

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

STUDIA  
CYKL MONOGRAFII

PAWEŁ CHURSKI  
TOMASZ HERODOWICZ  
BARBARA KONECKA-SZYDŁOWSKA  
ROBERT PERDAŁ

TEORETYCZNY I PRAKTYCZNY  
WYMIAR POLITYKI ROZWOJU  
ZORIENTOWANEJ TERYTORIALNIE  
*(Theoretical and Practical Dimension  
of Place-base Territorial Policy)*

TOM 9/201

WARSZAWA 2020

**POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

**Rada Redakcyjna**

Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Konrad Czapiewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER), Jianxiang Huang (The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Kamila Tabaka Simon (Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

**Redakcja Wydawnictw**

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) – redaktor naczelny,  
Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – zastępca redaktora naczelnego,  
Ewa Ryżlak – sekretarz redakcji

**Adres Redakcji**

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpsz@pan.pl

**Recenzenci:** Arnold Bernaciak i Robert Kmiecik

**Redaktor statystyczny:** Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2020

ISBN: 978-83-63305-95-6

Książka zawiera wyniki projektu badawczego [[www.forsed.amu.edu.pl](http://www.forsed.amu.edu.pl)] finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki: OPUS 10 - 2015/19/B/HS5/00012: *Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych*

Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:  
LogoScript sp. z o.o.  
[www.logoscript.pl](http://www.logoscript.pl)  
[logoscript@logoscript.pl](mailto:logoscript@logoscript.pl)  
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:  
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO  
ul. Transportowców 11, 02–858 Warszawa  
te. +48 501 076 031  
e-mail: [gimpo@poligrafia.waw.pl](mailto:gimpo@poligrafia.waw.pl)

# Spis treści

## Contents

<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>ROZDZIAŁ 1. WPROWADZENIE</b>	
<i>Introduction</i>	
1.1. Współczesne przestrzenne zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego <i>Contemporary spatial differences in socio-economic development</i>	11
1.2. Cel i zakres pracy .....	20
<i>Aim and scope of the work</i>	
1.3. Struktura książki .....	25
<i>Structure of the book</i>	
<b>ROZDZIAŁ 2. TEORIA I PRAKTYKA POLITYKI ZORIENTOWANEJ TERYTORIALNIE</b>	
<i>Theory and practice of place-based policy</i>	
2.1. Terytorialna składowa rozwoju społeczno-gospodarczego .....	29
<i>Territorial component of socio-economic development</i>	
2.2. Polityka rozwoju zorientowana terytorialnie ( <i>place-based policy</i> ) .....	33
<i>Place-based development policy</i>	
2.2.1. Kapitał terytorialny .....	39
<i>Territorial capital</i>	
2.2.2. Dyfuzja rozwoju .....	43
<i>Development diffusion</i>	
2.2.3. Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju .....	50
<i>Institutional determinants of development</i>	
2.3. Przemiany czynników rozwoju .....	57
<i>Changes in development factors</i>	
2.3.1. Kapitał ludzki .....	66
<i>Human capital</i>	
2.3.2. Kapitał społeczny .....	72
<i>Social capital</i>	
2.3.3. Kapitał materialny .....	77
<i>Material capital</i>	
2.3.4. Kapitał finansowy .....	82
<i>Financial capital</i>	
2.3.5. Innowacje .....	87
<i>Innovations</i>	

2.4. Podejście zorientowane terytorialnie w praktyce polityki regionalnej – wnioski i rekomendacje . . . . .	92
<i>Place-based approach in regional policy practice – conclusions and recommendations</i>	

**ROZDZIAŁ 3. ALGORYTM POSTĘPOWANIA BADAWCZEGO – METODY I TECHNIKI BADAWCZE**

<i>Algorithm of research procedure – methods and research techniques</i>	
3.1. Wprowadzenie. . . . .	101
<i>Introduction</i>	
3.2. Algorytm kasyfikacji gmin na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego . . . . .	103
<i>Algorithm of classification of communes on the scale of socio-economic development level</i>	
3.3. Algorytm identyfikacji czynników rozwoju społeczno-gospodarczego . . . . .	111
<i>Algorithm of identification of socio-economic development factors</i>	
3.4. Algorytm analizy polityki zorientowanej terytorialnie . . . . .	116
<i>Algorithm of analysis of place-based policy</i>	

**ROZDZIAŁ 4. POZIOM I CZYNNIKI ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO GMIN W POLSCE**

<i>Level and factors of socio-economic development of communes in Poland</i>	
4.1. Gminy województwa wielkopolskiego na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce . . . . .	121
<i>Communes of Wielkopolskie Voivodeship on the scale of socio-economic development level in Poland</i>	
4.2. Czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin . . . . .	133
<i>Socio-economic development factors of communes</i>	
4.3. Studia przypadków – wybrane gminy województwa wielkopolskiego . . . . .	145
<i>Case studies – selected communes of Wielkopolskie Voivodeship</i>	

**ROZDZIAŁ 5. KAPITAŁ TERYTORIALNY**

<i>Territorial capital</i>	
5.1. Zakres analizy . . . . .	155
<i>Scope of analysis</i>	
5.2. Kapitał ludzki . . . . .	156
<i>Human capital</i>	
5.3. Kapitał społeczny . . . . .	163
<i>Social capital</i>	
5.4. Kapitał finansowy . . . . .	170
<i>Financial capital</i>	
5.5. Innowacje . . . . .	178
<i>Innovations</i>	



5.6. Kapitał materialny . . . . .	184
<i>Material capital</i>	
5.7. Kapitał terytorialny jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie . . .	190
<i>Territorial capital as a challenge of place-based policy</i>	

## **ROZDZIAŁ 6. DYFUZJA ROZWOJU**

### *Development diffusion*

6.1. Zakres analizy . . . . .	197
<i>Scope of analysis</i>	
6.2. Kapitał ludzki . . . . .	198
<i>Human capital</i>	
6.3. Kapitał społeczny . . . . .	202
<i>Social capital</i>	
6.4. Kapitał materialny . . . . .	205
<i>Material capital</i>	
6.5. Kapitał finansowy . . . . .	207
<i>Financial capital</i>	
6.6. Innowacje . . . . .	209
<i>Innovations</i>	
6.7. Dyfuzja rozwoju jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie . . . . .	210
<i>Development diffusion as a challenge of place-based policy</i>	

## **ROZDZIAŁ 7. UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNE ROZWOJU**

### *Institutional determinants of development*

7.1. Zakres analizy . . . . .	213
<i>Scope of analysis</i>	
7.2. Kapitał ludzki . . . . .	214
<i>Human capital</i>	
7.3. Kapitał społeczny . . . . .	216
<i>Social capital</i>	
7.4. Kapitał materialny . . . . .	221
<i>Material capital</i>	
7.5. Kapitał finansowy . . . . .	224
<i>Financial capital</i>	
7.6. Innowacje . . . . .	225
<i>Innovations</i>	
7.7. Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie . . . . .	226
<i>Institutional determinants of development as a challenge of place-based policy</i>	

**ROZDZIAŁ 8. POLITYKA ROZWOJU ZORIENTOWANA  
TERYTORIALNIE – PROGRAMOWANIE, REALIZACJA, OPINIE**

*Place-based development policy – programming, implementation, opinion*

- 8.1. Programowanie wielkopolskiej polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. . . . . 229  
*Programming of place-based regional policy of Wielkopolska*
- 8.2. Realizacja wielkopolskiej polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie w opiniach respondentów . . . . . 241  
*Implementation of Wielkopolska's place-based regional policy in the opinions of respondents*

**ROZDZIAŁ 9. WNIOSKI I REKOMENDACJE**

*Conclusions and Recommendations*

- 9.1. Uwarunkowania polityki zorientowanej terytorialnie w świetle wyników badań. . . . . 251  
*Determinants of place-based regional policy in the light of research results*
- 9.2. Rekomendacje dla działań operacyjnych . . . . . 265  
*Recommendations for operational activities*
- 9.3. Wyzwania pandemii COVID-19 . . . . . 285  
*The COVID-19 pandemic challenges*

- BIBLIOGRAFIA** . . . . . 291  
*Bibliography*

- Spis rycin** . . . . . 315  
*List of Figures*

- Spis tabel** . . . . . 319  
*List of Tables*

- Informacje o Autorach** . . . . . 321  
*Notes on Authors*

# Abstract

**Theoretical and Practical Dimension of Place-base Territorial Policy.** The aim of the research, the results of which have been presented in this monograph, is related to both theoretical and methodological as well as cognitive and application levels. The theoretical and methodological objective is to provide a theoretical framework for a place-based approach in development policy which embraces the pattern of socio-economic development factors in the context of new challenges of regional policy. In addition, what has been presented is an algorithm of the research procedure that makes it possible to verify theoretical assumptions, which is based on a quantitative approach (the use of mathematical and statistical methods and spatial econometrics) and a qualitative one (the use of qualitative research). The cognitive and application aim of the studies is a diagnosis of the state of the implementation of place-based policy in a less developed region, which is Wielkopolska, along with the identification of socio-economic development factors in the context of new challenges of regional policy and producing recommendations concerning their use in practical intervention measures. The period of the conducted analyses covers various, depending on data accessibility, series of observations within 2004-2018, allowing for the signalled historical determinants. In view of the existing restrictions on access to data in the examined spatial patterns and the period adopted, the results of the direct research are an important complement to the geographical information database used in this study. The field studies were carried out in 2019 in the area of nine purposely selected communes of Wielkopolskie Voivodeship representing various development types.

The book has been divided into nine chapters including the introduction, theoretical and empirical parts, and conclusion. The first chapter, an introductory one, presents how authors understand the determinants of contemporary spatial differences in the socio-economic development level, which is the basis for their motivation and the way the research procedure presented in this book as well as the organisation of its results are conducted. The second chapter is the theoretical part of the monograph. It covers both the proposals of the systematisation of the source literature regarding the explanation of the diversification of socio-economic development in space and the intervention impact on this process, as well as proposals to define, operationalise and use regional policy factors of development in practice. On the basis of these assumptions,

what has been presented is the author's proposal to detail the operational use of the place-based approach to explain and influence the development process. It rests on three elements of the triad: territorial capital — development diffusion — institutional determinants, the use of which is treated as indispensable for the effective implementation of cohesion policy measures ensuring sustainable development and fostering convergence. On the ground of the adopted assumptions, a conceptual model is constructed, which is taken as the basis for detailing the existing conception of a place-based approach and on which the further process of research investigation and explanation is built in this book. The third chapter describes the methodological bases of the conducted research procedure. The subsequent section shows the results of the empirical research carried out on the basis of the adopted theoretical assumptions which served to verify parts of formulated research hypotheses. This chapter presents the results of the analysis of differences in the level and dynamics of changes in the socio-economic development of communes in Poland. Chapters five, six and seven point to the results of the in-depth research of Wielkopolskie Voivodeship communes. The implementation of a broad programme of direct research using the techniques of questionnaire survey, in-depth interview and focus research relating to the purposely selected nine communes of Wielkopolska representing various development types allowed determining the impact of new challenges of regional policy on shaping socio-economic development factors in less developed regions. The fifth chapter has been dedicated to the issue of territorial capital, the sixth to development diffusion, and the seventh to institutional determinants. Thus, the triad of challenges which are the bases for place-based policy has been discussed in detail. In order to sum up the conducted in-depth research, the eighth chapter compares the assumptions about the programming of the intervention of regional place-based policy regarding the analysed communes to the opinions on its effectiveness given during the implementation of the direct research. Chapter nine concludes the reflections provided in this book, showing the outcomes of empirical verification of the research hypotheses formulated at the outset. The results obtained relate to the present directions and assumptions of the 2020+ regional policy, specified in the strategic and programming documents and operational recommendations are formulated to strengthen the impact of cohesion policy in the areas consistent with recommendations which are based on the results of the research conducted. Finally, owing to the SARS-CoV-2 pandemic, which at the turn of 2019 and 2020 completely changed the conditions in which the countries and regions of Europe and the world operate, initial opinions and forecasts are presented concerning the direction and the scope of reorientation of the existing priority interventions of cohesion policy, which will have to allow for economic and social consequences of the long-lasting lockdown of the economy and introduced limitations on freedoms regarding making and maintaining social relations. Particular attention was paid to the new challenges of local government, which it has to face in these new conditions.

The innovative character of the research, the results of which are contained in this monograph follows from: (1) the systematisation and operational definition of the development factors considering the contemporary challenges of regional policy and specificity of development conditions of less developed regions, (2) a multivariant

approach to the systematisation of socio-economic development factors allowing for differences in the endogenous resources and exogenous impacts determining inequalities of the socio-economic development level in space, (3) the proposal of a methodology for measuring and forecasting the impact of factors on socio-economic growth, (4) the determination of the influence of new challenges of regional policy on shaping socio-economic development factors of less developed regions.

**Keywords:** Cohesion policy, factors of development, place-based approach, spatial disparities of socio-economic development, Wielkopolskie Voivodeship.



# Rozdział 1

## Wprowadzenie

### 1.1. Współczesne przestrzenne zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego

Chcąc omówić teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, nie sposób nie odnieść się do zagadnienia współczesnych zróżnicowań przestrzennych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego też na wstępie należy zarysować przyjęty w prezentowanej pracy sposób rozumienia takich terminów, jak przemiany (jako synonim zmiany), rozwój społeczno-ekonomiczny, przestrzeń i współczesność.

Przyjmując za M. Bunge [1977: 215] ontologiczną definicję zmiany można założyć, że stanowi ona zdarzenie lub proces w wymiarze ilościowym lub jakościowym polegający na zmianie stanu obiektu realnego (jego własności). Sam Bunge [1977: 219] podkreśla, że każdy obiekt realny może (ale nie musi!) ulec zmianie. W rozpatrywanym przypadku chodzi o zmiany form i struktur społecznych i gospodarczych. Wyróżnia się trzy główne, ale ściśle ze sobą powiązane, typy zmian: proces, historia i rozwój. Proces stanowi sekwencję istotnych zmian stanów obiektów realnych, historia to ogół jego zmian sukcesywnych, a rozwój jest ciągiem ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian jego struktury. Zatem omawiane zmiany będą dotyczyły procesów, historii i rozwoju w odniesieniu do form i struktur systemów społeczno-gospodarczych (rozumianych jako obiekty realne).

Rozwój społeczno-ekonomiczny ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy oraz jest różnie definiowany i różnie interpretowany w literaturze przedmiotu (co szerzej zostanie przedstawione w rozdz. 2). Dążąc do uproszczenia i generalizacji można przyjąć, że rozwój społeczno-ekonomiczny dotyczy zmian zachodzących w sferze społecznej, które mają głównie ekonomiczny charakter. Jednak, jak słusznie zauważa Z. Chojnicki [2010], pomimo dominacji zarówno na gruncie badań, jak i na gruncie praktycznych działań, aspektów ekonomicznych nie należy ich izolować od aspektów społecznych. Powinno to w konsekwencji prowadzić do traktowania procesów rozwojowych jako łącznie zachodzących zmian społeczno-ekonomicznych. Pogląd ten nawiązuje do koncepcji zakorzenienia K. Polanyi'ego [1944] i rozwiniętej m.in. przez M. Granovettera [1985]. Pojęcie rozwoju społeczno-ekonomicznego zostało upowszechnione

po II wojnie światowej. Stanowiło ono wówczas przeciwieństwo niedorozwoju i było używane w celu określania tempa i zakresu postępu, czyli mających charakter względny lub bezwzględny zmian społeczno-ekonomicznych wartościowanych pozytywnie [Churski 2008]. Co ważne w przypadku rozwoju, zmiany te nie ograniczają się jedynie do wymiaru ilościowego utożsamianego ze wzrostem gospodarczym, ale mają charakter wieloaspektowy prowadząc do trwałych, jakościowych przekształceń zapewniających poprawę życia mieszkańców. Wśród nich warto zwrócić uwagę na trzy prawidłowości. Po pierwsze, celem rozwoju społeczno-ekonomicznego jest poprawa produktywności i konkurencyjności. Jak stwierdza M. E. Porter [1990] jest to proces systematycznego udoskonalania, w ramach którego warunki do prowadzenia działalności gospodarczej ulegają takim przemianom, by sprostać coraz bardziej zaawansowanym i wydajnym formom konkurencji. Po drugie, z punktu widzenia osiągania nadrzędnych celów społecznych, proces rozwoju społeczno-ekonomicznego powinien zmierzać do spójności i zmniejszania nierówności, poprawiając dostęp i dystrybucję dóbr oraz zapewniając wzrost swobody dokonywania wyborów ekonomicznych i społecznych [Todaro 1999]. Po trzecie, jest to proces, który zarówno warunkuje, jak i stymuluje zmiany w instytucjach państwa determinujące jego sprawność. Tym samym zmiany zachodzące w ramach rozwoju społeczno-ekonomicznego dobrze zawierają się w triadzie procesów rozwojowych: konkurencyjność – spójność – sprawność. Ich nadrzędnym celem przestaje być bezrefleksyjne i często utopijne dążenie do wyrównania różnic w rozwoju, ale zapewnienie wszystkim mieszkańcom akceptowalnego przez nich poziomu i warunków życia [Molle 2007]. Należy pamiętać, że na rozwój społeczno-ekonomiczny składają się zarówno procesy spontaniczne, jak i procesy kierunkowe. Te pierwsze nie są ukierunkowane na osiągnięcie określonych stanów finalnych rozwoju, stanowiących efekt działań celowych człowieka i mają bardziej charakter samoorganizujący. Te drugie są wytyczane przez działalność i zachowania ludzi, i są ukierunkowane na osiągnięcie ściśle określonych stanów oczekiwanych, budując zakres polityki rozwoju. Jedne i drugie jednak warunkowane są czynnikami rozwoju, czyli składnikami, własnościami lub zdarzeniami, które albo samoistnie, albo przez celową interwencję kształtują przebieg, charakter i efekt zmian rozwojowych (zagadnienie to zostanie rozwinięte w rozdz. 2).

Wspomniane zmiany i rozwój nie dokonują się aprzestrzennie (ani bezczasowo). Zatem należy spojrzeć na przestrzeń (i czas) zarówno fizyczną (realną, materialną) bez względu na fakt, w jakim ujęciu będzie rozpatrywana, tj. absolutnym, relatywnym czy relacyjnym (czasoprzestrzeń), jak i przestrzeń niefizyczną [Bunge 1977; Harvey 1975, 2005]. Procesy społeczno-gospodarcze konkretyzują się w trójwymiarowej metrykwalnej przestrzeni fizycznej, które F. Perroux [1950] określa mianem przestrzeni banalnych. Jednak w ujęciu nauk społecznych procesy te dzieją się także w niefizycznych przestrzeniach fenomenalnych i ustrukturyzowanych, a w szczególności przestrzeni ekonomicznej i społecznej [Perroux 1950]. Procesy społeczno-gospodarcze odbywające się w przestrzeniach niefizycznych uwydatniają się w przestrzeni fizycznej. Tym samym obserwowalne stają się przestrzenne zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i inne kategorie z nim związane, wyrażone w określonym sposobie zagospodarowania terenów, wyposażenia instytucjonalnego, rozwiniętym kapitale



społecznym i ludzkim. Wszystko to składa się na geograficzne (przestrzenne) zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, które powinny stanowić przedmiot pogłębionych studiów i analiz zmierzających do wskazywania możliwości osiągania spójności bez pogarszania produktywności i konkurencyjności, z zachowaniem możliwie najlepszej sprawności instytucjonalnej. Prezentowana monografia wpisuje się w tę potrzebę, włączając się w dyskusję nad teoretycznym i praktycznym wymiarem polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie.

Współczesność zdaniem Z. Chojnickiego [2007: 15] *...nie jest kategorią wyznaczoną przez ramy czasowe. Stanowi raczej stadium rozwoju zapoczątkowane przez zdarzenia lub procesy o dużym znaczeniu społecznym i cywilizacyjnym będące „punktami zwrotnymi” w przemianach społeczeństwa.* Przyjmując tę perspektywę, w niniejszej pracy, przez współczesność należy rozumieć okres po II wojnie światowej do dzisiaj. Wynika to z następujących faktów. Po pierwsze, większość państw świata, w tym głównie kraje europejskie oraz m.in. USA, Japonia, Chiny po II wojnie światowej musiały niejako od podstaw rozwijać gospodarkę już nie ukierunkowaną na produkcję militarną, a na produkcję prowadzącą do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Każde z nich z różnym stanem potencjału wyjściowego warunkowanym skalą zniszczeń wojennych. Po drugie, gospodarki krajowe i regionalne wykazują pewnego rodzaju powtarzalność zgodną z cyklami koniunkturalnymi i rozwojem technologii. Przez to wykazują charakter fazowy, a fazy te uwiadcniają się (krystalizują) w okresie kilkunastu lat. Obserwacja tych cykli i ich przestrzenna powtarzalność w różnych okresach pozwala wyprowadzać wnioski o prawdopodobnej reakcji systemu społeczno-gospodarczego w innych lokalizacjach. Po trzecie, i w pewnym sensie najważniejsze, fakt, że pełne zrozumienie przemian społeczno-ekonomicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1990 r. nie jest możliwe bez chociażby częściowego odwołania się do tych przemian, które miały miejsce w krajach kapitalistycznych Europy Zachodniej oraz USA i Japonii – zwłaszcza w latach 60. i 70. XX w.

Pełne zrozumienie przedstawionych powyżej ustaleń i wynikających z nich uwarunkowań w kontekście wyzwań związanych z geograficznymi zróżnicowaniami rozwoju stanowi podstawę motywacji podjęcia przedmiotowej analizy i wymaga rozwinięcia pewnych wątków, zwracając uwagę na ich historyczne determinanty.

Patrząc na historię i dynamikę zróżnicowań rozwoju w Europie można stwierdzić, parafrazując wstęp do Manifestu komunistycznego Karola Marksa i Fryderyka Engelsa, że Widmo krąży po Europie – widmo zróżnicowań przestrzennych rozwoju. To truisyczne stwierdzenie niesie w sobie zarówno genezę, jak i wizję przyszłości naszego kontynentu. Część naukowców, genezę współczesnych zróżnicowań przestrzennych rozwoju upatruje w wydarzeniach wieków XVI-XVIII, a więc w okresie tzw. długiego szesnastego wieku [Braudel 1985]. Wówczas to, używając marksistowskiej nomenklatury, formował się kapitalizm. Doszło do uformowania się grup ludzi, warstw społecznych posiadających kapitalistyczne środki produkcji i mnożących je, co w konsekwencji prowadziło je do wzrostu zamożności m.in. poprzez „wyzysk” znacznie większej grupy ludzi, a więc warstwy społecznej pozbawionej tych środków. Dodatkowo jako konsekwencja rewolucji francuskiej z 1789 r. zrodził się liberalizm [Braudel 1985; Wallerstein 2004]. Dla liberalizmu w ujęciu społeczno-gospodarczym

najważniejszym celem jest wolność, zarówno w kontekście wartości demokratycznych i praw obywatelskich (w tym praw jednostki), jak i własności prywatnej i wolnego rynku.

W tym kontekście problematyka współczesnych zróżnicowań rozwojowych może być rozpatrywana z punktu widzenia pojęć nierówności szans i nierówności wyników rozpatrywanych przez A. Atkinsona [2015] zgodnie z podejściem R. Tawney'a [1964] i J. Roemera [1998]. Nierówność szans można rozumieć jako okoliczności będące poza kontrolą jednostki (*ex ante*), a nierówność wyników jako pewnego rodzaju wysiłek jednostki położony na poprawę własnego stanu (*ex post*), ale z założeniem, że nierówności szans nie miały wpływu na ten wynik.

Współczesny podział świata, według S. Amina [2002], jest konsekwencją zróżnicowanego geograficznie poziomu uprzemysłowienia. Kraje o niskim lub przeciętnym poziomie uprzemysłowienia od XIX w. *de facto* stanowiły peryferia lub półperyferia gospodarki światowej. Modernizacja gospodarek krajów peryferyjnych polegała (i nadal polega) na próbach „nadrabiania i doganiania”. To zaś wymaga nowych technologii, w celu zwiększenia efektywności czy nawet konkurencyjności. To niezwykle kosztowne procesy zarówno pod względem kapitału finansowego, jak i wykwalifikowanej siły roboczej. Z kolei właśnie takiej modernizacji często towarzyszy wzrost nierówności w podziale dochodu. Powstają znaczne różnice zwłaszcza między centrami i peryferiami. Wystarczy przyjrzeć się nieco bliżej Europie. Zachodnioeuropejskie gospodarki, które najwcześniej wkroczyły na ścieżkę industrializacji dodatkowo czerpały dochody ze swoich kolonii. Większość z nich to potęgi kolonialne XVI-XIX w. (Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Niemcy, Włochy i Dania). Stąd też ich przewaga konkurencyjna względem Europy Środkowo-Wschodniej była budowana także i kosztem ich kolonii od kilkudziesięciu-kilkuset lat. Pierwsza połowa XX w. naznaczona była czasem wojen światowych, kryzysów gospodarczych i wielkich ruchów społecznych. Dość szczegółową diagnozę przyczyn i uwarunkowań społeczno-gospodarczych, politycznych i kulturowych Wielkiego Kryzysu w USA, narodzin faszyzmu w Europie, polityki Nowego Ładu w USA oraz rozwoju i skutków liberalizmu gospodarczego opisał K. Polanyi [1944]. To dzięki myśli Polanyiego lepiej rozumiemy zakorzenienie gospodarki w społeczeństwie i samoregulację gospodarki, tzn. lepiej rozumiemy fakt, że gospodarka nie jest autonomiczna, jak w pewnym sensie pojmuje się ją w ekonomii klasycznej, ale podlega relacjom społecznym lub polityce.

Druga wojna światowa dokonała zasadniczej rekonfiguracji sił w Europie i na świecie. Stany Zjednoczone głównie poprzez ekspansję gospodarczą i polityczną, ale także i kulturową uzyskały status hegemonu. Jak zauważa I. Wallerstein [2013] tzw. Plan Marshalla można uznać nie za przejaw altruistycznej filantropii względem zniszczonej wojną Europy, ale jako chęć rozbudowania amerykańskiej strefy wpływów. Między innymi dzięki temu kraje kapitalistyczne Europy Zachodniej znalazły się w kręgu oddziaływania USA. Z kolei przeciwnym biegunem dla tej hegemonii był Związek Radziecki ze swoją supremacją w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie implementowano społeczno-gospodarcze rozwiązania marksizmu-leninizmu zbudowane na szerokiej krytyce kapitalistycznych stosunków społecznych. Tym samym, na blisko pół wieku utrwalono pojałtański podział świata. Wyraźnie zarysowany w szczególności

w Europie, która została podzielona na dwa bloki – krajów kapitalistycznych i komunistycznych (socjalistycznych). Sytuację ekspansji USA i krajów kapitalistycznych dość dobrze oddaje pogląd I. Wallersteina [2004], którego zdaniem imperatyw niekończącej się akumulacji kapitału wytworzył potrzebę ciągłej zmiany technologicznej, ciągłego poszerzania się granic geograficznych, psychologicznych, intelektualnych, naukowych. Z kolei gospodarki socjalistyczne, centralnie sterowane o systemie nakazowo-rozdzielczym cechowały się znacznym zapóźnieniem technologicznym i ograniczonymi możliwościami ekspansji terytorialnej, stanowiły zupełne przeciwieństwo bloku kapitalistycznego. Tym samym okres powojenny to okres rozwoju intensywnej gospodarki kapitalistycznej i ekstensywnej socjalistycznej. Żeby dobrze zrozumieć różnicę między oboma systemami warto podkreślić, że zarówno gospodarka światowa i gospodarki poszczególnych państw cechują się cyklicznością, co już na początku XX w. wykazał J. Schumpeter [1911]. Kluczowe gałęzie przemysłu lub usług jako podstawowe impulsy rozwoju gospodarczego prowadzące do znacznej akumulacji kapitału w dużej mierze kształtują te cykle. W sytuacji dobrej koniunktury gospodarczej rośnie zatrudnienie, płace i poprawia się koniunktura. Większa liczba producentów wkraczająca na wolny rynek, zmienia jego *quasi*-monopolistyczny charakter. Następuje swego rodzaju nadprodukcja w stosunku do rzeczywistego popytu oraz związana z tym zwiększona konkurencja cenowa. Prowadzi to do zmniejszenia się zysku i nadprodukcji, a w efekcie do spowolnienia produkcji dóbr i usług. To zaś prowadzi do stagnacji lub recesji, a w efekcie do wzrostu bezrobocia. Dodatkowo dochodzi do minimalizacji kosztów np. przez zmianę lokalizacji produkcji (niższe koszty pracy, lokalizacji, produkcji). Często jest to swoistą drogą implementacji kapitału zewnętrznego w obszarach peryferyjnych lub półperyferyjnych, dotąd w dużej mierze pozbawionych tego typu inwestycji [Wallerstein 2004]. Oczywiście fakt podejmowania określonych działań krótko- i średnioterminowych zarówno tych bezpośrednich, jak i pośrednich decyduje o osiągnięciu przez gospodarkę względnej równowagi i rozwiązywaniu powstałych problemów. Sytuacja ta z grubsza oddaje cykl gospodarki kapitalistycznej, co w przypadku gospodarek socjalistycznych praktycznie nie występowało. Wynika to przede wszystkim z faktu centralnej regulacji podaży dóbr i usług, nie uwzględniającej poziomu popytu, a więc braku wolnego rynku i procesu jego samorównoważenia. Wynika to także z faktu społecznej własności środków produkcji (brak własności prywatnej) oraz maksymalnego wykorzystania zasobów pracy (oficjalny brak bezrobocia).

Jak zauważa S. Amin [2002] przełom lat 60. i 70. XX w. to okres, w którym nastąpił krach powojennych modeli akumulacji regulowanej, który wywołał strukturalny kryzys systemu, prowadząc m.in. do poszukiwania alternatywnych podejść i modeli. Zapoczątkowało to nurt szerokiego wykorzystania podejść mikroekonomicznych oraz uwzględniających składową przestrzeni i jej specyfiki w wyjaśnianiu procesów rozwoju (o czym więcej w rozdz. 2). Erozja zdolności rozwojowych modeli powojennych wyrażała się w spadkowej tendencji stopy zysku. Stały spadek tempa wzrostu i rosnąca hipertrofia finansowa (ekspansja wolumenu rynków kapitałowych, finansjeryzacja przedsiębiorstw, globalizacja rynków finansowych) trwała jeszcze przez lata 70. i 80. XX w. Sytuacji tej jednak towarzyszyła trzecia rewolucja technologiczna, która dogłębnie zmieniała sposoby organizacji pracy i stosunki społeczne. Nastąpiła znaczna

transformacja struktury zawodowej [Castells 2010]. W tym samym czasie, a więc od końca lat 60. do połowy lat 80. XX w., na co szczególnie zwraca uwagę A. Atkinson [2015] dzięki rozbudowywaniu państwa dobrobytu, rosnącym płacom i rządowej interwencji w rozpiętość zarobków malały nierówności dochodowe gospodarstw domowych w krajach Europy Zachodniej (Skandynawia, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Benelux, Włochy), a następnie zaczęły rosnąć. Jego zdaniem wynika to przede wszystkim z faktu, że mniejszy poziom nierówności powiązany jest z większą makroekonomiczną stabilnością [Atkinson 2015]. W systemie socjalistycznym nierówności, przynajmniej oficjalnie, nie występowały. W kapitalistycznej Europie Zachodniej dominowały rządy socjaldemokratów i liberałów, które były możliwe *de facto* dzięki istnieniu Związku Radzieckiego i państw socjalistycznych, dla których były przeciwwagą. Ekstensywne uprzemysłowienie ZSRR i państw satelickich oraz niezdolność przejścia do stadium intensywnej akumulacji sprawiły, że kraje socjalistyczne „prze-gapiły” rewolucję informatyczną [Amin 2002].

Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł to, co jeszcze dla wielu na początku lat 80. XX w. wydawało się niemożliwe, a mianowicie rozpad Związku Radzieckiego i upadek systemu socjalistycznego. Tym samym niemal całkowicie zniknął system społeczno-gospodarczy, który miał stanowić przeciwwagę dla kapitalizmu. Kraje postsocjalistyczne, w tym przede wszystkim Europy Środkowo-Wschodniej wkroczyły na ścieżkę transformacji, zmierzając do demokratyzacji życia i rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Procesy te wychodzą na pierwszy plan tzw. trzeciej fali demokratyzacji w koncepcji S. Huntingtona [1991]. Jego zdaniem fala ta obejmowała ok. 30 krajów Europy, Azji, Ameryki Łacińskiej i Afryki, które przeszły drogę od systemów niedemokratycznych do demokratycznych. Miała swój początek w 1974 r. w Portugalii – rewolucja goździków (upadek reżimu Antonio Salazara), a skończyła się na upadku socjalizmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Rumunia, Bułgaria, Węgry oraz rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii i Czechosłowacji). Fala ta nakłada się na znaczny wzrost znaczenia globalizacji (także trzecia fala globalizacji). Powstała wówczas sytuacja, w której kraje, które w minionych latach odniosły sukces cywilizacyjny utraciły swoje kolonie i ich granice stały się „zbyt ciasne”. Głównie dlatego, że granice te tworzyły barierę ekspansji ekonomicznej sił wytwórczych w tych państwach. Z kolei osiągnięty sukces cywilizacyjny stał się wzorcem dla innych, mniej rozwiniętych krajów. W konsekwencji wzorcem trzeciej fali demokratyzacji i globalizacji stały się wolny rynek i demokracja. Alternatywne formy organizacji życia społeczno-gospodarczego, takie jak np. socjalistyczne systemy monopartyjne z gospodarką centralnie planowaną, okazały się mniej efektywne gospodarczo i mimo ideologicznych obietnic przyczyniły się do zapóźnienia cywilizacyjnego krajów, w których funkcjonowały.

Tym samym w obecnym stadium rozwoju silne państwa oddziałują na słabsze, wywierając na nie naciski, aby otwierały swoje granice: na przepływy tych czynników produkcji, które są użyteczne dla firm państw silnych, dla ich produktów i usług czy na swego rodzaju praktyki kulturowe oraz, żeby podążały za nimi na arenie międzynarodowej. Dochodzi *de facto* do pewnego rodzaju neokolonializmu gospodarczo-kulturowego względnie suwerennych i samodzielnych państw narodowych [Wallerstein 2004].

Dodatkowo należy podkreślić fakt, że wiele z tych słabszych państw, które przeszły falę demokratyzacji (zwłaszcza kraje postsocjalistyczne) zostało poddane, nieraz w sposób gwałtowny, oddziaływaniu wszystkich zewnętrznych uwarunkowań, które były konsekwencją wdrożenia gospodarki wolnorynkowej, a które w krajach kapitalistycznych przynosiły stopniowe przemiany. Tego typu uwarunkowania z pewnością nie ułatwiają niwelowania różnicowań społeczno-gospodarczych.

Geograficzne, ale jednocześnie neomarksistowskie studia D. Harvey [2005] nad kapitalizmem dowodzą, że tak naprawdę kapitalizm trwa dzięki geograficznym nierównościom rozwoju, bo ta nierówność jest istotą kapitalizmu. Zdaniem D. Harvey [2005: 103 i nast.] nierównomierny rozwój społeczno-gospodarczy w kontekście kapitalistycznego systemu produkcji powinno się rozpatrywać (co zresztą sam czyni) z punktu widzenia interpretacji historyczno-dyfuzjonistycznej, konstruktywistycznej, ekologicznej oraz geopolitycznej. Potwierdza to S. Amin [2002], którego zdaniem realny, zglobalizowany kapitalizm jest z natury polaryzujący i tym samym próżne są wszelkie nadzieje, że pewnego dnia jego „peryferie” dogonią „centra”. Głównie dlatego, że na peryferiach proces akumulacji kapitału jest przede wszystkim pochodną ewolucji centrów, stanowi przeszczep tej ewolucji i jest niejako „zależny”. Oczywiście te nieco radykalne stanowiska, wypracowane na gruncie dotychczasowego spojrzenia na gospodarkę światową we współczesnej gospodarce globalnej nabierają nieco bardziej realnego kształtu. Można wręcz momentami dostrzec podobieństwa do klasycznych i neoklasycznych teorii ekonomii. Właśnie tutaj zarysowuje się kolejna transformacja. Jak stwierdza M. Castells [2010] kapitalizm, który cechuje się niepowstrzymanym dążeniem do ekspansji, ciągłego przekraczania granic czasu i przestrzeni, w końcu XX w. dzięki technologiom informacyjnym i telekomunikacyjnym oraz przy decydującym udziale polityki deregulacji i liberalizacji prowadzonej przez rządy i instytucje międzynarodowe przekształcił gospodarkę światową w globalną. Jednak najważniejsze jest to, że tak naprawdę nie wszystko ma charakter globalny, bo w rzeczywistości większość produkcji, zatrudnienia i firm jest i pozostanie lokalna i regionalna. Do tego, gdy przyjąć koncepcję zakorzenienia gospodarki w społeczeństwie K. Polanyi’ego [1944] rozwiniętą przez M. Granovettera [1985] można zauważyć, że procesy gospodarcze i społeczne są ze sobą symbiotycznie zintegrowane, a ewolucja modelu rynkowego, samoregulacja, destrukcyjne napięcia i rozwój endogeniczny są elementami współczesnego świata. Jakkolwiek wielu przedstawicieli nurtu alternatywnego w badaniach przestrzenno-ekonomicznych, w tym J. A. Schumpeter, F. Braudel, I. Wallerstein, S. Amin czy D. Harvey wieszczą upadek, a przynajmniej zmierzch kapitalizmu, niemniej jednak obecnie pogłoski o jego śmierci są chyba mocno przesadzone. Niewątpliwie współczesny świat jak nigdy dotąd w historii nie zmieniał się tak dynamicznie, głównie za sprawą ICT. Tym samym rodzą się kolejne obszary nierówności, chociażby w tym co zauważa J. Rifkin [2014] – dostępie do inteligentnej infrastruktury, w tym Internetu, rozwoju gospodarki opartej na dzieleniu się i dążeniu do społeczeństwa zerowych kosztów krańcowych. Rewolucja informatyczna sprawiła, że maleją nakłady pracy, ale za to w coraz większym stopniu rośnie potrzeba pracy wysoko wykwalifikowanej oraz, że w mniejszym stopniu liczy się kapitał (w sensie mniejszych inwestycji w środki trwałe) prowadzą do zwiększania się produkcji

materiałnej. Zmieniła ona także organizacja pracy tworząc nowe możliwości, które okazują się być podstawą adaptacji do nowych, niespotykanych co do zakresu i konsekwencji kryzysów globalnych<sup>1</sup>.

Z pewnością współczesne i przyszłe oblicza kapitalizmu będą także dynamicznie się zmieniać i będą inne od tego co znamy z historii i tego co obecnie nas otacza. Natomiast ważne jest, by dobrze zrozumieć przyczyny i uwarunkowania tych zmian oraz mechanizmy nimi rządzące, aby umiejętnie je wykorzystywać nie tyle do wyrównania różnic w rozwoju, ile przynajmniej do niwelowania rosnącej ich skali. W tym zakresie szczególna rola przypada polityce regionalnej, której geneza sięga pierwszych prób praktycznego wykorzystania sterowania rozwojem regionalnym w celu przeciwdziałania negatywnym, spontanicznym, konsekwencjom procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego związanych z przeciwdziałaniem skutkom kryzysu przełomu lat 1920. i 1930. [Szlachta 1990]. Współcześnie polityka regionalna musi mierzyć się nie tylko z następstwami spontanicznego różnicowania się rozwoju społeczno-ekonomicznego w przestrzeni, wynikającego z heterogeniczności jej czynników (zasobów) tworzących specyficzny kapitał terytorialny każdego obszaru. Musi również reagować na negatywne skutki procesów globalnych determinując wrażliwość oraz tworząc odporność kapitału terytorialnego na zjawiska kryzysowe. Szczególne laboratorium tych działań tworzy obszar państw członkowskich Unii Europejskiej. Ta instytucja jako jedyna na świecie na tak dużą skalę programuje i wdraża działania polityki regionalnej w wymiarze ponadnarodowym. Wyzwania z tym związane uległy zwielokrotnieniu po rozszerzeniu składu członkowskiego tej organizacji w 2004 r. Tak zwane duże rozszerzenie doprowadziło bowiem do włączenia w ramy wspólnotowego organizmu ekonomicznego i społecznego grupy państw Europy Środkowo-Wschodniej, które od zakończenia II wojny światowej, przez ponad cztery dekady znajdowały się w odmiennym ustroju politycznym i systemie gospodarczym. Na tym tle identyfikację czynników rozwoju, które powinny być przedmiotem interwencji polityki regionalnej w celu osiągnięcia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej należy uznać za jedno z głównych zadań współczesnych badań regionalnych. Zmieniające się uwarunkowania procesów rozwojowych stawiają nowe wyzwania polityce regionalnej, zarówno w podejściu do programowania, jak i jej realizacji. Wśród nich do najważniejszych należą dwa nurty związane z: dążeniem do wzrostu efektywności interwencji polityki regionalnej oraz zmieniającym się układem czynników rozwoju i redefinicją ich znaczenia w warunkach globalizacji kryzysu. W ich ramach za najbardziej istotne należy uznać: (a) implementację na grunt polityki regionalnej założeń podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based approach*), zwracającego uwagę na konieczność uwzględniania specyfik zasobów endogenicznych kształtujących się w układach

---

<sup>1</sup> Prezentowana monografia trafiła do Wydawnictwa w początkowym stadium kryzysu wywołanego pandemią SARS-CoV-2, która zapoczątkowana w Chinach w grudniu 2019 r. ogarnęła cały Świat. Jej konsekwencje z pewnością zasadniczo i trwale zmienią dotychczasowy globalny porządek społeczny i gospodarczy, prowadząc, jak się wydaje do pogłębienia przestrzennych różnicowań rozwoju. Podkreśla to jeszcze bardziej znaczenie badań nad przestrzennymi różnicowaniami rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ich czynnikami.

terytorialnych, (b) zmianę paradygmatu polityki rozwoju wskazującą na konieczność wzmocnienia procesów rozprzestrzeniania się rozwoju z rdzeni na peryferia i odchylenia od prostej koncentracji środków w obszarach mniej rozwiniętych, oraz (c) nowe czynniki rozwoju, wśród których szczególnego znaczenia nabierają uwarunkowania instytucjonalne. Uwzględniając dotychczasową niską efektywność działań interwencyjnych oraz utrzymujące się w perspektywie 2014-2020 dążenie do poprawy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej państw i regionów UE, wskazane nowe wyzwania polityki regionalnej są szczególnie istotne z perspektywy regionów mniej rozwiniętych. Jednym z takich regionów jest województwo wielkopolskie, które stanowi szczególnie przedmiot zainteresowania niniejszej pracy.

Należy podkreślić, że badania nad problemami zmian zachodzących we współczesnym świecie nie mogą mieć zrutyinizowanego charakteru. Zwykle ich sformułowania są początkowo w pewnym stopniu rozmyte, a sposoby ich rozwiązania na drodze badań naukowych mogą zmieniać się, ze względu na mutacje problemów lub wysunięcie nowych problemów w wyniku uzyskanej częściowo wiedzy [Chojnicki 2007: 19]. Jako autorzy zdajemy sobie sprawę, że wielość podejść, jakie zaprezentowano w pracy może wprawiać wytrawnego czytelnika w zakłopotanie i sugerować zbyt wymieszanie podejść i koncepcji. Niemniej jednak w tym z pozoru nieco eklektycznym ujęciu, które określamy mianem triangulacji teoretyczno-metodologiczno-narracyjnej, upatrujemy szansę na pełniejsze i zrównoważone wyjaśnienie i zrozumienie istniejących geograficznych różnicowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Takie podejście, naszym zdaniem, pozwoli pełniej zrozumieć uwarunkowania, z których częściowo wywodzi się geneza współczesnych uwarunkowań rozwojowych w Polsce, która zwyczajowo w dyskursie naukowym bywa tematem najbardziej dyskusyjnym. Naszym zdaniem ekonomia głównego nurtu w pewnym sensie ma ograniczone możliwości w wyjaśnianiu genezy różnicowań geograficznych rozwoju, stąd stosowany nurt alternatywny. W tym miejscu należy podkreślić, że niezwykle ważnym ograniczeniem w pełnym rozpoznaniu badanych procesów i ich mechanizmów w świetle głównego nurtu jest brak relatywnie długich szeregów czasowych danych statystycznych obrazujących poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego w ujęciu lokalnym. Tym samym brak jest rzetelnych empirycznych podstaw pozwalających na konfirmację lub falsyfikację założeń teoretycznych w tym zakresie. Dlatego nie wszystkie analizy i założenia mogą być poparte badaniami empirycznymi (a w szczególności ekonometrycznymi) i siłą rzeczy muszą ograniczać się do pewnego zbioru założeń, często weryfikowanych na podstawie badań bezpośrednich prowadzonych na ograniczonych, ale w wielu przypadkach w pełni reprezentatywnych próbach. Niemniej jednak podejście alternatywne traktujemy jako uzupełnienie podejść i modeli głównego nurtu, które z pewnością dominują w prezentowanym opracowaniu.

## 1.2. Cel i zakres pracy

Cel badań, których wyniki przedstawione zostały w monografii odnosi się zarówno do warstwy teoretyczno-metodologicznej, jak i poznawczo-aplikacyjnej. Celem teoretyczno-metodologicznym jest przedstawienie ram teoretycznych podejścia zorientowanego terytorialnie w polityce rozwoju, które uwzględnia układ czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w kontekście nowych wyzwań polityki regionalnej. Dodatkowo zaprezentowano algorytm postępowania badawczego umożliwiającą weryfikację założeń teoretycznych, bazujący na podejściu ilościowym (wykorzystanie metod matematyczno-statystycznych oraz ekonometrii przestrzennej) i jakościowym (wykorzystanie badań jakościowych). Tak sformułowany cel teoretyczno-metodologiczny obejmuje następujące cele szczegółowe:

1. Określenie roli terytorium w polityce rozwoju (CMT1).
2. Zdefiniowanie prawidłowości i wyzwań polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (CMT2).
3. Konstrukcja teoretycznego modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie regionalnym i lokalnym (CMT3).
4. Opracowanie autorskiego podejścia metodologicznego *mixed-methods research* do diagnozowania polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie i weryfikacji przyjętego *ex-ante* modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego (CMT4).
5. Empiryczna weryfikacja modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego (*ex-post*) wynikającego z ich oddziaływania na proces rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach o różnym poziomie rozwoju, z uwzględnieniem nowych wyzwań polityki regionalnej (CMT5).

Celem poznawczo-aplikacyjnym badań jest diagnoza stanu realizacji polityki zorientowanej terytorialnie w regionie mniej rozwiniętym wraz z identyfikacją czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w kontekście nowych wyzwań polityki regionalnej i sformułowanie rekomendacji w zakresie ich wykorzystania w praktyce działań interwencyjnych. Cel ten obejmuje następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja wielowymiarowego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym w Polsce (CPA1).
2. Określenie specyfiki czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym w Polsce (CPA 2).
3. Testowanie przyjętego modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w warunkach specyfiki regionu mniej rozwiniętego na przykładzie Wielkopolski (CPA 3).
4. Określenie znaczenia nowych wyzwań polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie mniej rozwiniętym na przykładzie Wielkopolski (CPA 4).
5. Sformułowanie rekomendacji w zakresie ukierunkowania interwencji zgodnej z optymalnym modelowym układem czynników rozwoju społeczno-gospodarczego regionu mniej rozwiniętego uwzględniającego nowe wyzwania polityki regionalnej oraz specyfikę polskich uwarunkowań rozwoju (CPA 5).



Tak określony cel naukowy projektu, doprecyzowany szczegółowymi celami teoretyczno-metodologicznym i poznawczo-aplikacyjnym konkretyzuje się formułując dziesięć hipotez badawczych:

1. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym w Polsce ma charakter trwały i uwarunkowany historycznie (H1).
2. Nierówności dochodowe na poziomie lokalnym maleją szybciej niż nierówności rozwojowe (H2).
3. Współczesne wyzwania rozwojowe zmieniają charakter oddziaływania czynników rozwoju społeczno-gospodarczego (H3).
4. Kapitał ludzki stanowi najważniejszy czynnik rozwoju na poziomie lokalnym w Polsce (H4).
5. Czynniki rozwoju na poziomie lokalnym wskazują na istotne znaczenie endogenicznego relacyjnego kapitału terytorialnego determinującego możliwość ich wykorzystania w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego (H5).
6. Procesy rozprzestrzeniania się rozwoju ograniczają dywergencję rozwojową w układzie wewnątrzregionalnym (H6).
7. Procesy rozprzestrzeniania się rozwoju przebiegają z większą intensywnością w obszarach charakteryzujących się wyższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego (H7).
8. Uwarunkowania instytucjonalne w ograniczonym stopniu kształtują czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego (H8).
9. Interwencja rozwojowa zmierzająca do tworzenia i wzmacniania czynników rozwoju zależy od sytuacji społeczno-gospodarczej regionu i jego specyfiki, w tym heterogeniczności przestrzennej (H9).
10. Założenia *place-based approach* w Polsce są uwzględniane na etapie programowania polityki regionalnej, ale nie są w pełni uwzględniane na etapie jej realizacji (H10).

Zakres czasowy przeprowadzonych analiz dotyczy różnych, w zależności od dostępności danych, serii obserwacji z lat 2004-2018, z uwzględnieniem zasygnalizowanych determinant historycznych współczesności. Ze względu na występujące ograniczenia w dostępie do danych w analizowanych układach przestrzennych oraz przyjętym okresie, ważnym uzupełnieniem geograficznej bazy informacji wykorzystanej w przedmiotowym badaniu są wyniki badań bezpośrednich. Badania terenowe przeprowadzono w 2019 r. na obszarze dziewięciu celowo wybranych gmin województwa wielkopolskiego reprezentujących zróżnicowane typy rozwojowe. Zakres badań obejmował ankietę (CATI) przeprowadzoną wśród mieszkańców i przedsiębiorców, wywiady pogłębione (IDI) przeprowadzone z władzami samorządowymi wybranych jednostek oraz zogniskowane wywiady pogłębione (FDI), w których uczestniczyli lokalni liderzy społeczni. Zakres przestrzenny analizy odnosi się do poziomu gmin w Polsce oraz wybranych gmin z województwa wielkopolskiego, stanowiących studia przypadku.

Szeroki zakres badań wykorzystujących pierwotne i wtórne materiały statystyczne, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, został podzielony na sześć etapów (tab. 1.1). Jego realizacja wymaga wykorzystania klasycznych i współczesnych

Tabela 1.1. Etapy postępowania badawczego

Etapy postępowania badawczego	Zadania badawcze	Cele	Hipotezy	Metody
ETAP 1 – <i>Określenie roli terytorium w rozwoju społeczno-gospodarczym</i>	1. Przegląd zagranicznej i polskiej literatury przedmiotu prowadzący do usystematyzowania roli terytorium we współczesnych uwarunkowaniach rozwoju.	CMT1		- analiza danych zastanych/kwerynda bibliograficzna
ETAP 2 – <i>Konkretyzacja pojęciowa polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie i systematyzacja czynników rozwoju</i>	1. Przegląd zagranicznej i polskiej literatury przedmiotu prowadzący do usystematyzowania stanu wiedzy na temat polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie oraz czynników rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i ich wykorzystania w praktyce polityki regionalnej.	CMT2		- analiza danych zastanych/kwerynda bibliograficzna
ETAP 3 – <i>Konstrukcja modelowego (teoretycznego) układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie regionalnym i lokalnym</i>	1. Konstrukcja autorskich definicji operacyjnych czynników rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym w kontekście podstaw teoretycznych ich identyfikacji i interpretacji oraz wzajemnych relacji w odniesieniu do zagadnień interwencji polityki regionalnej w podejściu zorientowanym terytorialnie ( <i>place-based policy</i> ). 2. Opracowanie <i>ex-ante</i> modelowego (teoretycznego) układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem ich wykorzystania w działaniach operacyjnych polityki regionalnej.	CMT3		- analiza danych zastanych/kwerynda bibliograficzna
ETAP 4 – <i>Identyfikacja zróżnicowania poziomu i dynamiki zmian rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce wraz z empiryczną weryfikacją modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego</i>	1. Budowa wielowymiarowej geograficznej bazy obserwacji zawierającej wskaźniki poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie gmin. 2. Analiza zróżnicowania poziomu i dynamiki zmian rozwoju społeczno-gospodarczego gmin prowadząca do ich klasyfikacji. 3. Empiryczna weryfikacja modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie gmin prowadząca do konstrukcji zweryfikowanego	CMT4 CMT5 CPA1 CPA2 CPA3	H1 H2 H3 H4 H5	- metody wskaźnikowe - taksonomiczne metody grupowania i typologii (w tym analiza skupień, lasy losowe) - indeksy nierówności - metody korelacji (w tym autokorelacji przestrzennej) i regresji

<b>Etapy postępowania badawczego</b>	<b>Zadania badawcze</b>	<b>Cele</b>	<b>Hipotezy</b>	<b>Metody</b>
	empirycznie modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego.			(w tym regresji przestrzennej)
ETAP 5 – <i>Identyfikacja znaczenia czynników rozwoju w warunkach oddziaływania nowych wyzwań polityki regionalnej w regionie mniej rozwiniętym na przykładzie Wielkopolski.</i>	1. Określenie stanu oraz możliwości i barier oddziaływania czynników rozwoju w kształtowaniu kapitału terytorialnego. 2. Identyfikacja możliwości oraz barier oddziaływania czynników rozwoju na kształtowanie procesów rozprzestrzeniania się rozwoju. 3. Identyfikacja możliwości oraz barier oddziaływania czynników rozwoju na kształtowanie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. 4. Weryfikacja <i>ex-post</i> modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego kształtowanego w warunkach oddziaływania nowych wyzwań polityki regionalnej w Wielkopolsce.	CMT4 CMT5 CPA3 CPA4	H4 H5 H6 H7 H8	- technika ankiety, - wywiad pogłębiany, - badania fokusowe, - analiza danych zastanych
ETAP 6 – <i>Rekomendacje w zakresie ukierunkowania interwencji zgodnej z optymalnym modelowym układem czynników rozwoju społeczno-gospodarczego regionu mniej rozwiniętego uwzględniającego współczesne wyzwania polityki regionalnej oraz specyfikę polskich uwarunkowań rozwojowych</i>	1. Identyfikacja optymalnego modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. 2. Sformułowanie rekomendacji w zakresie ukierunkowania interwencji polityki regionalnej w Polsce, z uwzględnieniem specyfiki badanych gmin Wielkopolski.	CMT4 CMT5 CPA4 CPA5	H9 H10	walidacja i synteza

Źródło: opracowanie własne.

metod matematyczno-statystycznych w ujęciu podejścia metodologicznego *Mixed-Methods Research* [Brewer, Hunter 2005; Ivankova i in. 2006; Creswell 2012]. Podejście to znane jest i upowszechniane w naukach społecznych od połowy XX w. [Weber 1949; Campbell, Fiske 1959]. Polega ono na wykorzystaniu metod mieszanych, co oznacza gromadzenie i analizę danych ilościowych, a następnie jakościowych w dwóch kolejnych fazach w ramach jednego badania. W zastosowanym w pracy

podejściu gromadzi się, analizuje i integruje badania ilościowe oparte zarówno na danych wtórnych (analiza wskaźnikowa), jak i pierwotnych (ankieta) z danymi jakościowymi pochodzącymi z przeprowadzonych badań fokusowych oraz wywiadów. Takie podejście do badań pozwala na integrację danych i wyników zapewniającą lepsze zrozumienie problemów badawczych w stosunku do rozpatrywania ich przy wykorzystaniu odrębności metod i ujęć analitycznych. W pierwszym etapie postępowania badawczego dokonano szerokiego przeglądu zagranicznej i polskiej literatury przedmiotu. Przegląd ten miał charakter systematyzujący i obejmował m.in. analizę krytyczną literatury prowadząc do wskazania współczesnych uwarunkowań rozwoju oraz roli terytorium w rozwoju społeczno-gospodarczym. Ustalenia tego etapu stanowiły fundament etapu drugiego, w którym także na podstawie przeglądu literatury dokonano usystematyzowania wiedzy na temat podstaw teoretycznych polityki zorientowanej terytorialnie oraz ich wykorzystania w praktyce działań polityki regionalnej, zwłaszcza w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski. W trzecim etapie postępowania badawczego, bazującego na ustaleniach poprzednich etapów oraz na przeglądzie literatury przedmiotu w zakresie czynników rozwoju społeczno-gospodarczego przygotowano autorskie definicje operacyjne czynników rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. Ustalenia te wskazują na potrzebę przemyślenia sposobu definiowania i interpretowania czynników rozwoju z uwzględnieniem dwóch perspektyw. Z jednej strony, z szerszej perspektywy ich przemian i sposobu interpretacji na przestrzeni kilkudziesięciu lat, a z drugiej strony ich zmieniającej się roli w polityce regionalnej w kontekście pojawiających się nowych wyzwań polityki regionalnej. Ostatecznie, w etapie tym dokonano konstrukcji modelowego (teoretycznego) układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w jednostkach terytorialnych UE, który jednocześnie jest podstawą interpretacji specyfiki poszczególnych terytoriów ze względu na charakter ich kapitału terytorialnego oraz możliwość wykorzystania tych czynników i ich specyfiki do prowadzenia polityki zorientowanej terytorialnie.

Identyfikacja zróżnicowania poziomu i dynamiki zmian rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce na poziomie lokalnym wraz z empiryczną weryfikacją modelowego układu czynników rozwoju stanowi meritum etapu czwartego postępowania badawczego. Osiągnięcie założonego celu wymagało konstrukcji szczegółowego algorytmu postępowania i zastosowania aparatu metodologicznego bazującego na metodach matematyczno-statystycznych wspomaganymi systemami informacji geograficznej. W pierwszym kroku bazując na ogólnodostępnych danych statystycznych (GUS) skonstruowano wielowymiarową geograficzną macierz informacji, która zawierała wskaźniki opisujące wyróżnione aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. W kolejnym kroku wykorzystując metody taksonomii numerycznej dokonano klasyfikacji gmin na skali poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym celu wykorzystano metody analizy skupień oraz lasów losowych (szerszy opis wykorzystanych metod badawczych zawiera rozdz. 3). Dodatkowo w analizie zróżnicowań rozwojowych i dochodowych gmin wykorzystano wybrane indeksy nierówności nawiązujące do miar konwergencji i miar entropijnych (indeks Williamsona, Giniego, Theila). W ostatnim kroku wykorzystując modelowanie ekonometryczne przeprowadzono empiryczną weryfikację modelowego układu czynników rozwoju społeczno-

-gospodarczego dla gmin w Polsce. W procedurze tej uwzględniono przyjęte definicje operacyjne czynników rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym prowadzące do konstrukcji zweryfikowanych empirycznie modelowych układów czynników rozwoju społeczno-gospodarczego dla regionów mniej rozwiniętych uwzględniających specyfikę polskich regionów i ich zróżnicowania wewnątrzregionalnego. Kolejny, piąty etap postępowania badawczego, stanowi istotne uzupełnienie i rozwinięcie rozważań etapu czwartego. W etapie tym dokonano identyfikacji wpływu nowych wyzwań polityki regionalnej na kształtowanie czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie mniej rozwiniętym na przykładzie wybranych gmin z województwa wielkopolskiego. Wykorzystując przede wszystkim metody i techniki badań bezpośrednich (w tym m.in. wywiad pogłębiony, badania fokusowe) badaniem objęto mieszkańców, przedsiębiorców, władze lokalne i liderów lokalnych. Dzięki uzyskanym w ten sposób danym pierwotnym określono stan oraz możliwości i bariery oddziaływania czynników rozwoju w kształtowaniu kapitału terytorialnego, procesów rozprzestrzeniania się rozwoju i uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Dokonano także weryfikacji *ex-post* modelowego układu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego kształtowanego w warunkach oddziaływania nowych wyzwań polityki regionalnej w Wielkopolsce. Ostatni, szósty etap postępowania badawczego obejmuje sformułowanie rekomendacji w zakresie ukierunkowania interwencji zgodnej z optymalnym modelowym układem czynników rozwoju społeczno-gospodarczego regionu mniej rozwiniętego uwzględniającego współczesne wyzwania polityki regionalnej oraz specyfikę polskich uwarunkowań rozwojowych. W tym celu wykorzystano ustalenia z wszystkich poprzednich etapów postępowania badawczego stosując metody walidacji i syntezy.

### 1.3. Struktura książki

Książka została podzielona na dziewięć rozdziałów z uwzględnieniem wprowadzenia, części teoretycznej, części empirycznej oraz podsumowania. Ułatwiając czytelnikowi odnalezienie najważniejszych dla niego treści dokonano syntetycznej charakterystyki zawartości poszczególnych rozdziałów.

W rozdziale pierwszym, mającym charakter wprowadzający, przedstawiono sposób rozumienia przez autorów uwarunkowań współczesnych przestrzennych zróżnicowań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, który stanowi podstawę ich motywacji oraz sposobu przeprowadzenia zaprezentowanego w książce postępowania badawczego oraz uporządkowania jego wyników. Zdefiniowano i usystematyzowano również cel pracy uszczegóławiając go w formie hipotez badawczych, które poddaje się weryfikacji w toku poszczególnych kroków przeprowadzonej analizy. Zaprezentowano zastosowane podejście metodologiczne, definiując przyjęte założenia, uzasadniając przyjętą strukturę postępowania oraz określając zastosowane metody badawcze. Przedstawiono także strukturę książki, omawiając syntetycznie zawartość poszczególnych rozdziałów.

Rozdział drugi stanowi część teoretyczną monografii. Obejmuje on zarówno propozycje systematyzacji ustaleń literatury przedmiotu odnoszącej się do wyjaśniania

procesu różnicowania się rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni oraz oddziaływania interwencyjnego na ten proces, jak i autorskie propozycje definiowania, operacjonalizowania oraz wykorzystywania w praktyce polityki regionalnej czynników rozwoju. Punktem wyjścia tych rozważań jest przedstawienie znaczenia terytorium w rozwoju społeczno-gospodarczym w odniesieniu do głównych nurtów teoretycznych wyjaśniających współczesne prawidłowości rozwoju regionalnego. Na tym fundamencie ustaleń dotyczących przestrzennych uwarunkowań zachodzącego spontanicznie rozwoju społeczno-ekonomicznego systematyzuje się jego współczesne podstawy teoretyczne, które determinują definiowanie i systematyzację czynników kształtujących ten proces na poziomie regionalnym i lokalnym. Podkreśla się także znaczenie składowej rozwoju sterowanego przejawiającej się w założeniach i działaniach współczesnej polityki rozwoju regionalnego. W tym wątku przypomina się genezę i przemiany europejskiej polityki rozwoju w szczególny sposób eksponując dylematy związane z jej współczesnym paradygmatem oraz wyzwaniem jego operacjonalizacji. Szczególne miejsce w tych rozważaniach poświęca się podejściu zorientowanemu terytorialnie (*place-based policy*), w którym autorzy upatrują możliwości na poprawę efektywności działań interwencyjnych podejmowanych w ramach polityki rozwoju. Bazując na tych założeniach przedstawia się propozycję uszczegółowienia operacyjnego wykorzystania podejścia zorientowanego terytorialnie do wyjaśniania i oddziaływania na proces rozwoju. Zdaniem autorów jest to niezbędne dla właściwej identyfikacji, tworzenia oraz wzmacniania czynników rozwoju regionalnego i lokalnego zapewniających ważny i trwały rozwój gospodarczy. Zaproponowane podejście bazuje na potrzebie przemyślenia sposobu i zakresu definiowania oraz wykorzystania czynników rozwoju regionalnego w interpretacji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz programowaniu i realizacji interwencji ograniczającej przestrzenne zróżnicowania tego procesu. Punktem wyjścia tych rozważań jest systematyzacja prawidłowości wynikających z założeń teoretycznych podejścia zorientowanego terytorialnie oraz elementów triady: kapitał terytorialny - dyfuzja rozwoju - uwarunkowania instytucjonalne, których wykorzystanie traktujemy jako niezbędne dla skutecznej i efektywnej implementacji działań polityki spójności zapewniających trwały rozwój i sprzyjających jego konwergencji. Na tym fundamencie prezentuje się autorskie podejście do definiowania i operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju regionalnego i lokalnego, uwzględniając ich relacje z wcześniej usystematyzowanymi prawidłowościami i elementami triady budującymi fundament naszego rozumienia skutecznej interwencji rozwojowej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Uwzględniając omówione uwarunkowania oraz przyjęte założenia zwraca się uwagę na specyfikę sposobu i zakresu interwencji, jaką należy podejmować w celu dążenia do konwergencji rozwojowej oraz budowania trwałych podstaw rozwoju każdego terytorium. Rozdział kończy propozycja uporządkowania przedstawionych ustaleń w formie modelu conceptualnego, który przyjmuje się za podstawę uszczegółowienia dotychczasowej koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie, i na którym buduje się dalszy proces dociekań badawczych i wyjaśniania w prezentowanej monografii.

Rozdział trzeci zawiera podstawy metodologiczne przeprowadzonego postępowania badawczego. Szczegółowo omówiono algorytmy postępowania badawczego.

Dokonano prezentacji zastosowanych metod i technik badawczych, pozwalających na empiryczną weryfikację założeń teoretycznych prezentowanych w rozdziale drugim, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym.

W rozdziale czwartym zaprezentowano wyniki badań empirycznych zrealizowanych na podstawie przyjętych założeń teoretycznych, które posłużyły weryfikacji części sformułowanych hipotez badawczych. Rozdział przedstawia rezultaty analizy zróżnicowań poziomu oraz dynamiki zmian rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Postępowanie to prowadzi do klasyfikacji gmin oraz analizy poziomu nierówności rozwojowych i dochodowych na poziomie lokalnym w poszczególnych województwach. W dalszym kroku, prezentuje się rezultaty procedury identyfikacji czynników i estymacji ich oddziaływania na kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione rozważania pozwalają na empiryczną weryfikację ustaleń i założeń poczynionych w rozdziale pierwszym oraz drugim i stanowią przyczynek do rozważań nad ukierunkowaniem interwencji rozwojowej w podejściu zorientowanym terytorialnie.

W rozdziałach piątym, szóstym i siódmym przedstawiono rezultaty pogłębionych badań gmin z woj. wielkopolskiego. Realizacja szerokiego programu badań bezpośrednich wykorzystujących techniki kwestionariusza ankiety, wywiadu pogłębionego oraz badania fokusowego odnoszącego się do celowo wybranych dziewięciu gmin Wielkopolski reprezentujących różne typy rozwojowe, pozwoliła na określenie wpływu nowych wyzwań polityki regionalnej na kształtowanie czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach mniej rozwiniętych. Rozdział piąty poświęcono zagadnieniu kapitału terytorialnego, szósty – dyfuzji rozwoju, a siódmy – uwarunkowaniom instytucjonalnym. Tym samym szczegółowo omówiono triadę wyzwań, które stanowią fundament polityki zorientowanej terytorialnie. W rozdziale ósmym, dla podsumowania przeprowadzonych badań pogłębionych, dokonano porównania założeń dotyczących programowania interwencji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie w stosunku do analizowanych gmin z opiniami na temat jej efektywności i skuteczności uzyskanymi w toku realizacji badań bezpośrednich.

Rozdział dziewiąty podsumowuje rozważania przeprowadzone w monografii. W jego pierwszej części dokonuje się syntezy uzyskanych wyników w nawiązaniu do programowania polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. Następnie dokonuje się odniesienia uzyskanych wyników do obecnego ukierunkowania i założeń polityk regionalnej 2020+ określonych w dokumentach strategiczno-programowych oraz formułuje się rekomendacje operacyjne służące wzmocnieniu oddziaływań polityki spójności w zakresach zgodnych z rekomendacjami, dla których podstawą są wyniki przeprowadzonych badań. Na koniec, ze względu na pandemię SARS-CoV-2, która na przełomie 2019 i 2020 r. całkowicie zmieniła uwarunkowania funkcjonowania państw i regionów Europy i Świata, przedstawiamy swoje opinie i przewidywania. Dotyczą one kierunku i zakresu reorientacji dotychczasowych priorytetów interwencji polityki spójności, które z pewnością będą musiały uwzględnić ekonomiczne i społeczne konsekwencje długotrwałego *lockdown'u* gospodarki oraz wprowadzonych ograniczeń w zakresie swobody nawiązywania i utrzymywania relacji społecznych.

Książka zawiera wyniki projektu badawczego [[www.forsed.amu.edu.pl](http://www.forsed.amu.edu.pl)] finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki: OPUS 10 - 2015/19/B/HS5/00012: *Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych.*



# Rozdział 2

## Teoria i praktyka polityki zorientowanej terytorialnie

### 2.1. Terytorialna składowa rozwoju społeczno-gospodarczego

Rozwój społeczno-gospodarczy w naturalny i spontaniczny sposób wykazuje tendencje do terytorializacji. Ta podstawowa cecha rozwoju wynika z faktu, że proces ten determinowany jest zawsze cechami przestrzeni geograficznej i ekonomicznej, której dotyczy. Przyczyną terytorialnego różnicowania się rozwoju społeczno-gospodarczego jest heterogeniczność przestrzeni i różna możliwość wykorzystania w procesach rozwoju jej specyficznych zasobów. Uznanie powszechności powyższych prawidłowości znajduje swoje potwierdzenie w pojęciu rozwoju regionalnego, którym określa się proces rozwoju społeczno-ekonomicznego zachodzący w układzie regionalnym lub w granicach pojedynczego regionu. Jego charakter i mechanizm są dalekie od jednolitej, liniowej wizji rozwoju<sup>2</sup>. Wynika to ze specyfiki zasobów endogenicznych poszczególnych terytoriów i ich relacji z otoczeniem, determinujących stan i przemiany czynników rozwoju wpływających na odmienne trajektorie rozwojowe tych obszarów [Zaucha i in. 2015]. Spontanicznie różnicowanie przestrzennie rozwoju regionalnego, zarówno co do wartości, jak i jakości, skutkuje różnymi warunkami do prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji różnym poziomem i warunkami życia mieszkańców [Capello 2014a]. Skala tych zróżnicowań prowadzi często do spowolnienia lub wręcz zahamowania procesów rozwojowych. Ich nasilenie w warunkach kryzysu gospodarczego pierwszej połowy lat 70. XX w. doprowadziło do wzrostu

---

<sup>2</sup> Teorie rozwoju regionalnego, analizując mechanizmy i prawidłowości procesów rozwojowych przyjmują ich występowanie albo jako efekt zakłóceń procesu rozwoju (bazując na hipotezie rozwoju równomiernego zakładającej, że naturalnym stanem gospodarki jest równowaga i dążenie do jej osiągnięcia, podkreślanej m.in. w teoriach neoklasycznych, neokeynsowskich i w modelach fazowych) albo jako nieunikniony fenomen wynikający z naturalnych cech samego rozwoju społeczno-gospodarczego (bazując na hipotezie rozwoju nierównomiernego zakładającej, że istnienie w gospodarce nierównowagi jest siłą sprawczą rozwoju, wykorzystywanej m.in. w teoriach biegunów wzrostu, polaryzacji, rozwoju endogenicznego) [Gorzela 1989].

zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego i jego przestrzennych nierówności<sup>3</sup>. Skutkowało to z jednej strony poszukiwaniem teoretycznych podstaw do wyjaśniania prawidłowości procesów rozwojowych na poziomie regionalnym [Richardson 1973] oraz zwróceniem uwagi na zdobycze ówczesnej analizy mikroekonomicznej [Friedman 1968; Lucas 1976]<sup>4</sup>. Doprowadziło to do zmiany podejść w modelach makroekonomicznych (endogenizacja czynników) oraz do wzrostu znaczenia czynników i samego procesu rozwoju regionalnego i lokalnego w wyjaśnianiu zmian społeczno-ekonomicznych. Wiązało się również ze zwróceniem uwagi na gruncie nauk ekonomicznych na terytorialny wymiar rozwoju społeczno-gospodarczego, co wielu autorów przypisuje P. Aydalot [1976] i jego pracy zatytułowanej *Dynamika przestrzenna i nierównomierny rozwój*, w której próbuje wyjaśnić przyczyny dynamiki rozwojowej i jej nierówności determinantami przestrzennymi [Jewtuchowicz 2016]. W rezultacie doprowadziło to do określenia i uszczegółowienia znaczenia w procesach rozwojowych takich pojęć, jak m.in. zakorzenienie (*embeddedness*), efekty rozlewania się (*spillover effects*), środowisko innowacyjne (*innovative milieu*), kapitał terytorialny (*territorial capital*), czy też wieloaspektowa bliskość (*proximity*) [Aydalot 1986; Ratti i in. 1997; Crevoisier 2004; Cooke i in. 2005; Camagni 2008; Capello i in. 2014]. Z drugiej strony skutkowało to nowym otwarciem dla działań interwencyjnych polityki regionalnej dążącej do ograniczania skali zróżnicowań przestrzennych rozwoju, która od tej pory w praktyce Wspólnot Europejskich charakteryzowała się ściśle określaną koncentracją merytoryczną i przestrzenną oraz poszerzonym zapleczem instytucjonalnym i finansowym [Pietrzyk 2007].

Podstawy teoretyczne wyjaśniające fenomen oraz znaczenie terytorialnej składowej rozwoju społeczno-gospodarczego bazują na nurcie koncepcji rozwoju regionalnego przyjmujących za podstawową hipotezę rozwoju nierównomiernego, zgodnie z którą istnienie w gospodarce nierównowagi stanowi siłę sprawczą rozwoju. Genezy terytorialnej składowej rozwoju należy szukać na gruncie geografii ekonomicznej w koncepcji regionu społeczno-ekonomicznego<sup>5</sup> oraz czynników kształtujących jego stan i rozwój [Hettner 1927; Whittlesey 1954; Hartshorne 1956, 1959]. Podstawowe

---

<sup>3</sup> Należy pamiętać, że geneza zainteresowań teoretycznych i praktycznych problematyką rozwoju regionalnego jest starsza i sięga kryzysu przełomu lat 1920. i 1930. oraz propozycji Prezydenta Roosevelta dotyczącej realizacji Polityki Nowego Ładu (New Deal) opartej na szeroko stosowanym interwencjonizmie państwowym. Następnie w latach 1960. uruchomiono w USA największy w tym kraju program rozwoju regionalnego – Program Appalaski. W tym samym czasie w Europie w Traktacie Rzymskim z 1957 r. zwrócono uwagę na zróżnicowania regionalne jako istotny element polityk EWG (instytucjonalizując i uruchamiając jednak działania z ponad dziesięcioletnim opóźnieniem), a we Włoszech w 1950 r. uruchomiono Program *Cassa per il Mezzogiorno* [więcej patrz m.in. Szlachta 1990; Churski 2009].

<sup>4</sup> Wzrost znaczenia czynników i samego procesu rozwoju regionalnego oraz lokalnego w wyjaśnianiu zmian społeczno-ekonomicznych został zapoczątkowany już wcześniej przez W. Isarda [1960], w latach 1950., kiedy to powołano *regional science*.

<sup>5</sup> Koncepcji regionu, której naszym zdaniem, nie należy przeciwstawiać koncepcji terytorium pamiętając, że region jest tworem przestrzenno-fazowym i jego kształt terytorialny determinowany jest jego strukturą relacyjną – patrz m.in. [Chojnicki 1993].

znaczenie w tym nurcie mają koncepcje biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii stanowiące fundament nurtu teorii rozwoju nierównomiernego wskazującego na prawidłowości jego polaryzacji i dyfuzji [Hägerstrand 1951, 1952; Isard 1960; Boudeville 1964; Friedman, Alonso 1964; Paelinck 1965; Friedmann 1967; Hägerstrand 1967; Boudeville 1972]<sup>6</sup>.

Rosnący poziom skomplikowania współczesnych uwarunkowań procesu rozwoju uniemożliwia jego pełne wyjaśnianie i interpretację jedynie na podstawie jednego ze wskazanych podejść. W konsekwencji na powyższym gruncie, w rezultacie zasadniczych przemian społeczno-gospodarczych lat 80. i 90. XX w. oraz nowych wyzwań pierwszych dekad XXI w., naszym zdaniem, ukształtowały się trzy zasadnicze nurty koncepcyjne. Są one wykorzystywane w wyjaśnianiu prawidłowości rozwoju regionalnego, a następnie programowaniu i realizacji polityki regionalnej. Wyróżnione trzy nurty są podstawą triangulacji teoretycznej, która stanowi podwaliny pod nowy paradygmat rozwoju społeczno-gospodarczego (ryc. 2.1).



Ryc. 2.1. Główne nurty teoretyczne wyjaśniające współczesne prawidłowości rozwoju regionalnego

Źródło: opracowanie własne.

Obejmują one:

- Teorię rozwoju endogenicznego, zasadniczo zmieniającą ekonomiczną interpretację oddziaływania czynników rozwoju i jej adaptację do wyjaśniania prawidłowości rozwoju [Romer 1986, 1990, 1994; Lucas 1988], której genezę na gruncie geografii ekonomicznej, naszym zdaniem, należy wiązać z teorią regionu społeczno-ekonomicznego. Poszukiwanie w ramach tej teorii podobieństw i specyfiki terytorialnej czynników należy uznać za pierwotne zwrócenie uwagi na heterogeniczność oraz terytorialną specyfikę procesów rozwojowych.
- Nową geografiją ekonomiczną, podkreślającą konieczność łącznego wykorzystania teorii lokalizacji i teorii międzynarodowej wymiany gospodarczej w wyjaśnianiu współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzących do istotnych zróżnicowań w różnych układach terytorialnych [Krugman 1991a, 1991b, 1995; Puga, Venables 1996; Fujita i in. 1999]. Stanowi

<sup>6</sup> Więcej na temat polaryzacji i dyfuzji rozwoju patrz m.in. [Churski 2014].

ona podstawę współczesnego szerokiego włączania dorobku geografii ekonomicznej do głównego nurtu (*mainstreamu*) nauk ekonomicznych i wykorzystania go do wyjaśniania aktualnych wyzwań procesów społeczno-gospodarczych, niemożliwych do identyfikacji i interpretacji z pominięciem terytorialnej składowej rozwoju, w tym prawidłowości związanych z jego polaryzacją i dyfuzją w przestrzeni.

- Nową ekonomią instytucjonalną i wynikające z niej argumenty podkreślające znaczenie szeroko rozumianych uwarunkowań instytucjonalnych, w tym samych instytucji, jak i kosztów transakcyjnych, dla przebiegu, a zwłaszcza efektywności procesów rozwojowych [Williamson 1975, 1985; North 1990; Farole i in. 2011; Rodríguez-Pose 2013; Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015]. Stała się ona podstawą instytucjonalnego zwrotu na gruncie geografii ekonomicznej koncentrującego uwagę na nowych przestrzeniach instytucjonalnych (*new institutional spaces*) kształtowanych w rezultacie ewolucji instytucji, ich zakorzenienia (*embeddedness*) oraz zróżnicowania terytorialnego [Jones 1998; Amin 1999, 2001; Martin 2000; Philo, Parr 2000; Stachowiak 2007; Sokołowicz 2016].

Przy tak zdefiniowanych podstawach teoretycznych współczesny dyskurs nad wyzwaniem rozwoju regionalnego oraz obecnym i przyszłym paradygmatem polityki regionalnej zmierzającym do ograniczenia skali zróżnicowań przestrzennych determinowany jest poszerzeniem pojęcia rozwoju. W ujęciu celowościowym rozwoju społeczno-gospodarczego obok dotychczasowego dążenia do spójności ekonomicznej i spójności społecznej zwraca się uwagę na jego wymiar przestrzenny związany ze spójnością terytorialną. Prowadzi to do eksponowania znaczenia terytorialnej składowej rozwoju, bez uwzględnienia której, jak miało to miejsce w rezultacie przemian społeczno-gospodarczych zapoczątkowanych w pierwszej połowie lat 70. XX w., negatywnie weryfikują się dotychczasowe modele rozwoju. Stanowi to podstawę zasadniczej reorientacji w wyjaśnianiu prawidłowości zmian rozwojowych opierającej się na przyjęciu założenia o przewadze procesów oddolnych (*bottom-up*) nad procesami odgórnymi (*top-down*) [Jewtuchowicz 2016]. Reorientacji wynikającej równolegle z założeń koncepcji rozwoju sustensywnego zwracającej uwagę na potrzebę i konieczność równoległego prowadzenia rozwoju w aspekcie ekonomicznym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym [Bosselmann 2008; Ikerd 2012]<sup>7</sup>. Wskazane uwarunkowania z jednoczesną utrzymującą się niską efektywnością interwencji polityki regionalnej doprowadziły do instytucjonalnej konkretyzacji spójności terytorialnej w Traktacie Lizbońskim z 2009 r. Fakt poszerzenia celów europejskiej polityki spójności o wymiar spójności terytorialnej przesądził o operacyjnej redefinicji terytorium i konieczności większego uwzględniania czynników terytorialnych w wyjaśnianiu i kształtowaniu

---

<sup>7</sup> Początki idei rozwoju sustensywnego sięgają lat 70. XX w. i wiążą się ze wzrostem ekologicznej świadomości, rozpoznaniem negatywnego wpływu cywilizacji naukowo-technicznej na środowisko, a dalej z zauważeniem znaczenia wpływu zdegradowanego środowiska na zdrowie człowieka. W 1987 r. ONZ zatwierdziła raport *Nasza Wspólna Przyszłość* przygotowany przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (WCED), pod przewodnictwem G. H. Brundtland. Publikacja tego raportu uznawana jest za wydarzenie, które nadało sens i znaczenie pojęciu *rozwoju sustensywnego*. Więcej patrz m.in. [Herodowicz 2014].

procesów rozwojowych (*territory matters*). Nie zakończyło to jednak trwającej już od ponad dekady dyskusji na temat zdefiniowania jej zakresu, sposobu pomiaru oraz możliwości interpretacji wpływu na rozwój [*Territory Matters...* 2006]<sup>8</sup>. W rezultacie doszło jednak do ostatecznego odejścia od wąskiego, ilościowego ujmowania rozwoju, utożsamianego ze wzrostem, w podejściu tradycyjnej ekonomii na rzecz jakościowej i szerokiej interpretacji oraz identyfikacji wieloaspektowych zmian rozwojowych odpowiadającej nowej ekonomii przepływów przełomu XX i XXI w. [Todaro 1999; Castels 2004].

## 2.2. Polityka rozwoju zorientowana terytorialnie (*place-based policy*)

Utrzymująca się, a nawet rosnąca skala zróżnicowań przestrzennych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wskazuje na potrzebę uruchamiania interwencji publicznej. Jest ona udzielana w ramach polityki regionalnej wchodzącej w skład szerszych działań związanych z planowaniem i realizacją polityki rozwoju. Jej głównym zadaniem jest sterowanie procesem rozwoju społeczno-gospodarczego w sposób ograniczający skalę jego przestrzennego różnicowania. W tym celu, wykorzystując środki publiczne, realizuje się inwestycje i przedsięwzięcia zmniejszające dystans rozwojowy między poszczególnymi obszarami, powstający w wyniku spontanicznie zachodzących procesów rozwoju społeczno-gospodarczego [Churski 2008]. Ramy współczesnych poszukiwań optymalnych sposobów programowania i realizacji polityki regionalnej oraz kształtowania w ramach jej interwencji rozwoju społeczno-gospodarczego i jego czynników wyznaczają dwie skrajne co do założeń koncepcje neutralna przestrzennie (*place-neutral approach*) oraz zorientowana terytorialnie (*place-based approach*). Pierwszy nurt poszukiwań wykorzystuje *place-neutral approach* bazując na dorobku nowej geografii ekonomicznej, która jak stwierdza nawet jej autor P. Krugman [2010] przestaje być dominującym sposobem wyjaśniania obecnych procesów rozwojowych [Combes i in. 2008; Brühlhart 2009]<sup>9</sup>. Drugi nurt poszukiwań *place-based approach* wykorzystuje

---

<sup>8</sup> Geneza podejścia terytorialnego w praktyce działań Wspólnot Europejskich sięga inicjatywy pierwszego spotkania ministrów właściwych ds. planowania przestrzennego państw członkowskich w 1988 r., które poprzez Europe 2000. Outlook for Development of Community's Territory – 1991, Europe 2000+. Cooperation for European Territorial Development – 1994, ESDP – European Spatial Development Perspective – 1999, The New Charter of Athens – 2003, TA-Territorial Agenda of European Union – 2007, Green Paper on Territorial Cohesion – 2008, Treaty of Lisbon – 2009, Europa 2020 – 2010, Fifth Report of Economic, Social and Territorial Cohesion – 2010, TA 2020 – Territorial Agenda of European Union 2020 – 2011, Eight Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – 2013, Sixth Report of Economic, Social and Territorial Cohesion – 2014, Pact of Amsterdam – Urban Agenda for the EU – 2016 doprowadziło do konkluzji na temat przyszłości UE podkreślających wyzwania terytorialne związane z jej rozwojem: Global Europe 2050 – 2012 i ET 2050 – Making Europe Open and Polycentric – 2014.

<sup>9</sup> W konsekwencji akcentowany w Raporcie Banku Światowego [*Reshaping Economic...* 2009] paradygmat polityki regionalnej podkreślający znaczenie aglomeracji stanowiącej konsekwencje

bogaty dorobek teorii regionu ekonomicznego, teorii rozwoju endogenicznego oraz orientacji instytucjonalnej, a zwłaszcza nowej ekonomii instytucjonalnej, który znalazł zastosowanie dla sformułowania założeń reform polityki regionalnej F. Barca [2009] promowanej m.in. przez rekomendacje zawarte w raportach OECD [*How Regions...* 2009; *Regions Matter...* 2009]. W tym nurcie dyskusji przeważa pogląd, że skuteczna polityka regionalna wymaga reorientacji w kierunku zintegrowanego podejścia zorientowanego terytorialnie. W konsekwencji formułuje się nowy paradygmat polityki regionalnej opierający się na kompleksowej i dedykowanej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów, które determinują różne reakcje na dynamicznie zachodzące procesy przemian społeczno-gospodarczych. Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny<sup>10</sup>. Po drugie, skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten kto wie jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej [Barca i in. 2012]. Prowadzi to do wniosku, że jak pisze J. Villaverde [2006: 131] *...space plays a significant role in the process of economic growth and convergence... (przestrzeń odgrywa ważną rolę w procesie wzrostu gospodarczego i konwergencji)*, a rozpoznanie specyfik terytorialnych warunkuje skuteczne kształtowanie czynników rozwoju, które nie powinny być unifikowane, a powinny uwzględniać heterogeniczność zasobów endogenicznych [Rodríguez-Pose 2013]. Jej zaprogramowanie i realizacja wymaga z jednej strony pełnej identyfikacji dokonujących się zmian czynników rozwoju, a z drugiej strony dostosowania ich wzmacniania i/lub tworzenia do specyfik terytorialnych. Niestety implementacja operacyjna tych założeń napotyka na bardzo poważne przeszkody poddając w wątpliwość, mimo podejmowanych prób, możliwość ich wykorzystania w praktyce interwencji polityki regionalnej [Böhme i in. 2008, 2011].

Upowszechnienie koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie i jego podstaw teoretycznych oraz budowanie na tych podstawach nowego paradygmatu polityki regionalnej w UE wynikało z konieczności poszukiwania nowych wzorców, niezbędnych w obliczu niedoskonałości dotychczas stosowanych ujęć, a zwłaszcza relatywnie niskiej efektywności wykorzystania środków publicznych w ramach udzielanej interwencji rozwojowej [Faludi 2006; Barca 2009; Barca i in. 2012; McCann, Varga 2015]. Stanowiło ono również próbę wprowadzenia zasadniczych zmian w europejskiej

---

polaryzacji rozwoju, integracji ekonomiczno-przestrzennej obszarów wzrostu i stagnacji gospodarczej mającej na celu tworzenie warunków dla procesów rozlewania się *prosperity*, aprzestrzennych polityk publicznych zakładających udzielanie interwencji bez uwzględniania specyfik poszczególnych terytoriów oraz orientacji działań na mieszkańców mogących optymalnie wykorzystać efekty aglomeracji, mobilności i specjalizacji dla poprawy swoich warunków życia przestaje być jedyną i dominującą propozycją w toczącej się dyskusji na temat przemian europejskiej polityki spójności [Gill 2010].

<sup>10</sup> Patrz rozdział 2.2.1.

polityce regionalnej i odejścia od utrzymującego się prymatu prostego paradygmatu wyrównawczego [Zauchy i in. 2015], preferującego wspieranie słabszych regionów, najczęściej przez bezpośrednie transfery środków finansowych przeznaczanych na rozwój infrastruktury [Spilanis i in. 2013; Maynou i in. 2014; Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015]. Upatrywano w nim optymalny wzorzec interwencji publicznej realizowanej w warunkach postępującej globalizacji gospodarki światowej, w których krótko- i średniookresowe zmiany zachodzące często w bardzo oddalonych geograficznie systemach ekonomicznych wpływają specyficznym na długookresowe efekty gospodarcze danego terytorium [Thissen, Van Oort 2010].

Jak słusznie zauważają D. Neumark i H. Simpson [2014] podstawy teoretyczne paradygmatu polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie bazują na kilku istotnych prawidłowościach dobrze określonych w teorii geografii ekonomicznej i ekonomii, zwłaszcza w koncepcjach rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej oraz podejściu instytucjonalnym. Wśród nich do najważniejszych należy uznać: efekty aglomeracji, efekty sieci, przepływy wiedzy, czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, niedopasowania przestrzenne, oraz motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (ryc. 2.2).



Ryc. 2.2. Prawidłowości budujące podstawę teoretyczną *place-based policy*

Źródło: opracowanie własne.

**Efekty aglomeracji** (*agglomeration economies*), w rozumieniu Marshalla [1890], Arrowa [1962], Romera [1986], Portera [1990] lub Jacobs [1969], i ich wzmacnianie przez zróżnicowane mechanizmy usystematyzowane przez Duranton i Puga [2004] jako *sharing, matching and learning* (*dzielenie, dopasowywanie i uczenie*) postrzegane są jako naturalne, pozytywne i zapewniające wzrost produktywności. Ich wykorzystanie w działaniach interwencyjnych ukierunkowanych na kreowanie i wzmacnianie wzrostu musi uwzględniać specyfikę zasobów poszczególnych terytoriów i powinno odnosić się do tych z nich, które zapewniają najwyższą efektywność podejmowanych inwestycji, co oznacza że nie zawsze są one uzasadnione w odniesieniu do obszarów opóźnionych i problemowych [Glaeser, Gottlieb 2008].

**Efekty sieciowe** (*networks effects*) zakładające rosnącą użyteczność zasobów i dóbr oraz możliwości ich wykorzystania wraz z powiększaniem sieci determinowanej zachowaniami jej uczestników [Liebowitz, Margolis 1994; Katz, Shapiro 1994]. Oddziaływanie na ich tworzenie i wzmacnianie w dużym stopniu warunkowane jest jakością kapitału ludzkiego wynikającą z poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji mieszkańców, a w przypadku bardziej skomplikowanych procesów również jakością kapitału społecznego determinowanego umiejętnościami i kompetencjami mieszkańców w zakresie współpracy i współdziałania. W dużym stopniu zależy również od uwarunkowań instytucjonalnych. W tym zakresie może jednak dochodzić do sprzężeń zwrotnych, w których efekty sieciowe poprawiają jakość kapitału ludzkiego oraz społecznego i *vice-versa* jakość tych kapitałów kształtuje możliwość wystąpienia i zakres efektów sieciowych [Amin 1999; Farole i in. 2011; Rodríguez-Pose 2013; Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015]. Z tych powodów, pomimo pomijania efektów sieciowych w zasadniczym nurcie dyskusji na temat polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, uwzględniając ich znaczenia dla procesu dyfuzji rozwoju [Gruber 2001; Liikainen i in. 2004], zasługują one na szczególną uwagę, a tworzenie warunków do ich wzmacniania powinno stanowić przedmiot programowania i realizacji interwencji publicznej uwzględniające konteksty terytorialne.

**Przepląwy wiedzy** (*knowledge spillover*) identyfikowane jako szczególnie istotne efekty aglomeracji na obecnym etapie rozwoju gospodarki kapitalizmu opartego na wiedzy człowieka [Harvey 1990; Boutang 2012], którym sprzyja rozpatrywana szeroko bliskość (*proximity*) [Capello 2014b] powinny stanowić przedmiot działań wzmacniających poprzez dostosowane terytorialnie interwencje sprzyjające rozwojowi sektora edukacji i sektora B&R, zgodnie z posiadanymi lub potencjalnymi zasobami. Należy pamiętać, że pełne wykorzystanie efektów przepływów wiedzy musi z jednej strony wykorzystywać oddziaływania ukierunkowane na przyciąganie do wspieranych terytoriów pracowników o najlepszych kwalifikacjach, w tym specjalizujących się w działalnościach *high-tech*, a z drugiej strony bazować na prawidłowościach przepływów pracowników wysoko wykwalifikowanych, których napływ na nowe rynki pracy skutkuje zawsze większymi pozytywnymi rezultatami w stosunku do wartości strat wynikających z ich odpływu z dotychczasowych miejsc pracy i zamieszkania [Moretti 2004; 2010; 2012].

**Czynniki lokalizacji działalności gospodarczych** (*industry localization*) bazujące na klasycznych koncepcjach teoretycznych [m.in. Marshall 1890; Perroux 1955; Isard 1960; Friedmann, Alonso 1964; Friedmann 1967; Boudeville 1964; 1972], które adaptuje się do współczesnych uwarunkowań procesów rozwojowych zwracając uwagę na szczególne znaczenie nowych form organizacji przestrzennej działalności gospodarczej, takich jak klastry, centra innowacji, parki naukowo-technologiczne, itp. [Porter 1990; 2000; Stiglitz 2012; Lambooy 2005; Asheim i in. 2011]. W działaniach interwencyjnych ukierunkowanych na tworzenie i wzmacnianie czynników lokalizacji, podejmowanych zgodnie z paradygmatem polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, podkreśla się znaczenie kontekstu terytorialnego dla ich efektywnej realizacji. Kluczowe w tym zakresie jest pełne rozpoznanie specyfik zasobów terytorium oraz identyfikacja niedoskonałości rynkowych (*market failures*) i niedoskonałości



politycznych (*government failures*), co powinno stanowić podstawę do programowania działań zmierzających do wspierania tych czynników zgodnie z możliwościami i potrzebami danego terytorium [Bartik 2003; Matouschek, Robert-Nicoud 2005; Duranton 2011].

**Niedopasowania przestrzenne** (*spatial mismatch*) wskazujące na potrzebę podejmowania interwencji zorientowanej terytorialnie jako reakcji na przemiany społeczno-ekonomiczne skutkujące w przestrzeni niedostosowaniem struktur mieszkańców i ich kwalifikacji oraz segmentów rynku pracy, zarówno w odniesieniu do lokalizacji, jak również charakteru miejsc pracy [Wilson 1987; Gobillon i in. 2007]. Przedmiotowe niedostosowania stanowią rezultat zmian w strukturze działalności produkcyjnej i usługowej, relokacji miejsc pracy w przestrzeni, w największym stopniu widocznych na obszarach miast i ich aglomeracji oraz zmianami na rynku nieruchomości determinującymi strukturę cen lokali na sprzedaż i wynajem. W konsekwencji pogłębiające się niedopasowania, przy braku interwencji publicznej wzmacniającej mobilność i opierającej się na w pełni rozpoznanych specyfikach terytorialnych, mogą prowadzić do wzrostu bezrobocia i pauperyzacji części społeczeństwa, co obserwuje się zarówno w USA [Ihlanfeldt, Sjoquist 1998], jak i w Europie [Dujardin i in. 2008; Åslund i in. 2006].

**Motywacja kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie** (*equity motivations for place-based policies*) w klasycznym podejściu sprowadzająca się do dążenia do redystrybucji miejsc pracy i dochodów w pierwszej kolejności na obszary wykazujące wysokie bezrobocie oraz niski poziom życia. Wykorzystaniu tej prawidłowości w działaniach interwencyjnych podejmowanych zgodnie z koncepcją polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie musi towarzyszyć ostrożność i głęboka refleksja [Crane, Manville 2008; Garcilazo i in. 2010; Bentley, Pugalís 2014]. Wynikają one z obiektywnych zagrożeń, jakie wskazuje się w krytyce podejścia terytorialnego w praktyce polityki regionalnej. Wśród nich wyróżnia się już wcześniej wspomniane faworyzowanie osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów oraz kreowanie warunków do rozwoju kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) [Barca 2009], jak również inne, do których zaliczyć można: ograniczenie mobilności, a wręcz przywiązanie osób niżej sytuowanych ekonomicznie do obszarów stagnujących i problemowych stanowiących przedmiot interwencji, naruszanie rynkowych wolnorynkowych decyzji dotyczących migracji pracowników i miejsc pracy, budowanie warunków do odraczania niezbędnych reform, zwłaszcza w przypadku tych generujących wysokie koszty społeczne oraz umożliwienie politycznego wykorzystania tak realizowanych działań do osiągnięcia, krótkookresowych, partykularnych celów przez polityków lokalnych [Kraybill, Kilkenny 2003; Moretti 2012].

Paradygmat polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie został usystematyzowany kompleksowo i skonkretyzowany operacyjnie przez F. Barcę [2009] w jego niezależnym raporcie pt. „Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej” (*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*). Bazując na wskazanych podstawach teoretycznych jego podstawowymi operacyjnymi wyróżnikami jest zogniskowanie działań:

- w ujęciu przestrzennym zmierzającym do rozpoznania i pełnego uwzględnienia specyfiki poszczególnych terytoriów definiowanych funkcjonalnie;
- na wsparcie rozwoju oddolnego (*bottom-up*) z jednoczesnym zanegowaniem prymatu interwencji odgórznej (*top-down*) oraz tezy lansowanej przez Bank Światowy [*Reshaping Economic...* 2009], że „państwo wie lepiej” (*the exogenous State knows better* [Barca 2009: 26]), a interwencja nie musi ani zakładać, ani uwzględniać efektów przestrzennych;
- na interwencji dostosowanej do szczegółowych kontekstów terytorialnych oraz powiązań przestrzennych między nimi, uwzględniającej zebraną i usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia.

Podejmowane w ten sposób działania mają doprowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim. Należy podkreślić, że celem przedmiotowych zmian rozwojowych nie jest jedynie osiąganie prostego wzrostu PKB *per capita*, lecz tworzenie warunków, w których konwergencja rozwoju stanie się rezultatem szerokiego procesu trwałych zmian ilościowych i jakościowych<sup>11</sup>. Przy tak sformułowanych zasadniczych założeniach wskazuje się na potrzebę rozdzielenia współzależnych, ale bardzo różnych misji związanych z dążeniem do wspierania harmonijnego rozwoju całej UE, co stanowi traktatowe zadanie polityki spójności i interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Z jednej strony chodzi o efektywność i dążenie do celów gospodarczych zapewniających wzrost, a z drugiej o równość i dążenie do celów społecznych (ryc. 2.3).

F. Barca [2009: 3] podkreśla, że *...the two missions are interdependent but very different. The Report will argue forcefully that inappropriate proxy of any of the two missions; and that disentangling the two missions and transparently pursuing them through different interventions as part of a unitary, comprehensive strategy is one of the prerequisites for improving the effectiveness of cohesion policy* (te dwie misje są współzależne, ale bardzo różnią się od siebie. Raport będzie stanowczo argumentował, że niewłaściwe wyróżnianie dla którejkolwiek z dwóch misji; oraz że rozdzielanie dwóch misji nie jest zasadne, a przejrzyste prowadzenie ich za pomocą różnych interwencji w ramach jednolitej, kompleksowej strategii jest jednym z warunków wstępnych

---

<sup>11</sup> F. Barca [2009: 36-39] zwraca uwagę na konieczność obalenia kilku błędnych twierdzeń używanych w dotychczasowej polityce spójności UE. Dotyczą one: przekonania o słuszności podejmowania łącznej interwencji efektywnościowej i społecznej, tezy wskazującej na wpływ polityk zorientowanych terytorialnie jako ograniczających mobilność, poglądu dotyczącego ograniczania wolnego rynku poprzez interwencje przestrzenne, przekonania o konieczności bazowania na ciągłym kompromisie w dążeniu do osiągania celów lokalnych i globalnych w interwencji przestrzennej ukierunkowanej na poprawę efektywności, hipotezy o słuszności ograniczenia działań interwencji terytorialnej jedynie do obszarów opóźnionych w rozwoju, przekonania o możliwości ograniczenia interwencji polityk terytorialnych do przestrzennej redystrybucji zasobów oraz wspomnianej już konwergencji traktowanej jako główny cel podejmowanych działań interwencyjnych. Jego zdaniem, co szczegółowo wyjaśnia w Raporcie, nowy paradygmat europejskiej polityki spójności oparty na podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) stanowi podstawę do zanegowania słuszności wszystkich ww. twierdzeń.



Ryc. 2.3. Cele, priorytety kluczowe oraz filary reformy zarządzania polityki spójności zorientowanej terytorialnie

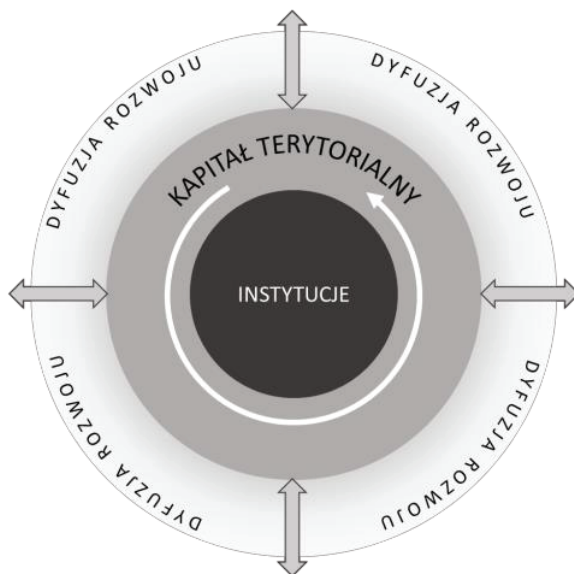
Źródło: opracowanie własne na podstawie Barca [2009].

poprawy skuteczności polityki spójności). Tym samym zwraca uwagę na konieczność rozdzielenia tych dwóch misji i przejrzystego ich realizowania poprzez różnego rodzaju interwencje zintegrowane jednak w ramach jednolitej strategii dostosowanej do szczegółowych specyfik terytorialnych i powiązań między nimi identyfikowanych w układzie obszarów delimitowanych funkcjonalnie a nie administracyjnie. Znajduje to swój wyraz w strukturze celów nowego paradygmatu europejskiej polityki regionalnej, jakimi są: efektywność oraz inkluzja społeczna, a także ich realizacji przez trzy priorytety kluczowe z wdrożeniem głębokiej reformy zarządzania opartej na dziesięciu filarach (ryc. 2.3). Stanowią one podstawę do programowania i realizacji współczesnej polityki regionalnej w UE, jej państwach członkowskich i ich regionach.

Wykorzystanie wskazanych prawidłowości do wyjaśniania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i skutecznego programowania oraz realizacji interwencji rozwojowej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) powinno polegać na ich integracji oraz wzajemnym synergicznym oddziaływaniu z wykorzystaniem oddziaływania i kształtowania podlegających przemianom czynników rozwoju. Naszym zdaniem należy dążyć do tego na bazie triady trzech elementów (ryc. 2.4): kapitału terytorialnego – dyfuzji rozwoju – uwarunkowań instytucjonalnych, którą postrzegamy jako podstawowy warunek do poprawy efektywności dotychczasowych działań prorozwojowych. Aby w pełni zrozumieć występujące zależności oraz wykonać je w praktyce programowania i realizacji polityki regionalnej należy przypomnieć w syntetycznym ujęciu indywidualną charakterystykę wskazanych elementów.

## 2.2.1. Kapitał terytorialny

Omówiona w rozdziale 2.1 terytorialna składowa rozwoju i związana z nią terytorializacja rozwoju społeczno-gospodarczego bazuje na postrzeganiu terytorium nie jako „przestrzeni – miejsca” tylko jako „przestrzeni – aktora” [Jewtuchowicz 2013]. Jest to



Ryc. 2.4. Triada: kapitału terytorialnego – dyfuzji rozwoju – uwarunkowań instytucjonalnych

Źródło: opracowanie własne.

tym samym przestrzeń, którą w sposób trwały zajmują, zagospodarowują i kontrolują mieszkańcy, nie ograniczająca się jedynie do jej cech fizycznych i związanych z nimi zasobów mogących stanowić czynniki rozwoju [Chojnicki 1989]. Wyjątkowość tak definiowanej przestrzeni stanowiącej podstawę pojęcia terytorium wyznaczają bowiem obok jej zasobów elementy relacyjne i funkcjonalne tworzące sieci powiązań interpersonalnych i międzyinstytucjonalnych, determinujące zakorzenienie rozwoju w danym miejscu. Jest to przestrzeń wykraczająca poza jej fizyczny charakter, jest przestrzenią stworzoną przez określone społeczeństwo, mającą swoją historię, kulturę, wiedzę, umiejętności oraz instytucje i sieci relacji [Pietrzyk 2004]. W ten sposób *...terytorium staje się „produktem-wytworem” zlokalizowanych w jego granicach aktorów połączonych wspólnymi relacjami i celami działania...*, tworzącym środowisko dla dalszych procesów rozwojowych [Nowakowska 2013: 69-70].

Definiowane w powyższy sposób terytorium można postrzegać jako metaczynniki rozwoju, który określa się mianem kapitału terytorialnego, poszerzającego katalog dotychczas identyfikowanych na gruncie analizy kształtowania warunków do endogenicznego wzrostu regionalnego kapitałów, takich jak: kapitał ludzki [Lucas 1988], kapitał społeczny [Putnam 1993], kapitał materialny i kapitał finansowy [Churski 2008], kapitał prywatny [Barro 1991], kapitał publiczny [De Haan, Romp 2007], czy też kapitał kulturowy i kapitał kreatywny [Stachowiak 2017]<sup>12</sup>. Pojęcie to zostało użyte pierwotnie w pracach analitycznych odnoszących się do badania przyczyn przestrzennych zróżnicowań rozwoju, w ramach raportu OECD [2001], a następnie wykorzystane

<sup>12</sup> Krytyczną analizę nadużywania w literaturze przedmiotu pojęcia *kapitał* zawiera praca Hodgsona [2014], a w odniesieniu do kapitału kulturowego i kapitału kreatywnego praca Stachowiaka [2017].

w 2005 r. przez Komisję Europejską w dyskursie politycznym związanym z oceną realizacji i przyszłością wspólnotowej polityki regionalnej [Przygodzki 2016]. W opracowaniach tych zwracano uwagę na fakt, że zróżnicowania przestrzenne rozwoju oraz oddziaływanie na ich stan i zmiany w ramach polityki spójności musi uwzględniać obiektywną specyfikę poszczególnych terytoriów kształtowaną przez zarówno przewagi komparatywne (relatywne koszty czynników produkcji), jak również przez przewagi absolutne (posiadanie unikalnych aktywów).

Autorem koncepcji kapitału terytorialnego, stanowiącej fundament naukowych badań nad współczesnym fenomenem terytorialności rozwoju w europejskiej literaturze przedmiotu jest R. Camagni [2008]. Uważa on, że kapitał terytorialny stanowi szeroki zbiór dóbr materialnych, pośrednich i niematerialnych, które są zakorzenione w danym miejscu, a zatem ograniczone co do swojej mobilności i są trudno replikowalne. Tym samym determinują one unikalność i wyjątkowość środowiska inwestycyjnego w danej lokalizacji. Systematyzacja tych dóbr w kontekście wpływu kapitału terytorialnego na kształtowanie konkurencyjności oraz zróżnicowania stopnia jego materialności (tab. 2.1) stała się punktem wyjścia do dalszych badań w tym zakresie [Capello i in. 2008; Van der Ploeg i in. 2008; Ventura 2008; Capello i in. 2009; Berti 2011; Fratesi, Perucca 2014]. Efektem tych badań jest wielość definicji pojęcia kapitału terytorialnego, który najczęściej jednak jest identyfikowany jako zbiór zlokalizowanych na danym terytorium zasobów naturalnych, ludzkich, sztucznych, organizacyjnych, relacyjnych i poznawczych, który wraz z *genius loci* miejsca warunkuje konkurencyjność danego terytorium. Jego istota nie sprowadza się do występowania danych zasobów, ale wynika z relacji składników materialnych i niematerialnych zakorzenionych w danym terytorium. Tym samym pojęcie *kapitału terytorialnego* podkreśla trwałość lokalizacji uwarunkowań i czynników, znaczenie relacji bazujących na zasobach a tworzących lokalne środowisko społeczno-gospodarcze, a także nadrzędną rolę lokalnych instytucji w kształtowaniu i funkcjonowaniu tego środowiska, które w sposób komplementarny tworzą specyfikę lokalną, stanowiąc współczesne rozwinięcie klasycznego postrzegania rozwoju lokalnego. Rozważania na ten temat, bazując na wynikach wcześniejszych i obecnych badań dotyczących roli terytorium w procesach rozwoju [Pietrzyk 1995; Jewtuchowicz, Pietrzyk 2003; Jewtuchowicz 2005, 2016; Nowakowska 2013; Sokołowicz 2016], w szerokim zakresie prowadzone są również w krajowej literaturze przedmiotu [Markowski 2011; Szczupak, Ochojski 2015; Zaucha i in. 2015; Przygodzki 2016; Danielewicz, Turała 2016]. Mają one najczęściej charakter aktualnych adaptacji przedmiotowej koncepcji do wyjaśniania i rozwiązywania bieżących wyzwań procesów rozwojowych. Przykładowo Markowski [2011] definiuje *kapitał terytorialny* jako swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Według tego autora kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni złożonego dobra klubowego dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (-cego) w ramach obszaru funkcjonalnego. Wykorzystuje on tym samym koncepcję kapitału terytorialnego do analiz odnoszących się do kształtowania i przemian obszarów funkcjonalnych. Danielewicz i Turała [2016] konkretyzując pojęcie *kapitału terytorialnego* zwracają uwagę, że najczęściej pod tym pojęciem rozumie się stopień dostępności czynników

Tabela 2.1. Systematyzacja składowych kapitału terytorialnego

Konkurencyjność w konsumpcji	Wysoka konkurencyjność  (dobra prywatne)	Zasób prywatnych środków trwałych  Pieniężne korzyści zewnętrzne (twarde)  Dobra opłacane	Relacyjne usługi prywatne:  • powiązania zewnętrzne dla firm  • transfer wyników B&R  Uniwersyteckie przedsiębiorstwa typu <i>spin-off</i>	Kapitał ludzki: • przedsiębiorczość kreatywność • prywatna wiedza i doświadczenie ( <i>know how</i> )  Pieniężne korzyści zewnętrzne (miękkie)
	(dobra klubowe)  (dobra publiczne – mieszana własność)	Wewnętrzne sieci komunikacyjne (intranet)  Dobra wspólne: • krajobraz • dziedzictwo kulturowe	Sieci współpracy: • strategiczne współdziałanie w zakresie B&R i wiedzy • partnerstwo publiczno-prywatne  Zarządzanie przestrzenią i zasobami kultury	Kapitał relacyjny: • umiejętność współpracy • zdolność do działania zbiorowego • kompetencje w tym zakresie
	(dobra publiczne) Niska konkurencyjność	Zasoby: • naturalne • kulturalne  Infrastruktura społeczna	Pośrednictwo między nauką a biznesem  Narzędzia wzmacniające zdolność do maksymalizacji korzyści lokalizacji  Korzyści aglomeracji	Kapitał społeczny: • instytucje • modele behawioralne, wartości • zaufanie, prestiż, • asocjacionizm
		Dobra materialne (twarde)	Dobra mieszane (twarde + miękkie)	Dobra niematerialne (miękkie)
	Materialność			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Camagni [2008].

materiałnych i niematerialnych (aktywów endogenicznych) na danym obszarze, w wyniku których mogą pojawić się określone zasoby lub ograniczenia wpływające na funkcjonowanie obszaru funkcjonalnego. Tym samym utożsamiają one pojęcie kapitału terytorialnego z wytwarzanymi przez mieszkańców aktywami endogenicznymi determinującymi w specyficzny sposób proces rozwoju każdego obszaru. Kapitał terytorialny powinien być zatem postrzegany jako wytwór aktywności zamieszkujących tę przestrzeń aktorów a nie prosta suma zlokalizowanych w jego granicach zasobów. Jego stan i procesy zmian determinują obiektywnie występujące różnicowania przestrzenne

kształtowane zarówno przez przewagi komparatywne (relatywne koszty czynników produkcji), jak również przez przewagi absolutne (posiadanie unikalnych aktywów). Ich obiektywna identyfikacja powinna stanowić podstawę do programowania zorientowanej terytorialnie, dedykowanej rozpoznany przestrzennie potrzebom, skutecznej polityki rozwoju (*place-based policy*). Jej ukierunkowanie powinno zmierzać do synergicznej integracji kapitałów cząstkowych danego terytorium zmierzającej do kształtowania warunków do oddolnej aktywności zlokalizowanych w jego granicach aktorów.

Próby operacyjnej konkretyzacji kategorii kapitału terytorialnego w praktyce działań interwencyjnych polityki regionalnej opierają się zasadniczo na koncepcji kluczy terytorialnych. Na poziomie europejskim przedmiotowe podejście stanowiło propozycję zakładającą możliwość połączenia założeń i celów Agendy Terytorialnej UE 2020 [TA-2020 2011] oraz Strategii Europa 2020 [Europa 2020... 2010]. W ramach tej koncepcji wyróżniono następujące klucze, uszczegóławiające poszczególne składowe kapitału terytorialnego (Böhme i in. 2011; Zaucha i in. 2014): dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne, powiązania sieciowe miast oraz obszary funkcjonalne, które uznano za przestrzenne wyznaczniki wzrostu. Wyróżnione w ten sposób, a opublikowane w Raporcie Bazowym Polskiej Prezydencji w UE [Key Messages... 2011] klucze terytorialne stały się punktem wyjścia do kwantyfikacji kapitału terytorialnego i jego składników w poszczególnych państwach członkowskich i ich regionach. Próbę przedmiotowej kwantyfikacji podjęto m.in. w pracy Zauchy i in. [2015] uszczegóławiając każdy z wyróżnionych kluczy wskaźnikami dobranymi z uwzględnieniem występujących ograniczeń w dostępie do danych w polskich badaniach zróżnicowań przestrzennych. Podjęte działania należy uznać za wartościowe i pożyteczne zarówno w aspekcie metodologicznym, jak i poznawczym. Niestety ich aplikacyjność do praktyki polityki spójności jest ograniczona i spotyka się z krytyką ze strony programujących oraz wdrażających jej działania. W ramach głosów polemicznych dominuje przekonanie, że nie stanowią one *de facto* obiektywnego instrumentu optymalizacji efektywności interwencji rozwojowej finansowanej ze środków publicznych. Nie oddają również w pełni istoty kapitału terytorialnego, który nie jest zbiorem składników tylko środowiskiem opartym na ich komplementarnym przenikaniu z zachowaniem silnego zakorzenienia w terytorium. Tym samym klucze terytorialne postrzegane są często jako kolejne, często niewłaściwie stosowane, formalne narzędzie ilościowej ewaluacji *ex-ante*, w wielu przypadkach prowadzące do wyników bardzo odległych od rzeczywistości lokalnej i regionalnej. Nie kwestionując ich integracyjnej roli w podejmowanych działaniach interwencyjnych [Żuk 2012], wymagają one z pewnością dalszych prac i weryfikacji.

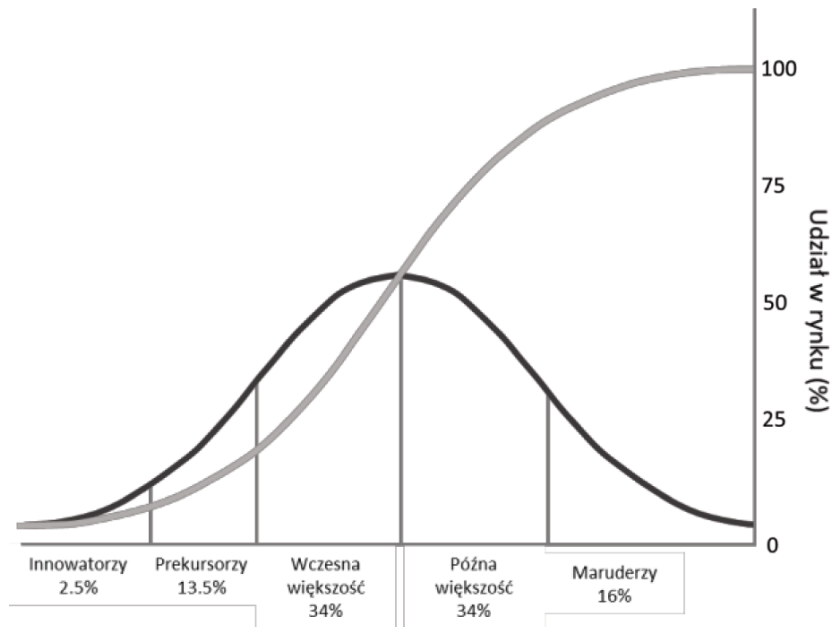
## 2.2.2. Dyfuzja rozwoju

Pojęcie *dyfuzji* trafiło na grunt nauk społecznych z fizyki, gdzie określa ono proces samorzutnego przenikania cząsteczek jednej fazy układu w głąb fazy drugiej, spowodowany beładnym ruchem cieplnym, a także większych cząstek zawieszonych.

Dyfuzja jest procesem samorzutnym i jest utożsamiana ze zjawiskiem występującym w każdym stanie skupienia materii, prowadzącym do mieszania się różnych gazów, cieczy i ciał stałych. Oczywiście najłatwiej dyfuzja zachodzi w przypadku gazów, gdzie mamy do czynienia z małą koncentracją cząsteczek, a najwolniej ciał stałych, w przypadku których koncentracja ta jest największa. Szybkość dyfuzji w fizyce wzrasta wraz ze wzrostem temperatury [Jaworski, Piński 1979]. Na gruncie nauk społecznych dyfuzja pierwotnie została wykorzystana w ramach antropologicznej szkoły dyfuzjonistycznej zapoczątkowanej pod koniec XIX w. pracami F. Ratzla, a następnie rozwijanej przez m. in. F. Graebnera, G. E. Smitha, L. Frobeniusa, B. Ankermanna, W. J. Perry'ego oraz W. Schmidta [Babic 1962]. Odnosiła się ona do rozprzestrzenia się procesów kulturowych w przestrzeni geograficznej i była rozumiana albo szeroko, włączając w nią migracje i inne procesy przestrzenne, albo wąsko ograniczając ją tylko do rozprzestrzenia się konkretnych wytworów kultury i cywilizacji [Mikołajec 2014]. W ten sposób rozumiana dyfuzja została szybko zaadaptowana na grunt geografii, a badania nad tym procesem znalazły wszechstronne zastosowania, przykładowo w pracach nad badaniem rozprzestrzenia się ras [Taylor 1937], w analizach organizacji systemów miejskich [Dickinson 1951], czy też w badaniach nad przemieszczaniem się upraw [Sauer 1952]. Fundamentalne jednak znaczenie w tym dorobku mają prace T. Hägerstranda [1951; 1952; 1967], który w największym stopniu rozwinął modelowanie dyfuzji, wyprzedzając znacznie swoimi ustaleniami dotyczącymi przestrzeni i czasu oraz zaawansowanymi podejściami ilościowymi prowadzone wówczas badania geograficzne [Cliff i in. 1992]. Równoległe z badaniami tzw. tradycyjnego nurtu dyfuzjonizmu w połowie XX w. powstała nowoczesna teoria dyfuzji innowacji (*diffusion of innovation theory*), która zasadniczo różniła się od pierwotnego podejścia [Wendt 2007]. Jej twórcą był amerykański socjolog E. Rogers [1962], który do badań nad dyfuzją włączył nurt nie traktujący tego zjawiska jako z istoty przestrzennego, wskazując na możliwości jego szerokiego wykorzystania do badań nad wprowadzaniem nowych produktów i nowych usług na rynek (ryc. 2.5). W swoich badaniach koncentrował on uwagę na zależności dyfuzji od sposobów i kanałów komunikacji w systemie społecznym.

Odejście w badaniach nad dyfuzją od deterministycznego postrzegania przestrzeni skutkowało z jednej strony krytyką takiego podejścia, a z drugiej strony rozwojem jej koncepcji i zastosowań, które doprowadziły do geograficznego uzupełnienia socjologicznej i ekonomicznej teorii dyfuzji innowacji [Hägerstrand 1967; Morill 1968; Gould 1969]. Ten nowy i szeroki nurt badań nad procesami dyfuzji wprowadził w latach 70. do polskiej literatury przedmiotu J. Łoboda [1974a; 1974b; 1977; 1983]. Badania te były rozwijane przez innych autorów [Kamiński 1982; Werner 2003; Wendt 2004; 2007; Męczyński 2007], wykorzystujących prawidłowości dyfuzji zarówno w analizie procesów rozprzestrzenia się konkretnych schumpeterowskich innowacji [Schumpeter 1960], jak również rozprzestrzenia się rozwoju poprzez oddziaływania biegunów wzrostu na obszary słabsze gospodarczo w kontekście, nawiązującym do relacji funkcjonalnych i procesu rozlewania się (*spillover*) [Zucker i in. 1998; Ramos i in. 2009; Zoltan, Sanders 2011] efektów rozwojowych [m.in. Smętkowski 2001; Komornicki, Śleszyński 2009; Herbst, Wójcik 2013; Śleszyński 2013; Churski 2014; Śleszyński i in. 2016].





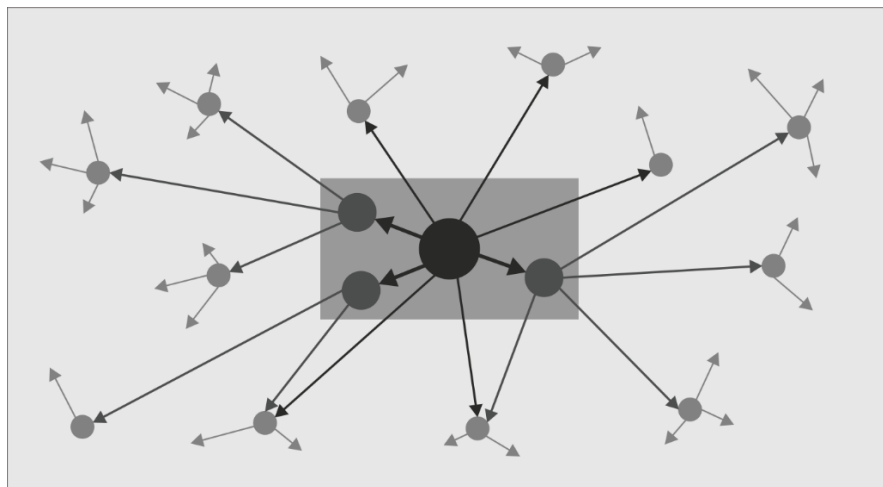
Ryc. 2.5. Dyfuzja innowacji według Rogersa

Źródło: [Rogers 1962].

Koncepcja dyfuzji na gruncie badań nad przestrzennymi zróżnicowaniami rozwoju znajduje zastosowanie w wyjaśnianiu prawidłowości związanych z rozprzestrzenianiem się rozwoju w przestrzeni ekonomicznej, zgodnie z tendencjami związanymi z jego polaryzacją i dyfuzją. Ich podstaw teoretycznych należy poszukiwać w nurcie badań ekonomiczno-geograficznych, który opiera się na teoriach wyjaśniających procesy rozwojowe na podstawie ścieżki rozwoju nierównomiernego, rozwiniętym na gruncie krytyki koncepcji równowagi gospodarczej i wzrostu równomiernego [Hansen 1972; Todd 1974]. Ich fundament stanowią dwie tradycyjne teorie: biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii. Pierwszą jest, wywodząca się ze szkoły francuskiej, koncepcja biegunów wzrostu, zaproponowana w 1949 r. przez F. Perroux [1955], którą następnie modyfikowano odchodząc od ujęcia sektorowego w kierunku ujęcia przestrzennego, w koncepcji regionu spolaryzowanego J. R. Boudeville'a oraz teorii wzrostu spolaryzowanego J. Paelincka, i którą w literaturze przedmiotu uważa się za fundament wszystkich współczesnych teorii polaryzacji<sup>13</sup> [Grzeszczak 1978; 1999; 2007]. Drugą jest, mająca rodowód amerykański, koncepcja rdzeni i peryferii zaproponowana przez J. Friedmanna, którą powszechnie uważa się za najbardziej dojrzałą próbę stworzenia

<sup>13</sup> Obok F. Perrouxa za głównych twórców teorii biegunów wzrostu uważa się G. Myrdala autora teorii „skumulowanych przyczyn” i koncepcji polaryzacji regionalnej [Myrdal 1957] i A. Hirschmana autora koncepcji polaryzacji sektorowo-regionalnej [Hirschmann 1958], których ustalenia są cenne zwłaszcza do określania prawidłowości związanych z wpływem biegunów wzrostu na ich otoczenie, co jest istotą rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych [Grzeszczak 2007].

teorii rozwoju spolaryzowanego, w znaczeniu teorii rozwoju regionalnego<sup>14</sup> [Friedmann, Alonso 1964; Friedmann 1967; 1974]. Niezależnie od różnic występujących między tymi koncepcjami [Churski 2014] są one przydatne do wyjaśniania prawidłowości związanych z rozprzestrzenianiem się procesów rozwojowych w przestrzeni ekonomicznej. Przydatność ta wynika m.in. z faktu, że wspólną cechą teorii biegunów wzrostu i koncepcji rdzeni i peryferii jest postrzeganie procesu rozwoju przez pryzmat jego polaryzacji bazującej na efektach korzyści aglomeracji (w rozumieniu Marshalla-Arrowa-Romera, Portera lub Jacobs) w obszarach wzrostu oraz jego dyfuzji bazującej na efektach rozlewania się (*spillover effects*) na obszary otaczające. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi w tym przypadku jedynie o wspomnianą już klasyczną przestrzenną dyfuzję znaną z prac Hägerstranda [1951; 1952; 1967], która opiera się na procesie rozprzestrzeniania się w przestrzeni ekonomicznej konkretnych schumpeterowskich innowacji [Schumpeter 1960]. Proces oddziaływania biegunów wzrostu na obszary słabsze gospodarczo rozpatrywany jest w szerszym kontekście rozlewania się efektów rozwojowych (*spillover effects*) i nawiązuje to do doktryny liberalnej w ekonomii. Zakłada ona swobodę wyrównywania poziomu rozwoju bez konieczności stosowania interwencjonizmu państwowego, który mógłby prowadzić np. do uzależniania obszarów otaczających rdzenie od wsparcia socjalnego [Williamson 1975; Richardson 1973; Lambouy 2005]. Warunkiem do uruchomienia tego procesu jest otwarcie się obszarów słabszych gospodarczo na czynniki egzogeniczne. Może to w konsekwencji prowadzić do pozytywnego oddziaływania obszaru o wyższym poziomie rozwoju na jego otoczenie, co może mieć miejsce na każdym poziomie układu osadniczego (ryc. 2.6). Zawsze



Ryc. 2.6. Dyfuzja rozwoju w regionalnym systemie osadniczym

Źródło: opracowanie własne.

