



Adam Szewczuk

Magdalena Kogut-Jaworska

Magdalena Zioło

Rozwój lokalny i regionalny

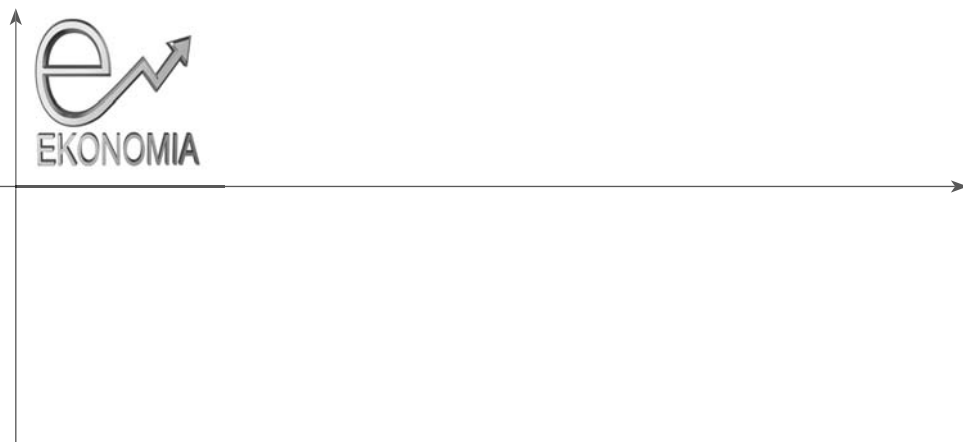
Teoria i praktyka



Wydawnictwo C.H. Beck

Rozwój lokalny i regionalny

Teoria i praktyka



Adam Szewczuk

Magdalena Kogut-Jaworska

Magdalena Zioło

Rozwój lokalny i regionalny

Teoria i praktyka



Wydawnictwo C.H. Beck

Warszawa 2011

[Kup książkę](#)

Wydawca: Joanna Perzyńska
Redaktor merytoryczny: Joanna Perzyńska
Projekt okładki i stron tytułowych: Ireneusz Gawliński
Ilustracja na okładce: Ireneusz Gawliński

Seria: Ekonomia

Recenzent: prof. dr hab. Ryszard Brol

**Publikacja dofinansowana przez
Uniwersytet Szczeciński**



© Wydawnictwo C.H. Beck 2011

Wydawnictwo C.H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa
tel. 22 33-77-600

Skład i łamanie: Studio Graficzne MIMO, Michał Moczarski
Druk i oprawa: P.W.P. Interdruk, Warszawa

ISBN 978-83-255-3130-0



ISBN e-book 978-83-255-3131-7

[Kup książkę](#)

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1. Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty	
<i>(Adam Szewczuk)</i>	13
1.1. Rozwój lokalny i regionalny – podstawowe pojęcia oraz ich interakcje	13
1.2. Wybrane teorie rozwoju lokalnego i regionalnego	35
1.3. Inne teorie rozwoju gospodarczego o walorach pragmatycznych	46
1.4. Czynniki i bariery rozwoju lokalnego i regionalnego	52
1.5. Oddziaływanie administracji publicznej na rozwój lokalny i regionalny	64
1.6. Wspólnoty samorządowe i ich rola w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego	77
Literatura zalecana	88
Rozdział 2. Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym <i>(Adam Szewczuk)</i>	89
2.1. Teoretyczne i pragmatyczne aspekty zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym	89
2.2. Planowanie operacyjne i strategiczne w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym	108
2.3. Strategie dziedzinowe w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym	113
2.4. Rozwój lokalny i regionalny w warunkach spowolnienia gospodarczego i aktywnej polityki regulacyjnej państwa	127
2.5. Polski samorząd terytorialny w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym – nowe wyzwania	133
Literatura zalecana	141
Rozdział 3. Procedura budowy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego <i>(Magdalena Kogut-Jaworska)</i>	142
3.1. Metody i zasady stosowane w procedurach tworzenia strategii rozwoju jednostki samorządowej	142
3.2. Analiza i ocena uwarunkowań rozwojowych	155

