

# Rozdział 9

## Wnioski i rekomendacje

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

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

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

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

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

Warunki kryzysu gospodarczego modyfikują sposób i zakres oddziaływania czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, i tym samym wpływają na kształtowanie odporności jednostek lokalnych. W przypadku badanych czynników rozwoju można przyjąć, że różne ich wymiary (subczynniki) odmiennie reagują na zjawiska kryzysowe. W przypadku kapitału ludzkiego najbardziej wrażliwe na oddziaływanie zjawisk kryzysowych są subczynniki związane z sytuacją ludnościową co przejawia się w niższej dynamice demograficznej (obniżenie przyrostu naturalnego), mobilnością kapitału ludzkiego skutkującą transferem wysokiej jakości kapitału ludzkiego z obszarów najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego (powodując w nich deficyty) do obszarów bardziej odpornych oraz obniżoną mobilnością wertykalną spowalniającą awans społeczny i zawodowy, i tym samym związanych ze stanem rynku pracy. W dobie kryzysu na ogół wzrasta znaczenie kapitału ludzkiego, ale głównie w tych obszarach, które cechują się względnie wysokim poziomem rozwoju kapitału materialnego i finansowego, a więc głównie w obszarach o najwyższym poziomie rozwoju

społeczno-gospodarczego. Natomiast w okresie pokryzysowym wzrasta rola relacji przestrzennych w oddziaływaniu kapitału ludzkiego na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, co można wiązać z rosnącą rolą mobilności kapitału ludzkiego i stanu rynku pracy. Zakres oddziaływania kapitału społecznego w warunkach kryzysu zmienia się głównie w przypadku poziomu aktywności społecznej (m.in. pogarszająca się sytuacja gospodarcza może sprzyjać jej obniżeniu, tak jak i zaufaniu do instytucji publicznych), poziomu przedsiębiorczości (w dobie kryzysu zaufanie i silne relacje społeczne między przedsiębiorstwami pobudzają innowacyjność i konkurencyjność) oraz dysfunkcji społecznych (zwłaszcza jako negatywny efekt głębokich kryzysów gospodarczych, rośnie bierność, nieufność, roszczeniowość, atrofia więzi oraz erozja norm społecznych). W okresie kryzysu rola kapitału społecznego (podobnie jak kapitału ludzkiego) wzrasta w zakresie kształtowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (i w obu przypadkach utrzymuje się na najwyższym poziomie względem pozostałych czynników). Także w przypadku roli relacji przestrzennych, kapitał społeczny wykazuje wysokie podobieństwo do kapitału ludzkiego, choć w przypadku kapitału społecznego rola tych relacji jest względnie najwyższa spośród wszystkich czynników (co można wiązać z istotnością relacji i więzi społecznych, przepływami wiedzy i ogólnie wszelkimi efektami sieciowymi). Kolejny z analizowanych czynników – kapitał materialny, ze względu na swój charakter, nie cechuje się większą podatnością na zmiany wskutek kryzysu gospodarczego. Potencjalnie kryzys gospodarczy może wpływać na ograniczony wzrost poziomu wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Jednak w analizowanym okresie w Polsce tak się nie dzieje. Ze względu na politykę gospodarczą państwa, w ramach której realizuje się wiele inwestycji infrastrukturalnych zasilanych względnie stałym strumieniem finansowym pochodzącym ze środków europejskich. W dobie kryzysu raczej istotny jest poziom i jakość wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej, które mogą sprzyjać rozwojowi działalności gospodarczej oraz efektywność elementów infrastruktury społecznej, w których świadczone są usługi, z których ludności łatwo zrezygnować w sytuacji pogarszającej się koniunktury gospodarczej (np. baseny i *aquaparki*). Rola kapitału materialnego w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w dobie kryzysu nie zmienia się (generalnie jest niska), jednak w okresie kryzysu i po nim rośnie rola relacji przestrzennych, co może wskazywać na istotność powiązań przestrzennych i dostępności przestrzennej w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Najsilniejsze oddziaływanie kryzysu gospodarczego uwidacznia się w przypadku kapitału finansowego. Czynnik ten niemal w każdym z wymiarów (subczynników) negatywnie reaguje na warunki kryzysu, a przez to szybko zmienia się jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy i odporność jednostek lokalnych. Pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorstw pociąga za sobą problemy finansowe ludności i sektora publicznego, w tym problemy z realizacją zadań własnych i inwestycji w samorządach lokalnych. Sytuacja ta negatywnie wpływa na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a w zależności od poziomu odporności jednostek lokalnych powoduje wzrost nierówności dochodowych i rozwojowych. Pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorców, ludności i samorządów lokalnych ogranicza ich możliwości w zakresie absorpcji nowych europejskich środków publicznych, spowalniając

inwestycje i rozwój (sytuacja ta w mniejszym stopniu dotyczy poziomu centralnego). Rola kapitału finansowego w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i odporności na kryzys jednostek lokalnych, szczególnie silnie widoczna jest w obszarach o najwyższym poziomie rozwoju i wykazuje względnie wysoką rolę relacji przestrzennych (które dodatkowo wzrastają po kryzysie), co wskazuje na istotną rolę bliskości do głównych rdzeni rozwoju społeczno-gospodarczego. W przypadku czynnika innowacji, w warunkach Polski na szczeblu lokalnym, trudno wskazać istotną rolę kryzysu gospodarczego w kształtowaniu wpływu tego czynnika na rozwój społeczno-gospodarczy i odporności jednostek lokalnych. Co prawda w okresie kryzysu i po nim rośnie jego rola w kształtowaniu poziomu rozwoju, jednak wpływ ten raczej jest pośredni poprzez kapitał ludzki i kapitał finansowy. Dlatego też zachodzi głównie w jednostkach o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i cechuje się także wysokim poziomem znaczenia relacji przestrzennych.

Z przeprowadzonych badań, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym wynika, że najwyższą istotnością w kształtowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego cechuje się kapitał ludzki. Kapitał ludzki jest nierozzerwalnie związany z kapitałem społecznym, przy czym ten związek jest tak silny, że trudno między tymi czynnikami wskazać kierunek oddziaływania. Kapitał społeczny w dużej mierze odpowiada za jakość kapitału ludzkiego, o czym świadczy podejmowanie aktywności na rzecz społeczności lokalnej w formie organizacji pozarządowych, a także poziom pracowności i przedsiębiorczości. Potwierdzają to opinie rozmówców, zdaniem których aspekty kapitału ludzkiego i społecznego bardzo często postrzegane są łącznie i stanowią najważniejszy czynnik rozwoju lokalnego, który zawsze powinien być wzmacniany. Uzasadnia to potrzebę łącznego traktowania tych czynników i określania ich mianem kapitału intelektualnego. Kapitał intelektualny bazujący na osobowych cechach mieszkańców determinowanych ich wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami (kapitał ludzki) oraz możliwością kreowania relacji między nimi (kapitał społeczny) oddziałuje na pozostałe czynniki, a jednocześnie pozostaje pod ich silnym wpływem. Przeprowadzone badania potwierdziły, że poziom kapitału ludzkiego związany jest z liczbą mieszkańców i strukturą demograficzną, a przede wszystkim właśnie z ich aktywnością społeczną i przedsiębiorczością. Ograniczona ilość i jakość kapitału ludzkiego często oznacza niedobór wykwalifikowanych pracowników, z kolei pewne cechy kapitału społecznego mogą ograniczać możliwości kapitału ludzkiego – wśród takich barier wymienić należy np. nadmierną zaściankowość, konserwatyzm i niechęć do zmian. Elementy te zniechęcają przedsiębiorstwa innowacyjne, oferujące najlepiej płatne miejsca pracy, do rozwijania swojej działalności w danej lokalizacji. Tezę tę potwierdzają także wypowiedzi przedstawicieli władz samorządowych w ramach wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w gminach testowych. Kapitał ludzki wskazywano najczęściej (5/7 gmin, w których padła odpowiedź) jako czynnik, który ma zdecydowanie największe znaczenie z punktu widzenia rozwoju gminy. Rozmówcy wprost stwierdzali, że *zawsze najważniejszy jest kapitał ludzki, kapitał ludzki jest najważniejszy, (...) potrzebni są przede wszystkim ludzie*. W kolejnej gminie kapitał ludzki traktowano jako jeden z trzech najważniejszych czynników, razem z kapitałem społecznym i materialnym. Natomiast tylko w jednej gminie – o niskim poziomie rozwoju,

wiejskim typie funkcjonalnym i peryferyjnym położeniu – to kapitał finansowy wskazywano jako główny czynnik rozwojowy. Przy czym jego znaczenia upatrywano przede wszystkim w kształtowaniu warunków do zahamowania odpływu kapitału ludzkiego: *Najistotniejszym czynnikiem jest kapitał finansowy, z tego względu, że kapitał społeczny rozwija się wtedy, kiedy mamy rozwiniętą infrastrukturę. Mieszkańcy tego oczekują, jeśli tego nie ma to zaczynają odpływać.*

W skali lokalnej bardzo dużego znaczenia nabiera endogeniczny relacyjny kapitał terytorialny, który determinuje możliwość wykorzystania istniejących zasobów i czynników w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Największą siłą wpływu na kształtowanie procesów rozwojowych na poziomie lokalnym w Polsce cechowały się głównie kapitał ludzki, kapitał społeczny oraz w mniejszym stopniu kapitał finansowy, innowacje i kapitał materialny. Ze względu na bardzo duże zróżnicowanie jednostek przestrzennych na poziomie lokalnym raczej należy patrzeć na układ tych czynników przez pryzmat relacji je łączących, tworzących kapitał terytorialny determinujący możliwości kształtowania procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Omówione szerzej w poprzednim akapicie oddziaływanie kapitału ludzkiego i społecznego należy uznać za kluczowe w tym zakresie. Siła związku między tymi składowymi pozwala uznać je razem za kapitał intelektualny, którego odpowiednio wysoka jakość stanowi warunek do rozwoju kapitału finansowego, materialnego i innowacji. Uzyskane wyniki potwierdziły również, że kapitał finansowy w znacznym stopniu determinuje intensywność relacji w ramach lokalnego kapitału terytorialnego. W zależności od jego poziomu i związanych z tym możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych czynnik ten może z jednej strony pozytywnie oddziaływać na pozostałe składowe kapitału terytorialnego stwarzając warunki do wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych, a z drugiej strony może stanowić barierę poważnie ograniczającą możliwości rozwojowe. Wysoki poziom kapitału finansowego sprzyja poprawie poziomu, warunków i jakości życia mieszkańców zarówno w wymiarze kształtowania umiejętności „miękkich” związanych z kapitałem społecznym, jak i w zakresie finansowania „twardych” inwestycji infrastrukturalnych stanowiących ważny aspekt kapitału materialnego. Elementy te służą dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenie jednostek lokalnych (czasami na zasadzie komplementarności z jednostkami sąsiednimi) oraz dynamizacji działalności podmiotów tam zlokalizowanych. Możliwości pozytywnego oddziaływania kapitału materialnego widoczne są w przypadku kapitału ludzkiego i kapitału finansowego. Wiąże się to z poprawą warunków świadczenia usług edukacyjnych, poprawą warunków do mobilności mieszkańców, tworzeniem możliwości podniesienia poziomu kondycji fizycznej oraz poprawą dostępności przestrzennej jednostki lokalnej, umożliwiając tym samym warunki dogodnej lokalizacji działalności gospodarczej, a więc pośrednio rozwojowi bazy podatkowej. W Polsce na szczeblu lokalnym rozwój innowacji stanowi na obecnym etapie bardziej wyzwanie, z którym gminy będą mierzyć się w dalszej przyszłości niż istotne źródło bodźców rozwojowych. Rozwój innowacji warunkowany jest wytworzeniem odpowiedniej masy krytycznej pozostałych czynników: kapitału ludzkiego, społecznego, finansowego i materialnego. Zaspokojenie istniejących potrzeb w zakresie ich rozwoju daje dopiero szansę na stworzenie warunków dynamicznego wzrostu poziomu czynnika innowacji.