<sup>14</sup> Obok J. Friedmanna ważne ustalenia w tym zakresie poczynił również J. R. Lasuen, który zaproponował szeroką, sektorowo-przestrzenną, interpretację procesów polaryzacji rozwoju [Lasuen 1969].

jednak zgodnie z zasadą – wielkość ośrodka wpływająca na zakres i siłę jego funkcji determinuje zasięg jego oddziaływania. Nie musi ono wiązać się z dyfuzją innowacji, ale np. może dotyczyć poprawy wyposażenia infrastrukturalnego, dzięki czemu na obszarach otaczających rdzenie poprawia się dostęp do miejsc pracy i do usług wyższego rzędu oraz podnosi się poziom życia jego mieszkańców [Komornicki 2007; Knowles i in. 2008; Komornicki i in. 2010]. Zmiany te uruchamiają procesy rozwojowe, które ograniczają recesję i odpływ ludności, co pozwala traktować obszary słabsze gospodarczo jako peryferia wstępujące (*upward peripheries*) [Asheim i in. 2011]. Omawiane oddziaływanie może jednak również skutkować negatywnymi następstwami związanymi przykładowo z uzależnieniem technologicznym, drenażem kapitału ludzkiego polegającym na utracie najlepiej wykształconych mieszkańców oraz „wypłukiwaniem” innych czynników rozwojowych, co prowadzi do odpływu ludności i trwałej recesji oraz klasyfikuje obszary otaczające jako peryferia zstępujące (*downward peripheries*) [Coorado i in. 2009]. Optymalny rozwój terytorium powinna zapewniać kooperacja wewnętrzna, dla której wspieranie poprawy wiedzy, umiejętności i kompetencji osobowych mieszkańców (kapitał ludzki) oraz ich zdolności do kooperacji (kapitał społeczny), a także innych czynników miękkich, w tym wyposażenia instytucjonalnego, powinno stawać się priorytetem podejmowanej interwencji [Churski 2008; Steiner 2013].

W przypadku obszarów słabiej rozwiniętych nie należy jednak zapominać także o konieczności uzupełnienia deficytów infrastrukturalnych. Należy pamiętać, aby rozwój infrastruktury służył bezpośrednio tworzeniu warunków do dyfuzji procesów rozwojowych i poprawy powiązań funkcjonalnych sprzyjających wzrostowi przedsiębiorczości i innowacyjności, które zapewnią wzrost produktywności. Rozwijając infrastrukturę należy mieć również na uwadze niebezpieczeństwa związane z możliwością wystąpienia zbyt wysokiej renty jej użytkowania, zwłaszcza na obszarach, w przypadku których ograniczony popyt może w przyszłości nie być w stanie sfinansować kosztów związanych z jej eksploatacją. Wzmacniając na podstawie przedstawionych prawidłowości czynniki endogeniczne należy dążyć do równoważenia ich oddziaływania w stosunku do czynników egzogenicznych, co może skutecznie zmniejszyć, wskazywane wcześniej, zagrożenia związane z wystąpieniem zjawisk ciężenia dośrodkowego i wymywania obszarów otaczających, zwłaszcza peryferyjnych [Bachtler, Yuill 2001]. W tych uwarunkowaniach odchodzi się od postulatu niwelowania różnic w poziomie dochodu, na rzecz tworzenia warunków podobnego dostępu do miejsc pracy oraz usług zapewniających zaspokojenie potrzeb mieszkańców niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Skutkuje to wzrostem mobilności, która w istotny sposób warunkowana jest wyposażeniem infrastrukturalnym oraz sposobem jego wykorzystania, determinując zakres i skuteczność dyfuzji procesów rozwojowych.

Przedstawione tendencje skutkują próbami operacjonalizacji prawidłowości dyfuzji rozwoju do programowania i realizacji działań interwencyjnych polityki rozwoju. Znajduje to potwierdzenie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym paradygmacie polityki regionalnej, który rozwinął się na fali krytyki niesatysfakcjonującej efektywności paradygmatu wyrównawczego oraz pogłębiających się rozbieżności w zakresie uzgodnień budżetowych państw członkowskich UE. Jego geneza w praktyce działań unijnej polityki

regionalnej sięga okresu prac nad założeniami wieloletnich ram finansowych budżetu 2007-2013. Implementacja nowego paradygmatu do praktyki działań interwencyjnych wymagała przyjęcia funkcjonalnego podejścia do spójności odchodzącego od ujęcia klasycznego, wykorzystywanego w paradygmacie wyrównawczym, stawiającego spójność w opozycji do konkurencyjności [Gorzela 2009]. Należy podkreślić, że ujęcie funkcjonalne spójności nie stoi w sprzeczności z dążeniem do konkurencyjności. Spójność rozumiana funkcjonalnie i zachodząca w trzech jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym zwiększa konkurencyjność obszaru rozumianą jako suma konkurencyjności przedsiębiorstw oraz konkurencyjności ich otoczenia. Tak rozumiana spójność obniża koszty transakcyjne przedsiębiorstw korzystających z dobrze funkcjonujących powiązań komunikacyjnych, rozwijającego się otoczenia instytucjonalnego oraz mobilnych zasobów pracy [Hübner 2006]. Podejście takie wymaga przyjęcia założenia, że występowanie spójności, nie powinno oznaczać stanu wyrównania różnic, a jedynie osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego politycznie i społecznie [Faludi 2006; Molle 2007]. Prowadzi to w konsekwencji do przesunięcia szali podstawowego dylematu związanego z ukierunkowaniem polityki regionalnej z wyrównywania (*equity*) na efektywność (*efficiency*), z jednoczesną reorientacją podstaw teoretycznych, podejścia rozwojowego, strategii interwencji, jej koncentracji merytorycznej i przestrzennej, wykorzystywanych narzędzi oraz głównych podmiotów ją realizujących [Churski 2014] (tab. 2.2).

Tabela 2.2. Aspekty zmian paradygmatu polityki regionalnej

Aspekty	PARADYGMAT WYRÓWNAWCZY	PARADYGMAT POLARYZACYJNO-DYFUZYJNY
TEORIA	teoria bazy ekonomicznej hipoteza konwergencji	sektorowe i regionalne modele polaryzacyjne nowa teoria wzrostu endogenicznego nowa geografia ekonomiczna
PODEJŚCIE ROZWOJOWE	odgórne ( <i>top-down</i> ) prymat polityki interregionalnej nad intraregionalną	oddolne ( <i>bottom-up</i> ) prymat polityki intraregionalnej nad interregionalną
STRATEGIA	podejście sektorowe	podejście zintegrowane
KONCENTRACJA MERYTORYCZNA	KOMPENSACJA	
	nie zawsze efektywne działania interwencyjne na obszarach problemowych skutkujące dywergencją rozwojową	działania promocyjne kształtujące warunki dla spójności funkcjonalnej wykorzystujące specyfikę zasobów endogennych obszarów słabiej rozwiniętych ( <i>place-based policy</i> ), zwiększające ich możliwości absorpcji procesów rozwojowych oraz prowadzące do osiągnięcia „masy krytycznej” zapewniającej dalszy samodzielny rozwój

Aspekty	PARADYGMAT WYRÓWNAWCZY	PARADYGMAT POLARYZACYJNO-DYFUZYJNY
	<b>KONKURENCYJNOŚĆ</b>	
	brak koncentracji na wybranych czynnikach konkurencyjności prowadzący do nieskoncentrowanej interwencji opierającej się na wielu, nakładających się działaniach	precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie skoncentrowana merytorycznie interwencja służąca ich wzmocnieniu i tworzeniu z jednoczesnym uwzględnieniem konieczności tworzeniu warunków do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych z rdzeni na peryferia
KONCENTRACJA PRZESTRZENNA	prymat wymiaru sektorowego nad terytorialnym, regiony administracyjne klasyfikowane na podstawie ich skali deficytów rozwojowych bez uwzględnienia ich wewnętrznych różnicowań oraz relacji między obszarami rdzeniowymi i otoczeniem	prymat wymiaru terytorialnego nad sektorowym, regiony funkcjonalne delimitowane na podstawie zasięgu relacji zachodzących między obszarami rdzeniowymi i otoczeniem, integracja terytorialna działań rozwojowych sprzyjających koordynacji interwencji sektorowych przez ich dostosowanie do specyfiki poszczególnych terytoriów oraz wzmocnieniu efektów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych
NARZĘDZIA	subwencje i pomoc publiczna, bezzwrotna pomoc finansowa	montaż finansowy wykorzystujący PPP, kapitał ludzki i kapitał socjalny zapewniające współpracę, usieciowienie, integracja narzędzi „miękkich” i „twardych” bezzwrotna i zwrotna pomoc finansowa
PODMIOTY	administracja rządowa, administracja samorządowa	wielopoziomowe współrzędzenie ( <i>multilevel governance</i> )

Źródło: [Churski 2014].

Pomimo szerokiej krytyki paradygmatu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na gruncie naukowym, jak i w Polsce również politycznym<sup>15</sup>, znajduje on coraz to nowe zastosowania będąc uwzględnianym, nie bez problemów o charakterze operacyjnym, w najnowszych propozycjach polityki rozwoju opartych na podejściu zorientowanym terytorialnie (*place based-policy*). Tym samym prawdziwym staje się pogląd A. Kuklińskiego [1987],

<sup>15</sup> Problematyka rozwoju spolaryzowanego stała się przedmiotem rywalizacji politycznej głównych partii w Polsce [m.in. Niklewicz 2010; *Porównanie modeli...* 2013].

który stwierdził, że wbrew poglądom wielu wybitnych autorów, idei rozwoju spolaryzowanego, ze względu na fakt, że stanowi on cechę obiektywną otaczającej nas rzeczywistości, nie da się wyeliminować z intelektualnych i instytucjonalnych ram polityki regionalnej w przyszłości. Jednak operacjonalizacja modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego nie jest zadaniem prostym. Obok wyzwań o charakterze merytorycznym podstawową barierą w jego pełnym wykorzystaniu pozostaje bariera polityczna. Model ten bowiem w przeciwieństwie do modelu wyrównawczego nie jest w stanie spełnić oczekiwań populistycznych polityków zakładających konieczność wspierania obszarów słabszych, niezależnie od obiektywnych możliwości wykorzystania przez nich otrzymanej pomocy oraz zagrożeń z niej wynikających (*rent-seekers*), z jednoczesnym negowaniem potrzeby udzielania pomocy silnym obszarom, niezależnie od występowania obiektywnych do tego przesłanek wynikających z występujących w ich granicach niedoskonałości<sup>16</sup>. Niezależnie od wyzwań idea modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego jest nadal wskazywana w UE jako ważna dla pełnej implementacji w działaniach zmierzających do poprawy efektywności polityki spójności realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place based-policy*).

### 2.2.3. Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju

Uwarunkowania instytucjonalne należy rozumieć jako: (a) zespół norm prawnych lub obyczajowych kształtujących pewne działania lub działalność, jak również jako (b) działanie lub zespół działań cechujących się pewnymi normami [North 1990; Ostrom 1986; Znamierowski 1947/48]. Wpływ uwarunkowań instytucjonalnych na kształtowanie procesów rozwoju uzależniony jest od poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji mieszkańców determinujących stan kapitału ludzkiego oraz wykazuje bardzo silny związek z ich gotowością i predyspozycjami do współpracy kształtującymi jakość kapitału społecznego, który w największym stopniu wpływa na współczesne procesy rozwojowe [Amin 1999; Rodríguez-Pose 2013]. Tradycyjnie są one związane z drugim ze wskazanych podejść i łączy się je z identyfikacją wyposażenia instytucjonalnego danego terytorium oraz jego instytucjonalizacją wynikającą z nadania *de iure* określonych kompetencji i odpowiedzialności instytucjom sprawującym władztwo terytorialne [Chojnicki 1993]. Systematyzacja i badanie wpływu uwarunkowań instytucjonalnych w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego ma swoją genezę w tradycyjnej ekonomii instytucjonalnej rozwijanej na początku XX w. przez T. Veblena, J. R. Commonsa, J. B. Clarka, która nawiązując do szkoły historycznej stanowiła formę sprzeciwu wobec ekonomii neoklasycznej. Jak zauważa K. Stachowiak [2007] wyróżnieni autorzy stanowili dość zróżnicowaną grupę ekonomistów, których prace

---

<sup>16</sup> Z tego powodu prawidłowości polaryzacji i dyfuzji zachodzące obiektywnie i spontanicznie w przestrzeni próbuje się ukryć w dokumentach programowych polityki regionalnej. W tym celu proponuje się inne nazwy modelu rozwoju, takie jak przykładowo: model dyfuzyjno-absorbcyjny czy też model rozwoju odpowiedzialnego i społecznie oraz terytorialnie zrównoważonego.

wiązał jednak wspólny mianownik związany z krytyką ekonomii ortodoksyjnej oraz wspólne postulaty wskazujące na potrzebę [Hodgson 1998]: skupienia się bardziej na działaniach zbiorowych a nie indywidualnych, preferencji podejścia ewolucyjnego nad mechanistycznym w ekonomii oraz zwiększenia roli empirycznej obserwacji w stosunku do dedukcyjnego rozumowania. Myśl ta nie znalazła szerszego uznania w środowisku naukowym aż do lat 70. XX w., kiedy w wyniku zmieniających się uwarunkowań spowodowanych kryzysem ekonomicznym zanegowano możliwość dalszego stosowania dotychczasowych podejść i zwrócono uwagę na konieczność działań oddolnych (*bottom-up*). Dwa nurty tych przemian miały szczególnie wpływ na powstanie, jak ją określa O. E. Williamson [1985], nowej ekonomii instytucjonalnej. Pierwszy nurt wiąże się z odejściem od prymatu podejścia makroekonomicznego w wyjaśnianiu zjawisk społeczno-gospodarczych na rzecz większego wykorzystania podejścia mikroekonomicznego, co skutkowało adaptacją wielu modeli i koncepcji na poziom regionalny i lokalny, a w przypadku nowej ekonomii instytucjonalnej prowadziło do odejścia od holizmu tradycyjnego instytucjonalizmu na rzecz podejścia indywidualistycznego. Drugi nurt wiąże się z nasileniem w tych nowych warunkach tendencji do syntezy<sup>17</sup> często skrajnie różnych poglądów teoretycznych ekonomii w duchu poszukiwania lepszego wyjaśnienia zmieniających się procesów społeczno-gospodarczych, co w przypadku nowej ekonomii instytucjonalnej skutkowało zmianą jej stosunku do teorii neoklasycznej, budując bardziej jej konieczne uzupełnienie niż bezkompromisową alternatywę. W latach 80. XX w. nurtem instytucjonalnym zainteresowali się również geografowie ekonomiczni, koncentrując swoją uwagę, jak stwierdza T. Strykiewicz [2007], na problemie tzw. wyposażenia instytucjonalnego (*institutional endowment*)<sup>18</sup>. Według R. Martina [2000] podstawowym problemem instytucjonalnej geografii ekonomicznej jest wyjaśnienie wpływu struktur instytucjonalnych na procesy nierównomiernego i zróżnicowanego przestrzennie rozwoju gospodarczego i czynników determinujących te procesy. Przedmiotowe struktury instytucjonalne/instytucje postrzega się w geografii ekonomicznej i badaniach regionalnych jako zbiór reguł działań, który dominuje w gospodarce, i który jest zakorzeniony w lokalnych strukturach społecznych, charakteryzując się wyraźnym zróżnicowaniem przestrzennym [Krätke 1999]. Upatrujemy w nich kluczowe uwarunkowanie dla tworzenia optymalnego środowiska sprzyjającego wzmocnieniu czynników rozwoju danego terytorium. Ich tworzenie i wzmocnienie wymaga oddziaływań, w tym ukierunkowanej interwencji publicznej, sprzyjających podnoszeniu jakości funkcjonowania instytucji oraz obniżaniu kosztów transakcyjnych (tab. 2.3).

---

<sup>17</sup> Jest to wprost określane przez T. Eggertssona [1990] jako próba dokonania nowej syntezy teoretycznej zmierzającej do uogólnienia teorii mikroekonomicznej z zachowaniem podstawowych założeń neoklasycznych (stałości preferencji, racjonalności wyboru, równowagi), co nawiązuje do wcześniejszych tego typu działań, przykładowo odnoszących się do dorobku J. R. Hicksa, A. H. Hansena i P. A. Samuelsona związanego z syntezą ekonomii keynesowskiej z ekonomią neoklasyczną (dominujący nurt w ekonomii do lat 1970.).

<sup>18</sup> Na gruncie geografii ekonomicznej nurt instytucjonalny poza R. Martinem rozwijali również m. in. A. J.Scott, M. Stroper, A. Amin i N. Thrift.

Tabela 2.3. Instytucje i koszty transakcyjne w podejściu instytucjonalnym

Rodzaje instytucji	Rodzaje kosztów transakcyjnych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asocjacyjne: instytucje jako mechanizmy ułatwiające nakazane lub dozwolone interakcje pomiędzy różnymi interesami publicznymi i prywatnymi.</li> <li>• Behawioralne: instytucje jako ustandaryzowane (tj. łatwo identyfikowalne) zwyczaje społeczne, przejawiające się w działaniu jednostek i grup jako odzwierciedlenie norm społecznych.</li> <li>• Kognitywne: instytucje jako modele i konstrukty umysłowe lub definicje, przejawiające się przede wszystkim w tym, co społeczeństwo oczekuje od jednostek.</li> <li>• Regulacyjne: instytucje jako nakazy i zakazy.</li> <li>• Konstytutywne (stanowiące): instytucje jako elementy ustalające granice relacji społecznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wewnątrzfirmowe koszty transakcyjne: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ koszty gromadzenia informacji,</li> <li>◦ koszty komunikacji,</li> <li>◦ koszty zarządzania,</li> <li>◦ koszty nadzorowania,</li> <li>◦ koszty realizacji.</li> </ul> </li> <li>• Koszty transakcyjne użytkownika rynku: <ul style="list-style-type: none"> <li><i>ex-ante</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ koszty poszukiwania,</li> <li>◦ koszty specyfikowania,</li> <li>◦ koszty gromadzenia informacji,</li> <li>◦ koszty prowadzenia pertraktacji</li> </ul> </li> <li><i>ex-post</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ koszty nadzorowania,</li> <li>◦ koszty realizacji.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Koszty transakcyjne uprawiania polityki: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ koszty podejmowania decyzji,</li> <li>◦ koszty wiarygodnych związków,</li> <li>◦ koszty agencyjne.</li> </ul> </li> </ul>

Źródło: opracowanie własne za [Stachowiak 2007].

Instytucje stanowią wspomniane zbiory reguł zachowań społecznych, które strukturalizują bodźce wymiany pomiędzy ludźmi oraz wpływają na funkcjonowanie i efektywność gospodarek w długim okresie [North 1990]. Programowanie działań wzmacniających instytucje wymaga uwzględnienia relacji występujących pomiędzy pojęciem instytucji a pojęciem organizacji, z zachowaniem ważnych rozróżnień. Instytucje są zbiorem reguł gry i postępowania, niekoniecznie spisanych i sformalizowanych, które determinują zachowania społeczne, a organizacje są zmaterializowanymi obiektami posiadającymi biura, personel, budżet, wyposażenie, a także w wielu przypadkach osobowość prawną [Young 1994]. Należy jednak pamiętać, że instytucje mogą przybierać charakter formalny i nieformalny. Instytucje formalne to konstytucje, statuty, prawa oraz wszelkie regulacje określone przez władze, tworzące system regulacyjny państwa. Instytucje nieformalne to reguły percepcji świata determinowane przez tradycyjne wartości, normy postępowania, wiarę, doświadczenia, które przekazuje się z pokolenia na pokolenie jako fundament kultury danej grupy społecznej, cechujące się bardzo wyraźnym zróżnicowaniem przestrzennym [North 1990]. Gdy tymczasem organizacje nawiązują do klasycznego formalnego ich ujęcia przez M. Webera [1922] utożsamiającego je z biurokracją, czyli porządkiem ludzi i rzeczy ułożonym według zasady celu i środków. Dzielą się one na materialne i niematerialne. Organizacje niematerialne stanowią zbiór relacji pomiędzy obiektami, który je porządkuje. Organizacje materialne stanowią natomiast zbiory obiektów uporządkowanych za pomocą tych relacji [Stachowiak 2017]. Koszty transakcyjne bezpośrednio wiążą się ze wskazanymi powyżej zróżnicowaniami



przestrzennymi uwarunkowań instytucjonalnych. Są to koszty określane przez K. Arrowa jako koszty funkcjonowania gospodarki (*cost of running the economic system*), które w modelach neoklasycznych z ich założenia nie były uwzględniane. Często odnosi się je do zjawiska tarcia w świecie zjawisk mechanicznych [Williamson 1985]. Jak stwierdza T. Strykiewicz [2007] są to koszty pozyskiwania i wymiany informacji, koszty zawierania i realizacji umów, koszty tworzenia i egzekucji prawa, koszty zarządzania publicznego, itp., których zróżnicowana wartość w różnych terytoriach staje się podstawą podejmowania decyzji lokalizacyjnych. Można je usystematyzować w trzech kategoriach [Stachowiak 2017] (tab. 2.3): (1) rynkowych kosztów transakcyjnych – związane z kosztami informacji i kosztami pertraktacji, (2) wewnątrzfirmowych kosztów transakcyjnych – związane z kosztami zatrudnienia, (3) publicznych kosztów transakcyjnych – związane z całościowymi kosztami formalnego i nieformalnego publicznego porządku danego systemu (np. koszty stworzenia porządku prawnego i zarządzania publicznego, oświaty i wychowania, sądownictwa, itp.) oraz koszty funkcjonowania społeczeństwa (np. bieżące wydatki na ustawodawstwo, kształcenie, wymiar sprawiedliwości). Współcześnie w określaniu wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na kształtowanie czynników rozwoju akcentuje się ich znaczenie jako zbioru reguł gry i postępowania. Zgodnie z tym trendem większość autorów twierdzi za D. Northem [1990: 477], że stanowią one *...the rules of the game in a society; (and) more formally, (as) the humanly devised constraints that shape human interaction...* (...zasady gry w społeczeństwie; (i) bardziej formalnie, stanowią wymyślone przez człowieka ograniczenia, które kształtują interakcje między ludźmi...) determinowany umiejętnościami i kompetencjami mieszkańców w zakresie współpracy i współtworzenia, które budują jakość kapitału społecznego [Amin 1999; Farole i in. 2011; Rodríguez-Pose 2013; Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015]. Ich identyfikacja oraz analiza pod kątem wykorzystania w procesach rozwojowych według R. Martina [2000] powinna dotyczyć roli instytucji w rozwoju gospodarczym, roli ewolucji gospodarki interpretowanej w kategoriach „zależności od ścieżki” (*path dependence*) i określenia wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na historyczny przebieg zmian rozwojowych, roli kultury ekonomicznej stanowiącej ogół wytworów materialnych i intelektualnych działalności człowieka oraz zbiór wzorców postępowania stanowiący wyjściowy czynnik budowy systemu instytucjonalnego gospodarki oraz roli regulacji społecznej w kształtowaniu kierunku i natężenia procesów akumulacji. W konsekwencji uwarunkowania instytucjonalne stanowiące polityczną, gospodarczą i społeczno-kulturową naturę systemu społeczno-ekonomicznego danego terytorium stają się podstawowymi determinantami współczesnych procesów rozwojowych. Ich znaczenie wzrasta jeszcze bardziej w warunkach postępującego oddziaływania megatrendów. Z tego też względu tak ważne jest kształtowanie w każdym terytorium środowiska instytucjonalnego dostosowanego do jego specyfiki i jego zasobów, które ma decydujące znaczenie dla skuteczności i efektywności procesów rozwoju. Tworzy ono bowiem swoiste spoiwo dla synergicznego środowiska relacyjnego wzmacniając kapitał terytorialny oraz dyfuzję procesów rozwoju.

Potrzeba operacjonalizacji i ukierunkowania działań polityki regionalnej zmierzających do optymalnych warunków do kształtowania instytucji oraz instytucjonalizacji procesów rozwojowych i na tej podstawie budowania, jak najbardziej efektywnego

środowiska instytucjonalnego, została zauważona już w ramach programowania i realizacji interwencji okresu 2007-2013. Jej powszechna konkretyzacja stała się jednak faktem pod koniec pierwszej dekady lat dwutysięcznych. Bardzo szczegółowo na ten problem zwrócił uwagę w swoim Raporcie, przytaczanym już wcześniej w tym rozdziale, F. Barca [2009]. Jednym z fundamentów zaproponowanej przez niego reformy zarządzania polityką spójności była konieczność przeprowadzenia ewaluacji działania instytucji i instytucjonalizacji procesów rozwojowych. Wynikało to z faktu, że w przypadku niektórych obszarów UE, dotychczasowy wkład polityk spójności postrzegano jako jej silną stronę zapewniającą: *...a contribution to institution-building, social capital formation and a partnership approach in many, though not all, regions, producing a lasting effect...* (...wkład w rozwój instytucjonalny, tworzenie kapitału społecznego i podejście partnerskie, które w wielu, choć nie we wszystkich regionach, przynosiło trwałe efekty...) [Barca 2009: XV]. Nie zmieniało to jednak faktu, że jak twierdził na większości obszarów UE niedoskonałości oraz wyraźne braki i ograniczenia instytucjonalne stanowiły poważne bariery rozwojowe. Wśród tych barier wyróżniał [Barca 2009: XV-XVI]: *... (1) a deficit in strategic planning and in developing the policy concept through the coherent adoption of a place-based, territorial perspective, (2) a lack of focus on priorities and a failure to distinguish between the pursuit of efficiency and social inclusion objectives, (3) a failure of the contractual arrangements to focus on results and to provide enough leverage for the Commission and Member States to design and promote institutional changes tailored to the features and needs of places, (4) methodological and operational problems that have prevented both the appropriate use of indicators and targets – for which no comparable information is available – and a satisfactory analysis of “what works” in terms of policy impact, (5) a remarkable lack of political and policy debate on results in terms of the well-being of people, at both local and EU level, most of the attention being focused on financial absorption and irregularities...* (...(1) deficyt planowania strategicznego rozwoju z wykorzystaniem koncepcji polityki zorientowanej terytorialnie bazującej na przyjęciu spójnej perspektywy terytorialnej opartej na konkretnym miejscu, (2) brak koncentracji na priorytetach i brak rozróżnienia między dążeniem do celów dotyczących zarówno efektywności, jak i integracji społecznej, (3) niepowodzenie ustaleń umownych przy skupieniu się na wynikach i zapewnieniu wystarczającej dźwigni finansowej Komisji i państw członkowskich do projektowania i promowania zmian instytucjonalnych dostosowanych do cech i potrzeb miejsc, (4) problemy metodologiczne i operacyjne, które uniemożliwiły zarówno właściwe wykorzystanie wskaźników, jak i celów – dla których nie ma dostępnych porównywalnych informacji – co uniemożliwia prowadzenie satysfakcjonującej analizy tego, „co działa” pod względem wpływu polityki, (5) zauważalny brak politycznej debaty na temat wyników w zakresie dobrobytu ludzi, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i unijnym, z jednoczesnym skupianiem uwagi na nieprawidłowościach absorpcji środków ...). Przekaz płynący z Raportu [Barca 2009] miał istotny wpływ na programowanie polityki wspólnotowych dla perspektywy 2014-2020, co znalazło swoje odzwierciedlenie zarówno na poziomie dokumentów europejskich, jak i krajowych. Uszczegóławiając trzy cele *Strategii Europa 2020* – strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu [2010], która jest podstawowym dokumentem strategicznym Wspólnoty do roku 2020,

Komisja Europejska na poziomie działań operacyjnych zaproponowała we Wspólnych Ramach Strategicznych 11 celów tematycznych [Europejskie Fundusze... 2015]. Dzie się z nich stanowiło uszczegółowienie trzech celów *Strategii Europa 2020*: inteligentny rozwój – rozwój zrównoważony – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. W ich katalogu określono cel 10 – Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, który m.in. zalicza do kwalifikowanej interwencji bezpośredniej i pośredniej działania wzmacniające kapitał ludzki i kapitał społeczny, determinujący rozwój nieformalnych instytucji. Do tego zbioru dodano jeszcze cel 11 definiując go jako – Poprawa wydajności administracji publicznej, a tym samym dedykując go bezpośrednio wzmocnieniu funkcjonowania instytucji formalnych. W ten sposób po raz pierwszy w programowaniu polityki spójności na poziomie Wspólnoty uwzględniono dedykowane priorytety inwestycyjne ukierunkowane na rozwój instytucji nieformalnych i formalnych. Co ważne, zwrócono również uwagę, że ich dobry stan, zwłaszcza w przypadku instytucji formalnych stanowi warunek wstępny do poprawy skuteczności i efektywności interwencji polityki spójności. Podejmowane na poziomie unijnym ustalenia i operacyjna implementacja skutkowały ich szerokim uwzględnieniem w krajowej polityce regionalnej. Uwzględniając z jednej strony rekomendacje Raportu [Barca 2009] i ich wykorzystanie w założeniach polityk wspólnotowych, a z drugiej strony mając na uwadze zmieniające się współczesne uwarunkowania procesów rozwojowych przybrały one formę swoistej triady będącej podstawą celów i priorytetów każdego dokumentu strategicznego. Triada ta obejmuje trzy elementy: konkurencyjność – spójność – sprawność. Konkurencyjność dedykowana jest obszarom silniejszym, w przypadku których interwencja polityki regionalnej powinna wzmacniać ich pozycję konkurencyjną zarówno w układzie międzyregionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Spójność stanowi odpowiedź na potrzeby obszarów słabszych ekonomicznie i społecznie, których rozwój w dużym stopniu warunkowany jest ich uczestnictwem w regionalnym systemie przepływów i relacji funkcjonalnych. Sprawność bezpośrednio dotyczy instytucji i ich podstawowego wpływu na tempo i kierunek przemian społeczno-gospodarczych. Zakres tych działań odnoszący się do instytucjonalizacji rozwoju i rozwoju instytucjonalnego uwzględniony jest w dokumentach programowych krajowej polityki regionalnej w Polsce. Z jednej strony opierają się one na deklaracjach dotyczących uporządkowania sfery regulacyjnej polityki rozwoju, w tym dążenia do przełamania dychotomii systemu planowania i wdrożenia do praktyki programowania i realizacji polityki rozwoju założeń planowania zintegrowanego [W kierunku... 2017; System Zarządzania... 2017; Podsumowanie warsztatów... 2018; Propozycje Zespołu... 2018]. Z drugiej strony bazują na koncentrowaniu uwagi na partycypacji społecznej i upodmiotowieniu interesariuszy procesu programowania i realizacji polityki rozwoju, co ma służyć tworzeniu warunków do rozwoju instytucjonalnego, w większym stopniu wykorzystującego aktywność instytucji nieformalnych. Zakres i jakość wprowadzonych zmian w Polsce w ww. zakresie będzie zależny od stopnia realizacji programowych deklaracji przyjętych przez instytucje formalne odpowiedzialne za programowanie i realizację polityki rozwoju.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że prawidłowa identyfikacja i interpretacja, a także dobrze ukierunkowane programowanie i oddziaływanie interwencji

publicznej na tworzenie i wzmacnianie rozwoju społeczno-gospodarczego i jego czynników w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*), wymagają pełnego uwzględnienia relacji, jakie występują między omówionymi prawidłowościami i elementami współczesnych procesów rozwojowych. Relacje te mają charakter złożony i podkreślają wzajemną synergię wskazanych prawidłowości, które proponujemy wykorzystywać w oddziaływaniu na czynniki rozwoju, systematyzując je w układzie przedstawionej tradycji trzech elementów: kapitału terytorialnego – dyfuzji rozwoju – uwarunkowań instytucjonalnych (tab. 2.4).

Przedmiotową triadę traktujemy jako swoisty katalizator procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i oddziaływania na jego czynniki. Naszym zdaniem uwzględnienie tych zależności stanowi warunek *sine qua non* dla poprawy skuteczności i efektywności dotychczasowych działań polityki spójności realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Powinny one stanowić fundament teoretyczno-operacyjny programowania działań interwencyjnych podejmowanych zgodnie z paradygmatem *place-based policy*, w obecnych trudnych uwarunkowaniach procesów rozwojowych determinowanych. Działania te muszą spełniać trzy warunki:

- Podstawą działań interwencyjnych musi być obiektywna identyfikacja czynników rozwoju bazujących na relacyjnych zasobach terytorium (posiadanych, uśpionych, utraconych) możliwych do wykorzystania w kształtowaniu jego trwałego rozwoju w podejściu funkcjonalnym. W identyfikacji czynników rozwoju trzeba uwzględnić przemiany ich funkcjonowania oraz określić możliwość ich pełnego włączenia w synergiczne relacje z omówionymi powyżej prawidłowościami i elementami charakterystycznymi dla współczesnego procesu rozwoju (patrz rozdz. 2.3).
- Interwencja publiczna musi odpowiadać na lokalne preferencje mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia, które powinny bazować na wiedzy zebranej w drodze szczegółowych i bezpośrednich badań, której systematyzacja musi oddawać w pełni szczegółowe konteksty terytorialne oraz występujące między nimi powiązania przestrzenne.

Tabela 2.4. Macierz relacji elementów i prawidłowości procesu rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*)

	<b>Kapitał terytorialny</b>	<b>Dyfuzja rozwoju</b>	<b>Uwarunkowania instytucjonalne</b>
Czynniki lokalizacji działalności gospodarczych	+++	+	++
Efekty aglomeracji	+++	++	+
Przepływy wiedzy	+	+++	++
Efekty sieci	+	++	+++
Niedopasowania przestrzenne	+++	+	++
Motywacje (skłonność) kapitałów do działań ukierunkowanych terytorialnie	++	+	+++

Źródło: opracowanie własne.

- Ukierunkowanie działań interwencyjnych powinno jednoznacznie preferować wspieranie rozwoju oddolnego *bottom up*, ograniczając działania odgórne *top-down* do niezbędnego zakresu związanego przede wszystkim z koordynacją przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym.

Maksymalizację efektywności w ten sposób postrzeganych działań interwencyjnych powinno zapewnić ich ukierunkowanie na poprawę pełnego włączenia czynników rozwoju w proces wzmacniania triady: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji. Będzie to prowadzić do stymulowania w jej ramach relacji opartych na sprzężeniach zwrotnych wykorzystujących wskazane prawidłowości. Stworzy to warunki do kształtowania usieciowionego, relacyjnego środowiska przepływów niezbędnego dla trwałego rozwoju oraz wzmacniającego odporność terytorium na zjawiska kryzysowe. W tym procesie prawdziwym wyzwaniem staje się identyfikowanie czynników rozwoju, a następnie planowanie działań sprzyjających ich tworzeniu i wzmacnianiu. Jest ono tym trudniejsze, że powinno prowadzić do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim (ryc. 2.7). Wymaga to przemyślenia (*rethinking*) sposobu i zakresu definiowania czynników rozwoju, które wykorzystując zmieniające się uwarunkowania globalne oraz bazując na wskazanych prawidłowościach lokalnych powinno być bardziej skuteczne i efektywne. Nasze rekomendacje w tym zakresie prezentujemy w kolejnym podrozdziale książki.

## 2.3. Przemiany czynników rozwoju

Tak jak już ustaliliśmy na gruncie badań geograficznych za główną przyczynę zróżnicowań rozwoju w różnych układach terytorialnych uznaje się heterogeniczność przestrzeni. Jest ona wypadkową zróżnicowania czynników rozwoju, które z różną siłą

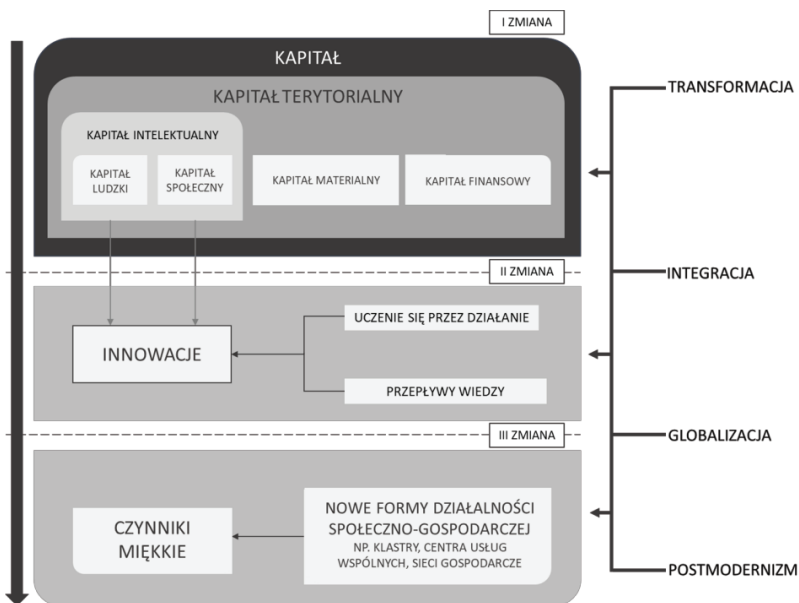


Ryc. 2.7. Specyfika interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*)

Źródło: opracowanie własne.

występują, oddziałują oraz mogą być kształtowane i wzmacniane w przestrzeni ekonomicznej. Czynnikiem rozwoju to składnik, własność lub zdarzenie oddziałujące na zmiany stanu danego terytorium, tj. wywierające wpływ na jego rozwój społeczno-ekonomiczny, które zlokalizowane jest albo w jego granicach stanowiąc endogeniczną determinantę rozwoju albo w jego otoczeniu stanowiąc egzogeniczną przyczynę zmian rozwojowych zachodzących w regionie.

Na przedstawionym tle teoretycznym, w toku ewolucji poszczególnych podejść i koncepcji zmieniały się czynniki, które wskazywano za istotnie kształtujące rozwój. Początkowo były to czynniki klasyczne, z jednoznacznie eksponowanym wymiarem ilościowym: ziemia, kapitał, praca, znane z prac A. Smitha i D. Ricardo, które następnie adaptowano do potrzeb neoklasycznych modeli rozwoju i poszerzano o czynniki związane z postępem technologicznym [Solow 1956] oraz stosowano w podejściach regionalnych [Richardson 1973]. Następnie ewaluowały one w kierunku czynników uwzględniających nowe kategorie kapitału [Bourdieu 1986] oraz akcentujących ich wymiar jakościowy, w tym kapitał ludzki i kapitał społeczny [Romer 1986, 1990, 1994; Lucas 1988] oraz kapitał instytucjonalny [Williamson 1985; Amin 1999]. Zmieniało się również ich uwzględnianie w modelach oraz interpretowanie ich oddziaływania, z dominującego na początku podejścia egzogenicznego do współcześnie silnie akcentowanego podejścia endogenicznego [Romer 1990; Leon-Ledesma, Thirlwall 2002, Capello i in. 2009]. Analizując ewolucję teoretycznej interpretacji oddziaływania czynników rozwoju na gruncie ekonomii i geografii ekonomicznej, naszym zdaniem, można wskazać na trzy zasadnicze zmiany (ryc. 2.8):



Ryc. 2.8. Ewolucja teoretycznej interpretacji oddziaływania czynników rozwoju na gruncie ekonomii i geografii ekonomicznej

Źródło: opracowanie własne.

- poszerzenie ujęcia kapitału<sup>19</sup>, skutkujące odchodzeniem od determinującej pozycji kapitału materialnego na rzecz uwzględniania innych jego kategorii, których znaczenie w procesach rozwojowych rozpatruje się przede wszystkim w aspekcie ich jakości a nie jedynie ilości. Stanowią je: kapitał ludzki i kapitał społeczny [Coleman 1988; Hilpert 2006] coraz częściej postrzegane łącznie jako kapitał intelektualny oraz kapitał finansowy [Haliassos 2013; Camagni, Capello 2014], które koncepcja kapitału terytorialnego łączy w komplementarnym ujęciu, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych terytoriów, [Camagni 2008];
- wprowadzenie, a następnie redefinicja<sup>20</sup> oraz zasadnicze wzmocnienie znaczenia w procesach rozwojowych czynnika innowacji warunkowanego w dużym stopniu jakością kapitału ludzkiego i społecznego oraz takimi procesami, jak uczenie się przez działanie oraz *knowledge spillovers* [Hudson 1999; Zoltan, Sanders 2011; Olechnicka 2013; Rodríguez-Pose, Novak 2013];
- wzrost znaczenia relacyjnych czynników miękkich oraz wynikających z nich korzyści, które prowadzą do występowania w przestrzeni ekonomicznej tendencji do pojawiania się nowych form organizacji działalności gospodarczej i społecznej, a których rozwój przyspieszają współczesne procesy związane z transformacją i postmodernizacją zachodzące w warunkach postępującej integracji gospodarczej i globalizacji; należą do nich grona (*clusters*) rozwoju, centra usług wspólnych, czy sieci gospodarcze [Porter 1990, 2000; Strykiewicz 2007; Asheim i in. 2011].

Wskazane przemiany zakresu identyfikacji i sposobów interpretacji czynników rozwoju odbywały się w warunkach niesłabnącej dyskusji o wpływie przestrzeni na ich stan, a w konsekwencji poziom zróżnicowania. W jej toku bazując na wspomnianych wcześniej podejściach teoretycznych coraz częściej i stopniowo podkreślano w wyjaśnianiu procesu oraz identyfikacji czynników zmian społeczno-gospodarczych znaczenie szeroko rozumianej (fizycznie i нефizycznie) „terytorialnej składowej” rozwoju (patrz rozdz. 2.1).

Oddziaływanie czynników na procesy rozwoju zachodzi w warunkach nieustannych przemian społeczno-gospodarczych, których zakres i częstotliwość zmian ulegają systematycznemu nasilaniu. Wśród głównych przemian społeczno-ekonomicznych, określanych za J. Naisbit'em [1982] megatrendami, które identyfikuje się jako podstawowe współczesne zewnętrzne uwarunkowania czynników rozwoju, wyróżnić należy: transformację, integrację gospodarczą, globalizację oraz postmodernizację. Transformację rozumie się jako zmianę, czyli proces przejścia między dwoma stanami rzeczy. W rozważanym ujęciu przemian systemów społeczno-gospodarczych transformacja jest procesem przejścia z jednej cywilizacji do drugiej. Sytuacja ta nigdy nie jest procesem krótkotrwałym, a nowa cywilizacja wyłania się stopniowo. Wyróżnia się trzy główne cywilizacje: agrarną, industrialną oraz postindustrialną (postmodernizacyjną,

---

<sup>19</sup> W literaturze przedmiotu obok dominującego trendu poszerzania znaczenia pojęciowego oraz upowszechnienia wykorzystania terminu *kapitał* obserwuje się również drugi nurt poddający w wątpliwość takie postępowanie i eksponujący problemy wynikające z nadużywania tego pojęcia [Hodgson 2014: 1063-86].

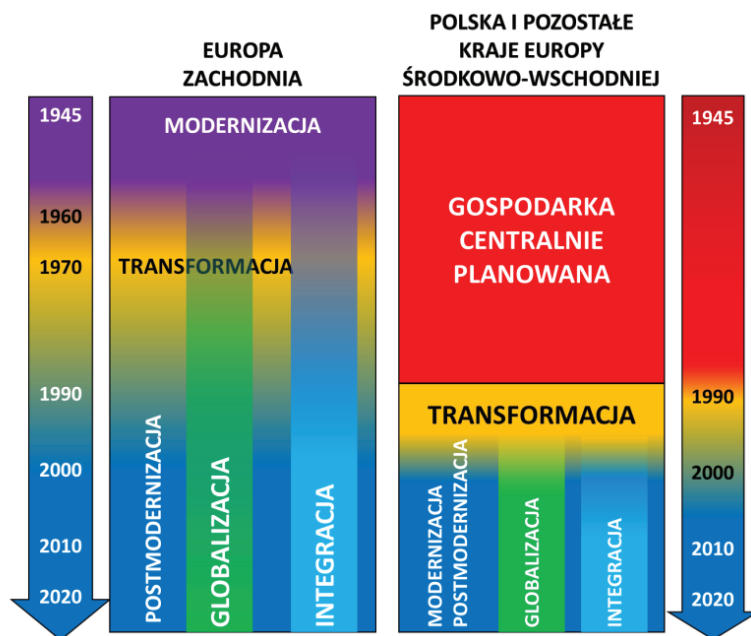
<sup>20</sup> Odejście od schumpeterowskiego ujęcia innowacji na rzecz postrzegania ich przez środowisko rozwoju tworzące się na danym terytorium – *milieux innovateurs* [Aydalot 1986].

informatyczną) [Toffler, Toffler 1997] oraz liczne warianty cywilizacji pośrednich i ich kombinacji (łączyjących cechy różnych cywilizacji). Mechanizm transformacji zależny jest od trzech okoliczności: (1) przynależności (lub nie) kraju i jego gospodarki do grupy pionierów nowej cywilizacji, (2) kombinacji typów procesów przemian, które mogą być odgórne (proces sterowany, zaplanowany) lub oddolne (proces niesterowany, niezaplanowany), (3) stopnia występowania efektu naśladownictwa i imitacji prowadzonych wcześniej w innych krajach procesów transformacji [Kleer 2008]. Integracja gospodarcza definiowana jest z jednej strony jako podstawowy efekt, a z drugiej jako istotne uwarunkowanie współczesnego etapu rozwoju kapitalizmu. Najczęściej proces ten rozpatrywany jest na poziomie stosunków międzynarodowych, a za podstawę jego definiowania przyjmuje się poglądy B. Balassa'ego [1961]. Twierdzi on, że integracja gospodarcza określa proces obejmujący zmiany w strukturze ekonomicznej danej grupy krajów w kierunku wytwarzania się jednolitej struktury ekonomicznej i na jej podstawie jednolitego organizmu gospodarczego. Proces ten dąży do ujednoczenia polityk gospodarczych między państwami poprzez częściowe, a nawet całkowite zniesienie taryfowych i pozataryfowych ograniczeń w handlu między nimi zmierzając do wprowadzenia wspólnej polityki handlowej [Viner, Oslington 2014]. Nadrzędnym celem tego procesu jest obniżenie kosztów zarówno dla producentów i dystrybutorów dóbr, jak i dla klientów, co w dłuższej perspektywie stwarza warunki do zwiększenia produktywności, poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej i skutkuje wzrostem poziomu życia mieszkańców integrujących się państw i ich regionów [Raue, Wieland 2015]. Integracja krajów i obywateli świata, dokonująca się w wyniku redukcji kosztów transportu i komunikacji oraz zniesienia barier granicznych, co umożliwi swobodny przepływ kapitału, wiedzy i siły roboczej, prowadząc do umiędzynarodowienia procesów produkcji i świadczenia usług, postrzegana jest przez J. E. Stiglitz'a [2012] jako globalizacja. W rezultacie proces ten, bazując na pogłębiającej się integracji gospodarczej, zmienia zasadniczo stosunki gospodarcze. Prowadzi on często do gwałtownego poszerzania i przyspieszania globalnej współzależności (ekonomicznej, technologicznej, transportowej, komunikacyjnej) ludzi, stając się podstawowym uwarunkowaniem współczesnych przemian społecznych i ekonomicznych [Emmers 2004]. W tej sytuacji dynamicznie rozwijają się sieciowe relacje między podmiotami gospodarczymi. Obejmują one zarówno korporacje transnarodowe, jak i korporacje krajowe, ale również małe firmy. Ich współzależność jest już tak silna, że z jednej strony w pełni wykorzystuje ona istniejące warunki do kooperacji, a z drugiej strony wywiera znaczną presję na postępującą integrację gospodarczą we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego. Na tym tle postmodernizacja, najprościej rzecz ujmując, oznacza proces następujący po modernizacji (nowoczesności) i utożsamiana jest z ponowoczesnością. J. F. Lyotard [1979] postmodernizm w znaczeniu gospodarczym utożsamia z postindustrializacją, w której wiedza jest dobrem użytkowym i globalnym narzędziem walki o władzę. Należący do czołowych futurologów A. i H. Toffler [1997] w procesach postmodernizacji upatrują tzw. trzecią falę, która przejawia się usprawnieniem procesów decyzyjnych, uwzględnieniem głosu mniejszości, rosnącym zróżnicowaniem państw i społeczeństw oraz czasem informacji (społeczeństwa informacyjnego). Z kolei A. Giddens [1991] postmodernizację nazywa późną nowoczesnością (*late modernity*),



która dla D. Harve'ya [1990] stanowi jeden z etapów rozwoju kapitalizmu (rozpatrywanym w duchu marksistowskiego materializmu historycznego), co F. Jameson [1992] określa mianem „logiki późnego kapitalizmu”<sup>21</sup>.

Należy podkreślić, że cechą charakterystyczną oddziaływania wskazanych megatrendów jest ich zróżnicowanie, zarówno co do czasu wystąpienia i trwania, jak i co do mechanizmu, determinujące specyfikę procesów rozwojowych na poszczególnych obszarach. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Europy, która podzielona politycznie w drugiej połowie XX w. rozwijała się w warunkach funkcjonowania różnych ustrojów politycznych i różnych modeli gospodarczych. Relacje między wyróżnionymi współczesnymi przemianami społeczno-ekonomicznymi w przypadku Europy oraz sytuację Polski na tym tle przedstawia ryc. 2.9. Zarówno kraje Europy Zachodniej, jak i Środkowo-Wschodniej po II wojnie światowej rozpoczęły proces odbudowy swoich gospodarek. W Polsce ze względu na decyzje podjęte podczas konferencji w Teheranie, Jałcie i Poczdamie, których wynik narzucił nam socjalistyczną ścieżkę rozwoju na kolejne 45 lat był to proces bardzo odmienny od obserwowanego w demokratycznych i wolnorynkowych gospodarkach Europy Zachodniej. Państwa Europy Zachodniej w dużej mierze realizowały proces odbudowy w duchu kapitalistycznej modernizacji (przy pomocy m.in. Stanów Zjednoczonych – tzw. Plan Marshalla). Polska i państwa



Ryc. 2.9. Główne przemiany społeczno-ekonomiczne w Europie

Źródło: opracowanie własne.

<sup>21</sup> Więcej na temat charakterystyki współczesnych megatrendów społeczno-ekonomicznych stanowiących zewnętrzne uwarunkowanie przemian czynników rozwoju patrz: [Konecka-Szydłowska i in. 2019].

bloku sowieckiego, rezygnując nie do końca suwerennie z oferowanej pomocy, rozpoczęły budowę własnego systemu polityczno-ekonomicznego, opartego na hegemonii ZSRR, w postaci socjalistycznego modelu gospodarki nakazowo-rozdziałowej. W tym momencie oddziaływanie współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych wyraźnie i na wiele dekad zróżnicowało Europę. W kapitalistycznych gospodarkach krajów zachodnioeuropejskich po ok. 10-15 latach szybkiego wzrostu powojennej modernizacji rozpoczął się proces pogłębiającej się integracji gospodarczej tych krajów. Wraz z nim od lat 60. XX w. rozpoczął się równoległy proces ich transformacji społeczno-gospodarczej. Transformacja ta miała charakter światowy i była odpowiedzią na globalne przekształcenia gospodarek kapitalistycznych wynikające z malejącej roli tradycyjnego przemysłu na rzecz usług i przemysłów zaawansowanych technologii. Tym samym kraje Europy Zachodniej w latach 70. i 80. XX w. w globalizującym się świecie kroczyły drogą „logiki późnego kapitalizmu”, a więc w ich gospodarkach i społeczeństwach wyraźnie zauważalne były procesy postmodernizacyjne. Na tym tle Polska i inne kraje bloku wschodniego w minimalnym stopniu brały udział w tego rodzaju przemianach społeczno-ekonomicznych. Izolacja polityczno-gospodarcza państw socjalistycznych sprawiła, że gospodarki tych krajów nie przeszły przeobrażeń strukturalnych i nie kształtowały się w wyniku gry rynkowej. Tym samym niemal do końca lat 80. XX w. gospodarki Polski i innych krajów socjalistycznych funkcjonowały w znacznym „oderwaniu” od globalnych procesów społeczno-ekonomicznych. Dopiero transformacja ustrojowa przełomu lat 80. i 90. XX w. sprawiła, że systemy gospodarcze tych krajów wkroczyły na drogę przemian. Transformacja ta, zapoczątkowana w Polsce, uruchomiła intensywne procesy przemian jednocześnie o charakterze modernizacyjnym oraz postmodernizacyjnym.

Dodatkowo gospodarki byłych krajów socjalistycznych stanęły przed koniecznością konkurencji wolnorynkowej z silnymi i dojrzałymi (często zintegrowanymi) gospodarkami kapitalistycznymi o charakterze globalnym, co jeszcze bardziej zintensyfikowało przemiany modernizacyjno-postmodernizacyjne. Dzięki „ekspresowej” adaptacji i transformacji Polska i wiele krajów Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie szybko (ok. 15 lat od upadku systemu socjalistycznego) rozpoczęły proces integracji gospodarczej z krajami Europy Zachodniej. Niemniej jednak różnice w przebiegu i formie współczesnych procesów społeczno-ekonomicznych nadal są bardzo wyraźne. Stanowią one istotne źródło zróżnicowań społecznych i gospodarczych w układach regionalnych oraz krajowych Europy. Trzy (a w niektórych dziedzinach niemal cztery) dekady różniące gospodarki krajów zachodnioeuropejskich i środkowoeuropejskich, w tym Polski w przebiegu przemian postmodernizacyjnych, integracji gospodarczej oraz globalnej współpracy i konkurencji sprawiają, że przebieg współczesnych procesów społeczno-ekonomicznych, jak i ich charakter są bardzo zróżnicowane (odmienna struktura gospodarki, różna jakość kapitału ludzkiego i społecznego, dekapitalizacja kapitału materialnego itp.). Tym samym należy pamiętać, że w tak silnie zróżnicowanych uwarunkowaniach trudno np. adaptować modele rozwoju wypracowane w krajach Europy Zachodniej na gruncie Polski lub innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przy tak istotnych zróżnicowaniach, ale już w dużej mierze przy znacznej integracji gospodarczej i w warunkach globalizacji, trudno przewidzieć skutki perturbacji gospodarczych w postaci kryzysu czy nawet spowolnienia gospodarczego. Współczesne

procesy społeczno-ekonomiczne w istotny sposób kształtują życie społeczne i zjawiska gospodarcze, tworząc w efekcie podstawowe determinanty warunkujące przemiany czynników rozwoju. Trudno jednak stwierdzić, że określone zmiany społeczne czy gospodarcze (a nawet, chociaż w mniejszym stopniu, polityczne i kulturowe) są jedynie konsekwencją jednego z omawianych procesów. Stąd też na działanie tych megatrendów konieczne należy patrzeć w sposób łączny, wręcz synergiczny. Bowiem, jak już wcześniej wspomniano zachodzące z mniejszą lub większą intensywnością procesy transformacji wzmacniane są procesami integracji gospodarczej i globalizacji oraz skutkują zróżnicowanym zakresem przemian postmodernizacyjnych. Taka percepcja konieczna jest tym bardziej, że wielu badaczy procesy te niejednokrotnie rozpatruje w nieco innej konfiguracji [Dicken 2015].

Drugim ważnym uwarunkowaniem współcześnie zachodzących procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i jego różnicowania przestrzennego są kryzysy, które należy obiektywnie uznać za coraz częstsze i głębsze, a także coraz trudniejsze do przewidzenia, a tym samym uwzględnienia w strategiach rozwoju. Zarówno recesja gospodarcza jaka dotknęła większość krajów świata w wyniku kryzysu finansowego zapoczątkowanego upadkiem we wrześniu 2008 r. w USA Banku Lehman Brothers, jak i konsekwencje ekonomiczne i społeczne COVID-19 stanowią dobry przykład tego rodzaju sytuacji. Rozprzestrzenianie się konsekwencji tych kryzysów w warunkach globalizacji i integracji gospodarczej doprowadziło do weryfikacji konkurencyjności i efektywności gospodarek światowych w różnych jej skalach przestrzennych. Nowe warunki zwróciły uwagę na problem podatności gospodarki na kryzys i wskazały na wyzwania rozwoju i polityki regionalnej związane z kształtowaniem czynników rozwoju przy maksymalizowaniu ich odporności na konsekwencje globalizacji zjawisk kryzysowych [*Economic Crisis...* 2009; *The Impact of the Financial...* 2009; *The EU's Response...* 2009; *Communication on a European...* 2009; Thorpe i in. 2020; Brzeski, Smith 2020]<sup>22</sup>. Prowadzi to do redefinicji czynników rozwoju i interpretacji ich oddziaływania w wymiarze gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym, zwłaszcza na obszarach wymagających wzmocnienia odporności na zjawiska kryzysowe (co dotyczy większości regionów państw członkowskich Unii Europejskiej). Kryzys gospodarczy 2008 r. zasadniczo zweryfikował bardzo istotne różnice w zakresie odporności terytoriów na zewnętrzne szoki rozwojowe. Jest to szczególnie widoczne na obszarze Europy, której regionalne zróżnicowanie odporności na kryzys z całą mocą ukazało niedoskonałości wyjaśniania procesów rozwojowych oraz słabość paradygmatu dotychczasowej wspólnotowej

---

<sup>22</sup> Uwzględnianie problemu wrażliwości w kształtowaniu czynników rozwoju w ramach interwencji polityki regionalnej odbywa się z wykorzystaniem koncepcji *resilience*, która zyskała na znaczeniu w konsekwencji światowego kryzysu finansowego i jego negatywnych następstw w gospodarce państw i regionów UE – patrz m.in. *ECR2* [2014]. Koncepcja *resilience* została wprowadzona na grunt rozwoju regionalnego i polityki regionalnej w ramach dyskusji nad uwarunkowaniami i celami rozwoju zrównoważonego i adaptacji do zmian klimatycznych – patrz m.in. [Simme, Martin 2009]. Szybko jednak zastosowanie tej koncepcji uległo poszerzeniu, a *resilience* generalnie zaczęto interpretować jako zdolność wyjścia jednostek/przedsiębiorstw lub systemów/systemów gospodarczych ze stanu zaburzenia równowagi lub szoku rozwojowego wywołanego różnymi uwarunkowaniami – patrz m.in. [Drobnik 2014].

polityki spójności. Z jednej strony pomimo znacznych nakładów finansowych przeznaczanych na interwencję publiczną, które koncentrowano przez dziesięciolecia w regionach Basenu Morza Śródziemnego nie udało się wykształcić odporności tych terytoriów. Doświadczyły one trwałej recesji skutkującej ich marginalizacją oraz pauperyzacją mieszkańców. Z drugiej strony największe nakłady polityki spójności absorbowane przez Polskę w ostatnich perspektywach budżetowych Wspólnoty skutecznie utrzymały wielkość popytu na inwestycje publiczne tworząc zauważalną osłonę przed recesją dla polskiej gospodarki. Nie towarzyszyło temu jednak zmniejszanie skali zróżnicowań przestrzennych rozwoju w układzie regionalnym i subregionalnym. Obserwowane prawidłowości prowadzą do zwiększenia skali dywergencji rozwojowej w układzie wewnątrzpaństwowym państw członkowskich i zmuszają do poszukiwania nowych rozwiązań systemowych w Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności po 2020 r. Utrwalające i nasilające się różnice rozwojowe spotykają się z narastającym sprzeciwem społecznym i tworzą warunki do rozwoju tendencji populistycznych. Prowadzi to do wzrastającego zróżnicowania poglądów społecznych spowodowanego rosnącą polaryzacją zróżnicowań rozwojowych terytoriów, których skala przybrała niebezpieczną wielkość. Jak sygnalizował w grudniu 2016 r. „The Economist” trafnie oceniając skalę zagrożenia *regional inequality is proving too politically dangerous to ignore (...nierówności regionalne okazują się zbyt niebezpieczne z politycznego punktu widzenia, aby je ignorować...)*<sup>23</sup>. Skala tych zjawisk i silny związek ich struktury przestrzennej ze zróżnicowaniami poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przybierają formę określaną przez A. Rodríguez-Pose [2017] jako *zemsta obszarów bez znaczenia*. Stanowi ona radykalną odpowiedź mieszkańców tych obszarów, która przejawia się w preferencjach wyborczych. Akcentują oni w ten sposób brak zgody na utrzymujący się poziom nierówności rozwoju społeczno-ekonomicznego pomimo wzrostu dochodów. Potwierdza to niesatysfakcjonującą skuteczność dotychczasowej interwencji rozwojowej, co wskazuje na pilną korektę zarówno sposobów wyjaśniania procesu rozwoju, jak i ukierunkowania interwencji wzmacniającej konwergencję. W tych okolicznościach szczególnie ważna staje się odpowiedź na pytanie o konsekwencje społeczno-ekonomiczne kryzysu COVID-19 dla trendów mikroekonomicznych w poszczególnych terytoriach, dla poszczególnych branż, sektorów oraz lokalnych rynków pracy. Z pewnością ich następstwa zmienią cechy kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów, a w konsekwencji wpłyną na wielkość i charakter zróżnicowań przestrzennych rozwoju. Będzie to prowadziło do weryfikacji aktualnego ukierunkowania polityki spójności [*Position Statements... 2020*], krajowej polityki regionalnej i realizowanych lokalnie polityk rozwoju. Stanowi to nowe uwarunkowanie i wymaga refleksji dotyczącej przemian procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, jego czynników oraz wyzwań.

Przeprowadzone i zaprezentowane przez nas dotychczas ustalenia wskazujące na najważniejsze współczesne uwarunkowania i prawidłowości przemian procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego czynników wymagają usystematyzowania pozwalającego na ich operacyjne wykorzystanie w skutecznych i efektywnych działaniach polityki rozwoju regionalnego. Porządkując zbiór czynników rozwoju w przyjętym

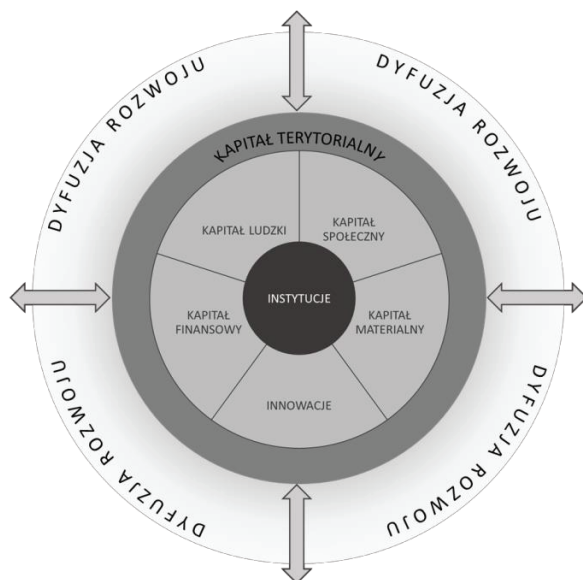
---

<sup>23</sup> *The Economist*, 17 December, 2016.

w niniejszej pracy układzie czterech kapitałów: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacji [Churski i in. 2017], zwracamy uwagę na zakres koniecznego, naszym zdaniem, ich przemyślenia (*rethinking*) będący konsekwencją zidentyfikowanych zmian. Szczególną uwagę kierujemy na znaczenie triady elementów: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne, którą postrzegamy jako niezbędny szkielet tworzący synergiczne środowisko dla współczesnych procesów rozwojowych zachodzących w różnych skalach przestrzennych, i którego wzmacnianie powinno stanowić najważniejsze wyzwanie polityki regionalnej (ryc. 2.10).

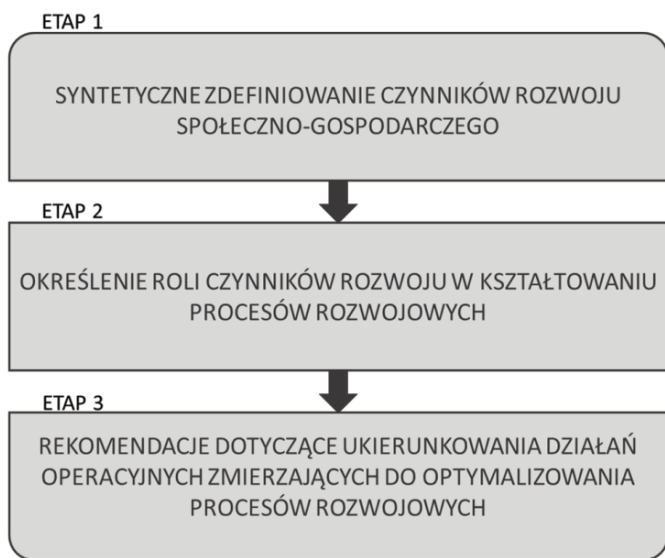
Punktem wyjścia jest syntetyczne określenie zakresu definicyjnego każdego z czynników rozwoju, który określa ramy naszego ich rozumienia (ryc. 2.11). W tym celu każdy czynnik rozwoju charakteryzowany jest w kategoriach kluczowych subczynników. Ich katalog odpowiada zakresowi najważniejszych współczesnych wymiarów oddziaływania danego czynnika na proces rozwoju, zmieniających się w różny sposób pod wpływem megatrendów rozwoju społeczno-gospodarczego.

W drugim kroku koncentrujemy uwagę na wskazaniu roli danego czynnika w kształtowaniu procesów rozwojowych z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań globalnych oraz pamiętając o wyzwaniach podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*). W tym celu wskazujemy na jego relacje z omówionymi prawidłowościami i elementami współczesnych procesów rozwojowych, które uważamy za podstawowe w kształtowaniu trwałego rozwoju zmierzającego do konwergencji między- i wewnątrz regionalnej. Zwracamy przy tym uwagę na różnice w znaczeniu i oddziaływaniu omawianych czynników rozwoju regionalnego, a w konsekwencji w przebiegu procesu rozwoju i jego efektów.



Ryc. 2.10. Autorska systematyzacja czynników rozwoju regionalnego

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2.11. Etapy procesu badawczego w systematyzacji przemian czynników

Źródło: opracowanie własne.

Tak jak już wspominaliśmy wynikają one z odmiennych ścieżek rozwojowych systemów gospodarczych determinowanych względami historyczno-politycznymi. Występowanie tych różnic podkreśla konieczność dostosowania działań interwencyjnych do zakorzenionych terytorialnie odmienności. Ze względu na zakres analizy empirycznej przeprowadzonej w tej książce naszą uwagę koncentrujemy na prawidłowościach charakterystycznych dla polskich regionów. W trzecim kroku formułujemy rekomendacje odnoszące się do ukierunkowania działań operacyjnych zmierzających do optymalizowania procesów rozwojowych zachodzących w przedstawionych złożonych okolicznościach. Nasze propozycje w tym zakresie odnosimy do układu wyróżnionych w ramach każdego czynnika subczynników, starając się eksponować działania najbardziej oczekiwane z punktu widzenia zmieniających się współczesnych warunków ekonomicznych i społecznych oraz wyzwań polityki regionalnej związanych z kształtowaniem kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. Empiryczna weryfikacja tych działań jest przedmiotem analizy, której wyniki przedstawiamy w dalszych częściach monografii.

### 2.3.1. Kapitał ludzki

Pojęcie kapitału ludzkiego obejmuje zasoby wiedzy, umiejętności, zdrowia i witalności charakterystyczne dla danego społeczeństwa [Becker 1990, 1993; Domański 1993]. Pojęcie to jest komplementarne w stosunku do pojęcia kapitału społecznego, który stanowi podstawę kulturowo-organizacyjną funkcjonowania kapitału ludzkiego. Interakcje międzyludzkie i uwarunkowania społeczne jako właściwości kapitału

społecznego, obok wpływu państwa, systemu edukacyjnego i przedsiębiorstw, mają istotne znaczenie w kształtowaniu i budowaniu kapitału ludzkiego [Fukuyama 1997]. Różnicując charakterystykę kapitału ludzkiego i społecznego należy podkreślić, że kapitał ludzki posiada charakter osobniczy i wiąże się z wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami każdego człowieka, gdy tymczasem kapitał społeczny ma charakter relacyjny i stanowi efekt łączenia wiedzy, umiejętności i kompetencji danej zbiorowości ludzi.

Kapitał ludzki traktujemy jako zasadniczy czynnik rozwoju determinowany cechami osobowymi mieszkańców danego terytorium. Syntetyczny zakres definicyjny kapitału ludzkiego jako czynnika rozwoju regionalnego w naszym rozumieniu obejmuje pięć kluczowych subczynników, które proponuje się uwzględnić w jego operacyjnej identyfikacji. Należą do nich: sytuacja ludnościowa, stan zdrowia, mobilność, kwalifikacje i umiejętności oraz stan rynku pracy.

**Sytuacja ludnościowa** traktowana jest jako podstawa do prawidłowej identyfikacji kapitału ludzkiego danego regionu, ponieważ odzwierciedla ona jego stan oraz strukturę. Współczesne przemiany społeczno-ekonomiczne istotnie oddziałują na sytuację ludnościową. Transformacja, a zwłaszcza jej „szokowa forma” dotycząca Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wywarła negatywny wpływ na średnioroczną stopę przyrostu ludności we wszystkich krajach regionu [Kowalski 2009]. Proces ten w zależności od kraju przebiegał z nieco odmienną dynamiką. Polska (obok Słowacji) należała do państw, w których transformacja systemowa nie wpłynęła drastycznie na stan kapitału ludzkiego odziedziczonego z czasów realnego socjalizmu, niemniej jednak negatywne tendencje ujawniły się z opóźnieniem [Kołodko 2009; Kowalski 2009]. Były one związane z prawidłowościami dotyczącymi malejącego przyrostu naturalnego obserwowanymi dekady wcześniej w krajach i regionach Europy Zachodniej. J. L. Powell i C. Leedham [2009] łączą je z procesami postmodernizacji, wywołującymi istotną zmianę demograficzną, która rozpoczęła się w II poł. XX w., i która polegała na tym, że rozwinięte narody zakończyły długotrwały proces przejścia od wysokiej umieralności, krótkiego życia i dużych rodzin do dłuższego życia, starzejącej się populacji i modelu rodziny z małą liczbą dzieci. Przedmiotowe zmiany demograficzne można wiązać również z globalizacją, która pociąga za sobą przyspieszenie tempa życia, konieczność ciągłego dokształcania i nacisk na rozwój zawodowy, co przekłada się z kolei na odkładanie w czasie decyzji o założeniu rodziny. Jednocześnie na rynku pracy rośnie zapotrzebowanie na wykwalifikowanych specjalistów przez co wzmagają się ruchy migracyjny, powodujący odpływ przeważnie młodych ludzi z obszarów słabszych ekonomicznie do obszarów oferujących lepiej wynagradzane miejsca pracy. Na poziomie Unii Europejskiej proces ten sprzyja migracjom zarobkowym, które upowszechniają się w warunkach integracji gospodarczej. K. F. Zimmermann [2009] zwraca jednak uwagę, że nawet przy zachowaniu pełnej swobody przepływów siły roboczej potrzeby unijnego rynku pracy nie zostaną zaspokojone samymi mieszkańcami Wspólnoty. Należy wobec tego oczekiwać, że struktura kapitału ludzkiego w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, będzie ulegała coraz większemu zróżnicowaniu narodowościowemu, kulturowemu oraz religijnemu, na co rosnący wpływ będzie miał napływ ludności spoza Wspólnoty.

**Stan zdrowia**, w odróżnieniu od sytuacji ludnościowej, odnosi się w większej mierze do identyfikacji jakości kapitału ludzkiego, a nie do jego stanu, czy struktury.

Współczesne przemiany społeczno-ekonomiczne mają duże znaczenie dla kształtowania stanu zdrowia kapitału ludzkiego. A. M. Kowalski [2009] zaznacza, że od momentu rozpoczęcia transformacji w Polsce i innych regionach Europy Środkowo-Wschodniej wzrosła przeciętna długość życia, co niewątpliwie związane jest z poprawą poziomu opieki medycznej. Ta z kolei nastąpiła poniekąd dzięki procesom postmodernizacyjnym i globalizacyjnym, które przyspieszyły wymianę wiedzy i rozwój nowych technologii również w sferze medycyny. Z drugiej strony procesy te sprzyjają nasileniu czynników negatywnie wpływających na stan zdrowia, takich jak np.: zanieczyszczenie środowiska, czy chemizacja produkcji spożywczej, które potęgują rozwój chorób cywilizacyjnych [McDonald, Roberts 2002; Michalski 2016; Grzelak-Kostulska i in. 2017]. Aktualne zmiany w zakresie stanu zdrowia nie wykazują istotnych różnicowań przestrzennych. Ewentualnych przyczyn różnic, np. w zakresie jakości opieki medycznej w Polsce, można poniekąd doszukiwać się w ogólnym opóźnieniu rozwojowym Europy Środkowo-Wschodniej, wynikającym z późniejszego wejścia w fazę transformacji społeczno-gospodarczej.

**Mobilność kapitału ludzkiego** zyskuje coraz większe znaczenie dla kształtowania procesów rozwojowych w dobie globalizacji, integracji i postmodernizacji i jest aspektem mającym istotny wpływ na sytuację ludnościową, gdyż wzrost jej dynamiki sprzyja różnicowaniu struktury kapitału ludzkiego. Jednocześnie mobilność przyczynia się do optymalnej alokacji zasobów ekonomicznych i pozwala na szybsze dopasowanie rynków pracy do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, co w dalszej kolejności zapewnia generowanie dobrobytu zwłaszcza na poziomie regionalnym [Berman, Philips 2009; Zimmermann 2009]. Mobilność kapitału ludzkiego przejawia się w dwóch postaciach: horyzontalnej oraz wertykalnej [Kociszewski 2006]. Mobilność horyzontalna (przestrzenna, pozioma) oznacza fizyczną zmianę miejsca pobytu związaną przede wszystkim z poszukiwaniem nowych, lepszych warunków egzystencji. Z kolei mobilność wertykalna (społeczna, pionowa) dotyczy awansu społecznego oraz zawodowego, możliwego dzięki ciągłemu podnoszeniu poziomu wiedzy posiadanej przez jednostkę oraz jej kwalifikacji i umiejętności. W ramach mobilności kapitału ludzkiego, najbardziej znamienym efektem oddziaływania współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych jest zjawisko tzw. drenażu mózgów. Jest to rodzaj transferu kapitału ludzkiego, odbywający się z obszarów słabszych ekonomicznie do obszarów lepiej rozwiniętych. Skutkami drenażu mózgów dotknięte są w większej mierze takie kraje, jak Polska, które dopiero wchodzą na ścieżkę szybszego rozwoju. W tym przypadku zjawisko to ma zarówno wymiar międzynarodowy, jak i wewnętrzny. Poza stratami związanymi z nakładami na edukację przyszłych emigrantów, obszary odpływu w większej mierze mogą być narażone na pogorszenie spójności społecznej (rosnące różnice między rodzinami i społecznościami), na skutek otrzymywania lub nie, wsparcia finansowego od członków rodziny pracujących za granicą lub na obszarach aglomeracji działalności gospodarczej w układzie wewnątrz krajowym [Berman, Philips 2009; Słodczyk 2011]. Z drugiej strony obszary przyjmujące emigrantów, poza korzyściami ekonomicznymi, muszą liczyć się również ze zwiększonymi napięciami społecznymi, wynikającymi z rosnącej różnorodności kulturowej. Należy oczekiwać nasilenia tych zjawisk w polskich regionach, wykazujących coraz większe deficyty siły roboczej, nawet w okresie postpandemicznej (COVID-19) recesji [Szymański 2020].



**Kwalifikacje i umiejętności** silnie powiązane z migracją wertykalną oznaczają coś więcej niż tylko poziom wykształcenia. W czasach postępującej globalizacji, integracji oraz postmodernizacji coraz istotniejsze stają się tzw. umiejętności miękkie, takie jak np.: kreatywność, inteligencja, innowacyjność, czy przedsiębiorczość związane także z kapitałem społecznym. Istotna jest konieczność identyfikacji kwalifikacji i umiejętności jako aspektu kapitału ludzkiego. Powinny one być przedmiotem nieustannego doskonalenia, przez całe życie. Bez tego kapitał ludzki traci swoje przewagi konkurencyjne i znaczenie w strukturze czynników rozwoju. Stanowi to wyzwanie dla każdego terytorium, co podkreśla A. Hemerijck [2009] twierdząc, że od zaspokojenia pilnej potrzeby inwestycji w kapitał ludzki przez całą długość życia, uzależniona jest konkurencyjność UE na arenie międzynarodowej. Z kolei M. Rosińska [2007: 7] zauważa, że *podczas gdy inne aktywa z upływem czasu ulegają deprecjacji ludzie mają zdolność do szybkiego pomnażania swojej wartości poprzez proces uczenia się*. Polska, podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej wykazuje dosyć wyraźny dystans w stosunku do trendów obserwowanych w lepiej rozwiniętych regionach Europy Zachodniej w zakresie podnoszenia kwalifikacji po zakończeniu głównej ścieżki edukacyjnej [*Seventh Report...* 2017].

**Stan rynku pracy** jest postrzegany jako aspekt kapitału ludzkiego stanowiący miernik poziomu jego wykorzystania w procesach gospodarczych. Cechą typową dla gospodarki postindustrialnej jest wzrost udziału sektora usługowego na rynku pracy [Dumas, Turner 2009]. W świecie globalnej ekonomii opartej na postępie technologicznym i rozwoju sfery usługowej wzrasta ryzyko wykluczenia społecznego osób starszych, które zdaniem W. Wosińskiej [2010] nie mają szans na przetrwanie w miejscu pracy. Współczesny rynek pracy, zdominowany przez globalizację oczekuje od pracowników wyższego poziomu kwalifikacji, umiejętności zawodowych oraz doskonalenia się przez całe życie, oferując jednocześnie możliwość bardziej elastycznego zatrudnienia [Mirończuk 2013]. Wraz z ekspansją korporacji międzynarodowych i związaną z nią delokalizacją produkcji [Czerny 2005; Wosińska 2010] powstają nowe formy organizacji działalności gospodarczej (np. *outsourcing*), które sprzyjają powstawaniu nowych miejsc pracy w regionach mniej rozwiniętych. Obszary relatywnie słabsze gospodarczo notują spadek bezrobocia, przede wszystkim ze względu na niskie koszty pracy, które są jednym z głównych czynników przyciągających bezpośrednio inwestycje zagraniczne [Czech, Czoj, 2000]. Powoduje to, że obecnie Polska i inne kraje i regiony Europy Środkowo-Wschodniej, będące bardziej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych, a jednocześnie stanowiące źródło emigrantów szukających pracy na Zachodzie, zaczynają stabilizować swoje rynki pracy. Świadczy o tym stopa bezrobocia, która w większej części Europy Środkowo-Wschodniej jest niższa niż np. w takich krajach Europy Zachodniej, jak: Hiszpania, Portugalia, Irlandia, czy Włochy. W przyszłości, przy utrzymaniu obecnych trendów rozwojowych, regionalne i krajowe rynki pracy Europy Środkowo-Wschodniej mogą wykazywać nawet deficyty popytowe otwierając się na pracowników z innych krajów. Wszystko wskazuje na to, że recesja gospodarcza będąca konsekwencją pandemii COVID-19 nie zmieni zasadniczo przedmiotowych tendencji [Szymański 2020].

Znaczenie kapitału ludzkiego, jako czynnika rozwoju wzrasta wraz z postępującymi zmianami globalnymi oraz upowszechnianiem się podejścia zorientowanego

terytorialnie w wyjaśnianiu procesów rozwoju oraz praktyce programowania interwencji publicznej w przestrzeni. Z jednej strony jest to konsekwencja obecnego etapu rozwoju kapitalizmu, który określa się kapitalizmem kognitywnym lub kapitalizmem bazującym na gospodarce opartej na wiedzy, w której wiedza, kompetencje i umiejętności człowieka stają się podstawowym zasobem terytorium. Z drugiej strony wynika to z synergii kapitału ludzkiego z innymi czynnikami rozwoju, dla których jest on podstawą, bez której nie mogą one zmieniać się ani pod względem ilościowym, ani jakościowym. Jego wpływ na prawidłowości mechanizmu rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie jest równie ważny dla każdego terytorium. Należy jednak pamiętać, że rośnie on wraz z poziomem wyposażenia terytorium w podstawowe czynniki rozwoju, a zwłaszcza kapitał materialny. Tym samym jest on relatywnie niższy na obszarach słabszych ekonomicznie, uzupełniających nadal braki np. w zakresie podstawowej infrastruktury, a większy na obszarach silniejszych, w przypadku których rola czynników miękkich, w tym jakości kapitału ludzkiego jest kluczowa dla przebiegu procesów rozwojowych. Charakteryzujący się dobrą kondycją zdrowotną mieszkańcy ze swoją wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami determinują użytkowanie, zagospodarowanie i zarządzanie danym terytorium. Stanowią oni podstawę do kształtowania się synergicznego, relacyjnego środowiska kapitału terytorialnego determinując możliwość wykorzystania jego zasobów, siłę i zakres dyfuzji procesów rozwojowych oraz jakość uwarunkowań instytucjonalnych. Dynamicznie zachodzące współcześnie zmiany uwarunkowań struktury kapitału terytorialnego jeszcze bardziej podkreślają nadrzędność jakościowego wymiaru kapitału ludzkiego nad jego wymiarem ilościowym. Zróżnicowane przestrzennie i szybko zmieniające się możliwości wymuszają przygotowywanie elastycznej oferty edukacyjnej, zwiększającej kompetencje ogólne mieszkańców oraz ich możliwości w zakresie uruchamiania produkcji zintegrowanych towarów i usług dostosowanych z jednej strony do kontekstu terytorialnego, a z drugiej do często zmieniającej się sytuacji rynkowej. Sprzyja to, wraz z gotowością mieszkańców do mobilności dobowej w akceptowalnych izochronach dojazdów, poprawie ich zatrudnienia i ogranicza niepełne wykorzystanie kapitału ludzkiego danego terytorium. W ten sposób zmniejsza się prawdopodobieństwo wykluczenia społecznego, a poprawia się poziom atrakcyjności lokalizacyjnej terytorium, sprzyjając powstawaniu efektów aglomeracji, zróżnicowanych co do siły i zakresu ich oddziaływania. Wysoka jakość kapitału ludzkiego w dużym stopniu wpływa na możliwość wystąpienia przepływów wiedzy i efektów sieci warunkując charakter i zakres mechanizmów dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Dzięki wysokiej jakości kapitału ludzkiego rozwijać się mogą nowe formy zatrudnienia przyczyniające się do optymalizacji alokacji zasobów ekonomicznych oraz zapewniające szybkie dostosowywanie się rynków pracy w warunkach zmieniającego się charakteru dostępności (*accessibility*). Dostępność ta bowiem nie ogranicza się już jedynie do wymiaru przestrzennego, a nabiera charakteru funkcjonalnego, który w podejściu zorientowanym terytorialnie ma podstawowe znaczenie. Tym samym zdolność do podejmowania różnych form zdalnej pracy, w tym z wykorzystaniem *outsourcingu* i *offshoringu* zmniejsza zagrożenie wystąpienia niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*) wymagających specjalnej interwencji publicznej. W końcu jakość kapitału ludzkiego

determinuje również motywacje kapitałów do działań zorientowanych terytorialnie (*place-based policy*) wpływając na zmniejszanie prawdopodobieństwa występowania negatywnych zjawisk i zachowań związanych z ryzykiem niewłaściwej alokacji utrzymującej lub zwiększającej poziom zróżnicowań oraz wzmacniającej odporność na zjawiska kryzysowe. Zmniejsza on również zagrożenie związane z ukształtowaniem się kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) i faworyzowania osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów.

Zachodzące i omówione przemiany podkreślają znaczenie kapitału ludzkiego jako podstawowego czynnika rozwoju. Z tego też powodu interwencja publiczna ukierunkowana na jego wzmacnianie musi mieć zasadnicze znaczenie w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Determinuje ona bowiem sprzężenia zwrotne w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne, których wzmacnianie uważamy za podstawowe wyzwanie współczesnej polityki regionalnej. Mieszkańcy terytorium wraz ze swoją wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami w zasadniczy sposób wpływają na specyfikę funkcjonalną danego obszaru. Cechy osobowe mieszkańców warunkują również możliwość wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych budujących rozwój oddolny. Są one też podstawowym elementem tworzącym konteksty terytorialne i w oczywisty sposób preferencje mieszkańców. Biorąc pod uwagę fakt, że dyfuzja rozwoju oraz instytucjonalizacja, a także rozwój instytucjonalny opierają się na ludziach, czynnik kapitału ludzkiego należy postrzegać jako podstawowy w kształtowaniu tych procesów i współczesnych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Poprawa stanu i struktury kapitału ludzkiego, ze względu na jego charakter, musi być wspierana wielowymiarową i długookresową interwencją publiczną. Powinna ona być ukierunkowana na:

- poprawę trendów ruchu naturalnego (wielkość urodzeń) i wędrownego (napływ migracyjny) ludności (efekt synergii z kapitałem społecznym) zmniejszających stopień obciążenia demograficznego i wzmacniających kondycję demograficzną kapitału terytorialnego;
- poprawę dostępu do usług osobistych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym), a głównie zdrowotnych, w tym wyspecjalizowanych przy wykorzystaniu ICT (technologii informacyjno-komunikacyjnych) zapewniającą wzrost jakości kapitału terytorialnego;
- poprawę poziomu i warunków życia (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym) wpływających na ograniczenie odpływu migracyjnego wzmacniającą konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzącą warunki dla dyfuzji rozwoju związanej ze zwiększaniem dobowych ruchów wahadłowych, w izochronie akceptowalnej społecznie;
- poprawę wyposażenia infrastrukturalnego oraz bazującej na nim dostępności przestrzennej (efekt synergii z kapitałem materialnym), zapewniających mobilność kapitału ludzkiego bez jego trwałego odpływu, determinujących zakres i zasięg dyfuzji efektów rozwojowych;
- wzmocnienie lokalnych organizacji w przygotowaniu, wdrożeniu i konsekwentnej realizacji programów opieki na dzieckiem oraz programów kształcenia (efekt synergii z kapitałem społecznym), zapewniających dostęp do zróżnicowanej

- i najwyższej jakościowo oferty edukacyjnej, kształtujących zdolność kapitału terytorialnego do rozwoju instytucjonalnego oraz instytucjonalizacji rozwoju i budujących odporność kapitału terytorialnego na zjawiska kryzysowe;
- wzmocnienie lokalnych organizacji w działaniach zmierzających do uelastycznienia lokalnego rynku pracy przez maksymalizację wykorzystania własnych zasobów (kształcenie przez całe życie) (efekt synergii z kapitałem społecznym), a także otwarcie rynku na oddziaływanie zewnętrznej podaży pracy.

### 2.3.2. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny obejmuje normy, wartości, aktywność społeczną i zrozumienie zapewniające współpracę wewnątrz, tzw. kapitał wiążący (*bonding social capital*) i między grupami społecznymi, tzw. kapitał pomostowy (*bridging social capital*) [m.in. Putnam 1993; Czapiński 2008; Sztompka 2016]. Termin kapitał społeczny jest pojęciem relatywnie nowym, gdyż został wprowadzony do nauk społecznych i spopularyzowany w literaturze w latach 80. i 90. XX w. Jak już wspomniano kapitał społeczny jest komplementarny w stosunku do kapitału ludzkiego i stanowi podstawę kulturowo-organizacyjną jego funkcjonowania [Woolcock 1998].

Kapitał społeczny obok kapitału ludzkiego postrzegamy za podstawowy czynnik rozwoju warunkowany umiejętnościami i kompetencjami mieszkańców każdego terytorium do nawiązywania i utrzymywania relacji społecznych umożliwiających współdziałanie. Podstawową przyczyną trudności w operacyjnej konkretyzacji tego czynnika jest wielość definicji, co wyraża pewną nieuchwytność przedmiotowego pojęcia. W badaniach kapitału społecznego wykorzystuje się często wskaźniki pośrednie, na podstawie których można określić występowanie wysokiego lub niskiego kapitału społecznego. Syntetyczny zakres definicyjny kapitału społecznego jako czynnika rozwoju regionalnego w naszym rozumieniu obejmuje cztery podstawowe subczynniki, które proponuje się uwzględnić w jego operacyjnej identyfikacji. Należą do nich: aktywność społeczna, działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych, przedsiębiorczość oraz dysfunkcje społeczne.

**Aktywność społeczna** traktowana jest jako podstawowy składnik kapitału społecznego [Putnam 1993; Fukuyama 1997; Działek 2011; Czapiński, Panek 2013]. Może być określana frekwencją w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych oraz w referendum akcesyjnym. Jest ona uzależniona od poziomu rozwoju gospodarczego, wyposażenia w instytucje i od zjawisk kryzysowych. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna będąca wynikiem kryzysu w większości przypadków powoduje spadek poziomu kapitału społecznego mierzonego wskaźnikami frekwencji wyborczej. Kapitał społeczny w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, mierzony tym subczynnikiem zazwyczaj odstaje od jego poziomu w krajach i regionach Europy Zachodniej, co jest wynikiem relatywnie niższego poziomu rozwoju gospodarczego i uboższego wyposażenia w instytucje [Fidrmuc, Gërkhani 2008; Sabatini, Saracino 2015]. Należy jednak podkreślić, że procesy transformacji systemowej w Polsce uruchomiły wzrost zaangażowania obywatelskiego i upowszechnienie partycypacji

społecznej, jednak ich stan utrzymuje się na niższym poziomie niż w państwach dojrzałych demokracji [Dzunić, Golubovic 2016]. Zróżnicowanie przestrzenne poziomu kapitału społecznego w przedmiotowym aspekcie obrazują wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego, które pokazują, że w 2012 r. najwyższy poziom zaufania do instytucji państwowych, polityków i systemu prawnego, co przekłada się bezpośrednio na aktywność społeczną, wykazywały społeczeństwa państw Europy Zachodniej, zwłaszcza nordyckie. W Polsce wskaźniki zaufania kształtowały się na wyraźnie niższym poziomie w porównaniu do państw skandynawskich i w stosunku do średniej dla badanych państw europejskich [Sztabiński, Sztabiński 2014].

**Działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych** stanowi determinantę świadczącą o umiejętności samoorganizacji mieszkańców do rozwiązywania problemów społecznych. Pomiar tego subczynnika jako stanu kapitału społecznego jest jedną z podstawowych miar stosowaną przez Bank Światowy, który mierzy członkostwo w lokalnych stowarzyszeniach i sieciach, w tym jego zagęszczenie oraz zakres połączeń z innymi grupami [Sierocińska 2011]. Znaczenie tego subczynnika w procesach rozwojowych w nowoczesnych społeczeństwach postmodernizacyjnych ulega osłabieniu, gdy koszt alternatywny czasu wolnego, umacnianie więzi społecznych czy udział w stowarzyszeniach staje się bardzo wysoki. Jest to wynikiem zjawisk charakterystycznych dla procesów globalizacji, związanych z presją wydajnej pracy, zwiększonej mobilności przestrzennej pracowników i młodzieży, które wywołują stopniowe osłabianie kapitału wspólnotowego, malejące uczestnictwo w dobrowolnych stowarzyszeniach, osłabienie więzi nieformalnych i spadek poziomu zaufania. W takiej sytuacji zbyt dynamiczny wzrost gospodarczy może powodować erozję zasobów kapitału społecznego [Antoci i in. 2009; Markowska-Przybyła 2016]. Według F. Sabatiniego [2007] jeśli rozwój ekonomiczny niszczy społeczne uczestnictwo i zaufanie może być bardzo szybki, ale nietrwały w dłuższej perspektywie. W okresie współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, zachodzących w Polsce, obserwuje się rozwój i wzrost znaczenia organizacji pozarządowych o zasięgach od lokalnego do globalnego. Jednak wysoko rozwinięte społeczeństwa postindustrialne Europy Zachodniej nadal cechują się wyższym kapitałem pomostowym i chętniej angażują się w partycypację społeczną i politykę [Giddens 2008; Welzel, Inglehart 2008; Growiec 2011]. Jednocześnie zachodzące procesy integracji powodują, że organizacje pozarządowe NGOs z ich formalną strukturą i hierarchią podległości nie służą efektywnie wytwarzaniu kapitału społecznego, ale stają się w istocie organami wykonawczymi państwa (dotyczy to zwłaszcza nowych państw członkowskich UE, w tym Polski). Tendencja ta nasila się w sytuacji, gdy instytucje europejskie oczekują i żądają uczestnictwa oddolnych stowarzyszeń w przedsięwzięciach, które miałyby otrzymać dofinansowanie ze środków unijnych. Innym przypadkiem niedoskonałego działania organizacji NGOs jest realizacja *pod przykrywką pięknych haseł* interesów partykularnych swoich członków albo jedynie wtajemniczonych zarządów, przez angażowanie środków dla celów prywatnych, czego przykładem jest wycofanie przez organizację sprzeciwu wobec inwestycji pod warunkiem otrzymania od inwestora *subwencji na cele statutowe* [Szawiel 2006; Ziółkowski 2012]. Należy oczekiwać, że dalsza globalizacja wzmocniana procesami integracji może doprowadzić do kolejnych zmian w strukturze tego subczynnika.

**Przedsiębiorczość** mierzona samozatrudnieniem oraz tworzeniem mikroprzedsiębiorstw z jednej strony zwiększa liczbę miejsc pracy w regionie, z drugiej świadczy o wysokim poziomie umiejętności mieszkańców w zakresie samoorganizacji i prowadzenia działalności gospodarczej, co może stanowić pośredni miernik kapitału społecznego. W aspekcie tego subczynnika podkreśla się coraz większe znaczenie kapitału społecznego posiadanego przez podmioty gospodarujące, który ma zauważalny wpływ na ich sytuację ekonomiczną i jednocześnie sytuację całego regionu. Kapitał społeczny przedsiębiorstw, akumulowany poprzez działania z zakresu społecznej odpowiedzialności, skutkuje ich lepszą sytuacją ekonomiczną w okresie zjawisk kryzysowych. Bardziej wiarygodne przedsiębiorstwa – czyli te o większych zasobach kapitału społecznego, zdobytego przez odpowiedzialną społecznie działalność – w mniejszym stopniu odczuły negatywne skutki kryzysu. Przedsiębiorstwa wysokiego kapitału społecznego, bardziej „zakorzenianie” w środowisku (*embeddedness*) i wiarygodne odnotowały niższe spadki cen akcji, a inwestycje w nie okazały się mniej ryzykowne. W okresie kryzysu i oddziaływania globalizacji i integracji bardzo istotne jest budowanie sieci powiązań społecznych (*networking*) między przedsiębiorstwami. Występowanie braku zaufania między podmiotami ogranicza innowacyjność i konkurencyjność i może stać się hamulcem dla działań przedsiębiorczych [Westlund, Frane, 2010; Lins i in. 2015; Kurowski 2015; Sztompka 2016]. Podkreśla się również istnienie dodatniej korelacji między kapitałem społecznym i kapitałem ludzkim z perspektywy wykształcenia i kwalifikacji przedsiębiorców. Pozytywny efekt kapitału społecznego występuje głównie wśród przedsiębiorców z wyższym wykształceniem, tj. z wyższym kapitałem ludzkim, co dalej przekłada się na zasoby kapitału społecznego przedsiębiorstw [Tokalaki i in. 2016].

**Dysfunkcje społeczne** to subczynnik stanowiący miarę „braku” kapitału społecznego, opisany za pomocą patologii społecznych w postaci zjawiska przestępczości, narkomanii czy samobójstw. Jak stwierdza F. Fukuyama [2003: 175] *...można domniemywać, że skoro kapitał społeczny odzwierciedla istnienie norm kooperatywnych, dewiacyjne postawy społeczne wskazują ipso facto na brak tegoż kapitału*. Patologie społeczne sprzyjają powstawaniu społeczeństwa cechującego się biernością, nieufnością, postawą roszczeniową wobec struktur społecznych i państwa. Atrofia więzi społecznych, erozja norm i wzorców charakterystyczna dla społeczeństw borykających się ze zjawiskami patologicznymi, których nasilenie obserwuje się w okresie kryzysu powodują, że coraz większe obszary życia społecznego stają się miejscem funkcjonowania negatywnych jednostek lub grup nieformalnych. Patologie społeczne negatywnie wpływają na tworzenie się w danej społeczności mocnego kapitału społecznego, a brak tego kapitału sprzyja rozwojowi patologii. Pojawia się zatem konieczność interwencji państwowej, samorządowej i innych organizacji, by powstrzymać to samonapędzające się zjawisko [Barczykowska 2011; Kondratowicz-Pozorska 2015].

Silna synergia kapitału społecznego z kapitałem ludzkim powoduje, że jest on podobnie jak kapitał ludzki podstawowym czynnikiem rozwoju poddawanym współcześnie dużym zmianom zachodzącym pod wpływem oddziaływania megatrendów społeczno-ekonomicznych. Jest on również bardzo ważnym czynnikiem rozwoju w kształtowaniu mechanizmów i prawidłowości typowych dla podejścia zorientowanego

terytorialnie. Jakość spersonalizowanego kapitału ludzkiego bezpośrednio wpływa na jakość relacyjnego kapitału społecznego. Tym samym z pewnością jest on lepiej rozwinięty i ma większy wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w obszarach o relatywnie silniejszej pozycji ekonomicznej, charakteryzujących się jednocześnie silnymi więziami społecznymi. W rezultacie jego znaczenie w przebiegu współczesnych procesów rozwojowych w podejściu zorientowanym terytorialnie jest zauważalnie wyższe na obszarach lepiej rozwiniętych niż na obszarach wykazujących deficyty rozwojowe. W układzie wskazanych podziałów Europy ma to dwie zasadnicze przyczyny. Po pierwsze, co było już podkreślane, państwa i regiony Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, cały czas uzupełniają deficyty w zakresie braków ilościowych i jakościowych kapitału materialnego. Po drugie, mieszkańcy tych obszarów poprzez pozostawanie przez ponad cztery dekady po II wojnie światowej w warunkach ustroju socjalistycznego charakteryzują się wyraźnie niższą skłonnością do nawiązywania relacji społecznych, co nie tworzy warunków do rozwoju instytucjonalnego i instytucjonalizacji rozwoju. Znaczenie tych różnic zwiększa się w aktualnych uwarunkowaniach, w których jakość relacyjnego kapitału społecznego staje się warunkiem brzegowym do rozwoju mechanizmów zmian rozwojowych towarzyszących interwencji publicznej podejmowanej zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Kompetencje mieszkańców do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi stanowią podstawę do wzmacniania efektów synergicznych w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne. Z jednej strony wysoka jakość kapitału społecznego wzmacnia konkurencyjność terytorium stanowiąc ważny czynnik lokalizacji i „zakorzeniania” (*embeddedness*) sprzyjający równolegle rozwojowi nowych form przestrzennej organizacji działalności gospodarczej. Z drugiej strony kapitał społeczny jest podstawowym czynnikiem determinującym przepływy wiedzy (*knowledge spillover*) oraz wzmacniającym efekty sieciowe (*networks effects*) wykorzystujące mechanizmy dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Należy pamiętać, że bazuje on na samoorganizacji społeczeństwa ułatwiającej rozwój działalności gospodarczej, nawiązywanie współpracy, wymianę wiedzy i promowanie zachowań innowacyjnych, co ma szczególne znaczenie na poziomie lokalnym w kształtowaniu spójności i komplementarności kapitału terytorialnego. W ten sposób kapitał społeczny, a zwłaszcza wzmacnianie jego jakości odgrywa istotną rolę w ograniczaniu stopnia niedopasowań przestrzennych stanowiących barierę dla optymalnego przebiegu procesów rozwojowych. Należy postrzegać go również jako podstawowy do kreowania motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*), co ma swój wyraz m.in. poprzez akumulację kapitału społecznego przedsiębiorstw odbywającą się przez podejmowanie działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR). Zmniejsza to stopień niedopasowań i zróżnicowań rozwojowych, zapewniając relatywnie lepszą sytuację ekonomiczną i zwiększając konkurencyjność oraz odporność na zjawiska kryzysowe.

Wskazane cechy i przemiany kapitału społecznego tworzonego przez relacje międzyludzkie stanowią prawdziwe wyzwanie dla skutecznej interwencji publicznej wykorzystującej specyfikę programowania i realizacji działań polityki spójności

w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Wymaga ona bowiem działań zaprogramowanych w rezultacie obiektywnie rozpoznanego stanu i zmian (*evidence-based policy*) trudno mierzalnych zjawisk społecznych oraz ich konsekwentnej realizacji w perspektywach długookresowych. Spełnienie tych założeń stanowi warunek brzegowy do kształtowania sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne z jednej strony sławiących najważniejsze wyzwania współczesnej polityki regionalnej, a z drugiej, naszym zdaniem, zapewniających trwały rozwój. Ma to szczególne znaczenie w obecnym okresie pojawiających się zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania kapitału społecznego wynikających z nasilających się tendencji do anomii społecznej. Znaczenie kapitału społecznego dla procesów rozwojowych można porównać do roli podstawowego spoiwa łączącego kapitał terytorialny, budującego jego specyfikę funkcjonalną, oraz determinującego prawdopodobieństwo wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych stanowiących fundament dla rozwoju oddolnego. Siła i charakter kapitału społecznego w dużym stopniu wpływa na konteksty terytorialne i w zasadniczy sposób kształtuje preferencje mieszkańców, zwłaszcza w ich wymiarze zbiorowym rozpatrywanym w różnych skalach (sąsiedzkiej, lokalnej, regionalnej). Tym samym stan i jakość kapitału społecznego wraz z wcześniej omówionym kapitałem ludzkim tworzą podstawę do rozwoju kapitału terytorialnego determinującego tempo i kierunek zmian w ramach procesu rozwoju endogenicznego. Kapitał społeczny poprzez swój relacyjny charakter warunkuje również zasięg i zakres dyfuzji procesów rozwojowych. Ma także podstawowe znaczenie dla instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego. Tym samym interwencja publiczna wzmacniająca kapitał społeczny, prowadząc do wieloaspektowego wzmocnienia sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne, sprzyja osiągnięciu „masy krytycznej” (*critical mass*) zapewniającej osiągnięcie trwałego rozwoju danego terytorium i jego otoczenia. Wymaga to, podobnie jak w przypadku kapitału ludzkiego, działań długookresowych i konsekwentnych. Powinna ona być ukierunkowana na:

- uzupełnianie, wzmacnianie i rozbudzanie kompetencji społecznych mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zapewniających spójność i komplementarność kapitału terytorialnego;
- tworzenie warunków do rozwoju instytucjonalnego prowadzącego do wzrostu aktywności mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi, w zasadniczy sposób budującego współcześnie najważniejszy wymiar konkurencyjności kapitału terytorialnego i jego odporności na kryzys;
- tworzenie i aktywizację istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), wzmacniające instytucjonalizację rozwoju oraz kształtujące warunki organizacyjne do skutecznej operacjonalizacji oddolnych (*bottom-up*) inicjatyw społecznych;
- poprawę warunków funkcjonowania i stymulację współpracy w ramach „poczwórnej helisy” (*quadruple helix*) obejmującej sektor naukowy, sektor



gospodarczy, sektor publiczny, w tym administrację oraz społeczeństwo (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), sprzyjające wzmocnieniu komplementarności kapitału terytorialnego, sprawności instytucjonalizacji rozwoju, oraz zakresu i zasięgu dyfuzji efektów rozwojowych;

- promowanie inkubacji i funkcjonowania przedsiębiorczości z wykorzystaniem takich instrumentów, jak: *start up*'y, inkubatory, parki, klastry, zintegrowane usługi otoczenia biznesu (efekt synergii z czynnikiem innowacji), ulgi i preferencje podatkowe, sprzyjające poprawie instytucjonalizacji rozwoju oraz dyfuzji jego efektów;
- ograniczanie stopnia wykluczenia poprzez aktywizację i włączenie społeczne w miejsce pomocy socjalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), poprawiające jakość kapitału terytorialnego, w tym jego odporność na zjawiska kryzysowe.

### 2.3.3. Kapitał materialny

Kapitał materialny<sup>24</sup> rozumiany jest jako wszelkie dobra materialne i niematerialne o charakterze antropogenicznym lub nieantropogenicznym, które człowiek wykorzystuje w procesie produkcji lub korzysta z nich w celu maksymalizowania własnych korzyści materialnych (np. powiększając kapitał finansowy) lub poprawiając jakość życia i warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W dużej części jest on własnością publiczną (rodzajem dobra publicznego) i stanowi podstawę wszystkich innych działań społecznych i gospodarczych [Nijkamp 1984].

Kapitał materialny, naszym zdaniem, jest tradycyjnym czynnikiem rozwoju, którego rola zwiększa się wraz ze wzrostem znaczenia terytorializacji opierającej się na uwzględnianiu zróżnicowanych cech zasobów endogenicznych. Syntetyczny zakres definicyjny kapitału materialnego jako czynnika rozwoju regionalnego w naszym rozumieniu obejmuje trzy podstawowe subczynniki, które proponuje się uwzględnić w jego operacyjnej identyfikacji. Należą do nich: zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego, infrastruktura techniczna i infrastruktura społeczna.

**Zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego** (*natural resource, natural environment*) rozumiane są jako tzw. środowiskowe uwarunkowania procesu rozwoju. Zasoby te warunkują możliwość lokalizacji na danym obszarze działalności gospodarczych charakteryzujących się dużymi wymogami środowiskowymi. Występowanie określonych zasobów naturalnych historycznie było genetyczną podstawą i determinantą rozwoju wielu terytoriów. Niemniej jednak często prowadziło to do znacznej ingerencji człowieka w stan środowiska i doprowadziło z jednej strony do nadmiernej eksploatacji wielu zasobów i degradacji środowiska przyrodniczego, z drugiej silnie uzależniło gospodarki wielu krajów od tych surowców. W przypadku lepiej rozwiniętych obszarów wraz z rozwojem procesów postmodernizacyjnych następuje redukcja negatywnego

---

<sup>24</sup> Ang. *natural resource, natural environment, physical capital, hard capital, hard infrastructure, soft infrastructure, critical infrastructure*.

oddziaływania na środowisko. Dzięki procesom integracji, a w ich efekcie oddziaływaniom instytucjonalnym (absorpcja środków polityki spójności UE) poprawie ulegają stan środowiska i stopień ochrony zasobów środowiska w obszarach o relatywnie niższym poziomie rozwoju, a pozytywne trendy zaczynają być obserwowane również w Polsce. Postępujące procesy globalizacji w wymiarze społeczno-kulturowym znacznie podnoszą rolę ruchów proekologicznych walczących o obniżanie antropopresji i poprawy jakości środowiska przyrodniczego. Rosnąca równoległe świadomość społeczeństwa i decydentów politycznych w zakresie globalnych problemów środowiskowych prowadzi do zmniejszenia negatywnego (rabunkowego) użytkowania zasobów przyrodniczych, na rzecz tych elementów, które są odnawialne (energetyka odnawialna). Wszystko to sprzyja upowszechnieniu i powolnemu wdrażaniu zasad rozwoju sustensywnego [Dutkowski 2008; *Seventh Report...* 2017]. W wyniku tych przemian obszary o wysokich walorach środowiskowych, których dostępność zwiększa się na poziomie obszaru objętego procesem integracji gospodarczej, poprawiają własną pozycję konkurencyjną.

**Infrastruktura techniczna** (*hard infrastructure, critical infrastructure*) obejmuje zarówno standardowe wyposażenie infrastrukturalne (infrastruktura transportowa, przesyłowa, komunalna np. drogi, linie kolejowe, rurociągi, linie energetyczne), jak również nowoczesne instalacje komunikacji i łączności (m.in. autostrady, koleje dużych prędkości, lotniska, światłowody), które mają elementarne znaczenie dla funkcjonowania każdego terytorialnego systemu społecznego (często określane mianem infrastruktury krytycznej). Tego typu infrastruktura wpływa w znacznym stopniu na decyzje lokalizacyjne inwestorów przez kształtowanie warunków technicznych i finansowych do realizacji nowych inwestycji, jak i kształtuje określone warunki i jakość życia mieszkańców. Lepsze wyposażenie infrastrukturalne danego terytorium zwiększa produktywność czynników produkcji, a poprawiając dostępność obniża koszty, generując w ten sposób pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz atrakcyjności inwestycyjnej [Ambroziak 2014]. Infrastruktura techniczna sama tworzy kapitał materialny, a także sprzyja jego budowaniu na określonym terytorium. Występują znaczne różnice w ilości i jakości tego typu infrastruktury między obszarami lepiej i słabiej rozwiniętymi. W przypadku tych pierwszych poszczególne elementy infrastruktury technicznej są rozwijane głównie pod względem poprawy ich jakości (utrzymanie lub zwiększanie przepustowości m.in. szlaków komunikacyjnych, w tym rozbudowa sieci kolei dużych prędkości i autostrad, rozbudowa lotnisk, rozbudowa łączy światłowodowych). W przypadku tych drugich działania koncentrują się na niwelowaniu podstawowych braków, a dopiero z czasem poprawy jakości posiadanego wyposażenia infrastrukturalnego. Należy pamiętać, że w przypadku Polski okres pierwszych dwóch dekad gospodarki wolnorynkowej stanowił przede wszystkim fazę modernizacji infrastruktury technicznej bardzo mocno zdekapitalizowanej po okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Polska i jej regiony *de facto* cały czas próbują zniwelować różnice w ilościowych zapóźnieniach w zakresie posiadanej infrastruktury technicznej. W wyniku postępującej globalizacji i integracji gospodarczej Polska coraz silniej związana jest różnymi elementami infrastruktury technicznej (zwłaszcza transportowej i telekomunikacyjnej), w układzie wewnętrznym i międzynarodowym [Makiela 2003]. Poprawia to spójność terytorialną, dzięki której przy m.in. niższych kosztach pracy i zagospodarowania,

gospodarki słabiej rozwiniętych obszarów stają się bardziej konkurencyjne względem dotychczasowych obszarów koncentracji działalności gospodarczej. Gospodarki peryferyjne odgrywają różną rolę na różnych etapach ewolucji długich fal rozwoju. W okresie wzrostu peryferie odgrywają rolę dostawcy surowców i podstawowych czynników rozwoju. Następnie stanowią rynek dla nowych produktów i usług, a dopiero w ostatniej kolejności stanowią miejsce docelowe dla dojrzałych technologii i branż. Jednak w fazie spowolnienia gospodarczego warunki rozwoju kapitału materialnego schodzą na dalszy plan i dochodzi do wycieku kapitału do rdzennych gospodarek. Wyjątkiem są te regiony peryferyjne, które zmodernizowały i zrestrukturyzowały swoje gospodarki pod względem globalnej konkurencyjności [Nurse 2012: 51]. Dodatkowo należy zauważyć, że głównie na obszarze słabszych ekonomicznie terytoriów występuje zróżnicowana efektywność inwestycji infrastrukturalnych skutkujących rentą użytkowania przy nie zawsze uzasadnionej popytem skali realizacji, co w pewnym sensie było już zauważalne także przy inwestycjach znanych z Hiszpanii czy Portugalii [Gorzela 2009]. Zatem rozwój infrastruktury musi odpowiadać potrzebom wyrażanym przez specjalizację danego terytorium, na którym infrastruktura ma być zainstalowana [Capello 2014a]. Inwestycje publiczne i prywatne (w tym głównie bezpośrednie inwestycje zagraniczne) w infrastrukturę techniczną podnoszą pośrednio wartość środków trwałych przedsiębiorstw. Z pewnością w Polsce wraz ze wzrostem poziomu integracji gospodarczej oraz postępującym rozwojem nowych technologii (jako jednego z przejawów procesów postmodernizacyjnych) dochodzi do poprawy poziomu dokapitalizowania majątku trwałego przedsiębiorstw.

**Infrastruktura społeczna** (*soft infrastructure*) obejmuje obiekty związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych, socjalnych i kulturowych mieszkańców (m.in. obiekty ochrony zdrowia, oświaty, nauki, kultury, rekreacji i wypoczynku). Dostęp do obiektów infrastruktury społecznej wpływa na poziom, warunki oraz jakość życia mieszkańców, a także może warunkować decyzje lokalizacyjne inwestorów uwzględniające kwestie jakości i warunków życia dla przyszłych pracowników. Współcześnie podkreśla się także istotną rolę infrastruktury społecznej w kształtowaniu odporności regionalnej, a w szczególności jakość różnych elementów infrastruktury publicznej [Christopherson i in. 2010]. Przy czym największą rolę w tym względzie odgrywają placówki oświatowe (obok dostępności kapitału ludzkiego i umiejętności pracowników) [Glaeser i in. 2012; Gottlieb, Fogarty 2003]. Sytuacja w zakresie stanu i jakości infrastruktury społecznej w Polsce obecnie nie stanowi takiego wyzwania, jak w przypadku uzupełniania deficytów infrastruktury technicznej. Oczywiście Polskę, jak inne kraje postsocjalistyczne i ich regiony w dużej mierze cechowała znaczna dekapitalizacja tego typu infrastruktury, jednak okres transformacji i rozwoju gospodarki rynkowej, a w szczególności integracja gospodarcza w ramach UE doprowadziły do szybkiego zniwelowania różnic w tym zakresie [*Seventh Report...* 2017]. Natomiast pojawiły się inne problemy związane z odpowiednim wykorzystaniem tego typu infrastruktury. Są one związane ze zróżnicowaną efektywnością inwestycji (np. baseny, *aquaparki*). W wielu przypadkach nowe inwestycje generują relatywnie wysoką rentę użytkowania przy nie zawsze uzasadnionej popytem skali realizacji [Janowicz 2016].

Wskazany zakres definicyjny oraz cechy charakterystyczne kapitału materialnego wskazują na jego szczególną podatność na współczesne zmiany globalne. Posiada on

zróznicowaną rolę w geografii przy kształtowaniu prawidłowości mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie. Zróznicowanie to ponownie uzależnione jest od poziomu rozwoju danego terytorium, co bezpośrednio warunkuje siłę i zakres oddziaływania tych mechanizmów w rozpatrywanym podejściu. Szczególna podatność na zmiany wynika z faktu głębokiej redefinicji kapitału materialnego w układzie jego subczynników. Polega ona na swoistej detronizacji klasycznego technicznego aspektu tego czynnika związanego z poziomem wyposażenia infrastrukturalnego danego terytorium i zastąpienia go aspektem środowiskowym, który w konsekwencji postępujących zmian klimatycznych staje się podstawowym dla różnicowania poziomu i warunków życia, decyzji lokalizacyjnych. W przypadku terytoriów charakteryzujących się w przeważającej większości wysokim nasyceniem ilości i jakości kapitału materialnego zapewniającego wysoką spójność terytorialną należy mówić o mniejszym wpływie tego czynnika na kształtowanie procesów rozwojowych w jego klasycznym aspekcie technicznym. W tym przypadku dużo większego znaczenia nabierają jego aspekty środowiskowe. Jakość środowiska staje się bowiem podstawowym elementem kształtującym atrakcyjność lokalizacyjną w działalnościach o wysokim nasyceniu wiedzą, angażujących osoby o najwyższych kwalifikacjach. W przypadku słabszych ekonomicznie obszarów, a zwłaszcza tych terytoriów, które wykazują cały czas deficyty infrastrukturalne oraz charakteryzujących się silną antropopresją środowiskową charakterystyczną dla gospodarek postsocjalistycznych, stan tego czynnika uznać należy za bardzo ważny zarówno w aspekcie technicznym, jak i środowiskowym. Wpływa on bowiem na poprawę atrakcyjności lokalizacyjnej, determinuje możliwości powstawania nowych form organizacji przestrzennej działalności gospodarczej, a także wzmacnia efekty aglomeracji (*agglomeration economies*). Kapitał materialny tworzy szkielet infrastrukturalny stanowiący podstawę do kształtowania warunków do procesów dyfuzji, które umożliwiają rozwój efektów sieciowych (*networks effects*), w tym także przepływów wiedzy (*knowledge spillover*), zmieniających i rozszerzających znaczenie bliskości (*proximity*). Tak postrzegane cechy kapitału materialnego wraz ze wzmacnianiem jakości kapitału ludzkiego i społecznego prowadzącym do poprawy funkcjonowania organizacji i instytucji mogą wpływać na zmniejszanie stopnia niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*), sprzyjając zwiększeniu dobowej mobilności mieszkańców. Konsekwentne i skoordynowane oddziaływanie na te czynniki w warunkach interwencji realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) prowadzi do poprawy sytuacji na obszarach słabszych ekonomicznie. Aspekty środowiskowe kapitału materialnego mogą natomiast stanowić ważne uwarunkowanie wpływając na motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*). Ma to miejsce zdecydowanie częściej w przypadku działalności o wyższym nasyceniu wiedzą. Wykorzystanie często relatywnie lepszego stanu środowiska naturalnego w obszarach peryferyjnych prowadzi w wielu przypadkach do ograniczania w pewnym stopniu nierówności rozwojowych.

Interwencja publiczna udzielana w celu wzmacniania i tworzenia kapitału materialnego w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) musi, w szczególności sposób w stosunku do pozostałych czynników rozwoju, opierać się na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (*evidence-based policy*) danego

terytorium. Wynika to z charakteru inwestycji w kapitał materialny, które wyróżniają się wysoką wartością nakładów oraz skrajnie niską możliwością ich adaptacji lub zmiany *ex-post*. W tych uwarunkowaniach niezwykle ważne jest oszacowanie obecnego i przyszłego popytu, które warunkować będą opłacalność danej inwestycji, która może być ważnym elementem stymulacji rozwoju kapitału terytorialnego i wzmacniania jego funkcjonalnej specyfiki. Może ona jednak, w przypadku źle oszacowanego popytu i jego zmienności, przyczynić się do ograniczenia procesów rozwojowych i stać się przyczyną negatywnego oddziaływania na pozostałe czynniki rozwoju, co ma miejsce w przypadku błędnych inwestycji realizowanych przy wsparciu łatwo dostępnych zewnętrznych środków publicznych. Koszt ich utrzymania przy niewystarczającym popycie staje się dodatkowym obciążeniem a nie czynnikiem rozwoju terytorium. Bardzo ważny jest również harmonogram realizowanej interwencji i jego dostosowanie do stanu pozostałych czynników. Błędne decyzje w tym zakresie mogą doprowadzić nie do wzmocnienia a wręcz osłabienia danego terytorium poprzez jego „wyplukanie” z najcenniejszego zasobu, jakim są dobrze wykształceni i aktywni mieszkańcy. Nie bez znaczenia jest również charakter publicznej interwencji inwestycyjnej w kapitał materialny, wymagający wspierania inwestycji, które ukierunkowane są na tworzenie i wzmacnianie długookresowych efektów podaźowych, a ograniczania tych związanych jedynie z krótkookresowymi efektami popytowymi. Aspekt środowiskowy kapitału materialnego jest ważnym elementem kształtującym atrakcyjność lokalizacyjną terytorium i wpływającym na preferencje mieszkańców. Aspekt techniczny kapitału materialnego tworzy infrastrukturalną podstawę do spójności terytorialnej w ten sposób oddziałując na powstawanie i nasilanie się sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne zapewniających trwały rozwój. Jest ważnym uwarunkowaniem dla procesów dyfuzji rozwoju ułatwiając osiągnięcie „masy krytycznej” (*critical mass*) zapewniającej osiągnięcie trwałego rozwoju danego terytorium i jego otoczenia. Interwencja rozwojowa ukierunkowana na wzmacnianie kapitału materialnego powinna uwzględniać:

- zachowanie i poprawę stanu środowiska przyrodniczego (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), zapewniającego wysoką konkurencyjność lokalizacyjną kapitału terytorialnego oraz tworzącą warunki do wzmacniania rozwoju instytucjonalnego;
- zrównoważoną eksploatację lokalnych zasobów naturalnych zapewniającą korzyści ekonomiczne bez negatywnych konsekwencji środowiskowych oraz społecznych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co gwarantuje wzmacnianie komplementarności kapitału terytorialnego oraz tworzy warunki do wzmacniania rozwoju instytucjonalnego;
- audyt i systemowe wzmacnianie infrastruktury technicznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), poprawiające komplementarność kapitału terytorialnego oraz tworzące warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ograniczające stopień zagrożenia w okresie dekonstrukcji ekonomicznej;
- audyt i systemowe wzmacnianie infrastruktury społecznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi

czynnikami rozwoju), poprawiające konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzące warunki do polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego, a także ograniczające stopień zagrożenia w okresie dekonjunkury ekonomicznej;

- tworzenie możliwości dla przedsiębiorstw do poprawy jakości kapitału materialnego poprzez zwiększanie jakości środków trwałych dzięki dostępowi do instrumentów finansowych (synergia z kapitałem finansowym), w tym instrumentów zwrotnych, prowadzące do poprawy konkurencyjności kapitału terytorialnego, ale również oddziaływania na wielkość popytu w okresie kryzysu;
- kreowanie systemu programowania planów inwestycyjnych w zakresie kapitału materialnego, finansowanych ze środków publicznych, opierającego się na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), wzmacniającego odporność na konsekwencje dekonjunkury ekonomicznej, odporne na doraźne oddziaływania polityczne, świadczącego o wysokim standardzie jakościowym instytucjonalizacji rozwoju.

### 2.3.4. Kapitał finansowy

Kapitał finansowy jest tradycyjnym rodzajem kapitału [Solow 1956; Richardson 1973], obejmującym całość wolnych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację nowych inwestycji społecznych i gospodarczych, prywatnych i publicznych, powiększających kapitał materialny oraz środki przeznaczane przez mieszkańców na prywatną konsumpcję zwiększającą popyt wewnętrzny. Kapitał finansowy opiera się w dużym stopniu na mechanizmie montażu źródeł włączając w nie zarówno środki własne, jak i instrumenty zwrotne oraz bezzwrotne. Kapitał finansowy w dużym stopniu może być zasilany źródłami zewnętrznymi, które mogą na stałe (poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne – BIZ) lub czasowo (przez np. handel zagraniczny lub interwencje europejskich polityk publicznych) zwiększać jego wartość. Towarzyszy temu jednak wzrost ryzyka związany z konsekwencjami wystąpienia szoków zewnętrznych oraz uzależniania finansowego, w tym prowadzącego do braku samodzielności operacyjnej.

Kapitał finansowy zaliczamy do tradycyjnych czynników rozwoju. W naszym rozumieniu konkretyzacja operacyjna czynnika kapitał finansowy może odbywać się w układzie czterech subczynników. Należą do nich: sytuacja finansowa przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej, stan i struktura usług finansowych, wielkość i struktura absorpcji europejskich środków publicznych oraz zewnętrzne przepływy kapitału finansowego.

**Sytuacja finansowa przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej** stanowi determinantę zachowań rynkowych podmiotów gospodarczych, ludności oraz administracji. Określa możliwości podejmowania przez przedsiębiorców inwestycji produkcyjnych i organizacyjnych, w tym zwiększających wartość ich kapitału materialnego, kształtujących wartość popytu w tym zakresie na rynku lokalnym i regionalnym

oraz wpływa na wielkość i strukturę popytu wewnętrznego, uzależnionego od poziomu płac i innych świadczeń finansowych dla ludności, będącego wypadkową wielkości konsumpcji bieżącej i inwestycji gospodarstw domowych. Subczynnik ten kształtuje możliwości wykonywania przez władze lokalne zadań własnych, w tym realizację przedsięwzięć podnoszących atrakcyjność inwestycyjną obszarów oraz poziom inwestycji publicznych tworzących wartość popytu na rynku lokalnym i regionalnym. O jego znaczeniu we współczesnych procesach rozwojowych świadczą istotne różnice w jego stanie i oddziaływaniu obserwowane współcześnie w układzie regionalnym, które zostały silnie wyeksponowane przez globalizację efektów ostatniego kryzysu. Konsekwencje kryzysu gospodarczego 2008 r. w warunkach silnej globalizacji zmieniły sytuację ekonomiczną Europy. Jako pierwsze najbardziej odczuły je regiony o silnej koncentracji usług finansowych (np. Wielka Brytania [*Territorial Impact...* 2013], dla których ta działalność była również ważnym elementem wymiany międzynarodowej, co w Polsce dotyczyło przede wszystkim największych aglomeracji miejskich. R. Camagni i R. Capello [2014] wskazują w tych uwarunkowaniach m.in. na konsekwencje zwiększonej kontroli wydatków publicznych, która w warunkach integracji gospodarczej Europy może zasadniczo obniżyć wielkość publicznego popytu inwestycyjnego, zwłaszcza w obszarach słabszych ekonomicznie. Za istotne dla kształtowania kapitału finansowego postrzegają oni obniżenie wielkości prywatnego popytu inwestycyjnego, wynikające ze wzrostu stóp procentowych w prywatnych inwestycjach, obserwowane zwłaszcza w regionach o specjalizacji produkcyjnej. Zdaniem tych autorów nie bez znaczenia jest także zapaść kredytowa będąca konsekwencją preferowania przez instytucje finansowe publicznych dłużników, mających gwarancje wypłacalności oraz wzrost nierównowagi na rynku pracy skutkujący obniżeniem popytu gospodarstw domowych, zarówno bieżącego, jak i inwestycyjnego. Należy oczekiwać, że konsekwencje ekonomiczne pandemii COVID-19 w warunkach silnego wpływu integracji i globalizacji będą również prowadziły do pogłębiania różnic w różnych układach przestrzennych w zakresie sytuacji przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej, co potwierdza konieczność jej uwzględniania w definiowaniu czynnika kapitału finansowego.

