnego wymaga dodatkowo wyjaśnienia pojęcia „lokalność”. W najczęściej przytaczanym rozumieniu „lokalny” rozumiany jest jako (Ibidem, s. 20):

- charakterystyczny dla danego miejsca;
- ograniczony do danego miejsca;
- zawężony do danego obszaru;
- miejscowy;
- związany ze społecznością, która daną przestrzeń zajmuje.

Używany w tym znaczeniu termin „lokalny” staje się synonimem pojęcia „regionalny”, przy czym różnica w definiowaniu tych określeń polega jedynie na tym, że rozwój regionalny dotyczy większych jednostek terytorialnych (w Polsce są to województwa), a rozwój lokalny – mniejszych (powiaty i gminy) (Ibidem, s. 20).

Przymiotnik „lokalny” dodany do terminu „rozwój” przedstawia szerszą (nie tylko przestrzenną – w sensie obszaru, którego dotyczy) – perspektywę rozwoju. W takim znaczeniu, pojęcie „lokalny” odnosi się do zdarzeń, działań lub procesów, których „rozpęd” leży głównie w ramach danego obszaru. W tym znaczeniu termin „rozwój lokalny” przypisywany może być obszarom różnej wielkości (Kudłacz, 2008, s. 105).

Dodać należy, że rozwój lokalny to proces zmian zachodzących w danym układzie, z uwzględnieniem właściwych mu potrzeb, celów, preferencji i hierarchii wartości, które składają się na jego gospodarkę (Wojtasiewicz, 1996, s. 14).

W najnowszych ujęciach podkreśla się, że rozwój lokalny nie może być postrzegany wyłącznie jako proces wzrostu gospodarczego w obrębie jednostki samorządowej, lecz jako złożony układ współdziałania aktorów lokalnych w oparciu o zasoby, relacje

i zdolności terytorialne. Współczesna polityka rozwoju opiera się na koncepcji *zdolności terytorialnych* (*territorial capacities*), rozumianych jako potencjał danego obszaru do mobilizowania zasobów endogenicznych, koordynacji współpracy między podmiotami lokalnymi i tworzenia warunków sprzyjających innowacyjności oraz włączaniu społecznemu. Oznacza to, że rozwój lokalny jest rezultatem nie tylko dostępnych zasobów, lecz również umiejętności ich organizowania, tworzenia sieci współpracy i kształtowania wspólnej wizji przyszłości. W tym ujęciu jednostka terytorialna staje się aktywnym podmiotem rozwoju, a nie jedynie przestrzenią, w której zachodzą procesy gospodarcze (Churski i in., 2023, s. 29-30).

Według A. Szewczuka, w ramach procesu rozwoju lokalnego można wskazać na subprocesy, które stanowią jego składowe (tabela 1).

Tabela 1  
Główne składowe rozwoju lokalnego

Postrzegane procesy	Charakterystyczne wyróżniki i niektóre ich walory
Wzrost gospodarczy a stopa bezrobocia, globalne rynki, nowe szanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przyrost PKB na mieszkańca,</li> <li>• nowe przestrzenie i kompleksy gospodarcze,</li> <li>• nowe atrakcyjne miejsca pracy,</li> <li>• spadek bezrobocia,</li> <li>• rozwój więzi handlowych,</li> <li>• wzrost popytu na oferowane produkty,</li> <li>• spadek długu publicznego.</li> </ul>
Wzrost dobrobytu i jakości życia w społecznościach lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost dochodów lokalnych i regionalnych,</li> <li>• poprawa warunków pracy,</li> <li>• poprawa warunków zamieszkania,</li> <li>• poprawa warunków wypoczynku,</li> <li>• zadowalająca jakość usług zdrowotnych,</li> <li>• poczucie wzrostu bezpieczeństwa publicznego.</li> </ul>
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• atrakcyjne oferty lokalizacyjne,</li> <li>• wysokiej jakości dostępne zasoby ludzkie i materialne,</li> <li>• napływ obcego kapitału,</li> <li>• kształtowanie przestrzeni ekonomicznej,</li> <li>• agresywny marketing mocnych stron.</li> </ul>
Rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost dostępności do specjalistycznych usług medycznych, edukacyjnych kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych,</li> <li>• nowe obiekty, urzędnictwo i instytucje w sferze usług społecznych, nowe formy świadczenia usług komunalnych.</li> </ul>
Rozwój technologiczny i skala wdrażanych innowacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• firmy i produkty zaawansowane technologicznie,</li> <li>• centra transferu technologii,</li> <li>• rozwój jednostek badawczo-rozwojowych,</li> <li>• sieci innowacyjne,</li> <li>• lokalne środowiska innowacyjne,</li> <li>• nowe parki technologiczne,</li> <li>• korzystny klimat dla wdrażania nowych technologii.</li> </ul>
Restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności podmiotów gospodarczych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• restrukturyzacja finansowa firm i wzrost ich siły konkurencyjnej,</li> <li>• aktywność w niszach rynkowych,</li> <li>• zagospodarowanie terenów przemysłowych,</li> <li>• powstawanie nowych firm w sektorach alternatywnych wzgl. restrukturyzowanych,</li> <li>• nowe rynki i kontakty biznesowe przedsiębiorców.</li> </ul>

Wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmiany struktury zawodowej mieszkańców,</li> <li>• nowe zawody i kwalifikacje dostępne na poziomie regionalnym i lokalnym,</li> <li>• częstotliwość zmian miejsca pracy,</li> <li>• aktywność obywatelska,</li> <li>• zaangażowanie w sprawy publiczne.</li> </ul>
Rozwój infrastruktury instytucjonalnej (rządowej i samorządowej)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nowe instytucje administracji publicznej,</li> <li>• instytucje wspierania rozwoju,</li> <li>• instytucje promocji i reklamy,</li> <li>• wzrost kapitału ludzkiego i finansowego zaangażowanego w lokalnej i regionalnej infrastrukturze instytucjonalnej,</li> <li>• nowe formy organizacyjne w zarządzaniu infrastrukturą</li> <li>• partnerstwo publiczno-prywatne wspierające rozwój.</li> </ul>
Korzystne zmiany jakościowe w środowisku naturalnym	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przywracanie utraconych wartości przyrodniczych,</li> <li>• eliminacja zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska,</li> <li>• rozwój infrastruktury ochrony środowiska,</li> <li>• rozwój systemów monitoringu ekologicznego,</li> <li>• wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców i kręgów biznesu.</li> </ul>
Wizerunek regionów i gmin, wzbogacenie ich tożsamości, procesy integracyjne w społecznościach lokalnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kształtowanie pozytywnego wizerunku,</li> <li>• nowe komponenty tożsamości lokalnej,</li> <li>• powroty do źródeł,</li> <li>• wartości i symbole integrujące społeczności lokalne,</li> <li>• procesy integracji do wewnątrz i na zewnątrz,</li> <li>• jakość regionalnych i lokalnych struktur rządowych i samorządowych.</li> </ul>

Źródło: „Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty” (s. 33), A. Szewczuk, 2011, w: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Wyodrębnione subprocesy obejmują m.in. (Szewczuk, 2011, s. 32):

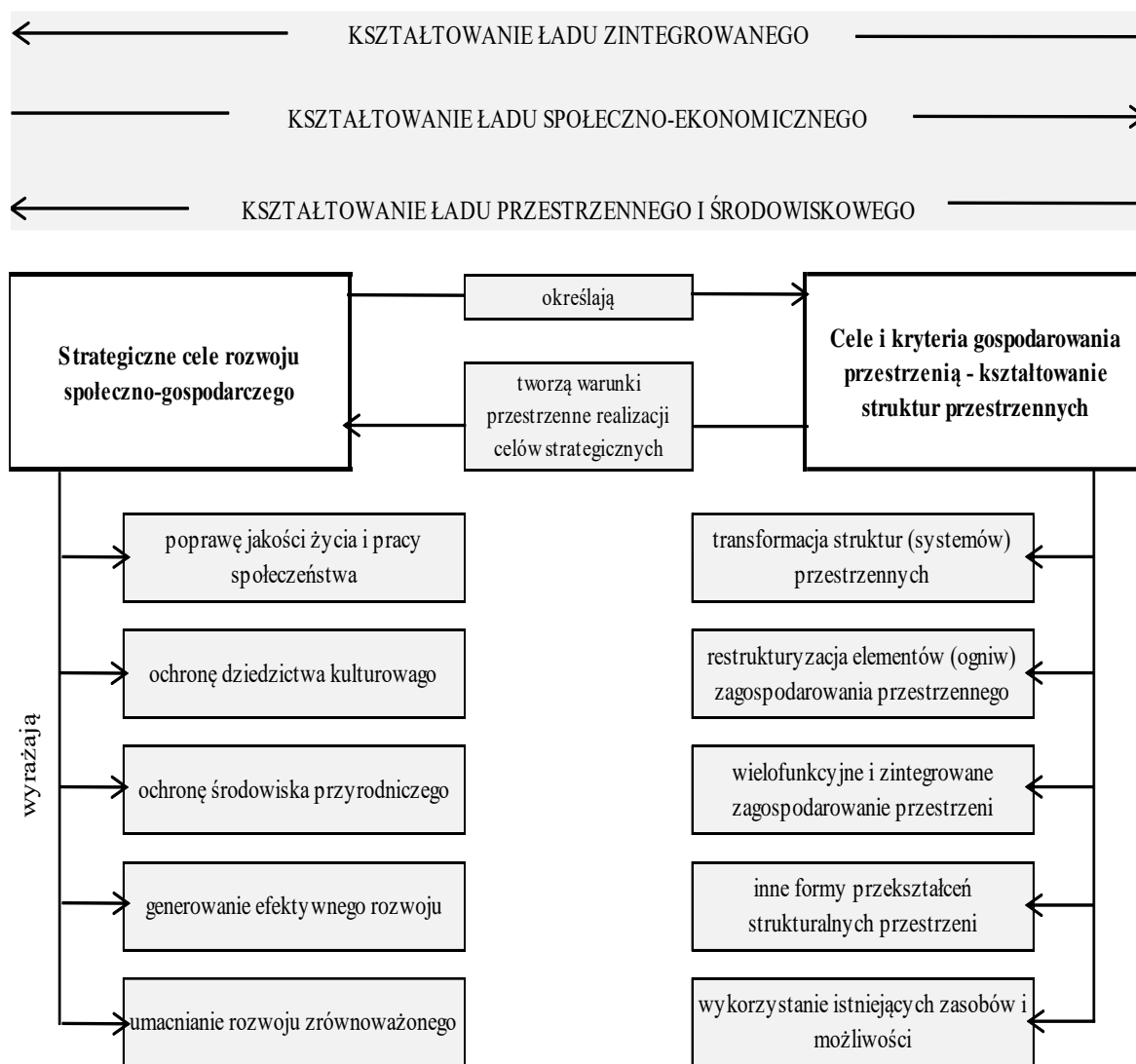
- wzrost gospodarczy w świetle stopy bezrobocia, przepływu kapitału i usług, szans na korzystne zmiany;
- wzrost dobrobytu i jakość życia mieszkańców gmin i regionów;
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej;
- rozwój technologiczny i skalę wdrażanych innowacji;
- restrukturyzację i dywersyfikację działalności podmiotów gospodarczych;
- rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych;
- wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej;
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej (rządowej i samorządowej);
- korzystne zmiany jakościowe w środowisku naturalnym, poprawę wizerunku, wzbogacenie tożsamości, procesy integracyjne w społecznościach lokalnych.

Poza wymienionymi powyżej składowymi rozwoju lokalnego, należy wskazać na cele rozwoju lokalnego, które związane są z (Wiatrak, 2006, s. 13):

- 1) zaspokojeniem podstawowych potrzeb ludności;
- 2) wykorzystaniem posiadanych zasobów i istniejących możliwości do kreowania rozwoju gospodarczego oraz przedsiębiorczości;
- 3) usprawnieniem działań i zapewnieniem integralnego rozwoju o charakterze zrównoważonym oraz sprawnym funkcjonowaniem wszystkich podmiotów i instytucji w jednostce lokalnej;
- 4) niezawodnością funkcjonowania systemów i ich właściwym zasilaniem w zasoby wytwórcze.

Cele rozwoju mają charakter uniwersalny, ale w skali lokalnej dokonuje się ich konkretyzacji i hierarchizacji, a także dostosowania do warunków rozwoju. Każdy układ lokalny ma swoje drzewo celów (rysunek 2), odpowiadające istniejącym możliwościom i oczekiwaniom (Wojtasiewicz, 1996, s. 14).

Rozwój lokalny powinien być trwały, tzn. obejmować równowagę między celami ekonomicznymi (ładem ekonomicznym), społecznymi (ładem społecznym) i jakością środowiska (ładem ekologicznym), w tym zachowanie zasobów przyrodniczych dla przyszłych generacji wzdłuż całej ścieżki rozwoju społeczno-ekonomicznego. W takim znaczeniu rozwój musi być zrównoważony i spełniać warunki koncepcji zintegrowanego ładu, biorąc pod uwagę wszystkie podstawowe aspekty rozwoju i relacje między nimi.

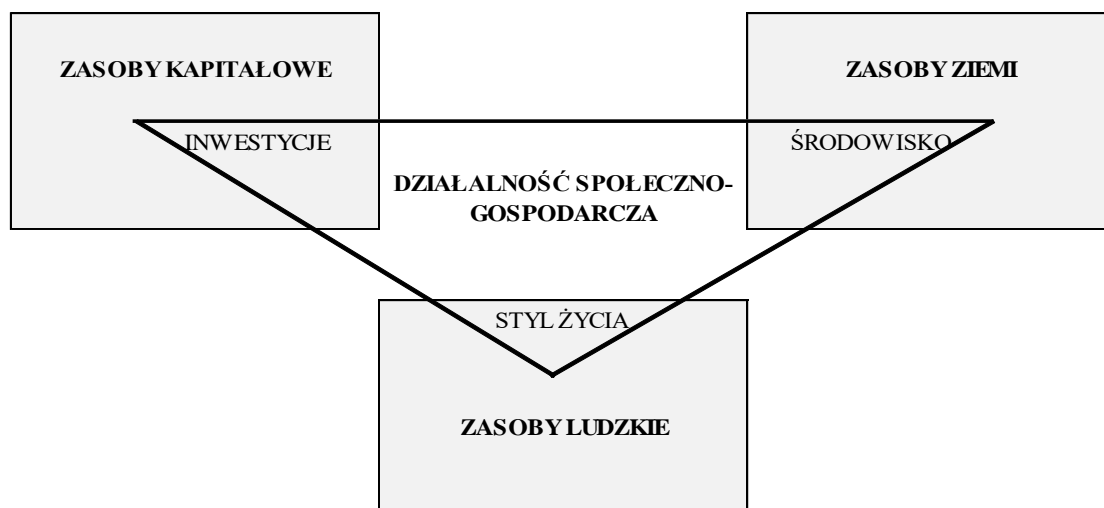


Rysunek 2. System celów rozwoju lokalnego.

Źródło: „Kształtowanie rozwoju regionalnego w procesie transformacji krajów postsocjalistycznych” (s. 141), J. Kołodziejko, 1995, w: *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, Warszawa: Wydawnictwo Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego; za: „Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie”, w: A. Wiatrak, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym* (s. 13), 2006, *Problemy zarządzania*, 3.

Rozwój lokalny zdeterminowany jest przez czynniki rozwoju. W tradycyjnym podejściu do czynników rozwoju lokalnego – jako determinanty tego rozwoju wyróżniano: kapitał, ziemię oraz pracę. Czynniki te obejmują zasoby: majątkowe (kapitałowe), środowiska przyrodniczego i demograficzne (rysunek 3).

Dla interpretacji współczesnego procesu rozwoju lokalnego koncepcja klasyczna stała się niewystarczająca. Choć czynniki klasyczne nadal decydują o możliwościach wzrostu produkcji, ale całościowe rezultaty procesu rozwojowego zależą od wielu innych uwarunkowań, dzięki którym rozwój może być bardziej dynamiczny i efektywny, a więc lepszy z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społecznych.



Rysunek 3. Podstawowe czynniki rozwoju lokalnego.

Źródło: *Determinanty rozwoju regionalnego* (s. 38), Z. Szymła, 2000, Wrocław-Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich.

Współcześnie podkreśla się, że sam wzrost produkcji nie może być uniwersalną metodą rozwiązywania wszystkich problemów społeczno-ekonomicznych, a nawet wprost przeciwnie – może stanowić źródło wielu negatywnych efektów, jak np.: rosnące dysproporcje w poziomie życia ludności, postępująca degradacja środowiska naturalnego, patologiczne deformacje stosunków międzyludzkich. W związku z tym klasyczne ujęcie czynników rozwoju lokalnego należy obecnie uznać za zbyt wąskie (Wojtasiewicz, 1996, s. 24).

W ogólnym ujęciu czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na (Leśniewski, 2010, s. 54-55):

- czynniki ekonomiczne (m.in. struktura gospodarcza, wielkość rynku dóbr i usług, sytuacja makroekonomiczna, poziom i jakość kapitału trwałego);
- społeczno-kulturowe i polityczne (m.in. zmiany w ruchu naturalnym oraz strukturze ludności, postęp kulturalny, przedsiębiorczość samorządowych władz i społeczeństwa);
- ekologiczne (m.in. występowanie zasobów naturalnych, postęp w zakresie ochrony środowiska czy w edukacji ekologicznej);
- przestrzenne (m.in. zagospodarowanie terenu i korzyści położenia, dostępność przestrzenna, tempo i charakter procesów urbanizacji).



T. Kudłacz, mając na uwadze zjawiska wynikające ze sfery procesów realnych i regulacji, dzieli determinanty rozwoju lokalnego na czynniki oraz uwarunkowania (tabela 2).

Tabela 2

*Determinanty rozwoju lokalnego*

Charakter zjawisk\ Determinanty	Czynniki	Uwarunkowania
Wynikające ze sfery procesów realnych	X1	X2
Wynikające ze sfery procesów regulacji	X3	X4

Źródło: „Rozwój lokalny” (s. 115), T. Kudłacz, 2008, w: J. Hausner, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków: Wydawnictwo Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Do grupy X1 należą elementy bazy ekonomicznej jednostki terytorialnej, które mogą oraz powinny być przedmiotem polityki lokalnej, w tym: zagospodarowanie infrastrukturalne (w infrastrukturę techniczną i społeczną), zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego, środowisko przyrodnicze (jego stan i zasoby surowcowe), struktura gospodarki, instytucje wsparcia biznesu, dochody własne budżetu gminy, siła nabywcza miejscowej ludności (Kudłacz, 2008, s. 116).

W grupie X2 istnieją dwa rodzaje uwarunkowań. Pierwsze z nich mają związek z sytuacją ekonomiczną kraju i polityką władz centralnych (oraz UE) względem samorządów terytorialnych, gdyż poziom zasilania zewnętrznego przesądza o dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego gmin. Drugie źródło uwarunkowań wiąże się z cechami najbliższego otoczenia i dotyczy takich zjawisk, jak: miejsce gminy w hierarchicznie ukształtowanym systemie sieci osadniczej, położenie gminy względem biegunów rozwoju społeczno-gospodarczego, aglomeracji miejskich, a nawet ciągów komunikacyjnych: cechy czynników wzrostu oraz struktury gospodarczej jednostek sąsiednich (m.in. możliwość absorpcji rodzimej siły roboczej lub odwrotnie – możliwość zasilania w siłę roboczą, prowadzące w efekcie do wyrównywania potencjałów przez migracje, chłonność lokalnego rynku zbytu, dostępność rynku surowcowego).

Najważniejsze źródła czynników grupy X3 tkwią w wewnętrznych cechach organów władzy lokalnej, takich jak (Ibidem, s. 116):

- zdolność organu stanowiącego do ciągłego wypracowywania konsensusu w odniesieniu do ważnych decyzji strategicznych;
- kompetencja, fachowość i operatywność komórek wykonawczych władzy;
- stan formalnych i nieformalnych stosunków między organami stanowiącymi i wykonawczymi.

Uwarunkowania grupy X4 wynikają ze stanu regulacji prawnych w zakresie ustroju władz samorządowych, ich kompetencji, a także rzeczywistych możliwości oddziaływania na wewnętrzne procesy społeczno-gospodarcze gminy (Ibidem, s. 117).

Należy dodać, że zdaniem T. Kudłacza, nie jest właściwym (często spotykane w literaturze) zamienne stosowanie terminów „czynniki” i „uwarunkowania”, gdyż czynniki są „kanałami” przenoszenia wpływu określonej polityki na rozwój jednostki terytorialnej, a uwarunkowania tworzą ograniczenia brzegowe, w ramach których podmioty polityki, modyfikując odpowiednio czynniki, oddziałują na przebieg procesów rozwoju (Ibidem, s. 117).

Poza czynnikami należy wspomnieć o barierach rozwoju regionalnego. O ile czynniki stymulują proces rozwojowy, to bariery stanowią przeszkody hamujące oraz komplikujące, a niekiedy nawet uniemożliwiające go. Ogólnie rzecz biorąc, barierą może być wszystko to, co w danych warunkach, miejscu i czasie utrudnia, jak również uniemożliwia rozwój, powodując potrzebę podjęcia pewnych działań adaptacyjnych lub też przeciwdziałań. Bariera może być każdy czynnik, o ile (Kosiedowski, 2001, s. 27):

- występuje w nieodpowiedniej ilości (jest go za dużo lub za mało);
- reprezentuje niewłaściwą jakość (przeważnie zbyt niską, niekiedy jednak też zbyt wysoką);
- lub jest rozmieszczony w nieodpowiednich miejscach.

W skali lokalnej sprawy rozwoju społeczno-gospodarczego stają się szczególnie skomplikowane, ponieważ każdy obszar funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości (gospodarki regionu i kraju), korzysta z dóbr powstałych na innych terenach, dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia, wchłania fundusze wytworzone gdzie indziej i przekazuje własne środki na inne obszary (Wojtasiewicz, 1996, s. 13-14).

W literaturze podkreśla się, że bariery rozwoju regionalnego mają obecnie charakter coraz bardziej złożony i wielopoziomowy, wynikający nie tylko z tradycyjnych ograniczeń infrastrukturalnych czy kapitałowych, ale też z czynników systemowych, instytucjonalnych i demograficznych. Dodatkowo, rosnące znaczenie posiadają tzw. bariery zdolności terytorialnych, rozumianych jako ograniczona umiejętność regionu do wykorzystywania własnych zasobów w sposób efektywny (Churski i in., 2023, s. 30). Ograniczenia te przejawiają się m.in. w słabej jakości współpracy międzysektorowej, niskim poziomie koordynacji działań rozwojowych i niewystarczającym transferze wiedzy oraz innowacji pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi. Bariery te mogą też utrwalać strukturalną zależność regionów słabiej rozwiniętych od zewnętrznych ośrodków wzrostu, co ogranicza autonomię rozwojową oraz zwiększa podatność na szoki makroekonomiczne.

Z kolei raport OECD zwraca uwagę, że w warunkach współczesnych barierą rozwoju regionalnego staje się też niedopasowanie kompetencyjne zasobów pracy do potrzeb lokalnych rynków gospodarczych. W regionach o niższej dynamice inwestycyjnej procesy te prowadzą do utrwalania bezrobocia strukturalnego i ograniczają możliwości rozwoju przedsiębiorczości endogenicznej (Raport OECD: Regions in Industrial Transition POLICIES FOR PEOPLE AND PLACES, 2019, s. 17-20). Skuteczna polityka rozwoju wymaga więc nie tylko niwelowania deficytów infrastrukturalnych bądź też finansowych, lecz także wzmocnienia lokalnego kapitału ludzkiego oraz podnoszenia jakości instytucji wspierających rozwój. Oznacza to, że bariery rozwojowe mogą zostać skutecznie przezwyciężone jedynie wtedy, gdy lokalni aktorzy dysponują zdolnością do planowania strategicznego, negocjacji interesów i budowania długotrwałych relacji opartych na zaufaniu.

Rozwój lokalny to nie tylko wzrost gospodarczy, ale złożony proces organizowania zasobów, współdziałania i uczenia się. Obok klasycznych czynników (praca, ziemia, kapitał) coraz większe znaczenie mają czynniki instytucjonalne, społeczne, przestrzenne i bariery „zdolności terytorialnych”. To one determinują efektywność wykorzystania potencjałów endogenicznych, jak również odporność układów lokalnych na wstrząsy zewnętrzne.

### 1.1.3. Wybrane teorie rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny to stosunkowo młoda dziedzina ekonomii, która nie ma jednej, nie budzącej wątpliwości teorii. Niemniej jednak dotychczasowy dorobek wielu dyscyplin naukowych przyczynił się do wykreowania różnorodnych koncepcji teoretycznych dotyczących rozwoju lokalnego (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005, s. 35). Dodać należy, że w literaturze dotyczącej zagadnień rozwoju lokalnego bardzo często terminy „teoria”, „koncepcja teoretyczna” i „koncepcja” stosowane są zamiennie. Niektóre z tych teorii wyraźnie akcentują czynniki rozwoju, inne uznają jako najważniejsze problemy organizacje i zarządzanie, a jeszcze inne ogniskują swoją uwagę np. na ekologii, czynniku ludzkim, otoczeniu gospodarczym czy społecznym. Syntetyczny podział teorii rozwoju regionalnego i lokalnego przedstawiła m.in. K. Gawlikowska-Huckel, ujmując je w następujące grupy (2003, s. 8):

- grupa teorii wyjaśniających pierwotne przyczyny podejmowania działalności gospodarczej w przestrzeni, do której zaliczyć należy np. teorie lokalizacji oraz teorie opisujące efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji;
- grupa teorii identyfikujących procesy i czynniki powodujące szybszy rozwój jednych obszarów wobec stagnacji innych, tzw. teorie polaryzacji sektorowej i regionalnej oraz model centrum-peryferie;
- grupa teorii związanych z wyjaśnieniem przyczyn zróżnicowania wzrostu gospodarczego, m.in. neoklasyczny model wzrostu i nowe teorie wzrostu.

Inną klasyfikację teorii rozwoju regionalnego i lokalnego prezentują K. Głąbicka i M. Grewiński, ukazując je w przekroju czterech grup (2003, s. 17):

- teorie lokalizacji;
- teorie polaryzacji;
- teorie rozwoju „od dołu”;
- teorie polityk strukturalnych.

Warto też zwrócić uwagę na podział teorii rozwoju lokalnego zaprezentowany przez T. Kudłacza, który wymienia trzy podstawowe grupy teorii rozwoju (1999, s. 23):

- pierwotnie sformułowane oryginalne koncepcje;
- teorie wtórne, rozwijające oraz udoskonalające pierwotnie sformułowane koncepcje;
- koncepcje łączące odrębne teorie cząstkowe.

Wymieniane w literaturze teorie rozwoju lokalnego i ich klasyfikacje wymagają pewnego usystematyzowania, co z uwagi na dużą ich liczbę, tematyczną odmienność oraz czas powstawania nie jest zadaniem prostym. Jednym ze sposobów takiego usystematyzowania jest zaprezentowanie wybranych teorii rozwoju lokalnego w ujęciu historycznym (tabela 3).

Tabela 3  
Wybrane teorie rozwoju lokalnego<sup>2</sup> – ujęcie historyczne

Główne typy teorii rozwoju	Grupy teorii rozwoju	Teorie rozwoju	Wybrani twórcy
Teorie lokalizacji	Szczegółowe aspekty wyborów lokalizacyjnych	Teoria lokalizacji przemysłu/ pojedynczego zakładu	A. Weber (1909)
		Teoria substytucji	A. Predöhl (1925)
	Teorie lokalizacji struktur	Teoria produktywności państwa/ wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej	J.H. von Thunen (1826)
		Teoria miejsc centralnych	W. Christaller (1933)
		Teoria sieci rynkowej	A. Losch (1940)
	Synteza zależności ekonomicznych i przestrzennych	Teorie przestrzeni gospodarczej/ ogólne teorie gospodarki przestrzennej	A. Losch (1940), W. Isard (1956), L. Lefebvre (1958), E. von Bover (1962), D.M. Smith (1966)
	Efekty przekształceń sieci osadniczej	Efekty aglomeracyjne	G.Maier, F. Todtling (1992)
		Efekty urbanizacji	G.Maier, F. Todtling (1992)
Rozwój „od góry” i ujęcia klasyczne	Klasyka	Klasyczny model podstawowy	A. Smith (1776)
		Teoria korzyści komparatywnych	D. Ricardo (1817)
		Teoria proporcjonalności czynników produkcji	E.F. Heckscher (1919), B.G. Ohlin (1930)
	Model keynesowski	Keynesowski model podstawowy	J.M. Keynes (1936)
		Teoria bazy ekonomicznej	D.C. North (1955), R. Rittenbruch (1968)
	Modele fazowe	Model fazowy Rostowa	W.W. Rostow (1960)
		Cykle Kondratiewa	N.D. Kondratiew (1926)
		Teorie „cykli życia produktu”	R. Vernon (1966)
	Strategie rozwoju zrównoważonego i niezrównoważonego	Rozwój zrównoważony	R. Nurkse (1953), P.N. Rosenstein-Rodan (1961)
		Rozwój niezrównoważony	A.O. Hirschman (1958), P. Streeten (1964)
Rozwój „od dołu” i teorie polaryzacji	Bieguny wzrostu	Polaryzacja sektorowa	J.A. Schumpeter (1964), F. Peroux (1964)
		Polaryzacja regionalna	K.G. Myrdal (1957)
		Polaryzacja sektorowa i regionalna	A.O. Hirschman (1958), N. Kaldor (1957)
		Koncepcja biegunów wzrostu	F. Peroux (1964), J. Paelinck (1965), J.R. Boudeville (1956), P. Pottier (1963)
	Bieguny wzrostu i dyfuzja hierarchiczna	Teoria innowacji i faz procesów innowacji	J.A. Schumpeter (1964)
		Teoria sektorowych i regionalnych biegunów wzrostu	J.M. Lausen (1969)
	Teoria centrum i peryferii	Teoria centrum i peryferii	R. Prebisch (1959)
		Teoria centrum i peryferii	J. Friedmann (1973)
Rozwój „od dołu”	Historyczna perspektywa procesów rozwoju	Teoria długookresowej przemienności faz rozwoju	P.P. Walter (1980), W.B. Stohr (1981)
	Teoria potrzeb podstawowych	Strategia redystrybucji za wzrostem	H.H.S. Chenery (1974), J. Tinbergen (1976)

<sup>2</sup> Wiele ze wskazanych w tabeli koncepcji teoretycznych odnoszonych może być też do poziomu regionalnego.

		Strategia rozwoju alternatywnego	Raport z Cocoyoc (1974), HammarskjodFundation (1975), raport klubu Rzymskiego (1975), W.B. Stohr (1974)
Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywna separacja		Teoria zależności	A.G. Frank (1978)
		Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywna separacji	D. Senghaas (1977)
Teoria niezależnego rozwoju regionalnego		Koncepcja regionalnej polityki regionalnej	W.B. Stohr (1981), U. Hanhe (1985), G. Maler (1987)
		Koncepcja niezależnego rozwoju regionalnego	G. Scheer (1981), H. Glatz (1981)
		Koncepcja rozwoju regionalnego dzięki aktywizacji potencjału wewnątrz regionalnego	U. Hanhe (1992)
		Koncepcja regionalnego samourzeczywistnienia	G. Maier (1987)
Teoria wykorzystania potencjału endogenicznego		Koncepcja obiegu wewnątrzregionalnego	
		Koncepcja innowacyjnego środowiska regionalnego	

Źródło: opracowanie na podstawie „Teorie rozwoju regionalnego”, K. von Stackelberg, U. Hahne, 1998, w: S. Golinowska (red.), *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska. Czechy. Niemcy*, Warszawa: Raport IPiSS, z. 16; za: „Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego” (s. 17-56), A. Gałązka, 2017, *Studia BAS*, 1(49).

Przyjmując za punkt wyjścia powyższe klasyfikacje oraz mając na uwadze, że niektóre teorie rozwoju lokalnego w dużej mierze wiążą się ze zjawiskiem wspierania przedsiębiorczości, w tym m.in. wskazują na specyficzne aspekty działalności gospodarczej (np. na jej lokalizację), dokonano charakterystyki wybranych teorii rozwoju lokalnego, starając się w tym względzie dostosować do specyfiki realizowanego tematu pracy.

Pierwszą z nich jest teoria lokalizacji. Koncepcja ta sformułowana i rozwinięta została w celu wyjaśnienia oraz prognozowania rozmieszczenia różnorodnych kategorii działalności gospodarczej. W sensie mikroekonomicznym dotyczy pojedynczego zakładu produkcyjnego lub usługowego, który (biorąc pod uwagę ceny rynkowe i pewien stan równowagi na rynku) poszukuje dla siebie najlepszego, z punktu widzenia kosztów oraz korzyści, miejsca do prowadzenia działalności (Parysek, 1997, s. 58). W sensie przedmiotowym teoria lokalizacji dotyczy trzech poziomów analitycznych (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005, s. 37):

- 1) pojedynczego przedsiębiorstwa (A. Weber);
- 2) większej liczby przedsiębiorstw, pozostających względem siebie w sytuacji stabilnej konkurencji (A. Lösch);
- 3) układu terytorialnego (regionu), czyli działalności gospodarczej różnych, wzajemnie ze sobą konkurujących podmiotów (np. W. Isard, C. Ronsard).

W klasycznej teorii lokalizacji produkcji (przemysłu) A. Webera najbardziej korzystne miejsce lokalizacji zakładu produkcyjnego wyznacza punkt minimalnych kosztów transportu. Odchylenia w lokalizacji, od szczególnie korzystnego punktu, mogą być spowodowane występowaniem w innym miejscu relatywnie niskich kosztów pracy bądź możliwością pełniejszego wykorzystania inwestycji infrastrukturalnych, zaplecza

naukowo-technicznego czy bazy kształcenia specjalistycznego (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło, 2005, s. 37). W celu wspierania przedsiębiorczości lokalnej, polityka władz lokalnych powinna być skierowana na tworzenie korzystnych miejsc dla lokalizacji działalności gospodarczej oraz poszukiwanie takich przedsiębiorstw, które wytwarzają wysoko konkurencyjne towary.

