

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 rozwoju². 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

² 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, neokeynsofskich 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) [Gorzelał 1989].

zainteresowania problematyką rozwoju regionalnego i jego przestrzennych nierówności³. 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]⁴. 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-ekonomicznego⁵ oraz czynników kształtujących jego stan i rozwój [Hettner 1927; Whittlesey 1954; Hartshorne 1956, 1959]. Podstawowe

³ 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].

⁴ 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*.

⁵ 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]⁶.

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 geografie 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

⁶ 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]⁷. 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

⁷ Początki idei rozwoju sustensywnego sięgają lat 70. XX w. i wiążą się ze wzrostem ekologicznej świadomości, rozpoznanie 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]⁸. 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]⁹. Drugi nurt poszukiwań *place-based approach* wykorzystuje

⁸ 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.

⁹ 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 terytorialny¹⁰. 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].

¹⁰ 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, Pugalis 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 odgórnego (*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 jakościowych¹¹. 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

¹¹ 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

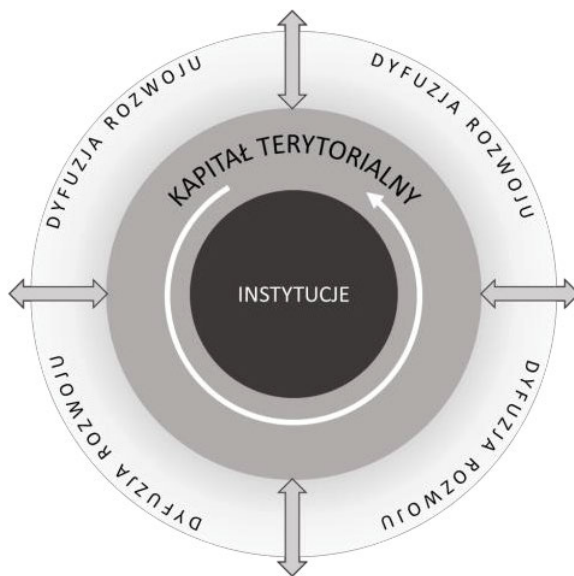
Źródło: opracowanie własne na podstawie Barca [2009].

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 wykorzystać 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]¹². Pojęcie to zostało użyte pierwotnie w pracach analitycznych odnoszących się do badania przyczyn przestrzennych zróżnicowań rozwoju, w ramach raportu OECD [2001], a następnie wykorzystane

¹² 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; Fratessi, 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 niemateriałnych (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 częściowych danego terytorium zmierzającej do kształtowania warunków do oddolnej aktywności zlokalizowanych w jego granicach aktorów.

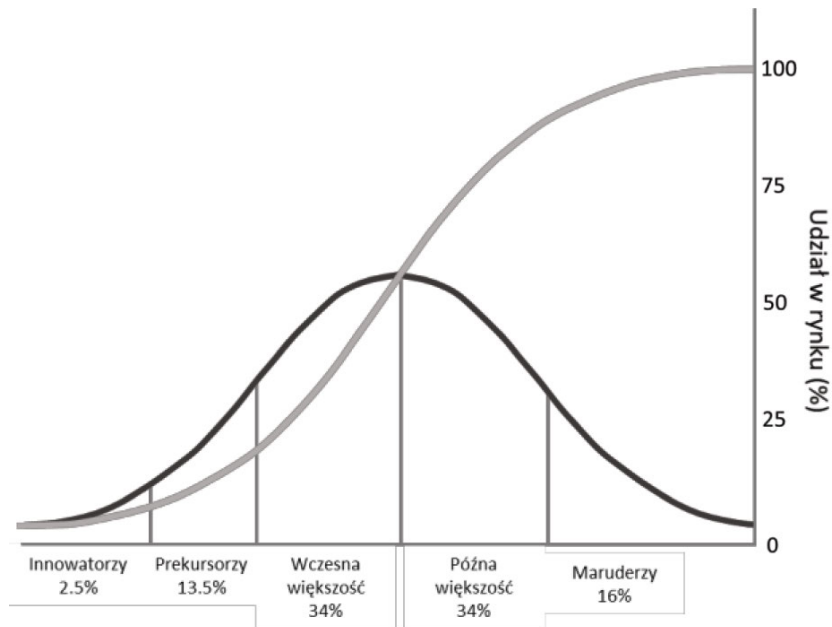
Próby operacyjnej konkretyzacji kategorii kapitału terytorialnego w praktyce działań interwencyjnych polityki regionalnej opierają się zasadniczo na koncepcji kluczy terytorialnych. Na poziomie europejskim przedmiotowe podejście stanowiło propozycję zakładającą możliwość połączenia założeń i celów Agendy Terytorialnej UE 2020 [TA-2020 2011] oraz Strategii Europa 2020 [Europa 2020... 2010]. W ramach tej koncepcji wyróżniono następujące klucze, uszczegółowiające 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 [Babicz 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].