**Stan i struktura usług finansowych** to determinanta poszerzenia wielkości i struktury kapitału finansowego przedsiębiorstw, mieszkańców oraz administracji publicznej zwiększająca ich możliwości nabywcze, a w konsekwencji wpływająca na wartość popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. Jakość usług finansowych, zwłaszcza w okresie po kryzysie, postrzegana jest jako jedna z podstawowych cech różnicujących poziom konkurencyjności i możliwości rozwojowe w różnych skalach przestrzennych [Golejewska, Gajda 2012; Łązniewska, Gorynia 2012; Annoni, Dijkstra 2013; Schwab, Sala-i-Martin 2015; Gołębiowski, Podlińska 2015]. Określa się ją nawet jako podstawową dla kształtowania kapitału terytorialnego [Capello i in. 2009], co w pełni uzasadnia konieczność jej uwzględniania we współczesnym definiowaniu kapitału finansowego. Rola jakości usług finansowych wzrasta wraz z postępującą integracją gospodarczą poprawiającą dostępność nowych instrumentów MSP, pozostawiając jednak wyraźną asymetrię między obszarami lepiej i słabiej rozwiniętymi w zakresie rozwoju tej sfery usług otoczenia biznesu [Wolański 2013; Waga 2014; Krzyżanowska,

Kowalewska 2015]. Zgodnie z Raportem Deloitte'a *The Future of Financial Services* [2015] w warunkach oddziaływania głównych współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, a zwłaszcza integracji gospodarczej i globalizacji, należy oczekiwać dalszego upowszechnienia innowacji w strukturze usług finansowych, upatrując w nich jednego z podstawowych elementów kształtujących jakość kapitału finansowego. Należy oczekiwać, że dalsze pogłębianie globalizacji wzmacnianej procesami integracji doprowadzi do daleko idących zmian w strukturze form kapitału finansowego prowadząc nawet do całkowitego wyeliminowania tradycyjnych środków płatniczych na rzecz ich cyfrowych odpowiedników. W tych okolicznościach dostęp do platform nowych rynków finansowych oraz umiejętności poruszania się po nich mogą stać się jednym z podstawowych elementów różnicujących możliwości rozwojowe w każdej skali przestrzennej [*Cleared for Take off...* 2015].

**Wielkość i struktura absorpcji europejskich środków publicznych** to subczynnik zwiększający możliwość realizacji projektów inwestycyjnych dotychczas niedostępnych ze względu na wysokie koszty, przekraczające możliwości finansowania ich przez projektodawców z własnych budżetów oraz zwiększająca poziom inwestycji publicznych. Stanowi bezpośrednią konsekwencję integracji gospodarczej w wymiarze europejskim, tworząc obok korzyści także wyzwania zwłaszcza w takich państwach, jak Polska. Ich analiza jest niezbędnym elementem współczesnego definiowania czynnika kapitału finansowego. W przedmiotowym zakresie zwrócić należy uwagę na trzy ważne prawidłowości, które powinno uwzględnić się w operacyjnej konkretyzacji i interpretacji tego czynnika, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów nowych państw członkowskich. Po pierwsze, wydatkowanie europejskich środków publicznych w regionach słabszych ekonomicznie jest mniej efektywne ze względu na ich niską jakość wyposażenia instytucjonalnego [Olechnicka 2012; Kozak 2015]. Po drugie, wbrew powszechnie wykorzystywanemu podejściu wyrównawczemu do interwencji rozwojowej finansowanej ze środków europejskich, pozyskiwany i angażowany w procesy rozwojowe z tego źródła kapitał finansowy, jest bardziej efektywnie zagospodarowywany w obszarach silnych ekonomicznie niż peryferyjnych i stagnujących. Dotyczy to zarówno poziomu natężenia użytkowania nowych inwestycji, jak również poziomu obciążenia kosztami ich eksploatacji, zawsze lepszych dla silniejszych ekonomicznie regionów polaryzacji rozwoju [Rodríguez-Pose, Ezcurra 2013; Rodríguez-Pose, Novak 2013]. W skrajnych przypadkach w sytuacji przeinwestowania z udziałem europejskich środków publicznych może to wręcz prowadzić do spowolnienia procesów rozwoju na obszarach słabszych ekonomicznie [Bober i in. 2013; Regulski 2014]. Po trzecie, europejskie środki publiczne udostępniane w ramach wieloletnich budżetów nie wykazują bezpośredniej wrażliwości na zjawiska kryzysowe i mogą stanowić istotny element stymulacji inwestycji publicznych i prywatnych w okresach recesji lub spowolnienia gospodarczego, która nie zawsze powinna być decentralizowana [Rodríguez-Pose, Ezcurra 2011].

**Zewnętrzne przepływy kapitału finansowego** obejmują wartość inwestycji zagranicznych jako determinantę wzmacniającą wartość inwestycji wewnętrznych, skutkującą wzrostem wartości kapitału materialnego i kapitału finansowego oraz bilans i wartość handlu zagranicznego jako determinantę wzmacniania wszystkich czynników



rozwoju i ich dyfuzji, zwłaszcza w odniesieniu do innowacji technologicznych i organizacyjnych. Znaczenie zewnętrznych przepływów kapitału finansowego zmienia się w kontekście ich wpływu na ekspozycję na ryzyko kolejnych międzynarodowych kryzysów finansowych, co podkreśla ich konieczność z jednej strony dywersyfikacji, a z drugiej zakorzenienia (*embedding FDI*) [Porter 2000; Lizieri 2009]. Istotność tego subczynnika we współczesnym definiowaniu kapitału finansowego wynika nie tylko ze wskazanych powyżej argumentów, ale również z rosnącej skali współzależności ekonomicznej krajowych i regionalnych gospodarek europejskich, stanowiącej konsekwencje nasilającej się integracji i globalizacji [Surugiu, Surugiu 2015].

Znaczenie kapitału finansowego jako bardzo ważnego uwarunkowania do kształtowania prawidłowości mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla współczesnych procesów rozwojowych oraz niezbędnych w interwencji realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie, w pełni ujawnił światowy kryzys gospodarczy 2008 r. W warunkach tego kryzysu zaznaczył się z pełną mocą wpływ wielkości i jakości kapitału finansowego na zróżnicowanie stopnia wrażliwości i odporności kapitału terytorialnego na zmiany koniunktury globalnej. Geografia zaznaczających się zróżnicowań zaskoczyła wielu, ukazując niestety z pełną mocą brak długookresowej skuteczności dotychczasowej polityki spójności Unii Europejskiej. W tym przypadku podział na lepsze terytoria silnych państw i regionów Europy Zachodniej oraz gorsze terytoria słabszych obszarów Europy Środkowo-Wschodniej został zweryfikowany negatywnie. Dekoniunktura gospodarcza prowadząca do głębokiej recesji zaznaczyła się szczególnie w regionach o niskiej jakości kapitału finansowego (np. Łotwa) oraz przeinwestowanych infrastrukturalnie, a w konsekwencji obciążonych zarówno zobowiązaniami kredytowymi i eksploatacyjnymi (np. Hiszpania). Na tym tle bardzo dobrze kształtowała się sytuacja w Polsce i jej regionach. Dobry fundament gospodarki zbudowany w konsekwencji transformacji ekonomicznej lat 90. oraz wysoki poziom inwestycji publicznych zabezpieczony alokacjami europejskich środków publicznych stworzyły warunki dla „zielonej wyspy” dodatniego wzrostu gospodarczego notowanego pomimo negatywnych tendencji w innych państwach członkowskich oraz w Unii Europejskiej jako całości. Czas pokaże, jaki będzie efekt kolejnej weryfikacji, jaka czeka świat, Europę i Polskę w konsekwencji oddziaływania skutków społecznych i ekonomicznych pandemii COVID-19. Należy pamiętać, że kapitał finansowy stanowi podstawę do wzmacniania innych czynników rozwoju, a tym samym determinuje stan kapitału terytorialnego. Jego kondycja obok uwarunkowań ekonomicznych w bardzo dużym stopniu kształtowana jest przez uwarunkowania instytucjonalne. Zamożność i stabilność finansowa wzmacnia konkurencyjność czynników lokalizacji umożliwiając rozwój zróżnicowanych przestrzennych form organizacji działalności, które uzależnione są od sytuacji finansowej danego terytorium, wpływając również na możliwość wystąpienia i siłę oddziaływania efektów aglomeracji (*agglomeration economies*). Kapitał finansowy odrywa też dużą rolę w rozwoju efektów sieciowych (*networks effects*). Z jednej strony jest podstawą do tworzenia warunków infrastrukturalnych dla dyfuzji rozwoju. Z drugiej strony jest w wielu przypadkach główną stymulantą powstawania relacji sieciowych dzięki napływowi BIZ i innych form kapitału zewnętrznego, które zwiększają użyteczność lokalnych zasobów i dóbr. Przez wpływ kapitału finansowego

na wrażliwość i odporność lokalnej gospodarki na zmiany koniunktury globalnej ma on duże znaczenie w ograniczaniu niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*) determinując również motywację kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*). Ostatnie doświadczenia europejskich terytoriów wskazują na potrzebę dbałości o dywersyfikację źródeł napływu kapitału finansowego w czasach pogłębiającej się globalizacji oraz utrzymywanie wpływu interwencji publicznej dla obniżania tempa spadku popytu rynkowego w okresach spowolnienia i recesji gospodarczej. Dywersyfikacja źródeł kapitału finansowego powinna uwzględniać zagrożenia wynikające z konsekwencji zwiększania stopnia otwartości gospodarki i w rezultacie wystawiania jej na oddziaływanie globalnych cykli koniunkturalnych. Interwencja publiczna pomimo jej niezaprzeczalnych pozytywnych oddziaływań na stronę popytową rynku, zwłaszcza w okresie kryzysu, powinna uwzględniać możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z kształtowaniem się kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) i faworyzowaniem osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów.

Kapitał finansowy niezaprzeczalnie odgrywa ważną rolę w interwencji publicznej uwzględniającej specyfikę podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*). Jego wykorzystanie przez samorząd terytorialny do kształtowania specyfiki funkcjonalnej terytorium i budowania kontekstu terytorialnego może sprzyjać „zakorzenianiu” (*embeddedness*) przedsiębiorstw wpływając na konkurencyjność i zjawisko tzw. lepkości terytorium (*stickiness*). Należy przy tym pamiętać o wskazanych wcześniej prawidłowościach unikając monopolizacji kapitału finansowego oraz uzależniania się od instrumentów wsparcia publicznego, które jest szczególnie groźne na obszarach słabszych ekonomicznie, prowadząc do kultury uzależnienia się od pomocy (*dependency culture*). Umiejętne wykorzystanie tego czynnika rozwoju determinowane jakością kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz stopniem wyposażenia w kapitał materialny zapewnia niezbędne uwarunkowania do oddolnego rozwoju kapitału terytorialnego. Tym samym kapitał finansowy, zmieniający się we wskazany powyżej sposób, stanowi ważny czynnik oddziaływania na triadę kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne stymulujący występowanie w jej ramach sprzężeń zwrotnych prowadzących do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*) zapewniającej trwały rozwój. Interwencja publiczna wzmacniająca ten czynnik powinna być ukierunkowana na:

- poprawę warunków płacowych mieszkańców poprzez zwiększenie dostępu do dobrze płatnych miejsc pracy, wynikającą z wcześniej wskazanych działań interwencyjnych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju) budujących jakość kapitału terytorialnego, zakres i zasięg dyfuzji rozwoju oraz jakość organizacji i instytucji;
- stymulowanie wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i publicznych poprawiających kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie zróżnicowanego instrumentarium narzędzi finansowych o charakterze bezzwrotnym i zwrotnym, bazująca na jakości organizacji i instytucji oraz wpływająca na konkurencyjność kapitału terytorialnego, a także ograniczająca stopień zagrożenia w okresie dekonunktury ekonomicznej (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju);

- stabilizację sytuacji finansowej samorządu terytorialnego przez bilansowanie jego budżetu wykorzystujące rosnące dochody własne uzyskiwane przez władze lokalne, przy utrzymującym się poziomie nakładów subwencji i dotacji centralnych adekwatnych do kosztów delegowanych zadań (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co świadczy o dojrzałości instytucjonalizacji rozwoju, a także zwiększa odporność na zjawiska kryzysowe;
- odpowiadające aktualnym i przyszłym potrzebom wykorzystanie dostępu do środków europejskiej polityki spójności tworzące i wzmacniające wszystkie pozostałe czynniki rozwoju (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), posiadające wpływ na wzmocnienie kapitału terytorialnego, możliwości zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji efektów rozwojowych oraz utrzymujące poziom popytu inwestycyjnego w okresie dekonjunktury gospodarczej;
- kreowanie przez organizacje warunków do pozyskiwania nowych inwestycji zagranicznych zwiększających zasoby finansowe terytorium i budujących jego konkurencyjność (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), z jednoczesnym zarządzaniem ryzykiem, związanym z konsekwencjami kryzysów ekonomicznych;
- wspieranie wymiany międzynarodowej przedsiębiorstw bazujące na jakości organizacji, skutkujące wzrostem dochodów przedsiębiorstw, mieszkańców oraz samorządu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), umożliwiających poprzez efekty aglomeracji zwiększanie atrakcyjności kapitału terytorialnego i stymulowanie efektów rozwojowych.

### 2.3.5. Innowacje

Pojęcie innowacji wprowadził do nauk ekonomicznych J. Schumpeter [1960]. Rozumiał innowacje szeroko, zarówno jako wprowadzenie do produkcji nowych lub udoskonalonych wyrobów i metod produkcji (innowacje techniczne), jak również otwarcie nowego rynku, zastosowanie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów, czy wprowadzenie nowej organizacji produkcji (innowacje organizacyjne). Obecnie, rozumiane są one jako wszystkie formy innowacyjności gospodarki dotyczące nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, ale także nowych form organizacyjnych, instytucjonalnych i zarządczych. Innowacyjność dotyczy zdolności do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji technologicznych i organizacyjnych, co może się odbywać w przestrzeni przez budowanie usieciowionego środowiska innowacyjnego opierającego się na poczwórnej helisie: sektor naukowy, sektor gospodarczy, sektor publiczny, w tym administracja oraz społeczeństwo. Adaptacja innowacji może odbywać się też jako konsekwencja efektu „rozlewania się wiedzy” (*knowledge spillover*) oraz procesu „uczenia się regionów” (*learning regions*), co determinowane jest stopniem otwartości terytorium na przepływy z otoczeniem i pośrednio wzmacniane jest migracjami, BIZ oraz handlem zagranicznym. Zdolność generowania i przyswajania szeroko pojętych innowacji, zarówno technologicznych, jak i organizacyjnych, jest ważnym elementem determinującym rozwój w przestrzeni. Jest

to szczególnie istotny problem w dobie rozwoju współczesnej gospodarki opartej na wiedzy. To właśnie innowacyjność gospodarki określa w coraz większym stopniu przewagę konkurencyjną państw i ich terytoriów.

Innowacje postrzegamy jako relatywnie najnowszy i bardzo istotny, na współczesnym etapie funkcjonowania systemów gospodarczych, czynnik rozwoju. Syntetyczny zakres definicyjny innowacji w naszym rozumieniu obejmuje dwa podstawowe subczynniki, które proponuje się uwzględnić w operacyjnej identyfikacji tego czynnika. Należą do nich: innowacyjność i środowisko innowacyjne.

**Innowacyjność** rozumiana jest jako zdolność do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji technologicznych i organizacyjnych stanowiących m.in. konsekwencje procesu uczenia się regionów (*learning regions*) oraz efektów rozlewania się wiedzy (*knowledge spillover*). Innowacje w dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach oddziaływania przemian globalizacyjnych wzmacnianych pogłębiającą się integracją gospodarczą należy rozpatrywać jako zdolność do kreowania innowacji w dwóch ujęciach: *ex-ante* oraz *ex-post*. W ujęciu *ex-ante* innowacyjność rozumiana jest jako przypuszczalna możliwość wprowadzenia nowych rozwiązań, natomiast w ujęciu *ex-post* oznacza wyniki działalności innowacyjnej w określonym czasie, która jest wypadkową nagromadzonej wcześniej wiedzy oraz doświadczenia [Weresa 2007]. Z jednej strony należy podkreślić, że wiedza stanowiąca podstawę dla innowacji, niezależnie od poziomu rozwoju danego obszaru, jest jednym z głównych przedmiotów obecnej fazy globalizacji. Z drugiej strony, w warunkach silnej konkurencji wzmacnianej konsekwencjami głównych współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych oraz trudnych wyzwań okresu po kryzysie, uprzywilejowaną pozycję w rozwoju innowacji mają najsilniejsze regiony, głównie Europy Zachodniej, które mają lepszą zdolność wykorzystania rosnących dochodów i efektów aglomeracyjnych [Capello i in. 2016]. Co bardzo istotne innowacyjność jest potwierdzonym wynikami badań kluczowym elementem rezyliencji w warunkach kryzysu. Z tego powodu w identyfikacji czynnika innowacji technologicznych i organizacyjnych należy dążyć do kwantyfikacji możliwości kreowania innowacji (*ex-ante*) oraz kwantyfikacji efektów procesów innowacyjnych (*ex-post*) pozwalających określić jego wielkość, strukturę i jakość [Romanowska 2014]. Innowacje bowiem jak stwierdza Capello [2014a] poprzez umiejętne zarządzanie wiedzą i kapitałem terytorialnym stanowią obecnie kluczowy czynnik sukcesu i wzrostu regionów.

**Środowisko innowacyjne** zawiera składniki i relacje między nimi w danym systemie terytorialnym kreującym warunki do inkubacji i rozwoju innowacji, który obejmuje poczwórną helisę: gospodarkę – administrację – naukę – społeczeństwo [Etzkowitz, Leydesdorff 2000]. Identyfikując sposoby kreowania środowiska innowacyjnego i ich kwantyfikację operacyjną należy zwrócić uwagę na ...*efektywność odgórnie administrowanych działań wspierających procesy innowacyjne, tak aby polityka innowacyjna Unii Europejskiej nie powielala założeń europejskiego modelu socjalnego. Kształtowanie i realizacja polityki dotyczącej innowacyjności jest zadaniem o tyle trudnym, iż wymaga uwzględnienia silnych zróżnicowań w tym zakresie dostrzeganych w państwach członkowskich Wspólnoty, przy jednoczesnym rozwijaniu strategii wzmacniającej konkurencyjność wobec międzynarodowych rywali, w tym USA i Japonii...* [Romanowska

2014: 24]. Kluczowym uwarunkowaniem dla kształtowania środowiska innowacyjnego, który powinien podlegać konkretyzacji w określaniu czynnika innowacji technologicznych i organizacyjnych jest zarządzania wiedzą, w tym tworzenie możliwości dla jej przepływów między poszczególnymi składnikami poczwórnej helisy [Capello i in. 2009]. Zdolność do generowania wiedzy lub absorpcji wiedzy w celu generowania innowacji jest uważana za najważniejszą, w warunkach oddziaływania globalizacji i integracji gospodarczej, determinantę wzrostu konkurencyjności [*Territorial Impact...* 2013]. Jej podstawą, w sytuacji polskich regionów musi być wzmacnianie sieci powiązań z podmiotami zlokalizowanymi w silniejszych obszarach skutkujące efektywnym rozwojem wiedzy i jej przepływów. Dodatkowo należy pamiętać, że zwłaszcza w regionach słabszych nie może to odbywać się przez prosty wzrost nakładów na działalności B&R, który w tym przypadku nie prowadzi do prostego wzrostu innowacyjności [Olechnicka 2013]. Tworzenie środowiska innowacyjnego wzmacniającego badania, kapitał ludzki oraz zdolności innowacyjne regionów słabiej rozwiniętych oraz przejściowych może i powinno prowadzić do przejścia do łańcuchów wartości, którym towarzyszy rozwój zaawansowanych usług, takich jak: finansowe, doradztwo w zakresie zarządzania, zaawansowana logistyka, i to nie tylko w miastach głównych regionów, ale też w ośrodkach subregionalnych [*Territorial Impact...* 2013]. Oddziaływanie głównych współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych wskazuje na rosnące znaczenie innowacji organizacyjnych związanych zwłaszcza ze wzmacnianiem sprawności organizacyjnej administracji, wzmacniania zachęt do uczenia się [Barca 2009; Rodríguez-Pose, Novak 2013] oraz wskazanych już wcześniej korzyści poszerzenia dostępu do nowych instrumentów finansowych [*The Future of Financial...* 2015].

Rola innowacji w oddziaływaniu na prawidłowości mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie, w zmieniających się uwarunkowaniach globalnych, stanowi wypadkową relacji tego czynnika z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym determinującymi bezpośrednio jego ilościowy i jakościowy charakter. W rezultacie geografia zróżnicowań charakteru i siły oddziaływania tego czynnika w podejściu zorientowanym terytorialnie nawiązuje do wskazanych wcześniej tendencji. Zgodnie z nimi innowacje łatwiej, szybciej i w większym zakresie oddziałują na procesy rozwoju w obszarach, które cechują się relatywnie wyższym poziomem jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Ich wzmacnianie i wykorzystanie w przypadku obszarów Polski i innych regionów Europy Środkowo-Wschodniej stanowi duże wyzwanie. Inny stan i charakter zasobów kapitału terytorialnego tych obszarów nie pozwala bowiem na prostą replikację działań, co niestety ma często miejsce w praktyce interwencji rozwojowej i skutkuje negatywnymi konsekwencjami. Wiedza, umiejętności i kompetencje do współdziałania oraz uczenia się mieszkańców nie podlegają bowiem szybkim zmianom. Interwencja w tym zakresie wymaga konsekwencji i czasu. Osiągnięty postęp w przedmiotowym zakresie warunkuje wzrost poziomu kreatywności mieszkańców i wpływa bezpośrednio na poprawę możliwości „zakorzeniania” (*embeddedness*) i „lepkości” (*stickiness*) terytorium. Cechy te stanowią współcześnie podstawowe uwarunkowanie lokalizacji działalności gospodarczej, sprzyjające tworzeniu różnych form przestrzennych tej działalności oraz sprzyjające kreowaniu efektów aglomeracji (*agglomeration economies*) wykorzystujących

mechanizmy dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Należy podkreślić, że jedynie w takim układzie zależności i aktywności wspieranymi dobrze funkcjonującymi organizacjami, w tym również instytucjami otoczenia biznesu innowacje mogą stać się rzeczywistym czynnikiem rozwoju terytorium. Ich „import” z zewnątrz bez powiązania z lokalnymi zasobami skutkuje ich incydentalnością wykorzystującą okresowe przewagi komparatywne np. niższe koszty pracy i nie prowadzi do trwałego rozwoju. Rozwój innowacji uzależniony jest bezpośrednio od pozostałych mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie. Bardzo ważne dla ich kształtowania, wzmocnienia i rozwoju są przepływy wiedzy (*knowledge spillover*), które pozwalają pokonywać opór odległości i zmieniać znaczenie pojęcia bliskości (*proximity*) nadając mu inne znaczenia, w tym bliskości technologicznej, operacyjnej i procesowej. Tym samym wykorzystują one w pełni współczesne szerokie podejście do dyfuzji rozwoju. Wskazane prawidłowości prowadzą do tworzenia i poszerzania efektów sieciowych (*networks effects*) zapewniających rosnącą użyteczność lokalnych zasobów i dóbr przez z jednej strony wzrost ich komplementarności, a z drugiej tworzenie stałych powiązań z bliższym i dalszym otoczeniem. Wzmacnianie wpływu innowacji na ograniczanie niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*) wskazujące na potrzebę podejmowania interwencji zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), tak jak już wspomniano, nie jest zadaniem prostym i nie może się ograniczać do prób prostej replikacji doświadczeń innych terytoriów. Wymaga obiektywnej ewaluacji jakości posiadanych zasobów i długookresowych, konsekwentnych działań budujących podstawy trwałego i kreatywnego środowiska innowacyjnego, zarówno dla innowacyjności *ex-ante* (możliwość kreowania), jak i innowacyjności *ex-post* (efekt kreowania). Może to skutkować wzrostem motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*) ograniczających skalę przestrzennych różnicowań rozwoju. Ukierunkowanie działań interwencyjnych powinno bazować na preferowaniu innowatorów względem pasywnych beneficjentów wsparcia (*rent seekers*).

Wskazane cechy czynnika innowacji oraz ich specyfika oddziaływania na prawidłowości mechanizmów rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie stanowią poważne wyzwanie dla programowania i realizacji działań interwencyjnych. Interwencja ukierunkowana na wzmocnienie tego czynnika powinna przede wszystkim koncentrować się na działaniach zmierzających do kształtowania środowiska dla innowacyjności *ex-ante* (możliwość kreowania) oraz innowacyjności *ex-post* (efekt kreowania) w pełni wykorzystujących zasoby kapitału terytorialnego. Tylko w ten sposób innowacje i działania je wzmocniające mogą stać się podstawą do budowy funkcjonalnej specyfiki terytorium. Zakorzenienie innowacji na bazie w pełni i obiektywnie rozpoznanych zasobów kapitału terytorialnego wpisuje się w szerszy proces tworzenia warunków do rozwoju oddolnego (*bottom-up*). Wymaga to jednak osadzenia środowiska innowacyjnego w kontekstach terytorium uwzględniających preferencje mieszkańców oraz powiązania programowanej i realizowanej interwencji z działaniami ukierunkowanymi na komplementarne wsparcie innych czynników, co zwiększa skalę przedmiotowego wyzwania. Powinny one mieć charakter kompleksowej interwencji uwzględniającej zarówno inwestycje twarde związane z uzupełnieniem brakującej

w danym kontekście terytorialnym infrastruktury niezbędnej do tworzenia podstawy środowiska dla innowacji, jak również, co jest szczególnie trudne, inwestycje miękkie związane z kreowaniem i/lub transferem wiedzy i technologii w powiązaniu do specyfiki potrzeb terytorium. Jest to tym bardziej trudne, że działania te muszą być planowane długookresowo, a ich rezultaty, ze względu na specyfikę czynników których dotyczą są opóźnione w czasie. Możliwość i efektywność tych działań warunkowana jest stanem wskazanych czynników rozwoju oraz stopniem ich komplementarności. Nie zmienia to jednak faktu, że innowacje stanowią jeden z podstawowych celów i instrumentów interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*) zmierzającej poprzez wzmocnienie sprzężeń zwrotnych w triadzie kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne do osiągnięcia masy krytycznej (*critical mass*) zapewniającej trwały rozwój terytorium. Poprawa stanu czynnika innowacji i jego wpływu na procesy rozwoju powinna być wspierana wielowymiarową i długookresową interwencją publiczną. Powinna być ukierunkowana na:

- kształtowanie środowiska dla innowacyjności *ex-ante* (możliwość kreowania) oraz innowacyjności *ex-post* (efekt kreowania) w pełni wykorzystujących konteksty lokalnego kapitału terytorialnego (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), z aktywną postawą organizacji oraz instytucji zwiększającą odporność na zjawiska kryzysowe;
- tworzenie warunków do rozwoju innowacji technologicznych przez uzupełnienia braków w lokalnym kapitale materialnym (efekt synergii z tym czynnikiem rozwoju) i kreowanie powiązań wykorzystujących dyfuzję efektów rozwojowych, budujących jakość kapitału terytorialnego;
- tworzenie warunków do rozwoju innowacji organizacyjnych przez komplementarne wspieranie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwłaszcza w zakresie kompetencji osobowych i relacyjnych (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju), budujących jakość kapitału terytorialnego, zwiększającą jego odporność na efekty dekoniunktury ekonomicznej;
- wzmacnianie powiązań zewnętrznych pozwalających na tworzenie kooperacyjnych efektów sieciowych sprzyjających tworzeniu komplementarności lokalnego kapitału ludzkiego i kapitału społecznego (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju) z wykorzystaniem prawidłowości dyfuzji rozwoju, z uwzględnieniem potrzeby zarządzania ryzykiem związanym z konsekwencji globalizacji zjawisk kryzysowych;
- kreowanie komplementarnej oferty instytucji otoczenia biznesu, a w uzasadnionych przypadkach zwiększanie ich liczby, tworzących środowisko funkcjonowania podmiotów gospodarczych w dużym stopniu wpływające na konkurencyjność kapitału terytorialnego, w tym jego odporność na dekoniunkturę ekonomiczną;
- rozwój sfery instytucjonalnej opierający się na wykorzystaniu innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewniający poprawę sprawności funkcjonowania organizacji i instytucji (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), a tym samym wzmacniający komplementarność kapitału terytorialnego i jego przygotowanie na dyfuzję efektów rozwojowych, a także ograniczający wrażliwość na kryzys.

## 2.4. Podejście zorientowane terytorialnie w praktyce polityki regionalnej – wnioski i rekomendacje

Podstawą praktyki działań polityki spójności UE wykorzystującej paradygmat interwencji ukierunkowany terytorialnie (*place-based policy*) jest omówiony już w monografii Raport [Barca 2009], przygotowany na zamówienie ówczesnej Komisarzy ds. polityki regionalnej D. Hübner. Nowy, zaproponowany przez Barcę kierunek działań ma być ukierunkowany na miejsca (*places*) lub regiony określone endogenicznie (*region defined endogenously*), a ich celem ma być zredukowanie pułapek nieefektywnościowych (*inefficiency traps*) i/lub pułapek wyłączenia społecznego (*social exclusion traps*) w konkretnych miejscach (opóźnionych w rozwoju lub rozwiniętych, miejskich lub wiejskich, centralnych lub peryferyjnych) wynikających z deficytów instytucjonalnych. Takie podejście do praktyki programowania interwencji rozwojowej bazowało wprost na koncepcji określanej przez OECD jako nowy paradygmat polityki regionalnej. Zanim wszedł on do praktyki działań europejskiej polityki spójności był wykorzystywany w ramach pilotażu i stanowił przedmiot testowania w różnych krajach w latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI w., w ramach poszukiwań poprawy skuteczności działań prorozwojowych finansowanych ze środków publicznych [*How Regions...* 2009; *Regions Matter...* 2009; *National Place-based...* 2010; Churski 2018].

Doświadczenia europejskie i krajowe potwierdzają przyjmowane powszechnie na etapie programowania celów i kierunków działań założenia podkreślające znaczenie podejścia terytorialnego (*territory matters*) w interwencji publicznej [Bianchetti, But 2016]. Ich słusność wynika z faktu utrzymywania się obiektywnych różnicowań zasobów poszczególnych terytoriów uniemożliwiających stosowanie jednego podejścia i tych samych instrumentów w działaniach prorozwojowych różnych obszarów [Stead 2013]. Co istotne, skala tych różnicowań wzrasta w warunkach pogłębiającej się globalizacji determinującej zarówno zmiany czynników endogenicznych, jak też kształtującej środowisko egzogeniczne [Walsh 2013]. Wzmacnia to potrzebę elastycznego i zindywidualizowanego podejścia do zarządzania procesami rozwojowymi [Dunleavy i in. 2006], zwłaszcza w sytuacji coraz bardziej powszechnie podkreślanej potrzeby zapewniania warunków do rozwoju zrównoważonego, komplementarnie bazującego na zasobach ekonomicznych, społecznych i środowiskowych [Adams i in. 2012]. Z perspektywy dekady stanowiącej okres podejmowania w UE działań zgodnych z nowym paradygmatem polityki regionalnej można jednak stwierdzić, że pomimo jego niezaprzeczalnych atutów jest on bardzo trudny do zoperacjonalizowania i zastosowania w praktyce działań strategicznych i programowych polityki rozwoju. Wynika to z wyzwania, jakie towarzyszą implementacji do praktyki polityki rozwoju podejścia *bottom-up*, jak i tworzenia warunków do maksymalnej elastyczności wykorzystania wsparcia publicznego niezbędnego dla optymalnego dostosowania go do specyfik poszczególnych terytoriów.

Na poziomie europejskim jest to szczególnie trudne w regionach słabiej rozwiniętych, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, charakteryzujących się relatywnie



niższym poziomie kapitału ludzkiego i społecznego, wykazujących jednocześnie większe braki i niesprawności instytucjonalne. Potwierdzają to zróżnicowane rezultaty i nie zawsze oczekiwane efekty stosowania instrumentów wykorzystywanych w implementacji nowego paradygmatu polityki regionalnej [Baltiņa 2014]. Wśród przykładowych tego typu działań zapewniających koncentrację merytoryczną i terytorialną interwencji, zmierzającą do dostosowania jej do specyfiki poszczególnych terytoriów można wskazać cały katalog stosowanych instrumentów: strategie inteligentnych specjalizacji, politykę miejską, zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, zintegrowane inwestycje terytorialne, obszary problemowe i wiele innych (ryc. 2.12). Większość z nich wdrażana jest jednak z poziomu unijnego dla regionów państw członkowskich na zasadzie warunkowości *ex-ante* determinującej dostęp do europejskich środków publicznych. Nie stanowi to zagrożenia w przypadku regionów lepiej rozwiniętych, z dobrze rozwiniętym wielopoziomowym współrzędzeniem (*multi-level governance*), osiągających sukcesy w ich implementacji [McCann, Ortega-Argiléz 2012; Varga 2017].

W przypadku regionów słabiej rozwiniętych przyjęte założenia zwiększają jednak możliwość wystąpienia nadużyć i nieprawidłowości w ich stosowaniu, związanych z dążeniem „za wszelką cenę” do spełnienia narzuconych warunków. Przedmiotowe zagrożenia dobrze ilustruje przykład inteligentnych specjalizacji w Polsce. Ich identyfikacja i wzmocnienie potwierdza dążenie do wdrażania podejścia zorientowanego

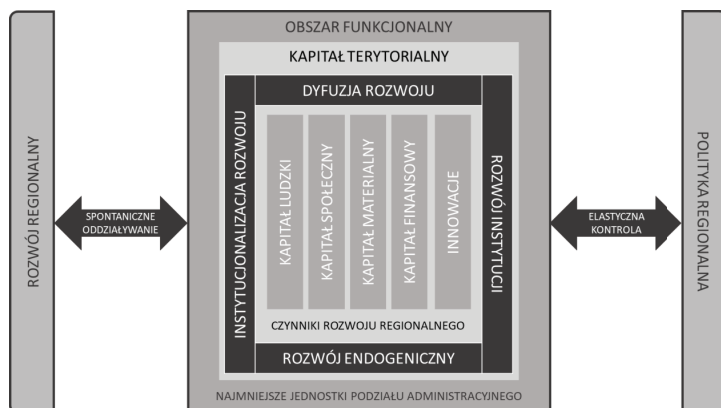


Ryc. 2.12. Wybrane instrumenty operacyjnej implementacji *place based-policy*

Źródło: opracowanie własne.

terytorialnie do praktyki polskiej polityki rozwoju, zaprzeczającego słuszności unifikacji standardów dla wszystkich terytoriów (*one solution fits all*). Niestety sposób realizacji tego procesu obciążony jest wieloma brakami. Identyfikacja inteligentnych specjalizacji w Polsce została bowiem przeprowadzona na dwóch poziomach – krajowym i regionalnym – bez żadnej koordynacji, a wręcz w sposób uniemożliwiający uzyskanie komplementarnych rezultatów. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przyjęcie różnej metodologii postępowania, a także niespójna koordynacja działań administracji rządowej – za krajowe inteligentne specjalizacje odpowiadało Ministerstwo Gospodarki, a regionalne inteligentne specjalizacje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz samorząd wojewódzki. Ponadto ze względu na fakt, że regionalne inteligentne specjalizacje realizowane były w ramach warunkowości *ex-ante* perspektywy 2014-2020, samorządy wojewódzkie pomimo bazowania na coraz lepszym jakościowo materiale informacyjnym, zgodnie z zasadą polityki opartej na faktach (*evidence based-policy*), celowo poszerzały zakres proponowanych specjalizacji. Działania takie postrzegano jako sprzyjające zwiększeniu szans na pozyskanie dofinansowania z puli europejskich środków publicznych przeznaczanych na wspieranie działań rozwojowych. W rezultacie krajowe inteligentne specjalizacje nie posiadają zintegrowanych regionalnych programów implementacyjnych, a wiele z regionalnych inteligentnych specjalizacji polskich regionów nie jest wyposażonych obecnie we wszystkie niezbędne dla ich rozwijania potencjały i wymaga weryfikacji [Dziemianowicz i in. 2014].

Na poziomie krajowym terytorializacja polskiej polityki regionalnej, w ramach wykorzystania wcześniej wymienionych instrumentów europejskich, w największym stopniu konkretyzuje się w przedsięwzięciach podejmowanych w stosunku do obszarów problemowych, obszarów funkcjonalnych, czy też obszarów strategicznej interwencji. Ich programowanie i realizacja ponownie jednak odbywa się w warunkach bardzo niedoskonałej koordynacji instytucjonalnej oraz niskiej sprawności operacyjnej. Wynikają one z rozproszonych podstaw prawnych, ale także z braku konsekwencji ich stosowania w dokumentach rangi krajowej. Dotyczy to nawet tych z nich, które były koordynowane w ramach jednego resortu, przez ministra właściwego ds. polityki rozwoju. W rezultacie przedmiotowe kategorie obszarów, których zakres definicyjny w wielu przypadkach w dużym stopniu się powiela, wykorzystuje się w celu programowania interwencji, która niestety nie zawsze skutkuje konsekwentnymi działaniami operacyjnymi, ograniczając się jedynie do spełnienia warunków *pro forma*. Duża dowolność w przedmiotowym zakresie prowadzi do sytuacji, w której w niektórych regionach unika się wykorzystywania tych instrumentów terytorializacji interwencji polityki rozwoju, często argumentując ten fakt względami politycznymi. W innych natomiast są one nadużywane prowadząc do sytuacji, w której obszar całego regionu staje się obszarem specjalnej interwencji, a istota koncentracji i dostosowania działań do specyfik terytorialnych ulega całkowitemu zatarciu. W skrajnych przypadkach prowadzi to do sytuacji, w której ...*są gminy w Polsce, na których występuje nawet powyżej 20 obszarów specjalnych (podkarpackie), a rekordowe liczą ich aż 59 (Przemysł i Ustrzyki Dolne)*.... [Śleszyński i in. 2016: 118]. Wskazuje to na potrzebę pilnego uspoźnienia dokumentów prawnych i strategicznych pod względem celowości i możliwości wyznaczania obszarów specjalnych (funkcjonalnych, problemowych, strategicznej



Ryc. 2.13. Model operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w implementacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place based-policy*)

Źródło: opracowanie własne.

interwencji) stanowiących instrument terytorializacji polityki rozwoju, a także ujednoczenia metodologii ich delimitacji na wszystkich poziomach przestrzennych, zapewniającej pełną porównywalność. Podjęte przez administrację rządową działania w zakresie przygotowania do perspektywy 2021-2027 należy uznać za krok we właściwym kierunku [Śleszyński 2019; Śleszyński i in. 2019; *Modele struktury...* 2020].

W tych okolicznościach podejmujemy próbę określenia sposobu prowadzenia interwencji publicznej zapewniającej trwały rozwój oraz dążącej do jego konwergencji, najlepiej dostosowanej do zmieniających się uwarunkowań globalnych i lokalnych. Niezaprzeczalnie optymalnym fundamentem tej interwencji pozostaje paradygmat zorientowany terytorialnie (*place-based policy*). Nie zmienia to jednak aktualności podstawowego pytania: Jak skutecznie i efektywnie prowadzić działania interwencyjne polityki rozwoju w warunkach z jednej strony oddziaływania megatrendów społeczno-gospodarczych, a z drugiej strony konieczności dostosowania ich do lokalnych kontekstów terytorialnych wpływających na skuteczność i efektywność podejmowanych działań?

Poszukując rozwiązań lepszych w stosunku do dotychczasowych praktyk traktujemy niezmiennie czynniki rozwoju jako podstawowe uwarunkowanie kształtujące poziom i warunki życia mieszkańców regionów oraz jego atrakcyjność jako miejsca lokalizowania i prowadzenia działalności gospodarczej, zwracając jednak uwagę na znaczenie ich usieciowienia. Punktem wyjścia dla operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w paradygmacie zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) w naszej propozycji jest powiązanie koncepcji kapitału terytorialnego, dyfuzji rozwoju oraz uwarunkowań instytucjonalnych i ich wykorzystanie na poziomie lokalnym w układzie przestrzennym obszarów funkcjonalnych delimitowanych w granicach jednostek administracyjnych (ryc. 2.13). Naszym zdaniem region i jego czynniki rozwoju tworzą spójny i domknięty relacyjnie system bazujący na: (1) terytorialnej specyfice obszarów funkcjonalnych leżących w jego granicach, (2) dyfuzji procesów rozwojowych wewnątrz i między nimi oraz (3) organizacjach i instytucjach warunkujących

sprawność i efektywność funkcjonowania jego części składowych oraz regionu jako całości. Czynniki rozwoju regionu traktujemy zatem jako wypadkową czynników rozwoju jego terytoriów składowych, adaptując na poziom regionalny obowiązujące od początku przełomu XX i XXI w. panujące na gruncie polityki regionalnej przeświadczenie, że rozwój obszarów większych jest efektem rozwoju ich składowych a nie odwrotnie.

Podstawą systematyzacji czynników rozwoju jest, nawiązująca do założeń teorii rozwoju endogenicznego, koncepcja kapitału terytorialnego, który postrzegamy jako podstawowy dla rozwoju każdego obszaru [Camagni 2008]. Rozumiemy go, jak już wspomniano, jako metaczynniki stanowiący wypadkową stanu, przemian i oddziaływania elementarnych czynników rozwoju budujących jego wewnętrzną strukturę relacyjną, na którą składają się: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje. Struktura ta obejmuje zarówno relacje wiążące elementarne czynniki rozwoju, które domykają się w granicach danego terytorium i stanowią o wewnętrznej komplementarności kapitału terytorialnego, jak również relacje przestrzenne określające z jednej strony stopień domknięcia kapitału terytorialnego, a z drugiej jego oddziaływanie na bliższe i dalsze otoczenie. Raz jeszcze należy podkreślić, że kapitał terytorialny nie jest prostą sumą czynników rozwoju, a jego funkcjonowanie opiera się na ich wzajemnym przenikaniu oraz komplementarności tworzącej środowisko dla procesów rozwojowych, wykorzystujących w pełni omówione prawidłowości mechanizmów rozwojowych. Prawidłowości te związane są z czynnikami lokalizacji, efektami aglomeracji, przepływami wiedzy, efektami sieci, niedopasowaniami przestrzennymi oraz motywacją kapitałów do działań ukierunkowanych terytorialnie. Dzięki nim zdefiniowany zbiór czynników współwystępuje komplementarnie i wzajemnie się przenika tworząc specyficzne warunki do inicjowania i przebiegu procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów. W procesie tym obok zasobów o charakterze domkniętym wewnątrznie, odpowiadających przede wszystkim za ekonomię/przestrzeń miejsc (*space of places*), bardzo istotne znaczenie mają te z nich, które ponadto przyjmują i/lub generują dyfuzję procesów rozwojowych stanowiącą podstawę do kształtowania się ekonomii/przestrzeni przepływów (*space of flows*) [Castells 2010; Hudson 2004; Krugman 1995]. Dzięki procesom dyfuzji zachodzącym w ramach wewnętrznych powiązań funkcjonalnych domykających się w granicach danego terytorium kształtuje się relacyjność kapitału terytorialnego determinowana wzajemnymi oddziaływaniami i zależnościami czynników rozwoju występujących w jego granicach. Dyfuzja procesów rozwojowych dotyczy jednak także relacji zewnętrznych. W ich konsekwencji terytorium oddziałuje na swoje bezpośrednie otoczenie, dla którego stanowi ono rdzeń/biegun rozwoju, ale też przyjmuje ono oddziaływania zewnętrzne, najczęściej z nadrzędnych ośrodków/biegunów rozwoju, co bezpośrednio bazuje na efektach aglomeracji i prawidłowościach polaryzacji i dyfuzji rozwoju, co podkreślano było przez P. Krugmana [1991a; 1991b; 1995] w koncepcji nowej geografii ekonomicznej. Swój istotnym spoiwem zwiększającym synergię w przebiegu i efektach wskazanych prawidłowości są instytucjonalizacja rozwoju i rozwój instytucjonalny, bazujące na jakości kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. Instytucjonalizacja rozwoju związana jest z tworzeniem i funkcjonowaniem instytucji koordynujących programowanie, realizację

i ewaluację procesów rozwoju. Konkretyzują się one m.in. w formie struktur organizacyjnych administracji i instytucji publicznych i ich sprawności. Rozwój instytucjonalny bazuje na normach, wartościach, modelach zachowań, reprezentowanych zarówno przez pojedynczych interesariuszy, jak i ich grupy charakteryzujące się zróżnicowanym poziomem sformalizowania organizacyjno-instytucjonalnego i różnym poziomem zakorzenienia. Konkretyzują się one m.in. w różnych formach samoorganizacji społeczeństwa i stopniu jego partycypacji związanej ze współtworzeniem przedsięwzięć rozwojowych [North 1990; Williamson 1975, 1985]. Identyfikacja czynników rozwoju oraz planowanie i realizacja działań interwencyjnych ukierunkowanych na ich tworzenie i/lub wzmocnienie z uwzględnieniem wskazanych prawidłowości powinno odbywać się w różnych przekrojach przestrzennych, w granicach określonych zasięgiem relatywnie silnych relacji funkcjonalnych. Należy pamiętać, że tak rozumiany kapitał terytorialny i jego uwarunkowania są kształtowane zarówno przez spontaniczne zmiany rozwojowe, jak i sterowalne działania interwencyjne. Tym samym interwencja rozwojowa i jej konsekwencje pokrywają się ze zmianami o charakterze spontanicznym. W zależności od sytuacji rynkowej te dwie składowe zmiany rozwojowe mogą wzajemnie wzmocniać, ograniczać lub znosić efekty swojego oddziaływania. W konsekwencji w zależności od sytuacji rynkowej interwencja rozwojowa może być łatwiejsza lub może stanowić poważniejsze wyzwanie. Zawsze jednak jej skuteczna i efektywna realizacja uwzględniająca realną a nie pozorną identyfikację specyfiki czynników rozwoju tworzących kapitał terytorialny poszczególnych obszarów może być realizowana w praktyce jedynie w sytuacji zapewnienia pełnej samodzielności samorządów terytorialnych i wdrażaniu elastycznych instrumentów sterowania na szczeblu unijnym i krajowym. Wymaga to odważnej i konsekwentnej decentralizacji i pełnego wykorzystania koncepcji wielopoziomowego współrzędzenia (*multilevel governance*) z jednoczesnym poszanowaniem zasady *myśl globalnie, działaj lokalnie* (*think globally, act locally*)<sup>25</sup> oraz ograniczeniem roli państwa i UE do działań koordynacyjno-kontrolnych. Ponadto należy pamiętać, aby interwencja w czynniki rozwoju nie była realizowana na zasadzie niezależnych, „silosowych” działań dedykowanych poszczególnym czynnikom, ale uwzględniała konieczność wzmocnienia ich powiązań z pełnym wykorzystaniem kontekstów terytorialnych. Wydaje się, że najlepszym narzędziem do realizacji przedmiotowego planu jest idea zintegrowanego planowania rozwoju, opierająca się na oddolnym (*bottom-up*) modelu planowania strategicznego i przestrzennego, dostosowanym do specyfik i potencjałów poszczególnych terytoriów.

Konkretyzując i operacjonalizując czynniki rozwoju regionalnego zdajemy sobie sprawę z ograniczeń wynikających z dostępu do danych, które występują na każdym poziomie analizy przestrzennej oraz mają również swoje krajowe i regionalne deficyty. Z tego powodu rekomendujemy wskaźnikowanie czynników rozwoju w maksymalnym możliwym zakresie w układzie wyróżnionych przez nas subczynników, które wskazują na ich najważniejsze aspekty wynikające z tempa i zakresu oddziaływania megatrendów społeczno-gospodarczych, ale też z prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w zróżnicowanych kontekstach terytorialnych na poziomie lokalnym (tab. 2.5).

---

<sup>25</sup> Więcej patrz: [Geddes 1915; Robertson, White 2002].

Tabela 2.5. Czynniki i subczynniki rozwoju społeczno-ekonomicznego

<b>Czynniki</b>	<b>Subczynniki</b>
<b>Kapitał ludzki</b>	- → sytuacja ludnościowa - → stan zdrowia - → mobilność - → kwalifikacje i umiejętności - → stan rynku pracy
<b>Kapitał społeczny</b>	- → aktywność społeczna - → działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych - → przedsiębiorczość - → dysfunkcje społeczne
<b>Kapitał materialny</b>	- → zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego - → infrastruktura techniczna - → infrastruktura społeczna
<b>Kapitał finansowy</b>	- → sytuacja finansowa przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej - → stan i struktura usług finansowych - → wielkość i struktura absorpcji europejskich środków publicznych - → zewnętrzne przepływy kapitału finansowego
<b>Innowacje</b>	- → innowacyjność - → środowisko innowacyjne

Źródło: opracowanie własne.

Nasze doświadczenia dowodzą, że wskaźnikowanie tego układu poprzez zestandaryzowany zestaw wskaźników, w układach jednostek funkcjonalnych, jest niemożliwe. Dodatkowym wyzwaniem jest analiza wieloletnich okresów obserwacji, niezbędna przy identyfikacji dynamiki zmian oraz trendów prognostycznych. Z tego powodu proponujemy merytoryczny dobór celowy wskaźników odpowiadających jednostkom podziału administracyjnego, których zestawy z jednej strony będą wypadkową dostępności do danych, a z drugiej weryfikacji statystycznej ich wartości informacyjnej. Przedmiotowy stan potwierdza potrzebę nieustannego uzupełniania bazy danych gromadzonych przez służby statystyki publicznej o nowe informacje, odpowiadające nowym procesom zmian i ich nowym wymiarom, zgodnie z trendem: od ekonomii stanów do ekonomii przepływów. Niezbędna jest również dbałość o utrzymanie serii obserwacji i przeliczanie danych w sytuacji często wprowadzanych korekt podziałów terytorialnych. Nie zmienia to jednak faktu, że identyfikacja i wykorzystanie w programowaniu i realizacji interwencji rozwojowej szczegółowych kontekstów terytorialnych i prawidłowości mechanizmów je kształtujących wymaga prowadzenia analiz w skali lokalnej z wykorzystaniem szerokiego wachlarza metod badań bezpośrednich. Propozycje w tym zakresie i jej wyniki przedstawiamy w dalszych rozdziałach monografii.

Podsumowując uważamy, że obiektywne i oparte na faktach (*evidence-base approach*) konkretyzowanie i wzmacnianie przez zdecentralizowaną i ukierunkowaną terytorialnie interwencję publiczną (*place-based policy*) triady: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji stanowi warunek do wystąpienia w jej ramach

sprzężeń tworzących warunki trwałego rozwoju prowadzącego do jego konwergencji przestrzennej. Naszym zdaniem zapewnia to osiągnięcie masy krytycznej (*critical mass*), która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na każdym poziomie przestrzennym. Przedmiotowa triada wraz z omówionymi prawidłowościami mechanizmów rozwojowych w podejściu zorientowanym terytorialnie<sup>26</sup>, powinny naszym zdaniem stanowić matrycę programowania i realizacji oddziaływań interwencyjnych ukierunkowanych na tworzenie i wzmacnianie czynników rozwoju regionalnego. Punktem wyjścia zawsze musi być obiektywna identyfikacja wielkości i charakteru zasobów zgodna z założeniami polityki opartej na faktach (*evidence-based policy*). Ważne, aby przedmiotowa diagnoza nie była profilowana doraźnie zgodnie z potrzebami politycznymi, co niestety jest częstą praktyką. Na podstawie rozpoznanych możliwości należy programować interwencję publiczną stosując podejście zintegrowane uwzględniające trzy wymiary oddziaływania: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne. Oznacza to, że planowanie działań ukierunkowanych na dany czynnik rozwoju powinno uwzględniać wzmocnienie jego oddziaływania we wszystkich trzech wymiarach. W tym celu należy korzystać z omówionych wcześniej prawidłowości mechanizmów rozwojowych w podejściu zorientowanym terytorialnie. Przykładowo interwencja w kapitał ludzki ukierunkowana na poprawę jego jakości musi być tak realizowana, aby równolegle oddziaływać na wzmacnianie relacyjnego środowiska kapitału terytorialnego, sprzyjać procesom dyfuzji rozwoju oraz poprawiać instytucjonalizację rozwoju i rozwój instytucjonalny. Działania ukierunkowane na kapitał społeczny powinny uwzględniać jego rolę w tworzeniu komplementarnego środowiska kapitału terytorialnego, kreowania i stymulacji procesów rozprzestrzeniania się rozwoju oraz budowania warunków instytucjonalnych. Interwencja w kapitał materialny musi odpowiadać na wyzwania kształtowania konkurencyjności lokalizacyjnej kapitału terytorialnego. Powinna też tworzyć warunki techniczne do procesów dyfuzji oraz budować podstawę materialną do poprawy funkcjonowania organizacji i instytucji. Oddziaływania ukierunkowane na kapitał finansowy muszą uwzględniać jego znaczenie w tworzeniu odporności kapitału terytorialnego na konsekwencje cykli koniunkturalnych oraz uwzględniać konsekwencje przepływów finansowych wynikających z procesów dyfuzji. Powinny również stymulować do działań społecznych a nie sprzyjać rozwojowi bierności i uzależnienia od pomocy publicznej. W końcu interwencja zmierzająca do rozwoju innowacji powinna bazować na pozostałych czynnikach tworzących kapitał terytorialny unikając nieuzasadnionych ekonomicznie działań równoległych. Przy jej realizacji należy brać pod uwagę także sprzężenia zwrotne, jakie zachodzą między innowacjami a dyfuzją rozwoju, która z jednej strony może być ich źródłem, a z drugiej katalizatorem ich upowszechniania. Powinna ona również uwzględniać możliwości, jakie tworzy dla optymalizacji funkcjonowania organizacji i instytucji poprzez implementowanie nowych rozwiązań zarządczych. W operacyjnej konkretyzacji założeń, a następnie ich praktycznej realizacji

---

<sup>26</sup> Czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, efekty aglomeracji, przepływy wiedzy, efekty sieci, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje (skłonność) kapitałów do działań ukierunkowanych terytorialnie.

pomocne jest wykorzystanie logiki omówionych prawidłowości i podporządkowanie im logiki interwencji. Uwzględniając wskazane zależności między czynnikami rozwoju zalecane jest również równoległe oddziaływanie na kilka czynników, między którymi bardzo często dochodzi do sprzężeń zwrotnych zwiększających skuteczność i efektywność udzielanej interwencji. Tak modelowane działania polityki rozwoju mogą być skuteczne jedynie przy spełnieniu trzech warunków:

- maksymalizacji realnego zaangażowania oddolnego wszystkich interesariuszy lokalnych procesu rozwoju reprezentujących, oczywiście adekwatnie do występowania ich na danym terytorium, każdy sektor pięcioelementowej helisy: nauka – gospodarka – władza – społeczeństwo i media – środowisko (*Quintuple Helix: akademia – economic system – political system – media and culture-based public – natural environment*);
- odejścia od warunkowości *ex-ante* w programowaniu działań polityki rozwoju, które zwłaszcza w przypadku obszarów słabszych ekonomicznie tworzą środowisko do upowszechniania się „kultury maksymalizacji absorpcji” skutkując podejmowaniem działań w celu maksymalizacji doraźnych korzyści, a nie sprzyjając poprawie jakości, skuteczności i efektywności sterowania procesami rozwoju, o długotrwałych rezultatach;
- upowszechnienia w praktyce działań administracji modelu wielopoziomowego współrzędzenia (*multi-level governance*) oraz maksymalizacji decentralizacji finansów publicznych, co jest niezbędne dla rzeczywistego a nie stosowanego obecnie pozornego programowania działań interwencyjnych w podejściu zorientowanym terytorialnie, zgodnie z lokalną specyfiką potrzeb każdego terytorium.

Implementacja przedstawionych założeń nie będzie łatwa, a w obecnym okresie zmasowanego ataku na politykę spójności, w ramach toczącej się dyskusji politycznej na temat przyszłości Wspólnoty, może stanowić prawdziwe wyzwanie. Sytuacji nie ułatwiają również warunki pandemii COVID-19 i towarzyszące im działania osłonowe, które są niestety w małym stopniu zintegrowane z politykami wspólnotowymi, w tym polityką spójności. Jej skutecznemu wykorzystaniu nie sprzyjają także uwarunkowania krajowe. W Polsce z jednej strony promowane przez rząd wzmocnienie roli państwa, w tym centralizacja wielu kompetencji realizowana pod hasłem ograniczania „rozdrobnienia instytucjonalnego” oraz przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu m.in. tzw. korporacji samorządowych stanowią najlepsze potwierdzenie obecnych tendencji politycznych. Z drugiej strony doraźne a nie strategiczne i zintegrowane działania związane z programowaniem interwencji Krajowego Planu Odbudowy nie pozwalają patrzeć z optymizmem w przyszłość. Mimo wszystko należy zakładać pokonanie tych wyzwań, poprzez oczekiwaną przez wszystkich integrację obecnych ram polityki spójności z interwencją osłabiającą społeczno-ekonomiczne skutki kryzysu COVID-19 oraz działaniami polityk horyzontalnych (m.in. The European Green Deal Investment Plan, Just Transition Mechanism [*The European...* 2020]). Może to stanowić podstawowy warunek skuteczności działań interwencyjnych finansowanych z europejskich środków publicznych, a tym samym przyszłość polityki spójności po 2020 r.



# Rozdział 3

## Algorytm postępowania badawczego – metody i techniki badawcze

### 3.1. Wprowadzenie

Przedstawione w poprzedniej części pracy ustalenia teoretyczne w kolejnych rozdziałach zostaną poddane empirycznej weryfikacji. Chcąc jednak przybliżyć Czytelnikowi procedury empirycznej weryfikacji, celem tego rozdziału jest prezentacja metod badawczych i technik zbierania informacji. Metody i techniki badawcze posłużyły trzem głównym celom. Po pierwsze, identyfikacji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego dynamiki w układzie gmin Wielkopolski na tle innych tego typu jednostek w kraju. Po drugie, identyfikacji czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. Po trzecie, identyfikacji trzech zarysowanych wyzwań polityki rozwoju, tj. identyfikacji kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz znaczenia instytucji w rozwoju, które *de facto* powinny stanowić podstawę polityki zorientowanej terytorialnie (ryc. 3.1). Analiza empiryczna prowa-



Ryc. 3.1. Ogólny algorytm postępowania badawczego

Źródło: opracowanie (dane GUS).

dzona na poziomie lokalnym pozwoli określić pozycję gmin województwa wielkopolskiego na skali poziomu i dynamiki rozwoju, ale także poznać szczegółowe uwarunkowania polityki zorientowanej terytorialnie w wybranych gminach reprezentujących wyróżnione klasy rozwoju.

Realizacja założonych celów wymaga przyjęcia określonych reguł postępowania badawczego. Ze względu na to wyróżniono trzy grupy metod i technik badawczych odpowiadające wyróżnionym celom.

Przyjęte postępowanie badawcze w pierwszej części dotyczącej analizy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w ogólnej postaci ma następujący algorytm: (1) dobór zmiennych diagnostycznych, (2) wyznaczenie wskaźnika syntetycznego rozwoju społeczno-gospodarczego (poziomu rozwoju i jego dynamiki), (3) klasyfikacja gmin na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego. Generalnie zadaniem tego algorytmu jest uzyskanie możliwie wysokiego stopnia poprawności i efektywności klasyfikacji jednostek przestrzennych na podstawie wskaźników opisujących wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego (pochodzących z oficjalnej statystyki publicznej). Jest to o tyle ważne, że od wyników klasyfikacji w dużej mierze zależą kolejne czynności badawcze oraz ich jakość i skuteczność, a także w wielu przypadkach decyzje podejmowane przez przedstawicieli świata praktyki, w tym m.in. decyzje dotyczące koncentracji tematycznej i przestrzennej polityki rozwoju prowadzonej i realizowanej zarówno na poziomie UE, państw narodowych, regionów, jak i jednostek lokalnych [por. Nijkamp 1986; Duranton i in. 2015]. Dodatkowo część tę wzbogacano o analizę poziomu nierówności wewnątrzregionalnych w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W części drugiej, dotyczącej identyfikacji czynników, posłużono się modelowaniem regresyjnym w ujęciu przestrzennym. W tym przypadku ogólny algorytm postępowania bazuje głównie na szacowaniu parametrów strukturalnych równań regresji, oceny stopnia dopasowania modeli oraz analizie reszt z regresji. W części trzeciej, dotyczącej identyfikacji specyficznych uwarunkowań lokalnych polityki zorientowanej terytorialnie przez identyfikację kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz znaczenia instytucji w rozwoju wybranych jednostek lokalnych (gmin), algorytm postępowania badawczego prezentuje się nieco odmiennie, ze względu na fakt wykorzystania wyników bezpośrednich badań ilościowo-jakościowych. Algorytm ten przedstawia się następująco: (1) wybór studiów przypadku spośród gmin województwa wielkopolskiego, (2) wykonanie wielopłaszczyznowych i pogłębionych badań terenowych o charakterze ilościowo-jakościowym w wybranych gminach województwa wielkopolskiego, (3) identyfikacja nowych wyzwań polityki regionalnej i poziomu kształtowania odporności na kryzys w badanych gminach, (4) sformułowanie rekomendacji dla zintegrowanej terytorialnie polityki rozwoju w zależności od poziomu lokalnego kapitału terytorialnego.

Realizacja celów pierwszego i drugiego, a więc analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce oraz identyfikacja czynników rozwoju, zostanie przeprowadzona w rozdziale czwartym. Natomiast realizacja celu trzeciego, zmierzająca do identyfikacji trzech wyzwań polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie, tj. kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz znaczenia instytucji

w rozwoju, ze względu na jego zakres i znaczenie z punktu widzenia niniejszej pracy, zostanie przeprowadzona odpowiednio w rozdziałach piątym, szóstym, siódmym i syntetycznie w ósmym.

### 3.2. Algorytm kasyfikacji gmin na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

Określenie pozycji gmin w Polsce na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, prowadzące do przyporządkowania ich do klas poziomu rozwoju oraz dynamiki rozwoju jest punktem wyjścia empirycznego postępowania badawczego. Procedura klasyfikacji gmin ma postać trój etapowego algorytmu.

W pierwszym etapie (1) postępowania badawczego dokonano wyboru i redukcji wskaźników cząstkowych opisujących wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego. Aspekty te odpowiadają wyróżnionym w poprzednim rozdziale pięciu czynnikom rozwoju (kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy i innowacje). W tym celu wykorzystano dane statystyczne publikowane w Banku Danych Lokalnych GUS dla lat 2004-2018. Rok 2004 wybrano jako moment największego (i historycznego z punktu widzenia państw z za tzw. żelaznej kurtyny) rozszerzenia UE. Taki dobór zakresu czasowego analizy pozwolił ocenić poziom rozwoju lokalnego w Polsce w momencie rozszerzenia UE. Głównym kryterium doboru wskaźników do analizy była dostępność danych w całym badanym okresie dla wszystkich jednostek przestrzennych. Pełna seria danych dla 2478 gmin w Polsce (stan na 2018 r.) była dostępna dla 38 wskaźników przyporządkowanych do pięciu aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego odpowiadających czynnikom rozwoju. W wyniku analizy korelacji za pomocą współczynnika korelacji liniowej Pearsona (uwzględniającej interpretację merytoryczną związku liniowego między wskaźnikami a nie tylko czysty związek statystyczny) w obrębie każdego z czynników, zredukowano liczbę wskaźników do 22. Ostateczną listę wskaźników traktowanych jako zmienne diagnostyczne w kolejnych krokach postępowania badawczego zamieszczono w tab. 3.1.

W drugim etapie (2), na podstawie wartości zmiennych diagnostycznych dla każdej z badanych jednostek przestrzennych wyznaczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, syntetyczny wskaźnik dynamiki rozwoju oraz dodatkowo dla każdego z badanych pięciu aspektów syntetyczny wskaźnik poziomu ich rozwoju (kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy i innowacje). Procedura wyznaczania wskaźnika syntetycznego była poprzedzona testowaniem normalności rozkładu zmiennych diagnostycznych. W większości przypadków przyjęte do analizy wskaźniki nie miały rozkładu normalnego (co potwierdziły testy normalności rozkładu zmiennej: Kołmogorowa-Smirnowa, Lillieforsa, Shapiro-Wilka i D'Agostino-Pearsona). Tym samym w celu normalizacji wskaźników nie posłużono się klasyczną metodą standaryzacji, w której wykorzystuje się średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe, lecz metodą unitaryzacji zerowanej (normalizacją

*min-max normalization, rescaling*). Zmienne diagnostyczne będące stymulantami normalizowano za pomocą formuły (1), a zmienne będące destymulantami za pomocą formuły (2):

$$(1) z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}; \quad (2) z_{ij} = \frac{\max_i x_{ij} - x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}$$

Tak znormalizowane wskaźniki nie tylko pozbawiają mian i sprowadzają do podobnego rzędu wielkości zmienne diagnostyczne, lecz także cechują się równością rozpiętości [0,1], możliwością normowania cech przyjmujących wartości ujemne, dodatnie i zero oraz przyjmowaniem nieujemnych wartości unormowanych [Kukuła 2000]. Następnie na bazie zunitaryzowanych wskaźników skonstruowano syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego metodą wzorca rozwoju. W tym celu wykorzystano miarę niepodobieństwa Braya-Curtisa [Bray, Curtis 1957], którą transformowano na miarę podobieństwa do wzorca, którym była hipotetyczna jednostka przestrzenna przyjmująca dla wszystkich uwzględnianych w analizie zmiennych wartość maksymalną (tj. 1):

$$d_{kj}^{BC} = 1 - \frac{\sum_{j=1}^m |z_{ij} - z_{kj}|}{\sum_{j=1}^m (z_{ij} + z_{kj})}$$

gdzie:

$z_{ij}$  – znormalizowana wartość wskaźnika  $j$  dla gminy  $i$  ( $i=1, 2, \dots, 2478$ ),

$k$  – gmina „wzorzec”,

$j = 1, 2, \dots, m$  – numer wskaźnika ( $m = 22$ ).

Wyprowadzone w ten sposób wskaźniki syntetyczne przyjmowały wartości w przedziale [0,1], a im wyższa wartość wskaźnika syntetycznego tym wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (oraz wyższy poziom dynamiki rozwoju i wyższy poziom rozwoju czynnika rozwoju). Tym samym dla każdej z 2478 gmin dla każdego roku objętego analizą skonstruowano odpowiednio 15 wskaźników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, po 15 wskaźników poziomu rozwoju dla każdego z pięciu wyróżnionych aspektów oraz 14 wskaźników dynamiki rozwoju. W tym miejscu warto podkreślić, że ze względu na konieczność wyznaczenia względnej dynamiki badanych zjawisk (gdzie 2004=100), a część wskaźników przyjmowała wartości ujemne lub zero, dynamika ta nie była liczona na wartościach oryginalnych wskaźników, ale na ich wartościach znormalizowanych (zunitaryzowanych) względem całej serii czasowej i przesuniętych o stały wektor jednego odchylenia standardowego. W ten sposób każda z cech była początkowo unormowana w przedziale [0,1], a następnie przesunięta o wartość jednego odchylenia standardowego, co sprawiło, że pozostały jedynie liczby dodatnie, i tym samym można było na ich podstawie wyznaczyć względną dynamikę zjawiska.

W trzecim etapie (3) dokonano klasyfikacji badanych jednostek przestrzennych. Przy czym przez klasyfikację należy rozumieć z jednej strony czynność wyodrębniania

Tabela 3.1. Zmienne diagnostyczne

Czynnik i kod		Zmienne	Typ
Kapitał ludzki	KL_1	ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 w wieku produkcyjnym	D
	KL_2	przyrost naturalny na 1000 ludności	S
	KL_3	saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na 1000 ludności	S
	KL_4	przychodnie na 10 tys. ludności	S
	KL_5	bezrobotni na 100 osób w wieku produkcyjnym	D
Kapitał społeczny	KS_1	pracujący na 1000 osób w wieku produkcyjnym	S
	KS_2	fundacje, stowarzyszenia, organizacje na 1000 lub 10 tys. osób	S
	KS_3	osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 ludności	S
	KS_4	udział wyższych urzędników, kierowników oraz specjalistów w ogóle radnych (%)	S
	KS_5	współczynnik skolaryzacji netto gimnazjów	S
	KS_6	liczba dodatków mieszkaniowych na 1000 mieszkańców	D
Kapitał materialny	KM_1	udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy (%)	S
	KM_2	różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i z kanalizacji	D
	KM_3	przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę (m <sup>2</sup> /os.)	S
	KM_4	udział mieszkań posiadających ustęp splukiwany (%)	S
	KM_5	udział mieszkań posiadających podłączenie do gazu sieciowego (%)	S
Kapitał finansowy	KF_1	wydatki majątkowe inwestycyjne gmin na 1 mieszkańca (zł/os.)	S
	KF_2	dochody z podatku PIT na 1 mieszkańca (zł/os.)	S
	KF_3	dochody z podatku na 1 mieszkańca (zł/os.)	S
	KF_4	dochody własne <i>per capita</i> (zł/os.)	S
	KF_5	podmioty działalności finansowej i ubezpieczeniowej na 10 tys. ludności	S
Innowacje	I_1	spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. ludności	S

Objaśnienia: S – stymulanta, D – destymulanta.

Źródło: opracowanie własne.

w ramach  $n$ -elementowego zbioru  $X$  takich niepustych jego  $k$ -podzbiorów, że spełniony jest warunek adekwatności (zupełności), a więc suma wyodrębnionych podzbiorów (klas) jest identyczna ze zbiorem wyjściowym  $X_1 \cup X_1 \cup \dots \cup X_k = X$  oraz warunek rozłączności mówiący o tym, że poszczególne podzbiory nie zawierają elementów wspólnych  $X_i \cap X_j = \emptyset$  dla  $i \neq j = 1, 2, \dots, k$ ; z drugiej strony, przez klasyfikację należy rozumieć efekt wyodrębniania  $k$ -podzbiorów, a więc konkretny podział badanych jednostek.

W celu klasyfikacji gmin podobnych pod względem wartości syntetycznego indeksu poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowano metody eksploracji danych (*data mining*) i uczenia maszynowego (*machine learning*). W pierwszym kroku zastosowano iteracyjną niehierarchiczną metodę grupowania – analizę skupień według algorytmu *k*-średnich (*cluster analysis, k-means clustering*), a w drugim zastosowano metodę weryfikującą uzyskaną klasyfikację – metodę lasów losowych (*random forest*).

Analiza skupień według algorytmu *k*-średnich należy do grupy metod określanych mianem klasyfikacji bezwzorcowej lub klasyfikacji nienadzorowanej. Metoda ta nie wymaga normalności rozkładu zmiennych, a ze względu na fakt, że każdorazowo prowadzona była na podstawie wartości jednego wskaźnika syntetycznego spełnia warunek braku współliniowości. Uproszczając można przyjąć, że celem tej wersji analizy skupień jest utworzenie *k*-niepustych, rozłącznych i względnie jednorodnych klas (tzw. skupień), w taki sposób, że w każdej iteracji część obiektów jest przenoszona między skupieniami, tak aby maksymalizować wariancję międzygrupowe i minimalizować wariancję wewnątrzgrupowe [Hartigan 1975; Kaufman, Rousseeuw 1990]. W postępowaniu badawczym przyjęto, że  $k=3$ . Wynikało to przede wszystkim z dwóch przesłanek: (1) chęci wydzielenia nieparzystej liczby klas (np.: wysoki, przeciętny, niski poziom rozwoju) oraz (2) zapewnienia odpowiedniej liczności poszczególnych klas (np. dla  $k=5$  jedna z klas składała się tylko z kilku gmin) co w dużej mierze podyktowane było następnym krokiem postępowania badawczego. Niemniej jednak warto podkreślić, że testowano także podziały na 4, 5 i 7 klas, jednak warianty te nie zapewniały wyraźnego przyrostu wariancji międzygrupowej oraz spadku wariancji wewnątrzgrupowej w relacji do  $k=3$ , a więc nie sprawiało to, że wydzielone klasy były bardziej jednorodne. Ze względu na fakt, że klasyfikacja miała charakter pseudojednocechowy, gdyż odbywała się na podstawie wartości wskaźnika syntetycznego, możliwe było uporządkowanie liniowe badanych jednostek przestrzennych i deskrypcja wydzielonych klas (skupień) jako klasy: wysokiego, przeciętnego i niskiego poziomu rozwoju (dynamiki rozwoju).

Jak już wspomniano, w drugim kroku w celu polepszenia uzyskanych klasyfikacji dokonano ich weryfikacji za pomocą metody lasów losowych. W odróżnieniu od analizy *k*-średnich, metoda lasów losowych jest przykładem klasyfikacji wzorcowej lub inaczej uczenia nadzorowanego [Larose, Larose 2015]. Najogólniej rzecz ujmując celem tego typu metod bazujących na statystyce i twierdzeniu Baysea jest znalezienie reguły klasyfikacji, czyli zbudowanie formalnego modelu zwanego klasyfikatorem, na podstawie obserwacji ze zbioru uczącego, treningowego (zbioru zawierającego sklasyfikowane obserwacje, czyli takie, dla których wartość zmiennej zależnej, a więc klasa, jest znana), następnie jego testowanie na pozostałych obserwacjach skonstruowanym klasyfikatorem i przydzielanie do odpowiednich klas wskazanych przez „wyuczony” klasyfikator (etap weryfikacji dokładności, jakości klasyfikatora na podstawie zbioru testowego danych). Decyzja o przydzieleniu obserwacji do danej klasy odbywa się na podstawie rozkładu zmiennych w klasach i wielkości prawdopodobieństw *a priori*. W uproszczeniu można przyjąć, że zmienną objaśnianą w tych procedurach jest (w analizowanych przypadkach) klasa poziomu (lub dynamiki) rozwoju społeczno-

-gospodarczego (zmienna nominalna), a zmiennymi objaśniającymi określone wskaźniki cząstkowe (zmiennie ilorazowe). W przypadku badanego zbioru gmin tymi zmiennymi były 22 oryginalne wskaźniki (zmiennie diagnostyczne). Zatem procedura weryfikacji klasyfikacji uzyskanej w wyniku klasyfikacji pseudojednocechowej za pomocą analizy  $k$ -średnich weryfikowana jest przez różne kombinacje zmiennych diagnostycznych, tworzących wskaźniki syntetyczne poziomu rozwoju (dynamiki rozwoju).

W celu przybliżenia Czytelnikowi metody lasów losowych poniżej przedstawiamy jej krótką charakterystykę i ogólną ideę. Metoda ta została stworzona przez L. Breimana [2001] na przełomie XX i XXI w. i nie doczekała się jeszcze wielu zastosowań na gruncie nauk społecznych (w tym w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej). Dlatego też w nieco szerszym ujęciu prezentujemy tę metodę. Jednak należy podkreślić, że celem autorów pracy nie jest podanie dokładnych wzorów i algorytmów obliczeniowych, stąd też Czytelników zainteresowanych matematycznymi podstawami metody odsyłamy do szczegółowych opracowań, na podstawie których powstał niniejszy opis.

W celu lepszego zrozumienia idei metody lasów losowych krótko należy scharakteryzować ideę metody drzew decyzyjnych (*decision trees*), nazywanych także drzewami klasyfikacyjnymi (*classification trees*), które stanowią podstawę omawianej metody. Do najpopularniejszych metod opartych na drzewach decyzyjnych należą m. in. algorytm C4.5, CHAID (*CHI-square Automatic Interaction Detection*), CART (*Classification And Regression Tree*), MARS (*Multivariate Adaptive Regression Spline*). Drzewo decyzyjne (które jest klasyfikatorem) jest grafem spójnym i acyklicznym. Składa się z korzenia (wierzchołka) oraz wychodzących z niego gałęzi (krawędzi) prowadzących do węzłów. W korzeniu znajdują się wybrane do próby uczącej obiekty, które przesuwane są w dół drzewa przez kolejne gałęzie do kolejnych węzłów. W każdym z węzłów podejmowana jest decyzja o wyborze gałęzi, w kierunku której przesuwane są obiekty (powstaje reguła decyzyjna). W ten sposób próba zostaje podzielona na podgrupy. Pod każdym węzłem wyszczególnione jest kryterium podziału dokonywanego w danym węźle, które jest jednakowe dla wszystkich elementów próby. Kryterium tym najczęściej jest test binarny, tzn. test o dwuelementowym zbiorze wyników. Ostatecznym etapem budowy są liście drzewa, którym przypisane zostają klasy. Ważnym zagadnieniem jest kwestia wyboru odpowiedniej reguły decyzyjnej, a więc miary różnorodności (podziału) w węźle, która będzie stanowiła podstawę klasyfikacji oraz algorytmu maksymalizacji tej różnicy, a więc algorytmu wyznaczania wartości uznanych za graniczne (stanowiących podstawę podziału). Tym samym cała procedura polega na wyborze próby uczącej „przesuwającej się” w dół do określonych węzłów, w których do wyboru reguł decyzyjnych w węźle stosuje się kryteria w postaci: ułamka błędnych klasyfikacji, indeksu Giniego lub entropii, które prowadzą do wyboru najlepszego wskaźnika i jego wartości umożliwiających podział na najbardziej jednorodne klasy (podpróby). Procedura uczenia drzewa zatrzymywana jest w momencie spełnienia kryterium zatrzymania (np. określona głębokość – liczba węzłów, w liściu pozostaną jedynie próbki pochodzące z tej samej klasy) lub występowania tylko jednej próbki w liściu. W trakcie wskazywania przez drzewo etykiety klasy dla próbki, jest ona poddawana kolejnym testom w węzłach drzewa, począwszy od korzenia. Na koniec

propagacji próbki przez drzewo, próbce jest przypisywana klasa, jaką posiada liść. Metoda drzew decyzyjnych jest dość prosta i szybka w działaniu, zapewniająca przejrzystość klasyfikacji. Niestety drzewa decyzyjne mają także kilka wad, wśród których najważniejszymi są niestabilność i niska skuteczność. Oznacza to, że nawet przy małej zmianie zbioru uczącego uzyskane reguły decyzyjne w węzłach mogą się zmienić, a przy złożonych zbiorach pojedyncze drzewa decyzyjne mogą osiągać niską skuteczność klasyfikacji.

Lasy losowe stanowią próbę eliminacji wad klasycznych binarnych drzew klasyfikacyjnych [Breiman i in. 1998]. Metoda ta jest hybrydą *baggingu* (*Bootstrap AGGREGATING*) i metody losowych podprzestrzeni (*Random Subspace Method*). W dużym uproszczeniu można przyjąć, że *bagging* (którego twórcą jest także L. Breiman [1996]) należy do procedur agregujących rodzinę klasyfikatorów w jeden zbiorczy klasyfikator, który wynik klasyfikacji opiera na głosowaniu większościowym. Rodzina  $L$  klasyfikatorów  $\{\Psi_1, \Psi_2, \dots, \Psi_L\}$  jest generowana na podstawie  $L$  ciągów uczących, utworzonych przez  $n$ -krotne losowanie ze zwracaniem (jest to tzw. próba *bootstrapowa*) elementów ciągu uczącego o długości  $N$ . Wyuczone na ich podstawie klasyfikatory  $\Psi_1, \Psi_2, \dots, \Psi_L$  podejmują wspólną decyzję o klasyfikacji obiektu do jednej z klas, gdy dana klasa uzyska najwięcej wskazań. Z kolei metoda losowych podprzestrzeni [Ho 1998; Skurichina, Duin 2002] jest podobna do *baggingu*, jednak tutaj zmienne niezależne („atrybuty”, „predyktory”) dobierane są losowo na zasadzie próby losowej możliwie najbardziej zróżnicowane dla każdego z obiektów w zbiorze uczącym. Chodzi więc o dodanie dodatkowego losowego doboru zmiennych niezależnych w każdej pętli próby *bootstrapowej*. Zatem najogólniej rzecz ujmując metoda lasów losowych polega na łączeniu wielu drzew klasyfikacyjnych (las) bez przycinania, na wielu losowo dobranych próbach (losowo dobierane obiekty i zmienne) z jednoczesnym podziałem zbioru na zbiór uczący i zbiór testowy, w której ostateczna klasyfikacja powstaje w wyniku „głosowania” (wybór większościowy) zespołu drzew. Podczas tworzenia poszczególnych drzew decyzyjnych zbiór wejściowy dzielony jest na dwa podzbiory: uczący (treningowy) oraz testowy (*out-of-bag* – OOB). Zbiór OOB służy do estymacji błędów klasyfikacji oraz istotności poszczególnych zmiennych. Błąd predykcji OOB wskazuje, ile elementów ze zbioru testowego nie zostało przyporządkowanych poprawnie do ich właściwych klas. Jest on różnicą między wszystkimi elementami znajdującymi się w macierzy trafności a elementami znajdującymi się poza przekątną macierzy. Zatem punktem wyjścia w algorytmie lasów losowych jest losowanie ze zwracaniem z  $n$ -elementowej próby uczącej  $n$  wektorów obserwacji (próba *bootstrapowa*). Na podstawie takiej pseudopróby tworzone jest drzewo. W każdym węzle podział odbywa się przez wylosowanie bez zwracania  $m$  spośród  $p$  wskaźników (cech), następnie w kolejnym węzle  $k$  spośród  $m$  wskaźników itd. ( $p \gg m \gg k$ ) (przyjmuje się, że  $m \cong \sqrt{p}$  daje dobre wyniki). Budowanie drzewa bez przycinania trwa do momentu uzyskania w liściach elementów z tylko jednej klasy. Dany wektor obserwacji jest klasyfikowany przez wszystkie drzewa (głosowanie), ostatecznie zaklasyfikowany do klasy, w której wystąpił najczęściej. W przypadku elementów niewylosowanych z oryginalnej podpróby, każdy taki element zostaje poddany klasyfikacji przez drzewa, w których budowie nie brał udziału. Taki element zostaje następnie przyporządkowany klasie, która



osiągana była najczęściej (w ten sposób zaklasyfikowane zostały wszystkie elementy z oryginalnej próby). W algorytmie lasów losowych zaimplementowanym w pakiecie Statistica (wykorzystanym w niniejszej pracy) jako kryterium podziału w węźle wykorzystuje się indeks Giniego:

$$T(Gini) = 1 - \sum_{j=1}^n p_j^2$$

gdzie:

$T$  – zbiór zawierający  $n$  klas

$p_j$  – względna częstotliwość występowania danej klasy w zbiorze  $T$ .

Wzrost wartości współczynnika oznacza wzrost nierówności rozkładu, tym samym wybierana jest klasa, która charakteryzuje się najniższą wartością indeksu Giniego.

Połączenie *baggingu* i metody losowych podprzestrzeni zapewnia minimalizację błędu modelu z jednoczesnym utrzymaniem relatywnie małego jego obciążenia (kwadratu różnicy między wartością oczekiwaną przewidywań modeli dla różnych prób a wartością obserwowaną) – takiego jak dla pojedynczego drzewa oraz relatywnie niskiej wariancji modelu (przez tworzenie drzew w najmniejszym stopniu skorelowanych ze sobą dzięki uczeniu drzew klasyfikacyjnych na próbach losowanych ze zwracaniem oraz przez losowanie pewnej liczby zmiennych objaśniających spośród wszystkich zmiennych przed każdym podziałem w drzewie i tylko na tych zmiennych budowaniu klasyfikacji). Zaletą metody lasów losowych jest (1) odporność na współliniowość zmiennych, wartości odstające i dużą liczbę zmiennych objaśniających, (2) możliwość odtworzenia złożonych zależności i wykrycia interakcji między zmiennymi, (3) możliwość określenia wskaźników determinujących klasyfikację oraz (4) odporność na „przeuczenie” klasyfikatora, czyli nadmiernego dopasowania się drzew do próby uczącej [Breiman 2001; Hastie i in. 2013].

Ocenę jakości klasyfikacji najczęściej prowadzi się na podstawie tzw. macierzy pomyłek i krzywych ROC [Fawcett 2006]. W przypadku macierzy pomyłek wykorzystuje się m.in. następujące miary: *sensitivity* (TPR – *true positive rate*), *specificity* (SPC) (TNR – *true negative rate*), *precision* (PPV – *positive predictive value*), NPV (*negative predictive value*), FPR (*false positive rate*) oraz *Matthews correlation coefficient* (MCC), *Markedness* (MK), *F1 score i accuracy* (ACC). Natomiast krzywa ROC (*Receiver Operating Characteristic*) jest graficzną reprezentacją efektywności modelu predykcyjnego i przedstawia zmienność TPR (miary pokrycia – wykrycia klasy faktycznie pozytywnej) w zależności od FPR (poziomu błędu popełnianego na klasie faktycznie negatywnej).

W wyniku zarysowanej powyżej procedury klasyfikacji wydzielono klasy gmin na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (i dynamiki rozwoju). Dla każdego roku obserwacji, każda z badanych jednostek przestrzennych została przypisana do jednej z trzech klas poziomu rozwoju lub dynamiki rozwoju: wysoki, przeciętny, niski.

Ostatnim krokiem procedury klasyfikacyjnej było utworzenie klasyfikacji syntetycznej, a więc obejmującej klasyfikacje cząstkowe z całego badanego okresu. Klasyfikacja syntetyczna oparta jest na liczebnościach przynależności do jednej

z wyróżnionych klas rozwoju w całym badanym okresie. Początkowo przyjęto, że kryterium przypisania do danej klasy rozwoju (w ujęciu syntetycznym) będzie stanowiła obecność jednostki przestrzennej przez minimum 10 lat w danej klasie rozwoju (ok. 70% badanego okresu). Jednak kryterium to wymagało weryfikacji ze względu na fakt, że część gmin nie charakteryzowała się tak dużą stałością przynależności do jednej z wyróżnionych trzech klas rozwoju. W związku z tym w klasyfikacji syntetycznej ostatecznie wydzielono pięć klas. Oprócz trzech stałych klas – wysokiego, przeciętnego i niskiego rozwoju wydzielono klasę przeciętno-wysokiego i przeciętno-niskiego poziomu rozwoju. W klasach tych znalazły się te gminy, które w różnych latach należały do różnych klas rozwoju i najczęściej balansowały na granicy odpowiednio wysokiego i przeciętnego oraz przeciętnego i niskiego rozwoju.

Uzupełnieniem procedury klasyfikacji jest analiza stopnia nierówności pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w poszczególnych województwach, a także występujących w tym zakresie zmian i tendencji. W celu analizy nierówności wykorzystano trzy klasyczne indeksy: (1) Williamsona [Williamson 1965], określane często mianem ważonego ludnością współczynnika zmienności, (2) Giniego [Dixon i in. 1987] dla szeregu uporządkowanego rosnąco oraz (3) Theila  $T$  [Theil 1996], w postaci:

$$(1) CV_w = \frac{1}{\bar{y}} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \cdot \frac{P_i}{\sum P_i}}$$

$$(2) G_w = \frac{1}{n^2 \bar{y}} \cdot \sum_{i=1}^n (2i - n - 1)y_i$$

$$(3) T = \frac{T_T + T_L}{2}$$

gdzie :

$$T_T = GE(1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \ln \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right)$$

$$T_L = GE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln \left( \frac{\bar{y}}{y_i} \right)$$

gdzie:

$y_i$  – wartość analizowanego wskaźnika dla jednostki  $i$ ,

$\bar{y}$  – wartość średnia analizowanego wskaźnika,

$P_i$  – wielkość populacji jednostki  $i$

$n$  – liczba analizowanych jednostek przestrzennych.

Indeksy Williamsona (1) i Giniego (2) są *de facto* wskaźnikami konwergencji typu sigma, a więc wskaźnikami, które pozwalają stwierdzić czy między badanymi jednostkami przestrzennymi różnice w czasie się zmniejszają czy też zachodzi sytuacja odwrotna. Pewną „wyższością” indeksu Giniego nad indeksem Williamsona, jest jego unormowanie w przedziale [0,1]. Z kolei indeks Theila (3) bazuje na pojęciu entropii, a więc braku uporządkowania i zaliczany jest do tzw. wskaźników uogólnionej entropii. Przyjmuje wartości w przedziale od 0 do  $\ln(n)$  (co raczej jest wartością teoretyczną), a najczęściej nie przekracza 1. We wszystkich przypadkach wartość 0 oznacza brak nierówności, wzrost ich wartości oznacza wzrost nierówności.

### 3.3. Algorytm identyfikacji czynników rozwoju społeczno-gospodarczego

Drugim etapem realizowanego w prezentowanej pracy postępowania badawczego jest identyfikacja czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. Zgodnie z ustaleniami z rozdziału drugiego za czynniki rozwoju przyjęto pięć wyróżnionych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy i innowacje.

Zgodnie z regułą W. Toblera [1970: 236] *everything is related to everything else, but near things are more related than distant things* (wszystkie obiekty są ze sobą powiązane, ale siła tych powiązań maleje wraz ze wzrostem odległości między nimi) przyjęto założenie, że w przypadku jednostek lokalnych z dużo większym prawdopodobieństwem niż w przypadku jednostek wyższego rzędu (większych powierzchniowo i ludnościowo), dochodzi do przenikania się i dyfuzji zjawisk społeczno-gospodarczych, a więc zachodzą interakcje przestrzenne. Istnienie tych interakcji, czynnika przestrzennego, odgrywa coraz większą rolę w opisie i wyjaśnianiu zjawisk społeczno-gospodarczych. Stąd też w procedurze poszukiwania czynników rozwoju posłużono się modelami regresji przestrzennej. Takie podejście wynikało z faktu analizowania dużej liczby relatywnie niewielkich jednostek przestrzennych położonych blisko siebie. Dlatego przestrzenne modelowanie ekonometryczne uwzględniające interakcje przestrzenne wydaje się być dobrym uzupełnieniem klasycznych modeli regresji, a czasami okazuje się lepszym rozwiązaniem ze względu na wyższą efektywność.

W modelowaniu przestrzennym punktem wyjścia jest estymacja liniowych modeli metodą najmniejszych kwadratów. Tym samym, procedura analityczna zmierzająca do wykazania związków między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a czynnikami rozwoju pierwotnie bazowała na liniowych modelach regresji prostej [Maddala 2001] w postaci:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i = 1, 2, \dots, n$$

gdzie:

$Y_i$  –  $i$ -ta obserwacja zmiennej zależnej

$X_i$  –  $i$ -ta obserwacja zmiennej niezależnej

$\varepsilon$  – składnik losowy

$\beta_0$  – wyraz wolny (punkt przecięcia)

$\beta_1$  – parametr strukturalny modelu (współczynnik kierunkowy prostej)

Zmienną zależną ( $Y$ ) była wartość wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju, a zmienną objaśniającą (niezależną) ( $X$ ) były za każdym razem wartości wskaźników syntetycznych dla czynników (o czym wspomniano w punkcie 2 omawianego algorytmu). Dla każdego roku (lata analizy 2004-2018) wyznaczono po pięć równań regresji prostych dla wszystkich gmin jednocześnie. Parametry strukturalne modelu regresji każdorazowo szacowano klasyczną metodą najmniejszych kwadratów (*OLS – Ordinary Least Squares*). Procedura ta daje oszacowania, w której następuje dopasowanie zależności funkcyjnej do zbioru obserwacji w postaci warunku:

$$SSE = \sum_{i=1}^n e_i^2 = \sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2 = \min$$

gdzie suma kwadratów reszt (*SSE – Sum of the Squared Errors*), a więc suma kwadratów odchyłeń wartości rzeczywistych ( $y_i$ ) od wartości estymowanych z równania regresji ( $\hat{y}_i$ ) jest najmniejsza z możliwych. Przydatne w interpretacji wyników równań regresji oprócz wartości oszacowanych parametrów strukturalnych są także: wartość współczynnika determinacji  $R^2$ , wielkość testów istotności (test  $t$  dla poszczególnych zmiennych niezależnych oraz przede wszystkim test  $F$  dla całego modelu), wielkość błędu standardowego szacunku (*SEE – Standard Error of Estimates*) – ocena odchylenia standardowego składnika losowego (im mniejsza – bliższa 0, tym bardziej poprawny model), a także analiza standaryzowanych reszt z regresji. Należy podkreślić, że współczynnik determinacji w przypadku regresji prostej może mieć dwojakie znaczenie. Można rozumieć go, jako procent wyjaśnienia całkowitej zmienności zmiennej zależnej przez zmienność zmiennej niezależnej, a tym samym im jego wartość bliższa jest 1, tym większa siła wpływu zmiennej niezależnej na zmienną zależną. Wynika to też z faktu, że standaryzowany współczynnik regresji ( $\beta$ ), który umożliwia porównania równań regresji w zakresie siły oddziaływania zmiennej niezależnej jest *de facto* równy wielkości wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona między zmienną zależną i zmienną niezależną. Zatem zachodzi relacja, że  $\beta_1 = r_{XY}$ . Z kolei w przypadku tego typu regresji prostej wielkość korelacji między zmienną zależną i niezależną podniesiona do potęgi drugiej daje wartość współczynnika determinacji. Dlatego też w celu wskazania zmiennej niezależnej (czynnika), która silniej oddziałuje na zmienną zależną (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego) można posłużyć się wielkością  $R^2$ , gdyż uszeregowanie czynników pod względem wielkości tego parametru, pozwoli otrzymać takie samo uszeregowanie, jak pod względem wartości  $\beta$ , gdyż jak wykazano powyżej  $\beta_1 = \sqrt{R^2}$ . Z kolei analiza standaryzowanych reszt z regresji, wyznaczanych w postaci:

$$e_i^* = \frac{y_i - \hat{y}_i}{\sqrt{MSE}}$$

gdzie:

$$\sqrt{MSE} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2}{n - 2}}$$

pozwała sprawdzić: czy słuszne jest założenie o normalności rozkładu składnika losowego?, czy wariancja składnika losowego jest stała (rozproszenie danych wokół linii regresji jest jednostajne)? – problem heteroskedastyczności, czy pominięto pewne zmienne, które powinny być włączone do modelu? czy reszty są skorelowane? (test Durбина-Watsona) – to zaś może wskazywać na wpływ relacji przestrzennych. W praktyce dodatkowo interpretacja reszt z regresji w ujęciu przestrzennym pozwala wskazać jednostki, w których występuje „nadmiar” (reszty dodatnie) lub „niedobór” (reszty ujemne) zmiennej empirycznej względem oszacowanych wartości w modelu. Oznacza to, że przy dodatnich resztach zmienna objaśniająca posiada relatywnie niskie wartości, a przy ujemnych odwrotnie. Sytuacja ta pozwala przypuszczać, że w przypadku jednostek o wysokich wartościach dodatnich lub ujemnych reszt z regresji, zmienna objaśniająca w ograniczonym stopniu pozwala wyjaśnić zmienność zmiennej zależnej. Jednak w związku z tym, że dla badanego układu gmin każdorazowo dla każdego z 15 badanych lat oszacowano po pięć równań regresji (dla każdego z analizowanych czynników) otrzymano 75 równań regresji i tyle samo reszt z regresji. W związku z dużym podobieństwem rozkładów przestrzennych wartości standaryzowanych reszt z regresji między kolejnymi latami, postanowiono uśrednić reszty z całego badanego okresu i analizować ich rozkład na mapach w postaci wartości średnich. Zabieg ten pozwoli na ogólny ogląd różnic między badanymi gminami w zakresie odchyień wartości empirycznych i teoretycznych, a więc na lepszą interpretację uzyskanych wyników modelowania regresyjnego.

Ze względu na przyjęte założenie o możliwości występowania interakcji przestrzennych podjęto także badanie reszt z regresji pod kątem występowania autokorelacji przestrzennej. Autokorelację przestrzenną należy rozumieć jako korelację wartości zmiennej w danej jednostce przestrzennej z wartością analogicznej zmiennej w innej jednostce przestrzennej, która wynika z wzajemnego położenia (bliskości) tych jednostek (stymulująco wpływa ich wzajemne sąsiedztwo, a destymulująco dzieląca je odległość). W tym celu wykorzystuje się stosowną powszechnie globalną statystykę *I* Morana w postaci [Cliff, Ord 1973]:

$$I = n \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

gdzie:

$x_i$  – wartość zmiennej  $x$  obserwowana w jednostce  $i$  ( $i = 1, 2, \dots, n$ ),

$\bar{x}$  – średnia arytmetyczna zmiennej  $x$  ze wszystkich  $n$  obserwacji,

$w_{ij}$  – element macierzy wag przestrzennych<sup>27</sup> standaryzowanej rzędami do jedności (każdy z jej elementów przyjmuje wartości z przedziału  $[0,1]$ , a suma elementów każdego wiersza jest równa 1).

Istotność statystyczną statystyki  $I$  Morana, gdzie  $H_0$ : zmienna  $x$  ma rozkład losowy (brak autokorelacji przestrzennej), weryfikuje się za pomocą unormowanej statystyki  $Z_I$  o rozkładzie normalnym z  $E(I) = \frac{-1}{n-1} = 0$  oraz  $Var(I) = 1$ , w postaci:

$$Z_I = \frac{I - E(I)}{\sqrt{Var(I)}}$$

Wartości  $I > \frac{-1}{n-1}$  (*de facto* dodatnie) i  $Z_I > 0$  wskazują na dodatnią autokorelację przestrzenną, czyli podobieństwo sąsiadujących ze sobą jednostek w zakresie analizowanej zmiennej  $x$  (występują klastry wartości podobnych – wysokich lub niskich). Wartości  $I < \frac{-1}{n-1}$  (*de facto* ujemne) i  $Z_I < 0$  wskazują na ujemną autokorelację przestrzenną, a więc wysokie wartości zmiennej sąsiadują z niskimi (występują tzw. *hot spots*, czyli wyspy odmiennych wartości od otoczenia). Jeśli  $I \approx \frac{-1}{n-1}$  (*de facto* bliskie 0) i  $Z_I \approx 0$  oznacza brak autokorelacji przestrzennej badanej zmiennej, czyli wartości te rozmieszczone są losowo i niezależnie w przestrzeni [Goodchild 1986]. Uzupełnieniem globalnej statystyki Morana  $I$  jest jej wersja lokalna obrazująca uwarunkowania lokalne związków przestrzennych i identyfikację przestrzennych efektów aglomeracji (LISA – *Local Indicators of Spatial Associations*). Lokalna statystyka Morana  $I_i$  wskazuje, czy dana jednostka przestrzenna otoczona jest przez jednostki o podobnych lub różnych wartościach badanej zmiennej w stosunku do losowego rozmieszczenia tych wartości w przestrzeni. Lokalna statystyka Morana  $I_i$  ma postać:

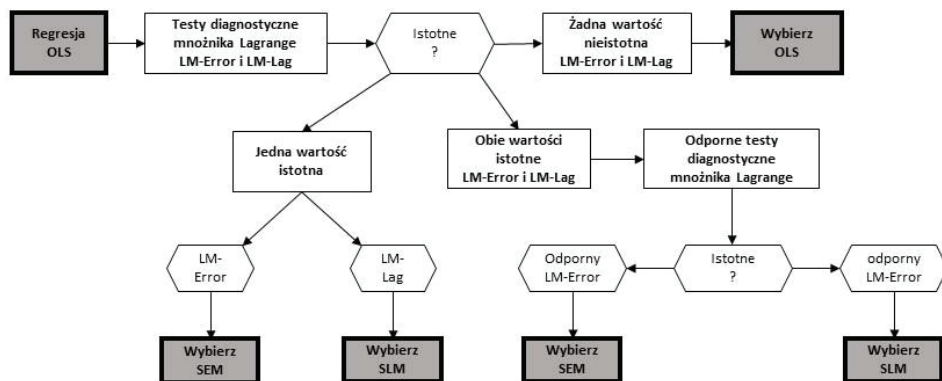
$$I_i = \frac{(x_i - \bar{x}) \sum_{j=1}^n w_{ij}(x_j - \bar{x})}{\sum_{j=1}^n \frac{(x_j - \bar{x})^2}{n}}$$

Występowanie autokorelacji przestrzennej, zwłaszcza dodatniej, może świadczyć o nieuwzględnieniu odpowiednich zmiennych objaśniających w modelu, a tym samym może prowadzić do heterogeniczności przestrzennej. Dodatkowo świadczy to o obciążeniu i niezgodności estymatorów OLS, gdyż dane są nielosowe i występuje zła specyfikacja modelu.

Tym samym w drugim kroku należy sprawdzić za pomocą testów diagnostycznych mnożnika Lagrange (*LM – Lagrange Multiplier*) czy lepszą specyfikacją modelu ekonometrycznego będzie model opóźnienia przestrzennego (*SLM – Spatial Lag Model*) czy model błędu przestrzennego (*SEM – Spatial Error Model*) (ryc. 3.2.). W tym celu

---

<sup>27</sup> Macierz wag przestrzennych jest kwadratową macierzą sąsiedztwa o wymiarach  $n \times n$ , której elementy odzwierciedlają istniejącą strukturę przestrzenną. Element przyjmuje wartość 1, jeśli  $i$  oraz  $j$  sąsiadują ze sobą, a 0 gdy nie sąsiadują. W najprostszym przypadku o sąsiedztwie decyduje wspólna granica pomiędzy badanymi jednostkami i oraz  $j$  [Anselin 1988; Kopczewska 2011]. W niniejszym badaniu przyjęto właśnie taką postać macierzy sąsiedztwa – sąsiedztwo I rzędu, najbliższy sąsiad, z którym badana jednostka posiada wspólną granicę.



Ryc. 3.2. Schemat decyzyjny przy wyborze modeli regresji przestrzennej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Anselin 2005: 199].

wykorzystuje się dwa zwykle testy  $LM - LM_{LAG}$  i  $LM_{ERR}$  oraz dwa odporne –  $RLM_{LAG}$  i  $RLM_{ERR}$ . Test  $LM_{LAG}$  bada istotność przestrzennie opóźnionej zmiennej zależnej, a test  $LM_{ERR}$  testuje zależność przestrzenną błędu (reszty). Odporne wersje tych testów pozwalają wykryć lokalną złą specyfikację modelu, a więc istnienie błędu przestrzennego w przypadku, gdy testowane jest istnienie opóźnienia przestrzennego i odwrotnie [Anselin i in. 1996].

Model opóźnienia przestrzennego (SLM) zawiera tzw. opóźnioną przestrzennie zmienną zależną (objaśnianą) – *spatial lag*, jako nową zmienną niezależną (objaśniającą). Zmienna ta, szacowana w postaci parametru  $\rho$  jest średnią ważoną (zgodnie z przyjętą macierzą sąsiedztwa) wartości zmiennej zależnej w sąsiednich jednostkach przestrzennych. Zatem jest to model typu autoregresyjnego (*SAR – Spatial Autoregressive Models*) w postaci:

$$y_r = \rho \left( \sum_{s=1}^n w_{rs} y_s \right) + \sum_{i=1}^k \beta_i x_{ir} + \varepsilon_r$$

gdzie:

$\rho \left( \sum_{s=1}^n w_{rs} y_s \right)$  – *spatial lag*, określa wpływ wartości zmiennych zależnych z sąsiadujących s-tych lokalizacji na wartość tej zmiennej w danej r-tej lokalizacji.

W modelu błędu przestrzennego (SEM) uwzględnia się zależność przestrzenną składnika losowego (ogólny schemat liniowy autokorelacji przestrzennej składnika losowego) w postaci:

$$y_r = \sum_{i=1}^k \beta_i x_{ir} + \varepsilon_r$$

$$\varepsilon_r = \lambda \left( \sum_{s=1}^n w_{rs} \varepsilon_s \right) + u_r$$

gdzie:

$\varepsilon_r$  – oryginalny składnik losowy z autokorelacją przestrzenną (reszta z OLS dla  $r$ -tej lokalizacji), który jest funkcją przestrzennie opóźnionego błędu losowego  $\sum_{s=1}^n w_{rs}\varepsilon_s$  (reszt z regresji z sąsiadującymi  $s$ -tych lokalizacji) oraz „oczyszczonego” składnika losowego  $u_r$  (spełniającego założenia OLS).

$\lambda$  – współczynnik siły wzajemnego skorelowania reszt z regresji OLS, pozwala wnioskować o istnieniu istotnych czynników wpływających na zmienność zmiennej zależnej, które nie zostały ujęte w modelu regresji (czynników niemierzalnych lub trudno mierzalnych, przypadkowych itp.) i określa średni wpływ sąsiednich jednostek na zmianę wielkości reszt).

Porównanie mocy eksplanacyjnej modeli OLS z modelami SLM i SEM nie powinno odbywać się na podstawie współczynnika determinacji ( $R^2$ ), gdyż w modelach przestrzennych parametry szacuje się m.in. metodą największej wiarygodności. Stąd też ocena dopasowania modelu odbywa się na podstawie (1) logarytmicznego wskaźnika wiarygodności (*log likelihood*) oraz (2) kryteriów informacyjnych (*AIC – Akaike Information Criterion*, *BIC – Bayesian Information Criterion*, *SC – Schwartz Criterion*). W postępowaniu posłużono się wartościami logarytmu wiarygodności (najlepszym dopasowaniem odznacza się model o największej wartości) oraz AIC (najlepszy model posiada najmniejsze wartości). Dodatkowo sytuacja ta sprawia, że nie można posłużyć się wartością współczynnika determinacji jako kwadratu standaryzowanego współczynnika  $b_I$ , czyli  $\beta_I$  (co sygnalizowano powyżej). Zatem w interpretacji siły wpływu czynnika należy posługiwać się wielkością  $b_I$ . W modelach przestrzennych testowanie parametrów odbywa się za pomocą testu Walda, jakości modelu za pomocą testu LR (Likelihood Ratio), testu LM oraz Morana I do testowania autokorelacji reszt. O prawidłowej specyfikacji modelu świadczą zależności: (1) dla SLM  $Wals(\rho) \geq LR_{LAG} \geq LM_{LAG}$ , (2) dla SEM  $Wald(\lambda) \geq LR_{ERR} \geq LM_{ERR}$ <sup>28</sup>. Tym samym wykonano po 75 estymacji modeli regresyjnych (15 lat x 5 czynników) dla OLS, SEM i SLM, co łącznie skutkowało wyznaczeniem 225 równań regresji. W analizie posłużono się wynikami modeli OLS oraz SEM, gdyż na ich zastosowanie wskazywały przeprowadzone testy LM.

### 3.4. Algorytm analizy polityki zorientowanej terytorialnie

W celu identyfikacji specyficznych uwarunkowań lokalnych polityki zorientowanej terytorialnie poprzez identyfikację kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz znaczenia uwarunkowań instytucjonalnych w rozwoju wybranych jednostek lokalnych (gmin), wykorzystano grupę metod i technik badań ilościowo-jakościowych.

W pierwszym etapie (1) postępowania badawczego dotyczącego badań rozwoju społeczno-gospodarczego i identyfikacji kapitału terytorialnego na poziomie lokalnym

---

<sup>28</sup> Szczegółowy opis procedury estymacji modeli przestrzennych z wykorzystaniem oprogramowania GeoDa zawiera praca L. Anselin [2005].



w województwie wielkopolskim, dokonano wyboru kilku gmin testowych, stanowiących obszar pogłębionych badań terenowych. Wyboru dokonano zgodnie z podejściem celowym – arbitralnym [Churchill 2002, Babbie 2007], biorąc pod uwagę następujące kryteria: przynależność gminy do różnych typów administracyjnych i funkcjonalnych, zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i różne położenie przestrzenne w Wielkopolsce.

W drugim etapie (2) w wybranych gminach (studiach przypadku) przeprowadzono wielopłaszczyznowe i pogłębione badania terenowe o charakterze ilościowo-jakościowym. Celem tych badań było pozyskanie opinii mieszkańców, przedsiębiorców, władz lokalnych i liderów lokalnych na temat stanu i zmian czynników rozwoju oraz wyzwań polityki regionalnej, a także możliwości i barier dla ich oddziaływania w procesie kształtowania kapitału terytorialnego badanej jednostki. W procedurze terenowych badań ilościowych i jakościowych zastosowano następujące techniki badawcze [Konecki 2000; Frankfort-Nachmias, Nachmias 2001; Babbie 2007]: wywiad kwestionariuszowy prowadzony drogą telefoniczną, wywiad pogłębiony, badania fokusowe. Wywiad kwestionariuszowy prowadzony drogą telefoniczną – CATI (*computer-assisted telephone interviewing*), jeden ze sposobów zbierania informacji, zwłaszcza o charakterze ilościowym. Wywiad telefoniczny jest prowadzony w podobny sposób co wywiad kwestionariuszowy, ale za pośrednictwem telefonu. Badanie przeprowadzane jest za pomocą specjalnego programu, który asystuje osobie dzwoniącej do respondenta przez cały czas trwania rozmowy. Program taki działa w sposób automatyczny, tzn. teleankieter na bieżąco, podczas rozmowy nanosi odpowiedzi respondentów na gotowy scenariusz wyświetlający się na ekranie. Metoda pozwala na zapisywanie wyników badania w jednym miejscu, w formie elektronicznej, bez obawy o utratę danych lub dostanie się wyników w niepowołane ręce, a koszty tego typu badania są niższe w stosunku do tradycyjnych badań ankietowych. Z kolei wywiad pogłębiony – IDI (*in-depth interview*), stanowi metodę pozyskiwania danych, głównie jakościowych, na podstawie swobodnej rozmowy z pojedynczym respondentem, np. przedstawicielem władzy lokalnej. Rozmowa dotyczy określonego tematu i prowadzona jest często z wykorzystaniem specjalnie przygotowanego scenariusza oraz nagrywana za pomocą dyktafonu. Metoda ta pozwala badać opinie zarówno z perspektywy respondenta, jak i realizatorów danego projektu, daje możliwość poruszenia skomplikowanych i szczegółowych kwestii oraz doprecyzowania lub wyjaśnienia odpowiedzi respondenta. Natomiast badania fokusowe – FDI (*focus group interview*) są metodą zbierania danych, głównie jakościowych, polegającą na rozmowie specjalnie dobranej grupy osób, np. liderów lokalnych z doświadczonym moderatorem, który ukierunkowuje przebieg dyskusji na zagadnienia, które mają zostać omówione podczas spotkania. Spotkanie prowadzone jest na podstawie scenariusza, a rozmowa nagrywana jest za pomocą dyktafonu i/lub wideokamery, a następnie podlega transkrypcji. Metoda umożliwia zebranie razem różnych typów osób zaangażowanych w badanie, co daje możliwość spojrzenia na tę samą kwestię z perspektywy różnych uczestników. Wywiad kwestionariuszowy został skierowany do mieszkańców i przedsiębiorców danej jednostki terytorialnej, a wywiad pogłębiony przeprowadzono z przedstawicielem władzy lokalnej (prezydentem, burmistrzem lub wójtem). Badania fokusowe wykonano z udziałem

liderów lokalnych reprezentowanych głównie przez przedstawicieli lokalnych organizacji społecznych i instytucji oraz przedstawicieli władz lokalnych niższego poziomu (sołtys) i lokalnych radnych. Zasadniczo ilościowo-jakościowe badania terenowe prowadzone były z uwzględnieniem układu pięciu obszarów badawczych tożsamy z przyjętą w niniejszej pracy klasyfikacją czynników rozwoju. Kwestionariusz ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców i przedsiębiorców składał się z metryki respondenta oraz zasadniczej części nawiązującej do obszarów badawczych obejmującej pytania otwarte i zamknięte w postaci kafeterii odpowiedzi (od 3 do 5 możliwości odpowiedzi, wybór tylko jednej). W kwestionariuszu zastosowano metodę pięciostopniowej skali Likerta i przyjęto założenie, że wartość 1 oznacza najsłabsze natężenie danej cechy, a wartość 5 najmocniejsze [Likert 1932]. Scenariusz wywiadu pogłębio- nego i badań fokusowych, podobnie jak kwestionariusz ankiety, obejmował pięć obszarów badawczych odnoszących się do analizowanych czynników rozwoju, opisanych przez pytania cząstkowe oraz pytanie dotyczące scenariusza rozwoju gminy z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych czynników rozwoju. Dodatkowo w scenariuszu badań fokusowych zawarto metrykę respondentów<sup>29</sup>. W badaniu ankietowym mieszkańców podstawą wyboru wielkości próby była wielkość populacji, tj. liczba ludności oraz struktura wieku i płci w badanych jednostkach terytorialnych. Kwestionariusz ankiety mieszkańców przeprowadzono łącznie na próbie 1650 respondentów, w tym osoby w wieku produkcyjnym stanowiły 64% ogółu ankietowanych. Nieznaczną przewagę respondentów stanowili mężczyźni. W poszczególnych jednostkach terytorialnych liczba uzyskanych ankiet wynosiła od 100 (gminy wiejskie Bralin i Szczytniki) do 300 (miasto Leszno) (tab. 3.2).

Podstawą wyboru wielkości próby w badaniu ankietowym przedsiębiorców była wielkość populacji, tj. liczba przedsiębiorstw oraz ich struktura wielkościowa w badanych jednostkach terytorialnych. Kwestionariusz ankiety przedsiębiorców przeprowadzono łącznie na próbie 1350 respondentów, w tym pracujący w mikroprzedsiębiorstwach (do 9 pracujących) stanowili 93% ogółu ankietowanych. W poszczególnych jednostkach terytorialnych liczba uzyskanych ankiet wynosiła od 75 (gminy wiejskie Bralin i Szczytniki) do 400 (miasto Leszno) (tab. 3.2). Wywiady pogłębione w badanych gminach przeprowadzono bezpośrednio z urzędującymi przedstawicielami władzy lokalnej: wójtem (gminy wiejskie Bralin i Rokietnica), burmistrzem (gminy miejskie: Czarnków, Turek i Złotów), zastępcą burmistrza (gminy miejsko-wiejskie Książ Wlkp. i Trzemeszno), sekretarzem gminy (gmina wiejska Szczytniki) i incydentalnie z byłym wieloletnim prezydentem (gmina miejska Leszno) ze względu na brak możliwości przeprowadzenia wywiadu z obecnie urzędującymi przedstawicielami władzy. Badania focusowe wykonano w grupie tzw. liderów lokalnych z wyłączeniem głównych przedstawicieli władz lokalnych, reprezentowanych przez m.in. przez

---

<sup>29</sup> Przeprowadzenie wywiadów kwestionariuszowych i badań fokusowych zlecono firmie zewnętrznej: Centrum Badań Stosowanych Ultex Ankieter z Poznania, wywiady pogłębione w wybranych gminach województwa wielkopolskiego wykonali samodzielnie autorzy książki. Zakres czasowy badań terenowych zawierał się w okresie od lutego do maja 2019 r. Zakres przestrzenny badań obejmował dziewięć gmin testowych, których wykaz znajduje się w rozdziale 4.3.

Tabela 3.2. Kwestionariusz ankiety mieszkańców i przedsiębiorców – struktura próby

Gmina	Liczba ankiet	
	mieszkańcy	przedsiębiorcy
Bralin (gm. wiejska)	100	75
Czarnków (gm. miejska)	150	100
Książ Wlkp. (gm. miejsko-wiejska)	150	100
Leszno (gm. miejska)	300	400
Rokietnica (gm. wiejska)	200	100
Szczytniki (gm. wiejska)	100	75
Trzemeszno (gm. miejsko-wiejska)	200	100
Turek (gm. miejska)	250	200
Złotów (gm. miejska)	200	150
<b>Ogółem</b>	<b>1650</b>	<b>1350</b>

Źródło: opracowanie własne.

przedstawicieli organizacji społecznych: gospodarczych, sportowych i kulturalnych, dyrektorów i pracowników instytucji i przedsiębiorstw, lokalnych dziennikarzy i innych aktywistów, np. soltysów reprezentujących władze lokalne niższego poziomu i lokalnych radnych. W przeprowadzonych wywiadach zogniskowanych wzięło udział od 7 (Leszno, Trzemeszno) do 11 liderów lokalnych (Bralin). Łącznie w wywiadach uczestniczyło 76 liderów lokalnych w wieku od 26 do 79 lat.

Postępowanie badawcze w następnym (3) etapie miało na celu zidentyfikowanie nowych wyzwań polityki regionalnej oraz poziomu odporności na kryzys, wynikających ze specyfiki oddziaływania czynników rozwoju. Podstawą wykonanej analizy są ustalenia teoretyczne zawarte w rozdz. 2 dotyczące charakterystyki trzech wyzwań polityki regionalnej: kształtowania kapitału terytorialnego, dyfuzji rozwoju i uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju. Analiza kapitału terytorialnego była prowadzona przez pryzmat czynników rozwoju z uwzględnieniem ich aspektów (subczynników). W pierwszym kroku identyfikowano ogólny poziom danego czynnika wykorzystując wskaźniki syntetyczne bazujące na odpowiednich danych wtórnych (tab. 3.1.). W dalszej kolejności badano stan poszczególnych subczynników z wykorzystaniem wskaźników strukturalnych opisujących opinie mieszkańców i przedsiębiorców gmin testowych, biorących udział w wywiadzie kwestionariuszowym (CATI). Dodatkowo uzyskane wyniki były weryfikowane wypowiedziami przedstawicieli władzy lokalnej oraz lokalnych liderów społecznych, pozyskanymi za pomocą wywiadów pogłębionych i badań fokusowych. Umożliwiło to identyfikację relacji, o charakterze stymulującym lub ograniczającym procesy rozwojowe, między analizowanym czynnikiem a pozostałymi składowymi kapitału terytorialnego. Z kolei w odniesieniu do dyfuzji rozwoju i uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju prowadzi się analogiczne postępowanie badawcze. Analiza była prowadzona przez

pryzmat czynników rozwoju z uwzględnieniem ich aspektów (subczynników). Następnie w ramach każdego czynnika ustalono istotny przejaw wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju oraz wzmacniania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju, który powiązany jest z subczynnikiem przedmiotowego czynnika. Na tej podstawie przeprowadzono analizę empiryczną, w której wykorzystano wyniki uzyskane w ramach pogłębionych wywiadów z przedstawicielami lokalnej władzy i badań fokusowych z liderami lokalnymi (IDI, FDI), uzupełnione w miarę możliwości danymi statystycznymi (GUS). Na tej podstawie dokonano oceny cząstkowej (w układzie każdego czynnika i przejawu) i całościowej (dla wszystkich czynników i przejawów) wyzwań w przedmiotowym zakresie, a także określono poziom przygotowania gmin testowych do wzmacniania dyfuzji rozwoju i wdrażania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jako wyzwań polityki regionalnej. W postępowaniu badawczym na tym etapie uwzględniono prawidłowości wynikające z przynależności gminy do danego typu administracyjno-funkcjonalnego i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Ostatnim (4) etapem przyjętego algorytmu badawczego było sformułowanie rekomendacji dla zorientowanej terytorialnie polityki rozwoju dla poszczególnych terytoriów zróżnicowanych pod względem poziomu lokalnego kapitału terytorialnego oraz pod względem stopnia oddziaływania nowych wyzwań, przed którymi staje regionalna polityka rozwoju.

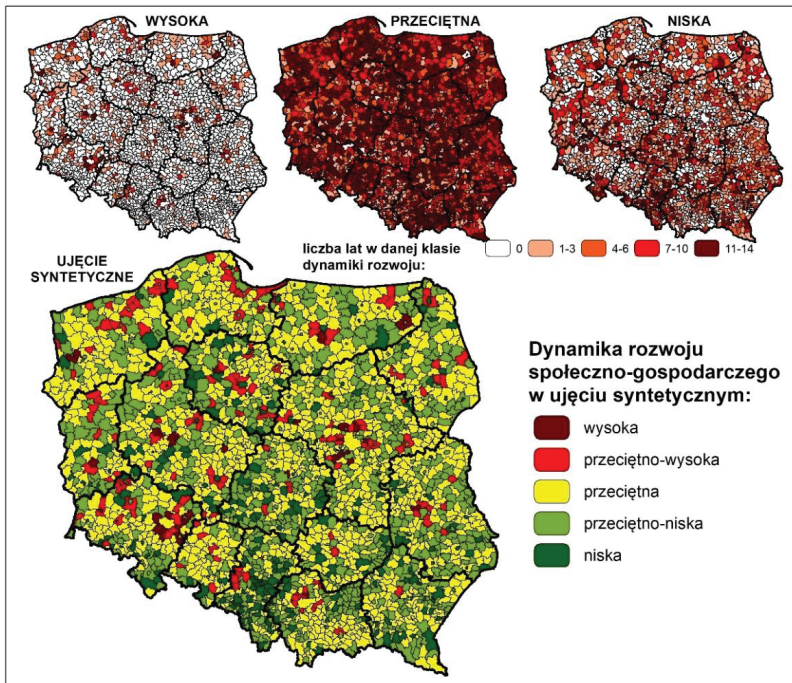
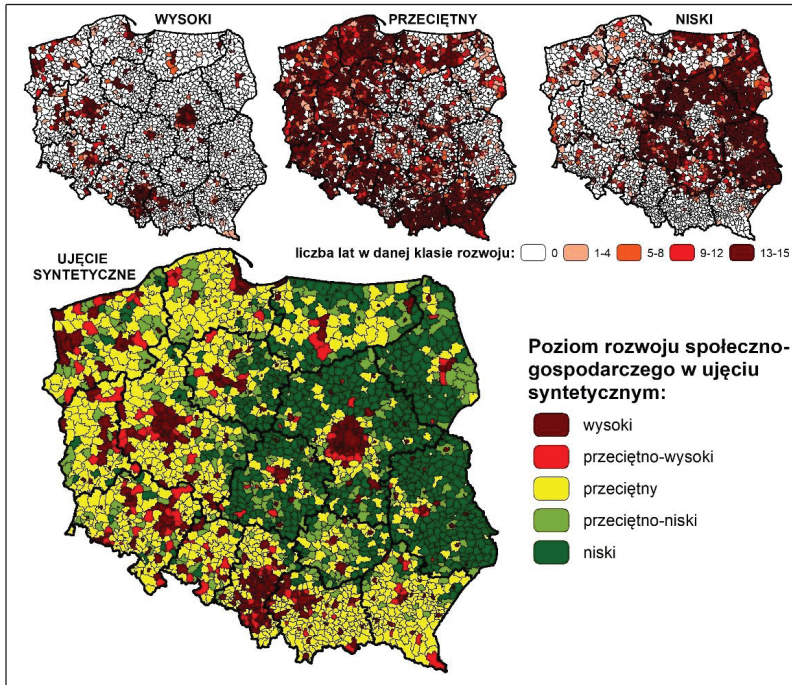
# Rozdział 4

## Poziom i czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce

### 4.1. Gminy województwa wielkopolskiego na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce

Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce jest względnie duże, zarówno w ujęciu ogólnokrajowym, jak i wewnątrzregionalnym. Dodatkowo należy podkreślić, że w pewnym sensie zróżnicowania te są relatywnie stałe i nie wykazują znacznych zmian, wahań w czasie. W skali kraju, najwyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego cechują się największe miasta i ich najbliższe otoczenie, tworzące aglomeracje miejskie (ryc. 4.1). Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w przypadku aglomeracji Warszawy, Poznania, Wrocławia, Trójmiasta, Szczecina oraz Konurbacji Górnośląskiej. W pozostałych przypadkach gminy (najczęściej średnie i duże miasta) o wysokim lub przeciętno-wysokim poziomie rozwoju stanowią mniejsze skupienia lub wręcz izolowane jednostki otoczone gminami o wyraźnie niższym poziomie rozwoju. Gminy o wysokim poziomie rozwoju stanowią 14,7% ogółu, a gminy o przeciętno-wysokim poziomie rozwoju – 6% (tab. 4.1). Ich ogólna względnie wysoka koncentracja występuje przede wszystkim w województwach śląskim, dolnośląskim i zachodniopomorskim (gdzie ponad 30% gmin cechuje się wysokim lub przeciętno-wysokim poziomem rozwoju) oraz pomorskim, lubuskim, małopolskim i wielkopolskim (gdzie blisko ¼ gmin cechuje się wysokim lub przeciętno-wysokim poziomem rozwoju). Jednocześnie w regionach tych występuje relatywnie najniższy odsetek gmin o przeciętno-niskim i niskim poziomie rozwoju. W województwach, takich jak śląskie i małopolskie jest to blisko 10% gmin regionu, a w pozostałych przypadkach udział ten waha się od ok. 15% w dolnośląskim i lubuskim po ok. 25% w zachodniopomorskim i wielkopolskim.