Kolejną jest teoria bazy ekonomicznej. To najbardziej popularna koncepcja teoretyczna, wyjaśniająca rozwój lokalny, której podstawowym założeniem jest oparcie rozwoju na działalności eksportowej, gdyż najistotniejszym elementem stymulującym wzrost gospodarczy jest zewnętrzny popyt na towary lub usługi wytwarzane na obszarze regionu (Grosse, 2002, s. 26). Teoria bazy ekonomicznej sprowadza się w swojej istocie do określenia roli endogenicznych oraz egzogenicznych czynników uczestniczących w procesie rozwoju jednostki (Parysek, 1997, s. 60). Rozwój działalności produkcyjnej i usługowej zorientowanej na zewnętrznego klienta przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, a w efekcie do wzrostu dochodów i poziomu życia danej społeczności (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło, 2005, s. 39). Biorąc pod uwagę, że zgodnie z tą koncepcją, rozwój lokalny opiera się na działalności eksportowej, to polityka władz lokalnych, podobnie jak w przypadku teorii lokalizacji, powinna być nakierowana na poszukiwanie takich przedsiębiorstw, które wytwarzają wysoko konkurencyjne towary. Za najbardziej korzystne uznaje się gałęzie przemysłu oparte na wysokich technologiach oraz niektóre usługi, zwłaszcza wspierające zmiany technologiczne i producentów wysoko konkurencyjnych (Malecki, 1997, s. 31). Dodać tu należy, że największym zagrożeniem dla rozwoju wynikającego z teorii bazy ekonomicznej może być schyłek dominującej branży bądź też wycofanie się inwestora, na którym opiera się gospodarczy rozwój gminy. Działania władz publicznych wspierające dużych inwestorów mogą też zaniedbywać przedsiębiorstwa lokalne, głównie małe i średnie, które często pozostają poza arbitralnie wyznaczonymi granicami bazy ekonomicznej (Grosse, 2002, s. 26).

W myśl założeń kolejnej teorii, tj. teorii ośrodków centralnych, produkowane w danym miejscu dobra oraz świadczone usługi określają pozycję tego miejsca w hierarchicznej strukturze ośrodków osadniczych i przyporządkowują mu rynek odpowiedniej skali przestrzennej. Nawiązujące do poziomu hierarchicznego, funkcje danego ośrodka osadniczego dość jednoznacznie określają jego strukturę funkcjonalną i wyznaczają zasięg przestrzennego oddziaływania (Parysek, 1997, s. 61). W myśl tej teorii, małe ośrodki są na straconej pozycji, gdyż ich przestrzenne oddziaływanie jest nieduże. Niemniej jednak niewielka skala przestrzenna oddziaływania, z którą należy identyfikować rynek lokalny i potrzeby społeczności lokalnych może w sposób znaczący przyczyniać się do dynamicznego rozwoju konkretnej gminy lub aglomeracji miejskiej (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło, 2005, s. 40).

W następnej kolejności dokonano omówienia teorii biegunów wzrostu F. Perroux, która początkowo nie odnosiła się do wymiaru przestrzennego, ale do dominujących na rynku podmiotów gospodarczych (Grosse, 2002, s. 28). Teoria ta wyjaśnia, że szybko rozwijające się w wyniku innowacji ośrodki, powodują powstanie sektorowych oraz regionalnych ośrodków wzrostu, które przyciągają zasoby z innych branż. Są to tzw. efekty wypłukiwania. Po pewnym czasie jednak pojawiają się efekty rozprzestrzeniania, polegające na pobudzaniu wzrostu również innych branż przez powiązania podażowe i popytowe (Bagdziński, 1995, s. 67). Biegunami wzrostu są najbardziej rozwinięte gałęzie przemysłu

oraz sektory, które są motorem rozwoju gospodarki regionu i które silnie oddziałują na inne podmioty rynkowe. W szczególności teoria ta odnosi się do rozwiniętych regionów, w których funkcjonują silne technologicznie przedsiębiorstwa i gałęzie przemysłu odgrywające role biegunów wzrostu. Zazwyczaj lokują się w obszarach metropolitarnych, które stają się dominujące w stosunku do pozostałego terytorium regionu. Podstawą działań władz lokalnych powinno być wzmacnianie dotychczasowych lub tworzenie nowych biegunów wzrostu (Domański, 2004, s. 167).

Zbliżoną do teorii biegunów wzrostu koncepcję rozwoju przestrzennego zaproponował A. Hirschman, według którego rozwój gospodarczy dokonuje się nierównomiernie i jest skoncentrowany w tzw. geograficznych centrach wzrostu, a w dalszej kolejności następuje jednak naturalne rozprzestrzenianie się tego rozwoju z centrów na obszary sąsiadujące (Grosse, 2002, s. 28). Podobnie jak w teorii biegunów wzrostu, polityka władz lokalnych powinna być nakierowana na wzmacnianie rozwoju obszarów centralnych i wspieranie późniejszej dyfuzji rozwojowej, np. budowanie infrastruktury komunikacyjnej (Malizia, Feser, 1999, s. 104-106).

Podobnym, pod względem koncepcyjnym, do teorii biegunów wzrostu i teorii geograficznych centrów wzrostu, jest model rdzenia i peryferii, autorstwa J. Friedmanna. Model ten jest schematem przestrzennej struktury systemu regionalnego, opartym na założeniu nierównomiernego rozwoju i opisuje charakter względnej lokalizacji bogatych i biednych regionów w systemie (Czyż, 2002, s. 6). Zdaniem J. Friedmanna, działalność wytwórcza i usługowa najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw lokowana jest w najsilniej rozwiniętych regionach, głównie dużych ośrodkach metropolitalnych. Jednocześnie centra gospodarcze dominują nad swoimi peryferiami. Przyczyniają się one do zainicjowania trajektorii rozwoju tych terenów, ale jest on podporządkowany oraz usługowy wobec obszarów centralnych (Grosse, 2002, s. 29). Polityka samorządowych władz wynikająca z omawianego modelu powinna polegać na stymulowaniu rozwoju opartego na regionalnych centrach wzrostu. Dotyczy to wspierania, np. budowy infrastruktury metropolii, a także stymulowania rozwoju obszarów centralnych w regionach słabiej rozwiniętych, peryferyjnych z punktu widzenia gospodarki (Malizia, Feser, 1999, s. 109-117).

Koncepcja terytorialnych systemów społecznych stanowi społeczno-ekonomiczną i przestrzenną konkretyzację ogólnej teorii systemów. Stosownie do podstawowych założeń teorii systemów, każdy terytorialny system społeczny uznawany jest za funkcjonalną całość. Taki system posiada własną specyficzną organizację (skład) oraz strukturę (relacje między wyróżnionymi elementami systemu) (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005, s. 43). W kształtowanie organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnych systemów społecznych wpisana jest niejako dążność do optymalizacji składu elementów i relacji między nimi występujących. Funkcjonalna i celowościowa natura terytorialnego systemu społecznego wymusza usprawnianie jego organizacji i funkcjonowania, co oznacza uzupełnianie elementów oraz korygowanie i rozwój relacji. Można więc założyć, że każdy terytorialny system społeczny charakteryzuje pewien dynamizm, który powinien zostać wykorzystany dla rozwoju systemu jako całości (Parysek, 1997, s. 65). Dynamizm ten jest ulokowany w poszczególnych elementach, relacjach i właściwościach systemu. Istota rozwoju terytorialnego systemu społecznego polega na dynamicznym włączaniu określonych czynników w realizowany proces rozwoju. Wyróżnia się dwie kategorie tych czynników (Filipiak, Kogut, Szewczuk, Ziolo, 2005, s. 43):

- wewnętrzne – zmierzające do podniesienia stopnia zorganizowania systemu;
- zewnętrzne – ukierunkowane na tworzenie korzystnych relacji z innymi systemami.

Działanie obu tych czynników prowadzi do rozwoju systemu jako całości. O samym zaś rozwoju, tj. o jego rozmiarach, tempie i kierunkach, decydują: struktura systemu, jego wielkość, właściwości i miejsce, jakie posiada w hierarchii terytorialnych systemów społecznych (Parysek, 1997, s. 65). Władze lokalne w swoich działaniach powinny uwzględniać wspieranie kapitału społecznego, gdyż charakteryzuje się on wysokim poziomem wzajemnego zaufania, normami zaangażowania na rzecz dobra publicznego i siecią stowarzyszeń publicznych, co w rezultacie sprzyja wzrostowi przedsiębiorczości (Grosse, 2002, s. 41).

Wartą podkreślenia jest też koncepcja systemu innowacyjnego. Innowacyjny system jest utożsamiany z siecią instytucji w sektorze prywatnym i publicznym, których działania i wzajemne zależności usprawniają proces innowacyjny (Freeman, 1991, s. 5). Według E. Wojnickiej, system innowacyjny to podmioty generujące wiedzę i innowacje oraz kanały transferu wiedzy, sprawiające, że podmioty te tworzą całość, spełniającą funkcję dystrybucji wiedzy dla pobudzenia innowacyjności (Golińska-Pieszyńska, 2009, s. 170). W koncepcji systemu innowacji zwraca się uwagę na aspekt instytucjonalny, czyli konieczność występowania instytucji wspomagających proces innowacji w przedsiębiorstwie. Podkreśla się jednak zwłaszcza występowanie interakcji między przedsiębiorstwem a innymi podmiotami i instytucjami oraz pomiędzy samymi przedsiębiorstwami, co oznacza wzajemną otwartość oraz znajomość generowania innowacji, co z kolei prowadzi do dyfuzji wiedzy i innowacji w gospodarce, a także dostosowywania się systemu społecznego do zmian technologicznych (Wojtowicz, Mikos, 2012, s. 158).

Podobnie jak teoria systemu innowacyjnego, również koncepcja regionów „uczących się” R. Floridy uznaje dominującą rolę innowacyjności technologicznej dla rozwoju gospodarki lokalnej. Koncepcja ta opiera się na przekonaniu, że dla konkurencyjności terytorium kluczowe znaczenie ma umiejętność tworzenia specyficznych i strategicznych zasobów. Za takie zasoby uznaje się tutaj głównie umiejętności i wiedzę. Kreowanie tych zasobów to proces, gdyż wiedza ma wartość tylko wówczas, gdy jest aktualizowana. W takich warunkach znaczenia nabiera też szybkość przyswajania wiedzy. Regiony szybko przyswajające informacje uzyskują lepszą pozycję konkurencyjną (Jewtuchowicz, 2005, s. 138). Regiony uczące się są coraz istotniejszym źródłem innowacji i motorem wzrostu gospodarczego, a także ważnymi aktorami w globalnej grze gospodarczej, gdyż są w stanie zapewnić czynniki niezbędne jednostkom uzależniającym swój rozwój od działalności opartej na wiedzy (Florida, 1995, s. 81-82). Na podstawie założeń teorii systemu innowacyjnego i zbliżonej do niej koncepcji regionów „uczących się”, aby wspierać rozwój przedsiębiorczości, władze lokalne powinny stymulować czynniki odpowiedzialne za rozwój nauki, badań oraz doskonalenie kadr (Grosse, 2002, s. 31).

Koncepcja terytorialnych systemów produkcyjnych wywodzi się ze spostrzeżeń A. Marshalla, który zwrócił uwagę na tendencję do skupiania się poszczególnych przemysłów w określonych lokalizacjach. Lokalizacje te nazwał on dystryktami przemysłowymi. Z koncentracją małych firm o podobnym profilu działalności wiążą się zewnętrzne korzyści, które przyczyniają się do szybszego rozwoju całego terytorium.



Fizyczne właściwości danego terenu wpływają na lokalizację przemysłu w danym miejscu, która prowadzi do zgromadzenia na danym terenie pewnych wyspecjalizowanych zdolności. Często na danym terenie powstaje również koncentracja działalności komplementarnej względem głównej, co zmniejsza wrażliwość danego terytorium na zakłócenia gospodarcze (Wojnicka, 2005, s. 10). Analizując terytorialne systemy produkcyjne, należy zwrócić uwagę na relacje zachodzące pomiędzy różnego typu instytucjami działającymi na danym terenie. Tworzą one odmianę kapitału społecznego, który jest nazywany tzw. kapitałem relacyjnym (Grosse, 2002, s. 36). Szczególną rolę dla stymulowania rozwoju tego kapitału odgrywają władze publiczne, głównie samorządy lokalne. Systemy produkcyjne rozwijają się, przede wszystkim opierając się na zasobach badawczych i naukowych, dzięki stałemu wprowadzaniu innowacji technologicznych oraz organizacyjnych. Polityka władz lokalnych powinna być zatem nakierowana na wspieranie innowacji i budowanie systemu terytorialnego. Tworzenie terytorialnego systemu produkcyjnego może być oparte na strategicznej roli dużego przedsiębiorstwa, o znaczeniu globalnym bądź przedsiębiorstw lokalnych różnej skali, pracujących w wielu branżach (Ibidem, s. 36).

Badania M.E. Portera zapoczątkowały okres szybkiego rozwoju teorii klastrów. Według koncepcji M.E. Portera, powiązane ze sobą firmy działające w pokrewnych sektorach i współpracujące z nimi organizacje naukowe, a także instytucje otoczenia biznesu koncentrują swoją lokalizację w gronach przemysłowych. Podmioty te współpracują ze sobą, wymieniają się informacjami, korzystają z dostępnych w regionie zasobów ludzkich i tworzą sieć współpracy oraz konkurencji (Gorynia, Janikowska, 2007, s. 319). Na gruncie nowoczesnej teorii aglomeracji, jako czynnik wyjaśniający, dlaczego firmy koncentrują swoją aktywność w określonych lokalizacjach, wymienia się wewnętrzne korzyści skali (Karlsson, Johansson, Stough, 2005, s. 31-32). Równoległe wskazuje się na tzw. zewnętrzne korzyści skali. Ich cechą charakterystyczną jest to, że są one zasobem branżowym, który może zostać wykreowany, gdy firmy z tej samej branży będą lokować swoją działalność w tym samym regionie. Efektem występowania zewnętrznych korzyści skali są obniżki kosztów jednostkowych w każdej firmie z branży, kiedy wzrasta liczba przedsiębiorstw z tej branży w regionie (Gorynia, Janikowska, 2007, s. 31).

Reasumując, należy zaznaczyć, że istnieje wiele teorii rozwoju lokalnego, które tłumaczą przyczyny nierównomierności oraz zróżnicowania rozwoju w perspektywie przestrzeni, czasu i między pomiotami. Dodatkowo istotne jest, że większość z tych teorii wskazuje na specyficzne aspekty działalności gospodarczej, które dają największe pozytywne skutki rozwojowe poprzez określony sposób zachowania podmiotów gospodarczych przyczyniających się do dobrobytu regionu (Makieła, 2008, s. 26).

Omówione koncepcje teoretyczne wyznaczają ramy interpretacyjne dla celów, podmiotów i instrumentów polityki rozwoju lokalnego, które przedstawiono w kolejnym podrozdziale.

## 1.2. Polityka rozwoju lokalnego

### 1.2.1. Istota polityki lokalnej

Pochodzący z języka greckiego termin „polityka” oznacza sztukę rządzenia państwem, a zatem polityka jest rozumiana jako umiejętność sprawnego rządzenia (Kotarbiński, 1975, s. 19).

Według W. Pietraszewskiego, polityka to zdolność do tworzenia układów władania, kompetencji i stosunków społecznych umożliwiających działania celowe (1983, s. 72). Podmiotem polityki jest zawsze instytucja, która ma pewien zakres autonomii określony przepisami prawa. Cechą charakterystyczną polityki jest oddziaływanie na wiele różnorodnych jednostek („aktorów”), którymi nie można w pełni sterować (Markowski, 1999, s. 27).

Każdą politykę (z odpowiednim przymiotnikiem: społeczna, ekonomiczna czy lokalna) można zdefiniować jako: świadomą i celową działalność podmiotów publicznych, zmierzającą do wyznaczania celów społeczno-gospodarczych i uruchamiania środków powodujących ich realizację, z uwzględnieniem potrzeb i możliwości różnych części kraju.

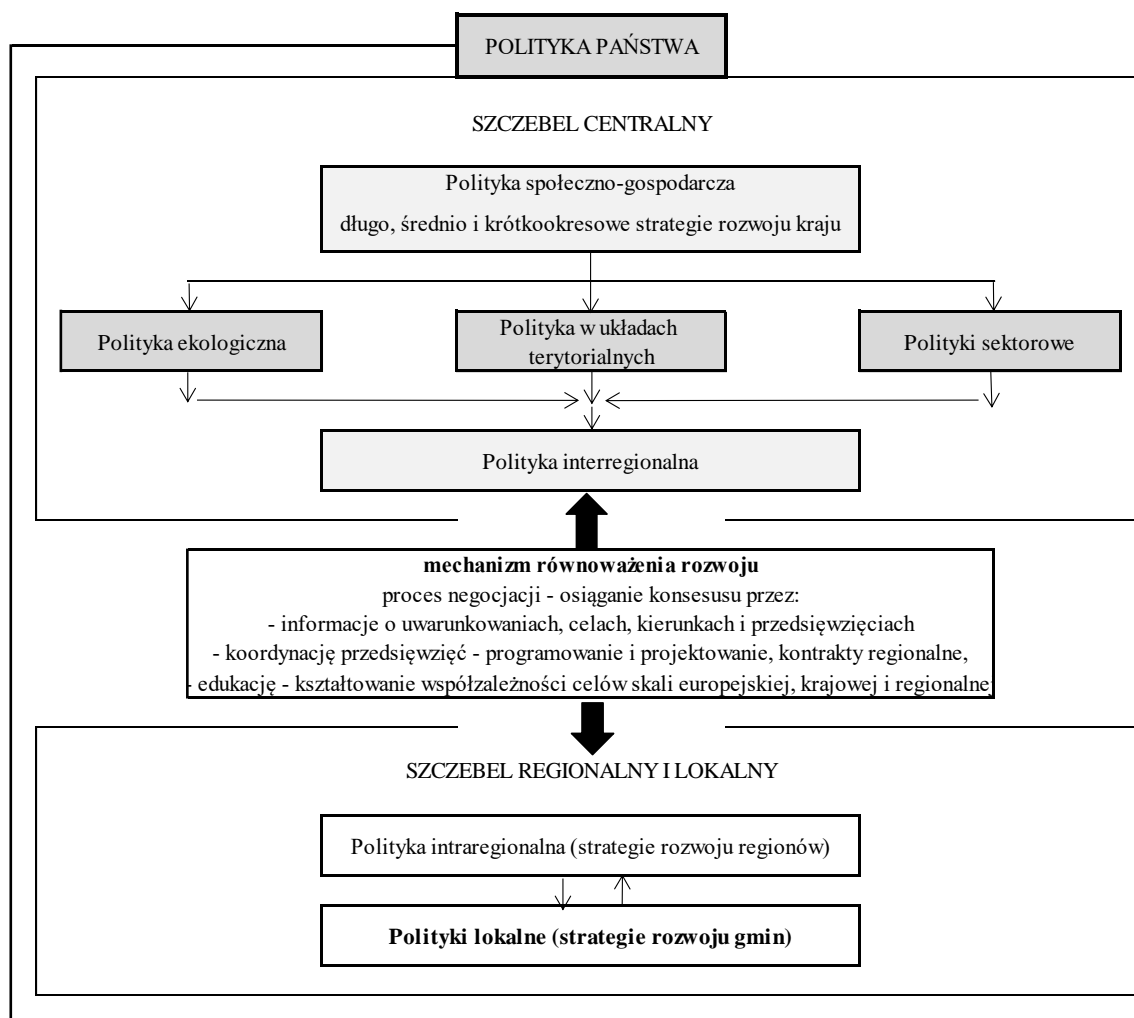
Głównymi filarami konstytuującymi politykę są:

1. Podmioty: kto w imieniu danej społeczności formułuje określony program rozwoju i przyporządkowuje mu adekwatne metody działania.
2. Cele: co zakłada się osiągnąć w danym horyzoncie czasu.
3. Instrumenty: za pomocą czego podmiot polityki jest w stanie osiągać zakładane cele.

Kategoria polityki rozwoju lokalnego w literaturze przedmiotu jest rozmaicie postrzegana. Przykładowo, zdaniem A. Sztando, lokalna (gminna) polityka rozwoju lokalnego to przyjęcie i trwała akceptacja przez władze lokalne (gminne) paradygmatu rozwoju lokalnego, wyrażone zorganizowanymi, holistycznymi, perspektywicznymi oraz uwzględniającymi wolę społeczności lokalnej dążeniami do rozwoju lokalnego postrzeganego z lokalnej perspektywy (2017, s. 34). M. Ofiarska i Z. Ofiarski określają z kolei politykę lokalną jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego oraz zrównoważonego rozwoju w skali lokalnej (2008, s. 68), a T. Markowski traktuje ją jako wszelkie inicjatywy podejmowane przez władze lokalne na rzecz stymulowania lokalnej działalności ekonomicznej i tworzenia nowych miejsc pracy (1999, s. 148).

Polityka lokalna, a właściwie polityka rozwoju lokalnego, stanowi część polityki rozwoju kraju. Przez politykę rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych, a także realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).

Na rysunku 4 zaprezentowane zostało miejsce polityki lokalnej w systemie polityki państwa.



Rysunek 4. Miejsce polityki lokalnej w systemie polityki państwa.

Źródło: opracowanie wzorowane na *Determinanty rozwoju regionalnego* (s. 55), Z. Szymła, 2000, Wrocław-Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich.

Odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju kraju są: Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), a najważniejszymi aktami prawnymi, poza Konstytucją RP, regulującymi kwestie polityki rozwoju lokalnego są m.in.:

- ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.);
- ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie obowiązuje Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 1572 z późn. zm.);
- ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.);
- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Polityka lokalna jest częścią komplementarnego układu polityki państwa, która na szczeblu lokalnym jest realizowana głównie przez Rząd oraz jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotem polityki lokalnej są władze lokalne, ale nie są one podmiotem samoistnym i wyłącznym. W krajach demokratycznych ich podmiotowość bazuje na akcie wyborczym lokalnej społeczności. Społeczność lokalna ma też bieżący udział w decydowaniu o celach szczegółowych rozwoju lokalnego oraz ocenia stopień ich osiągnięcia. Społeczność lokalna jest więc podmiotem pierwotnym omawianej polityki i jej współkreatorem, a omawiana polityka jest polityką partycypacyjną (Sztando, 2017, s. 34).

Dodać należy, że nie istnieje uniwersalny wzorzec lokalnej polityki rozwoju lokalnego, odpowiedni dla wszystkich władz lokalnych. W zależności od cech układu lokalnego i jego otoczenia, polityka lokalna różni się m.in. (Sztando, 2017, s. 34):

- zasobami informacyjnymi, na podstawie których jest prowadzona;
- cechami celów głównych i strukturami celów szczegółowych;
- sposobami jej formalizacji;
- instrumentami jej prowadzenia oraz metodami posługiwania się nimi;
- instytucjami wykorzystywanymi w jej prowadzeniu i warunkami ich aktywności;
- zbiorami i rolami partnerów jej głównych kreatorów (lokalnych władz);
- kryteriami i metodami jej ewaluacji.

W tym kontekście można mówić o różnych wariantach lokalnej polityki rozwoju lokalnego lub różnych lokalnych politykach rozwoju lokalnego prowadzonych przez różne władze lokalne.

### **1.2.2. Samorząd lokalny podmiotem polityki rozwoju**

Samorząd terytorialny jest obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw, utworzonym dla realizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty, a także zadań o charakterze regionalnym przez województwa, w celu zapewnienia rozwoju danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych ludności (Adamiak, 2001, s. 55). Jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty publiczno-prawne.

Jak zostało wspomniane, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (Konstytucja RP, art. 164, ust. 1). Ważnym aspektem pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego jest jego osobowość prawna. Jest to jeden z filarów prawnych, na których opiera się konstrukcja samorządu. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego związana jest z szeregiem szczególnych przymiotów, z których najważniejsze to udział samorządu w sprawowaniu władzy publicznej i przynależność mieszkańców do danej jednostki samorządu terytorialnego (Adamiak, 2001, s. 63). Organami gminy są rada gminy i wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Kompetencje rady gminy można podzielić na: ustrojowo-organizacyjne, gospodarczo-majątkowe, finansowe i pozostałe (tabela 4). Wójt, burmistrz lub prezydent to organ wykonawczy gminy.

Tabela 4

*Kompetencje rady gminy*

<b>Ustrojowo-organizacyjne</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) uchwalanie statutu gminy,</li> <li>2) ustalanie wynagrodzenia wójta/burmistrza/prezydenta (z tym, że wysokość wynagrodzenia musi mieścić się w widełkach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. Dz.U. 2021 poz. 1960) oraz stanowienie o kierunkach jego działania i przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,</li> <li>3) powoływanie i odwoływanie (na wniosek wójta) skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu,</li> <li>4) uchwalanie planu ogólnego gminy (zastępującego dotychczasowe studium, które wygasa 31.12.2025) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,</li> <li>5) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.</li> </ol>
<b>Gospodarczo-majątkowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) uchwalanie programów gospodarczych,</li> <li>2) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, dotyczących m.in.:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony,</li> <li>b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,</li> <li>c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,</li> <li>d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,</li> <li>e) zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,</li> <li>f) tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,</li> <li>g) określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,</li> <li>h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,</li> <li>i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.</li> </ol> </li> </ol>
<b>Finansowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,</li> <li>2) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,</li> <li>3) określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania,</li> <li>4) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.</li> </ol>
<b>Pozostałe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,</li> <li>2) podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych,</li> <li>3) podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych,</li> <li>4) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy,</li> <li>5) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.</li> </ol>

Źródło: opracowanie na podstawie *Wpływ polityki lokalnej na jakość życia, przykład strefy suburbanizacji Trójmiasta*, G. Masik; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 26 i dalsze.

W tabeli 5 dokonano zestawienia kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

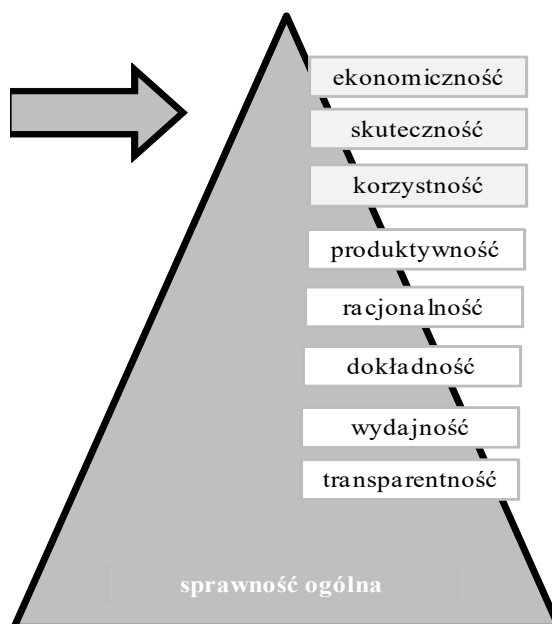
Tabela 5

*Kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta*

<b>Wykonawcze</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) wykonywanie uchwał rady gminy, w tym przygotowywanie projektów tych uchwał oraz określenie sposobu ich wykonania,</li> <li>2) kierowanie bieżącymi sprawami gminy, które nie są zastrzeżone do kompetencji rady gminy,</li> <li>3) reprezentowanie gminy na zewnątrz,</li> <li>4) sprawowanie funkcji kierownika urzędu gminy,</li> <li>5) sprawowanie funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego.</li> </ol>
<b>Finansowo- -majątkowe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) gospodarowanie mieniem komunalnym,</li> <li>2) przygotowanie projektu budżetu gminy,</li> <li>3) wykonywanie budżetu.</li> </ol>
<b>Pozostałe</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) sprawowanie funkcji zwierzchnika w stosunku do pracowników urzędów i kierowników gminnych jednostek,</li> <li>2) związane ze stanem kłęski żywiłowej,</li> <li>3) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,</li> <li>4) wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej).</li> </ol>

Źródło: opracowanie na podstawie *Wpływ polityki lokalnej na jakość życia, przykład strefy suburbanizacji Trójmiasta*, G. Masik; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 30-33 i 39.

Polityka lokalna jest procesem złożonym i długofalowym, a więc pełne efekty i skutki podejmowanych decyzji uwidaczniają się w długim okresie. Polityka rozwoju uwarunkowana jest też często zdarzeniami, na które podmiot polityki lokalnej ma ograniczone możliwości oddziaływania, więc możliwość kształtowania własnej i niezależnej polityki rozwoju bywa często ograniczona wieloma czynnikami. Próby dokonania jednoznacznej oceny polityki rozwoju lokalnego są bardzo trudne.



Rysunek 5. Kryteria sprawności.

Źródło: *Dzieła wszystkie. Prakseologia 2* (s. 20), T. Kotarbiński, 2003, Warszawa: Ossolineum.

Polityka lokalna musi cechować się sprawnością. Dużym wyzwaniem, budzącym przy tym wiele dylematów, jest więc dobór kryteriów oceny. Według T. Kotarbińskiego, nie ma możliwości bezpośredniego zdefiniowania sprawności polityki w sensie ogólnym, ale można opierać się na jednej z miar szczegółowych tej sprawności (rysunek 5).

Ocena polityki lokalnej (jak i polityki w ogóle) jest pochodną przyjętych celów oraz systemu wartości, a także nacechowana dużą subiektywnością (Nowakowska, 2016, s. 49). Dokonując oceny prowadzonej polityki (w tym lokalnej), szczególnie należy zwrócić uwagę na: skuteczność (rozumianą jako relację celów zamierzonych do celów osiągniętych), korzystność (jako bilans pozytywnych oraz negatywnych efektów podejmowanych przez podmiot polityki działań), a także efektywność ekonomiczną, interpretowaną jako stosunek poniesionych nakładów do osiągniętych efektów (Regulski, 1982, s. 193).

Zadania samorządu lokalnego służące rozwojowi lokalnemu można podzielić na dwie kategorie (Parysek, 2005, s. 137):

- 1) zadania nałożone na gminy z mocy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – są obligatoryjne, a przekazanie gminie (w drodze ustawy) nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji;
- 2) zadania związane z naturą samorządu terytorialnego i jego funkcją faktycznego gospodarza terenu – wynikają z poziomu świadomości samorządów, ich dojrzałości i odpowiedzialności za rozwój danej jednostki i za warunki życia mieszkańców.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 6). Wykaz zadań własnych zawarty w ustawie nie ma charakteru wyczerpującego. Ich katalog obejmuje w szczególności następujące dziedziny (Adamiak, Kosiedowski, Potoczek, Słowińska, 2001, s. 47):

- sprawy z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego, np. plan ogólny gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne instrumenty planowania, ochrona środowiska naturalnego;
- sprawy infrastruktury technicznej (drogi, mosty, wodociągi itd.);
- sprawy infrastruktury społecznej (szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna itd.);
- sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itd.).

W szczególności do zadań gminy mających wpływ na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości należy zaliczyć: uchwalanie budżetu, uchwalanie planu ogólnego gminy (zamiast dotychczasowego studium, które wygasa 31.12.2025) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (powiązanych z planem ogólnym m.in. przez strefy planistyczne; mpzp pozostają systemowym narzędziem sterowania rozwojem przestrzennym), uchwalanie programów gospodarczych (w tym strategii rozwoju społeczno-gospodarczego), a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, podatkowych, zaciągania zobowiązań, tworzenia oraz likwidacji przedsiębiorstw, przejmowania zadań administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami (por. z Parysek, 2005, s. 137-139).

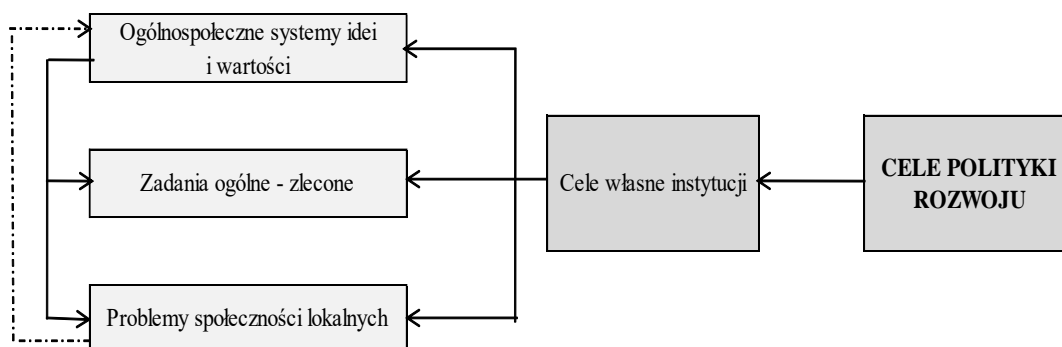
Realizacja polityki rozwoju, w tym realizacja zadań gminy (w szczególności zadań mających wpływ na wspieranie lokalnej przedsiębiorczości), jest możliwa dzięki zagwarantowaniu gminie względnie stabilnych dochodów. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 167 ust. 2 i 3). Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady udzielania i gromadzenia tych dochodów określone zostały w ustawie (Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Dokument ten określa system zewnętrznego zasilania budżetów samorządowych, tj. zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa (Hałaburda, 2010, s. 18). Dochody własne samorządów mają formę podatków komunalnych, tj. podatków przekazanych ustawowo do dyspozycji samorządów, udziałów w podatkach, opłat, dochodów majątkowych (Brodo, 2011).

### 1.2.3. Cele polityki lokalnej

Formułowanie celów polityki jest bardzo istotnym i złożonym procesem, w którym decydujące znaczenie ma kojarzenie rozbieżnych interesów rozmaitych „aktorów” (Markowski, 1999, s. 27). Określenie celów, czyli w zasadzie sformułowanie odpowiedzi na pytanie: po co podmiot działa, czy też: co chce osiągnąć – jest pierwszą z trzech faz każdej polityki. Pozostałe dwie to kolejno: faza prac planistycznych, czyli opracowanie oraz przyjęcie strategii (określenie sekwencji działań i zadań dla poszczególnych wykonawców, tj. co, gdzie, kiedy należy zrobić, by osiągnąć cele), a także sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu systemu, które mają służyć osiągnięciu celów (Regulski, 1982 s. 95).

Jak wspomniano, polityka lokalna, jako planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego oraz innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy (np. koordynacji, przymusu, kontroli, represji), polega na wyborze celów służących interesom społeczności lokalnej i środków do ich osiągnięcia (Markowski, 1999, s. 28). Władza lokalna tworzy pewnego rodzaju układ, który pomaga osiągać wyznaczone cele.