Zidentyfikowane, wzajemne relacje między poszczególnymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego regionów mniej rozwiniętych potwierdzają główne założenia koncepcji kapitału terytorialnego. Zgodnie z nimi, sił sprawczych determinujących rozwój społeczno-gospodarczy należy upatrywać przede wszystkim nie w oddzielnie rozpatrywanych czynnikach rozwoju, ale w ich specyficznej dla każdego terytorium konfiguracji, charakteryzującej się skomplikowaną siecią powiązań.

Wyniki przeprowadzonych badań w regionie mniej rozwiniętym, jakim jest Wielkopolska pozwalają stwierdzić, że zachodzą procesy rozprzestrzeniania się rozwoju ograniczające w dużym stopniu dywergencję rozwojową w układzie wewnątrzregionalnym. Znajduje to wyraz w prowadzeniu polityki zorientowanej terytorialnie (inaczej rozumianej jako terytorializacja procesów rozwoju) utożsamianej z podejmowaniem działań prorozwojowych uwzględniających stan i własności istniejącego kapitału terytorialnego, co powoduje wzmacnianie relacji między specyfiką stanu i charakteru zasobów terytorium a podejmowaniem i doborem działań je kształtujących w układzie rozpatrywanych czynników rozwoju. Odpowiedni dobór działań przez władze samorządowe, a następnie ich wdrażanie i wzmacnianie sprzyja poprawie atrakcyjności gmin w wymiarze inwestycyjnym, co powoduje napływ nowych inwestorów i poprawia sytuację ekonomiczną danej jednostki terytorialnej. Natomiast niedostosowane, pozorne lub opóźnione w czasie działania prorozwojowe prowadzą do konfliktów lokalnych, co osłabia jakość kapitału społecznego i nie poprawia atrakcyjności inwestycyjnej jednostki. Z kolei w przypadku dyfuzji rozwoju istotne są przede wszystkim odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę techniczną oraz poziom dywersyfikacji funkcji miejsca zamieszkania i miejsca pracy (generujący dojazdy do pracy) w jednostkach lokalnych. Infrastruktura techniczna ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednostek terytorialnych, ze względu na poziom dostępności przestrzennej, która wpływa na decyzje lokalizacyjne inwestorów poprzez kształtowanie warunków technicznych i finansowych do realizacji nowych inwestycji, jak i kształtuje określone warunki i jakość życia mieszkańców (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju). Wyższy poziom rozwoju kapitału materialnego zwiększa produktywność czynników produkcji, a poprawiając dostępność obniża koszty, generując w ten sposób pozytywne efekty zewnętrzne w zakresie rozwoju lokalnego oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Systemowe rozwiązania w zakresie infrastruktury technicznej tworzą sprzyjające warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ograniczają stopień zagrożenia w okresie dekonjunkury ekonomicznej. Obszary, terytoria o relatywnie wyższym poziomie wyposażenia infrastrukturalnego i dogodnym położeniu (często umożliwiającym pełnienie funkcji komplementarnych względem ośrodków o najwyższym poziomie rozwoju) cechują się wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego od innych jednostek lokalnych wskutek wykorzystania pozytywnych efektów dyfuzji rozwoju (efekty rozprzestrzeniania się). Sytuacja ta potwierdza, że w dużej mierze zachodzą procesy rozprzestrzeniania się rozwoju ograniczające dywergencję rozwojową w układzie wewnątrzregionalnym, ale należy podkreślić, że nie są one w pełni wystarczające, co zostało uszczegółowione poniżej.

Uzyskane wyniki dla wybranych gmin Wielkopolski pozwalają na pozytywną weryfikację hipotezy mówiącej, że procesy rozprzestrzeniania się rozwoju przebiegają

z większą intensywnością w obszarach charakteryzujących się wyższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego. Należy jednak podkreślić, że relatywnie ważnym wyzwaniem w tym zakresie jest względnie ograniczony zasięg takiego oddziaływania. W przypadku Wielkopolski zasięg oddziaływania ośrodków o relatywnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co przekłada się na wysoki poziom wyposażenia infrastrukturalnego, w odniesieniu do ośrodka regionalnego (Poznania) wynosi ok. 30-50 km. Potwierdzeniem są opinie respondentów uzyskane w gminie podpoznańskiej: *Jestem zadowolony z komunikacji gminnej oraz Komunikacja jest bardzo zgrana z Poznaniem*. Natomiast w przypadku ośrodków subregionalnych (jak np. Leszno, Kalisz) zasięg ten jest mniejszy i przyjmuje zakres 20-30 km. Stąd też wiele obszarów województwa wielkopolskiego, zwłaszcza tych posiadających położenie peryferyjne zarówno w wymiarze geograficznym, jak i komunikacyjno-transportowym (o ograniczonej dostępności przestrzennej) pozbawionych jest możliwości korzystania w pełnym wymiarze z pozytywnych efektów rozwoju rozprzestrzeniających się z ośrodków regionalnych lub subregionalnych na obszary otaczające. W odniesieniu do obszarów o wysokim poziomie wyposażenia infrastrukturalnego ważnym wyzwaniem jest systemowe wzmacnianie infrastruktury technicznej, zwłaszcza o wysokiej jakości, co tworzy warunki do zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju. Dodatkowym ograniczeniem z punktu widzenia rozprzestrzenia się rozwoju jest na obszarach położonych peryferyjnie pod względem geograficzno-transportowym, nierównomierna jakość elementów infrastruktury technicznej wynikająca z przynależności do różnych szczebli zarządzania: gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego: *drogami gminnymi jesteśmy w stanie się zająć, za to z drogami ponadlokalnymi: wojewódzkimi i powiatowymi jest już problem* oraz niska optymalizacja sieci połączeń komunikacji publicznej związana głównie z małą liczbą i brakiem synchronizacji godzin odjazdów w zakresie komunikacji autobusowej: *W zakresie rozwoju usług publicznej komunikacji są duże zaległości*.

Z kolei ustalenia na temat uwarunkowań instytucjonalnych procesu rozwoju rozumianych jako sprawność formalnych organizacji administracyjnych programujących i realizujących politykę rozwoju oraz sprawność instytucji nieformalnych wynikających z cech osobowych mieszkańców kształtujących ich zdolność do podejmowania indywidualnych oraz zbiorowych aktywności, pozwalają stwierdzić, że nadal w ograniczonym stopniu kształtują one czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego, w regionach mniej rozwiniętych, w tym w Wielkopolsce. Relatywnie wysoki poziom cech i kompetencji mieszkańców: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna* oraz *Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać* nie zawsze przekładał się na wysoką aktywność działalności organizacji, zwłaszcza formalnych na rzecz rozwoju lokalnego *Małe jest grono osób, które się angażują. To są fanatycy, urodzeni społecznicy*, co wskazuje na konieczność wzmacniania kapitału społecznego w tym zakresie, a docelowo pozwoli na wystąpienie pozytywnych efektów synergicznych w postaci poprawy konkurencyjności i wzrostu przedsiębiorczości. Niemniej jednak w toku badań zidentyfikowano w Wielkopolsce pewne przykłady relacji potwierdzających znaczenie uwarunkowań instytucjonalnych w kształtowaniu czynników rozwoju regionu mniej rozwiniętego. W przypadku



instytucji formalnych, dobrym przykładem była zależność kapitału materialnego od uwarunkowań prawnych i organizacji systemu planowania przestrzennego w Polsce. Warto podkreślić, że była to relacja negatywna, w ramach której luki w polskim systemie prawnym dotyczącym gospodarki przestrzennej stanowiły przyczynę powstawania konfliktów przestrzennych wynikających z niewłaściwego zagospodarowania przestrzennego: *Brak mpzp powoduje też konflikty przestrzenne czy mamy 20% powierzchni gminy pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które wprowadzają w dużym stopniu zakaz zabudowy na nowych terenach. Z kolei wśród instytucji nieformalnych zidentyfikowano pozytywne oddziaływanie lokalnych norm zachowań związanych z aktywnością społeczną i przywiązaniem do miejsca: na pierwszym miejscu wymienilibym przywiązanie do miejsca zamieszkania i do lokalnej tradycji, które pozwalają np. ograniczyć negatywne skutki ubytku kapitału ludzkiego związanego z procesem „drenażu mózgow”.*

Zwrócenie uwagi na heterogeniczność przestrzeni i jej znaczenie w kształtowaniu zróżnicowań rozwoju społeczno-gospodarczego podkreśla konieczność podejmowania interwencji sprzyjającej tworzeniu i wzmacnianiu czynników rozwoju w sposób dostosowany do ich stanu oraz specyfiki. Przyjmowane na etapie programowania założenia powinny zmierzać do ukierunkowania działań zgodnie z rozpoznanymi na etapie diagnozy charakterem i strukturą relacyjną zasobów, a więc jakością kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Przeprowadzone badania dowodzą jednak, że w warunkach regionów mniej rozwiniętych, do których należy Wielkopolska, stopień dostosowania działań interwencyjnych finansowanych ze środków publicznych do specyfiki heterogenicznej przestrzeni jest słabo zauważalny. Wynika to z jednej strony ze skali deficytów tych obszarów, które w pierwszej kolejności, niezależnie od charakteru kapitału terytorialnego uzupełniają podstawowe braki, a dostęp do środków publicznych przeznaczanych na przedsięwzięcia rozwojowe starają się wykorzystać w maksymalnie możliwy sposób na najbardziej kosztowne inwestycje. Z drugiej strony jest to konsekwencją ograniczonych na poziomie lokalnym kompetencji w zakresie programowania działań polityki regionalnej. Utrzymująca się pozycja polityki interregionalnej prowadzonej przez administrację rządową oraz ograniczona prawem elastyczność polityki intraregionalnej na poziomie urzędów marszałkowskich zmusza samorząd oraz innych beneficjentów na poziomie lokalnym do dostosowywania się do narzucanego z góry zakresu kwalifikowalności działań. W konsekwencji w przypadku badanych gmin, pomimo ich różnych typów funkcjonalnych, różnego poziomu rozwoju oraz różnego charakteru kapitału terytorialnego, obserwuje się podobne ukierunkowanie działań interwencyjnych finansowanych ze środków publicznych, zarówno krajowych, jak i europejskich. Na pierwszym miejscu znajdują się inwestycje dotyczące kapitału materialnego, których realizacja zmniejsza skalę deficytów infrastrukturalnych. Ich realizacja, ze względu na kosztochłonność, nie byłaby możliwa bez wsparcia zewnętrznego. Jeżeli są to przedsięwzięcia dobrze zaplanowane, dostosowane do przyszłego popytu, których realizacja nie prowadzi do zwiększania obciążeń budżetowych związanych z ich użytkowaniem, należy je uznać za potrzebne. W innym przypadku mogą one stać się zamiast czynnikiem, barierą rozwojową i zamiast wzmacniać pozytywne zmiany społeczne i ekonomiczne, zasadniczo je ograniczyć. Jako mniej priorytetowe,

również ze względu na mniejszą kosztochłonność i większą możliwość wykonania przy wykorzystaniu zasobów własnych, postrzega się inne przedsięwzięcia rozwojowe, kształtujące inne czynniki rozwoju. Są one podejmowane w większym stopniu w odpowiedzi na ukierunkowanie ogłaszanych konkursów niż w zgodzie z rozpoznanymi obiektywnie (*evidence-based policy*) potrzebami lokalnych, wynikających z charakteru i jakości kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów.