3.3. Studia perspektywiczne – formułowanie wizji, misji i kluczowych celów rozwoju lokalnego lub regionalnego	166
3.4. Wybór wariantu strategii oraz formułowanie strategicznych planów działania	173
3.5. Proces wdrażania i kontroli strategii	180
Literatura zalecana	188
Rozdział 4. Instrumenty pobudzania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych (Magdalena Kogut-Jaworska)	189
4.1. Kompetencje samorządu lokalnego w stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości	189
4.2. Organizacyjne i ekonomiczne instrumenty pobudzania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych	195
4.3. Pomoc publiczna i wsparcie instytucjonalne na poziomie samorządu lokalnego	202
4.4. Koncepcje rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych – rodzaje i składowe procedur implementacji	207
4.5. Klastry jako instrumenty (czynniki) prokonkurencyjnego rozwoju lokalnego i regionalnego	215
Literatura zalecana	222
Rozdział 5. Metody ilościowe w analizie i prognozowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego (Magdalena Ziolo)	223
5.1. Metody ilościowe i kierunki ich wykorzystania w kształtowaniu procesów rozwoju	223
5.2. Elementy teorii predykcji i ich rola w prognozowaniu procesów rozwoju	230
5.3. Wybrane metody ilościowe i możliwości ich wykorzystania na potrzeby rozwoju lokalnego i regionalnego	238
5.4. Syntetyczne mierniki rozwojowe	246
5.5. Kierunki wykorzystania metod ilościowych we wspomaganiu procesów rozwoju lokalnego i regionalnego	251
Literatura zalecana	256
Rozdział 6. Konkurencyjność gmin, powiatów, regionów i scenariusze jej osiągania (Magdalena Ziolo)	257
6.1. Konkurencyjność JST w wymiarze lokalnym i regionalnym	257
6.2. Czynniki kształtujące poziom konkurencyjności lokalnej i regionalnej	263
6.3. Współczesne formy i instrumenty pobudzania konkurencyjności na poziomie lokalnym i regionalnym	270
6.4. Główne bariery podnoszenia konkurencyjności lokalnej i regionalnej w dobie gospodarki globalnej	283
6.5. Scenariusze podnoszenia konkurencyjności na poziomie lokalnym i regionalnym	288
Literatura zalecana	297
Rozdział 7. Źródła finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego (Magdalena Kogut-Jaworska)	298
7.1. Klasyfikacja źródeł finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego oraz determinanty ich doboru	298

7.2. Budżetowe źródła finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego	307
7.3. Zwrotne źródła zasileń budżetów lokalnych i regionalnych	314
7.4. Fundusze unijne jako źródło finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce	320
7.5. Pozostałe źródła finansowania zadań samorządów lokalnych i regionalnych ...	326
Literatura zalecana	330
Rozdział 8. Polityka przestrzenna w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego (Adam Szewczuk)	331
8.1. Przestrzeń w rozwoju lokalnym i regionalnym – współczesny paradygmat gospodarki przestrzennej	331
8.2. Instrumentarium polityki przestrzennej	342
8.3. Programowanie oraz planowanie rozwoju lokalnego i regionalnego	350
8.4. Polska polityka przestrzenna i jej uwarunkowania realizacyjne	361
8.5. Nowe wyzwania dla kreatorów polityki przestrzennej XXI wieku	370
Literatura zalecana	376
Rozdział 9. Ewaluacja projektów rozwojowych w układzie lokalnym i regionalnym (Magdalena Ziolo)	377
9.1. Ewaluacja jako instrument kształtujący efektywność projektów rozwojowych w sektorze publicznym	377
9.2. Etapy procesu ewaluacji w sektorze publicznym	385
9.3. Metody ewaluacji projektów ukierunkowanych na rozwój lokalny i regionalny	390
9.4. Rodzaje wskaźników wykorzystywanych w procesie ewaluacji	397
9.5. Ewaluacja samorządowych projektów infrastrukturalnych i regionalnych programów operacyjnych – <i>case study</i>	402
Literatura zalecana	409
Bibliografia	411
Indeks	429

