

Artykuł ukazał się:

Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie, pod red. B. Filipiak, A. Szewczuka, Z. Zychowicza, Zeszyty naukowe nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, ss. 587-600.

BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

Tło rozważań

Rozpoczęta w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku transformacja systemowa mająca na celu budowę gospodarki rynkowej i decentralizację władzy w Polsce stworzyła szersze możliwości do decydowania o kierunkach i tempie rozwoju terytorium. Nie jest to jednak moment, od którego datuje się powstanie rozwoju lokalnego. Punktowe inicjatywy dla poprawy bytu mieszkańców, unowocześnienia metod gospodarowania istniały od zawsze. Te sporadyczne formy samopomocy, działania na rzecz zamieszkiwanego obszaru nie miały takiego zasięgu działania jak obecnie i nie były ustrukturalizowane. Również finanse przeznaczane na te cele były dużo mniejsze. Niemniej nie można ich pominąć i traktować rozwoju lokalnego w kategoriach całkowitej nowości.

Początek rozwoju lokalnego w obecnym rozumieniu datuje się na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte minionego stulecia. W krajach Europy Zachodniej nabrał on szczególnego znaczenia w II połowie XX wieku, kiedy to nałożyły się: załamanie ówczesnej polityki regionalnej oraz kryzys koncepcji „dużych miast”. Załamanie gospodarki światowej, szczególnie odczuwalne dla społeczności lokalnych i ich środowiska życia¹ zbiegło się z walką mieszkańców o poprawę własnej sytuacji gospodarczej. Wspierani przez struktury samorządowe, świadome odpowiedzialności za ożywienie rozwoju „małej skali”, podjęli działania mające na celu zachęcenie inwestorów do lokowania kapitału w małych miejscowościach. Przekonani o możliwościach większego upodmiotowienia i samodzielności postulowali racjonalne wykorzystanie miejscowych zasobów i troskę o środowisko. Świadomi

¹ Por. P. Roberts: *Alternative forms of local and regional policy for the 1990's*. W: Regional policy at the crossroads. European perspectives. Red. L. Albrechts, F. Moulart, P. Roberts, E. Swyngedouw. J. Kingsley Publ., London 1989, s. 170-179.

wagi własnej odrębności zaczęli przeciwstawiać się modelowi masowej konsumpcji. Reakcją na wymienione protesty była początkowa akceptacja, a następnie wsparcie i promowanie lokalnych inicjatyw.

W warunkach polskich, rozwój lokalny nabrał znaczenia później niż w państwach zachodnich Europy. Przesłanek zwiększonego zainteresowania szukać należy w dążeniu do zjednoczenia z Unią Europejską, wyzwaniach cywilizacyjnych, wspomnianych na wstępie zmianach zasad funkcjonowania gospodarki polskiej oraz pogłębianiu stanu świadomości wspólnot lokalnych, które we własnym zakresie próbują rozwiązywać problemy dotyczące ich funkcjonowania. Obecnie jest powszechnie akceptowanym kierunkiem polityki społeczno-gospodarczej.

Kategoria rozwoju lokalnego²

W literaturze przedmiotu wydzielić można kilka zasadniczych kierunków określania rozwoju lokalnego. Najczęściej wyróżnia się jego trzy podstawowe cechy, do których zaliczyć można:

- podmiotowość,
- wielopłaszczyznowość,
- ciągłość.

Atrybut pierwszy to podkreślenie znaczenia podmiotów - władz samorządowych, przedsiębiorców, instytucji, itp. - biorących udział w kreowaniu rozwoju lokalnego ze szczególnym naciskiem na rolę społeczności lokalnych. Władze lokalne, instytucje, organizacje oraz indywidualne osoby angażują się w celu wykorzystania lokalnych możliwości i zasobów, a także prowadzenia działań w rozmaitych dziedzinach z korzyścią dla społeczności tworzących wspólnotę lokalną³. Autonomia i upodmiotowienie społeczności lokalnych w wymiarze gospodarczym, społecznym i kulturowym, a także proces ich przemian i formy realizowania wraz z konkretnym miejscem osadzonym w konkretnej przestrzeni⁴ tworzą istotę rozwoju lo-

² Zgodnie z podziałem administracyjnym kraju reprezentantem szczebla lokalnego są gminy i powiaty. Rozważania w niniejszym artykule ograniczone zostały do gmin.

