

# ROZDZIAŁ 14.

## Terytorium ma znaczenie. Rola geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w polityce rozwoju zorientowanej terytorialnie

Paweł Churski

**Streszczenie:** Celem rozdziału jest przedstawienie znaczenia dorobku teoretyczno-metodologicznego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w diagnozowaniu i wyjaśnianiu przyczyn przestrzennych różnicowań rozwoju, a także w programowaniu działań interwencyjnych podejmowanych w ramach podejścia zorientowanego terytorialnie, które obecnie jest podstawą paradygmatu polityki spójności Unii Europejskiej. Rozdział został podzielony na cztery części. We wprowadzeniu przedstawiono wyzwania i szanse rozwojowe dyscypliny geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna, zwracając uwagę na dyskusję na temat znaczenia terytorium i przestrzeni we współczesnych procesach rozwojowych. W drugiej części rozdziału w syntetyczny sposób zaprezentowano genezę terytorialnej składowej rozwoju podkreślając w jej podstawach teoretycznych dorobek geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Trzecia część rozdziału prezentuje podstawowe założenia i aktualną ewolucję polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*) podkreślając w nich szanse dla rozwoju funkcji poznawczych i praktycznych geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Rozdział kończy podsumowanie zawierające wnioski i rekomendacje dotyczące możliwości wzmacniania roli geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w praktyce polityki spójności.

# Wprowadzenie

Obserwowany współcześnie wzrost popytu na wiedzę z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej stanowi konsekwencje dynamicznych przemian otaczającej nas rzeczywistości, które są silnie determinowane przestrzennie zarówno co do zakresu, jak i ich rezultatów. Jak stwierdza Stryjakiewicz [2016], wśród głównych przyczyn obserwowanych w tym zakresie prawidłowości ważną rolę odgrywa wzrost znaczenia regionów w wyjaśnianiu i programowaniu procesów rozwojowych oraz terytorializacja polityki regionalnej Unii Europejskiej, stanowiąca przejaw poszukiwania bardziej skutecznych i efektywnych sposobów interwencji rozwojowej. Miejsce geografii ekonomicznej i gospodarki przestrzennej<sup>33</sup> jako zaplecza intelektualnego wykorzystującego funkcje poznawcze i praktyczne tej dyscypliny dla rozpatrywania współczesnych procesów rozwojowych staje się z jednej strony niezaprzeczalne, a z drugiej strony pozostaje cały czas przedmiotem sporów. Po pracy Krugmana [1991] geografia ekonomiczna, ujmowana przez niego często zamiennie z gospodarką przestrzenną, zmieniła swoją pozycję w stosunku do głównego nurtu badań ekonomicznych. Jej pomijanie i zaniedbania zostało wskazane jako przyczyna braku możliwości pełnego wyjaśniania procesów rozwojowych w zmieniających się uwarunkowaniach globalnych, przynoszących bardzo zróżnicowane efekty lokalne. Krugman postawił sobie za cel wypełnienie tej luki w teorii ekonomii i włączenie geografii ekonomicznej do jej głównego nurtu, co zrealizował w formie koncepcji nowej geografii ekonomicznej, za którą w 2009 r. otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że dyscyplina nie do końca wykorzystała tę historyczną szansę na wzmocnienie swoich funkcji poznawczych i praktycznych oraz swojej pozycji utylitarnej. Ponadto w dyskursie naukowym pojawiły się wątpliwości dotyczące aktualności koncepcji nowej geografii ekonomicznej w warunkach z jednej strony postępującej globalizacji, a z drugiej – coraz częstszych i głębszych kryzysów asymetrycznych. Dowodem na to jest znamieny tytuł sesji zorganizowanej przez The Regional Science Academy (TRSA) podczas 62. Kongresu ERSO odbywającego się w 2023 r. w Alicante: „Is the New Economic Geography (NEG) still Alive and Well in 2023? Smart Algorithmic Places and Artificial Intelligent Systems”<sup>34</sup>. Wątpliwości wskazane w tytule zostały rozwiane podczas spotkania. Dobrze podsumował je sam Paul Krugman [2023] w felietonie opublikowanym na łamach „New York Times” następnego dnia po tej dyskusji, 1 września 2023 r., pisząc: „...Być może najważniejszym spostrzeżeniem płynącym z N.E.G. jest to, że zawsze istnieje napięcie między siłami aglomeracji, które skłaniają do skupiania się działalności, a siłami odśrodkowymi,

<sup>33</sup> Jak stwierdza Domański [2010, s. 12] zgodnie z poglądem Paula Krugmana „...geografia staje się gospodarką przestrzenną i taki jest też tytuł głównego dzieła poświęconego, jak sam pisze, ponownemu odkryciu geografii ekonomicznej (*The spatial economy*)...”.