Wstęp

Przeprowadzona w Polsce reforma ustroju terytorialno-administracyjnego zapoczątkowała proces głębokich zmian w systemie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Obecnie w tym procesie znacząca rola przypada władzy państwowej i jednostkom samorządu terytorialnego. Rynek stawia przed tymi organami trudne wyzwania i jednocześnie otwiera ogromne możliwości. Samorząd terytorialny bierze czynny, bezpośredni i pośredni, udział w życiu społecznym i gospodarczym. W jego gestii leży dyspozycja niemałym mieniem komunalnym i stale rosnącymi środkami finansowymi (w tym również z UE). Zarządzanie gminą, powiatem czy województwem samorządowym nie sprowadza się wyłącznie do alokacji zasobów, lecz polega także na ich pomnażaniu dzięki racjonalnie prowadzonej polityce intraregionalnej, ukierunkowanej m.in. na rynek pracy, inwestycje infrastrukturalne, rozwój sektora usługowego, promocję oraz marketing lokalny i regionalny.

Zmiana warunków społeczno-ustrojowych sytuuje na zupełnie innej pozycji samorząd terytorialny, który w rzeczywistości jako gospodarz w terenie ponosi odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, współpracę z otoczeniem, standard życia społeczności lokalnych, ład przestrzenny zagospodarowania terenu, ochronę środowiska naturalnego itp. Choć sytuacja samorządu terytorialnego jest w świetle prawa jednoznacznie określona, to jednak problematyka odpowiedzialności za tempo i zakres rozwoju społeczno-gospodarczego ma charakter bardziej złożony. W niektórych dziedzinach życia samorząd terytorialny posiada kompetencje decyzyjne i władczy charakter oddziaływania. Jest zatem taka część układu społeczno-gospodarczego gminy, powiatu czy województwa, którą można kierować bezpośrednio. Jest również i druga część, na którą można wywierać wpływ pośredni i w ten sposób także przyczyniać się do jej rozwoju. Całość tych działań, których efektem jest roz-

wój terytorialnego systemu społecznego, składa się na szeroko rozumianą problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego.

Procedura zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym obejmuje: diagnozowanie jednostki samorządowej, budowanie wizji przyszłości, formułowanie krótko-, średnio- i długoterminowych celów strategicznych; wyznaczanie scenariuszy rozwoju, formułowanie projektów realizacyjnych zadań strategicznych oraz ich wdrażanie. Wymienione elementy procedury zarządzania rozwojem lokalnym bądź regionalnym mieszczą się w procedurze planowania strategicznego. Zarządzanie gospodarcze i kreowanie przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie jest trudniejsze niż w przedsiębiorstwie, bowiem łatwiej jest dostosować firmę do wymogów rynku konkurencyjnego, niż zmienić orientację myślenia i filozofię postrzegania rozwoju przez decydentów reprezentujących administrację rządową i samorządową.

Warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń dla rozwoju, z drugiej zaś – kompleksowe oddziaływanie władzy samorządowej na społeczność, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń dla rozwoju lokalnego bądź regionalnego.

Dotychczasowe zaawansowanie procesu transformacji systemowej, występujące zakłócenia gospodarcze, zróżnicowane oceny i reakcje społeczeństwa w pełni uzasadniają potrzebę bliższej analizy zagadnień związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym oraz lokalną polityką gospodarczą i regionalną. Polskie reformy gospodarcze i społeczne charakteryzuje istotna słabość, wynikająca ze skromnego rozpoznania bardzo złożonych zagadnień społeczno-gospodarczych w ujęciu lokalnym i regionalnym. Skala obecnych niekorzystnych zjawisk byłaby – jak można sądzić – mniejsza, a restrukturyzacja układu terytorialnego przebiegałaby szybciej, gdyby lepiej wykorzystano lokalne czynniki rozwoju, innowacyjne orientacje tkwiące w lokalnych i regionalnych społecznościach, instytucjach samorządowych i środowiskowych.

Trzeba mieć świadomość, że proces reformowania kraju i zachodzące zmiany rodzą potrzebę nowego podejścia do zagadnień rozwoju lokalnego i regionalnego oraz czynników rozwojotwórczych. Trzeba rozwojowi lokalnemu i regionalnemu nadać właściwą, aktualną interpretację, nowocześniej postrzegać uwarunkowania rozwoju, metodycznie podejść do diagnozy istniejącego stanu i do zarządzania rozwojem.