³ Por. E. Nowińska: *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. W: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 67.

⁴ Por. J. Siemiński: *Koncepcje rozwoju lokalnego (cz. I i II)*, CVP, Warszawa 1994; przytoczono za E. Nowińska: *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1997, s. 42.

kalnego. Treść tego pojęcia zawiera się w przedziale tworzonym z jednej strony przez rozumienie rozwoju lokalnego jako generowanie nowych miejsc pracy, a z drugiej przez interpretację jako kształtowanie najlepszych warunków życia w środowisku lokalnym, względnie doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego, przede wszystkim przez wykorzystanie lokalnych zasobów rozwoju⁵. To świadoma, celowa i perspektywna działalność w interesie i przy udziale społeczności lokalnej. Prowadzona jest, zgodnie z obowiązującym prawem, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych zasobów, środków i narzędzi. W jej wyniku uzyskuje się wyższy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych, warunków bytowych i ładu przestrzennego⁶. Rozwój prowadzony z punktu widzenia społeczności lokalnych, to wynik współpracy tych wspólnot, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji, głównie o charakterze niedochodowym. Bazuje na endogenicznych czynnikach rozwoju, takich jak: miejscowa ludność, lokalne potrzeby oraz podmioty gospodarcze i organizacyjne. Stanowi uzupełnienie - prowadzonego w nawiązaniu do czynników egzogenicznych - rozwoju regionalnego⁷. Spośród wymienionych grup decydującą rolę w jego kreowaniu powinien odegrać samorząd terytorialny. Jest do tego predestynowany, gdyż po pierwsze jest faktycznym użytkownikiem terenu, a po drugie nałożono nań (ustawami: o samorządzie terytorialnym, o zagospodarowaniu przestrzennym i innymi) pewne obligatoryjne zadania do wykonania. Poza tym samorząd terytorialny, w przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych nastawionych na osiągnięcie indywidualnych korzyści, przywiązuje większą wagę do interesu ogólnospołecznego. Dlatego też z jednej strony dobrze jest, gdy na danym terenie istnieje wiele inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego, ale z drugiej strony równie dobrze jest, gdy działania te koordynuje i nadzoruje samorząd terytorialny albo inny podmiot z samorządem związany lub działający w jego imieniu. Idealnym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której każdej działalności gospodarczej - bez względu na to przez kogo jest podejmowana, czego dotyczy, kto ją finansuje - towarzyszyły efekty ogólnospołeczne. Jednak w praktyce nie zawsze się tak zdarza i dlatego po-

⁵ Por. J. J. Parysek: *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*. W: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*. Red. J. J. Parysek (red.), PWN, Warszawa 1995, s. 37.

⁶ Por. J. J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 56.

⁷ *Ibidem*, s. 46.

trzebna jest władza lokalna lub inne struktury z nią powiązane, które potrafią sterować rozwojem w taki sposób, aby uzyskać rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych oraz zagwarantować prymat interesu ogólnospołecznego nad jednostkowym⁸.

Omawiając rozwój lokalny można eksponować jego wielopoziomowość. Przebiega on jednocześnie, choć z niejednakowym nasileniem, na wielu płaszczyznach. Nie ma jednoznacznej opinii jakie obszary należałoby wyróżnić. W najszerszej postaci wydziela się sześć wymiarów, tj. gospodarczy, społeczny, przestrzenny, kulturalny, polityczny i ekologiczny. Dość często, ze względu na wzajemne przenikanie, stosuje się agregację i zmniejsza ich liczbę do trzech-czterech.

Rozwój w dziedzinie gospodarczej sprowadza się do wspierania przedsiębiorczości. W efekcie obserwuje się nie tylko powstawanie nowych przedsiębiorstw, ale i rozwój istniejących w postaci np. nowych produktów, usług, modernizacji technologii, parku maszynowego, rozszerzania zakresu i zasięgu działania. Przekłada się to na wzrost liczby zatrudnionych, ich wydajność, dochody, a w dalszej kolejności na poprawę struktury gospodarki obszaru i wzrost produktu brutto *per capita*. Płaszczyzny: społeczna i kulturalna, najczęściej traktowane łącznie, dotyczą opieki zdrowotnej, społecznej, oświaty, nauki, kultury, bezpieczeństwa, porządku publicznego, mieszkalnictwa. Rozwój to poprawa stopnia zaspokojenia zgłaszanych i generowanych potrzeb w tych obszarach. Płaszczyzna przestrzenna skupiona jest wokół zagospodarowania przestrzennego terytorium. Wymiar ekologiczny sprowadza się do zachowania lub poprawy stanu składników ekosystemu. Płaszczyzna polityczna wynika z demokratyzacji procesu podejmowania decyzji i niezależności przy wyborze kierunków i tempa rozwoju.