<sup>34</sup> Tłum. pol.: „Czy Nowa Geografia Ekonomiczna (NEG) będzie nadal żywa i ma się dobrze w 2023 r.? Inteligentne miejsca algorytmiczne i systemy sztucznej inteligencji”.

które skłaniają do jej rozprzestrzeniania się. Zmiany technologiczne mogą doprowadzić do krytycznego punktu kształtowania gospodarki w obie strony, zmieniając miejsca, w których pracujemy i mieszkamy”<sup>35</sup>. Jak się okazuje, zmiany wywołane pandemią COVID-19 oraz konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi wojny w Europie nie doprowadziły do zasadniczej reorganizacji funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych. Przykładowo, praca zdalna upowszechniła się, ale bardziej w modelu hybrydowym, niż całkowicie zdalnym. Tymczasem załamanie rynków dostaw wskazało jak ważna jest globalizacja dostosowująca globalne uwarunkowania do specyfiki lokalnych uwarunkowań i jak ponadczasowe znaczenie dla decyzji lokalizacyjnych ma odległość fizyczna, której kryzys zapowiadał już Toffler [1970] a który, jak pisał Morgan [2004], jest na pewno przedwczesny. Dobrą puentą dla tej dyskusji jest wypowiedź McDonalda [2016], ówczesnego prezydenta American Association of Geographers (AAG), który stwierdził: „...Zamiast zadawać sobie pytanie, czy to koniec geografii, biorąc pod uwagę mnóstwo problemów stojących przed światem, które są nierozzerwalnie związane z przestrzenią i miejscem, prawdziwym pytaniem dla naszej dyscypliny i naszego stowarzyszenia musi być: jakie są cele geografii? Mam przez to na myśli, jakie zagadnienia geografowie mają szczególną okazję i obowiązek badać? Jak możemy sformułować i przełożyć naszą pracę, aby generować i rozpowszechniać wyniki, które są istotne dla polityki, wykonalne i dostępne dla szerszej publiczności zarówno w środowisku akademickim, jak i poza nim?...”<sup>36</sup>. Z pewnością wykorzystanie podstaw teoretyczno-metodologicznych geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej dla operacyjnego urzeczywistnienia podejścia terytorialnego w polityce rozwoju, w tym w polityce spójności, powinno być jednym z działań podejmowanych w odpowiedzi na ten apel.

Celem rozdziału jest przedstawienie znaczenia dorobku teoretyczno-metodologicznego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w diagnozowaniu i wyjaśnianiu przyczyn przestrzennych różnicowań rozwoju, a także w programowaniu działań interwencyjnych podejmowanych w ramach podejścia zorientowanego terytorialnie, które obecnie jest podstawą paradygmatu polityki spójności Unii Europejskiej. Po wprowadzeniu zwracającym uwagę na wyzwania i szanse rozwojowe dyscypliny geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna w kontekście toczącej się dyskusji na temat znaczenia terytorium i przestrzeni we współczesnych

---

<sup>35</sup> Tłum. ang.: „...Maybe the most important insight from the N.E.G. is that there is always a tension between the forces of agglomeration, which tend to make activity clump together, and centrifugal forces that tend to make it spread out. And changes in technology can push the economy to a tipping point in either direction, transforming where we work and live...”

<sup>36</sup> Tłum. ang.: „...Rather, than asking is this the end of geography, given the plethora of issues facing the world which are intrinsically tied to space and place, the real question for our discipline and our association must be – what are the ends of geography? By this I mean what are the issues that geographers have a special opportunity and responsibility to study? How can we formulate and translate our work to produce and disseminate results that are policy relevant, actionable and accessible to wider audiences both inside and outside academia?...”

procesach rozwojowych, przedstawiono w syntetyczny sposób genezę terytorialnej składowej rozwoju podkreślając w jej podstawach teoretycznych dorobek geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Następnie zaprezentowano podstawowe założenia i aktualną ewolucję polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), podkreślając w nich szanse rozwoju funkcji poznawczych i praktycznych geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Rozdział kończy podsumowanie zawierające wnioski i rekomendacje dotyczące możliwości wzmacniania roli geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w praktyce polityki spójności.