Niniejsza publikacja wychodzi naprzeciw tym wyzwaniom i oczekiwaniom. Stanowi ona kontynuację problematyki prezentowanej we wcześniejszym opracowaniu zwanym pt. *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury* autorstwa B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuka i M. Ziolo, wydanym w 2005 r.

przez Fundację na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie. Nowa publikacja, poza zmianą w składzie autorskim, charakteryzuje się gruntowną przebudową struktury opracowania i rozszerzeniem jej zakresu o całkowicie nowe zagadnienia, takie jak: polityka przestrzenna, ewaluacja projektów rozwojowych w układzie lokalnym i regionalnym, zarządzanie rozwojem na tle polityki regulacyjnej państwa w warunkach spowolnienia gospodarczego oraz nowych wyzwań dla samorządu terytorialnego. Zawartość merytoryczna publikacji została wzbogacona o nowe osiągnięcia teorii rozwoju oraz zagadnienia pragmatyczne, dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego zaangażowanego w realizację rozwoju lokalnego i regionalnego. Istotne znaczenie mają także koncepcje teoretyczne oraz egzemplifikacja empiryczna determinant rozwoju gospodarek i warunków życia wspólnot samorządowych w wymiarze lokalnym i regionalnym. Do tego nurtu badawczego nawiązuje niniejsza publikacja.

Autorzy

Rozdział

1

Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty

Adam Szewczuk

1.1. Rozwój lokalny i regionalny – podstawowe pojęcia oraz ich interakcje

Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa samorządowe i regiony – te pojęcia bardzo często są przywoływane i odmieniane w polskiej rzeczywistości. Ich obecność w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym nabiera szczególnego znaczenia od momentu zapoczątkowania reformy systemowej w naszym kraju ze względu na powszechnie akceptowaną orientację – **odrabianie zaległości poprzez rozwój**.

Sama kategoria „rozwój”, bez dookreśleń typu: rozwój lokalny, rozwój regionalny, rozwój gospodarczy, rozwój społeczny itp., jest bardzo kłopotliwa do zdefiniowania, zarówno jeśli chodzi o substancjonalną zawartość, jak i sposób mierzenia poziomu rozwoju [zob. Obrębalski, 2006; Strahl (red.), 2006, s. 26–37; Brandenburg, 2002, s. 22–23].

Działalność reaktywowanego w naszym kraju samorządu terytorialnego jest zorientowana w dużej mierze na rozwój lokalny i regionalny. Podział ten – zarówno w teorii, jak i w praktyce – wywołuje liczne kontrowersje, szczególnie na płaszczyźnie wzajemnych powiązań i zależności między rozwojem lokalnym i regionalnym. Brak jest też zgodności w zakresie przypisania instytucjonalnej odpowiedzialności za ten rozwój oraz ustanowienia adekwatnych źródeł finansowania.



Po wprowadzeniu w 1999 r. trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, za rozwój lokalny uznaje się proces zmian dokonujący się na terytorium gmin, miast i powiatów. Rozwój na poziomie każdego województwa samorządowego rozpatrywany jest już w kategoriach rozwoju regionalnego.

W sumie całość zagadnień organizacyjnych i ekonomicznych, filozofia problemów społecznych i wyzwań przyszłościowych dotyczących tego rozwoju (na poziomie lokalnym i regionalnym) układają się w ciąg złożonych procesów. Wiąże się to bezpośrednio z wielością celów, którym rozwój ma służyć, oraz z uwarunkowaniami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, którym rozwój podlega [Markowski, Stawasz (red.), 2001, s. 137]. W tych procesach, obok regionalnych i ogólnokrajowych programów strategicznego rozwoju, ważne miejsce zajmuje m.in. realizowana obecnie polityka prorozwojowa Unii Europejskiej, która jest ukierunkowana przede wszystkim na regiony i ich rozwój [Pietrzyk, 2000, s. 153–189].