Charakteryzując omawiane pojęcie można uwypuklać nie płaszczyzny, których dotyczy, ale jego ciągłość i zmiany generowane przez rozwój. W trakcie tego procesu władze lokalne wykorzystując zasoby własne, czyli układu lokalnego oraz zewnętrzne stymulują rozwój gospodarczy jednostki terytorialnej. Gospodarka lokalna utożsamiana jest z takim gospodarowaniem lokalną, materialną i społeczną bazą rozwoju, w którym poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój podmiotów gospodarczych pełniej zaspokajane są potrzeby miejscowej ludności. Spojrzenie to można nazwać czynnościowym, gdyż traktuje gospodarkę lokalną jako zbiór

⁸ *Ibidem*, s. 213.

czynności służących rozwojowi lokalnemu. Czynności te polegają na kształtowaniu nowych wartości (por. rysunek 1), do których zalicza się przede wszystkim⁹:

- dobra materialne i usługi zaspokajające zapotrzebowanie wewnętrzne i zewnętrzne,
- zatrudnienie, a także firmy i instytucje tworzące nowe stanowiska,
- wartości niematerialne, takie jak: wiedza, wyższe kwalifikacje i umiejętności,
- atrakcyjne propozycje lokalizacyjne, na które składają się czynniki „twarde” w postaci nieruchomości i infrastruktury technicznej oraz czynniki „miękkie”, pod którymi rozumiemy wysokiej klasy środowisko przyrodnicze.

Rozwój lokalny jest więc kreowaniem nowych wartości w zakresie środowiska, wiedzy, pracy i kapitału.

W najogólniejszym znaczeniu rozwój to proces korzystnych zmian, wzrostu ilościowego i postępu jakościowego. Na gruncie lokalnym winien uwzględniać właściwe temu układowi potrzeby, preferencje i hierarchię wartości. To kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące określonego obszaru w zakresie poziomu ży-



Rys. 1. Lokalny rozwój gospodarczy

Źródło: Klasik A.: *op. cit.*, s. 24.

⁹ Por. A. Klasik: *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. M. Obrębalski. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1996, s. 23, a także S. Korenik: *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Tom I. Red. S. Dolata. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 361-362.

cia mieszkańców i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych tu zlokalizowanych. „Powyższa definicja eksponuje lokalność rozwoju jako efekt, a równocześnie szeroko ujmuje jego determinanty (czynniki, warunki, środki), które mogą mieć charakter zarówno lokalny jak i zewnętrzny”¹⁰. Łączy w sobie zmiany, czyli przeobrażenia w skali lokalnej z przemianami w gospodarce, która potrafi dostosować się do zmiennych uwarunkowań. „(...) To przede wszystkim elastyczność, jest to idea gospodarki zdolnej do szybkiej adaptacji i do zarządzania systemami złożonymi i zróżnicowanymi pod względem kultury, społeczności, technik, jak również gustów oraz zmienności potrzeb i produktów te potrzeb zaspokajających”¹¹. Wspieranie rozwoju lokalnego jest jednoznaczne z doprowadzeniem do zmian w podstawowych jednostkach gospodarczych układu lokalnego.

Podsumowując powyższe rozważania rozwój lokalny można przedstawić jako działania:

- podejmowane przez władze, społeczność lokalną, przedsiębiorców i organizacje społeczno-kulturalne, z zachowaniem wiodącej roli tych pierwszych,
- wykorzystujące czynniki rozwoju,
- mające na celu przede wszystkim podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Gdy ograniczymy to pojęcie do trzech podstawowych sfer, jakimi są: lokalna społeczność, gospodarka lokalna oraz lokalny ekosystem, to wtedy rozwój dokonuje się gdy zaplanowane, ciągłe działanie podmiotów lokalnych, a przede wszystkim władzy i społeczności lokalnej, prowadzi do tworzenia nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, kreowania optymalnych warunków dla funkcjonowania gospodarki lokalnej oraz zachowania ładu przestrzennego i ekologicznego¹². Wymienione zagadnienia znalazły odzwierciedlenie w omówionej wyżej charakterystyce.