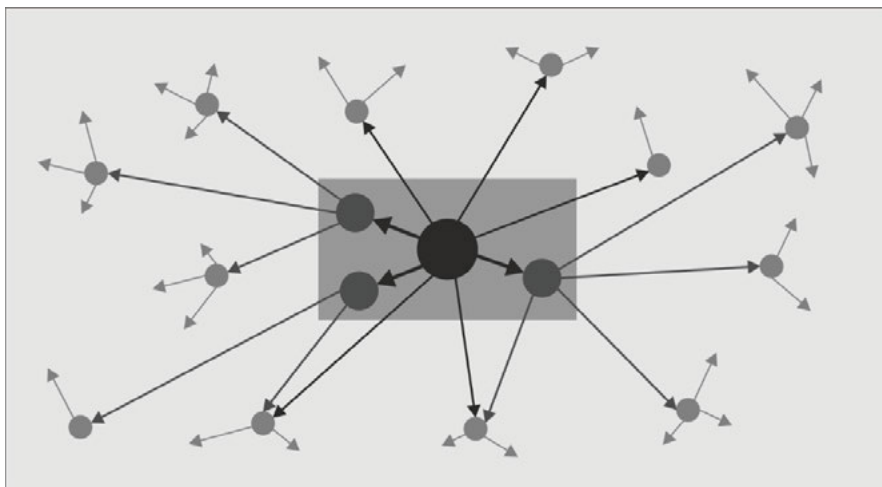
Ryc. 2.5. Dyfuzja innowacji według Rogersa

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 polaryzacji¹³ [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

¹³ 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 regionalnego¹⁴ [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.

¹⁴ 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
	KONKURENCYJNOŚĆ	
	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 tworzenia 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 politycznym¹⁵, 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],

¹⁵ 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 otrzymywanej 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 niedoskonałości¹⁶. 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 działalności, 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

¹⁶ 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 syntezy¹⁷ 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*)¹⁸. 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 postrzegają 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).

¹⁷ 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.).

¹⁸ 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"> • Asocjacyjne: instytucje jako mechanizmy ułatwiające nakazane lub dozwolone interakcje pomiędzy różnymi interesami publicznymi i prywatnymi. • Behawioralne: instytucje jako ustandaryzowane (tj. łatwo identyfikowalne) zwyczaje społeczne, przejawiające się w działaniu jednostek i grup jako odzwierciedlenie norm społecznych. • Kognitywne: instytucje jako modele i konstrukty umysłowe lub definicje, przejawiające się przede wszystkim w tym, co społeczeństwo oczekuje od jednostek. • Regulacyjne: instytucje jako nakazy i zakazy. • Konstytutywne (stanowiące): instytucje jako elementy ustalające granice relacji społecznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wewnątrzfirmowe koszty transakcyjne: <ul style="list-style-type: none"> ◦ koszty gromadzenia informacji, ◦ koszty komunikacji, ◦ koszty zarządzania, ◦ koszty nadzorowania, ◦ koszty realizacji. • Koszty transakcyjne użytkownika rynku: <ul style="list-style-type: none"> <i>ex-ante</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ koszty poszukiwania, ◦ koszty specyfikowania, ◦ koszty gromadzenia informacji, ◦ koszty prowadzenia pertraktacji <i>ex-post</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ koszty nadzorowania, ◦ koszty realizacji. • Koszty transakcyjne uprawiania polityki: <ul style="list-style-type: none"> ◦ koszty podejmowania decyzji, ◦ koszty wiarygodnych związków, ◦ koszty agencyjne.

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 trwały efekt...) [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]. Dzię- 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 niefor- malnych 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 interwen- cji polityki spójności. Podejmowane na poziomie unijnym ustalenia i operacyjna imple- mentacja 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 regio- nalnej powinna wzmacniać ich pozycję konkurencyjną zarówno w układzie międzyre- gionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Spójność stanowi odpowiedź na potrzeby obszarów słabszych ekonomicznie i społecznie, których rozwój w dużym stop- niu 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 do- kumentach programowych krajowej polityki regionalnej w Polsce. Z jednej strony opie- rają 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 zintegrowa- nego [*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 instytucjo- nalnego, 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 odpo- wiedzialne za programowanie i realizację polityki rozwoju.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że prawidłowa identyfikacja i inter- pretacja, 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 traidy 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 proces 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*)

	Kapitał terytorialny	Dyfuzja rozwoju	Uwarunkowania instytucjonalne
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 powinny 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