Na rysunku 6 zaprezentowano obszary mające wpływ na kształtowanie celów polityki władz lokalnych.



Rysunek 6. Obszary kształtujące cele polityki władz lokalnych.

Źródło: Zarządzanie rozwojem miast (s. 29), T. Markowski, 1999, Warszawa: PWN.



Cele polityki władz lokalnych wynikają z trzech obszarów (bloków) (Ibidem, s. 29):

- pierwszy blok reprezentuje niejako filozofię i sens bytu, a więc ogólnie uznane ideały i systemy wartości w danym społeczeństwie – w odniesieniu do układu lokalnego, najwyższą ideą może być np. jakość życia w gminie;
- blok drugi obejmuje uwarunkowania zewnętrzne, a więc powiązania gminy w zhierarchizowanym układzie gospodarczym: ten blok zadań powinien zapewnić zgodność współdziałania poziomu lokalnego z systemem ogólnokrajowym; o celach wynikających z bloku drugiego można mówić tylko wtedy, gdy istnieje możliwość wyboru strategii wykonania zadania; zdecentralizowanie kompetencji władz centralnych pozwala na pewną swobodę w realizacji zadań: część zadań o charakterze ogólnym, zlecane władzom lokalnym, które pozwalają na swobodę wyboru sposobu wykonania zadania, można traktować jako odpowiednik wartości oraz idei dających podstawę do formułowania lokalnych celów i wyboru własnej strategii ich osiągania;
- blok trzeci – obejmuje problemy społeczności lokalnych (m.in. warunki bytowe, problemy funkcjonujących jednostek gospodarczych).

Po 2020 roku system celów polityki lokalnej jest dodatkowo silnie powiązany z obowiązującymi ramami strategicznymi polityki spójności 2021-2027, w ramach której wyodrębniono pięć celów tematycznych UE: *Sprytniejsza Europa*, *Bardziej zielona i niskoemisyjna Europa*, *Lepiej połączona Europa*, *Bardziej społeczna Europa* oraz *Europa bliżej obywateli (place-based)*. Oznacza to, że cele władz lokalnych są obecnie formułowane w ścisłym odniesieniu do rozwoju odpornego, niskoemisyjnego, innowacyjnego i opartego na współpracy terytorialnej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, art. 5).

Według A. Sztando, cele lokalnej polityki rozwoju są tożsame z celami rozwoju lokalnego. Celem głównym rozwoju lokalnego, postrzeganego z perspektywy lokalnej jest wzrost lub utrzymanie jakości życia ludzi, definiowanej w znacznej mierze przez nich samych. Cele szczegółowe są pochodną tych potrzeb i przewidywań co do ich przyszłej struktury. Są nimi (Sztando, 2017, s. 38):

- wzrost wolumenu istniejących i kreacja nowych wartości, które generowane są w układach lokalnych i z wykorzystaniem lokalnych zasobów oraz wytworów;
- prewencja, rozwiązanie lub chociaż ograniczenie ponadlokalnych problemów, jak np. kryzysy energetyczne, zmiany klimatyczne, dekonstrukcja gospodarcza, utrata równowagi ekosystemów, migracje, wojny, dysproporcje materialne, konflikty społeczne na tle rasowym, klasowym, a nawet religijnym i wiele innych.

Po pandemii COVID-19 oraz w kontekście wojny w Ukrainie podkreśla się też znaczenie odporności (*resilience*), obejmującej m.in. bezpieczeństwo energetyczne, ciągłość usług publicznych, cyfryzację administracji i wzmacnianie lokalnych łańcuchów

wartości. Kierunki te są wspierane m.in. przez instrumenty Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022).

Należy dodać, że wśród celów omawianej polityki znajdują się również cele rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy ponadlokalnej, gdyż polityka lokalna pośrednio służy osiągnięciu celów ponadlokalnych rozwoju lokalnego. Analogicznie do celów postrzeganych z perspektywy lokalnej, w perspektywie ponadlokalnej można wskazać cel główny i cele szczegółowe, gdyż rozwój lokalny przynosi też zaspokojenie ponadlokalnych potrzeb i rozwiązania ponadlokalnych problemów (Ibidem, s. 38).

A. Noworól podaje trzy grupy celów polityki lokalnej (2007, s. 10):

- społeczno-polityczne;
- środowiskowe;
- gospodarcze (zasilanie).

Cele społeczno-polityczne służą bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. Cel polityki lokalnej ze społecznego punktu widzenia sprowadza się do zapewnienia mieszkańcom regionu możliwie najwyższego poziomu życia. Rozkładając ten cel na zadania szczegółowe, wyodrębniono następujący zespół działań (Makulska, 2004, s. 13):

- pomoc w zorganizowaniu ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędną w odczuciu społecznym poziom życia;
- zapewnienie warunków bytu materialnego, w tym: wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu;
- stworzenie warunków rozwoju, wypoczynku, kształcenia i dostępu do informacji;
- zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i możliwości rozwoju dla następnych pokoleń.

Należy zauważyć, że cele polityczne (tj. zdobywanie i sprawowanie władzy) są w jakimś zakresie współzależne z celami społecznymi (tj. dostarczanie usług publicznych) (Masik, 2010, s. 23).

Cele środowiskowe, czyli gospodarowanie przestrzenią, w tym: środowiskiem naturalnym i kulturowym jednostek, podobnie jak cele społeczno-polityczne, służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty (Ibidem, s. 23). W regionach objętych transformacją węglową coraz większe znaczenie odgrywa również Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wspierający dywersyfikację gospodarki lokalnej oraz łagodzenie społecznych skutków transformacji energetycznej.

Biorąc pod uwagę wspieranie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, bardzo ważne jest właściwe określenie celów gospodarczych, które polegają na tworzeniu siły napędowej funkcjonowania podmiotów gospodarczych, ale też służą pośrednio celom i środowiskowym i społeczno-politycznym (Ibidem, s. 23).

#### **1.2.4. Instrumenty polityki lokalnej**

W zapewnieniu warunków niezbędnych i sprzyjających rozwojowi lokalnemu ważnym zagadnieniem jest wybór oraz zastosowanie przez władze lokalne określonych instrumentów. Pojęcie „instrument” określa się jako „układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu” (Gajl, 2003, s. 10). Często w literaturze

pojęcie „instrument” stosowane jest wymiennie z terminem „narzędzie”, ale należy wskazać różnice pomiędzy nimi. Instrument to kategoria wykorzystywana głównie w zarządzaniu w celu wpływania na decyzje podmiotów gospodarczych (producentów, dystrybutorów oraz konsumentów) i skierowania ich działania w pożądanym kierunku przez organ (organy) nadrzędny. Narzędziem jest z kolei zbiór instrumentów, dźwigni oraz motorów, umożliwiających kształtowanie danego mechanizmu (Broszkiewicz, 1990, s. 49).

W literaturze przedmiotu spotkać się można z wieloma, występującymi równolegle, podziałami instrumentów rozwoju lokalnego. Klasyfikacja korespondująca z powyżej przytoczoną definicją pojęcia „instrument” wyodrębnia dwie ich grupy (Gałuszka, 2004, s. 29-30):

- instrumenty oddziaływania bezpośredniego;
- instrumenty oddziaływania pośredniego.

Pierwsza z nich dotyczy form oddziaływania, przymuszających adresata do działań zgodnych z wolą podmiotu stosującego instrument. Druga, pozbawiona znamion przymusu, tak kształtuje warunki funkcjonowania podmiotów sterowanych, by sprzyjały one oczekiwaniom instytucji zarządzającej.

Inną, uwzględniającą kryterium czasu, jest klasyfikacja zaproponowana przez T. Markowskiego i T. Kota, w której wyróżniają oni instrumenty (1992, s. 10):

- stałe (uwarunkowania), które warunkują powtarzalność procesów decyzyjnych i określają stałe reguły funkcjonowania podmiotów;
- zmienne (bieżące), które stymulują rozwój lokalny w pożądanym kierunku, przy czym pewna ich część, wprowadzając pozytywne zmiany, może znaleźć się w grupie instrumentów warunkujących stałe reguły funkcjonowania.

R. Broszkiewicz proponuje dzielić instrumenty wspierania rozwoju lokalnego, według kryterium działalności samorządów terytorialnych, na (1994, s. 79):

- przyspieszające rozwój (akceleratorzy);
- opóźniające rozwój (moderatorzy);
- zdążające do osiągnięcia określonej hierarchii celów bieżących bądź strategicznych;
- regulujące układ wzajemnych stosunków cywilnoprawnych pomiędzy organami rządowymi, samorządowymi, instytucjami i społecznością lokalną;
- wyznaczające granice prawa i porządku publicznego o zasięgu lokalnym;
- kształtowanie polityki budżetowej (w ujęciu samorządowym);
- realizacji polityki: oświatowej, kulturalnej, komunalnej, ochrony zdrowia i opieki społecznej, ekologicznej;
- restrukturyzacji gospodarczej gminy, powiatu czy regionu;
- sterujące lokalnymi rynkami towarów, usług pracy czy kapitału.

Ze względu na regulacje obiegu pieniężnego instrumenty wspierania rozwoju lokalnego można podzielić na (Regulski, Kocoń, Ptaszyńska-Wołoszkowicz, 1988, s. 69):

- finansowe (ekonomiczne), które oddziałują w ramach polityki finansowej, tj. dochodowej i wydatkowej;
- niefinansowe (pozaekonomiczne), które oddziałują w ramach polityki zagospodarowania przestrzennego, informacyjnej i promocyjnej.

Mając na uwadze wspieranie lokalnej przedsiębiorczości wchodzącej w skład rozwoju lokalnego, należy zwrócić szczególną uwagę na takie instrumenty, których zadaniem jest tworzenie rozwiązań na rzecz: tworzenia dogodnych warunków dla podmiotów gospodarczych, kształtowania klimatu dynamizującego te procesy, tworzenia i wspierania instytucji otoczenia okołobiznesowego. Instrumenty te zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy.

### **1.3. Planistyczne podstawy zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce**

Od dłuższego już czasu w Polsce tworzony jest system zarządzania rozwojem, który szczególne znaczenie przypisuje planowaniu strategicznemu i programowaniu rozwoju. Pierwszym dokumentem rządowym wyznaczającym zasady systemu zarządzania rozwojem były *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 roku, opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Przedstawione w nim zostały propozycje zmian instytucjonalno-systemowych, których celem miało być zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych. System zarządzania rozwojem zdefiniowano jako „zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów” (*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*). Początkiem 2017 roku rozpoczęto przebudowę systemu zarządzania rozwojem kraju w związku z przyjęciem (uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku) Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020. Dokument ten określał nowy model rozwoju państwa, wyznaczając zasady, cele oraz priorytety rozwoju gospodarczego, społecznego i przestrzennego kraju w perspektywie do 2020 roku, z odniesieniem do roku 2030. Po 2020 roku obowiązującym dokumentem polityki regionalnej pozostaje KSRR 2030 (uchwała RM nr 102 z 17.09.2019, M.P. 2019, poz. 1060). KSRR 2030 została przyjęta uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 roku. KSRR 2010-2020 była wcześniejszym dokumentem ramowym polityki regionalnej, a Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wprowadziła zmianę sposobu jej realizacji, wzmacniając orientację terytorialną polityk publicznych. Niemniej jednak, SOR 2020 pozostaje ważnym dokumentem odniesienia w analizach dotyczących kierunków modernizacji gospodarki w latach 2017-2021, gdyż to ona zapoczątkowała zmianę modelu rozwoju państwa, w tym m.in. większy nacisk kładąc na inwestycje publiczne, innowacje i rozwój regionalny. Reforma planowania przestrzennego z dnia 7 lipca 2023 roku wprowadziła plan ogólny gminy jako akt prawa miejscowego, który zastępuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studia wygasają 31 grudnia 2025 roku. Plan ogólny wyznacza m.in. strefy planistyczne, stanowiąc ramę dla sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kolejnymi dokumentami strategicznymi służącymi realizacji celów rozwoju kraju do roku 2020 było dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju, tj. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR 2010-2020) – dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca

2010 roku, a także osiem strategii branżowych, opartych na Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Celem strategicznym polityki rozwoju określonym w KSRR 2010-2020 było: „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych, jak również innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym” (KSRR 2010-2020). Sformułowane w KSRR 2010-2020 cele tworzyły tzw. triadę celów: konkurencyjność – spójność – sprawność. Obowiązujący po 2021 roku system zarządzania rozwojem został przekształcony w oparciu o nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przy czym rolę średniookresowej strategii państwa ma pełnić Strategia Rozwoju Kraju 2030, zaś podstawowym dokumentem polityki regionalnej jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. Na poziomie regionalnym dokumentem podstawowym oraz najważniejszym samorządu województwa – określającym obszary, cele oraz kierunki interwencji polityki rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym – jest strategia rozwoju województwa. Aktualnie większość województw działa w oparciu o strategię do roku 2030 lub dokumenty zaktualizowane.

Analiza dokumentów strategicznych aktualnie funkcjonującego systemu rozwoju kraju, a także projektów nowego systemu pozwala na stwierdzenie, że w kierunkach interwencji przewidziano działania dotyczące wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

## 2. ISTOTA I UWARUNKOWANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI LOKALNEJ

### 2.1. Istota przedsiębiorczości lokalnej

#### 2.1.1. Teorie, definicje i wzorce przedsiębiorczości

Pojęcie „przedsiębiorczość” jest wieloaspektowe i brak jest w literaturze zgodności co do jego jednoznacznego zdefiniowania. W ujęciu ekonomicznym przedsiębiorczość jest często traktowana jako czwarty (obok ziemi, kapitału i pracy) czynnik produkcji, przejawiający się w racjonalizacji i twórczym stosowaniu nowatorskich rozwiązań, prowadzących do efektywniejszego wykorzystania pozostałych czynników (Niedziółka, 2010, s. 33).

Przedsiębiorczość stanowi zjawisko społeczno-gospodarcze. W Polsce powojennej jej dynamiczny rozkwit nastąpił na początku lat 90. XX wieku. Sprzyjały temu warunki wynikające z transformacji gospodarczej, a głównie wprowadzenie zasad demokracji gospodarczej, zapewniających swobodę tworzenia i prowadzenia przedsiębiorstw oraz równe prawa regulujące ich funkcjonowanie (Targalski, 1999, s. 17).

Dodać należy, że współczesne ujęcia akcentują powiązania przedsiębiorczości z innowacyjnością, zrównoważonym rozwojem (*sustainable entrepreneurship*), przedsiębiorczością odpowiedzialną społecznie i odpornością (*resilience*) przedsiębiorców w warunkach niepewności. Współczesne ujęcia przedsiębiorczości podkreślają silne zakorzenienie działań przedsiębiorczych w kontekście instytucjonalnym, przestrzennym i kulturowym. Przedsiębiorczość nie jest traktowana jako uniwersalna cecha jednostki, lecz jako zjawisko zależne od warunków otoczenia, relacji społecznych, norm lokalnych oraz dostępności zasobów (Welter, Gartner, 2016, s. 4-5). W Polsce zwraca się uwagę na przedsiębiorczość wartościową i pozytywną, ukierunkowaną na rozwój kapitału społecznego i dobrostan wspólnot lokalnych (Zbierowski, 2015, s. 42), a także na rosnące znaczenie przedsiębiorczości międzynarodowej i kompetencji globalnych firm z sektora MŚP (Wach, 2015, s. 82-84). Wyniki najnowszych badań Global Entrepreneurship Monitor potwierdzają, że czynnikiem wzmacniającym przedsiębiorczość stała się również cyfryzacja oraz rozwój modeli biznesu opartych na platformach technologicznych (GEM 2022/2023, s. 66).

W celu pełnego zrozumienia istoty przedsiębiorczości, jej roli w procesie gospodarowania oraz czynników wpływających na kształtowanie się współczesnych definicji, konieczne jest odwołanie się do koncepcji teoretycznych, które kształtowały jej rozumienie. W tabeli 6 przedstawiono wybrane teorie przedsiębiorczości wraz z charakterystyką ich podstawowych założeń.

Tabela 6  
Wybrane teorie przedsiębiorczości

Autor teorii	Założenia teorii
R. Cantillon	Zwrócił uwagę na rolę niepewności i ryzyka w działalności gospodarczej. Przedsiębiorcę definiował jako podmiot działający w warunkach zmiennych cen, dążący do wykorzystania różnic cen pomiędzy rynkami (arbitraż).
A. Smith	Doceniał rolę przedsiębiorców (kapitalistów) jako podmiotów inicjujących wzrost gospodarczy poprzez inwestycje, skłonność do ryzyka i zdolność dostosowawczą. Wskazał cztery formy inwestowania kapitału i podkreślił znaczenie przedsiębiorcy jako organizatora działalności gospodarczej.
J.B. Say	Przedsiębiorcę określał jako podmiot łączący czynniki produkcji i ponoszący odpowiedzialność za ich efektywne wykorzystanie. Wprowadził rozróżnienie źródeł zysku oraz pojęcie „przedsiębiorca przemysłowy”.
T. Veblen	Twórca instytucjonalizmu. Przeciwstawił „klasę próżniaczą” grupie ludzi kierujących się „instynktem pracy”. Uważał, że motorami postępu są menedżerowie, technicy i inżynierowie, co stworzyło podstawy koncepcji „kapitalizmu menedżerów”.
J.A. Schumpeter	Przedsiębiorczość rozumiał jako proces „twórczej destrukcji”, polegający na wprowadzaniu innowacji i nowych kombinacji czynników produkcji. Przedsiębiorca jest czynnikiem dynamicznym, przyczyniającym się do wzrostu i zmian strukturalnych gospodarki.
I. Kirzner	Podkreślał rolę „czujności przedsiębiorczej” ( <i>alertness</i> ) i zdolność dostrzegania szans rynkowych. Zysk jest wynikiem wykorzystania okazji, a przedsiębiorczość stanowi zasób niematerialny niezależny od posiadanego kapitału.
F. Knight	Jako pierwszy wyraźnie odróżnił ryzyko (mieralne) od niepewności (niemierzalnej). Zysk jest wynagrodzeniem przedsiębiorcy za umiejętność działania w warunkach niepewności.
P.F. Drucker	Wskazywał, że istotą przedsiębiorczości jest innowacja. Podkreślał znaczenie roli menedżerów w tworzeniu wartości oraz organizowaniu procesów wytwórczych.
J. Austin, C. Seelos, R.L. Martin, S. Osberg, B.R. Smith i in.	Reprezentanci nurtu przedsiębiorczości społecznej. Przedsiębiorczość rozumiana jest jako działalność innowacyjna ukierunkowana na rozwiązywanie problemów społecznych przy jednoczesnym tworzeniu wartości ekonomicznej.

Źródło: opracowanie na podstawie *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne* (s. 16-31), T. Piecuch, 2010, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck; *The entrepreneur micro economic theory. Disappearance and explanation* (s. 18-39), H. Barreto, 1989, Londyn-Nowy York; „Teorie przedsiębiorczości” (s. 465-466), A. Brzozowska, 2016, w: K. Klincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Warszawa: Wydawnictwo UW; *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny* (s. 36-37), M. Bartnicki, J. Strużyna, 2001, Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach.

Analizując powyższe zestawienie, należy stwierdzić, że w literaturze znajduje się wiele teorii przedsiębiorczości, które wyjaśniają charakter tego zjawiska. Dodac należy, że teorie te zakorzenione są w różnych dyscyplinach naukowych, do których należą m.in. ekonomia, zarządzanie, psychologia czy socjologia. W związku z tym, badania nad przedsiębiorczością mają charakter interdyscyplinarny i trudno wskazać na jedną, wiodącą teorię przedsiębiorczości. Biorąc pod uwagę temat monografii oraz dalsze rozważania, warto podkreślić dwie z wymienionych wyżej teorii. Pierwszą z nich jest teoria zaprezentowana przez J.A. Schumpetera, który za przyczynę rozwoju

gospodarczego uznaje wprowadzenie nowych kombinacji czynników wytwórczych, czyli działalność, którą zajmują się przedsiębiorcy. Drugą z nich jest współcześnie analizowana przez wielu badaczy tzw. przedsiębiorczość społeczna (m.in. związana działalnością sektora NGO), której celem jest przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju.

Wobec wielości funkcjonujących określeń przedsiębiorczości, zdefiniowanie oraz uchwycenie jej istoty wymaga sprecyzowania kluczowych dla jej rozumienia określeń, którymi są (Barczyk, 2010, s. 63):

- wola sukcesu, oparta na gruntownym optymizmie w działaniu;
- moc działania, czyli zdolność przeprowadzania tego, co jest przedmiotem dążenia;
- dążenie do nowości;
- wykorzystywanie okazji;
- pozyskiwanie środków z otoczenia, nawet tych poza polem kontroli pozyskującego;
- unikalna kombinacja zasobów zorientowanych na określony cel;
- zgoda na ponoszenie ryzyka;
- akceptacja nierutynowych działań w warunkach niepewności, czyli nieprzejrzystości warunków działania.

Na podstawie przeglądu literatury można wskazać co najmniej kilkanaście definicji przedsiębiorczości, których część zestawiono w tabeli 7.

Tabela 7

*Wybrane definicje przedsiębiorczości*

<b>Autor</b>	<b>Definicja przedsiębiorczości</b>
J. D. Antosiewicz	Przedsiębiorczość to działalność prowadząca do rozwoju i tworzenia nowych wartości.
M. Duczkowska-Piasecka	Przedsiębiorczość to taki sposób zachowania, którego podstawą jest wiedza, a nie intuicja.
T. Kraśnicka	Przedsiębiorczość jest szczególnym rodzajem aktywności ludzi, działających indywidualnie lub wewnątrz organizacji, polegająca na wykorzystywaniu pojawiających się w otoczeniu okazji, przez realizację przedsięwzięć, które przynoszą efekty ekonomiczne i (lub) pozaekonomiczne ich podmiotom oraz otoczeniu.
R.W. Griffin	Przedsiębiorczość to proces planowania, organizowania, prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania związanego z nią ryzyka.
M.E. Porter	Utożsamia przedsiębiorczość z istotą przewagi konkurencyjnej, wyrażającej się poprzez łańcuch wartości, czyli tym samym przez koordynację działań w ramach organizacji.
J. Targalski	Przedsiębiorczość rozumie jako proces zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, obejmujący m.in. rozpoznanie szans i możliwości działania na rynku, opracowanie planu działalności, zgromadzenie niezbędnych zasobów, założenie przedsiębiorstwa oraz zarządzanie nim w kolejnych fazach jego rozwoju.
M. Bartnicki	Przedsiębiorczość jest jednym z najważniejszych nośników zdobywania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa, jest ważnym czynnikiem w strukturze zarządzania. Przejawia się w działaniu przedsiębiorcy, który zdobywa bogactwo, a przy okazji zwiększa tempo zmian w gospodarce, wykorzystując swój talent i nierzadko szczęście.



A. Klasik	Przedsiębiorczość można scharakteryzować jako uporządkowany społecznie proces tworzenia szans na kreowanie bogactwa i ich twórcze wykorzystanie poprzez użytkowanie zasobów finansowych, materialnych oraz kapitału ludzkiego i społecznego w sposób innowacyjny.
J. Machaczka	Przedsiębiorczość to całokształt działań związanych z uruchomieniem nowego przedsięwzięcia.
J. Maciejka	Przedsiębiorczość to cudowny sposób tworzenia i budowania czegoś nowego praktycznie z niczego, tzn. umiejętność wykorzystywania pomysłów i zasobów niedostrzegalnych dla innych.
P. McGowan	Przedsiębiorczość jest rodzajem działalności, charakteryzującym się twórczym myśleniem oraz umiejętnościami organizacyjnymi i planistycznymi.
T. Pszczołkowski	Przedsiębiorczość to stawianie sobie i innym celów lub zadań z własnej inicjatywy i troszczenie się o sprawną (głównie skuteczną) ich realizację.
J. Siekierski	Przedsiębiorczość to umiejętność aktywnego działania indywidualnego lub zespołowego w określonej dziedzinie.
M. Strużyński	Przedsiębiorczość nie jest sferą działania ideowego, lecz dobrze rozumianym interesem dla każdej przedsiębiorczej jednostki i przedsiębiorstwa.
A. Wiatrak	Przedsiębiorczość można traktować jako postawę lub jako proces zachodzących zmian pod wpływem tej postawy.
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)	Przedsiębiorczość wiąże się głównie ze zdolnością ludzi do rozpoczynania nowych przedsięwzięć ( <i>newventures</i> ), ilością i jakością rozpoczynających firm oraz łatwością, z jaką te firmy mogą się znaleźć na rynku i go opuścić.

Źródło: opracowanie na podstawie *Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka* (s. 21-22), F. Kapusta, 2006, Poznań-Wrocław: Wydawnictwo PASSAT; *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne* (s. 36-44), T. Piecuch, 2010, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck; *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny* (s. 36-37), M. Bartnicki, J. Strużyna, Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach; *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, 2008, Warszawa: MNiSW; za: „Przedsiębiorczość i innowacyjność – wprowadzenie” (s. 19), Z.J. Makiela, 2018, w: Z.J. Makiela, M.M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja i przedsiębiorstwo*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Analizując powyższe definicje, można dostrzec, że przedsiębiorczość określana jest szeroko i niejednoznacznie. Ujęte w nich rozważania dotyczą przedsiębiorczości zarówno jako cechy działania, jak i roli przedsiębiorcy. W większości wskazanych definicji podkreśla się też związek terminów „przedsiębiorczość” i „przedsiębiorca”.

Należy dodać, że w literaturze istotne miejsce zajmuje koncepcja orientacji przedsiębiorczej (*entrepreneurial orientation* – EO), rozumianej jako zbiór cech zachowania organizacji, obejmujący innowacyjność, proaktywność i skłonność do podejmowania ryzyka (Lumpkin, Dess, 1996, s. 136). Orientacja przedsiębiorcza wskazuje, w jakim stopniu przedsiębiorstwo przejawia zachowania ukierunkowane na poszukiwanie nowych możliwości i przewag rynkowych. Badania potwierdzają, że wysoki poziom EO wiąże się ze zwiększoną zdolnością firm do wzrostu i adaptacji w warunkach zmienności otoczenia (Covin, Wales, 2012, s. 678).

Nowsze ujęcia orientacji przedsiębiorczej podkreślają, że poza klasycznymi wymiarami EO (innowacyjnością, proaktywnością i skłonnością do ryzyka), istotnego znaczenia nabierają zdolności dynamiczne, w tym orientacja na uczenie się, elastyczność strategiczna i umiejętność orkiestracji zasobów w sieciach współpracy. Rozszerzone ujęcie EO wiąże się z funkcjonowaniem przedsiębiorstw w warunkach ekosystemów gospodarczych oraz zwiększoną rolą zdolności adaptacyjnych i współtworzenia wartości.

Zdolności te determinują tempo eksperymentowania, zdolność skalowania działalności oraz możliwość efektywnego reagowania na zmienność i niepewność otoczenia (por. z Wales, Gupta, Mousa, 2013, s. 360-368; Covin, Wales, 2019, s. 10-18).

Kierunki, w jakich przedsiębiorczość może ewoluować, określane są przez tzw. wzorce przedsiębiorczości. Na płaszczyźnie rozważań naukowych za reprezentatywne uznaje się, zaproponowane przez L.H. Habera, cztery wzorce przedsiębiorczości (tabela 8). Należy dodać, że ostateczny kształt przedsiębiorczości i tak będzie pochodną szeregu uwarunkowań rozwojowych.

Efekty działań przedsiębiorczych mogą uwidaczniać się w węższym zakresie, dotyczącym przedsiębiorcy i jego firmy oraz w szerszej skali, obejmującej otoczenie (Bittnerowa, 1999, s. 18). Pierwszy przypadek sprowadza się przede wszystkim do (Robaszkiewicz, 2006, s. 202):

- powstawania nowych przedsiębiorstw;
- rozwoju istniejących podmiotów gospodarczych;
- podejmowania działań innowacyjnych w firmach.

Z kolei efekty działań przedsiębiorczych w szerszej skali mogą się przejawiać m.in. w (Ibidem, s. 202):

- spadku bezrobocia;
- wzroście dochodów ludności i samorządów lokalnych;
- korzystnych zmianach struktur gospodarczych (np. w przemyśle, w rolnictwie czy usługach);
- pełniejszym wykorzystaniu zasobów lokalnych.

Tabela 8

Wzorce zachowań przedsiębiorczych według L.H. Habera

Rodzaj przedsiębiorczości	Charakterystyka
Przedsiębiorczość żywiolowa	Charakteryzuje się wysokim stopniem ryzyka związanego z dążeniem za wszelką cenę do osiągnięcia sukcesu. Może prowadzić do działań na pograniczu prawa, wykorzystywania luk w przepisach a nawet łamania ich.
Przedsiębiorczość ewolucyjna	Nawiązuje do koncepcji „American Dream”, zgodnie z którą każdy pracownik może stać się przedsiębiorcą pod warunkiem stałej profesjonalizacji własnych umiejętności zawodowych. Charakteryzuje się stopniowym wprowadzaniem zmian przez inwestowanie, poprawę umiejętności przedsiębiorcy, podejmowanie nowej działalności gospodarczej bądź modernizację dotychczasowej.
Przedsiębiorczość etyczna	Jest pochodną przyjmowania przez przedsiębiorców i kadrę kierowniczą wartości, norm, poglądów, zasad społecznych, systemów religijnych, filozoficznych i kulturowych w życiu codziennym i w działalności produkcyjnej. Działania przedsiębiorcze w tym modelu charakteryzuje się rozważą, lojalnością w stosunku do partnerów, uczciwością.
Przedsiębiorczość systemowa	Jest charakterystyczna dla rozwiniętej gospodarki rynkowej, w której państwo przejmuje rolę promotora przedsiębiorczości, stwarzając odpowiednie warunki do rozwoju zachowań przedsiębiorczych. Głównym atrybutem tego wzorca jest pomysłowość i innowacyjność zawarta w biznesplanie. Rozwinięty system kontroli prawnej, finansowej i podatkowej umożliwia stałą obserwację zachowań przedsiębiorczych, ograniczając do minimum zjawiska patologiczne.

Źródło: opracowanie na podstawie „Zachowanie przedsiębiorcze – próba typologii” (s. 15-18), L.H. Haber, 1996, *Przegląd Organizacji*, 5; za: *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne* (s. 44-45), T. Piecuch, 2010, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck; *Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka* (s. 30-33), F. Kapusta, 2006, Poznań-Wrocław: Wydawnictwo Forum Naukowe Passat – Paweł Pietrzyk.

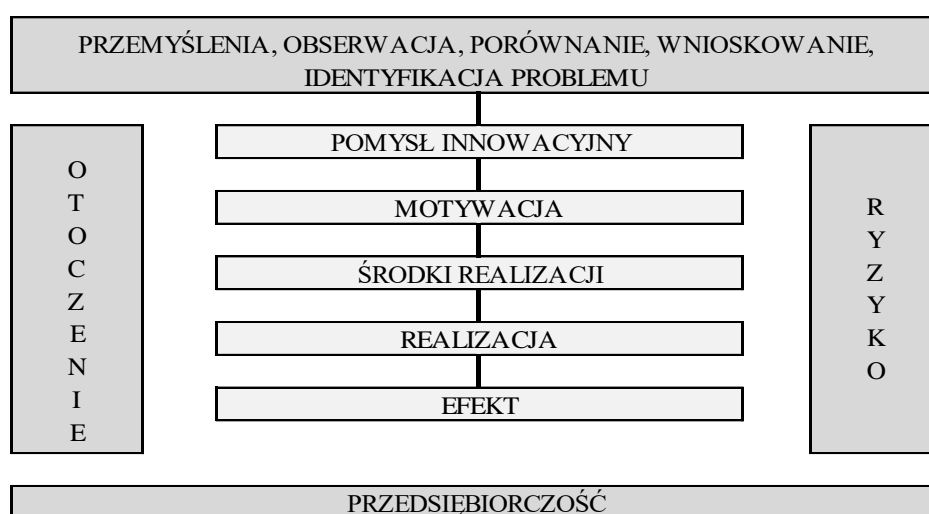
Dodać należy, że aktualnie wyraźnie rośnie znaczenie koncepcji ekosystemów przedsiębiorczości, w których przedsiębiorczość jest efektem współdziałania wielu aktorów: przedsiębiorców, uczelni, samorządów lokalnych, instytucji otoczenia biznesu i systemu finansowego. Ekosystem funkcjonujący na poziomie lokalnym wpływa na dostęp do wiedzy, kapitału społecznego i infrastruktury, a tym samym kształtuje warunki powstawania i rozwoju firm (Autio, Kenney, Mustar, Siegel, Wright, 2014, s. 1099-1011). Wskazuje to, że polityka lokalna może wzmacniać przedsiębiorczość nie tylko przez wsparcie finansowe, lecz przede wszystkim przez tworzenie środowiska sprzyjającego współpracy i innowacjom. Ujęcia ekosystemowe podkreślają współzależność aktorów (samorząd-uczelnie-instytucje otoczenia biznesu-kapitał-MŚP) i znaczenie efektów sieciowych, co przesunęło lokalne polityki rozwojowe z bezpośredniego finansowania (grantów) na kreowanie sprzyjającego środowiska (infrastruktura, dane, kompetencje, łączenie talentów) (Ibidem, s. 1099). W kontekście wspierania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny szczególną uwagę poświęcić należy przedsiębiorczości rozumianej jako podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze zarobkowym na danym terenie, jak również przedsiębiorczości społeczności lokalnej, związanej z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej.

### 2.1.2. Przedsiębiorczość jako proces i jako postawa

Zgodnie z wcześniej przywołaną definicją przedsiębiorczości, zaproponowaną przez A. Wiatraka, przedsiębiorczość można traktować jako: postawę lub proces zmian zachodzących pod wpływem tej postawy.

Przedsiębiorczość jako proces polega na powstawaniu i rozwoju jednostek przedsiębiorczej działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa, firmy). Istotą działalności gospodarczej, z punktu widzenia przedsiębiorczości, jest angażowanie obecnego aparatu wytwórczego w przyszłe oczekiwania, co niesie ryzyko i niepewność, ale pozwala wyzwolić inicjatywę i stworzyć nowe atrybuty przedsiębiorczości (Kapusta, 2006, s. 19-20).