Ustalenia zrealizowanego postępowania badawczego, którego wyniki przedstawiono w monografii, jednoznacznie wskazują, że założenia *place-based approach* w Polsce w większym stopniu są uwzględniane na etapie programowania polityki regionalnej, a w mniejszym stopniu determinują jej realizację. W konsekwencji konieczności wdrażania wytycznych dotyczących sposobu programowania interwencji polityki spójności Unii Europejskiej w strategiach i programach operacyjnych uwzględnia się wykorzystanie instrumentów służących terytorializacji interwencji. Wykorzystywane są one jednak przede wszystkim do zwiększenia nakładów przeznaczanych na wybrane terytoria, a w mniejszym stopniu służą również tematycznej koncentracji realizowanych działań interwencyjnych. Bardzo dobrze ilustruje to przykład Wielkopolski, w przypadku której zastosowanie operacyjne podejścia terytorialnego jest bardzo czytelne na etapie dokumentów strategicznych, zwłaszcza odnoszących się do perspektywy budżetowej 2014-2020. Skutkuje to bezpośrednio przyporządkowaniem badanych gmin do ustanowionych typów obszarów funkcjonalnych i/lub delimitowanych obszarów strategicznej interwencji. Nie wpływa to jednak w zauważalny sposób na różnicowanie liczby i wartości projektów współfinansowanych ze środków regionalnego programu operacyjnego. W rezultacie uzyskane wyniki wskazują na brak zauważalnych rezultatów podejścia zorientowanego terytorialnie w postaci koncentracji skutecznej absorpcji środków prorozwojowych, zgodnie z potrzebami lokalnego kapitału terytorialnego, konkretyzowanymi na etapie formułowania strategii rozwoju regionu.

W świetle uzyskanych wyników założenia polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027, które będą determinować również polską politykę regionalną, w tym odnoszącą się do Wielkopolski, nie stanowią zagrożenia dla wykorzystania sformułowanych w pracy rekomendacji dotyczących wzmocnienia czynników rozwoju. Co prawda poziom rozwoju Wielkopolski przekroczył 75% wartości średniej PKB *per capita* w Unii Europejskiej, co przy otrzymaniu kryteriów typologii regionów Wspólnoty obowiązujących w perspektywie 2014-2020 może spowodować utratę statusu regionu mniej rozwiniętego. Będzie to oznaczać konieczność większego współfinansowania podejmowanych inwestycji ze środków krajowych, w tym własnych, co jednak nie należy postrzegać jako ograniczenie dostępu do przedmiotowej pomocy. Zmieniające się warunki dostępu do środków polityki spójności Unii Europejskiej wymagają z pewnością ewaluacji dotychczasowego systemu ich współfinansowania, który powinien uwzględniać konieczność zwiększenia nakładów przeznaczanych na politykę rozwoju w budżecie państwa.

Konkretyzacja przyszłej interwencji polityki spójności Unii Europejskiej opiera się na zapisach projektu pakietu legislacyjnego kolejnej perspektywy budżetowej Wspólnoty. Został on opublikowany przez Komisję Europejską 29 maja 2018 r. stając się przedmiotem szerokiej dyskusji oraz rozpoczynając negocjacje dotyczące jego

ostatecznego kształtu [*European Commission 2020a*]<sup>46</sup>. Zgodnie z przedstawionymi propozycjami koncentracja merytoryczna polityki spójności kolejnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej ma być oparta na pięciu, w miejsce obowiązujących w perspektywie 2014-2020 jedenastu, celach tematycznych. Ograniczenie liczby celów z jednej strony uznać należy z pewnością za krok w dobrą stronę zwiększania stopnia koncentracji udzielanej interwencji, który może uczynić ją bardziej efektywną. Z drugiej strony mniejszy katalog celów interwencji, z dodatkowym ich uszczegółowieniem precyzyjnie określającym kwalifikowalność kosztów, ogranicza możliwość wykorzystania środków polityki spójności poza najważniejszymi priorytetami uzgodnionymi na poziomie Wspólnoty. Pierwszy cel (*Smarter Europe*) skupia się na kontynuacji wsparcia rozwoju inteligentnej Europy, czyli wzmacnianiu rozwoju innowacji, cyfryzacji, transformacji gospodarczej oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Działania te mają być zgodne z dotychczasowym paradygmatem rozwoju kognitywnego, w przypadku którego podstawowym czynnikiem rozwoju regionalnego pozostaje kapitał ludzki i kapitał społeczny oraz ich jakość mierzona m.in. wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami, niezbędnymi do pokonywania współczesnych wyzwań rozwojowych. Drugi cel (*Greener, carbon free Europe*) nowej perspektywy skupia się na wyzwaniach bardziej przyjaznej dla środowiska, bezemisyjnej Europy. Działania związane z tym celem wiążą się z urzeczywistnianiem postanowień podpisanego w 2016 r. Porozumienia Paryskiego zawartego w ramach Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu [*Paris Agreement 2016*]. W ramach kwalifikowalnych przedsięwzięć zakłada się podjęcie inwestycji na rzecz transformacji sektora energetycznego, wspierających odchodzenie od energetyki węglowej, rozwój odnawialnych źródeł

---

<sup>46</sup> Projekt Pakietu Legislacyjnego 2021-2027 obejmuje: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund COM/2018/372 final - 2018/0197 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund Plus (ESF+) COM(2018) 382 final - 2018/0206 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments COM/2018/374 final - 2018/0199 (COD); i który jest uzupełniony przez COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposals for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments SWD/2018/283 final - 2018/0197 (COD).

energii (OZE), oraz podjęcie walki ze zmianami klimatu. Co bardzo istotne, większość, bo w zależności od poziomu zamożności poszczególnych terytoriów, od 65% do 85% swoich przydziałów inwestycyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności państwa członkowskie Unii Europejskiej będą musiały przeznaczyć na działania związane z ww. dwoma celami. Należy podkreślić, że co najmniej 25% wydatków Unii Europejskiej powinno służyć realizacji działań w dziedzinie klimatu, podkreślając znaczenie we współczesnych procesach rozwoju czynnika kapitału materialnego w aspekcie stanu środowiska przyrodniczego. Cel trzeci (*More connected Europe*) kontynuuje interwencję ukierunkowaną na poprawę spójności komunikacyjnej Europy poprzez rozwój i modernizację infrastruktury transportowej oraz wzrost cyfryzacji. Mają to być jednak przede wszystkim inwestycje poprawiające spójność przestrzenną w wymiarze ogólnoeuropejskim, a nie działania o charakterze lokalnego wsparcia elementów infrastrukturalnych klasycznie postrzeganego kapitału materialnego. Czwarty cel (*More social Europe*), niezmiennie podkreśla wyzwania społeczne Europy. Jego interwencja ukierunkowana jest na wzmacnianie europejskiego filaru praw socjalnych i inwestowanie w wysokiej jakości zatrudnienie, edukację, umiejętności, integrację społeczną i równy dostęp do opieki zdrowotnej. Jego koncentracja podkreśla konieczność inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwracając uwagę na problemy ich różnicowania determinowane odmiennymi szansami i możliwościami ludności różnych terytoriów oraz różnych grup etniczno-narodowościowych. W końcu cel piąty (*Europe closer to citizens*) zwraca uwagę na potrzebę wzmacniania rozwoju oddolnego, kształtowanego przez potrzeby kapitału terytorialnego oraz zaangażowanie mieszkańców. Zgodnie z jego ukierunkowaniem przedmiotem działań interwencyjnych mają być strategie rozwoju lokalnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w całej Unii Europejskiej, zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*). Koncentracja przestrzenna interwencji europejskiej polityki spójności nadal ma być oparta na rozróżnieniu trzech typów obszarów: słabiej rozwiniętych, przejściowych oraz lepiej rozwiniętych. Podział środków między te trzy typy obszarów w dużym stopniu będzie nadal determinowany wartością PKB *per capita* oraz będzie uszczegółowiony nowymi kryteriami dodatkowymi. Zaliczono do nich wskaźniki: bezrobocia wśród młodzieży, niskiego poziomu wykształcenia, zmian klimatu i działań związanych z przyjmowaniem i integracją migrantów, czyli opisujących trzy najważniejsze nowe obszary wyzwań rozwojowych Wspólnoty z okresu przed pandemią COVID-19. Wykorzystanie tych kryteriów ma na celu lepsze ukierunkowanie strumieni pomocy na obszary charakteryzujące się największymi deficytami i wyzwaniami rozwojowymi we wskazanych obszarach. W nowej perspektywie 2021-2027 postanowiono utrzymać prymat podejścia zorientowanego terytorialnie, które ma zapewnić jak najlepsze dostosowanie podejmowanych działań do specyfiki zasobów kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Dowodem na utrzymanie przedmiotowych preferencji jest zakładane wspieranie oddolnych strategii rozwoju i wzmacnianie pozycji władz lokalnych w zarządzaniu funduszami, a także przeznaczenie 6% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na działania ukierunkowane na wzmacnianie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz uruchomienie

nowego programu usieciowienia oraz wsparcia zdolności instytucjonalnych władz miejskich pn. Europejskiej Inicjatywy Miejskiej.