Gminy o przeciętnym poziomie rozwoju stanowiły blisko 39% wszystkich gmin w kraju. W postaci zwartych przestrzennie obszarów występowały głównie w Polsce Zachodniej i Południowej, a w pozostałych częściach kraju stanowiły bufory otaczające gminy o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie rozwoju i rozdzielające je od gmin



Ryc. 4.1. Poziom i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w latach 2004-2018

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.1. Struktura gmin pod względem poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu syntetycznym w układzie województw (% gmin)

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego																	
poziom	PL	D	C	L	F	E	K	W	O	R	B	G	S	T	N	P	Z
W	14,7	21,3	9,7	5,6	15,9	7,9	15,4	17,5	9,9	9,4	4,2	18,7	32,9	5,9	12,9	18,1	21,9
P-W	6,0	10,7	5,6	2,3	8,5	4,5	7,7	4,1	9,9	5,0	3,4	6,5	13,2	1,0	3,4	4,4	9,6
P	38,8	52,7	37,5	12,7	59,8	14,1	67,0	16,2	60,6	68,8	14,4	54,5	43,7	28,4	33,6	52,2	42,1
P-N	12,5	11,2	13,2	8,0	9,8	14,7	6,0	9,9	15,5	10,0	15,3	16,3	6,0	31,4	13,8	14,2	20,2
N	28,1	4,1	34,0	71,4	6,1	58,8	3,8	52,2	4,2	6,9	62,7	4,1	4,2	33,3	36,2	11,1	6,1

Dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego																	
poziom	PL	D	C	L	F	E	K	W	O	R	B	G	S	T	N	P	Z
W	1,3	4,1	0,7	0,5	1,2	0,6	0,5	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	2,2	1,8
P-W	6,3	9,5	9,0	4,2	11,0	2,3	6,0	6,4	8,5	0,6	6,8	12,2	3,6	2,0	6,0	7,5	11,4
P	46,4	41,4	43,8	45,1	39,0	37,3	46,7	52,9	63,4	46,9	43,2	51,2	29,3	55,9	44,8	52,7	52,6
P-N	34,8	30,8	29,2	41,3	36,6	44,1	35,7	32,5	23,9	38,1	39,8	30,1	37,1	34,3	38,8	29,6	29,8
N	11,3	14,2	17,4	8,9	12,2	15,8	11,0	5,1	4,2	14,4	10,2	6,5	29,9	7,8	8,6	8,0	4,4

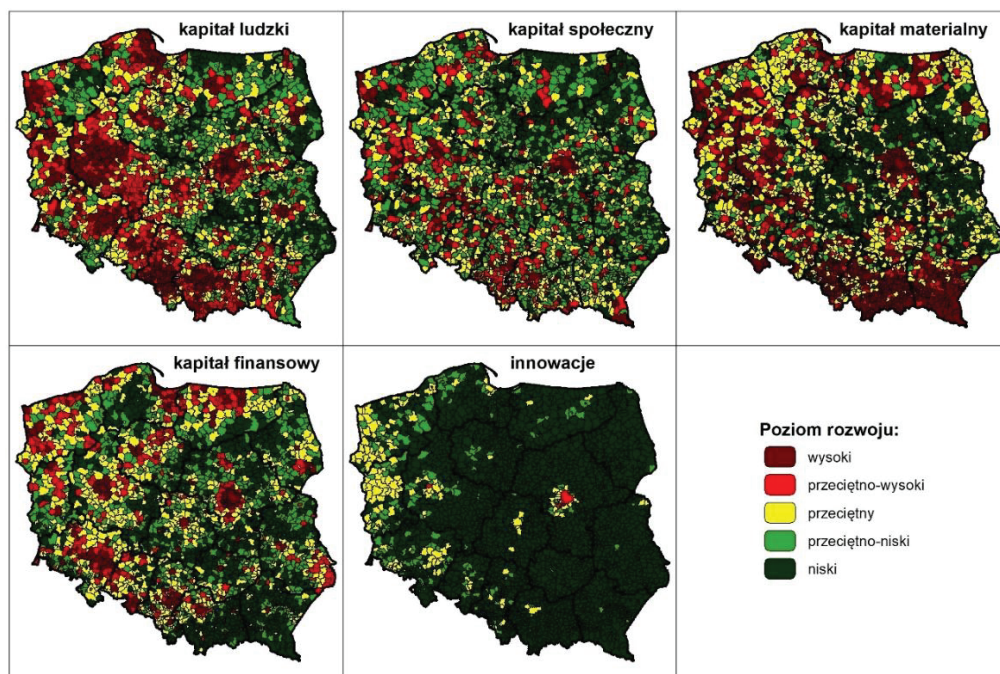
Objaśnienia: Poziom rozwoju/dynamiki rozwoju: W – wysoki, P-W – przeciętno-wysoki, P – przeciętny, P-N – przeciętno-niski, N – niski, województwa: D – dolnośląskie, C – kujawsko-pomorskie, L – lubelskie, F – lubuskie, E – łódzkie, K – małopolskie, W – mazowieckie, O – opolskie, R – podkarpackie, B – podlaskie, G – pomorskie, S – śląskie, T – świętokrzyskie, N – warmińsko-mazurskie, P – wielkopolskie, Z – zachodniopomorskie.

Źródło: opracowanie własne.

o przeciętno-niskim i niskim poziomie rozwoju. Najwyższy, wyraźnie ponadprzeciętny udział gmin o przeciętnym poziomie rozwoju występował w województwach podkarpackim (69%), małopolskim (67%), lubuskim i opolskim (po ok. 60%). Natomiast w dolnośląskim, pomorskim i wielkopolskim ich udział był bliski 50%. Z kolei w takich województwach, jak lubelskie, łódzkie i podlaskie udział gmin z przeciętnym poziomem rozwoju nie przekraczał 15%. Nieco ponad 40% gmin w Polsce charakteryzuje się przeciętno-niskim (12,5%) i niskim (28,1%) poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyraźna koncentracja przestrzenna tego typu gmin występuje w województwach centralnej i wschodniej Polski (ryc. 4.1). Wśród województw najwyższy udział gmin z niskim i przeciętno-niskim poziomem rozwoju występuje w lubelskim, podlaskim i łódzkim, gdzie wynosi odpowiednio 79%, 78% i 73%. Z kolei w mazowieckim i świętokrzyskim odsetek ten wynosi ok. 62-65%, a w kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim po ok. 47-50%. W pozostałych województwach odsetek ten jest znacznie niższy i nie przekracza 20-25%. Warto dodać, że zarówno w skali kraju, jak i w skali większości województw, obszary o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego obejmują relatywnie niewielki powierzchniowo obszar. Średnio w kraju jest to 15%, a w poszczególnych województwach waha się między 3-4% (lubelskie, świętokrzyskie), a 26% (dolnośląskie, zachodniopomorskie).



Jednak mimo niewielkiej powierzchni, w obszarach o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie mieszka 60% ludności kraju. W poszczególnych regionach udział ten oscyluje między 38-44% (podkarpackie, lubelskie, podlaskie) po ok. 70% (dolnośląskie, mazowieckie, zachodniopomorskie) i 81% (w śląskim). Rozkład przestrzenny gmin pod względem poziomu rozwoju poszczególnych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego w dużej mierze nawiązuje do rozkładu przestrzennego syntetycznego ujęcia poziomu rozwoju. Wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego, kapitału materialnego i kapitału finansowego cechowały się głównie gminy o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (ryc. 4.2). W mniejszym stopniu, ale także widoczna jest ta prawidłowość w przypadku kapitału społecznego i innowacji. Z kolei obszary o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego cechują się przede wszystkim najniższą pozycją w skali kraju w zakresie poziomu rozwoju kapitału materialnego, innowacji<sup>30</sup> i kapitału finansowego.



Ryc. 4.2. Poziom rozwoju aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w ujęciu syntetycznym

Źródło: opracowanie własne.

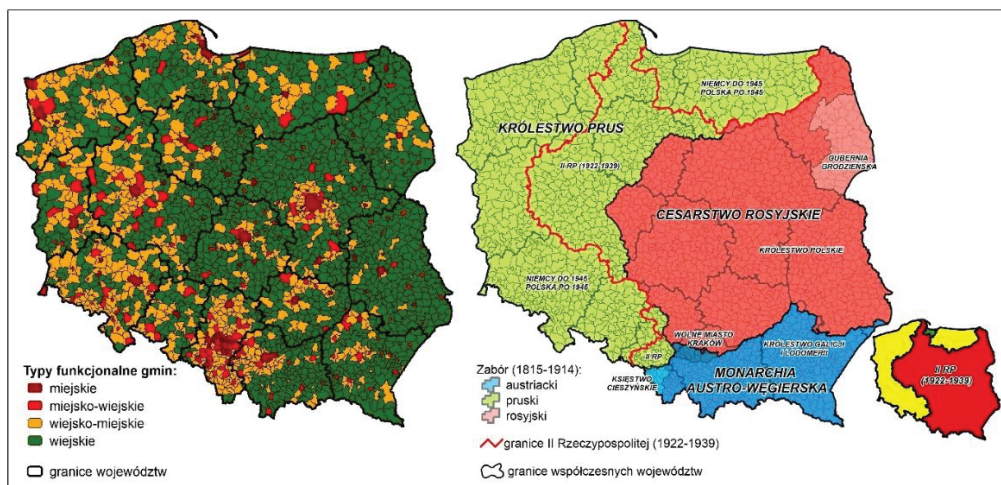
<sup>30</sup> Rozkład przestrzenny poziomu rozwoju innowacji wynika z wykorzystania jedynie wskaźnika udziału przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym jako miernika innowacyjności. Tym samym jego interpretacja wymaga dużej ostrożności, ze względu na przyjęte założenie, że nośnikiem innowacji w sensie technologicznym i organizacyjnym w dużej mierze jest kapitał zagraniczny. Takie podejście podyktowane jest brakiem jakichkolwiek danych dotyczących innowacyjności na poziomie lokalnym w Polsce.



Dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego gmin nie wykazuje tak wyraźnych prawidłowości przestrzennych zarówno w skali kraju, jak i poszczególnych województw. Jedyne nieco bardziej wyraźnie odznaczają się niektóre gminy sąsiadujące z największymi miastami, które charakteryzują się przeciętno-wysokim i wysokim poziomem rozwoju, co oczywiście można wiązać z intensywnymi procesami suburbanizacji, a więc dynamicznymi zmianami demograficznymi i gospodarczymi obszarów podmiejskich (ryc. 4.1). W skali kraju jedynie 7,6% gmin cechowało się wysoką lub przeciętno-wysoką dynamiką rozwoju. W ujęciu regionów największe udziały tego typu gmin występowały w województwach dolnośląskim, zachodniopomorskim, pomorskim, lubuskim, wielkopolskim i mazowieckim (od 9,6% do 13,6%). Z kolei gminy cechujące się przeciętną dynamiką rozwoju stanowiły 46,4% gmin w kraju. W poszczególnych województwach ich udział wahał się od 29% w śląskim po 63% w opolskim. Udział gmin z przeciętno-niską i niską dynamiką rozwoju także wynosił 46% (w tym 11% z niskim i 35% z przeciętno-niskim poziomem rozwoju). Najwięcej tego typu gmin występowało w województwach śląskim (67%), łódzkim (60%) oraz lubelskim, podkarpackim i podlaskim (po ok. 50%). Natomiast najmniejszy udział gmin o najniższej dynamice rozwoju występował w województwach opolskim, zachodniopomorskim, mazowieckim i wielkopolskim (ok. 28%-38%), co można wiązać z relatywnie wyższym poziomem gmin w tych regionach, a więc zgodnie z zasadą konwergencji ich dynamika rozwoju jest niższa, niż obszarów o niższym poziomie rozwoju.

Zdecydowana większość gmin w Polsce cechuje się wysoką stabilnością pozycji rozwojowej. Niemal w całym badanym okresie ponad 81,6% wszystkich gmin należało cały czas do tej samej klasy poziomu rozwoju (14,7% – wysoki, 38,8% – przeciętny, 28,1% – niski). Jedyne 6,0% gmin cechowało się zmiennością poziomu rozwoju na granicy wysokiego i przeciętnego, a 12,5% na granicy przeciętnego i niskiego. Mniejsza stabilność klas występowała w przypadku dynamiki rozwoju. W tym przypadku 58,9% gmin niemal w całym badanym okresie należało do tej samej klasy dynamiki rozwoju. Przy czym stałą wysoką dynamiką rozwoju cechowało się jedynie 1,3% gmin, przeciętną 46,4%, a niską 11,3%. Na granicy wysokiej i przeciętnej dynamiki balansowało jedynie 6,3% gmin, ale na granicy przeciętnej i niskiej aż 34,8%. Ta względna stabilność, jak i przedstawione powyżej rozważania dotyczące m.in. przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w dużej mierze wynikają z charakteru systemu osadniczego kraju, a tym samym układu funkcjonalno-przestrzennego jednostek lokalnych [GUS 2015], oraz z uwarunkowań historycznych, które w dużej mierze nadal odciskają trwałe piętno na strukturze społeczno-gospodarczej kraju [Churski i in. 2020] (ryc. 4.3).

Sytuacja ta częściowo potwierdza utrwalone przez dziesięciolecia zróżnicowania społeczno-gospodarcze Polski. W dużym skrócie i z dużą dozą generalizacji można stwierdzić, że wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego rozpatrywanego zarówno w ujęciu ogólnym (ryc. 4.1), jak i w ujęciu poszczególnych jego aspektów (ryc. 4.2) głównie charakteryzują się gminy o charakterze miejskim (a więc miejskie) i mieszanym (miejsko-wiejskie i wiejsko-miejskie) oraz te położone głównie na ziemiach należących do końca I wojny światowej do zaboru pruskiego (Niemcy). Z kolei najwięcej gmin o najniższym poziomie rozwoju występuje wśród gmin o charakterze wiejskim i to głównie tych położonych na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego



Ryc. 4.3. Typy funkcjonalne gmin i układ historycznych granic<sup>32</sup> w przestrzeni Polski

Źródło: opracowanie własne.

(i w nieco mniejszym stopniu zaboru austriackiego)<sup>31</sup>. W skali kraju gminy o charakterze miejskim lub mieszanym w ok. 20% cechują się wysokim lub przeciętno-wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, a jedynie ok. 2% gmin cechuje się niskim lub przeciętno-niskim poziomem rozwoju. Z kolei gminy o wiejskim typie funkcjonalnym w blisko 39% charakteryzują się niskim lub przeciętno-niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, a wysokim lub przeciętno-wysokim cechuje się jedynie 0,4% gmin. Warto podkreślić, że typowo wiejskich gmin pod względem funkcjonalnym, relatywnie najwięcej jest w Polsce Wschodniej, głównie na obszarze byłych

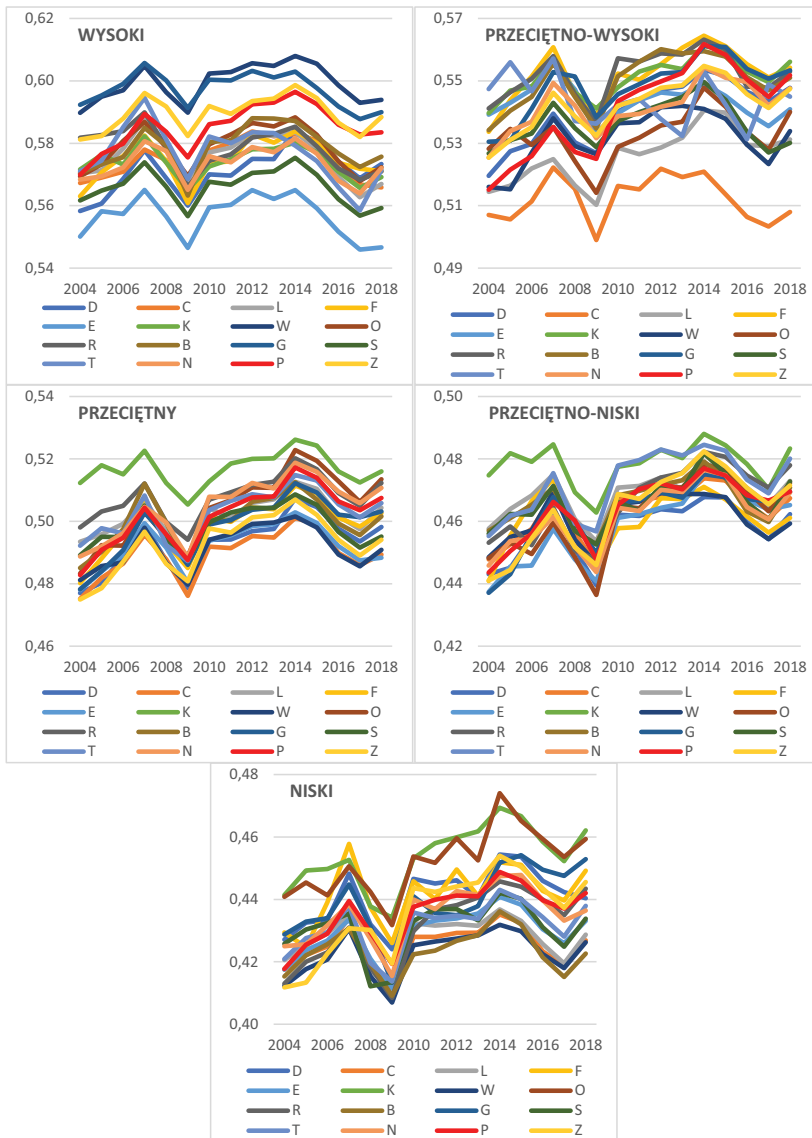
<sup>31</sup> Szersze rozważania nad zróżnicowaniem społeczno-gospodarczym Polski wynikającym z dawnych podziałów polityczno-administracyjnych zawierają m.in. prace: [Zarycki i Nowak 2000; Zarycki 2000, 2015; Domański 2019; Perdał i in. 2020].

<sup>32</sup> Polska, ze względu na fakt, że jej granice zewnętrzne ulegały częstym zmianom, stanowi bardzo dobry przykład kształtowania się i trwałości granic reliktowych. Kluczową rolę w tym zakresie odegrał brak samodzielnej państwowości przez 123 lata (1795-1918), w czasie których Polska została podzielona między trzy ówczesne mocarstwa europejskie: Prusy, Imperium Rosyjskie oraz Austrię. Na rzecz Prus Polska utraciła łącznie 142 tys. km<sup>2</sup>, Austrii – 130 tys. km<sup>2</sup> i Rosji – 462 tys. km<sup>2</sup> [Lukowski 1999]. W 1815 r. na mocy postanowień kongresu wiedeńskiego Księstwo Warszawskie (1807-1815) trwale uzależniono od Rosji i przemianowano na Królestwo Polskie. Jego granica jest szczególnie istotna w kontekście analizy znaczenia granic reliktowych dla kształtowania zjawisk społeczno-gospodarczych. Wynika to z faktu, że była ona najdłużej utrzymującą się granicą polityczną na ziemiach polskich w ciągu ostatnich 200 lat. Warto dodatkowo podkreślić, że niektóre jej odcinki (mazurski i górnośląski) były wyjątkowo trwałe i funkcjonowały jako granice państwowe już od średniowiecza [Sobczyński 1993]. Znaczna część obecnego województwa podlaskiego od 1807 r. funkcjonowała jako Gubernia Grodzieńska, która znajdowała się poza granicami Królestwa Polskiego, pod bezpośrednią jurysdykcją władz carskich. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku zaboru austriackiego, w granicach którego, obok Królestwa Galicji i Lodomerii ze stolicą we Lwowie, funkcjonowały dwie jednostki autonomiczne: Wolne Miasto Kraków i Księstwo Cieszyńskie.

zaborów austriackiego i rosyjskiego. W Galicji jest to ok. 58% gmin, a w Królestwie Kongresowym blisko 74%. Ze względu na dużą liczbę gmin (jednostek lokalnych) w Polsce, prezentacja indywidualnych trajektorii rozwojowych nie byłaby czytelna oraz utrudniłaby wyprowadzenie ogólnych wniosków. Stąd trajektorie dla gmin zaprezentowano w formie zgeneralizowanej i wykreślono na podstawie średnich arytmetycznych wartości wskaźników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego dla pięciu wyróżnionych klas poziomu rozwoju w układzie województw (ryc. 4.4). Tym samym można prześledzić przebieg trajektorii rozwoju gmin w poszczególnych klasach rozwoju w układach regionalnych.

W latach 2004-2007 średnie wartości wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego dla gmin w poszczególnych klasach rozwoju we wszystkich województwach cechowały się tendencją rosnącą (ryc. 4.4). W tym okresie największe wzrosty poziomu rozwoju odnotowały gminy o przeciętnym i niskim poziomie rozwoju oraz te położone w województwach lubuskim, pomorskim, zachodniopomorskim i wielkopolskim. Natomiast w latach 2007-2009 analizowane układy wykazują wyraźny spadek poziomu rozwoju. Gminy o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego odnotowały relatywnie najmniejszy spadek obniżenia poziomu rozwoju. Relatywnie najbardziej odporne okazały się tego typu gminy z województw wielkopolskiego, mazowieckiego, dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. Największe spadki poziomu rozwoju w latach 2007-2009 zauważalne były w gminach o przeciętno-niskim, a w szczególności o niskim poziomie rozwoju w całym kraju. W przypadku polskich gmin, wyraźnie widać pojawienie się kryzysu gospodarczego w latach 2007-2009. Zatem moment obniżenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek lokalnych uwidocznił się kilka miesięcy po reakcji gospodarek krajowych. Co ważne, sytuacja ta dotyczy gmin we wszystkich klasach poziomu rozwoju i we wszystkich regionach. W wyniku kryzysu gospodarczego średnie wartości wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego badanych klas rozwoju w poszczególnych województwach w latach 2004-2009 niemal się zrównały. W przypadku gmin o wysokim i przeciętno-wysokim poziomie rozwoju jedynie te z województw dolnośląskiego, mazowieckiego, zachodniopomorskiego i przede wszystkim wielkopolskiego odnotowały w 2009 r. wyższy poziom rozwoju niż w 2004 r.

W pozostałych województwach poziom ten był zbliżony lub nawet niższy (głównie w województwie opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim). Większość gmin o przeciętnym poziomie rozwoju w 2009 r. osiągnęła stan niemal identyczny z 2004 r. Z kolei największe spadki odnotowano w gminach o najniższym poziomie rozwoju (z wyjątkiem zachodniopomorskiego i wielkopolskiego). Jednak przełomowy okazał się rok 2009, a tym co odróżnia najbardziej klasy rozwojowe między sobą jest sposób reakcji po 2009 r. W latach 2009-2014 wszystkie analizowane układy odnotowały wzrost poziomu rozwoju. Przeciętnie najbardziej pozytywną reakcją rozwojową w tym czasie cechowały się gminy o przeciętno-niskim i niskim poziomie rozwoju. Głównie były to gminy z województw opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego i małopolskiego. W przypadku tego typu gmin wzrost był relatywnie najwyższy. Z kolei gminy o wysokim poziomie rozwoju ze względu na relatywnie niewielkie obniżenie poziomu rozwoju w latach 2007-2009, w latach 2009-2014 odnotowały



Objaśnienia: D – dolnośląskie, C – kujawsko-pomorskie, L – lubelskie, F – lubuskie, E – łódzkie, K – małopolskie, W – mazowieckie, O – opolskie, R – podkarpackie, B – podlaskie, G – pomorskie, S – śląskie, T- świętokrzyskie, N – warmińsko-mazurskie, P – wielkopolskie, Z – zachodniopomorskie.

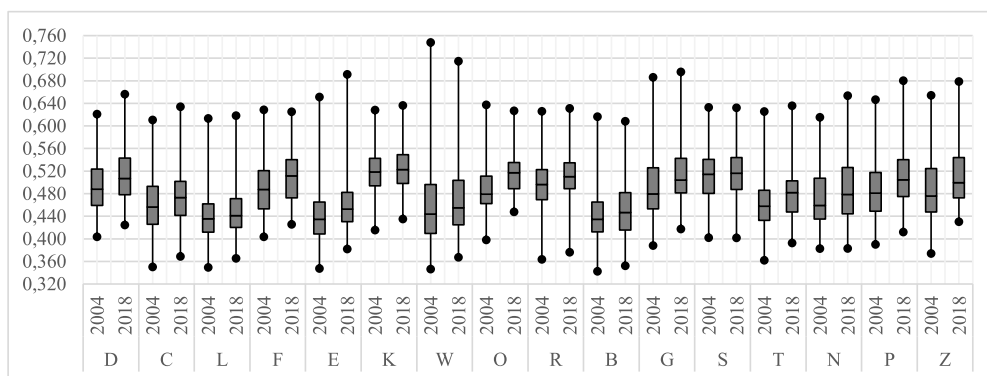
Ryc. 4.4. Trajektorie rozwoju gmin według klas poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie województw<sup>33</sup>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>33</sup> W celu możliwości porównania wartości wszystkie wykresy dla poszczególnych klas poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego mają taką samą rozpiętość wartości wskaźnika poziomu rozwoju (0,08).

najniższy jego wzrost. Natomiast w latach 2014-2017 większość analizowanych układów odnotowała kolejne spadki poziomu rozwoju, ale już nie tak głębokie, jak te z lat 2007-2009. Sytuacja ta jest dość trudna do wyjaśnienia. Okres ten zbiegł się z wyjątkowo dobrą sytuacją makroekonomiczną kraju oraz przejściem władzy przez partie z bloku tzw. Solidarnej Polski (głównie Prawo i Sprawiedliwość). Po ponad ośmiu latach liberalnych rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego władzę przejął blok partii konserwatywnych. Doszło wówczas do sytuacji, w której władze uruchomiły wiele programów społecznych prowadzących do poprawy sytuacji społecznej mieszkańców, ale bardzo ograniczyły się inwestycje (zarówno publiczne, jak i prywatne). Po 2017 r. zauważalny jest stopniowy wzrost poziomu rozwoju we wszystkich analizowanych układach, ale dalszy przebieg zmian jest trudny do oszacowania ze względu na brak danych. Porównując dwa skrajne momenty analizy, tj. 2004 i 2018 r. uwidacznia się względna stabilność poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin o wysokim poziomie rozwoju niemal we wszystkich regionach w kraju. W tego typu gminach, jedynie w województwie podkarpackim wyraźnemu obniżeniu uległ ich poziom rozwoju, z kolei w wielkopolskim i dolnośląskim – nastąpił wyraźny wzrost poziomu rozwoju tego typu gmin. W pozostałych klasach rozwojowych nastąpił wzrost poziomu rozwoju, przy czym relatywnie największe przyrosty można zaobserwować w gminach o przeciętnym i przeciętno-niskim poziomie rozwoju. Natomiast wyjątkowo korzystnie na tym tle prezentują się gminy województwa wielkopolskiego, które w każdej z analizowanych klas poziomu rozwoju wykazują wyraźny wzrost w latach 2004-2018.

Powyższe ustalenia częściowo znajdują odzwierciedlenie w zakresie zmienności wartości wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w poszczególnych województwach (ryc. 4.5). Niemal we wszystkich regionach między



[Uwaga: wykres typu *box-plot* w układzie MIN-Q1-Me-Q3-MAX]

Objaśnienia: D – dolnośląskie, C – kujawsko-pomorskie, L – lubelskie, F – lubuskie, E – łódzkie, K – małopolskie, W – mazowieckie, O – opolskie, R – podkarpackie, B – podlaskie, G – pomorskie, S – śląskie, T – świętokrzyskie, N – warmińsko-mazurskie, P – wielkopolskie, Z – zachodniopomorskie.

Ryc. 4.5. Rozkład zmienności wartości syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układzie województw w 2004 i 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

2004 i 2018 r. doszło do wzrostu minimalnych wartości tego wskaźnika (jedynie w śląskim i warmińsko-mazurskim nie nastąpiły zmiany w tym zakresie). Najwyższy wzrost odnotowano w województwach łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim. Z kolei maksymalne wartości wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju notowane w gminach uległy obniżeniu w trzech regionach (mazowieckim, opolskim i podlaskim). W siedmiu regionach zmiany te były nieznaczne, a największy wzrost wartości maksymalnych występował w województwach warmińsko-mazurskim, łódzkim, dolnośląskim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim. Sytuacja ta skutkowałą wzrostem rozpiętości wartości wskaźników poziomu rozwoju wewnątrz pięciu regionów – nieznacznie wzrosły rozpiętości w łódzkim (z 0,304 do 0,309), kujawsko-pomorskim (z 0,260 do 0,265), wyraźniej w wielkopolskim (z 0,257 do 0,268) i dolnośląskim (z 0,217 do 0,232) oraz najwyraźniej w warmińsko-mazurskim (z 0,233 do 0,271). W pozostałych regionach nastąpiło zmniejszenie rozpiętości, przy czym największe w lubuskim (z 0,225 do 0,200), zachodniopomorskim (z 0,208 do 0,248), mazowieckim (0,401 do 0,347) i opolskim (z 0,239 do 0,179). Należy zauważyć, że największe nominalne różnice między wartościami minimalnymi i maksymalnymi w zakresie wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju występują w województwach mazowieckim, łódzkim i pomorskim.

Omówione powyżej zgeneralizowane trajektorie rozwoju gmin oraz rozkłady zmienności wartości syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wskazują dość jednoznacznie na malejące zróżnicowania wewnątrzregionalne (na poziomie lokalnym) w Polsce. W przypadku zróżnicowania rozpatrywanego w układzie wszystkich gmin w Polsce generalnie zauważalna jest sytuacja, w której przy wyraźnie malejących różnicach dochodowych (posłużono się wielkością dochodów gmin z podatku od osób fizycznych na mieszkańca<sup>34</sup>) w niewielkim stopniu maleją zróżnicowania w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wielkości indeksów nierówności w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego nieznacznie maleją (indeks Williamsona z 0,199 do 0,180; indeks Giniego z 0,069 do 0,064; indeks Theila z 0,007 do 0,006), przy relatywnie większych spadkach wartości tych indeksów dla nierówności dochodowych (indeks Williamsona z 0,757 do 0,592; indeks Giniego z 0,162 do 0,153; indeks Theila z 0,304 do 0,182)<sup>35</sup>. Przy czym wartości

---

<sup>34</sup> Ze względu na brak na poziomie lokalnym mierników zbliżonych pomiarem i interpretacją do produktu krajowego brutto, a także brakiem możliwości dekompozycji PKB na tak niskim poziomie oraz ogólnym brakiem danych na szczeblu gminy, jako miernik dochodu wybrano wielkość dochodów gmin z podatku dochodowego od osób fizycznych na mieszkańca (PIT). Do gmin trafia ok. 37-39% wielkości PIT, tym samym jego wielkość w przeliczeniu na mieszkańca można traktować jako miernik zamożności, dochodów mieszkańców. Oczywiście nie jest to miernik wolny od wad, przykładowo – płacony i odprowadzany jest do gminy w miejscu zamieszkania (zameldowania) płatnika, a nie w miejscu pracy (w miejscu wytwarzania dochodu), a więc *de facto* tylko jego pewna część wynika z wypracowanego dochodu w danej gminie, innym jego mankamentem jest odprowadzanie podatku PIT od rent i emerytur.

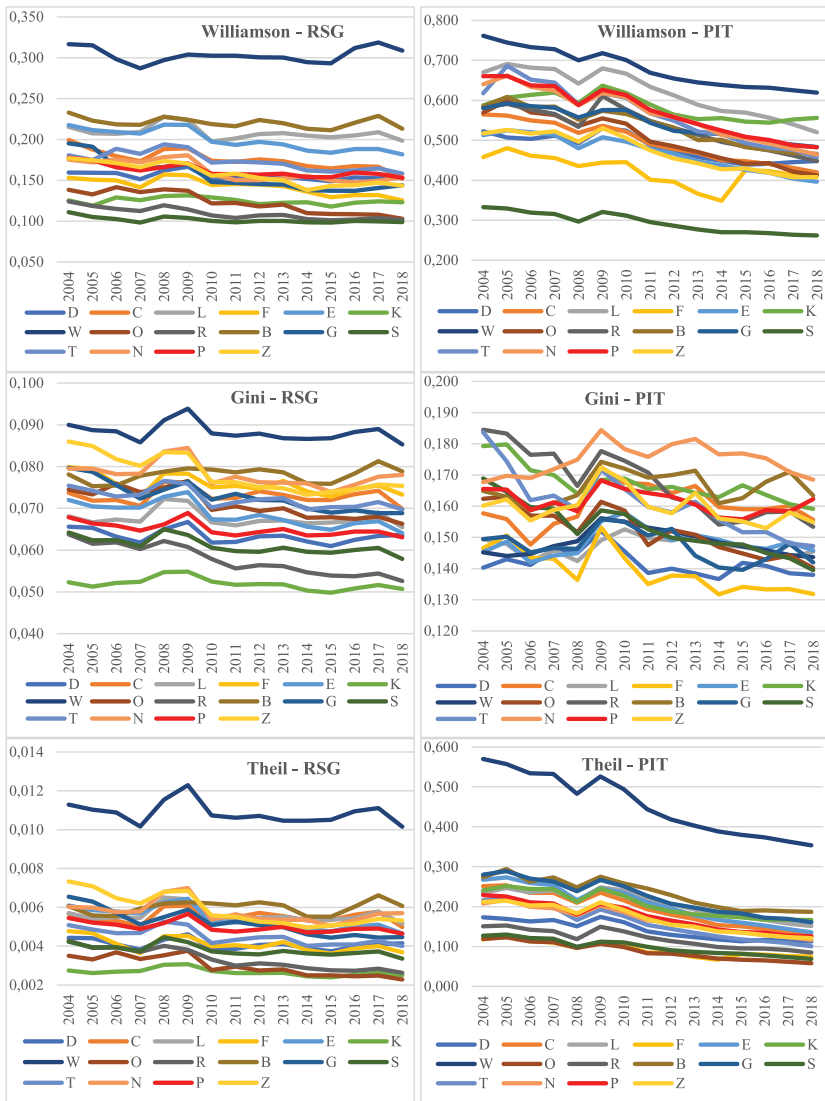
<sup>35</sup> Różnica wielkości wartości indeksów dla nierówności rozwojowych i dochodowych wynika przede wszystkim ze sposobu pomiaru analizowanych zjawisk. Nierówności rozwojowe są analizowane na podstawie wartości syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodar-

wszystkich analizowanych indeksów nie malały równomiernie. Malały do 2007 r., po czym wyraźnie rosły w latach 2008-2009, kiedy to w zakresie nierówności rozwojowych osiągały swoje maksima, co można wiązać ze wzrostem zróżnicowań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i dochodów mieszkańców w dobie kryzysu gospodarczego. Po 2009 r. wszystkie indeksy nierówności malały do 2015 r. po czym nieznacznie wzrosły. Co także znajduje odzwierciedlenie w analizowanych powyżej trajektoriach rozwoju. Ogólne tendencje dla wszystkich gmin w kraju widoczne są także w przypadku zmian wartości indeksów nierówności rozwojowych i dochodowych w układzie gmin poszczególnych województw (ryc. 4.6). Ważne jest to, że w każdym z polskich województw w okresie kryzysu gospodarczego nastąpił wzrost zróżnicowań wewnątrzregionalnych w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Z wartości analizowanych indeksów wynika, że w badanym okresie najbardziej zróżnicowanym wewnątrznie regionem jest województwo mazowieckie, w którym gminy także relatywnie najsilniej zareagowały na zjawisko kryzysu gospodarczego (wzrost wartości tych indeksów był największy w skali wszystkich regionów). Kolejne pod względem największego wewnętrznego zróżnicowania gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (ale o znacznie mniejszej skali niż województwo mazowieckie), są województwa podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie i łódzkie. Relatywnie najmniej zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego są gminy w województwach małopolskim, opolskim, podkarpackim i śląskim. Pod tym względem województwo wielkopolskie cechuje się przeciętnym wewnętrznym zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale co warto podkreślić z tendencją do konwergencji rozwoju (potwierdzają to wartości wszystkich wykorzystanych indeksów). W zakresie nierówności dochodowych gmin w układach województw indeksy Williamsona i Theila (odmiennie od indeksu Giniego, którego wyniki w tym przypadku ze względu na matematyczne ograniczenia budzą największe zastrzeżenia<sup>36</sup>) wskazują na podobne tendencje, tj. na systematyczne, malejące zróżnicowanie dochodowe gmin w polskich regionach. Na podstawie indeksów Williamsona i Theila największą nierównomiernością dochodów w układzie gmin cechują się przede wszystkim województwo mazowieckie oraz województwa lubelskie, podlaskie, pomorskie, małopolskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie, a najmniej zróżnicowane w tym zakresie są województwa lubuskie, zachodniopomorskie, opolskie i śląskie. Wartości indeksów Williamsona i Theila wykazują wysoką korelację liniową między poziomem nierówności rozwojowych i dochodowych (odpowiednio od 0,548 do 0,642 oraz od 0,836 do 0,898). Zatem w większości polskich województw występuje zbliżony poziom nierówności rozwojowych i dochodowych. Największe podobieństwo poziomu

---

czego, który jest unormowany w przedziale [0,1], natomiast nierówności dochodowe są analizowane na podstawie wielkości wskaźnika dochodu z PIT *per capita*, który ma znacznie większy rozstęp, a przez to wykorzystane miary znacznie różnią się wariancją.

<sup>36</sup> W zakresie nierówności dochodowych ujawnia się słabość indeksu Giniego, który bazuje na rangach uszeregowanych rosnąco wielkości dochodu z PIT *per capita*. Tym samym mocno odstające wielkości w początkowych i końcowych częściach rozkładu dochodu są niwelowane przez kolejne rangi.



Objaśnienia: D – dolnośląskie, C – kujawsko-pomorskie, L – lubelskie, F – lubuskie, E – łódzkie, K – małopolskie, W – mazowieckie, O – opolskie, R – podkarpackie, B – podlaskie, G – pomorskie, S – śląskie, T- świętokrzyskie, N – warmińsko-mazurskie, P – wielkopolskie, Z – zachodniopomorskie.

Ryc. 4.6. Poziom nierówności rozwoju społeczno-gospodarczego (RSG) i zamożności finansowej (PIT) dla gmin w ujęciu trzech mierników nierówności: Williamsona, Giniego, Theila

Źródło: opracowanie własne.

zróznicowania rozwojowego i dochodowego występowało w województwach mazowieckim, śląskim, świętokrzyskim i lubelskim. Jednak w kilku województwach występują znaczne rozbieżności w tym zakresie. Znacznie większe zróznicowania rozwojowe niż zróznicowania dochodowe występują w województwach małopolskim i podkarpackim,



a nieco mniejsze, ale też relatywnie duże różnice w tym zakresie występują w województwach wielkopolskim, pomorskim i opolskim. Z kolei znacznie większe zróżnicowania dochodowe niż zróżnicowania rozwojowe występują w województwach zachodniopomorskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim, lubuskim i podlaskim.

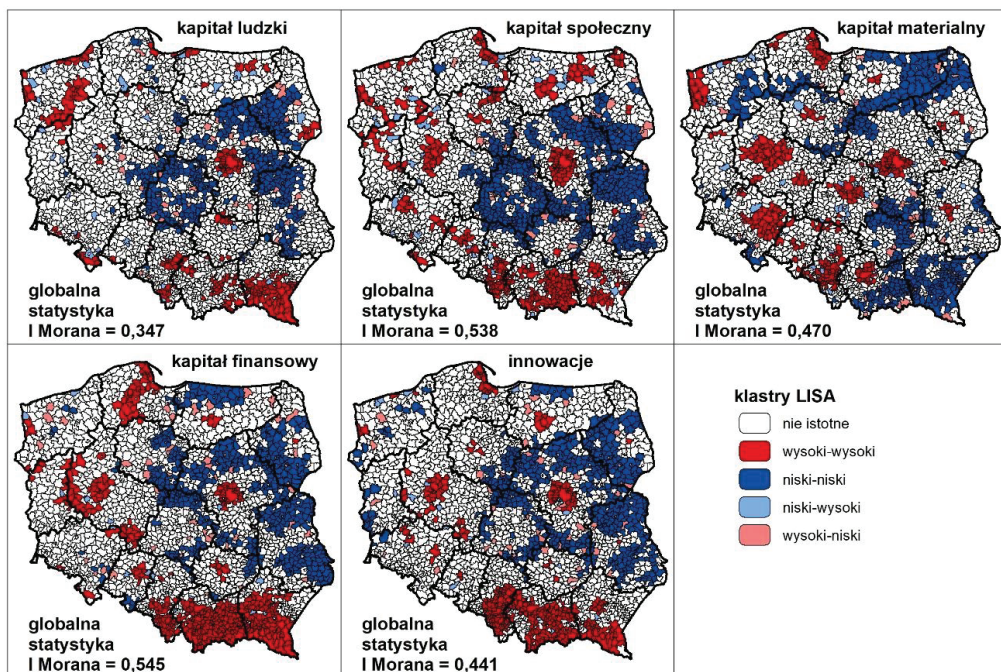
## 4.2. Czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego gmin

Wyjaśnienie przyczyn, zidentyfikowanych relatywnie trwałych zróżnicowań przestrzennych poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce na szczeblu lokalnym wymaga wskazania czynników i uwarunkowań determinujących ten stan rzeczy. Każdy z regionów, jak i większość gmin ze względu na swoją specyfikę, wymagałyby odrębnych studiów i analiz pozwalających szczegółowo wskazać najważniejsze czynniki rozwoju. Z oczywistych przyczyn trudno zrealizować to zadanie. Dlatego wykorzystano metody ekonometryczne pozwalające wskazać istotność wyróżnionych w rozdz. 2, pięciu czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w kształtowaniu jego poziomu w badanych jednostkach przestrzennych w sposób zgeneralizowany, ale jednak pozwalający na pewne uszczegółowienia.

Jak już wspomniano w rozdz. 3 identyfikację istotności czynników rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym przeprowadzono za pomocą modeli regresji przestrzennej, a konkretnie z wykorzystaniem modeli błędu przestrzennego (SEM). Procedura ta wynikała przede wszystkim z rezultatów przeprowadzonych testów mnożników Lagrange (LM) i ich wersji odpornych, dla modeli OLS, które to testy wskazywały głównie na prawidłowość użycia SEM. Dodatkowo, specyfika badanych zjawisk i ich duże zróżnicowanie przestrzenne sugerują, że w interpretacji oddziaływania czynników rozwoju powinno uwzględniać się wielkości badanych czynników w sąsiednich lokalizacjach. Co jest istotne przede wszystkim z punktu widzenia prowadzenia tych analiz na szczeblu lokalnym, gdzie przenikalność czynników, ich dyfuzja przestrzenna, jest czymś naturalnym i wymagającym uwzględnienia w modelowaniu regresyjnym. Potwierdzeniem tego faktu jest występowanie silnej autokorelacji przestrzennej uśrednionych<sup>37</sup> wartości reszt z regresji wyznaczonej metodą najmniejszych kwadratów (OLS) (ryc. 4.7). Najsilniejsza autokorelacja przestrzenna (przy  $p = 0,05$ ) zachodziła w przypadku kapitału finansowego ( $I = 0,545$ ) oraz kapitału społecznego ( $I = 0,538$ ), a w nieco mniejszym stopniu w przypadku kapitału materialnego ( $I = 0,470$ ) i innowacji ( $I = 0,441$ ). Najniższa wartość globalnej statystyki I Morana występowała w przypadku reszt z regresji dla kapitału ludzkiego ( $0,347$ ). W tym miejscu należy zwrócić uwagę przede wszystkim na występowanie klastrów wysokich i niskich wartości, które ogólnie rzecz ujmując silnie nawiązują do sygnalizowanych wcześniej istotnych elementów struktury przestrzenno-funkcjonalnej kraju,

---

<sup>37</sup> Jak już wcześniej sygnalizowano, w celu uniknięcia konieczności analizowania reszt z regresji, w każdym z analizowanych momentów czasowych, postanowiono uśrednić wielkość reszt z regresji i na tych wartościach przeprowadzić analizę autokorelacji przestrzennej.



Ryc. 4.7. Klastry LISA na podstawie uśrednionych wartości reszt z regresji (OLS) w układzie gmin

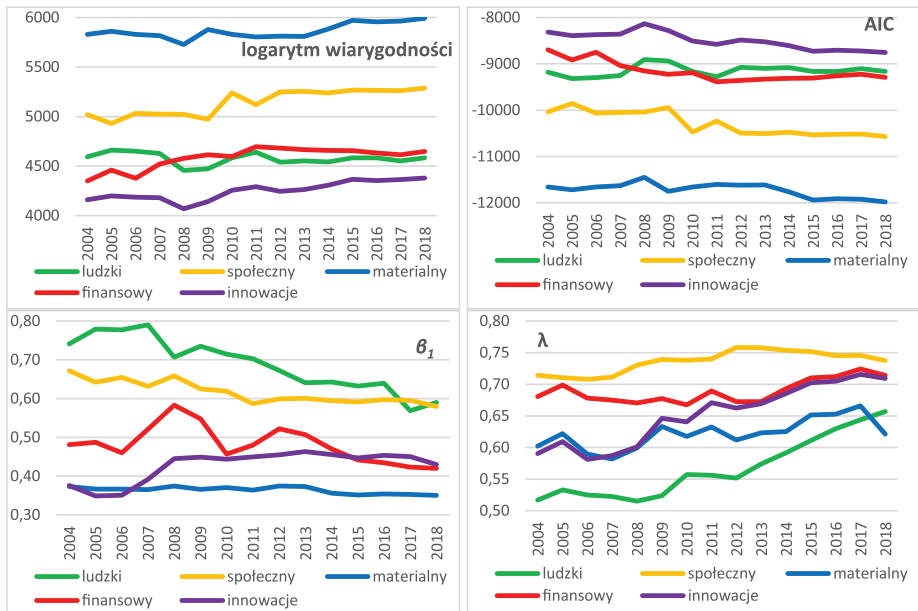
Źródło: opracowanie własne.

a mianowicie typów funkcjonalno-przestrzennych gmin (zwłaszcza w kontekście lokalizacji aglomeracji miejskich) oraz granic dawnych zaborów (porównaj ryc. 4.3). Szerzej zagadnienie to zostanie przedstawione w dalszej części rozdziału. W związku z powyższym, ustalenie istotności wpływu poszczególnych czynników na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego odbywało się na podstawie przestrzennych modeli regresji uwzględniających sąsiedztwo pierwszego rzędu badanych jednostek, zwłaszcza w kontekście autokorelacji przestrzennej reszt z regresji.

Na szczeblu lokalnym w Polsce wpływ analizowanych czynników na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, w największym stopniu zauważalny jest w przypadku kapitału materialnego i kapitału społecznego, których prymat odpowiednio na pierwszej i drugiej pozycji był niezmienny w całym badanym okresie (ryc. 4.8).

W przypadku kapitału materialnego jego istotność w wyjaśnianiu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin na podstawie wartości kryterium informacyjnego Akaike (AIC) wahała się od -11451 do -11981, a w przypadku logarytmu wiarygodności (LL) od 5727 do 5992<sup>38</sup>. Swoje najmniej pożądane wartości (AIC było najwyższe, a LL najniższe) oba mierniki osiągnęły w 2008 i 2009 r. co wskazuje, że siła oddziaływania kapitału materialnego w momencie kryzysu społeczno-gospodarczego obniżyła się, co

<sup>38</sup> Należy pamiętać, że im niższa wartość AIC (w tym także wartości ujemne) tym model ekonometryczny jest lepiej dopasowany. Z kolei w przypadku *log likelihood* – odwrotnie, wartości wyższe są bardziej pożądane.



Ryc. 4.8. Wartości logarytmu wiarygodności, kryterium informacyjnego Akaike, parametrów  $\beta_1$  oraz  $\lambda$  modeli SEM

Źródło: opracowanie własne.

może sugerować jego niewielkie znaczenie dla kształtowania odporności na zjawisko kryzysu gospodarczego. Po tym okresie wartości te uległy poprawie, a od 2015 r. uległy wyraźnej poprawie. Tym samym kapitał materialny od 2015 r. nabierał jeszcze większego znaczenia w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Dodatkowo warto podkreślić, że na poziomie lokalnym zmiana poziomu rozwoju kapitału materialnego o jednostkę może powodować relatywnie niewielkie zmiany w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (na co wskazują wartości parametru  $\beta_1$ ). W przypadku kapitału społecznego wartość AIC wahała się od -9857 do -10570, a LL od 4930 do 5287 z wyraźnie poprawiającym się trendem w latach 2008-2012. Może to wskazywać na to, że kapitał społeczny w dobie kryzysu ogrywał relatywnie ważniejszą rolę niż kapitał materialny. W przypadku kapitału społecznego wartość parametru  $\beta_1$  oscylowała w granicach 0,58-0,67, a więc hipotetycznie o tyle średnio rzecz biorąc może wzrosnąć ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jeśli nastąpi wzrost poziomu rozwoju kapitału społecznego o jednostkę<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> W interpretacji parametru  $\beta_1$  estymowanego w SEM należy zachować nieco większą ostrożność ze względu na fakt, że w modelu SEM uwzględnia się także wpływ skorelowanych przestrzennie zmiennych nieuwzględnionych w modelu (ujętych w  $\epsilon_r$  oraz  $\lambda$ ), których potencjalny wpływ jest trudno przewidywalny. Poza tym należy pamiętać, że wzrost poziomu rozwoju któregośkolwiek z czynników, jak i ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego o jednostkę (zgodnie z interpretacją parametrów funkcji regresji) jest czysto hipotetyczny, ponieważ wielkości te wyrażone są w wartościach wskaźników syntetycznych unormowanych w przedziale  $[0,1]$ , a więc *de facto* poziom ten nie może wzrosnąć o jednostkę.

Pozostałe dwa czynniki rozwoju, a więc kapitał ludzki i kapitał finansowy cechowały się zbliżonym stopniem oddziaływania na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy czym w latach 2004-2007 większe znaczenie wykazywał kapitał ludzki, a od 2008 r. kapitał finansowy (co ponownie może wskazywać, że ten aspekt rozwoju w okresie kryzysu gospodarczego i po nim na szczeblu lokalnym nabrał większego znaczenia). Wartości AIC dla kapitału finansowego malały od -8696 do -9387, a LL rosły od 4350 do 4695; z kolei dla kapitału ludzkiego AIC oscylowało w granicach od -8908 do -9319, a LL od 4456 do 4661. Dużo większe różnice w przypadku obu omawianych czynników rozwoju występowały w zakresie wartości parametru  $\beta_1$ . Dla kapitału finansowego zauważalny jest wyraźny wzrost w latach 2007-2009, z maksimum na poziomie 0,583 w 2008 r., a następnie łagodny spadek aż do 0,420 w 2018 r. Zatem wzrost poziomu rozwoju kapitału finansowego o jednostkę powoduje przeciętne zmiany poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale w dobie kryzysu okazują się one znacznie większe. Sytuacja ta może świadczyć o ważnej roli kapitału finansowego w kształtowaniu odporności jednostek lokalnych w dobie kryzysu gospodarczego. Natomiast dla kapitału ludzkiego, w badanym okresie obserwowany jest wyraźny spadek wartości parametru  $\beta_1$  z poziomu rzędu 0,78-0,79 w latach 2005-2007 do 0,590 w 2018 r. Zatem w początkowym okresie analizy, wzrost poziomu rozwoju kapitału ludzkiego o jednostkę mógł powodować relatywnie większy (w skali wszystkich czynników rozwoju – największy w całym okresie) wzrost poziomu rozwoju gmin w Polsce niż na końcu tego okresu, kiedy to zrównał się z kapitałem społecznym. Z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w Polsce relatywnie najmniejsze znacznie ma czynnik innowacji. Wartości AIC oscylowały od -8133 do -8754, a najwyższa wartość wystąpiła w latach 2008-2009, podobnie LL rosnące od 4069 do 4379, swoje minimum osiągnęło w latach 2008-2009. Sytuacja ta sugeruje, że innowacje miały najmniejszy wpływ na kształtowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w dobie kryzysu gospodarczego. Jednak po kryzysie gospodarczym ich wpływ mierzony wielkością parametru  $\beta_1$  wzrósł, tj. wzrost poziomu rozwoju innowacji o jednostkę w większym stopniu powodował wzrost ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Zatem innowacje jako jedyny czynnik rozwoju odnotował wzrost siły oddziaływania na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

W analizowanym okresie wszystkie badane czynniki rozwoju cechowały się rosnącą wartością współczynnika lambda ( $\lambda$ ). Jak już wcześniej wspomniano współczynnik ten wskazuje na siłę wzajemnego skorelowania reszt z regresji OLS i pozwala wnioskować o istnieniu istotnych czynników wpływających na zmienność zmiennej zależnej, które nie zostały ujęte w modelu regresji (czynników niemierzalnych lub trudno mierzalnych, przypadkowych itp.) i określa średni wpływ sąsiednich jednostek na zmianę wielkości reszt. Zarówno największą wartością, jak i największą stabilnością tego współczynnika cechowały się kapitał społeczny i kapitał finansowy. W pierwszym przypadku  $\lambda$  oscylowała w granicach 0,71-0,76, a w tym drugim w granicach 0,67-0,72. Pozostałe trzy czynniki rozwoju cechowały się wyraźnie rosnącą tendencją współczynnika  $\lambda$ , przy czym relatywnie największy wzrost ich wartości nastąpił po 2007 i 2008 r. co może sugerować większą rolę zależności przestrzennych i nieuwzględnionych czynników w modelowaniu regresyjnym, zwłaszcza w okresie po kryzysie gospodarczym.

W przypadku kapitału materialnego ten wzrost był najmniejszy od 0,58 w 2007 r. do 0,67 w 2017 r. Natomiast największy wzrost wartości współczynnika  $\lambda$  nastąpił w przypadku innowacji z 0,58 w 2006 r. do 0,716 w 2017 r. i przede wszystkim kapitału ludzkiego od 0,51 w 2008 r. do 0,66 w 2018 r. Pod koniec badanego okresu wszystkie czynniki rozwoju upodobniły się pod względem wielkości współczynnika  $\lambda$ , co może oznaczać wzrost znaczenia relacji przestrzennych w oddziaływaniu czynników na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to przejawem nasilenia się znaczenia pominiętych w modelach SEM dość istotnych zmiennych objaśniających, które *implicite* kształtują relacje między wszystkimi uwzględnionymi czynnikami a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

W związku z powyższym, w tym miejscu należy poczynić nieco szerszą dygresję i powrócić do zasygnalizowanej sytuacji przedstawionej na ryc. 4.7 oraz wcześniejszej 4.3. W znacznej części przypadków tymi brakującymi zmiennymi mogą być typ funkcjonalno-przestrzenny oraz położenie w granicach dawnych zaborów. W przypadku typu funkcjonalno-przestrzennego chodzi o dominację cech miejskich gminy (bez względu na status administracyjny), w tym przede wszystkim położenie w obszarze aglomeracji miejskich największych polskich miast. W przypadku położenia w granicach dawnych zaborów, chodzi o wyraźnie odmienny charakter gmin położonych na ziemiach dawnych zaborów austriackiego, pruskiego i rosyjskiego. Odmienność ta wynika przede wszystkim ze zróżnicowanego stopnia industrializacji, poziomu urbanizacji i charakteru sieci osadniczej, poziomu kultury rolnej i cech mieszkańców.

Okres zaborów w Polsce zbiegł się z procesem intensywnej industrializacji w dziejach Europy. Ziemie będące pod panowaniem Prus zyskały wiele nowoczesnych fabryk oraz gęstą sieć kolei żelaznych, co w dużej mierze sprzyjało silnej urbanizacji tych terenów. Polityka Prus ukierunkowana była na tworzenie warunków do wzrostu efektywności gospodarki. Dużą rolę zwracano na poprawę towarowości rolnictwa oraz tworzenie jego zaplecza w postaci przetwórstwa rolno-spożywczego. Dbano o uprzemysławianie nie tylko dużych ośrodków, ale również miast subregionalnych i lokalnych, co skutkowało rozwojem i wzmacnianiem sieci osadniczej. Sprawność i rozwój systemu osadniczego i gospodarczego tych obszarów wzmacniano budową gęstej sieci komunikacyjnej łączącej wszystkie najważniejsze ośrodki i zapewniającej przepływy osób, towarów i kapitału. Najgorsza sytuacja panowała w zaborze rosyjskim, gdzie całkowicie odmienną politykę wobec ziem polskich stosowała Carska Rosja. W konsekwencji tej polityki obszary zaboru rosyjskiego charakteryzują się gorszymi uwarunkowaniami historycznymi współczesnych procesów społeczno-gospodarczych. Marginalizacja i stagnacja tych obszarów trwała od połowy XIX w. jako odpowiedź władz carskich na ruchy wyzwolenicze (Powstanie Styczniowe). Przejawiało się to bardzo niskim rozwojem rolnictwa, jedynie punktowym i relatywnie niskim poziomem uprzemysłowienia oraz brakiem rozwoju sieci komunikacyjnej, która w przypadku, gdy była już tworzona nie miała łączyć poszczególnych miast tych obszarów, a zapewniać bezpośrednią komunikację z obszarami centralnymi Imperium Rosyjskiego. Sytuacja zaboru austriackiego była na tym tle pośrednia, co w rezultacie skutkuje dzisiaj zróżnicowanym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego południowych obszarów dzisiejszej Polski. Austriacy z jednej strony pozostawili dużą swobodę mieszkańcom,

co przejawiało się m.in. w autonomii Galicji. Jednak z drugiej strony obszar ten charakteryzujący się dużymi wyzwaniami gospodarczymi wynikającymi z uwarunkowań fizycznogeograficznych (ukształtowanie terenu), bez systemowego budowania warunków do rozwoju wykazywał umiarkowaną dynamikę zmian. Warto podkreślić, że pomimo intensywnych procesów industrializacji w zachodniej części kraju, to i tak na przełomie XIX i XX w. ziemie polskie miały charakter rolniczy. W zaborze pruskim udział ludności rolniczej wynosił ok. 50%, w rosyjskim ok. 70%, a w austriackim ok. 80%. Jednak gospodarstwa rolne zlokalizowane na terenach byłego zaboru pruskiego były nowocześniejsze i bogatsze, co dawało nadwyżkę produkcji rolnej i sprzyjało szybszemu rozwojowi miast. Gospodarka rolna w pozostałych częściach kraju była dużo mniej efektywna i nie miała charakteru towarowego. Najlepiej sytuację tę obrazuje wielkość plonów z jednego hektara i pogłowie zwierząt hodowlanych. W zaborze pruskim uzyskiwano ok. 22 q pszenicy z ha, a w pozostałych zaborach ok. 12 q, z kolei pogłowie świń na 1000 mieszkańców było blisko trzykrotnie większe w zaborze pruskim niż w zaborze rosyjskim i austriackim. Jeśli chodzi o cechy mieszkańców, to w dużej mierze były one kształtowane istniejącą sytuacją społeczno-gospodarczą i polityczno-kulturową ostatnich dwustu lat. Zdaniem J. Bartkowskiego [2003] rozwój ekonomiczny i poprawa sytuacji materialnej mieszkańców zaboru pruskiego była sposobem dbania o „polskość”, co wynikało z wyższej efektywności polskich przedsiębiorstw, którzy musieli konkurować z niemieckimi. Doprowadziło to do powstania na terenie zaboru pruskiego tzw. klasy średniej na większą skalę niż w pozostałych zaborach. Mieszkańcy ziem zaboru pruskiego, a w szczególności Wielkopolski, Pomorza i Śląska przeszli od prusaków w procesie akulturacji niemiecką mentalność mieszczańską i kapitalistyczną. Co w połączeniu z dbaniem o „polskość”, zwłaszcza w Wielkopolsce, skutkowało ukształtowaniem się tzw. etosu Wielkopolanina, który cechowały wspomniane wcześniej przedsiębiorczość, gospodarność, oszczędność, pracowitość, praktyczność, realizm, umiarkowanie, systematyczność, punktualność, praworządność, zamiłowanie do porządku. Dodatkowo w zachodniej części kraju, a więc na tzw. ziemiach odzyskanych zamieszkałych po II wojnie światowej przez ludność napływową, mieszkańcy cechują się relatywnie niskim poziomem konserwatyzmu, niższym poziomem identyfikacji narodowej, ale wyższym poziomem innowacyjności, mobilności i otwartości. Z kolei na terenach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, zwłaszcza na obszarach wiejskich dominuje ludność mniej mobilna, z tradycjami prywatnej własności w rolnictwie, o relatywnie wysokim poziomie konserwatyzmu, religijności i świadomości narodowej.

Opisane uwarunkowania prawdopodobnie stanowią właśnie te brakujące cechy, które są relatywnie trudno kwantyfikowalne, a szczególnie trudne w ogóle do pozyskania w skali całego kraju. Z tego też wynika duża trudność ich uwzględnienia w badaniach. Potwierdzeniem tego przypuszczenia może być fakt, że pomimo zastosowania modeli regresji przestrzennej (SEM) reszty z regresji nadal wykazują autokorelację przestrzenną z wyraźnie zarysowanymi wzorcami przestrzennymi. Najsilniejsza autokorelacja przestrzenna (uśrednionych z 15 lat obserwacji) reszt z modeli SEM (przy  $p = 0,05$ ) zachodziła w przypadku kapitału finansowego ( $I = 0,542$ ) oraz kapitału społecznego ( $I = 0,538$ ), a w nieco mniejszym stopniu w przypadku kapitału

materialnego ( $I = 0,466$ ) i innowacji ( $I = 0,441$ ). Najniższa wartość globalnej statystyki I Morana występowała w przypadku reszt z regresji dla kapitału ludzkiego (0,347). Jak widać, wielkości wartości tych statystyk niewiele się różnią od tych dla reszt z regresji OLS, a ich rozkład przestrzenny jest także zbieżny. Zatem oprócz tego, że w modelowaniu regresyjnym uwzględniono sąsiedztwo jednostek, to nadal charakter wpływu sąsiedztwa się nie zmienia i pozostaje niewyjaśniony w modelach regresji. To zaś pozwala przypuszczać, że zarówno występowanie obszarów wysoko zurbanizowanych w postaci wielkich aglomeracji, jak i sytuacja społeczno-gospodarcza ukształtowana przez lata zaborów mogą być tymi brakującymi zmiennymi<sup>40</sup>.

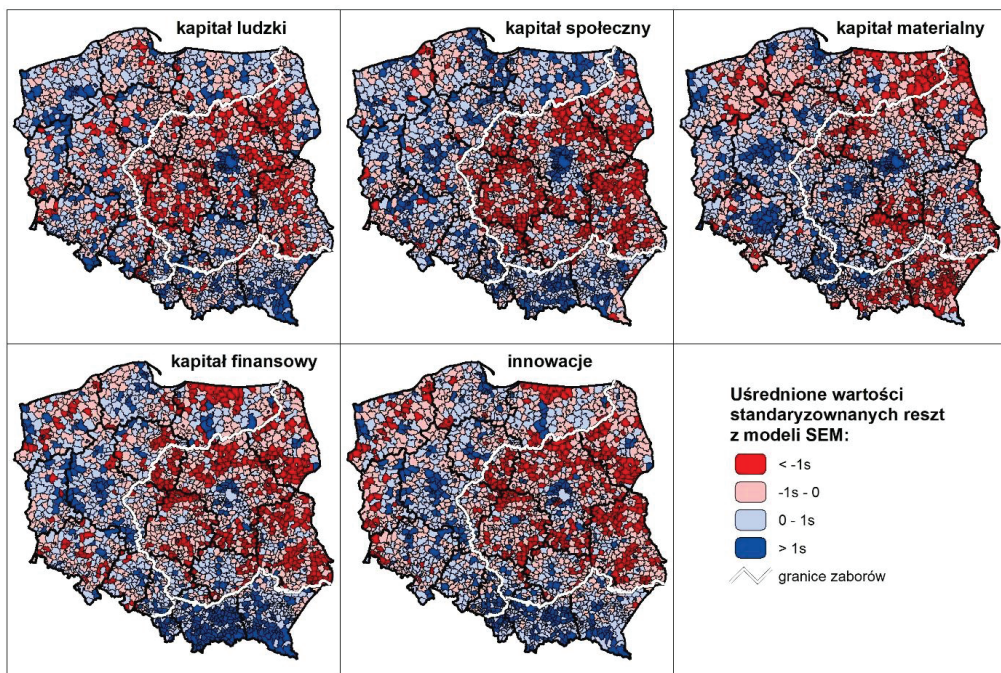
Rozkład standaryzowanych reszt z regresji SEM swoim rozkładem przestrzennym silnie nawiązuje do omówionych powyżej, nieuwzględnionych cech. Układ aglomeracji miejskich i obszarów o wysokim udziale cech miejskich wyraźnie zarysowuje się w ujęciu dodatnich reszt z regresji w przypadku kapitału materialnego, kapitału społecznego, kapitału finansowego i innowacji, a w mniejszym stopniu kapitału ludzkiego (ryc. 4.9).

Sytuacja ta wskazuje na fakt, że obszary miejskie, a zwłaszcza te najsilniej zurbanizowane, cechują się specyficzną kombinacją wszystkich analizowanych czynników, co można wiązać z efektami synergii w aglomeracjach miejskich. Z kolei wysoka koncentracja ujemnych reszt z regresji SEM wyraźnie zarysowuje się w gminach leżących na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego praktycznie we wszystkich analizowanych czynnikach. Zatem zachodzi sytuacja odwrotna od opisanej dla aglomeracji miejskich, a więc kombinacja analizowanych czynników nie daje odpowiednich efektów rozwojowych, ponieważ z modeli regresji wynika, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tłumaczony każdym z analizowanych czynników z osobna powinien być wyższy niż był w rzeczywistości. Dotyczy to zwłaszcza kapitału społecznego i kapitału ludzkiego, których poziom rozwoju jest relatywnie wyższy niż kapitału materialnego, kapitału finansowego i innowacji. Zatem cechy kapitału ludzkiego i kapitału społecznego ukształtowane przez powyżej opisane uwarunkowania, zwłaszcza w kontekście mocno ograniczonej ilości i jakości kapitału materialnego, kapitału finansowego i innowacji są niewystarczające w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów. Tym samym przykłady te wyraźnie wskazują na konieczność patrzenia na czynniki rozwoju przez pryzmat koncepcji kapitału terytorialnego omawianej w rozdz. drugim, a weryfikowanych empirycznie w rozdz. piątym.

---

<sup>40</sup> W celu weryfikacji tego założenia wprowadzono do modeli regresji OLS i SEM dwie sztuczne zmienne w bardzo uproszczonej postaci. Były to zmienna „Prusy” – wówczas gminy położone w dawnym zaborze pruskim miały przypisaną wartość 1, a pozostałe wartość 0 oraz zmienna „typ funkcjonalny gminy”, gdzie gminy miejskie miały przypisaną wartość 4, miejsko-wiejskie – 3, wiejsko-miejskie – 2, a wiejskie 1. Dodanie tych dwóch zmiennych wpłynęło na nieco lepsze dopasowanie modeli regresji (co samo w sobie może być efektem dodania nowych zmiennych objaśniających), ale przede wszystkim bardzo ograniczyło lub wręcz wyeliminowało istnienie autokorelacji przestrzennej reszt z regresji. Jednak ze względu na fakt, że zmienne te mają mocno sztuczny charakter nie uwzględniano ich w ostatecznej analizie ze względu na zmniejszenie roli oddziaływania czynnika na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Sytuacja ta potwierdza istotność tych dwóch zmiennych w interpretacji zróżnicowania przestrzennego uzyskanych wyników.





Ryc. 4.9. Uśrednione wartości reszt z regresji (SEM)

Źródło: opracowanie własne.

W rezultacie omówionych zróżnicowań, dzisiejsze tereny Polski Zachodniej, a więc głównie tereny dawnego zaboru pruskiego charakteryzują się lepszymi warunkami do rozwoju, w tym kształtowania się efektów aglomeracji wzmacniających ośrodki rdzeniowe i pozytywnie oddziałujących na ich otoczenie, którymi są przede wszystkim miasta pełniące funkcję ośrodków regionalnych [Gorzelał, Smętkowski 2019]. Z kolei dzisiejsze tereny Polski Wschodniej, pomimo znacznych nakładów, w tym ukierunkowanej interwencji polityki spójności [por. Churski, Perdał 2016; Churski i in. 2015, 2016a, 2016b], cały czas wykazują deficyty infrastrukturalne, skutkujące dysfunkcjami ekonomicznymi, w tym ograniczonymi warunkami do tworzenia i pozytywnego oddziaływania efektów aglomeracji. Z kolei sytuacja społeczno-gospodarcza obszaru dawnego zaboru austriackiego jest zróżnicowana. Obok silnych ośrodków regionalnych, takich jak Kraków czy Rzeszów, których obszary funkcjonalne rozwijają się dzięki efektom aglomeracji zapewniając wysoki poziom i warunki życia ludności, cały czas wiele terytoriów można zaliczyć do peryferii zstępujących zagrożonych trwałą peryferyzacją. Dodatkowo sytuacja społeczno-gospodarcza obszarów aglomeracji miejskich oraz terenów zachodniej i wschodniej Polski potwierdza wskazywane m.in. przez Grosfeld i Zhuravskaya [2015] oraz Lessmanna i Seidel [2017] znaczenie kapitału ludzkiego i jego cech osobowych w kształtowaniu nierówności ekonomicznych, a także podnoszone przez K. Polanyi'ego [1944] i M. Granovettera [1985] znaczenie umocowania (*embeddedness*) działalności gospodarczej w sieciach społecznych relacji i powiązań interpersonalnych dla kształtowania ich efektywności. W efekcie potwierdza




to zaznaczając się w ramach nowych wyzwań regionalnej polaryzacji rozwoju, a wskazywaną w literaturze m.in. przez Iammarino i in. [2019] (*place-sensitive distributed development policy*), potrzebę dostosowania instrumentów interwencji do wrażliwości na ich oddziaływanie, a nie tylko do specyfiki poszczególnych miejsc. Wrażliwość ta warunkowa jest przede wszystkim cechami kapitału ludzkiego i kapitału społecznego charakteryzującymi poszczególne terytoria, co zwraca uwagę na potrzebę programowania i realizacji interwencji rozwojowej z uwzględnieniem podejścia *people centred approach* [Bentley, Pugalis 2014].

Zestawienie czynników rozwoju społeczno-gospodarczego dla gmin pod względem wielkości wpływu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zawiera tab. 4.2. W przypadku gmin najistotniejszym czynnikiem rozwoju jest kapitał ludzki, kapitał społeczny i kapitał finansowy. Jednak trzeba podkreślić, że należy raczej mówić o istotności kombinacji tych czynników, niż o wyraźnej dominacji jednego czy kilku z nich.

Kapitał ludzki rozumiany jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i witalności, jakim charakteryzuje się dane społeczeństwo, odnosi się do tej części zasobów ludzkich, która aktywnie lub potencjalnie uczestniczy w działalności społecznej i gospodarczej ze względu na posiadaną wiedzę, umiejętności i kwalifikacje. Ze względu na swoją specyfikę traktowany jest jako czynnik o strategicznym charakterze będący fundamentem dla innowacji i konkurencyjności procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Przeprowadzone badania wskazują, że wraz ze wzrostem poziomu rozwoju kapitału ludzkiego o jednostkę uzyska się relatywnie największy wzrost ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednak jego zmienność w średnim stopniu tłumaczy zmienność ogólnego poziomu rozwoju. Największa ilość i najwyższa

Tabela 4.2. Istotność czynników rozwoju w ujęciu gmin

Poziom istotności czynnika	Czynniki rozwoju (liczba lat na 1/2/3/4/5 pozycji pod względem:)		
	mocy wyjaśniania zmienności poziomu rozwoju (logarytm wiarygodności)	wielkości wpływu czynnika na poziom rozwoju ( $\beta_1$ )	podatności na interakcje przestrzenne czynników nieuwzględnionych w modelu ( $\lambda$ )
<div style="text-align: center;">  <p>wysoki</p> <p>niski</p> </div>	Kapitał materialny (15/0/0/0/0)	Kapitał ludzki (14/1/0/0/0)	Kapitał społeczny (15/0/0/0/0)
	Kapitał społeczny (0/15/0/0/0)	Kapitał społeczny (1/14/0/0/0)	Kapitał finansowy (0/15/0/0/0)
	Kapitał finansowy (0/0/11/4/0)	Kapitał finansowy (0/0/11/4/0)	Innowacje (0/0/12/3/0)
	Kapitał ludzki (0/0/4/11/0)	Innowacje (0/0/4/9/2)	Kapitał materialny (0/0/3/11/1)
	Innowacje (0/0/0/0/15)	Kapitał materialny (0/0/0/2/13)	Kapitał ludzki (0/0/0/1/14)

Źródło: opracowanie własne.

jakość kapitału ludzkiego cechuje gminy o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykład gmin potwierdza, że kapitał ludzki wykazuje silne tendencje do polaryzacji w przestrzeni. Obszary aglomeracji miejskich i obszary silnie z nimi powiązane cechują się wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego i poziomu rozwoju ogółem. W przypadku kapitału ludzkiego relatywnie najslabiej zaznacza się wpływ interakcji przestrzennych nieuwzględnionych czynników, ale za to najszybciej rośnie ich rola (osiągając *de facto* poziom notowany przy pozostałych czynnikach).

Kapitał społeczny jest drugim najważniejszym, zaraz po omówionym powyżej kapitale ludzkim. Kapitał społeczny obejmuje normy, wartości, aktywność społeczną i zrozumienie zapewniające współpracę wewnątrz i między grupami społecznymi i jest komplementarny względem kapitału ludzkiego. Kształtuje zdolność danej grupy społecznej do współdziałania i do współpracy z innymi grupami. Zatem z punktu widzenia regionu (ale i niektórych gmin – zwłaszcza tych tworzących aglomeracje miejskie lub regiony miejskie) umożliwia synergiczne wykorzystanie posiadanych czynników i zasobów w istniejących uwarunkowaniach. Wynika to z faktu względnie dużej heterogeniczności przestrzeni regionu zarówno pod względem społecznym, jak i gospodarczym. To zróżnicowanie w skali regionu może być komplementarne funkcjonalno-przestrzenne, a więc dzięki wysokiemu poziomowi kapitału społecznego (i częściowo istniejącemu kapitałowi materialnemu) poszczególne części regionu są względem siebie komplementarne. Jednak często zachodzi brak komplementarności, co prowadzi do wzrostu zróżnicowań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Z kolei jednostki lokalne, czasami są zbyt małe, bardziej homogeniczne niż regiony, aby w pełni wykorzystać istotę kapitału społecznego w procesie rozwoju. Dlatego też relatywnie najwyższym poziomem rozwoju kapitału społecznego cechują się obszary aglomeracji miejskich, a więc obszary silnie usieciowione oraz obszary Polski Zachodniej, gdzie dominuje ludność bardziej mobilna, otwarta, liberalna, w których dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna umożliwia w pełni wykorzystanie potencjału kapitału społecznego. Dlatego w przypadku tego czynnika najsilniej zaznacza się podatność na interakcje przestrzenne czynników nieuwzględnionych w modelu, a wynikających z typu funkcjonalnego gminy oraz położenia w granicach dawnych zaborów. Wszystko to sprzyja „zakorzenianiu” (*embeddedness*) przedsiębiorstw wpływając na konkurencyjność i zjawisko tzw. lepkości regionu/obszaru aglomeracji miejskich (*stickiness*), a także wzmacnianiu usieciowienia społeczeństwa i gospodarki, których brak ogranicza w dużym stopniu ich innowacyjność i konkurencyjność.

W pewnym sensie najbardziej skrajne pozycje w prezentowanym zestawieniu występują dla kapitału materialnego. Kapitał ten w postaci głównie stanu i zasobów środowiska przyrodniczego, infrastruktury technicznej i infrastruktury społecznej, które bezpośrednio kształtują warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej stanowi zasadniczy czynnik rozwoju. Wynika to z faktu, że odpowiedni stan i zasoby środowiska oraz wyposażenie infrastrukturalne są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do zaistnienia procesów rozwoju. Stąd w przypadku gmin czynnik ten na ogół w najmniejszym stopniu determinował rozwój społeczno-gospodarczy, jednak wykazywał relatywnie największą moc wyjaśniającą zmienność poziomu rozwoju

społeczno-gospodarczego. Sytuację tę można wytłumaczyć tym, że na poziomie gmin, brak lub niski poziom rozwoju tego typu kapitału staje się poważną barierą w rozwoju jednostek lokalnych. Brak infrastruktury technicznej, społecznej lub istotne problemy z jakością środowiska przyrodniczego oznaczają brak warunku koniecznego zaistnienia procesu rozwoju, sprawiając że obszary te wyłukiwane są z kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, co prowadzi do obniżenia ilości i jakości kapitału finansowego i innowacji. W tej sytuacji powstają ograniczone możliwości rozwoju kapitału materialnego i dochodzi do błędnego koła marginalizacji. Z taką sytuacją mamy do czynienia w znacznej części gmin byłego zaboru rosyjskiego, zwłaszcza gmin wiejskich. Z kolei w obszarach aglomeracyjnych, czy tych położonych na ziemiach dawnego zaboru pruskiego poziom wyposażenia w kapitał materialny jest ponadprzeciętny<sup>41</sup>. Obszary te powiązane są siecią infrastrukturalną, która stanowi silnie działający krwioobieg umożliwiając krążenie i rozwój kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, kapitału finansowego i innowacji. Dlatego kapitał materialny ma najwyższą moc objaśniającą zmienność poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, ale relatywnie najniższą moc wpływu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż duże deficyty w zakresie kapitału materialnego i kapitału społecznego będą zbyt mocnym hamulcem rozwoju, nawet przy istotnej zmianie wyposażenia infrastrukturalnego.

Rola kapitału finansowego w skali wszystkich gmin w Polsce jest przeciętna. Na kapitał finansowy składają się wolne środki finansowe, które mogą być przeznaczone na realizację nowych inwestycji społecznych i gospodarczych, zarówno prywatnych, jak i publicznych, powiększających kapitał materialny oraz środki przeznaczane przez mieszkańców na prywatną konsumpcję zwiększającą popyt wewnętrzny. Kapitał ten w dużym stopniu może być zasilany źródłami zewnętrznymi, które mogą na stałe (poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne – BIZ) lub czasowo (przez np. handel zagraniczny) zwiększać jego wartość. Wielkość wytwarzanego i zakumulowanego kapitału finansowego jest pochodną w dużej mierze efektywnej gospodarki największych przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym obszarze, w tym przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego oraz wysokiej wydajności pracy mieszkańców, a więc po części pochodną wysokiego poziomu rozwoju kapitału społecznego i istniejącego zagospodarowania infrastrukturalnego. Zatem w skali lokalnej, wyższym poziomem rozwoju cechują się te jednostki, które posiadają odpowiednie wyposażenie infrastrukturalne, odpowiedniej jakości kapitał społeczny, a tym samym rozbudowane sieci społeczno-gospodarcze. Dlatego wysoki poziom kapitału finansowego występuje głównie w obszarach aglomeracji miejskich oraz w obszarach

---

<sup>41</sup> Wysokim poziomem rozwoju kapitału materialnego cechują się także gminy z województw małopolskiego i podkarpackiego (a więc gminy położone w dawnym zaborze austriackim). Jednak należy pamiętać, że pomiar kapitału materialnego prowadzono na podstawie m.in. o wskaźników udziału terenów chronionych (a tych w południowej części kraju jest relatywnie najwięcej ze względu na górski i podgórski charakter), oraz wskaźników związanych z komunalną infrastrukturą techniczną (wodociągi, kanalizacja, gaz, wielkość mieszkań), która ze względu na charakter sieci osadniczej tych terenów, a więc dużych i bardzo dużych wsi o charakterze ulicówek sprzyja rozwojowi tego typu infrastruktury technicznej, zwłaszcza w kontekście ukierunkowania interwencji ze środków UE na jej rozwój.

powiązanych z nimi funkcjonalnie i infrastrukturalnie, co potwierdza jego względnie wysoką podatność na interakcje przestrzenne czynników nieuwzględnionych w modelach regresji.

Ostatni z analizowanych czynników rozwoju, innowacje, wiąże się ze zdolnością do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji technologicznych i organizacyjnych z dużym udziałem usieciowionego środowiska innowacyjnego. Zajmuje on relatywnie odległą pozycję pod względem istotności w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy wiązać to głównie z relatywnie niskim ogólnym poziomem innowacyjności polskich gmin (głównie małych, wiejskich, peryferyjnie położonych). Ze względu na specyfikę tego czynnika, gminy musiałyby cechować się wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego zapewniających odpowiednie zasoby ludzkie niezbędne w procesie generowania innowacji oraz odpowiedni strumień środków finansowych wynikający z wysokiego poziomu kapitału finansowego. Zatem braki w tych elementach w przeważającej większości gmin stanowią istotną barierę kreowania innowacji i ich oddziaływania na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym koncentracja działalności innowacyjnych występuje głównie w gminach położonych w aglomeracjach miejskich, które czerpią korzyści w tym zakresie z bliskości dużych przedsiębiorstw, głównie z udziałem kapitału zagranicznego, posiadających znaczne środki na badania i rozwój oraz z bliskości uczelni i innych instytucji badawczo-rozwojowych.

Przedstawione rozważania w zakresie wpływu poszczególnych czynników na rozwój społeczno-gospodarczy gmin w dużej mierze potwierdzają ustalenia teoretyczne zaprezentowane w rozdz. 2. Na poziomie lokalnym uwidacznia się silna potrzeba traktowania istniejących czynników rozwoju jako pewnej ich kombinacji w postaci kapitału terytorialnego, a więc zbioru dóbr materialnych, pośrednich i niematerialnych, które są zakorzenione w danym miejscu, ograniczone co do swojej mobilności i są trudno replikowalne, które determinują unikalność i wyjątkowość środowiska inwestycyjnego w danej lokalizacji. Kombinacja tych czynników powinna z jednej strony sprzyjać przestrzennej dyfuzji procesów rozwojowych (z rdzeni wzrostu i rozwoju na obszary otaczające), a z drugiej – sprzyjać właściwej absorpcji tych efektów przez obszary otaczające rdzenie, czy nawet (a może przede wszystkim) przez peryferia przestrzenne i społeczno-gospodarcze. Jednak, aby procesy te mogły zachodzić, musi istnieć określony zespół norm społecznych, który będzie kształtował działania społeczno-gospodarcze, a więc musi istnieć odpowiednie środowisko instytucjonalne (kształtowane głównie przez kapitał ludzki i kapitał społeczny). Dodatkowo uwidacznia się kluczowa rola kapitału społecznego i kapitału ludzkiego w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, których istotnym uzupełnieniem, a w pewnym sensie pochodną, są odpowiedniej ilości i jakości poziom kapitału finansowego i innowacji. Jednak pełne wykorzystanie powyższych czynników jest praktycznie niemożliwe bez właściwego poziomu rozwoju kapitału materialnego będącego krwioobiegami społeczeństwa i gospodarki. Dlatego naturalne wydaje się dbanie o odpowiedni poziom rozwoju wszystkich analizowanych czynników, jednak z zachowaniem odpowiedniej ich hierarchii w priorytetach polityki rozwoju uwzględniającej istniejące uwarunkowania.

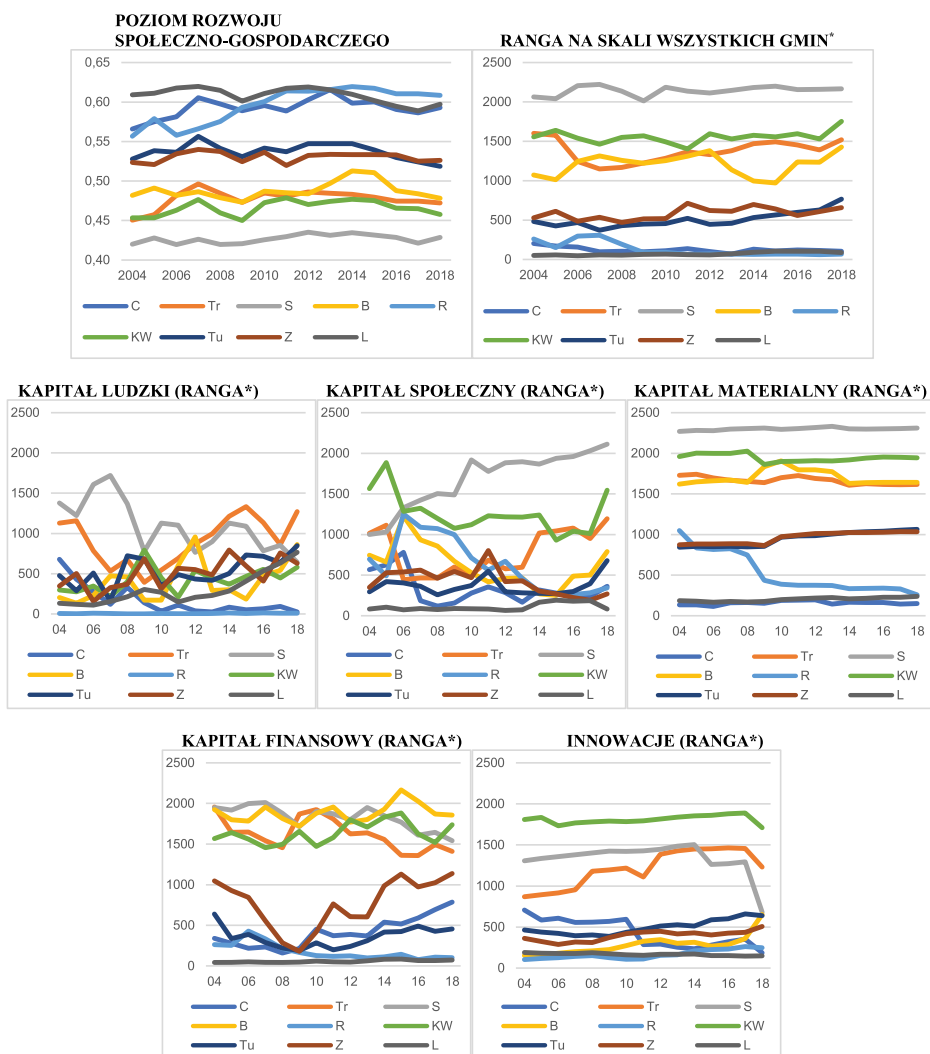
Uszczegółowienie przedstawionych relacji i sposobu oddziaływania poszczególnych czynników rozwoju zawierają kolejne części pracy, które bazują na wynikach badań bezpośrednich uzyskanych techniką ankiety i wywiady w wyjątkowo specyficznej części Polski, jakim jest województwo wielkopolskie.

### 4.3. Studia przypadków – wybrane gminy województwa wielkopolskiego

Zasadnicza część empirycznej weryfikacji zmierzającej do określenia roli polityki zorientowanej terytorialnie poprzez identyfikację kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych i analizę uwarunkowań instytucjonalnych dotyczyła województwa wielkopolskiego. Obecnie, po 16 latach członkostwa w Unii Europejskiej i korzystania z możliwości wsparcia rozwoju, stwarzanych przez unijną politykę spójności, odnotowuje się dynamiczny wzrost poziomu rozwoju tego regionu. Wielkopolska plasuje się w czołówce polskich regionów pod względem wartości PKB *per capita*. Strukturę gospodarczą regionu cechuje duże zróżnicowanie sektorowe oraz dynamika zmian. Rolnictwo posiada najmniejszy udział (4%) w tworzeniu Wartości Dodanej Brutto, chociaż warto zaznaczyć, że jest to wciąż udział zdecydowanie powyżej średniej krajowej [Czyż, Perdał 2016], co można wiązać z wielowiekowymi tradycjami rolniczymi. Istotną część dochodu województwa wielkopolskiego generuje przemysł (36%), głównie spożywczy, ale również w coraz większym stopniu samochodowy, urządzeń elektrycznych oraz meblarski. Usługi posiadają dominujące znaczenie (60%) w kształtowaniu struktury gospodarczej regionu. Wielkopolska, na tle szesnastu polskich województw, jest regionem o relatywnie dobrej sytuacji społeczno-gospodarczej i wysokiej dynamice procesów rozwojowych. Jednak mimo to, że region odnotowuje stały wzrost gospodarczy, to podstawowym problemem pozostaje istotne, wewnątrzregionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju, które stanowi konsekwencję procesu transformacji. W rzeczywistości tradycyjny obraz Wielkopolski gospodarczej i zasobnej, dotyczy tylko jej centralnej części, skupionej wokół bieguna rozwoju – aglomeracji poznańskiej [*Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 roku* 2020]. Problem utrzymującej się dywergencji rozwoju społeczno-gospodarczego, sprawia że województwo wielkopolskie to region, który stanowi bardzo dobry obiekt badań nad terytorializacją polityki rozwoju.

W celu identyfikacji specyficznych uwarunkowań lokalnych polityki zorientowanej terytorialnie poprzez identyfikację kapitału terytorialnego, dyfuzji procesów rozwojowych oraz znaczenia uwarunkowań instytucjonalnych, przeprowadzono pogłębione terenowe badania o charakterze ilościowo-jakościowym w wybranych jednostkach poziomu lokalnego z województwa wielkopolskiego. W gminach testowych przeprowadzono wielopłaszczyznowe badania, które obejmowały: badania ankietowe mieszkańców i przedsiębiorców z wykorzystaniem techniki wywiadu kwestionariuszowego, wywiadu pogłębionego wśród władz lokalnych oraz badań fokusowych w grupie

liderów lokalnych. Podstawą arbitralnego wyboru gmin były następujące cechy: status administracyjny (gmina miejska, miejsko-wiejska lub wiejska), typ funkcjonalny według GUS [GUS 2015] (miejski, miejsko-wiejski, wiejsko-miejski lub wiejski), poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (wysoki, przeciętny lub niski) oraz tendencja zmian w latach 2004-2018 (wzrostowa, spadkowa lub stabilizacja) (ryc. 4.10, tab. 4.3),



Objaśnienia: \* 1 – najwyższa ranga, 2478 – najniższa ranga,

B – Bralin, C – Czarnków, KW – Książ Wlkp., L – Leszno, R – Rokietnica, S – Szczytniki,  
Tr – Trzemeszno, Tu – Turek, Z – Złotów.

Ryc. 4.10. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i ranga badanych gmin na skali gmin w Polsce w ujęciu całkowitym i poszczególnych aspektów rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.3. Podstawowa charakterystyka badanych gmin  
– studiów przypadku

Gmina	LUD	STAT	TFUN	PRSG	ZMPO		SRPO		DOST	PKD07	
					PL	WLKP	PL	WLKP		2009	2019
Bralin	6 083	W	W	P	1071/1427 - 356	111/164 - 53	1205	136	0,25	A, C, G	C, G, F, H
Czarnków	10 735	M	MW	W	203/104 + 99	22/15 + 7	122	16	1,09	O, J, K, C	K, C, O, E
Książ Wlkp.	8 536	MW	W	P	1557/1753 - 196	162/195 - 3	1557	175	-0,82	A, O, R	A, O, R
Leszno	63 952	M	M	W	51/88 -37	5/13 - 8	72	9	1,29	S, R, U, L	R, U, S, L
Rokietnica	17 770	W	WM	W	259/66 + 193	29/8 + 21	127	16	0,39	E, N, I, J	J, M, F
Szczytniki	7 852	W	W	N	2064/2165 - 101	207/222 - 15	2142	218	- 0,66	A, P, G, I	A, P, I
Trzemeszno	14 294	MW	WM	P	1601/1520 + 81	167/174 - 7	1377	155	0,02	I, E, A	I, E, R
Turek	27 109	M	M	W	481/766 - 285	47/95 - 48	506	57	1,20	B, L, H	B, H, Q
Złotów	18 446	M	MW	W	527/658 - 131	53/76 - 23	585	64	1,15	E, G, K, Q	E, Q, G

LUD – liczba mieszkańców w 2018 r.

STAT – status administracyjny w 2018 r. (M – miejska, MW – miejsko-wiejska, W – wiejska)

TFUN – typ funkcjonalny w 2015 r.

(M – miejska, MW – miejsko-wiejska, WM – wiejsko-miejska, W – wiejska)

PRSG – poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2004-2018

(W – wysoki, P – przeciętny, N – niski)

ZMPO – zmiana pozycji ze względu na poziom rozwoju w latach 2004-2018

[PL – w Polsce na 2478 gmin; WLKP – w Wielkopolsce na 226 gmin]

SRPO – średnia pozycja ze względu na poziom rozwoju w latach 2004-2018

[PL – w Polsce na 2478 gmin; WLKP – w Wielkopolsce na 226 gmin]

DOST – Syntetyczny wskaźnik dostępności mieszkańców do usług publicznych w latach 2014-2015

(uwzględnione kategorie usług publicznych obejmują: administrację publiczną, opiekę nad dziećmi, edukację, ochronę zdrowia, kulturę. Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższa dostępność usług

[Zastosowanie GIS... 2013].

PKD07 – Nadwyżkowe według liczby pracujących sekcje gospodarki PKD 2007 (Polska Klasyfikacja

Działalności, obejmująca następujące sekcje: A – rolnictwo, B – górnictwo, C – przetwórstwo przemysłowe, E – dostawa wody, F – budownictwo, G – handel i naprawa pojazdów, H – transport i magazynowanie, I – zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, J – informacja i komunikacja,

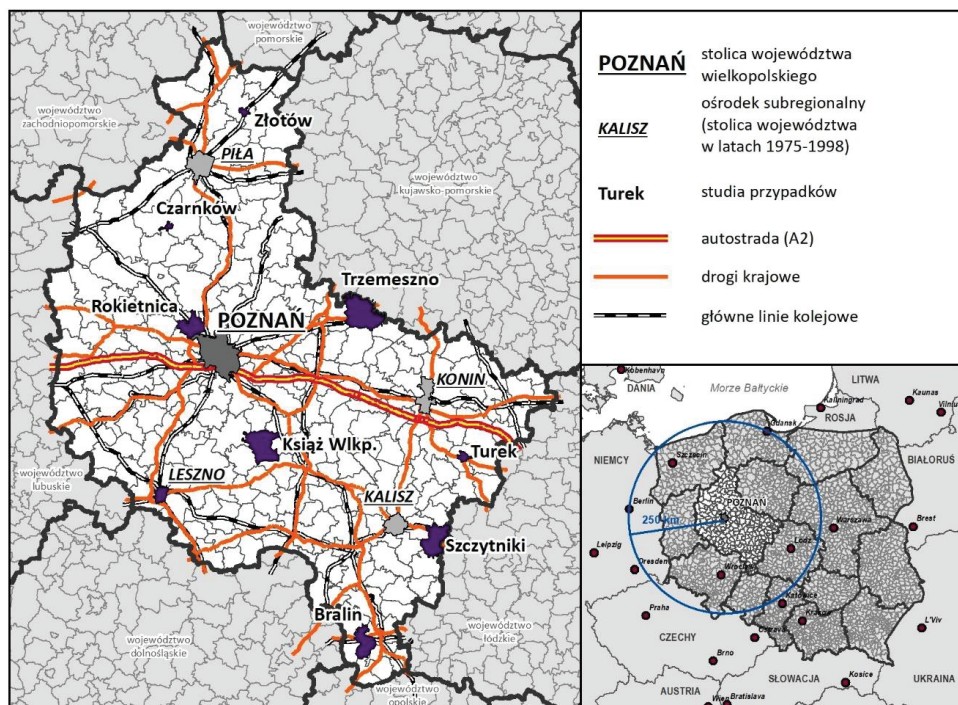
K – ubezpieczenia i finanse, L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości,

M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – usługi administrowania i działalność wspierająca, O – administracja publiczna i obrona narodowa, P – edukacja, Q – opieka zdrowotna, R – kultura, rozrywka i rekreacja, S – Pozostałe usługi, U – Organizacje i zespoły eksterytorialne)

Źródło: opracowanie własne.

zróznicowane położenie przestrzenne w województwie wielkopolskim (ryc. 4.11). Łącznie studium przypadków (*case studies*) stanowi dziewięć gmin, które reprezentują odmienny status administracyjny i typ funkcjonalny, różny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wraz z różną tendencją jego zmian w latach 2004-2018, a także posiadają zróznicowane położenie przestrzenne w województwie wielkopolskim oraz wykazują inną specyfikę struktury gospodarczej i różną dostępność przestrzenną usług publicznych. Należą do nich następujące jednostki terytorialne.

**Bralin (B)** – gmina wiejska o wiejskim typie funkcjonalnym (zgodność typu funkcjonalnego ze statusem administracyjnym), położona peryferyjnie w południowej części województwa, pozostająca w strefie relatywnie silnego oddziaływania Wrocławia – stolicy województwa dolnośląskiego (w latach 1975-1988 położona w woj. kaliskim). W latach 2004-2018 gmina notuje, względnie nieduży, ale stały wzrost liczby mieszkańców z 5,5 do 6,1 tys. W badanym okresie gmina cechuje się przeciętnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją spadkową (epizodyczny wzrost w latach 2014-2015). Wśród badanych gmin, gmina ta odnotowała względnie największy spadek pozycji pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W skali wszystkich gmin w Polsce (2478) – zmiana pozycji z 1071 na 1427, a w skali wszystkich gmin Wielkopolski (226) z 111 na 164. W skali wszystkich gmin w Polsce, Bralin cechuje się wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego i przeciętno-wysokim



Ryc. 4.11. Położenie badanych gmin w województwie wielkopolskim

Źródło: opracowanie własne.



poziomem kapitału społecznego. Jednak w przypadku kapitału materialnego i innowacji cechuje się przeciętno-niskim, a kapitału finansowego – niskim poziomem rozwoju. Bralin, wśród analizowanych studiów przypadku, cechuje się przeciętnym (6 pozycja) poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, Bralin zajmował 753 pozycję, co w skali kraju także dawało przeciętną pozycję. Relatywnie najwyższą dostępnością przestrzenną w gminie cechowały się usługi opieki nad dziećmi (pozycja 492), a nieco niższą – usługi kulturalne (pozycja 547) i usługi medyczne (pozycja 597) oraz usługi edukacyjne (pozycja 622). Z kolei bardzo niska dostępność usług administracyjnych plasowała Bralina dopiero na 2183 pozycji w kraju. W badanym okresie sytuacja rynku pracy Bralina jest relatywnie korzystna. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym od 2004 r. do 2019 r. systematycznie malał (z niewielkim wzrostem w latach 2009-2013) z 6,8% do 1,2%, co było drugą, zaraz po Rokietnicy, najkorzystniejszą sytuacją wśród analizowanych studiów przypadku. Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były głównie sekcje C – przetwórstwo przemysłowe oraz G – handel i naprawa pojazdów (w 2009 r. była to także sekcja A – rolnictwo, której rola do 2019 r. znacznie zmalała, a w 2019 r. nadwyżkę wykazywały także sekcje F – budownictwo oraz H – transport i magazynowanie).

**Czarnków (C)** – gmina miejska (małe miasto) o miejsko-wiejskim typie funkcjonalnym (brak zgodności), położona w zachodniej części województwa, w oddaleniu od większych ośrodków miejskich (w latach 1975-1988 w woj. pilskim). W latach 2004-2018 miasto wykazuje stałą malejącą tendencję liczby ludności (spadek z 11,5 do 10,6 tys. mieszkańców). Na tle wszystkich gmin w kraju, Czarnków cechuje się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją wzrostową w całym okresie. W badanym okresie, na 2478 gmin w Polsce, miasto zajmowało względnie wysoką pozycję od 203 do 104 (średnio 122), a w skali regionu, na 226 gmin, pozycję od 22 do 15 (średnio 16). W przypadku kapitału ludzkiego i kapitału materialnego miasto cechowało się wysokim poziomem rozwoju, a kapitału społecznego i kapitału finansowego – przeciętno-wysokim. Jedynie poziom innowacji w skali wszystkich gmin w Polsce wskazywały na niski poziom rozwoju. Czarnków, wśród badanych gmin, cechuje się czwartym (zaraz po Lesznie, Turku i Złotowie) najwyższym poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, zajmował wysoką, 182 pozycję. Na ten stan rzeczy wpływ miała niemal najwyższa w skali kraju dostępność usług edukacyjnych (6 pozycja w kraju), a także względnie wysoka dostępność usług administracyjnych (90 pozycja – najwyższa wśród studiów przypadków) oraz usług medycznych (93 pozycja). Natomiast najniższą dostępnością cechowały się usługi opieki nad dziećmi – pozycja 1020 oraz usługi kulturalne – pozycja 1538. W latach 2004-2019 sytuacja rynku pracy w Czarnkowie uległa znacznej poprawie. W badanym okresie udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z 12,2% do 1,6%. Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w mieście (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były sekcje C – przetwórstwo przemysłowe, K – ubezpieczenia i finanse, O – administracja publiczna i obrona narodowa, E – dostawa wody oraz M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna.

**Książ Wielkopolski (KW)** – gmina miejsko-wiejska o wiejskim typie funkcjonalnym (brak zgodności), położona w centralnej części województwa (w latach 1975-1988 w woj. poznańskim). W latach 2004-2018 gmina cechuje się względnie stabilną sytuacją ludności, gdzie liczba mieszkańców wzrosła z 8,4 do 8,5 tys. mieszkańców. Gmina cechuje się przeciętnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z wyraźną tendencją spadkową od 2018 r. (niewielki wzrost w latach 2006-2011, niewielki spadek w latach 2012-2017). Tym samym na 2478 gmin w Polsce ranga gminy na skali poziomu rozwoju obniżyła się z pozycji 1557 do 1753. Z kolei w skali Wielkopolski (226 gmin) ranga obniżyła się z pozycji 162 na 195. Na tle wszystkich gmin w Polsce, gmina Książ Wlkp. cechuje się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i przeciętnym poziomem kapitału społecznego. Natomiast poziom rozwoju kapitału finansowego sklasyfikowano na poziomie przeciętno-niskim, a kapitału materialnego i innowacji na poziomie niskim. Książ Wlkp., wśród analizowanych studiów przypadku, cechuje się najniższym poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, wartość ogólnego wskaźnika dostępności tych usług plasowała gminę dopiero na 2264 pozycji, a więc była to jedna z niższych wartości dostępności usług publicznych. Wszystkie z analizowanych usług cechowały się niskim poziomem dostępności. Dostępność usług edukacyjnych sklasyfikowano na 1953 pozycji, usług kulturalnych na 2026 (najniższa wartość wśród studiów przypadku), usług administracyjnych na pozycji 2106, usług opieki nad dziećmi na 2190 (najniższa wartość wśród studiów przypadku) oraz usług medycznych na pozycji 2273 (najniższa wartość wśród studiów przypadku). W latach 2004-2019 sytuacja rynku pracy w gminie Książ Wlkp. uległa poprawie, czego przejawem był malejący udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (z 10,8% do 1,5%). Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w gminie (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były przede wszystkim sekcja A – rolnictwo oraz sekcje O – administracja publiczna i obrona narodowa, R – kultura, rozrywka i rekreacja, F – budownictwo.

**Leszno (L)** – gmina miejska (średnie miasto, ośrodek subregionalny) o miejskim typie funkcjonalnym (zgodność), położona w południowo-zachodniej części województwa, o dobrym położeniu tranzytowym między Poznaniem i Wrocławiem (w latach 1975-1988 stolica woj. leszczyńskiego). W latach 2004-2018 miasto cechuje się stabilną liczbą ludności oscylującą w granicach 63,5-63,8 tys. mieszkańców. W badanym okresie Leszno cechuje się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z niewielką tendencją spadkową od 2014 r. (okres względnej stabilizacji do 2013 r.). W skali wszystkich gmin w kraju (2478) miasto obniżyło swoją pozycję na skali poziomu rozwoju z pozycji 51 na 88. Z kolei w Wielkopolsce ranga Leszna obniżyła się z pozycji 5 na 13. Wśród badanych gmin (studiów przypadku) w latach 2004-2018 Leszno utraciło pozycję lidera pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na rzecz gminy wiejskiej Rokietnica. Niemniej jednak w skali kraju miasto cechuje się wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, kapitału materialnego i kapitału finansowego, a jedynie w przypadku innowacji cechuje się przeciętnym poziomem rozwoju. Miasto Leszno, wśród analizowanych gmin, cechuje się najwyższym poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin uwzględnionych w analizie, Leszno zajmowało bardzo wysoką –

85 pozycję. Relatywnie największą dostępnością cechowały się usługi edukacyjne – pozycja 24 oraz usługi medyczne (133) i usługi opieki nad dziećmi – 138. Natomiast względnie najniższą dostępnością (ale i tak wysoką w skali kraju) cechowały się usługi kulturalne i usługi administracyjne – odpowiednio pozycja 437 i 497. Sytuacja rynku pracy Leszna w latach 2004-2019 uległa umiarkowanej poprawie. W badanym okresie udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z 9,4% do 2,8%. Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w mieście (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były sekcje S – Pozostałe usługi, R – kultura, rozrywka i rekreacja, U – Organizacje i zespoły eksterytorialne oraz L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości.

**Rokietnica (R)** – gmina wiejska o wiejsko-miejskim typie funkcjonalnym (brak zgodności), położona w centralnej części województwa na obszarze aglomeracji poznańskiej (w latach 1975-1988 w woj. poznańskim). W latach 2004-2018 gmina notuje bardzo duży, stały wzrost liczby mieszkańców z 8,7 do 18,6 tys. mieszkańców (w skali województwa jest to trzeci najwyższy wynik zaraz po gminach Komorniki i Dopiewo, także położonych w aglomeracji poznańskiej). W analizowanym okresie gmina cechuje się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z wyraźną tendencją wzrostową (epizodyczny spadek w latach 2006-2007). W latach 2004-2018 wśród badanych studiów przypadków, Rokietnica odnotowała najwyższą pozycję na skali wszystkich gmin w Polsce (2478) – zmiana pozycji z 259 na 66 oraz w Wielkopolsce (226) – zmiana pozycji z 29 na 8. Tym samym wyprzedziła ośrodek subregionalny Leszno i wśród studiów przypadku stała się liderem rozwoju społeczno-gospodarczego. Na tle wszystkich gmin w kraju, Rokietnica cechuje się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i kapitału finansowego. Warto podkreślić, że gmina znajduje się w pierwszej dziesiątce (średnio na 6 pozycji) w kraju pod względem poziomu rozwoju kapitału ludzkiego. Z kolei pod względem poziomu rozwoju kapitału społecznego i kapitału materialnego, gmina cechuje się przeciętno-wysokim poziomem rozwoju, a jedynie w zakresie innowacji – przeciętno-niskim. Rokietnica, wśród analizowanych studiów przypadku, cechuje się przeciętnym (5 pozycja) poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, zajmowała 584 pozycję. Względnie najwyższą dostępnością przestrzenną w gminie cechowały się usługi opieki nad dziećmi (pozycja 279), a nieco niższą – usługi kulturalne (471) i usługi administracyjne (496). Z kolei przeciętna dostępność usług medycznych plasowała Rokietnicę na 652 pozycji w kraju. Niestety w skali analizowanych studiów przypadków, jak i niemal w całym kraju, gmina ta cechowała się najniższą dostępnością przestrzenną usług edukacyjnych, co plasowało ją na 2251 pozycji w kraju (na 2478 gmin). Rokietnica, w latach 2004-2019 cechowała się najkorzystniejszą sytuacją na rynku pracy wśród analizowanych studiów przypadku. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z zaledwie 5,4% do 0,7% (co było także jedną z najniższych wartości w Wielkopolsce i kraju). Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w gminie (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były sekcje M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – usługi administrowania i działalność wspierająca oraz I – zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, J – informacja i komunikacja, a także sekcja F – budownictwo.

**Szczytniki (S)** – gmina wiejska o wiejskim typie funkcjonalnym (zgodność), położona peryferyjnie w południowo-wschodniej części województwa, na styku województw wielkopolskiego i łódzkiego (w latach 1975-1988 w woj. kaliskim). W latach 2004-2018 gmina wykazuje stałą malejącą tendencję liczby ludności (spadek z 8,1 do 7,8 tys. mieszkańców). Gmina cechuje się niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją spadkową (epizodyczny wzrost tylko w 2013 r.). Tym samym na tle gmin w kraju (2478) na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zmieniła pozycję z 2064 na 2165, a w skali województwa wielkopolskiego (226) z 207 na 222. Oznacza to, że Szczytniki są jedną z gmin o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w skali kraju, ale przede wszystkim w skali regionu. W relacji do innych gmin w kraju cechuje się jedynie przeciętnym poziomem kapitału ludzkiego i przeciętno-niskim poziomem rozwoju kapitału społecznego. Natomiast w przypadku kapitału materialnego, kapitału finansowego i innowacji cechuje się niskim poziomem rozwoju. W przypadku kapitału materialnego gmina sklasyfikowana jest na pozycji 2301 (na 2478) w kraju, co wskazuje na wyjątkowo niekorzystną sytuację w tym aspekcie rozwoju. Szczytniki, wśród analizowanych studiów przypadku, cechują się niskim (8 pozycja) poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, plasowały się dopiero na 2143 pozycji, co w skali kraju wskazywało na jedną z niższych wartości dostępności usług publicznych. Jedynie w zakresie dostępności usług medycznych Szczytniki cechowały się przeciętną dostępnością (pozycja 1034). Natomiast w pozostałych przypadkach cechowały się niską lub bardzo niską dostępnością usług publicznych w skali kraju. Dostępność usług kulturowych i usług opieki nad dziećmi plasowała gminę dopiero na pozycjach 1910 i 1920 w skali kraju. Natomiast dostępność przestrzenna usług medycznych plasowała gminę na 2256 pozycji w kraju, a usług administracyjnych na pozycji 2306, co stanowiło najniższy wynik spośród analizowanych studiów przypadku. W latach 2004-2019 gmina cechowała się względnie korzystną sytuacją na rynku pracy wśród analizowanych studiów przypadku. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z 10,9% do 1,4%. Ze względu na wybitnie rolniczy charakter gminy, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w gminie (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) według klasyfikacji PKD 2007, była głównie sekcja A – rolnictwo, a także sekcje P – edukacja, I – zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz G – handel i naprawa pojazdów.

**Trzemeszno (Tr)** – gmina miejsko-wiejska o wiejsko-miejskim typie funkcjonalnym (brak zgodności), położona peryferyjnie we wschodniej części województwa, na styku województw wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego (w latach 1975-1998 w woj. bydgoskim). W latach 2004-2018 miasto cechuje się stabilną liczbą ludności oscylującą w granicach 63,5-63,8 tys. mieszkańców. Trzemeszno cechuje się przeciętnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją wzrostową na tle gmin w kraju, ale spadkową na tle gmin województwa. Jej względna pozycja w kraju na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wzrosła z 1601 na 1520, a w Wielkopolsce obniżyła się nieznacznie z 167 na 174 pozycję. Na tle wszystkich gmin w Polsce gmina Trzemeszno cechuje się przeciętno-wysokim poziomem kapitału ludzkiego i przeciętnym poziomem kapitału społecznego i kapitału materialnego. Natomiast poziom

rozwoju kapitału finansowego sklasyfikowano na poziomie przeciętno-niskim, a innowacji na poziomie niskim. Trzemeszno, wśród analizowanych studiów przypadku, cechuje się niskim (7 pozycja) poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. W skali kraju, na 2478 gmin, Trzemeszno plasowało się na przeciętnym poziomie – 1111 pozycja. Wśród usług publicznych względnie najwyższą dostępnością przestrzenną w gminie cechowały się usługi edukacyjne (pozycja 533). Z kolei usługi kulturalne, administracyjne i medyczne w Trzemesznie cechowały się przeciętną dostępnością w skali kraju i plasowały gminę odpowiednio na pozycjach 1140, 1205 i 1269. Z kolei najniższy poziom dostępności występował w zakresie usług opieki nad dziećmi (pozycja 1726). W latach 2004-2019 sytuacja rynku pracy w gminie Trzemeszno uległa znacznej poprawie. Jeszcze w 2004 r. udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 16,1%, co było najwyższą wartością wśród analizowanych studiów przypadku. Natomiast do 2019 r. wartość tego wskaźnika obniżyła się do poziomu 1,9%. Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w gminie (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) cechowały się przede wszystkim sekcje I – zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz E – dostawa wody, a w nieco mniejszym stopniu sekcje R – kultura, rozrywka i rekreacja, A – rolnictwo i H – transport i magazynowanie.

**Turek (Tu)** – gmina miejska (średnie miasto) o miejskim typie funkcjonalnym (zgodność), położona we wschodniej części województwa (w latach 1975-1988 w woj. konińskim). W latach 2004-2018 miasto cechuje się wyraźnym spadkiem liczby ludności z 29,5 do 26,8 tys. mieszkańców. Turek cechuje się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją spadkową od 2014 r. (okres niewielkiego wzrostu w latach 2005-2013), wynikającą głównie z problemów strukturalnych związanych z ograniczeniem funkcjonowania kopalni węgla brunatnego i zamknięciem w 2018 r. elektrowni węglowej. Tym samym na tle gmin w kraju (2478) na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Turek obniżył swoją pozycję z 481 na 766, a w skali Wielkopolski (226) z 47 na 95. Zatem miasto to jest jedną z gmin stanowiących studium przypadku (obok Bralina), które tak wyraźnie obniżyły swoją pozycję na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w skali kraju, jak i w regionie. Mimo tej sytuacji, w badanym okresie w relacji do innych gmin w kraju, Turek cechował się wysokim poziomem rozwoju kapitału ludzkiego oraz przeciętno-wysokim poziomem rozwoju kapitału społecznego i kapitału finansowego, a także przeciętnym poziomem rozwoju kapitału materialnego i niskim poziomem rozwoju innowacji. Miasto Turek, wśród analizowanych studiów przypadku, cechuje się drugim (zaraz po Lesznie) najwyższym poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin uwzględnionych w analizie, Turek zajmował bardzo wysoką pozycję (131). Relatywnie największą dostępnością cechowały się usługi edukacyjne – pozycja 39 oraz usługi opieki nad dziećmi – 40. Niższą dostępnością charakteryzowały się usługi medyczne i kulturalne (pozycja 333 i 373), natomiast względnie najniższą dostępnością cechowały się usługi administracyjne – pozycja 463. Ogólna sytuacja rynku pracy w latach 2004-2019 uległa umiarkowanej poprawie. Co prawda w badanym okresie udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z 15,0% do 3,1%, to jednak należy pamiętać, że wraz z zamknięciem elektrowni Adamów

i ograniczeniem wydobycia węgla brunatnego z kopalni odkrywkowej w 2018 r. doszło do poważnej rekonfiguracji lokalnego rynku pracy. Według klasyfikacji PKD 2007, w 2009 r. w Turku działalnością wybitnie nadwyżkową (mierzoną ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) była sekcja B – górnictwo (LQ=22,2), z kolei w 2019 r. poziom zatrudnienia w tej sekcji wynosił 0. W 2009 r. sekcjami nadwyżkowymi były także sekcje C – przetwórstwo przemysłowe, L – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości i H – transport i magazynowanie. Natomiast w 2019 r. nadwyżki zatrudnienia występowały w sekcjach H – transport i magazynowanie, L – działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, Q – opieka zdrowotna oraz C – przetwórstwo przemysłowe.

**Złotów (Z)** – gmina miejska (małe miasto) o miejsko-wiejskim typie funkcjonalnym (brak zgodności), położona w północnej części województwa o relatywnie najniższym poziomie rozwoju (w latach 1975-1988 w woj. pilskim). W latach 2004-2018 miasto cechuje się ustabilizowaną liczbą ludności w granicach 18,5 tys. mieszkańców. W badanym okresie miasto cechuje się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencją spadkową od 2011 r. (niewielki wzrost w latach 2006-2010). W skali wszystkich gmin w kraju (2478) miasto obniżyło swoją pozycję na skali poziomu rozwoju z pozycji 527 na 658, a w Wielkopolsce z pozycji 53 na 76. Złotów na tle wszystkich gmin w Polsce cechuje się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i przeciętno-wysokim poziomem rozwoju kapitału społecznego. Natomiast poziom rozwoju kapitału materialnego i kapitału finansowego sklasyfikowano na poziomie przeciętnym, a innowacji na poziomie przeciętno-niskim. Złotów, wśród badanych gmin, cechuje się trzecim (zaraz po Lesznie i Turku) najwyższym poziomem dostępności przestrzennej usług publicznych. Na 2478 gmin w kraju, Złotów zajmował wysoką 156 pozycję. Największą dostępnością cechowały się usługi medyczne – pozycja 49, co było najwyższą wartością wśród analizowanych studiów przypadku. Kolejne grupy usług cechowały się także względnie wysokimi pozycjami: usługi edukacyjne – pozycja 125, usługi kulturalne –270 i usługi opieki nad dziećmi –284. Najniższą dostępnością cechowały się usługi administracyjne – pozycja 739. Złotów, w latach 2004-2019 cechował się relatywnie najmniej korzystną sytuacją na rynku pracy wśród analizowanych studiów przypadku. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zmalał z 12,2% do zaledwie 4,2% (co było najwyższą wartością wśród badanych gmin). Według klasyfikacji PKD 2007, w latach 2009-2019 działalnościami nadwyżkowymi w gminie (mierzonymi ilorazem lokalizacji wielkości liczby pracujących) były sekcje E – dostawa wody, Q – opieka zdrowotna, G – handel i naprawa pojazdów oraz K – ubezpieczenia i finanse.

# Rozdział 5

## Kapitał terytorialny

### 5.1. Zakres analizy

Kapitał terytorialny obejmuje obok zasobów danego obszaru również elementy relacyjne i funkcjonalne tworzące sieci powiązań. Jest to kapitał, który bazuje na postrzeganiu przestrzeni wykraczającym poza jej fizyczny charakter, a akcentującym jej wymiar społeczny. Kapitał terytorialny jest zatem wytworem aktywności zamieszkujących tę przestrzeń aktorów, a nie prostą sumą zasobów i czynników zlokalizowanych w jego granicach. W tej części pracy podjęto próbę identyfikacji tak pojmowanego kapitału terytorialnego. Zakres analizy obejmuje pięć czynników rozwoju wyodrębnionych w ramach autorskiej systematyzacji (podrozdz. 2.3), rozpatrywanych według wcześniej zidentyfikowanej siły ich wpływu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie wszystkich gmin Polski (podrozdz. 4.2) t.j.: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał finansowy, innowacje oraz kapitał materialny. Analizę każdego czynnika rozpoczyna porównanie pozycji badanych gmin testowych (rozdz. 4.3) w kraju na skali poziomu rozwoju danego czynnika, która została określona z wykorzystaniem wskaźnika syntetycznego skonstruowanego na podstawie danych wtórnych (podrozdz. 3.2, tab. 3.1). Pozwala to na wskazanie jednostek przestrzennych o relatywnie najkorzystniejszej i najmniej korzystnej sytuacji pod względem poziomu rozwoju każdego czynnika. Otrzymane wyniki są weryfikowane opiniami przedstawicieli władzy lokalnej oraz lokalnych liderów społecznych, które zostały pozyskane za pomocą wywiadów pogłębionych oraz zogniskowanych wywiadów grupowych (fokussowych). Analiza każdego czynnika obejmuje również identyfikację jego poziomu w wybranych subczynnikach (aspektach) na podstawie danych pozyskanych za pomocą techniki ankiety skierowanej do mieszkańców i przedsiębiorców (ryc. 5.1). Ich interpretacja została uzupełniona wypowiedziami przedstawicieli władz lokalnych oraz liderów społecznych. Zastosowane podejście umożliwia identyfikację relacji między analizowanym czynnikiem a pozostałymi składowymi kapitału terytorialnego. Relacje te świadczą o jakości kapitału terytorialnego i mogą przyjmować dwojaki charakter: pozytywny – związany ze zwiększaniem możliwości oddziaływania pozostałych czynników lub negatywny – rozumiany jako bariera dla oddziaływania pozostałych składowych kapitału terytorialnego na rozwój społeczno-gospodarczy. Podsumowaniem rozważań dotyczących danego czynnika jest syntetyczne porównanie badanych gmin,



Ryc. 5.1. Schemat identyfikacji kapitału terytorialnego

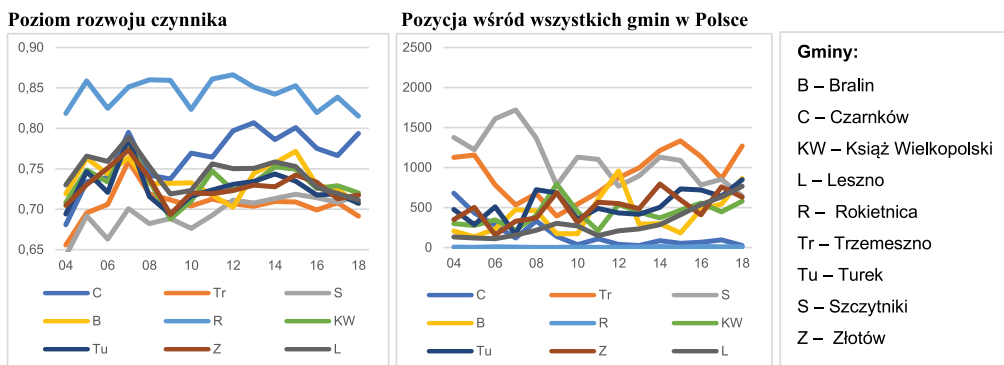
Źródło: opracowanie własne.

którego podstawą jest suma udziałów najbardziej pozytywnych odpowiedzi, udzielonych przez respondentów w ramach ankiety, na pytania identyfikujące poszczególne aspekty danego czynnika. Towarzyszy temu wskazanie synergicznych powiązań między analizowanym czynnikiem a pozostałymi składowymi kapitału terytorialnego. Rozdział zamyka próba syntetycznego sformułowania wyzwań dla polityki zorientowanej terytorialnie w zakresie skutecznego kształtowania kapitału terytorialnego gmin testowych.

## 5.2. Kapitał ludzki

Wśród rozpatrywanych czynników rozwoju, to właśnie kapitał ludzki charakteryzował się najsilniejszym oddziaływaniem na rozwój społeczno-gospodarczy polskich gmin. Nie inaczej sytuacja przedstawiała się w gminach testowych. Poziom rozwoju tego czynnika podlegał w okresie analizy pewnym wahaniom, jednak generalnie kształtował się na wyrównanym poziomie w większości jednostek, zwłaszcza w latach 2016-2018 (ryc. 5.2). Jedyne w Rokietnicy, gminie o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, kapitał ludzki charakteryzował się wyraźnie wyższym poziomem, co może potwierdzać w pewnym stopniu istnienie związku między analizowanym czynnikiem a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Potwierdził to również przypadek gminy Czarnków, która odnotowała relatywnie największy wzrost poziomu kapitału ludzkiego, któremu towarzyszył dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy, przejawiający się tym, że gmina ta awansowała o 99 pozycji w rankingu wszystkich gmin w Polsce (tab. 4.3). Uzyskane wyniki zostały potwierdzone wypowiedziami przedstawicieli władzy lokalnej, którzy w przypadku Rokietnicy uznali kapitał ludzki za najważniejszy czynnik rozwoju, zauważając nie tylko jego wymiar ilościowy związany z dynamicznym napływem ludności w ramach procesu suburbanizacji ośrodka





Ryc. 5.2. Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału ludzkiego

Źródło: opracowanie własne.

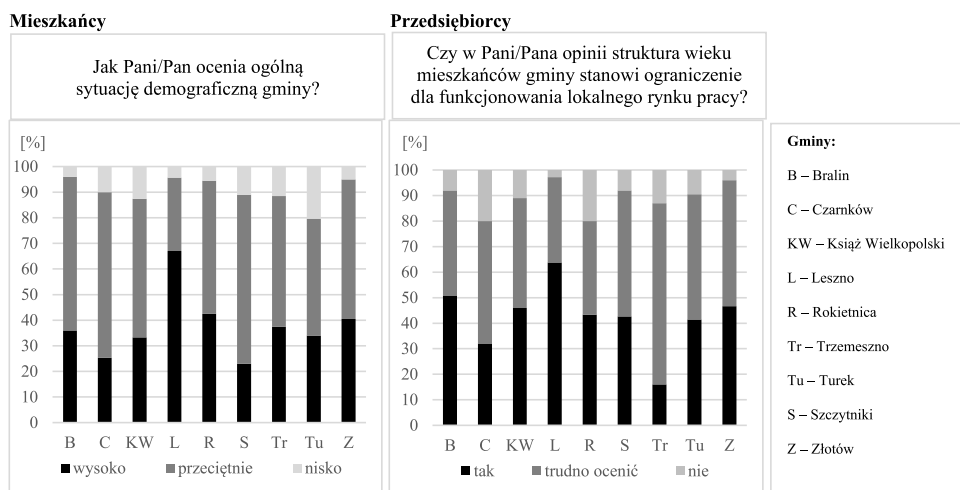
regionalnego, ale również wymiar jakościowy twierdząc, że *są to ludzie młodzi, o ponadprzeciętnych dochodach, dobrym wykształceniu oraz z relatywnie dużą liczbą dzieci.*

O wysokiej jakości kapitału ludzkiego Rokietnicy świadczyły również wypowiedzi lokalnych liderów, którzy zauważyli istotną poprawę w zakresie usług edukacyjnych: *... edukacja nam się poprawiła. Kiedyś gmina prezentowała najniższy poziom, a teraz mamy rozbudowane szkoły, które świetnie funkcjonują i budują się kolejne, nowe placówki.* Tym samym wskazano na bezpośredni związek kapitału ludzkiego z poziomem kapitału materialnego, szczególnie w zakresie infrastruktury społecznej związanej z bazą edukacyjną. Z kolei w Czarnkowie potwierdzeniem rosnącej jakości kapitału ludzkiego, w tym przede wszystkim poziomu wykształcenia, mogły być słowa przedstawiciela władzy lokalnej o rosnącej *świadomości społecznej i poszukiwaniu wiedzy* wśród ludzi młodych. Jednocześnie gmina doświadczała ich odpływu, co jednak nie ograniczyło w dużym stopniu możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego. Liderzy lokalni podkreślali, że mieszkańcy (również starsi) to *ludzie aktywni, przedsiębiorczy i nie bojący się zmian.* Przypadek Czarnkowa wskazywał na to, że siła kapitału ludzkiego zależy nie tylko od cech demograficznych, ale również w dużej mierze od jakości kapitału społecznego (relacja między kapitałem ludzkim i społecznym została szerzej opisana w podrozdz. 5.3). Dla uzupełnienia warto przytoczyć wypowiedź zarejestrowaną w Trzemesznie, wskazującą na pozytywne oddziaływanie kapitału społecznego w ograniczaniu zjawiska drenażu mózgow, a konkretnie na: *przywiązanie do miejsca zamieszkania, do lokalnej tradycji, utożsamianie się. (...) wielu mieszkańców się wykształci, wielu z nich wraca z pomysłem co tu zrobić.* Związki kapitału ludzkiego z innymi czynnikami były widoczne również w gminach Turek i Szczytniki, gdzie kapitał ludzki kształtował się na relatywnie niskim poziomie (ryc. 5.2), co stanowiło w pewnym stopniu pochodną oddziaływania innych czynników, zlokalizowanych poza gminą. W Turku przedstawiciel władzy lokalnej podkreślił występowanie negatywnych skutków związanych z drenażem mózgow: *młodzi mieszkańcy wyjeżdżają na studia, jednak ci najlepsi z pomysłem na siebie zostają w dużych miastach, są wylapywani przez firmy dające dużo lepsze możliwości zarobkowe i pakiet socjalny. Wracają ci, którzy nie mogą sobie poradzić.* Zauważyli to również liderzy lokalni zwracając uwagę

na znaczenie kapitału finansowego silnie oddziałującego na kapitał ludzki: ...ci wykształceni zostają gdzieś tam dalej w innych miastach. Bierze się to pewnie też z tego, że poziom płac jest u nas stosunkowo niski i osoby wykształcone, które mają wyższe aspiracje zarobkowe, życiowe i osobiste, zostają w większych ośrodkach, bo tam jest szansa większego rozwoju. Z kolei w Szczytnikach, zdaniem władz lokalnych, relatywnie niski poziom kapitału ludzkiego wynika z faktu, że u mieszkańców gminy *dominuje wykształcenie zawodowe oraz średnie i nie mamy możliwości zaproponowania miejsca pracy atrakcyjnego dla osób z wyższym wykształceniem*. Do tego dochodzi niski poziom kapitału materialnego (zwłaszcza infrastruktury społecznej), który nie sprzyjał poprawie kapitału ludzkiego, na co zwrócili uwagę przedstawiciele lokalnych liderów: *Na wsi dzieci mają problem z dostępem do kultury. To, że młodzież nie ma co robić to nie jest wina młodzieży, przyczyną jest to, że nie ma im kto tego zorganizować, zainteresować, bo młodzież jest mądra, ale trzeba ją odpowiednio ukierunkować*.