Na rysunku 7 przedstawiono graficzne ujęcie procesu przedsiębiorczości.



Rysunek 7. Proces przedsiębiorczości.

Źródło: *Ewolucja form i typów przedsiębiorczości* (s. 25), A. Adamczyk, 1995, Poznań: Zeszyty Naukowe AE; za: *Przedsiębiorczość. Teoria i praktyka*, F. Kapusta, 2006, Poznań-Wrocław: Wydawnictwo Forum Naukowe Passat – Paweł Pietrzyk.

W procesie przedsiębiorczości można wyodrębnić następujące fazy (Piecuch, 2014, s. 43):

- 1) pomysł innowacyjny, którego określenie poprzedzone jest wstępnymi przemyśleniami, obserwacją i wnioskowaniem, a kończy go identyfikacja;
- 2) motywacja, czyli pragnienie uzyskania określonej korzyści ze swojego działania;
- 3) środki realizacji – zarówno materialne, jak i niematerialne;
- 4) realizacja – etap właściwy, czyli sedno procesu przedsiębiorczości, kiedy pomysł przybiera „kształt materialny”;
- 5) efekt, tj. zarówno zysk (lub strata), jak i inne niematerialne korzyści (straty) przedsiębiorcy.

Według T. Krasickiej, przedsiębiorczość postrzegana jako proces obejmuje głównie: tworzenie bogactwa, tworzenie przedsiębiorstwa, kreowanie innowacji, wprowadzanie zmian, tworzenie nowych miejsc pracy, tworzenie nowych wartości, wzrost przedsiębiorstw. Istotę procesu przedsiębiorczości przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9

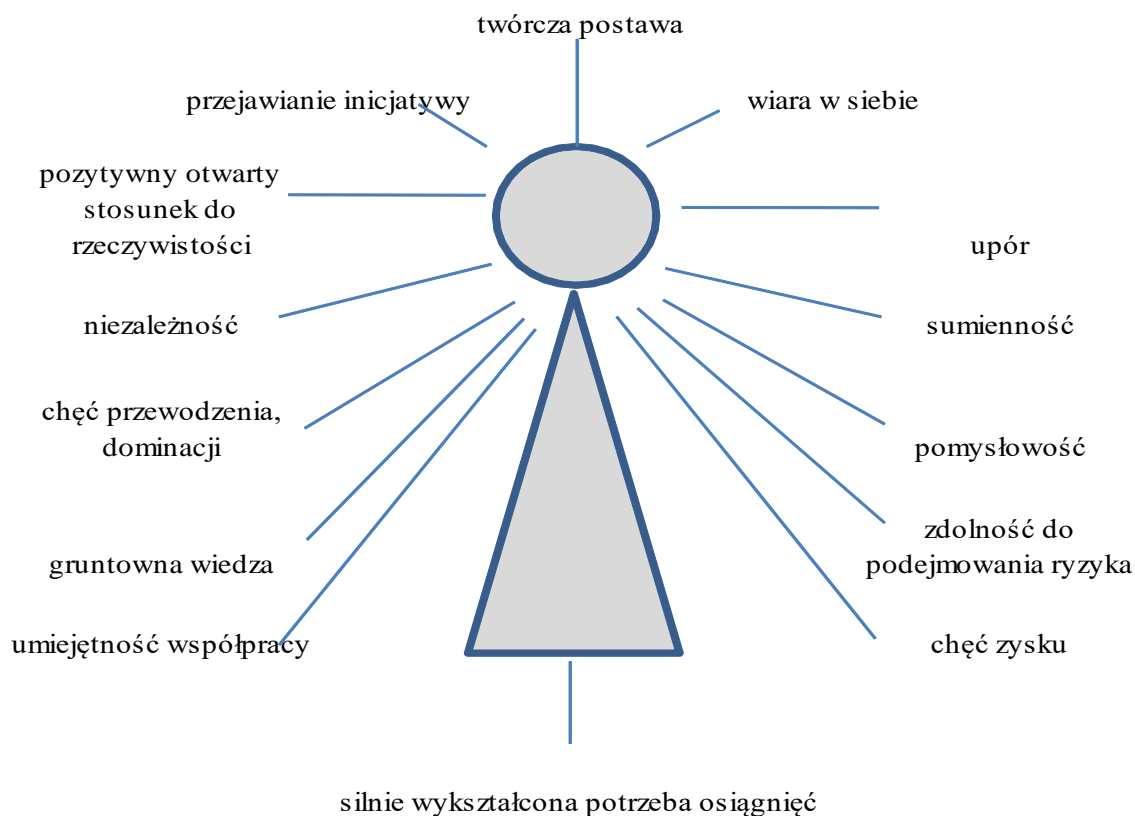
*Istota procesu przedsiębiorczości*

<b>Przedsiębiorczość jako proces:</b>	<b>Charakterystyka</b>
tworzenie bogactwa	wiąże się z podejmowaniem ryzyka i osiąganiem zysku
tworzenie przedsiębiorstwa	jej efektem są nowo powstałe przedsięwzięcia, firmy, które wcześniej nie istniały
kreowanie innowacji	uzewnętrznia się poprzez unikalne kombinacje zasobów
wprowadzanie zmian	proces przedsiębiorczy pociąga za sobą zmiany przez ocenianie, dostosowanie, modyfikowanie zachowań ludzi, sposobów ich działania, umiejętności, co umożliwia dostrzeżenie i wykorzystanie pojawiających się w otoczeniu okazji
tworzenie nowych miejsc pracy	łączy się z zatrudnieniem, zarządzaniem i rozwojem czynników produkcji, obejmujących zwłaszcza siłę roboczą
tworzenie nowych wartości	przedsiębiorczość jest procesem tworzenia wartości dla klientów poprzez „eksploatowanie” dotychczas niewykorzystanych okazji
wzrost liczby przedsiębiorstw	istotą przedsiębiorczości jest silna i pozytywna orientacja na wzrost sprzedaży, dochodów, aktywów i zatrudnienia.

Źródło: opracowanie na podstawie „Przedsiębiorczość jako przedmiot badań ekonomistów” (s. 199), T. Kraśnicka, 2001, *Ekonomia – Rynek – Gospodarka – Społeczeństwo*, 4.

Należy dodać, że przedsiębiorczy proces warunkowany jest posiadaną informacją i zależny przede wszystkim od zdolności absorpcyjnej tych, którzy mogą przełożyć te informacje na przedsiębiorczy sukces. Asymetria informacji wpływa na poziom kompetencji i doświadczenia przedsiębiorcy, te zaś są również przesłankami rozpoznania okazji. Posiadana wiedza i umiejętności stanowią bazę absorpcyjnej zdolności przyswajania informacji (Barczyk, 2010, s. 63).

Przedsiębiorczość jako postawa charakteryzuje się innowacyjnym i twórczym podejściem człowieka do rozwiązywania różnych problemów. Skoro przedsiębiorczość to zdolność radzenia sobie w każdych warunkach, wykorzystywania wiedzy i umiejętności do osiągnięcia sukcesu, to można wyróżnić cechy, które są typowe dla przedsiębiorców (Sobiecki, 2009, s. 26). Wybrane cechy przedsiębiorców przedstawiono na rysunku 8.



Rysunek 8. Wybrane cechy przedsiębiorców.

Źródło: opracowanie na podstawie *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne* (s. 60), T. Piecuch, 2010, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Przedsiębiorca, jako główny aktor i bohater w procesie przedsiębiorczości, wkłada cały swój zapał oraz wysiłek w przedsięwzięcie, które może przynieść korzyść, ale zagraża też stratą. Przedsiębiorca stara się wprowadzać zmiany, przetwarza otaczającą go rzeczywistość, pozyskuje zasoby lub zapewnia do nich dostęp oraz dokonuje ich kombinacji, która w efekcie przyczynia się do podniesienia ich wartości (Targalski, 2003, s. 3).

W celu uszczegółowienia oraz uporządkowania danych na temat cech przedsiębiorców, w tabeli 10 zaprezentowano zestawienie cech utrudniających oraz ułatwiających działania przedsiębiorcze.

Należy zaznaczyć, że same nawet najlepsze cechy nie wystarczą, żeby zostać przedsiębiorcą, ponieważ ma je zapewne wielu ludzi, ale jedynie nieliczni podejmują decyzję o założeniu firmy (Piecuch, 2010, s. 61).

Należy przypomnieć, że niezwykle istotne, ze względu na ujęcie przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, jest wspieranie przedsiębiorczości przez władze lokalne. Rozumieć przez to należy wsparcie o charakterze regulacyjnym, infrastrukturalnym, kompetencyjnym czy podatkowym głównie ze strony władz samorządowych, którego adresatem są w przeważającej większości firmy małe oraz średnie (Barczyk, 2010, s. 71).

Tabela 10

Cechy utrudniające i ułatwiające działania przedsiębiorcze

Cechy utrudniające	Kategorie ogólne	Cechy ułatwiające
<ul style="list-style-type: none"> <li>– poddawanie się głównie opiece innym osobom,</li> <li>– uległość,</li> <li>– odrzucenie i izolacja,</li> <li>– usprawiedliwianie siebie za brak sukcesu</li> </ul>	<b>POTRZEBY PSYCHICZNE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tendencje do dominowania,</li> <li>– skłonność do wyczynu i posiadania,</li> <li>– dążenie do własności i autonomii,</li> <li>– orientacja na osiągnięcie sukcesu i władzy</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– lęki,</li> <li>– niechęć, bojaźń zamiast samodzielności,</li> <li>– chęć utrzymania tego, co się posiada, a nie jego pomnażanie</li> </ul>	<b>MOTYWACJA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– umiejętność przezwycięzania lęków i depresji oraz różnych zagrożeń,</li> <li>– tendencje do powiększania stanu posiadania,</li> <li>– orientacja na osiągnięcia i sukces,</li> <li>– motywy „bycia przedsiębiorczym”</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– trudności w podejmowaniu decyzji,</li> <li>– chwiejność,</li> <li>– „wyczuwalna bezradność”</li> </ul>	<b>DECYZJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zdecydowanie,</li> <li>– decyzje adekwatne do sytuacji,</li> <li>– konsekwencja</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– unikanie sytuacji i decyzji obciążonych ryzykiem</li> </ul>	<b>RYZYKO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– traktowanie sytuacji ryzykownych jako szans na sukces,</li> <li>– podejmowanie decyzji obciążonych ryzykiem</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak odporności psychicznej,</li> <li>– niski próg stresu i frustracji</li> </ul>	<b>SUKCES I NIEPOWODZENIE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odporność psychiczna,</li> <li>– wysoki próg stresu i frustracji,</li> <li>– umiejętność działania w sytuacjach trudnych</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– postawa zachowawcza,</li> <li>– konformizm,</li> <li>– algorytmiczny styl działania,</li> <li>– brak zdolności przywódczych</li> </ul>	<b>INNOWACYJNOŚĆ I TWÓRCZOŚĆ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– postawa pionierska,</li> <li>– zdolności twórcze,</li> <li>– pomysłowość,</li> <li>– wyobraźnia i myślenie degresywne,</li> <li>– intuicja</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– introwersja,</li> <li>– trudności w kontaktach i współpracy,</li> <li>– brak zdolności przywódczych</li> </ul>	<b>WSPÓLPRACA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ekstrawersja,</li> <li>– zdolności przywódcze,</li> <li>– twórcze kreowanie,</li> <li>– zaufanie u innych,</li> <li>– umiejętność negocjacji i mobilizowania innych,</li> <li>– znajomość potrzeb ludzi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– lęki i obawy,</li> <li>– lenistwo,</li> <li>– pesymizm</li> </ul>	<b>BARIERY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– optymizm i aktywność,</li> <li>– znajomość siebie,</li> <li>– postawa abarietyczna</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– melancholik.</li> </ul>	<b>TEMPERAMENT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sangwinik,</li> <li>– duża energia i zrównoważenie.</li> </ul>

Źródło: opracowanie na podstawie *Przedsiębiorczość w biznesie* (s. 683), W. Dobrołowicz, 1995, w: W. Pomykało, *Encyklopedia biznesu* (t. I), Warszawa: Fundacja Innowacja.

Ogromne znaczenie dla poziomu przedsiębiorczości gmin ma efekt synergii i skłonność do współpracy władz samorządowych oraz społeczności lokalnej. Według K. Kucińskiego, miarą tej dosłownie rozumianej przedsiębiorczości jest nie tyle liczba istniejących w danej gminie podmiotów gospodarczych, co proces ich powstawania i zanikania, czyli tzw. demografia przedsiębiorstw, przy czym kluczowe znaczenie dla przedsiębiorczości *sensu stricte* ma jednak atrakcyjność inwestycyjna lokalnych jednostek przestrzennych (2010, s. 20).

Podsumowując, instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości lokalnej tworzą złożony układ podmiotów publicznych i niepublicznych, których działania ukierunkowane są na rozwój aktywności gospodarczej, wzmacnianie potencjału MŚP i kreowanie warunków sprzyjających powstawaniu nowych firm. Kluczowe znaczenie ma tu zarówno dostęp przedsiębiorców do informacji, usług doradczych, szkoleniowych i finansowych, jak też możliwość korzystania z infrastruktury i narzędzi umożliwiających wdrażanie innowacji. Szczególną rolę odgrywają instytucje, takie jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, PFR, PAIH, NCBR oraz regionalne ośrodki wsparcia przedsiębiorczości, inkubatory czy parki naukowo-technologiczne. Współczesny system wspierania przedsiębiorczości lokalnej cechuje się rosnącą orientacją sieciową, co oznacza, że efektywność działań zależy nie tylko od dostępności instytucji, lecz także od jakości współpracy między nimi i partnerstwa z władzami samorządowymi. Jedną z form takiego partnerstwa jest formuła PPP, umożliwiająca realizację inwestycji rozwojowych przy współdzieleniu ryzyka i korzyści pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Właściwie zaprojektowane instrumenty wsparcia przedsiębiorczości mogą więc prowadzić do tworzenia nowych miejsc pracy, wzrostu aktywności gospodarczej oraz poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek. Jednocześnie wymagają one profesjonalnego zarządzania oraz kompetencyjnego zaplecza instytucjonalnego, aby ograniczać ryzyka i zapewnić zgodność efektów z interesem publicznym.

## 2.2. Instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości lokalnej

Istotnym warunkiem dla rozwoju przedsiębiorczości lokalnej jest dostęp do informacji o oferowanym wsparciu, zmianach w przepisach prawnych czy warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, a także dostęp do usług rozwojowych oraz innowacyjnych. W kwietniu 2018 roku weszły w życie zmiany prawne pn. *Konstytucja Biznesu*, które ułatwiają rozpoczynanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej, wprowadzając m.in. zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy czy interpretowania wątpliwości na jego korzyść.

Nawiązywanie i zacieśnianie kontaktów pomiędzy instytucjami, organizacjami oraz lokalnymi podmiotami gospodarczymi wspomagają instytucje wspierania przedsiębiorczości (Dobrodziej, 2003, s. 215).

Do instytucji wspierania przedsiębiorczości lokalnej, obok organów JST, zaliczyć można m.in. (Hausner, Kudłacz, Szlachta, 2012, s. 93):

- agencje rozwoju lokalnego;
- regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń kredytowych;
- lokalne centra biznesu, centra prawno-doradcze;
- parki przemysłowe i technologiczno-naukowe, centra transferu technologii;

- inkubatory przedsiębiorczości, w tym preinkubatory i akademickie inkubatory przedsiębiorczości;
- fundacje i stowarzyszenia działające na rzecz MŚP;
- banki regionalne, w tym szczególnie banki spółdzielcze;
- fundusze typu venture capital;
- lokalne i regionalne organizacje pracodawców;
- powiatowe urzędy pracy i inne jednostki samorządu wspierające MŚP;
- uczelnie wyższe;
- Polska Strefa Inwestycji (PSI);
- prywatne instytucje otoczenia biznesu.

Od 2018 roku specjalne strefy ekonomiczne zostały zastąpione systemem Polskiej Strefy Inwestycji (PSI), która umożliwia uzyskanie zwolnień podatkowych na terenie całego kraju, a nie tylko w wydzielonych strefach (Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, Dz.U. z 2018 r., poz. 1162). Zwiększyło to możliwości gmin w zakresie pozyskiwania inwestorów, szczególnie na terenach o niższym poziomie aktywności gospodarczej.

W tabeli 11 dokonano charakterystyki wybranych instytucji wspierania przedsiębiorczości lokalnej.

Tabela 11

*Charakterystyka wybranych instytucji wspierania przedsiębiorczości lokalnej*

Jednostka	Charakterystyka
Ośrodki szkoleniowo-doradcze	Nienastawione na zysk jednostki doradcze, informacyjne i szkoleniowe (spotykane najczęściej pod nazwami: Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości, Centrum Wspierania Biznesu, Klub Przedsiębiorczości, Punkt Konsultacyjno-Doradczy), działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.
Preinkubatory	Jednostki wyspecjalizowane w obsłudze potrzeb potencjalnych przedsiębiorców na wstępnym etapie tworzenia przedsiębiorstwa. Preinkubacja to początkowy etap procesu inkubacji przedsiębiorczości, a tworzone do obsługi tego procesu preinkubatory są najmłodszym typem ośrodków innowacji i przedsiębiorczości. Powstają one najczęściej w ramach szkół wyższych i stanowią przedłużenie procesu dydaktycznego w zakresie przedsiębiorczości o możliwości przygotowania do praktycznego działania na rynku oraz weryfikacji wiedzy i umiejętności we własnej firmie.
Inkubatory przedsiębiorczości	Jednostki łączące technologie, kapitał i know-how w celu wykorzystania talentu i przedsiębiorczości oraz do przyspieszenia rozwoju nowych firm. Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości (AIP) asystują w tworzeniu nowych firm w otoczeniu instytucji naukowych i szkół wyższych, zakładanych przez studentów, absolwentów, doktorantów i pracowników naukowych.
Parki naukowe	Według definicji Międzynarodowego Stowarzyszenia Parków Naukowych (IASP) mianem parku określa inicjatywy oparte na własności, które: mają kontakty operacyjne z uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i innymi instytucjami szkolnictwa wyższego: są zaprojektowane w celu wsparcia tworzenia i rozwoju firm opartych na wiedzy, zwykle działających na miejscu oraz mają stały zespół zarządzający, aktywnie zaangażowany w promowanie transferu technologii dla lokatorów.



<p>Centra transferu technologii (CTT)</p>	<p>Zróżnicowane organizacyjnie grupy nienastawionych na zysk jednostek doradczych, szkoleniowych i informacyjnych, realizujące programy wsparcia transferu i komercjalizacji technologii i wszystkich towarzyszących temu procesowi zadań. Działalność CTT na styku sfery nauki i biznesu ma zaowocować adaptacją nowoczesnych technologii przez działające na danym obszarze małe i średnie firmy, a tym samym przyczynić się do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw oraz regionalnych struktur gospodarczych.</p>
-------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Źródło: *Monitoring zapotrzebowania na usługi i kształtowanie oferty ośrodka innowacji* (s. 14), J. Koszałka, 2011, Warszawa: PARP; *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć* (s. 33), K.B. Matusiak (red.), Warszawa: PARP.

Centralną jednostką w Polsce zajmującą się m.in. wspieraniem przedsiębiorczości jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), działająca na podstawie Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1158).

Od 2018 roku PARP prowadzi Bazę Usług Rozwojowych (BUR), umożliwiającą mikro, małym oraz średnim firmom dostęp do usług szkoleniowych i doradczych finansowanych ze środków publicznych. W perspektywie finansowej 2021-2027 PARP realizuje wsparcie przedsiębiorców w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS), a także koordynuje rozwój przedsiębiorczości innowacyjnej poprzez Platformy Startowe oraz ScaleUp. Istotną rolę w ekosystemie przedsiębiorczości pełnią ponadto:

- Polski Fundusz Rozwoju (PFR) i PFR Ventures, finansujące rozwój firm oraz funduszy VC;
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH), wspierająca ekspansję zagraniczną;
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), finansujące projekty B+R;
- Platformy startowe dla nowych pomysłów, rozwijające startupy w Polsce Wschodniej.

Układ instytucjonalny wspierania przedsiębiorczości lokalnej to nie tylko zespół instytucji i organizacji, których celem jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, ale także występujące między nimi powiązania, w tym współpraca samorządów lokalnych z przedsiębiorcami. W tym kontekście istotną rolę odgrywają projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), których celem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 1 pkt 2). W ramach PPP mogą być realizowane przedsięwzięcia z zakresu budowy lub remontu obiektów budowlanych, świadczenia usług, wykonania dzieła (w tym wyposażenia składników majątkowych w urządzenia zwiększające ich wartość lub użyteczność), jak również świadczenia połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem majątkiem wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 2 pkt 4).

Niewątpliwą zaletą PPP jest możliwość przeniesienia części nakładów finansowych na partnera prywatnego, co zmniejsza obciążenie budżetu jednostki samorządowej i pozwala na realizację inwestycji bez konieczności zwiększania zadłużenia. Projekty PPP często realizowane są też szybciej niż inwestycje prowadzone w trybie tradycyjnym. Ponadto powodzenie tego typu przedsięwzięcia może stanowić istotny element budowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządu terytorialnego (Zyśko, 2012, s. 140).

Formuła PPP wiąże się też z ryzykiem, m.in. długotrwałym i złożonym procesem przygotowania oraz negocjacji umowy, koniecznością posiadania wyspecjalizowanego zaplecza eksperckiego i możliwością zawarcia umowy niekorzystnej z punktu widzenia interesu publicznego, co może skutkować koniecznością jej wcześniejszego rozwiązania (Reško, Wołowicz, 2012, s. 74).

### 2.3. Przedsiębiorczość społeczności lokalnej

Przedsiębiorczość społeczna to nowy, interesujący obszar badawczy, stanowiący przedmiot zainteresowania wielu badaczy, którzy podkreślają coraz większe jej znaczenie we współczesnych procesach gospodarowania. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji i ujęć trzech bliskoznacznych terminów: *przedsiębiorczość społeczna* (ang. *social entrepreneurship*), *przedsiębiorstwo społeczne* (ang. *social enterprise*) oraz *przedsiębiorca społeczny* (ang. *social entrepreneur*). Przedsiębiorczość społeczna jest najczęściej postrzegana jako działalność gospodarcza, w którą wbudowany został cel społeczny (Austin, Stevenson, Wei-Skillern, 2006, s. 11-19). To zestaw praktyk instytucjonalnych, łączących dążenie do celów finansowych i jednocześnie promowanie oraz realizacja wartości społecznych (Mair, Robinson, Hockerts, 2006, s. 4-6). Z drugiej strony, przedsiębiorczość społeczna nie jest tylko zorientowana na tworzenie wartości społecznej, lecz towarzyszy jej też generowanie wartości ekonomicznej (Starnawska, 2014).

European Research Network (EMES)<sup>3</sup> zajmująca się badaniem trzeciego sektora, w ramach którego funkcjonują m.in. przedsiębiorstwa społeczne, określiła kryteria społeczne i ekonomiczne, którymi powinny cechować się tego typu przedsiębiorstwa.

Tabela 12

*Ekonomiczne i społeczne kryteria przedsiębiorstw społecznych według EMES*

Kryteria ekonomiczne	Kryteria społeczne
<ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie w sposób względnie ciągły działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne</li> <li>– niezależność, suwerenność w stosunku do instytucji publicznych</li> <li>– ponoszenie ryzyka ekonomicznego</li> <li>– istnienie choćby nielicznego, płatnego personelu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia</li> <li>– oddolny, obywatelski charakter inicjatywy</li> <li>– specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania</li> <li>– możliwie wspólnotowy charakter działania</li> <li>– ograniczona dystrybucja zysków.</li> </ul>

Źródło: „Charakterystyka przedsiębiorców społecznych – przegląd literatury” (s. 59), T. Piecuch, 2014, *Ekonomia społeczna*, 2.

W tabeli 12 zaprezentowano ekonomiczne i społeczne kryteria, jakie powinny spełniać przedsiębiorstwa społeczne, ustalone przez EMES.

Definicje przedsiębiorstwa społecznego, wypracowane dotychczas w Polsce, mają charakter opisowy (funkcjonalny), a nie podmiotowy, ponieważ przy tłumaczeniu oraz wyjaśnianiu specyfiki tych przedsiębiorstw odwołują się do ujęcia sektorowego (Pacut, 2010, s. 49).

<sup>3</sup> EMES to międzynarodowa sieć badawcza uniwersyteckich ośrodków badawczych i indywidualnych naukowców, której celem jest budowanie zasobów wiedzy teoretycznej i empirycznej dotyczącej funkcjonowania trzeciego sektora. Istnieje od 1996 roku, a od 2002 roku funkcjonuje oficjalnie jako stowarzyszenie ([www.emes.net](http://www.emes.net)).

Tabela 13

Wybrane definicje przedsiębiorstwa społecznego

Autor	Definicja
J. Hausner, N. Laurisz	Przedsiębiorstwo społeczne stanowi kluczowe ogniwo ekonomii społecznej. Jego funkcją jest nie tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale również mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Mimo że jest ono częścią gospodarki rynkowej, to jednak lokuje swoją misję i cele poza rynkiem.
E. Leś	Przedsiębiorstwa społeczne postrzegane są często jako podgrupa ekonomii społecznej zorientowana na rynek (ang. <i>Market-oriented social economy</i> ) oraz odpowiedź instytucjonalna organizacji trzeciego sektora na problemy finansowania organizacji <i>non profit</i> wynikłe z transformacji powojennego państwa opiekuńczego oraz spadku ofiarności. Celem przedsiębiorstw społecznych jest osiągnięcie równowagi ekonomicznej dzięki udanemu połączeniu rynkowych i nierynkowych źródeł finansowania oraz zasobów niepieniężnych i dochodów z ofiarności prywatnej.
B. Juraszek- -Kopacz	Przedsiębiorstwo społeczne to część wspólna wszystkich trzech sektorów, ponieważ działa ono na rzecz dobra publicznego, często w sferze usług publicznych, z silnym poczuciem misji społecznej, ale stosując wszelkie zasady myślenia biznesowego.
T. Kaźmierczak	Przedsiębiorstwo społeczne, w odróżnieniu od tradycyjnych organizacji <i>non profit</i> , nie zajmuje się rzecznictwem interesów tradycyjnych organizacji <i>non profit</i> (ang. <i>advocacy activities</i> ) ani redystrybucją środków finansowych, ale jest bezpośrednio i trwale zaangażowane w produkcję dóbr i świadczenie usług dla różnych kategorii osób. Stanowi to podstawowy powód (albo jeden z głównych powodów) jego istnienia.

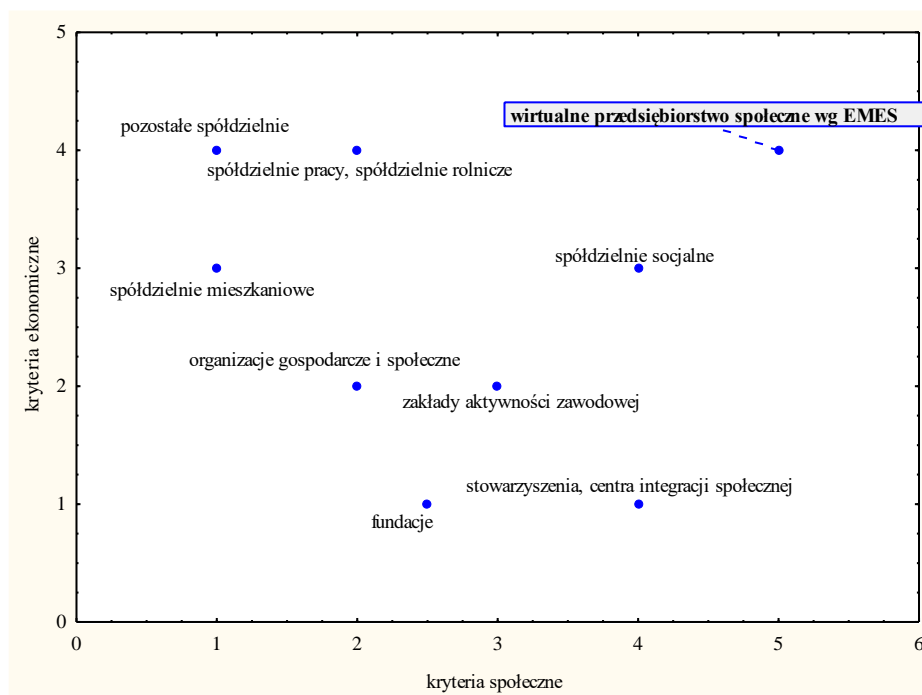
Zródło: „Przedsiębiorczość społeczna w Polsce – problemy i wyzwania” (s. 49), A. Pacut, 2010, *Zarządzanie Publiczne*, 4(14).

Według E. Leś (2008), do sektora gospodarki społecznej w Polsce należy zaliczyć m.in.: fundacje, stowarzyszenia, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielnie (w tym spółdzielnie socjalne), zakłady aktywności zawodowej.

Jak wynika ze wskazanych powyżej definicji (tabela 13), przedsiębiorstwa społeczne to podmioty ekonomii społecznej<sup>4</sup>.

J. Herbst, nawiązując do ekonomicznych i społecznych kryteriów przedsiębiorstw społecznych zaproponowanych przez EMES, dokonał porównania poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw społecznych do modelowego (wirtualnego) przedsiębiorstwa społecznego w pełni spełniającego wymogi EMES (rysunek 9).

<sup>4</sup> *Ekonomia społeczna* – to sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) i rozwojowi lokalnemu. Wg klasyfikacji podmiotów ekonomii społecznej, przyjęto, że przynależą do niej następujące grupy: 1. Przedsiębiorstwa społeczne; 2. Podmioty reintegracyjne; 3. Podmioty działające w sferze pożytku publicznego; 4. Podmioty sfery gospodarczej, które nie posiadają wszystkich cech przedsiębiorstwa społecznego, ale które tworzone były w związku z realizacją celu społecznego, bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej (np. spółdzielnie, których celem jest zatrudnienie, albo o charakterze konsumenckim i wzajemnościowym); 5. Inicjatywy o charakterze nieformalnym, które nie są formalnie organizacjami, ale mogą stanowić istotną bazę dla rozwoju ekonomii społecznej (źródło: *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej* zał. do Uchwały Nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*, s. 10).



Rysunek 9. Pozycja wybranych podmiotów ekonomii społecznej wobec modelowego (wirtualnego) przedsiębiorstwa społecznego.

Źródło: „Pole przedsiębiorczości społecznej w Polsce” (s. 59), J. Herbst, 2008, w: J. Hausner, A. Giza-Poleszczuk (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Zgodnie z analizą dokonaną przez J. Herbst, spółdzielnie spełniają wszystkie lub prawie wszystkie kryteria ekonomiczne EMES, gdyż są niezależne, podejmują ryzyko, produkują dobra lub usługi, zatrudniają personel, ale w niewielkim stopniu spełniają kryteria społeczne. Z kolei organizacje pozarządowe spełniają kryteria społeczne, ale nie spełniają kryteriów ekonomicznych, choć mogą prowadzić działalność gospodarczą. Najbliżej idealnego przedsiębiorstwa społecznego są spółdzielnie socjalne (Herbst, 2008, s. 59).

Przepisy ustawy stanowią, że przedmiotem działalności spółdzielni socjalnych jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków (Ustawa o spółdzielniach socjalnych, art. 2 ust. 1). Spółdzielnie socjalne działają na rzecz: społecznej reintegracji jej członków<sup>5</sup> lub zawodowej reintegracji jej członków<sup>6</sup>, a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnie socjalne działalności gospodarczej. Spółdzielnie socjalne mogą prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych (Ustawa o spółdzielniach socjalnych, art. 2 ust. 3). Należy zaznaczyć, że spełniają zwykle kryterium ryzyka ekonomicznego i prowadzenia działalności, a stopień spełnienia kryteriów społecznych (m.in. inkluzywne zarządzanie, ograniczenie dystrybucji zysku) bywa zróżnicowany.

<sup>5</sup> Przez społeczną reintegrację członków spółdzielni należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.

<sup>6</sup> Przez zawodową reintegrację członków spółdzielni należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.

Ważnym etapem rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce było uchwalenie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1812), która po raz pierwszy w sposób kompleksowy reguluje funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej (PES) oraz przedsiębiorstw społecznych. Ustawa określa, że przedsiębiorstwo społeczne prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego, realizując jednocześnie cel społeczny, w tym integrację zawodową lub świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnej. Wypracowana nadwyżka finansowa nie może zostać podzielona między członków podmiotu, lecz musi zostać przeznaczona na realizację celów statutowych. Kluczowym instrumentem wsparcia sektora są Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES), które zapewniają usługi doradcze, szkoleniowe, animacyjne i dotacje na tworzenie nowych miejsc pracy. W perspektywie finansowej 2021-2027 rozwój przedsiębiorstw społecznych wspierany jest przede wszystkim w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS) i środków regionalnych programów wojewódzkich.

W ostatnich latach przedsiębiorczość społeczna wiązana jest coraz częściej z koncepcją zrównoważonego rozwoju, gospodarki obiegu zamkniętego i realizacją celów zrównoważonego rozwoju. Podkreśla się wzrost znaczenia innowacji społecznych, rozumianych jako nowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych poprzez współpracę wielu interesariuszy, w tym samorządów, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw prywatnych i społeczności lokalnych. Jednocześnie przedsiębiorczość społeczna coraz częściej opiera się na wykorzystaniu narzędzi cyfrowych, platform kooperacyjnych i lokalnych sieci wymiany usług, co sprzyja budowaniu odporności (*resilience*) wspólnot lokalnych oraz wzmocnieniu kapitału społecznego.