Złożoność warunków programowania i przyszłej realizacji polityki spójności 2021-2027 z pełną mocą odsłania się z perspektywy specyfiki poszczególnych terytoriów, dobrze zidentyfikowanej w tej pracy na przykładzie analizowanych gmin Wielkopolski. Nie zmienia to jednak faktu, że warunki wdrażania założeń polityki spójności będą determinowane, jak zwykle nie tylko merytorycznie, ale również politycznie. W wymiarze politycznym, działania administracji rządowej zmierzają niestety do zwiększenia stopnia centralizacji programowania i realizacji interwencji rozwojowej. Stoi to w zasadniczej sprzeczności do obowiązującego i planowanego w kolejnej perspektywie budżetowej Wspólnoty paradygmatu polityki spójności zorientowanej terytorialnie, czyli zgodnej z szeroko omówionymi w tej książce zasadami operacjonalizacji założeń koncepcji F. Barca [2009]. Jednym z takich przejawów dążeń centralistycznych były propozycje przygotowania w perspektywie 2021-2027 krajowego programu operacyjnego ukierunkowanego na wsparcie obszarów marginalizowanych, który miał być opracowany i zarządzany w ramach polityki interregionalnej, z pominięciem samorządu regionalnego. Dobrze, że zarzucono realizację tej propozycji. Trzeba stanowczo stwierdzić, że o ile sam pomysł delimitacji tego typu obszarów na przyjęciu jednolitych, obiektywnych, kryteriów uznać należy za krok właściwy, o tyle realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem tej marginalizacji w sposób najwłaściwszy może być koordynowana na szczeblu samorządu regionalnego, a jej skuteczne i efektywnie wdrażanie dotyczyć powinno poziomu lokalnego [*Position Statement...* 2020a]. Tylko tak można obiektywnie (*evidence-based*) oraz skutecznie i efektywnie oddziaływać na czynniki rozwoju tworzące kapitał terytorialny poszczególnych obszarów. Każda próba „pójścia na skróty” w tym zakresie może skutkować tylko nieuzasadnionym wydatkowaniem środków publicznych. W wymiarze merytorycznym, Wielkopolska jako jeden z polskich regionów, charakteryzuje się znacznymi i wieloaspektowymi różnicowaniami rozwojowymi, pozostając tym samym swoistym laboratorium dla wspólnotowej polityki spójności [Churski i in. 2020]. Z jednej strony Wielkopolska jest miejscem zachodzenia silnej metropolizacji, która wzmacnia rolę Poznania będącego elementem policentrycznego sieciowego układu ośrodków regionalnych stanowiących najsilniejsze krajowe ośrodki wzrostu i rozwoju gospodarczego. Są one swoistym fenomenem polskiej przestrzeni, który powinien nadal być wykorzystywany do jej rozwoju, a nie ograniczany z wykorzystywaniem argumentacji rządu zwracającej uwagę na potrzebę dążenia do rozwoju odpowiedzialnego i sprawiedliwego terytorialnie. Wielkopolska, mimo historycznego awansu rozwojowego, obserwowanego w ostatnich latach, to nadal jednak region, na obszarze którego identyfikuje się silny kryzys miast średnich i małych, utrzymujące swój zasięg przestrzenny obszary problemowe, cechujące się trwałą marginalizacją i peryferyzacją, niewystarczającą spójnością skutkującą trwałą emigracją i drenażem mózgow z obszarów o niższym poziomie rozwoju do obszarów o wyższym poziomie i warunkach życia, niedorozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwłaszcza na obszarach słabszych ekonomicznie, czy też niekontrolowany rozwój obszarów aglomeracyjnych przejawiający się w chaotycznej i żywiłowej suburbanizacji, skutkującej znacznymi kosztami ekonomicznymi, społecznymi

i środowiskowymi. Jeżeli uwzględnimy te uwarunkowania, to przyjęty earmarking wydatkowania środków polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027 wskazujący na potrzebę przeznaczenia co najmniej 35% funduszy na realizację interwencji w ramach Celu Tematycznego 1 – *Bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)* oraz co najmniej 30% w ramach Celu Tematycznego 2 – *Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (Greener, carbon free Europe)*, przy realnym poziomie współfinansowania projektów od 40% do 70% staje się prawdziwym wyzwaniem. Nie chodzi przy tym o obawę o niewydatkowanie tych środków. Oczywiście można je wydać i nawet osiągnąć wskaźniki produktu i rezultatu. Problemem pozostaje celowość, trafność, efektywność i skuteczność takiego działania we wzmacnianiu czynników rozwoju, zgodnie ze specyfiką kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów. Ich brak może przynieść więcej negatywnych następstw niż ograniczenie lub powstrzymanie się od realizacji nieprzemyślanych przedsięwzięć.

Konkludując warto postawić kilka pytań: Czy zdając sobie sprawę z heterogeniczności przestrzeni europejskich regionów można próbować wdrażać jeden sposób rozumienia innowacji oraz rozwoju innowacyjnego stanowiących cel oddziaływania Celu Tematycznego 1 – *Bardziej inteligentna Europa (Smarter Europe)*? Na ile zakres interwencji Celu Tematycznego 2 – *Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (Greener, carbon free Europe)* odpowiada potrzebom polskich regionów, w tym Wielkopolski, stanowiących główne obszary problemowe przedmiotowej interwencji? Dlaczego w jego ramach brakuje interwencji (częściowo uwzględnioną w ramach Celu Tematycznego 3) w transport stanowiący drugie źródło emisji zanieczyszczeń w Polsce? Czy zgodnie z ukierunkowaniem polityki klimatycznej w Polsce na obecnym etapie jej rozwoju najważniejszymi są: promowanie efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii, rozwój inteligentnych sieci energetycznych czy wspieranie bioróżnorodności w miastach, z jednoczesnym ograniczeniem nakładów na wsparcie zrównoważonej mobilności, a także odejściem od wsparcia inwestycji w ograniczanie emisji zanieczyszczeń z palenisk węglowych (niska emisja)? Warunki środowiskowe w Polsce uniemożliwiają bowiem rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych w stopniu równoważącym zapotrzebowanie na energię produkowaną obecnie z węgla (niskie nasłonecznienie, niekorzystne warunki wiatrowe, rozproszone osadnictwo, słabe warunki hydrotechniczne dla energetyki wodnej, niski potencjał energii geotermalnej). Jednocześnie głęboko zakorzenione historycznie tradycje górnictwa węgla powodują, że restrukturyzacja energetyki nie ogranicza się jedynie do wyzwań technologicznych, ale stanowi jedno z najważniejszych wyzwań społecznych najbliższych lat. Polska należy również do krajów o najmniej zrównoważonej mobilności z ciągle rosnącym udziałem transportu indywidualnego i postępującą degradacją transportu publicznego. Skutki tego stanu rzeczy mają swoje konsekwencje zarówno w wymiarze środowiskowym, jak i społeczno-ekonomicznym. Wskazane przykłady dowodzą, że dla paradygmatu polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie nie ma alternatywy. Jest to szczególnie ważne, gdy patrzymy na wyzwania rozwojowe z perspektywy uwarunkowań poszczególnych regionów i ich terytoriów. Doświadczenia Wielkopolski w programowaniu działań rozwojowych w nowej perspektywie 2021-2027 wskazują z pełną mocą, że jego zastosowanie musi być obecne na wszystkich

poziomach przestrzennych, a decentralizacja kompetencji i finansów stanowi niezbędny warunek do jego skutecznej operacjonalizacji. Jedynie przy spełnieniu takich warunków można z nadzieją patrzeć w przyszłość i oczekiwać poprawy skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych w celu dążenia do trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego każdego terytorium, z zapewnieniem tendencji do jego konwergencji przestrzennej.

## 9.2. Rekomendacje dla działań operacyjnych

Decydenci na różnych szczeblach programowania i realizacji polityki regionalnej, powinni większą wagę przywiązywać do diagnozowania uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Chodzi zarówno o uwarunkowania wynikające z czynnika historycznego, a więc sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych terytoriów, kształtującą się przez dziesięciolecia, jak i wpływ globalnych współczesnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oddziałujących na tak, a nie inaczej ukształtowaną historycznie strukturę społeczno-gospodarczą. Chodzi także o fakt bardziej elastycznego, opartego na dwóch-trzech scenariuszach kształtowania polityki rozwoju. Scenariuszach, które będą uwzględniały zarówno historyczne uwarunkowania, jak i siłę oddziaływania współczesnych trendów rozwojowych i ich wpływ na kształtowanie odporności na różnego rodzaju zjawiska kryzysowe (przykładowo kryzys gospodarczy, społeczny – migracyjny, zdrowotny – epidemie, itd.). Pomocne w tym z pewnością będzie umiejętne rozpoznanie istniejących kapitałów terytorialnych, które pozwolą spojrzeć na poszczególne terytoria nie tylko przez pryzmat syntetycznej miary dochodu *per capita*, ale przez pryzmat sieci relacji pomiędzy czynnikami. Przypomnijmy, że to właśnie ta sieć relacji jest pochodną historycznie ukształtowanych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, to ta sieć decyduje o poziomie odporności na zjawiska kryzysowe, w konsekwencji to ta sieć wskazuje na silne i słabe strony danego obszaru, które powinny być wzmacniane przez różne mechanizmy polityki rozwoju. Przeprowadzone badania wskazują, że kluczowymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego są kapitał ludzki i kapitał społeczny. Ich wzmacnianie będzie skutkowało poprawą jakości kapitału terytorialnego i implikowało rozwój pozostałych czynników rozwoju. Kapitał ludzki wraz z kapitałem społecznym, charakteryzujące się rozwiniętymi relacjami, więziami i normami społecznymi występującymi w wykształconych, zdrowych i mobilnych społecznościach lokalnych i regionalnych mogą być motorem napędowym lokalnych i regionalnych gospodarek. Równoległe do tego prowadzona interwencja w zakresie poprawy dostępności przestrzennej i szeroko rozumianej jakości kapitału materialnego będzie stanowiła istotny element ułatwiający lokalizację różnorodnych i adekwatnych do warunków danego terytorium działalności gospodarczych. To w połączeniu z wysokiej jakości kapitałem społecznym i kapitałem ludzkim powinno skutkować zakorzenieniem działalności gospodarczej w relacjach społecznych i pobudzaniem do implementacji innowacji, a z czasem samodzielnego generowania innowacji. Sytuację tę można porównać do działania mechanizmów opisanych w koncepcjach