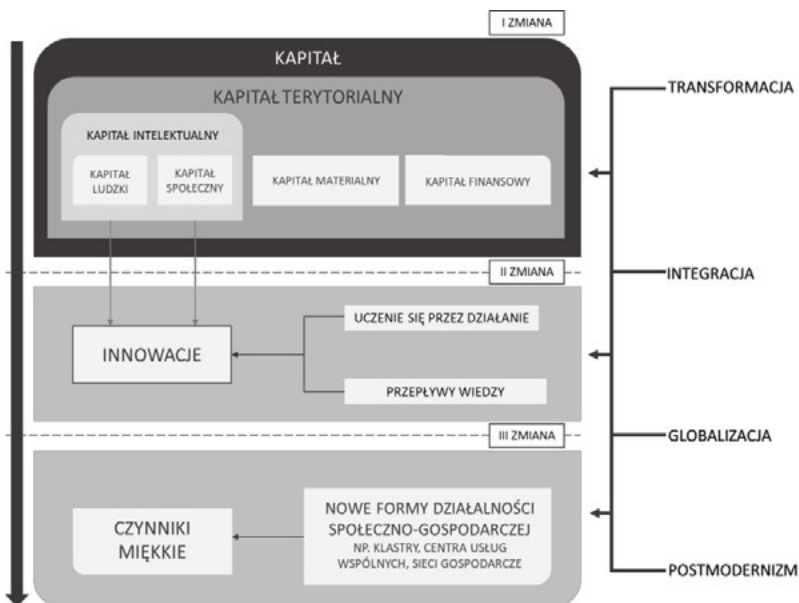


Ryc. 2.7. Specyfika interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*)

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 postępowaniem 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 kapitału¹⁹, 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 redefinicja²⁰ 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,

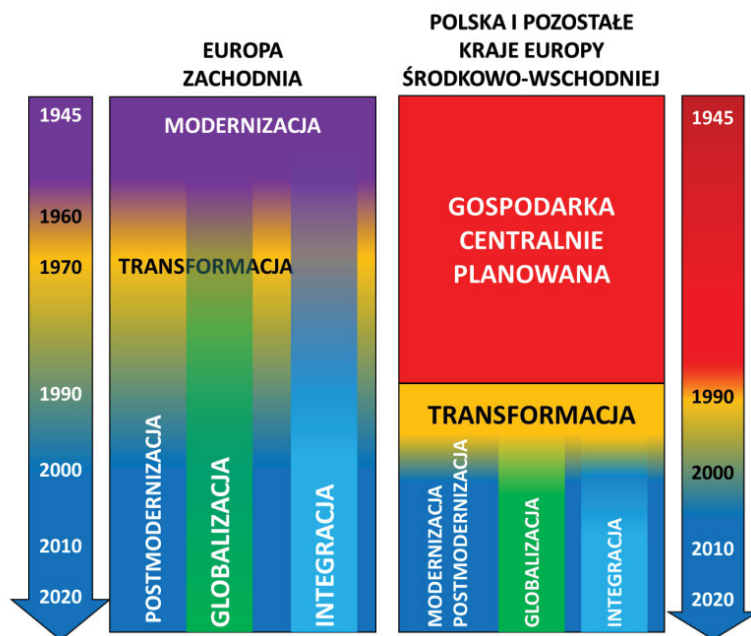
¹⁹ W literaturze przedmiotu obok dominującego trendu poszerzania znaczenia pojęciowego oraz upowszechnienia wykorzystania terminu *kapitał* obserwuje się również drugi nurt poddający w wątpliwość takie postępowanie i eksponujący problemy wynikające z nadużywania tego pojęcia [Hodgson 2014: 1063-86].

²⁰ 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”²¹.

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.

²¹ 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 koniecznie 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]²². 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

²² 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...)*²³. 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.

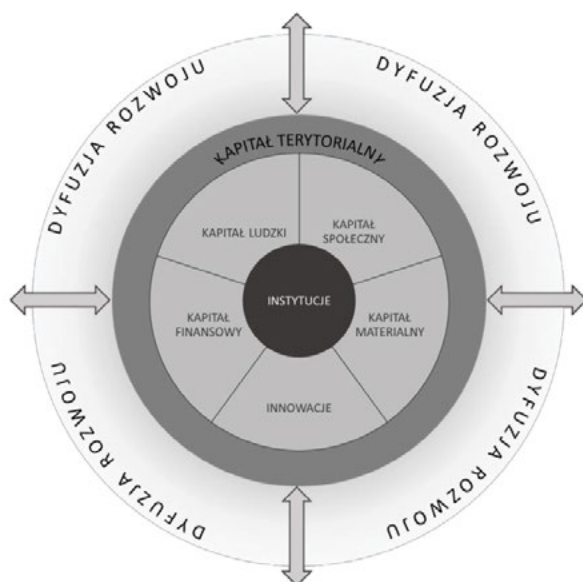
Przeprowadzone i zaprezentowane przez nas dotychczas ustalenia wskazujące na najważniejsze współczesne uwarunkowania i prawidłowości przemian procesu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego czynników wymagają usystematyzowania pozwalającego na ich operacyjne wykorzystanie w skutecznych i efektywnych działaniach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

²³ *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).