## Terytorialna składowa rozwoju

Konieczność uwzględniania terytorialnej składowej rozwoju (*territory matters*) wynika ze spontanicznego różnicowania się procesu wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni ekonomicznej. Przyczyną tej prawidłowości jest heterogeniczność przestrzeni i różna możliwość wykorzystania w procesach rozwoju jej specyficznych zasobów zlokalizowanych w poszczególnych terytoriach. Uznanie obiektywnej powszechności występowania tych zależności znajduje swoje potwierdzenie w pojęciu rozwoju regionalnego, którym określa się proces rozwoju społeczno-ekonomicznego różnicujący się w układzie regionalnym lub zachodzący w wyróżniający się w stosunku do otoczenia sposób w granicach pojedynczego regionu. Jego charakter i mechanizm są dalekie od jednolitej, liniowej wizji rozwoju. 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 [Zauchy i in., 2015]. Spontaniczne różnicowanie przestrzenne rozwoju regionalnego, zarówno co do wartości, jak i jakości, skutkuje różnymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej, a w konsekwencji różnym poziomem i warunkami życia mieszkańców poszczególnych terytoriów [Capello, 2014]. 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 zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego i jego przestrzennych nierówności [Churski i in., 2020].

Podstawy teoretyczne wyjaśniające fenomen i 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 [Churski i in., 2021]. Genezy terytorialnej składowej rozwoju należy szukać na gruncie geografii ekonomicznej w koncepcji regionu społeczno-ekonomicznego oraz czynników kształtujących jego stan i rozwój [Hettner, 1927; Whittlesey, 1954; Hartshorne, 1956, 1959].

Podstawowe 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]. Aktualny dyskurs teoretyczny dotyczący terytorialnej składowej rozwoju bazuje na trzech głównych koncepcjach teoretycznych [Churski i in., 2020]: (1) teorii rozwoju endogenicznego zasadniczo zmieniającej ekonomiczną interpretację oddziaływania czynników rozwoju i jej adaptację do wyjaśniania prawidłowości rozwoju [Romer, 1986, 1990, 1994; Lucas, 1988], której genezę na gruncie geografii ekonomicznej, należy wiązać z teorią regionu społeczno-ekonomicznego; (2) nowej geografii ekonomicznej, podkreślającej 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 determinowanych korzyściami aglomeracji i skali oraz tendencjami do dyfuzji rozwoju w przestrzeni [Krugman, 1991; Puga, Venables, 1996; Fujita i in., 1999] oraz (3) nowej ekonomii instytucjonalnej i wynikającej z niej argumentów podkreślających 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], która doprowadziła do 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.

Przy tak zdefiniowanych podstawach teoretycznych współczesne rozważania nad wyzwaniem rozwoju regionalnego oraz obecnym i przyszłym paradygmatem polityki regionalnej zmierzającym do ograniczenia skali zróżnicowań przestrzennych determinowane są poszerzeniem pojęcia rozwoju. 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 jednej strony z upowszechnienia się założeń koncepcji rozwoju sustensywnego, zwracającej uwagę na potrzebę i konieczność równoległego prowadzenia rozwoju w aspekcie ekonomicznym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym [Bosselmann, 2008; Ikerd, 2012], jak również z drugiej strony z utrzymującej się niskiej efektywności interwencji polityki regionalnej, która doprowadziła poprzez Traktat Lizboński z 2009 r. do włączenia spójności terytorialnej w zakres celów europejskiej polityki regionalnej. Fakt poszerzenia katalogu celów wspólnotowej polityki regionalnej dążącej od Traktatu Rzymskiego do wzmacniania spójności ekonomicznej i spójności społecznej o trzeci wymiar spójności – terytorialnej – skutkowałam zmianą jej

nazwy na politykę spójności. Poszerzenie celów europejskiej polityki spójności o wymiar spójności terytorialnej przesądziło o operacyjnej redefinicji terytorium i konieczności większego uwzględniania czynników terytorialnych w wyjaśnianiu i kształtowaniu procesów rozwojowych (*territory matters*). Nie zakończyło to jednak trwającej już ponad dekadę dyskusji na temat zdefiniowania jej zakresu, sposobu pomiaru oraz możliwości interpretacji wpływu na rozwój [*Territory Matters...*, 2006]. 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., do czego wydatnie przyczynił się wskazany dorobek geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej [Todaro, 1999; Castels, 2004].