okrężnej i kumulatywnej przyczynowości G. Myrdala [1957], mechanizmu mnożnikowego znanego z koncepcji bazy ekonomicznej opisanego m.in. przez I. Lowry'ego [1964] czy też może przybliżać zmodyfikowaną odwrotność koncepcji kurczenia się miast – zaproponowaną m.in. przez T. Stryjakiewicza i in. [2014]. Procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zawsze zachodzą w szerszym kontekście. Z jednej strony jest to kontekst ogólny, a więc są to procesy zachodzące w skali makro, które wpływają na jego charakter w długiej perspektywie, niezależnie od specyfiki lokalnej. Jak zauważa Stryjakiewicz i in. [2014; 10] *istnieje wiele odmian kontekstów i związanych z nimi procesów, takich jak globalizacja, integracja europejska, transformacja i restrukturyzacja krajów postkomunistycznych, zmiany zachowań demograficznych*, które kształtują procesy rozwojowe. Z drugiej strony każdy obszar posiada własną, często bardzo indywidualną, ścieżkę rozwoju *determinowaną konkretnymi warunkami historycznymi, społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi* [Domański 2000; Gwosdz 2004]. Oczywiście należy pamiętać, że procesy rozwojowe powinny być rozpatrywane zarówno w krótko-, średnio- i długookresowej perspektywie. Ta ostatnia z perspektyw wbrew pozorom jest relatywnie najtrudniejsza do nakreślenia i osiągnięcia, ze względu na wiele niewiadomych i trudno przewidywalnych zjawisk, które mogą pojawić się do czasu jej materializacji. Jednak to ona może mieć relatywnie największy wpływ na wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Tego typu wizja może nawiązywać do wspomnianych powyżej koncepcji. Wzrost poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem. Jednak w przytoczonych koncepcjach podkreśla się, że pojawienie się jednego negatywnego impulsu wywołuje na zasadzie „kuli śniegowej” kolejne negatywne procesy i zdarzenia. Pojawienie się pozytywnego impulsu może wywołać wiele pozytywnych zmian. Na podstawie sprzężeń zwrotnych dochodzi do wzmocnienia intensywności wzajemnych wpływów i uruchomienia kumulatywnego procesu zmian. Zmiany pozytywne uruchamiają kumulatywny proces wzrostu i rozwoju, a zmiany negatywne – kumulatywny proces kurczenia się. Jednak istotne jest pytanie o sytuację, w której takie impulsy się nie pojawiają, a tego typu sytuacje mogą mieć miejsce relatywnie często. Żeby nie dochodziło do stagnacji, istotne jest rozpoznanie silnych i słabych stron kapitału terytorialnego i odpowiedniego wzmacniania silnych stron i niwelowania szkodliwego oddziaływania słabych stron. Przeprowadzone badania potwierdziły istotne znaczenie wysokiego poziomu rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego dla ogólnej poprawy jakości kapitału terytorialnego. Zatem działania powinny być ukierunkowane przede wszystkim na: podniesienie jakości edukacji i ochrony zdrowia, stymulowanie wzrostu dzietności celem zapewnienia zastępowalności pokoleń i zapobieganiu powstawaniu zaburzeń w strukturze wieku ludności, kształtowanie postaw odpowiedzialności za prowadzone procesy rozwojowe, większą aktywizację społeczności lokalnych i regionalnych i stwarzanie realnych warunków uczestnictwa w kształtowaniu polityki rozwoju, kształtowanie więzi lokalnych i regionalnych, które będą zniechęcały do migracji i alienacji, czy wręcz będą niwelowały możliwość wystąpienia anomii. Procesy te będą skutkowały wzrostem zasobów siły roboczej i będą kształtowały lokalny i regionalny rynek pracy, co w konsekwencji doprowadzi do wzrostu aktywności gospodarczej i poprawy bazy podatkowej jednostek lokalnych i regionalnych. To zaś będzie umożliwiało kolejne inwestycje,



w tym inwestycje infrastrukturalne podtrzymujące lub poprawiające funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. Z czasem może prowadzić to do wzrostu działalności o charakterze innowacyjnym, większej otwartości na implementację innowacji, czy wręcz doprowadzenie do wytwarzania innowacji.

Podstawowym założeniem, które musi towarzyszyć programowaniu i realizacji działań polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej powinno być obiektywne tzn. oparte na faktach (*evidence based policy*) dostosowanie planowanej interwencji do charakteru i struktury, czyli jakości kapitału terytorialnego każdego z obszarów. Terytorializacja polityki rozwoju, w tym polityki regionalnej wymaga z pewnością zapewnienia pełnej decentralizacji działań i upodmiotowania kompetencyjnego i finansowego każdego poziomu administracji samorządowej, zgodnie z zasadą subsydiarności. Jak wskazano w pracy kapitał terytorialny stanowi synergiczny i wzajemnie przenikający się układ zasobów lokalnych, które determinują poziom i warunki życia mieszkańców, kształtując środowisko do aktywności gospodarczej i społecznej. Interwencja publiczna ukierunkowana na wzmacnianie tego kapitału musi zatem mieć charakter zintegrowany, uwzględniający jego wewnętrzną strukturę oraz wykorzystujące występujące lub możliwe do wykreowania relacje w celu osiągnięcia efektów synergicznych. Powinna ona z jednej strony stymulować ich zdolność do samowzmacniania poprzez usieciwienie wykorzystujące charakter i strukturę posiadanych, uśpionych oraz utraconych zasobów endogennych, a z drugiej strony przeciwdziałać negatywnym efektom przybierającym formę wspomnianej „kuli śniegowej”.

Za najważniejszą należy uznać interwencję ukierunkowaną na poprawę jakości kapitału ludzkiego. Uwarunkowania obecnego etapu rozwoju gospodarczego świata wskazują jednoznacznie, że wiedza, umiejętności oraz kompetencje są najważniejszym czynnikiem rozwoju. Biorąc pod uwagę osobniczy charakter tego kapitału (wynikający z cech osobowych każdego człowieka) jego poprawa wymaga zintegrowanych działań ukierunkowanych na mieszkańców danego obszaru, które powinny dotyczyć m.in.:

- Poprawy sytuacji ludnościowej poprzez wdrażanie systemowych rozwiązań służących polityce prorodzinnej, która powinna stymulować przyrost naturalny i poprawiać w konsekwencji strukturę demograficzną mieszkańców. Należy pamiętać, że działania te nie powinny ograniczać się jedynie do subwencji socjalnych, ale powinny przybierać charakter zintegrowanych działań poprawiających stan opieki na dziećmi (żłobki, przedszkola, szkoły wraz z systemem opieki pozaszkolnej, itp.), ułatwienia w dostępie do mieszkań dla rodzin oraz preferencjach lokalnych oferowanych rodzinom z dziećmi. Sytuacja migracyjna zmusza również do przemyślnych i systemowych działań, które powinny być ukierunkowane na adaptację i asymilację migrantów, charakteryzujących się zawsze lepszą strukturą demograficzną od rdzennych mieszkańców. Nie wolno również zapominać o osobach starszych, których populacja ze względu na obserwowane tendencje demograficzne będzie przyrastać w bardzo szybkim tempie. Mogą one i powinny być aktywizowane zawodowo zgodnie z ich indywidualnymi preferencjami. Trzeba też zadbać o uwzględnienie ich potrzeb w strukturze usług oraz zagospodarowania przestrzennego w zgodzie z postulatami tworzenia warunków do rozwoju *silver economy*.

- Poprawy dostępu do opieki zdrowotnej oraz infrastruktury i usług osobistych, w tym rekreacyjnych skutkujących poprawą stanu zdrowia mieszkańców. Działania w tym zakresie powinny dotyczyć przede wszystkim prewencji ukierunkowanej na utrzymanie dobrej kondycji i stanu zdrowia, jak również uzupełniania braków w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, w tym uwzględniającej wyzwania wynikające z sytuacji kryzysowych. Ważną rolę w poprawie dostępu do opieki zdrowotnej może i powinna odgrywać możliwość wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (e-zdrowie, telemedycyna).
- Poprawy dostosowania jakości i profilu kształcenia do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Należy zwrócić uwagę, że na poziomie kształcenia przedszkolnego i podstawowego priorytetem powinien być rozwój umiejętności miękkich, które są niezbędne do skutecznego wykorzystania wiedzy w działaniach praktycznych, zwłaszcza w warunkach funkcjonowania kapitalizmu kognitywnego. Na wyższych poziomach kształcenia, w tym kształcenia przez całe życie należy zwrócić uwagę na tworzenie możliwości do nabywania nowych umiejętności i kwalifikacji zawodowych, odpowiadających zmieniającym się potrzebom rynku pracy. W tym celu należy inwestować w centra kształcenia zawodowego, zarówno w zakresie budowania ich infrastruktury, jak i innowacyjnych programów kształcenia, zgodnych z lokalnymi i regionalnymi potrzebami (strukturą kompetencji oczekiwanych w miejscach pracy dostępnych na lokalnym i regionalnym rynku pracy).

Drugim rekomendowanym kierunkiem działań musi być wzmacnianie kapitału społecznego, którego szczegółowo przedstawiona w pracy relacyjna specyfika warunkuje kształtowanie się kapitału terytorialnego każdego obszaru, integrując jego zasoby endogenne w procesach społecznych i ekonomicznych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na:

- kształtowanie kompetencji dotyczących przedsiębiorczości, współpracy i współdziałania na wszystkich poziomach kształcenia, które są niezbędne do tworzenia podstaw funkcjonowania kapitału społecznego oraz rozwoju endogenicznego;
- tworzenie warunków do aktywnego uczestnictwa mieszkańców w procesie programowania i realizacji działań prorozwojowych, poprzez wzmacnianie funkcjonowania instytucji pozarządowych i wszystkich nieformalnych aktywności społecznych budujących fundament rozwoju oddolnego (*bottom-up*);
- wprowadzenie do praktyki funkcjonowania instytucji formalnych zasady realnego zaangażowania mieszkańców w proces współtworzenia działań rozwojowych oraz oparcie kierunków tego rozwoju na priorytetach zakorzenionych w potrzebach społecznych;
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez włączanie i aktywizację społeczną wszystkich grup mieszkańców, w tym ze szczególnym uwzględnieniem osób i rodzin wykluczonych ekonomicznie, a także dotkniętych konsekwencjami społecznymi tego wykluczenia.

Wszystkie ww. działania pokrywają się z polem interwencji przewidzianym w ramach celów tematycznych polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027, w tym m.in. Celu Czwartego (*More social Europe*) oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*), które jako priorytetowe kierunki interwencji wskazują poprawę jakości

kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego i ich zaangażowania w procesy rozwoju endogenicznego każdego terytorium.

Jako uzupełniający kierunek działań należy traktować rozwój i modernizację infrastruktury. Pamiętając o szczegółowo przedstawionych w pracy cechach kapitału materialnego związanych z jego wysoką wartością nakładów oraz skrajnie niską możliwością ich adaptacji lub zmiany *ex-post*. Zmusza to, w szczególności sposób w stosunku do pozostałych czynników rozwoju, do programowania i realizacji działań ukierunkowanych na wzmacnianie tego czynnika na podstawie obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzeb (*evidence-based policy*) danego terytorium. Rozwój i modernizacja infrastruktury powinna przede wszystkim uzupełniać deficyty, które stają się barierami dla optymalnego rozwoju. Inwestowanie w jej wzmacnianie zapewniające wzrost poziomu i warunków życia musi być poddawane ewaluacji z punktu widzenia opłacalności i długookresowej efektywności planowanych inwestycji. Potwierdza to ukierunkowanie celów tematycznych polityki spójności Unii Europejskiej. Ich zakres interwencji wskazuje przede wszystkim na rozwój kapitału materialnego, służący osiągnięciu celów klimatycznych, których uwzględnienie jest niezbędne w procesie dalszego rozwoju oraz rozwój infrastruktury poprawiającej spójność terytorialną tworzącą warunki dla możliwości dyfuzji rozwoju w przestrzeni – Cel Drugi (*Greener, carbon free Europe*) oraz Cel Trzeci (*More connected Europe*).