Analizując przedsiębiorczość społeczności lokalnej, należy zwrócić szczególną uwagę na działalność Lokalnych Grup Działania (LGD). LGD to rodzaj partnerstwa terytorialnego, tworzonego zwykle na obszarach wiejskich, zrzeszającego przedstawicieli lokalnych organizacji (z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego), a także mieszkańców danego obszaru wyznaczonego granicą gmin członkowskich. Utworzenie LDG stanowi oddolną inicjatywę mieszkańców chcących aktywnie działać na rzecz lokalnej społeczności. Utworzenie Lokalnej Grupy Działania ma charakter oddolny i wynika z inicjatywy mieszkańców, którzy chcą angażować się w rozwój lokalny. W okresie programowania 2007-2013 dopuszczalnymi formami prawnymi LGD były: stowarzyszenie, fundacja i związek stowarzyszeń. W perspektywie 2014-2020 nastąpiła zmiana – LGD mogła funkcjonować wyłącznie w formie stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną, tzw. „stowarzyszenia specjalnego”, tworzonego przez partnerów reprezentujących sektor publiczny, społeczny i gospodarczy. Rozwiązanie to zostało podtrzymane w aktualnym okresie programowania, w którym stowarzyszenie pozostaje jedyną dopuszczalną formą prawną LGD, przy zachowaniu zasady udziału co najmniej trzech sektorów i równowagi głosów w organie decyzyjnym. Większość inicjatyw realizowanych przez LGD finansowane jest ze środków PROW, stąd też obszar ich działania obejmuje głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie.

W okresie programowania 2023-2027 Lokalne Grupy Działania wdrażają lokalne strategie rozwoju (LSR) w ramach Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027, kontynuując podejście LEADER, stanowiące rozwinięcie i następstwo instrumentów realizowanych wcześniej w ramach PROW 2014-2020. Oznacza to utrzymanie oddolnego charakteru planowania rozwoju, partnerstw trójsektorowych

i lokalnego decydowania o kierunkach wsparcia. Większy nacisk położono na innowacje społeczne, zieloną transformację oraz rozwój usług lokalnych ukierunkowanych na podnoszenie jakości życia mieszkańców (Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2022, s. 442-450).

Do tworzenia i działania Lokalnych Grup Działania stosuje się przepisy Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach z uwzględnieniem zasad określonych w Ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378 z późn. zm.). Członkami zwyczajnymi LGD mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw, które pełnią funkcje nadzorcze oraz koordynacyjne, lecz nie uczestniczą w strukturze członkowskiej LGD.

Analizując przedsiębiorczość społeczności lokalnej, należy zwrócić uwagę na szczególną rolę spółdzielni socjalnych, fundacji i stowarzyszeń, które w największym stopniu aktywizują mieszkańców oraz wspierają rozwój lokalny. Ważne znaczenie mają też organizacje o charakterze środowiskowym i społecznym, np. koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne, kluby seniora, młodzieżowe i sportowe, które realizują funkcje zarówno integracyjne, jak też gospodarcze. Choć część z nich funkcjonuje w formie jednoosobowej działalności gospodarczej lub spółek kapitałowych (dotyczy to głównie klubów sportowych), większość działa w formie fundacji lub stowarzyszenia.

Przedsiębiorczość społeczności lokalnej obejmuje działania ukierunkowane na tworzenie wartości społecznej przy jednoczesnym zachowaniu racjonalności ekonomicznej. Jej istotą jest łączenie celów gospodarczych z misją społeczną oraz wykorzystywanie lokalnych zasobów, relacji społecznych i kapitału wspólnotowego dla wzmocnienia rozwoju lokalnego. Podmioty przedsiębiorczości społecznej, takie jak spółdzielnie socjalne, fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje ekonomii społecznej, realizują ważne funkcje społeczne – w szczególności przeciwdziałają wykluczeniu, aktywizują mieszkańców, rozwijają usługi użyteczności publicznej i wzmocniają lokalną integrację. Przyjęte w ramach sieci EMES kryteria podkreślają zarówno ekonomiczny wymiar przedsiębiorczości społecznej (prowadzenie działalności i ponoszenie ryzyka), jak też jej zakorzenienie w wartościach społecznych i partycypacyjnych formach zarządzania (Defourny, Nyssens, 2008, s. 20-26). W polskich warunkach istotną rolę odgrywają spółdzielnie socjalne oraz Lokalne Grupy Działania, stanowiące formę partnerskiego, oddolnego modelu współpracy międzysektorowej. Ich funkcjonowanie jest wzmocnione przez instrumenty wsparcia publicznego, w tym Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej oraz środki krajowe i europejskie, głównie te pochodzące z programów rozwoju lokalnego. W ostatnich latach przedsiębiorczość społeczna coraz częściej łączona jest z realizacją celów zrównoważonego rozwoju, gospodarki obiegu zamkniętego i innowacji społecznych opartych na współpracy i narzędziach cyfrowych. W efekcie stanowi ona ważny element budowania odporności (*resilience*) lokalnych wspólnot i wzmocnienia kapitału społecznego, przyczyniając się do trwałego i inkluzyjnego rozwoju lokalnego (Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, 2022, s. 29-35).

#### **2.4. Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej**

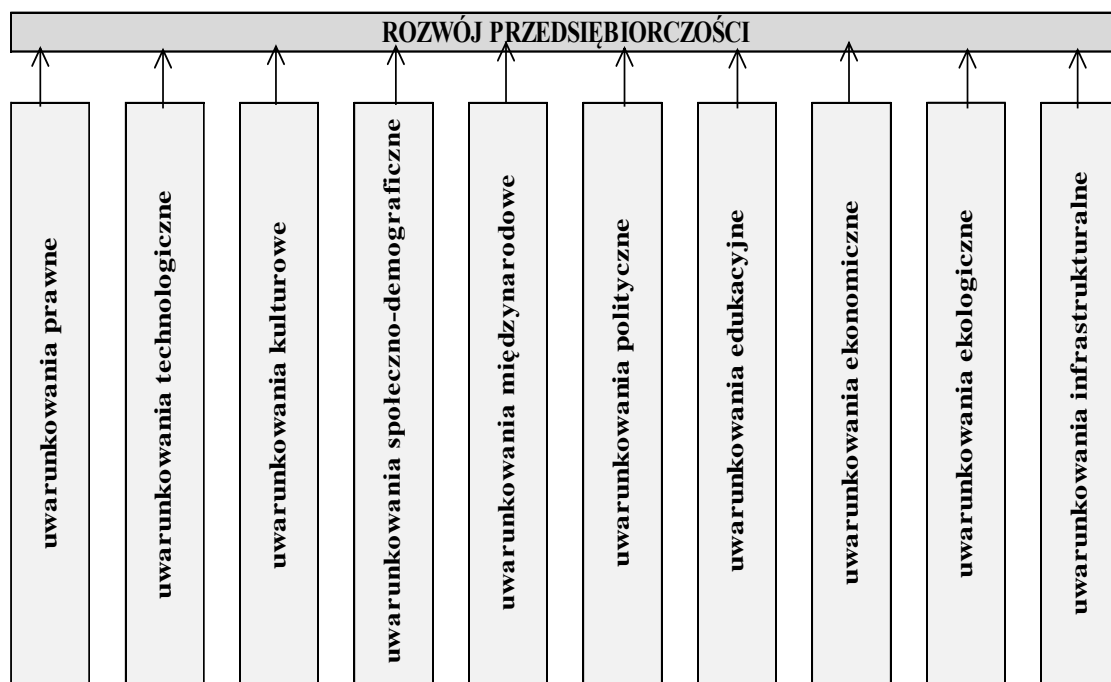
Różnorodność pojmowania przedsiębiorczości prowadzi do różnic w postrzeganiu jej uwarunkowań. Zdaniem J. Moczydłowskiej i I. Pacewicz, przez uwarunkowania przedsiębiorczości należy rozumieć zbiór czynników, które wpływają na inicjatywy założycielskie nowych podmiotów gospodarczych (hamują je lub sprzyjają im) i ułatwiają

(lub utrudniają) funkcjonowanie oraz rozwój istniejących przedsiębiorstw. Uwarunkowania te mogą mieć charakter powszechny, gdy występują w sposób podobny lub zbliżony we wszystkich regionach, a ich źródłem jest obowiązujące prawo i kształtują się pod wpływem zmian w polskiej gospodarce (Moczyłowska, Pacewicz, 2007, s. 31).

W. Dobrołowicz za czynniki decydujące o rozwoju lub zanikaniu przedsiębiorczości uważa czynniki: ekonomiczne, technologiczne, kulturowe, ideologiczne, edukacyjne (specyficzne cechy prowadzenia działalności gospodarczej), wpływ państwa na działalność gospodarczą (przez stanowienie i stosowanie prawa, politykę gospodarczą) oraz samych przedsiębiorców (przez ich własne kwalifikacje) (1995, s. 691).

Według J. Lichtarskiego oraz M. Karasia, przez uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności przedsiębiorczości lokalnej, należy rozumieć nie tylko te siły, które sprzyjają wzmocnieniu procesu przedsiębiorczego i jego rezultatów, ale również te, które wpływają hamująco na ten proces i jego rezultaty. Dzielią oni uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej na trzy grupy. Do pierwszej z nich zaliczają uwarunkowania tkwiące w otoczeniu, tzw. zewnętrzne, które należy postrzegać jako szanse lub zagrożenia wynikające z otoczenia dalszego (makrootoczenia) i bliższego (mikrootoczenia). Drugą grupę stanowią uwarunkowania tkwiące w osobie wchodzącej w rolę przedsiębiorcy, a głównie jego predyspozycje osobowościowe, intelektualne, fizyczne (stan zdrowia), jak również socjologiczne (sytuację rodzinną). Trzecia grupa to uwarunkowania tkwiące w podmiocie gospodarczym tworzonym i/lub prowadzonym przez konkretne osoby występujące w roli przedsiębiorców, które obejmują stan potencjału rzeczowego, finansowego, osobowego, informacyjnego i organizacyjnego pozostającego w dyspozycji przedsiębiorcy (Lichtarski, Karaś, 2003, s. 23).

Na rysunku 10 ukazano obszary makrootoczenia stanowiące źródła uwarunkowań przedsiębiorczości lokalnej.



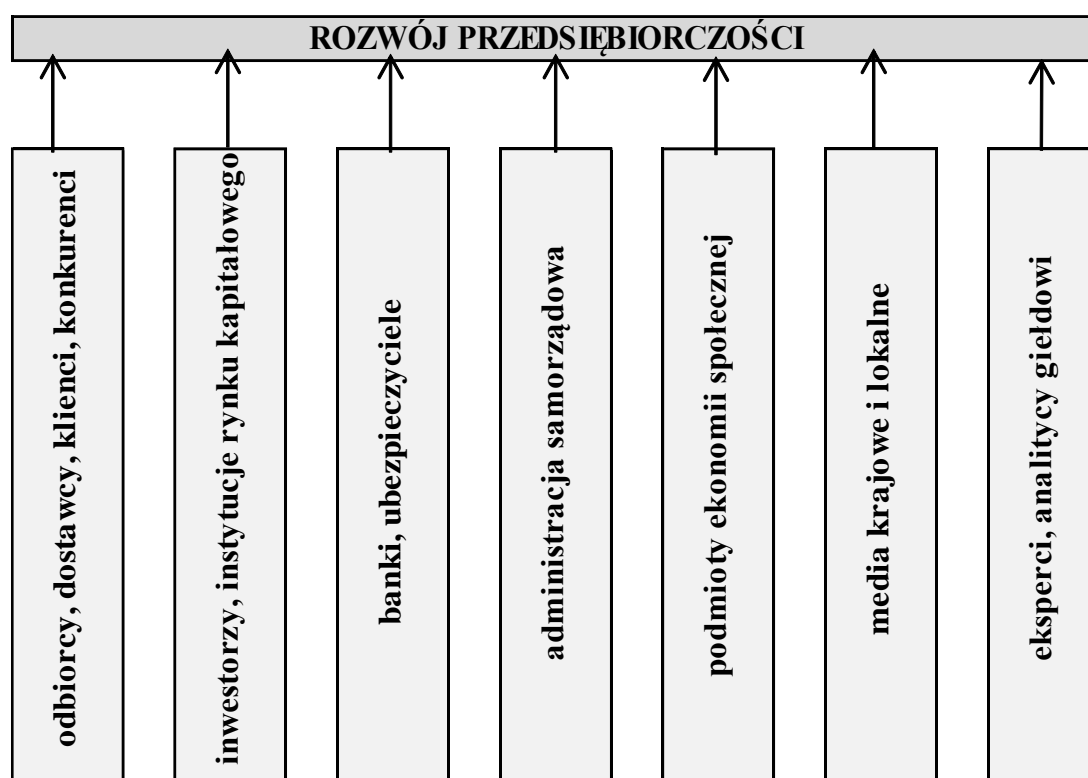
Rysunek 10. Obszary makrootoczenia jako źródła uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości lokalnej. Źródło: „Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości” (s. 46), N. Dudzińska-Korczak, 2018, w: Z.J. Makiela, M.M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja, przedsiębiorstwo*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Analizując uwarunkowania zewnętrzne, wynikające z makrootoczenia, można wskazać, że na rozwój przedsiębiorczości lokalnej największy wpływ mają czynniki prawne. Chodzi głównie o przejrzystość systemu prawnego i stopień szczegółowości rozwiązań prawnych dotyczących podejmowania, prowadzenia, zawieszania i likwidacji działalności (Dudzińska-Korczak, 2018, s. 46). Biorąc pod uwagę uwarunkowania technologiczne, warto wskazać czynniki, które w szczególny sposób kształtują możliwości rozwoju przedsiębiorstw w tym względzie: zasoby wiedzy technicznej i technologicznej, kierunki badań naukowych, wynalazki i patenty, a także polityka innowacyjna państwa czy instytucje zaplecza badawczo-rozwojowego (Matejun, Walecka, Lachiewicz, 2013, s. 14). W kontekście rozwoju przedsiębiorczości lokalnej czynnikami kulturowymi są normy etyczne oraz obyczajowe, wzorce postępowania, jak również przyjęty system wartości (Dudzińska-Korczak, 2018, s. 46). Wymiar społeczno-demograficzny związany jest z charakterem i typem struktury społecznej. Jako czynniki rozwoju przedsiębiorczości należy wskazać m.in.: zasoby pracy i ich mobilność, kwalifikacje pracowników czy etykę pracy (Ibidem, s. 47). Z uwagi na konieczność umiejętnego wykorzystywania szans, a także niwelowania zagrożeń, w rozwoju przedsiębiorczości lokalnej istotne znaczenie mają również uwarunkowania międzynarodowe, a w tym np. globalizacja, umiędzynarodowienie przedsiębiorstw, poziom cen na świecie czy kursy walut na giełdach (Ibidem, s. 46). Znaczącą rolę w rozwoju przedsiębiorczości lokalnej odgrywają również czynniki wynikające z otoczenia politycznego, gdyż podejmowane działania przez podmioty publiczne, a także polityka rządu w zakresie przedsiębiorczości lokalnej przekładają się na utrwalanie istniejących i powstawanie nowych możliwości dla procesów przedsiębiorczych w gospodarce, a z drugiej strony mogą być źródłem barier i ograniczeń dla ich rozwoju (Ibidem, s. 46).

Do czynników edukacyjnych wynikających z makrootoczenia zaliczyć z kolei należy: poziom oświaty, stopień rozwoju specjalizacji, system kształcenia zawodowego. Analizując otoczenie ekonomiczne, mające wpływ na rozwój przedsiębiorczości lokalnej, warto wskazać na takie czynniki, jak: tempo wzrostu gospodarczego, stan gospodarki, poziom i dynamika dochodu narodowego, poziom inflacji, poziom stóp procentowych, stan finansów publicznych i handel zagraniczny (Ibidem, s. 46). W kontekście rosnącej świadomości i wrażliwości ekologicznej społeczeństwa, szczególnego znaczenia nabierają uwarunkowania ekologiczne. Stanowią one głównie unormowania prawne, wymuszające na podmiotach gospodarczych określone zachowania, mające na celu ochronę zasobów naturalnych, powietrza, systemu hydrologicznego oraz klimatu (Ibidem, s. 46). Właściwy poziom rozwoju infrastruktury jest niezbędny do rozwoju przedsiębiorczości. Szczególne znaczenie ma nie tylko stan infrastruktury transportowej, ale też infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (Ibidem, s. 46).

Na rysunku 11 zaprezentowano obszary mikrootoczenia wpływające na rozwój przedsiębiorczości lokalnej.





Rysunek 11. Obszary mikrootoczenia jako źródła uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

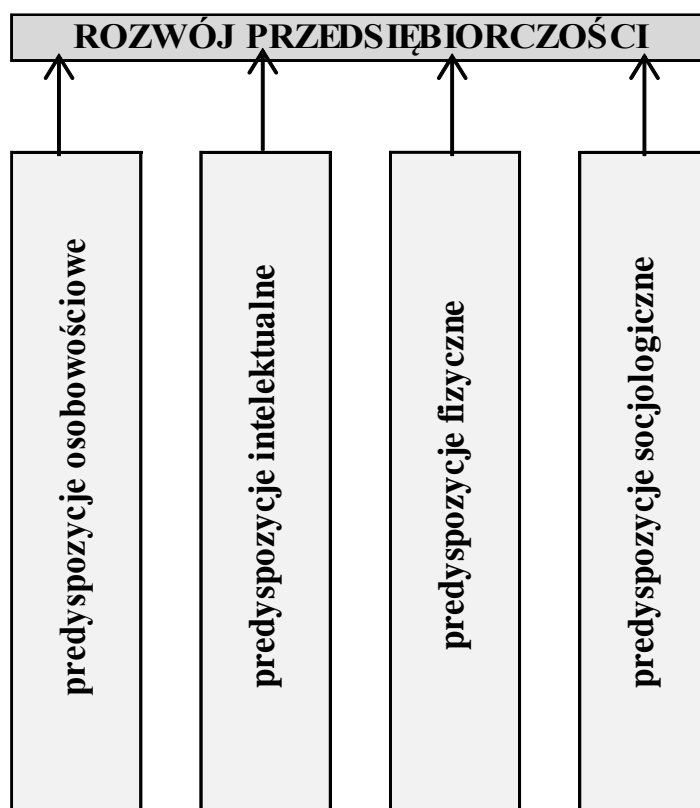
Źródło: „Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości” (s. 46), N. Dudzińska-Korczak, 2018, w: Z.J. Makięła, M.M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja, przedsiębiorstwo*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Na rozwój przedsiębiorczości lokalnej znaczący wpływ mają podmioty działające w mikrootoczeniu przedsiębiorstw, do których zaliczyć należy m.in.:

- odbiorców, dostawców, klientów oraz konkurentów – m.in. ich liczbę, rozmieszczenie terytorialne, potencjalne produkty substytucyjne, sytuację finansową, siłę przetargową, ceny;
- inwestorów, instytucje rynku kapitałowego, banki, ubezpieczycieli – czyli podmioty decydujące o dostępności kapitału i źródeł finansowania.

Wpływ na rozwój przedsiębiorczości lokalnej mają też podmioty działające w mikrootoczeniu: fundacje, stowarzyszenia, przedstawiciele mediów, eksperci oraz analitycy. Szczególne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości mają działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Drugą grupę stanowią uwarunkowania tkwiące w osobie wchodzącej w rolę przedsiębiorcy (rysunek 12).



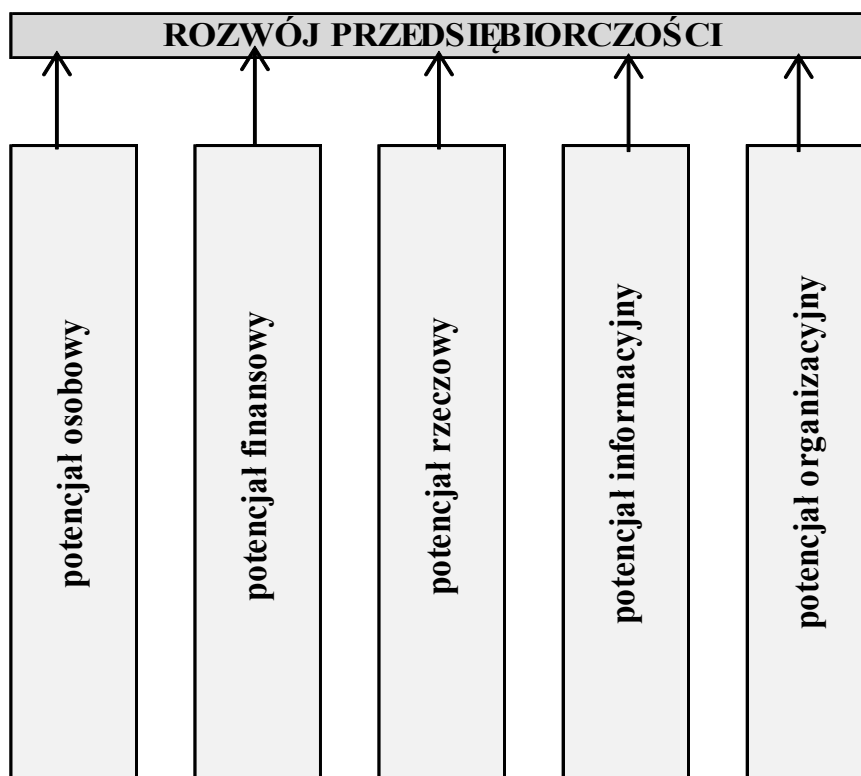
Rysunek 12. Predyspozycje osób wchodzących w role przedsiębiorców jako źródła uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

Źródło: opracowanie na podstawie „*Pojmowanie przedsiębiorczości i warunkujące ją czynniki*” (s. 23), J. Lichtarski, N. Karaś, 2003, w: K. Jaremczuk (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – szanse i zagrożenia*, Tarnobrzeg: Wydawnictwo PWSZ w Tarnobrzegu.

Innymi słowy, uwarunkowania tkwiące w osobie wchodzącej w rolę przedsiębiorcy to zarówno charakterystyczne dla przedsiębiorców cechy, o których była mowa w poprzednim rozdziale, jak też predyspozycje fizyczne, w tym stan zdrowia oraz predyspozycje socjologiczne obejmujące sytuację rodzinną.

Trzecia grupa to uwarunkowania tkwiące w podmiocie gospodarczym tworzonym oraz prowadzonym przez konkretne osoby występujące w roli przedsiębiorców (rysunek 13).

Uwarunkowania wewnątrzorganizacyjne rozwoju przedsiębiorczości lokalnej obejmują w szczególności: stan potencjału rzeczowego, finansowego, osobowego, informacyjnego i organizacyjnego pozostającego w dyspozycji przedsiębiorcy.



Rysunek 13. Uwarunkowania wewnątrzorganizacyjne rozwoju przedsiębiorczości lokalnej. Źródło: opracowanie na podstawie „Pojmowanie przedsiębiorczości i warunkujące ją czynniki” (s. 23), J. Lichtarski, N. Karaś, 2003, w: K. Jaremczuk (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – szanse i zagrożenia*, Tarnobrzeg: Wydawnictwo PWSZ w Tarnobrzegu.

Jak wynika z powyższych klasyfikacji, można wskazać na wiele różnorodnych czynników warunkujących rozwój przedsiębiorczości lokalnej. Dodać należy, że zaprezentowane powyżej uwarunkowania przedsiębiorczości lokalnej mogą z jednej strony rozwijać, a z drugiej hamować lokalną przedsiębiorczość. Istotne jest również, że istnieje możliwość oddziaływania na część z wymienionych uwarunkowań, a tym samym kreowania potencjału rozwojowego w danej jednostce terytorialnej.

W ostatnich latach na rozwój przedsiębiorczości lokalnej silnie oddziałują także uwarunkowania związane ze zmianami otoczenia globalnego. W szczególności pandemia COVID-19 oraz skutki gospodarcze wojny w Ukrainie zwróciły uwagę na znaczenie odporności (*resilience*) lokalnych gospodarek, dywersyfikacji źródeł dostaw, cyfryzacji usług publicznych, a także rozwoju kompetencji cyfrowych przedsiębiorców. Jednocześnie polityka spójności UE 2021-2027 i Krajowy Plan Odbudowy wzmocniają znaczenie wspierania innowacji, zielonej transformacji oraz współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, samorządami, jak również instytucjami otoczenia biznesu. Oznacza to, że samorzady lokalne mogą aktywnie kształtować część uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości poprzez tworzenie sprzyjającego środowiska instytucjonalnego, infrastrukturalnego i edukacyjnego (Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027, 2021, s. 16).

### 3. STYMULOWANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W MODELACH POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

#### 3.1. Charakterystyka modeli polityki rozwoju regionalnego i lokalnego

Wśród modeli polityki rozwoju regionalnego można wyróżnić te, których celem dominującym jest poprawa sytuacji określonego regionu (lub regionów) oraz te, których celem dominującym jest uzyskanie lepszej sytuacji w skali całego kraju. W pierwszym ujęciu celem działań jest konkretny region, a w drugim interes regionu podporządkowany jest celom ogólnokrajowym. Klasycznymi przykładami polityk zorientowanych „regionalnie” są działania zmierzające do przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych i pomoc regionom poddanym procesom głębokiej restrukturyzacji. W ujęciu drugim, w którym polityka regionalna jest zorientowana na cele ogólnokrajowe, można wyróżnić dwa rodzaje prowadzonych działań: równoważenie struktury przestrzennej i wspieranie regionów o znaczeniu kluczowym w skali całego kraju (Gilowska, Gorzelak, Jałowicki, Sobczak, 1998, s. 20).

W polityce regionalnej i lokalnej szczególnego znaczenia nabiera wybór metod oddziaływania, które przyczyniają się do rozwoju i kształtowania struktury gospodarki przestrzennej. Ze względu na podmioty prowadzące politykę rozwoju regionalnego wyróżnia się politykę: interregionalną i intraregionalną (Paczoski, 2010, s. 21).

Polityka interregionalna to polityka prowadzona przez władze centralne wobec regionów. Na poziomie centralnym podejmowane są decyzje o wyborze regionów, którym są przyznawane różne formy wsparcia. Władze państwowe decydują o priorytetach rozwojowych regionów i jednostek lokalnych, a także przyznają środki finansowe na ustalone działania. Jednostki terytorialne są uzależnione finansowo i decyzyjnie od władz centralnych.

Polityka intraregionalna to polityka prowadzona przez wybrane demokratycznie władze regionalne i lokalne, wyposażone w określone środki i kompetencje, które oddziałują na mechanizmy społeczno-gospodarcze na terytoriach podlegających ich jurysdykcji. Jednostki samorządów terytorialnych są wyposażone w kompetencje i środki finansowe, decydując samodzielnie o formach działań wspierających rozwój gospodarczy (Ibidem, s. 21).

Uwzględniając sposób wpływania na rozwój w układach terytorialnych, modele polityki rozwoju regionalnego i lokalnego można podzielić na dwa skrajne ich rodzaje (Makulska, 2004, s. 17):

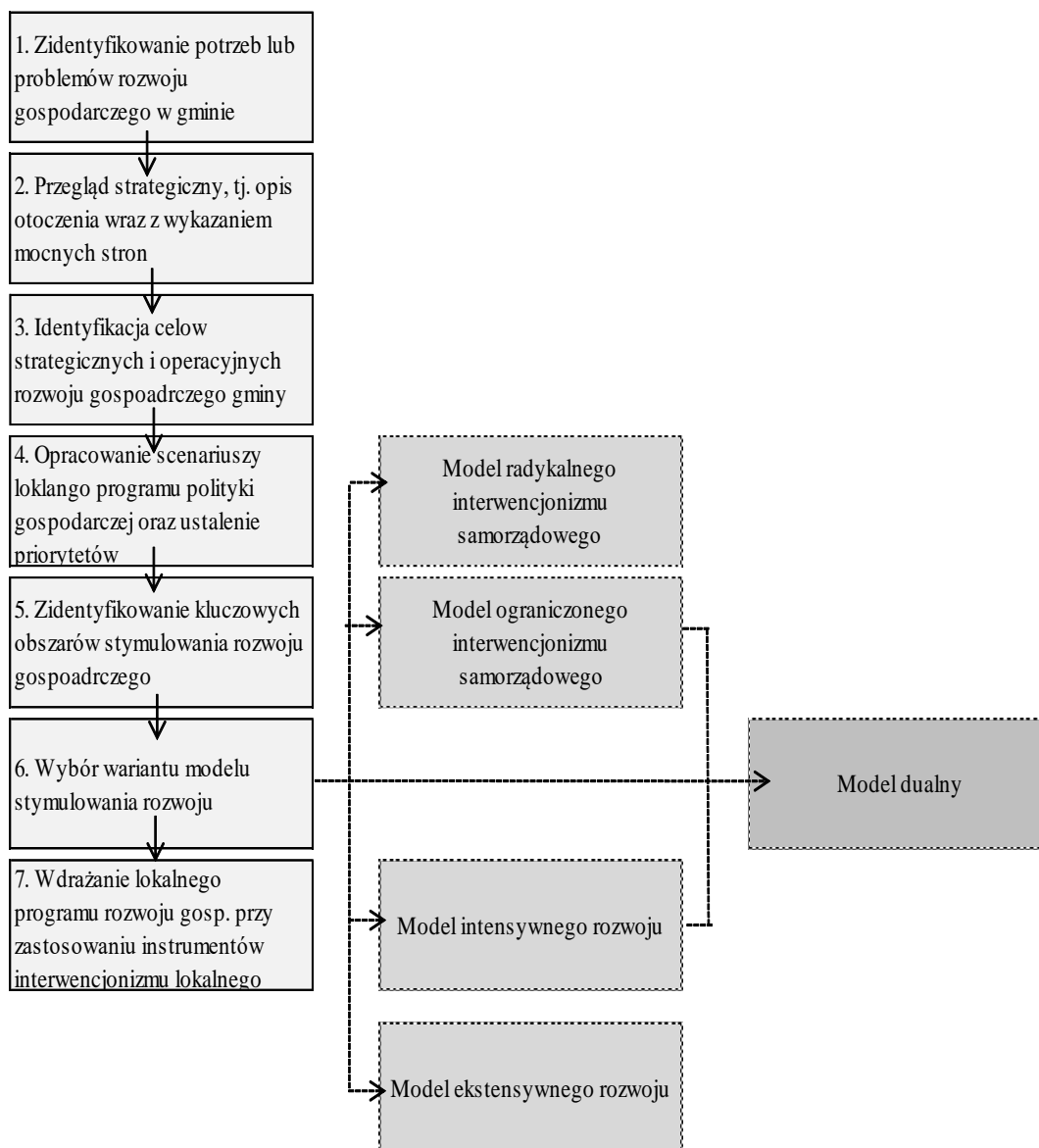
- model wyrównawczy, którego istota sprowadza się do transferu środków (głównie przez system podatkowy) z regionów najwyżej rozwiniętych do regionów opóźnionych w rozwoju, mających duże problemy ze skutkami przekształceń strukturalnych;
- model polaryzacyjny – który polega na wspieraniu regionów o najwyższym poziomie rozwoju ekonomicznego i potencjalnej dynamice gospodarki, gdyż są to tzw. „bieguny wzrostu” lub „lokomotywy postępu”.

Polityka rozwoju jest domeną i funkcją władz oraz upodmiotowionej społeczności lokalnej. Według F. Kuźnika, uwzględniając zakres, jak też formy działania władz, można wskazać na dwa inne rodzaje modeli polityki rozwoju lokalnego (Kuźnik, 2016, s. 50):

- model pierwszy można nazwać modelem konwencjonalnej polityki – polityka lokalna w tym przypadku definiowana jest przez katalog zadań własnych, zaś jej ramy wyznaczone są przez realnie posiadane środki finansowe (głównie dochody własne i subwencje): koncepcja tej polityki opiera się na klasycznych instrumentach kształtowania polityki oraz własnych możliwościach finansowych;
- drugi model polityki lokalnej można nazwać modelem wspólnotowym – opiera się na partnerstwie i partycypacji społecznej w kształtowaniu rozwoju, współdziałaniu sektora publicznego oraz prywatnego: ten model polityki bazuje na współdecydowaniu podmiotów lokalnych o przyszłości ich gminy, aktywnym uczestnictwie w procedurze tworzenia koncepcji polityki oraz w jej realizowaniu.

Polityka lokalna, a właściwie polityka rozwoju lokalnego, jak zostało wcześniej wspomniane, obejmuje wspieranie przedsiębiorczości. Należy zwrócić uwagę, że w sensie społeczno-ekonomicznym każdy rodzaj przedsiębiorczości pozwala jednocześnie na poprawę warunków życia mieszkańców, wzrost stopnia zaawansowania w rozwoju oraz dochodów ludności. Przedsiębiorczość ma tym samym umożliwić realizację celów rozwoju lokalnego. Podstawowym zaś elementem rozwoju lokalnego, rozpatrywanego jako kompleks pozytywnych przeobrażeń jakościowych, dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia ludzi zamieszkujących go, jest zapewnienie mieszkańcom pracy oraz dochodów, pozwalających na odpowiedni poziom życia. W dalszym etapie ten cel warunkuje możliwość osiągnięcia celów wyższego rzędu i zadań służących ich osiągnięciu (Golik, 1999, s. 196).

System wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego obejmuje wiele wzajemnie ze sobą powiązanych różnorodnych elementów. Z jednej strony uzależniony jest od podmiotów oddziałujących na rzeczywistość gospodarczą, w tym gmin, z drugiej natomiast od przedsiębiorców, którzy są w różnym stopniu podatni na system oddziaływań.



Rysunek 14. Modele stymulowania rozwoju

Źródło: „Modele stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego oparte na finansowym instrumentarium samorządu gminnego” (s. 130), M. Kogut-Jaworska, 2009, *Finanse: czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN*, 1(1).

Według M. Kogut-Jaworskiej, rozpatrując modele stymulowania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych, można wyodrębnić: modele oparte na zasobach majątkowych gmin (tj. model radykalnego lub ograniczonego interwencjonizmu), modele oparte na oczekiwaniach przedsiębiorców (tj. model intensywnego bądź też ekstensywnego rozwoju) oraz model dualny (rysunek 14).

Modele oparte na zasobach majątkowych gmin prezentują koncepcje polityki gospodarczej władz samorządowych i ich skłonność do stosowania instrumentów finansowych. Wśród nich dominującym znaczeniem charakteryzują się dwa różniące się między sobą podejścia, tj. model radykalnego interwencjonizmu samorządowego, oparty na maksymalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej, a także model ograniczonego interwencjonizmu samorządowego, oparty na marginalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej (Kogut-Jaworska, 2009, s. 129).