## Polityka zorientowana terytorialnie i jej współczesne przemiany

Skala zróżnicowań przestrzennych rozwoju nie tylko utrzymuje się, ale systematycznie wzrasta. Czołowe regiony Europy charakteryzują się średnio dwa, trzy razy większym poziomem PKB na mieszkańca niż regiony najsłabsze ekonomicznie położone w granicach tego samego kraju. Utrzymujące się nierówności wzrostu gospodarczego mają bezpośredni wpływ na możliwości (szanse) mieszkańców, a w konsekwencji dobrobyt regionów słabiej rozwiniętych, prowadząc do większego ubóstwa i emigracji. Skutkuje to niepełnym wykorzystaniem potencjału i powstaniem „pułapek niskiego wzrostu”, a także doprowadza do ograniczenia wzrostu i rozwoju gospodarczego całego kraju. W coraz większym stopniu dysproporcje przestrzenne zagrażają spójności społecznej i politycznej, ponieważ populizm żywi się faktyczną i subiektywnie postrzeganą nierównością szans w różnych obszarach geograficznych [Rodríguez-Pose, 2018; Dijkstra i in., 2020; McKay i in., 2023]. Stan ten uzasadnia pilne podejmowanie interwencji publicznej, która udzielana jest w ramach polityki spójności 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]. Dominujący obecnie paradygmat programowania i realizacji polityki spójności zakłada konieczność dostosowywania tych działań interwencyjnych do zróżnicowanych przestrzennie zasobów tworzących kapitał terytorialnych poszczególnych



obszarów, co stanowi podstawowe założenie podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based approach*). Jego podstawy teoretyczno-metodologiczne wykorzystują bogaty dorobek teorii regionu ekonomicznego, teorii rozwoju endogenicznego i orientacji instytucjonalnej, a zwłaszcza geografii instytucjonalnej. Próba operacjonalizacji tych założeń dla potrzeb działań praktycznych stała się podstawą reformy polityki spójności F. Barcy [2009] promowanej m.in. przez rekomendacje zawarte w raportach OECD [*How Regions...*, 2009; *Regions Matter...*, 2009]. Doprowadziła ona do ugruntowania się w praktyce polityki spójności nowego jej paradygmatu opierającego 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. 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]. Pełne i właściwe uwzględnienie tych dwóch założeń w procesie programowania i realizacji działań interwencyjnych polityki spójności nie jest możliwe bez uwzględnienia terytorialnej składowej rozwoju, a tym samym wykorzystania dorobku poznawczego i praktycznego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Jak słusznie zauważają Neumark i 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 odnoszące się do procesów przestrzennych: efekty aglomeracji, efekty sieci, przepływy wiedzy, czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie. Ich wykorzystanie praktyczne tworzy operacyjny wyróżnik polityki regionalnej realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie, który przejawia się poprzez [Churski i in., 2020]:

- ujęcie przestrzenne zmierzające do rozpoznania i pełnego uwzględnienia specyfiki poszczególnych terytoriów definiowanych funkcjonalnie;
- wsparcie rozwoju oddolnego z jednoczesnym zanegowaniem prymatu interwencji odgórnej oraz tezy lansowanej przez Bank Światowy [*Reshaping Economic...*, 2009], że „państwo wie lepiej”, a interwencja nie musi ani zakładać, ani uwzględniać efektów przestrzennych;
- interwencję dostosowaną do szczegółowych kontekstów terytorialnych oraz powiązań przestrzennych między nimi, uwzględniającej zebraną i usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia.

Podjęmowane 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. Ma to stanowić alternatywę dla realizowanej przez dekady (najpierw we Wspólnotach, a następnie w Unii Europejskiej) interwencji wyrównawczej, której celem było ograniczanie nierówności między krajami i regionami rozumianych w kategoriach wzrostu gospodarczego mierzonego wskaźnikiem PKB *per capita* [Davoudi, 2007]. Trzeba podkreślić, że doświadczenia wcześniejszych okresów oraz współczesne uwarunkowania globalne wskazują jednoznacznie, że celem działań interwencyjnych polityki regionalnej nie powinno być osiąganie jedynie prostego wzrostu gospodarczego. Należy działać w kierunku tworzenia warunków dla kształtowania procesu trwałych zmian ilościowych i jakościowych wzmacniających odporność terytoriów na kolejne szoki asymetryczne, których nadrzędnym celem powinno być bardziej wyrównywanie szans mieszkańców poszczególnych obszarów (możliwości determinowanych zasobami lokalnymi i dostępnością) niż wyrównywanie wyników (dystansu rozwojowego), co z perspektywy czasu okazało się działaniem nieskutecznym i nieefektywnym [Madanipour i in., 2021]. Niestety implementacja operacyjna tych założeń napotyka na bardzo poważne przeszkody poddając w wątpliwość, mimo podejmowanych prób, możliwość ich skutecznego i efektywnego wykorzystania w praktyce interwencji polityki regionalnej [*Cohesion in Europe...*, 2022; OECD, 2023]. Wydaje się, że jeszcze większe zwrócenie uwagi na podstawy teoretyczno-metodologiczne terytorialnej składowej rozwoju wyjaśniane dorobkiem geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej, przy jednoczesnej decentralizacji programowania i realizacji polityki regionalnej, większym uwzględnieniu poziomu lokalnego oraz zwróceniu uwagi na obszary funkcjonalne z wykorzystaniem w sterowaniu ich rozwoju triady: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – uwarunkowania instytucjonalne, może przynieść poprawę efektywności dotychczasowych działań prorozwojowych [Churski i in., 2020; Churski i in., 2021].