¹⁰ L. Wojtasiewicz: *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*. W: *Rzecz o lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*. Red. J. J. Parysek. Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996, s. 101-102.

¹¹ A. Jewtuchowicz: *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej*. W: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996, s. 58.

¹² Por. R. Broł: *Rzecz o lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. M. Obrębalski. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 11.

Determinanty rozwoju

Tempo rozwoju lokalnej jednostki terytorialnej nie jest stałe. Władze, stosując odpowiednie instrumenty oraz wykorzystując określone własności występujące w układzie lokalnym lub poza nim mogą wpływać na rozwój. Owe „własności” nazywane są najczęściej determinantami. W zależności od roli jaką odgrywają w procesie rozwoju determinanty są pozytywne - gdy go przyspieszają - lub negatywne - gdy go spowalniają lub blokują. Pierwsze najczęściej nazywane są czynnikami, negatywne zaś barierami. Spotkać można także inne nazewnictwo, np. stymulanty, destymulanty¹³, bądź stymulatory i destymulatory.

Siły motoryczne rozwoju stały się przedmiotem wielu analiz naukowych. Można powiedzieć, że ten temat powstał znaczny dorobek naukowy. Równie ważne są ograniczenia. Istnienie barier nawet w przypadku korzystnego zestawu elementów prorozwojowych hamuje lub uniemożliwia rozwój. Identyfikacja barier, ich eliminacja, względnie złagodzenie są zatem tak samo istotne jak poznanie czynników rozwojowych. Przyczyniają się bowiem do przyspieszenia procesu rozwoju.

Typologia ograniczeń

Barierzy rozwoju interpretujemy jako brak możliwości realizowania w określonych warunkach, miejscu i czasie ustalonych czynności lub konieczność pokonania przy ich realizacji dodatkowego oporu¹⁴. Niekorzystna rola barier jest podkreślana w niektórych definicjach rozwoju lokalnego. Określa się go wtedy jako działania zmierzające do „(...) kreatywnego, efektywnego i racjonalnego, gospodarczego i społecznego wykorzystania zasobów materialnych i niematerialnych danego obszaru w taki sposób, aby stwarzać warunki do przełamywania istniejących barier i niedopuszczania do ich powstawania w średnim i dłuższym czasie”¹⁵.

¹³ Por. E. Stańczyszyn: *Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. R. Broł. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004, s. 242.

¹⁴ Por. W. Maik, J. Parysek, L. Wojtasiewicz: *Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*. W: *Barierzy wzrostu w gospodarce przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 99, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 1978, s. 22.

¹⁵ J. Kot: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 16.

Klasyfikacja barier jest różnorodna. Wielość kryteriów podziału odzwierciedla złożoność samego procesu rozwoju lokalnego. Najczęściej podział barier odnosi się do jednego z czterech kryteriów:

- źródeł powstawania,
- możliwości pokonania,
- uniwersalności występowania,
- sposobu wpływania na rozwój.

Według pierwszego z nich bariery dzielimy, podobnie jak czynniki, z punktu widzenia jednostki terytorialnej. Wyróżnia się wtedy przeszkody wewnętrzne i zewnętrzne. Wewnętrzne mają charakter miejscowy, tkwią w układzie lokalnym, zewnętrzne wywołane są przez otoczenie regionalne, krajowe, a nawet globalne – ogólnie nazywane makroekonomicznym. Ograniczenia wewnętrzne określane bywają endogennymi, zaś zewnętrzne egzogennymi, choć trzeba zaznaczyć, że terminologia taka częściej spotykana jest w odniesieniu do czynników, a więc determinant oddziałujących pozytywnie.

Według drugiego kryterium bariery dzielimy na względne i bezwzględne. Względne można usunąć przy zastosowaniu dodatkowych środków ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych. Pokonanie drugich z perspektywy poniesionych nakładów, otrzymanych zysków i zaangażowanego czasu jest nieopłacalne.