Model radykalnego interwencjonizmu samorządowego opiera się zarówno na realizowaniu zadań, które zostały wpisane w ramy funkcjonowania samorządów lokalnych przez realnie posiadane środki (głównie środki budżetowe i majątek), jak też na zadaniach fakultatywnych, które wynikają z dobrowolnych decyzji lokalnych decydentów. W modelu radykalnego interwencjonizmu samorządowego instrumenty fiskalne mają zachęcać do inwestowania oraz pomóc w rozwoju przedsiębiorstw. Preferencje traktowane są też jako pomoc dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Przyjęte rozwiązania dotyczące parametrów fiskalnych mają na celu podnieść pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw w gminie względem innych gmin. System wykorzystania instrumentów polityki wydatkowej oparty jest przede wszystkim na maksymalizowaniu aktywności inwestycyjnej, związanej z tworzeniem dogodnych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw (zwiększenie wydatków na cele gospodarcze kosztem wydatków na cele społeczne) (Ibidem, s. 129).

W modelu ograniczonego interwencjonizmu samorząd realizuje progospodarcze zadania na zasadzie fakultatywnej, dobierając je w taki sposób, żeby ich wykonanie odbyło się bez większego uszczerbku dla budżetu bądź też majątku komunalnego. W szczególności model ten jest nakierowany lub na maksymalizację wpływów do budżetu (bez względu na uwarunkowania ekonomiczne, typowe dla gmin, które zmuszone są do poszukiwania środków na pokrycie wysokich wydatków budżetowych) bądź na pasywnej polityce dochodowej, polegającej na braku działań obciążających budżet (polityka administrowania za pomocą środków finansowych otrzymanych z budżetu państwa). Instrumenty polityki wydatkowej związane są z tworzeniem dogodnych warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw (Ibidem, s. 130).

Teoretycznie można wskazać jeszcze dodatkowe rozwiązanie, a mianowicie: model nieinterwencji publicznej, czyli zupełny brak działań podejmowanych na rzecz wsparcia rozwoju lokalnych przedsiębiorstw przez władze gminy. Należy zauważyć, że w praktyce taka sytuacja nie występuje prawie nigdy (Ibidem, s. 130).

Istotą modeli opartych na oczekiwaniach przedsiębiorców jest fakt, że odzwierciedlają one zapotrzebowanie artykułowane przez podmioty lokalnej gospodarki na różnego rodzaju działania gminne, tworzące warunki ich rozwoju. Do tej grupy należą: model ekstensywnego rozwoju oraz model intensywnego rozwoju (Ibidem, s. 134).

Model ekstensywnego rozwoju koncentruje się wokół tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości, poprawie konkurencyjności sektora MŚP, tworzenia warunków do działalności w sytuacji spowolnienia gospodarczego bądź recesji. Polityka dochodowa ma tu charakter ustabilizowany, trwały i nie powoduje dużych wydatków budżetowych. Wydatki te mają służyć budowaniu systemu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. w opracowywaniu planu biznesowego, uzyskaniu kredytu, pomocy prawnej. Mniej ważna jest tu forma instytucji, a istotniejszy jest charakter i jakość oferowanych usług. Koncepcja tego uspołecznionego modelu polityki rozwoju ekonomicznego opiera się na zaangażowaniu w inicjatywy i przedsięwzięcia lokalne nie tylko przedstawicieli samorządu, lecz również mieszkańców, organizacji społecznych, lokalnej przedsiębiorczości i środowiska około biznesowego (Ibidem, s. 130).

Model intensywnego rozwoju opiera się na mobilizowaniu rozwoju gospodarczego przy wykorzystaniu nowych technologii, innowacyjnych rozwiązań (promowanych i współfinansowanych przez instytucje lokalne). Model opiera się na rozwoju lokalnych firm i przyciąganiu inwestorów zewnętrznych. Współdziałanie sektora publicznego oraz prywatnego pozwala na lepsze rozpoznanie specyficznych dla danej jednostki samorządowej problemów, trafniejsze rozpoznanie uwarunkowań wynikających z jej otoczenia, a także daje wymierne efekty w postaci przedsięwzięć inwestycyjnych i ułatwia uzyskanie społecznego poparcia dla danej koncepcji rozwoju gospodarczego. Model zakłada przygotowanie zorganizowanych terenów pod innowacyjną działalność gospodarczą, budowę infrastruktury technicznej, stworzenie zorganizowanego kompleksu gospodarczego promującego nowe rozwiązania techniczne i technologiczne (Ibidem, s. 130). W kontekście współczesnych instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości i przyciągania inwestycji na poziomie lokalnym, szczególne znaczenie ma Polska Strefa Inwestycji (PSI), funkcjonująca na podstawie Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1162 z późn. zm.). PSI zastąpiła wcześniejszy model Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE), rozszerzając możliwość uzyskania zwolnień podatkowych na całe terytorium kraju, a nie tylko na wybrane obszary. Oznacza to, że przedsiębiorca może uzyskać wsparcie na realizację nowej inwestycji na dowolnym obszarze gminy, przy spełnieniu określonych kryteriów jakościowych i ilościowych. Zezwolenia wydane w ramach Specjalnych Stref Ekonomicznych zachowują ważność do dnia 31 grudnia 2026 roku, zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy o wspieraniu nowych inwestycji (art. 33 ust. 2). Narzędzie to stało się jednym z kluczowych elementów polityki przyciągania inwestorów przez jednostki samorządu terytorialnego, a jego skuteczność zależy od aktywności gmin w zakresie przygotowania terenów inwestycyjnych, obsługi inwestora i koordynacji działań instytucji otoczenia biznesu (Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji, art. 3). Decyzje o wsparciu w PSI opierają się na zróżnicowanych terytorialnie kryteriach i intensywnościach pomocy.

Należy wskazać na jeszcze jeden model: dualny, który łączy wcześniej omówione koncepcje stymulowania lokalnej gospodarki, a w szczególności model ograniczonego interwencjonizmu lokalnego i model intensywnego rozwoju. Model dualny wspierania rozwoju gospodarczego oparty jest na koncepcji rozwoju zrównoważonego, który sprzyja wszystkim przedsięwzięciom zintegrowanym. Ma on charakter kompleksowy, wieloaspektowy, wielowymiarowy oraz skoordynowany, co przejawia się w próbach bezkonfliktowego zharmonizowania oczekiwań gospodarczych i społecznych (Kogut-Jaworska, 2009, s. 130).

Kształtowanie aktualnego modelu polityki regionalnej w Polsce następowało stopniowo (Grosse, 2012, s. 225). Od początku transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, gdy stworzono samorządy terytorialne na poziomie lokalnym, podmioty administracji publicznej (dysponujące wybieralnymi ciałami przedstawicielskimi oraz własnymi dochodami budżetowymi) stały się ważnymi aktorami polityki rozwojowej kraju. Za tymi zmianami nie poszły jednak niezbędne dostosowania na poziomie regionalnym, czyli powołanie upodmiotowionych samorządów wojewódzkich. Stąd polityka regionalna Polski była w okresie lat 90. ubiegłego wieku charakteryzowana jako niepełna, gdyż zawierała wyłącznie segment interregionalny, czyli polityki rządu wobec województw. Brak było drugiego niezbędnego segmentu – polityki intraregionalnej, czyli polityki podmiotowych władz regionalnych podejmowanej wewnątrz danego regionu.



Dodatkowo, w pierwszych latach po transformacji panowała silna awersja do podejmowania aktywnej polityki regionalnej, jakoby zakłócającej warunki konkurencji w gospodarce rynkowej (Szlachta, Zaleski, 2010, s. 37).

Od momentu wejścia w życie reformy administracyjnej państwa można było zauważyć dwa konkurujące ze sobą podejścia do polityki regionalnej (Hausner, 2001, s. 20):

- centralistyczno-wyrównawcze (polityka strukturalna polegała na realizacji określonej koncepcji rozwoju gospodarki, zakładającej jej pożądaną strukturę działowo-gałęziową w układzie przestrzennym);
- decentralistyczno-konkurencyjne (polityka strukturalna nie zakładała żadnej koncepcji pożądanego struktury działowo-gałęziowej, a miała sprzyjać zmianom strukturalnym w gospodarce, zapewniającym jej międzynarodową konkurencyjność).

Warunki ustrojowe i gospodarcze Polski lat 90. stwarzały potrzebę kontynuacji reformy samorządowej w kierunku możliwie najszerzej decentralizacji władzy wykonawczej, czyli wykonywania usług publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność. W połowie 1998 roku, gdy uchwalone zostały ustawy wprowadzające trójstopniowy podział terytorialny państwa, nastąpiła zasadnicza zmiana w polityce rozwoju. Duże województwa odpowiadały poziomowi NUTS 2 europejskiej polityki spójności, co stanowiło podstawę dla przygotowania w Polsce niezbędnego układu instytucjonalnego i instrumentarium europejskiej polityki spójności. Zmiany ustrojowe zapoczątkowane po 1989 roku umożliwiły podjęcie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim, co podkreślają m.in. J. Szlachta i J. Zaleski (2010, s. 37). Potrzeba stworzenia odpowiednich ram merytorycznych dla tego programowania na poziomie centralnym doprowadziła do opracowania pierwszego rządowego dokumentu strategicznego ukierunkowanego na politykę regionalną – Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006 (NSRR Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001). Ostateczny horyzont czasowy dokumentu ukształtował się na lata 2001-2006, z uwagi na opóźnienia w procesie jego przyjmowania. Kolejnym przełomowym momentem był 1 maja 2004 roku (Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864), kiedy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. W tym okresie Polska w pełni zaadaptowała zasady europejskiej polityki spójności, a w tym zasady programowania wieloletniego, finansowania interwencji rozwojowych, system monitorowania i ewaluacji, a także mechanizmy wyboru projektów. Od tego czasu strategiczne planowanie rozwoju kraju silnie powiązane z cyklami budżetowymi UE. W warunkach członkostwa Polski w UE podstawą średniookresowej polityki rozwoju stały się dokumenty wdrażające fundusze spójności:

- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2003);
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007);

a następnie:

- Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020 (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014);
- Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027 (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022).

Wraz z kolejnymi okresami programowania nastąpiło uporządkowanie systemu planowania strategicznego w kraju. Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378; tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 324) wprowadziła m.in. strategie ponadlokalne i kontrakty programowe zawierane między rządem a samorządami województw (w miejsce wcześniejszych kontraktów terytorialnych), porządkując krajowy system zarządzania rozwojem. Głównym dokumentem polityki regionalnej pozostaje Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030, Uchwała RM nr 102 z 17 września 2019 r., M.P. z 2019 r., poz. 1060).

Zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym oraz terytorialnym określone są w strategii rozwoju o charakterze średniookresowym. W latach 2007-2015 funkcję tę pełniła Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK 2007-2015), która zapoczątkowała nowy etap w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, wprowadzając ujednolicony system dokumentów strategicznych na poziomie krajowym i regionalnym, a także zwiększając rolę koordynacji między politykami publicznymi.

W kolejnych latach system planowania rozwoju ewoluował, a po 2017 roku, w związku z wdrażaniem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), przeprowadzono reformę systemu zarządzania rozwojem, podkreślając znaczenie podejścia terytorialnego, inteligentnych specjalizacji i współpracy międzysektorowej. W zakresie polityki spójności Unii Europejskiej okres programowania 2014-2020 wprowadził szereg istotnych zmian względem poprzedniej perspektywy, dotyczących m.in. systemu celów tematycznych, zakresu koncentracji środków, warunkowości *ex-ante*, jak również alokacji finansowej dla państw członkowskich. Zmiany te były kontynuowane i rozwinięte w perspektywie 2021-2027, w której nacisk położono na realizację działań zgodnych z Europejskim Zielonym Ładem, cyfryzacją gospodarki, a także rozwojem kapitału ludzkiego, przy jednoczesnym utrzymaniu zasady podejścia terytorialnego (*place-based policy*) oraz wzmocnieniu roli partnerstw lokalnych.

Wprowadzenie nowej jakości w polityce regionalnej wymagało zmiany modelu jej realizacji. Różnice pomiędzy starym i nowym paradygmatem polityki regionalnej (w ramach polityki spójności Unii Europejskiej) szczegółowo zaprezentowane zostały w tabeli 14.

Tabela 14

*Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej UE*

Strategie	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
CELE	<b>KONKURENCYJNOŚĆ</b>	
	Wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładania się różnorodnych nieskoordynowanych działań.	Strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenienie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawienia. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.
	<b>WYRÓWNANIE</b>	
	Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego – pogłębianie się różnicowań, rozpraszenie środków.	Zwiększenie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy i innowacji). Specjalne działania „wyrównawcze” dopasowane do potencjałów danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane w wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną dla dalszego rozwoju.
NARZĘDZIA	Subsydia i pomoc publiczna.	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja.
WYMIAR TERYTORIALNY	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, tzw. „algorytm biedy”.	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy, dedykowane obszarom strategicznej interwencji, przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej.
JEDNOSTKI TERYTORIALNE	Jednostki administracyjne. Brak uwzględniania relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju.	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc, z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.
AKTORZY	Rząd i samorząd regionalny.	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu.

Źródło: Syntetyczne ujęcie przejścia od tradycyjnego postrzegania roli polityki regionalnej do nowoczesnych trendów przyjmowanych przez kraje OECD, na podstawie opracowań OECD oraz *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 roku, s. 15.

Dodatkowo modyfikacji uległ też sam system realizacji polityki regionalnej, głównie poprzez zwiększenie efektywności (wprowadzenie zasady warunkowości i mechanizmów konkurencji w dostępie do środków publicznych, przemodelowanie systemu finansowania polityki regionalnej, skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na obszarach strategicznej interwencji). Nowa polityka regionalna zakłada racjonalne zarządzanie wszystkimi środkami finansowymi przeznaczonymi na rozwój, a pozostającymi dotychczas w sferze działań resortów i innych instytucji publicznych, co powinno zapewnić większą skuteczność interwencji (Hajduga, 2011, s. 12-13).

Konsekwencją zmiany modelu polityki spójności Unii Europejskiej była zmiana w prowadzeniu polityki regionalnej w Polsce. Jak zostało wskazane wcześniej, aktualnie obowiązujący system zarządzania rozwojem kraju opiera się na: Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030) jako średniookresowej strategii rozwoju kraju, a także Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 jako dokumencie wiodącym dla polityki regionalnej, które wyznaczają zasady prowadzenia polityki regionalnej w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

Po 2020 roku polityka rozwoju regionalnego w Polsce jest silnie powiązana z ramami strategicznymi polityki spójności UE na lata 2021-2027. Centralne znaczenie zyskało podejście *place-based*, zakładające dostosowanie działań do specyfiki terytoriów i wykorzystanie ich endogenicznych potencjałów rozwojowych (Barca, 2009; OECD, 2020). Wprowadzono też wzmocnioną koncentrację na odporności systemowej (*resilience*), zielonej transformacji, gospodarce niskoemisyjnej i cyfryzacji. Kluczową rolę przypisano inteligentnym specjalizacjom regionalnym (S3), które stanowią podstawę ukierunkowania inwestycji innowacyjnych w regionach (The role of the Smart Specialisation in the Cohesion policy 2021-2027, 2022, s. 14-16). W latach 2021-2027 posiadanie aktualnej strategii S3 (RIS3) stanowi warunek podstawowy (*enabling condition*) dla finansowania innowacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Istotnym elementem realizacji polityki rozwoju stały się zintegrowane instrumenty terytorialne, w tym Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS/CLLD) oraz mechanizmy współpracy międzysektorowej, które wzmacniają zdolność regionów do prowadzenia samodzielnych, długofalowych działań rozwojowych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, s. 163). Instrumenty terytorialne (ZIT/ITI, RLKS/CLLD) realizowane są w perspektywie 2021-2027 na podstawie Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (tzw. ustawa wdrożeniowa) i wytycznych MFiPR.

### 3.2. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Priorytetem lokalnej polityki rozwoju gospodarczego przeważnie jest oddziaływanie na lokalną przedsiębiorczość oraz przyciąganie obcego kapitału. Za pomocą odpowiednich instrumentów możliwe jest stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju lokalnego, w tym dla rozwoju przedsiębiorczości (Kogut-Jaworska, 2009, s. 33-34). Biorąc to pod uwagę, rozważania o instrumentach polityki lokalnej w jakiejś części ujmują również instrumenty wspierania przedsiębiorczości lokalnej.

Analizując klasyfikacje instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości, warto zwrócić uwagę na podział zaproponowany przez A. Sztando (tabela 15).

Tabela 15

Klasyfikacje instrumentów stymulacji rozwoju lokalnej przedsiębiorczości

	Kryterium podziału	Wyszczególnienie
<b>INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI LOKALNEJ</b>	Kryterium zobowiązania prawnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obligatoryjne,</li> <li>• fakultatywne.</li> </ul>
	Kryterium związku z innymi instrumentami	<ul style="list-style-type: none"> <li>• komplementarne,</li> <li>• autonomiczne.</li> </ul>
	Kryterium złożoności charakteru oddziaływania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• homogeniczne,</li> <li>• heterogeniczne.</li> </ul>
	Kryterium przedmiotu oddziaływania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wpływu na podmioty gospodarcze,</li> <li>• wpływu na elementy otoczenia podmiotów gospodarczych.</li> </ul>
	Kryterium warunku zastosowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wymagające utworzenia lub przystąpienia do odpowiednich podmiotów,</li> <li>• bezpośrednie decyzje uprawnionych organów.</li> </ul>
	Kryterium samodzielności działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stosowane samodzielnie,</li> <li>• stosowane przy współdziale.</li> </ul>
	Kryterium formy oddziaływania władz gminnych na środowisko przedsiębiorczości	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oddziaływania ekonomiczno-rynkowego,</li> <li>• oddziaływania bezpośredniego,</li> <li>• koncepcyjno- organizacyjne,</li> <li>• pobudzania infrastrukturalnego,</li> <li>• informacyjne,</li> <li>• przymusu administracyjnego,</li> <li>• edukacyjne,</li> <li>• poznawcze,</li> <li>• pozostałe.</li> </ul>

Źródło: opracowanie na podstawie „Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów” (s. 82), A. Sztando, 1999, *Samorząd Terytorialny*, 7-8/103-104.

Warto zauważyć, że możliwości wykorzystania instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości przez władze lokalne są zdeterminowane konkretnymi czynnikami, wśród których wymienić można m.in. (Markowski, 1999, s. 35):

- posiadanie możliwości finansowych;
- prawo do ustanawiania i wprowadzania nowych instrumentów;
- możliwość skoordynowania instrumentów użytych przez inne podmioty, próbujące podejmować działania mające na celu rozwiązanie problemu, który stał się de facto celem polityki władzy lokalnej;
- ograniczenia zewnętrzne wynikające z polityki centralnej w stosunku do danego regionu, gminy;
- prawne kompetencje w stosunku do różnych podmiotów publicznych podporządkowanych władzy lokalnej.

Innymi słowy, możliwość zastosowania konkretnych instrumentów wiąże się z posiadaniem prawnie usankcjonowanej siły oddziaływania. Nie bez znaczenia mogą być też warunki i nastroje polityczne i społeczne, gdyż one też decydują o użyciu określonych typów instrumentów. Te warunki mogą być korzystne w pewnych sytuacjach (zaufanie, zapał do działania) bądź stanowić znaczną przeszkodę (zniechęcenie do podejmowania wysiłków, apatia, brak zaufania, bierność) (Ibidem, s. 36).

W dalszej części niniejszego podrozdziału omówione zostaną następujące grupy instrumentów:

- planistyczne;
- ekonomiczno-finansowe;
- infrastrukturalne;
- tzw. „miękkie”.

### **3.2.1. Rola instrumentów planistycznych w kreowaniu przedsiębiorczości**

Planowanie rozwoju lokalnego jest częścią zintegrowanego systemu planowania strategicznego kraju (Nowakowska, 2016, s. 55).

Samorząd gminny ma możliwość wieloletniego planowania i stymulowania rozwoju. Właściwości rady gminy do uchwalania programów gospodarczych oraz przyjmowania programów rozwoju zostały określone w Ustawie o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 18 ust. 2 pkt. 6 i 6a).

Zdaniem T. Kudłacza, za najważniejsze cechy programowania rozwoju jednostek terytorialnych należy uznać (1999, s. 36):

- przedmiotem programowania jest rozwój, który stwarza możliwość traktowania programowania jako pewnej formy przewidywania oraz kształtowania przyszłości;
- programowanie może dotyczyć pojedynczej jednostki terytorialnej i wtedy oznacza programowanie rozwoju gospodarczego, społecznego, ekologicznego i (lub) przestrzennego, programowanie może się też odnosić do kształtowania rozwoju układu regionalnego kraju, koncentrując się na wyborze sposobów osiągnięcia celów interregionalnych, ważnych w przyjętej strategii rozwoju kraju.

W złożonych procesach planowania rozwoju lokalnego ustalanie celów rozwoju, które nie będą tylko listą życzeń, lecz przemyślaną decyzją, jest nieporównywalnie trudniejsze niż ustalanie celów rozwoju najbardziej nawet rozwiniętej i posiadającej skomplikowaną strukturę firmy. Wynika to z kilku czynników (Korzeniak, 2011, s. 102):

- szerokiego spektrum obszarów problemowych, w stosunku do których określić można odrębne cele rozwoju gminy;
- dużej ilości podmiotów, które zgłaszają do rozpatrzenia swoje cele;
- zróżnicowanej wagi różnych celów i potrzeby przyjęcia pewnych celów za ważny interes publiczny, przy dużych trudnościach w podejmowaniu takich decyzji;
- różnych relacji pomiędzy celami, w tym występowania celów spójnych, komplementarnych, dających się realizować bezkonfliktowo i konfliktowych;
- złożonych uwarunkowań realizacji celów, w tym takich które stanowią istotną barierę ich realizacji.

Zdaniem T. Kudłacza, zastanawiając się nad zadaniami programowania, można wskazać jego funkcje efektywnościowe i instrumentalne (1999, s. 44-47). Zestawienie funkcji programowania zaprezentowano w tabeli 16.

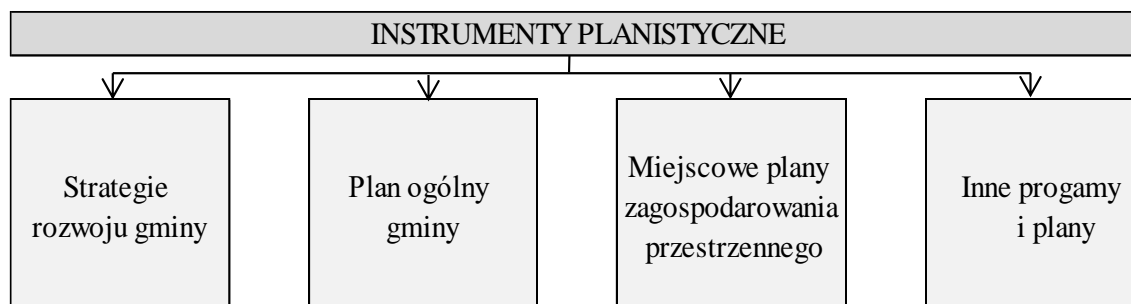
Tabela 16

Funkcje programowania rozwoju regionalnego

	Funkcja	Charakterystyka
EFEKTYWNOŚCIOWE	porządkująca bieżąco podejmowane decyzje	program będąc elementem sterowania rozwojem regionalnym jest podstawą nadawania podsystemowi realnemu kierunku rozwoju spełniającego kryteria efektywnościowe
	pobudzająca (aktywizująca) układ podmiotowy regionu	programowanie jest procesem wymuszającym na podmiotach władzy aktywność w kierunku poszukiwania możliwości optymalnego rozwoju regionu
	integrująca	program jest płaszczyzną integracji regionalnego układu podmiotowego
INSTRUMENTALNE	regulacyjna	program staje się wyznacznikiem konkretnie podejmowanych decyzji gwarantujących realizację ustalonych zadań
	kontrolna	program staje się podstawą oceny skuteczności działania organów odpowiedzialnych za politykę rozwoju regionalnego
	informacyjna	program jest zbiorem informacji o spodziewanych kierunkach rozwoju sytuacji i zamierzonych decyzjach władz regionalnych
	koordynacyjna	program jest przedsięwzięciem z założenia mającym oddziaływać na podmioty funkcjonujące w regionie w kierunku koordynowania ich zachowania ze strategicznymi celami rozwoju regionu
	promocyjna	program jest przedsięwzięciem eksponującym te cele rozwoju jednostki terytorialnej, które są w jakimś sensie atrakcyjne i możliwe do osiągnięcia, pod warunkiem zaistnienia zasilania zewnętrznego.

Źródło: *Programowanie rozwoju regionalnego* (s. 44-47), T. Kudłacz, 1999, Warszawa: PWN.

Władze lokalne wspierają rozwój przedsiębiorczości lokalnej, wykorzystując instrumenty planistyczne, których podział przedstawiono na rysunku 15.



Rysunek 15. Instrumenty planistyczne wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

Źródło: opracowanie na podstawie „Rola samorządu gminnego w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej” (s. 153), J. Sadowska-Spychała, 2013, *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 61.

Strategia rozwoju gminy jest obecnie podstawowym dokumentem zarządzania rozwojem lokalnym, wynikającym z Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i Ustawy o samorządzie gminnym (do 31 grudnia 2025 roku – strategia rozwoju gminy jest fakultatywna, a od 1 czerwca 2026 roku w związku z tym, że w ustawie o samorządzie gminnym wchodzi w życie nowe brzmienie art. 10e ust. 1: „Gmina opracowuje strategię rozwoju gminy”, czyli staje się dokumentem obowiązkowym: jednocześnie dodany ust. 1a mówi, że „gmina może nie opracowywać własnej strategii, jeżeli jej obszar jest w całości objęty strategią rozwoju ponadlokalnego”; dodatkowo, zgodnie z nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, od 1 lipca 2026 roku uchwalenie planu ogólnego gminy będzie możliwe tylko wtedy, gdy obowiązuje strategia rozwoju gminy lub strategia ponadlokalna obejmująca jej obszar).

Pełni rolę instrumentu koordynowania działań władz lokalnych, wyznacza kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i stanowi podstawę programowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym funduszy Unii Europejskiej w perspektywie 2021-2027.

Strategia rozwoju jest również narzędziem komunikacji i współpracy między władzami gminy, mieszkańcami, przedsiębiorcami oraz partnerami instytucjonalnymi (Nowakowska, 2016, s. 56).

Posiadanie strategii rozwoju oczywiście nie gwarantuje automatycznie sukcesu w zarządzaniu rozwojem, lecz pełni niepodważalne funkcje, a zwłaszcza (Nowakowska, 2005, s. 18):

- strategia pozwala lepiej zagospodarować zasoby ludzkie, naturalne, materialne jednostki terytorialnej, gdyż określa optymalne ich wykorzystanie;
- wdrażanie opracowanej strategii zapewnia stabilny kierunek rozwoju gminy w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż wskazuje drogę rozwoju niezależną od władz lokalnych, ich opcji politycznych czy zmian po okresie kadencji;
- strategia jest koncepcją rozwoju gminy, a w konsekwencji staje się planem działania władz lokalnych, wyznacznikiem podejmowania bieżących decyzji, więc ułatwia i zwiększa spójność podejmowanych decyzji;
- strategia zwiększa zrozumienie działań władz lokalnych, zmniejsza opór wobec zmian, w konsekwencji czego może eliminować lub łagodzić część konfliktów społecznych;
- strategia z jednej strony odzwierciedla interesy społeczności lokalnej, a z drugiej strony wpływa mobilizująco na tę społeczność do aktywnego zaangażowania się w rozwój gminy;
- strategia jako źródło informacji o przyszłości jednostki terytorialnej zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarujących, obniża niepewność ich działania, więc może skutecznie nakłaniać do zwiększenia działań inwestycyjnych;
- proces budowania strategii i jej uspołecznienie jest istotnym elementem edukacji społecznej, zwiększa zrozumienie procesów zachodzących w gminie oraz poczucie tożsamości z przestrzenią;
- strategia zwiększa szanse jednostki terytorialnej na uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania lokalnego budżetu.



Według D. Hübner, strategia rozwoju gminy postrzegana jest jako (1995, s. 7-15):

- proces tworzenia środowisk, w których ma szansę się rozwijać drobna oraz średnia przedsiębiorczość, a także identyfikowania szans dla potencjalnych inwestorów zagranicznych;
- proces tworzenia ram dla współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym;
- proces kreowania rozwoju oraz kształtowania narzędzi rozwoju i gwarantowania jego trwałości;
- proces kształtowania alternatywnych biegunów rozwoju i przedsięwzięć rozwojowych;
- proces transferu wiedzy i informacji między władzami a społecznością;
- ramy procesów decyzyjnych na różnych poziomach organizacji wspólnoty lokalnej i regionalnej;
- program działań mieszczących się w autonomii lokalnej i regionalnej;
- proces doskonalenia efektywności, konkurencyjności i jakości.

Zwiększa możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, w tym funduszy europejskich, gdyż strategia rozwoju gminy jest dokumentem wymaganym w większości konkursów grantowych i programów pomocowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027.

Kolejnymi instrumentami planistycznymi wspierania przedsiębiorczości lokalnej są: plan ogólny gminy, a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej, w tym uchwalanie dokumentów planistycznych (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 3 ust. 1, w brzmieniu po nowelizacji z dnia 7 lipca 2023 roku).

Plan ogólny gminy stanowi podstawowy dokument strategiczno-przestrzenny gminy i jest obowiązkowy dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Zastąpił on dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które zachowuje moc jedynie przejściowo, do czasu uchwalenia planu ogólnego, nie później niż do 30 czerwca 2026 roku.

Bardzo ważnym instrumentem wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Pełnią one tym samym funkcję ekonomiczną, gdyż wpływają na wartość gruntów, decyzje inwestorów, poziom podatków lokalnych, a w niektórych przypadkach także na wydatki gminy (np. odszkodowania z tytułu ograniczeń własności wynikających z planu) (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 14 ust. 1-8 i art. 26 ust. 1).

System planistyczny jednostki samorządu terytorialnego obejmuje planowanie zarówno strategiczne, jak też operacyjne. Planowanie operacyjne w gminie dotyczy określania celów krótkookresowych, a także sposobów i warunków ich realizacji, z uwzględnieniem dostępnych zasobów oraz bieżących uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Ma ono charakter ciągły i realizowane jest w układzie hierarchicznym, w którym dokumenty strategiczne – w szczególności strategia rozwoju gminy – wyznaczają kierunki działań oraz ramy dla programów i projektów o charakterze operacyjnym. Planowanie operacyjne pełni funkcję wykonawczą wobec planowania strategicznego: umożliwia wdrażanie przyjętych celów rozwojowych i stanowi narzędzie bieżącego sterowania działaniami jednostki samorządu terytorialnego. Obejmuje ono

decyzje podejmowane w codziennym funkcjonowaniu gminy, mające zapewnić skuteczną i terminową realizację strategii rozwoju. Zakres czasowy planowania operacyjnego jest zmienny oraz dostosowywany do uwarunkowań danego okresu (Juchniewicz, 2007, s. 82).

Planowanie operacyjne pozostaje kluczowym elementem systemu zarządzania rozwojem lokalnym, ponieważ umożliwia wdrażanie założeń strategii rozwoju gminy w postaci konkretnych programów, działań i projektów. Jest ono podejmowane zarówno z uwagi na wymogi ustawowe i potrzebę opracowania dokumentów sektorowych, jak również w celu pozyskiwania środków zewnętrznych, w szczególności funduszy UE w perspektywie 2021-2027. Jednocześnie planowanie operacyjne stanowi integralny element dobrego zarządzania publicznego, umożliwiając realizację celów strategicznych w sposób ciągły, spójny i monitorowalny.

Należy podkreślić, że system planistyczny gminy, obejmujący zarówno planowanie strategiczne, jak też operacyjne, wymaga ścisłej koordynacji i wzajemnej spójności. Realizacja lokalnej polityki rozwoju jest logiczna i skuteczna jedynie wtedy, gdy cele i kierunki określone w Strategii Rozwoju Gminy znajdują odzwierciedlenie w programach operacyjnych, planach wykonawczych oraz projektach inwestycyjnych. Zachowanie zbieżności między poziomem strategicznym a wykonawczym stanowi obecnie nie tylko zasadę dobrego zarządzania publicznego, lecz także wymóg systemowy wynikający z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Odpowiednia integracja tych dokumentów zapewnia ciągłość działań oraz umożliwia skuteczne i efektywne wdrażanie celów rozwojowych jednostki samorządu terytorialnego (por. z Juchniewicz, 2007, s. 85-90).

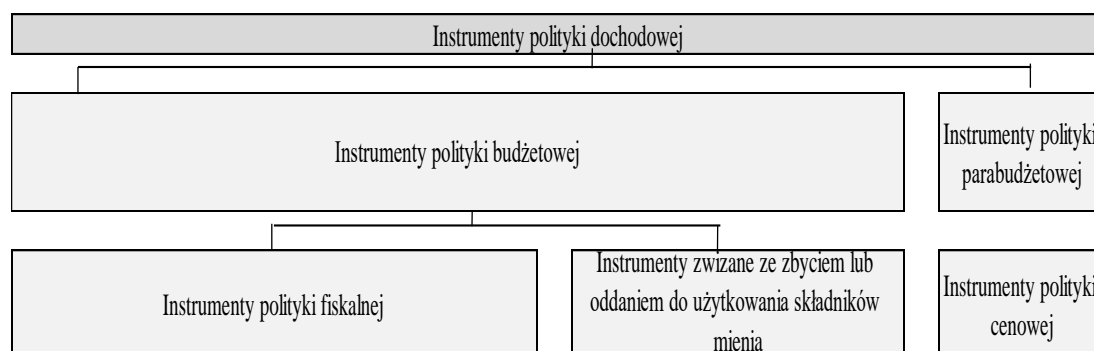
### **3.2.2. Ekonomiczno-finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości**

W grupie instrumentów, za pomocą których władze lokalne mogą oddziaływać na rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie, szczególnie istotne znaczenie mają te narzędzia, które są związane z finansami publicznymi gminy. Instrumenty ekonomiczno-finansowe pozwalają na tworzenie warunków sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez kształtowanie obciążeń podatkowych i opłat lokalnych, a także poprzez politykę gospodarowania mieniem komunalnym i cenami usług użyteczności publicznej.

W ramach tych instrumentów można wyróżnić politykę dochodową (m.in. podatki i opłaty lokalne, wpływy z mienia komunalnego) oraz politykę wydatkową (wydatki inwestycyjne, dotacje, ulgi i wsparcie przedsiębiorczości) (por. z Kogut, 2006, s. 447; Zawora, 2015, s. 304).