Wnioski płynące z najnowszych raportów potwierdzają słuszność powyższych tez. 4 lutego 2022 r. został upubliczniony 8. Raport Kohezyjny “*Cohesion in Europe towards 2050. Eight report on economic, social and territorial cohesion*” [*Cohesion in Europe...*, 2022]. Zadaniem Raportu była ocena znaczenia polityk i instrumentów UE w realizacji celów rozwoju regionalnego Wspólnoty przy pomocy szerokiej gamy wskaźników identyfikujących występujące zróżnicowania przestrzenne m.in. w zakresie poziomu wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, poziomu wykształcenia, czy też dostępności, jak również jakości zarządzania na poziomie regionalnym UE (jednostki NUTS2). W ten sposób na podstawie faktów i liczb Raport starał się przedstawić stan i zmiany rozwoju regionów UE oraz wyzwania przed jakimi one stają, uwzględniając występujące w tym zakresie różnice między nimi. Jego wyniki i rekomendacje stały się podstawą dla konkretyzacji realizacji polityki spójności w perspektywie 2021–27, jak również stanowią podstawę dla określenia długookresowych priorytetów horyzontalnych oraz celów operacyjnych w perspektywie do 2050 r. Raport został



opublikowany w szczególnym momencie. Stanowił on swoistą odpowiedź na obawy związane z identyfikacją trendów rozwojowych i uwzględniania ich w dalszych działaniach interwencyjnych UE w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Były one również związane z wyzwaniem przed jakim stają mieszkańcy Europy, a które wynikają z zielonej i cyfrowej gospodarki, których następstwa z pewnością wyostają zróżnicowania przestrzenne, które będą dodatkowo wzmacniane ze względu na różny stopień przygotowania regionów do tych zmian. Wychodził on również na przeciw potrzebie właściwego ukierunkowania działań polityk wspólnotowych u progu implementacji bezprecedensowego – co do wartości i zakresu interwencji – budżetu, który powinien być efektywnie wykorzystany prowadząc do poprawy spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na wszystkich poziomach przestrzennych Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że Raport nie uwzględniał natomiast nowych okoliczności wywołanych inwazją 24 lutego 2022 r. Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, której konsekwencje są głębokie i długofalowe, prowadząc do zmian m.in. łańcuchów dostaw surowców, zmian relacji kooperacyjnych i handlowych oraz generując całkowicie nowe wyzwania, których skala niestety też przybiera historyczne rozmiary [OECD Economic Outlook..., 2022]. Wnioski Raportu zwracają uwagę na fakt, że co prawda polityka spójności poprawia sytuację regionów mniej rozwiniętych zmniejszając różnice rozwojowe, to jednak nie jest skuteczna w tworzeniu warunków dla konwergencji na wszystkich poziomach przestrzennych. Rosną przede wszystkim wewnątrzregionalne zróżnicowania, co prowadzi do wniosku, że dalsza interwencja rozwojowa musi być lepiej zaadresowana do zróżnicowanych przestrzennie potrzeb lokalnych. Powinno to wpływać na lepsze reagowanie na skutki pandemii COVID-19, które ujawniły silne zróżnicowania w zakresie jakości kapitału ludzkiego i społecznego, zdolności do świadczenia usług opieki zdrowotnej oraz odporności gospodarek regionalnych i lokalnych na zjawiska kryzysowe. Ustalenia Raportu zwracają uwagę na konieczność zwiększenia znaczenia poziomu subregionalnego, z preferencyjnym potraktowaniem obszarów funkcjonalnych, które są predysponowane do rozwiązywania wyzwań rozwojowych na poziomie ponadlokalnym oraz tworzenia warunków dla wzmacniania procesów przestrzennej dyfuzji rozwoju. Jest to niezbędne dla skutecznego przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji przy wzmacnianiu solidarności społecznej, co stanowi cele rozwojowe Unii Europejskiej w perspektywie 2021–27. W lepszej terytorializacji działań, opartej na rzetelnej i obiektywnej diagnozie zasobów i celowym dostosowaniu wsparcia do zidentyfikowanych w ten sposób problemów i możliwości, upatruje się możliwość bardziej skutecznego przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom rozwojowym. Zalicza się do nich konsekwencje niekorzystnych trendów demograficznych, zmniejszanie skali „przepaści innowacyjnej” występującej między poszczególnymi terytoriami, skuteczność budowania odporności terytoriów na skutki asymetrycznych szoków rozwojowych oraz optymalizację stanu lokalnych rynków pracy, wymagających w jednym przypadku tworzenia nowych miejsc pracy, a w innym przypadku wdrażania przemyślanej polityki migracyjnej, bez której w przypadku coraz liczniejszych terytoriów zaznacza się deficyt rąk do