Termin „region” wywodzi się z łacińskiego słowa *regio*, co w bezpośrednim tłumaczeniu ma dwa znaczenia: w jednym – ruch w określonym kierunku, w drugim odnosi się do przestrzeni, a dokładniej, do kierunków wyznaczających przestrzeń, inaczej: okolicę, krainę, dzielnicę. Drugie znaczenie, odnoszące się do obszaru, z biegiem czasu było coraz popularniejsze, zyskało także powszechną akceptację, czego rezultatem jest występowanie słowa „region” w wielu językach. Dlatego region jest obecnie postrzegany jako podsystem strefowy o charakterze przestrzennym [Korenik, 1999, s. 51]. Zlokalizowane w przestrzeni formy działalności człowieka tworzą pewną wzajemnie powiązaną całość. Ich prawidłowe i właściwe funkcjonowanie zależy bezpośrednio od tego, jaką strukturę tworzą w przestrzeni. Powstawanie określonych struktur jest związane z procesem organizowania przestrzeni, polegającym na umiejscowieniu w niej poszczególnych elementów (gospodarczych, społecznych, technicznych) budujących dany system, określeniu ich wzajemnych powiązań oraz relacji ze środowiskiem przyrodniczym. Organizowanie przestrzeni powinno racjonalnie porządkować obiekty i relacje, tak by ich układ przestrzenny był dostosowany do aktualnego poziomu rozwoju i pozwalał na osiągnięcie założonych celów długookrototerminowych dla każdego regionu [Meyer, 2004, s. 54].

Pomimo znaczącego dorobku publikacyjnego oraz długich tradycji naukowych, termin „region” należy do pojęć dyskusyjnych i niejednoznacznie definiowanych. Wśród profesjonalistów zajmujących się zagadnieniami regionu i jego strukturą od dawna toczy się intelektualny spór w zakresie uznania: czy region jest kategorią obiektywną czy subiektywną? Niezmienna pozostaje tylko jego istota. W tym sporze nie ma bowiem rozbieżności w podstawowej kwestii interpretacyjnej, zgodnie z którą region w znaczeniu najbardziej ogólnym oznacza to samo, co określony fragment

powierzchni Ziemi, wyodrębniony z otoczenia za pomocą określonej procedury, na podstawie przyjętych kryteriów wartościowania. Procedury i kryteria delimitacji (wyznaczania granic) regionu powodują jednak występowanie pewnego poziomu subiektywizmu w ich formułowaniu. Przy takim podejściu metodycznym, każdy realnie dokonany podział regionalny można zakwestionować ze względu na brak obiektywizmu w pełnym tego słowa znaczeniu.

Pojęciem **region** w różnych aspektach i kontekstach znaczeniowych posługują się przedstawiciele wielu dziedzin nauki oraz praktyki życia społecznego i gospodarczego. Inaczej pojęcie to rozumie geograf, inaczej zaś politolog, socjolog czy ekonomista [Domański, 1972, s. 7]. Taki stan potwierdzają poniższe informacje.

- Z punktu widzenia **geografii** region jest względnie jednorodną wewnętrzną częścią powierzchni geograficznej, różniącą się od terenów przyległych pewnymi cechami środowiska geograficzno-przyrodniczego, takimi jak ukształtowanie terenu, jakość gleb, rodzaj klimatu i in.

- W **politologii** istotnymi cechami regionu będą: odrębność opcji politycznych, stopień popularności określonych doktryn politycznych, autonomia w ramach państwa federalnego, akceptacja podziału administracyjno-terytorialnego, skuteczność władz regionalnych i in.

- W sensie **socjologicznym** region jest synonimem regionalnej zbiorowości, czyli społeczności ludzkiej, stanowiącej jeden z typów społeczności terytorialnej. Jej istotą jest mniej lub bardziej rozwinięte poczucie odrębności i więzi. Ważne kryteria delimitacji regionu stanowią takie cechy, jak: tożsamość regionalna ludności, integracja miejscowej społeczności, poczucie odrębności w stosunku do innych obszarów, emocjonalne związki z tzw. małą ojczyzną itp.

- Regiony **etniczne** odróżniają się cechami lingwistycznymi (języki, dialekty i gwary), zjawiskami kulturowymi czy obyczajowymi (sztuka, stroje i zwyczaje ludowe i in.).

- Dla **ekonomisty** region to przede wszystkim obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem sposobu wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych zasobów ekonomicznych oraz przepływu czynników wzrostu: kapitału, siły roboczej, technologii, informacji i in. W tym ujęciu podział regionalny nawiązuje do terytorialnego podziału pracy.