Trzeci podział odnosi się do powszechności oddziaływania. O ile ograniczenie dotyczy wszystkich jednostek terytorialnych nazywamy je systemowym. Jest ono stosunkowo trwałe. Bariery systemowe nie są rezultatem np. nieracjonalności w gospodarowaniu, braku kompetencji władz lokalnych czy niekorzystnych cech obszaru. Gdy zasięg oddziaływania zawężony jest do pewnego obszaru, siła oddziaływania ma wymiar lokalny bądź regionalny, wtedy mówi się o barierach lokalnych (regionalnych), zróżnicowanych przestrzennie.

Zgodnie z ostatnim podziałem przeszkody mogą: utrudniać bądź uniemożliwiać rozwój, spowalniać procesy rozwojowe, względnie powstrzymać od rozpoczynania i wspierania procesów rozwojowych¹⁶.

¹⁶ Por. Z. Gilowska: *Barierzy rozwoju lokalnego*. W: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki. *Studia Regionalne i Lokalne* nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998, s. 153.

Bariery rozwoju w świetle badań

Ograniczenia rozwoju analizowane są najczęściej ze względu na jedno z kryteriów podziału zaprezentowanego wyżej. Przeszkody najczęściej opisuje się z punktu widzenia miejsca powstawania, czyli wewnątrz lokalnej jednostki terytorialnej bądź poza nią. Wiele uwagi w literaturze przedmiotu poświęconej jest ograniczeniom systemowym, niezależnym od specyfiki konkretnego terytorium. Poniżej omówione zostały bariery w myśl pierwszego podziału.

Główną zewnętrzną przyczyną słabego rozwoju układu lokalnego jest sytuacja ekonomiczna kraju. Pomimo notowanej od pewnego czasu poprawy sytuacji gospodarki kraju, zadowalającego wzrostu gospodarczego, nadal listę barier otwiera zaistniała wcześniej recesja gospodarcza i jej przejawy, skutkujące do tej pory. Do najczęściej wymienianych należy bezrobocie i związane z nim ubożenie społeczeństwa, a także brak środków na jego zwalczanie. Kryzys ekonomiczny znalazł odbicie nie tylko w problemach z wysokim bezrobociem, ale także z brakiem środków np. na oświatę. Dekoniunktura pociągnęła za sobą spadek liczby inwestycji. Poważnym ograniczeniem jest również polityka finansowa i fiskalna. Zwracana jest uwaga na brak jasno określonej koncepcji prowadzenia takiej polityki, a tam gdzie istnieje, cechuje się wysoką niestabilnością. Jako przeszkody rozwojowe traktowane są także inne jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim o silniejszej pozycji konkurencyjnej. Ponadto krytyce podlega niekorzystna polityka wobec rolnictwa, objawiająca się brakiem ochrony rodzimych rolników oraz brakiem koncepcji jak rozwiązać problemy polskiego rolnictwa. Należy sądzić, iż w związku z dość powszechnym pozytywnym odbiorem systemu dopłat, który ruszył w roku 2004, działania rządu na rzecz rolnictwa po paru latach nie będą traktowane jako bariery rozwojowe. Kolejne przeszkody tkwią w bezpośrednim sąsiedztwie, a więc w otoczeniu lokalnych jednostek. Ich rozwojowi nie sprzyja również sposób zarządzania państwem, a w szczególności istniejąca w pewnych obszarach centralizacja, brak lub zaniechanie reform, niesprawna administracja rządowa, walki polityczne w kręgach władzy. Rozwój blokuje niesprawny przepływ informacji między centrum a układem terytorialnym oraz pomiędzy samymi jednostkami terytorialnymi. Źle odbierany jest brak planów rozwoju, niespójna polityka społeczno-gospodarcza i brak koordynacji decyzji w kręgach władzy. Rozwój ograniczają niejasno określone kompetencje i zadania układu terytorialnego, niekorzystna i niestabilna polityka w stosunku do samorządu, duża ilość niespójnych przepisów i brak precyzji przy ich tworzeniu. Pełną listę zagrożeń przedstawiono w tab. 1.