Kluczowe znaczenie mają instrumenty polityki fiskalnej, do których zalicza się podatki oraz opłaty lokalne, określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 707). Podatki lokalne pełnią trzy podstawowe funkcje (Głuchowski, Patyk, 2011, s. 17-19):

- fiskalną – zapewniając jednostce samorządu terytorialnego dochody niezbędne do realizacji zadań publicznych;
- redystrybucyjną – umożliwiając korygowanie dochodów podmiotów lokalnych;
- stymulacyjną – pozwalając na oddziaływanie na zachowania przedsiębiorców przez stosowanie zróżnicowanych stawek, ulg, zwolnień oraz preferencji podatkowych (w tym pomocy de minimis).



Rysunek 16. Instrumenty polityki dochodowej wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej. Źródło: „Klasyfikacje instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego w obszarze gminnej polityki finansowej – aspekty teoretyczne” (s. 447), M. Kogut, 2006, *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 437.

Oddziaływanie podatków i opłat lokalnych na przedsiębiorczość w gminie może mieć charakter pośredni i bezpośredni. Pośrednie znaczenie podatków wiąże się z ich funkcją fiskalną, ponieważ stanowią one istotne źródło dochodów własnych gminy, umożliwiając finansowanie zadań publicznych i inwestycji rozwojowych (Rolewicz, 1999, s. 12). Wzrost dochodów podatkowych gminy może więc sprzyjać poprawie lokalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, np. poprzez rozbudowę infrastruktury lub poprawę jakości usług publicznych. Jednocześnie podatki lokalne oddziałują na przedsiębiorców bezpośrednio, pełniąc funkcję stymulacyjną (bodźcową), która może zachęcać lub ograniczać określone aktywności gospodarcze (Gajl, 1992, s. 131). Funkcja ta realizowana jest poprzez kształtowanie elementów konstrukcji podatków lokalnych, takich jak: wysokość stawek podatkowych, zakres ulg i zwolnień, preferencje podmiotowe oraz przedmiotowe, a także warunki płatności (Głuchowski, 1995, s. 5).

W praktyce samorządy lokalne wykorzystują te instrumenty do (Kogut, 2006, s. 447):

- wspierania rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza podmiotów tworzących miejsca pracy, innowacyjnych lub pożądaných z punktu widzenia rozwoju lokalnego;
- ograniczania działalności niepożądaney, np. uciążliwej środowiskowo lub sprzecznej z zasadami ładu przestrzennego.

Drugą grupę instrumentów polityki dochodowej, wykorzystywanych przez gminy w celu stymulowania przedsiębiorczości, stanowią narzędzia związane ze zbywaniem i gospodarowaniem składnikami mienia komunalnego. Mienie komunalne obejmuje własność gminy, a także inne prawa majątkowe przysługujące gminie oraz gminnym osobom prawnym (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 43).

Istotnym elementem mienia komunalnego jest gminny zasób nieruchomości, obejmujący nieruchomości stanowiące własność gminy przeznaczone do realizacji jej zadań oraz wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego (Ustawa o gospodarce nieruchomościami art. 24 ust. 1). Poprzez sprzedaż, dzierżawę, najem lub oddanie w użytkowanie nieruchomości na warunkach preferencyjnych gmina może tworzyć bodźce zachęcające do lokalizowania działalności gospodarczej na jej terenie, a tym samym wpływać na rozwój lokalnego rynku pracy oraz zwiększanie aktywności inwestycyjnej.

Obok instrumentów polityki budżetowej, skuteczne w stymulowaniu przedsiębiorczości mogą być narzędzia parabudżetowe (np. polityka cenowa usług komunalnych). Obejmują one instrumenty polityki cenowej i instrumenty związane z gospodarczym wykorzystaniem środowiska naturalnego (Kogut, 2006, s. 447).

Polityka cenowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jeden z instrumentów oddziaływania na lokalne warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Polega ona na kształtowaniu cen i opłat za korzystanie z usług oraz zasobów komunalnych w sposób sprzyjający aktywizacji podmiotów gospodarczych. Obniżone stawki czynszów, dopłaty do wybranych usług lub preferencyjne warunki korzystania z infrastruktury publicznej mogą stanowić zachętę do podejmowania działalności gospodarczej, głównie na obszarach o ograniczonej aktywności ekonomicznej. Wysokość cen może zatem pełnić funkcję stymulacyjną – zwiększając atrakcyjność lokalizacji dla przedsiębiorców, a także hamującą – podnosząc koszty działalności. Jednocześnie zakres stosowania polityki cenowej jest ograniczony przez przepisy sektorowe, które w części usług komunalnych narzucają zasady kalkulacji cen lub wymóg pełnego pokrywania kosztów (np. gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków). Oznacza to, że największe znaczenie dla wspierania przedsiębiorczości mają te elementy polityki cenowej, które dotyczą nieruchomości komunalnych i usług fakultatywnych, gdzie gmina zachowuje większą autonomię decyzyjną (por. z Rolewicz, 1999, s. 38).

Podmioty gospodarcze funkcjonują w określonym środowisku przyrodniczym, które z jednej strony stanowi zasób umożliwiający prowadzenie działalności, a z drugiej wymaga ochrony i racjonalnego użytkowania. Relacja między działalnością gospodarczą a środowiskiem ma charakter dwukierunkowy – podmioty wpływają na stan środowiska, zaś środowisko oddziałuje na warunki prowadzenia działalności (por. z Makowski, 1992, s. 126).

Współcześnie mechanizmem regulującym tę relację są zwłaszcza opłaty za korzystanie ze środowiska i administracyjne kary pieniężne za naruszenia przepisów ochrony środowiska. Obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy Prawo ochrony środowiska.

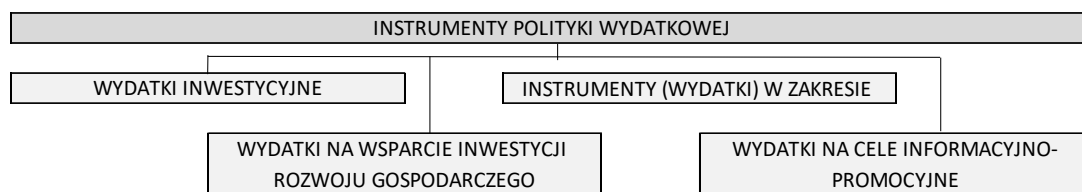
Opłaty dotyczą m.in. (Prawo ochrony środowiska, art. 273-284):

- emisji gazów i pyłów do powietrza;
- wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi;
- poboru wód (powierzchniowych i podziemnych);
- składowania odpadów oraz umieszczania ich w środowisku.

Opłaty środowiskowe spełniają podwójną funkcję (Prawo ochrony środowiska, art. 273-284):

- 1) ekonomiczną – odzwierciedlają koszt użytkowania zasobów środowiska i stanowią źródło finansowania ochrony środowiska (część wpływów trafia do budżetów województw oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej);
- 2) stymulacyjną – zachęcają do stosowania technologii ograniczających emisję i zmniejszających zużycie zasobów.

Administracyjne kary pieniężne stosowane są w przypadku naruszenia przepisów lub działań bez wymaganych pozwoleń, a pełnią funkcję represyjną i prewencyjną. W ten sposób instrumenty opłat i kar środowiskowych stanowią ważny element polityki ekologicznej państwa, wpływając zarówno na zachowania przedsiębiorstw, jak też kierunek modernizacji procesów produkcyjnych.



Rysunek 17. Instrumenty polityki wydatkowej wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej. Źródło: „Klasyfikacje instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego w obszarze gminnej polityki finansowej – aspekty teoretyczne” (s. 447), M. Kogut, 2006, *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 437.

Instrumenty ekonomiczno-finansowe oddziałujące na rozwój przedsiębiorczości obejmują nie tylko politykę dochodową, ale również szeroki zakres działań po stronie wydatków budżetowych. W praktyce jednostek samorządu terytorialnego to właśnie wydatki odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu lokalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Po stronie wydatkowej można wyróżnić w szczególności (por. z Kogut, 2006, s. 450):

- wydatki inwestycyjne, w tym na infrastrukturę techniczną (drogi, wodociągi, kanalizacja, sieci energetyczne, tereny inwestycyjne) oraz infrastrukturę społeczną (edukacja, kultura, rekreacja);
- wydatki na wsparcie instytucji otoczenia biznesu, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, centra usług rozwojowych, parki naukowo-technologiczne;
- wydatki związane z udzielaniem pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis (np. dotacje, poręczenia, preferencyjne warunki korzystania z mienia komunalnego);
- wydatki na działania promocyjne i informacyjne, związane z kształtowaniem pozytywnego wizerunku gminy jako miejsca przyjaznego inwestycjom.

W szczególności inwestycje lokalne stanowią jeden z najważniejszych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości. Rozwój infrastruktury technicznej zwiększa dostępność transportową gminy, obniża koszty działalności przedsiębiorstw i podnosi atrakcyjność lokalizacji, natomiast inwestycje w infrastrukturę społeczną wpływają na jakość kapitału ludzkiego oraz warunki życia mieszkańców (Rolewicz, 1999, s. 29-35).

Obok inwestycji infrastrukturalnych istotne znaczenie mają wydatki na rozwój instytucji wspierających przedsiębiorczość, w tym centrów informacji gospodarczej, organizacji pozarządowych, lokalnych grup działania oraz ośrodków aktywizacji zawodowej. Współcześnie działania te często realizowane są przy współfinansowaniu środkami unijnymi w ramach programów regionalnych i Funduszy Europejskich 2021-2027.

Ponadto gminy mogą udzielać dotacji, pożyczek, poręczeń i usług doradczych skierowanych do mikro- oraz małych przedsiębiorstw, pod warunkiem zgodności z przepisami o pomocy publicznej, w szczególności z Rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 w sprawie pomocy de minimis.

Ważnym narzędziem są też wydatki promocyjne, związane z budowaniem wizerunku gminy jako miejsca atrakcyjnego dla inwestorów, turystów i mieszkańców. Promocja gospodarcza obejmuje prezentowanie terenów inwestycyjnych, budowanie marki lokalnej i uczestnictwo w sieciach współpracy terytorialnej, co może prowadzić do zwiększenia napływu kapitału i liczby nowo powstających firm (Ibidem, s. 29-32).

### 3.2.3. Instrumenty infrastrukturalne wspierające przedsiębiorczość

Pojęcie „infrastruktura” jest szeroko stosowane zarówno w ekonomii, jak też innych dyscyplinach naukowych i w praktyce zarządzania publicznego. Odwołując się do jego etymologii, warto zauważyć, że pochodzi ono od łacińskich słów *infra* (pod) oraz *structura* (konstrukcja), co sugeruje rozumienie infrastruktury jako fundamentu funkcjonowania określonego systemu społeczno-gospodarczego (Ratajczak, 1999, s. 11).

W literaturze przedmiotu infrastrukturę określa się jako zespół trwałych obiektów i urządzeń, których zadaniem jest umożliwienie sprawnego przebiegu procesów gospodarczych oraz zapewnienie odpowiedniego standardu życia społeczeństwa na danym terenie (Kudłacz, 2015, s. 14). Jest to więc kategoria obejmująca zasoby materialne, sieci oraz urządzenia, które stanowią podstawę funkcjonowania zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na zróżnicowanie składników infrastruktury oraz jej zmienność w czasie, trudno wskazać jedną uniwersalną definicję. W literaturze wyróżnia się cztery podstawowe grupy ujęć pojęcia infrastruktury (Ratajczak, 1999, s. 11):

- 1) definicje funkcjonalne, podkreślające rolę infrastruktury w zapewnianiu obsługi działalności gospodarczej i społecznej;
- 2) definicje strukturalne, zwracające uwagę na trwałość i charakterystyczne cechy elementów infrastruktury;
- 3) definicje enumeratywne, wskazujące konkretne składniki uznawane za infrastrukturę;
- 4) definicje syntetyczne, łączące funkcje, cechy i zakres rzeczowy infrastruktury.

Przykładem klasycznego podejścia funkcjonalnego jest definicja A. Piskozuba, zgodnie z którą infrastruktura to „stworzone przez człowieka, trwale zlokalizowane liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego, stanowiące podbudowę życia społeczno-gospodarczego” – obejmujące m.in. systemy transportowe, łączność, energetykę czy gospodarkę wodną (1977, s. 16-17).

Współcześnie pojęcie „infrastruktura” zostało jednak poszerzone. Procesy cyfryzacji gospodarki i zarządzania publicznego doprowadziły do wyodrębnienia kategorii infrastruktury cyfrowej, obejmującej przede wszystkim szerokopasmowe sieci teleinformatyczne, centra danych, platformy usług elektronicznych administracji publicznej i systemy komunikacji cyfrowej. Rozszerzone rozumienie infrastruktury znajduje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych państwa, takich jak Strategia Rozwoju Kraju 2030 (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2021) oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020), gdzie infrastruktura jest traktowana jako kluczowy warunek budowania konkurencyjności regionów, pobudzania przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału ludzkiego.

Jak zauważa R. Domański, współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wymaga postrzegania infrastruktury nie tylko jako zbioru obiektów materialnych, ale także jako systemu umożliwiającego przepływ informacji, wiedzy, zasobów i innowacji, co bezpośrednio warunkuje możliwości rozwoju lokalnej przedsiębiorczości (2015, s. 41-43).

Przykładem drugiej grupy definicji, tj. kładącej nacisk na cechy charakterystyczne infrastruktury, może być podejście zastosowane przez A.O. Hirschmana, który wskazuje, że aby być zaliczonym do infrastruktury, dany rodzaj aktywności gospodarczej powinien spełniać przynajmniej trzy poniższe warunki, a w zależności od wąskiej bądź szerokiej interpretacji infrastruktury możliwe jest dodanie czwartego warunku (1964, s. 101):

- 1) usługi, których dostarcza, muszą ułatwiać lub warunkować uruchamianie wszelkich innych rodzajów aktywności ekonomicznej;
- 2) w większości krajów usługi te zapewniane są przez podmioty publiczne lub prywatne, ale poddane regulacyjnej kontroli państwa;
- 3) inwestycje niezbędne dla świadczenia tych usług charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością i tzw. techniczną niepodzielnością.

Z kolei według D. Stawasza infrastruktura to zbiór urządzeń, sieci i obiektów, które nie uczestniczą bezpośrednio w procesie produkcji dóbr materialnych, lecz są niezbędne dla realizacji procesów gospodarczych oraz zaspokajania potrzeb ludności (2005, s. 7). Jest to przykład definicji skupiającej się na wymienieniu składników gospodarki zaliczanych do infrastruktury.

Zasób infrastrukturalny przyczynia się do aktywizacji gospodarczej regionów, zwiększając ich dostępność transportową, komunikacyjną oraz informacyjną. Wpływa również na atrakcyjność inwestycyjną, zmniejsza koszty transakcyjne i umożliwia efektywny przepływ zasobów, kapitału, technologii oraz informacji. Z kolei deficyty infrastrukturalne prowadzą do opóźnień rozwojowych i mogą stanowić barierę w lokalizacji nowych inwestycji (Stawasz, 2005, s. 9).

W warunkach współczesnych zakres pojęcia „infrastruktura” uległ poszerzeniu.

M. Ratajczak, w strukturze klasyfikacyjnej infrastruktury tworzonej przez człowieka, wyróżnia trzy składowe elementy: infrastrukturę gospodarczą, społeczną oraz instytucjonalną (1999, s. 22).

Infrastruktura gospodarcza (określana jako ekonomiczna, techniczno-ekonomiczna lub techniczna) obejmuje urządzenia oraz sieci transportowe, telekomunikacyjne, energetyczne, gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami (Ibidem, s. 16). Stanowi podstawę sprawnego funkcjonowania aktywności gospodarczej, ułatwiając przepływ zasobów w przestrzeni.

Infrastruktura społeczna to system urządzeń i instytucji świadczących usługi nieprodukcyjne, służących bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb społecznych – w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury, opieki społecznej, sportu, bezpieczeństwa czy administracji publicznej (por. z Broł, 2004, s. 115; Kudłacz, 2015, s. 17). Jej poziom w istotny sposób wpływa na jakość życia mieszkańców i atrakcyjność lokalizacyjną obszaru, postrzeganą przez inwestorów i potencjalnych nowych mieszkańców.

Infrastruktura instytucjonalna, zgodnie z ujęciem M. Ratajczaka, obejmuje nie tylko organizacje i instytucje (np. administrację publiczną, organizacje gospodarcze), lecz również normy, regulacje i wzorce zachowań, które kształtują warunki działania podmiotów w przestrzeni społeczno-gospodarczej (1999, s. 19).

Infrastrukturę (gospodarczą, społeczną i instytucjonalną) należy traktować jako jeden z kluczowych czynników stymulujących rozwój lokalny, gdyż tworzy warunki dla skutecznego przepływu dóbr, usług, ludzi, kapitału i informacji oraz wzmacnia spójność przestrzenną i funkcjonalną danego terytorium. Odpowiedni poziom wyposażenia infrastrukturalnego stanowi też determinantę lokalizacji działalności gospodarczej, co przekłada się na aktywizację gospodarczą obszaru. Jak zauważa T. Kudłacz, granica między infrastrukturą gospodarczą a społeczną jest płynna, gdyż wiele usług społecznych (np. edukacja, ochrona zdrowia) ma istotne długookresowe znaczenie ekonomiczne, a infrastruktura techniczna może pełnić istotne funkcje społeczne, np. komunikacja publiczna ograniczająca wykluczenie transportowe (Kudłacz, 2015, s. 17).

Obok infrastruktury technicznej i społecznej coraz większą rolę odgrywa infrastruktura cyfrowa, obejmująca m.in. dostęp do szerokopasmowego Internetu, systemy usług elektronicznych, centra danych, komponenty cyberbezpieczeństwa oraz platformy interoperacyjnej administracji publicznej. Jak wskazuje OECD, infrastruktura cyfrowa stanowi obecnie jeden z kluczowych czynników warunkujących innowacyjność i konkurencyjność gospodarek oraz dostępność usług publicznych (OECD Digital Economy Outlook 2024, 2024, s. 15-30).

Wyniki najnowszych badań empirycznych potwierdzają, że rozwój infrastruktury cyfrowej sprzyja wzrostowi przedsiębiorczości, podnosi produktywność firm i ułatwia tworzenie nowych modeli biznesowych, szczególnie w sektorach usług opartych na wiedzy. Jednocześnie wdrażanie inwestycji infrastrukturalnych współcześnie odbywa się w warunkach ograniczeń budżetowych samorządów lokalnych, co wymusza stosowanie nowych form finansowania oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (por. z Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2023, Ministerstwo Cyfryzacji, 2024, s. 7 i 13).

Wpływ infrastruktury na rozwój lokalny, a w tym na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, może być rozpatrywany przez pryzmat jej funkcji (roli), jaką może pełnić w procesie rozwoju. Zauważyć tu należy, że zaprezentowana poniżej charakterystyka funkcji infrastruktury po części pokrywa się z zaprezentowaną wcześniej klasyfikacją infrastruktury. Spośród funkcji infrastruktury można wyodrębnić m.in. (Kudłacz, 2015, s. 24-30).

1. Funkcję ekonomiczną – w ogólnym ujęciu istotą tej funkcji jest oddziaływanie infrastruktury na rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej. Kierunki oddziaływania infrastruktury to:
  - aspekty finansowe (wiążą się z wydatkami z budżetu JST będącej investorem lub odpowiedzialnej za utrzymanie danej infrastruktury);
  - racjonalizacja funkcjonowania podmiotów gospodarczych i instytucji (infrastruktura, przede wszystkim liniowa, przesądzając o wewnętrznej funkcjonalności danego terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego, ułatwia konieczne, wzajemne komunikowanie się różnych podukładów tego systemu w tym: miejsc pracy, zamieszkania, świadczenia usług, miejsc wypoczynku i rekreacji, tym samym podnosi sprawność ich funkcjonowania, co ma m.in. odzwierciedlenie w obniżce ogólnych kosztów działalności, a w następstwie tego podnosi pozycję konkurencyjną miejscowych podmiotów sektora prywatnego względem otoczenia zewnętrznego);
  - kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej (jako atrakcyjność inwestycyjna, głównie dla kapitału zewnętrznego, i atrakcyjność do zamieszkania);
  - znaczenie promocyjne dla jednostki terytorialnej (przejaw oddziaływania w części pokrywający się z atrakcyjnością lokalizacyjną, ma jednak w części swoistą wartość dla rozwoju, dotyczy głównie jednostek terytorialnych posiadających odpowiednie walory turystyczne);
  - znaczenie dla dyfuzji sygnałów rozwojowych (wiąże się głównie ze stanem rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, a więc transportowej, łączności, a również infrastruktury informatycznej);



- kształtowanie kondycji zdrowotnej oraz jakości kapitału ludzkiego miejscowych zasobów pracy (znacząca część infrastruktury społecznej przesądza o zjawiskach i procesach mających swój udział w kształtowaniu efektów gospodarczych);
  - nowe miejsca pracy (zagospodarowanie infrastrukturalne nie ma dużego bezpośredniego udziału w ilościowym obrazie miejscowego rynku pracy, niemniej jednak i ten aspekt powinno się brać pod uwagę rozważając ekonomiczne znaczenie infrastruktury dla rozwoju regionalnego oraz lokalnego, np. istotniejszy udział w rynku pracy mogą mieć takie urządzenia infrastruktury, jak lotnisko czy też szpital, dodatkowo, powstawanie nowych elementów infrastruktury ma duży wpływ pośredni na powstawanie nowych miejsc pracy);
  - efekty mnożnikowe (jest to łączny efekt wszystkich wcześniej omawianych oddziaływań z jednoczesnym uwzględnieniem wpływów pośrednich, co można ogólnie określić jako kształtowanie efektywności gospodarowania, gdyż: po pierwsze, prawie każda nowa inwestycja infrastrukturalna rodzi potrzebę powstawania innych, komplementarnych elementów zagospodarowania przestrzennego po drugie, większość opisywanych wcześniej efektów gospodarczych infrastruktury można traktować jako przyczynę powstawania dalszych procesów rozwojowych).
2. Funkcję społeczną – wiąże się z poprawą szeroko rozumianych warunków oraz jakości życia miejscowej ludności i następuje w wyniku rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej. Najważniejsze jej przejawy to:
- zabezpieczenie potrzeb społecznych (należy do nich infrastruktura zabezpieczająca potrzeby w zakresie zdrowia, edukacji, kultury, rekreacji, bezpieczeństwa publicznego, potrzeb bytowych, potrzeb komunikacyjnych, telekomunikacyjnych);
  - kształtowanie subiektywnych składowych jakości życia (indywidualna percepcja jakości życia jest kształtowana w wyniku dokonywanych porównań z sytuacją materialną innych społeczności);
  - wpływ na wydatki gospodarstw domowych (rozwinięty podsystem infrastruktury o odpłatnie świadczonych usługach, np. w kulturze, jest zachętą do ponoszenia określonych wydatków przez ludność, co jest pozytywne, ponieważ tego rodzaju wydatki korelują z zaspokajaniem potrzeb wyższego rzędu, np. kultury, edukacji czy rekreacji);
  - dodatkowo sprawnie funkcjonująca infrastruktura techniczna może prowadzić do obniżania kosztów funkcjonowania gospodarstw domowych, np. transport publiczny.
3. Funkcję ekologiczną – istotna jest relacja pomiędzy zagospodarowaniem infrastrukturalnym a środowiskiem przyrodniczym. Niektóre rodzaje infrastruktury, np. infrastruktura transportowa, oczyszczalnie czy spalarnie odpadów, negatywnie korelują ze stanem środowiska przyrodniczego. Obecnie przywiązuje się dużą wagę do minimalizowania negatywnych skutków funkcjonowania infrastruktury, stosując bardziej przyjazne technologie np. przy składowaniu i utylizacji odpadów czy tworząc odpowiednie zabezpieczenia (np. ekrany ochronne przy korytarzach transportowych).

4. Funkcję kształtowania ładu przestrzennego – dużą rolę w tym względzie pełni infrastruktura liniowa a szczególnie transportowa, gdyż to właśnie połączenia komunikacyjne w dużym stopniu przesądzają o tworzeniu się pewnych całości funkcjonalnych z wewnątrznie uporządkowanymi relacjami między poszczególnymi elementami całości. Dodatkowo harmonijna całość to także kompleksowość w strukturze, zrównoważenie różnych kierunków aktywności, m.in. w określonej proporcji do sfery produkcyjnej i usługowej pozostawać muszą usługi generowane przez infrastrukturę społeczną.
5. Funkcję polityczną – infrastruktura może stać się instrumentem gry politycznej, co w istocie wzmacnia dbałość władzy publicznej w zakresie ciągłej poprawy jej stanu. Ma to oczywisty związek z rozwojem regionalnym i lokalnym, gdyż osiągnięcia w tym zakresie są bezpośrednią składową rozwoju danej jednostki oraz rozwój infrastruktury jest ważnym czynnikiem nakręcania ogólnej koniunktury gospodarczej.
6. Funkcję integracyjną (kształtowania spójności terytorialnej) – zarówno infrastruktura drogowa, jak i większość infrastruktury punktowej przyczynia się do integracji, przy czym integracja społeczna wiąże się z kształtowaniem więzi wewnętrznej i poczucia tożsamości identyfikowanej z konkretną jednostką osadniczą a integracja terytorialna to głównie wzajemna dostępność różnych obszarów dla przepływu ludzi, kapitału i usług.

Władze lokalne mają obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej dotyczących gminnej infrastruktury drogowej, wodociągowej i kanalizacyjnej, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania urządzeń sanitarnych, wysypisk, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a także zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą. Należy zaznaczyć, że rozwój infrastruktury realizowany przez gminę służy nie tylko mieszkańcom gminy, ale też zlokalizowanym na terenie gminy podmiotom gospodarczym. Skoro władza lokalna ma wpływ na zaspokajanie żywotnych, infrastrukturalnych potrzeb sfery biznesu, to oznacza to, że jest czynnikiem sprawczym nie tylko rozwoju istniejących, lokalnych podmiotów, ale także inicjacji nowych oraz bodźcem inwestycji zewnętrznych (Sztando, 2004, s. 148).

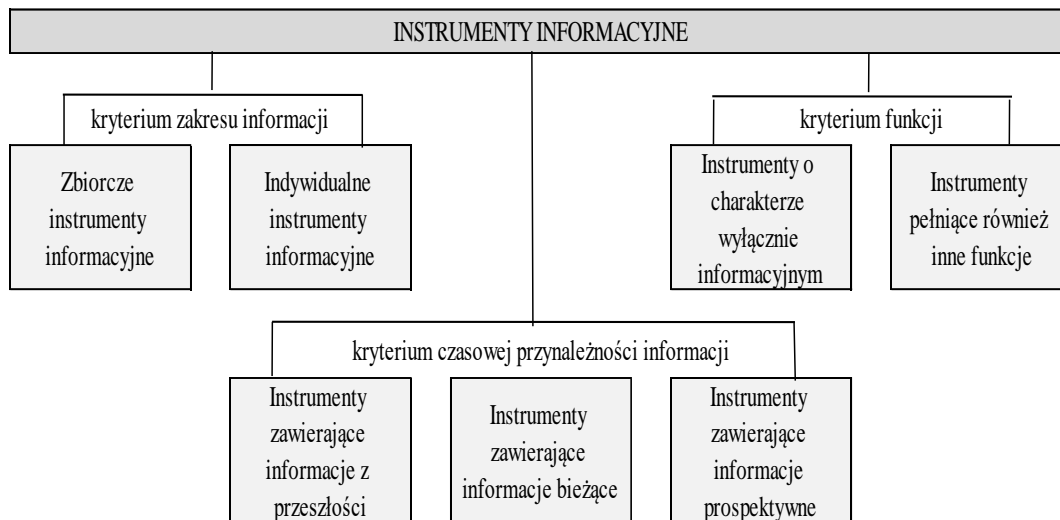
#### **3.2.4. Instrumenty „miękkie” wspierania przedsiębiorczości**

Instrumenty miękkiego wspierania przedsiębiorczości to grupa instrumentów, wśród których wymienić można zwłaszcza: tworzenie dobrego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości, instrumenty promocyjne i informacyjne oraz instrumenty związane z podnoszeniem kompetencji poprzez szkolenia i doradztwo.

Klimat przedsiębiorczości współtworzą władze lokalne, otoczenie instytucjonalne i podmioty gospodarcze. Warunkiem koniecznym do powstania klimatu przedsiębiorczości jest współdziałanie tych podmiotów i koordynacja ich działań. Klimat przedsiębiorczości jest typowy dla jednostek, które posiadają (Marszałkowska, 2003, s. 221):

- a) zdolność do tworzenia w krótkim czasie szans na przyspieszony rozwój lub zdolność do postrzegania szans w otoczeniu;
- b) umiejętność wykorzystania szans stwarzanych przez endogeniczny potencjał rozwoju, który tkwi w strukturze społeczno-kulturowej, jak również w strukturze ekonomicznej (w „bazie ekonomicznej”) regionu i jej zdolności do zmian;
- c) sprawność działania przy zachowaniu efektywności gospodarczej.

Znaczącym składnikiem systemu polityki lokalnej wspierającej rozwój przedsiębiorczości są instrumenty informacyjne wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, które można podzielić według trzech zasadniczych kryteriów, ukazanych na rysunku 18.

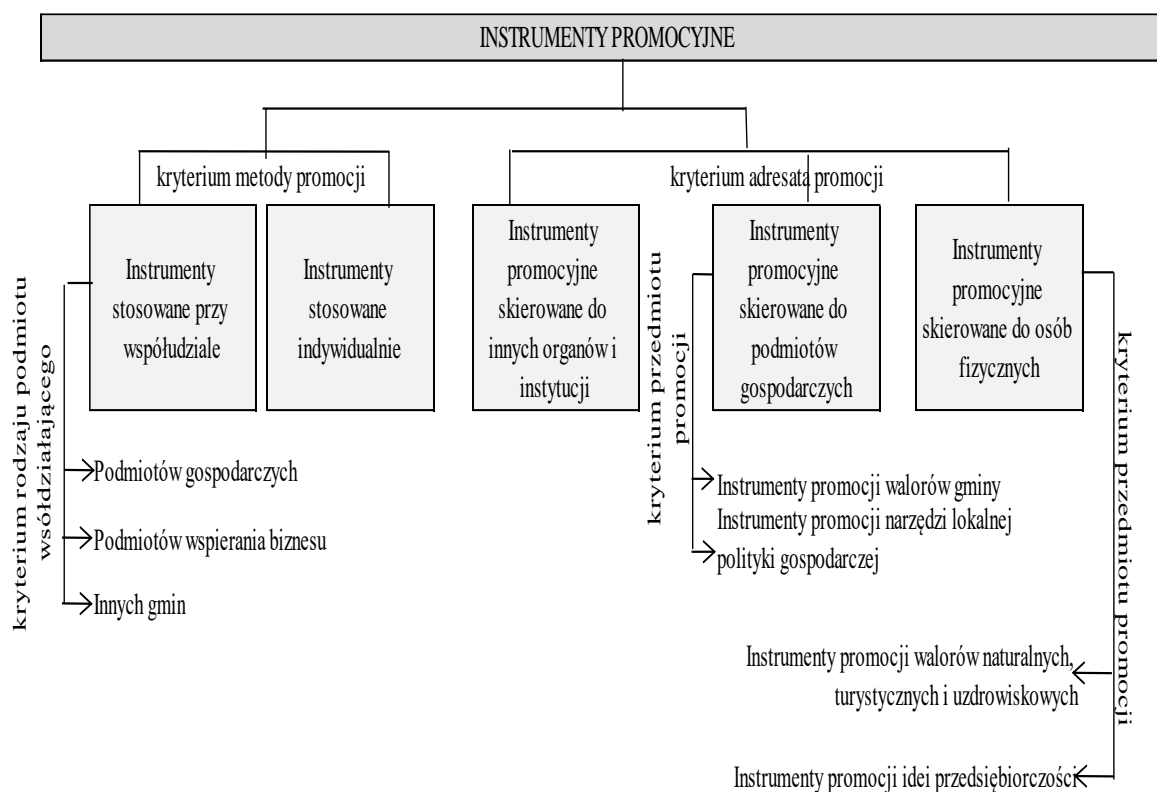


Rysunek 18. Kryteria klasyfikacji instrumentów informacyjnych wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

Źródło: „Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej” (s. 148), A. Sztando, 2004, w: R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.

Podział instrumentów promocyjnych wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej przedstawiono na rysunku 19. Wskazać można m.in. następujące rodzaje instrumentów informacyjnych oraz promocyjnych, mających wpływ na rozwój przedsiębiorczości (Tomanek, 2006, s. 133):

- strona internetowa urzędu gminy (miasta);
- interaktywna baza danych o firmach lokalnych;
- uczestnictwo w targach i wystawach krajowych i zagranicznych;
- organizacja targów turystycznych, jarmarków, festynów;
- prasa gminna;
- reklama gminy w mediach;
- kontakty z zaprzyjaźnionymi, partnerskimi gminami (miastami);
- marka turystyczna;
- informacje o gminie zamieszczone w ulotkach czy na płytach CD.



Rysunek 19. Kryteria klasyfikacji instrumentów promocyjnych wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

Źródło: „Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej” (s. 149), A. Sztando, 2004, w: R. Broł (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.

Do ostatniej grupy, w ramach miękkich instrumentów wspierania przedsiębiorczości, tj. instrumentów związanych z podnoszeniem kompetencji przez szkolenia i doradztwo, zaliczyć należy m.in.:

- organizowanie tematycznych szkoleń, konferencji czy seminariów dla przedsiębiorców i ich pracowników;
- obsługę prawno-finansową firm przez jednostki utworzone dzięki administracji publicznej;
- otwieranie punktów z ekspertami, którzy oferują doradztwo sektorowi MŚP;
- organizację konkursów biznesowych związanych z zakładaniem firm.

Wymienione rodzaje instrumentów mogą być stosowane w sposób rozproszony, jednak lepsze rezultaty przynosi działanie kompleksowe, opierające się na używaniu większej liczby instrumentów, gdyż o poziomie efektywności działań polegających na wspieraniu przedsiębiorczości decyduje stopień koncentracji wykorzystywanych instrumentów.