Zidentyfikowane zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego w badanych gminach poddano dodatkowej weryfikacji, bazującej na opiniach mieszkańców i przedsiębiorców dotyczących sytuacji ludnościowej, kwalifikacji i umiejętności oraz stanu rynku pracy.

W przypadku **sytuacji ludnościowej**, najwyższy udział pozytywnych opinii zaobserwowano wśród mieszkańców Leszna (ryc. 5.3), gminy miejskiej o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, która jednak w analizowanym okresie odnotowała spadek pozycji na arenie krajowej oraz regionalnej (tab. 4.3). Poziom kapitału ludzkiego w tej gminie, określony na podstawie wartości wskaźników bazujących na publikowanych danych statystycznych (ryc. 5.2), chociaż prezentował się przeciętnie na tle pozostałych badanych gmin, to jednak na tle wszystkich gmin w kraju był wysoki. Pozytywną sytuację demograficzną Leszna charakteryzującą się dodatnim przyrostem naturalnym oraz ograniczonym odpływem migracyjnym potwierdziła



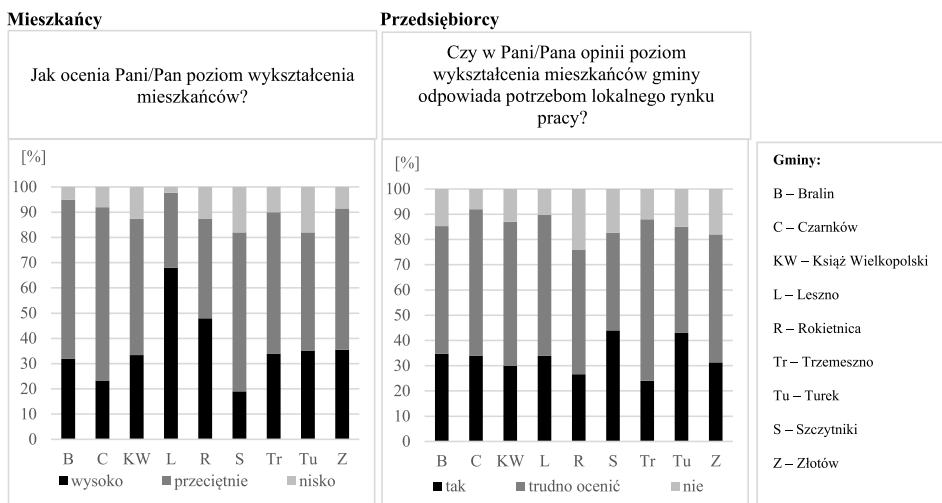
Ryc. 5.3. Sytuacja ludnościowa w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

również wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej: *Obecnie wartość przyrostu naturalnego to około 2 promile. Czyli nas przybywa. Jesteśmy cały czas raczej zgodni z zasadą 'tutaj się urodziłeś to tutaj umrzesz'. (...) znam przykłady, że rodzice, którzy mają dwójkę, trójkę dzieci sprzedawali domy w innych gminach i przenosili się na stałe do Leszna. Bo tutaj jest lepszy dostęp do edukacji, a potem większe możliwości znalezienia pracy. Z drugiej strony, jak wskazywali społeczni liderzy lokalni, ograniczenie emigracji z Leszna mogło mieć związek z pewnymi brakami w zakresie kapitału materialnego: migracja na zewnątrz z Leszna jest bardzo utrudniona przez infrastrukturę drogową i kolejową. Warto wyjaśnić, że niekorzystne opinie dotyczące powiązań transportowych Leszna z otoczeniem społeczno-gospodarczym mogły być w dużym stopniu warunkowane uciążliwością dużych inwestycji związanych z modernizacją sieci kolejowej i drogowej, które trwały w momencie prowadzenia badań terenowych. Generalnie Leszno ma dogodną lokalizację (bliskość dwóch dużych ośrodków regionalnych Poznania i Wrocławia), co wraz z relatywnie niskimi kosztami życia i wysokim poziomem dostępności do infrastruktury technicznej, sprawia, że z Leszna nie opłaca się emigrować.*

Przedsiębiorcy w Lesznie postrzegali strukturę demograficzną miasta odmiennie niż mieszkańcy. Ponad 60% z nich uznało, że struktura wieku mieszkańców stanowiła ograniczenie dla funkcjonowania lokalnego rynku pracy (ryc. 5.3). Mogło mieć to związek z pojawieniem się problemu w zakresie podaży pracy, co potwierdził przedstawiciel władzy lokalnej mówiąc: *Stan rynku pracy jest dobry, ale zaznacza się nowe zjawisko braku pracowników. Sytuacja nie jest jeszcze barierą dla funkcjonowania lokalnych przedsiębiorców, ale jest coraz częściej przez nich sygnalizowana. Brakujące miejsca pracy w coraz większym stopniu zajmują Ukraińcy.* Istotne znaczenie sytuacji demograficznej w kształtowaniu ogólnego poziomu kapitału ludzkiego potwierdzono również w innych gminach testowych. Świadczyły o tym np. relatywnie dobre oceny tego aspektu wśród mieszkańców i przedsiębiorców gminy Rokietnica, która charakteryzowała się najwyższym poziomem kapitału ludzkiego wśród badanych gmin (ryc. 5.2). Z drugiej strony, wśród gmin o relatywnie niskim poziomie tego czynnika (np. Szczytniki, Turek), zarówno mieszkańcy, jak i przedsiębiorcy niekorzystnie ocenili występującą tam sytuację demograficzną.

Drugim analizowanym aspektem kapitału ludzkiego były **kompetencje i umiejętności**. Podobnie jak w przypadku sytuacji demograficznej, najwyższe oceny odnotowano w Lesznie i Rokietnicy, gminach o relatywnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Społeczni liderzy lokalni dodatkowo potwierdzili to w swoich wypowiedziach: *W Lesznie mieszka dużo ludzi wykształconych. Napływowi mieszkańcy Rokietnicy to ludzie lepiej wykształceni, bardziej ambitni.* Odpowiednio niższe oceny uzyskano z kolei w słabiej rozwiniętej gminie wiejskiej (Szczytniki) (ryc. 5.4), gdzie również liderzy lokalni zaznaczali, że: *Największym potencjałem są młodzi, dobrze wykształceni ludzie, problemem jest to, że ci młodzi ludzie stąd uciekają.* Przedsiębiorcy pytani o to, czy poziom wykształcenia mieszkańców odpowiadał potrzebom lokalnego rynku pracy w większości gmin odpowiadali w podobny sposób; ok. 1/3 z nich udzieliła pozytywnej odpowiedzi. Warto jednak zwrócić uwagę, że najbardziej dostosowane wykształcenie do lokalnych potrzeb, zdaniem przedsiębiorców, posiadają

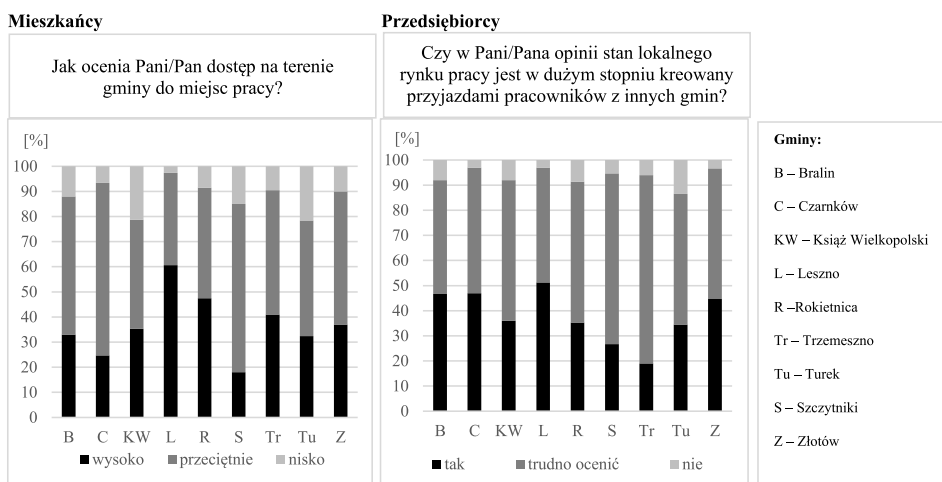


Ryc. 5.4. Poziom wykształcenia w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

mieszkańcy gmin o najniższym poziomie kapitału ludzkiego wśród badanych jednostek (np. Szczytniki), które nie są w stanie zaoferować miejsc pracy dla ludzi o wysokich kwalifikacjach. Tym samym można stwierdzić, że niskie wymagania stawiane przez lokalnych pracodawców skutkują spełnieniem ich przez większość mieszkańców. Niski poziom wykształcenia potwierdzili również społeczni liderzy lokalni zauważając, że np.: *w Turku negatywną kwestią jest stosunkowo niskie wykształcenie, ponieważ tylko około 13% mieszkańców posiada wykształcenie wyższe, czyli jest dużo ludzi o wykształceniu podstawowym, niepełnym podstawowym, a co najwyżej średnim.*

**Stan rynku pracy**, postrzegany jako wyznacznik wykorzystania kapitału ludzkiego w procesach gospodarczych, jest ostatnim analizowanym aspektem tego czynnika. Najbardziej pozytywne opinie mieszkańców odnotowano po raz kolejny w Lesznie i Rokietnicy (ryc. 5.5). Na tle gmin testowych korzystna sytuacja wystąpiła również w Trzemesznie – gminie o przeciętnym poziomie rozwoju, ale o dynamicznych pozytywnych zmianach społeczno-gospodarczych. Trzemeszno – w odróżnieniu od Leszna i Rokietnicy – charakteryzowało się najniższymi udziałami przedsiębiorców twierdzących, że lokalny rynek pracy jest w dużym stopniu kreowany przyjazdami pracowników spoza gminy. Taka sytuacja może świadczyć o pewnym zamknięciu na zewnętrzne przepływy bodźców rozwojowych, ale też o dobrym wykorzystaniu endogenicznego potencjału zasobów kapitału ludzkiego. Wypowiedzi przedstawiciela władzy lokalnej nie potwierdziły tezy o zamknięciu gminy: *Trzemeszno dysponuje dużym potencjałem przemysłowym, który determinuje napływ przede wszystkim pracowników wykwalifikowanych, których przyciągają atrakcyjne warunki pracy oraz dobre skomunikowanie z ośrodkiem subregionalnym (Gniezno).* Również jeden z przedstawicieli liderów społecznych pozytywnie podsumował sytuację na lokalnym rynku pracy: *Nie ma problemu teraz z pracą. Każdy może pracować.* Po drugiej stronie skali znalazła się gmina Szczytniki, której mieszkańcy wypowiadali się najmniej korzystnie o lokalnym



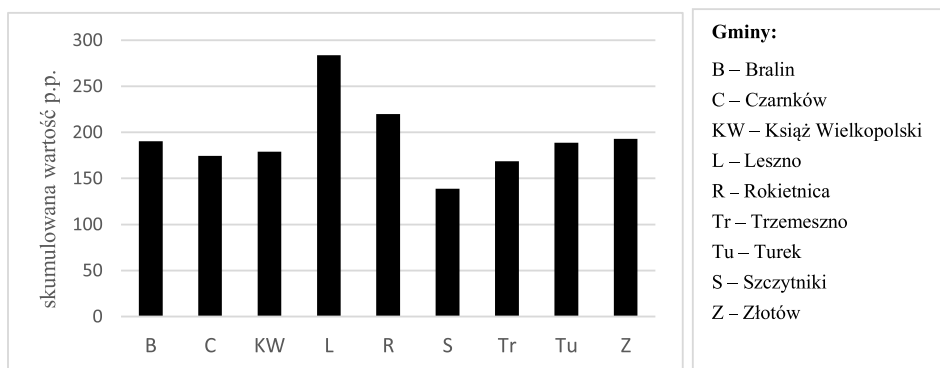
Ryc. 5.5. Stan rynku pracy w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

rynku pracy, co w znacznym stopniu potwierdzili również przedsiębiorcy (ryc. 5.5). Wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej wskazywała na brak atrakcyjnych miejsc pracy dla mieszkańców gminy: *Głównymi, dużymi pracodawcami są firmy ogrodnicze, które bazują przede wszystkim na zatrudnianiu cudzoziemców (głównie Ukraińców). Znaczna część mieszkańców nie chce podejmować tego typu pracy, mają większe oczekiwania i szukają pracy poza gminą.* Jedną z przyczyn relatywnie słabego stanu rynku pracy w Szczytnikach i odpływu mieszkańców z terenu gminy są braki w zakresie kapitału materialnego, wskazywane przez lokalnych liderów społecznych: *... jest trudno dostać się do miasta osobom, które nie posiadają samochodu. Zwłaszcza z mniejszych i bardziej peryferyjnych miejscowości (...) Kalisz zniszczył własny PKS – wolny rynek jest może dobry w handlowaniu szklankami, ale nie w przewozach.*

Zbierając powyższe wyniki analizy kapitału ludzkiego w ujęciu częściowym, dokonano ich syntezy sumując wartości udziałów odpowiedzi respondentów (zarówno mieszkańców, jak i przedsiębiorców), którzy najkorzystniej określali sytuację danej gminy w poszczególnych aspektach. Uzyskany obraz gmin testowych jasno ukazał występowanie najwyższego poziomu kapitału ludzkiego w gminach o relatywnie najlepszej sytuacji społeczno-gospodarczej (Leszno i Rokietnica) (ryc. 5.6).

Poziom rozpatrywanego czynnika w większości pozostałych gmin można było uznać za przeciętny, co również w mniejszym lub większym stopniu korespondowało z poziomem rozwoju tych gmin. Za zastanawiający można było uznać przypadek Czarnkowa (wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego z tendencjami wzrostowymi), gdzie przyczyn niższego poziomu kapitału ludzkiego można upatrywać w peryferyjnym położeniu gminy, sprzyjającym odpływowi mieszkańców w wieku produkcyjnym do ośrodków regionalnych i subregionalnych. Z kolei w Szczytnikach – jednostce o wiejskim typie funkcjonalnym, peryferyjnym położeniu w systemie osadniczym regionu i niskim poziomie rozwoju z dodatkowo utrzymującą się tendencją spadkową, zidentyfikowano zdecydowanie najniższy poziom kapitału ludzkiego, co



Ryc. 5.6. Kapitał ludzki w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

również wyraźnie obrazowało związek między poziomem analizowanego czynnika a rozwojem społeczno-gospodarczym.

Dotychczasowe rozważania potwierdziły, że kapitał ludzki należy do głównych czynników determinujących poziom lokalnego kapitału terytorialnego oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Jego wpływ można rozpatrywać zarówno w ujęciu pozytywnego oddziaływania, stwarzającego warunki do wystąpienia oczekiwanych efektów synergii, jak i w ujęciu barier – poważnie ograniczających możliwości podnoszenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Jednym z czynników warunkowanych w dużym stopniu kapitałem ludzkim jest kapitał finansowy – przeprowadzone badania wykazały, że intensywny napływ ludności, zwłaszcza dobrze wykształconej, lepiej zarabiającej i płacącej wyższe podatki, przekłada się na poprawę sytuacji finansowej samorządu. Dotyczy to przede wszystkim gmin dynamicznie rozwijających się, leżących w strefie bezpośredniego oddziaływania ośrodka regionalnego (np. Rokietnica). W gminach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego duże znaczenie ma dobowy mobilność kapitału ludzkiego – potwierdzają to słowa jednego z liderów społecznych gminy Książ Wielkopolski: (...) *gmina liczy 8,5 tysiąca mieszkańców z tego 1,2 tysiąca znajduje pracę poza gminą.* Taka sytuacja pozwala zachować stały poziom wpływów do budżetu gminy z tytułu podatków i obniża obciążenie kosztami opieki społecznej. Mobilność kapitału ludzkiego stanowi również istotny przejaw dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.2). Pozytywne możliwości oddziaływania kapitału ludzkiego dotyczą także stymulowania rozwoju kapitału materialnego. Rosnąca liczba mieszkańców wymaga nie tylko rozbudowy infrastruktury technicznej, ale również coraz wyższej jakości usług (np. edukacyjnych), co sprzyja rozwojowi infrastruktury społecznej (np. budowa szkół). W tym miejscu warto także zaznaczyć zidentyfikowane sprzężenie zwrotne między kapitałem ludzkim i materialnym, które zostało zdiagnozowane w aspekcie: stan rynku pracy. Braki w zakresie podstawowego wyposażenia materialnego (np. brak komunikacji publicznej) stanowią barierę dla dobowych migracji ludności, wpływającą na decyzje o wyprowadzeniu się poza teren gminy, która nie jest w stanie zapewnić satysfakcjonujących warunków pracy. Kapitał ludzki jest również nierozzerwalnie związany z kapitałem

społecznym, przy czym ten związek jest tak silny, że trudno między tymi czynnikami wskazać kierunek oddziaływania. Warto jednak zaznaczyć, że przeprowadzone badania (zwłaszcza w gminie Czarnków) potwierdziły, że poziom kapitału ludzkiego jest związany nie tylko z liczbą mieszkańców i strukturą demograficzną, ale też w dużym stopniu z ich aktywnością społeczną i przedsiębiorczością, które są istotnym elementem kształtującym uwarunkowania instytucjonalne rozwoju (podrozdz. 7.3).

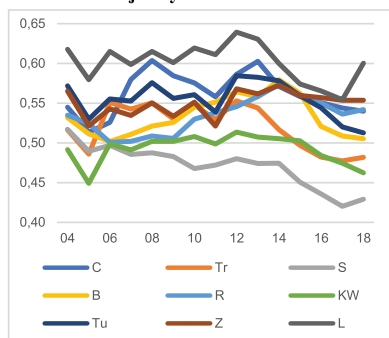
Z drugiej strony niski poziom kapitału ludzkiego może stanowić poważną barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego i ograniczać możliwości oddziaływania innych składowych kapitału terytorialnego, w tym przede wszystkim czynnika innowacji. Brak wykwalifikowanej kadry zniechęca przedsiębiorstwa innowacyjne, oferujące najlepiej płatne miejsca pracy, do rozwijania swojej działalności. Potwierdzono to najwyraźniej w przypadku gminy Szczytniki, ale również w innych gminach o relatywnie niższym poziomie rozwoju, np. w Książu Wielkopolskim, gdzie respondenci wskazywali na taką relację: *Nie posiadamy dużych zakładów (...). Jeżeli do tej pory słyszeliśmy o zainteresowaniu inwestorów, to dotyczyło ono głównie pokładów glinki. Tu na miejscu otwierają się drobne przedsiębiorstwa. Od kilku lat dominującą branżą w tym kontekście jest budownictwo, drobne usługi i handel*, czyli rodzaje działalności gospodarczej charakteryzujące się relatywnie niewielkim poziomem innowacyjności. O braku wykwalifikowanej kadry stanowiącą barierę dla rozwoju działalności gospodarczej o wyższym zaawansowaniu technologicznym świadczy także wypowiedź przedsiębiorcy z gminy Bralin: *musiałem wsiąść w samochód i pojechać do Ukrainy, zrobić egzamin i ściągnąć dwóch inżynierów... Co to mówi? Mówi samo za siebie – nie ma ludzi do pracy*. Jednocześnie w tej samej gminie zaobserwowano ryzyko dla dalszego ograniczenia jakości kapitału ludzkiego. Występuje tam zbyt duży popyt na pracę nie wymagającą wysokich kwalifikacji, co nie mobilizuje młodych ludzi do edukacji. Świadczy o tym wypowiedź jednej z lokalnych liderki społecznych: *Od lat pracując z dziećmi widzę, że wśród młodzieży nie ma motywacji do nauki i to jest główny nasz problem. Młodzi twierdzą, że mieszkają w takim zagłębiu meblowym, więc po co mają się uczyć, skoro i tak dostaną pracę*.

Podsumowując rozważania dotyczące kapitału ludzkiego, jednego z kluczowych elementów kapitału terytorialnego, można stwierdzić, że wraz z poprawą jego stanu, należy oczekiwać wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych związanych z poprawą kapitału społecznego, finansowego i materialnego. Z kolei obniżający się poziom kapitału ludzkiego może w sposób bezpośredni stanowić barierę dla oddziaływania czynnika innowacji.

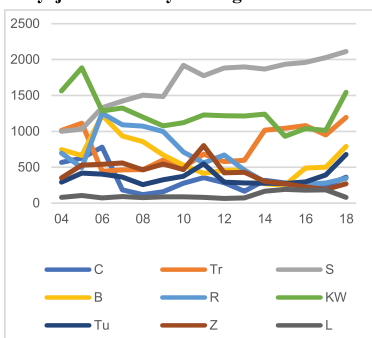
### 5.3. Kapitał społeczny

Wśród analizowanych czynników kapitał społeczny był drugim pod względem siły wpływu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego polskich gmin (tab. 4.2). W przypadku gmin testowych – w odróżnieniu od kapitału ludzkiego – można było stwierdzić, że poziom kapitału społecznego w latach 2004-2018 podlegał znacznemu zróżnicowaniu (ryc. 5.7).

Poziom rozwoju czynnika



Pozycja wśród wszystkich gmin w Polsce



## Gminy:

- B – Bralin
- C – Czarnków
- KW – Książ Wielkopolski
- L – Leszno
- R – Rokietnica
- Tr – Trzemeszno
- Tu – Turek
- S – Szczytniki
- Z – Złotów

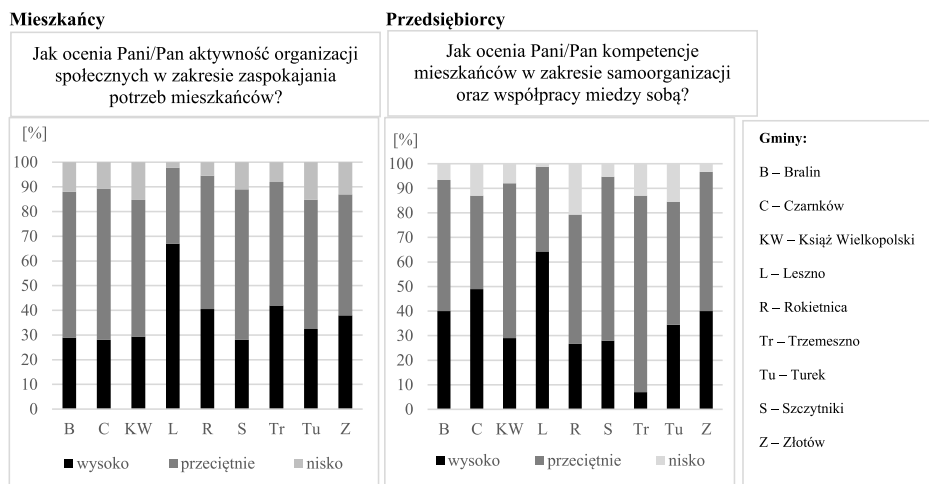
Ryc. 5.7. Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału społecznego

Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowanie najwyższy poziom tego czynnika obserwowano w Lesznie, ale również w przypadku większości pozostałych gmin o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (Złotów, Czarnków, Rokietnica) można było mówić o relatywnie najbardziej pozytywnej sytuacji w zakresie analizowanego czynnika. Jedyne Turek, który należał do gmin o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, odnotował wyraźny spadek poziomu kapitału społecznego, co mogło być związane z niekorzystnymi zmianami społeczno-gospodarczymi, przejawiającymi się znacznym spadkiem gminy (-285 pozycji) w rankingu wszystkich polskich gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (tab. 4.3). Z kolei zdecydowanie niższy poziom kapitału społecznego obserwowano w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich o znacznie mniej korzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej (np. Szczytniki, Książ Wielkopolski, Trzemeszno i Bralin) (ryc. 5.7). Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zidentyfikowano wyraźny związek między kapitałem społecznym i poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym można twierdzić, że kapitał społeczny stanowi bardzo ważny element determinujący ogólny poziom lokalnego kapitału terytorialnego.

Potwierdziły to wyniki badań terenowych, które dotyczyły **działalności organizacji społecznych**, stanowiących jeden z głównych aspektów kapitału społecznego i determinantę świadcząca o umiejętności samoorganizacji mieszkańców do rozwiązywania problemów społecznych. Biorąc pod uwagę aktywność organizacji pozarządowych, to w gminach o wyższym poziomie kapitału społecznego odnotowano wyraźnie wyższe udziały pozytywnych ocen respondentów w tym zakresie (ryc. 5.8). Potwierdził to jeden ze społecznych liderów lokalnych w Lesznie, którego wypowiedź świadczyła o funkcjonowaniu na obszarze miasta znacznej liczby i dość zróżnicowanych organizacji: *bardzo dużo mamy tych organizacji, między 200 a 300, które są aktywne*. Potwierdził to również przedstawiciel władzy lokalnej mówiąc o organizacjach społecznych, że *bardzo wiele wychodzi naprzeciw potrzebom społeczności lokalnej (...) wiele z ich działań przekłada się na konkretne inicjatywy*. Z kolei w gminach o niższym poziomie kapitału społecznego (np. Szczytniki) zwrócono uwagę jedynie na to, że *powstało kilka kół emerytów i rencistów, którzy w jakiś sposób się organizują*.





Ryc. 5.8. Działalność organizacji pozarządowych i umiejętność samoorganizacji mieszkańców w opinii respondentów

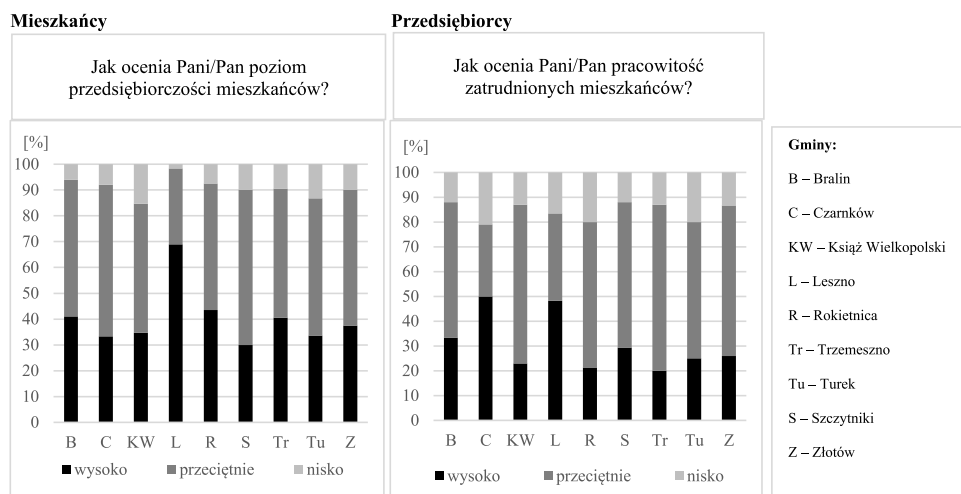
Źródło: opracowanie własne.

Jednak należy podkreślić, że generalnie działalność tego typu organizacji w gminach testowych była ograniczona i nawet tam, gdzie zidentyfikowano relatywnie wysoki poziom kapitału społecznego (np. w Lesznie) lokalni liderzy podkreślali, że *to jeszcze nie funkcjonuje*. Mimo dużej liczby organizacji, nie współpracują one ze sobą, a władze lokalne *traktują je jeszcze jako ciekawostkę*. *Na zachodzie władze zlecają wykonanie zadań za pieniądze takim organizacjom i traktują to jako rzecz normalną. My na takim etapie jeszcze nie jesteśmy*. Podobny problem występował w gminie o niższym poziomie kapitału społecznego (Książ Wielkopolski), gdzie przedstawiciel organizacji kulturalnej upatrywał największego problemu we współpracy z władzą lokalną: *jesteśmy skrajnie niezadowoleni ze współpracy z samorządem, ale największy jakby nasz zarzut jest taki, że samorząd (...) nie potrafi zrozumieć po co są organizacje pozarządowe, że zadania własne gminy można scedować na organizacje pozarządowe*. Warto w tym miejscu jeszcze zaznaczyć, że w zidentyfikowanym zróżnicowaniu gmin testowych w zakresie działalności organizacji społecznych można było doszukiwać się pewnych analogii do zróżnicowania obserwowanego w zakresie poziomu kapitału ludzkiego. Co za tym idzie – wyższy poziom kapitału ludzkiego wiązał się z poprawą kapitału społecznego – np. im dana gmina posiadała lepiej wykształconą społeczność, tym wyżej oceniano aktywność organizacji pozarządowych, stanowiących jeden z wyznaczników poziomu kapitału społecznego. Im bardziej rozwinięty kapitał społeczny, tym większe zbieżności występowały między oceną działalności organizacji społecznych przez mieszkańców a oceną zdolności mieszkańców do samoorganizacji przez przedsiębiorców (ryc. 5.8), co najwyraźniej potwierdził przypadek Leszna. Z kolei największe rozbieżności odnotowano w Trzemesznie – gminie o relatywnie niskim poziomie kapitału społecznego. Badania fokusowe w większym stopniu potwierdziły dość wysokie oceny mieszkańców: *jesteśmy członkami Rady Pożytku Publicznego w Trzemesznie, która zrzesza wszystkie organizacje pozarządowe działające na terenie*

gminy Trzemeszno. W tej chwili jest ich ponad 30 – są to stowarzyszenia bardzo aktywne, które biorą udział w licznych konkursach, angażują się. Rozwinięciem tego stwierdzenia może być wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej: Trzemeszno charakteryzuje się dużą liczbą organizacji pozarządowych, które są aktywne i reprezentują różne środowiska.

Kapitał społeczny można rozpatrywać biorąc pod uwagę również pozostałe cechy mieszkańców danej gminy, kluczowe z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, takie jak **przedsiębiorczość i pracowitość**. Przeprowadzone badania ankietowe skierowane do mieszkańców i przedsiębiorców dodatkowo zweryfikowały istniejące zróżnicowanie między gminami testowymi (ryc. 5.9).

Mieszkańcy pytani o poziom przedsiębiorczości wypowiedzieli się w najbardziej pozytywny sposób w gminach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i kapitału społecznego (np. Leszno i Rokietnica), natomiast najwyższy udział odpowiedzi negatywnych zaobserwowano w przypadku gmin, które odnotowały w analizowanym okresie wyraźny spadek na skali poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz doświadczyły obniżenia poziomu kapitału społecznego (np. Książ Wielkopolski, Turek) (tab. 4.3, ryc. 5.7). Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku przedsiębiorców pytanych o pracowitość mieszkańców. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi udzielono w gminach o relatywnie dobrej sytuacji społeczno-gospodarczej i wysokim poziomie analizowanego czynnika (np. Leszno i Czarnków), natomiast mniej korzystne wyniki otrzymano w gminach charakteryzujących się problemami rozwojowymi i relatywnie niższym poziomem kapitału społecznego (np. Książ Wielkopolski, Trzemeszno, Turek) (ryc. 5.9). Powyższe ustalenia zostały dodatkowo zweryfikowane opiniami zebranymi podczas wywiadów pogłębionych i badań fokusowych. Przedstawiciel władzy lokalnej Leszna pytany o najważniejsze cechy mieszkańców potwierdził wysoki poziom kapitału społecznego gminy odpowiadając, że są to: *dyscyplina, odpowiedzialność,*



Ryc. 5.9. Poziom przedsiębiorczości i pracowitości mieszkańców w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

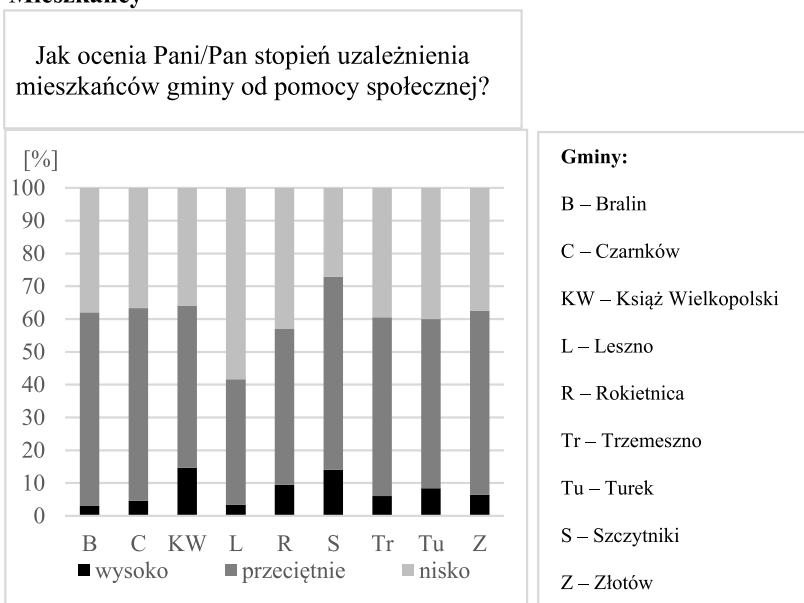
obowiązkowość, a z kolei lokalni liderzy społeczni podkreślali, że mieszka tam *bardzo dużo ludzi zaradnych, którzy chcą coś zrobić*. Podobne, pozytywne cechy kapitału społecznego zidentyfikowano w pozostałych gminach charakteryzujących się relatywnie wysokim poziomem tego czynnika. W Złotowie *ludzie są bardzo przedsiębiorczy (...)* *potrafią wspólnie coś zrobić*, również w Czarnkowie *mieszkają ludzie przedsiębiorczy (...)* *i otwarci na zmiany, na coś nowego*. Z kolei w gminach cechujących się relatywnie niższym poziomem kapitału społecznego respondenci wskazywali na pewne braki w zakresie tego czynnika. Na przykład w Szczytnikach zauważono brak aktywności społecznej: *każdy raczej patrzy na swoje, mało jest takich co robią coś bezinteresownie. Mieszkańcy głównie coś robią dla swojej korzyści*. Z kolei w Trzemesznie, pomimo zaznaczonej pracowitości i przedsiębiorczości, zwracano uwagę także na takie cechy społeczności lokalnej, jak: nieufność wobec zmian oraz brak aktywności osób młodych i wykształconych. Podobnie sytuacja wyglądała w gminie Książ Wielkopolski, gdzie z jednej strony *nikt nie rozkłada rąk i praktycznie nie ma bezrobocia*, a z drugiej brakowało tam *aktywnego społeczeństwa – coraz mniej osób chce uczestniczyć w życiu społecznym*. W toku przeprowadzonych badań zidentyfikowano również pewne cechy kapitału społecznego, które można uznać za swoiste bariery w kształtowaniu lokalnego kapitału terytorialnego i co ważne nie dotyczyły one tylko gmin o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla przykładu, wśród mieszkańców Leszna panuje *...rywalizacja (...)*, *próbowanie być lepszym, mimo że na pozór chce się być wspólnie i chce się dążyć do jednego celu, ale tak naprawdę jest jak u Orwella – niektóre zwierzęta są ważniejsze, tak tutaj mam wrażenie, że coś takiego występuje, że jest taki wyścig*. Ponadto w Lesznie zidentyfikowano pewnego rodzaju zaściankowość, niechęć do osób napływowych, mogącą stanowić barierę dla rozwoju kapitału ludzkiego: *Tu jeszcze niedawno wszyscy się znali i nie dopuszczali obcych. Jeśli ktoś przyjedzie do Leszna – nawet jakiś absolwent najlepszego uniwersytetu, to tak naprawdę nie przyjmą go z otwartymi rękami, bo on jest zagrożeniem dla ludzi miejscowych*. Podobne problemy odnotowano w gminie Rokietnica, gdzie występowały pewne nieporozumienia między ludnością mieszkającą tam od pokoleń a nowymi obywatelami, dynamicznie napływającymi z ośrodka regionalnego: *mamy do czynienia z takim pewnym dysonansem między napływowymi a starymi mieszkańcami. Mam wrażenie, że nowi mieszkańcy jednak zamykają się w swoich środowiskach*. Również w gminie Złotów lokalni liderzy społeczni zauważyli, że mimo wielu zalet mieszkańców, w pewnym stopniu jest to *społeczeństwo konserwatywne i zamknięte. Bardzo trudno się przebić z czymś nowym*. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że cechy kapitału społecznego, takie jak: przedsiębiorczość, pracowitość, aktywność społeczna i otwartość na zmiany można traktować jako swoisty katalizator pozytywnie oddziałujący na pozostałe czynniki budujące kapitał terytorialny. Sprzyja to również dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.3) oraz poprawia jego uwarunkowania instytucjonalne (podrozdz. 7.3). Rozpatrywane cechy przede wszystkim poprawiają jakość kapitału ludzkiego, ale odgrywają również istotną rolę w kumulowaniu kapitału finansowego oraz stwarzają korzystniejsze warunki do przyjmowania szeroko rozumianych innowacji. Z kolei oddziaływanie kapitału społecznego na kapitał materialny w kontekście cech społeczności lokalnej należy uznać raczej za pośrednie, polegające na wzmacnianiu innych czynników

(np. kapitału finansowego) bardziej bezpośrednio warunkujących np. poziom inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak pamiętać o tym, że cechy społeczności lokalnej, takie jak: zaściankowość, konserwatyzm, niechęć do zmian i do tego co nowe, mogą stać się barierą dla rozwoju kapitału terytorialnego.

Ostatnim aspektem uwzględnionym podczas identyfikacji kapitału społecznego były **dysfunkcje społeczne** ograniczające poziom tego czynnika i stanowiące istotną barierę w kształtowaniu odpowiedniego kapitału terytorialnego. Poziom dysfunkcji społecznych został określony na podstawie badania ankietowego skierowanego do mieszkańców gmin testowych (ryc. 5.9), których zapytano o ocenę poziomu uzależnienia mieszkańców od pomocy społecznej. Generalnie, we wszystkich gminach przeważało przekonanie, że mieszkańcy są w niewielkim stopniu uzależnieni od tego typu wsparcia. Warto jednak wskazać przykład Leszna, dla którego po raz kolejny pozytywnie zweryfikowano wyniki dotyczące ogólnego poziomu kapitału społecznego (ryc. 5.7), który był najwyższy wśród badanych gmin, i któremu towarzyszył najniższy poziom dysfunkcji społecznych (ryc. 5.10). W pewnym stopniu mogła to być zasługa rozwiązań systemowych w postaci spółdzielni społecznych ograniczających poziom wykluczenia społecznego, na co zwracał uwagę przedstawiciel władzy lokalnej: *Pojawiły się nowe instrumenty – spółdzielnie społeczne, których teraz działa 4-5 w Lesznie. Działają bardzo dobrze.*

Gmina Szczytniki była również dobrym przykładem potwierdzającym wcześniejsze wyniki. Zdiagnozowano tam najniższy poziom kapitału społecznego, a jednocześnie relatywnie najwyższy poziom uzależnienia od pomocy społecznej (ryc. 5.10). Potwierdził

### Mieszkańcy



Ryc. 5.10. Poziom dysfunkcji społecznych w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

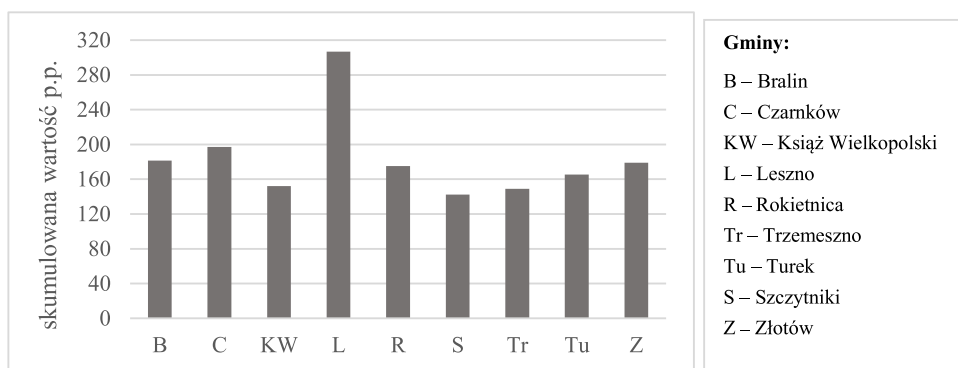
to przedstawiciel władzy lokalnej: *Stalą opieką społeczną na terenie gminy jest objęte około 50-60 rodzin. Jest to sporo. Z kolei lokalni liderzy pytani o najważniejsze problemy społeczne gminy, odpowiadali: patologia i spożycie alkoholu.* Potwierdzono tym samym, że dysfunkcje społeczne stanowią istotny aspekt kapitału społecznego, który może w ograniczający sposób determinować poziom tego czynnika.

Biorąc pod uwagę ogół ustaleń dotyczących kapitału społecznego w rozpatrywanych gminach, można było zdecydowanie wskazać miasto Leszno jako jednostkę o najwyższym poziomie tego czynnika. Świadczyła o tym suma udziałów jednoznacznie pozytywnych odpowiedzi respondentów (ryc. 5.11) wypowiadających się na temat: działalności organizacji społecznych, przedsiębiorczości i pracowitości oraz poziomu dysfunkcji społecznych.

Jednoczesny wysoki poziom kapitału społecznego i ludzkiego w Lesznie można odczytywać jako przejaw istnienia silnych, wzajemnych relacji między tymi czynnikami wywołujących efekty synergiczne przekładające się na lepszą sytuację społeczno-gospodarczą. Różnice między pozostałymi gminami były już znacznie mniej spektakularne, co w odróżnieniu od kapitału ludzkiego, stanowiło podstawę do stwierdzenia braku prostego związku między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego a poziomem analizowanego czynnika. Może to świadczyć o pośredniej roli kapitału społecznego w kreowaniu ogólnych zmian rozwojowych danej jednostki przestrzennej. Rola ta, mimo pośredniego charakteru, nie może być jednak niedoceniana, ponieważ w dużej mierze dotyczy kreowania jakości kapitału ludzkiego, który to czynnik ma z kolei bezpośrednie przełożenie na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zbliżając się do końca rozważań dotyczących kapitału społecznego można z pewnością uznać go za jeden z ważniejszych czynników wpływających na poziom lokalnego kapitału terytorialnego. Jego znaczenie można rozpatrywać zarówno w kontekście pozytywnego oddziaływania wywołującego efekty synergiczne, jak i w kontekście barier ograniczających możliwości oddziaływania pozostałych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego.

Najbardziej bezpośrednich relacji kapitału społecznego z innymi składowymi kapitału terytorialnego należy upatrywać w jego związku z kapitałem ludzkim. Kapitał



Ryc. 5.11. Kapitał społeczny w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

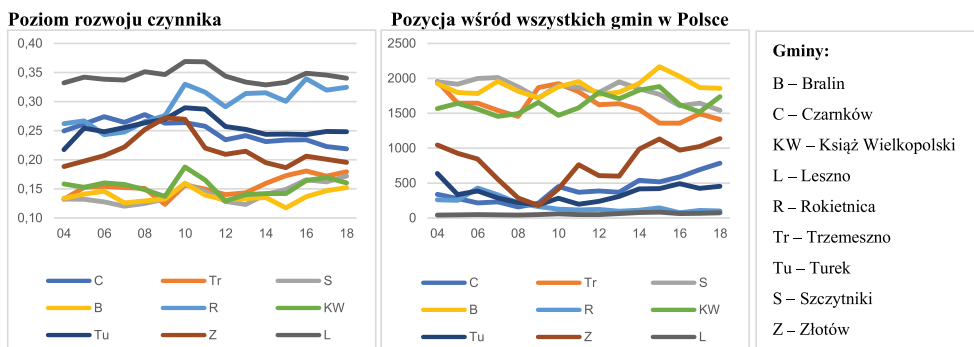
społeczny w dużej mierze odpowiada za jakość kapitału ludzkiego, o czym świadczy podejmowanie aktywności na rzecz społeczności lokalnej w formie organizacji pozarządowych, a także poziom pracowitości i przedsiębiorczości. Te dwie ostatnie cechy mają kluczowe znaczenie do osiągnięcia przez kapitał ludzki zdolności do pozytywnego oddziaływania na pozostałe czynniki rozwoju, w tym przede wszystkim kapitał finansowy i innowacje. Z drugiej strony pewne cechy kapitału społecznego mogą ograniczać możliwości kapitału ludzkiego – wśród takich barier wymienić należy np. nadmierną zaściankowość, konserwatyzm i niechęć do zmian. W toku postępowania badawczego udowodniono też istotne znaczenie dysfunkcji społecznych jako jednej z głównych barier rozwoju społeczno-gospodarczego, związanych z kapitałem społecznym. Jej negatywne oddziaływanie przekłada się w najbardziej bezpośredni sposób na ograniczenie poziomu kapitału ludzkiego.

Podsumowując, wraz z poprawą stanu kapitału społecznego należy oczekiwać bezpośrednich, pozytywnych efektów synergicznych przejawiających się przede wszystkim podniesieniem poziomu kapitału ludzkiego i zwiększeniem jego pozytywnego oddziaływania na pozostałe składowe kapitału terytorialnego. Kapitał społeczny odgrywa także istotną rolę w stymulowaniu dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.3) oraz tworzeniu jego instytucjonalnych uwarunkowań (podrozdz. 7.3). Natomiast jeśli wzmocnieniu ulegną bariery rozwojowe wynikające z niskiego poziomu kapitału społecznego, to poziom kapitału ludzkiego ulegnie obniżeniu. Kapitał społeczny ze względu na to, że w dużej mierze decyduje o jakościowym wymiarze kapitału ludzkiego, w pośredni sposób wpływa na jego oddziaływanie na kształtowanie innych czynników: kapitału finansowego, materialnego i innowacji.

## 5.4. Kapitał finansowy

Kolejnym charakteryzowanym czynnikiem, trzecim pod względem siły wpływu na proces rozwoju społeczno-gospodarczego polskich gmin, był kapitał finansowy (tab. 4.2). Na początku analizowanego okresu, badane jednostki można było podzielić na 3 grupy pod względem poziomu tego czynnika obejmujące gminy o relatywnie: (1) niskim poziomie (Szczytniki, Bralin, Książ Wielkopolski, Trzemeszno), (2) przeciętnym poziomie (Złotów, Turek, Czarnków, Rokietnica) oraz (3) wysokim poziomie (Leszno) kapitału finansowego (ryc. 5.12).

Od 2009 r. można było mówić o wyraźnej dywersyfikacji gmin z grupy przeciętnego poziomu omawianego czynnika. Kapitał finansowy Rokietnicy uległ wyraźnej poprawie i zbliżył się do poziomu obserwowanego w Lesznie. Z kolei gminy Złotów i Bralin zbliżyły się bardziej do poziomu gmin o mniej korzystnej sytuacji finansowej. Turek z kolei można było uznać za gminę, w której kapitał finansowy kształtował się na stabilnym, przeciętnym poziomie (ryc. 5.12). Omawiane zmiany przełożyły się bezpośrednio na pozycję gmin testowych w rankingu ogólnopolskim pod względem poziomu kapitału finansowego. W 2009 r. gminy o relatywnie wysokim i przeciętnym poziomie kapitału finansowego mieściły się w czołówce polskich gmin, jednak globalny kryzys



Ryc. 5.12. Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału finansowego

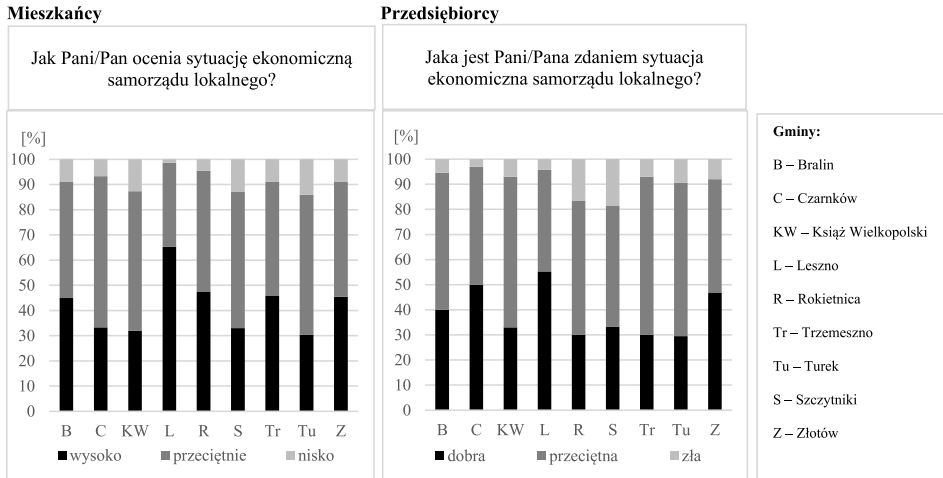
Źródło: opracowanie własne.

finansowy w większości przypadków negatywnie zweryfikował ich odporność, czego przejawem był istotny spadek pozycji rankingowej. Jedyne Rokietnica i Leszno, gminy o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i kapitału finansowego, utrzymały wysokie pozycje (ryc. 5.12).

Relatywnie dobrą **sytuację ekonomiczną samorządu**, stanowiącą jeden z zasadniczych aspektów kapitału finansowego, w gminach Leszno i Rokietnica potwierdziły zarówno wyniki badania ankietowego (ryc. 5.13), jak i wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych. W Lesznie podkreślano ponad sześciokrotny wzrost wartości budżetu miasta w ostatnich dwóch dekadach oraz przeszło dwudziestokrotny wzrost wartości wpływów z tytułu podatków od osób fizycznych: *W 1999 roku budżet Leszna wynosił 60 mln PLN, a teraz 400 mln PLN. To pokazuje zmianę sytuacji ekonomicznej miasta*<sup>42</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że na taki wzrost wartości budżetu, poza poprawą sytuacji społeczno-gospodarczej, wpływ miały częściowo również zmiany systemowe związane z wielkością subwencji wypłacanej samorządom z budżetu centralnego na realizację zadań zleconych, a także wynikające ze zwiększenia zakresu zadań własnych realizowanych przez samorząd. W wypowiedziach lokalnych liderów społecznych wybrzmiała z kolei obawa o zbyt wysokie zadłużenie gminy i zarzut braku gospodarności wobec władz lokalnych: *Sytuacja gminy jest ciężka i jest zadłużenie wynoszące ponad 200 mln PLN. Wynika ono po pierwsze, z dużych inwestycji, a po drugie, z braku oszczędnego gospodarowania miastem – przerost administracji*.

W opinii przedstawiciela Rokietnicy sytuacja ekonomiczna tej gminy również była pozytywna, chociaż wskazuje on także na pewne ograniczenia wpływów do budżetu gminy: *ogólnie sytuację oceniam pozytywnie, ale brakuje nam firm i związanych z tym*

<sup>42</sup> Przedmiotowa opinia stanowiła dowód na przeświadczenie respondenta o poprawie sytuacji ekonomicznej Leszna, jednak jej weryfikacja na podstawie oficjalnych danych GUS wymogła korektę podanych danych liczbowych. Zgodnie z oficjalną statystyką publiczną dochody w Lesznie w 2000 r. wynosiły 25 mln PLN, a wydatki 30,3 mln PLN (całkowita wartość budżetu: ok. 60 mln PLN), natomiast w 2018 r. było to odpowiednio 384 mln PLN i 415 mln PLN (całkowita wartość budżetu: 800 mln PLN). Warto dodać, że dochody w Lesznie rosły wolniej niż wydatki, co jest sytuacją odmienną od średniej dla regionu i kraju.



Ryc. 5.13. Sytuacja ekonomiczna samorządu lokalnego w opinii respondentów

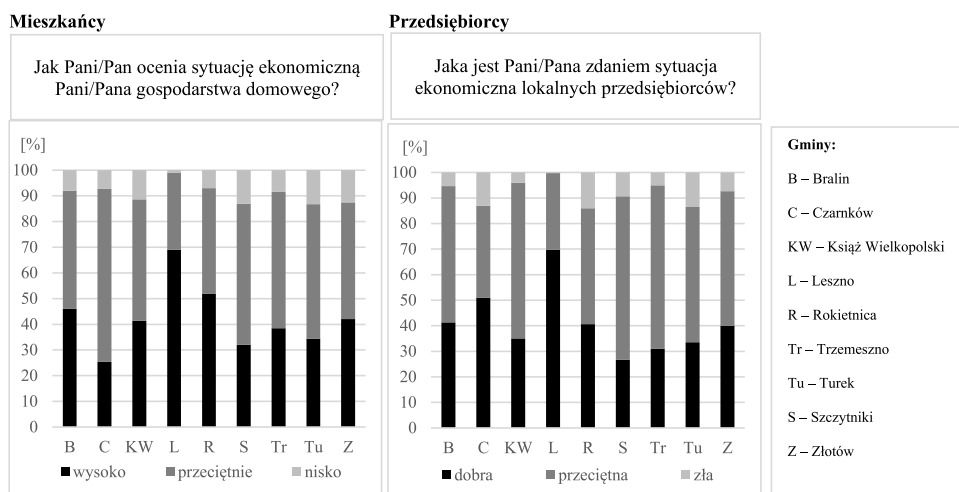
Źródło: opracowanie własne.

wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, czy działalności gospodarczej. W Rokietnicy, zwłaszcza wśród mieszkańców (ryc. 5.13), odnotowano również dość wysokie udziały odpowiedzi wysoko oceniających sytuację ekonomiczną swojej gminy. Ponadto lokalni liderzy społeczni zauważali dynamiczny wzrost wartości budżetu gminy z kilku do kilkudziesięciu mln PLN oraz podkreślali stabilność budżetu związaną z niskim poziomem zadłużenia: ... gmina bez kredytów nie funkcjonuje, nie ma takiej możliwości. Radni utrzymują pomysły pana wójta czy ewentualnie inne w ryzach. Mamy pewien limit, jest pewna bariera i do tej bariery możemy się tylko zbliżyć, nic więcej. Obecne zadłużenie gminy wynosi około 7-8 mln PLN, czyli około 10% ogólnego budżetu o wartości prawie 80 mln PLN. Z kolei w Bralinie, gminie o relatywnie najniższym poziomie kapitału finansowego zwracano uwagę na ograniczoną wielkość wolnych środków, które determinują możliwość występowania o zewnętrzne środki publiczne: ... problem leży w wolnych środkach. Kiedy z dochodów własnych opłacimy wszystko co musimy, pozostaje tylko 1,5 mln PLN wolnych środków. To ogranicza nas w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, bo nie starcza nam na wkład własny. Również w Książu Wielkopolskim potwierdzono niezbyt korzystną sytuację w zakresie kapitału finansowego: Jesteśmy gminą, której budżet nie jest duży i nie należymy do bogatych gmin; to gmina o charakterze rolniczym, gdzie wiadomo, że wpływów z tytułu podatków od nieruchomości i od działalności gospodarczej nie jest bardzo dużo. Powyższe wypowiedzi wskazywały na silną zależność kapitału finansowego od kapitału ludzkiego, a dokładniej od dochodów generowanych przez ten kapitał, które przekładają się na wielkość wpływów budżetowych z tytułu podatków od osób fizycznych. Można również stwierdzić występowanie zależności między kapitałem finansowym, a materialnym – wynika ona z faktu, że ważną pozycją budżetową jednostek gminnych jest podatek od nieruchomości uzależniony od wielkości przestrzeni, na których przedsiębiorstwa gromadzą środki trwałe niezbędne do ich działalności, a mieszkańcy inwestują w budynki mieszkalne. Warto podkreślić, że w przypadku Książa Wielkopolskiego, czy



Szczytnik relatywnie niskie oceny sytuacji ekonomicznej samorządu terytorialnego wystawione przez respondentów (ryc. 5.13) stanowiły potwierdzenie wyników identyfikacji poziomu kapitału finansowego za pomocą wskaźnika syntetycznego (ryc. 5.12). Analiza kapitału finansowego w aspekcie sytuacji ekonomicznej samorządów lokalnych wykazała, że stanowiła ona ważny element kształtujący omawiany czynnik rozwoju, a tym samym determinujący poziom lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy mieć na uwadze, że jest ona w znacznej mierze uzależniona od pozostałych aspektów kapitału finansowego, warunkowanych bezpośrednio innymi czynnikami rozwoju: kapitałem ludzkim i materialnym. Wśród tych aspektów wymienić można sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych zależną głównie od poziomu kapitału ludzkiego i sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw zależną od kapitału ludzkiego oraz materialnego (środków trwałych – np. maszyn produkcyjnych).

**Sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych i przedsiębiorstw** identyfikowana na podstawie opinii badanych respondentów (ryc. 5.14) w znacznym stopniu potwierdziła wcześniej zidentyfikowany poziom kapitału finansowego badanych gmin (ryc. 5.12) oraz wykazała istotną zbieżność z analizowaną wcześniej sytuacją ekonomiczną samorządów (ryc. 5.13). Szczególnie wyraźne potwierdzenie tych zbieżności uzyskano ponownie w przypadku Leszna cechującego się wysokim poziomem kapitału finansowego, o czym świadczyły bardzo duże, niemal 70% udziały ankietowanych mieszkańców oraz przedsiębiorców, którzy wysoko ocenili swoją sytuację ekonomiczną (ryc. 5.14). Pozytywną sytuację ekonomiczną mieszkańców tego miasta potwierdziła też wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej, który zaznaczył, że w 1999 roku wartość wpływów z tytułu podatku od osób fizycznych wynosiła 5 mln PLN, a obecnie wynosi ona 106 mln PLN, co wyraźnie obrazuje wzrost zamożności mieszkańców. Także liderzy społeczni twierdzili, że sytuacja finansowa mieszkańców jest dobra – istnieje spora grupa zamożnych mieszkańców, wszędzie buduje się wiele nowych domów, na ulicach



Ryc. 5.14. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

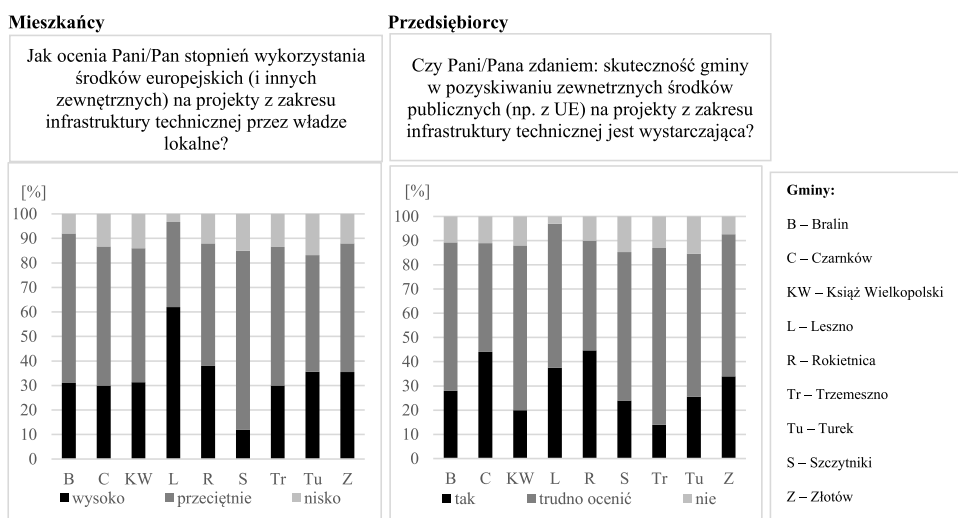
widać coraz więcej dobrej klasy aut. Również w kontekście sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw potwierdzali, że jest ona dobra, jednak ze względu na wysycenie rynku pracy zauważali, że *przyciągnięcie do Leszna kolejnych przedsiębiorców może być trudne z uwagi na to, że nie ma możliwości zatrudniania, bo nie ma bezrobocia.*

Dla kontrastu w gminach o niskim poziomie kapitału finansowego (np. Książ Wielkopolski, Szczytniki) odnotowano zdecydowanie niższe udziały respondentów wysoko oceniających sytuację ekonomiczną mieszkańców i przedsiębiorców. Również liderzy społeczni wypowiadali się w mniej optymistyczny sposób upatrując przyczyn takiego stanu rzeczy w rolniczym charakterze gminy Szczytniki: *specyfika gminy jest typowo rolnicza, nie ma tutaj przedsiębiorców, do tego respondenci zwrócili uwagę na fakt, że jedynie dwóch rolników jest bardzo zasobnych, mają duże pieniądze. Z kolei w Książu Wielkopolskim – też gminie rolniczej – dostrzeżono, że obecnie rolnicy to też swoisty rodzaj przedsiębiorców, którzy znakomicie sobie radzą i też się rozwijają, o czym najlepiej świadczą nowoczesne maszyny, jakie jeżdżą po naszych polach.* Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej z Bralina, gminy o najniższym poziomie kapitału finansowego (ryc. 5.12), który w kontekście sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców dostrzegał zagrożenie wynikające z ich silnej specjalizacji (meblarstwo), a przez to podatności na zjawiska kryzysowe: *Przedsiębiorcy są w dobrej sytuacji ekonomicznej, ale zagraża im dekonstrukcja globalna.* Powyższe przedstawione wyniki badań potwierdziły zależność kapitału finansowego od sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw. Wykazano również, że jest ona w pewnym stopniu wypadkową charakteru gminy – lepsza sytuacja występuje w dużych gminach miejskich, ośrodkach subregionalnych (np. Leszno) lub leżących w strefie bezpośredniego oddziaływania dużego miasta, ośrodka regionalnego (np. Rokietnica). Gminy, zwłaszcza te wiejskie, leżące w oddaleniu od wysoko rozwiniętych ośrodków miejskich charakteryzowały się mniej korzystną sytuacją ekonomiczną gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Z tego względu położenie geograficzne i fizyczna odległość od biegunów wzrostów mogą być ograniczeniem dla akumulacji kapitału finansowego.

Ostatnim analizowanym aspektem kapitału finansowego było **wykorzystanie zewnętrznych środków publicznych**. Jest ono z jednej strony uzależnione od kapitału finansowego danej gminy, a z drugiej strony środki zewnętrzne w dużej mierze kształtują ten kapitał. Bardzo dobrze tego typu zależności obrazowały przykłady gmin: Leszno (najwyższy poziom kapitału finansowego) oraz Bralin (najniższy poziom kapitału finansowego). Przedstawiciel władzy lokalnej z Leszna podkreślał istotną rolę środków zewnętrznych, zwłaszcza z punktu widzenia kształtowania możliwości inwestycyjnych gminy: *... środki europejskie mają zasadnicze znaczenie. Oczywiście wiele inwestycji musiałoby powstać również bez udziału tych środków, ale dzięki nim rozwój miasta jest znacznie dynamiczniejszy. Warto zaznaczyć, że ukierunkowanie środków zewnętrznych nie ogranicza się jedynie do projektów twardych, ale obejmuje również tzw. projekty miękkie.* Szeroki zakres wykorzystania środków zewnętrznych w Lesznie potwierdził wysoki poziom kapitału finansowego tej gminy. Gmina ceniła sobie dostęp do środków europejskich, traktując je jako istotne źródło dynamizacji rozwoju. Przeznaczenie środków europejskich na projekty inwestycyjne dowodziło wyraźnego

oddziaływania kapitału finansowego na kapitał materialny, z kolei finansowanie projektów miękkich świadczyło o korzystnym oddziaływaniu na kapitał ludzki i społeczny. Przedstawiciele lokalnych liderów społecznych także potwierdzili dobry poziom wykorzystania zewnętrznych środków finansowych w Lesznie. Jednocześnie dostrzegali pewne zagrożenie dla równowagi finansowej gminy: *żeby wykorzystać środki zewnętrzne trzeba mieć pewną część środków własnych. Miasto te środki wyklada, ale ich nie ma, więc się zapożycza. Stąd sytuacja finansowa gminy się zaognia.* Mimo to, relatywnie korzystna sytuacja ekonomiczna Leszna pozwoliła na kredytowanie wkładu własnego, a tym samym realizację wielu projektów ważnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Pozytywną sytuację tej jednostki w zakresie wykorzystania zewnętrznych środków publicznych potwierdziły również opinie mieszkańców, natomiast przedsiębiorcy wyrazili się zdecydowanie bardziej krytycznie w kontekście skuteczności gminy w pozyskiwaniu tego rodzaju wsparcia zewnętrznego (ryc. 5.15).

Z kolei w gminie Bralin, o najniższym poziomie kapitału finansowego (ryc. 5.12), brakowało możliwości sfinansowania wkładu własnego, co stanowiło barierę dla szerszego wykorzystania środków zewnętrznych. Potwierdził to przedstawiciel władzy lokalnej: *gdy z dochodów własnych gminy opłacimy wszystko co musimy, to pozostaje tylko 1,5 mln PLN wolnych środków. To wyraźnie ogranicza nas w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, bo nie starcza nam na wkład własny.* W tym samym tonie wypowiadali się liderzy lokalni: *sama gmina ze swojego budżetu praktycznie nie jest w stanie udźwignąć kosztów pokrycia wkładu własnego.* Mimo wszystko środki zewnętrzne również w Bralinie, w ramach ograniczonych możliwości, pozwoliły zrealizować pewne projekty rozwojowe, na co zwrócił uwagę jeden z liderów społecznych: *wiele rzeczy by nie powstało bez tych dodatkowych pieniędzy.* Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt istnienia wyraźnych powiązań między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego



Ryc. 5.15. Wykorzystanie zewnętrznych środków publicznych w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

a skutecznością gminy w pozyskiwaniu środków zewnętrznych identyfikowaną opiniami respondentów (ryc. 5.15). W jednostkach o relatywnie dobrej sytuacji społeczno-gospodarczej (np. Leszno, Rokietnica, Czarnków, Złotów) obserwowano zdecydowanie bardziej pozytywne opinie. Z kolei w gminach z większymi problemami rozwojowymi (np. Książ Wlkp., Szczytniki) zidentyfikowano odpowiednio niższe udziały respondentów wypowiadających się pozytywnie. Potwierdza to do pewnego stopnia istotne znaczenie wykorzystania środków zewnętrznych w kształtowaniu kapitału terytorialnego i tworzeniu warunków do dynamizowania procesów rozwojowych. Zastanawiający był natomiast przypadek Trzemeszna, gdzie mimo nienajgorszej sytuacji społeczno-gospodarczej, odnotowano zdecydowanie najniższy udział przedsiębiorców pozytywnie wypowiadających się na temat skuteczności gminy w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Przyczyn takiego stanu rzeczy można było upatrywać w uwarunkowaniach instytucjonalnych związanych z kapitałem ludzkim i społecznym reprezentowanym przez władze gminy, na co wskazywały wypowiedzi lokalnych liderów społecznych. Twierdzili oni, że *w stopniu niewystarczającym wykorzystaliśmy dostęp do środków unijnych*, a barier upatrywali w zarządzaniu gminą: *nie ma osób odpowiedzialnych za to zadanie, zajmuje się tym wiele działów – potem są zarzuty mieszkańców, że się mało środków pozyskuje. Uważam, że od fundamentów należałoby zacząć, od zmian struktury urzędu gminy*. Kolejna osoba dodała: *jeśli chodzi o zarządzanie, to gmina zrobiła krok w tył. Dziesięć lat temu z hakiem zatrudniliśmy wyłonionego w konkursie człowieka, który był specjalnie przygotowany do pozyskiwania środków zewnętrznych, w tym unijnych. Nie udało nam się go zatrzymać, a miał doskonale kompetencje, zaczynał osiągać sukcesy. Rozszerzał swoje horyzonty i chciał coraz więcej pozyskiwać – sam odszedł*. Wyraźnie potwierdzono w ten sposób, że analizowany aspekt kapitału finansowego jest w pewnym stopniu uzależniony od zasobów kapitału ludzkiego i społecznego, zwłaszcza pracowników administracji samorządowej i innych instytucji odpowiedzialnych za wykorzystanie środków unijnych, posiadających odpowiednie kwalifikacje i kompetencje, które są niezbędne w procesie aplikowania o środki zewnętrzne i w konsekwencji determinują aktywność i skuteczność gminy w ich pozyskiwaniu. Brak odpowiedniego poziomu kapitału społecznego może stanowić poważną barierę dla pozyskiwania środków zewnętrznych, co po raz kolejny wyraźnie potwierdził przypadek gminy Trzemeszno. Tym razem przedstawiciel władzy lokalnej stwierdził, że korupcja wykryta w jednej z lokalnych grup działania (LGD)<sup>43</sup> doprowadziła do wstrzymania finansowania projektu: *mieliśmy otrzymać 250 000 PLN na rewitalizację parku, pieniądze były już zapewnione, ruszyliśmy z projektem, ale korupcja wykryta w zarządzie LGD doprowadziła do tego, że ostatecznie instytucja pośrednicząca odmówiła nam dofinansowania*.

Rozpatrując ogólny obraz kapitału finansowego analizowanych gmin wyłaniający się z wyników badań terenowych można potwierdzić pewien związek z poziomem

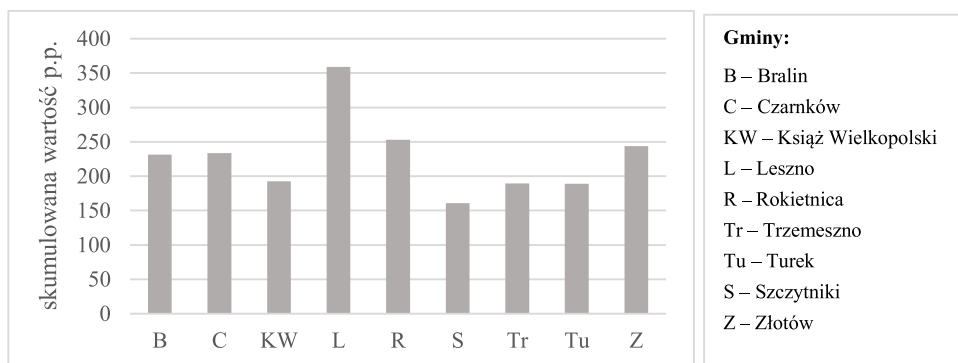
---

<sup>43</sup> Lokalna grupa działania (LGD) – rodzaj partnerstwa terytorialnego tworzonego zwykle na obszarach wiejskich, zrzeszającego przedstawicieli lokalnych organizacji (z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego) oraz mieszkańców danego obszaru. LGD mogą korzystać ze środków finansowych w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w przypadku gmin o relatywnie najlepszej sytuacji społeczno-gospodarczej (np. Leszno, Rokietnica) (ryc. 5.16). Sytuacja nie przedstawiała się najgorzej także w gminach miejskich nie wykazujących poważnych problemów rozwojowych (np. Złotów, Czarnków) oraz wiejskich notujących przeciętne poziomy rozwoju (np. Bralin, Trzemeszno). Relatywnie najniższy poziom kapitału finansowego obserwowano z kolei w gminach wiejskich o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (np. Książ, Szczytniki).

Przeprowadzone badania dotyczące znaczenia kapitału finansowego potwierdziły, że jest to czynnik, który w dużym stopniu determinuje stan lokalnego kapitału terytorialnego. W zależności od jego poziomu i związanych z tym możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych czynnik ten może z jednej strony pozytywnie oddziaływać na pozostałe składowe kapitału terytorialnego stwarzając warunki do wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych, a z drugiej strony – może stanowić barierę poważnie ograniczającą możliwości rozwojowe.

Kapitał finansowy, w przypadku badanych gmin, wykazał szczególnie pozytywne oddziaływanie na kapitał ludzki, zwłaszcza na poprawę jakości życia mieszkańców, co było głównie akcentowane w przypadku gmin o relatywnie najlepszej sytuacji ekonomicznej. Kolejnym pozytywnym przejawem oddziaływania kapitału finansowego na kapitał ludzki oraz na kapitał społeczny, było finansowanie projektów miękkich, których specyfika sprzyjała przede wszystkim podnoszeniu kwalifikacji i umiejętności mieszkańców, a także służyła rozwojowi ich przedsiębiorczości i aktywizacji zawodowej, co sprzyja tworzeniu odpowiednich uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju (podrozdział 7.3. i 7.5.). Dalej, kapitał finansowy należy uznać za kluczowy, jeśli chodzi o rozwój kapitału materialnego z jednej strony dzięki publicznemu finansowaniu dużych projektów infrastrukturalnych, a z drugiej - poprzez inwestycje przedsiębiorstw w środki trwałe służące zdynamizowaniu ich działalności, a także poprzez indywidualne inwestycje mieszkańców związane chociażby z budową czy modernizacją zabudowy mieszkaniowej. Na etapie badania kapitału finansowego nie udało się zidentyfikować jego wpływu na poziom innowacji, co może być związane z ogólnie niskim ich poziomem w analizowanych gminach, i co stanowi przedmiot dalszych



Ryc. 5.16. Kapitał finansowy w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

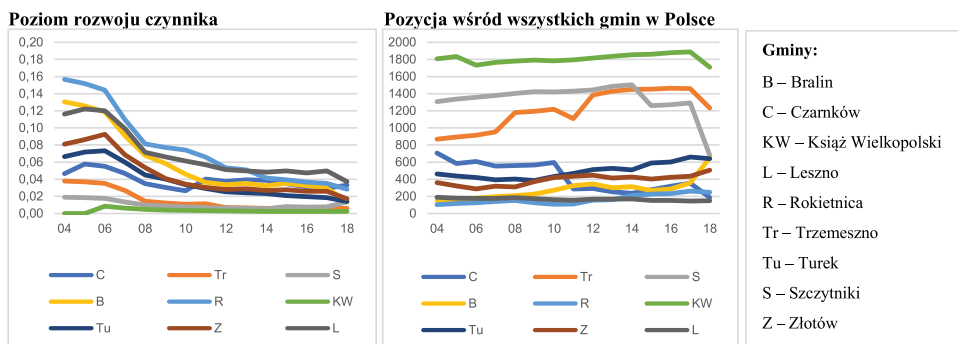
rozważań. Rozpatrując oddziaływanie kapitału finansowego w kontekście barier dla prawidłowego kształtowania kapitału terytorialnego na poziomie lokalnym należy przede wszystkim wskazać jego zbyt niski poziom, stanowiący przeszkodę chociażby dla wykorzystania zewnętrznych środków, czy w ogóle dla realizacji większych inwestycji publicznych, co z pewnością nie pozostaje obojętne dla pozostałych czynników rozwoju. Pewnym zagrożeniem dla stabilności lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej, związanym z kapitałem finansowym, może być również ryzyko zaburzenia równowagi budżetowej gmin wynikające ze zbyt hurraoptymistycznego podejścia do środków zewnętrznych, których wykorzystanie wymaga zapewnienia niemałych wkładów własnych, często finansowanych za pomocą kredytów i pożyczek, które wpływają na zwiększenie poziomu zadłużenia gminy. Bardzo ważną kwestią decydującą o opłacalności wykorzystania środków zewnętrznych, zwłaszcza na duże projekty inwestycyjne, jest właściwe rozpoznanie potrzeb lokalnej społeczności – od tego zależy czy późniejsze utrzymanie wybudowanych obiektów realnie wpłynie na poprawę jakości życia, czy wręcz przeciwnie – będzie stanowić ograniczenie wynikające z braku środków na faktycznie niezbędne działania.

Podsumowując, kapitał finansowy wykazuje najsilniejsze powiązania z następującymi składowymi kapitałami terytorialnymi: kapitał ludzki, społeczny i materialny. W ramach tych trzech kapitałów szczególnie uzasadnione jest oczekiwanie wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych, skutkujących ostatecznie poprawą stanu kapitału finansowego oraz polepszeniem warunków do dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.5) oraz kształtowania jego uwarunkowań instytucjonalnych (podrozdz. 7.5). Można również przypuszczać, że kapitał finansowy odgrywa istotną rolę w kształtowaniu czynnika innowacji, jednak jest to oddziaływanie słabo identyfikowalne w warunkach regionu o niskim poziomie rozwoju, znajdującym się na etapie akumulacji pozostałych czynników rozwojowych, budujących podstawy do przyszłego rozwoju innowacji.

## 5.5. Innowacje

Innowacje stanowiły kolejny czynnik uwzględniony w przyjętym w monografii modelu kapitału terytorialnego. Analiza prowadzona w rozdz. 4.2 (tab. 4.2) wykazała, że oddziaływanie innowacji na rozwój społeczno-gospodarczy polskich gmin było niewielkie w porównaniu do wcześniej charakteryzowanych czynników. Gminy testowe okazały się nie być wyjątkiem pod tym względem (ryc. 5.17), co przełożyło się na brak ich większego zróżnicowania w zakresie innowacji.

Warto zwrócić uwagę na rangę gmin testowych w skali wszystkich gmin w Polsce pod względem poziomu rozwoju innowacji. Na tej podstawie można było stwierdzić, że niski poziom innowacji to cecha typowa dla zdecydowanej większości gmin w kraju. Relatywnie niewielkie różnice między nimi zdecydowały o zajmowanej pozycji. W przypadku badanych gmin można wskazać jedynie trzy, które w pewnym stopniu negatywnie odstawały od pozostałych w niemal całym okresie analizy – były to: Książ Wielkopolski, Trzemeszno oraz Szczytniki (ryc. 5.17).



Ryc. 5.17. Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście innowacji

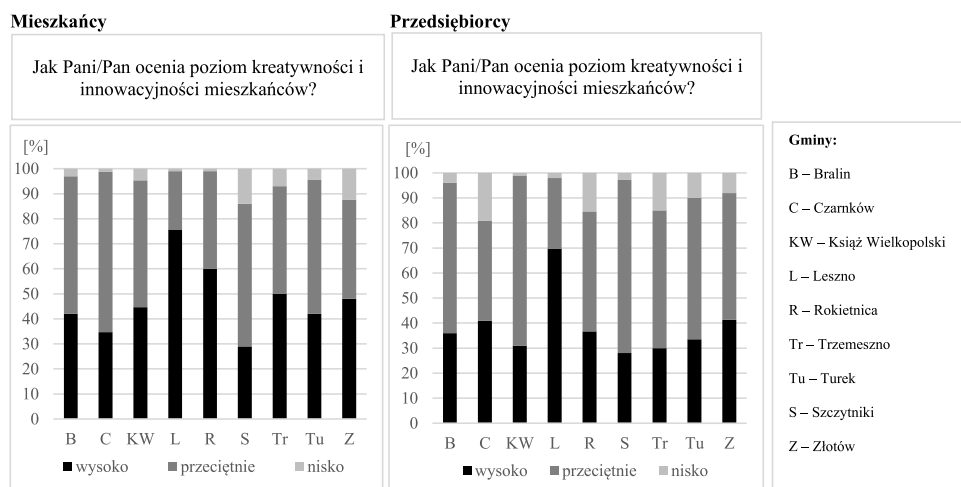
Źródło: opracowanie własne.

Zidentyfikowaną powyżej sytuację potwierdziły w dużym stopniu wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych, bez znaczenia czy reprezentowali oni gminy o relatywnie wysokim albo niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładowo przedstawiciel Leszna (wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego) nie wskazał bliższych szczegółów dotyczących innowacyjności gminy – ani pozytywnych, ani negatywnych. Natomiast społeczni liderzy lokalni mówili wprost, że: *Leszno nie jest miastem innowacyjnym, jest miastem zachowawczym. Ludzie to tradycjoniści – są zamknięci i nie chcą zmian*. Sygnalizuje to poważny problem w relacjach między czynnikami tworzącymi kapitał terytorialny – kapitał ludzki i społeczny mogą stanowić barierę dla rozwoju czynnika innowacji. W kolejnej gminie, Rokietnicy (również o wysokim ogólnym poziomie rozwoju) w kontekście innowacyjności stwierdzono, że: *jej poziom jest zbyt niski, zwłaszcza w skali kraju (...) rozwój innowacyjności to kwestia odpowiedniej polityki na wyższych szczeblach organizacji Państwa, a nie na poziomie gminnym*. Z kolei w gminach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego występował już problem z samym rozumieniem pojęcia *innowacyjność*. Przykładowo, dla przedstawiciela Trzemeszna była ona związana z programem wymiany kotłów węglowych na ekologiczne czy z zamontowaniem czujników monitorujących stan powietrza: *od ubiegłego roku prowadziliśmy dofinansowanie do wymiany kotłów na bardziej ekologiczne (...) monitorujemy powietrze – wdrożyliśmy czujniki powietrza na terenie gminy*. W Książu Wielkopolskim z kolei stwierdzono, że: *wszystko zależy od tego co rozumiemy pod pojęciem ‘innowacje’, np. dla naszej gminy innowacją byłoby już to, gdyby Wi-Fi było ogólnodostępne w każdym miejscu publicznym (...) dla nas innowacją było już to, że mieszkańcy mogli opłacić np. opłatę skarbową w formie bezgotówkowej*. W Szczytnikach z kolei zdiagnozowano podobne bariery dla rozwoju innowacji, jak w Lesznie, związane z kapitałem ludzkim i społecznym, czego dowodzi następująca odpowiedź na pytanie o innowacyjność gminy: *Mieszkańcy (red. Szczytnik) nie chcą dużego przemysłu, zablokowano również pomysł farmy wiatrowej. Myślę, że na terenie gminy może rozwijać się drobne przetwórstwo, handel, usługi, transport i logistyka. Według mnie innowacyjność nie polega na wdrażaniu nowych supertechnologii, ale rzeczy które da się wdrożyć*. Podobne w swym tonie wypowiedzi z Leszna i Szczytnik potwierdziły, że obecny poziom innowacji

nie koresponduje z poziomem rozwoju gmin regionu słabo rozwiniętego. Innowacje stanowiły mało rozpoznany czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego i nie należały do priorytetów rozwojowych badanych gmin, co wskazywało na istnienie poważnego wyzwania do kreowania pełnego kapitału terytorialnego.

Jak wykazano powyżej, pewne cechy kapitału ludzkiego i społecznego mogą być kluczowe dla stworzenia odpowiednich warunków do rozwoju innowacji. Ważnym aspektem w tym kontekście jest poziom **kreatywności i innowacyjności mieszkańców**. Wyniki badania ankietowego wśród mieszkańców i przedsiębiorców nie do końca były zgodne z wcześniej przytaczanymi wypowiedziami przedstawicieli władz lokalnych i liderów społecznych. W większości badanych gmin udział respondentów wysoko oceniających kreatywność i innowacyjność mieszkańców wyraźnie przekraczał 30% (ryc. 5.18), co można było interpretować jako korzystną sytuację i odpowiednie warunki do rozwoju innowacji. Na tle badanych jednostek w sposób pozytywny wyróżniły się gminy o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (Leszno i Rokietnica), co stanowiło przesłankę do wskazania ich jako najbardziej prawdopodobnych obszarów rozwoju innowacji w przyszłości. Gminy o niższym poziomie rozwoju (np. Książ Wielkopolski, Szczytniki) z reguły prezentowały niższy poziom ocen w zakresie kreatywności i innowacyjności mieszkańców (ryc. 5.18). Powyższe obserwacje potwierdziły pewną zależność między poziomem innowacyjności mieszkańców a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, kształtowanym przez ogół czynników tworzących kapitał terytorialny.

Uzasadnia to założenie, że odpowiedni poziom pozostałych czynników rozwoju (kapitału ludzkiego, społecznego, finansowego i materialnego) może dopiero stwarzać korzystne warunki do przyjmowania i rozwijania innowacji. Świadczą o tym w pewnym stopniu wypowiedzi liderów społecznych, którzy wśród głównych kierunków i potrzeb rozwojowych gmin nie wskazywali rozwoju innowacji, ale m.in.: *bezpieczeństwo*,



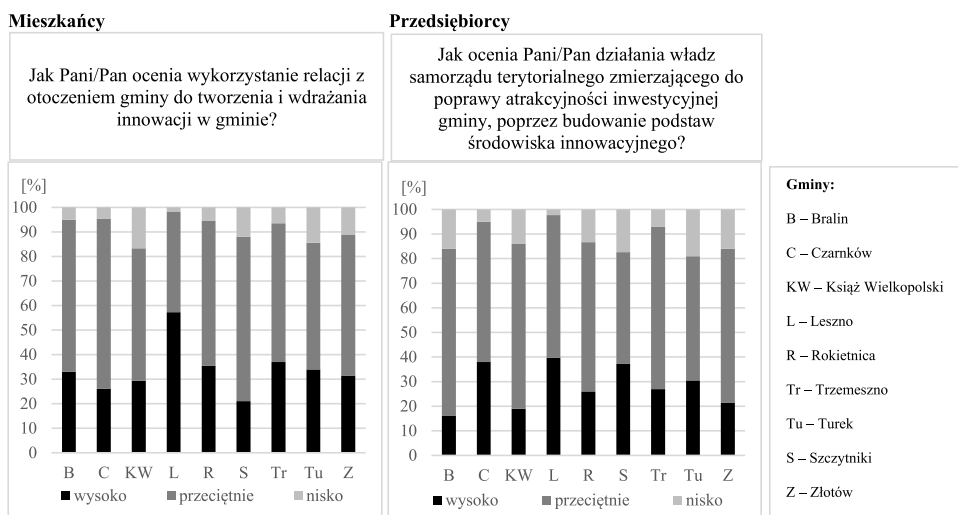
Ryc. 5.18. Poziom kreatywności i innowacyjności mieszkańców w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.



budowę dworca, poprawę stanu dróg, zatrzymanie ludzi, młodych, rozwój przemysłu budowlanego i spożywczego, turystykę. Brak odpowiedniego poziomu tych elementów, związanych z pozostałymi czynnikami rozwoju, może stanowić barierę dla dalszych etapów rozwoju społeczno-gospodarczego, opartych przede wszystkim na czynniku innowacji.

Kolejnym aspektem, kluczowym z punktu widzenia analizowanego czynnika, były **działania samorządu lokalnego na rzecz rozwoju innowacyjności**. Ocena działalności władz lokalnych w tym zakresie opierała się przede wszystkim na wynikach badania ankietowego, weryfikowanych wypowiedziami lokalnych liderów społecznych. Na tle badanych gmin wyróżniło się Leszno, gdzie respondenci, zwłaszcza mieszkańcy, najlepiej ocenili działania samorządu na rzecz rozwoju innowacyjności. Z kolei w Książu Wielkopolskim, Szczytnikach i Turku odnotowano największe udziały ocen świadczących o niskim poziomie tego typu działań (ryc. 5.19). Relatywnie wysokie oceny działalności władz lokalnych w Lesznie nie zostały potwierdzone wypowiedziami liderów społecznych, którzy nie upatrywali we władzach samorządowych podmiotu zdolnego wpływać na wzrost poziomu innowacyjności. Jeden z nich stwierdził: *... samorząd nic nie robi w kierunku innowacji i trudno jest mi sobie wyobrazić dzisiaj, że cokolwiek może tak naprawdę zrobić. Dla mnie innowacja to jakiś patent, jakaś wiedza na wyższym poziomie. Trudno mi sobie wyobrazić rolę samorządu*. Z kolei drugi z respondentów sygnalizował fasadowość działań podejmowanych w tym zakresie: *... jest jeden inkubator w Lesznie, który tak naprawdę jest fasadą. Tam nie tworzy się atmosfery i nikt na to nie zwraca uwagi, żeby tworzyć otoczenie wokół tego inkubatora, żeby rzeczywiście pomóc ludziom, którzy mają ideę odciążając ich kosztami prowadzenia działalności*. Powyższe wypowiedzi potwierdziły wniosek, że nawet w gminach o relatywnie najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego



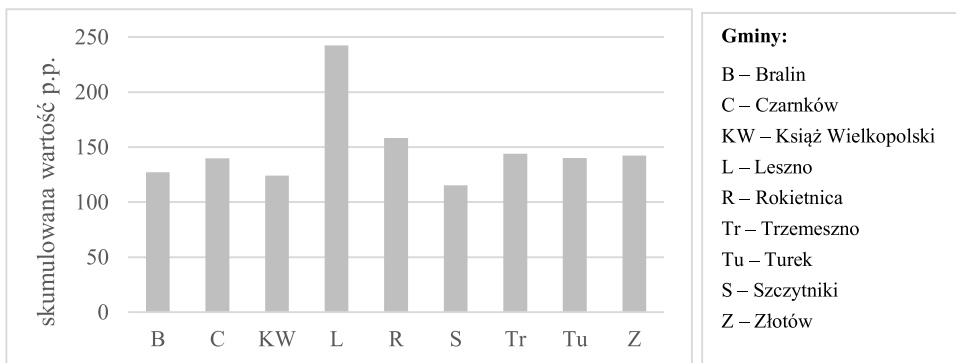
Ryc. 5.19. Działania samorządu lokalnego na rzecz rozwoju innowacyjności w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

występowała bariera związana z brakiem sprawnego lokalnego systemu innowacji, który kreowałby warunki do tworzenia i wdrażania innowacyjnych rozwiązań. Wymagałoby to przede wszystkim woli współpracy i wzajemnego zrozumienia wśród kluczowych grup lokalnych interesariuszy, co jednocześnie wskazywało na silną zależność czynnika innowacji od kapitału społecznego.

Warto zwrócić uwagę na gminy, gdzie obserwowano relatywnie najniższe oceny działań samorządu na rzecz rozwoju innowacyjności (ryc. 5.19). Potwierdzono je m.in. w Księżu Wielkopolskim, gdzie lokalni liderzy społeczni zarzucali władzom brak kreatywności i archaiczne podejście do zarządzania gminą: *raczej nie obserwuję wielkich innowacji w działalności samorządu, który tworzy archaiczny budżet na zasadzie 'kopiuj – wklej' i tak to jakoś funkcjonuje od lat*. Książ Wielkopolski to gmina o wiejskim typie funkcjonalnym, nie dziwił więc fakt, że respondenci upatrywali głównego znaczenia innowacji w rozwoju rolnictwa: *poziom innowacji w rolnictwie zależy od tego, czy ludzie są ambitni i pracowici i czy będą mieć pieniądze, a jak będą mieć pieniądze, to będą mieć więcej ziemi. Bez tego nie będzie innowacji bo jak ma się 25 hektarów i sprzęt za 500 tysięcy PLN to jest przeinwestowanie*. Ta wypowiedź potwierdziła założenie, że poprawy w zakresie innowacyjności należy się spodziewać dopiero po osiągnięciu odpowiedniego poziomu pozostałych czynników: kapitału ludzkiego, społecznego, finansowego i materialnego (arealu gruntów rolnych będących w posiadaniu rolnika). W Szczytnikach (gmina wiejska) również zaznaczał się wyraźny problem braku funkcjonowania lokalnego systemu innowacji przejawiający się w postrzeganiu roli władz samorządowych jako podmiotu kontrolującego działalność innowacyjną: *... wychodzę z założenia, że wystarczy dać ludziom możliwości, a oni już się resztą sami zajmą. Nikt nie musi ich z zewnątrz w jakiś sposób kontrolować. Potrzebna jest jedynie jakaś zewnętrzna ochrona gwarantująca stabilność pewnych praw*. W tym przypadku podkreślono, że rozwój czynnika innowacji uzależniony jest w znacznym stopniu od stabilności uwarunkowań instytucjonalnych. W niezbyt pozytywnym tonie wypowiadali się też liderzy lokalni gminy miejskiej Turek oceniając działania samorządu na rzecz rozwoju innowacyjności w następujący sposób: *moim zdaniem w urzędzie nie ma 'lokomotywy', która by ciągnęła innowacyjność gminy i szukała nowych rozwiązań*. Poza tym respondenci jednoznacznie negatywnie odpowiedzieli na pytanie o to, czy władze samorządowe podejmują działania w zakresie budowania środowiska innowacyjnego.

Syntetyzując poziom czynnika innowacji gmin testowych wyrażony opiniami respondentów należy zwrócić uwagę na przypadek Leszna, ośrodka subregionalnego, w którym wystąpiła relatywnie najkorzystniejsza sytuacja (ryc. 5.20). Pozostałe badane jednostki charakteryzowały się bardzo zbliżonymi poziomami analizowanego czynnika. Jedynie w przypadku Szczytnik, gminy wiejskiej o niekorzystnych warunkach społeczno-gospodarczych i peryferyjnym położeniu, można było mówić o nieco niższej innowacyjności w stosunku do pozostałych jednostek. Ten wyrównany poziom z dużym prawdopodobieństwem można interpretować jako niekorzystną sytuację w zakresie innowacyjności i niski poziom rozpatrywanej składowej kapitału terytorialnego. Trudno bowiem zakładać, że innowacje w gminach wiejskich o niskim poziomie rozwoju kształtują się na tak samo wysokim poziomie, jak ma to miejsce w gminach



Ryc. 5.20. Innowacje w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

o wysokim poziomie rozwoju. Zdecydowanie bardziej wiarygodne jest stwierdzenie, że bez względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, typ funkcjonalny i położenie geograficzne, innowacje w gminach testowych kształtują się na niskim poziomie, a tym samym pogarszają jakość lokalnego kapitału terytorialnego. Tylko w wyjątkowo dużych, dobrze prosperujących gminach o randze ośrodka subregionalnego można mówić o relatywnie korzystniejszej sytuacji w tym zakresie.

Wyniki przeprowadzonych badań w zakresie znaczenia czynnika innowacji w budowaniu kapitału terytorialnego gmin potwierdziły relatywnie niski wpływ tego czynnika na rozwój społeczno-gospodarczy. Wynikało to przede wszystkim z jego niskiego poziomu – rozważania doprowadziły do wniosku, że obecnie rozwój innowacji stanowi bardziej wyzwanie, z którym gminy będą mierzyć się w dalszej przyszłości niż istotne źródło bodźców rozwojowych. Trudno jest tym samym wskazać realny wpływ obecnego poziomu innowacji na pozostałe czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach testowych przejawiający się wystąpieniem pozytywnych efektów synergicznych. Można było jednak wskazać wysoce prawdopodobne relacje przebiegające w odwrotnym kierunku – rozwój czynnika innowacji warunkowany jest wytworzeniem odpowiedniej masy krytycznej pozostałych czynników: kapitału ludzkiego, społecznego, finansowego i materialnego. Zaspokojenie istniejących potrzeb w zakresie ich rozwoju daje dopiero szansę na stworzenie warunków do dynamicznego wzrostu poziomu czynnika innowacji. Ponadto zidentyfikowane zostały pewne bariery rozwoju innowacji wynikające ze stanu pozostałych składowych kapitału terytorialnego. Wśród nich wymienić należy pewne cechy kapitału ludzkiego i społecznego związane z zachowawczością i zamknięciem na zmiany. Ponadto stwierdzono, że poziom tych czynników determinuje możliwość powstania efektywnego, lokalnego systemu innowacji, w ramach którego współpracowałyby różnego rodzaju grupy interesariuszy. Obecnie ich poziom wzajemnego zrozumienia i ufności należy określić jako niewielki, a władze samorządowe postrzegane są nie jako podmiot koordynujący i dynamizujący rozwój innowacji, a jako pewne skostniałe struktury, nie stwarzające większych możliwości rozwojowych, a ich propozycje i rozwiązania – jeśli już są podejmowane – to w najlepszym razie są oceniane jako fasadowe.

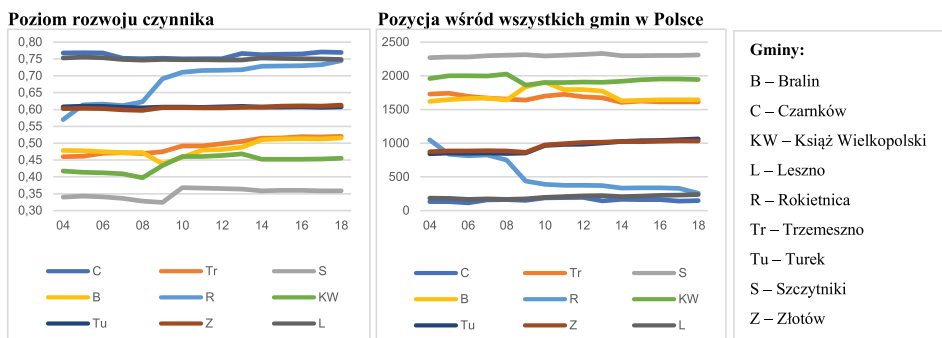
Podsumowując, innowacje są tym elementem kapitału terytorialnego, który w bardzo ograniczonym stopniu wykazywał oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie lokalnym w Wielkopolsce. Istniejący poziom innowacyjności skutkował jednocześnie ograniczeniami w zakresie dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.6) oraz deficytami w kontekście uwarunkowań instytucjonalnych (podrozdz. 7.6). Aby zmienić tę sytuację należy doprowadzić do stworzenia podatnego gruntu do rozwoju innowacyjności, co jest możliwe w sytuacji wysokiego poziomu pozostałych składowych kapitału terytorialnego: kapitału ludzkiego, społecznego i materialnego. Efekty synergii wynikające z relacji między nimi powinny skutkować poprawą znaczenia innowacji w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Obecny, niski poziom czynnika innowacji w badanych gminach można uznać za jedną z zasadniczych barier ograniczających ich ogólny rozwój.

## 5.6. Kapitał materialny

Ostatnim analizowanym czynnikiem był kapitał materialny, którego wpływ na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce został zidentyfikowany jako relatywnie najniższy spośród wszystkich składowych uwzględnionych w modelu kapitału terytorialnego (podrozdz. 4.2, tab. 4.2). Kapitał materialny należy traktować jako czynnik, którego odpowiedni poziom jest warunkiem koniecznym – lecz nie wystarczającym – dla zdynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W przypadku większości badanych gmin stwierdzono, że rozwój tego czynnika w analizowanym okresie kształtował się na stabilnym poziomie (ryc. 5.21).

Warto jednak zwrócić uwagę na Rokietnicę, gminę o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i położeniu w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka regionalnego, gdzie odnotowano wyjątkowo dynamiczną poprawę kapitału materialnego, skutkującą wyjątkowym awansem w rankingu wszystkich gmin w Polsce – wzrost o ok. 750 pozycji (ryc. 5.21). Gminy testowe wyraźnie różnicowały się pod względem poziomu rozwoju rozpatrywanego czynnika, który w dużej mierze odzwierciedlał ogólny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Relatywnie najkorzystniejsza sytuacja występowała w gminach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (np. Leszno, Rokietnica, Czarnków), natomiast gminy o najmniej korzystnej sytuacji rozwojowej (np. Szczytniki, Książ Wielkopolski) charakteryzowały się najniższym poziomem kapitału materialnego (ryc. 5.21). Wyraźny związek kapitału materialnego z poziomem rozwoju lokalnego potwierdził zasadność włączenia tego czynnika do katalogu kluczowych czynników kreujących lokalny kapitał terytorialny.

Otrzymane wyniki zostały w dużym stopniu potwierdzone wypowiedziami przedstawicieli władzy lokalnej dotyczącymi **stanu infrastruktury technicznej i społecznej**, która stanowi jeden z głównych aspektów kapitału materialnego. Przykładowo, w Czarnkowie stwierdzono, że *stan* (red. infrastruktury) *jest dobry*, co popierały liczne przykłady inwestycji z zakresu budowy i modernizacji sieci drogowej, infrastruktury edukacyjnej oraz ochrony zdrowia. Natomiast w gminie Rokietnica, która odnotowała



Ryc. 5.21. Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału materialnego

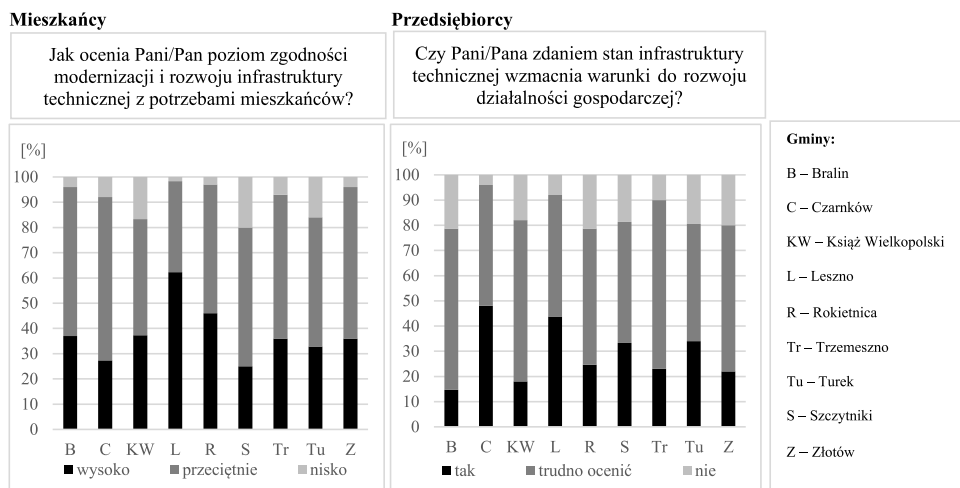
Źródło: opracowanie własne.

najwyższy wzrost poziomu kapitału materialnego zwracano uwagę na dynamiczną poprawę infrastruktury technicznej związanej głównie z kanalizacją gminy: *W ciągu dwóch lat będziemy mieli całą gminę objętą systemem kanalizacyjnym, do tego posiadamy nowoczesną oczyszczalnię ścieków dostosowaną do wszystkich wymogów.* Ponadto podkreślano znaczenie niedawnych inwestycji w infrastrukturę społeczną (głównie edukacyjną): *mamy dobry stan infrastruktury społecznej – przede wszystkim nowoczesne szkoły.* Jednocześnie wskazywano na największe wyzwanie stojące przed gminą, którym była: *budowa infrastruktury drogowej, zwłaszcza dróg osiedlowych.* Wyzwanie to wynika z negatywnych efektów suburbanizacji – rozproszenia zabudowy. Pozwoliło to wskazać na pierwszą barierę związaną z kształtowaniem kapitału materialnego, dotyczącą niekorzystnych uwarunkowań instytucjonalnych w zakresie planowania przestrzennego (niewielki stopień pokrycia obszaru gminy planami normującymi sposób zagospodarowania): *Obecnie mamy 20% powierzchni gminy pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które wprowadzają w dużym stopniu zakaz zabudowy na nowych terenach.* Mimo to sytuacja w Rokietnicy w zakresie kapitału materialnego kształtowała się znacznie lepiej niż w gminach o relatywnie najniższym poziomie kapitału materialnego, do których należał m.in. Książ Wielkopolski. Przedstawiciel tej gminy wskazywał konieczność poprawy w zakresie każdego z kluczowych rodzajów infrastruktury: *kanalizacja jest ogromnym wyzwaniem (...) i jednocześnie gazociąg (...) również drogi – jak najbardziej. Z tym, że o ile drogami gminnymi jesteśmy w stanie się zająć, to z drogami ponadlokalnymi jest już problem, m.in. chodzi o drogę wojewódzką, która wymaga pilnej modernizacji oraz o długie odcinki dróg powiatowych.* Całkowitą zgodność wykazali w tym przypadku również lokalni liderzy społeczni twierdząc: *droga wojewódzka to jest katastrofa, to trzeba powiedzieć sobie wyraźnie. Jeżeli chodzi o drogi powiatowe, to wiele z nich jest w opłakanym stanie.* Z tych wypowiedzi wynikała kolejna istotna kwestia dla kształtowania kapitału materialnego stanowiąca barierę rozwoju na poziomie lokalnym. Chodzi o brak wystarczających, zintegrowanych działań w zakresie modernizacji infrastruktury (np. drogowej) między różnymi poziomami organizacji samorządu w Polsce.

Diagnoza sytuacji w zakresie kapitału materialnego gmin testowych obejmowała też interpretację wyników badań ankietowych, skierowanych do mieszkańców

i przedsiębiorców, których pytano m.in. o ocenę poziomu wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Ze względu na fakt, że uzyskane rozkłady odpowiedzi dla obu kategorii infrastruktury były niemal identyczne, zdecydowano się w sposób bardziej szczegółowy przyrzeć jedynie sytuacji w zakresie infrastruktury technicznej. Otrzymane wyniki potwierdziły relatywnie wysoki poziom wyposażenia infrastrukturalnego w gminach o korzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej (Czarnków, Leszno, Rokietnica) oraz niski poziom w gminach o najniższym poziomie rozwoju (Książ Wielkopolski, Szczytniki) (ryc. 5.22).

Wypowiedzi społecznych liderów lokalnych zebrane podczas badań fokusowych pozytywnie zweryfikowały powyższe wyniki dotyczące poziomu infrastruktury technicznej. W Lesznie dostęp do podstawowych mediów, takich jak sieć kanalizacyjna i gazowa, był powszechny, a respondenci pytani o najważniejsze wyzwania w zakresie rozwoju infrastruktury wskazywali na budowę obiektów dotyczących potrzeb wyższego rzędu: *basen jest tutaj wyzwaniem; pojawiają się pomysły budowy nowego stadionu*. Poza tym wymieniano istotne potrzeby w zakresie inwestycji drogowych, mających usprawnić komunikację między różnymi częściami miasta, co dowodziło istotnej roli kapitału materialnego w tworzeniu odpowiednich warunków do poprawy lokalnej mobilności kapitału ludzkiego. Ciekawe wypowiedzi odnotowano w gminie Rokietnica, gdzie respondenci w żaden sposób nie odnieśli się do dynamicznego rozwoju infrastruktury technicznej związanej z siecią kanalizacyjną. W większym stopniu skupili się na negatywnym wymiarze dużych inwestycji infrastrukturalnych. Pierwsza dotyczyła nowo wybudowanej drogi ekspresowej: *warto zauważyć, że mamy nową trasę szybkiego ruchu, dzięki temu komunikacja jest bardzo zgrana z Poznaniem, ale sporo mieszkańców jednak cierpi z powodu tej trasy – chodzi o dokuczliwy hałas, brakuje ekranów dźwiękochłonnych – to jest duże zaniedbanie. Oczywiście to nie do końca kwestia gminy, ale hałas się niesie i to zostało bardzo niedopracowane*. Tego typu wypowiedź



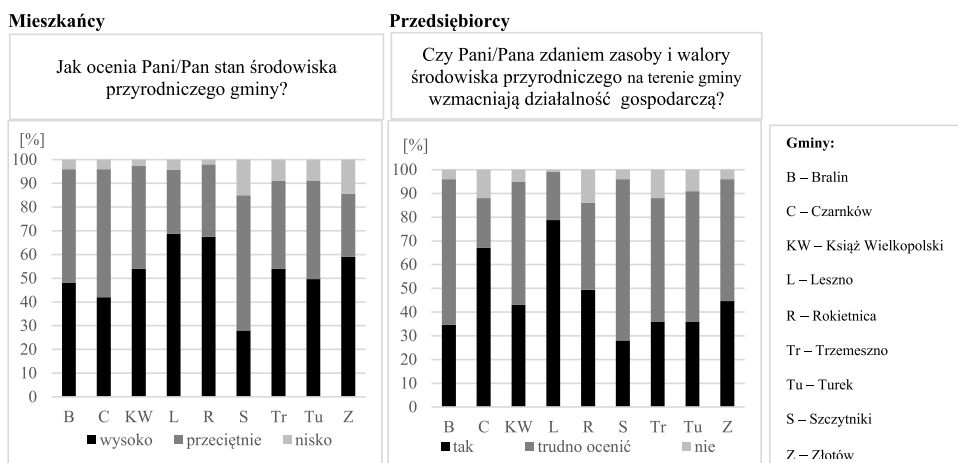
Ryc. 5.22. Poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

potwierdziła problemy, wcześniej sygnalizowane w przypadku innej gminy, dotyczące braku zintegrowanych działań w zakresie modernizacji infrastruktury drogowej między różnymi poziomami zarządzania rozwojem inwestycji w Polsce. Dysonans między gminami o wysokim i niskim poziomie kapitału materialnego potwierdziły dodatkowo wypowiedzi liderów społecznych z gmin Szczytniki i Książ Wielkopolski, którzy zauważyli poważne braki w zakresie podstawowych systemów infrastrukturalnych: *bardzo mało jest sieci kanalizacyjnej i to jest naprawdę problem, obecnie może 1/3 mieszkańców centralnej miejscowości gminy ma dostęp do gazu; nie ma planów rozbudowy sieci gazowej*. Dodatkowo w Szczytnikach po raz kolejny w bezpośredni sposób wybrzmiał zarzut braku zintegrowanych działań między gminą a powiatem: *...brak gazu, Kalisz spartolił gazyfikację rejonu*.

Wśród rozpatrywanych aspektów kapitału materialnego uwzględniono również stan środowiska przyrodniczego. Jego znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin zidentyfikowano na podstawie ankiet wśród mieszkańców i przedsiębiorców. Ich odpowiedzi były w dużym stopniu spójne z wynikami dotyczącymi ogólnego poziomu kapitału materialnego (ryc. 5.21). Mieszkańcy Leszna i Rokietnicy najwyżej ocenili stan lokalnego środowiska przyrodniczego, podobnie przedsiębiorcy tych gmin, jak również Czarnkowa zdecydowanie pozytywnie wypowiedzieli się na temat znaczenia zasobów i walorów środowiska przyrodniczego we wzmacnianiu działalności gospodarczej (ryc. 5.23).

Wysokie walory środowiska przyrodniczego we wskazanych jednostkach zostały potwierdzone przez społecznych liderów lokalnych. W Lesznie stwierdzono wprost, że środowisko przyrodnicze to *bezapelacyjnie jeden z najważniejszych walorów naszego miasta*, który stwarza *wspaniałe warunki do rozwoju aktywności fizycznej mieszkańców*. Można zatem mówić o wyraźnym i pozytywnym oddziaływaniu kapitału materialnego na kapitał ludzki w kontekście kształtowania stanu zdrowia mieszkańców.



Ryc. 5.23. Stan środowiska przyrodniczego i jego znaczenie dla prowadzonej działalności gospodarczej w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

W Rokietnicy również zauważono, że *niewątpliwym atutem gminy jest przyroda*, która stanowi istotny element decydujący o atrakcyjności gminy w oczach napływających mieszkańców: ... *poza wcześniej wspomnianą Doliną Samicy Kierskiej, obszarem Natura 2000, na terenie gminy znajduje się jeszcze kilka innych ciekawych miejsc, które przyciągają nowych mieszkańców*. Podobne oddziaływanie środowiska przyrodniczego na kapitał ludzki, na jego rozwój w wymiarze ilościowym, stwierdzono w przypadku gminy Czarnków, gdzie kapitał ludzki był zachęcany różnorodnością krajobrazu gminy: *ludzie z Poznania kupują u nas działki jako działki rekreacyjne, coś ich tutaj ściąga (...) wokół nas praktycznie wszędzie górki, jak nie górki to bagna, rzeka Noteć*. Z drugiej strony występowanie wyjątkowych, podlegających ochronie, walorów przyrodniczych stwarzało pewne bariery dla rozwoju dużych zakładów produkcyjnych, co w konsekwencji ograniczało rozwój kapitału finansowego gminy, a zwłaszcza wpływy do budżetu samorządu lokalnego z tytułu podatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, na co zwrócono uwagę w gminie Rokietnica: *z jednej strony bardzo dobrze, (że gmina posiada duże walory środowiskowe), a z drugiej niestety nie, bo nie mamy tutaj rozwiniętego przemysłu, (efektem czego) są mniejsze wpływy do budżetu gminy; nigdy nie będziemy konkurencyjni w porównaniu z naszymi bogatymi sąsiadami*. W gminach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i niższym poziomie kapitału terytorialnego środowisko przyrodnicze było postrzegane jako ważna szansa na rozwój społeczno-gospodarczy, jednak wskazywano brak pomysłu na jej wykorzystanie. Tego typu sytuację zidentyfikowano w Księżu Wielkopolskim (gmina rolnicza), gdzie liderzy społeczni stwierdzili, że: *walory przyrodnicze naszej gminy są przeolbrzymie, tylko są one niewykorzystane i niedoinwestowane*. O potencjale rozwojowym omawianego aspektu kapitału materialnego w tej gminie świadczyła również następująca wypowiedź: *dużo ludzi pływa na kajakach rzeką Wartą, nawet Niemców i Holendrów (...) oni są zachwyceni przyrodą i dzikością naszej rzeki*. Na tej podstawie można zakładać, że wybitne walory środowiskowe generując oddziaływanie mające nawet zasięg międzynarodowy, stanowią szansę na rozwój gmin o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na bazie branży turystycznej, co może finalnie przełożyć się na poprawę kapitału finansowego tych gmin. Z kolei w Szczytnikach, również gminie rolniczej, która odnotowała najsłabsze oceny wśród respondentów biorących udział w badaniu ankietowym w zakresie stanu środowiska przyrodniczego (ryc. 5.22), liderzy społeczni również negatywnie odnieśli się do kwestii wykorzystania walorów środowiskowych gminy. Ich zdaniem napływ nowych mieszkańców do gminy, mimo korzystnych warunków środowiska przyrodniczego, jest skutecznie ograniczony *niewłaściwym planowaniem przestrzennym*, skutkującym brakiem: ... *wydzielonego miejsca dla ludzi, którzy chcieliby uciec z miasta i się tutaj osiedlić. Działki budowlane nie są skupione w bliskich odległościach i brakuje ich podstawowego uzbrojenia*. W tym przypadku można było zidentyfikować złożoną barierę dla rozwoju kapitału ludzkiego gminy wynikającą z niewłaściwego wykorzystania zasobów środowiskowych i braku odpowiedniego wyposażenia infrastrukturalnego, który jest z kolei wynikiem ograniczeń o charakterze instytucjonalnym.

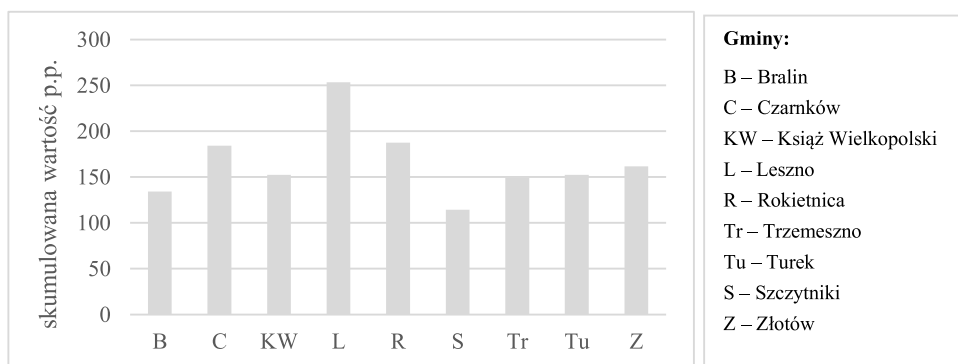
Syntetyczny obraz kapitału materialnego gmin testowych wykazywał pewną zgodność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego – najwyżej był on oceniany



w gminach o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, a najniżej w gminie o niskim poziomie tego rozwoju (ryc. 5.24). Potwierdzona została tym samym zasadność włączenia kapitału materialnego do katalogu głównych składowych kapitału terytorialnego kształtujących rozwój społeczno-gospodarczy.

Powyższe rozważania, dotyczące znaczenia kapitału materialnego potwierdziły, że należy on do głównych czynników determinujących poziom lokalnego kapitału terytorialnego. Jego rolę można rozpatrywać zarówno w ujęciu pozytywnego oddziaływania na inne czynniki rozwoju, stwarzającego warunki do wystąpienia pożądanych efektów synergii, jak i w ujęciu barier ograniczających możliwości podnoszenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

W toku postępowania badawczego w sposób najbardziej wyraźny zidentyfikowano wiele możliwości pozytywnego oddziaływania kapitału materialnego na kapitał ludzki. Dotyczyły one poprawy warunków do świadczenia usług edukacyjnych (inwestycje w infrastrukturę społeczną), poprawy warunków do mobilności mieszkańców (inwestycje drogowe), tworzenia możliwości podniesienia poziomu kondycji fizycznej (tereny rekreacyjne), czy sprzyjania podejmowaniu decyzji migracyjnych ludności (walory przyrodnicze). Tym samym rozpatrywany czynnik w znacznym stopniu determinuje proces dyfuzji rozwoju (podrozdz. 6.4) oraz wzmacnia jego instytucjonalne uwarunkowania (podrozdz. 7.4). Kapitał materialny, zwłaszcza w aspekcie środowiska przyrodniczego, może również stanowić szansę do wykreowania lokalnych specjalizacji opartych na turystyce, które mogą być realną szansą na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej, zwłaszcza w gminach rolniczych o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, skutkując m.in. poprawą kapitału finansowego tych gmin. Jednocześnie walory przyrodniczo-krajobrazowe podlegające ochronie prawnej mogą okazać się barierą dla rozwoju działalności gospodarczej silnie oddziałującej na środowisko przyrodnicze, co ogranicza możliwości zwiększenia wpływów do budżetów jednostek lokalnych, a tym samym stanowi ograniczenie dla rozwoju kapitału finansowego. Z punktu widzenia odpowiedniego kształtowania kapitału materialnego gminy, zidentyfikowano również istotne znaczenie uwarunkowań instytucjonalnych, dotyczących



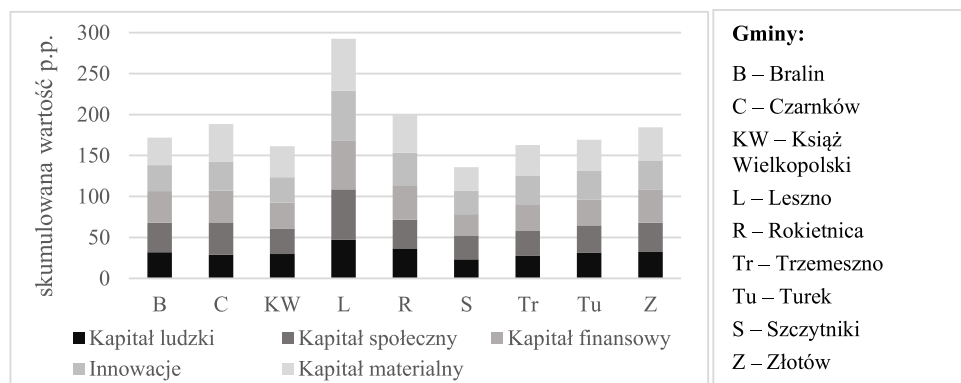
Ryc. 5.24. Kapitał materialny w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

zwłaszcza systemu planowania przestrzennego, które wśród badanych gmin często były wymieniane jako jedna z głównych barier m.in. dla budowy i modernizacji infrastruktury technicznej, czy dla napływu nowych mieszkańców.

## 5.7. Kapitał terytorialny jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie

Na podstawie rozważań dotyczących podstawowych pięciu kategorii czynników składających się na pojęcie kapitału terytorialnego można z całą pewnością stwierdzić, że jego ostateczny poziom zależy od skomplikowanej sieci wieloaspektowych relacji między poszczególnymi czynnikami. Skutkują one z jednej strony wystąpieniem pozytywnych efektów synergicznych, ale z drugiej – mogą się łączyć w postaci silnych barier rozwojowych. Niemniej jednak zasadnym było podjęcie próby syntezy wyników postępowania badawczego dotyczącego poziomu kapitału terytorialnego, rozumianego jako metaczynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, występującego na obszarze gmin testowych. W tym celu wykorzystano przede wszystkim wyniki reprezentatywnych badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców i przedsiębiorców. Uśredniona<sup>44</sup> suma udziałów pozytywnych odpowiedzi na wszystkie pytania, które uwzględniono we wcześniejszej charakterystyce pięciu czynników rozwoju, pozwoliła w pewnym stopniu zidentyfikować generalne różnice między gminami testowymi w zakresie ogólnego poziomu kapitału terytorialnego (ryc. 5.25). Fakt, że koncepcja



Ryc. 5.25. Suma uśrednionych udziałów odpowiedzi świadczących o najkorzystniejszej sytuacji w zakresie składowych kapitału terytorialnego w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

<sup>44</sup> Analizowane czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego (składowe kapitału terytorialnego) różniły się pod względem liczby opisujących je pytań. Celem uśrednienia (suma udziałów pozytywnych odpowiedzi/liczba pytań dla danego czynnika) była obiektywizacja otrzymanych wyników.

kapitału terytorialnego zakłada konieczność uwzględnienia lokalnej specyfiki i wyjątkowości występujących na danym obszarze czynników rozwoju społeczno-gospodarczego wymaga bliższego scharakteryzowania kapitału terytorialnego badanych jednostek, różnicujących się również pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, typu funkcjonalnego oraz położenia w systemie osadniczym regionu. Ich lokalna specyfika uzasadnia też przyjęcie podejścia zorientowanego terytorialnie w procesie programowania przyszłych działań interwencyjnych w ramach polityki rozwoju.

Zastosowane podejście (ryc. 5.25) pozwoliło wskazać miasto Leszno jako jednostkę o najwyższej jakości kapitału terytorialnego, która była determinowana relatywnie wysokim poziomem niemal wszystkich rozpatrywanych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, między którymi występowały silne powiązania stanowiące podstawę do powstawania pozytywnych efektów synergicznych. W przypadku Leszna warto podkreślić wyjątkowo wysoki, względem pozostałych gmin, poziom kapitału społecznego i finansowego. Jedyne czynniki innowacji kształtował się na niskim poziomie, jak w przypadku wszystkich badanych jednostek, jednak na ich tle Leszno wypadało relatywnie najlepiej. Stanowi to podstawę do założenia, że rozwój innowacji w tej gminie powinien nastąpić w najkrótszej perspektywie czasowej, czemu zdecydowanie sprzyjają korzystne warunki stwarzane przez wysoki poziom pozostałych czynników rozwoju. Najlepsza sytuacja Leszna pod względem poziomu kapitału terytorialnego wynika w dużym stopniu z charakteru i położenia tej gminy w krajowym i regionalnym systemie osadniczym. Jest to gmina miejska, stanowiąca istotny ośrodek subregionalny Wielkopolski, położony w relatywnie niewielkich odległościach od dwóch głównych miast Polski (Poznania i Wrocławia), co sprawia, że Leszno znajduje się w strefie nakładania się ich pozytywnego oddziaływania związanego z procesem dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to z jednej strony bardzo dużym atutem, a z drugiej może stanowić ryzyko uruchomienia negatywnych zjawisk rozwojowych związanych np. z drenażem mózgów (zwłaszcza po zakończeniu dużych inwestycji drogowych i kolejowych). Wymaga to szczególnego programowania interwencji rozwojowej ukierunkowanej na zdecydowane wzmocnienie lokalnego kapitału terytorialnego.

Drugą gminą pod względem jakości kapitału terytorialnego była Rokietnica, co przede wszystkim było determinowane najwyższym poziomem kapitału ludzkiego wśród wszystkich badanych gmin. Poza tymo zidentyfikowano tutaj wysoki poziom kapitału finansowego oraz materialnego, przy czym warto podkreślić, że w przypadku tego drugiego, w analizowanym okresie Rokietnica odnotowała wyjątkowo dynamiczny rozwój. Pozostałe czynniki kształtowały się na poziomach: przeciętnym (kapitał społeczny) oraz niskim (innowacje). W przypadku gminy Rokietnica relatywnie wysoką jakość kapitału terytorialnego można powiązać z jej specyficznym położeniem w systemie osadniczym regionu. Jest to jednostka wiejska bezpośrednio sąsiadująca z centralnym ośrodkiem regionalnym (Poznaniem), która znajduje się w najsilniejszej strefie jego oddziaływania. Wyraźny rozwój kapitału ludzkiego Rokietnicy był spowodowany przede wszystkim intensywną imigracją ludności miejskiej, co pociągnęło za sobą wcześniej wspomniany, dynamiczny rozwój kapitału materialnego (liczne inwestycje infrastrukturalne). Obserwowane zmiany wyraźnie poprawiają ogólną jakość

kapitału terytorialnego i są szansą na dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Wykorzystanie tej szansy wymaga jednak odpowiednio dopasowanej interwencji rozwojowej, która będzie sprzyjała dynamizacji rozwoju również w zakresie pozostałych czynników, zwłaszcza tych słabiej rozwiniętych: kapitału społecznego oraz innowacji.

Gmina Złotów znalazła się wśród jednostek o przeciętnej jakości kapitału terytorialnego, który charakteryzował się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego. Kapitał materialny Złotowa na tle pozostałych gmin kształtował się przeciętnie, kapitał finansowy nieco poniżej poziomu przeciętnego, natomiast czynnik innowacji stanowił najsłabsze ogniwo budujące kapitał terytorialny tej gminy. Złotów to relatywnie dobrze rozwinięta gmina miejska, leżąca na obrzeżach regionu, w jego północnej części i bardzo oddalona od regionalnego centrum rozwojowego (ponad 130 km od Poznania). Z tego względu pozytywne bodźce rozwojowe związane z procesami dyfuzji docierają do Złotowa ze zdecydowanie mniejszą intensywnością niż w przypadku wcześniej omawianej Rokietnicy. W tym przypadku rozwój społeczno-gospodarczy w większym zakresie jest uzależniony od lokalnych zasobów czynników rozwojowych tworzących kapitał terytorialny i relacji między nimi. Z punktu widzenia planowania interwencji rozwojowej w Złotowie, szczególnie istotne wydaje się być wzmocnienie kapitału finansowego oraz materialnego, co powinno przy wysokim poziomie kapitału ludzkiego i społecznego, stworzyć sprzyjające warunki do rozwoju innowacji.