Na tle powyższych uogólnień można stwierdzić, że problematyka regionalna jawi się bardzo interesującym obszarem badawczym. Dla nauk ekonomicznych pojęcie regionu jest postrzegane w sensie trojakim: jako ważny przedmiot badań, obiekt poznania i instrument działania. Zaangażowanie badaczy w ten złożony obszar sprawiło, że została wykreowana „teoria regionu”, której przypisano trzy zasadnicze funkcje:

- **badawczą** – dotyczącą tworzenia metodycznych podstaw dla wielokierunkowych badań w regionach i studiów ekonomiczno-regionalnych,
- **poznawczą** – dotyczącą współudziału w percepcji otaczającej nas rzeczywistości, a zwłaszcza poszczególnych regionów,
- **aplikacyjną** – dotyczącą ważnego przedsięwzięcia strategicznego, jakim jest formułowanie przesłanek oraz wniosków dla tworzonej polityki regionalnej, jak i procedur jej korygowania.

Powyższe funkcje są wzajemnie powiązane, a ich praktyczne wykorzystywanie jest warunkowane licznymi wymogami formalnymi i systemowymi. Delimitacja regionów jako „narzędzi działania” musi uwzględniać podział na regiony – „przedmioty badania” i regiony – „obiekty poznania”, i odwrotnie. W praktyce i w rozważaniach teoretycznych przy definiowaniu regionu ekonomicznego z reguły respektowane są wszystkie trzy wymienione wyżej podejścia. Za najbardziej reprezentatywne ujęcie w tym zakresie można uznać przedstawioną niżej definicję R. Domańskiego.



Region ekonomiczny to: *„uksztaltowany lub kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania i współzależności, a z otoczeniem zewnętrznym – relacjami współzależności o dużym nasileniu”* [Domański, 1972, s. 7].

Wyjątkowa popularność tematyki regionalnej sprawia, że nieustannie prowadzone są poszukiwania coraz doskonalszych technik i procedur badawczych. Znaczące zainteresowanie tym obszarem badawczym pojawiło się ze strony teorii systemów, w świetle której region ekonomiczny daje się zdefiniować jako układ [Kosiński (red.), 2001, s. 17]:

- zorganizowany celowo, to znaczy powołany do osiągnięcia określonych celów ekonomiczno-społecznych i świadomie wypełniający wynikające stąd funkcje i zadania,
- ustrukturalizowany i hierarchiczny, ze względu na wewnętrzny podsystem regulacji, sterujący całym układem regionalnym,
- względnie wyodrębniony z otoczenia i otwarty w stosunku do otaczającego go środowiska społecznego, ekonomicznego i przyrodniczego, prowadzący z tym otoczeniem wymianę ludzi, dóbr, środków pieniężnych i informacji,
- dysponujący zasobami czynników egzogenicznych i endogenicznych, niezbędnych do prowadzenia określonych form działalności i wzajemnie powiązanych, najczęściej na zasadzie sprzężenia zwrotnego,

- transformujący czynniki w dobra i usługi, aby osiągnąć wyniki zgodne z założonymi celami,
- zdolny do samodzielnego określania i wyboru oraz modyfikacji celów, a także do zwiększania stopnia swojej sprawności i stopnia zorganizowania.

Region jako system ekonomiczno-przestrzenny odwzorowuje w rzeczywistości pewien względnie wyodrębniony z otoczenia wycinek przestrzeni ekonomicznej, który może być trwale zamieszkały, zagospodarowany i kontrolowany przez określoną społeczność lub władzę lokalną. Na jego powierzchni znajduje się pewna liczba podmiotów gospodarczych, które są w różnicowany sposób powiązane ze sobą i stanowią ważne elementy składowe regionu – systemu. Jedne z nich pełnią funkcje realne, tworząc tzw. **sferę realną** (należy tu wyróżnić przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i in.), inne natomiast z mocy prawa realizują funkcje regulacyjne i stanowią tzw. **sferę regulacji** (są to: organy państwowe, władze samorządowe, instytucje, związki i stowarzyszenia itp.). Pełne rozpoznanie tych elementów składowych oraz związków przyczynowo-skutkowych zachodzących między nimi ma duże znaczenie zarówno w przedsięwzięciach analityki regionalnej, jak i w projektowaniu zamierzeń rozwojowych.