Zewnętrzne i wewnętrzne bariery rozwoju

Bariery rozwoju	
zewnętrzne:	wewnętrzne:
• recesja gospodarcza	• bezrobocie i rynek pracy
• niestabilna polityka finansowa wobec samorządów	• infrastruktura techniczna
• konkurencyjność innych jednostek	• potencjał ludzki
• niestabilna polityka wobec rolnictwa	• stan dróg i ulic
• bezpośrednie otoczenie	• lokalna gospodarka
• zarządzanie krajem	• rolnictwo
• niestabilna polityka wobec samorządu	• położenie geograficzne
• zapóźnienia infrastrukturalne w regionie	• baza turystyczna
• stan środowiska w regionie	• finanse lokalne
• przystąpienie do Unii Europejskiej	• zagospodarowanie przestrzenne
• gospodarka regionu	• zarządzanie jednostką terytorialną
• upadek wartości moralnych	• oświata
• kapitałochłonność produkcji	• inwestycje
• brak zainteresowania ze strony inwestorów	• powierzchnia
• globalizacja	• stan środowiska
• wykształcenie Polaków	• konsekwencje przemian ustrojowych
	• brak patriotyzmu lokalnego, współpracy

Źródło: A. Sekuła: *Postrzegana sytuacja gmin na podstawie analizy SWOT przedstawionej w strategiach rozwoju lokalnego*. W: *Edukacja menedżerska a świadomość przemian cywilizacyjnych*. Red. B. Garbaciak. Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk 2004, s. 101 i 103.

Wśród barier wewnętrznych na pierwszy plan wysuwa się bezrobocie, czyli pochodna sytuacji ekonomicznej będącej ograniczeniem zewnętrznym. Z brakiem pracy powiązany jest płytki rynek pracy, pauperyzacja mieszkańców, mała podaż pracy i niewystarczająca liczba podmiotów gospodarczych, by ją zaoferować. Przeszkoda rozwojowa to także infrastruktura techniczna, jej zły stan oraz braki niektórych składników, np. oczyszczalni ścieków, wysypisk śmieci. Problemem jest stan dróg i ulic, oraz ich ilość przekładająca się niekorzystnie na przepustowość. W szerszym rozumieniu drogi i ulice wchodzą w skład infrastruktury technicznej, niemniej z powodu wyjątkowo złego stanu ujmowane są oddzielnie. Rozwojowi nie sprzyja stan i struktura gospodarki gminnej, a szczególności brak pożądanych dziedzin przemysłu za jakie uchodzą przetwórstwo i usługi. W dalszej kolejności rolnictwo, nie-

atrakcyjne położenie geograficzne oraz słabe zaplecze turystyczne, będące barierą rozwojową w sytuacji, gdy inne czynniki sprzyjają rozwojowi turystyki. Rozwój wyhamowuje niewydolność ekonomiczna układu lokalnego z budżetem o niskim poziomie dochodów własnych oraz zbyt szczupłymi środkami nie pozwalającymi inwestować.

Bariery wewnętrzne można podzielić na bezwarunkowe, zawsze prowadzące do ograniczenia rozwoju oraz warunkowe, których istnienie wiąże się z ryzykiem rozwoju.

Bezwarunkowe, zwane klasycznymi ograniczeniami to¹⁷:

- niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej,
- brak wolnych terenów, szczególnie terenów uzbrojonych,
- niedorozwój budownictwa mieszkaniowego,
- dewastację środowiska przyrodniczego,
- nieodpowiednie kwalifikacje kadr, a zwłaszcza osób bezrobotnych.

Do ograniczeń powodujących ryzyko rozwoju zaliczyć należy:

- złe umiejscowienie danej kategorii rozwoju,
- małą produktywność siły roboczej,
- niewystarczające materialne i finansowe zasoby rozwoju,
- wytwarzanie niekonkurencyjnych dóbr, na które w danym miejscu brak jest popytu,
- brak wiedzy i doświadczenia o gospodarce i prowadzeniu interesów wśród zbiorowości lokalnej,
- nietrafny charakter podejmowanych działań, który jest albo czysto socjalny albo komercyjny,
- „przedemokratyzowanie” lokalnego systemu nadzoru i kontroli nad podejmowaną i prowadzoną działalnością,
- zbytne skupienie uwagi na procesie rozwoju, a nie na efektach tego procesu.