Gmina Czarnków również charakteryzowała się kapitałem terytorialnym o przeciętnej jakości, jednak w odróżnieniu od Złotowa konfiguracja poziomu jego poszczególnych składowych była odmienna, co dowodzi konieczności indywidualizacji polityki rozwojowej na podstawie podejścia *place-based*. W Czarnkowie obserwowano wysoki poziom kapitału ludzkiego, przy czym warto podkreślić dynamiczne i pozytywne zmiany w zakresie tego czynnika w analizowanym okresie. Kapitał materialny również można było ocenić jako dobrze rozwinięty, natomiast kapitał społeczny i finansowy na tle pozostałych gmin testowych kształtował się co najwyżej przeciętnie. Innowacje po raz kolejny okazały się być czynnikiem, którego poziom był niski. Czarnków należy do gmin miejskich o korzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej, leżącej w odległości ok. 70 km w kierunku północnym od Poznania, poza strefą jego najsilniejszego oddziaływania. Zidentyfikowana specyfika kapitału terytorialnego Czarnkowa pozwoliła wskazać wzmocnienie kapitału społecznego oraz finansowego jako główne kierunki rozwoju w najbliższym okresie. Ich poprawa, z utrzymaniem wysokiego poziomu kapitału ludzkiego i materialnego, będzie sprzyjała rozwojowi innowacji, co w konsekwencji powinno skutkować osiągnięciem stabilnego i silnego kapitału terytorialnego.

Przeciętną jakość kapitału terytorialnego zidentyfikowano także w gminie Bralin. Charakteryzowała się ona ogólnie wysokim poziomem kapitału ludzkiego, jak w przypadku wszystkich gmin testowych, jednak na ich tle poziom tego czynnika był relatywnie niski. Kapitał społeczny oraz materialny stanowiły czynniki kształtujące się na poziomie przeciętnym. Natomiast najistotniejszy wpływ na obniżenie jakości kapitału terytorialnego miał kapitał finansowy oraz innowacje. Bralin to gmina wiejska o przeciętnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, położona peryferyjnie na południowym krańcu Wielkopolski w odległości 170 km od ośrodka regionalnego. Stanowi

to istotną barierę w wykorzystaniu pozytywnych impulsów rozwojowych wynikających z oddziaływania regionalnego bieguna rozwoju i wymaga szczególnie intensywnego poszukiwania szans rozwojowych tkwiących w lokalnym kapitale terytorialnym. Podczas planowania interwencji rozwojowej największy nacisk powinien zostać położony na wspieranie rozwoju kapitału finansowego, czemu powinny towarzyszyć również działania ukierunkowane na rozwój kapitału ludzkiego, społecznego i materialnego. W przypadku Bralin rozwój innowacji należy postrzegać jako proces, który w stosunku do wcześniej omawianych gmin, może wystąpić w zdecydowanie dłuższym horyzoncie czasu.

Trzemeszno to kolejna gmina, w której zidentyfikowano przeciętną jakość kapitału terytorialnego. Była ona kreowana przez dość wysoki poziom kapitału ludzkiego, który jednak pod koniec okresu analizy był najniższy na tle pozostałych gmin testowych. Poziom rozwoju kapitału społecznego oraz materialnego można było określić jako przeciętny. Natomiast najniższymi elementami kapitału terytorialnego były innowacje i kapitał finansowy, przy czym warto zaznaczyć, że w przypadku tego ostatniego w latach 2012-2018 obserwowano niewielką poprawę. Trzemeszno jest gminą miejsko-wiejską o przeciętnym poziomie rozwoju, położoną w odległości 70 km na wschód od Poznania, czyli znajdującą się poza strefą występowania bezpośrednich, pozytywnych efektów dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego. Specyfika gminy wymaga podjęcia zdecydowanych działań służących przede wszystkim zdynamiczowaniu wzrostu kapitału finansowego, co powinno przełożyć się na wzrost możliwości inwestycyjnych i poprawę w zakresie kapitału materialnego. Równolegle powinny zostać podjęte działania ukierunkowane na zwiększenie zasobów kapitału ludzkiego i wzrost poziomu kapitału społecznego. Dopiero dysponując wysokim poziomem tych czynników Trzemeszno będzie w stanie czerpać korzyści rozwojowe związane z oddziaływaniem innowacji.

Ostatnią gminą, którą można było zaliczyć do jednostek o przeciętnej jakości kapitału terytorialnego był Turek. Podobnie jak w Trzemesznie, poziom kapitału ludzkiego Turku na tle ogólnokrajowym można było uznać za wysoki, jednak wśród gmin testowych kształtował się on na jednym z najniższych poziomów. Większość pozostałych czynników kształtowała się na przeciętnym poziomie – poza innowacjami, w przypadku których stwierdzono niski poziom rozwoju. Turek jest wyjątkowym przykładem gminy miejskiej, o wciąż relatywnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, która została dotknięta negatywnymi skutkami transformacji gospodarczej związanej z zamknięciem elektrowni opartej na węglu brunatnym, i która obecnie stoi przed wyzwaniem znalezienia nowej ścieżki rozwoju. Turek znajduje się jednocześnie w znaczącej odległości od głównego ośrodka regionalnego (130 km od Poznania), ale za to w dość bliskim sąsiedztwie dwóch ważnych ośrodków subregionalnych (35 km od Konina i 40 km od Kalisza) i zewnętrznego ośrodka regionalnego (75 km od Łodzi), co może stanowić szansę na czerpanie korzyści z procesów rozprzestrzeniania się rozwoju. Jednak aby do tego doszło, w Turku należy w pierwszej kolejności podjąć działania ograniczające negatywne skutki wymywania czynników rozwojowych. Chodzi przede wszystkim o ograniczenie odpływu kapitału ludzkiego, któremu powinno towarzyszyć wzmocnienie kapitału społecznego, materialnego, finansowego i innowacji.

Książ Wielkopolski to jedna z dwóch gmin testowych, w których odnotowano niską jakość kapitału terytorialnego. Na taką sytuację złożył się m.in. dość niewysoki – w stosunku do innych badanych gmin – poziom kapitału ludzkiego, któremu towarzyszył również niski poziom kapitału społecznego. Niekorzystna sytuacja wystąpiła także w zakresie kapitału finansowego i materialnego, natomiast w przypadku innowacji – tak jak miało to miejsce w przypadku innych gmin – trudno było w ogóle mówić o występowaniu tego czynnika. Książ Wielkopolski to gmina o rolniczym charakterze i przeciętnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, zlokalizowana 65 km w kierunku południowym od ośrodka regionalnego. Poza znaczną odległością od strefy jego bezpośredniego oddziaływania, Książ Wielkopolski cechuje się istotnymi brakami w zakresie podstawowej infrastruktury transportowej, łączącej gminę z centralnym miastem regionu. Wpływa to na ograniczone możliwości oddziaływania pozytywnych efektów dyfuzji rozwoju. Specyfika kapitału terytorialnego charakteryzowanej gminy determinuje konieczność podjęcia sprecyzowanych działań interwencyjnych związanych ze wzmocnieniem wszystkich rozpatrywanych czynników rozwoju, ale też – ze stworzeniem możliwości bardziej swobodnego przepływu bodźców rozwojowych z regionalnego obszaru rdzeniowego.

Ostatnią badaną gminą były Szczytniki, gdzie zidentyfikowano najniższą jakość kapitału terytorialnego. Pomimo że charakteryzował się on nienajgorszym poziomem kapitału ludzkiego, który na tle pozostałych gmin można było uznać za przeciętny, to niekorzystna sytuacja w zakresie innych czynników przesądziła o najgorszej pozycji Szczytnik. W tej gminie odnotowano relatywnie najniższy poziom kapitału społecznego oraz materialnego, którym towarzyszył niewiele wyższy poziom kapitału finansowego. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać poziomu czynnika innowacji innego, niż niski. Szczytniki są gminą wiejską o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, leżącą peryferyjnie, przy wschodniej granicy Wielkopolski, w oddaleniu o 150 km od ośrodka regionalnego i ok. 20 km od ośrodka subregionalnego (Kalisza). Powyższe uwarunkowania stanowią bardzo duże wyzwanie w zakresie planowania efektywnych działań interwencyjnych, które powinny być ukierunkowane na stworzenie w pierwszej kolejności bazowych, koniecznych warunków do dalszego rozwoju. Wśród nich wymienić należy np. rozwój kapitału materialnego (podstawowe wyposażenie infrastrukturalne) oraz kapitału ludzkiego (tworzenie miejsc pracy). Niezbędne jest również wzmocnienie trwałych powiązań z nieodległym ośrodkiem subregionalnym, zwiększające przepływ bodźców rozwojowych stanowiących podstawę do poprawy sytuacji w zakresie wszystkich składowych kapitału terytorialnego.

Rozpatrując kapitał terytorialny należy pamiętać, że nie stanowi on prostej sumy czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, ale obejmuje dodatkowo wiele powiązań między nimi. Powiązania te przy wysokim poziomie czynników rozwoju społeczno-gospodarczego wywołują pożądane, pozytywne efekty synergiczne, natomiast niski poziom jednego czynnika może być poważnym ograniczeniem dla rozwoju pozostałych składowych kapitału terytorialnego. W toku przeprowadzonych badań jakościowych zidentyfikowano wiele zarówno pozytywnych, jak i negatywnych powiązań między badanymi czynnikami. Wysoki poziom kapitału ludzkiego i kapitału społecznego oddziałuje pozytywnie przede wszystkim na poziom kapitału finansowego

i materialnego. Z drugiej strony, wśród analizowanych gmin, nie wykryto pozytywnego związku kapitału ludzkiego i społecznego z innowacjami, co pozwala przypuszczać, że obecny poziom tych czynników może stanowić jedną z barier ograniczających innowacyjność. Kapitał finansowy w sposób najbardziej bezpośredni determinuje pozytywne zmiany w ramach kapitału ludzkiego, społecznego i materialnego. Jednocześnie stwierdzono, że niski poziom tego czynnika i jego nieodpowiednie wykorzystanie stanowi bezpośrednią przeszkodę dla rozwoju kapitału materialnego. Kapitał materialny natomiast buduje podstawy dla pozytywnych zjawisk związanych przede wszystkim z rozwojem kapitału ludzkiego i finansowego. Z drugiej strony niski poziom kapitału materialnego może, na zasadzie sprzężenia zwrotnego, oddziaływać negatywnie na kapitał finansowy. Innowacje okazały się czynnikiem, którego aktualny poziom w gminach testowych należy uznać za niewystarczający dla kreowania wyraźnych efektów rozwojowych i stymulowania pozytywnych zmian w zakresie pozostałych czynników rozwoju. Należy mieć na uwadze, że prowadzone badania pozwoliły zidentyfikować tylko najbardziej bezpośrednie powiązania między czynnikami. Z pewnością poza nimi istnieje cała sieć bardzo złożonych powiązań pośrednich, których nie sposób zidentyfikować w tak dużej skali przestrzennej badań. Uzasadnia to konieczność prowadzenia dalszych szczegółowych badań pogłębionych opartych na wnikliwych studiach przypadku.

Zidentyfikowane zróżnicowanie poziomu kapitału terytorialnego i jego lokalna specyfika w gminach testowych potwierdziły występowanie w Wielkopolsce istotnego problemu dywergencji rozwojowej. Rodzi ona wiele wyzwań dla polityki regionalnej, której odpowiednie programowanie powinno uwzględniać m.in. lokalne uwarunkowania endogeniczne oraz tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się bodźców rozwojowych. Szczegółowa charakterystyka współczesnych wyzwań polityki regionalnej związanych z procesem dyfuzji rozwoju oraz wzmacnianiem uwarunkowań instytucjonalnych stanowiła przedmiot dalszych rozważań.



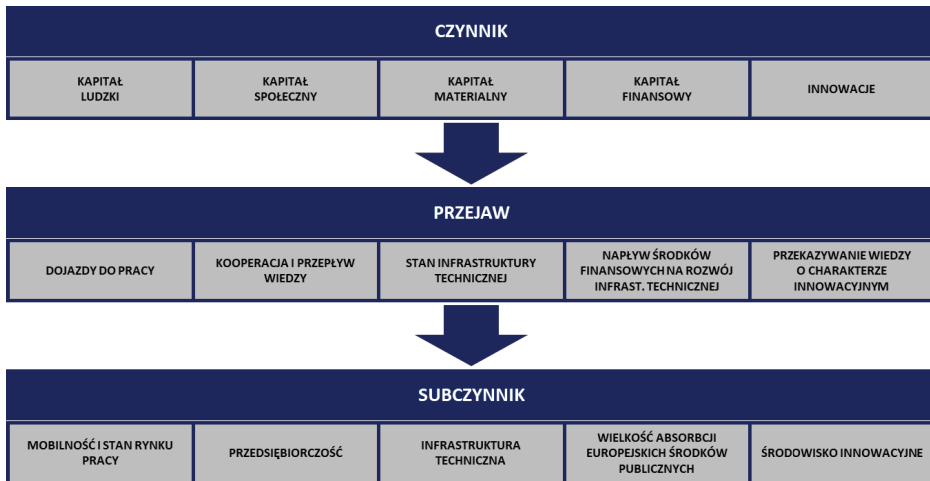


# Rozdział 6

## Dyfuzja rozwoju

### 6.1. Zakres analizy

Rozprzestrzenianie rozwoju rozumiemy jako efekty dyfuzji rozwoju zarówno po stronie generowania tych efektów, jak i po stronie przyjmowania oraz adaptowania tych efektów, z jednoczesnym wzmacnianiem ich pozytywnych następstw (peryferia wstępujące) i ograniczaniem ich negatywnych konsekwencji (peryferia zstępujące). W tej części pracy poszukuje się potwierdzenia występowania przejawów rozprzestrzeniania się rozwoju zarówno na podstawie konsekwencji szeroko rozumianej mobilności, jak też powiązań sieciowych zwiększających możliwości kooperacji zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. W tym celu podjęto próbę analizy wyzwań związanych z tworzeniem warunków do wzmacniania dyfuzji rozwoju. Poszczególne wyzwania rozpatrywane są dla każdej gminy testowej w układzie pięciu czynników rozwoju wyodrębnionych w ramach autorskiej systematyzacji (podrozdz. 2.3.). Należą do nich: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje. W ramach każdego czynnika ustalono istotny przejaw wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju, który powiązany jest dodatkowo w sposób bezpośredni lub pośredni z subczynnikiem przedmiotowego czynnika (rozdz. 2.3.1 do 2.3.5). Zestawienie analizowanych czynników i odpowiadających im przejawów wyzwania w przedmiotowym zakresie przedstawia się następująco: (1) kapitał ludzki: dojazdy do pracy, (2) kapitał społeczny: kooperacja i przepływ wiedzy, (3) kapitał materialny: stan infrastruktury technicznej, (4) kapitał finansowy: napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury technicznej, (5) innowacje: przekazywanie wiedzy o charakterze innowacyjnym. Przedmiotowy schemat analityczny realizowanego postępowania badawczego ilustruje ryc. 6.1. Charakterystyka empiryczna w odniesieniu do każdego czynnika i przejawu prowadzona jest na podstawie wyników uzyskanych w trakcie pogłębionych wywiadów z przedstawicielami lokalnej władzy i badań fokusowych z liderami lokalnymi (IDI, FDI) dla każdej gminy oraz uzupełniona w miarę możliwości danymi statystycznymi. Podsumowaniem rozważań jest ocena cząstkowa (w układzie każdego czynnika i przejawu) i całościowa (dla wszystkich czynników i przejawów) przygotowania gmin do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju (tab. 6.2). Rozdział zamyka próba określenia syntetycznego poziomu (niskiego, przeciętnego lub wysokiego) przygotowania gmin testowych do skutecznego wzmacniania dyfuzji



Ryc. 6.1. Schemat identyfikacji wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

rozwoju jako wyzwania polityki regionalnej. Podstawą określenia syntetycznego poziomu przygotowania gmin w przedmiotowym zakresie jest ocena wypadkowa ze wskazań cząstkowych uzyskanych w ramach każdego z pięciu czynników rozwoju.

## 6.2. Kapitał ludzki

W ramach czynnika: kapitał ludzki, najbardziej istotnym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju są **dojazdy do pracy**, które stanowią składowe przedmiotowego czynnika w powiązaniu z subczynnikami mobilność i stan rynku pracy. W ramach mobilności kapitału ludzkiego, najbardziej znamienne negatywnym efektem oddziaływania współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych jest stały odpływ mieszkańców w związku z podjęciem pracy, tzw. zjawisko drenażu mózgow. Jest to rodzaj transferu kapitału ludzkiego, odbywający się z obszarów słabszych ekonomicznie do obszarów o wyższym poziomie rozwoju. Natomiast mobilność kapitału ludzkiego związana z codziennymi dojazdami do pracy, bez jego trwałego odpływu, zapewnia poprawa wyposażenia infrastrukturalnego oraz bazująca na nim dostępność przestrzenna (efekt synergii z kapitałem materialnym), które determinują zakres i zasięg dyfuzji efektów rozwojowych. Przyjmuje się, że gminy o silnej funkcji miejsca pracy to jednostki terytorialne o dużym potencjale gospodarczym i o znacznym zasięgu oddziaływania w przeciwieństwie do gmin o słabej funkcji miejsca pracy. W aspekcie procesu dyfuzji rozwoju jednostki terytorialne o silnej funkcji miejsca pracy traktowane są jako bieguny wzrostu, które oddziałują na obszary słabsze gospodarczo, co wskazuje na proces rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych. Wzmacnianie oddziaływań w zakresie prawidłowości związanych z mobilnością kapitału ludzkiego w związku z tworzeniem warunków do dyfuzji rozwoju powinno

ograniczać prawdopodobieństwo występowania zjawiska drenażu mózgow, a sprzyjać tworzeniu warunków do akceptowalnych społecznie dobowych migracji wahadłowych stanowiących konsekwencje polaryzacji miejsc pracy w biegunach wzrostu.

Wyniki badań terenowych pozwalają stwierdzić, że w opinii liderów społecznych i przedstawicieli władz lokalnych ocena zjawiska dojazdów do pracy analizowana w kontekście stałego odpływu mieszkańców w poszukiwaniu nowych miejsc pracy oraz stanu lokalnego rynku pracy kreowanego dojazdami do pracy, wykazywała tendencję do różnicowania w gminach testowych. Stały odpływ mieszkańców, zwłaszcza młodych ludzi w wieku produkcyjnym, związany z podjęciem pracy poza macierzystą gminą, występował w każdej z badanych jednostek, ale różna była skala i ocena tego zjawiska. W przypadku miasta Leszno, subregionalnego ośrodka aglomeracyjnego o wysokim poziomie rozwoju, w opinii liderów lokalnych występował nieznaczny odpływ mieszkańców (głównie za granicę, np. do Wielkiej Brytanii) uwarunkowany przede wszystkim czynnikami ekonomicznymi, ale podkreślić należy, że najczęściej nie miał on charakteru zmian stałych i miał charakter przejściowy. Wiele osób w wieku produkcyjnym, po okresowym pobycie poza miejscem zamieszkania, wracało do pierwotnych miejsc pracy: *Co ciekawe i wynikające z mentalności Wielkopolan, wielu z nich wraca, gdy się dorobi, kupuje mieszkania/domy w Lesznie i ponownie zatrudnia się w macierzystych zakładach.* W przypadku pozostałych gmin niezależnie od typu administracyjno-funkcjonalnego i poziomu rozwoju zaobserwowano odpływ mieszkańców z przyczyn ekonomicznych, często o wysokich kwalifikacjach zawodowych, głównie za granicę. Potwierdzają to wybrane wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych i liderów społecznych: *Wyjeżdżają ludzie młodzi, którzy mają umiejętności zawodowe i np. jadą do Berlina położyć kafelki (Złotów), Ci, którzy nie studiują, to po prostu uciekają za granicę, żeby coś zrobić (Turek), Niskie zarobki, ludzie wyjeżdżają na Zachód (Szczytniki).* Należy podkreślić, że w układzie powiatów (jak i gmin) województwa wielkopolskiego odnotowano istotne różnice w wysokości dochodów zależne w dużym stopniu od poziomu wykształcenia i kwalifikacji mieszkańców, przykładowo w powiecie ziemskim kaliskim, w którym położona jest gmina wiejska Szczytniki, przeciętne wynagrodzenie miesięczne w 2018 r. kształtowało się na poziomie 82% średniej regionalnej i 75% średniej krajowej (dla porównania w gminie miejskiej Leszno wynosiło odpowiednio 85% i 93%, BDL 2020). W przypadku tych gmin dodatkowo występował odpływ młodych ludzi do większych miast w celu zdobycia wykształcenia, którego następstwem było znalezienie pracy i finalnie przeprowadzka do dużego ośrodka: *Młode pokolenie wyjeżdża do dużych miast w celu zdobycia wykształcenia i często naturalnie nie wraca (Czarnków), Odpływ młodych ludzi zaczyna się już po szkole podstawowej, którzy zaczynają szukać szkoły średniej poza Złotowem, Ale jak już ktoś wyemigruje, to raczej z Poznaniem wiąże swoje dalsze, kierunkowe wykształcenie, ponieważ tam jest większa szansa, żeby znalazł pracę. Jednocześnie ludzie tam kupują mieszkania (Trzemeszno), Dostrzegam odpływ ludzi już wykształconych, którzy, gdy rzeczywiście zdobędą wykształcenie dokonują wyboru zmiany miejsca życia, które daje im możliwości rozwoju. Tutaj nie ma ich (Bralin), Ci lepiej wykształceni poszukują lepszych warunków do pracy i życia poza gminą Szczytniki. Zachodzące prawidłowości wynikają z różnic w poziomie i warunkach życia, w tym z ograniczonej*

dostępności usług wyższego rzędu w gminach wiejskich czy w mniejszych gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Wynikiem opisanych procesów były mniejsze lub większe negatywne konsekwencje związane z biernym drenażem mózgów i emigracją najlepiej wykształconych mieszkańców, co istotnie obniża jakość lokalnego kapitału ludzkiego. Należy jednak podkreślić, że w większości badanych gmin sytuacja taka traktowana była jako zjawisko normalne, a skala odpływu mieszkańców nie była dużym problemem rozwojowym, w związku z tym władze nie podejmowały działań zaradczych. Jedynie w typowo wiejskiej gminie Szczytniki o niskim poziomie rozwoju i peryferyjnym położeniu, dynamiczny proces wymywania kapitału ludzkiego połączony z biernym drenażem mózgów postrzegany był jako istotne wyzwanie rozwoju lokalnego. Całkiem odmienny proces występował w innej, nieszablonowej gminie wiejskiej Rokietnica, charakteryzującej się wysokim poziomem rozwoju. Ze względu na specyficzną lokalizację na obszarze aglomeracji poznańskiej, gmina podlega silnym procesom suburbanizacyjnym, co wiąże się z dużym napływem nowych mieszkańców i ich podwojeniem w okresie ostatniego dziesięciolecia. Zdaniem przedstawiciela władzy: *Gmina na szczęście nie musi rozwiązywać problemu odpływu mieszkańców, czego doświadcza wiele gmin w Polsce. Napływ młodych ludzi o ponadprzeciętnych dochodach i dobrym wykształceniu, nie stanowi wyzwania w odniesieniu do kapitału ludzkiego, gdyż pozytywnie wpływa na podniesienie jego jakości i poprawia poziom przedsiębiorczości, natomiast w opinii lidera lokalnego: ...tak intensywny przyrost liczby mieszkańców stanowi wyzwanie i rodzi problemy związane z kształtowaniem* *ładu przestrzennego.*

Konsekwencją mobilności kapitału ludzkiego (mieszkańców gminy) związanej z dojazdami do pracy traktowanymi jako przejaw wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju jest stan lokalnego rynku pracy.

W opinii respondentów ocena stanu lokalnego rynku pracy kreowanego dojazdami do pracy (do i poza gminę) w przypadku dużego ośrodka miejskiego Leszna była pozytywna. Podkreślono, że zasięg oddziaływania Leszna jako ośrodka o silnej funkcji miejsca pracy na poziomie subregionalnym, stabilizował sytuację na rynku pracy w południowej części woj. wielkopolskiego i w północnej części sąsiadującego z nim woj. dolnośląskiego. Potwierdzają to opinie przedsiębiorców, którzy stwierdzili, że stan lokalnego rynku pracy w dużym stopniu kreowany jest przyjazdami z innych gmin (podrozdz. 5.2). Ponownie, ze względu na położenie w aglomeracji poznańskiej odmienna sytuacja w zakresie kreowania dojazdów do pracy wystąpiła w gminie Rokietnica, w której według lidera lokalnego *Ludzie dojeżdżają głównie do Poznania do pracy, ok. 70% osób pracuje poza gminą, ale bywa też odwrotnie, że mieszkańiec Nowego Tomyśla, Puszczykowa, Poznania pracuje w gminie Rokietnica.* Taka sytuacja w opinii respondentów nie była poważnym problemem, a gmina stawiała przede wszystkim na tworzenie dogodnych warunków dojazdu do pracy poza jej teren, ale jednocześnie czyniła starania o pozyskanie nowych inwestorów. W czterech testowych gminach miejskich lub miejsko-wiejskich według respondentów odnotowano pewną nadwyżkę osób przyjeżdżających do pracy (Czarnków, Trzemeszno, Turek, Złotów). Często dojazdy te realizowane były przez duże przedsiębiorstwa w postaci bezpłatnego transportu pracowników, na co zwrócił uwagę jeden z liderów lokalnych w Trzemesznie:

*Wszystkie firmy duże fundują transport pracownikom.* W pozostałych gminach stan lokalnego rynku pracy w przeważającej części kreowany był dojazdami do pracy poza teren gminy, przykładowo w gminie Szczytniki mieszkańcy wypowiadali się najmniej korzystnie o lokalnym rynku pracy, co w znacznym stopniu potwierdzili również przedsiębiorcy (podrozdz. 5.2, ryc. 5.5). Sytuację tę w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki oceniono jako typową: *Nie jesteśmy oryginalni. Jesteśmy typową gminą wiejską, z której dojeżdża się codziennie do pracy* (Bralin). Natomiast w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. według jednego z liderów lokalnych: *...gmina powinna generować więcej miejsc pracy na miejscu, żeby ograniczyć te wyjazdy do pracy, które niekorzystnie wpływają na życie społeczne, rodzinne.* Warto zaznaczyć, że w opinii lidera lokalnego w gminie Złotów *przyjeżdżający to nie są typowi pracownicy z teczką, tylko osoby kreatywne, które mogą pracować zdalnie*, co korzystnie wpływa na podniesienie jakości lokalnego kapitału ludzkiego i poziomu innowacyjności. Podkreślić należy, że we wszystkich badanych gminach ważną składową lokalnego rynku pracy byli obcokrajowcy, pochodzący najczęściej z Ukrainy, a w przypadku gminy Czarnków w jednym z przedsiębiorstw również z Bangladeszu.

Dopełnieniem opinii władz i liderów lokalnych na temat dojazdów do pracy jako jednego z przejawów dyfuzji rozwoju jest analiza danych statystycznych pochodzących z GUS.

Dyfuzję rozwoju w aspekcie poziomu aktywności społeczno-gospodarczej badanych gmin określono z zastosowaniem wskaźnika ilorazu przepływów ( $W_{ip}$ ) w zakresie dojazdów do pracy, który określa stosunek liczby przyjeżdżających do pracy do liczby wyjeżdżających do pracy w układzie badanych gmin w 2006 r. i 2016 r. Iloraz przepływów przyjmujący wartości powyżej 1,0 wskazuje na nadwyżkę liczby przyjeżdżających do pracy względem liczby wyjeżdżających w danej jednostce terytorialnej i jednocześnie świadczy o wyższym poziomie aktywności społeczno-gospodarczej gminy. Z kolei wartość ilorazu przepływów na poziomie poniżej 1,0, wskazuje na nadwyżkę wyjeżdżających nad przyjeżdżającymi do pracy do danej gminy (tab. 6.1).

W 2006 r. bardzo wysokie wartości wskaźnika ilorazu przepływów w zakresie dojazdów do pracy, na poziomie powyżej 2,0, odnotowano w czterech gminach miejskich: Turek ( $W_{ip}= 3,27$ ), Czarnków ( $W_{ip}= 3,22$ ), Złotów ( $W_{ip}= 2,26$ ) i Leszno ( $W_{ip}= 2,06$ ). Wyraźnie niższe wartości wskaźnika  $W_{ip}$  na poziomie poniżej 0,6 wystąpiły w pozostałych gminach, w tym najniższe w gminie wiejskiej Szczytniki wykazującej niski poziom rozwoju ( $W_{ip}= 0,16$ ). W 2016 r. do zbioru gmin wykazujących nadwyżkę przepływów w zakresie dojazdów do pracy należało pięć gmin: Czarnków, Leszno, Turek z wartością wskaźnika  $W_{ip}$  na poziomie powyżej 2,0 oraz Złotów ( $W_{ip}= 1,65$ ) i Bralin ( $W_{ip}= 1,15$ ). Niezmiennie najniższe wartości wskaźnika ilorazu przepływów wystąpiły w gminie wiejskiej Szczytniki ( $W_{ip}= 0,11$ ). Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że biegunami wzrostu (emitorami procesów rozwojowych) w aspekcie dojazdów do pracy w badanych latach, były gminy miejskie o wysokim poziomie rozwoju: Czarnków, Turek i Złotów, w przypadku których nastąpiło pewne osłabienie funkcji miejsca pracy, a także Leszno, dla którego sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie. Pewnym zaskoczeniem jest, że w 2016 r. do zbioru gmin o nadwyżce przepływów

Tabela 6.1. Dojazdy do pracy w badanych gminach w 2006 r. i 2016 r.

Gmina	Dojazdy do pracy w 2006 r.			Dojazdy do pracy w 2016 r.		
	wyjazdy z gminy w osobach	przyjazdy do gminy w osobach	iloraz przepływów $W_{ip}$	wyjazdy z gminy w osobach	przyjazdy do gminy w osobach	iloraz przepływów $W_{ip}$
Bralin	598	340	0,57	795	914	1,15
Czarnków	571	1840	3,22	954	2615	2,74
Książ Wlkp.	1268	663	0,52	1529	590	0,39
Leszno	3001	6197	2,06	3978	8102	2,04
Rokietnica	1343	634	0,47	3020	1196	0,40
Szczytniki	619	101	0,16	1013	113	0,11
Trzemeszno	1255	628	0,50	1784	1145	0,64
Turek	861	2817	3,27	1737	3635	2,09
Złotów	474	1117	2,36	794	1313	1,65

Objaśnienie: w 2006 r. i 2016 r. metodyka zbierania danych na temat dojazdów do pracy była odmienna.

Dane dotyczące dojazdów do pracy w 2006 r. pozyskano na podstawie analiz danych z urzędów skarbowych i systemu POLTAX, wykorzystywanego do ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach. Dane dotyczące dojazdów do pracy w 2016 r. pochodzą z administracyjnych źródeł danych Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

w zakresie dojazdów do pracy dołączyła gmina wiejska Bralin o przeciętnym poziomie rozwoju. Zmiany te mogły być w pewnym stopniu wynikiem różnej, nieco odmiennej metodyki zbierania danych na temat dojazdów do pracy w obu okresach (por. objaśnienia do tab. 6.1.). Niskie wartości wskaźnika ilorazu przepływów do pracy w gminie wiejskiej Rokietnica o wysokim poziomie rozwoju, położonej w powiecie poznańskim, wynikają z silnej pozycji miasta Poznania, który stanowi duży rynek pracy dla otaczających jednostek, w tym dla badanej gminy.

### 6.3. Kapitał społeczny

W ramach czynnika kapitał społeczny istotnym przejawem wyzwania w odniesieniu do tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju są **kooperacja i przepływ wiedzy**, które stanowią składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika przedsiębiorczość. Kooperacja jako składnik kapitału społecznego przedsiębiorstw i instytucji skutkuje ich lepszą sytuacją ekonomiczną, zwłaszcza w okresie zjawisk kryzysowych. Przedsiębiorstwa i instytucje wysokiego kapitału społecznego, bardziej „zakorzenianie” w środowisku (*embeddedness*) w mniejszym stopniu odczuwają negatywne skutki kryzysu. Zatem bardzo istotne jest budowanie sieci powiązań społecznych (*networking*) między podmiotami reprezentującymi administrację, gospodarkę, organizacje społeczne i naukę. W tym celu ważne jest kształtowanie i wykorzystywanie

mechanizmów dzielenia się (*sharing*) i uczenia (*learning*), zwłaszcza jeśli dotyczy to przekazywania wiedzy, w tym o charakterze innowacyjnym (efekt synergii z czynnikiem innowacji, szerzej omówiono to zagadnienie w rozdz. 6.6). Wzmacnianie relacji sieciowych w postaci kooperacji i przepływu wiedzy między różnymi podmiotami prowadzi do wzrostu ich konkurencyjności i innowacyjności, co sprzyja dyfuzji procesów rozwojowych na danym obszarze.

Kooperacja i przepływ wiedzy w gminach testowych badane są w ramach tzw. poczwórnej helisy, która przyczynia się do dyfuzji procesów rozwojowych między sektorem naukowym, sektorem gospodarczym, sektorem publicznym, reprezentowanym przez administrację oraz mieszkańcami skupionymi w organizacjach społecznych.

Wyniki pogłębionych wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych oraz opinie liderów lokalnych pozwoliły stwierdzić, że we wszystkich gminach testowych występowały symptomy współpracy między różnymi podmiotami, chociaż najczęściej nie obejmowały wszystkich składowych „poczwórnej helisy”. Na podstawie uzyskanych wypowiedzi można stwierdzić, że pełna współpraca w ramach „poczwórnej helisy” miała miejsce tylko w dwóch gminach testowych: Leszno i Czarnków. Zgodnie z przewidywaniami najlepiej występowało kooperacji i przepływów wiedzy w ramach „poczwórnej helisy” potwierdzono i bardzo dobrze oceniono w gminie miejskiej Leszno. Jako największa pod względem ludnościowym gmina testowa była najbardziej predystynowana do wytwarzania warunków do funkcjonowania relacji w pełnej helisie. Najważniejszymi jej elementami są organizacje społeczne i przedsiębiorstwa reprezentujące sektor gospodarczy, a uzupełnieniem samorząd lokalny i sektor nauki (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa), co podkreślił przedstawiciel władzy lokalnej: *W poczwórnej helisie najaktywniejsze są organizacje społeczne. Przedsiębiorcy są również bardzo aktywni. Są z nami, są wspierający.* Współpracę sieciową przedsiębiorców dającą efekty uczenia się przez działanie i rozlewanie się wiedzy zaobserwowano w ramach czterech inicjatyw klastrowych: klastra poligraficzno-reklamowego, spożywczego, budowlanego i informatyczno-technologicznego [Stryjakiewicz, Dyba 2014]. Innym, interesującym przykładem współpracy lokalnego samorządu, przedsiębiorców i sektora nauki był, realizowany w Lesznie, projekt URBACT mający na celu identyfikację potrzeb kształcenia w kontekście zmieniającej się struktury lokalnego rynku pracy. W gminie miejskiej Czarnków liderzy lokalni potwierdzili wielopłaszczyznową współpracę w ramach „poczwórnej helisy”. Zwłaszcza bardzo dobrze oceniono współpracę lokalnych szkół i organizacji z poznańskim sektorem naukowym szczebla wyższego, podkreślając plany dalszego jej poszerzenia. Potwierdzają to wypowiedzi liderów lokalnych: *Szkoła podstawowa i jeszcze gimnazjum współpracujemy w tym roku szkolnym z Uniwersytetem Przyrodniczym w Poznaniu. W ubiegłym roku współpracowaliśmy z Uniwersytetem Adama Mickiewicza, planujemy jeszcze na przyszły rok rozszerzyć tę działalność, nie tylko o te dwie uczelnie, ale też jeszcze np. o politechnikę i tak dalej. Żeby ci uczniowie nasi mogli rozszerzać tę swoją wiedzę*” oraz *My na Ogrodach Działkowych to już chyba od trzech lat rozpowszechniamy hodowlę pszczół murarek po spotkaniu z Akademią Rolniczą z Poznania i żeśmy to rozpowszechnili.*

W pozostałych gminach testowych zdiagnozowano współpracę, chociaż nie w pełnym wymiarze „poczwórnej helisy”. Przykładowo w gminie wiejskiej Rokietnica, położonej na obszarze aglomeracji poznańskiej, przedstawiciel władzy lokalnej podkreślił istotne znaczenie współpracy władz samorządowych z sektorem naukowym (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Uniwersytet Przyrodniczy) i przedsiębiorcami, co pozwalało na rozlewanie się wiedzy i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań. Największym wyzwaniem ograniczającym dyfuzję w aspekcie kooperacji i przepływu wiedzy był brak czasu i odpowiedniej liczby pracowników administracji publicznej zaangażowanych w tę współpracę, z relatywnie niskim budżetem gminy. W gminie miejskiej Turek, położonej we wschodniej części województwa, potwierdzono współpracę między wybranymi podmiotami, np. Tureckiej Izby Gospodarczej z Wielkopolską i Konińską Izbą Gospodarczą wspierających pisanie wniosków dla rolników i przedsiębiorców z powiatu czy lokalnymi organizacjami społecznymi: *Między organizacjami pozarządowymi jest przekazywanie wiedzy i nowych rozwiązań*. Podkreślono, że istotną barierą był brak wsparcia finansowego, zwłaszcza ze strony władz miejskich. W Turku kooperacja w ramach „poczwórnej helisy” nie była rozbudowana i sprowadzała się do sytuacji kryzysowych. Liderzy lokalni w Turku wyrazili opinię, że *Współpraca i wzajemne rozpoznawanie swoich potrzeb jest najsilniejsze w sytuacjach kryzysowych, kiedy takie potrzeby zostają wykreowane, a w normalnej sytuacji funkcjonujemy sobie wszyscy razem obok siebie i nie wchodzimy sobie w drogę. W momencie kiedy powstaje problem, staramy się go rozwiązywać*. W położonej w centralnej części województwa gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. władze samorządowe starały się w szerokim zakresie współpracować z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Współpraca z sektorem naukowym była w fazie inicjalnej, ale gmina planuje zrealizować projekt mający podnieść świadomość mieszkańców na temat zagadnień zagospodarowania przestrzennego o czym świadczy wypowiedź przedstawiciela władzy lokalnej: *Chcę bardziej zintensyfikować współpracę z sektorem naukowym. Dopatruję się tu różnych możliwości, słucham, czytam oraz przyglądam się dobrym praktykom z innych gmin*. Przykładem wykorzystania zasady uczenia się przez działanie było wejście gminy Książ Wlkp. we współpracę z Wałbrzyską Strefą Ekonomiczną. Również w pozostałych gminach kooperacja i przepływ wiedzy były najczęściej ograniczone do układu sektor publiczny i sektor społeczny oraz w ograniczonym zakresie rozszerzane do sektora gospodarczego, np. w gminie miejskiej Złotów przy tworzeniu marki miasta „Wielkopolskie Zdroje” czy w gminie miejsko-wiejskiej Trzemeszno w ramach działalności Rady Pożytku Publicznego. Najgorzej występowanie kooperacji i przepływów wiedzy w ramach „poczwórnej helisy” oceniono w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki. Ze względu na ich typowo rolniczy charakter odnotowano brak współpracy z sektorem naukowym i gospodarczym i brak dobrych praktyk związanych z zasadą dzielenia się (*sharing*) i uczenia (*learning*). W opinii lidera lokalnego w gminie Szczytniki: *Każdy biznes kręci w swoim gospodarstwie, nie ma tak, że jest tworzenie grup producenckich albo spółdzielczości, a Podmioty gospodarcze samodzielnie wymieniają się wiedzą. Władze gminy w tym nie uczestniczą*.



## 6.4. Kapitał materialny

W ramach czynnika kapitał materialny zdiagnozowanym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju jest **stan infrastruktury technicznej** będący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika infrastruktura techniczna. Standardowe wyposażenie w infrastrukturę techniczną ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania każdej jednostki terytorialnej, gdyż istotnie wzmacnia jej dostępność przestrzenną. Tego typu infrastruktura wpływa w znacznym stopniu na decyzje lokalizacyjne inwestorów poprzez kształtowanie warunków technicznych i finansowych do realizacji nowych inwestycji, jak i kształtuje określone warunki i jakość życia mieszkańców (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju). Lepsze wyposażenie infrastrukturalne danej jednostki zwiększa produktywność czynników produkcji, a poprawiając dostępność obniża koszty, generując w ten sposób pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie rozwoju lokalnego oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Systemowe wzmacnianie infrastruktury technicznej tworzy warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ogranicza stopień zagrożenia w okresie dekonjunkury ekonomicznej.

Na podstawie badań terenowych dokonano charakterystyki stanu infrastruktury technicznej jako elementu kapitału materialnego w kontekście ograniczania wyzwań i zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju.

Bardzo dobrze stan infrastruktury technicznej oceniony został w ośrodku subregionalnym Leszno o wysokim poziomie rozwoju. Prawdopodobnie w pewnym stopniu jest to konsekwencją pełnienia w przeszłości przez to miasto funkcji ośrodka wojewódzkiego. Na obecnym etapie jego rozwoju w zakresie infrastruktury technicznej wyzwaniem jest brak elementów o wyższym poziomie zaawansowania, a nie podstawowych, z wyjątkiem infrastruktury drogowej na nowych osiedlach mieszkaniowych. Podobną sytuację zaobserwowano w gminie wiejskiej Rokietnica, która położona jest w aglomeracji poznańskiej. Stan infrastruktury został wysoko oceniany, a wyzwaniem ze względu na duże natężenie ruchu (dojazdy do Poznania drogą ekspresową S11) stają się kwestie ekologiczne, związane z emitowaniem zanieczyszczeń i hałasu. Jak zauważyła liderka lokalna *Komunikacja jest bardzo zgrana z Poznaniem, ale sporo mieszkańców jednak cierpi z powodu tego, że ta trasa jest, bo emituje po prostu hałas*. W przypadku gminy miejskiej Turek w opinii ankietowanych liderów lokalnych relatywnie dobrze oceniony został stan infrastruktury technicznej, który ulega systematycznej poprawie, co tworzy warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju w ramach czynnika kapitał materialny. Zdaniem lidera lokalnego *Infrastruktura drogowa jest w niezłym stanie, jest w 80% zrobiona. Priorytety to: pozostała do zrobienia obwodnica południowa i drogi osiedlowe oraz rozwój międzygminnej komunikacji zbiorowej i wykorzystanie geotermii do celów ciepłowniczych*. Również dobrze postrzegany był stan drogowej infrastruktury technicznej w gminie Złotów, co potwierdza wypowiedź jednego z liderów lokalnych: *... stan naszych dróg naprawdę jest dobry*. Wyzwaniem z punktu widzenia poprawy dostępności przestrzennej jest ulepszenie w gminie miejskiej Złotów rozwiązań komunikacyjnych, np. budowa obwodnicy

i zwiększenie liczby miejsc parkingowych w mieście. Natomiast źle oceniono stan technicznej infrastruktury drogowej w gminie wiejskiej Bralin. W opinii liderów lokalnych celem wzmocnienia dostępności przestrzennej jednostki należy pilnie zmodernizować sieć drogową przez poprawienie jej jakości. Zdaniem liderów lokalnych niekorzystny stan dotyczy głównie drogi powiatowej i w mniejszym stopniu dróg gminnych: *Drogi spełniały wymogi na lata 70., gdzie był konik i wóz. Dzisiaj rolnicy mają taki sprzęt, że niestety przejeżdżając przez tę drogę niszczą ją.* Analogiczna sytuacja wystąpiła w gminach miejsko-wiejskich: Książ Wlkp.: *drogami gminnymi jesteśmy w stanie się zająć, to z drogami ponadlokalnymi: wojewódzkimi i powiatowymi jest już problem, bo wymagają pilnej modernizacji* i Trzemeszno: *Drogi gminne staramy się remontować na bieżąco. Gorzej jest z drogami powiatowymi* oraz w gminie miejskiej Czarnków. W tej ostatniej dodatkowo przedstawiciel władzy zwrócił uwagę na brak szybkich wydajnych rozwiązań komunikacyjnych (braku fragmentu obwodnicy), co powoduje, że ruch odbywał się przez miasto: *To część tego transportu odbywa się niestety poprzez miasto. I to jest problem.* Na potrzebę poprawy jakości infrastruktury technicznej, zwłaszcza drogowej, zwrócono także uwagę w gminie wiejskiej Szczytniki.

W nawiązaniu do oceny stanu infrastruktury technicznej, zwłaszcza drogowej, ale również kolejowej, warto poruszyć wątek związany z możliwościami ruchu w ramach sieci transportowej i zachowaniami transportowymi mieszkańców. Badania wykazują, że dobra dostępność transportu publicznego jest związana z częstszym korzystaniem przez mieszkańców z publicznych środków transportu typu autobus czy kolej, natomiast niska dostępność zwiększa i niejako wymusza korzystanie z samochodów prywatnych [Gadziński 2016]. W gminach testowych sytuacja w przedmiotowym zakresie była zróżnicowana. W opinii władz lokalnych najlepsze możliwości w zakresie wykorzystania publicznych środków transportu w zakresie komunikacji autobusowej i kolejowej wystąpiły w gminie miejskiej Leszno i podpoznańskiej gminie Rokietnica, w której wyrażono pozytywną opinię na ten temat: *Ja mogę powiedzieć, że jestem zadowolony z komunikacji gminnej.* W gminie wiejskiej Bralin dobrze oceniono częstotliwość kursowania autobusów, ale zwrócono uwagę na zlikwidowane połączenia kolejowe: *Autobusy tu chodzą, komunikacja autobusowa jest dosyć duża. Blisko jest tutaj trasa, ta stara 8 jak my to jeszcze mówimy więc tutaj autobusików jest dużo. Połączenia kolejowego nie ma, bo upadło. Ale w tej chwili zastąpiły to autobusy, chociaż linia kolejowa jest zmodernizowana.* W pozostałych gminach wskazywano na mniejsze lub większe ograniczenia w zakresie funkcjonowania transportu publicznego związane najczęściej z redukcją liczby kursów autobusowych: *PKS szedł, jechał o różnych porach, teraz tego nie ma. Autobusy jeżdżą w godzinach szczytu. Generalnie trudno jest dostać się do najbliższego miasta osobom, które nie posiadają samochodu. Zwłaszcza z miejscowości dalszych, mniejszych (Szczytniki) czy Ja korzystam z PKS-u, jest to niezwykle uciążliwe. Jest tych PKS-ów za mało (Książ Wlkp.), Nie ma prawie żadnej komunikacji autobusowej (Turek), Autobusy przewoźnik gnieźnieński zlikwidował najpierw w niedziele, potem w soboty i ciężko się wydostać (Trzemeszno), W zakresie rozwoju usług publicznej komunikacji są duże zaległości, od 20 lat jest problem z dojazdem autobusem z Czarnkowa do Poznania (Czarnków).* Natomiast

w gminie miejskiej Złotów liderzy lokalni zwrócili uwagę na kilka barier, które wymuszają skorzystanie z samochodów prywatnych. W badanej gminie podkreślono redukcję liczby autobusów, brak skorelowania godzin kursowania autobusów i częste opóźnienia w kursowaniu pociągów: *Od dłuższego czasu to praktycznie komunikacja tutaj w żaden sposób nie jest skorelowana, tak aby wyjechać ze Złotowa i złapać połączenie gdziekolwiek dalej. Autobusów jest coraz mniej. Pociągi jeżdżą rzadko lub jeżdżą niepunktualnie, więc ten rodzaj komunikacji jest w ogóle bardzo słaby.*

## 6.5. Kapitał finansowy

W ramach czynnika kapitał finansowy analizowanym przejawem wyzwania w odniesieniu do tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju jest **napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury technicznej** stanowiący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika wielkość absorpcji europejskich środków publicznych. Napływ środków europejskich umożliwia realizację projektów inwestycyjnych, np. w zakresie infrastruktury technicznej (efekt synergii z czynnikiem kapitał materialny), dotychczas niedostępnych ze względu na wysokie koszty, przekraczające możliwości finansowania ich przez projektodawców z własnych budżetów oraz zwiększa poziom inwestycji publicznych. Absorpcja europejskich środków publicznych stanowi bezpośrednią konsekwencję integracji gospodarczej w wymiarze europejskim, tworząc obok korzyści również wyzwania zwłaszcza w takich państwach, jak Polska.

Na podstawie badań terenowych opisano możliwości pozyskiwania i napływu europejskich środków finansowych przeznaczonych na rozwój lokalnej infrastruktury technicznej w aspekcie kapitału finansowego.

W gminie miejskiej Leszno bardzo pozytywnie oceniono dotychczasowy rozwój poszczególnych elementów systemu infrastruktury technicznej, którego budowa w dużym stopniu odbywa się w ramach współpracy międzygminnej o różnym zasięgu, z wykorzystaniem środków unijnych. Zdaniem liderów lokalnych wyzwaniem w zakresie potencjalnych możliwości rozwoju infrastruktury były pewne trudności związane z pozyskiwaniem na ten cel środków z funduszy unijnych, co związane było z brakiem odpowiednich umiejętności pracowników: *Miasto nie ściągnęło odpowiednio wykwalifikowanych ludzi z zewnątrz, którzy napisaliby projekty, które wpisywałyby się w struktury oczekiwanych programów unijnych.* Sytuacja taka jest pewnym zaskoczeniem, gdyż Leszno jako największa z badanych gmin i ośrodek subregionalny regionu ma potencjalnie największe możliwości w przedmiotowym zakresie. W gminie miejskiej Turek współpraca na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej odbywała się w ramach Związku Gmin Powiatu Tureckiego, a wyzwaniem w tym zakresie była zróżnicowana, nierówna sytuacja finansowa poszczególnych gmin tworzących związek, związana z możliwościami pozyskiwania środków finansowych, w tym europejskich. Potwierdza to wypowiedź przedstawiciela władzy: *Współpraca uzależniona jest od pieniędzy – jedna strona chce coś zrobić i ma środki, a druga niestety nie i na tym się kończy współpraca.* Innym wyzwaniem w omawianym zakresie był znaczny spadek pozyskiwanych

środków finansowych ze źródeł zewnętrznych krajowych i unijnych. W opinii lidera lokalnego: *Turek był tygrysem w Wielkopolsce. Teraz pozyskiwanie środków zmalało, Turek jest w końcu listy, na odległej pozycji.* W latach 2007-2013 aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w zakresie pozyskiwania środków europejskich należy ocenić jako wysoką, ponieważ na 15 złożonych wniosków 12 zostało zaakceptowanych i przyjętych do realizacji, a uzupełnieniem były środki finansowe pozyskiwane z krajowych programów operacyjnych [Ochota 2018]. Po zmianie władz lokalnych w 2014 r. zmieniło się podejście w kwestii pozyskiwania środków finansowych. Według burmistrza pozyskiwanie środków zewnętrznych zależy nie tylko od aktywności władz lokalnych, ale w dużej mierze od aktywności lokalnych przedsiębiorców oraz działań prowadzonych na szczeblu regionalnym i krajowym, które powinny w znacznym stopniu uwzględniać potrzeby lokalne np. w zakresie rynku pracy.

Istotny progres i systematyczne zwiększanie możliwości w zakresie pozyskiwania unijnych środków finansowych na rozwój infrastruktury technicznej nastąpił w podpoznańskiej gminie Rokietnica, a pozyskane fundusze unijne przeznaczono na modernizację i budowę kolejnych inwestycji infrastrukturalnych. Wskazują na to wypowiedzi liderów lokalnych: *10-15 lat temu Rokietnica była totalną zapyziałą wsią, a teraz jest dużo lepiej, teraz też gmina ma dotację na poziomie 85% na budowę dworca PKP i będzie remont drogi przez gminę.* Przedstawiciel lokalnej władzy zwrócił uwagę na bardzo dobrą, często innowacyjną współpracę Rokietnicy z sąsiednimi gminami: *Mamy dobre relacje sąsiedzkie w zakresie rozwiązywania problemów, mamy know-how. Nie chodzi o formalną współpracę opartą na umowach, ale na bliskich, bezpośrednich relacjach z władzami gmin sąsiednich.* Współpraca podejmowana jest zarówno w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań powołanego w 2011 r. (skupiającego 22 gminy), jak i od 2013 r. w ramach realizacji *Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* w miejskim obszarze funkcjonalnym Poznania. Prowadzona na tym obszarze polityka zintegrowanego podejścia do planowania metropolitalnego dotyczy trzech aspektów: integracji przestrzennej, integracji sektorowej oraz integracji planowania strategicznego i przestrzennego [Mikuła 2016]. Jednym z przejawów prowadzonej polityki było uruchomienie w 2018 r. Poznańskiej Kolei Metropolitalnej (PKM) jako wspólnego przedsięwzięcia Marszałka Województwa Wielkopolskiego, Stowarzyszenia Metropolia Poznań, Miasta Poznań, Powiatu Poznańskiego oraz gmin i powiatów woj. wielkopolskiego opartego na zasadzie solidaryzmu [<http://pkm.metropoliapoznan.pl>].

Z informacji pozyskanych podczas badań fokusowych wynika, że po wykorzystaniu unijnych środków finansowych korzystnie zmienił się wizerunek Złotowa w zakresie systemu infrastruktury technicznej. W opinii przedstawicieli władz i liderów lokalnych pozostałe gminy: Bralin, Czarnków, Książ Wlkp., Szczytniki i Trzemeszno w umiarkowanym stopniu pozyskiwały środki finansowe ze źródeł zewnętrznych, które przeznaczano na rozwój tej infrastruktury. W tych jednostkach wyzwania dyfuzji rozwoju w ramach czynnika kapitał finansowy związane są przede wszystkim z mniejszą efektywnością w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych ze względu na niską jakość kapitału ludzkiego i wyposażenia instytucjonalnego (synergia z czynnikiem kapitał ludzki i kapitał społeczny).

## 6.6. Innowacje

W ramach czynnika innowacje wybranym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do dyfuzji rozwoju jest **przekazywanie wiedzy o charakterze innowacyjnym** stanowiące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika środowisko innowacyjne. Wzmacnianie relacji sieciowych w postaci kooperacji i przepływu wiedzy między różnymi podmiotami prowadzi do wzrostu ich innowacyjności i konkurencyjności, co sprzyja dyfuzji procesów rozwojowych. Kształtowanie i wykorzystywanie mechanizmów dzielenia się (*sharing*) i uczenia (*learning*), w szczególności jeśli dotyczy wiedzy o charakterze innowacyjnym jest bardzo ważne, zwłaszcza w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Na podstawie zebranych opinii przedstawicieli władz i liderów lokalnych można stwierdzić, że przekazywanie wiedzy o typowo innowacyjnym charakterze było bardzo ograniczone, gdyż zasadniczo zidentyfikowano jej dyfuzję tylko w trzech gminach testowych.

Najbardziej predystynowana do przekazywania wiedzy o charakterze innowacyjnym była największa badana gmina Leszno. Przekazywanie wiedzy było bardzo dobrze widoczne w ramach czterech funkcjonujących klastrów: poligraficzno-reklamowego, spożywczego, budowlanego i informatyczno-technologicznego. Liderzy lokalni zwrócili uwagę, że *Przedsiębiorcy podpatrują, a nie konkurują między sobą w zakresie innowacji. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że współpraca sieciowa jest niezbędna dla ich rozwoju, w tych klastrach widać efekty uczenia się przez działanie. Członkowie nie boją się. Pokazują co robią i wzajemnie korzystają ze swoich doświadczeń adaptując je do swoich działalności.* Innym, interesującym przykładem współpracy lokalnego samorządu, przedsiębiorców i sektora nauki był, realizowany w Lesznie, projekt URBACT mający na celu identyfikację potrzeb kształcenia w kontekście zmieniającej się struktury lokalnego rynku pracy. Precyzując, miasto Leszno brało udział w realizacji projektu pt. *Rola szkół wyższych w rozwoju gospodarczym miast* w ramach programu URBACT II. Według założeń projektu miasta średniej wielkości odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarczym UE oraz wzroście innowacji w kontekście strategii lizbońskiej. Ich rozwój strategiczny i wykorzystanie potencjału endogenicznego, a także szkoły wyższe mają decydujące znaczenie w procesie wzrostu innowacji. Partnerzy projektu skoncentrowali się na utworzeniu silnej struktury tzw. potrójnej helisy: szkoły wyższe – przedsiębiorcy – administracja oraz partnerstwa mającego na celu wspieranie lokalnego i regionalnego rozwoju i poziomu innowacyjności.

W gminie wiejskiej Rokietnica, położonej na obszarze aglomeracji poznańskiej, przedstawiciel władzy lokalnej podkreślił istotne znaczenie współpracy władz samorządowych z sektorem naukowym, co pozwalało na rozlewanie się wiedzy i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, jak i estymacji lokalnej sytuacji demograficznej. Było to możliwe dzięki nawiązanej współpracy z poznańskimi uczelniami: *Współpracujemy – nie da się bez takiej współpracy mówić o nowoczesnym podejściu do rozwoju gminy. Najciekawsze przykłady to współpraca z UAM w zakresie opracowania prognozy demograficznej, która stanowi*

*bardzo ważne źródło informacji dla przedsiębiorców, deweloperów. W zakresie gospodarki wodno-ściekowej współpracujemy z Uniwersytetem Przyrodniczym.*

Natomiast w gminie Czarnków obok potwierdzenia dyfuzji wiedzy o innowacyjnym charakterze między przedsiębiorstwami, zwrócono również uwagę na ograniczenia w zakresie współpracy i przekazywania wiedzy o charakterze innowacyjnym w ramach sektora gospodarczego. Zdaniem burmistrza pewnym wyzwaniem, jeśli chodzi o dyfuzję wiedzy o innowacyjnym charakterze między podmiotami tego sektora była w gminie duża konkurencja między firmami, co z jednej strony działa mobilizująco i sprzyja wprowadzeniu innowacyjnych rozwiązań, ale z drugiej strony przyczynia się do złych praktyk związanych z przejmowaniem pracowników przez inne przedsiębiorstwa. Zdaniem burmistrza *Firmy ze sobą konkurują. I jeśli ktoś pierwszy coś wprowadza, to drugi nie chce być gorszy, na zasadzie konkurencji. I nawet podkupują sobie pracowników i to jest akurat coś czego nie powinno być.*

W pozostałych badanych gminach respondenci nie wypowiedzieli się w kwestii przekazywania wiedzy o charakterze innowacyjnym.

## 6.7. Dyfuzja rozwoju jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie

Na podstawie rozważań dotyczących dyfuzji rozwoju jako wyzwania polityki zorientowanej terytorialnie można dokonać częściowej i całościowej oceny poziomu przygotowania badanych gmin wielkopolskich do przedmiotowego wyzwania (por. podrozdz. 7.7.). Przeprowadzona częściowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju rozpatrywana w układzie poszczególnych czynników rozwoju i przejawów, prowadzi do wniosku, że tworzenie najbardziej korzystnych warunków do dyfuzji rozwoju zdiagnozowano w gminach testowych w odniesieniu do dwóch czynników: kapitał ludzki i kapitał społeczny. Na poziomie przeciętym można ocenić kształtowanie warunków do dyfuzji rozwoju w aspekcie czynnika kapitał materialny, natomiast najmniej korzystne warunki wystąpiły w odniesieniu do czynników kapitał finansowy i innowacje. Oznacza to, że w większości badanych gmin, poza gminą wiejską Szczytniki, zdiagnozowano relatywnie wysoką jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, która korzystnie wpływa na zachodzące procesy dyfuzji i wzmacnia kształtowanie warunków do potencjalnej dyfuzji rozwoju. W przypadku pozostałych czynników, poza kapitałem materialnym w dwóch gminach o wysokim poziomie rozwoju: Leszno i Rokietnica, ich jakość w opinii respondentów jest zdecydowanie niższa, co stanowi wyraźne ograniczenie dla zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju (tab. 6.2).

Natomiast całościowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju rozpatrywana w układzie wszystkich czynników i przejawów, pozwala stwierdzić, że wysoki poziom przygotowania do przedmiotowego wyzwania odnotowano tylko w gminie miejskiej Leszno, która jako ośrodek subregionalny

Tabela 6.2. Poziom przygotowania gmin do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju w układzie czynników rozwoju

Gmina	Czynnik	Kapitał ludzki	Kapitał społeczny	Kapitał materialny	Kapitał finansowy	Innowacje	Synteza
	przejaw	dojazdy do pracy	kooperacja i przepływ wiedzy	stan infrastruktury technicznej	napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury technicznej	przekazywanie wiedzy o charakterze innowacyjnym	
Bralin		+	++	+	+	+	+
Czarnków		++	++	+	+	++	++
Książ Wlkp.		+	++	+	+	+	+
Leszno		+++	+++	+++	++	++	+++
Rokietnica		++	++	+++	++	++	++
Szczytniki		+	+	+	+	+	+
Trzemeszno		+	++	+	+	+	+
Turek		++	++	++	++	+	++
Złotów		++	++	++	++	+	++

Objaśnienie: poziom przygotowania do wyzwania: niski (+), przeciętny (++), wysoki (+++), ocena syntetyczna stanowi wypadkową (odpowiednik średniej arytmetycznej) ze wskazań cząstkowych w ramach każdego czynnika rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

woj. wielkopolskiego o największej liczbie mieszkańców (wśród badanych gmin) i wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, była najbardziej predysponowana do tworzenia i wdrażania poszczególnych przejawów tego wyzwania w układzie rozpatrywanych czynników. Przeciętny poziom przygotowania do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju zdiagnozowano w czterech gminach o wysokim poziomie rozwoju, głównie miejskich: Czarnków, Złotów i Turek, jak również w gminie wiejskiej Rokietnica, położonej w aglomeracji poznańskiej. Z kolei niski poziom przygotowania do wyzwań w przedmiotowym zakresie wystąpił w dwóch gminach miejsko-wiejskich i dwóch wiejskich o relatywnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i najczęściej peryferyjnym położeniu w regionie: Książ Wlkp. i Trzemeszno, Bralin i Szczytniki (tab. 6.2). W gminach o wysokim i przeciętnym poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania można oczekiwać wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych związanych z poprawą skuteczności i efektywności dotychczasowych działań polityki spójności realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Natomiast w gminach o niskim poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania, ze względu na wskazane ograniczenia i bariery, wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych może być mocno utrudnione, co hamuje efektywność działań w podejściu zorientowanym terytorialnie.



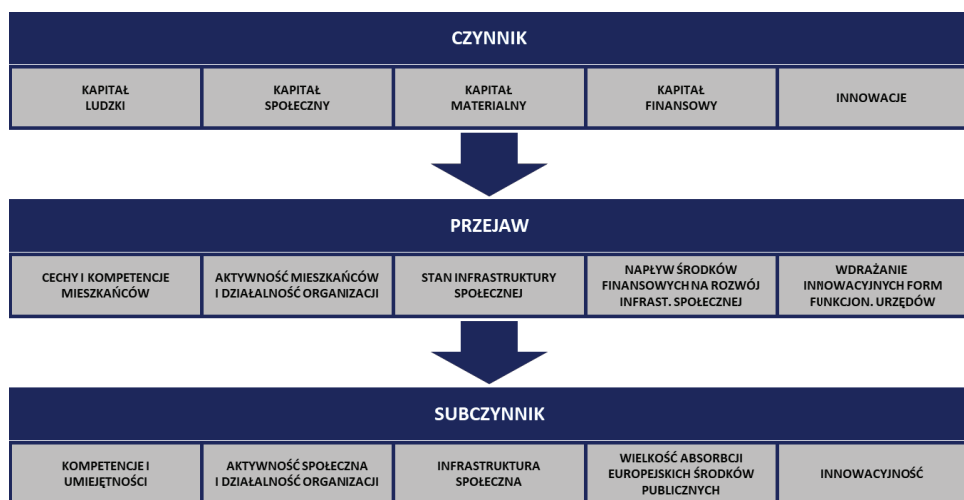


# Rozdział 7

## Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju

### 7.1. Zakres analizy

Uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju rozumiemy jako sprawność formalnych organizacji administracyjnych programujących i realizujących politykę rozwoju, ale też jako sprawność instytucji nieformalnych wynikających z cech osobowych mieszkańców, kształtujących ich zdolność do podejmowania indywidualnych oraz zbiorowych aktywności. W tej części pracy poszukuje się potwierdzenia występowania przejawów poprawy skuteczności działania lub występowania barier w zakresie funkcjonowania formalnych organizacji administracyjnych i instytucji nieformalnych w odniesieniu do analizowanych czynników. W tym celu podjęto próbę analizy wyzwań związanych z tworzeniem warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Analogicznie jak w rozdz. 6 poszczególne wyzwania rozpatrywane są dla każdej gminy testowej w układzie pięciu czynników rozwoju, wyodrębnionych w ramach autorskiej systematykacji (rozdz. 2.3). Należą do nich: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje. W ramach każdego czynnika ustalono istotny przejaw wyzwania w zakresie tworzenia warunków instytucjonalnych rozwoju, który powiązany jest dodatkowo w sposób bezpośredni lub pośredni z subczynnikiem przedmiotowego czynnika (rozdz. 2.3.1 do 2.3.5). Zestawienie analizowanych czynników i odpowiadających im przejawów wyzwania w przedmiotowym zakresie przedstawia się następująco: (1) kapitał ludzki: cechy i kompetencje mieszkańców, (2) kapitał społeczny: aktywność mieszkańców i działalność organizacji, (3) kapitał materialny: stan infrastruktury społecznej, (4) kapitał finansowy: napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury społecznej, (5) innowacje: wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów. Przedmiotowy schemat analityczny realizowanego postępowania badawczego ilustruje ryc. 7.1. Charakterystyka empiryczna w odniesieniu do każdego czynnika i przejawu prowadzona jest na podstawie wyników uzyskanych w trakcie pogłębionych wywiadów z przedstawicielami lokalnej władzy i badań fokusowych z liderami lokalnymi (IDI, FDI) dla każdej gminy oraz uzupełniona w miarę możliwości danymi statystycznymi. Podsumowaniem rozważań jest ocena cząstkowa (w układzie każdego czynnika i przejawu) i całościowa (dla wszystkich czynników i przejawów) przygotowania gmin w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju (tab. 7.3). Rozdział zamyka próba określenia syntetycznego



Ryc. 7.1. Schemat identyfikacji wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

poziomu (niskiego, przeciętnego lub wysokiego) przygotowania gmin testowych do skutecznego wzmacniania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jako wyzwania polityki regionalnej. Podstawą określenia syntetycznego poziomu przygotowania gmin w przedmiotowym zakresie jest ocena wypadkowa ze wskazań cząstkowych uzyskanych w ramach każdego z pięciu czynników rozwoju.

## 7.2. Kapitał ludzki

W ramach czynnika kapitał ludzki wybranym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju są **cechy i kompetencje mieszkańców** będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika kompetencje i umiejętności. Mieszkańcy terytorium wraz ze swoją wiedzą, kreatywnością, umiejętnościami i kompetencjami w zasadniczy sposób wpływają na specyfikę funkcjonalną danego obszaru. Cechy osobowe mieszkańców warunkują możliwość wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych budujących rozwój oddolny. Są one podstawowym elementem tworzącym konteksty terytorialne i preferencje mieszkańców. Uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju opierają się na ludziach, dlatego wzmacnianie ich cech i kompetencji pozytywnych oraz zmniejszanie intensywności negatywnych, a także pobudzanie aktywności mieszkańców należy postrzegać jako podstawowe działania w kształtowaniu tego procesu.

Wyniki pogłębionych wywiadów z przedstawicielami władz lokalnych oraz opinie liderów społecznych pozwoliły wskazać pozytywne i negatywne cechy i kompetencje mieszkańców gmin testowych, mające wpływ na tworzenie instytucjonalnych warunków dla procesu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Należy podkreślić, że we wszystkich gminach, niezależnie od poziomu rozwoju czy typu funkcjonalno-administracyjnego, respondenci wskazywali więcej cech pozytywnych niż negatywnych. Najczęściej wymieniano: gospodarność, przedsiębiorczość i pracowitość mieszkańców, jednocześnie podkreślając, że są to typowe cechy wyróżniające całą społeczność wielkopolską wśród innych społeczności regionalnych w Polsce: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna. (...) Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać. Przekłada się to na działalność stowarzyszeń, przedsiębiorczość, aktywność, o ile stworzy się ku temu warunki* (Bralin), *...ja bym powiedział, że są tacy gospodarni. Może jest to cecha typowa dla ludzi z Wielkopolski* (Turek). Fakt ten odzwierciedlają wyniki wcześniej prowadzonych badań na temat zbiorowości Wielkopolan i jej specyficznych cech [Kwaśniewski 1986; Jałowicki 1996; Dolata i in. 2009]. Do innych pozytywnych cech lokalnej społeczności, przedstawiciel władz lokalnych gminy miejskiej Leszno zaliczył zdyscyplinowanie, odpowiedzialność, obowiązkowość, ale zaznaczył, że w pewnym stopniu taki zestaw cech ogranicza kreatywność mieszkańców. Wśród pozytywnych cech lokalnych społeczności wymieniono również: zaradność, która przekłada się na niski poziom bezrobocia: *mieszkańcy są bardzo zaradni, to też świadczy o tym, że nikt tutaj nie rozkłada rąk, praktycznie tu nie ma bezrobocia* (Książ Wlkp.), umiejętność adaptacji mieszkańców do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy (Leszno) i dbanie o czystość i porządek: *mieszkańcy dbają o czystość, u nas śmieć nie może fruwać* (Złotów). Dodatkowo w wybranych gminach (Książ Wlkp., Trzemeszno, Złotów) przedstawiciele lokalnych władz i liderów podkreślali wysoki lokalny patriotyzm mieszkańców i mocne poczucie tożsamości lokalnej, które przekładają się na ich aktywność i duże zaangażowanie w sprawy gminy: *Moim zdaniem, na pierwszym miejscu wymieniłbym przywiązanie do miejsca zamieszkania i do lokalnej tradycji* (Trzemeszno). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na specyficzne cechy mieszkańców gminy wiejskiej Rokietnica objętej procesem suburbanizacji i wyraźny dysonans między cechami ludności napływowej i rdzennej, co może stanowić wyzwanie w implementacji uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w aspekcie kapitału ludzkiego. Respondenci podkreślili, że nowych, napływowych mieszkańców, najczęściej dobrze wykształconych charakteryzują: brak poczucia tożsamości i więzi lokalnej oraz postawa roszczeniowa: *Ja mam jednak wrażenie, że cały czas mamy do czynienia z takim pewnym dysonansem między napływowymi a starymi mieszkańcami. Ja mam wrażenie, że nowi mieszkańcy jednak zamykają się w swoich środowiskach. Także nie mają może nawet takiej potrzeby, żeby dotrzeć do tych starych mieszkańców oraz Wszystko im się należy, wszystko musi być podane na tacy, nie ma, że czegoś nie ma, on tu płaci podatki, to musi być. Trzeba pamiętać, że jeszcze kilka lat temu wiele osób nie było tutaj zameldowanych, a zgłaszało swoje roszczenia. Inaczej postrzegani byli rdzenni mieszkańcy, których cechami są ...przywiązanie do miejsca i utożsamianie się z tym miejscem, z tym terenem, z tą gminą. W innych gminach testowych w grupie wyzwań związanych z negatywnymi cechami mieszkańców respondenci wskazali: zachowawczość, *Mam wrażenie, że środowisko jest bardzo konserwatywne, boi się nowości, lubi takie ciepłe, bezpieczne ciepłko* (Złotów), anonimowość i brak odwagi cywilnej w kwestii osobistego wypowiedziania się na tematy społeczne i polityczne *Jeżeli chodzi o minus, to ja tu**

*praktycznie widzę jeden. Mianowicie, to jest anonimowość. Mieszkańcy Trzemeszna wypowiadają się na tematy społeczne, polityczne, jakiegokolwiek inne tylko anonimowo. Czyli robią to chętnie na portalach społecznościowych, tam gdzie nie muszą się podpisywać (Trzemeszno), zbyt małą mobilnością wynikającą z dużego przywiązania do miejsca zamieszkania (Trzemeszno), interesowność, konsumpcjonizm i marazm (Szczytniki) oraz niskie aspiracje edukacyjne: Ale taką ujemną rzeczą, to jest stosunkowo niskie wykształcenie, ponieważ w Turku tylko około 13% mieszkańców posiada wykształcenie wyższe. Co jest w stosunku do ogólnopolskich, nawet i wielkopolskich udziałów stosunkowo niskie, czyli jest dużo ludzi o wykształceniu podstawowym, i niepełnym podstawowym (Turek, Szczytniki), co potwierdzają również opinie mieszkańców i przedsiębiorców (podrozdz. 5.2).*

### 7.3. Kapitał społeczny

W ramach czynnika kapitał społeczny wybranym przejawem wyzwania w ramach tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju są **aktywność mieszkańców i działalność organizacji**, będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynników aktywność społeczna i działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych. Poziom aktywności mieszkańców i działalność organizacji są uzależnione od poziomu rozwoju gospodarczego danej jednostki, wyposażenia w instytucje formalne i nieformalne czy od zjawisk kryzysowych. Tworzenie warunków do rozwoju instytucjonalnego prowadzi do wzrostu aktywności mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi. Z kolei tworzenie i aktywizacja istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim) przyczynia się do wzmacnienia instytucjonalizacji rozwoju oraz kształtuje warunki organizacyjne dla skutecznej operacjonalizacji oddolnych (*bottom-up*) inicjatyw społecznych.

Pierwszym charakteryzowanym aspektem przedmiotowego wyzwania jest poziom aktywności mieszkańców, którą zbadano na podstawie opinii przedstawicieli władz lokalnych na temat ich zaangażowania w konsultacje społeczne organizowane przez urząd, a także na podstawie wskaźnika frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych, parlamentarnych i europejskich.

Największą aktywność mieszkańców w zakresie zaangażowania w konsultacje odnotowano w gminach miejskich o wysokim poziomie rozwoju: Leszno, Czarnków i Złotów oraz w gminie miejsko-wiejskiej Trzemeszno o przeciętnym poziomie rozwoju. W opinii przedstawiciela władz największego spośród badanych ośrodków miejskiego Leszna *Leszanie są od lat zaangażowani do współdecydowania o rozwoju swojego miasta. Ich aktywność jest wysoka*, a pewnym wyzwaniem w tym zakresie jest wprowadzanie pewnych działań korekcyjnych *...ukierunkowanych na urealnienie*

*i efektywność realizacji zgłaszanych pomysłów.* W przypadku gminy Złotów zdaniem burmistrza *Wszystko, aż przesadnie jest konsultowane*, ponieważ *...samorząd to nie burmistrz, samorząd to my.* Takie podejście powoduje, że *Ludzie przychodzą gremialnie, przychodzą z pretensjami i to trzeba opanować, ja się tego nie boję to jest mój żywioł, nie mam nic za uszami, mam dobre intencje i umiem wszystko wytłumaczyć, bo robię to z przekonaniem.* Należy podkreślić, że we wskazanych gminach aktywność mieszkańców dotyczyła różnych dziedzin (np. budżetu obywatelskiego, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju miasta czy funkcjonowania urzędu), a konsultacje społeczne odbywały się z wykorzystaniem różnych narzędzi (np. ankiety *on-line* (geoankiety), tradycyjne ankiety papierowe, spotkania mieszkańców z przedstawicielami władzy).

W kolejnej grupie gmin testowych aktywność społeczna mieszkańców była ograniczona i uzależniona od istoty problemu. W przypadku, gdy konsultacje organizowane przez urząd związane były z kwestiami, które bezpośrednio dotyczyły mieszkańców, najczęściej spraw problemowych i długo wyczekiwanych, aktywność była bardzo wysoka. Potwierdzają to wypowiedzi: *Mieszkańcy są aktywni tylko w sytuacjach konsultacji spraw, które ich bezpośrednio dotyczą* (Bralin), *Wiadomo, że mieszkańcy przyjdą, kiedy konsultacje dotyczą inwestycji długo przez nich wyczekiwanych, np. budowy drogi, parkingu* (Turek). Natomiast zdecydowanie niższą aktywność społeczną odnotowano w odniesieniu do problemów ogólnych i horyzontalnych, które nie dotyczyły bezpośrednio spraw indywidualnych, np. w zakresie planowania przestrzennego. Według burmistrza Książa Wlkp. *...nie ma żadnego zainteresowania wśród mieszkańców planami miejscowymi wyłożonymi do publicznego wglądu czy zdaniem wójta Rokietnicy ...nie ma tej energii w kwestiach zagospodarowania przestrzennego. Kiedy powstaje plan, to mam wrażenie, że nie ma do końca świadomości i zaangażowania, że to też jest nasz interes.* Podkreślono jednak, że aktywność mieszkańców wzrosła, gdy wykorzystano innowacyjne narzędzia konsultacji społecznych typu geoankieta. Zdecydowanie najgorzej władze lokalne oceniły aktywność mieszkańców wiejskiej gminy Szczytniki o niskim poziomie rozwoju: *Mieszkańcy nie aktywizują się. Jest pewna grupa osób, która ma coś do powiedzenia, ale zdecydowana większość nie chce zabierać głosu. Trudno stwierdzić z czego to wynika, może nasze narzędzia komunikacji nie do końca są odpowiednie.* W tym przypadku wyzwaniem jest zdiagnozowanie przyczyn niskiej aktywności mieszkańców, która może wynikać ze stosowania przez władze lokalne niewłaściwych narzędzi konsultacyjnych.

Uzupełnieniem analizy aktywności mieszkańców w badanych gminach, zaprezentowanej na podstawie wyników badań terenowych, są dane dotyczące ich frekwencji w wyborach samorządowych (w latach 2006-2018) i parlamentarnych (wybory do Sejmu, 2007-2019) oraz udziału w referendum akcesyjnym do Unii Europejskiej w 2003 r. Ten typ aktywności mieszkańców wskazuje na poziom zaangażowania w lokalne, krajowe i ponadkrajowe (europejskie) procesy decyzyjne (tab. 7.1).

W ujęciu zgeneralizowanym frekwencja w wyborach samorządowych była mocno uzależniona od wielkości gminy – im mniejsza była liczba mieszkańców danej jednostki, tym frekwencja była wyższa. Przykładowo w małych gminach wiejskich Bralin i Szczytniki w badanych latach frekwencja w wyborach wójta oscylowała na poziomie ok. 60%, co było wynikiem wyższym niż w pozostałych gminach oraz w regionie

Tabela 7.1. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych, wyborach parlamentarnych i w referendum akcesyjnym do UE (w %)

Gmina	Frekwencja I tura wyborów samorządowych - wójt/burmistrz/prezydent				Frekwencja – wybory parlamentarne do Sejmu				Referendum wstąpienie do UE 2003	
	2006	2010	2014	2018	2007	2011	2015	2019	frekw.	% TAK
Bralin	51,4	60,7	62,5	65,3	53,2	48,4	51,6	64,2	60,5	79,6
Czarnków	43,0	48,2	40,8	55,2	59,4	53,8	52,9	62,5	68,1	84,9
Książ Wlkp.	44,8	44,1	50,8	55,1	42,5	38,0	39,7	52,2	52,5	61,4
Leszno	43,9	42,2	42,1	54,8	60,8	52,9	53,2	65,5	66,2	84,4
Rokietnica	49,2	52,1	43,3	63,3	59,9	55,7	60,4	74,9	59,3	76,4
Szczytniki	54,4	61,5	59,6	59,1	40,9	38,9	41,4	58,9	51,7	37,2
Trzemeszno	43,1	44,2	44,9	53,0	44,5	38,8	40,2	52,5	55,3	71,3
Turek	46,6	46,3	49,5	53,5	55,8	50,4	51,2	61,3	61,7	81,7
Złotów	46,0	49,7	45,3	51,0	54,7	50,5	49,8	60,7	61,5	83,1
<b>wielkopolskie</b>	<b>47,1</b>	<b>47,1</b>	<b>46,9</b>	<b>55,9</b>	<b>55,1</b>	<b>49,3</b>	<b>50,2</b>	<b>63,0</b>	<b>61,0</b>	<b>77,1</b>
<b>Polska</b>	<b>46,0</b>	<b>47,3</b>	<b>47,2</b>	<b>54,9</b>	<b>53,9</b>	<b>49,8</b>	<b>50,9</b>	<b>61,7</b>	<b>58,9</b>	<b>77,5</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, [https://pkw.gov.pl/, kwiecień 2020 r.].

i w kraju. Wyraźnie najniższą aktywność mieszkańców w wyborach prezydenta miasta, przeciętnie na poziomie 45%, odnotowano w największej badanej gminie Leszno. Inna zależność, po części odwrotna, bo znaczenie miały również poziom rozwoju społeczno-gospodarczego czy specyficzne cechy lokalnej społeczności, wystąpiła w przypadku wyborów parlamentarnych i europejskich. Największą aktywnością w wyborach parlamentarnych charakteryzowali się mieszkańcy zurbanizowanej gminy Rokietnica z dużym udziałem ludności napływowej z Poznania, ośrodka subregionalnego Leszno oraz gminy miejskiej Czarnków, a najniższą odnotowano w gminach wiejskiej Szczytniki i miejsko-wiejskich Książ Wlkp. i Trzemeszno. Podobnie w przypadku referendum akcesyjnego dotyczącego wstąpienia Polski do Unii Europejskiej najniższa frekwencja wystąpiła ponownie w gminach Szczytniki, Książ Wlkp. i Trzemeszno. Warto podkreślić, że jedynie w gminie wiejskiej Szczytniki odnotowano bardzo niski udział poparcia mierzony liczbą głosów na tak, bo zaledwie na poziomie 37,2%, co było skrajnie niskim wynikiem w grupie badanych gmin, a także w skali woj. wielkopolskiego i Polski (77,5%). Sytuacja ta może wynikać po części z przesłanek historycznych związanych ze specyficzną mentalnością ludności w jednostkach położonych na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego.

Drugim charakteryzowanym aspektem przedmiotowego wyzwania jest działalność organizacji związana z ich ogólną aktywnością, a zwłaszcza działalnością na rzecz

rozwoju lokalnego. Działalność lokalnych organizacji administracyjnych oraz lokalnych organizacji i stowarzyszeń pozarządowych stanowi determinantę świadczącą o umiejętności samoorganizacji mieszkańców do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych. Tworzenie i aktywizacja istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), wzmacnia instytucjonalizację rozwoju oraz kształtujące warunki organizacyjne do skutecznej operacjonalizacji oddolnych (*bottom-up*) inicjatyw społecznych. Ważny jest również rozwój sfery instytucjonalnej opierający się na wykorzystaniu innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewniający poprawę sprawności funkcjonowania organizacji i instytucji (efekt synergii z czynnikiem innowacje, szerzej w rozdz. 7.5).

Uzyskane w trakcie badań fokusowych opinie liderów społecznych na temat ogólnej działalności lokalnych organizacji prowadzą do wniosku, że w każdej z badanych gmin testowych funkcjonowały różnorodne organizacje pozarządowe pożytku publicznego, co było przez respondentów oceniane pozytywnie: *...sama aktywność to jest już coś pozytywnego, prawda* (Czarnków), *Są stowarzyszenia bardzo aktywne, które biorą udział w licznych konkursach, angażują się* (Trzemeszno), *Jeśli się przyjrzeć naszemu miastu, tu jest bardzo dużo organizacji, jakichś stowarzyszeń, które bardzo prętnie i chętnie działają właśnie dla wspólnego społecznego dobra* (Złotów). Najczęściej były to stowarzyszenia i fundacje, np. stowarzyszenie emerytów i rencistów, uniwersytet trzeciego wieku, bractwo kurkowe, Fundacja Aktywne Trzemeszno, kluby sportowe oraz organizacje działające na podstawie odrębnych przepisów, jak np. Polski Czerwony Krzyż, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Związek Działkowców, izby gospodarcze i cechy rzemieślnicze. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich działalność prowadziły również kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich, z wyjątkiem podpoznańskiej gminy wiejskiej Rokietnica, w której *...brak koła gospodyń wiejskich, bo gospodynie są nowoczesne i inaczej się integrują*.

W opinii liderów społecznych władze lokalne zazwyczaj chętnie współpracowały z organizacjami pozarządowymi, a głównymi przejawami tej współpracy było wsparcie finansowe: *Miasto przeznaczają spore środki finansowe na konkursy dla środowisk pozarządowych* (Czarnków), *... udział samorządów w finansowaniu tego typu pomysłów jest duży, ogromny* (Rokietnica) oraz wsparcie organizacyjne dotyczące m.in. wynajęcia sali czy zabezpieczenia imprez sportowych. Bardzo dobry model współpracy został wypracowany w gminie miejsko-wiejskiej Trzemeszno, w której z inicjatywy burmistrza powołano Radę Pożytku Publicznego, której zadaniem jest koordynacja współpracy ze wszystkimi organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi gminy. Należy podkreślić, że wpływało to na kształtowanie bardzo dobrych warunków do rozwoju instytucjonalnego oraz instytucjonalizacji rozwoju w badanej gminie.

Przeprowadzone badania pozwoliły również rozpoznać pewne wyzwania związane z ogólną aktywnością organizacji, które osłabiają uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju. W gminie miejskiej Leszno zwrócono uwagę na niezbyt dobre relacje urzędu i organizacji społecznych, gdyż zdaniem lidera lokalnego *...władze się cieszą, że jest tyle organizacji pozarządowych, ale traktują je jeszcze jako ciekawostkę. Urzędnik jest ważniejszy niż organizacja pozarządowa, która jest obok urzędu*. Skrytykowano

również pozorną (zbyt medialną) działalność niektórych organizacji: *...zagrożeniem jest pozorność niektórych organizacji pozarządowych (...) jest to bardzo dużą wadą i negatywnie wpływa na organizacje, które aktywnie działają.* Podobnie w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. źle oceniono współpracę z samorządem lokalnym, który nie rozumie idei funkcjonowania organizacji pozarządowych i nie jest zainteresowany współpracą z organizacjami: *Ja powiem tak, jesteśmy skrajnie niezadowoleni ze współpracy z samorządem, ale największy zarzut jest taki, że nasz samorząd, konkretnie ten, nie potrafi zrozumieć po co są organizacje pozarządowe.* Również w gminie miejskiej Turek w opinii lidera społecznego: *Nie ma współpracy, nie ma dialogu z miastem.* Natomiast w gminie wiejskiej Szczytniki o niskim poziomie rozwoju zwrócono uwagę na dwie negatywne kwestie: marazm mieszkańców, którego pochodną był brak chęci do działania *Małe grono osób jest, które się angażują. To są fanatycy, urodzeni społecznicy. Jest część osób, którymi trzeba dyrygować, trzeba im pokazać i wówczas oni pójdą i to zrobią* oraz aspekt polityczny, który decydował o przyznaniu dofinansowania tylko wybranym organizacjom: *Wszystko się jednak rozбивa o sprawę polityczną. Mamy dać pieniądze, to damy tylko tym których lubimy (politycznie).*

Obok ogólnej aktywności różnorodnych organizacji w danej gminie bardzo istotną kwestią ich funkcjonowania jest działalność na rzecz rozwoju lokalnego. Wysoka jakość kapitału społecznego polegająca na wzmacnianiu kompetencji do współpracy wewnątrz (*bonding social capital*) i między (*bridging social capital*) lokalnymi organizacjami administracyjnymi i społecznymi wzmacnia konkurencyjność terytorium stanowiąc ważny czynnik lokalizacji i „zakorzeniania” (*embeddedness*), sprzyjający równolegle rozwojowi nowych form przestrzennej organizacji działalności gospodarczej w postaci start-up’ów, inkubatorów, parków, klastrów, zintegrowanych usług otoczenia biznesu oraz ulg i preferencji podatkowych. Tworzenie i wzmacnianie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza przez lokalną administrację, która ma w tym zakresie większe możliwości, stanowi istotny przejaw uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju.

Biorąc pod uwagę działalność władz na rzecz rozwoju lokalnego, w tym tworzenie i wzmacnianie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, na podstawie uzyskanych opinii badane gminy można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą jednostki, w których zastosowano już różnego rodzaju instrumenty wspierania przedsiębiorczości. W największej badanej gminie Leszno, ze względu na większe możliwości i zapotrzebowanie, wprowadzono najbardziej różnicowane instrumenty w postaci ulg podatkowych, funduszu poręczeniowego, inkubatora przedsiębiorczości czy inicjatyw klastrowych. W gminie miejskiej Turek z inicjatywy Tureckiej Izby Gospodarczej utworzono kilka lat temu inkubator przedsiębiorczości, przy którym działa centrum obsługi inwestora: *To jest i działa. Na ile to jest skuteczne, to trzeba by się zapytać właściwie przedsiębiorców. Gdzieś widzimy te efekty, że firmy zaczynają funkcjonować samodzielnie.* W mniejszych gminach wprowadzono ulgi podatkowe, np. w Czarnkowie zachęty finansowe dla przedsiębiorstw tworzących nowe miejsca pracy, a w Trzemesznie celowe ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw w branży transportowej *...W tej chwili my traktujemy siebie jako gmina pod kątem rajy podatkowego, to znaczy w tym sensie, że mamy najniższe stawki, jeśli chodzi o podatek od środków*



*transportowych*. Obie gminy wykazywały otwartość, jeśli chodzi o wprowadzanie zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, związanych z lokalizacją nowych firm. W gminie miejskiej Złotów przygotowano ofertę inwestycyjną związaną z lokalizacją firmy ekologicznej, która byłaby zgodna z ogólnym wizerunkiem ecomiasta: ... *Nie interesuje mnie firma, która będzie robiła kable i szukała 300 osób, ale farma fotowoltaiczna tak, bo to buduje wizerunek ecomiasta lub gospodarstwo hodujące lamy i alpaki*. W planach jest również wprowadzenie w tej gminie nowych miejsc pracy w ramach zastosowania ekonomii społecznej (całoroczna lekka praca, np. porządkowanie parku czy cmentarza).

W drugiej grupie znalazły się gminy, które w ograniczonym stopniu zastosowały instrumenty wspierania przedsiębiorczości (najczęściej w postaci ulgi podatkowej) lub były na etapie przygotowywania programów wsparcia dla inwestorów, np. w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. zakładano ...*uruchomienie centrum obsługi inwestora i dalsze zacieśnianie współpracy w ramach organizacji ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości*, a w gminie wiejskiej Szczytniki pracowano nad planem inwestycji drogowych pod kątem terenów inwestycyjnych na lokalizację inwestycji innych, niż rolnicza i ogrodnicza. Barierą w tym zakresie była: ...*niechęć prywatnych właścicieli gruntów do ich odsprzedania i przekształcenia pod działalność gospodarczą*. Niechęć mieszkańców do pozbywania się ziemi i przywiązanie do niej może być w pewnym stopniu utrwalone uwarunkowaniami historycznymi, związanymi z położeniem gminy Szczytniki na obszarze byłego zaboru rosyjskiego.

## 7.4. Kapitał materialny

W ramach czynnika kapitał materialny analizowanym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jest **stan infrastruktury społecznej**, będący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika infrastruktura społeczna. Współcześnie bardzo istotne jest rozpoznanie stanu i potrzeb lokalnych w zakresie materialnej infrastruktury społecznej oraz możliwości jej finansowania (efekt synergii z czynnikiem kapitał finansowy, szerzej na ten temat w rozdz. 7.5). Dostęp do obiektów infrastruktury społecznej, tworzącej warunki do wzmacniania wyposażenia instytucjonalnego danej gminy, zwłaszcza w zakresie instytucji ochrony zdrowia, edukacji, opieki nad dziećmi, kultury i sportu wpływa na poziom, warunki oraz jakość życia mieszkańców, a także warunkuje decyzje lokalizacyjne inwestorów uwzględniające kwestie jakości i warunków życia dla przyszłych pracowników. Systemowe wzmacnianie infrastruktury społecznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu poprawia konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzy warunki do polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego, a także ogranicza stopień zagrożenia w okresie dekonjunktury ekonomicznej.

Uzyskane opinie przedstawicielei lokalnych władz i liderów pozwoliły wskazać najważniejsze potrzeby lokalne w zakresie społecznej infrastruktury materialnej, których

zaspokojenie przyczynia się do wzmacniania instytucjonalnych uwarunkowań procesu rozwoju.

Najlepiej stan podstawowej infrastruktury społecznej oceniono w największej badanej gminie Leszno. W opinii przedstawiciela władz lokalnych sygnalizowane potrzeby mieszkańców i potencjalnych pracodawców i inwestorów świadczą o tym, że w tym zakresie brakuje elementów bardziej zaawansowanych, a nie podstawowych, np. w zakresie edukacji: *Obiecane przez rząd doposażenie do wyposażenia pracowni zawodowych jest niewystarczające. To jest niezbędne przy konieczności dążenia do kształcenia dualnego.*

Pozytywnie oceniono stan infrastruktury społecznej w gminie wiejskiej Bralin: *Mamy na ten moment optymalną sieć szkolną w gminie, Mamy nowo oddane przedszkole, w tym są tam oddziały żłobkowe, Mamy zapewnioną podstawową opiekę zdrowotną ze strony prywatnej spółki – to dobre usługi lekarskie i stomatologiczne, ale w prywatnej infrastrukturze.* Wójt Bralina podkreślił, że potrzeby mieszkańców w zakresie infrastruktury społecznej były zaspokojone, z istotnym wsparciem podmiotów prywatnych, ale w przyszłości widzi potrzebę konsekwentnych i sukcesywnych działań związane z jej modernizacją z wykorzystaniem dofinansowania ze środków unijnych. Również burmistrz gminy miejsko-wiejskiej Książ Wlkp. bardzo pozytywnie ocenił funkcjonujące obiekty infrastruktury społecznej i wskazał tylko na jedną pilną potrzebę w zakresie infrastruktury sportowej: *...w zakresie infrastruktury społecznej, najważniejszą potrzebą jest budowa hali sportowej, podkreślił również, że: ...placów zabaw i siłowni na wolnym powietrzu jest wystarczająco dużo.*

W związku z funkcjonowaniem szpitala w gminie miejskiej Czarnków, przedstawiciel władz lokalnych zwrócił uwagę na potrzebę stałej modernizacji tej placówki i podnoszenia jakości świadczonych usług, co wymaga dużego wsparcia finansowego. Zwrócono uwagę na stabilność systemu oświatowego, którego obiekty zostały poddane modernizacji z dofinansowaniem środków unijnych. Jeden z liderów społecznych zwrócił uwagę na bardzo dobrze zaspokojone potrzeby różnych grup mieszkańców w zakresie kultury, co było związane z modernizacją miejscowego kina (przebudowa, digitalizacja), które jest bardzo rentowne: *Inwestycja kulturalna jest nadspodziewanie bardzo rentowna (...). Są miesiące, że jest 8 tys. widzów, przy zakładanym min. 2 tys. Koszty biletów są o połowę niższe niż w dużych multipleksach w Pile czy Poznaniu, chociaż nie ma dofinansowania ze strony miasta. W kinie obowiązuje karta dużej rodziny i są zniżki dla emerytów.* Natomiast w gminie miejskiej Turek zwrócono uwagę na problemy związane z brakiem konsultacji społecznych, co powodowało słabą identyfikację potrzeb mieszkańców, co zdaniem jednego z liderów lokalnych widoczne było w zakresie usług edukacyjnych: *...w momencie wprowadzania reformy oświaty mieliśmy taką koncepcję, aby utrzymać pięć szkół podstawowych w mieście. Okazało się, że koncepcja trzech szkół podstawowych w mieście wygrała, ale była narzucana, nikt nie zapytał rodziców dzieci co byłoby najlepsze dla nich.* Zdaniem burmistrza tej gminy stan infrastruktury społecznej ulegał widocznej poprawie, ale istniały duże potrzeby w tym zakresie związane z modernizacją szkół, obiektów sportowych i kulturalnych. W gminie wiejskiej Szczytniki zasygnalizowano potrzeby w zakresie zwiększenia liczby przyszkolonych oddziałów przedszkolnych dla zwiększenia ich dostępności oraz

planowano podjąć działania związane z uruchomieniem klubów malucha (żłobków), których gmina nie posiadała.

W pozostałych gminach testowych respondenci pozytywnie ocenili stan infrastruktury społecznej i nie wskazali istotnych potrzeb w tym zakresie: *Mamy dobry stan infrastruktury społecznej – przede wszystkim nowoczesne szkoły* (Rokietnica). W gminach Trzemeszno i Złotów, przede wszystkim dobrze oceniono stan obiektów sportowych i nie sygnalizowano innych potrzeb mieszkańców.

Uzupełnieniem otrzymanych opinii władz i liderów lokalnych na temat stanu infrastruktury społecznej jest analiza cząstkowych i syntetycznych wskaźników dostępności usług publicznych, które stanowią podstawę rozwoju instytucjonalnego w gminach testowych (tab. 7.2). Prezentowane wyniki, odnoszące się do okresu 2014-2015, uzyskano w ramach projektu realizowanego przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie [*Zastosowanie GIS... 2013*]. Wyższe (dodatnie) wartości wskaźników wskazują na wyższą dostępność usług publicznych w badanych gminach, a wartości ujemne mogą wskazywać na potencjalne niedobory i potrzeby mieszkańców, będące wynikiem gorszej dostępności usług. Najniższe wartości syntetycznych wskaźników dostępności usług publicznych odnotowano w gminach Książ Wlkp. ( $W_{dp} = -0,82$ ) i Szczytniki ( $W_{dp} = -0,66$ ), w których najniższa była dostępność usług administracyjnych, edukacyjnych i w zakresie opieki nad dziećmi. Należy jednak zaznaczyć, że sytuacja ta (poza potrzebami w zakresie opieki nad dziećmi w gminie Szczytniki) nie była sygnalizowana w pozyskanych pięć lat później opiniach przedstawicieli władz lokalnych i liderów. Zatem może to świadczyć o poprawie dostępności usług publicznych i jakości instytucjonalizacji rozwoju w wymienionych

Tabela 7.2. Dostępność usług publicznych w badanych gminach w latach 2014-2015 – wskaźniki syntetyczne

Gmina	Adminis- tracja	Opieka nad dziećmi	Edukacja	Ochrona zdrowia	Kultura	Syntetyczny wskaźnik dostęp- ności usług publicznych*
Bralin	-0,81	0,86	0,34	0,43	0,44	<b>0,25</b>
Czarnków	1,09	0,27	2,93	1,40	-0,23	<b>1,09</b>
Książ Wlkp.	-0,71	-1,20	-0,61	-1,00	-0,59	<b>-0,82</b>
Leszno	0,58	1,51	2,50	1,28	0,57	<b>1,29</b>
Rokietnica	0,58	1,30	-0,84	0,38	0,53	<b>0,39</b>
Szczytniki	-1,07	-0,71	-0,05	-0,98	-0,50	<b>-0,66</b>
Trzemeszno	0,07	-0,46	0,50	-0,02	0,00	<b>0,02</b>
Turek	0,61	1,62	2,36	0,78	0,64	<b>1,20</b>
Złotów	0,37	1,29	1,72	1,64	0,74	<b>1,15</b>

\* Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższa dostępność usług  
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Zastosowanie GIS... 2013*].

gminach. Potencjalnie najmniejsze potrzeby w zakresie usług publicznych, mierzone ich dostępnością dla mieszkańców, odnotowano w gminach miejskich: Leszno, Turek, Złotów i Czarnków, co w dużym stopniu było pochodną relatywnie małej powierzchni jednostek i dużej gęstości tego typu usług. W przedmiotowym zakresie najlepszą dostępnością charakteryzowały się usługi edukacyjne.

## 7.5. Kapitał finansowy

W ramach czynnika kapitał finansowy analizowanym przejawem wyzwania w odniesieniu do tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jest **napływ środków finansowych na rozwój infrastruktury społecznej**, będący składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika wielkość absorpcji europejskich środków publicznych. Napływ środków europejskich umożliwia realizację projektów inwestycyjnych, np. w zakresie infrastruktury społecznej tworzącej wyposażenie instytucjonalne danej jednostki terytorialnej (efekt synergii z czynnikiem kapitał materialny). Absorbacja europejskich środków publicznych stanowi bezpośrednią konsekwencję integracji gospodarczej w wymiarze europejskim, tworząc obok korzyści również wyzwania instytucjonalne związane np. z niską jakością kapitału wyposażenia instytucjonalnego.

Na podstawie badań terenowych zidentyfikowano opinie na temat możliwości pozyskiwania i napływu europejskich środków finansowych przeznaczonych na rozwój lokalnej infrastruktury społecznej w aspekcie czynnika kapitał finansowy.

Należy podkreślić, że w przypadku omawianej infrastruktury pozyskiwane środki finansowe często nie były bardzo wysokie i przeznaczane były najczęściej na modernizację już istniejących elementów infrastruktury społecznej, a nie na budowę nowych. Odmiennie tendencje można było zaobserwować w odniesieniu do infrastruktury technicznej (wyższy poziom środków i częściej budowa nowych elementów). Zwrócili na to uwagę przedstawiciele władz lokalnych w gminach miejskich Czarnków i Turek. Ich zdaniem gminy w umiarkowanym stopniu pozyskiwały środki finansowe z zewnętrznych źródeł unijnych, które przeznaczono głównie na modernizację istniejącej infrastruktury społecznej, zwłaszcza oświatowej (np. termomodernizacja). Uzyskane środki *...stanowią szansę na realizację projektów miękkich poprawiających kapitał społeczny, którym jednocześnie może towarzyszyć modernizacja gminnej infrastruktury społecznej* (Turek). Inna sytuacja w tym zakresie została zdiagnozowana w silnie zurbanizowanej podpoznańskiej gminie wiejskiej Rokietnica, gdzie pozyskane środki unijne przeznaczono na budowę szkół, co traktowano jako jedno z zadań priorytetowych na równi z budową infrastruktury technicznej: *Środki europejskie wykorzystaliśmy przede wszystkim na budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków oraz na budowę szkół.*

W innych gminach testowych zwrócono przede wszystkim uwagę na ograniczenia związane z absorpcją europejskich środków publicznych na rozwój elementów infrastruktury społecznej. W opinii wójta Bralina relatywnie niska aktywność gminy w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych wynikała z ograniczonych możliwości

pokrycia wkładu własnego: *Gdy z dochodów własnych opłacimy wszystko co musimy pozostaje tylko 1,5 mln PLN wolnych środków. To ogranicza nas w pozyskiwaniu unijnych środków zewnętrznych, bo nie wystarcza nam na wkład własny.* Pozytywne było stwierdzenie, że zdaniem wójta w urzędzie nie występowały ograniczenia instytucjonalne natury organizacyjno-kadrowej w pozyskiwaniu środków zewnętrznych: *Kadra jest bardzo ważna. Dokonałem zmian po wyborach. Wydaje się, że przy możliwościach ograniczonych finansowo, to pozyskiwanie środków i przygotowanie nowych projektów nie jest wyzwaniem i radzimy sobie sami. Mam bardzo dobrze wykształconych, może nie za bardzo dobrze opłacanych, specjalistów, ale potencjał ludzki jest.* Podobne stanowiska wyrazili burmistrz gminy Złotów: *Zatrudniłem człowieka, który pracował w zewnętrznej firmie, która pisała projekty,* burmistrz gminy Książ Wlkp.: *na ten moment radzimy sobie, wykorzystując tę obsadę, zasoby, które posiadamy* i burmistrz Trzemeszna: *ograniczeń kadrowych nie ma, ale projekty nie zawsze wygrywają.*

Natomiast dużym zaskoczeniem było zdiagnozowanie odmiennej sytuacji w tym zakresie w Lesznie, ośrodku subregionalnym o potencjalnie dużych możliwościach. W opinii liderów lokalnych trudności w pozyskiwaniu funduszy na rozwój infrastruktury społecznej mają po części podłoże instytucjonalne, gdyż wynikają z braku odpowiednich umiejętności pracowników i przedstawicieli władzy: *Miasto nie ściągnęło odpowiednio wykwalifikowanych ludzi z zewnątrz, którzy napisaliby projekty.* Wyzwania w zakresie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju o podobnym charakterze wynikające z przyczyn ekonomicznych wystąpiły w gminie wiejskiej Szczytniki: *Nie mamy osób, które np. mogłyby zająć się tylko i wyłącznie inwestorami. Nie możemy sobie na to pozwolić z uwagi na rosnące koszty bieżące. Jest osoba od zamówień publicznych, która zajmuje się przetargami i pozyskiwaniem środków zewnętrznych.*

O mniejszej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych na infrastrukturę społeczną (w stosunku do infrastruktury technicznej) decydowały różne przesłanki, będące m.in. wynikiem niskiej jakości kapitału wyposażenia instytucjonalnego (synergia z czynnikami kapitał ludzki i kapitał społeczny), mniej priorytetowego znaczenia w gminie oraz ograniczeń ekonomicznych.

## 7.6. Innowacje

W odniesieniu do czynnika innowacje wybranym przejawem wyzwania w zakresie tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju może być **tworzenie i wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej**, będące składową przedmiotowego czynnika w odniesieniu do subczynnika innowacyjność. Rozwój zjawiska innowacyjności rozumianej jako zdolność do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji technologicznych i organizacyjnych stanowi konsekwencję procesu uczenia się jednostek terytorialnych oraz efektów rozlewania się wiedzy. Wykorzystanie innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewnia poprawę sprawności funkcjonowania organizacji

i instytucji (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), a tym samym wzmacnia komplementarność kapitału terytorialnego danej jednostki.

Zagadnienie dotyczące uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju związane z tworzeniem i wdrażaniem innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej stwarzało pewne trudności i bardzo często pozostawało bez odpowiedzi respondentów.

Badania wykazały, że w opinii przedstawicieli władz lokalnych najczęściej nie wprowadzano jakichkolwiek innowacji technologicznych i organizacyjnych. Natomiast najczęściej wskazywano występujące ograniczenia w badanym zakresie. Nawet w największej gminie testowej Leszno sytuacja w przedmiotowym zakresie od dłuższego czasu nie uległa zasadniczym zmianom: *Mieliśmy audyt w 2000 roku i struktura urzędu od tego czasu się nie zmieniła, mimo zasadniczych zmian otoczenia, w tym uwarunkowań prawnych, wyzwań ekonomicznych oraz potrzeb społecznych.* W innych gminach ze względu na występujące ograniczenia i bariery, wdrażanie innowacji wprowadzono w bardzo ograniczonym zakresie. Barrierami tworzenia i wdrażania innowacji były: ograniczenia prawne: *Barierą są przepisy prawne, które nie nadążają za współczesnymi czasami i utrudniają pracę z klientem, np. w kontekście odpadów musimy podnieść opłatę środowiskową, mamy bazę adresów mailowych 30-50% mieszkańców. Nie mogę im wysłać maila o wzroście cen wywozu odpadów (Rokietnica),* zaawansowany wiek pracowników (Czarnków), brak czasu na ich wdrażanie (Bralin), brak wsparcia zewnętrznego: *Bez wsparcia zewnętrznego nie liczymy na wielkie działania rozwojowe (Turek),* niechęć starszych mieszkańców (petentów) do zmian: *Spora starszych mieszkańców, nie korzysta z płatności online. Ta grupa osób wręcz zarzucała gminie, że jest zbyt nowoczesna i internetowa (Książ Wlkp.).* Do wprowadzonych innowacji technologiczno-organizacyjnych, adekwatnych do wielkości urzędów, które jednak trudno aktualnie nazwać całkowicie innowacyjnymi zaliczono: elektroniczny obieg dokumentów (Czarnków, Rokietnica), optymalizację zatrudnienia (Bralin), wprowadzenie systemu informacji przestrzennej: *Mamy system informacji przestrzennej, udostępniony przez firmę zewnętrzną. Chcemy go udoskonalić, poznać jego możliwości i zachęcić mieszkańców do korzystania z niego (Książ Wlkp.).* W grupie innych rozwiązań wprowadzonych przez urzędy gminne, służących lepszej komunikacji z otoczeniem, należy wymienić: modernizację stron internetowych, system ostrzegania SMS (Złotów) czy opłaty bezgotówkowe: *Jako pierwsi w powiecie wprowadziliśmy wirtualny bank – każdy podatnik ma indywidualne konto na każdy rodzaj podatku. Usprawnia nam to proces księgowania środków (Szczytniki).*

## 7.7. Uwarunkowania instytucjonalne jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie

Na podstawie rozważań dotyczących uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju jako wyzwania polityki zorientowanej terytorialnie można dokonać cząstkowej i całościowej oceny poziomu przygotowania badanych gmin wielkopolskich do przedmiotowego

wyzwania (por. rozdz. 6.7). Przeprowadzona cząstkowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju rozpatrywana w układzie poszczególnych czynników rozwoju i przejawów, pozwala stwierdzić, że tworzenie najbardziej korzystnych warunków do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju zdiagnozowano w gminach testowych w odniesieniu do dwóch czynników: kapitał ludzki i kapitał społeczny. Na poziomie przeciętym można ocenić kształtowanie warunków do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych w aspekcie czynnika kapitał materialny, natomiast najmniej korzystne warunki wystąpiły w odniesieniu do czynników kapitał finansowy i innowacje. Należy podkreślić, że analogiczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do wyzwania dyfuzja rozwoju. Na tej podstawie można stwierdzić, że w większości badanych gmin, ponownie poza gminą wiejską Szczytniki, zdiagnozowano relatywnie wysoką jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, która korzystnie wpływa na tworzenie i wzmacnianie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. W przypadku pozostałych czynników w opinii respondentów ich jakość jest zdecydowanie niższa, zwłaszcza dotyczy to innowacji, co jest wyraźnym ograniczeniem dla zwiększania zakresu instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju (tab. 7.3).

Natomiast całościowa ocena poziomu przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju rozpatrywana w układzie wszystkich czynników i przejawów, pozwala stwierdzić, że w żadnej gminie nie zdiagnozowano

Tabela 7.3. Poziom przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w układzie czynników rozwoju

Gmina	Czynnik	Kapitał ludzki	Kapitał społeczny	Kapitał materialny	Kapitał finansowy	Innowacje	Synteza
	przejaw	cechy i kompetencje mieszkańców	aktywność mieszkańców i działalność organizacji	stan infrastruktury społecznej	napływ środków finansowych na rozwój infrastr. społecznej	wdrażanie innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej	
Bralin		++	+	++	+	+	+
Czarnków		+++	++	++	+	+	++
Książ Wlkp.		++	+	+	+	+	+
Leszno		+++	++	++	+	+	++
Rokietnica		++	++	++	++	+	++
Szczytniki		+	+	+	+	+	+
Trzemeszno		++	++	++	+	+	++
Turek		++	++	++	+	+	++
Złotów		+++	+++	++	++	+	++

Objaśnienie: poziom przygotowania do wyzwania: niski (+), przeciętny (++), wysoki (+++), ocena syntetyczna stanowi wypadkową (odpowiednik średniej arytmetycznej) ze wskazań cząstkowych w ramach każdego czynnika rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

wysokiego poziomu przygotowania do przedmiotowego wyzwania. Przeciętny poziom przygotowania do wyzwania zdiagnozowano w dwóch największych jednostkach miejskich Leszno i Turek oraz w czterech mniejszych: gminie miejskiej Czarnków, gminie miejskiej Złotów, miejsko-wiejskiej Trzemeszno i wiejskiej Rokietnica. Na tym tle bardzo korzystnie wyróżnia się gmina miejska Złotów, w której odnotowano bardzo pozytywne opinie respondentów na temat cech, kompetencji i aktywności mieszkańców oraz aktywności lokalnych organizacji, co wskazuje na wysoką jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Z kolei niski poziom przygotowania do powstawania uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju, wystąpił w jednej gminie miejsko-wiejskiej i dwóch wiejskich o relatywnie niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i najczęściej peryferyjnym położeniu w regionie: Książ Wlkp., Bralin i Szczytniki (tab. 7.3). W gminach o przeciętnym poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania można oczekiwać wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych związanych z poprawą skuteczności i efektywności dotychczasowych działań polityki spójności realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Natomiast w gminach o niskim poziomie przygotowania do przedmiotowego wyzwania, ze względu na istniejące ograniczenia i bariery, wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych może być mocno utrudnione, co hamuje efektywność działań w podejściu zorientowanym terytorialnie.



# Rozdział 8

## Polityka rozwoju zorientowana terytorialnie – programowanie, realizacja, opinie

### 8.1. Programowanie wielkopolskiej polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie

Implementacja założeń podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*) w praktykę polityki regionalnej Wielkopolski następowała stopniowo, zgodnie z trendami obserwowanymi w europejskiej i polskiej polityce spójności. Trudność w pełnym ich wykorzystaniu miała swoje przyczyny przede wszystkim w sferze politycznej. Terytorializacja oznaczająca przestrzenne zaadresowanie celów i kierunków interwencji w miejsce działań programowanych w regionie zgodnie z podejściem *one-size fits all* okazała się poważnym wyzwaniem zarówno dla samorządu regionalnego, jak i samorządów lokalnych. W konsekwencji jednoznaczne i daleko idące deklaracje w przedmiotowym zakresie znalazły się dopiero w zapisach *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.* [2020].

Pierwszym dokumentem strategicznym w woj. wielkopolskim, w którym zwrócono uwagę na wyzwania związane z dążeniem do spójności terytorialnej regionu była *Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.* [2005]. Było to podyktowane przede wszystkim koniecznością podporządkowania się założeniom programowanej na okres 2007-2013 reformy polityki spójności UE, które zostały zawarte w raporcie *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca*. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej [*Nowe partnerstwo...* 2004] został przyjęty w 2004 r. w Luksemburgu. Zgodnie z nimi przyjęto rozszerzenie katalogu celów interwencji polityki regionalnej obok ograniczenia różnicowań rozwojowych w wymiarze społecznym i ekonomicznym również o wymiar terytorialny. Niestety konkretyzacja tych założeń w dokumencie strategicznym i jego programowej operacjonalizacji w postaci *Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013* ograniczyła się do bardzo ogólnych założeń i nie doprowadziła do faktycznego zróżnicowania przestrzennego indykatywnej alokacji środków, dostosowanej do specyfik poszczególnych terytoriów. Braków tych nie rekompensował fakt opracowania pierwszej generacji *Regionalnej Strategii Innowacji* przygotowanej w 2004 r. i zaktualizowanej w 2011 r. oraz funkcjonujący wówczas *Plan Przestrzennego*

*Zagospodarowania Województwa*. Dokumenty te albo nie zawierały rekomendacji w zakresie terytorializacji działań w układzie wewnątrzregionalnym, albo ich założenia nie przekładały się operacyjnie na ich koncentrację przestrzenną. Tym samym interwencja polityki regionalnej była w tym okresie realizowana bez zauważalnego różnicowania możliwości dostępu do środków polityki regionalnej adekwatnie do poziomu rozwoju oraz potrzeb poszczególnych jednostek, w tym gmin objętych szczegółową analizą w niniejszej pracy.

Istotne zmiany w zakresie wdrażania zorientowanej terytorialnie polityki regionalnej w woj. wielkopolskim miały miejsce w ramach przygotowań do nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej 2014-2020. Wynikało to z konieczności uwzględnienia na etapie programowania polityki wniosków i rekomendacji wynikających z Raportu [Barca 2009], które znalazły swoją konkretyzację w zapisach Wspólnych Ram Strategicznych i pakietu legislacyjnego Unii Europejskiej 2014-2020. Zostały one również zaimplementowane do polskiego porządku prawnego przez kolejną nowelizację *Ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach planowania rozwoju* (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zmian.). Wdrażając te wytyczne w życie, samorząd regionalny woj. wielkopolskiego przygotował aktualizację strategii rozwoju regionu. Nowa strategia: *Wielkopolska 2020...* [2012], opierała się na „dyfuzyjno-absorbcyjnym” modelu rozwoju regionu, który traktowano jako rozszerzenie obowiązującego na poziomie krajowym modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Jak stwierdzali autorzy strategii *...na poziomie regionalnym warto rozszerzyć rozumienie tego modelu. Nie można zakładać, że wspieranie biegunów wzrostu wystarczy, by pojawiła się dyfuzja na obszary je otaczające. Ważne jest równoczesne wzmocnienie zdolności do odbioru tej dyfuzji, czyli korzystania z niej. Obszary otaczające należy z jednej strony wyposażać w zdolności do absorbowania czynników rozwojowych z zewnątrz, a z drugiej w zdolności do wykorzystywania potencjałów własnych. Zgodnie z powyższym należy rekomendować regionalny model rozwoju zakładający rozwój dyfuzyjno-absorbcyjny, w odróżnieniu od krajowego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, zakładający wzajemnie korzystne relacje między biegunami wzrostu a ich otoczeniami...* [Wielkopolska 2020... 2012: 64]. Tym samym, godząc się z obiektywnym występowaniem polaryzacji rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni województwa, przyjęto założenie o preferowaniu wsparcia biegunów rozwoju w zakresie zwiększania siły i zasięgu ich oddziaływania na otoczenie oraz udzielaniu pomocy obszarom opóźnionym w rozwoju głównie w zakresie wzmocnienia ich endogenicznych zasobów tworzących kapitał terytorialny z preferencją na poszerzanie możliwości odbioru pozytywnych oddziaływań z obszarów silniejszych gospodarczo. Wymagało to konkretyzacji działań podejmowanych w ramach terytorializacji polityki regionalnej. W rezultacie cele operacyjne strategii zostały uporządkowane w 3 podgrupy. Pierwsza dotyczyła celów realizowanych na obszarze całego województwa, drugą tworzyły cele dotyczące całego województwa ze wskazaniem preferencji na określonych typach obszarów, a trzecia grupa obejmowała cele adresowane wyłącznie do określonych typów obszarów. Dla potrzeb terytorializacji celów strategii nie tworzonej nowej, własnej klasyfikacji typów obszarów, wykorzystano klasyfikacje obszarów funkcjonalnych *KPZK 2030* [2011] oraz obszarów strategicznej interwencji *KSRR 2010-2020* [2010]. Podstawy ich operacyjnej delimitacji zostały sformułowane

w *Zasadach i kryteriach wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w województwie wielkopolskim* [2013], które zostały przygotowane przez Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego, jako dokument wdrożeniowy zaktualizowanej *Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.* W rezultacie poddane w niniejszej pracy szczegółowej analizie wybrane gminy regionu zostały przyporządkowane do różnych typów obszarów funkcjonalnych zgodnie z systematyzacją przedstawioną w tab. 8.1.

Tabela 8.1. Badane gminy w układzie typów obszarów funkcjonalnych w Wielkopolsce o indykatywnym zasięgu w założeniach *Wielkopolska 2020*

Gmina	Status administracyjny	Typ funkcjonalny	Typy obszarów funkcjonalnych
Bralin	wiejska	wiejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WOF – Obszary wymagające wsparcia procesów rozwojowych</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego</li> </ul>
Czarnków	miejska	miejsko-wiejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOL – Czarnków</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OFSZ – Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OKPR – Obszary strategicznych złóż kopalin – węgiel brunatny</li> </ul>
Książ Wlkp.	miejsko-wiejska	wiejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WOF – Obszary wymagające wsparcia procesów rozwojowych</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OFSZ – Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OKPR – Obszary strategicznych złóż kopalin – ropa naftowa, gaz ziemny</li> </ul>

Gmina	Status administracyjny	Typ funkcjonalny	Typy obszarów funkcjonalnych
			<ul style="list-style-type: none"> <li>· OFWR – Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwoju</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwoju</li> </ul>
Leszno	miejska	miejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOR – Leszno</li> <li>· OFSZ – Tereny zamknięte o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OKPR – Obszary strategicznych złóż kopalin – ropa naftowa, gaz ziemny</li> </ul>
Rokietnica	wiejska	wiejsko-miejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOW – Poznański Obszar Metropolitalny</li> <li>· WOF – Obszary uczestniczące w procesach rozwojowych</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OKPR – Obszary strategicznych złóż kopalin – węgiel brunatny</li> </ul>
Szczytniki	wiejska	wiejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOR – Aglomeracja Kalisko-Ostrowska</li> <li>· WOF – Obszary uczestniczące w procesach rozwojowych</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OFSZ – Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwoju</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego</li> </ul>
Trzemeszno	miejsko-wiejska	wiejsko-miejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WOF – Obszary wymagające wsparcia procesów rozwojowych</li> </ul>

Gmina	Status administracyjny	Typ funkcjonalny	Typy obszarów funkcjonalnych
			<ul style="list-style-type: none"> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OFWR – Obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze</li> </ul>
Turek	miejska	miejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOL – Turek</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OKPR – Obszary strategicznych złóż kopalin – węgiel brunatny</li> </ul>
Złotów	miejska	miejsko-wiejska	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MOFOL – Złotów</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OFSZ – Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej</li> <li>· OFSZ – Tereny kolejowe zamknięte</li> <li>· OKPR – Obszary cenne przyrodniczo</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony krajobrazów kulturowych</li> <li>· OKPR – Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwoju</li> <li>· OFWR – Obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze</li> <li>· OFWR – Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego</li> </ul>

MOFOL – Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodków Lokalnych, MOFOR – Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodków Regionalnych, MOFOW – Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodka Wojewódzkiego, OFSZ – Obszary Funkcjonalne Szczególnego Zjawiska w Skali Makroekonomicznej, OFWR – Obszary Funkcjonalne Wymagające Rozwoju Nowych Funkcji przy użyciu Instrumentów Właściwych Polityce Regionalnej, OKPR – Obszary Kształtowania Potencjału Rozwojowego, WOF – Wiejski Obszar Funkcjonalny

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wielkopolska 2020...* [2012]; [*Zasady i kryteria wyznaczania...* 2013].

Przyjęte założenia odnoszące się do delimitacji zasięgu przestrzennego bardzo bogatego katalogu obszarów funkcjonalnych woj. wielkopolskiego stały się podstawą do przygotowania rzeczowej bazy danych do prac nad zmianą Planu Przestrzennego Zagospodarowania Województwa. Niestety jak zwykle prace nad tym dokumentem nie odbywały się równoległe tylko następowały po przyjęciu nowej strategii rozwoju. Stan ten oraz wielość wyznaczanych typów obszarów funkcjonalnych (w tym takich, które

swoim zasięgiem obejmowały wszystkie jednostki regionu) nie służyły urzeczywistnieniu podejścia zorientowanego terytorialnie oraz zintegrowanej interwencji polityki regionalnej województwa. Pomimo tych deficytów podjęto próbę konkretyzacji strategii terytorialnego podejścia do rozwoju w ramach *Wielkopolskiego Regionalnego Programu...* [2014]. Zgodnie z przyjętymi założeniami opierała się ona na trzech filarach wykorzystujących dostępne instrumenty operacyjnej implementacji *place based-policy*. Pierwszy filar tworzyły Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) przygotowane i realizowane dla dwóch obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych: Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego oraz Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej. Drugi filar obejmował Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) ośrodków subregionalnych i ich obszarów funkcjonalnych, które w wyniku zgłaszanych oczekiwań samorządu lokalnego postanowiono ustanowić i zrealizować dla Gniezna, Konina, Leszna i Piły. Trzeci filar opierał się na systemie preferencji dla projektów lub odbiorców pomocy z obszarów określonych jako regionalne OSI regionalne. Ich zasięg przestrzenny nawiązywał do wyznaczonych OF i przyporządkowanych do nich terytorializowanych celów operacyjnych zawartych w dokumencie *Wielkopolska 2020, Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.* [2012] (tab. 8.2). Przyjęte rozwiązanie dla jednych jednostek skutkowało przygotowaniem dedykowanych instrumentów (ZIT i OSI) oraz mnogością preferencyjnych priorytetów inwestycyjnych, a dla innych obszarów brakiem preferencji, które trudno uzasadnić bardzo dobrym poziomem rozwoju oraz wyróżniającą się jakością kapitału terytorialnego – przykład miasta Czarnków.

Wskazany swoisty eklektyzm działań ograniczających skuteczną i efektywną koncentrację przestrzenną interwencji publicznej dostosowaną do cech ilościowych i jakościowych kapitału terytorialnego poszczególnych jednostek pogłębiała kolejna edycja regionalnej strategii inteligentnych specjalizacji. Zgodnie z przyjętymi założeniami oczekiwanego przez Komisję Europejską procesu ich aktualizacji, zakładała większą terytorializację podejmowanych działań interwencyjnych. W konsekwencji obok określenia inteligentnych specjalizacji określanych na poziomie regionalnym [RIS 3... 2015]:

- biosurowce i żywność dla świadomych konsumentów,
- wnętrza przyszłości,
- przemysł jutra,
- wyspecjalizowane procesy logistyczne,
- rozwój oparty na ICT,
- nowoczesne technologie medyczne,

założono również proces przedsiębiorczego odkrywania inteligentnych specjalizacji w układzie subregionalnym województwa, uwzględniającym zróżnicowania przestrzenne specjalizacji gospodarczej w subregionach. Kluczowe znaczenie w tym procesie miały odgrywać ośrodki subregionalne postrzegane jako lokalne centra wzrostu. Działania te jednak w niewystarczający sposób powiązано z ukierunkowaniem terytorializacji działań rozwojowych w ramach realizacji strategii rozwoju Wielkopolski.

Założenia przyszłej polityki regionalnej Wielkopolski zostały określone w *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.* [2020], w której terytorialnemu wymiarowi strategicznych działań rozwojowych poświęcono odrębny rozdział.

Tabela 8.2. Badane gminy w układzie terytorializowanych strategicznych celów operacyjnych *Strategii Wielkopolska 2020*

Gmina	Terytorializowane cele operacyjne <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> <sup>45</sup>	Preferencje <i>WRPO 2014+</i>
Bralin	1.1. Zwiększenie spójności sieci drogowej 2.1. Wsparcie ochrony przyrody 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 5.2. Rozwój obszarów wiejskich 5.5. Zwiększenie dostępności do podstawowych usług publicznych 6.10. Poprawa warunków do rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolnego	3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości 7b. Zwiększanie mobilności regionalnej przez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi 8i. Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także przez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników 9b. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich 9iv. Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym 9v. Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia 10a. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie przez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej 10i. Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia
Czarnków	2.1 Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego	-

<sup>45</sup> Wszystkie pozostałe cele operacyjne nie uwzględnione w tabeli miały charakter horyzontalny, dla którego nie określano preferencji terytorialnych.