Sprzężenia (czyli powiązania między poszczególnymi elementami składowymi), dające się zidentyfikować wewnątrz systemu, przynależą do pojęcia regionalnej struktury gospodarczej. Ta struktura ma bezpośrednie przełożenie na proces rozwoju regionu. W rzeczywistości istotne są także powiązania zewnętrzne: z podobnymi systemami, tj. tej samej rangi (regionami), oraz z systemem wyższego rzędu – czyli gospodarką narodową (może być także więc z systemami ponadnarodowymi). Charakter i rodzaj powiązań przesądza o stopniu otwarcia (domknięcia) regionu – może być np. mały lub duży. Mając na uwadze pogłębiający się społeczny i terytorialny podział pracy oraz stale zwiększający swoje tempo postęp techniczno-ekonomiczny (m.in. wyrażający się obniżką jednostkowych kosztów produkcji, transportu, specjalizacją produkcyjną regionów i krajów, eliminowaniem wysiłku fizycznego człowieka, doskonaleniem przepływu informacji itp.), można obserwować nowe trendy w dążeniach do wzrostu powiązań zewnętrznych.

Szczególnie złożony proces powstawania i rozwoju regionów jako systemów ekonomiczno-przestrzennych jest przyporządkowany pewnym ogólnym prawidłowościom oraz swoistym wymogom organizacyjnym danego systemu. W ostatnim okresie w sposób szczególny akcentowane jest miejsce i rola danego regionu jako podsystemu w ekonomiczno-przestrzennym systemie wyższego rzędu, czyli gospodarce narodowej. Należy wyraźnie zauważyć, że region ekonomiczny nie stanowi wiernie zmniejszonej kopii gospodarki narodowej, tylko realizuje własne zadania ustawowe w określonym otoczeniu, które odpowiednio oddziałuje na niego, a także się przeobraża na skutek otrzymywanych impulsów. Proces reprodukcji rozszerzonej

nie ogranicza się tylko do terytorium regionu, nie jest także wymagany bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między produkowaną a konsumowaną i akumulowaną w tym regionie częścią dochodu narodowego. Bilansowanie tych kategorii ekonomicznych (ich wartości) następuje na szczeblu całej gospodarki narodowej. Nie oznacza to oczywiście, że poszczególne regiony nie mogą korzystać z pewnej autonomii gospodarczej. W sposób zdecydowany należy eliminować strategie rozwoju regionalnego zakładające dążenie władz regionalnych do samowystarczalności, trzeba natomiast postrzegać, doceniać i odpowiednio wykorzystywać walory lokalnych sił rozwojowych, zdolnych do wykreowania własnej tożsamości i autentycznej podmiotowości.

Trzeba również pamiętać o tym, że gospodarka regionalna reaguje na zgłaszane oczekiwania społeczności lokalnej i zachodzące zmiany w otoczeniu zupełnie inaczej niż jedno wielkie przedsiębiorstwo lub grupa kapitałowa. Region nie jest odpowiednikiem jakiegokolwiek porozumienia *quasi-monopolistycznego*, zorientowanego na maksymalizację zysku w długim okresie. Praktycznie niemożliwe jest wykonywanie analiz porównawczych między celami i metodami działania grup kapitałowych a regionem. Zdecydowanie odmienne są cele działalności podstawowej regionu w porównaniu z działalnością podmiotów gospodarczych, inne są też zasady współdziałania, systemu ekonomiczno-finansowego itp. Występująca w praktyce samorządowej współpraca międzyregionalna czy międzygminna nie jest możliwa do skwantyfikowania i opisanie za pomocą ekonomicznych modeli rynku, pozwalających na uzasadnienie procesu podejmowania decyzji w obszarze gospodarowania finansami publicznymi.

Gospodarka regionalna, nie należąc ani do makro-, ani do mikroekonomii, stanowi specyficzny obiekt badań ekonomiczno-przestrzennych. Do poznania tej gospodarki nie mogą wystarczyć instrumenty badawcze makro- czy mikroekonomii. Region ekonomiczny stanowi strukturę pośrednią, funkcjonującą pomiędzy podmiotami makro- i mikroekonomicznymi. Modelowe ujęcia tego rodzaju struktur może stworzyć tylko **mezoekonomia**, rozumiana jako część ogólnej teorii ekonomii, wypełniająca lukę dzielącą makro- i mikroekonomię.