Należy przyjąć, że skuteczne i efektywne oddziaływanie w wyżej wymienionym zakresie powinno stworzyć warunki do rozwoju innowacji oraz kapitału finansowego, które co do swojej trwałości i efektywności w większym stopniu są determinowane stanem innych czynników budujących kapitał terytorialny danego obszaru niż bezpośredniej interwencji ukierunkowanej na wzmacnianie ich stanu. Wzmacnianiu tych czynników służyć będą również działania interwencyjne przewidziane w ramach realizacji Celu Pierwszego (*Smarter Europe*) oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*) polityki spójności Unii Europejskiej planowane do realizacji w perspektywie budżetowej 2021-2027.

Programowanie i realizacja polityki rozwoju różnego typu obszarów o zróżnicowanych uwarunkowaniach rozwojowych, o zróżnicowanej jakości kapitału terytorialnego, uwzględniająca zasady jej terytorializacji powinna uwzględniać rosnącą mobilność osób, towarów, kapitału, informacji, idei, norm społecznych i wielu innych przejawów życia społeczno-gospodarczego indukujących procesy dyfuzji. W procesie programowania i realizacji polityki rozwoju należy zmierzać do wykorzystania pozytywnych efektów rozlewania się efektów rozwojowych (*spillover effects*) wzmacniających obszary o niższej jakości kapitału terytorialnego stanowiące często obszary komplementarne z biegunem wzrostu i rozwoju pod względem głównie zasobów kapitału ludzkiego. Jednak w procesie tym należy pamiętać o maksymalnym ograniczaniu negatywnych efektów wymywania (*back-wash effects*) i biernym drenażu tych obszarów z wysokiej jakości kapitału ludzkiego, społecznego, a w konsekwencji ograniczeniu jakości kapitału finansowego i *de facto* uruchomieniu negatywnego procesu kumulatywnego. Zatem z jednej strony interwencja publiczna powinna dotyczyć kapitału materialnego, a z drugiej – kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Odpowiednie wyposażenie w kapitał materialny, a więc infrastrukturę techniczną (szlaki komunikacyjne,

infrastrukturę komunalną – głównie wodociągi i kanalizacja, sieć teleinformatyczną), infrastrukturę społeczną (obiekty ochrony zdrowia, szkolnictwa i opieki nad dziećmi) i zasoby środowiska przyrodniczego (ochrona przyrody, racjonalne gospodarowanie zasobami, zielona energetyka) zapewni odpowiedni standard życia mieszkańców w poszczególnych terytoriach. Jednak istotne jest, by działania interwencyjne miały odpowiednią kolejność, a przez to właściwą siłę sprawczą. Chodzi o fakt zapewnienia w pierwszej kolejności poprawy warunków i jakości życia mieszkańców, a dopiero następnie poprawę połączeń infrastrukturalnych z biegunami wzrostu i rozwoju. Osiągnięcie bardzo dobrej dostępności przestrzenno-czasowej regionalnych lub subregionalnych biegunów wzrostu i rozwoju pozwoli na zachowanie komplementarności funkcjonalnej całego systemu regionalnego. Obszary o niższej jakości kapitału terytorialnego, oferujące dostęp do podstawowych usług, oferujące warunki i jakość życia na zadowalającym poziomie, dobrze skomunikowane z tego typu biegunami, mogą zaspokajać ich potrzeby w zakresie kapitału ludzkiego, ale jednocześnie ze względu na nieco niższe koszty życia i wyższą jakość zasobów przyrodniczych mogą stanowić alternatywne miejsce zamieszkania względem aglomeracji miejskich borykających się z negatywnymi skutkami koncentracji ludności i działalności gospodarczych. Jednak do tego niezbędna jest interwencja w kapitał ludzki i kapitał społeczny opisana powyżej. Rekomendowane działania wpisują się częściowo w zakres polityki spójności Unii Europejskiej na kolejny okres programowania 2021-2027. Dotyczy to głównie Celu Trzeciego (*More connected Europe*) w zakresie infrastruktury ponadlokalnej oraz Celu Drugiego (*Greener, carbon free Europe*) w odniesieniu do rozwoju lokalnych systemów transportowych.

Niezbędnym fundamentem dla powyższych działań jest poprawa warunków instytucjonalnych, która powinna dotyczyć instytucji nieformalnych, ale też wzmocnienia jakości funkcjonowania urzędów administracji publicznej. Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazały na silną zależność między jakością instytucji a skutecznością i efektywnością działań interwencyjnych sprzyjających poprawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskazane powyżej rekomendacje dotyczące wzmocnienia aktywności społecznej bezpośrednio powinny skutkować tworzeniem warunków dla wzmocnienia uwarunkowań w zakresie funkcjonowania instytucji nieformalnych. Ich aktywność jest niezbędna dla wzmocnienia kapitału społecznego każdego obszaru, który jak wskazano w pracy powinien być traktowany jako jeden z podstawowych zasobów tworzących kapitał terytorialny. Jest ona również kluczowa dla możliwości pełnej realizacji w praktyce polityki regionalnej podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*), które wymaga uruchomienia aktywności *bootom-up* jako niezbędnych dla rozpoznania specyfik lokalnych oraz podjęcia skutecznej i efektywnej interwencji rozwojowej. Obok tych działań niezmiennie utrzymać należy oddziaływania służące usprawnianiu funkcjonowania instytucji formalnych. Powinny one bazować na wprowadzanych uproszczeniach ograniczających zakres biurokracji, często towarzyszącej programowaniu i realizacji działań interwencyjnych. Powinny także bazować na wzmocnieniu kompetencji urzędników, których rozwój wiedzy i umiejętności musi odpowiadać zarówno zmianom w systemie prawno-legislacyjnym, jak i konieczności poszerzania funkcji usługowej administracji, zgodnie z ideą funkcjonowania „urzędu

dla obywateli” a nie „obywateli dla urzędu”. Ważnym uzupełnieniem tych działań powinno być uzupełnianie braków infrastrukturalnych dotyczących wyposażenia technicznego administracji, zwłaszcza w zakresie poszerzania możliwości rozwoju e-administracji. Dobrze, że rekomendowane działania znajdują się w zakresie kwalifikowalnego oddziaływania polityki spójności Unii Europejskiej na kolejny okres programowania 2021-2027, zwłaszcza w ramach Celu trzeciego (*More connected Europe*) promującego wzrost cyfryzacji, Celu Czwartego (*More social Europe*) zwracającego uwagę na potrzebę rozwoju kapitału społecznego oraz kapitału ludzkiego oraz Celu Piątego (*Europe closer to citizens*) zwracającego uwagę na potrzebę wzmacniania rozwoju oddolnego, kształtowanego przez potrzeby kapitału terytorialnego oraz zaangażowanie mieszkańców. Powinno to sprzyjać ich pełnej i zgodnej ze wskazanym ukierunkowaniem realizacji.

Rekomendowane ukierunkowanie działań interwencyjnych będzie skutkowało wzrostem adaptacyjności (*adaptability*) oraz odporności (*resilience*) terytoriów na zjawiska szokowe i kryzysowe. Ważne jest, aby pamiętać, że uwzględnianie w podejmowanej interwencji wskazanej w tej książce triady wyzwań współczesnej polityki regionalnej, związanych z terytorializacją działań, wzmacnianiem dyfuzji rozwoju oraz tworzeniem warunków do poprawy funkcjonowania instytucji odbywało się w sposób zintegrowany, uwzględniający wskazane prawidłowości. Tylko w ten sposób można skutecznie poprawić stopień przygotowania poszczególnych obszarów na zwiększającą się wielkość oraz częstotliwość zmian uwarunkowań globalnych rozwoju społeczno-gospodarczego, które w zasadniczy sposób kształtują oddziaływania czynników rozwoju bazujących na zasobach endogennych każdego terytorium. Ma to szczególne znaczenie w aktualnej sytuacji pandemii COVID-19, która z pełną mocą obnaża różnicowania przestrzenne adaptacyjności oraz odporności terytoriów, ale także stanowi przyczynę uruchomienia nowych instrumentów interwencji, których właściwe wykorzystanie będzie warunkowało przyszłe tendencje rozwojowe poszczególnych obszarów.

Powyżej sformułowane rekomendacje mają charakter uniwersalny, dzięki czemu znajdują zastosowanie na obszarach o dowolnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Pamiętać należy jednak o podstawowym założeniu towarzyszącym programowaniu i realizacji działań polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, za które uznano dostosowanie planowanej interwencji do specyfiki każdego z obszarów. W tym celu sformułowano rekomendacje dotyczące rozwoju województwa wielkopolskiego, stanowiącego szczególny obiekt badań empirycznych w tej pracy. Uporządkowano je zgodnie z przyjętym katalogiem współczesnych wyzwań dla polityki regionalnej, obejmującym tworzenie warunków do: kształtowania kapitału terytorialnego, wzmacniania dyfuzji rozwoju oraz poprawy uwarunkowań instytucjonalnych. Należy zaznaczyć, że w przypadku formułowania rekomendacji w zakresie kształtowania kapitału terytorialnego zaakcentowano przestrzenną specyfikę tego kapitału, jego zróżnicowanie w konkretnych typach obszarów składających się na terytorium regionu. Zwrócono również uwagę na konsekwencje podjęcia działań w ramach jednej składowej kapitału terytorialnego, możliwe do wystąpienia w ramach pozostałych składowych. Tym samym, ze względu na bardzo dużą skalę powiązań bezzasadne i niezgodne

z koncepcją kapitału terytorialnego byłoby wydzielanie odrębnych rekomendacji dla każdego czynnika rozwoju. Odmienny sposób formułowania rekomendacji zastosowano dla działań operacyjnych odnoszących się do wyzwań związanych ze wzmacnianiem dyfuzji rozwoju i poprawą uwarunkowań instytucjonalnych. W tym przypadku w większym stopniu zwrócono uwagę na rekomendacje w odniesieniu do poszczególnych czynników, a w mniejszym stopniu, w porównaniu z kapitałem terytorialnym, uwzględniono specyfikę poszczególnych obszarów województwa wielkopolskiego. Zastosowany schemat stanowi konsekwencję przyjętego układu analizy w rozdz. 6. i 7. oraz bezpośrednio do niego nawiązuje.