pracy. Wszystkie te działania, co jednoznacznie podkreślono w Raporcie, muszą być realizowane w podejściu zorientowanym terytorialnie. W nowych uwarunkowaniach po pandemii COVID–19 należy zadbać o koordynację polityk spójności, instrumentu odbudowy i wzmacniania odporności oraz wszystkich innych instrumentów polityk wspólnotowych dostosowując ich ukierunkowanie do zróżnicowanych przestrzennie potrzeb i przestrzegając pełnej zgodności ze strategiami regionalnymi. Zbyt długo wiele polityk było „ślepych przestrzennie”, co skutkowało ograniczeniem skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Innymi słowy, należy przyjąć zasadę, że polityki horyzontalne oraz polityki sektorowe muszą być programowane i realizowane przy uwzględnieniu „kontrolni ich przestrzennych konsekwencji”, aby zapewnić przestrzeganie zasady: „po pierwsze nie szkodzić spójności” [Churski, 2022]. Przedmiotowe ustalenia Raportu należy potraktować jako jednoznaczne rekomendacje dla większego wykorzystania dorobku geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej w wyjaśnianiu zróżnicowań rozwojowych i programowaniu skutecznej i efektywnej interwencji rozwojowej. Dorobek teoretyczno-metodologiczny tej dyscypliny jest niezbędny zarówno na etapie diagnozowania skali przestrzennych zróżnicowań rozwoju oraz wyjaśniania ich przyczyn, jak również na etapie formułowania celów działań interwencyjnych, a zwłaszcza sposobów ich realizacji dedykowanych poszczególnym terytoriom. Warto zwrócić uwagę na fakt, że o ile funkcje poznawcze i praktyczne geografii społeczno-ekonomicznej mogą być w pełni wykorzystane w pierwszej kolejności dla identyfikacji i wyjaśniania procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni, to dorobek gospodarki przestrzennej staje się wręcz niezbędny dla wskazywanego zwiększania znaczenia poziomu lokalnego w podejmowanych działaniach, proponując zróżnicowane sposoby zagospodarowania przestrzeni wzmacniające możliwości rozwojowe mieszkańcom terytoriów o różnych zasobach i różnych potrzebach.

Również ustalenia najnowszego Raportu OECD opublikowanego pod znamienym tytułem „The Longstanding Geography of Inequalities” [OECD, 2023], której prezentacja miała miejsce na początku 2024 r., potwierdzają wyjątkowe znaczenie terytorialnej składowej rozwoju dla zrozumienia współczesnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyniki Raportu zwracają uwagę na fakt, że asymetryczne szoki rozwojowe związane z pandemią COVID–19 i konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi wywołanymi agresywną wojną Rosji przeciwko Ukrainie są nierównomiernie odczuwalne w poszczególnych regionach i doprowadziły do pogłębienia przestrzennych zróżnicowań rozwojowych, zwłaszcza na poziomie subregionalnym. Autorzy Raportu podkreślają, że zróżnicowania przestrzenne poziomu rozwoju wykraczają znacznie poza jedynie ich ilościowy wymiar związany ze wzrostem gospodarczym mierzonym poziomie PKB *per capita*. Mają one dużo szerszy zakres wynikający zarówno z dostępu do infrastruktury i usług, determinujących szanse życiowe mieszkańców wielu terytoriów, jak również przejawiają się w cechach jakościowych kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, co jeszcze bardziej zwraca uwagę na szanse wzmocnienia roli geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej

w wyjaśnianiu tych prawidłowości i programowania działań prorozwojowych. Ustalenia Raportu zwracają uwagę, że w przypadku braku działań obszary metropolitalne mogą trwale „odłączyć się”, a ich wpływ na rozwój obszarów otaczających może zostać ograniczony. W tych uwarunkowaniach mniejsze miasta i obszary wiejskie mogą doświadczyć błędnego koła stagnacji i upadku, wzmacnianego przez megatrendy, takie jak transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz zmiany demograficzne, technologiczne i geopolityczne, generując niezrównoważone koszty gospodarcze i społeczne. W tym kontekście istnieje pilna potrzeba wzmocnienia i dostosowania polityk ukierunkowanych terytorialnie, aby wyeliminować te luki i umożliwić wszystkim typom regionów osiągnięcie pełnego potencjału. Należy podkreślić, że autorzy Raportu zapewniają, iż potencjał ten jest możliwy do zrealizowania pod warunkiem rzetelnego zdiagnozowania zasobów poszczególnych terytoriów i dostosowania do nich dedykowanej ich specyfice interwencji wzmacniającej ich odporność na przyszłe szoki rozwojowe. Tym samym dalsze programowanie i realizacja polityki regionalnej są niemożliwe bez uwzględnienia terytorialnej składowej rozwoju. Tworzy to z pewnością wyjątkowe szanse dla geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej.

## Wnioski i rekomendacje

Przedstawione w niniejszym rozdziale ustalenia stanowią dowód na słuszność i aktualność opinii Strykiewicza [2016], który wśród głównych przyczyn zwiększania się popytu na wiedzę z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej wskazuje na wzrost znaczenia regionów w wyjaśnianiu i programowaniu procesów rozwojowych oraz oparcie paradygmatu polityki spójności Unii Europejskiej na terytorializacji, stanowiącej podstawę dla poszukiwania bardziej skutecznych i efektywnych sposobów interwencji rozwojowej.

Terytorialna składowa rozwoju oraz podejście terytorialne w praktyce polityki spójności mają ugruntowaną pozycję, która jak wynika z przeprowadzonej analizy umacnia się. Tworzy to wyjątkowe szanse dla wykorzystania dorobku teoretyczno-metodologicznego geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej kształtując możliwości wzmacniania funkcji poznawczych i praktycznych tej dyscypliny. Wymaga to jednak zwiększenia aktywności geografów na rzecz poszerzenia użyteczności dyscypliny. Nie będzie to możliwe bez większego zaangażowania środowiska dyscypliny geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna w wyjaśnianie współczesnych procesów społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem ich terytorialnych uwarunkowań, w sposób użyteczny dla praktyki programowania i realizacji polityki rozwoju. Sprzyja temu fakt, że bez wykorzystania instrumentarium geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej nie jest możliwe osiągnięcie celów polityki spójności, które współcześnie definiuje się jako potrzebę:

(1) oferowania mieszkańcom pozytywnych perspektyw rozwojowych w zróżnicowanych przestrzennie miejscach ich zamieszkania i pracy, (2) ograniczania skali obaw dotyczących jakości życia, możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego artykułowanych przez mieszkańców różnych terytoriów, oraz (3) zapewnienia sprawiedliwego społecznie i przestrzennie podziału kosztów i korzyści wynikających z podejmowania nowych wyzwań rozwojowych. Nic nie wskazuje na to, aby rekomendacje Grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości Polityki Spójności UE, która pracuje nad Raportem pt. „Spójność w budowaniu bardziej dynamicznej i konkurencyjnej Europy” czy też wnioski 9. Raportu Kohezyjnego, które mają zostać opublikowane w I kwartale 2024 r. zmieniły znaczenie terytorialnej składowej rozwoju w polityce spójności Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie, należy oczekiwać wzmocnienia jej znaczenia w procesie dążenia do decentralizacji programowania i realizacji interwencji rozwojowej oraz rosnącego znaczenia poziomu subregionalnego, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych jako priorytetowych podmiotów podejmowanych działań. Czy geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna wykorzystają tę szansę dla budowania pozycji dyscypliny w systemie nauk, kształtowania jej odrębności teoretyczno-metodologicznej oraz podkreślenie jej wyjątkowej użyteczności, zależy od aktywności i skuteczności naszego środowiska.

## Literatura

- 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” nr 52(1): 134–152.
- 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 polarisation.* Editions M.-Th. Génin, Paris.
- Capello R., 2014a, *Regional Economics.* Routledge, London.
- Castells M. 2004., *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age,* [w:] Graham S. (red.), *The Cybercities Reader.* Routledge Taylor & Francis Group, London and New York: 82–93.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską.* Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie.* Studia KPZK, Cykl monografii, Warszawa, 9/201.

- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2021., *European Regional Development and Socio-Economic Changes – Contemporary Perspectives*. Springer, Cham.
- Churski P., 2022, *Polska polityka regionalna w świetle wniosków Ósmego Raportu Kohezyjnego*, [w:] Stelmach A., Barabasza A., Trosik C. (red.), *Ziemie Zachodnie i Północne. Niemcy. Mniejszości i migracje. Bezpieczeństwo Międzynarodowe. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Saksonowi*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań: 477–488.
- Cohesion in Europe towards 2050 – Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, 2022, Dijkstra, L.(red.), Publications Office of the European Union.
- Davoudi S., 2007, *Territorial cohesion, the European social model, and spatial policy research*, [w:] Faludi A. (red.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge: 81–104.
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A., 2020, *The geography of EU discontent*. „Regional Studies” nr 54: 737–753.
- Domański R., 2010, *Nowa geografia ekonomiczna według Paula Krugmana*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 161: 9–29.
- Friedmann J., 1967, *A General Theory of Polarized Development*. Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Santiago.
- Friedmann J., Alonso W., 1964., *Introduction*, [w:] Friedmann J., Alonso W. (red.), *Regional Development and Planning. A Reader*. Mass: MIT Press, Cambridge:1–13.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press, Cambridge, London.
- Hägerstrand T., 1951, *Migration and Growth of Cultural Regions*. „Lund Studies in Geography”, B, 3.
- Hägerstrand T., 1952, *The Propagation of Innovation Waves*. „Lund Studies in Geography”, B, 4.
- Hägerstrand T., 1967, *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. The University of Chicago Press, Chicago, London.
- Hartshorne R., 1956, *The Nature of Geography*. „Association of American Geographers”.
- Hartshorne R., 1959, *Perspective on the Nature of Geography*. Rand Mc Nally, Chicago.
- Hettner A., 1927, *Die Geographie – Ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden*. Breslau.
- How Regions Grow: Trends and Analysis*, 2009, OECD.
- 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.
- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*. „Studia Prawno-Ekonomiczne” nr XCVIII: 221–235.
- Krugman P. R., 1991, *Increasing returns and economic geography*. „Journal of Political Economy” nr 99: 183–199.
- Lucas R. E., 1988, *On the Mechanics of Economic Development*. „Journal of Monetary Economics” nr 22(1): 3–42.
- Madanipour A., Shucksmith M., Brooks E., 2021, *The concept of spatial justice and the European Union’s territorial cohesion*. „European Planning Studies”: 1–18.
- McKay L., Jennings W., Stoker G., 2023, *What is the geography of trust? The urban-rural trust gap in global perspective*, „Political Geography” nr 102: 1–11.
- Morgan K., 2004, *The Exaggerated Death of Geography*. „Geography” nr 89(1): 32–49.
- Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*. NBER working paper series, Cambridge.



- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York, NY.
- OECD, 2023, OECD Regional Outlook, *The Longstanding Geography of Inequalities*. OECD Publishing, Paris.
- Puga D., Venables A., 1996, *The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development*. „Journal of the Japanese and International Economies” nr 10(4): 40–464.
- Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, 2009, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Reshaping Economic Geography*, 2009, World Development Report, The World Bank, Washington, DC.
- Rodríguez-Pose A., 2018, *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” nr 11(1): 189–209.
- Romer P., 1986, *Increasing Returns and Long-run Growth*. „Journal of Political Economy” nr 94(5): 1002–1037.
- Romer P., 1990, *Endogenous Technological Change*. „Journal of Political Economy” nr 98, 5(II): 71–102.
- Romer P., 1994, *The Origins of Endogenous Growth*. „The Journal of Economic Perspectives” nr 8(1): 3–22.
- Styjakiewicz T., 2016, *Stan, perspektywy i strategia rozwoju geografii społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach (do 2030 r.)*, [w:] Suliborski A. (red.), *Stan, perspektywy i strategia rozwoju geografii społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach (do 2030 r.)*. Dyskusja międzypokoleniowa. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: 69–75.
- Territory Matters for Competitiveness and Cohesion, Facets of Regional Diversity and Potentials in Europe*, ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, European Union.
- Toffler A., 1970, *Future Shock*. Bantam Books, New York.
- Todaro M. P., 1999, *Economic Development*. New York University, Longman, New York – London.
- Whittlesey D., 1954, *The Regional Concept and the Regional Method*. „American Geography: Inventory and Prospect”: 19–68.
- Williamson O. E., 1975, *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of International Organization*. The Free Press, New York.
- Williamson O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.

## Źródła internetowe

- Krugman P. R., 2023, *Superstar Cities in the Age of Zoom*. New York Times, <https://www.nytimes.com/2023/09/01/opinion/cities-zoom-return-to-office.html> [data dostępu: 28.01.2024 r.].
- MacDonald M. G., 2016, *The End(s) of Geography?* American Association of Geographers, <https://www.aag.org/the-ends-of-geography/> [data dostępu: 28.01.2024 r.].
- OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022, *Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4181d61b-en/index.html?itemId=/content/publication/4181d61b-en> [data dostępu: 28.01.2024 r.].