### 3.3. Rola przedsiębiorczości w kreowaniu rozwoju lokalnego

W świetle badań literaturowych, we wstępie do rozważań dotyczących roli przedsiębiorczości w kreowaniu rozwoju lokalnego, należy podkreślić, że mechanizm oddziaływania przedsiębiorczości na rozwój lokalny nie został jeszcze w pełni rozpoznany.

D. Valliere i R. Peterson wysuwają tezę, że oddziaływanie przedsiębiorczości na rozwój lokalny zachodzi w głównej mierze na drodze podejmowania działań innowacyjnych, efektywnego wykorzystania zasobów, jak również poprzez wzrost konkurencyjności na rynku (2009, s. 459-480). Z kolei D.B. Audretsch i M. Keilbach zwracają uwagę na znaczenie przepływu wiedzy towarzyszącego zachowaniom przedsiębiorczym (2004, s. 605-616). Wpływ przedsiębiorczości na rozwój lokalny zweryfikowany został m.in. przez P. Braunerhjelmą i B. Borgmana w oparciu o dane z 70 regionów Szwecji dla okresu badawczego 1975-1999 (2004, s. 929-947) czy też przez B. Ashcrofta oraz J.H. Love'a na podstawie danych dotyczących 64 regionów Wielkiej Brytanii w latach 80. XX wieku (1996, s. 483-500).

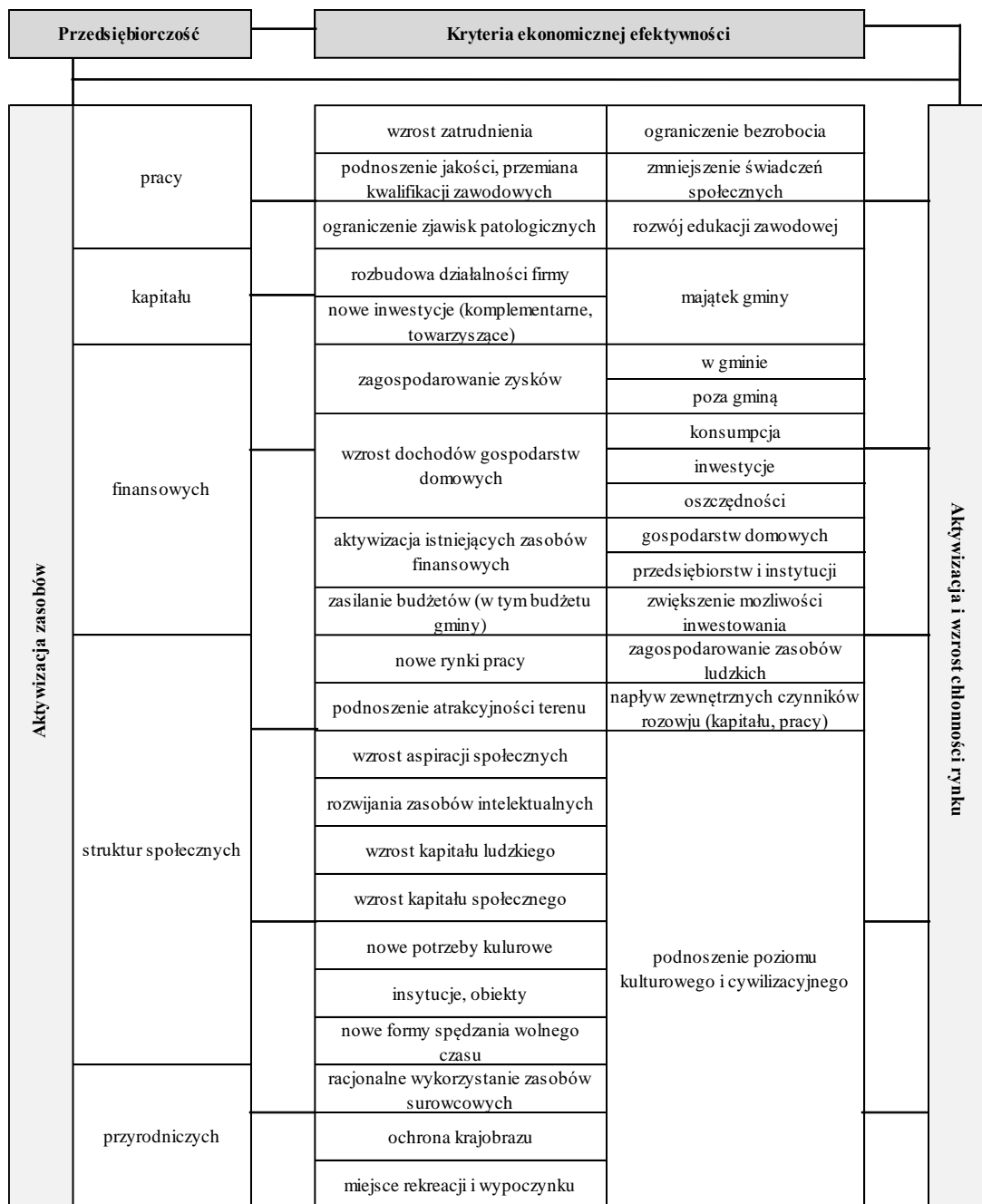
W najnowszych ujęciach badawczych podkreśla się dodatkowo znaczenie przedsiębiorczości opartej na wiedzy i przedsiębiorczości cyfrowej, która odgrywa coraz większą rolę w procesie transformacji struktur lokalnych gospodarek (por. z Audretsch, 2021, s. 1995-2016). Ponadto rola przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym jest silnie moderowana przez jakość kapitału społecznego, poziom współpracy między podmiotami i zdolność jednostek terytorialnych do tworzenia środowisk sprzyjających innowacjom.

Według B. Glinki i S. Gudkovej, przedsiębiorczość działa pobudzająco na rozwój lokalny poprzez (2011, s. 53-55):

1. Pełniejsze wykorzystywanie miejscowych zasobów. Ma to związek z łączeniem w odpowiednich proporcjach czynników produkcji przy efektywnym ich wykorzystaniu.
2. Dobrze prosperujące firmy, które poza tworzeniem nowych miejsc pracy zachęcają społeczeństwo lokalne do podejmowania oraz prowadzenia działalności w zbliżonych (powiązanych) branżach, czym pobudzają przedsiębiorcze postawy.
3. Fakt, że podejmowanie decyzji przez przedsiębiorców związane jest z ponoszeniem ryzyka, niemniej jednak efekt końcowy pozwala budować przewagę konkurencyjną nad pozostałymi firmami.
4. Kształtowanie elastyczności rynkowej. Przedsiębiorcze postawy pozwalają na szybkie reakcje w związku ze zbyt niskim popytem, co przyczynia się do stabilizacji rynku. Innowacyjne rozwiązania przyczyniają się do zmian jakościowych na terenie całego regionu.

Według Z. Ziolo, rozwój układów przestrzennych (w tym rozwój lokalny) zasadniczo związany jest ze społecznymi postawami przedsiębiorczymi i potencjałem ekonomicznym firm. Rozwój ten dokonuje się zwykle przez aktywizację określonych kategorii zasobów wewnętrznych i zewnętrznych, przy racjonalnym ich wykorzystaniu (Ziolo, 2015, s. 15-16).

Wpływ przedsiębiorczości na rozwój lokalny zaprezentowany został na rysunku 20.



Rysunek 20. Wpływ przedsiębiorczości na rozwój lokalny.

Źródło: „Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego układów przestrzennych” (s. 15-16), Z. Ziolo, 2015, *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 11.

Aktywizacja zasobów pracy dokonuje się na skutek wzrostu zatrudnienia i wpływa na ograniczanie bezrobocia, podnoszenie jakości i przemiany kwalifikacji zawodowych, które wymagają rozwoju edukacji zawodowej. Prowadzi to do łagodzenia zjawisk patologii społecznej i zmniejszania rozmiarów świadczeń społecznych.

Aktywizacja zasobów kapitału umożliwi rozbudowę działalności istniejących przedsiębiorstw i podejmowanie nowych działalności (o funkcjach: podstawowych, komplementarnych, standardowych oraz lokalnych), które dynamizują wielkość rynku pracy i wpływają na jego jakość.

Aktywizacja zasobów finansowych ludności i przedsiębiorstw przyczynia się do wzrostu działalności inwestycyjnej oraz zwiększania rozmiarów rynków pracy na danym obszarze. Aktywizacja struktur społecznych, dzięki wdrażaniu nowych wzorców zachowań cywilizacyjnych, uaktywnia bardzo ważny proces społeczny prowadzący do podnoszenia aspiracji społecznych, przyspieszających rozwój zasobów intelektualnych oraz kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwijają się ambitniejsze potrzeby edukacyjne oraz kulturowe, które wpływają na bardziej efektywne i kształcące formy spędzania wolnego czasu, co w konsekwencji wpływa na rozwój lokalny.

Aktywizacja zasobów przyrodniczych umożliwia racjonalne i efektywniejsze wykorzystywanie zasobów przyrodniczych, przy jednoczesnym zwracaniu uwagi na ochronę środowiska.

Analizując rodzaj powiązań między przedsiębiorczością a rozwojem lokalnym można wskazać na oddziaływanie (Bończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura, 1998, s. 4):

- bezpośrednio – przejawia się m.in. przyrostem miejsc pracy, zwiększeniem bazy podatkowej (czyli sumy opłat i podatków wpływających do budżetu lokalnego z tytułu prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej) oraz zwiększeniem inwestycji zaspokajających lokalne potrzeby;
- pośrednio – związane jest z postrzeganiem pracy jako „okna na świat” oraz tym, że lokalna gospodarka stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego a przedsiębiorstwa są nośnikami postępu (np. finansują badania i rozwój technologii);
- przez wywołanie tzw. efektu mnożnikowego – wiąże się z przyciąganiem inwestycji, programów oraz dotacji: realizacją inwestycji w lokalnych przedsiębiorstwach (z wykorzystaniem lokalnej siły roboczej i lokalnych materiałów) oraz z tym, że przedsięwzięcia angażują zarówno publiczny jak i prywatny kapitał;
- przez zmianę postaw obywateli – co prowadzi do samodzielnego rozwiązywania problemów, zaspokajania potrzeb w wyniku inicjatywy i własnej aktywności, a nie uzależniania się od urzędowych struktur świadczenia pomocy.

Reasumując, stopień oddziaływania przedsiębiorczości na rozwój lokalny jest widoczny w obszarze efektywnego wykorzystania zasobów, podejmowania innowacyjnych działań i w podniesieniu konkurencji na rynku. Dodatkowo proces ten ma długotrwały charakter, co powoduje, że efekty są widoczne dopiero po pewnym czasie.

## ZAKOŃCZENIE

Rozwój lokalny w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych wymaga spojrzenia znacznie szerszego niż tylko ekonomicznego. Lokalność przestaje być rozumiana jako pasywna przestrzeń administracyjna, a nabiera charakteru dynamicznego układu relacji, znaczeń, interesów i zasobów, które kształtują się w procesie historycznym i społecznym. Wspólnoty lokalne działają dziś w środowisku charakteryzującym się zmiennością oraz złożonością. Przyspieszający postęp technologiczny, zmiany demograficzne, transformacja energetyczna, globalizacja i jej skutki, a także wzrastająca niestabilność geopolityczna i klimatyczna, powodują, że zdolność adaptacji oraz odporność terytorialna (*resilience*) stają się kluczowymi wymiarami rozwoju.

W monografii wielokrotnie podkreślano, że zasoby endogeniczne – takie jak kompetencje mieszkańców, przedsiębiorczość lokalna, tradycje współpracy, kapitał społeczny, tożsamość kulturowa czy dziedzictwo materialne – nie są dane raz na zawsze. Stanowią potencjał, który może zostać wzmocniony lub utracony, w zależności od tego, czy władze lokalne i podmioty społeczne potrafią je rozpoznać, organizować, rozwijać i wykorzystywać. Dlatego rozwój lokalny ma charakter procesowy, a nie zasobowy: ważniejsze od tego, „co lokalność ma”, jest to, „co jest w stanie z tym zrobić”.

Podkreślono znaczenie kapitału terytorialnego, rozumianego jako zespół czynników materialnych oraz niematerialnych zakorzenionych w danym miejscu i kształtowanych przez jego historię, ludzi i instytucje. To kapitał terytorialny decyduje o zdolności społeczności do innowacji, współpracy i adaptacji. Współcześnie coraz częściej wskazuje się, że to jakość relacji międzyludzkich, zaufanie społeczne, kultura dialogu i zdolność współdziałania stanowią fundament lokalnej konkurencyjności – ważniejszy niż infrastruktura czy kapitał finansowy.

Na szczególne podkreślenie zasługuje rola struktur i mechanizmów współpracy międzysektorowej. Rozwój lokalny to wynik wspólnej aktywności wielu aktorów: samorządu, przedsiębiorców, sektora społecznego, instytucji otoczenia biznesu, szkół, uczelni, organizacji pozarządowych i mieszkańców. Lokalność rozwija się najszybciej tam, gdzie funkcjonują sieci współpracy, a decyzje podejmowane są nie tylko „dla” społeczności, a razem z nią. To przejście od modelu hierarchicznego do wspólnotowego i partycypacyjnego, w którym rozwój jest współzarządzany, a nie administrowany.

Monografia pokazuje też, że rozwój lokalny wiąże się również z wyzwaniem. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, strukturalne gospodarki, niski poziom kapitału społecznego, ograniczone kompetencje administracyjne, uzależnienie od transferów zewnętrznych czy brak dostatecznej koordynacji działań instytucjonalnych mogą ograniczać zdolność lokalnych systemów do wzrostu i innowacji. Dlatego polityka rozwoju lokalnego nie może ograniczać się wyłącznie do inwestycji infrastrukturalnych czy programów wsparcia biznesu. Wymaga długoterminowego i zintegrowanego podejścia, które obejmuje:

- 1) rozwijanie instytucji lokalnych i profesjonalizacji administracji;
- 2) wzmocnianie przywództwa lokalnego i kompetencji zarządzania strategicznego;
- 3) animowanie współpracy społecznej i budowanie zaufania;



- 4) wspieranie innowacji, w tym innowacji społecznych;
- 5) rozwój infrastruktury cyfrowej, edukacyjnej i środowiskowej;
- 6) inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego.

Nowoczesne ujęcie rozwoju lokalnego podkreśla konieczność planowania strategicznego, które jest procesem iteracyjnym, otwartym i partycypacyjnym, a nie dokumentem tworzonym jednorazowo. Strategia nie powinna być „planem na półce”, lecz narzędziem organizującym współpracę i kierunki działań. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście podejście *place-based*, które zakłada dopasowanie polityk rozwojowych do unikalnych zasobów, potrzeb i aspiracji społeczności lokalnych oraz ich zdolności do ich wykorzystywania.

W świetle przeprowadzonych analiz literaturowych można wskazać kilka kluczowych zasad rozwoju lokalnego:

1. Myślenie terytorialne – rozwój musi wynikać z rozpoznania i aktywizacji lokalnego potencjału, a nie z implementacji uniwersalnych wzorców.
2. Współzarządzanie – skuteczność działań zależy od jakości partnerstwa i zaangażowania wielu aktorów.
3. Zdolność do mobilizowania zasobów endogenicznych – rozwój zaczyna się od tego, co lokalne, i jest wzmacniany przez to, co przychodzi z zewnątrz.
4. Budowanie odporności – rozwój lokalny musi przygotowywać społeczności na zmiany i kryzysy, a nie jedynie reagować na nie.
5. Orientacja na długofalowość – inwestycje w kapitał społeczny, edukację i instytucje przynoszą wolniejsze, ale najbardziej trwałe efekty.

W takim rozumieniu rozwój lokalny staje się procesem tworzenia wspólnoty, umacniania relacji, budowania współodpowiedzialności i zdolności działania. Jest nie tylko kategorią ekonomiczną, lecz także społeczną i kulturową. Ostatecznie to ludzie oraz ich zdolność do współpracy decydują o tym, czy lokalność staje się przestrzenią stagnacji czy przestrzenią twórczego rozwoju.

Przeprowadzona analiza teoretyczna oraz przegląd współczesnych koncepcji rozwoju lokalnego umożliwiają sformułowanie następujących rekomendacji o charakterze aplikacyjnym, skierowanych do władz samorządowych i podmiotów współtworzących lokalne systemy rozwoju.

Po pierwsze, polityka lokalna powinna być konsekwentnie realizowana w logice *place-based*, opierając się na diagnozie potencjałów endogenicznych i barier zdolności terytorialnych zamiast na uniwersalnych, sektorowych rozwiązaniach.

Po drugie, kluczowym kierunkiem działań samorządów powinno być wzmacnianie kapitału terytorialnego, szczególnie poprzez rozwój trwałych sieci współpracy międzysektorowej oraz podnoszenie jakości relacji opartych na zaufaniu.

Po trzecie, istotne znaczenie ma aktywizacja lokalnej przedsiębiorczości, w tym przedsiębiorczości społecznej, jako czynnika zwiększającego odporność lokalnych wspólnot. Władze lokalne powinny tworzyć stabilne oraz przewidywalne warunki dla jej rozwoju.

Po czwarte, zaleca się dalsze rozwijanie partnerstw terytorialnych, w tym Lokalnych Grup Działania, jako platform współzarządzania rozwojem i pośrednika pomiędzy polityką publiczną a potrzebami społeczności lokalnych.

Podsumowując, skuteczna polityka lokalna powinna być traktowana jako proces ciągły, oparty na współpracy, uczeniu się i adaptacji. Rozwój lokalny nie jest bowiem prostą funkcją dostępnych zasobów, a rezultatem zdolności terytorium do ich mobilizowania, integrowania i wykorzystywania w sposób zrównoważony.

Przedstawione rekomendacje mogą stanowić punkt odniesienia dla dalszych badań oraz praktycznych działań ukierunkowanych na wzmacnianie trwałości, a także odporności lokalnych wspólnot.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura:

- Adamiak, J. (2001). *Samorząd terytorialny w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Adamiak, J., Kosiedowski, W., Potoczek, A., Słowińska, B. (2001). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. Toruń: Dom Organizatora.
- Ashcroft, B., Love, J.H. (1996). Firm births and employment change in the British counties: 1981-1989. *Papers in Regional Science*, 75(4).
- Audretsch, D.B., Keilbach, M. (2004). Entrepreneurship and regional growth: An evolutionary interpretation. *Journal of Evolutionary Economics*, 14.
- Austin, J., Stevenson, H., Wei-Skillern, J. (2006). Social and Commercial Entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(1).
- Autio, E., Kenney, M., Mustar, P., Siegel, D., Wright, M. (2014). Entrepreneurial Innovation: The Importance of Ecosystems. *Research Policy*, 43(7-8).
- Bagdziński, S. L., Maik, W., Potoczek, A. (1995). *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*. Toruń: UMK.
- Barczyk, P. (2010). *Przedsiębiorczość w teorii i praktyce*. Katowice: Wydawnictwo UE.
- Barreto, H. (1989). *The Entrepreneur in Microeconomic Theory: Disappearance and Explanation*. London-New York: Routledge.
- Bartnicki, M., Strużyna, J. (2001). *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*. Katowice: Wydawnictwo AE.
- Bittnerowa, A. (1999). *Przedsiębiorczość. Zmiany i rozwój*. Łódź: UŁ.
- Bończak-Kucharczyk, E., Herbst, K., Chmura, K. (1998). *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*. Warszawa: FISE / Polska Fundacja Promocji MŚP.
- Braunerhjelm, P., Borgman, B. (2004). Geographical concentration, entrepreneurship and regional growth: Evidence from Sweden. *Growth and Change*, 35(4).
- Brdulak, J. (red.). (2001). *Problemy rozwoju regionalnego*. Warszawa: Bellona.
- Brodo, A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Dom Organizatora.
- Brol, R. (red.). (2004). *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wrocław: Wydawnictwo AE.
- Brol, R., Raszkowski, A., Sztando, A. (red.). (2015). *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce (Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 391)*. Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M., Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place based approach). *Przegląd Geograficzny*, 95.
- Churski, P., Herodowicz, T., Konecka-Szydłowska, B., Perdał, R. (2020). *Rozwój zorientowany terytorialnie*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Covin, J.G., Wales, W.J. (2012). The Measurement of Entrepreneurial Orientation. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 36(4).
- Covin, J.G., Wales, W.J. (2019). Crafting High-Impact EO Research. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(1).
- Czyż, T. (2002). *Model Friedmanna – centrum i peryferie*. Poznań: UAM.

- Defourny, J., Nyssens, M. (2012). The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective. *Working Paper 12/03*.
- Domański, R. (1972). *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: PWE.
- Domański, R. (2004). *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Warszawa: PWN.
- Dudzińska-Korczak, N. (2018). Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. W: Z.J. Makiela, M.M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami*. Warszawa: C.H. Beck.
- Famulska, T., Znanięcka, K. (red.). (2004). *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*. Katowice: Wydawnictwo AE.
- Filipiak, B., Kogut, M., Szewczuk, A., Zioło, M. (2005). *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*. Warszawa: C.H. Beck.
- Freeman, C. (1991). Networks of Innovators: A Synthesis of Research Issues. *Research Policy*, 20(5).
- Gąciarz, B. (2005). *Samorząd terytorialny w Polsce – analiza funkcjonalna*. Kraków: WUJ.
- Glinka, B., Gudkova, S. (2011). *Przedsiębiorczość*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gorynia, M., Janikowska, B. (2007). *Klasy a konkurencyjność*. Warszawa: Difin.
- Gorynia, M., Jankowska, B. (2008). *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin.
- Gorzelał, G. (2021). *Rozwój, region, polityka*. Warszawa: Scholar.
- Grosse, T.G. (2002). *Polityka rozwoju regionalnego*. Warszawa: ISP.
- Grosse, T.G. (2002). Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(8).
- Hausner, J. (2008). *Ekonomia społeczna a rozwój*. Kraków: MSAP UEK.
- Hausner, J. (red.). (2005). *Administracja publiczna*. Warszawa: PWN.
- Hausner, J., Kudłacz, T., Szlachta, J. (2012). *Polityka rozwoju regionalnego*. Warszawa: PWN.
- Hefner, K. i in. (2022). *Rozwój terytorialny – podejście zintegrowane*. Katowice: UE w Katowicach.
- Hirschman, A.O. (1964). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Jaremczuk, K. (red.). (2003). *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – szanse i zagrożenia*. Tarnobrzeg: PWSZ.
- Jewtuchowicz, A. (2005). *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Łódź: WUŁ.
- Karlsson, C., Johansson, B., Stough, R. (red.). (2005). *Industrial Clusters and Inter-Firm Networks*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Klincewicz, K. (red.). (2016). *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*. Warszawa: WUW.
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. Warszawa: CeDeWu.
- Kraśnicka, T. (2001). Przedsiębiorczość jako przedmiot badań ekonomistów. *Ekonomia – Rynek – Gospodarka – Społeczeństwo*, 4.
- Krzyśko, M., Wołyński, W., Górecki, T., Skorzybut, M. (2008). *Systemy uczące się. Rozpoznawanie wzorów, analiza skupień i redukcja wymiarowości*. Warszawa: WNT.
- Kuciński, K. (red.). (2010). *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Kudłacz, T. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: PWN.
- Kudłacz, T., Lachiewicz, W., Lisiński, M., Paszek, Z., Surówka, K., Wiktor, J.W. (2007). *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*. Dąbrowa Górnicza: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej.

- Kudłacz, T. (2008). *Rozwój lokalny*. W: J. Hausner, *Ekonomia społeczna a rozwój*. Kraków: MSAP UEK.
- Leś, E., Ołdak, M. (red.). (2008). *Podstawy kształcenia w zakresie przedsiębiorczości społecznej. Pakiet edukacyjny*. Warszawa: UW.
- Leśniewski, M. (2010). *Czynniki rozwoju lokalnego*. Warszawa: UW.
- Lumpkin, G.T., Dess, G.G. (1996). Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct. *Academy of Management Review*, 21(1).
- Mair, J., Robinson, J., Hockerts, K. (2006). *Social Entrepreneurship*. London: Palgrave Macmillan.
- Makieła, Z. (2008). *Przedsiębiorczość regionalna*. Warszawa: Difin.
- Makieła, Z. (2008). *Teorie rozwoju regionalnego*. Kraków: UEK.
- Makieła, Z.J. (2018). Przedsiębiorczość i innowacyjność – wprowadzenie. W: Z.J. Makieła M.M. Stuss (red.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami*. Warszawa: C.H. Beck.
- Makieła, Z.J., Stuss, M.M. (red.). (2018). *Przedsiębiorczość i zarządzanie innowacjami. Wiedza, technologia, konkurencja, przedsiębiorstwo*. Warszawa: C.H. Beck.
- Makulska, D. (2004). *Polityka społeczna w rozwoju lokalnym*. Warszawa: Difin.
- Malecki, E. J. (1997). *Technology and Economic Development*. London: Longman.
- Malizia, E., Feser, E. (1999). *Understanding Local Economic Development*. New York: M.E. Sharpe.
- Markowska, M., Głuszczyk, D., Sztando, A. (red.). (2015). *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego (PN UE Wrocław, 393)*. Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Markowski, T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: PWN.
- Matejun, M., Walecka, A., Lachiewicz, S. (2013). *Innowacje w MŚP*. Łódź: Wydawnictwo PŁ.
- Matejun, M., Walecka, A., Lachiewicz, S. (red.). (2013). *Przedsiębiorczość technologiczna w małych i średnich firmach. Czynniki rozwoju*. Warszawa: WNT.
- Matusiak, K.B. (red.). (2011). *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*. Warszawa: PARP.
- Myna, A. (2012). *Modele rozwoju infrastruktury technicznej*. Lublin: UMCS.
- Niedziółka, M. (2010). *Przedsiębiorczość*. Warszawa: Difin.
- Nowakowska, A. (2009). *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*. Łódź: WUŁ.
- Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju... W: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*. Łódź: WUŁ.
- Nowakowska, A. (2016). *Polityka i planowanie rozwoju miasta*. W: Z. Przygodzki (red.), *EkoMiasto #Zarządzanie*. Łódź: WUŁ.
- Nowakowska, A. (2017). *Terytorializacja polityk rozwojowych*. Łódź: WUŁ.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Noworól, A. (2007). *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Ofiarska, M., Ofiarski, Z. (2008). *Polityka lokalna i rozwój samorządowy*. Szczecin: Wydawnictwo US.
- Orębański, M. (red.). (1996). *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Materiały konferencyjne*. Wrocław: Wydawnictwo AE.
- Pacut, A. (2010). Przedsiębiorczość społeczna w Polsce – problemy i wyzwania. *Zarządzanie Publiczne*, 4(14).
- Parysek, J. (1997). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

- Parysek, J. (2005). *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Bogucki.
- Pasieczny, J. (2008). *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*. Warszawa: Wydawnictwo WZ UW.
- Piecuch, T. (2014). Charakterystyka przedsiębiorców społecznych – przegląd literatury. *Ekonomia Społeczna*, 2.
- Pietraszewski, W. (1983). *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*. Łódź: WUŁ.
- Piskozub, A. (1977). *Infrastruktura w systemie gospodarki narodowej*. Warszawa: PWN.
- Pomykało, W. (red.). (1995). *Encyklopedia biznesu (t. 1)*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Przygodzki, Z. (red.). (2016). *EkoMiasto #Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Łódź: WUŁ.
- Ratajczak, M. (1999). *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Poznań: Wydawnictwo AE.
- Regulski, J. (1982). *Ekonomia miasta*. Warszawa: PWE.
- Regulski, J., Kocoń, W., Ptaszyńska-Wołczkiewicz, M. (1988). *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*. Warszawa: PWE.
- Reško, D., Wołowicz T. (2012). Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. *Ekonomia. Zeszyty Naukowe WSEI*, 5(2).
- Robaszkiewicz, M. (2006). Przedsiębiorczość a rozwój lokalny. *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstw*, 3.
- Rolewicz, J. (1999). *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po 1990 r.* Poznań: Wydawnictwo AE.
- Sadowska-Spychała, J. (2013). Rola samorządu gminnego w rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 61.
- Siemiński, J. (1994). *Koncepcje rozwoju lokalnego*. Warszawa: CUP.
- Siemiński, J. (2008). *Pojęcie rozwoju i postępu w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo PW.
- Skłodowska-Helpa, M. (red.). (2006). *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego*. Poznań: WSKiZ.
- Sobiecki, R. (2009). Przedsiębiorca - przedsiębiorczość – przedsiębiorstwo. W: H. Godlewska-Majkowska (red.), *Przedsiębiorczość*. Warszawa: SGH.
- Stanienda, J. (2011). Determinanty rozwoju stref aktywności gospodarczej. *Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie*, 1(17).
- Starnawska, M. (2014). Przedsiębiorczość społeczna – przegląd ujęć. *Ekonomia Społeczna*, 2.
- Stawasz, D. (red.). (2005). *Infrastruktura techniczna a rozwój miasta*. Łódź: WUŁ.
- Strahl, D. (red.). (2003). *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo AE.
- Strzelecki, Z. (2008). *Rozwój regionalny i lokalny w perspektywie ekonomicznej*. Warszawa: Scholar.
- Strzelecki, Z. (red.). (2008). *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa: PWN.
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Zioło, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2010). Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020. *Gospodarka Narodowa*, 10.
- Sztando, A. (1999). Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów. *Samorząd Terytorialny*, 7-8.

- Szymła, Z. (2000). *Determinanty rozwoju regionalnego*. Wrocław: Ossolineum.
- Targalski, J. (1999). *Przedsiębiorczość i zarządzanie małą firmą*. Kraków: Wydawnictwo AE.
- Targalski, J. (2003). *Przedsiębiorczość i zarządzanie*. Warszawa: C.H. Beck.
- Targalski, J. (red.). (1999). *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*. Kraków: Wydawnictwo AE.
- Valliere, D., Peterson, R. (2009). Entrepreneurship and economic growth: Evidence from emerging and developed countries. *Entrepreneurship & Regional Development*, 21(5-6).
- Wach, K. (2015). *Przedsiębiorczość międzynarodowa*. Warszawa: PWN.
- Wales, W.J., Gupta, V.K., Mousa, F.T. (2013). Empirical research on entrepreneurial orientation: An assessment and suggestions for future research. *International Small Business Journal*, 31(4).
- Welter, F., Gartner, W. (2016). *A Research Agenda for Entrepreneurship and Context*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wiatrak, A. (2006). Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie. *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy zarządzania*, 3.
- Winiarski, B. (red.). (1994). *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*. Wrocław: Wydawnictwo AE.
- Wojnicka, E. (2005). *Systemy innowacyjne a rozwój regionalny*. Warszawa: Poltext.
- Wojnicka, E., Tarkowski, M., Klimczak, P. (2005). *Przestrzenne i regionalne zróżnicowanie ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przestanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa*. Gdynia-Rzeszów: MRR.
- Wojtasiewicz, L. (1996). *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego*. Warszawa: UW.
- Wojtowicz, A., Mikos, A. (2012). Wielowymiarowe funkcjonowanie systemu innowacji – zarys koncepcji. *Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie*, 21(2).
- Yang, Z., i in. (2025). Digital infrastructure construction and the development of enterprise new-type productivity. *Scientific Reports*.
- Zalewski, A. (red.). (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: SGH.
- Zawora, P. (2015). Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych. W: Broń, R., Raszkowski, A., Sztando, A. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce (PN UE Wrocław, 391)*, Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Zbierowski, P. (2015). *Pozytywna przedsiębiorczość*. Warszawa: PWE.
- Zioło, Z. (2015). Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego układów przestrzennych. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 11.
- Zygmunt, J. (2015). Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie województwa opolskiego. W: M. Markowska, D. Głuszczyk, A. Sztando (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego (PN UE, 393)*. Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Zyśko, J. (2012). Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. *Ekonomia. Zeszyty Naukowe WSEI*, 5(2).

## Akty prawne:

### Akty prawne UE:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE L 57).
- Rozporządzenie (WE) nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 (NUTS) (Dz.Urz. UE L 309).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza (Dz.Urz. UE L 152).

### Akty prawne krajowe:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 54, poz. 348 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 266).
- Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1162 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 469).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm. (t.j. Dz.U. 2025 poz. 707).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19 poz. 100 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1637).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. z 2015 r., poz. 378 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 182).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1338).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 178, 620).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130, 1907, 1940; 2025 r., poz. 527, 680).



- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2022 r., poz. 1079, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1079, z 2024 r., poz. 1717).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r., poz. 581).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1812 z późn. zm., t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 198).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 650).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2018 r., poz. 647, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 541, z 2024 r., poz. 1841, z 2025 r., poz. 769).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 648, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668, z 2025 r., poz. 769).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1158, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 98).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.).

### **Dokumenty i raporty:**

- European Commission. (2022). *The role of Smart Specialisation in the Cohesion Policy 2021-2027*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- GEM. (2023). *Global Entrepreneurship Monitor 2022/2023. Raport globalny*. London: GEM.
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030. (2022). Warszawa: MRiPS.
- Ministerstwo Cyfryzacji. (2024). *Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2023*. Warszawa: MC.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. Warszawa: MFiPR.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2021). *Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027*. Warszawa: MFiPR.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2022). *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Warszawa: MFiPR.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2014). *Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020*. Warszawa: MIiR.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2022). *Plan Strategiczny WPR 2023-2027*. Warszawa: MRiRW.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. (2021). *Strategia Rozwoju Kraju 2030*. Warszawa: MRiT.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2011). *Polityka regionalna w Polsce*. Warszawa: MRR.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006. (2001). Warszawa: MRR.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. (2007). Warszawa: MRR.

- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. (2003). Warszawa: MG.
- OECD. (2019). *Regions in Industrial Transition – Policies for People and Places*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2024). *Digital Economy Outlook 2024 (Vol. 2): Strengthening Connectivity, Innovation and Trust*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2024). *Digital Public Infrastructure for Digital Governments*. Paris: OECD Publishing.
- PARP. (2022). *Baza Usług Rozwojowych i FERS – dokumenty programowe*. Warszawa: PARP.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030). (2017). Warszawa: Rada Ministrów.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. (2006). Warszawa: MRR.
- Strategia Rozwoju Regionalnego 2030. (2020). Warszawa: MFiPR.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020. (2011). Kraków: UMWM.
- System Zarządzania Rozwojem Polski. (2018). Warszawa: Rada Ministrów.
- The European Commission. (2022). *The Role of Smart Specialisation in the Cohesion Policy 2021-2027*. Luxembourg: Publications Office.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. (2009). Warszawa: RM/MRR.