Gmina	Terytorializowane cele operacyjne <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> <sup>45</sup>	Preferencje <i>WRPO 2014+</i>
	5.1. Wsparcie ośrodków lokalnych	
Książ Wlkp.	2.1 Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 2.9. Poprawa przyrodniczych warunków dla rolnictwa 5.2. Rozwój obszarów wiejskich 5.3. Aktywizacja obszarów o najniższym stopniu i pogarszających się perspektywach rozwoju 5.5. Zwiększenie dostępności do podstawowych usług publicznych 6.10. Poprawa warunków do rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolnego	3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności przez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości 8i. Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także przez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników 8iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw 9b. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich 9iv. Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym 9v. Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia 10a. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie przez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej 10i. Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia
Leszno	2.1 Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 4.2. Wzmocnienie biegunów wzrostu w subregionach	OSI Leszno



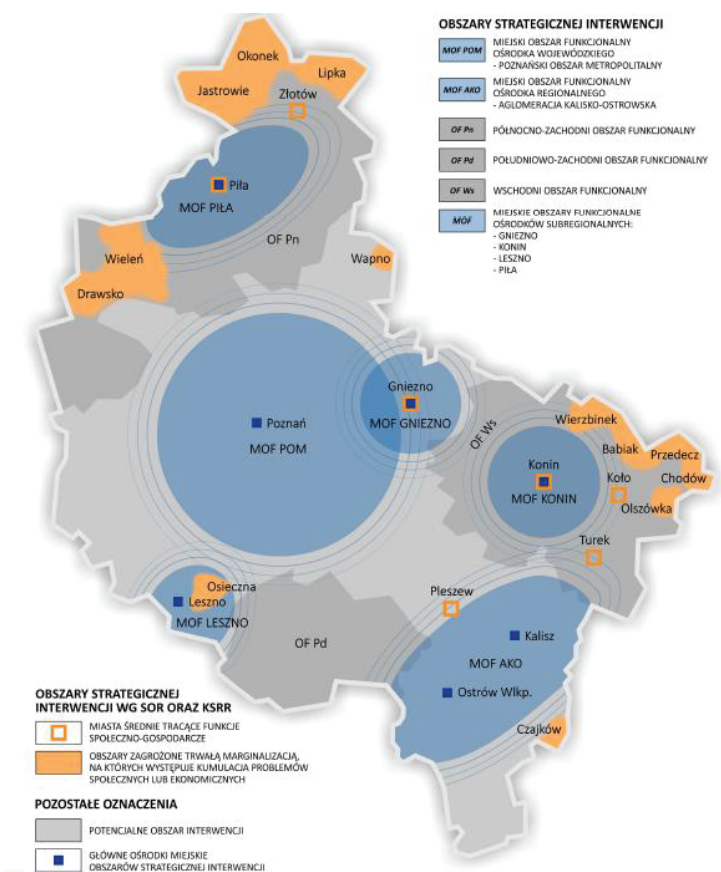
Gmina	Terytorializowane cele operacyjne <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> <sup>45</sup>	Preferencje <i>WRPO 2014+</i>
Rokietnica	2.1 Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 2.9. Poprawa przyrodniczych warunków dla rolnictwa 4.1. Rozwój metropolii poznańskiej	ZIT Aglomeracji Poznańskiej
Szczytniki	1.1. Zwiększenie spójności sieci drogowej 2.1. Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 4.2. Wzmocnienie biegunów wzrostu w subregionach 5.3. Aktywizacja obszarów o najniższym stopniu i pogarszających się perspektywach rozwoju	ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej 3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności przez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości 7b. Zwiększanie mobilności regionalnej przez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi 8iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
Trzemeszno	2.1. Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 5.2. Rozwój obszarów wiejskich 6.10. Poprawa warunków do rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolnego	3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności przez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości 8i. Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także przez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników 9b. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich 9v. Wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwiania dostępu do zatrudnienia 10a. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności

Gmina	Terytorializowane cele operacyjne <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> <sup>45</sup>	Preferencje <i>WRPO 2014+</i>
		i uczenia się przez całe życie przez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej 10i. Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia
Turek	2.1. Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 5.1. Wsparcie ośrodków lokalnych	3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności przez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości 8iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw 8v. Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian
Złotów	1.1. Zwiększenie spójności sieci drogowej 2.1. Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 5.1. Wsparcie ośrodków lokalnych 5.3. Aktywizacja obszarów o najniższym stopniu i pogarszających się perspektywach rozwoju	3a. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności przez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości 7b. Zwiększanie mobilności regionalnej przez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi 8iii. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wielkopolska 2020...* [2012] oraz *Wielkopolskiego Regionalnego Programu...* [2014]; *Strategia rozwoju...* [2020]

Należy podkreślić, że w odróżnieniu od poprzednich perspektyw programowania polityki regionalnej, w tym przypadku ustalenia zawarte w strategii rozwoju zostały poprzedzone pracami nad założeniami przestrzennymi planowanej interwencji rozwojowej. Znalazły one swoje odzwierciedlenie w delimitacji obszarów funkcjonalnych oraz założeniach planu przestrzennego zagospodarowania województwa [*Obszary funkcjonalne...* 2020; *Plan Zagospodarowania...* 2019]. Przyjmując funkcjonalny model rozwoju postanowiono w kolejnej dekadzie działań interwencyjnych w regionie, współfinansowanych środkami perspektywy budżetowej polityki spójności UE 2021-2027,

podporządkować podejmowane przedsięwzięcia specyficje terytoriów rozpoznanej na podstawie charakterystycznych dla nich cech i zjawisk. Jak stwierdzono ...*mechanizm ten pozwala na wykorzystanie endogenicznych potencjałów i czynników rozwoju oraz intensyfikację zachodzących procesów integracji funkcjonalnej. Podstawową strukturą funkcjonalną regionu stanowią obszary miejskie i wiejskie. Z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego miasto i wieś tworzą całość – w przestrzeni społeczno-gospodarczej stanowią nierozdzielny i trwały system interakcji, będąc jednocześnie jego autonomicznymi elementami. Ta niezależność wynika ze specyfiki zjawisk i problemów występujących na obszarach miejskich i wiejskich, a tym samym wymaga zróżnicowanych działań Samorządu Województwa...* [Strategia rozwoju... 2020: 83]. W konsekwencji programowanie i realizacja interwencji polityki regionalnej będzie opierać się na działaniach dedykowanych dla całego regionu, obszarów miejskich, obszarów wiejskich oraz obszarów strategicznej interwencji, których delimitacja opiera się na traktowanych równorzędnie kryteriach krajowych i regionalnych (ryc. 8.1). W rezultacie na



Ryc. 8.1. Obszary strategicznej interwencji w Wielkopolsce o indykatywnym zasięgu

Źródło: [Strategia rozwoju... 2020: 86].

obszarze wybranych gmin Wielkopolski będących przedmiotem szczegółowej analizy w tej pracy, obok działań dedykowanych wszystkim jednostkom lokalnym regionu należy oczekiwać specjalnych przedsięwzięć zgodnych z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*) (tab. 8.3). Warto mieć na uwadze, że na etapie formułowania założeń przyszłej strategii rozwoju regionu ZIT-y i OSI celowo określone zostały jako pewne „niedomknięte tereny”, aby nie ograniczać ich zasięgów na podstawie obecnych, a nie przyszłych i oczekiwanych relacji funkcjonalnych. Ich zasięgi będą konkretyzowane m.in. przez przygotowywane wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. Należy wyrazić nadzieję, że wzmacniając relacje funkcjonalno-przestrzenne w regionie, programowana i wdrażana interwencja ukierunkowana na tworzenie czynników rozwoju w warunkach współczesnych trendów rozwojowych będzie miała na uwadze wskazywaną w niniejszej pracy triadę wyzwań, tj. potrzebę pełnego wykorzystania kapitału terytorialnego każdego obszaru, poszerzenie zasięgu dyfuzji rozwoju w przestrzeni regionu oraz budowanie środowiska instytucjonalnego dla optymalizacji procesów rozwojowych w Wielkopolsce.

Tabela 8.3. Badane gminy w układzie obszarów strategicznej interwencji w Wielkopolsce o indykatywnym zasięgu w założeniach *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.*

Gmina	Status administracyjny	Typ funkcjonalny	Typologia Obszarów funkcjonalnych (OF) oraz Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI)
Bralin	wiejska	wiejska	OF - Obszary wiejskie
Czarnków	miejska	miejsko-wiejska	OF - Obszary wiejskie OSI Północno – Zachodni Obszar Funkcjonalny
Książ Wlkp.	miejsko-wiejska	wiejska	OF - Obszary wiejskie
Leszno	miejska	miejska	OSI Miejskich OF ośrodków subregionalnych
Rokietnica	wiejska	wiejsko-miejska	OSI Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodka Wojewódzkiego – Poznański Obszar Metropolitalny
Szczytniki	wiejska	wiejska	OSI Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodka Wojewódzkiego – Aglomeracja Kalisko-Ostrowska
Trzemeszno	miejsko-wiejska	wiejsko-miejska	OF - Obszary wiejskie
Turek	miejska	miejska	OF - Obszary wiejskie OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze OSI Wschodni Obszar Funkcjonalny
Złotów	miejska	miejsko-wiejska	OF - Obszary wiejskie OSI miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze OSI Północno – Zachodni Obszar Funkcjonalny

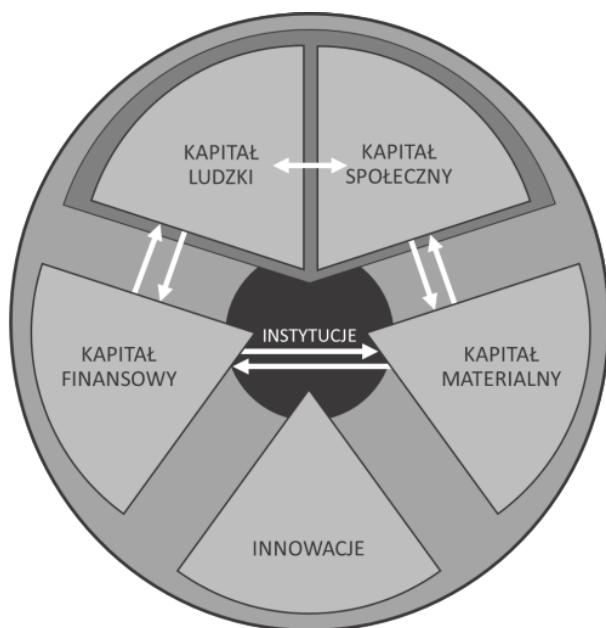
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Obszary funkcjonalne na terenie... 2020*].

## 8.2. Realizacja wielkopolskiej polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie w opiniach respondentów

Wyniki przeprowadzonych badań bezpośrednich pozwalają dokonać oceny skuteczności przyjętych założeń programowych odnoszących się do interwencji polityki regionalnej realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie. Uzyskane opinie potwierdzają potrzebę realizacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie zgodnie z podejściem zaproponowanym w monografii, czyli uwzględniającej znaczenie kapitału terytorialnego w różnicowaniu przestrzennym rozwoju społeczno-gospodarczego, z jednoczesną potrzebą wzmacniania efektów dyfuzji oraz uwarunkowań instytucjonalnych w kształtowaniu procesów rozwojowych.

Właściwe wykorzystanie znaczenia kapitału terytorialnego w programowaniu i implementacji działań interwencyjnych wymaga uwzględnienia silnych powiązań między czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, które determinują występowanie efektów synergicznych, dodatkowo stymulujących procesy rozwojowe. Tworzą one swoiste środowisko rozwojowe stanowiące o specyfice kapitału terytorialnego każdego obszaru. Potrzebę postrzegania ich jako wzajemnie przenikające się elementy budujące w synergiczny sposób zasoby lokalne bardzo dobrze ilustruje wypowiedź przedstawiciela władz lokalnych Turku, który stwierdza: *...każdy czynnik rozwoju jest ważny po trochu. Nie można określić, że najistotniejszy będzie kapitał ludzki, społeczny czy ewentualnie materialny, bo jeden z drugim się zazębia. Potrzebni są przede wszystkim ludzie, którzy wykonają konkretne działania, będą pełnić konkretną rolę w społeczności lokalnej. Potrzebny jest również kapitał materialny i finansowy. Są one bardzo istotne, bo możemy mieć najlepszy pomysł na świecie, ale jak nie będziemy mieć środków na jego wprowadzenie w życie, to skończymy tylko na sferze projektu.* Zaproponowane w tej pracy podejście do operacjonalizacji kapitału terytorialnego opierające się na rozbudowanym aparacie badań terenowych pozwoliło na identyfikację wielu powiązań (ryc. 8.2) między poszczególnymi czynnikami rozwoju świadczących o jakości kapitału terytorialnego gmin testowych. Znaczenie tych powiązań w tworzeniu środowiska dla procesów rozwojowych podkreślane jest w wypowiedziach respondentów.

Najsilniejsze relacje zidentyfikowano między kapitałem ludzkim i społecznym, ich siła i wzajemność uzasadniały połączenie tych dwóch czynników w jeden, który zgodnie z nabierającym na popularności podejściem w literaturze przedmiotu, można traktować jako kapitał intelektualny. Z wypowiedzi przedstawiciela władz lokalnych Złotowa wynika, że aspekty kapitału ludzkiego i społecznego bardzo często postrzegane są łącznie podkreślając znaczenie mieszkańców jako najważniejszego czynnika rozwoju, który zawsze powinien być wzmacniany. Stwierdza on: *...ja bym powiedział, że zawsze najważniejsi są ludzie, widzę jak tu pracuję w zespole nie wymyśliłbym tylu rozwiązań, jakbym nie miał takich ludzi, a jakbym miał lepszych poszedłbym jeszcze dalej, bardzo staram się polegać na ludziach, nauczyłem ich innego stylu, to nie ja narzucam swoją wolę, tylko mówcie jak to czujecie, to jest Wasza dziedzina, inwestuje*



Ryc. 8.2. Bezpośrednie oddziaływania w ramach kapitału terytorialnego gmin testowych Wielkopolski

Źródło: opracowanie własne.

w nich poprzez szkolenia. Znaczenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego podkreśla też przedstawiciel władz lokalnych Leszna stwierdzając ...kapitał ludzki jest najważniejszy. Ludzie decydują. Człowiek niezależnie od miejsca i czasu, niezależnie od tego czy jest szefem czy wykonawcą. Jego wiedza, jego mentalność jest decydująca dla kształtowania warunków dla rozwoju. Podobnego zdania jest przedstawiciel władz lokalnych Bralin, mówiąc ...kapitał ludzki jest najważniejszy. Jeżeli będzie nam odpływać najlepszy mieszkaniec, z najlepszym wykształceniem, a stolarze nie zmieniają swojego podejścia i przestaną ukierunkowywać się na słabo wykształconych, słabo opłacanych i dyspozycyjnych robotnikach, którzy będą pracować 24h. Kapitał intelektualny bazujący na osobowych cechach mieszkańców determinowanych ich wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami (kapitał ludzki) oraz możliwością kreowania relacji między nimi (kapitał społeczny) oddziałuje na pozostałe składowe kapitału terytorialnego, a jednocześnie pozostaje pod ich silnym wpływem. W przypadku Wielkopolski i badanych w jej granicach gmin można wskazać w tym miejscu przede wszystkim kapitał finansowy i materialny. Potwierdza to w swojej opinii przedstawiciel władz lokalnych Książa Wielk.: ...dla mnie najbardziej istotnymi czynnikami rozwoju gminy są: kapitał ludzki, społeczny i materialny. Nie typuję jednego rodzaju, ale biorę pod uwagę wszystkie trzy. Natomiast czynnik, który powinien być wzmacniany to: innowacje. Kapitał finansowy zaliczam po trosze do pierwszej i drugiej grupy. Natomiast przedstawiciel władz lokalnych Rokietnicy argumentuje ...stan środowiska przyrodniczego (red. kapitał materialny) to na pewno czynnik wzmacniający. Jeden z najważniejszych – obok kapitału ludzkiego. Kapitał ludzki – gmina Rokietnica jest 8 w kraju,

a 3 w powiecie pod względem napływu mieszkańców. W ciągu dekady liczba mieszkańców się podwoiła. Są to ludzie młodzi, o ponadprzeciętnych dochodach, dobrym wykształceniu oraz z relatywnie dużą liczbą dzieci. W przypadku innowacji wyniki badań nie potwierdzają faktu występowania, w analizowanych gminach, wyraźnych powiązań tego czynnika z pozostałymi czynnikami rozwoju. Tłumaczyć należy to przede wszystkim niskim poziomem innowacyjności badanych gmin oraz relatywnie niskim poziomem innowacyjności obserwowanym w Wielkopolsce, a nie brakiem znaczenia czynnika innowacji w tworzeniu specyfiki kapitału terytorialnego każdego obszaru. Należy pamiętać, że tak jak ustalono w niniejszej pracy, czynnik innowacji ma charakter wynikowy i jest determinowany stanem wszystkich pozostałych czynników rozwoju oraz możliwości ich synergicznego powiązania w kształtowaniu procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Prowadzi to do wniosku, że w przypadku badanych gmin deficyty występujące w zakresie pozostałych czynników rozwoju są jeszcze istotną przeszkodą w tworzeniu relacyjnego środowiska kapitału terytorialnego sprzyjającego rozwojowi innowacji.

W toku badań zidentyfikowano również występowanie i potrzebę wzmacniania relacji potwierdzających znaczenie dyfuzji rozwoju oraz uwarunkowań instytucjonalnych w kształtowaniu jakości kapitału terytorialnego. Tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju pozwala w pełni wykorzystać potencjał kapitału terytorialnego danego obszaru. Dotyczy to zarówno stymulowania miękkich, jak i twardych uwarunkowań procesów rozwojowych obejmujących z jednej strony np. stan i stopień wykorzystania infrastruktury tworzącej kapitał materialny danego terytorium, a z drugiej np. kształtowanie kompetencji kapitału społecznego umożliwiających tworzenie środowiska sprzyjającego współpracy i kokreacji. W zakresie możliwości wykorzystania infrastruktury technicznej społeczny lider lokalny z Rokietnicy stwierdza *...mamy dworzec PKP – jest możliwość dojazdu do dużego miasta (Poznań, Szczecin). Komunikacja miejska też funkcjonuje, jest dostępna również w nocy, więc nie ma z tym problemu. Co istotne podkreśla on w swoich opiniach znaczenie dla rozwoju dobrej dostępności charakterystycznej dla obszaru funkcjonalnego aglomeracji dużego miasta, jakim jest Poznań, a w granicach którego położona jest Rokietnica. Zaznacza, że ...teraz praktycznie wszystkie miejscowości są skomunikowane. Istnieje sieć autobusowa, którą organizuje lokalny przewoźnik, który jest zintegrowany z Zarządem Transportu Miejskiego w Poznaniu. Trudno niestety mówić o podobnej sytuacji w gminach położonych peryferyjnie. Trafnie ilustruje to wypowiedź lidera lokalnego ze Szczytnik, który stwierdza: ... PKS szedł, jechał o różnych porach, teraz tego nie ma. Autobusy jeżdżą w godzinach szczytu. Generalnie trudno jest dostać się do najbliższego miasta osobom, które nie posiadają samochodu. Zwłaszcza z miejscowości dalszych, mniejszych (...) został zniszczony ten PKS państwowy (...) PKS przejęli prywatni (...). Powiat Sieradz nie ma przewoźników prywatnych, wszystko jest państwowe i nie mają problemów, wszystko działa. Kalisz zniszczył własny PKS. Wolny rynek jest dobry w handlowaniu może szklankami, ale nie w przewozach. Tu jest za dużo wolnej amerykanki. Obniżenie dostępności na tych obszarach wynika nie tylko z niesprawności systemu organizacji przewozów publicznych, ale jest także konsekwencją zmian funkcji administracyjnych. Pomimo upływu dwóch dekad od zmian podziału administracyjnego zasięg powiązań*

funkcjonalnych nadal nie jest w pełni zgodny z granicami nowych regionów, a decentralizacja funkcji na jednostki niższego poziomu hierarchicznego nie przynosi w pełni satysfakcjonujących rezultatów. Tworzy to warunki do rozwoju wewnętrznych peryferii (*inner peripheries*), które należy w szczególny sposób objąć interwencją sprzyjającą wzmacnianiu pozytywnych efektów dyfuzji rozwoju. Problem ten zauważa przedstawiciel władz lokalnych Szczytnik, który stwierdza: *...problemy rozwojowe wschodniej części województwa wielkopolskiego są związane również w pewnym stopniu z utratą statusu miasta wojewódzkiego przez Kalisz. Obecnie mamy Poznań i żadnego innego silnego ośrodka w regionie (...), ...władze Kalisza nie dostrzegają potencjału rozwojowego w swoim otoczeniu.*

W zakresie oceny uwzględnienia również uwarunkowań miękkich sprzyjających współpracy i kokreacji, bez których trudno o tworzenie efektywnych warunków dla dyfuzji rozwoju opinie są podzielone. Jak stwierdza społeczny lider lokalny z Leszna *... na zachodzie urzędy zlecają organizacjom pozarządowym wykonanie zadań za pieniądze i traktuje się to jako rzecz normalną. My jeszcze na tym etapie nie jesteśmy. Urzędnik jest ważniejszy niż organizacje pozarządowe (...) właściwie te organizacje pozarządowe to jesteśmy takie 'nic'. Nie jesteśmy partnerem dla Urzędu.* Jednocześnie jednak zwraca uwagę, że *...przedsiębiorcy podpatrują, a nie konkurują między sobą w zakresie innowacji. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że współpraca sieciowa jest niezbędna dla ich rozwoju (...) w tych klastrach widać efekty uczenia się przez działanie. Członkowie nie boją się. Pokazują co robią i wzajemnie korzystają ze swoich doświadczeń adaptując je do swoich działalności.* Natomiast przedstawiciel władz lokalnych Leszna mówi: *Często nazywamy to pejoratywnie 'układem', który w Lesznie jest silny. Relacje między helisami są silne. Wzmacniamy to też instytucjonalnie. Przykładowo projekt URBACT: współpraca samorządu, przedsiębiorców i nauki w celu identyfikacji potrzeb kształcenia w kontekście zmieniającej się struktury lokalnego rynku pracy. Mamy wiele organizacji społecznych, ponad 300, wiele jeszcze z okresu ludowego. Bardzo wiele wychodzi naprzeciw potrzebom społeczności lokalnej. (...) W poczwórnej helisie najaktywniejsze są organizacje społeczne. Przedsiębiorcy są również bardzo aktywni. Są z nami, są wspierający.*

W przypadku uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju społeczno-gospodarczego uzyskane wyniki potwierdziły ich znaczenie dla skutecznej realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie. Respondenci w swoich opiniach zwracali uwagę na przykłady wskazujące na potrzebę wzmacniania instytucji formalnych, jak i instytucji nieformalnych oraz optymalizację ich oddziaływania na kapitał terytorialny. Potwierdzeniem ilustrującym wpływ instytucji formalnych była wskazywana zależność kapitału materialnego od uwarunkowań prawnych i organizacji systemu planowania przestrzennego w Polsce. Potwierdzały to np. wypowiedzi społecznych liderów lokalnych gminy Książ Wielk. Ich zdaniem instytucje formalne powinny tworzyć warunki do napływu nowych mieszkańców do gminy. Tymczasem mimo korzystnych warunków środowiska przyrodniczego, jest to skutecznie ograniczane „niewłaściwym planowaniem przestrzennym”, skutkującym brakiem: *...wydzielonego miejsca dla ludzi, którzy chcieliby uciec z miasta i się tutaj osiedlić. Działki budowlane nie są skupione w bliskich odległościach i brakuje ich podstawowego uzbrojenia.*



Na przedmiotowy problem zwraca uwagę również przedstawiciel władz lokalnych Bralina stwierdzając, że *brak możliwości finansowych opracowania mpzp powoduje teraz konflikty przestrzenne. Ci którzy kupili działki i wybudowali domy, aby budziły ich koguty teraz ubolewają, że budzą ich piły stolarskie uruchamiane 24/dobę 7 dni w tygodni*. Z drugiej jednak strony przedstawiciel władz lokalnych Rokietnicy zwraca uwagę, że *...w ciągu ostatnich 10 lat znacznie poprawił się poziom współpracy na linii: Poznań – gminy powiatu poznańskiego, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania problemów komunikacyjnych, środowiskowych, zagospodarowania przestrzennego*. W opiniach respondentów zwraca się również uwagę na potrzebę tworzenia warunków do rozwoju instytucji nieformalnych. Społeczny lider lokalny ze Szczytnik podkreśla, że *...wystarczy dać ludziom możliwości, a oni już się resztą sami zajmą. Nikt nie musi ich z zewnątrz w jakiś sposób kontrolować. Potrzebna jest jedynie jakaś zewnętrzna ochrona gwarantująca stabilność pewnych praw*. Przykładem podkreślenia wpływu instytucji nieformalnych były również opinie zwracające uwagę na fakt, że lokalne normy zachowań związanych z przywiązaniem do miejsca i współpracą lokalną, pozwalają np. ograniczyć ubytek kapitału ludzkiego związany z drenażem. Przedstawiciel władz lokalnych Leszna twierdzi: *...obecnie wartość przyrostu naturalnego to około 2 promile. Czyli nas przybywa. Jesteśmy cały czas raczej zgodni z zasadą tutaj się urodziłeś to tutaj umrzesz*. Poszukuje się również pozytywnych efektów zjawisk na pierwszy rzut oka postrzeganych jako negatywne. Przedstawiciel władz lokalnych Czarnkowa stwierdza *...tutaj tym pozytywnym, że tak powiem asumptem tej migracji jest to, że ta ludność lokalna mimo, że ona od nas odpłynęła, ale jest aktywna po prostu. Oni się wyprowadzili w okolice, ale jednak skoncentrowane to wszystko jest wokół Czarnkowa*. Lider lokalny z Książa Wlkp. podkreśla natomiast: *...tego odpływu ja tak nie zauważam w swoim otoczeniu i bardziej widzę, że ludzie są tak przedsiębiorczy, że zakładają firmy i zostają na miejscu*. Co ciekawe można również zidentyfikować ważne prawidłowości potwierdzające zakorzenienie społeczności lokalnej w granicach danego terytorium. Lider lokalny z Trzemaszna twierdzi *...moim zdaniem, na pierwszym miejscu wymienilibym przywiązanie do miejsca zamieszkania, do lokalnej tradycji, do tych wszystkich rzeczy, utożsamianie się. I jest to rozwojowe, bo jednak są w jakiś sposób tu umocowani i chcą tu być, chcą tu się rozwijać. Ale jednocześnie jest to ograniczeniem. Dlaczego? Bo niechętnie wyjeżdżają. Rzeczywiście, jak wielu się wykształci zostaje, ale też wielu tych co wraca, wraca z pomysłem co tu zrobić i to jest pozytyw, ale też wracają wykształceni bez pomysłu i ci mają już pod górkę, bo tu oferta na zatrudnienie jest średnia*. Z drugiej jednak strony trudno uznać to za prawidłowość powszechną. Przedstawiciel władz lokalnych Złotowa podkreśla bowiem: *...jest zauważalny problem odpływu ludności w wieku produkcyjnym, bezwzględnie tak, młodzi migrują za granicę i wielu rozpoczynając edukację do Gdańska, Bydgoszczy, Poznania i po zakończeniu tych studiów często zostają tam i zakładają tam rodziny, wielu jest za granicą, ale utrzymuje kontakt i nawet inwestuje. Zakupują nieruchomości, inwestują, tu się bardzo zmienia sytuacja przy okazji świąt, dużo marketów, duży ruch pieniądza*. Wskazane opinie potwierdzają przyjęte w pracy założenie o dużym znaczeniu uwarunkowań instytucjonalnych w kształtowaniu czynników rozwoju, które jak udowodniono jest jednak zróżnicowane w zbiorze badanych gmin w Wielkopolsce. O tym znaczeniu

bardzo dobrze świadczą wypowiedzi przedstawiciela władz lokalnych Złotowa, który twierdzi, że *...nawet się ze mnie naśmiewano, wszystko musi konsultować, nie ma swojego zdania, samorząd to nie burmistrz, samorząd to my. Na dzisiaj wszystko podlega konsultacjom społecznym, rejestrujemy te konsultacje poprzez sekretariat. Ludzie przychodzą gremialnie, przychodzą z pretensjami i to trzeba opanować, ja się tego nie boję to jest mój żywioł, nie mam nic za uszami, mam dobre intencje i umiem wszystko wytłumaczyć, bo robię to z przekonaniem.* Natomiast przedstawiciel władz lokalnych Rokietnicy argumentuje: *...współpracujemy – nie da się bez takiej współpracy mówić o nowoczesnym podejściu do rozwoju gminy. Najciekawsze przykłady to współpraca z UAM w zakresie opracowania prognozy demograficznej, która stanowi bardzo ważne źródło informacji dla przedsiębiorców, deweloperów. W zakresie gospodarki wodno-ściekowej współpracujemy z Uniwersytetem Przyrodniczym.* Inny respondent, jak przykładowo przedstawiciel władz lokalnych Bralin, widząc znaczenie omawianych relacji deklaruje przyszłe działania stwierdzając *...chcemy stworzyć przy Wójcie Radę Biznesu, której zadaniem będzie wymiana doświadczeń, dobrych praktyk. Rada nie ma być sposobem na dystrybucję publicznych środków tylko ma być ciałem doradczym dla tworzenia środowiska dla rozwoju....*

Doświadczenia wynikające z przeprowadzonego postępowania badawczego dowodzą, że pełna i obiektywna identyfikacja kapitału terytorialnego, tworzonego przez niezwykle złożoną sieć, bardziej i mniej bezpośrednich relacji pomiędzy jego składowymi, z uwzględnieniem wzmacniania efektów dyfuzji oraz uwarunkowań instytucjonalnych, wymaga szczegółowej i obiektywnej diagnozy opartej na faktach (*evidence-based policy*). Nie jest to możliwe bez bezpośredniego dotarcia do i zaangażowania uczestników procesów rozwojowych, w tym mieszkańców i ich organizacji, przedsiębiorców, przedstawicieli nauki oraz przedstawicieli władz tworzących naturalne helisy warunkujące inkubację i rozwój relacyjnego środowiska rozwojowego kapitału terytorialnego. Jest to kluczowy aspekt determinujący możliwości szerszego zastosowania koncepcji kapitału terytorialnego w planowaniu i realizacji interwencji rozwojowej oraz potwierdzający potrzebę zwiększenia podejścia partycypacyjnego w tym procesie. Niezbędna jest również decentralizacja kompetencji umożliwiająca dostosowanie interwencji do rozpoznanych różnych potrzeb każdego z terytoriów. Zwiększenia wymaga podejście oddolne (*bottom-up*), które cały czas rywalizuje z równoległe stosowanym w praktyce polityki rozwoju podejściem odgórnym (*top-down*), ignorującym zróżnicowane potrzeby poszczególnych obszarów. Dobrze ilustrują to wypowiedzi respondentów. Jak stwierdza przedstawiciel władz lokalnych z Turku *...najlepszą rzeczą jaka by była to po prostu uwzględnianie strategii lokalnych na wyższych poziomach organizacji państwa. Zapewniłoby to zrównoważony rozwój i faktyczne branie pod uwagę potrzeb lokalnych. Gorzej jest, kiedy występuje sytuacja, kiedy ktoś na górze coś wymyśli, nie będąc nigdy w Polsce lokalnej.* Ta celna opinia diagnozująca niedoskonałości obecnego sposobu realizacji działań polityki regionalnej podkreśla potrzebę wzmocnienia instytucjonalizacji tego procesu, którą zauważa również lider lokalny ze Szczytnik stwierdzając: *...pewnym problemem jest przepływ informacji między różnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Często z Poznania dzwonią z pytaniem o coś, co jest w powiecie, albo w gminie. Nie ma tych informacji.*

*Nie ma informacji o grantach – my to powinniśmy mieć podane na tacy, a nie tego szukać. Bo szukanie, siedzenie i grzebanie w papierach zajmuje czas i np. zamiast zająć się dzieciarnią i uczyć ich grać, traci się czas na szukanie informacji. Poza tym każdy program/konkurs pisany jest pod kogoś (...). Nie mamy osób, które np. mogłyby zająć się tylko i wyłącznie inwestorami/inwestycjami. Nie możemy sobie na to pozwolić z uwagi na rosnące koszty bieżące. Jest osoba od zamówień publicznych, która zajmuje się przetargami i pozyskiwaniem środków zewnętrznych, Problemem są czasochłonne rozliczenia oraz fakt, że gmina musi najpierw sama sfinansować całość inwestycji, a dopiero następnie otrzymuje dofinansowanie – wójt Szczytnik.*

W tym miejscu warto podkreślić, na jeszcze jeden wymiar rozpatrywanych prawidłowości. Jest nim upodmiotowienie finansowe samorządu lokalnego. Problemem bowiem nie są tylko wskazywane niesprawności systemu programowania i realizacji polityki rozwoju, ale również brak wystarczających środków finansowych. Jak zauważa przedstawiciel władz lokalnych Książa Wlkp. *...jako, że jesteśmy jednostką budżetową, to bez zaopatrzenia z zewnątrz (od państwa), bez zewnętrznych środków finansowych nie będziemy mogli mówić ani o innowacjach, ani o rozwoju kapitału społecznego. Dochody z podatków gminy małej i typowo rolniczej stanowią znikomą część w porównaniu do środków zewnętrznych, które tak naprawdę decydują o skali budżetu, o tym jak się gmina rozwija. Należy podkreślić, że przedmiotowe potrzeby są zauważalne również w silniejszych ekonomicznie jednostkach. Lider lokalny z Leszna stwierdza przykładowo ...obiecane przez rząd doposażenie do wyposażenia pracowni zawodowych jest niewystarczające. Musimy mieć dostęp również do innych źródeł wsparcia. To jest niezbędne przy konieczności dążenia do kształcenia dualnego niezbędnego dla podniesienia jakości kapitału ludzkiego.* Potrzeba uwzględnienia tych rekomendacji staje się niezbędna w konfrontacji z obecną praktyką polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, która pozostaje bardziej w sferze deklaracji niż faktów. Analiza liczby i wartości projektów współfinansowanych z regionalnych programów operacyjnych w Wielkopolsce w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020 dowodzi, że założenia przyjęte na etapie programowania działań interwencyjnych (patrz rozdz. 8.1) nie prowadzą do zauważalnych skutków w postaci koncentracji skutecznej absorpcji środków z tych instrumentów rozwojowych, zgodnie z potrzebami lokalnego kapitału terytorialnego, konkretyzowanymi na etapie formułowania strategii rozwoju regionu. Badane gminy w analizowanych okresach dwóch ostatnich perspektyw programowania i realizacji polityki regionalnej, pozyskiwały wsparcie ze środków programów regionalnych służących wykonaniu założeń strategii rozwoju województwa na zasadach ogólnego dostępu, zarówno w transzach przeznaczonych dla obszarów miejskich, jak i obszarów wiejskich, a nawet dedykowanych dużym obszarom miejskim (o ludności >50 000 i dużej gęstości zaludnienia), pomimo faktu, że żadna z badanych gmin nie spełnia tego ostatniego kryterium. Aktywność w konkursach dwóch programów regionalnych 2007-2013 i 2014-2020 doprowadziła do istotnego wzrostu środków zewnętrznych zainwestowanych na obszarze badanych jednostek. Wynikało to zarówno z podwojenia budżetu regionalnego programu operacyjnego, jak i zwiększenia aktywności zarówno samorządu lokalnego, jak i indywidualnych wnioskodawców, którzy z każdym kolejnym okresem realizacji w Polsce interwencji polityki regionalnej

współfinansowanej ze środków europejskich, nabywali doświadczenie przekładające się na rosnącą ich skuteczność (tab. 8.4).

W rezultacie we wszystkich badanych jednostkach zanotowano wzrost absorpcji środków z regionalnego programu operacyjnego, którego dynamika zamyka się w przedziale od 201% w przypadku Turku do 2500% w przypadku Książa Wlkp. (specyficznym przypadkiem była gmina Szczytniki, w której w latach 2007-2013 zrealizowano jeden projekt o wartości 1,2 tys. zł, a w latach 2014-2020 – 72 projekty o łącznej wartości 184 tys. zł – wówczas dynamika przekraczała 15 mln%). Z pewnością obserwowaną tendencję należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia poprawy upodmiotowienia finansowego samorządu lokalnego w zakresie realizacji działań prorozwojowych. Trudno jednak upatrywać w obserwowanych zmianach prawidłowości wynikających z przyjętych, na etapie strategii rozwoju, założeń podejścia polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie.

Wyniki badań przeprowadzonych w grupie wybranych gmin Wielkopolski wskazują na występowanie istotnych różnic w poziomie przygotowania tych obszarów na nowe wyzwania polityki regionalnej rozpatrywanych w triadzie: wdrażanie polityki zorientowanej terytorialnie uwzględniającej specyfikę kapitału terytorialnego – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne procesu rozwoju. Badane gminy wykazywały zróżnicowany poziom przygotowania na rozpatrywane wyzwania, który uzależniony był nie tylko od specyficznych cech danej jednostki, związanych z typem administracyjno-funkcjonalnym, poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego czy położeniem przestrzennym, ale w dużym stopniu zależność ta wynikała z rodzaju wyzwania i jego rozpatrywanych przejawów. Przeprowadzone badania terenowe w Wielkopolsce wykazały, że relatywnie największym wyzwaniem jest rzeczywista terytorializacja procesów rozwoju rozumiana jako podejmowanie działań w ścisłej

Tabela 8.4. Liczba i wartość projektów współfinansowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych w badanych gminach Wielkopolski w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020

Gmina	2007-2013			2014-2020		
	liczba	wartość w tys. zł	wartość <i>per capita</i> w zł	liczba	wartość w tys. zł	wartość <i>per capita</i> w zł
Bralin	9	20 806,8	3 420,00	84	167 963,4	27 611,93
Czarnków	27	141 032,8	13 137,66	151	299 853,3	27 932,30
Książ Wlkp.	7	7 335,2	859,32	83	183 049,4	21 444,40
Leszno	59	153 511,8	2 400,42	88	493 321,9	7 713,94
Rokietnica	23	57 827,3	3 254,21	98	396 412,8	22 307,98
Szczytniki	1	1,2	0,15	72	184 035,0	23 437,98
Trzemeszno	11	18 575,7	1 299,54	96	165 569,4	11 583,14
Turek	48	154 554,4	5 701,22	167	310 953,1	11 470,47
Złotów	11	50 949,6	2 762,10	136	237 747,1	12 888,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych Ministerstwa Rozwoju i Inwestycji.

relacji ze specyfiką wynikającą ze stanu i cech kapitału terytorialnego. Poziom przygotowania badanych gmin na przedmiotowe wyzwanie oceniono jako przeciętny lub niski. Badając to wyzwanie zdiagnozowano brak występowania pełnych relacji między stanem i specyfiką zasobów lokalnych, których występowanie z punktu widzenia kapitału ludzkiego i materialnego oceniono na relatywnie wysokim poziomie, a ich wzmacnianiem poprzez określone działania, głównie o charakterze inwestycyjnym, co wiąże się bezpośrednio z czynnikiem kapitału finansowego i społecznego. Stan taki wskazuje na konieczność zwiększania koncentracji terytorialnej polityki spójności wynikającej z cech lokalnego kapitału terytorialnego z jednoczesnym zwiększeniem samodzielności na poziomie lokalnym, co powinno prowadzić do lepszego doboru odpowiednich korekcyjnych działań interwencyjnych w układzie rozpatrywanych czynników rozwoju. W przypadku dwóch pozostałych wyzwań polityki regionalnej: dyfuzji rozwoju i instytucjonalizacji, poziom przygotowania badanych gmin oceniono relatywnie lepiej, gdyż zdiagnozowano jednostki zarówno o wysokim, jak i przeciętnym i niskim poziomie przystosowania do przedmiotowych wyzwań. W przypadku dyfuzji rozwoju, największe braki wystąpiły w odniesieniu do czynnika kapitał materialny – głównie infrastruktury technicznej, zwłaszcza w gminach o niskim poziomie rozwoju oraz peryferyjnym położeniu. Z punktu widzenia polityki regionalnej kluczowe jest zatem systemowe wzmacnianie infrastruktury technicznej, zwłaszcza transportowej, związane nie tylko z jej modernizacją, ale też z optymalizacją sieci połączeń komunikacji publicznej. Pozwoli to na tworzenie warunków do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju w aspekcie zwiększenia mobilności, kooperacji i przepływu wiedzy, co przyczyni się do poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz zwiększy poziom innowacji i odporności jednostek. W zakresie wyzwania związanego z tworzeniem warunków dla sprawności instytucjonalnej na relatywnie wysokim poziomie oceniono cechy, kompetencje i aktywność mieszkańców oraz organizacji. Jednak nie zawsze znajdowało to odzwierciedlenie w działalności organizacji, zwłaszcza formalnych na rzecz rozwoju lokalnego. W związku z tym istotne tworzenie warunków do wzmacniania kapitału społecznego poprzez wykorzystanie cech i kompetencji mieszkańców w ich aktywnym uczestnictwie w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego, co pozwoli na wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych w postaci poprawy konkurencyjności i wzrostu przedsiębiorczości. Generalizując uzyskane wyniki dokonano oceny przygotowania badanych gmin na zmiany, w tym zjawiska coraz częstszych i coraz głębszych kryzysów, wyprowadzając ich dwuwymiarową klasyfikację ze względu na jakość kapitału terytorialnego i poziom przygotowania na współczesne wyzwania rozwojowe (tab. 8.5). Procedura ta pozwoliła na wydzielenie następujących pięciu klas gmin w zakresie przedmiotowych wymiarów:

(1) Klasa wysoki-wysoki (WW), charakteryzująca się zarówno wysoką jakością kapitału terytorialnego, jak i wysokim poziomem przygotowania na współczesne wyzwania, czyli dobrym dopasowaniem w obu wymiarach. Może to wskazywać na bardzo niski poziom wrażliwości i wysoki poziom odporności na zjawiska kryzysowe. W skład tej klasy wchodzi gmina miejska Leszno o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, zdwersyfikowanej strukturze gospodarki, pełniąca funkcję ośrodka subregionalnego.

Tabela 8.5. Klasyfikacja dwuwymiarowa badanych gmin Wielkopolski ze względu na jakość kapitału terytorialnego i poziom przygotowania na współczesne wyzwania rozwojowe

		Poziom przygotowania na współczesne wyzwania rozwojowe		
		wysoki (W)	przeciętny (P)	niski (N)
<b>Kapitał terytorialny</b>	W	Leszno	-	-
	P	Czarnków, Złotów	Rokietnica, Trzemeszno, Turek	Bralin
	N	-	-	Książ Wlkp., Szczytniki

Źródło: opracowanie własne.

(2) Klasa przeciętny-wysoki (PW), obejmująca jednostki wykazujące pewne niedopasowanie w przedmiotowych wymiarach, tj. przeciętną jakość kapitału terytorialnego i wysoki poziom przygotowania na nowe wyzwania polityki regionalnej. Wskazuje to na relatywnie niski poziom wrażliwości i relatywnie wysoki poziom odporności na zjawiska kryzysowe. W skład tej klasy wchodzi dwie gminy miejskie Czarnków i Złotów o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, zdywersyfikowanej strukturze gospodarki, położone w znacznej odległości od ośrodka centralnego.

(3) Klasa przeciętny-przeciętny (PP) w skład której wchodzi jednostki dobrze dopasowane w obu wymiarach, gdyż cechuje je przeciętna jakość kapitału terytorialnego i przeciętny poziom przygotowania na nowe wyzwania. Świadczy to o przeciętnym poziomie wrażliwości i przeciętnej odporności na zjawiska kryzysowe. Jest to klasa najliczniejsza, trzelementowa, zawierająca gminy różniące się pod względem typu administracyjno-funkcjonalnego, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i położenia przestrzennego. Są to: gmina miejska Turek o wysokim poziomie rozwoju, gmina miejsko-wiejska Trzemeszno o przeciętnym poziomie rozwoju i gmina wiejska Rokietnica o wysokim poziomie rozwoju położona w aglomeracji poznańskiej.

(4) Klasa przeciętny-niski (PN), obejmująca jednostki wykazujące pewne niedopasowanie w przedmiotowych wymiarach, tj. przeciętną jakość kapitału terytorialnego i niski poziom przygotowania na współczesne wyzwania. Wskazuje to na relatywnie wysoki poziom wrażliwości i relatywnie niski poziom odporności na zjawiska kryzysowe. W skład tej klasy wchodzi gmina wiejska Bralin o przeciętnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, monofunkcyjnej strukturze gospodarki i peryferyjnym położeniu w regionie.

(5) Klasa niski-niski (NN), skupiająca jednostki charakteryzujące się zarówno niską jakością kapitału terytorialnego, jak i niskim poziomem przygotowania na współczesne wyzwania. Może to wskazywać na bardzo wysoki poziom wrażliwości i niski poziom odporności na zjawiska kryzysowe. Do klasy należą dwie gminy o monofunkcyjnej strukturze gospodarki: miejsko-wiejska Książ Wlkp. o przeciętnym poziomie rozwoju i gmina Szczytniki o niskim poziomie rozwoju.

# Rozdział 9

## Wnioski i rekomendacje

### 9.1. Uwarunkowania polityki zorientowanej terytorialnie w świetle wyników badań

Zmierzając do podsumowania uwarunkowań planowania i realizacji polityki zorientowanej terytorialnie w Wielkopolsce, należy mieć na uwadze szerszy kontekst społeczno-gospodarczy w wymiarze polskim i europejskim. W 2020 r. mija 30 lat od transformacji systemowej w Polsce (i *de facto* w całej Europie Środkowo-Wschodniej). Dla polskiej gospodarki i społeczeństwa był to moment zerwania z centralnym planowaniem, czego skutkiem stała się konieczność nauki zasad kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej oraz demokratyzacja życia politycznego i społecznego. W nieco dłuższej perspektywie oznaczało to konieczność względnie szybkiej adaptacji procesów modernizacji i postmodernizacji społeczeństwa i gospodarki, wszechobecną globalizację i postępującą integrację gospodarczą [Konecka-Szydłowska i in. 2019]. Wydarzenia te i przemiany społeczno-gospodarcze nimi wywołane, stanowiły swego rodzaju fundament do wstąpienia w 2004 r. do Unii Europejskiej. Stąd też rok ten stanowił pierwszy moment czasowy rozważań w prezentowanej pracy.

Na obecne zróżnicowania przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wpływ miały nie tylko rozwiązania przyjęte w Jałcie skutkujące podziałem Europy i wepchnięciem Polski w strefę oddziaływania Związku Radzieckiego, lecz także (a może przede wszystkim) okres zaborów od końca XVIII w. po lata 20. XX w. Okres 123 lat pod zaborami trzech mocarstw europejskich wywarł ogromny wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą Polski. Różnice te, pomimo dwóch wojen światowych i półwiecznej radzieckiej dominacji nie uległy zatarciu. Ziemie leżące w zaborze rosyjskim cechowały się ogromnym niedoinwestowaniem infrastrukturalnym (sieć dróg i linii kolejowych), niższym poziomem urbanizacji, industrializacji i kultury rolnej. Z kolei ziemie leżące w zaborze pruskim – przeciwnie – gęstą siecią infrastruktury, wysokim poziomem rozwoju przemysłu, wysoką kulturą rolną i wysokim poziomem urbanizacji. W tak mocno uproszczonym obrazie, należy dodatkowo podkreślić, że spośród nowych państw członkowskich, Polska stanowi swego rodzaju laboratorium przemian systemu społeczno-gospodarczego. Laboratorium, w którym na historycznie ukształtowane i utrwalone zróżnicowania społeczno-gospodarcze nałożono wspomniane

procesy transformacji systemowej i związanej z nią „terapii szokowej” wynikającej z realizacji tzw. Planu Balcerowicza. Rozwiązania te poprawiły i ustabilizowały sytuację gospodarczą, ale także, a może przede wszystkim, znacznie pogorszyły sytuację społeczną. W wyniku tych działań doszło m.in. do obniżenia inflacji i deficytu budżetowego, likwidacji niedoborów rynkowych oraz prywatyzacji części majątku państwowego, dzięki czemu rząd pozyskał kapitał zagraniczny. Jednak dużo poważniejszym skutkiem była pauperyzacja znacznej części społeczeństwa, głównie w wyniku wzrostu bezrobocia powstałego na skutek likwidacji deficytowych, zapóźnionych technologicznie i niekonkurencyjnych przedsiębiorstw państwowych. Od 1990 r. rosło bezrobocie, które w ciągu pierwszych czterech lat transformacji osiągnęło poziom blisko 17% osób aktywnych zawodowo. W tym samym czasie polska gospodarka rosła w tempie 5-7 pkt proc. liczonych rok do roku. Wraz z postępującym procesem integracji rosło tempo wzrostu gospodarczego w Polsce. Niestety wraz z nim rosło bezrobocie. W 2004 r., w momencie wstąpienia do UE, poziom bezrobocia w Polsce był najwyższy od początku transformacji i osiągnął 21%. W takim stanie Polska wstępowała do struktur UE. Kolejne 15 lat, w których Polska wraz z innymi krajami postsocjalistycznymi, korzystała ze środków unijnych mających na celu zmniejszenie różnic w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego między nowymi i starymi krajami członkowskimi, nie zniwelowała różnic będących wynikiem zaborów. Nadal obszary Polski Wschodniej położone na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego (poza dużymi miastami) cechują się niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Sytuacja ta dotyczy głównie wyraźnych opóźnień w zakresie poziomu rozwoju kapitału materialnego, kapitału finansowego oraz kapitału społecznego i innowacji. W przypadku regionów i gmin położonych na ziemiach dawnego zaboru pruskiego sytuacja jest nieco bardziej zróżnicowana. W Wielkopolsce oraz na Śląsku i Pomorzu (województwa wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie i pomorskie) sytuacja społeczno-gospodarcza jest korzystna. Jednak ziemie leżące w zaborze pruskim, które do okresu rozbiorów były poza granicami Polski, a więc Pomorze Zachodnie oraz Prusy Wschodnie (głównie Warmia i Mazury) cechują się niższym poziomem rozwoju (oczywiście wyjątkiem jest przede wszystkim Śląsk). Po II wojnie światowej z tych dawnych ziem niemieckich wysiedlono niemal wszystkich Niemców i zasiedlono częściowo ludnością z utraconych przez Polskę ziem wschodnich. Z byłych gospodarstw i majątków ziemskich utworzono Państwowe Gospodarstwa Rolne (PGR). Ich restrukturyzacja i *de facto* likwidacja w pierwszych latach transformacji systemowej doprowadziły do bardzo dużego kryzysu społecznego i gospodarczego części tych obszarów. Przykładowo, w 2004 r. wartość stopy bezrobocia w niektórych powiatach województw zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego wynosiła 41-43% przy średniej krajowej ok. 19%, a w 2019 r. – ok. 15-20% przy średniej krajowej – ok. 5%. Tym samym należy pamiętać, że względnie dobra sytuacja społeczno-gospodarcza regionu wcale nie oznacza tak dobrej sytuacji we wszystkich jednostkach na poziomie lokalnym. Wręcz przeciwnie. Przykład województw mazowieckiego czy zachodniopomorskiego wskazuje, że poziom zróżnicowań wewnętrznych jest relatywnie bardzo duży. Ogólnie rzecz ujmując, poziom zróżnicowań rozwojowych na poziomie lokalnym w Polsce ulega zmniejszeniu. Jednak zauważalna jest sytuacja, w której przy wyraźnie malejących różnicach dochodowych



(mierzonych wielkością dochodów gmin z podatku od osób fizycznych na mieszkańca) w niewielkim stopniu maleją zróżnicowania w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Oznacza to, że względnie dobra sytuacja finansowa mieszkańców i przez to pośrednio samorządów lokalnych, w wolniejszym tempie pociąga za sobą poprawę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyraźnie zauważalne jest to w przebiegu trajektorii rozwojowych gmin w układach województw oraz w wyraźnie rosnących w latach 2008-2009 wartości indeksów nierówności, kiedy to w zakresie nierówności rozwojowych osiągały swoje maksima. Tym samym można to wiązać ze wzrostem zróżnicowań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i dochodów mieszkańców w dobie kryzysu gospodarczego. W każdym z polskich województw w okresie kryzysu gospodarczego nastąpił wzrost zróżnicowań wewnątrzregionalnych. Najbardziej zróżnicowanym wewnątrznie regionem jest województwo mazowieckie, w którym gminy także relatywnie najsilniej zareagowały na zjawisko kryzysu gospodarczego, co można wiązać w dużej mierze ze względnie najsilniejszymi w skali kraju powiązaniem Warszawy i całego jej obszaru metropolitalnego z gospodarką międzynarodową. Kolejne pod względem największego wewnętrznego zróżnicowania gmin pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (ale jednak o znacznie mniejszej skali niż Mazowsze), są województwa podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie i łódzkie. Z kolei w tych przypadkach powodem są raczej wyjątkowo niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i dochodów znacznej liczby gmin i względnie wysoki (także w skali kraju) poziom dochodów i rozwoju społeczno-gospodarczego miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych. Najmniej zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego są gminy w województwach małopolskim, opolskim, podkarpackim i śląskim. Na tym tle województwo wielkopolskie cechuje się przeciętnym wewnętrznym zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i dochodów, ale co warto podkreślić z tendencją do konwergencji rozwoju. Sytuacja malejących, ale nadal dużych wewnętrznym zróżnicowań nie sprzyja procesom rozwojowym i nakazuje odmiennie spoglądać na czynniki rozwoju. Dodatkowo ze względu na uwarunkowania i specyfikę każdego z obszarów, czy funkcjonalnych grup jednostek lokalnych, wyraźnie zaznacza się reakcja na zjawiska kryzysowe.

Warunki kryzysu gospodarczego modyfikują sposób i zakres oddziaływania czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, i tym samym wpływają na kształtowanie odporności jednostek lokalnych. W przypadku badanych czynników rozwoju można przyjąć, że różne ich wymiary (subczynniki) odmiennie reagują na zjawiska kryzysowe. W przypadku kapitału ludzkiego najbardziej wrażliwe na oddziaływanie zjawisk kryzysowych są subczynniki związane z sytuacją ludnościową co przejawia się w niższej dynamice demograficznej (obniżenie przyrostu naturalnego), mobilnością kapitału ludzkiego skutkującą transferem wysokiej jakości kapitału ludzkiego z obszarów najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego (powodując w nich deficyty) do obszarów bardziej odpornych oraz obniżoną mobilnością wertykalną spowalniającą awans społeczny i zawodowy, i tym samym związanych ze stanem rynku pracy. W dobie kryzysu na ogół wzrasta znaczenie kapitału ludzkiego, ale głównie w tych obszarach, które cechują się względnie wysokim poziomem rozwoju kapitału materialnego i finansowego, a więc głównie w obszarach o najwyższym poziomie rozwoju

społeczno-gospodarczego. Natomiast w okresie pokryzysowym wzrasta rola relacji przestrzennych w oddziaływaniu kapitału ludzkiego na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, co można wiązać z rosnącą rolą mobilności kapitału ludzkiego i stanu rynku pracy. Zakres oddziaływania kapitału społecznego w warunkach kryzysu zmienia się głównie w przypadku poziomu aktywności społecznej (m.in. pogarszająca się sytuacja gospodarcza może sprzyjać jej obniżeniu, tak jak i zaufaniu do instytucji publicznych), poziomu przedsiębiorczości (w dobie kryzysu zaufanie i silne relacje społeczne między przedsiębiorstwami pobudzają innowacyjność i konkurencyjność) oraz dysfunkcji społecznych (zwłaszcza jako negatywny efekt głębokich kryzysów gospodarczych, rośnie bierność, nieufność, roszczeniowość, atrofia więzi oraz erozja norm społecznych). W okresie kryzysu rola kapitału społecznego (podobnie jak kapitału ludzkiego) wzrasta w zakresie kształtowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (i w obu przypadkach utrzymuje się na najwyższym poziomie względem pozostałych czynników). Także w przypadku roli relacji przestrzennych, kapitał społeczny wykazuje wysokie podobieństwo do kapitału ludzkiego, choć w przypadku kapitału społecznego rola tych relacji jest względnie najwyższa spośród wszystkich czynników (co można wiązać z istotnością relacji i więzi społecznych, przepływami wiedzy i ogólnie wszelkimi efektami sieciowymi). Kolejny z analizowanych czynników – kapitał materialny, ze względu na swój charakter, nie cechuje się większą podatnością na zmiany wskutek kryzysu gospodarczego. Potencjalnie kryzys gospodarczy może wpływać na ograniczony wzrost poziomu wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Jednak w analizowanym okresie w Polsce tak się nie dzieje. Ze względu na politykę gospodarczą państwa, w ramach której realizuje się wiele inwestycji infrastrukturalnych zasilanych względnie stałym strumieniem finansowym pochodzącym ze środków europejskich. W dobie kryzysu raczej istotny jest poziom i jakość wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej, które mogą sprzyjać rozwojowi działalności gospodarczej oraz efektywność elementów infrastruktury społecznej, w których świadczone są usługi, z których ludności łatwo zrezygnować w sytuacji pogarszającej się koniunktury gospodarczej (np. baseny i *aquaparki*). Rola kapitału materialnego w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w dobie kryzysu nie zmienia się (generalnie jest niska), jednak w okresie kryzysu i po nim rośnie rola relacji przestrzennych, co może wskazywać na istotność powiązań przestrzennych i dostępności przestrzennej w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Najsilniejsze oddziaływanie kryzysu gospodarczego uwidacznia się w przypadku kapitału finansowego. Czynnik ten niemal w każdym z wymiarów (subczynników) negatywnie reaguje na warunki kryzysu, a przez to szybko zmienia się jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy i odporność jednostek lokalnych. Pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorstw pociąga za sobą problemy finansowe ludności i sektora publicznego, w tym problemy z realizacją zadań własnych i inwestycji w samorządach lokalnych. Sytuacja ta negatywnie wpływa na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a w zależności od poziomu odporności jednostek lokalnych powoduje wzrost nierówności dochodowych i rozwojowych. Pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorców, ludności i samorządów lokalnych ogranicza ich możliwości w zakresie absorpcji nowych europejskich środków publicznych, spowalniając

inwestycje i rozwój (sytuacja ta w mniejszym stopniu dotyczy poziomu centralnego). Rola kapitału finansowego w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i odporności na kryzys jednostek lokalnych, szczególnie silnie widoczna jest w obszarach o najwyższym poziomie rozwoju i wykazuje względnie wysoką rolę relacji przestrzennych (które dodatkowo wzrastają po kryzysie), co wskazuje na istotną rolę bliskości do głównych rdzeni rozwoju społeczno-gospodarczego. W przypadku czynnika innowacji, w warunkach Polski na szczeblu lokalnym, trudno wskazać istotną rolę kryzysu gospodarczego w kształtowaniu wpływu tego czynnika na rozwój społeczno-gospodarczy i odporności jednostek lokalnych. Co prawda w okresie kryzysu i po nim rośnie jego rola w kształtowaniu poziomu rozwoju, jednak wpływ ten raczej jest pośredni poprzez kapitał ludzki i kapitał finansowy. Dlatego też zachodzi głównie w jednostkach o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i cechuje się także wysokim poziomem znaczenia relacji przestrzennych.

Z przeprowadzonych badań, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym wynika, że najwyższą istotnością w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego cechuje się kapitał ludzki. Kapitał ludzki jest nierozzerwalnie związany z kapitałem społecznym, przy czym ten związek jest tak silny, że trudno między tymi czynnikami wskazać kierunek oddziaływania. Kapitał społeczny w dużej mierze odpowiada za jakość kapitału ludzkiego, o czym świadczy podejmowanie aktywności na rzecz społeczności lokalnej w formie organizacji pozarządowych, a także poziom pracowności i przedsiębiorczości. Potwierdzają to opinie rozmówców, zdaniem których aspekty kapitału ludzkiego i społecznego bardzo często postrzegane są łącznie i stanowią najważniejszy czynnik rozwoju lokalnego, który zawsze powinien być wzmacniany. Uzasadnia to potrzebę łącznego traktowania tych czynników i określania ich mianem kapitału intelektualnego. Kapitał intelektualny bazujący na osobowych cechach mieszkańców determinowanych ich wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami (kapitał ludzki) oraz możliwością kreowania relacji między nimi (kapitał społeczny) oddziałuje na pozostałe czynniki, a jednocześnie pozostaje pod ich silnym wpływem. Przeprowadzone badania potwierdziły, że poziom kapitału ludzkiego związany jest z liczbą mieszkańców i strukturą demograficzną, a przede wszystkim właśnie z ich aktywnością społeczną i przedsiębiorczością. Ograniczona ilość i jakość kapitału ludzkiego często oznacza niedobór wykwalifikowanych pracowników, z kolei pewne cechy kapitału społecznego mogą ograniczać możliwości kapitału ludzkiego – wśród takich barier wymienić należy np. nadmierną zaściankowość, konserwatyzm i niechęć do zmian. Elementy te zniechęcają przedsiębiorstwa innowacyjne, oferujące najlepiej płatne miejsca pracy, do rozwijania swojej działalności w danej lokalizacji. Tezę tę potwierdzają także wypowiedzi przedstawicieli władz samorządowych w ramach wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w gminach testowych. Kapitał ludzki wskazywano najczęściej (5/7 gmin, w których padła odpowiedź) jako czynnik, który ma zdecydowanie największe znaczenie z punktu widzenia rozwoju gminy. Rozmówcy wprost stwierdzali, że *zawsze najważniejszy jest kapitał ludzki, kapitał ludzki jest najważniejszy, (...) potrzebni są przede wszystkim ludzie*. W kolejnej gminie kapitał ludzki traktowano jako jeden z trzech najważniejszych czynników, razem z kapitałem społecznym i materialnym. Natomiast tylko w jednej gminie – o niskim poziomie rozwoju,

wiejskim typie funkcjonalnym i peryferyjnym położeniu – to kapitał finansowy wskazywano jako główny czynnik rozwojowy. Przy czym jego znaczenia upatrywano przede wszystkim w kształtowaniu warunków do zahamowania odpływu kapitału ludzkiego: *Najistotniejszym czynnikiem jest kapitał finansowy, z tego względu, że kapitał społeczny rozwija się wtedy, kiedy mamy rozwiniętą infrastrukturę. Mieszkańcy tego oczekują, jeśli tego nie ma to zaczynają odpływać.*

W skali lokalnej bardzo dużego znaczenia nabiera endogeniczny relacyjny kapitał terytorialny, który determinuje możliwość wykorzystania istniejących zasobów i czynników w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Największą siłą wpływu na kształtowanie procesów rozwojowych na poziomie lokalnym w Polsce cechowały się głównie kapitał ludzki, kapitał społeczny oraz w mniejszym stopniu kapitał finansowy, innowacje i kapitał materialny. Ze względu na bardzo duże zróżnicowanie jednostek przestrzennych na poziomie lokalnym raczej należy patrzeć na układ tych czynników przez pryzmat relacji je łączących, tworzących kapitał terytorialny determinujący możliwości kształtowania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Omówione szerzej w poprzednim akapicie oddziaływanie kapitału ludzkiego i społecznego należy uznać za kluczowe w tym zakresie. Siła związku między tymi składowymi pozwala uznać je razem za kapitał intelektualny, którego odpowiednio wysoka jakość stanowi warunek do rozwoju kapitału finansowego, materialnego i innowacji. Uzyskane wyniki potwierdziły również, że kapitał finansowy w znacznym stopniu determinuje intensywność relacji w ramach lokalnego kapitału terytorialnego. W zależności od jego poziomu i związanych z tym możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych czynnik ten może z jednej strony pozytywnie oddziaływać na pozostałe składowe kapitału terytorialnego stwarzając warunki do wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych, a z drugiej strony może stanowić barierę poważnie ograniczającą możliwości rozwojowe. Wysoki poziom kapitału finansowego sprzyja poprawie poziomu, warunków i jakości życia mieszkańców zarówno w wymiarze kształtowania umiejętności „miękkich” związanych z kapitałem społecznym, jak i w zakresie finansowania „twardych” inwestycji infrastrukturalnych stanowiących ważny aspekt kapitału materialnego. Elementy te służą dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenie jednostek lokalnych (czasami na zasadzie komplementarności z jednostkami sąsiednimi) oraz dynamizacji działalności podmiotów tam zlokalizowanych. Możliwości pozytywnego oddziaływania kapitału materialnego widoczne są w przypadku kapitału ludzkiego i kapitału finansowego. Wiąże się to z poprawą warunków świadczenia usług edukacyjnych, poprawą warunków do mobilności mieszkańców, tworzeniem możliwości podniesienia poziomu kondycji fizycznej oraz poprawą dostępności przestrzennej jednostki lokalnej, umożliwiając tym samym warunki dogodnej lokalizacji działalności gospodarczej, a więc pośrednio rozwojowi bazy podatkowej. W Polsce na szczeblu lokalnym rozwój innowacji stanowi na obecnym etapie bardziej wyzwanie, z którym gminy będą mierzyć się w dalszej przyszłości niż istotne źródło bodźców rozwojowych. Rozwój innowacji warunkowany jest wytworzeniem odpowiedniej masy krytycznej pozostałych czynników: kapitału ludzkiego, społecznego, finansowego i materialnego. Zaspokojenie istniejących potrzeb w zakresie ich rozwoju daje dopiero szansę na stworzenie warunków dynamicznego wzrostu poziomu czynnika innowacji.

Zidentyfikowane, wzajemne relacje między poszczególnymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego regionów mniej rozwiniętych potwierdzają główne założenia koncepcji kapitału terytorialnego. Zgodnie z nimi, sił sprawczych determinujących rozwój społeczno-gospodarczy należy upatrywać przede wszystkim nie w oddzielnie rozpatrywanych czynnikach rozwoju, ale w ich specyficznej dla każdego terytorium konfiguracji, charakteryzującej się skomplikowaną siecią powiązań.

Wyniki przeprowadzonych badań w regionie mniej rozwiniętym, jakim jest Wielkopolska pozwalają stwierdzić, że zachodzą procesy rozprzestrzeniania się rozwoju ograniczające w dużym stopniu dywergencję rozwojową w układzie wewnątrzregionalnym. Znajduje to wyraz w prowadzeniu polityki zorientowanej terytorialnie (inaczej rozumianej jako terytorializacja procesów rozwoju) utożsamianej z podejmowaniem działań prorozwojowych uwzględniających stan i własności istniejącego kapitału terytorialnego, co powoduje wzmacnianie relacji między specyfiką stanu i charakteru zasobów terytorium a podejmowaniem i doborem działań je kształtujących w układzie rozpatrywanych czynników rozwoju. Odpowiedni dobór działań przez władze samorządowe, a następnie ich wdrażanie i wzmacnianie sprzyja poprawie atrakcyjności gmin w wymiarze inwestycyjnym, co powoduje napływ nowych inwestorów i poprawia sytuację ekonomiczną danej jednostki terytorialnej. Natomiast niedostosowane, pozorne lub opóźnione w czasie działania prorozwojowe prowadzą do konfliktów lokalnych, co osłabia jakość kapitału społecznego i nie poprawia atrakcyjności inwestycyjnej jednostki. Z kolei w przypadku dyfuzji rozwoju istotne są przede wszystkim odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę techniczną oraz poziom dywersyfikacji funkcji miejsca zamieszkania i miejsca pracy (generujący dojazdy do pracy) w jednostkach lokalnych. Infrastruktura techniczna ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednostek terytorialnych, ze względu na poziom dostępności przestrzennej, która wpływa na decyzje lokalizacyjne inwestorów poprzez kształtowanie warunków technicznych i finansowych do realizacji nowych inwestycji, jak i kształtuje określone warunki i jakość życia mieszkańców (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju). Wyższy poziom rozwoju kapitału materialnego zwiększa produktywność czynników produkcji, a poprawiając dostępność obniża koszty, generując w ten sposób pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie rozwoju lokalnego oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Systemowe rozwiązania w zakresie infrastruktury technicznej tworzą sprzyjające warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ograniczają stopień zagrożenia w okresie dekonjunkury ekonomicznej. Obszary, terytoria o relatywnie wyższym poziomie wyposażenia infrastrukturalnego i dogodnym położeniu (często umożliwiającym pełnienie funkcji komplementarnych względem ośrodków o najwyższym poziomie rozwoju) cechują się wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego od innych jednostek lokalnych wskutek wykorzystania pozytywnych efektów dyfuzji rozwoju (efekty rozprzestrzeniania się). Sytuacja ta potwierdza, że w dużej mierze zachodzą procesy rozprzestrzeniania się rozwoju ograniczające dywergencję rozwojową w układzie wewnątrzregionalnym, ale należy podkreślić, że nie są one w pełni wystarczające, co zostało uszczegółowione poniżej.

Uzyskane wyniki dla wybranych gmin Wielkopolski pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy mówiącej, że procesy rozprzestrzeniania się rozwoju przebiegają

z większą intensywnością w obszarach charakteryzujących się wyższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego. Należy jednak podkreślić, że relatywnie ważnym wyzwaniem w tym zakresie jest względnie ograniczony zasięg takiego oddziaływania. W przypadku Wielkopolski zasięg oddziaływania ośrodków o relatywnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co przekłada się na wysoki poziom wyposażenia infrastrukturalnego, w odniesieniu do ośrodka regionalnego (Poznania) wynosi ok. 30-50 km. Potwierdzeniem są opinie respondentów uzyskane w gminie podpoznańskiej: *Jestem zadowolony z komunikacji gminnej oraz Komunikacja jest bardzo zgrana z Poznaniem*. Natomiast w przypadku ośrodków subregionalnych (jak np. Leszno, Kalisz) zasięg ten jest mniejszy i przyjmuje zakres 20-30 km. Stąd też wiele obszarów województwa wielkopolskiego, zwłaszcza tych posiadających położenie peryferyjne zarówno w wymiarze geograficznym, jak i komunikacyjno-transportowym (o ograniczonej dostępności przestrzennej) pozbawionych jest możliwości korzystania w pełnym wymiarze z pozytywnych efektów rozwoju rozprzestrzeniających się z ośrodków regionalnych lub subregionalnych na obszary otaczające. W odniesieniu do obszarów o wysokim poziomie wyposażenia infrastrukturalnego ważnym wyzwaniem jest systemowe wzmacnianie infrastruktury technicznej, zwłaszcza o wysokiej jakości, co tworzy warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju. Dodatkowym ograniczeniem z punktu widzenia rozprzestrzenia się rozwoju jest na obszarach położonych peryferyjnie pod względem geograficzno-transportowym, nierównomierna jakość elementów infrastruktury technicznej wynikająca z przynależności do różnych szczebli zarządzania: gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego: *drogami gminnymi jesteśmy w stanie się zająć, za to z drogami ponadlokalnymi: wojewódzkimi i powiatowymi jest już problem* oraz niska optymalizacja sieci połączeń komunikacji publicznej związana głównie z małą liczbą i brakiem synchronizacji godzin odjazdów w zakresie komunikacji autobusowej: *W zakresie rozwoju usług publicznej komunikacji są duże zaległości*.

Z kolei ustalenia na temat uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju rozumianych jako sprawność formalnych organizacji administracyjnych programujących i realizujących politykę rozwoju oraz sprawność instytucji nieformalnych wynikających z cech osobowych mieszkańców kształtujących ich zdolność do podejmowania indywidualnych oraz zbiorowych aktywności, pozwalają stwierdzić, że nadal w ograniczonym stopniu kształtują one czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego, w regionach mniej rozwiniętych, w tym w Wielkopolsce. Relatywnie wysoki poziom cech i kompetencji mieszkańców: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna* oraz *Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać* nie zawsze przekładał się na wysoką aktywność działalności organizacji, zwłaszcza formalnych na rzecz rozwoju lokalnego *Małe jest grono osób, które się angażują. To są fanatycy, urodzeni społecznicy*, co wskazuje na konieczność wzmacniania kapitału społecznego w tym zakresie, a docelowo pozwoli na wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych w postaci poprawy konkurencyjności i wzrostu przedsiębiorczości. Niemniej jednak w toku badań zidentyfikowano w Wielkopolsce pewne przykłady relacji potwierdzających znaczenie uwarunkowań instytucjonalnych w kształtowaniu czynników rozwoju regionu mniej rozwiniętego. W przypadku

instytucji formalnych, dobrym przykładem była zależność kapitału materialnego od uwarunkowań prawnych i organizacji systemu planowania przestrzennego w Polsce. Warto podkreślić, że była to relacja negatywna, w ramach której luki w polskim systemie prawnym dotyczącym gospodarki przestrzennej stanowiły przyczynę powstawania konfliktów przestrzennych wynikających z niewłaściwego zagospodarowania przestrzennego: *Brak mpzp powoduje też konflikty przestrzenne czy mamy 20% powierzchni gminy pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które wprowadzają w dużym stopniu zakaz zabudowy na nowych terenach. Z kolei wśród instytucji nieformalnych zidentyfikowano pozytywne oddziaływanie lokalnych norm zachowań związanych z aktywnością społeczną i przywiązaniem do miejsca: na pierwszym miejscu wymienilibym przywiązanie do miejsca zamieszkania i do lokalnej tradycji, które pozwalają np. ograniczyć negatywne skutki ubytku kapitału ludzkiego związanego z procesem „drenażu mózgów”.*

Zwrócenie uwagi na heterogeniczność przestrzeni i jej znaczenie w kształtowaniu zróżnicowań rozwoju społeczno-gospodarczego podkreśla konieczność podejmowania interwencji sprzyjającej tworzeniu i wzmacnianiu czynników rozwoju w sposób dostosowany do ich stanu oraz specyfiki. Przyjmowane na etapie programowania założenia powinny zmierzać do ukierunkowania działań zgodnie z rozpoznanymi na etapie diagnozy charakterem i strukturą relacyjną zasobów, a więc jakością kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Przeprowadzone badania dowodzą jednak, że w warunkach regionów mniej rozwiniętych, do których należy Wielkopolska, stopień dostosowania działań interwencyjnych finansowanych ze środków publicznych do specyfiki heterogenicznej przestrzeni jest słabo zauważalny. Wynika to z jednej strony ze skali deficytów tych obszarów, które w pierwszej kolejności, niezależnie od charakteru kapitału terytorialnego uzupełniają podstawowe braki, a dostęp do środków publicznych przeznaczanych na przedsięwzięcia rozwojowe starają się wykorzystać w maksymalnie możliwy sposób na najbardziej kosztowne inwestycje. Z drugiej strony jest to konsekwencją ograniczonych na poziomie lokalnym kompetencji w zakresie programowania działań polityki regionalnej. Utrzymująca się pozycja polityki interregionalnej prowadzonej przez administrację rządową oraz ograniczona prawem elastyczność polityki intraregionalnej na poziomie urzędów marszałkowskich zmusza samorząd oraz innych beneficjentów na poziomie lokalnym do dostosowywania się do narzucanego z góry zakresu kwalifikowalności działań. W konsekwencji w przypadku badanych gmin, pomimo ich różnych typów funkcjonalnych, różnego poziomu rozwoju oraz różnego charakteru kapitału terytorialnego, obserwuje się podobne ukierunkowanie działań interwencyjnych finansowanych ze środków publicznych, zarówno krajowych, jak i europejskich. Na pierwszym miejscu znajdują się inwestycje dotyczące kapitału materialnego, których realizacja zmniejsza skalę deficytów infrastrukturalnych. Ich realizacja, ze względu na kosztochłonność, nie byłaby możliwa bez wsparcia zewnętrznego. Jeżeli są to przedsięwzięcia dobrze zaplanowane, dostosowane do przyszłego popytu, których realizacja nie prowadzi do zwiększania obciążeń budżetowych związanych z ich użytkowaniem, należy je uznać za potrzebne. W innym przypadku mogą one stać się zamiast czynnikiem, barierą rozwojową i zamiast wzmacniać pozytywne zmiany społeczne i ekonomiczne, zasadniczo je ograniczyć. Jako mniej priorytetowe,

również ze względu na mniejszą kosztochłonność i większą możliwość wykonania przy wykorzystaniu zasobów własnych, postrzega się inne przedsięwzięcia rozwojowe, kształtujące inne czynniki rozwoju. Są one podejmowane w większym stopniu w odpowiedzi na ukierunkowanie ogłaszanych konkursów niż w zgodzie z rozpoznanymi obiektywnie (*evidence-based policy*) potrzebami lokalnych, wynikających z charakteru i jakości kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów.

Ustalenia zrealizowanego postępowania badawczego, którego wyniki przedstawiono w monografii, jednoznacznie wskazują, że założenia *place-based approach* w Polsce w większym stopniu są uwzględniane na etapie programowania polityki regionalnej, a w mniejszym stopniu determinują jej realizację. W konsekwencji konieczności wdrażania wytycznych dotyczących sposobu programowania interwencji polityki spójności Unii Europejskiej w strategiach i programach operacyjnych uwzględnia się wykorzystanie instrumentów służących terytorializacji interwencji. Wykorzystywane są one jednak przede wszystkim do zwiększenia nakładów przeznaczanych na wybrane terytoria, a w mniejszym stopniu służą również tematycznej koncentracji realizowanych działań interwencyjnych. Bardzo dobrze ilustruje to przykład Wielkopolski, w przypadku której zastosowanie operacyjne podejścia terytorialnego jest bardzo czytelne na etapie dokumentów strategicznych, zwłaszcza odnoszących się do perspektywy budżetowej 2014-2020. Skutkuje to bezpośrednio przyporządkowaniem badanych gmin do ustanowionych typów obszarów funkcjonalnych i/lub delimitowanych obszarów strategicznej interwencji. Nie wpływa to jednak w zauważalny sposób na różnicowanie liczby i wartości projektów współfinansowanych ze środków regionalnego programu operacyjnego. W rezultacie uzyskane wyniki wskazują na brak zauważalnych rezultatów podejścia zorientowanego terytorialnie w postaci koncentracji skutecznej absorpcji środków prorozwojowych, zgodnie z potrzebami lokalnego kapitału terytorialnego, konkretyzowanymi na etapie formułowania strategii rozwoju regionu.

W świetle uzyskanych wyników założenia polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027, które będą determinować również polską politykę regionalną, w tym odnoszącą się do Wielkopolski, nie stanowią zagrożenia dla wykorzystania sformułowanych w pracy rekomendacji dotyczących wzmocnienia czynników rozwoju. Co prawda poziom rozwoju Wielkopolski przekroczył 75% wartości średniej PKB *per capita* w Unii Europejskiej, co przy otrzymaniu kryteriów typologii regionów Wspólnoty obowiązujących w perspektywie 2014-2020 może spowodować utratę statusu regionu mniej rozwiniętego. Będzie to oznaczać konieczność większego współfinansowania podejmowanych inwestycji ze środków krajowych, w tym własnych, co jednak nie należy postrzegać jako ograniczenie dostępu do przedmiotowej pomocy. Zmieniające się warunki dostępu do środków polityki spójności Unii Europejskiej wymagają z pewnością ewaluacji dotychczasowego systemu ich współfinansowania, który powinien uwzględniać konieczność zwiększenia nakładów przeznaczanych na politykę rozwoju w budżecie państwa.

Konkretyzacja przyszłej interwencji polityki spójności Unii Europejskiej opiera się na zapisach projektu pakietu legislacyjnego kolejnej perspektywy budżetowej Wspólnoty. Został on opublikowany przez Komisję Europejską 29 maja 2018 r. stając się przedmiotem szerokiej dyskusji oraz rozpoczynając negocjacje dotyczące jego



ostatecznego kształtu [*European Commission 2020a*]<sup>46</sup>. Zgodnie z przedstawionymi propozycjami koncentracja merytoryczna polityki spójności kolejnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej ma być oparta na pięciu, w miejsce obowiązujących w perspektywie 2014-2020 jedenastu, celach tematycznych. Ograniczenie liczby celów z jednej strony uznać należy z pewnością za krok w dobrą stronę zwiększania stopnia koncentracji udzielanej interwencji, który może uczynić ją bardziej efektywną. Z drugiej strony mniejszy katalog celów interwencji, z dodatkowym ich uszczegółowieniem precyzyjnie określającym kwalifikowalność kosztów, ogranicza możliwość wykorzystania środków polityki spójności poza najważniejszymi priorytetami uzgodnionymi na poziomie Wspólnoty. Pierwszy cel (*Smarter Europe*) skupia się na kontynuacji wsparcia rozwoju inteligentnej Europy, czyli wzmacnianiu rozwoju innowacji, cyfryzacji, transformacji gospodarczej oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Działania te mają być zgodne z dotychczasowym paradygmatem rozwoju kognitywnego, w przypadku którego podstawowym czynnikiem rozwoju regionalnego pozostaje kapitał ludzki i kapitał społeczny oraz ich jakość mierzona m.in. wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami, niezbędnymi do pokonywania współczesnych wyzwań rozwojowych. Drugi cel (*Greener, carbon free Europe*) nowej perspektywy skupia się na wyzwaniach bardziej przyjaznej dla środowiska, bezemisyjnej Europy. Działania związane z tym celem wiążą się z urzeczywistnianiem postanowień podpisanego w 2016 r. Porozumienia Paryskiego zawartego w ramach Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu [*Paris Agreement 2016*]. W ramach kwalifikowalnych przedsięwzięć zakłada się podjęcie inwestycji na rzecz transformacji sektora energetycznego, wspierających odchodzenie od energetyki węglowej, rozwój odnawialnych źródeł

---

<sup>46</sup> Projekt Pakietu Legislacyjnego 2021-2027 obejmuje: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund COM/2018/372 final - 2018/0197 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+) COM(2018) 382 final - 2018/0206 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments COM/2018/374 final - 2018/0199 (COD); i który jest uzupełniony przez COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments SWD/2018/283 final - 2018/0197 (COD).

energii (OZE), oraz podjęcie walki ze zmianami klimatu. Co bardzo istotne, większość, bo w zależności od poziomu zamożności poszczególnych terytoriów, od 65% do 85% swoich przydziałów inwestycyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności państwa członkowskie Unii Europejskiej będą musiały przeznaczyć na działania związane z ww. dwoma celami. Należy podkreślić, że co najmniej 25% wydatków Unii Europejskiej powinno służyć realizacji działań w dziedzinie klimatu, podkreślając znaczenie we współczesnych procesach rozwoju czynnika kapitału materialnego w aspekcie stanu środowiska przyrodniczego. Cel trzeci (*More connected Europe*) kontynuuje interwencję ukierunkowaną na poprawę spójności komunikacyjnej Europy poprzez rozwój i modernizację infrastruktury transportowej oraz wzrost cyfryzacji. Mają to być jednak przede wszystkim inwestycje poprawiające spójność przestrzenną w wymiarze ogólnoeuropejskim, a nie działania o charakterze lokalnego wsparcia elementów infrastrukturalnych klasycznie postrzeganego kapitału materialnego. Czwarty cel (*More social Europe*), niezmiennie podkreśla wyzwania społeczne Europy. Jego interwencja ukierunkowana jest na wzmacnianie europejskiego filaru praw socjalnych i inwestowanie w wysokiej jakości zatrudnienie, edukację, umiejętności, integrację społeczną i równy dostęp do opieki zdrowotnej. Jego koncentracja podkreśla konieczność inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwracając uwagę na problemy ich różnicowania determinowane odmiennymi szansami i możliwościami ludności różnych terytoriów oraz różnych grup etniczno-narodowościowych. W końcu cel piąty (*Europe closer to citizens*) zwraca uwagę na potrzebę wzmacniania rozwoju oddolnego, kształtowanego przez potrzeby kapitału terytorialnego oraz zaangażowanie mieszkańców. Zgodnie z jego ukierunkowaniem przedmiotem działań interwencyjnych mają być strategie rozwoju lokalnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w całej Unii Europejskiej, zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Koncentracja przestrzenna interwencji europejskiej polityki spójności nadal ma być oparta na rozróżnieniu trzech typów obszarów: słabiej rozwiniętych, przejściowych oraz lepiej rozwiniętych. Podział środków między te trzy typy obszarów w dużym stopniu będzie nadal determinowany wartością PKB *per capita* oraz będzie uszczegółowiony nowymi kryteriami dodatkowymi. Zaliczono do nich wskaźniki: bezrobocia wśród młodzieży, niskiego poziomu wykształcenia, zmian klimatu i działań związanych z przyjmowaniem i integracją migrantów, czyli opisujących trzy najważniejsze nowe obszary wyzwań rozwojowych Wspólnoty z okresu przed pandemią COVID-19. Wykorzystanie tych kryteriów ma na celu lepsze ukierunkowanie strumieni pomocy na obszary charakteryzujące się największymi deficytami i wyzwaniami rozwojowymi we wskazanych obszarach. W nowej perspektywie 2021-2027 postanowiono utrzymać prymat podejścia zorientowanego terytorialnie, które ma zapewnić jak najlepsze dostosowanie podejmowanych działań do specyfiki zasobów kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Dowodem na utrzymanie przedmiotowych preferencji jest zakładane wspieranie oddolnych strategii rozwoju i wzmacnianie pozycji władz lokalnych w zarządzaniu funduszami, a także przeznaczenie 6% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na działania ukierunkowane na wzmacnianie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz uruchomienie

nowego programu usieciowienia oraz wsparcia zdolności instytucjonalnych władz miejskich pn. Europejskiej Inicjatywy Miejskiej.

Złożoność warunków programowania i przyszłej realizacji polityki spójności 2021-2027 z pełną mocą odsłania się z perspektywy specyfiki poszczególnych terytoriów, dobrze zidentyfikowanej w tej pracy na przykładzie analizowanych gmin Wielkopolski. Nie zmienia to jednak faktu, że warunki wdrażania założeń polityki spójności będą determinowane, jak zwykle nie tylko merytorycznie, ale również politycznie. W wymiarze politycznym, działania administracji rządowej zmierzają niestety do zwiększenia stopnia centralizacji programowania i realizacji interwencji rozwojowej. Stoi to w zasadniczej sprzeczności do obowiązującego i planowanego w kolejnej perspektywie budżetowej Wspólnoty paradygmatu polityki spójności zorientowanej terytorialnie, czyli zgodnej z szeroko omówionymi w tej książce zasadami operacjonalizacji założeń koncepcji F. Barca [2009]. Jednym z takich przejawów dążeń centralistycznych były propozycje przygotowania w perspektywie 2021-2027 krajowego programu operacyjnego ukierunkowanego na wsparcie obszarów marginalizowanych, który miał być opracowany i zarządzany w ramach polityki interregionalnej, z pominięciem samorządu regionalnego. Dobrze, że zarzucono realizację tej propozycji. Trzeba stanowczo stwierdzić, że o ile sam pomysł delimitacji tego typu obszarów na przyjęciu jednolitych, obiektywnych, kryteriów uznać należy za krok właściwy, o tyle realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem tej marginalizacji w sposób najwłaściwszy może być koordynowana na szczeblu samorządu regionalnego, a jej skuteczne i efektywnie wdrażanie dotyczyć powinno poziomu lokalnego [*Position Statement...* 2020a]. Tylko tak można obiektywnie (*evidence-based*) oraz skutecznie i efektywnie oddziaływać na czynniki rozwoju tworzące kapitał terytorialny poszczególnych obszarów. Każda próba „pójścia na skróty” w tym zakresie może skutkować tylko nieuzasadnionym wydatkowaniem środków publicznych. W wymiarze merytorycznym, Wielkopolska jako jeden z polskich regionów, charakteryzuje się znacznymi i wieloaspektowymi różnicowaniami rozwojowymi, pozostając tym samym swoistym laboratorium dla wspólnotowej polityki spójności [Churski i in. 2020]. Z jednej strony Wielkopolska jest miejscem zachodzenia silnej metropolizacji, która wzmacnia rolę Poznania będącego elementem policentrycznego sieciowego układu ośrodków regionalnych stanowiących najsilniejsze krajowe ośrodki wzrostu i rozwoju gospodarczego. Są one swoistym fenomenem polskiej przestrzeni, który powinien nadal być wykorzystywany do jej rozwoju, a nie ograniczany z wykorzystywaniem argumentacji rządu zwracającej uwagę na potrzebę dążenia do rozwoju odpowiedzialnego i sprawiedliwego terytorialnie. Wielkopolska, mimo historycznego awansu rozwojowego, obserwowanego w ostatnich latach, to nadal jednak region, na obszarze którego identyfikuje się silny kryzys miast średnich i małych, utrzymujące swój zasięg przestrzenny obszary problemowe, cechujące się trwałą marginalizacją i peryferyzacją, niewystarczającą spójnością skutkującą trwałą emigracją i drenażem mózgow z obszarów o niższym poziomie rozwoju do obszarów o wyższym poziomie i warunkach życia, niedorozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwłaszcza na obszarach słabszych ekonomicznie, czy też niekontrolowany rozwój obszarów aglomeracyjnych przejawiający się w chaotycznej i żywiłowej suburbanizacji, skutkującej znacznymi kosztami ekonomicznymi, społecznymi

i środowiskowymi. Jeżeli uwzględnimy te uwarunkowania, to przyjęty earmarking wydatkowania środków polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027 wskazujący na potrzebę przeznaczenia co najmniej 35% funduszy na realizację interwencji w ramach Celu Tematycznego 1 – *Bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)* oraz co najmniej 30% w ramach Celu Tematycznego 2 – *Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (Greener, carbon free Europe)*, przy realnym poziomie współfinansowania projektów od 40% do 70% staje się prawdziwym wyzwaniem. Nie chodzi przy tym o obawę o niewydatkowanie tych środków. Oczywiście można je wydać i nawet osiągnąć wskaźniki produktu i rezultatu. Problemem pozostaje celowość, trafność, efektywność i skuteczność takiego działania we wzmacnianiu czynników rozwoju, zgodnie ze specyfiką kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Ich brak może przynieść więcej negatywnych następstw niż ograniczenie lub powstrzymanie się od realizacji nieprzemyślanych przedsięwzięć.

Konkludując warto postawić kilka pytań: Czy zdając sobie sprawę z heterogeniczności przestrzeni europejskich regionów można próbować wdrażać jeden sposób rozumienia innowacji oraz rozwoju innowacyjnego stanowiących cel oddziaływania Celu Tematycznego 1 – *Bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)*? Na ile zakres interwencji Celu Tematycznego 2 – *Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (Greener, carbon free Europe)* odpowiada potrzebom polskich regionów, w tym Wielkopolski, stanowiących główne obszary problemowe przedmiotowej interwencji? Dlaczego w jego ramach brakuje interwencji (częściowo uwzględnioną w ramach Celu Tematycznego 3) w transport stanowiący drugie źródło emisji zanieczyszczeń w Polsce? Czy zgodnie z ukierunkowaniem polityki klimatycznej w Polsce na obecnym etapie jej rozwoju najważniejszymi są: promowanie efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii, rozwój inteligentnych sieci energetycznych czy wspieranie bioróżnorodności w miastach, z jednoczesnym ograniczeniem nakładów na wsparcie zrównoważonej mobilności, a także odejściem od wsparcia inwestycji w ograniczanie emisji zanieczyszczeń z palenisk węglowych (niska emisja)? Warunki środowiskowe w Polsce uniemożliwiają bowiem rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych w stopniu równoważącym zapotrzebowanie na energię produkowaną obecnie z węgla (niskie nasłonecznienie, niekorzystne warunki wiatrowe, rozproszone osadnictwo, słabe warunki hydrotechniczne dla energetyki wodnej, niski potencjał energii geotermalnej). Jednocześnie głęboko zakorzenione historycznie tradycje górnictwa węgla powodują, że restrukturyzacja energetyki nie ogranicza się jedynie do wyzwań technologicznych, ale stanowi jedno z najważniejszych wyzwań społecznych najbliższych lat. Polska należy również do krajów o najmniej zrównoważonej mobilności z ciągle rosnącym udziałem transportu indywidualnego i postępującą degradacją transportu publicznego. Skutki tego stanu rzeczy mają swoje konsekwencje zarówno w wymiarze środowiskowym, jak i społeczno-ekonomicznym. Wskazane przykłady dowodzą, że dla paradygmatu polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie nie ma alternatywy. Jest to szczególnie ważne, gdy patrzymy na wyzwania rozwojowe z perspektywy uwarunkowań poszczególnych regionów i ich terytoriów. Doświadczenia Wielkopolski w programowaniu działań rozwojowych w nowej perspektywie 2021-2027 wskazują z pełną mocą, że jego zastosowanie musi być obecne na wszystkich

poziomach przestrzennych, a decentralizacja kompetencji i finansów stanowi niezbędny warunek do jego skutecznej operacjonalizacji. Jedynie przy spełnieniu takich warunków można z nadzieją patrzeć w przyszłość i oczekiwać poprawy skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych w celu dążenia do trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego każdego terytorium, z zapewnieniem tendencji do jego konwergencji przestrzennej.

## 9.2. Rekomendacje dla działań operacyjnych

Decydenci na różnych szczeblach programowania i realizacji polityki regionalnej, powinni większą wagę przywiązywać do diagnozowania uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Chodzi zarówno o uwarunkowania wynikające z czynnika historycznego, a więc sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych terytoriów, kształtującą się przez dziesięciolecia, jak i wpływ globalnych współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oddziałujących na tak, a nie inaczej ukształtowaną historycznie strukturę społeczno-gospodarczą. Chodzi także o fakt bardziej elastycznego, opartego na dwóch-trzech scenariuszach kształtowania polityki rozwoju. Scenariuszach, które będą uwzględniały zarówno historyczne uwarunkowania, jak i siłę oddziaływania współczesnych trendów rozwojowych i ich wpływ na kształtowanie odporności na różnego rodzaju zjawiska kryzysowe (przykładowo kryzys gospodarczy, społeczny – migracyjny, zdrowotny – epidemie, itd.). Pomocne w tym z pewnością będzie umiejętne rozpoznanie istniejących kapitałów terytorialnych, które pozwolą spojrzeć na poszczególne terytoria nie tylko przez pryzmat syntetycznej miary dochodu *per capita*, ale przez pryzmat sieci relacji pomiędzy czynnikami. Przypomnijmy, że to właśnie ta sieć relacji jest pochodną historycznie ukształtowanych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, to ta sieć decyduje o poziomie odporności na zjawiska kryzysowe, w konsekwencji to ta sieć wskazuje na silne i słabe strony danego obszaru, które powinny być wzmacniane przez różne mechanizmy polityki rozwoju. Przeprowadzone badania wskazują, że kluczowymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego są kapitał ludzki i kapitał społeczny. Ich wzmacnianie będzie skutkowało poprawą jakości kapitału terytorialnego i implikowało rozwój pozostałych czynników rozwoju. Kapitał ludzki wraz z kapitałem społecznym, charakteryzujące się rozwiniętymi relacjami, więziami i normami społecznymi występującymi w wykształconych, zdrowych i mobilnych społecznościach lokalnych i regionalnych mogą być motorem napędowym lokalnych i regionalnych gospodarek. Równoległe do tego prowadzona interwencja w zakresie poprawy dostępności przestrzennej i szeroko rozumianej jakości kapitału materialnego będzie stanowiła istotny element ułatwiający lokalizację różnorodnych i adekwatnych do warunków danego terytorium działalności gospodarczych. To w połączeniu z wysokiej jakości kapitałem społecznym i kapitałem ludzkim powinno skutkować zakorzenieniem działalności gospodarczej w relacjach społecznych i pobudzaniem do implementacji innowacji, a z czasem samodzielnego generowania innowacji. Sytuację tę można porównać do działania mechanizmów opisanych w koncepcjach

okrężnej i kumulatywnej przyczynowości G. Myrdala [1957], mechanizmu mnożnikowego znanego z koncepcji bazy ekonomicznej opisanego m.in. przez I. Lowry'ego [1964] czy też może przybliżać zmodyfikowaną odwrotność koncepcji kurczenia się miast – zaproponowaną m.in. przez T. Stryjakiewicza i in. [2014]. Procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zawsze zachodzą w szerszym kontekście. Z jednej strony jest to kontekst ogólny, a więc są to procesy zachodzące w skali makro, które wpływają na jego charakter w długiej perspektywie, niezależnie od specyfiki lokalnej. Jak zauważa Stryjakiewicz i in. [2014; 10] *istnieje wiele odmian kontekstów i związanych z nimi procesów, takich jak globalizacja, integracja europejska, transformacja i restrukturyzacja krajów postkomunistycznych, zmiany zachowań demograficznych*, które kształtują procesy rozwojowe. Z drugiej strony każdy obszar posiada własną, często bardzo indywidualną, ścieżkę rozwoju *determinowaną konkretnymi warunkami historycznymi, społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi* [Domański 2000; Gwosdz 2004]. Oczywiście należy pamiętać, że procesy rozwojowe powinny być rozpatrywane zarówno w krótko-, średnio- i długookresowej perspektywie. Ta ostatnia z perspektyw wbrew pozorom jest relatywnie najtrudniejsza do nakreślenia i osiągnięcia, ze względu na wiele niewiadomych i trudno przewidywalnych zjawisk, które mogą pojawić się do czasu jej materializacji. Jednak to ona może mieć relatywnie największy wpływ na wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Tego typu wizja może nawiązywać do wspomnianych powyżej koncepcji. Wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem. Jednak w przytoczonych koncepcjach podkreśla się, że pojawienie się jednego negatywnego impulsu wywołuje na zasadzie „kuli śniegowej” kolejne negatywne procesy i zdarzenia. Pojawienie się pozytywnego impulsu może wywołać wiele pozytywnych zmian. Na podstawie sprzężeń zwrotnych dochodzi do wzmocnienia intensywności wzajemnych wpływów i uruchomienia kumulatywnego procesu zmian. Zmiany pozytywne uruchamiają kumulatywny proces wzrostu i rozwoju, a zmiany negatywne – kumulatywny proces kurczenia się. Jednak istotne jest pytanie o sytuację, w której takie impulsy się nie pojawiają, a tego typu sytuacje mogą mieć miejsce relatywnie często. Żeby nie dochodziło do stagnacji, istotne jest rozpoznanie silnych i słabych stron kapitału terytorialnego i odpowiedniego wzmocnienia silnych stron i niwelowania szkodliwego oddziaływania słabych stron. Przeprowadzone badania potwierdziły istotne znaczenie wysokiego poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego dla ogólnej poprawy jakości kapitału terytorialnego. Zatem działania powinny być ukierunkowane przede wszystkim na: podniesienie jakości edukacji i ochrony zdrowia, stymulowanie wzrostu dzietności celem zapewnienia zastępowalności pokoleń i zapobieganiu powstawaniu zaburzeń w strukturze wieku ludności, kształtowanie postaw odpowiedzialności za prowadzone procesy rozwojowe, większą aktywizację społeczności lokalnych i regionalnych i stwarzanie realnych warunków uczestnictwa w kształtowaniu polityki rozwoju, kształtowanie więzi lokalnych i regionalnych, które będą zniechęcały do migracji i alienacji, czy wręcz będą niwelowały możliwość wystąpienia anomii. Procesy te będą skutkowały wzrostem zasobów siły roboczej i będą kształtowały lokalny i regionalny rynek pracy, co w konsekwencji doprowadzi do wzrostu aktywności gospodarczej i poprawy bazy podatkowej jednostek lokalnych i regionalnych. To zaś będzie umożliwiało kolejne inwestycje,

w tym inwestycje infrastrukturalne podtrzymujące lub poprawiające funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. Z czasem może prowadzić to do wzrostu działalności o charakterze innowacyjnym, większej otwartości na implementację innowacji, czy wręcz doprowadzenie do wytwarzania innowacji.

Podstawowym założeniem, które musi towarzyszyć programowaniu i realizacji działań polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej powinno być obiektywne tzn. oparte na faktach (*evidence based policy*) dostosowanie planowanej interwencji do charakteru i struktury, czyli jakości kapitału terytorialnego każdego z obszarów. Terytorializacja polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej wymaga z pewnością zapewnienia pełnej decentralizacji działań i upodmiotowienia kompetencyjnego i finansowego każdego poziomu administracji samorządowej, zgodnie z zasadą subsydiarności. Jak wskazano w pracy kapitał terytorialny stanowi synergiczny i wzajemnie przenikający się układ zasobów lokalnych, które determinują poziom i warunki życia mieszkańców, kształtując środowisko do aktywności gospodarczej i społecznej. Interwencja publiczna ukierunkowana na wzmacnianie tego kapitału musi zatem mieć charakter zintegrowany, uwzględniający jego wewnętrzną strukturę oraz wykorzystujące występujące lub możliwe do wykreowania relacje w celu osiągnięcia efektów synergicznych. Powinna ona z jednej strony stymulować ich zdolność do samowzmacniania poprzez usieciwienie wykorzystujące charakter i strukturę posiadanych, uspionych oraz utraconych zasobów endogennych, a z drugiej strony przeciwdziałać negatywnym efektom przybierającym formę wspomnianej „kuli śniegowej”.

Za najważniejszą należy uznać interwencję ukierunkowaną na poprawę jakości kapitału ludzkiego. Uwarunkowania obecnego etapu rozwoju gospodarczego świata wskazują jednoznacznie, że wiedza, umiejętności oraz kompetencje są najważniejszym czynnikiem rozwoju. Biorąc pod uwagę osobniczy charakter tego kapitału (wynikający z cech osobowych każdego człowieka) jego poprawa wymaga zintegrowanych działań ukierunkowanych na mieszkańców danego obszaru, które powinny dotyczyć m.in.:

- Poprawy sytuacji ludnościowej poprzez wdrażanie systemowych rozwiązań służących polityce prorodzinnej, która powinna stymulować przyrost naturalny i poprawiać w konsekwencji strukturę demograficzną mieszkańców. Należy pamiętać, że działania te nie powinny ograniczać się jedynie do subwencji socjalnych, ale powinny przybierać charakter zintegrowanych działań poprawiających stan opieki na dziećmi (żłobki, przedszkola, szkoły wraz z systemem opieki pozaszkolnej, itp.), ułatwienia w dostępie do mieszkań dla rodzin oraz preferencjach lokalnych oferowanych rodzinom z dziećmi. Sytuacja migracyjna zmusza również do przemyślnych i systemowych działań, które powinny być ukierunkowane na adaptację i asymilację migrantów, charakteryzujących się zawsze lepszą strukturą demograficzną od rdzennych mieszkańców. Nie wolno również zapominać o osobach starszych, których populacja ze względu na obserwowane tendencje demograficzne będzie przyrastać w bardzo szybkim tempie. Mogą one i powinny być aktywizowane zawodowo zgodnie z ich indywidualnymi preferencjami. Trzeba też zadbać o uwzględnienie ich potrzeb w strukturze usług oraz zagospodarowania przestrzennego w zgodzie z postulatami tworzenia warunków do rozwoju *silver economy*.

- Poprawy dostępu do opieki zdrowotnej oraz infrastruktury i usług osobistych, w tym rekreacyjnych skutkujących poprawą stanu zdrowia mieszkańców. Działania w tym zakresie powinny dotyczyć przede wszystkim prewencji ukierunkowanej na utrzymanie dobrej kondycji i stanu zdrowia, jak również uzupełniania braków w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, w tym uwzględniającej wyzwania wynikające z sytuacji kryzysowych. Ważną rolę w poprawie dostępu do opieki zdrowotnej może i powinna odgrywać możliwość wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (e-zdrowie, telemedycyna).
- Poprawy dostosowania jakości i profilu kształcenia do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Należy zwrócić uwagę, że na poziomie kształcenia przedszkolnego i podstawowego priorytetem powinien być rozwój umiejętności miękkich, które są niezbędne do skutecznego wykorzystania wiedzy w działaniach praktycznych, zwłaszcza w warunkach funkcjonowania kapitalizmu kognitywnego. Na wyższych poziomach kształcenia, w tym kształcenia przez całe życie należy zwrócić uwagę na tworzenie możliwości do nabywania nowych umiejętności i kwalifikacji zawodowych, odpowiadających zmieniającym się potrzebom rynku pracy. W tym celu należy inwestować w centra kształcenia zawodowego, zarówno w zakresie budowania ich infrastruktury, jak i innowacyjnych programów kształcenia, zgodnych z lokalnymi i regionalnymi potrzebami (strukturą kompetencji oczekiwanych w miejscach pracy dostępnych na lokalnym i regionalnym rynku pracy).

Drugim rekomendowanym kierunkiem działań musi być wzmacnianie kapitału społecznego, którego szczegółowo przedstawiona w pracy relacyjna specyfika warunkuje kształtowanie się kapitału terytorialnego każdego obszaru, integrując jego zasoby endogenne w procesach społecznych i ekonomicznych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na:

- kształtowanie kompetencji dotyczących przedsiębiorczości, współpracy i współdziałania na wszystkich poziomach kształcenia, które są niezbędne do tworzenia podstaw funkcjonowania kapitału społecznego oraz rozwoju endogenicznego;
- tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa mieszkańców w procesie programowania i realizacji działań prorozwojowych, poprzez wzmacnianie funkcjonowania instytucji pozarządowych i wszystkich nieformalnych aktywności społecznych budujących fundament rozwoju oddolnego (*bottom-up*);
- wprowadzenie do praktyki funkcjonowania instytucji formalnych zasady realnego zaangażowania mieszkańców w proces współtworzenia działań rozwojowych oraz oparcie kierunków tego rozwoju na priorytetach zakorzenionych w potrzebach społecznych;
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez włączanie i aktywizację społeczną wszystkich grup mieszkańców, w tym ze szczególnym uwzględnieniem osób i rodzin wykluczonych ekonomicznie, a także dotkniętych konsekwencjami społecznymi tego wykluczenia.

Wszystkie ww. działania pokrywają się z polem interwencji przewidzianym w ramach celów tematycznych polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027, w tym m.in. Celu Czwartego (*More social Europe*) oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*), które jako priorytetowe kierunki interwencji wskazują poprawę jakości



kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego i ich zaangażowania w procesy rozwoju endogenicznego każdego terytorium.

Jako uzupełniający kierunek działań należy traktować rozwój i modernizację infrastruktury. Pamiętając o szczegółowo przedstawionych w pracy cechach kapitału materialnego związanych z jego wysoką wartością nakładów oraz skrajnie niską możliwością ich adaptacji lub zmiany *ex-post*. Zmusza to, w szczególności sposób w stosunku do pozostałych czynników rozwoju, do programowania i realizacji działań ukierunkowanych na wzmacnianie tego czynnika na podstawie obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzeb (*evidence-based policy*) danego terytorium. Rozwój i modernizacja infrastruktury powinna przede wszystkim uzupełniać deficyty, które stają się barierami dla optymalnego rozwoju. Inwestowanie w jej wzmacnianie zapewniające wzrost poziomu i warunków życia musi być poddawane ewaluacji z punktu widzenia opłacalności i długookresowej efektywności planowanych inwestycji. Potwierdza to ukierunkowanie celów tematycznych polityki spójności Unii Europejskiej. Ich zakres interwencji wskazuje przede wszystkim na rozwój kapitału materialnego, służący osiągnięciu celów klimatycznych, których uwzględnienie jest niezbędne w procesie dalszego rozwoju oraz rozwój infrastruktury poprawiającej spójność terytorialną tworzącą warunki dla możliwości dyfuzji rozwoju w przestrzeni – Cel Drugi (*Greener, carbon free Europe*) oraz Cel Trzeci (*More connected Europe*).

Należy przyjąć, że skuteczne i efektywne oddziaływanie w wyżej wymienionym zakresie powinno stworzyć warunki do rozwoju innowacji oraz kapitału finansowego, które co do swojej trwałości i efektywności w większym stopniu są determinowane stanem innych czynników budujących kapitał terytorialny danego obszaru niż bezpośredniej interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie ich stanu. Wzmacnianiu tych czynników służyć będą również działania interwencyjne przewidziane w ramach realizacji Celu Pierwszego (*Smarter Europe*) oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*) polityki spójności Unii Europejskiej planowane do realizacji w perspektywie budżetowej 2021-2027.

Programowanie i realizacja polityki rozwoju różnego typu obszarów o zróżnicowanych uwarunkowaniach rozwojowych, o zróżnicowanej jakości kapitału terytorialnego, uwzględniająca zasady jej terytorializacji powinna uwzględniać rosnącą mobilność osób, towarów, kapitału, informacji, idei, norm społecznych i wielu innych przejawów życia społeczno-gospodarczego indukujących procesy dyfuzji. W procesie programowania i realizacji polityki rozwoju należy zmierzać do wykorzystania pozytywnych efektów rozlewania się efektów rozwojowych (*spillover effects*) wzmacniających obszary o niższej jakości kapitału terytorialnego stanowiące często obszary komplementarne z biegunem wzrostu i rozwoju pod względem głównie zasobów kapitału ludzkiego. Jednak w procesie tym należy pamiętać o maksymalnym ograniczaniu negatywnych efektów wymywania (*back-wash effects*) i biernym drenażu tych obszarów z wysokiej jakości kapitału ludzkiego, społecznego, a w konsekwencji ograniczeniu jakości kapitału finansowego i *de facto* uruchomieniu negatywnego procesu kumulatywnego. Zatem z jednej strony interwencja publiczna powinna dotyczyć kapitału materialnego, a z drugiej – kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Odpowiednie wyposażenie w kapitał materialny, a więc infrastrukturę techniczną (szlaki komunikacyjne,

infrastrukturę komunalną – głównie wodociągi i kanalizacja, sieć teleinformatyczną), infrastrukturę społeczną (obiekty ochrony zdrowia, szkolnictwa i opieki nad dziećmi) i zasoby środowiska przyrodniczego (ochrona przyrody, racjonalne gospodarowanie zasobami, zielona energetyka) zapewni odpowiedni standard życia mieszkańców w poszczególnych terytoriach. Jednak istotne jest, by działania interwencyjne miały odpowiednią kolejność, a przez to właściwą siłę sprawczą. Chodzi o fakt zapewnienia w pierwszej kolejności poprawy warunków i jakości życia mieszkańców, a dopiero następnie poprawę połączeń infrastrukturalnych z biegunami wzrostu i rozwoju. Osiągnięcie bardzo dobrej dostępności przestrzenno-czasowej regionalnych lub subregionalnych biegunów wzrostu i rozwoju pozwoli na zachowanie komplementarności funkcjonalnej całego systemu regionalnego. Obszary o niższej jakości kapitału terytorialnego, oferujące dostęp do podstawowych usług, oferujące warunki i jakość życia na zadowalającym poziomie, dobrze skomunikowane z tego typu biegunami, mogą zaspokajać ich potrzeby w zakresie kapitału ludzkiego, ale jednocześnie ze względu na nieco niższe koszty życia i wyższą jakość zasobów przyrodniczych mogą stanowić alternatywne miejsce zamieszkania względem aglomeracji miejskich borykających się z negatywnymi skutkami koncentracji ludności i działalności gospodarczych. Jednak do tego niezbędna jest interwencja w kapitał ludzki i kapitał społeczny opisana powyżej. Rekomendowane działania wpisują się częściowo w zakres polityki spójności Unii Europejskiej na kolejny okres programowania 2021-2027. Dotyczy to głównie Celu Trzeciego (*More connected Europe*) w zakresie infrastruktury ponadlokalnej oraz Celu Drugiego (*Greener, carbon free Europe*) w odniesieniu do rozwoju lokalnych systemów transportowych.

Niezbędnym fundamentem dla powyższych działań jest poprawa warunków instytucjonalnych, która powinna dotyczyć instytucji nieformalnych, ale też wzmocnienia jakości funkcjonowania urzędów administracji publicznej. Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazały na silną zależność między jakością instytucji a skutecznością i efektywnością działań interwencyjnych sprzyjających poprawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskazane powyżej rekomendacje dotyczące wzmocnienia aktywności społecznej bezpośrednio powinny skutkować tworzeniem warunków dla wzmocnienia uwarunkowań w zakresie funkcjonowania instytucji nieformalnych. Ich aktywność jest niezbędna dla wzmocnienia kapitału społecznego każdego obszaru, który jak wskazano w pracy powinien być traktowany jako jeden z podstawowych zasobów tworzących kapitał terytorialny. Jest ona również kluczowa dla możliwości pełnej realizacji w praktyce polityki regionalnej podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*), które wymaga uruchomienia aktywności *bootom-up* jako niezbędnych dla rozpoznania specyfik lokalnych oraz podjęcia skutecznej i efektywnej interwencji rozwojowej. Obok tych działań niezmiennie utrzymać należy oddziaływania służące usprawnianiu funkcjonowania instytucji formalnych. Powinny one bazować na wprowadzanych uproszczeniach ograniczających zakres biurokracji, często towarzyszącej programowaniu i realizacji działań interwencyjnych. Powinny także bazować na wzmocnieniu kompetencji urzędników, których rozwój wiedzy i umiejętności musi odpowiadać zarówno zmianom w systemie prawno-legislacyjnym, jak i konieczności poszerzania funkcji usługowej administracji, zgodnie z ideą funkcjonowania „urzędu

dla obywateli” a nie „obywateli dla urzędu”. Ważnym uzupełnieniem tych działań powinno być uzupełnianie braków infrastrukturalnych dotyczących wyposażenia technicznego administracji, zwłaszcza w zakresie poszerzania możliwości rozwoju e-administracji. Dobrze, że rekomendowane działania znajdują się w zakresie kwalifikowalnego oddziaływania polityki spójności Unii Europejskiej na kolejny okres programowania 2021-2027, zwłaszcza w ramach Celu trzeciego (*More connected Europe*) promującego wzrost cyfryzacji, Celu Czwartego (*More social Europe*) zwracającego uwagę na potrzebę rozwoju kapitału społecznego oraz kapitału ludzkiego oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*) zwracającego uwagę na potrzebę wzmacniania rozwoju oddolnego, kształtowanego przez potrzeby kapitału terytorialnego oraz zaangażowanie mieszkańców. Powinno to sprzyjać ich pełnej i zgodnej ze wskazanym ukierunkowaniem realizacji.

Rekomendowane ukierunkowanie działań interwencyjnych będzie skutkowało wzrostem adaptacyjności (*adaptability*) oraz odporności (*resilience*) terytoriów na zjawiska szokowe i kryzysowe. Ważne jest, aby pamiętać, że uwzględnianie w podejmowanej interwencji wskazanej w tej książce triady wyzwań współczesnej polityki regionalnej, związanych z terytorializacją działań, wzmacnianiem dyfuzji rozwoju oraz tworzeniem warunków do poprawy funkcjonowania instytucji odbywało się w sposób zintegrowany, uwzględniający wskazane prawidłowości. Tylko w ten sposób można skutecznie poprawić stopień przygotowania poszczególnych obszarów na zwiększającą się wielkość oraz częstotliwość zmian uwarunkowań globalnych rozwoju społeczno-gospodarczego, które w zasadniczy sposób kształtują oddziaływania czynników rozwoju bazujących na zasobach endogennych każdego terytorium. Ma to szczególne znaczenie w aktualnej sytuacji pandemii COVID-19, która z pełną mocą obnaża różnicowania przestrzenne adaptacyjności oraz odporności terytoriów, ale także stanowi przyczynę uruchomienia nowych instrumentów interwencji, których właściwe wykorzystanie będzie warunkowało przyszłe tendencje rozwojowe poszczególnych obszarów.

Powyżej sformułowane rekomendacje mają charakter uniwersalny, dzięki czemu znajdują zastosowanie na obszarach o dowolnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Pamiętać należy jednak o podstawowym założeniu towarzyszącym programowaniu i realizacji działań polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, za które uznano dostosowanie planowanej interwencji do specyfiki każdego z obszarów. W tym celu sformułowano rekomendacje dotyczące rozwoju województwa wielkopolskiego, stanowiącego szczególny obiekt badań empirycznych w tej pracy. Uporządkowano je zgodnie z przyjętym katalogiem współczesnych wyzwań dla polityki regionalnej, obejmującym tworzenie warunków do: kształtowania kapitału terytorialnego, wzmacniania dyfuzji rozwoju oraz poprawy uwarunkowań instytucjonalnych. Należy zaznaczyć, że w przypadku formułowania rekomendacji w zakresie kształtowania kapitału terytorialnego zaakcentowano przestrzenną specyfikę tego kapitału, jego zróżnicowanie w konkretnych typach obszarów składających się na terytorium regionu. Zwrócono również uwagę na konsekwencje podjęcia działań w ramach jednej składowej kapitału terytorialnego, możliwe do wystąpienia w ramach pozostałych składowych. Tym samym, ze względu na bardzo dużą skalę powiązań bezzasadne i niezgodne

z koncepcją kapitału terytorialnego byłoby wydzielanie odrębnych rekomendacji dla każdego czynnika rozwoju. Odmienny sposób formułowania rekomendacji zastosowano dla działań operacyjnych odnoszących się do wyzwań związanych ze wzmacnianiem dyfuzji rozwoju i poprawą uwarunkowań instytucjonalnych. W tym przypadku w większym stopniu zwrócono uwagę na rekomendacje w odniesieniu do poszczególnych czynników, a w mniejszym stopniu, w porównaniu z kapitałem terytorialnym, uwzględniono specyfikę poszczególnych obszarów województwa wielkopolskiego. Zastosowany schemat stanowi konsekwencję przyjętego układu analizy w rozdz. 6. i 7. oraz bezpośrednio do niego nawiązuje.

Rekomendacje dotyczące kształtowania kapitału terytorialnego poszczególnych części województwa wielkopolskiego stanowią doprecyzowanie postulatu o konieczności, wzmacniania pozytywnych możliwości rozwojowych wynikających z synergicznego oddziaływania składowych kapitału terytorialnego, ale też – przeciwdziałania niekorzystnym efektom związanym z kumulowaniem się negatywnych oddziaływań o charakterze barier rozwojowych, mogących przybierać formę „kuli śniegowej”. Sformułowane rekomendacje dotyczą czterech grup obszarów: (1) gmin o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej oraz korzystnym położeniu w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka regionalnego, (2) gmin o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej, stanowiących ośrodki subregionalne, (3) gmin o przeciętnym poziomie kapitału terytorialnego, z tendencją do odpływu mieszkańców, położonych w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego, (4) gmin o niskim poziomie kapitału terytorialnego, odpływie mieszkańców przyjmującym znamiona „drenażu mózgów” i leżących na peryferiach regionalnego systemu osadniczego.

W przypadku pierwszej grupy gmin charakteryzujących się: wysokim poziomem kapitału terytorialnego, pozytywną sytuacją w zakresie przyrostu rzeczywistego oraz korzystnym położeniem w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka regionalnego (Poznania) należy dążyć do dalszego wzmacniania możliwości rozwojowych stwarzanych przez dynamiczny napływ kapitału ludzkiego. W tym celu postuluje się inwestowanie w kapitał materialny, zwłaszcza w wyposażenie infrastrukturalne związane z tworzeniem warunków dla dobrej mobilności mieszkańców. Szczególny nacisk powinien być położony na rozwój zintegrowanych systemów komunikacji publicznej wykorzystujących różnorodne środki transportu i gwarantujących sprawne funkcjonowanie. Wyeliminować powinno się negatywne sytuacje wskazywane np. przez respondentów z gminy Rokietnica: *autobusy są przepełnione i zdarza się, że dziecko nie może wsiąść do autobusu, aby dojechać do szkoły w Poznaniu. Komunikacja wymaga dopracowania, szczególnie jeżeli chodzi o częstotliwość kursów w newralgicznych godzinach, (...) Podobna sytuacja dotyczy porannych pociągów – ja wiem, że niektórzy nie mogą wsiąść rano.* Efektywny transport publiczny skutkował będzie poprawą warunków życia i być może ograniczy wykorzystanie prywatnych samochodów, co na zasadzie synergii będzie skutkowało również ograniczeniem poziomu antropopresji na środowisko przyrodnicze. Podobnego efektu można się spodziewać dzięki modernizacji i rozbudowie bazy oświatowej w zakresie szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego gmin w strefie najintensywniejszej suburbanizacji. Nowoczesne szkoły

z wykwalifikowaną kadrą, poza oczywistym wpływem na podniesienie jakości kapitału ludzkiego, mogą ograniczyć również problemy transportowe zmniejszając konieczność dojazdu uczniów do szkół w Poznaniu. Kapitał terytorialny gmin podobnych do Rokietnicy może być ograniczany pewnymi problemami w zakresie kapitału społecznego. Na ich obszarze dochodzi do intensywnego mieszania się mieszkańców o różnym poziomie świadomości społecznej, co może rodzić konflikty, niekorzystne z punktu widzenia procesów rozwojowych. Na ich istnienie wskazywali respondenci: *Cały czas mamy do czynienia z pewnym dysonansem między napływowymi a starymi mieszkańcami. Trudno im nawiązać relacje między sobą (...) bo nie mają płaszczyzny do ich nawiązania. Troszkę właśnie tego brakuje, brakuje np. wydarzeń, które dawałyby okazje, żeby te środowiska mogły się integrować.* Rekomendacja w tym zakresie dla polityki rozwoju jest jasna – należy stwarzać mieszkańcom możliwości do integracji oraz stymulować nawiązywanie relacji społecznych przez organizację wydarzeń angażujących różne grupy społeczne. Wpłyne to na poprawę warunków życia oraz poprawi atrakcyjność gminy jako przyjaznej do życia i prowadzenia działalności gospodarczej, co w efekcie powiązań synergicznych może skutkować nawet pozytywnymi efektami w zakresie kapitału finansowego gminy. Osiągnięcie wysokiej jakości kapitału terytorialnego w gminach położonych w strefie najintensywniejszego rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych jest również warunkowane kształtowaniem uwarunkowań instytucjonalnych. W tym celu należy dążyć do poprawy systemu planowania przestrzennego w Polsce na poziomie lokalnym i jego integracji z planowaniem strategicznym. Brak pokrycia gminy planami zagospodarowania przestrzennego prowadzi, na zasadzie synergii, do problemów związanych np. z zaopatrzeniem mieszkańców w podstawową infrastrukturę. Skutkiem braku planów w gminie Rokietnica jest np. wskazywana przez przedstawiciela władzy lokalnej *konieczność rozbudowy sieci drogowej wynikająca z problemów planistycznych wywołujących rozproszenie zabudowy.* Rodzi to konsekwencje w zakresie kapitału finansowego, który zamiast na rozbudowę dróg lokalnych i osiedlowych mógłby być kierowany np. na zadania wspierające tworzenie warunków do rozwoju innowacyjności gminy. Rekomendując działania dotyczące zmian w systemie planowania, należy podkreślić konieczność zwiększenia poziomu partycypacji społecznej poprzez kształtowanie świadomości społecznej nt. problemów przestrzennych, ale też poprzez wdrażanie innowacyjnych narzędzi partycypacyjnych (np. geookreślenie).

W gminach o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej i stanowiących istotne ośrodki w regionalnym systemie osadniczym, rekomenduje się przede wszystkim identyfikację możliwości wykreowania warunków do rozwoju innowacji i podjęcie stosownych działań w tym kierunku. Przykład Leszna potwierdził pozytywną sytuację w zakresie większości składowych kapitału terytorialnego, co przełożyło się na korzystną sytuację społeczno-gospodarczą tej jednostki. Miasto cechowało się stabilną sytuacją ludnościową dzięki dodatniemu przyrostowi naturalnemu i imigracji mieszkańców z gmin ościennych. Sprzyjały temu korzystne warunki życia kreowane odpowiednim dostępem do usług i wyposażeniem infrastrukturalnym. Miasto jest również dobrze skomunikowane ze swoim otoczeniem dzięki niedawnym, dużym inwestycjom infrastrukturalnym, przez co zapewniono

podstawowe warunki dla przepływu bodźców rozwojowych ze strony dwóch dużych miast: Poznania i Wrocławia. Ponadto zdiagnozowano pozytywną sytuację finansową zarówno samorządu, jak i gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców. Leszno znalazło się na etapie rozwojowym, który wymaga przygotowania odpowiedniego środowiska innowacyjnego. Bariery w tym względzie mogą być pewne cechy kapitału społecznego, na które zwracali uwagę lokalni liderzy społeczni: *Leszno nie jest miastem innowacyjnym – jest miastem zachowawczym. Mieszkańcy to tradycjoniści (...) – są zamknięci i nie chcą zmian.* Konieczne wydaje się być podjęcie działań o charakterze promocyjnym i edukacyjnym, skierowanych przede wszystkim do młodszego pokolenia. W przypadku zamierzeń inwestycyjnych o potencjale innowacyjnym należy przeprowadzać szerokie konsultacje społeczne, służące rozwianiu obaw mieszkańców wobec tego co nieznanne. Ograniczy to występowanie sytuacji, takich jak ta wskazywana przez lokalnych liderów społecznych: *Tutaj pod Leszmem Norwegowie chcieli wybudować bardzo nowoczesną elektrownię, w której spalana jest słoma. Robili cuda, zawieźli ludzi na swój koszt do Anglii, gdzie taka elektrownia pracuje, aby zobaczyli, że taka elektrownia nie brudzi, nie śmierdzi. Ze strony mieszkańców i tak padło ‘absolutnie nie – na pewno będzie śmierdziała’. Spotkałem tego przedsiębiorcę, który wybudował firmę w województwie lubuskim. Na pytanie: ‘dlaczego nie tutaj?’ odpowiedział: ‘nie ma klimatu’.* Kolejną rekomendacją w zakresie kreowania środowiska innowacyjnego jest dążenie do rozwoju usług szkolnictwa wyższego. Pozwoli to na wykorzystanie lokalnych zasobów kapitału ludzkiego, których odpowiednia jakość jest niezbędna dla uzyskania efektów synergicznych w postaci rozwoju innowacji. Bardzo dobrze ilustrowała to wypowiedź społecznego lidera lokalnego: *Mamy dwie innowacje. Jedną w skali światowej, drugą na pewno w skali Europy. Od kilku lat jesteśmy na etapie ich wdrażania. Ściągamy ludzi. Ciężko jest tutaj z czymś takim funkcjonować. Z uwagi na to, że nie ma kadr. Nie ma ludzi. Może to nie jest wina mieszkańców. Może to właśnie wina tego, że nie ma jednostki uniwersyteckiej, która byłaby kuźnią kadr, ludzi, którzy chcieliby w czymś takim uczestniczyć, intelektualnie byłiby w stanie to objąć. Chcieliby uczyć się czegoś nowego, co jest nieznanne.* Ponadto zaleca się podjęcie działań usprawniających działalność lokalnego inkubatora przedsiębiorczości, które poprzedzone zostałyby audytem aktualnego funkcjonowania tego podmiotu, co pozwoliłoby na ograniczenie przeświadczenia wśród mieszkańców, że *...inkubator w Lesznie tak naprawdę jest fasadą. Tam nie tworzy się atmosfery i nikt na to nie zwraca uwagi, żeby stworzyć otoczenie wokół tego inkubatora, żeby rzeczywiście pomóc ludziom, którzy mają idee. Należy faktycznie odciążyć ich z kosztów związanych z prowadzeniem działalności.* Podjęcie rekomendowanych działań w zakresie innowacji pozwoliłoby Lesznu zbliżyć się do wykształcenia w pełni relacyjnego, modelowego kapitału terytorialnego, opartego na wszystkich, wzajemnie powiązanych składowych.