Rekomendacje dotyczące kształtowania kapitału terytorialnego poszczególnych części województwa wielkopolskiego stanowią doprecyzowanie postulatu o konieczności, wzmacniania pozytywnych możliwości rozwojowych wynikających z synergicznego oddziaływania składowych kapitału terytorialnego, ale też – przeciwdziałania niekorzystnym efektom związanym z kumulowaniem się negatywnych oddziaływań o charakterze barier rozwojowych, mogących przybierać formę „kuli śniegowej”. Sformułowane rekomendacje dotyczą czterech grup obszarów: (1) gmin o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej oraz korzystnym położeniu w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka regionalnego, (2) gmin o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej, stanowiących ośrodki subregionalne, (3) gmin o przeciętnym poziomie kapitału terytorialnego, z tendencją do odpływu mieszkańców, położonych w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego, (4) gmin o niskim poziomie kapitału terytorialnego, odpływie mieszkańców przyjmującym znamiona „drenażu mózgow” i leżących na peryferiach regionalnego systemu osadniczego.

W przypadku pierwszej grupy gmin charakteryzujących się: wysokim poziomem kapitału terytorialnego, pozytywną sytuacją w zakresie przyrostu rzeczywistego oraz korzystnym położeniem w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka regionalnego (Poznań) należy dążyć do dalszego wzmacniania możliwości rozwojowych stwarzanych przez dynamiczny napływ kapitału ludzkiego. W tym celu postuluje się inwestowanie w kapitał materialny, zwłaszcza w wyposażenie infrastrukturalne związane z tworzeniem warunków dla dobrej mobilności mieszkańców. Szczególny nacisk powinien być położony na rozwój zintegrowanych systemów komunikacji publicznej wykorzystujących różnorodne środki transportu i gwarantujących sprawne funkcjonowanie. Wyeliminować powinno się negatywne sytuacje wskazywane np. przez respondentów z gminy Rokietnica: *autobusy są przepełnione i zdarza się, że dziecko nie może wsiąść do autobusu, aby dojechać do szkoły w Poznaniu. Komunikacja wymaga dopracowania, szczególnie jeżeli chodzi o częstotliwość kursów w newralgicznych godzinach, (...) Podobna sytuacja dotyczy porannych pociągów – ja wiem, że niektórzy nie mogą wsiąść rano.* Efektywny transport publiczny skutkował będzie poprawą warunków życia i być może ograniczy wykorzystanie prywatnych samochodów, co na zasadzie synergii będzie skutkowało również ograniczeniem poziomu antropopresji na środowisko przyrodnicze. Podobnego efektu można się spodziewać dzięki modernizacji i rozbudowie bazy oświatowej w zakresie szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego gmin w strefie najintensywniejszej suburbanizacji. Nowoczesne szkoły

z wykwalifikowaną kadrą, poza oczywistym wpływem na podniesienie jakości kapitału ludzkiego, mogą ograniczyć również problemy transportowe zmniejszając konieczność dojazdu uczniów do szkół w Poznaniu. Kapitał terytorialny gmin podobnych do Rokietnicy może być ograniczany pewnymi problemami w zakresie kapitału społecznego. Na ich obszarze dochodzi do intensywnego mieszania się mieszkańców o różnym poziomie świadomości społecznej, co może rodzić konflikty, niekorzystne z punktu widzenia procesów rozwojowych. Na ich istnienie wskazywali respondenci: *Cały czas mamy do czynienia z pewnym dysonansem między napływowymi a starymi mieszkańcami. Trudno im nawiązać relacje między sobą (...) bo nie mają płaszczyzny do ich nawiązania. Troszkę właśnie tego brakuje, brakuje np. wydarzeń, które dawałyby okazje, żeby te środowiska mogły się integrować.* Rekomendacja w tym zakresie dla polityki rozwoju jest jasna – należy stwarzać mieszkańcom możliwości do integracji oraz stymulować nawiązywanie relacji społecznych przez organizację wydarzeń angażujących różne grupy społeczne. Wpłyne to na poprawę warunków życia oraz poprawi atrakcyjność gminy jako przyjaznej do życia i prowadzenia działalności gospodarczej, co w efekcie powiązań synergicznych może skutkować nawet pozytywnymi efektami w zakresie kapitału finansowego gminy. Osiągnięcie wysokiej jakości kapitału terytorialnego w gminach położonych w strefie najintensywniejszego rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych jest również warunkowane kształtowaniem uwarunkowań instytucjonalnych. W tym celu należy dążyć do poprawy systemu planowania przestrzennego w Polsce na poziomie lokalnym i jego integracji z planowaniem strategicznym. Brak pokrycia gminy planami zagospodarowania przestrzennego prowadzi, na zasadzie synergii, do problemów związanych np. z zaopatrzeniem mieszkańców w podstawową infrastrukturę. Skutkiem braku planów w gminie Rokietnica jest np. wskazywana przez przedstawiciela władzy lokalnej *konieczność rozbudowy sieci drogowej wynikająca z problemów planistycznych wywołujących rozproszenie zabudowy.* Rodzi to konsekwencje w zakresie kapitału finansowego, który zamiast na rozbudowę dróg lokalnych i osiedlowych mógłby być kierowany np. na zadania wspierające tworzenie warunków do rozwoju innowacyjności gminy. Rekomendując działania dotyczące zmian w systemie planowania, należy podkreślić konieczność zwiększenia poziomu partycypacji społecznej poprzez kształtowanie świadomości społecznej nt. problemów przestrzennych, ale też poprzez wdrażanie innowacyjnych narzędzi partycypacyjnych (np. geookreślenie).

W gminach o wysokim poziomie kapitału terytorialnego, pozytywnej sytuacji ludnościowej i stanowiących istotne ośrodki w regionalnym systemie osadniczym, rekomenduje się przede wszystkim identyfikację możliwości wykreowania warunków do rozwoju innowacji i podjęcie stosownych działań w tym kierunku. Przykład Leszna potwierdził pozytywną sytuację w zakresie większości składowych kapitału terytorialnego, co przełożyło się na korzystną sytuację społeczno-gospodarczą tej jednostki. Miasto cechowało się stabilną sytuacją ludnościową dzięki dodatniemu przyrostowi naturalnemu i imigracji mieszkańców z gmin ościennych. Sprzyjały temu korzystne warunki życia kreowane odpowiednim dostępem do usług i wyposażeniem infrastrukturalnym. Miasto jest również dobrze skomunikowane ze swoim otoczeniem dzięki niedawnym, dużym inwestycjom infrastrukturalnym, przez co zapewniono

podstawowe warunki dla przepływu bodźców rozwojowych ze strony dwóch dużych miast: Poznania i Wrocławia. Ponadto zdiagnozowano pozytywną sytuację finansową zarówno samorządu, jak i gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców. Leszno znalazło się na etapie rozwojowym, który wymaga przygotowania odpowiedniego środowiska innowacyjnego. Bariery w tym względzie mogą być pewne cechy kapitału społecznego, na które zwracali uwagę lokalni liderzy społeczni: *Leszno nie jest miastem innowacyjnym – jest miastem zachowawczym. Mieszkańcy to tradycjoniści (...) – są zamknięci i nie chcą zmian.* Konieczne wydaje się być podjęcie działań o charakterze promocyjnym i edukacyjnym, skierowanych przede wszystkim do młodszego pokolenia. W przypadku zamierzeń inwestycyjnych o potencjale innowacyjnym należy przeprowadzać szerokie konsultacje społeczne, służące rozwianiu obaw mieszkańców wobec tego co nieznanne. Ograniczy to występowanie sytuacji, takich jak ta wskazywana przez lokalnych liderów społecznych: *Tutaj pod Leszmem Norwegowie chcieli wybudować bardzo nowoczesną elektrownię, w której spalana jest słoma. Robili cuda, zawieźli ludzi na swój koszt do Anglii, gdzie taka elektrownia pracuje, aby zobaczyli, że taka elektrownia nie brudzi, nie śmierdzi. Ze strony mieszkańców i tak padło ‘absolutnie nie – na pewno będzie śmierdziała’. Spotkałem tego przedsiębiorcę, który wybudował firmę w województwie lubuskim. Na pytanie: ‘dlaczego nie tutaj?’ odpowiedział: ‘nie ma klimatu’.* Kolejną rekomendacją w zakresie kreowania środowiska innowacyjnego jest dążenie do rozwoju usług szkolnictwa wyższego. Pozwoli to na wykorzystanie lokalnych zasobów kapitału ludzkiego, których odpowiednia jakość jest niezbędna dla uzyskania efektów synergicznych w postaci rozwoju innowacji. Bardzo dobrze ilustrowała to wypowiedź społecznego lidera lokalnego: *Mamy dwie innowacje. Jedną w skali światowej, drugą na pewno w skali Europy. Od kilku lat jesteśmy na etapie ich wdrażania. Ściągamy ludzi. Ciężko jest tutaj z czymś takim funkcjonować. Z uwagi na to, że nie ma kadr. Nie ma ludzi. Może to nie jest wina mieszkańców. Może to właśnie wina tego, że nie ma jednostki uniwersyteckiej, która byłaby kuźnią kadr, ludzi, którzy chcieliby w czymś takim uczestniczyć, intelektualnie byłiby w stanie to objąć. Chcieliby uczyć się czegoś nowego, co jest nieznanne.* Ponadto zaleca się podjęcie działań usprawniających działalność lokalnego inkubatora przedsiębiorczości, które poprzedzone zostałyby audytem aktualnego funkcjonowania tego podmiotu, co pozwoliłoby na ograniczenie przeświadczenia wśród mieszkańców, że *...inkubator w Lesznie tak naprawdę jest fasadą. Tam nie tworzy się atmosfery i nikt na to nie zwraca uwagi, żeby stworzyć otoczenie wokół tego inkubatora, żeby rzeczywiście pomóc ludziom, którzy mają idee. Należy faktycznie odciążyć ich z kosztów związanych z prowadzeniem działalności.* Podjęcie rekomendowanych działań w zakresie innowacji pozwoliłoby Lesznu zbliżyć się do wykształcenia w pełni relacyjnego, modelowego kapitału terytorialnego, opartego na wszystkich, wzajemnie powiązanych składowych.