Wielu barier wewnętrznych nie da się przedstawić obiektywnie, tkwią one bowiem w sferze świadomości władz lokalnych, a także negatywnych i pasywnych postawach znaczących grup społeczności lokalnych. Zadaniem władz samorządowych jest dążenie do zapewnienia określonego poziomu życia ludności lub odpo-

¹⁷ Por. J. J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 121.

wiedniego tempa jego przyrostu. Odbywa się to na wiele sposobów. Jednym z nich jest likwidacja zaniedbań i niedociągnięć, które bądź szczególnie niekorzystnie wyróżniają gminę w świetle przyjętych standardów, bądź stanowią w odczuciu społeczności szczególnie dotkliwą uciążliwość. Działania takie są szczególnie istotne w sytuacjach, gdy istnienie barier uniemożliwia rozwój jednostki. Dochodzi wtedy do redukcji liczby organizacji gospodarczych, zatrudnionych osób i mieszkańców, spadku dochodów. Układ lokalny ulegający degradacji nazywany jest obszarem depresji społecznej. Dlatego bardzo istotnym jest właściwa identyfikacja barier, ich pokonanie lub likwidacja. O ile spojrzymy na bariery jako brak któregośkolwiek z czynników rozwoju to do najważniejszych należą: brak wolnych, uzbrojonych terenów, dewastacja środowiska, nieodpowiednie kwalifikacje kadr oraz niedorozwój mieszkalnictwa¹⁸.

Podsumowanie

Ani czynniki, ani bariery nie wyznaczają możliwości i tempa rozwoju w sposób jednoznaczny. Występowanie w danym miejscu konkretnych czynników wcale tego rozwoju nie musi oznaczać – poza wyjątkowymi sytuacjami. Podobnie jest z barierami. Efekt rozwoju jest procesem skomplikowanym. Aby zaistniał, należy po pierwsze zidentyfikować determinanty, poznać ich wartość użytkową (lub siłę negatywnego wpływu), a następnie odpowiednio wykorzystać (lub zneutralizować). Trzeba pamiętać, iż zarówno w przypadku elementów pro- jak i antrozwojowych występuje efekt synergii – ich kombinacja często zwielokrotnia efekt oddziaływania. Nie bez znaczenia jest także bliski związek czynników i barier. Te ostatnie powstają także, a może przede wszystkim tam, gdzie czynniki nie zostały właściwie zidentyfikowane i należycie spożytkowane.

Literatura

Brol R.: *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. M. Obrębalski. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998.

¹⁸ Por. R. Domański: *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa 1990; J.J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej...*, s. 21.

- Domański R.: *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa 1990.
- Gilowska Z.: *Bariery rozwoju lokalnego*. W: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Red. G. Gorzelak, B. Jałowicki. Studia Regionalne i Lokalne nr 25 (58), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998.
- Jewtuchowicz A.: *Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej*. W: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.
- Klasik A.: *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. M. Obrębalski. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1996.
- Korenik S.: *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Tom I. Red. S. Dolata. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Kot J.: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Maik W., J. Parysek, L. Wojtasiewicz: *Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*. W: *Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 99, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 1978.
- Nowińska E.: *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1997.
- Nowińska E.: *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. W: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000.
- Parysek J.J.: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997.
- Parysek J.J.: *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*. W: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*. Red. J. J. Parysek (red.), PWN, Warszawa 1995.
- Roberts P.: *Alternative forms of local and regional policy for the 1990's*. W: *Regional policy at the crossroads. European perspectives*. Red. L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw. J. Kingsley Publ., London 1989.
- Sekuła A.: *Postrzegana sytuacja gmin na podstawie analizy SWOT przedstawionej w strategiach rozwoju lokalnego*. W: *Edukacja menedżerska a świadomość przemian cywilizacyjnych*. Red. B. Garbacik. Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk 2004.

Siemiński J.: *Koncepcje rozwoju lokalnego (cz. I i II)*, CVP, Warszawa 1994.

Stańczyszyn E.: *Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. R. Bról. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2004.

Wojtasiewicz L.: *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*. W: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*. Red. J. J. Parysek. Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.

BARRIERS FOR LOCAL DEVELOPMENT

Summary

The article presents limitations for developing the local administration. The analysis focused on the notion of development regarding three features: centrality of local level, multilateral development and continuity. In its further part, the article presents the most popular classification of barriers. Finally, it presents the most frequent barriers. The barriers are discussed according to the division into external and internal ones.