Kolejna, najliczniejsza grupa gmin położonych w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego tworzy obszar o przeciętnym poziomie rozwoju, gdzie z reguły obserwuje się tendencje do odpływu mieszkańców w kierunku obszarów rdzeniowych. Potwierdzono to m.in. w Trzemesznie: *jak już ktoś faktycznie zdobędzie wykształcenie wyższe, specjalistyczne, to jednak wyjeżdża nie znajdując w Trzemesznie miejsca pracy. Główne kierunki wyjazdów to stosunkowo bliskie większe aglomeracje typu Poznań, Bydgoszcz,*

*Toruń.* Kluczową rekomendacją jest zatem ograniczenie trwałego odpływu kapitału ludzkiego, tak aby nie osiągał on znamion „drenażu mózgow” stanowiącego główną przyczynę degradacji lokalnego kapitału terytorialnego. Wśród podstawowych działań w tym zakresie należy wskazać wykreowanie systemu efektywnego transportu wewnątrzregionalnego, opartego przede wszystkim na możliwie gęstej sieci kolejowych połączeń z ośrodkiem regionalnym, co zwiększyłoby przestrzenny zasięg mobilności dobowej mieszkańców. Opłacalność, przede wszystkim czasowa, tego typu migracji ograniczyłaby skalę decyzji o trwałej zmianie miejsca zamieszkania, co potwierdzono np. w przypadku Czarnkowa: *Miasto się nie rozwija, dlatego że niestety nie da się dojeżdżać z Czarnkowa do Poznania. Czarnków mógłby być sypialnią, tak jak są Oborniki dla Poznania, ale musi być komunikacja. Powstał pomysł powstania szybkiego pociągu, który miałby jechać do Poznania przez Wągrowiec i Rogoźno, więc to połączenie trwałoby 2,5 godziny. To jest bez sensu, szkoda czasu i pieniędzy na tę drogę – bezpośrednio mamy 67 km do Poznania. Musimy stawiać albo na szybki transport, jeśli kolejowy to (...) powiedzmy w ciągu 1 godziny do Poznania, a jeżeli nie da się koleją to musi być droga. I nic więcej....* Nie mniej istotne są połączenia autobusowe między ośrodkami niższego rzędu ułatwiające zaspokajanie codziennych potrzeb mieszkańców: *Jak przeprowadziłem się do Turku dwadzieścia parę lat temu z Wrześni to było tak, że z Turku można było się dostać w każdy rejon Polski. (...) W tej chwili to jest tak, że jak moja mama ma przyjechać z Wrześni do Turku to nie ma autobusu. To najczęściej biorę samochód i po nią jadę – to jest masakra.* Działania dotyczące poprawy systemu komunikacyjnego gmin leżących w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego powinny być ukierunkowane również na wzmacnianie kapitału materialnego związanego z infrastrukturą drogową; poza Czarnkowem zwrócono na to szczególną uwagę w Księżu Wielkopolskim: *droga, która jest głównym ciągiem komunikacyjnym od strony Śremu i Poznania jest w fatalnym stanie.* Potwierdzeniem słuszności rekomendacji o poprawie funkcjonowania systemu komunikacyjnego dla ograniczenia odpływu kapitału ludzkiego jest gmina Bralin, gdzie: *... jest dużo więcej mieszkańców niż było. Nie ma takiego drastycznego odpływu ludzi młodych a jednocześnie autobusy tu chodzą, komunikacja autobusowa jest dość rozwinięta. (...) Połączenia kolejowego nie ma, bo upadło, ale w tej chwili zastąpiły je autobusy.* Działania służące poprawie kapitału terytorialnego powinny być ukierunkowane także na poprawę jakości i wzrost dostępności do podstawowych usług publicznych, co poprawiłoby warunki funkcjonowania kapitału ludzkiego. Chodzi przede wszystkim o ochronę zdrowia<sup>47</sup>. W Trzemesznie wskazywano, że: *ochrona zdrowia jest bardzo marna. (...) W Bralinie mamy jeden ośrodek służby zdrowia i dwóch lekarzy. Mamy też w Kępnie SOR – jak się do niego przyjedzie to się ze trzy godziny posiedzi i wróci do domu ze skierowaniem do specjalisty; dostęp do służby zdrowia w Turku jest coraz gorszy, ponieważ wycofują się specjaliści, którzy wcześniej przyjmowali na NFZ; Opieka medyczna też wydaje mi się, że jest tu (Książ Wlkp.) na poziomie minimalnym.* Podkreślić należy, że problemy

---

<sup>47</sup> Podkreślić należy, że przytoczone opinie zostały wyrażone przed wybuchem pandemii COVID-19, która z pewnością w jeszcze większym stopniu odkryje niedostatki służby zdrowia w „Polsce lokalnej”.

służby zdrowia nie są możliwe do rozwiązania wyłącznie na poziomie lokalnym, należy podejmować działania systemowe stanowiące wyzwanie dla zintegrowanego planowania rozwoju. Dostrzegają to także respondenci: *Mnie się wydaje, że w ogóle kondycja służby zdrowia w Polsce jest średnia, więc to się odbija też na nas w Złotowie. Specjalistów jako tako mamy, problemem jest kwestia kolejek i brak dostępności.* Warto w tym miejscu zaznaczyć, że problemy związane z dostępem do usług zdrowotnych były również sygnalizowane – choć w nieco mniejszej skali – w gminach lepiej rozwiniętych. Z kolei w zakresie usług edukacyjnych nie stwierdzono większych braków w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego. Zauważano natomiast konieczność podjęcia działań zwiększających dostępność do miejsc w żłobkach, o czym świadczy wypowiedź jednego z liderów lokalnych w Trzemesznie: *Nie ma żłobków, nie ma zaplecza dla młodzieży, dla młodych rodzin.* Kolejna rekomendacja również bazuje na relacjach między kapitałem materialnym oraz ludzkim i dotyczy likwidacji bariery zniechęcającej ludzi do pozostania w gminach o przeciętnym poziomie rozwoju. Chodzi o brak możliwości zapewnienia młodym ludziom odpowiednich warunków mieszkaniowych: *Problemem jest na pewno ilość mieszkań w Trzemesznie – 60 rodzin czeka na mieszkanie, i to i komunalne i socjalne. Ale ogólnie brakuje mieszkań dla takich ludzi, którzy chcą zacząć nowe życie, odciąć się od rodziców, a jednocześnie nie są w stanie sami udźwignąć kredytu.* Warto podkreślić, że wśród głównych potrzeb w zakresie kształtowania warunków życia nie pojawiają się już braki w zakresie podstawowej infrastruktury komunalnej (wodociągi i kanalizacja). W toku przeprowadzonych badań zdiagnozowano pozytywną rolę funduszy europejskich w tym zakresie, co potwierdzają przykładowe wypowiedzi liderów lokalnych: *Na kanalizację też mamy dofinansowanie (Bralin), Otrzymaliśmy dofinansowanie również na budowę sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków (Złotów).* Znaczenia nabierają natomiast problemy związane ze środowiskiem przyrodniczym, zwłaszcza z jakością powietrza. Należy podjąć działania ograniczające stężenie pyłów, co w dłuższej perspektywie czasowej powinno zmniejszyć zapadalność na choroby układu oddechowego i w pewnym stopniu ograniczyć kolejki do lekarzy specjalistów, co stanowi przykład konsekwencji licznych powiązań w ramach kapitału terytorialnego. Wskazywane kierunki działań obejmują budowę obwodnic, co wpisuje się również we wcześniej omawiany rozwój efektywnego systemu transportowego: *W Turku zawartość pyłów PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub> jest przez większość dni w roku przekroczona. Bywają takie dni, gdzie jest przekroczona o 300-400%. Konieczna jest pilna budowa obwodnicy i przeniesienie ruchu przelotowego poza miasto.* Dalej działania na rzecz poprawy jakości powietrza powinny obejmować likwidację przestarzałych pieców w indywidualnych kotłowniach: *Następna kwestia to oczywiście te kotły indywidualne, co prawda coraz mniej jest u nas tej niskiej emisji, ale jednak jeszcze jest. Są osiedla, które są opalane węglem albo różnego rodzaju śmieciami.* Działaniom tym powinna towarzyszyć interwencja w zakresie budowania świadomości ekologicznej, stanowiącej element kapitału społecznego. Obecnie w wielu przypadkach sytuacja wygląda podobnie, jak w Trzemesznie: *... ludzie nie są edukowani, palą w piecach wszystkim co się da. To jest bardzo duży problem.* W Turku zauważono możliwość zaangażowania organizacji pozarządowych w tym zakresie: *Myszę, że gdyby oddało się tutaj inicjatywę stowarzyszeniu; i te środki, które*



przeznaczyło miasto, dostałoby stowarzyszenie, to by było dużo fajniej zrobione, dużo ciekawiej. Kolejną rekomendacją dla kształtowania kapitału terytorialnego omawianego typu gmin, jest wykorzystanie endogenicznego potencjału kapitału materialnego dla rozwoju nowych funkcji gospodarczych (np. turystycznych), co mogłoby się przyczynić do poprawy sytuacji w zakresie kapitału finansowego oraz ograniczyłoby odpływ kapitału ludzkiego. Tego typu kierunek rozwoju był wskazywany m.in. w Czarnkowie, gdzie: *należy postawić na turystykę i rekreację i wzmocnić pozytywne bodźce rozwojowe związane z tym, że ludzie z Poznania kupują działki rekreacyjne, także coś ich tutaj ściąga*. Podobnie w Trzemesznie szanse na dalszy rozwój upatrywano w walorach środowiskowych, przy czym wskazywano na konieczność zastosowania podejścia strategicznego w tym zakresie: *Tu leżą pieniądze na ziemi, wystarczy się schylić, bez wielkich inwestycji i być atrakcyjniejszym turystycznie. Mamy zabytki, które nie są wykorzystywane, bo nie ma przewodników turystycznych. Mamy potencjał, ale jeziora są zanieczyszczone. Są pewne próby czynione i to nawet z powodzeniem tylko, że to wszystko jest nieskoordynowane, nie ma całego kompleksowego myślenia. Trzemeszno ma potencjał turystyczny całkowicie niewykorzystany*. Również Złotów może wiązać poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej z wykorzystaniem walorów przyrodniczych, gdzie wprost zgłaszano postulat: *Rozwój gminy na pewno powinien iść w kierunku źródeł wielkopolskich, w kierunku wykorzystania terenów, które mamy: jezior, lasów. Bo tak naprawdę to jest nasze bogactwo*. Powyżej nakreślone kierunki działań rekomendowane do podjęcia w gminach leżących w większym oddaleniu od ośrodka regionalnego, które charakteryzowały się przeciętnym poziomem kapitału terytorialnego powinny przyczynić się do wzmocnienia efektów synergicznych wynikających z relacji między poszczególnymi czynnikami rozwoju. Trudno jednak oczekiwać, że wszystkie te gminy staną się w przyszłości centrami innowacji. Zwrócono na to uwagę w Bralinie: *wracamy do początku (...) czyli młodzi wykształceni ludzie zostający w miastach w znakomitej większości. No bo jeśli czerpią tam wiedzę i jej później tutaj nie przywożą, to jak na tym terenie mają powstawać innowacje*. Podkreślić należy, że szansę na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w przyszłości stanowi ograniczenie trwałego odpływu kapitału ludzkiego, co wymaga wzmocnienia funkcjonowania pozostałych składowych kapitału terytorialnego np. poprzez realizację wyżej zaproponowanych działań.

Ostatnia kategoria obszarów, dla których określono rekomendacje obejmuje gminy o niskim poziomie kapitału terytorialnego, odpływie mieszkańców przyjmującym znamiona drenażu mózgow i leżących na peryferiach regionalnego systemu osadniczego. Reprezentantem tego typu gmin w ramach przeprowadzonych badań były Szczytniki, leżące na wschodnim krańcu województwa wielkopolskiego. Jest to gmina wiejska o niskim poziomie rozwoju, na której obszarze odnotowano negatywne konsekwencje masowej emigracji mieszkańców, którą można określić jako „drenaż mózgow”: *Odpyły ludzi jest ogromny. (...) Głównie przez niskie zarobki, ale i zmienia się mobilność społeczeństwa, wsiada się w auto i w 2 godziny jest się w dużych ośrodkach: Łódź, Wrocław, Poznań, ale i w mniejszych: Kalisz, Ostrów Wielkopolski, Sieradz. Mówię tutaj nawet o zwykłym funkcjonowaniu, o zwykłych zakupach*. Podstawową rekomendacją jest nie tylko ograniczenie dalszego odpływu, ale przede wszystkim stworzenie warunków do osiedlania się nowych mieszkańców. Bliskość szybkich połączeń

drogowych z ważniejszymi ośrodkami miejskimi pełni obecnie funkcję pasa transmisyjnego dla trwałej emigracji. Podstawową przyczyną jest brak atrakcyjnych miejsc pracy, co jednocześnie przekłada się na brak wystarczającej bazy usług podstawowych, który wyraża się chociażby we wspomnianej konieczności wyjazdu po zakupy do innych gmin. W przypadku Szczytnik zauważa się mniejszy problem z systemem komunikacyjnym, co wynika z bliskości szybkich dróg i ogólnej niewielkiej liczby mieszkańców, którzy zaspokajają swoje potrzeby przede wszystkim korzystając z samochodów prywatnych. Społeczni liderzy lokalni mówią wprost: *mamy blisko do dróg ekspresowych, do autostrad; ma być obwodnica Kalisza, ma być szybka kolej. Teraz się szybko robi, szybkie decyzje i realizacja*. Nie oznacza to jednak, że nie należy podjąć żadnych kroków w tym zakresie. Rekomendowane są działania, które polepszą funkcjonowanie lokalnego transportu publicznego i poprawią stan lokalnych dróg, co zwiększyłoby skalę powiązań Szczytnik z Kaliszem, pobliskim ośrodkiem subregionalnym. Potrzeby w tym zakresie dotyczą przede wszystkim mieszkańców niezmotywowanych: *PKS kiedyś jechał o różnych porach, teraz tego nie ma. (...) Generalnie trudno jest dostać się do miasta osobom, które nie posiadają samochodu. Zwłaszcza z miejscowości dalszych, mniejszych. Problemem jest rozsianie tego gdzie ludzie mieszkają, są małe miejscowości, 2-3 domy w dużym oddaleniu. Dla nikogo nie jest to rentowne, aby tam drogę wybudować*. W tym miejscu pojawia się kolejny problem związany z brakiem odpowiedniego planowania przestrzennego, które powinno porządkować kwestie gęstości zabudowy. Rekomenduje się objęcie planami zagospodarowania przestrzennego przynajmniej tych obszarów, które w największym stopniu wykazują potencjał dla przyszłego osiedlania się ludzi, na co również wskazywali społeczni liderzy lokalni: *problemem jest planowanie przestrzenne – nie ma wydzielonego miejsca dla ludzi, którzy chcieliby uciec z miasta i się tutaj osiedlić. Działki nie są skondensowane i przygotowane*. Konieczne jest zapewnienie im odpowiedniego wyposażenia infrastrukturalnego (np. drogi, system kanalizacji zbiorczej, gazyfikacja), co należy traktować jako inwestycję w przyszłość. Nawet mimo obecnego braku rentowności zdecydowanie wpłynęłoby to na atrakcyjność gminy w oczach potencjalnych, nowych mieszkańców i podniosłoby wartość gruntów. Stanowi to wyraz istotnej roli kapitału materialnego, jako tej składowej kapitału terytorialnego, która jest konieczna dla przyciągnięcia i zatrzymania kapitału ludzkiego, a w konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Warto również zaznaczyć, że inny aspekt kapitału materialnego – stan środowiska przyrodniczego może stanowić dodatkową szansę na przyciągnięcie mieszkańców, którą należy uwzględnić np. w działaniach promocyjnych gminy: *kwestia zanieczyszczenia powietrza dotyczy ośrodków typu Kraków, Wrocław, Poznań – skupisk ludzi. U nas nie ma 20 mieszkań na przestrzeni 100 m<sup>2</sup>, nie ma blokowisk, ani starych kamienic. To jest inna przestrzeń. Jedyne co ogranicza Szczytniki to brak nowego budownictwa jednorodzinne*. Inną istotną barierą dla kształtowania relacyjnego kapitału terytorialnego Szczytnik są pewne cechy kapitału społecznego związane z niechęcią mieszkańców do zmian, co wyraźnie przekłada się na możliwości inwestycyjne i tworzenie nowych, atrakcyjniejszych miejsc pracy. Zwracał na to uwagę przedstawiciel władzy lokalnej: *Przygotowujemy plan inwestycji drogowych, żeby w odpowiedni sposób przygotować tereny inwestycyjne, które mogłyby zachęcić*

do lokalizowania innej działalności niż rolnicza i ogrodnicza. Dodatkową barierą (...) jest niechęć prywatnych właścicieli gruntów do ich odsprzedania i przekształcenia pod działalność gospodarczą. Potwierdziła to w pewnym stopniu strona społeczna: *Gmina nie posiada terenów inwestycyjnych. Bardzo duży problem z tym mamy, ilu chętnych tyłu przeciwników. Chcemy sprzedać działkę w centrum, ale głównie chcą ją kupić ci co budują wielkie markety. Jeśli im nie sprzedamy to nikt inny nie przyjdzie.* Zauważalny jest pewien dysonans między wcześniejszymi komentarzami o konieczności wyjazdu poza gminę w celu zrobienia „zwykłych zakupów” a brakiem zgody na powstanie nowego, dużego sklepu w bliższej odległości. Wskazuje to na konieczność zaangażowania społeczności lokalnej w procesy rozwojowe przez szeroko zakrojone działania ukierunkowane na rozwój partycypacji społecznej, służącej wypracowaniu kompromisu co do przyszłego rozwoju gminy. Zmiany w zakresie kapitału społecznego to proces długotrwały, jednak w przypadku Szczytnik wydaje się on być niezbędny dla uruchomienia procesów związanych z rozwojem przedsiębiorczości, niezbędnej do tworzenia nowych miejsc pracy, które w konsekwencji mogą przyciągnąć nowy kapitał ludzki i przełożyć się na poprawę w zakresie kapitału finansowego. Kapitał społeczny wydaje się być główną barierą dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej Szczytnik, również z tego względu, że na terenie gminy nie odnotowano innych, ważnych barier związanych z kształtowaniem warunków życia mieszkańców, które artykułowano we wcześniej omawianych grupach gmin. Nie odnotowano większych problemów z dostępem do podstawowych usług publicznych, o czym świadczą następujące wypowiedzi: *Mamy dwa ośrodki zdrowia, dobry młody personel, lekarzy, generalnie dobrze jest to zorganizowane, nie można narzekać, (...) Szkoły są tu w naszym środowisku takim centrum, wokół którego coś się zawsze dzieje, one w jakiś sposób kreują wydarzenia kulturalne.* Podsumowując rekomendacje dla gminy Szczytniki dotyczące kształtowania kapitału terytorialnego, należy w pierwszej kolejności podjąć działania w zakresie kapitału materialnego i społecznego, co powinno skutkować w przyszłości pojawieniem się przedsiębiorczości i stworzeniem warunków do przyciągnięcia kapitału ludzkiego. Należy dążyć również do zwiększenia skali powiązań z ośrodkiem subregionalnym, co pozwoliłoby w przyszłości na łatwiejszy dostęp i wykorzystanie w miarę swoich potrzeb potencjału innowacyjnego rozwijanego w Kaliszu. Podkreślić w tym miejscu należy, że nie wszystkie gminy muszą dążyć do osiągnięcia najwyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, co należy uznać jako niemożliwe biorąc pod uwagę immanentną cechę procesów rozwojowych, jaką jest różnicowanie się w przestrzeni. Ważne jest, aby to zróżnicowanie kształtowało się na poziomie akceptowalnym społecznie. Zdają sobie z tego sprawę również społeczni liderzy lokalni zauważając, że *gmina w miarę swoich skromnych możliwości rozwija się dobrze. Samorządowcy się starają. Wójt myślę, że też. Tutaj miejscowy aktyw też działa, żeby tą skostniałą strukturę społeczną rozruszać. Gminy będą bogatsze, biedniejsze – ważne żebyśmy zbudowali jakąś tam swoją tożsamość. Myślę, że to też jest istotne.*

Uzupełnieniem powyższych sformułowanych rekomendacji dla działań operacyjnych w odniesieniu do kapitału terytorialnego są rekomendacje w zakresie tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju i wzmocnienia uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Jak wcześniej zaznaczono są one formułowane dla wielkopolskich gmin testowych

z większym zaakcentowaniem układu poszczególnych czynników rozwoju, co stanowi bezpośrednio następstwo przyjętego we wcześniejszych rozdziałach pracy schematu analizy w zakresie tych dwóch wyzwań polityki regionalnej.

Pierwszy wykaz rekomendacji dla działań operacyjnych w zakresie tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju w odniesieniu do wielkopolskich gmin testowych zawarty w układzie poszczególnych czynników rozwoju przedstawia się następująco:

**W odniesieniu do czynnika kapitał ludzki** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie oddziaływań w zakresie prawidłowości związanych z mobilnością kapitału ludzkiego w związku z tworzeniem warunków dla dyfuzji rozwoju celem ograniczenia prawdopodobieństwa występowania zjawiska „drenażu mózgów” i wzmocnieniem procesu tworzenia warunków do akceptowalnych społecznie, dobowych migracji wahadłowych stanowiących konsekwencje polaryzacji miejsc pracy w subregionalnych lub lokalnych biegunach wzrostu, typu Leszno czy Turek, które oddziałują na obszary słabsze gospodarczo, reprezentantami, których są gminy wiejskie Szczytniki czy Bralin, które postrzegane są jako: *typowa gmina wiejska, z której dojeżdża się codziennie do pracy.*
- Potrzebę generowania nowych miejsc pracy, również w miarę możliwości w mniejszych gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Wyzwanie w tym zakresie zdiagnozowano w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp., w której zachodzi potrzeba powstawania *...miejsc pracy na miejscu, żeby ograniczyć te wyjazdy (...), które niekorzystnie wpływają na życie społeczne, rodzinne.*
- Poprawę dostosowania liczby i jakości miejsc pracy do zmieniających się potrzeb lokalnego i regionalnego rynku, zwłaszcza w jednostkach o znacznym potencjale gospodarczym i relatywnie dużym zasięgu oddziaływania, stanowiących ośrodki o silnej funkcji miejsca pracy, traktowane jako bieguny wzrostu, co byłoby wskazane zwłaszcza w największych ośrodkach, takich jak Leszno czy Turek. W dużym stopniu rekomendacja ta została zrealizowana w ośrodku subregionalnym Leszno, ale również pozytywnie oceniana dywersyfikacja struktury gospodarczej została wskazana przez przedstawicieli władz w lokalnych ośrodkach miejskich: Czarnków, Złotów i Trzemeszno. Pewne potrzeby i wyzwania w zakresie wzmacniania tego czynnika zaobserwowano w gminie Turek, w związku z zamknięciem elektrowni Adamów i ograniczeniem wydobycia węgla brunatnego z kopalni odkrywkowej w 2018 r., w którym doszło do poważnej rekonfiguracji lokalnego rynku pracy.

**W aspekcie czynnika kapitał społeczny** najważniejsza rekomendacja dotyczy:

- Wzmacniania relacji sieciowych w postaci kooperacji i przepływu wiedzy między różnymi podmiotami tzw. „poczwórnej helisy” reprezentującymi administrację, gospodarkę, organizacje społeczne i naukę celem wzrostu ich konkurencyjności i innowacyjności, co sprzyja dyfuzji procesów rozwojowych na danym obszarze. Potrzeby w zakresie wzmacniania kapitału społecznego w przedmiotowym zakresie zaobserwowano we wszystkich gminach testowych, ale najbardziej w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki, w których ze względu na ich typowo rolniczy charakter odnotowano zwłaszcza brak współpracy z sektorem naukowym i gospodarczym, ale również brak dobrych praktyk związanych z zasadą dzielenia

się wiedzą i uczenia, co potwierdza sytuacja w Szczytnikach: *Każdy biznes kręci w swoim gospodarstwie, nie ma tak, że jest tworzenie grup producenckich albo spółdzielczości.* Natomiast rekomendacja ta w największym stopniu została zrealizowana w gminie miejskiej Leszno, w której *W poczwórnej helisie najaktywniejsze są organizacje społeczne. Przedsiębiorcy są również bardzo aktywni,* a także w gminie miejskiej Czarnków, w której bardzo dobrze oceniono współpracę lokalnych szkół i organizacji z poznańskim sektorem naukowym szczebla wyższego.

**W odniesieniu do czynnika kapitał materialny** należy zwrócić uwagę na:

- Wzrost dostępności przestrzennej poprzez systemowe wzmocnienie infrastruktury technicznej, zwłaszcza drogowej, sprzyjające tworzeniu warunków dla zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ograniczeniu stopnia zagrożenia w okresie dekonunktury ekonomicznej. W tym zakresie zdiagnozowano dwie tendencje. Rekomendacja ta w dużym stopniu została zrealizowana w gminach o wysokim poziomie rozwoju, takich jak Leszno czy Rokietnica, ale zwrócono w nich uwagę na potrzebę rozwoju infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie elementów o wyższym poziomie zaawansowania, a nie podstawowych. Z kolei w pozostałych gminach należy skoncentrować działania na podniesieniu jakości elementów podstawowych poprzez ich modernizację, zwłaszcza w zakresie poprawy zróżnicowanej jakości elementów infrastruktury technicznej wynikającej z przynależności do różnych szczebli zarządzania: gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego, co stwierdzono w gminach: Bralin, Książ Wlkp. i Trzemeszno: *Drogi gminne staramy się remontować na bieżąco. Gorzej jest z drogami powiatowymi* oraz na budowę takich elementów np. w postaci obwodnicy, co byłoby wskazane w gminach miejskich Czarnków i Złotów.
- Tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju w wyniku wzrostu dostępności przestrzennej gminy związanej z podniesieniem optymalizacji sieci połączeń komunikacji publicznej, zwłaszcza autobusowej. Działania tego typu są szczególnie uzasadnione w gminach: wiejskiej Szczytniki, miejsko-wiejskich Trzemeszno i Książ Wlkp. czy miejskich Czarnków: *W zakresie rozwoju usług publicznej komunikacji są duże zaległości, od 20 lat jest problem z dojazdem autobusem z Czarnkowa do Poznania i Złotów: Od dłuższego czasu to praktycznie komunikacja tutaj w żaden sposób nie jest skorelowana, tak aby wyjechać ze Złotowa i złapać połączenie gdziekolwiek dalej. Autobusów jest coraz mniej, a nawet w gminie Turek, gdzie: Nie ma prawie żadnej komunikacji autobusowej.* Z kolei **w aspekcie czynnika kapitał finansowy** rekomendacje sprowadzają się do:
- Tworzenia warunków dla większej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych przeznaczonych na inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej sprzyjających dyfuzji rozwoju. Wymaga to zwiększenia jakości kapitału ludzkiego i wyposażenia instytucjonalnego, czego przykładem mogą być niewystarczające umiejętności pracowników, na co zwrócono uwagę również w największej spośród badanych gmin Leszno: *Miasto nie ściągnęło odpowiednio wykwalifikowanych ludzi z zewnątrz, którzy napisaliby projekty, które wpisywałyby się w struktury oczekiwań programów unijnych.*

Przykładem gminy, w której rekomendacja w dużym stopniu została już zrealizowana jest gmina miejska Złotów, w której w tym celu zatrudniono ...człowieka, który pracował w zewnętrznej firmie, która pisała projekty.

- Kontynuowania i wzmacniania korzystnej współpracy z innymi sąsiednimi jednostkami w ramach stowarzyszeń i związków oraz nawiązywania takiej współpracy, co sprzyja pozyskiwaniu europejskich środków publicznych, m.in. na rozwój infrastruktury technicznej. Pozytywne działania tego typu zdiagnozowano w mieście Leszno w aspekcie współpracy z sąsiednimi gminami, w gminie Turek w ramach współpracy w Związku Gmin Powiatu Tureckiego oraz w gminie Rokietnica w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań. W przypadku pozostałych gmin rekomenduje się podjęcie próby nawiązywania współpracy w przedmiotowym zakresie w celu wzmacniania przedmiotowego czynnika.

**W odniesieniu do czynnika innowacje** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie oraz tworzenie relacji sieciowych w postaci przepływu wiedzy o innowacyjnym charakterze między różnymi podmiotami, co sprzyja wzrostowi poziomu przedsiębiorczości i konkurencyjności oraz rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych. Zasadniczo relacje w odniesieniu do kształtowania i wykorzystywania mechanizmów dzielenia się (*sharing*) i uczenia (*learning*) w zakresie wiedzy o charakterze innowacyjnym zdiagnozowano tylko w gminie miejskiej Leszno w aspekcie prowadzenia działalności gospodarczej związanej z inicjatywami klastrowymi: *W tych klastrach widać efekty uczenia się przez działanie. Członkowie nie boją się. Pokazują co robią i wzajemnie korzystają ze swoich doświadczeń adaptując je do swoich działalności*, w podpoznańskiej gminie Rokietnica w odniesieniu do współpracy z otoczeniem naukowym, w której: *...nie da się bez takiej współpracy mówić o nowoczesnym podejściu do rozwoju gminy* oraz w gminie miejskiej Czarnków, w której dzielenie się wiedzą odbywa się w warunkach niezdrowej konkurencji: *I nawet podkupują sobie pracowników i to jest akurat coś czego nie powinno być*. W pozostałych gminach postuluje się w ramach wzmacniania czynnika innowacje podjęcie próby tworzenia relacji sieciowych o innowacyjnym charakterze.

Natomiast drugie zestawienie rekomendacji dotyczy tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w odniesieniu do wielkopolskich gmin testowych i w układzie poszczególnych czynników rozwoju przedstawia się następująco.

**W odniesieniu do czynnika kapitał ludzki** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie poprzez tworzenie odpowiednich warunków pozytywnych cech i kompetencji mieszkańców gmin testowych, mających wpływ na tworzenie instytucjonalnych warunków dla procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Na potrzebę wzmacniania kapitału ludzkiego, w tym zakresie poprzez tworzenie odpowiednich warunków w lokalnym otoczeniu zwrócono uwagę w gminie wiejskiej Bralin: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna. (...) Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać. Przekłada się to na działalność stowarzyszeń, przedsiębiorczość, aktywność, o ile stworzy się ku temu warunki*. Należy

podkreślić, że we wszystkich gminach testowych, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, respondenci wskazywali więcej cech pozytywnych niż negatywnych, które powinny być zachowane i wzmacniane w kontekście tworzenia uwarunkowań instytucjonalnych.

- Ograniczenie negatywnych cech i kompetencji mieszkańców gmin testowych mających wpływ na tworzenie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Istniejące wyzwania w tym zakresie wskazano np. w podpoznańskiej gminie Rokietnica objętej procesem suburbanizacji. Wynikają one z odmiennych cech ludności napływowej, którą cechuje brak poczucia tożsamości i więzi lokalnej i postawa roszczeniowa: *Wszystko im się należy, wszystko musi być podane na tacy*. Natomiast w gminie Trzemeszno ograniczenia wynikają ze zbyt dużej anonimowości w kwestii wyrażania swoich poglądów: *Mieszkańcy Trzemeszna wypowiadają się na tematy społeczne, polityczne, jakiegokolwiek inne tylko anonimowo*.

**W aspekcie czynnika kapitał społeczny** rekomendacje sprowadzają się do:

- Tworzenia warunków do wzrostu aktywności mieszkańców, zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz grup społecznych i przede wszystkim między grupami społecznymi – instytucjami nieformalnymi i instytucjami formalnymi. Działania w tym zakresie powinny być wzmacniane w gminach Leszno, Książ Wlkp. czy Turek, w których zwrócono uwagę na nie- zbyt dobre relacje organizacji społecznych i urzędów administracji publicznej, co potwierdzają wypowiedzi: *Jesteśmy skrajnie niezadowoleni ze współpracy z samorządem, ale największy zarzut jest taki, że nasz samorząd, konkretnie ten, nie potrafi zrozumieć po co są organizacje pozarządowe czy: Nie ma współpracy, nie ma dialogu z miastem*.
- Wzmocnienia aktywności mieszkańców w lokalnych procesach decyzyjnych, zwłaszcza w wyborach samorządowych, które bezpośrednio wpływają na kształtowanie lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju, co byłoby wskazane zwłaszcza w większych ośrodkach: Lesznie i Turku. W przypadku mniejszych gmin rekomendacje w tym zakresie w dużym stopniu zostały zrealizowane, czego przykładem była bardzo wysoka frekwencja w wyborach samorządowych, zwłaszcza w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki.
- Tworzenie i wzmacnianie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza przez instytucje formalne, czyli lokalną administrację, która ma w tym zakresie większe możliwości. Potrzebę taką zdiagnozowano głównie w gminach o niższym poziomie rozwoju np. w gminach: Książ Wlkp. czy Szczytniki, w których w ograniczonym stopniu stosowano instrumenty wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

**W odniesieniu do czynnika kapitał materialny** należy zwrócić uwagę na:

- Systemowe wzmacnianie infrastruktury społecznej, zwłaszcza w zakresie instytucji ochrony zdrowia, edukacji, opieki nad dziećmi, w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu, które poprawi konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz stworzy warunki dla polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego. Działania tego typu w odniesieniu

do kapitału materialnego są szczególnie potrzebne w gminie Turek, w której następstwem braku konsultacji społecznych była słaba identyfikacja zapotrzebowania mieszkańców w zakresie usług edukacyjnych oraz w gminie wiejskiej Szczytniki o niskiej dostępności usług w zakresie opieki nad dziećmi.

Natomiast **w ramach czynnika kapitał finansowy** podstawowa rekomendacja sprowadza się do:

- Tworzenia warunków dla większej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych przeznaczonych na inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej sprzyjających wzmacnianiu uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Podobnie jak w przypadku rekomendacji związanych z dyfuzją rozwoju w przedmiotowym czynniku wymaga to zwiększenia jakości kapitału ludzkiego i wyposażenia instytucjonalnego, czego przykładem mogą być niewystarczające umiejętności pracowników, co może zastanawiać i zaskakiwać, w największej spośród badanych gmin Leszno oraz co było przewidywalne, wyzwania w zakresie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju wynikające z przyczyn ekonomicznych w gminie wiejskiej Szczytniki *Nie mamy osób, które np. mogłyby zająć się tylko i wyłącznie inwestorami. Nie możemy sobie na to pozwolić z uwagi na rosnące koszty bieżące.* Przykładem gminy, w której rekomendacja ta w dużym stopniu została już zrealizowana jest gmina miejska Złotów, w której do przygotowywania projektów zatrudniono osobę o dużym doświadczeniu w tym zakresie.

**W odniesieniu do czynnika innowacje** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie zdolności do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji organizacyjnych, zwłaszcza w zakresie tworzenia i wdrażania innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej, co stanowi konsekwencję procesu uczenia się jednostek terytorialnych oraz efektów rozlewania się wiedzy. Potrzebę w zakresie wdrażania innowacji organizacyjnych, zwłaszcza tych najnowszych, zdiagnozowano we wszystkich badanych jednostkach, nawet w ośrodku subregionalnym Leszno, w którym zwrócono uwagę na ograniczenia związane z brakiem zmian w przedmiotowym zakresie: *Mieliśmy audyt w 2000 roku i struktura urzędu od tego czasu się nie zmieniła, mimo zasadniczych zmian otoczenia czy w gminie Rokietnica, w której: Bariery są przepisy prawne, które nie nadążają za współczesnymi czasami i utrudniają pracę z klientem.*

Kończąc powyższe rozważania dotyczące sformułowania rekomendacji dla działań operacyjnych w odniesieniu do tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju i wzmacniania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju można stwierdzić, że zidentyfikowane różnice związane z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego czy statusem administracyjnym jednostek testowych w największym stopniu wpływają na zróżnicowanie dedykowanych im rekomendacji w odniesieniu do czynników: kapitał ludzki, społeczny i materialny. W aspekcie dwóch pozostałych czynników: kapitału finansowego i innowacji, rekomendacje te wykazują mniejsze zróżnicowanie i są podobne w badanych gminach.



### 9.3. Wyzwania pandemii COVID-19

Pandemia SARS-CoV-2, która rozpoczęła się na przełomie 2019 i 2020 r. w Chinach obejmując cały świat, przynosi wieloaspektowe konsekwencje. Dotyczą one również wymiaru ekonomicznego i społecznego, a jej następstwa w tym zakresie będą zdecydowanie głębsze i dalej idące niż w przypadku poprzednich szoków ekonomicznych, przez które przechodziła gospodarka światowa, w tym Wielkiego Kryzysu (1929-1933), Kryzysu Naftowego (1973), czy też Kryzysu Finansowego (2007-2009) [Thorpe i in. 2020].

*Lockdown*, kwarantanna obejmująca znaczną część ludności, powszechne ograniczenia w swobodzie przemieszczania się oraz niespotykany na taką skalę globalny stres i strach społeczeństwa, powodują gwałtowny spadek wydatków konsumenckich i biznesowych, co nieuchronnie prowadzi do głębokiej recesji ekonomicznej [Brzeski, Smith 2020]. Będzie ona stanowiła *de facto* przedłużenie obecnego kryzysu, który w swojej fazie medycznej wydaje się być już częściowo opanowany w Chinach i Azji Środkowo-Wschodniej, czyli miejscach źródłowych, czego nie można powiedzieć o jego fazie społeczno-ekonomicznej. Bezpośrednim efektem tej fazy może być trwały spadek dochodów, bankructwa i likwidacja podmiotów gospodarczych, gwałtowny wzrost bezrobocia i znacznie wyższy popyt na świadczenia społeczne. Zjawiska te będą wywierać rosnącą presję na system bankowy i finansowy oraz sektor inwestycji publicznych postrzeganych jako skuteczna forma oddziaływania na popyt inwestycyjny w okresach recesji [García-Herrero, Ribakova 2020]. Wszystko wskazuje na to, że podjęte już w wielu krajach działania zmierzające do złagodzenia polityki pieniężnej, przy ekstremalnie niskich stopach procentowych, będą miały bardzo ograniczony wpływ na zmianę niekorzystnych trendów makroekonomicznych. Czy zmienią je niespotykane co do wartości programy wsparcia gospodarki przez państwo (Pakiet „Mamuci” 2 bln USD w USA – co stanowi 10% PKB tego kraju, czy też EU Recovery Plan zwiększający budżetu Unii Europejskiej w perspektywie 2021-2027 do kwoty 1,8 bln EUR – co oznacza jego podwojenie w stosunku do perspektywy 2014-2020) zweryfikuje czas. Należy pamiętać, że programy stymulacji pieniężnej podejmowane w ramach luzowania ilościowego QE (*quantitative easing*) w wielu regionach świata po kryzysie finansowym z lat 2007-2008, nie zostały ocenione w sposób jednoznacznie pozytywny. Co prawda doprowadziły do spadków stóp procentowych i przywrócenia zaufania na rynkach pieniężnych, ale jednocześnie nie spowodowały ożywienia gospodarczego w analizowanych krajach [Łasak 2017]. Wielu uważa, że były one wręcz nieskuteczne doprowadzając, poprzez zwiększenie wyceny aktywów finansowych, do pogłębienia dysproporcji dochodowych w społeczeństwie i wynikającego z tego wzrostu niezadowolona (np. ruchy społeczne *Occupy Wall Street* w USA, czy protesty *Le mouvement des Gilets jaunes* we Francji) [Pietrzykowski 2020], oraz spowodowały nowe zagrożenia w postaci przerośniętych bilansów banków centralnych i szybkiej inflacji zadłużenia publicznego [Sroczyński 2019; Forbes 2020; *Economist* 2020]. Co szczególnie istotne, obecny szok wywołany COVID-19 ma inną genezę niż poprzedni wywołany w sferze finansów i rynku nieruchomości. Zwalczanie skutków nowego kryzysu tymi

samymi narzędziami co poprzedniego może doprowadzić do odwrotnych od zamierzonych i głęboko niekorzystnych konsekwencji ekonomicznych [Pietrzykowski 2020]. Pola transmisyjne obecnego kryzysu znacznie głębiej i w sposób bardziej bezpośredni obejmą sferę realnej gospodarki, a poprzez nią także sferę finansów publicznych [CNBC 2020; Economist 2020].

W tych uwarunkowaniach szczególnie ważna staje się odpowiedź na pytanie o konsekwencje społeczno-ekonomiczne kryzysu COVID-19 dla trendów mikroekonomicznych w poszczególnych terytoriach, dla poszczególnych branż, sektorów oraz lokalnych rynków pracy. Z pewnością ich następstwa zmienią cechy kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów, a w konsekwencji wpłyną na wielkość i charakter zróżnicowań przestrzennych rozwoju. Będzie to wymagało planowanego wzmocnienia polityki spójności [Position Statements... 2020b], krajowej polityki regionalnej i realizowanych lokalnie polityk rozwoju. Większe wyzwania muszą być pokonywane z użyciem większych środków. Trzeba przy tym zadbać o synergię interwencji polityki spójności z innymi działaniami Wspólnoty uruchomionymi w odpowiedzi na nową sytuację, tak aby mogły wzajemnie się wzmacniać, a nie osłabiać, powielać lub znosić. Obok wspomnianych już decyzji dotyczących podwojenia przyszłego budżetu Unii Europejskiej podejmuje się również działania doraźne, które zasilają budżety krajowe państw członkowskich. Ich przykładem jest decyzja przywódców państw członkowskich podjęta 24 kwietnia 2020 r., w konsekwencji której uzgodniono pakiet 540 mld euro, który ma zostać przeznaczony na bieżące działania związane z czterema priorytetami: (1) ograniczeniem rozprzestrzeniania się wirusa, (2) zapewnieniem zaopatrzenia w sprzęt medyczny, (3) promowaniem badań nad terapiami i szczepionkami oraz (4) wspieraniem miejsc pracy, przedsiębiorstw i gospodarki. Ważne, aby redystrybucja tych środków na poziom regionalny i lokalny przebiegała w sposób sprawny oraz odpowiadający zgłaszanym potrzebom.

Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której samorząd terytorialny w Polsce, w tym objęte badaniem gminy Wielkopolski, zostały wyjątkowo doświadczone konsekwencjami kryzysu COVID-19. Przedmiotowy stan dobrze ilustruje tytuł *Raportu Samorząd... [2020]* przygotowanego przez zespół ekspertów Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej kierowany przez prof. Jerzego Hausnera, który brzmi *Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*. Ustalenia Raportu zwracają uwagę, że w obecnie obowiązującym modelu państwa w Polsce główny ciężar świadczenia większości usług publicznych i bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami spoczywa na samorządzie terytorialnym. Niestety działania administracji rządowej nie sprzyjają wzmocnieniu samorządności terytorialnej. Wręcz przeciwnie, systematycznie ją osłabiają. Potwierdzeniem tych prawidłowości jest dramatyczna sytuacja finansowa samorządów, która z jednej strony wynika z obniżenia w 2019 r. stawek podatku PIT i wprowadzenia zerowego PIT-u dla osób poniżej 26 lat (decyzje podjęte bez konsultacji ze stroną samorządową) [Skóbel, Rudka 2020], a także podwyższenia poziomu płacy minimalnej w 2021r. do wysokości 2800 zł brutto i narastających skutków ekonomicznych pandemii COVID-19. Jest ona też konsekwencją braku decyzji ze strony rządu dotyczących zmiany sposobu redystrybucji dochodów państwa zapewniającego większe wsparcie

finansowe samorządów terytorialnych w tych nowych uwarunkowaniach. Bardzo poważnym wyzwaniem staje się realizacja zadań związanych z oświatą. Jej organizacja w czasie pandemii COVID-19 skutkuje dodatkowymi kosztami, a placówki oświatowe stają się szczególnego rodzaju ośrodkami interwencji kryzysowej. Wymaga to skierowania do nich pomocy o charakterze zarówno materialnym, jak i merytorycznym, która bardzo często przekracza możliwości samorządu terytorialnego, zwłaszcza mniejszych gmin wiejskich. Warunki kryzysu zweryfikowały również boleśnie skuteczność i efektywność systemu pomocy społecznej. W nowych warunkach samorząd terytorialny musi stać się ośrodkiem aktywizacji społecznej i koordynatorem działań, nie ograniczając się jedynie do funkcji redystrybucji pomocy materialnej. Niezbędne w tym zakresie jest upowszechnienie realnej, a nie teoretycznej partycypacji społecznej. Pownowne wymaga to systemowego wzmocnienia zewnętrznego, które jak dotychczas nie jest wystarczające. Należy zadbać o tworzenie warunków dla lokalnej przedsiębiorczości bardzo osłabionej konsekwencjami ekonomicznymi pandemii COVID-19. Niezbędne jest także utrzymanie poziomu lokalnego popytu inwestycyjnego tworzonego przez sektor publiczny, co w warunkach kryzysu ogranicza jego negatywne skutki. Reorganizacji wymaga transport publiczny, którego funkcjonowanie musi być dostosowane do nowych potrzeb, ale musi też uwzględniać nowe ograniczenia. Brak tego rodzaju działań może skutkować szybkim wzrostem bezrobocia, które w przypadku wielu lokalnych rynków pracy, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych i marginalizowanych, może stać się bezrobociem strukturalnym i długookresowym. Wsparcie samorządu terytorialnego w tym zakresie powinno opierać się na poprawie dostępu do zewnętrznych źródeł środków publicznych, w tym udostępnianych w postępowaniach konkursowych towarzyszących realizacji krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Wskazane problemy i rekomendacje dotyczą także badanych gmin Wielkopolski i co ważne mają w przeważającej części charakter uniwersalny, czyli są aktualne niezależnie od wielkości, położenia i typu funkcjonalnego tych jednostek samorządowych. W tym miejscu należy zgodzić się w pełni z autorami [*Raportu Samorząd... 2020*: 63] *...samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent....* Brak zmiany w dotychczasowym podejściu doprowadzi do dalszej deprecjacji samorządu terytorialnego i zachwiania zasady pomocniczości. Uniemożliwi również realne uczestnictwo samorządu terytorialnego w procesie programowania i realizacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie.

Podsumowując należy podkreślić, że działania na rzecz ograniczania nierówności, które stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności, stają się wyjątkowo ważne w warunkach obecnego kryzysu COVID-19, pogłębiającego skalę tych zróżnicowań. Stanowi to z pewnością podstawę dla rekomendacji dotyczącej zwiększenia siły oddziaływania polityki spójności 2021-2027. Zapowiadane i omówione powyżej zmiany

pozwalają zakładać doprowadzenie do zwiększenia nakładów dostępnych w ramach programowania i realizacji działań tej polityki. Ukierunkowanie szczegółowe polityki spójności, ze względu na jej charakter oraz skoncentrowanie na ponadczasowych priorytetach nie wymaga zmiany. Interwencja w kapitał ludzki i kapitał społeczny powinna zostać podstawowym polem działań. Zmieni się na pewno jej szczegółowe ukierunkowanie, które w większym stopniu będzie związane z ograniczaniem ponownie rosnącego bezrobocia, a w mniejszym stopniu dotyczyć będzie wchodzenia na kolejny poziom rozwoju gospodarki kapitalizmu kognitywnego. Kluczowego znaczenia nabierze pomoc państwa oferowana samorządom terytorialnym i przedsiębiorcom, która od wielu perspektyw budżetowych pozostaje w katalogu podstawowych interwencji wspólnotowej polityki spójności. W nowych uwarunkowaniach powinna ona, obok środków udostępnianych w ramach pakietów stabilizacyjnych, gwarantować dostęp do kapitału finansowego zapewniającego pełną realizację przez samorząd terytorialny, zwiększonego w warunkach konsekwencji kryzysu COVID-19 katalogu zadań publicznych. Dostęp do kapitału finansowego powinien też tworzyć możliwości przedsiębiorcom do podejmowania wyzwań produkcyjnych oraz inwestycyjnych, których kierunek niezmiennie powinien wspierać dążenie do osiągnięcia priorytetów rozwojowych każdego terytorium. Inwestycje wspierające kapitał materialny muszą uwzględnić deficyty ujawnione w warunkach kryzysu COVID-19. Z pewnością szczególne wsparcie należy skierować na modernizację i rozbudowę zaplecza infrastrukturalnego systemu opieki zdrowotnej oraz systemów monitoringu oraz ratownictwa. Nadal jako priorytetowe w wymiarze ponadczasowym należy traktować inwestycje sprzyjające ograniczeniu i przeciwdziałaniu zmianom klimatu, co pozostaje w zgodzie z wieloma opiniami na temat przyczyn obecnej pandemii – *climate-induced pandemic* [Magdaleno 2020]. Niezmiennie należy pamiętać o łączeniu interwencji w infrastrukturę z interwencją ukierunkowaną na zapewnienie warunków dla funkcjonowania i rozwoju ludzi. Zaburzenie tych proporcji zawsze kończy się niską efektywnością, a z czasem przynosi znaczne straty zarówno ekonomiczne, jak i społeczne oraz przestrzenne. Polityka spójności musi również stawać się coraz bardziej skutecznym instrumentem rozwiązywania problemów społecznych, w tym ubóstwa i marginalizacji. Obecny kryzys COVID-19 uderza w najbardziej narażonych. Z tego powodu na pewno należy wzmocnić społeczny wymiar polityki spójności dostosowany do lokalnych potrzeb i stanowiący fundament dla budowania warunków do oddolnego ożywienia [European Commission... 2020b]. Z pewnością w programowaniu i realizacji działań przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej szczególne znaczenie przypadnie podejściu zorientowanemu terytorialnie (*place-based policy*), dzięki któremu najlepiej można rozpoznać endogeniczne specyfiki kapitału terytorialnego związane z jego różną odpornością na obecny kryzys oraz dobrać do nich działania interwencyjne. Mając na uwadze bardzo prawdopodobne zwiększenie zróżnicowań przestrzennych należy kontynuować przedsięwzięcia ukierunkowane na wzmocnianie warunków dla dyfuzji rozwoju, która w nowej sytuacji postCOVID-19 może mieć podstawowe znaczenie dla dążenia do poprawy konwergencji rozwojowej. Polityka spójności powinna również kontynuować interwencję ukierunkowaną na poprawę sprawności instytucjonalnej. Dzięki pomocy technicznej polityki spójności, inwestycjom w kapitał ludzki i wsparciu agendy cyfrowej

europeskie, regionalne i lokalne administracje publiczne poprawily swoj zdolnośc reagowania na kryzysy. Polityka spójności przyczynila się do budowania zdolności administracyjnych w kontekście wielopoziomowego współrzędzenia. Obecna sytuacja wymaga kontynuacji tych działań ze szczególnym ukierunkowaniem rozwoju usług e-administracji wspierającej funkcjonowanie zarówno formalnych, jak i nieformalnych instytucji [*European Commission...* 2020c]. Dostosowanie uwarunkowań instytucjonalnych do obecnych uwarunkowań wymaga wzmacniania a nie osłabiania funkcjonowania poszczególnych szczebli administracji publicznej i jej relacji z instytucjami nieformalnymi. Powinno to w konsekwencji wiązać się z, adekwatną do zmian zakresu zadań oraz wzrostu zakresu odpowiedzialności, decentralizacją kompetencji i środków finansowych.



# Bibliografia

- Adams N., Alden J., Harris N., 2012, *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Ashgate Publishing, Aldershot
- Ambroziak A. A., 2014, *Review of the Literature on Determinants of the Locational Attractiveness of Regions, [w:] New Cohesion Policy of the European Union in Poland. How It Will Influence the Investment Attractiveness of Regions in 2014-2020*, A. Ambroziak (red.). Springer: 1-28.
- Amin A., 1999, *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*. International Journal of Urban & Regional Research, 23 (2): 365-378.
- Amin A., 2001, *Moving on: Institutionalism in Economic Geography*. Environment and Planning, 33: 1237-1241.
- Amin S., 2002, *Au-delà du capitalisme sénile: Pour un XXIe siècle non-américain*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Annoni P., Dijkstra L., 2013, *EU Regional Competitiveness Index*. JRS Scientific and Policy Reports. European Commission, Luxembourg.
- Anselin L., 1988, *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Anselin L., 2005, *Exploring Spatial Data with GeoDaTM: A Workbook for Spatially Integrated Social Science*. Spatial Analysis Laboratory, Department of Geography, University of Illinois, Urbana-Champaign. Center for Spatially Integrated Social Science, [<http://www.csiss.org/>].
- Anselin L., Bera A. K., Florax R., Yoon M. J., 1996, *Simple Diagnostic Tests for Spatial Dependence*. Regional Science and Urban Economics, 26, 1: 77-104.
- Antoci A., Sabatini F., Sodini M., 2009, *The Fragility of Social Capital*. FEEM Working Paper.
- Arrow K. J. 1962, *The Economic Implications of Learning by Doing*. The Review of Economic Studies, 29, 3: 155-173.
- Asheim B. T., Boschma B., Cooke P., 2011, *Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases*. Regional Studies, 45(7): 893-904.
- Åslund O., Östh J., Zenou Y., 2006, *How Important Is Access to Jobs? Old Question – Improved Answer*. Journal of Economic Geography, 10: 389-422.
- Atkinson A., 2015, *Inequality. What Can Be Done?* Harvard University Press. Cambridge, London.
- Aydalot P., 1976, *Dynamique spatiale et développement inégal*. Economica, Paris.

- Aydalot P. (red.), 1986, *Innovative Milieus in Europe*. GREMI, C3E Paris.
- Babbie E., 2007, *Badania społeczne w praktyce*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Babicz J., 1962, *Nauka o ludach Fryderyka Ratzla*. Polskie Towarzystwo Ludoznawcze, Wrocław.
- Bachtler J., Yuill D., 2001, *Policies and Strategies for Regional Development: a Shift in Paradigm?* Regional and Industrial Policy Research Paper: 46-58.
- Balassa B., 1961, *The Theory of Economic Integration*. Published by Richard D. Irwin, Homewood, IL.
- Baltiņa L., 2014, *A Place-based Approach in EU Regional Development and Its Application in Latvia*. Baltic Journal of European Studies, 4, 1(16): 34-53.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., 2012, *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches*. Journal of Regional Science, 52, 1: 134-152.
- Barczykowska A., 2011, *Kapitał społeczny a zjawiska patologii społecznej w wielkim mieście*. Oficyna Wyd. Impuls, Kraków.
- Barro R. J., 1991, *Economic Growth in a Cross-section of Countries*. Quarterly Journal of Economics, 106, 2: 407-443.
- Bartik T., 2003, *Local Economic Development Policies*. Upjohn Institute Working Paper, No. 09-91.
- Bartkowski J., 2003, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*. Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa.
- BDL, 2020, Bank Danych Lokalnych, [https://stat.gov.pl/,dostęp: 18.05.2020].
- Becker G. S., 1990, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. PWN, Warszawa.
- Becker G., 1993, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. 71, The University Press of Chicago.
- Bentley G., Pugalis L., 2014, *People-centred Models, Active Regional Development, Space-blind Policies and Place-based Approaches*. Local Economy, 29 (4-5): 283-294.
- Berman Y., Phillips D., 2009, *Social Quality in Post-industrial Societies: the Growth of Migrant Remittances in International Social Welfare*, [w:] *The Welfare State in Post-industrial Society: a Global Perspective*, J. Powell, J. J. Hendricks (red.). Springer Dordrecht, 19-40.
- Berti G., 2011, *Weaving the Rural Web: The Dynamics of Rural Development in Lunigiana*. Quaderni Sismondi, 12(4): 1-82.
- Bianchetti C., But M. C., 2016, *Territory Matters. Production and Space in Europe*. City, Territory and Architecture, 3, 26: 1-6.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lechiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Böhme K., Eser T. W., Gaskell F., Gusedt E., 2008, *The Territorial Cohesion Principles*. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion, ARL 78, German Academy for Spatial Research and Planning, Hannover.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek T., 2011, *How to Strengthen the Territorial Dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy*. Warsaw.



- Bosselmann K., 2008, *Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. Ashgate Publishing Group, Abingdon.
- Boudeville J. R., 1964, *Note sur l'intégration des espaces économiques*. „Cahiers de l'I.S.E.A. [Institut de Science Economique Appliquée]”, (Paris) 153, L, 14: 5-74.
- Boudeville J. R., 1972, *Aménagement du territoire et polarization*. Editions M.-Th. Génin, Paris.
- Bourdieu P., 1986, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J. G. Richardson (red.). Greenwood Press, New York.
- Boutang Y. M., 2012, *Cognitive Capitalism*. Wiley, New York.
- Braudel F., 1985, *La dynamique du capitalisme*. Flammarion, Paris.
- Bray J. R., Curtis J. T., 1957, *An Ordination of the Upland Forest Communities of Southern Wisconsin*. Ecological Monographs, 27 (4), 325-349.
- Breiman L., 1996, *Bagging Predictors*. Machine Learning, 24: 123-140.
- Breiman L., 2001, *Random Forests*. Machine Learning, 45: 5-32.
- Breiman L., Friedman J. H., Olshen R. A., Stone C. J., 1998, *Classification And Regression Trees (CART)*. Chapman and Hall, CRC Press.
- Brewer J., Hunter A., 2005, *Foundations of Multimethod Research: Synthesizing Styles*. Sage publications, London.
- Brühlhart M., 2009, *Is the New Economic Geography Passé?* VoxEU.org, 7, January 2009.
- Brzeski C., Smith J., 2020, *Four Scenarios for the Global Economy after Covid-19*. ING Economic and Financial Analysis, [<https://think.ing.com/articles/four-scenarios-for-the-global-economy-after-covid-19/>].
- Bunge M., 1977, *Treatise on Basic Philosophy*, vol. III – Ontology I: The Furniture of the World. Reidel, Dordrecht.
- Camagni R., 2008, *Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital*, [w:] *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*, R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.). Springer Verlag, Berlin: 33-48.
- Camagni R., Capello R., 2014, *Macroeconomic Conditions beyond Territorial Elements in Forecasting Regional Growth: the MASST3 Model*, [w:] *Science in Support of European Territorial Development and Cohesion*. ESPON, Luxembourg.
- Campbell D. T., Fiske D. W., 1959, *Convergent and Discriminant Validation by the Multitrait-multimethod Matrix*. Psychological Bulletin, 56(2), 81-105.
- Capello R., 2014a, *Regional Economics*. Routledge.
- Capello R., 2014b, *Proximity and Regional Innovation Processes: Is There Space for New Reflections?* [w:] *Regional Development and Proximity Relations, New Horizons in Regional Science*, A. Torre, F. Wallet (red.). Edward Elgar, 163-194.
- Capello R., Camagni R., Chizzolini B., Fratesi U., 2008, *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*. European Competitiveness and Global Strategies, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., 2009, *Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2009 – 059/3, Amsterdam.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., 2016, *The Costs of the Economic Crisis: Which Scenario for the European Regions?* Environment and Planning C: Government and Policy, 34: 113-130.
- Castells M., 2004, *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age*, [w:] *The Cybercities Reader*, S. Graham (red.). Routledge Taylor & Francis Group, London and New York: 82-93.

- Castells M., 2010, *The Rise of the Network Society*. Vol I. The Information Age: Economy, Society, and Culture, 2 ed., Wiley-Blackwell, Chichester.
- Chojnicki Z., 1989, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*. Przegląd Geograficzny, 60, 3: 491-510.
- Chojnicki Z., 1993, *The Region in a Perspective of Change*. Regional and Local Studies, 10: 67-74.
- Chojnicki Z., 2007, *Geografia wobec problemów współczesnego świata*, [w:] *Geografia a przemiany współczesnego świata*, W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.). WSG, Bydgoszcz, 15-24.
- Chojnicki Z., 2010, *Socio-economic Development and Its Axiological Aspects*. Quaestiones Geographicae 29, 2: 7-17.
- Christopherson S., Michie J., Tyler P., 2010, *Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3, 1: 3-10.
- Churchill G. A., 2002, *Badania marketingowe*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Churski P. (red.), 2009, *Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego*. Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji MRR w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności, Umowa: DKS/DEF-VIII/POPT/04/275/09, Wersja CD, Poznań.
- Churski P., 2014, *The Polarization-diffusion Model in the Changes to the Cohesion Policy – the Consequences to the Direction of the Growth Policy*, [w:] *The Social and Economic Growth vs. the Emergence of Economic Growth and Stagnation Areas*, P. Churski (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, 13-27.
- Churski P., 2018, *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 41/2018: 31-50.
- Churski P., Perdał R., 2016, *Where Do Cohesion Policy Funds Flow and Do They Have any Impact? The Polish Lesson*. Barometr Regionalny, 14, 3: 7-24.
- Churski P., Borowczak A., Perdał R., 2015, *Czynniki rozwoju obszarów stagnacji w Polsce a ukierunkowanie interwencji środków unijnych*. Studia Obszarów Wiejskich, 37: 115-130.
- Churski P., Perdał R., Herodowicz T., 2016a, *Can a Biggie Get More? The Role of Regional Centres in the Process of Absorption of European Funds in Polish Voivodeships*. Europa XXI, 30: 59-76.
- Churski P., Perdał R., Herodowicz T., 2016b, *Rola środków polityki spójności pozyskiwanych przez samorząd terytorialny w rozwoju społeczno-gospodarczym ośrodków regionalnych w Polsce*. Samorząd Terytorialny, 7-8: 96-115.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych*. Dyskurs teoretyczny, 01/2017 – Working Paper of FORSED Project, Zakład Analizy Regionalnej, Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, *Polish Laboratory of Differences. How Does Level of Socio-economic Development Shapes Political Awareness*. Manuscript.
- Cleared for Take off Five Megatrends that Will Change Financial Services*, Deloitte, 2015.
- Cliff A. D., Ord J. K., 1973, *Spatial Autocorrelation*. Pion, London.
- Cliff A. D., Pred A., Hägerstrand T., 1992, *Classics in Human Geography Revisited: Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Progress in Human Geography, 16 (4): 541-544.

- CNBC, 2020, *Goldman Says Downturn Will Be 4 Times Worse than Housing Crisis, then an 'Unprecedented' Recovery*, [https://www.cnbc.com/2020/04/14/goldman-downturn-will-be-four-times-worse-than-the-financial-crisis.html, dostęp 4 czerwiec 2020].
- Coleman J. S., 1988, *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, T. 94.
- Combes P. P., Lafourcade M., Thisse J. F., Toutain J. C., 2008. *Long-run Spatial Inequality in France: Evolution and Determinants*. VoxEU.org, 5, December 2008.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments SWD/2018/283 final - 2018/0197 (COD).
- Communication on a European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800, European Commission, 2009.
- Cooke P., Clifton N., Oleaga M., 2005, *Social Capital, Firm Embeddedness and Regional Development*. Regional Studies, 39: 1065-1077.
- Coorado L., Martin R., Weeks M., 2009, *Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe*. The Economic Journal, 115, 502 (03): 133-160.
- Crane R., Manville M., 2008, *People or Place? Revisiting the Who versus the Where of Urban Development*. Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy, July 2014, Cambridge.
- Creswell J., 2012, *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. (4<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River, Pearson Education, NJ.
- Crevoisier O., 2004, *The Innovative Milieu Approach: towards a Territorialized Understanding of the Economy?* Economic Geography, 80(4): 367-379.
- Czapiński J., 2008, *Kapitał ludzi i kapitał społeczny a dobrobyt materialny: polski paradoks*. Zarządzanie Publiczne, 2: 5-27.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2013, *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Czech K., Czoj K., 2000, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w procesie rozwoju regionalnego w odniesieniu do realizacji wspólnej polityki regionalnej Unii Europejskiej*. Studia Ekonomiczne, 14: 81-98.
- Czerny M., 2005, *Globalizacja a rozwój*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Czyż T., Perdał R., 2016, *Region wielkopolski na ścieżce rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2000-2014*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 36: 9-26.
- Danielewicz J., Turała M., 2016, *Territorial Capital as a Determinant of Development Processes in Funcional Areas*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 2(319): 55-68.
- De Haan J., Romp W., 2007, *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8, 1: 6-52.
- Dicken P., 2015, *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Seventh Ed., The Guilford Press, New York, London.
- Dickinson R. E., 1951, *The West European City*. Routledge and Kegan Paul Limited, London.
- Dixon P. M., Weiner J., Mitchell-Olds T., Woodley R., 1987, *Bootstrapping the Gini Coefficient of Inequality*. Ecology, 68, 5: 1548-1551.

- Dolata M., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2009, *Świadomość regionalna młodego pokolenia Wielkopolan*, [w:] *Regionalny wymiar województwa wielkopolskiego*, T. Czyż (red.). Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 9, Poznań, 21-42.
- Domański B., 2019, *Społeczny wymiar rozwoju polskich regionów*, [w:] *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, A. Olechnicka, M. Herbst (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 152-165.
- Domański B., 2000, *The Impact of Spatial and Social Qualities on the Reproduction of Local Economic Success: the Case of the Path Dependent Development of Gliwice*. *Studies in Local and Regional Development*. Prace Geograficzne, 106: 35-53.
- Domański S. R., 1993, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Drobniak A. (red.), 2014, *Urban Resilience Concept and Post-industrial Cities in Europe*. University of Economics in Katowice, Helion.
- Dujardin C., Selod H., Thomas I., 2008, *Residential Segregation and Unemployment: the Case of Brussels*. *Urban Studies*, 45: 89-113.
- Dumas A., Turner B. S., 2009, *Aging in Post-industrial Societies: Intergenerational Conflict and Solifarity*, [w:] *The Welfare State in Post-industrial Society: a Global Perspective*, J. Powell, J. J. Hendricks (red.). Springer Dordrecht, 41-56.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J., 2006, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Duranton G., 2011, *California Dream in: the Feeble Case for Cluster Policies*. *Review of Economic Analysis*, 3: 3-45.
- Duranton G., Puga D., 2004, *Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies*, [w:] *Handbook of Regional and Urban Economics*, J. V. Henderson, J-F. Thisse (red.). Vol. 4. Elsevier, Amsterdam.
- Duranton G., Henderson J. V., Strange W. C. (red.), 2015, *Handbook of Regional and Urban Economics*. Vol. 5A/5B, North-Holland.
- Dutkowski M., 2008, *Globalizacja, czy jest groźna?* [w:] *Zagrożenia we współczesnym świecie jako temat edukacji geograficznej*, T. Michalski (red.). Wyd. Szkolne i Pedagogiczne SA, Płocin: 37-50.
- Działek J., 2011, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*. Wyd. UJ, Kraków.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., 2014, *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*. Geoprofit, Warszawa.
- Dzunić M., Golubovic N., 2016, *Social Capital and Corruption: Evidence from Western Balkan Countries*, [w:] *The First Decade of Living with the Global Crisis Economic and Social Developments in the Balkans and Eastern Europe*, A. Karasavoglou, Z. Arandelović, S. Marinković, P. Polychronidou (red.). Springer International Publishing, Switzerland, 93-101.
- Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy, 7, European Commission, 2009, Luxembourg.
- Economist* 2020, *The Pandemic Has Sent Public Debt Rocketing across the World*, [<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/05/05/the-pandemic-has-sent-public-debt-rocketing-across-the-world>, dostęp 4 czerwca 2020].
- ECR2: Economic Crisis: Resilience of Regions*, Final Report, version 31, August 2014, ESPON, Luxembourg.
- Eggertsson T., 1990, *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Eight Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: The Urban and Regional Dimension of the Crisis*, Regional and Urban Policy, Report from Commission, 2013, Luxembourg.
- Emmers R., 2004, *Globalization and Non-traditional Security Issues: A Study of Human and Drug Trafficking in East Asia*. Institute of Defence and Strategic Studies, RSIS Working Paper, No. 62, Singapore.
- ESDP – *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999, Published by the European Commission, Luxembourg.
- ET 2050 – *Making Europe Open and Polycentric, Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, ESPON, 2013, Luxembourg.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., 2000, *The Dynamics of Innovation: from National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Research Policy, 2000.
- Europe 2000, Outlook for Development of Community’s Territory*, European Commission, COM (91), 452 final, 7 November 1991, Luxembourg.
- Europe 2000+, Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Office for Official Publications of the European Commission, 1994, Luxembourg.
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, COM (2010), 2020, 3.03.2010, Brussels.
- Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne na lata 2014-2020*, Teksty urzędowe i komentarze, Polityka regionalna i miejska, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2015.
- European Commission 2020a, EU Regional and Urban Development*, Regional Policy, [[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/), upload May 28<sup>th</sup>, 2020].
- European Commission 2020b, COVID-19: Cohesion Policy Invests in Providing Vital Health and Social Services to Vulnerable People, [[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/05/16-05-2020-covid-19-cohesion-policy-invests-in-providing-vital-health-and-social-services-to-vulnerable-people](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/16-05-2020-covid-19-cohesion-policy-invests-in-providing-vital-health-and-social-services-to-vulnerable-people), dostęp 4 czerwca 2020].
- European Commission 2020c, *Community Centre at Home at Time of COVID-19 Thanks to Cohesion Policy*, [[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/05/27-05-2020-community-centre-at-home-at-time-of-covid-19-thanks-to-cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/27-05-2020-community-centre-at-home-at-time-of-covid-19-thanks-to-cohesion-policy), dostęp 4 czerwca 2020].
- Faludi A., 2006, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*. Regional Studies, 40, 6: 667-678.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2011, *Human Geography and the Institutions that Underlie Economic Growth*. Progress in Human Geography, 35, 1: 58-80.
- Fawcett T., 2006, *An Introduction to ROC Analysis*. Pattern Recognition Letters, 27, 8, 861-874.
- Fidrmuc J., Gërkhani K., 2008, *Mind the Gap! Social Capital, East and West*. Journal of Comparative Economics, 36, 264-286.
- Fifth Report of Economic, Social and Territorial Cohesion, Investing in Europe’s Future*, Report from the Commission, European Union, Regional Policy, European Commission, Luxembourg, 2010.
- Forbes 2020, Przegrzywamy z koronawirusem. Banki centralne wystrzelały się z amunicji*, [<https://www.forbes.pl/gospodarka/koronawirus-i-jego-wplyw-na-gospodarke-dzialania-bankow-centralnych/n3vnby5>, dostęp 4 czerwca 2020].

- Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., 2001, *Metody badawcze w naukach społecznych*. Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
- Fratesi U., Perucca G., 2014, *Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions*. *Investigaciones Regionales*, 29: 165-191.
- Friedmann J., 1967, *A General Theory of Polarized Development*. Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Op. 81, Santiago.
- Friedman M., 1968, *The Role of Monetary Policy*. *American Economic Review*, 58(2): 1-17.
- Friedmann J., Alonso W., 1964, *Introduction*, [w:] *Regional Development and Planning. A Reader*, J. Friedmann, W. Alonso (red.). Mass: MIT Press, Cambridge: 1-13.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge, London.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. PWN, Warszawa – Wrocław.
- Fukuyama F., 2003, *Kapitał społeczny*, [w:] *Kultura ma znaczenie*, L. E. Harrison, S. P. Huntington (red.). Zysk i S-ka, Kraków.
- Gadziński J., 2016, *Wpływ dostępności transportu publicznego na zachowania transportowe mieszkańców – przykład aglomeracji poznańskiej*. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 19, 1: 31-42.
- García-Herrero A., Ribakova E., 2020, *COVID-19's Reality Shock for External-funding Dependent Emerging Economies*. Policy Contribution 10/2020, Bruege.
- Garcilazo J. E., Martins J. O., Tompson W., 2010, *Why Policies May Need to Be Place-based in Order to Be People-centred*, [<http://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>, dostęp: 10.09.2020].
- Geddes P., 1915, *Cities in Evolution*. Williams, London.
- Giddens A., 1991, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press, Cambridge.
- Giddens A., 2008, *Konsekwencje nowoczesności*. Wyd. UJ, Kraków.
- Gill I., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People Centred?* VoxEU.org, 10, October, 2010.
- Glaeser E., Gottlieb J., 2008, *The Economics of Place-making Policies*. *Brookings Papers on Economic Activity*: 155-239.
- Glaeser E., Kerr S., Kerr W., 2012, *Entrepreneurship and Urban Growth: An Empirical Assessment with Historical Mines*. NBER Working Paper, No. 18333, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Global Europe 2050*, Directorate-General for Research and Innovation, Socio-economic Sciences and Humanities, European Commission, 2012, Luxembourg.
- Gobillon L., Selod H., Zenou Y., 2007, *The Mechanisms of Spatial Mismatch*. *Urban Studies*, 44: 2401-2427.
- Golejewska A., Gajda D., 2012, *Analiza potencjału konkurencyjnego polskich regionów*. Analizy i Opracowania KEIE UG, nr 05/2012 (015), Gdańsk.
- Gołębiowski J., Podlińska O., 2015, *Konkurencyjność polskich regionów na tle Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, K. Krzyżanowska, M. Roman (red.). Urząd Miejski w Pułtusku, Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie, Wyd. ALEKSANDER, Pułtusk: 11-21.
- Goodchild M. F., 1986, *Spatial Autocorrelation*. Geobooks, Norwich.
- Gorzelał G., 1989, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. *Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny*, 14, UW.

- Gorzela G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*. Studia Regionalne i Lokalne, 2(36): 5-27.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny, polityka regionalna*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Gottlieb P. D., Fogarty M., 2003, *Educational Attainment and Metropolitan Growth*. Economic Development Quarterly, 17(4): 325-336.
- Gould P. R., 1969, *Spatial Diffusion*. Association of American Geographers, Washington.
- Granovetter M., 1985, *Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness*. American Journal of Sociology, 91, 3: 481-510.
- Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, Commission of the European Communities, 2008, Brussels.
- Grosfeld I., Zhuravskaya I., 2015, *Cultural vs. Economic Legacies of Empires: Evidence from the Partition of Poland*. Journal of Comparative Economics, 43: 55-75.
- Growiec K., 2011, *Kapitał społeczny. Geneza i społeczne konsekwencje*. ACADEMICA Wyd. SWPS, Warszawa.
- Gruber H., 2001, *Competition and Innovation. The Diffusion of Mobile Telecommunications in Central Europe*. Information Economics Policy, 13: 19-34.
- Grzelak-Kostulska E., Sypion-Dutkowska N., Michalski T., 2017, *Changes in the Health Situation of the Population of Poland Following the Accession to the European Union (Compared to Central and Eastern European Countries)*. Journal of Geography, Politics and Society, 7(1): 24-38.
- Grzeszczak J., 1978, *Teoria biegunów wzrostu. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*. IGI PAN, Warszawa.
- Grzeszczak J., 1999, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*. Prace Geograficzne, 173, IGI PAN, Continuo, Wrocław.
- Grzeszczak J., 2007, *Teoria biegunów wzrostu w warunkach polskich: przeszłość i teraźniejszość*, [w:] *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych*, J. Lach, M. Borowice, T. Rachwał (red.). Instytut Geografii Akademii Pedagogicznej im. KEN w Krakowie, Kraków: 120-129.
- GUS, 2015, *Badanie statystyczne w zakresie identyfikacji obszarów gmin (rejonów statystycznych) o cechach miejskich, miejsko-wiejskich, wiejsko-miejskich i cechach wiejskich, w poszczególnych województwach oraz wskaźnika syntetycznego różnicującego gminy na podstawie kryterium funkcjonalnego*, Praca badawcza, GUS, Warszawa.
- GUS, 2020, *Dojazdy do pracy w Polsce*, Główny Urząd Statystyczny. [<https://stat.gov.pl/>, dostęp: 16.05.2020].
- Gwosdz K., 2004, *Koncepcja zależności od ścieżki (path dependence) w geografii społeczno-ekonomicznej*. Przegląd Geograficzny, 76, 4: 433-456.
- Hägerstrand T., 1951, *Migration and Growth of Cultural Regions*. Lund Studies in Geography, B, 3, Lund.
- Hägerstrand T., 1952, *The Propagation of Innovation Waves*. Lund Studies in Geography, B, 4, Lund.
- Hägerstrand T., 1967, *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. The University of Chicago Press, Chicago, London.
- Haliassos M., 2013, *Financial Innovation: Too Much or Too Little?* MIT Press, Cambridge.
- Hansen N. M., 1972, *Criteria for Growth Center Policy*, [w:] *Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning*, A. Kukliński (red.). Mouton, Paris, 103-124.
- Hartigan J., 1975, *Clustering Algorithms*. John Wiley & Sons.

- Hartshorne R., 1956, *The Nature of Geography*. Wyd. 5. Association of American Geographers, Lancaster.
- Hartshorne R., 1959, *Perspective on the Nature of Geography*. Chicago.
- Harvey D., 1975, *The Geography of Capitalist Accumulation: A Reconstruction of the Marxian Theory*. *Antipode*, 7, 2: 9-21.
- Harvey D., 1990, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Blackwell, Oxford.
- Harvey D., 2005, *Space of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Steiner, Stuttgart.
- Hastie T., Tibshirani R., Friedman J., 2013, *The Elements of Statistical Learning Data Mining, Inference, and Prediction*. Second Ed.. Springer.
- Hemerijck A., 2009, *In Search of a New Welfare State in Europe: an International Perspective*, [w:] *The Welfare State in Post-industrial Society: a Global Perspective*, J. Powell, J. J. Hendricks (red.). Springer Dordrecht, 71-98.
- Herbst M., Wójcik P., 2013, *Delimitacja dyfuzji rozwoju z miast metropolitalnych z wykorzystaniem korelacji przestrzennej*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(54): 5-21.
- Herodowicz T., 2014, *Środowiskowe uwarunkowania rozwoju regionalnego – kontekst teoretyczny*. *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica*, 313(76) 3: 57-72.
- Hettner A., 1927, *Die Geographie – Ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden*. Breslau.
- Hilpert U. (red.), 2006, *Knowledge in the Region*. *European Planning Studies*, 14, 5: 581-599.
- Hirschman A. O., 1958, *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Ho T. K., 1998, *The Random Subspace Method for Constructing Decision Forests*. *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence*, 20, 8: 832-844.
- Hodgson G. M., 1998, *The Approach of Institutional Economics*. *Journal of Economic Literature*, 36: 166-192.
- Hodgson G. M., 2014, *What is Capital? Economists and Sociologists Have Changed Its Meaning: Should It Be Changed Back?* *Cambridge Journal of Economics*, 38, 5: 1063-1086.
- How Regions Grow: Trends and Analysis*, 2009, OECD.
- Hübner D., 2006, *Spójność i konkurencyjność – czy można je połączyć*. Referat na IV Kongresie Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, 13 października 2006 r., Warszawa, [www.strategializbonska.pl].
- Hudson R., 1999, *The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region, A Sympathetic Critique of the Limits to Learning*. *European Urban and Regional Studies*, 6 (1): 59-72.
- Hudson R., 2004, *Conceptualizing Economies and Their Geographies: Spaces, Flows and Circuits*. *Progress in Human Geography*, 28:447-471.
- Huntington S. P., 1991, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century Third Wave*. Vol 4, The Julian J. Rothbaum Distinguished Lecture Series, University of Oklahoma Press.
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2019, *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implication*. *Journal of Economic Geography*, 19, 2: 273-298.
- Ihlanfeldt K., Sjoquist D., 1998, *The Spatial Mismatch Hypothesis: a Review of Recent Studies and Their Implications for Welfare Reform*. *Housing Policy Debate*, 8: 849-892.
- Ikerd J., 2012, *Essentials of Economic Sustainability*. Stylus Publishing, Sterling.
- Isard W., 1960, *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*. John Wiley&Sons Inc., New York.



- Ivankova N. V., Creswell J. W., Stick S. L., 2006, *Using Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: from Theory to Practice*. *Field Methods*, 18, 1: 3-20.
- Jacobs J. 1969, *The Economy of Cities*. Random House, New York.
- Jałowicki B., 1996, *Przestrzeń historyczna, regionalizm, regionalizacja*, [w:] *Oblicza polskich regionów*, B. Jałowicki (red.). EUROREG, 17 (50): 9-88.
- Jameson F., 1992, *Postmodernism or The Cultural Logic of Late Capitalism*. Verso, London, New York.
- Janowicz A., 2016, *Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski w latach 2004-2013*. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, 1(52): 56-115.
- Jaworski B. M., Piński A. A., 1979, *Fizyka*. T.1, PWN, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Jewtuchowicz A., 2013, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wyd. 2, Wyd. UŁ, Łódź.
- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XCVIII: 221-235.
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., 2003, *Rozwój terytorialny, Teoria a polska rzeczywistość (Przykład regionu łódzkiego)*. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 208, Warszawa: 9-29.
- Jones M. R., 1998, *New Institutional Spaces: TECs and the Remaking of Economic Governance*. Jessica Kingsley, London.
- Kamiński Z., 1982, *Przestrzenna dyfuzja innowacji rolniczych*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Katz M., Shapiro C., 1994, *Systems Competition and Network Effects*. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 2: 93-115.
- Kaufman L., Rousseeuw P. J., 1990, *Finding Groups in Data. An Introduction to Cluster Analysis*. Wiley-Interscience.
- Key Messages of the Polish Presidency Conference: Effective Instruments Supporting Territorial Development*, Warsaw, 24-25 October 2011, MRD, 2011.
- Kleer J., 2008, *Transformacje i problemy z nimi związane*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, M. Bednarki, J. Wilkin (red.). Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa: 438-460.
- Knowles R., Shaw J., Docherty I., 2008, *Transport Geographies: Mobilities, Flows and Spaces*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Kociszewski J., 2006, *Mobilność siły roboczej w Polsce w procesie transformacji w układzie przestrzennym*. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 8: 449-469.
- Kołodko G., 2009, *Wielka Transformacja 1989-2029, Uwarunkowania, przebieg, przyszłość*. *Ekonomista*, 2009/3: 353-371.
- Komornicki T., 2007, *Rola infrastruktury transportowej w rozwoju kraju – wyzwania wobec kohezji przestrzennej*. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 233, Warszawa: 63-86.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009, *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 16: 9-37.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., 2010, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 241, Warszawa.
- Kondratowicz-Pozorska J., 2015, *Przeciwdziałania patologiom społecznym sposobem na wzmacnianie kapitału społecznego województwa zachodniopomorskiego*. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, seria: Administracja i Zarządzanie, 106 (33): 63-73.
- Konecka-Szydłowska B., Churski P., Herodowicz T., Perdał R., 2019, *Europejski kontekst wpływu współczesnych megatrendów na rozwój społeczno-gospodarczy. Ujęcie syntetyczne*. *Przegląd Geograficzny*, 91, 2: 39-59.

- Konecki K., 2000, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. PWN, Warszawa.
- Kopczewska K., 2011, *Ekonometria i statystyka przestrzenna z wykorzystaniem programu R CRAN*. CeDeWu, Warszawa.
- Kowalski T., 2009, *Polska transformacja gospodarcza na tle wybranych krajów Europy Środkowej*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXI, z. 2-2009: 253-278.
- Kozak M. 2015, *Co wymyśli chodnik, czyli polska atrapa rozwoju*. [Wyborcza.pl. [http://wyborcza.pl/magazyn/1,145247,18019268,Co\\_wymysli\\_chodnik\\_czyli\\_polska\\_atrapa\\_rozwoju.html](http://wyborcza.pl/magazyn/1,145247,18019268,Co_wymysli_chodnik_czyli_polska_atrapa_rozwoju.html), pobrano 11.09.2020 r].
- KPZK 2030 – *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., Warszawa.
- Krätke S., 1999, *A Regulationist Approach to Regional Studies*. Environment and Planning, 31: 683-704.
- Kraybill D., Kilkenny M., 2003, *Economic Rationales for and Against Place-based Policies, Rural Development, Place-based Policy: Sociologists Critique Economists, AAEA-RSS Annual Meeting, Spatial Inequality: Continuity and Change in Territorial Stratification*. Montreal, Canada.
- Krugman P., 1991a, *Increasing Returns and Economic Geography*. Journal of Political Economy, 99, 3: 483-499.
- Krugman P., 1991b, *Geography and Trade*. The MIT Press, Cambridge.
- Krugman P., 1995, *Development Geography, and Economic Theory, Ohlin Lectures*. MIT Press, Cambridge –London.
- Krugman P., 2010, *The New Economic Geography, Now Middle-aged*. Presentation for the Association of American Geographers, 16 April 2010.
- Krzyżanowska K., Kowalewska M. D., 2015, *Działalność małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce na tle krajów UE*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, K. Krzyżanowska, M. Roman (red.). Urząd Miejski w Pułtusku, Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW w Warszawie, Wyd. ALEKSANDER, Pułtusk, 22-28.
- KSRR18 2010-2020 – *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., Warszawa.
- Kukliński A., 1987, *Polarization Processes in Historical and Prognostic Perspective*. Institute of Space Economy, University of Warsaw.
- Kukuła K., 2000, *Metoda unitaryzacji zerowanej*. PWN, Warszawa.
- Kurowski M., 2015, *Kapitał społeczny w okresie kryzysu społeczno-gospodarczego*. Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze, 2: 84-96.
- Kwaśniewski K., 1986, *Mentalność wielkopolska*, [w:] *Województwo poznańskie. Zagadnienia geograficzne i społeczno-gospodarcze*, R. Domański, L. Kozacki (red.). PWN, Warszawa –Poznań: 531-541.
- Lambooy J., 2005, *Innovation and Knowledge: Theory and Regional Policy*. European Planning Studies, 13, 8: 1137-1152.
- Larose D. T., Larose C. D., 2015, *Data Mining and Predictive Analytics*. Wiley, Hoboken.
- Lasuen J. R., 1969, *On Growth Poles*. Urban Studies, 6, 2: 137-161.
- Leon-Ledesma M. A., Thirlwall A. P., 2002, *The Endogeneity of the Natural Rate of Growth*. Cambridge Journal of Economics, 26: 441-459.
- Lessmann C., Seidel A., 2017, *Regional Inequality, Convergence, and Its Determinants – A View from Outer Space*. European Economic Review, 92: 110-132.

- Liebowitz S. J., Margolis S. E., 1994, *Network Externality: An Uncommon Tragedy*. Journal of Economic Perspectives, 8, 2: 133-150.
- Liikanen J., Stoneman P., Toivanen O., 2004, *Intergenerational Effects in the Diffusion of New Technology: the Case of Mobile Phones*. ETLA Discussion Papers, No. 809.
- Likert R., 1932, *A Technique for the Measurement of Attitudes*. Archives of Psychology, 140, 22, New York.
- Lins K. V., Servaes H., Tamayo A., 2015, *Social Capital, Trust, and Firm Performance during the Financial Crisis*. ECGI Working Paper Series in Finance, 446.
- Lizieri C., 2009, *Towers of Capital: Office Markets & International Financial Services*. Wiley Blackwell, London.
- Lowry I. S., 1964, *A Model of Metropolis*. The Rand Corporation, No. R.M. 4125 R.C., Santa Monica.
- Lucas R. E., 1976, *Econometric Policy Evaluation: A Critique*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1(1): 19-46.
- Lucas R. E., 1988, *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics, 22, 1: 3-42.
- Lukowski J., 1999, *The Partitions of Poland 1772, 1793, 1795*. Routledge, London.
- Lyotard J. F., 1979, *La Condition postmoderne: Rapport sur le savoir*. Éditions de Minuit. Paris, Wyd. polskie, 1997, *Kondycja ponowoczesna, Raport o stanie wiedzy*, Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Łasak P., 2017, *Mechanizmy oddziaływania i zagrożenia polityki luzowania ilościowego*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach, 319: 104-116.
- Łąźniewska E., Gorynia M., 2012, *Konkurencyjność regionalna. Konceptje-strategie-przykłady*. PWN, Warszawa.
- Łoboda J., 1974a, *Niektóre geograficzne problemy dyfuzji innowacji*. Przegląd Geograficzny, 46, 2: 243-262.
- Łoboda J., 1974b, *Modele dyfuzji i profile krzywej innowacji*. Acta Universitatis Wratislaviensis, B, 237: 49-61.
- Łoboda J., 1977, *Modele dyfuzji w badaniach geograficznych*, [w:] *Metody ilościowe i modele w geografii*, Z. Chojnicki (red.). Warszawa: 188-202.
- Łoboda J., 1983, *Rozwój koncepcji i modeli przestrzennej dyfuzji innowacji*. Studia Geograficzne, XXXVII, Wrocław.
- Maddala G. S., 2001, *Introduction to Econometrics*. 3rd Ed., Wiley, New York.
- Magdaleno J. M., 2020, *Coronavirus COVID-19 and Climate Change: a Perspective on Climate-induced Pandemics*. Geotermia Energia. 2020, [<https://geotermia.ch/2020/03/19/coronavirus-covid-19-and-climate-change-a-perspective-on-climate-induced-pandemics/>, dostęp 4 czerwca 2020].
- Makiela Z., 2003, *Przejawy procesu globalizacji w rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce*, [w:] *Przemysł w procesie globalizacji*, Z. Ziolo, Z. Makiela (red.). Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, nr 6, Warszawa-Kraków: 49-58.
- Markowska-Przybyła U., 2016 *Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych*. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, 418: 240-251.
- Markowski T., 2011, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2010 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw*. Studia KPZK PAN, t. XXXVIII, Warszawa: 75-96.
- Marshall A., 1890, *Principles of Political Economy*. Macmillan, New York.

- Martin R., 2000, *Institutional Approaches in Economic Geography*, [w:] *A Companion to Economic Geography*, E. Sheppard, T. Barnes (red.). Blackwell, Oxford, 77-94.
- Matouschek N., Robert-Nicoud F., 2005, *The Role of Human Capital Investments in the Location Decision of Firms*. *Regional Science and Urban Economics*, 35: 570-583.
- Maynou L., Saez M., Kyriakou A., Bacaria J., 2014, *The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990–2010*. *Regional Studies*, 9: 1-13.
- McCann P., Ortega-Argiléz R., 2012, *Some Practical Elements Associated with the Design of an Integrated and Territorial Place-based Approach to EU Cohesion Policy*, [w:] *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, R. Crescenzi, M. Perocco (red.). Springer, New York: 95-119.
- McCann P., Varga A., 2015, *The Reforms to the Regional and Urban Policy of the European Union: EU Cohesion Policy*. *Regional Studies*, 49:8: 1255-1257.
- McDonald S., Roberts, J., 2002, *Multiple Forms of Human Capital in an Augmented Solow Model: A Panel Data Investigation*. *Economic Letters*, 74 2: 271-6.
- Męczyński M., 2007, *Przestrzenne zróżnicowanie i dyfuzja technologii informacyjno-komunikacyjnych*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Michalski T., 2016, *The Differentiation of the Health Situation in European Post-Communist Countries after 1990*. *Geography and Tourism*, 4(1): 33-42.
- Mikołajec J., 2014, *Dwa typy dyfuzji innowacji i ich ontologiczne założenia*, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie*, 72, 1918: 125-134.
- Mikuła Ł., (red.). 2016, *Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 27, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Mironczuk J., 2013, *Kapitał ludzki w dobie globalizacji i integracji*. *Studia Ekonomiczne*, 139: 29-40.
- Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, Departament Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, maj 2020 r., Warszawa.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*. Routledge, London.
- Moretti E., 2004, *Workers' Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-level Production Functions*. *American Economic Review*, 94: 656-690.
- Moretti E., 2010, *Local Labor Markets*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, D. Card, O. Ashenfelter (red.). Vol. 4B, Elsevier, Amsterdam.
- Moretti E., 2012, *The New Geography of Jobs*. Houghton Mifflin Harcourt, Boston.
- Morill R., 1968, *Waves of Spatial Diffusion*. *Journal of Regional Science*, No. 8.
- Myrdal G., 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Hutchinson, London.
- Naisbitt J., 1982, *Megatrends, Ten New Directions Transforming Our Lives*. Warner Books, New York.
- National Place-based Policies in the Netherlands*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010, Paris.
- Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*. NBER WORKING PAPER SERIES, Working Paper 20049, Cambridge.
- Nijkamp P., 1984, *A Multidimensional Analysis of Regional Infrastructure and Economic Development*, [w:] *Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence*, A. E. Andersson, W. Isard, T. Puu (red.). North-Holland Publishing Co. Amsterdam: 267-293.
- Nijkamp P. (red.), 1986, *Handbook of Regional and Urban Economics*. Vol. I, Regional Economics, North-Holland.

- Niklewicz K., 2010, *Model polaryzacyjno-dyfuzyjny, Czego Kaczyński nie zrozumiał.* „Gazeta Wyborcza” z 30.06.2010, Warszawa.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press, New York, NY.
- Nowakowska A., 2013, *Terytorium – źródło procesów innowacji*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź.
- Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca*, Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, 2004, Komisja Europejska.
- Nurse K., 2012, *The Slowing Down of the Engine of Growth Was W.A. Lewis Right about Global Economic Crises and the Impact on the Peripheries?* [w:] *The Global Economic Crisis and the Developing World Implications and Prospects for Recovery and Growth*, A. Deshpande, K. Nurse (red.). Routledge, New York, 47-61.
- Obszary funkcjonalne na terenie województwa wielkopolskiego. Wielkopolska 2020+*, Nowa propozycja delimitacji obszarów funkcjonalnych po opiniach złożonych przez samorządy powiatowe i gminne, 18 kwietnia 2020, Plan Przestrzennego Zagospodarowania Województwa Wielkopolskiego, Wielkopolska ,2020+. Poznań.
- Ochota D., 2018, *Aktywność i skuteczność władz samorządowych Turku w pozyskiwaniu środków europejskich w latach 2004-2013.* Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 41: 167-180.
- OECD Territorial Outlook*, OECD, 2001.
- Olechnicka A., 2012, *Potencjał nauki a innowacyjność regionów.* Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Olechnicka A., 2013, *Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja*, [w:] *Terytorialny wymiar rozwoju: Polska z perspektywy badań ESPON*, K. Wojnar, A. Olechnicka (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 59-79.
- Ostrom E., 1986, *An Agenda of the Study of Institution.* Public Choice, 48: 3-25.
- Pact of Amsterdam, Urban Agenda for the EU.* Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.
- Paelinck J., 1965, *La théorie du développement régional polarisé. Cahiers de l'I.S.E.A.* [Institut de Science Economique Appliquée]” Institut de Science Economique Appliquée, 159 L(15): 5-47.
- Paris Agreement. United Nations Treaty Collection*, 8 July 2016, Archived from the original on 21 August 2016, Retrieved 27 July 2016.
- Perdał R., Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., 2020, *Geograficzny wymiar (nie)sprawiedliwości społecznej – wyzwania rozwoju regionalnego i lokalnego.* Studia Regionalne i Lokalne, 3(81), 23-50.
- Perroux F., 1950, *Economic Space: Theory and Applications.* Quarterly Journal of Economics, 64/1: 89-104.
- Perroux F., 1955, *Note sur la nation de „pole de croissance.* Economie Appliquée, 8, 1-2: 307-320.
- Philo C., Parr H., 2000, *Institutional Geographies: Introductory Remarks.* Geoforum, 31: 513-521.
- Pietrzyk I., 1995, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, W. Kosiedowski (red.). Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Pietrzyk I., 2004, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, A. Jewtuchowicz (red.). Wyd. UŁ, Łódź.

- Pietrzyk I., 2007, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Pietrzykowski M., 2020, *Luzowanie ilościowe jako narzędzia łagodzenia skutków kryzysu SARS-CoV2*. UE w Poznaniu. (masz.).
- PKM, 2020, *Poznańska Kolej Metropolitalna*, [<http://pkm.metropoliapoznan.pl>, dostęp: 20.08.2020].
- PKW, 2020, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [<https://pkw.gov.pl>, dostęp: 14.04.2020].
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego. Wielkopolska 2020+*, Załącznik nr 1.0 do uchwały nr V/70/19 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 25 marca 2019 r., Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, 2019, Poznań.
- Podsumowanie warsztatów międzyregionalnych, Planowanie przestrzenne w zintegrowanym systemie polityki rozwoju do dyskusji z Zespołem Ekspertckim Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej*, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, 28 luty 2018 r., Gdańsk.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. 3 ed. – 2001, Beacon Press, Boston.
- Porównanie modeli polityki rozwoju regionalnego rządów PiS – Grażyny Gęsickiej i PO – Michała Boniego*. [<http://www.blogpress.pl/node/16552>; pobrano 15.02.2013].
- Porter M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press. New York.
- Porter M. E., 2000, *Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in Global Economy*. *Economic Development Quarterly*, 14, 1: 15-34.
- Position Statements on the Role of EU Cohesion Policy to Face the Coronavirus/COVID-19 Crisis*, Research Network on EU Cohesion Policy (CPnet), 2020, [<https://www.regional-studies.org/news/cohesion-policy-for-coronavirus-and-beyond/>, dostęp 11 września 2020].
- Position Statement of the Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Polish Academy of Sciences, on the Architecture of the Operational Programmes in Poland as Part of the EU's Cohesion Policy in 2021-2027*, April 20<sup>th</sup>, 2020a, Warsaw (typescript).
- Powell J. L., Leedham C., 2009, *Post-industrial Society and Aging in a Global World: the Demographic Context of Social Welfare*, [w:] *The Welfare State in Post-industrial Society: a Global Perspective*, J. Powell, J. J. Hendricks (red.). Springer, Dordrecht: 141-160.
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund COM/2018/372 final*, 2018/0197 (COD).
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context COM/2018/373 final*, 2018/0198 (COD).
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments COM/2018/374 final*, 2018/0199 (COD).
- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument COM/2018/375 final* 2018/0196 (COD).

- Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+) COM(2018)382 final*, 2018/0206 (COD).
- Propozycje Zespołu Ekspertckiego Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej ZWRP dotyczące dalszych prac nad zmianami ustawowymi służącymi wprowadzaniu zintegrowanych strategii rozwoju województw*, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, marzec 2018, Warszawa.
- Przygodzki Z., 2016, *Kapitał terytorialny w rozwoju regionów*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 2(319): 83-97.
- Puga D., Venables A., 1996, *The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development*. Journal of the Japanese and International Economies, 10, 4: 40-464.
- Putnam R. D., 1993, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, New York.
- Ramos R., Surinach J., Artis M., 2009, *Human Capital Spillovers, Productivity and Regional Convergence in Spain*. Xarxa de Referència en Economia Aplicada, Working Papers, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Raport Samorząd. Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*. M. Bazylak, P. Churski, A. Dawydzik, R. Dutkiewicz, J. Erbel, J. Hausner, A. Koryta, G. Kubalski, M. Kudłacz, A. Łoś, K. Szalucki, B. Węgrzyn, M. Wolański, I. Zachariasz, 2020. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Open Eyes Economy Summit. Kraków.
- Ratti R. I., Bramanti A., Gordon R. (red.), 1997, *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, Ashgate, Aldershot.
- Raue J. S., Wieland A., 2015, *The Interplay of Different Types of Governance in Horizontal Cooperations: a View on Logistics Service Providers*. The International Journal of Logistics Management, 26, 2: 401-423.
- Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Organization for Economic Cooperation and Development, 2009, Paris.
- Regulski J., 2014, *Życie splecione z historią. Świadkowie Historii*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wrocław.
- Reshaping Economic Geography, World Development Report*, 2009, The World Bank, Washington, DC.
- Richardson H. W., 1973, *Regional Growth Theory*. London, Macmillan.
- Rifkin J., 2014, *Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, The Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*. Palgrave Macmillan, New York.
- RIS3 – Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020. Aktualizacja*. Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego 30 marca 2015 r., Uchwała Nr V/104/15Sejmiku Województwa Wielkopolskiego. Poznań.
- Robertson R., White K. M., 2002, *Globality and Modernity*. Sage Publication, London.
- Rodríguez-Pose A., 2013, *Do Institutions Matter for Regional Development?* Regional Studies, 47, 7: 1034-1047.
- Rodríguez-Pose A., 2017, *The Revenge of the Places that Don't Matter (And What to do About it)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1): 189-209.
- Rodríguez-Pose A., Ezcurra R., 2011, *Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries*. Journal of Economic Geography, 4: 619-643.
- Rodríguez-Pose A., Ezcurra R., 2013, *Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD*. Regional Studies, 47 (3): 388-401.
- Rodríguez-Pose A., Novak K., 2013, *Learning Processes and Economic Returns in European Cohesion Policy*. Investigaciones Regionales: 255-27

- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., 2015, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*. *Regional Studies*, 49, 8: 1274-1290.
- Roemer J., 1998, *Equality of Opportunity*. Harvard University Press, Cambridge.
- Rogers E. M., 1962, *Diffusion of Innovations*. The Free Press of Glencoe, New York.
- Romanowska E., 2014, *Ewolucja polityki innowacyjnej Unii Europejskiej. Strategia oraz instrumentarium wsparcia innowacyjności w kontekście integracji z UE*. *Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce – teoria i praktyka*, 2: 5-27.
- Romer P., 1986, *Increasing Returns and Long-run Growth*. *Journal of Political Economy*, 94, 5: 1002-1037.
- Romer P., 1990, *Endogenous Technological Change*. *Journal of Political Economy*, 98, 5, II: 71-102.
- Romer P., 1994, *The Origins of Endogenous Growth*. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1): 3-22.
- Rosińska M., 2007, *Kapitał ludzki podstawą budowania przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, [w:] *Uwarunkowania budowania konkurencyjności przedsiębiorstw w otoczeniu globalnym*, J. Bogdanienko, M. Kuzel, I. Sobczak (red.). Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 11-20.
- Sabatini F., 2007, *The Empirics of Social Capital and Economic Development: a Critical Perspective*, [w:] *Social Capital, Lifelong Learning and the Management of Place*, M. Osborne, K. Sankey, B. Wilson (red.). Routledge, London – New York: 76-94.
- Sabatini F., Sarracino F., 2015, *Online Social Networks and Trust*. *University of Munich Papers*, No 62506.
- Sauer C. O., 1952, *Agricultural Origins and Dispersal*. American Geographical Society, New York.
- Schumpeter J. A., 1911, *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge.
- Schumpeter J. A., 1960, *Teorie rozwoju gospodarczego*. PWN, Warszawa.
- Schwab K., Sala-i-Martin X., 2015, *The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. Insight Report*. Geneva.
- Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. My Region, My Europe, Our Future*, 2017, European Commission, Luxembourg.
- Sierocińska K., 2011, *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*. *Studia Ekonomiczne*, 1 (LXVIII): 69-86.
- Simme J., Martin R., 2009, *The Economic Resilience of Regions: towards an Evolutionary Approach*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*: 1-17.
- Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities*, Regional and Urban Policy, EC, July 2014, Brussels.
- Skóbel B., Rudka R., 2020, *Sytuacja finansowa powiatów i miast na prawach powiatu w związku z Covid-19 na przykładzie wpływów z PIT. Warto wiedzieć więcej*. *Analizy Samorządowe*, Nr 5. Związek Powiatów Polskich. Warszawa.
- Skurichina M., Duin R. P. W., 2002, *Bagging, Boosting and the Random Subspace Method for Linear Classifiers*. *Pattern Analysis and Applications*, 5, 2, 121-135.
- Ślodyczyk J., 2011, *Miasta polskie w procesie przemian (w świetle wystąpień profesora Jerzego J. Paryskiego na konferencjach opolskich 1999-2010)*, [w:] *Współczesne problemy rozwoju miast i regionów*, L. Mierzejewska, M. Wdowicka (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, 81-90.



- Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią a regionem w gospodarce informacyjnej*. Studia Regionalne i Lokalne, 4: 83-101.
- Sobczyński M., 1993, *O potrzebie badania granic na gruncie polskiej geografii politycznej*, [w:] *Współczesna geografia polityczna*, 17, IGiPZ PAN, Warszawa, 125-128.
- Sokołowicz M., 2016, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej, Przestrzeń – bliskość-instytucje*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Solow R. M., 1956, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. Quarterly Journal of Economics, 70, 1: 65-94.
- Spilanis I., Kizos T., Giordano B., 2013, *The Effectiveness of European Regional Development Fund Projects in Greece: Views from Planners, Management Staff and Beneficiaries*. European Urban and Regional Studies, 12: 1-16.
- Sroczyński G. 2019, *Sektor finansowy ogrywa demokrację, możemy się obudzić w świecie zamieszek i rewolucji*, Gazeta.pl, [<https://next.gazeta.pl/next/7,151003,24456145,sektor-finansowy-ogrywa-demokracje-mozemy-sie-obudzic-w-swiecie.html>, dostęp 4 czerwca 2020].
- Stachowiak K., 2007, *Instytucjonalne uwarunkowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Stachowiak K., 2017, *Gospodarka kreatywna i mechanizm jej funkcjonowania, Perspektywa geograficzno-ekonomiczna*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Stead D., 2013, *Dimensions of Territorial Governance*. Planning Theory and Practice, 14, 1: 142-147.
- Steiner M., 2013, *Challenges for Regional Policy. Old Dilemma, New Perspectives*, [w:] *Territorial Cohesion in Europe*, I. Kovacs, J. Scott, Z. Gal (red.). For the 70th anniversary of the Transdanubian Research Institute, Pecs.
- Stiglitz J. E., 2012, *Globalizacja*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*. Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego 19 grudnia 2005 r., Poznań.
- Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2030 r., 2020*, Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego, 27.01.2020 r., Poznań.
- Strykiewicz T., 2007, *Sieciowa organizacja gospodarki a rozwój regionalny*, [w:] *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, T. Czyż (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 219, Warszawa: 38-56.
- Strykiewicz T., Dyba W. M., 2014, *Organizacja przestrzenna i funkcjonowanie klastrów w województwie wielkopolskim*. WROT, Poznań.
- Strykiewicz T., Jaroszevska E., Marcińczak S., Ogródowczyk A., Rumpel P., Siwek T., Slach O., 2014, *Współczesny kontekst i podstawy teoretyczno-metodologiczne analizy procesu kurczenia się miast*, [w:] *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, T. Strykiewicz (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: 9-14.
- Surugiu M. R., Surugiu C., 2015, *International Trade, Globalization and Economic Interdependence between European Countries: Implications for Businesses and Marketing Framework*. Procedia Economics and Finance, 32: 131-138.
- System Zarządzania Rozwojem Polski*, Projekt z 10 lipca 2017 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Szawiel T., 2006, *Spółczesność obywatelska i kapitał społeczny w Polsce na przełomie wieków (1995-2001)*, [w:] *Obszary ładu i anomii. Konsekwencje i kierunki polskich przemian*, A. Miszańska, A. Piotrowski (red.). Łódź, 88-89.

- Szczupak B., Ochojski A., 2015, *Kapitał terytorialny w gospodarowaniu przestrzenią. Perspektywa regionalna*. Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa: 100-111.
- Szlachta J., 1990, *Gospodarka regionalna w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej*. Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej, 2, Instytut Planowania, AE w Poznaniu.
- Sztabiński P. B., Sztabiński F. (red.), 2014, *Polska – Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002-2012*. Wyd. IFiS PAN, Warszawa.
- Sztompka P., 2016, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*. Wyd. Znak, Kraków.
- Szymański D., 2020, *Rynek pracy wychodzi z hibernacji*, [Businessinsider.com.pl, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/sytuacja-na-rynku-pracy-w-polsce-dezaktywizacja-zawodowa-pracownikow/pplnzz0>, pobrano 11 września 2020].
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*. Przegląd Geograficzny, 85, 2: 173-197.
- Śleszyński P., 2019, *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*. Opracowano dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 zgodnie z umową: *Aktualizacja i analiza wskaźników wykorzystanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 do delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, IGiPZ PAN, 29 listopada 2019 r., Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2016, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Maszyn., IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2019, *Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych na 2018 rok*. Opracowano dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 zgodnie z umową Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z IGiPZ PAN: *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych według metodologii z 2016 r. w zakresie społecznych i ekonomicznych obszarów problemowych*, IGiPZ PAN, 13 grudnia 2019 r., Warszawa.
- TA 2020 – *Territorial Agenda of European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May, 2011, Gödöllő, Hungary.
- TA-Territorial Agenda of European Union, *Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May, 2007, Leipzig.
- Tawney R., 1964, *Equality*. Allen and Unwin (Unwin Books), London.
- Taylor G., 1937, *Environment, Race and Nation*. University of Toronto, Toronto.
- Territorial Impact of Globalization for Europe and Its Regions*, TIGER, Draft Final Report, 2013, ESPON & IGEAT.
- Territory Matters for Competitiveness and Cohesion, Facets of Regional Diversity and Potentials in Europe*, ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, European Union.
- The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained*, [<https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/8154-The-European-Green-Deal-Investment-Plan-and-Just-Transition-Mechanism-explained.pdf>, pobrano 11 września 2020].
- The EU's Response to Support the Real Economy during the Economic Crisis: an Overview of Member States' Recovery Measures'*, European Economy – Occasional Papers 51, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009.

- The Future of Financial Services. How Disruptive Innovations Are Reshaping the Way Financial Services Are Structured, Provisioned and Consumed*, An Industry Project of the Financial Services Community, World Economic Forum, Prepared in collaboration with Deloitte, Final Report, June, 2015.
- The Impact of the Financial and Economic Crisis on Potential Output*, European Economy – Occasional Papers 49, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, 2009.
- The New Charter of Athens, The European Council of Town Planners Vision for Cities in the 21st Century*, Final version, June 2003, Athens.
- Theil H. (red.), 1996, *Studies in Global Econometrics*. Advanced studies in theoretical and applied econometrics, 30, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Thissen M., Van Oort F., 2010, *European Place-Based Development Policy and Sustainable Economic Agglomeration*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 101(4): 473-480.
- Thorpe J., Loughridge J., Picton M., 2020, *The Possible Economic Consequences of a Novel Coronavirus (COVID-19) Pandemic*. Australia Matters, PricewaterhouseCoopers, March 2020.
- Tobler W. R., 1970, *A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region*. Economic Geography, 46, Supplement: Proceedings. International Geographical Union. Commission on Quantitative Methods, 234-240.
- Todaro M. P., 1999, *Economic Development*. New York University, Longman, New York – London.
- Todd D., 1974, *An Appraisal of the Development Pole Concept in Regional Analysis*. Environment and Planning, A, 6, 3, 291-306.
- Toffler A., Toffler H., 1997, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*. Zysk i S-ka Wyd. Poznań.
- Tokalaki A., Michailidis A., Partalidou M., Theodossiou G., 2016, *Crisis and Social Capital in Greece: A Comparative Study Between Rural and Urban Communities*, [w:] *The First Decade of Living with the Global Crisis Economic and Social Developments in the Balkans and Eastern Europe*, A. Karasavoglou, Z. Arandelović, S. Marinković, P. Polychronidou (red.). Springer International Publishing, Switzerland: 61-71.
- Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, signed at Lisbon 13 December 2007, (2007/C 306/01), Lisbon – Brussels.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zmian.
- Van der Ploeg J. D., van Broekhuizen R., Brunori G., Sonnino R., Knickel K., Tisenkopfs T., Oostindie H., 2008, *Towards a Framework for Understanding Regional Rural Development*, [w:] *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, J. D. van der Ploeg, T. Marsden (red.). Van Gorcum, Assen.
- Varga A., 2017, *Place-based, Spatially Blind or Both? Challenges in Estimating the Impacts of Modern Development Policies: The Case of the GMR Policy Impact Modeling Approach*, International Regional Science Review, 40, 1: 12-37.
- Venables A., 1996, *Equilibrium Location of Vertically Linked Industries*. International Economic Review, 37, 2: 341-359.
- Ventura F., Brunori G., Milone, Berti G., 2008, *The Rural Web: A Synthesis*, [w:] *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*, J. D. van der Ploeg, T. Marsden (red.). Van Gorcum, Assen.

- Villaverde J., 2006, *A New Look to Convergence in Spain. A Spatial Econometric Approach*. European Urban and Regional Studies, 13 (2): 131-141.
- Viner J., Oslington P., 2014, *The Customs Union Issue*. Oxford University Press.
- W kierunku zintegrowanego planowania, Przegląd koncepcji, propozycje modelu, wątki do dyskusji*, Materiały na spotkanie Zespołu Eksperckiego ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej, 8-9 czerwca 2017 r., Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Waga M., 2014, *Źródła finansowania małych i średnich przedsiębiorstw*. „Infos”, nr 7.
- Wallerstein I., 2004, *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press, Durham – London.
- Wallerstein I., 2013, *Structural Crisis, or Why Capitalists May no Longer Find Capitalism Rewarding*, [w:] *Does Capitalism Have a Future?*, I. Wallerstein, R. Collins, M. Mann, G. Derluigian, C. Calhoun (red.). Oxford University Press, Oxford, New York: 9-35.
- Walsh J., 2013, *Remapping the Border: Geospatial Technologies and Border Activism*. Environment and Planning D: Society and Space, 31, 6: 969-987.
- Weber A., 1922, *Ueber den Standort der Industrien*. Tübingen.
- Weber M., 1949, *The Methodology of the Social Sciences*. The Free Press of Glencoe, Illinois.
- Welzel Ch., Inglehart R., 2008, *The Role of Ordinary People in Democratization*. Journal of Democracy, 19 (1), National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 126-140.
- Wendt J., 2004, *Przestrzenne zróżnicowanie i uwarunkowania przenikania systemu demokratycznego w Polsce i w Rumunii*. Carta Blanca, Warszawa.
- Wendt J., 2007, *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Weresa 2007, *Unia Europejska – Innowacyjne centrum czy peryferia świata?*, [w:] *Unia Europejska w gospodarce światowej – nowe uwarunkowania*, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.). SGH, Warszawa.
- Werner P., 2003, *Geograficzne uwarunkowania rozwoju infrastruktury społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. UW, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Westlund H., Frane A., 2010, *Social Capital and Economic Performance: A Meta-analysis of 65 Studies*. European Planning Studies, 18 (6), 893-919.
- Whittlesey D., 1954, *The Regional Concept and the Regional Method*. American Geography: Inventory and Prospect. Syracuse: 36-37.
- Wielkopolska 2020, Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.*, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Załącznik do Uchwały Nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 17 grudnia 2012 r., Poznań.
- Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020. WRPO 2014+*, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Wersja zatwierdzona przez Komisję Europejską, 12 grudnia 2014, Poznań.
- Williamson J. G., 1965, *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*. Economic Development and Cultural Change, 13, 4, 2, 1-84.
- Williamson O. E., 1975, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications, A Study in the Economics of Interriational Organization*. The Free Press, New York.
- Williamson O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York.
- Wilson W., 1987, *The Truly Disadvantaged*. University of Chicago Press, Chicago.
- Wolański R., 2013, *Wpływ otoczenia finansowego na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*. Oficyna a Wolters Kluwer Business. Warszawa.

- Woolcock M., 1998, *Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework*. *Theory and Society*, 27 (2): 151-208.
- Wosińska W., 2010, *Oblicza globalizacji*. Smak Słowa, Sopot.
- Young O. R., 1994, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell University Press, Ithaca.
- Zarycki T., 2000, *Politics in the Periphery: Political Cleavages in Poland Interpreted in Their Historical and International Context*. *Europe – Asia Studies*, 52, 5: 851-873.
- Zarycki T., 2015, *The Electoral Geography of Poland: between Stable Spatial Structures and Their Changing Interpretations*. *Erdkunde*, 69(2): 107-124.
- Zarycki T., Nowak A., 2000, *Hidden Dimensions: the Stability and Structure of Regional Political Cleavages in Poland*. *Communist and Post-Communist Studies*, 33, 3: 331-354.
- Zasady i kryteria wyznaczania obszarów funkcjonalnych w województwie wielkopolskim*, Dokument wdrożeniowy Zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r., Zarząd Województwa Wielkopolskiego, 2013, Poznań.
- Zastosowanie GIS w badaniach dostępności przestrzennej usług – koncepcje, metody, implikacje*, 2013, IGiPZ PAN, Projekt finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, na podstawie decyzji DEC-2013/09/D/HS4/02679.
- Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E., 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki lokalnej*, [w:] *Wyzwania polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju*, K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Wyd. Difin, Warszawa.
- Zimmermann K. F., 2009, *Labor Mobility and the Integration of European Labor Markets*. Discussion Paper Series IZA DP, 3999, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Ziółkowski M., 2012, *Kapitały społeczny, kulturowy i materialny i ich wzajemne konwersje we współczesnym społeczeństwie polskim*. *Studia Edukacyjne*, 22: 7-27.
- Znamierowski Cz., 1947/48, *Prolegomena do nauki o państwie*. Księgarnia Z. Gustowskiego, Poznań.
- Zoltan J. A., Sanders M., 2011, *Patents, Knowledge Spillovers, and Entrepreneurship*. *Small Business Economics*, An Entrepreneurship Journal, 37.
- Zucker L. G., Dabry M. R., Armstrong J., 1998, *Geographically Localized Knowledge: Spillovers or Markets?* *Economic Inquiry*, 35: 65-86.
- Żuk A., 2012, *Ukierunkowane terytorialnie zintegrowane podejście do rozwoju Unii Europejskiej w kontekście roli polityki spójności do 2020 r.*, [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.). *Prace Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego*, 269: 241-248.



# Spis rycin

Ryc. 2.1	Główne nurty teoretyczne wyjaśniające współczesne prawidłowości rozwoju regionalnego. . . . .	31
Ryc. 2.2	Prawidłowości budujące podstawę teoretyczną <i>place-based policy</i> . . . . .	35
Ryc. 2.3	Cele, priorytety kluczowe oraz filary reformy zarządzania polityki spójności zorientowanej terytorialnie . . . . .	39
Ryc. 2.4	Triada: kapitału terytorialnego – dyfuzji rozwoju – uwarunkowań instytucjonalnych . . . . .	40
Ryc. 2.5	Dyfuzja innowacji według Rogersa . . . . .	45
Ryc. 2.6	Dyfuzja rozwoju w regionalnym systemie osadniczym . . . . .	46
Ryc. 2.7	Specyfika interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie ( <i>place-based policy</i> ) . . . . .	57
Ryc. 2.8	Ewolucja teoretycznej interpretacji oddziaływania czynników rozwoju na gruncie ekonomii i geografii ekonomicznej . . . . .	58
Ryc. 2.9	Główne przemiany społeczno-ekonomiczne w Europie . . . . .	61
Ryc. 2.10	Autorska systematyzacja czynników rozwoju regionalnego . . . . .	65
Ryc. 2.11	Etapy procesu badawczego w systematyzacji przemian czynników . . . . .	66
Ryc. 2.12	Wybrane instrumenty operacyjnej implementacji <i>place based-policy</i> . . . . .	93
Ryc. 2.13	Model operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w implementacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie ( <i>place based-policy</i> ) . . . . .	95
Ryc. 3.1	Ogólny algorytm postępowania badawczego . . . . .	101
Ryc. 3.2	Schemat decyzyjny przy wyborze modeli regresji przestrzennej . . . . .	115
Ryc. 4.1	Poziom i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w latach 2004-2018 . . . . .	122
Ryc. 4.2	Poziom rozwoju aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w ujęciu syntetycznym . . . . .	124
Ryc. 4.3	Typy funkcjonalne gmin i układ historycznych granic w przestrzeni Polski . . . . .	126
Ryc. 4.4	Trajektorie rozwoju gmin według klas poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie województw . . . . .	128

Ryc. 4.5	Rozkład zmienności wartości syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin w układzie województw w 2004 i 2018 r. . . . .	129
Ryc. 4.6	Poziom nierówności rozwoju społeczno-gospodarczego (RSG) i możliwości finansowej (PIT) dla gmin w ujęciu trzech mierników nierówności: Williamsona, Giniego, Theila . . . . .	132
Ryc. 4.7	Klasyfikacja LISA na podstawie uśrednionych wartości reszt z regresji (OLS) w układzie gmin . . . . .	134
Ryc. 4.8	Wartości logarytmu wiarygodności, kryterium informacyjnego Akaike, parametrów $\beta_1$ oraz $\lambda$ modeli SEM . . . . .	135
Ryc. 4.9	Uśrednione wartości reszt z regresji (SEM) . . . . .	140
Ryc. 4.10	Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i ranga badanych gmin na skali gmin w Polsce w ujęciu całkowitym i poszczególnych aspektów rozwoju . . . . .	146
Ryc. 4.11	Położenie badanych gmin w województwie wielkopolskim . . . . .	148
Ryc. 5.1	Schemat identyfikacji kapitału terytorialnego . . . . .	156
Ryc. 5.2	Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału ludzkiego . . . . .	157
Ryc. 5.3	Sytuacja ludnościowa w opinii respondentów . . . . .	158
Ryc. 5.4	Poziom wykształcenia w opinii respondentów . . . . .	160
Ryc. 5.5	Stan rynku pracy w opinii respondentów . . . . .	161
Ryc. 5.6	Kapitał ludzki w opinii respondentów – synteza . . . . .	162
Ryc. 5.7	Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału społecznego . . . . .	164
Ryc. 5.8	Działalność organizacji pozarządowych i umiejętność samoorganizacji mieszkańców w opinii respondentów . . . . .	165
Ryc. 5.9	Poziom przedsiębiorczości i pracowitości mieszkańców w opinii respondentów . . . . .	166
Ryc. 5.10	Poziom dysfunkcji społecznych w opinii respondentów . . . . .	168
Ryc. 5.11	Kapitał społeczny w opinii respondentów – synteza . . . . .	169
Ryc. 5.12	Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału finansowego . . . . .	171
Ryc. 5.13	Sytuacja ekonomiczna samorządu lokalnego w opinii respondentów . . . . .	172
Ryc. 5.14	Sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w opinii respondentów . . . . .	173
Ryc. 5.15	Wykorzystanie zewnętrznych środków publicznych w opinii respondentów . . . . .	175
Ryc. 5.16	Kapitał finansowy w opinii respondentów – synteza . . . . .	177
Ryc. 5.17	Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście innowacji . . . . .	179
Ryc. 5.18	Poziom kreatywności i innowacyjności mieszkańców w opinii respondentów . . . . .	180
Ryc. 5.19	Działania samorządu lokalnego na rzecz rozwoju innowacyjności w opinii respondentów . . . . .	181
Ryc. 5.20	Innowacje w opinii respondentów – synteza . . . . .	183
Ryc. 5.21	Pozycja badanych gmin w kraju w kontekście kapitału materialnego . . . . .	185



Ryc. 5.22	Poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną w opinii respondentów . . . . .	186
Ryc. 5.23	Stan środowiska przyrodniczego i jego znaczenie dla prowadzonej działalności gospodarczej w opinii respondentów . . . . .	187
Ryc. 5.24	Kapitał materialny w opinii respondentów – synteza . . . . .	189
Ryc. 5.25	Suma uśrednionych udziałów odpowiedzi świadczących o najkorzystniejszej sytuacji w zakresie składowych kapitału terytorialnego w opinii respondentów . . . . .	190
Ryc. 6.1	Schemat identyfikacji wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju . . . . .	198
Ryc. 7.1	Schemat identyfikacji wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju . . . . .	214
Ryc. 8.1	Obszary strategicznej interwencji w Wielkopolsce o indykatorywnym zasięgu . . . . .	239
Ryc. 8.2	Bezpośrednie oddziaływania w ramach kapitału terytorialnego gmin testowych Wielkopolski . . . . .	242



# Spis tabel

Tabela 1.1	Etapy postępowania badawczego . . . . .	22
Tabela 2.1	Systematyzacja składowych kapitału terytorialnego . . . . .	42
Tabela 2.2	Aspekty zmian paradygmatu polityki regionalnej. . . . .	48
Tabela 2.3	Instytucje i koszty transakcyjne w podejściu instytucjonalnym . . . .	52
Tabela 2.4	Macierz relacji elementów i prawidłowości procesu rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie ( <i>place-based policy</i> ) . . . . .	56
Tabela 2.5	Czynniki i subczynniki rozwoju społeczno-ekonomicznego . . . . .	98
Tabela 3.1	Zmienne diagnostyczne . . . . .	105
Tabela 3.2	Kwestionariusz ankiety mieszkańców i przedsiębiorców – struktura próby . . . . .	119
Tabela 4.1	Struktura gmin pod względem poziomu i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu syntetycznym w układzie województw (% gmin) . . . . .	123
Tabela 4.2	Istotność czynników rozwoju w ujęciu gmin. . . . .	141
Tabela 4.3	Podstawowa charakterystyka badanych gmin – studiów przypadku .	147
Tabela 6.1	Dojazdy do pracy w badanych gminach w 2006 r. i 2016 r. . . . .	202
Tabela 6.2	Poziom przygotowania gmin do wyzwań w zakresie dyfuzji rozwoju w układzie czynników rozwoju . . . . .	211
Tabela 7.1	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych, wyborach parlamentarnych i w referendum akcesyjnym do UE (w %) . . . . .	218
Tabela 7.2	Dostępność usług publicznych w badanych gminach w latach 2014-2015 – wskaźniki syntetyczne . . . . .	223
Tabela 7.3	Poziom przygotowania gmin do wyzwań w zakresie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w układzie czynników rozwoju . . . . .	227
Tabela 8.1	Badane gminy w układzie typów obszarów funkcjonalnych w Wielkopolsce o indykatywnym zasięgu w założeniach Wielkopolska 2020	231
Tabela 8.2	Badane gminy w układzie terytorializowanych strategicznych celów operacyjnych <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> . . . . .	235

Tabela 8.3	Badane gminy w układzie obszarów strategicznej interwencji w Wielkopolsce o indykatywnym zasięgu w założeniach <i>Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.</i> . . . . .	240
Tabela 8.4	Liczba i wartość projektów współfinansowanych ze środków regionalnych programów operacyjnych w badanych gminach Wielkopolski w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020. . . . .	248
Tabela 8.5	Klasyfikacja dwuwymiarowa badanych gmin Wielkopolski ze względu na jakość kapitału terytorialnego i poziom przygotowania na współczesne wyzwania rozwojowe . . . . .	250

# Informacje o Autorach

**Paweł Churski**, prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych; ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; [chur@amu.edu.pl](mailto:chur@amu.edu.pl).

**Tomasz Herodowicz**, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych; ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; [tomasz.herodowicz@amu.edu.pl](mailto:tomasz.herodowicz@amu.edu.pl).

**Barbara Konecka-Szydłowska**, dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych; ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; [bako@amu.edu.pl](mailto:bako@amu.edu.pl).

**Robert Perdal**, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Studiów Regionalnych i Lokalnych; ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; [r.perdal@amu.edu.pl](mailto:r.perdal@amu.edu.pl).