Ze względu na charakter wewnątrzregionalnych powiązań systemowych, czyli, inaczej mówiąc, ze względu na różnice strukturalne, regiony ekonomiczne można podzielić na [Kosiedowski (red.), 2001, s. 22]:

a) **regiony strefowe** (powierzchniowe) – obszary względnie jednorodne pod względem przyjętych kryteriów, chociaż niecałkowicie jednolite, o wyraźnej dominacji określonych cech i form działalności społeczno-gospodarczej, np. rolnictwa, leśnictwa, turystyki, pewnych gałęzi przemysłu i in.;

b) **regiony węzłowe** – strefy ciążące do określonych obszarów centralnych: miast, węzłów komunikacyjnych, ośrodków przemysłowych i in.; ich istotą jest wzajemne oddziaływanie między niedużymi stosunkowo obszarami intensywnej dzia-

łałości społeczno-gospodarczej (większe miasta, zespoły miejskie, aglomeracje miejsko-przemysłowe) a znacznie od nich większymi obszarami peryferyjnymi, stanowiącymi swoiste zaplecze dla ośrodków centralnych;

c) **regiony kompleksowe** – obszary, na których ukształtowały się zespoły wzajemnie powiązanych czynników wytwórczych, decydujących o określonej specjalizacji gospodarki danego terenu (przemysłowej, usługowej i in.); kompleksowość regionu jest skutkiem wszechstronności jego rozwoju z zachowaniem właściwych, racjonalnych proporcji między poszczególnymi gałęziami produkcji dóbr i usług.

Uznając regiony za swoistego rodzaju systemy ekonomiczno-przestrzenne, należy pamiętać o tym, że mają one zróżnicowane charakterystyki w zakresie poziomu i tempa rozwoju. W ujęciu statycznym, przyjmując za podstawowe kryterium **tempo rozwoju** wraz z **pochodnymi**, można wyróżnić: regiony słabo rozwinięte (zacfane, depresyjne), średnio rozwinięte i wysoko rozwinięte. Niewątpliwie szczegółowe kryteria takiego podziału regionów są dyskusyjne. Powszechnie najczęściej stosowanym kryterium wartościowania jest poziom wytwarzanego w danym regionie produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W analizach zagospodarowania przestrzennego stosuje się ponadto skomplikowane mierniki poziomu życia i in.

Posługując się ujęciem dynamicznym, można wyróżnić regiony o:

- niskim (nawet ujemnym) tempie rozwoju, które dla lokalnych organów zarządzających stanowią tzw. regiony problemowe,
- średnim i szybkim tempie rozwoju, tzw. regiony „lokomotywy” rozwoju.

Przy dokonywaniu tego typu klasyfikacji najczęściej stosowanym kryterium różnicowania jest tempo wzrostu produktu krajowego brutto. Region jako kategoria ekonomiczna odnosi się do różnej skali przestrzennej, ponieważ realnie regionami mogą być i są zarówno obszarowo małe jednostki przestrzenne, jak i stosunkowo duże.

Posługiwanie się pojęciem **region ekonomiczny** powoduje konieczność dokładnego wyznaczenia jego granic; jest to niezbędne z wielu punktów widzenia, m.in. planowania i zarządzania regionalnego, statystyki regionalnej, redystrybucji dochodu narodowego itp. Dyscypliny naukowe oraz praktyka regionalna odwołują się najczęściej do podziału terytorialno-administracyjnego państwa. W Polsce od 1999 r. obowiązuje podział trójszczeblowy, w którym wyróżniono: gminy, powiaty i województwa. W uproszczeniu każdy z tych szczebli można traktować jako zbiór jednorodnej klasy regionów. W praktyce samorządowej przyjęto, że pojęcie **regionu** odnosi się tylko do województw, natomiast **gminy** i **powiaty** stanowią jednostki lokalne. Ponadto uznaje się, że politykę regionalną prowadzi państwo w stosunku do wszystkich regionów-województw (jest to tzw. **polityka interregionalna**), a każde województwo w stosunku do swojego terytorium (tzw. **polityka intraregionalna**)