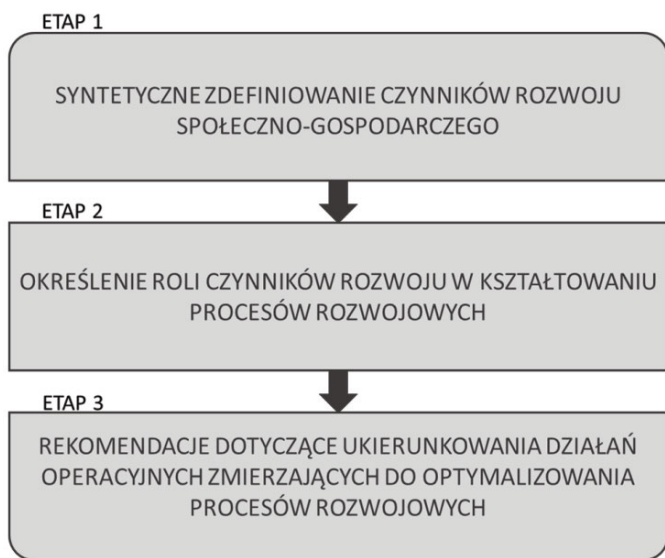
Punktem wyjścia jest syntetyczne określenie zakresu definicyjnego każdego z czynników rozwoju, który określa ramy naszego ich rozumienia (ryc. 2.11). W tym celu każdy czynnik rozwoju charakteryzowany jest w kategoriach kluczowych subczynników. Ich katalog odpowiada zakresowi najważniejszych współczesnych 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; Ślodyczek 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 mierznik 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 również 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 wzmacniana 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 materialny²⁴ 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 gospodarkę wielu krajów od tych surowców. W przypadku lepiej rozwiniętych obszarów wraz z rozwojem procesów postmodernizacyjnych następuje redukcja negatywnego

²⁴ 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 podażowych, 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 wynikiem 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 wzmacnianie potwierdza dążenie do wdrażania podejścia zorientowanego

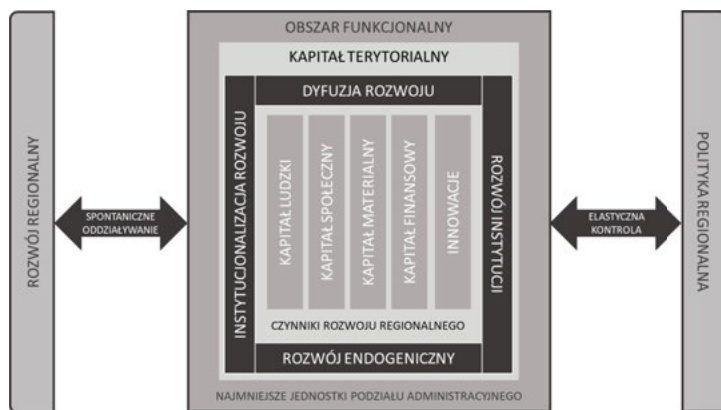


Ryc. 2.12. Wybrane instrumenty operacyjnej implementacji *place based-policy*

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 (Przemyśl i Ustrzyki Dolne)*.... [Śleszyński i in. 2016: 118]. Wskazuje to na potrzebę pilnego uspołnienia dokumentów prawnych i strategicznych pod względem celowości i możliwości wyznaczenia 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 podkreślane 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 wzmacnianie 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 wzmacniać, 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*)²⁵ 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 wzmacniania 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).

²⁵ Więcej patrz: [Geddes 1915; Robertson, White 2002].

Tabela 2.5. Czynniki i subczynniki rozwoju społeczno-ekonomicznego

Czynniki	Subczynniki
Kapitał ludzki	- → sytuacja ludnościowa - → stan zdrowia - → mobilność - → kwalifikacje i umiejętności - → stan rynku pracy
Kapitał społeczny	- → aktywność społeczna - → działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych - → przedsiębiorczość - → dysfunkcje społeczne
Kapitał materialny	- → zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego - → infrastruktura techniczna - → infrastruktura społeczna
Kapitał finansowy	- → sytuacja finansowa przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej - → stan i struktura usług finansowych - → wielkość i struktura absorpcji europejskich środków publicznych - → zewnętrzne przepływy kapitału finansowego
Innowacje	- → 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 terytorialnie²⁶, 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

²⁶ 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 oddziaływowaniu 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.