Kolejna, najliczniejsza grupa gmin położonych w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego tworzy obszar o przeciętnym poziomie rozwoju, gdzie z reguły obserwuje się tendencje do odpływu mieszkańców w kierunku obszarów rdzeniowych. Potwierdzono to m.in. w Trzemesznie: *jak już ktoś faktycznie zdobędzie wykształcenie wyższe, specjalistyczne, to jednak wyjeżdża nie znajdując w Trzemesznie miejsca pracy. Główne kierunki wyjazdów to stosunkowo bliskie większe aglomeracje typu Poznań, Bydgoszcz,*



*Toruń.* Kluczową rekomendacją jest zatem ograniczenie trwałego odpływu kapitału ludzkiego, tak aby nie osiągał on znamion „drenażu mózgow” stanowiącego główną przyczynę degradacji lokalnego kapitału terytorialnego. Wśród podstawowych działań w tym zakresie należy wskazać wykreowanie systemu efektywnego transportu wewnątrzregionalnego, opartego przede wszystkim na możliwie gęstej sieci kolejowych połączeń z ośrodkiem regionalnym, co zwiększyłoby przestrzenny zasięg mobilności dobowej mieszkańców. Opłacalność, przede wszystkim czasowa, tego typu migracji ograniczyłaby skalę decyzji o trwałej zmianie miejsca zamieszkania, co potwierdzono np. w przypadku Czarnkowa: *Miasto się nie rozwija, dlatego że niestety nie da się dojeżdżać z Czarnkowa do Poznania. Czarnków mógłby być sypialnią, tak jak są Oborniki dla Poznania, ale musi być komunikacja. Powstał pomysł powstania szybkiego pociągu, który miałby jechać do Poznania przez Wągrowiec i Rogoźno, więc to połączenie trwałoby 2,5 godziny. To jest bez sensu, szkoda czasu i pieniędzy na tę drogę – bezpośrednio mamy 67 km do Poznania. Musimy stawiać albo na szybki transport, jeśli kolejowy to (...) powiedzmy w ciągu 1 godziny do Poznania, a jeżeli nie da się koleją to musi być droga. I nic więcej....* Nie mniej istotne są połączenia autobusowe między ośrodkami niższego rzędu ułatwiające zaspokajanie codziennych potrzeb mieszkańców: *Jak przeprowadziłem się do Turku dwadzieścia parę lat temu z Wrześni to było tak, że z Turku można było się dostać w każdy rejon Polski. (...) W tej chwili to jest tak, że jak moja mama ma przyjechać z Wrześni do Turku to nie ma autobusu. To najczęściej biorę samochód i po nią jadę – to jest masakra.* Działania dotyczące poprawy systemu komunikacyjnego gmin leżących w dalszym otoczeniu ośrodka regionalnego powinny być ukierunkowane również na wzmacnianie kapitału materialnego związanego z infrastrukturą drogową; poza Czarnkowem zwrócono na to szczególną uwagę w Księżu Wielkopolskim: *droga, która jest głównym ciągiem komunikacyjnym od strony Śremu i Poznania jest w fatalnym stanie.* Potwierdzeniem słuszności rekomendacji o poprawie funkcjonowania systemu komunikacyjnego dla ograniczenia odpływu kapitału ludzkiego jest gmina Bralin, gdzie: *... jest dużo więcej mieszkańców niż było. Nie ma takiego drastycznego odpływu ludzi młodych a jednocześnie autobusy tu chodzą, komunikacja autobusowa jest dość rozwinięta. (...) Połączenia kolejowego nie ma, bo upadło, ale w tej chwili zastąpiły je autobusy.* Działania służące poprawie kapitału terytorialnego powinny być ukierunkowane także na poprawę jakości i wzrost dostępności do podstawowych usług publicznych, co poprawiłoby warunki funkcjonowania kapitału ludzkiego. Chodzi przede wszystkim o ochronę zdrowia<sup>47</sup>. W Trzemesznie wskazywano, że: *ochrona zdrowia jest bardzo marna. (...) W Bralinie mamy jeden ośrodek służby zdrowia i dwóch lekarzy. Mamy też w Kępnie SOR – jak się do niego przyjedzie to się ze trzy godziny posiedzi i wróci do domu ze skierowaniem do specjalisty; dostęp do służby zdrowia w Turku jest coraz gorszy, ponieważ wycofują się specjaliści, którzy wcześniej przyjmowali na NFZ; Opieka medyczna też wydaje mi się, że jest tu (Książ Wlkp.) na poziomie minimalnym.* Podkreślić należy, że problemy

---

<sup>47</sup> Podkreślić należy, że przytoczone opinie zostały wyrażone przed wybuchem pandemii COVID-19, która z pewnością w jeszcze większym stopniu odkryje niedostatki służby zdrowia w „Polsce lokalnej”.

służby zdrowia nie są możliwe do rozwiązania wyłącznie na poziomie lokalnym, należy podejmować działania systemowe stanowiące wyzwanie dla zintegrowanego planowania rozwoju. Dostrzegają to także respondenci: *Mnie się wydaje, że w ogóle kondycja służby zdrowia w Polsce jest średnia, więc to się odbija też na nas w Złotowie. Specjalistów jako tako mamy, problemem jest kwestia kolejek i brak dostępności*. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że problemy związane z dostępem do usług zdrowotnych były również sygnalizowane – choć w nieco mniejszej skali – w gminach lepiej rozwiniętych. Z kolei w zakresie usług edukacyjnych nie stwierdzono większych braków w zakresie szkolnictwa podstawowego i średniego. Zauważano natomiast konieczność podjęcia działań zwiększających dostępność do miejsc w żłobkach, o czym świadczy wypowiedź jednego z liderów lokalnych w Trzemesznie: *Nie ma żłobków, nie ma zaplecza dla młodzieży, dla młodych rodzin*. Kolejna rekomendacja również bazuje na relacjach między kapitałem materialnym oraz ludzkim i dotyczy likwidacji bariery zniechęcającej ludzi do pozostania w gminach o przeciętnym poziomie rozwoju. Chodzi o brak możliwości zapewnienia młodym ludziom odpowiednich warunków mieszkaniowych: *Problemem jest na pewno ilość mieszkań w Trzemesznie – 60 rodzin czeka na mieszkanie, i to i komunalne i socjalne. Ale ogólnie brakuje mieszkań dla takich ludzi, którzy chcą zacząć nowe życie, odciąć się od rodziców, a jednocześnie nie są w stanie sami udźwignąć kredytu*. Warto podkreślić, że wśród głównych potrzeb w zakresie kształtowania warunków życia nie pojawiają się już braki w zakresie podstawowej infrastruktury komunalnej (wodociągi i kanalizacja). W toku przeprowadzonych badań zdiagnozowano pozytywną rolę funduszy europejskich w tym zakresie, co potwierdzają przykładowe wypowiedzi liderów lokalnych: *Na kanalizację też mamy dofinansowanie (Bralin), Otrzymaliśmy dofinansowanie również na budowę sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków (Złotów)*. Znaczenia nabierają natomiast problemy związane ze środowiskiem przyrodniczym, zwłaszcza z jakością powietrza. Należy podjąć działania ograniczające stężenie pyłów, co w dłuższej perspektywie czasowej powinno zmniejszyć zapadalność na choroby układu oddechowego i w pewnym stopniu ograniczyć kolejki do lekarzy specjalistów, co stanowi przykład konsekwencji licznych powiązań w ramach kapitału terytorialnego. Wskazywane kierunki działań obejmują budowę obwodnic, co wpisuje się również we wcześniej omawiany rozwój efektywnego systemu transportowego: *W Turku zawartość pyłów PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub> jest przez większość dni w roku przekroczona. Bywają takie dni, gdzie jest przekroczona o 300-400%. Konieczna jest pilna budowa obwodnicy i przeniesienie ruchu przelotowego poza miasto*. Dalej działania na rzecz poprawy jakości powietrza powinny obejmować likwidację przestarzałych pieców w indywidualnych kotłowniach: *Następna kwestia to oczywiście te kotły indywidualne, co prawda coraz mniej jest u nas tej niskiej emisji, ale jednak jeszcze jest. Są osiedla, które są opalane węglem albo różnego rodzaju śmieciami*. Działaniom tym powinna towarzyszyć interwencja w zakresie budowania świadomości ekologicznej, stanowiącej element kapitału społecznego. Obecnie w wielu przypadkach sytuacja wygląda podobnie, jak w Trzemesznie: *... ludzie nie są edukowani, palą w piecach wszystkim co się da. To jest bardzo duży problem*. W Turku zauważono możliwość zaangażowania organizacji pozarządowych w tym zakresie: *Myszę, że gdyby oddało się tutaj inicjatywę stowarzyszeniu; i te środki, które*

przeznaczyło miasto, dostałoby stowarzyszenie, to by było dużo fajniej zrobione, dużo ciekawiej. Kolejną rekomendacją dla kształtowania kapitału terytorialnego omawianego typu gmin, jest wykorzystanie endogenicznego potencjału kapitału materialnego dla rozwoju nowych funkcji gospodarczych (np. turystycznych), co mogłoby się przyczynić do poprawy sytuacji w zakresie kapitału finansowego oraz ograniczyłoby odpływ kapitału ludzkiego. Tego typu kierunku rozwoju był wskazywany m.in. w Czarnkowie, gdzie: *należy postawić na turystykę i rekreację i wzmocnić pozytywne bodźce rozwojowe związane z tym, że ludzie z Poznania kupują działki rekreacyjne, także coś ich tutaj ściąga*. Podobnie w Trzemesznie szanse na dalszy rozwój upatrywano w walorach środowiskowych, przy czym wskazywano na konieczność zastosowania podejścia strategicznego w tym zakresie: *Tu leżą pieniądze na ziemi, wystarczy się schylić, bez wielkich inwestycji i być atrakcyjniejszym turystycznie. Mamy zabytki, które nie są wykorzystywane, bo nie ma przewodników turystycznych. Mamy potencjał, ale jeziora są zanieczyszczone. Są pewne próby czynione i to nawet z powodzeniem tylko, że to wszystko jest nieskoordynowane, nie ma całego kompleksowego myślenia. Trzemeszno ma potencjał turystyczny całkowicie niewykorzystany*. Również Złotów może wiązać poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej z wykorzystaniem walorów przyrodniczych, gdzie wprost zgłaszano postulat: *Rozwój gminy na pewno powinien iść w kierunku zdrojów wielkopolskich, w kierunku wykorzystania terenów, które mamy: jezior, lasów. Bo tak naprawdę to jest nasze bogactwo*. Powyżej nakreślone kierunki działań rekomendowane do podjęcia w gminach leżących w większym oddaleniu od ośrodka regionalnego, które charakteryzowały się przeciętnym poziomem kapitału terytorialnego powinny przyczynić się do wzmocnienia efektów synergicznych wynikających z relacji między poszczególnymi czynnikami rozwoju. Trudno jednak oczekiwać, że wszystkie te gminy staną się w przyszłości centrami innowacji. Zwrócono na to uwagę w Bralinie: *wracamy do początku (...) czyli młodzi wykształceni ludzie zostający w miastach w znakomitej większości. No bo jeśli czerpią tam wiedzę i jej później tutaj nie przywożą, to jak na tym terenie mają powstawać innowacje*. Podkreślić należy, że szansę na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w przyszłości stanowi ograniczenie trwałego odpływu kapitału ludzkiego, co wymaga wzmocnienia funkcjonowania pozostałych składowych kapitału terytorialnego np. poprzez realizację wyżej zaproponowanych działań.

Ostatnia kategoria obszarów, dla których określono rekomendacje obejmuje gminy o niskim poziomie kapitału terytorialnego, odpływie mieszkańców przyjmującym znamiona drenażu mózgow i leżących na peryferiach regionalnego systemu osadniczego. Reprezentantem tego typu gmin w ramach przeprowadzonych badań były Szczytniki, leżące na wschodnim krańcu województwa wielkopolskiego. Jest to gmina wiejska o niskim poziomie rozwoju, na której obszarze odnotowano negatywne konsekwencje masowej emigracji mieszkańców, którą można określić jako „drenaż mózgow”: *Odpyływanie ludzi jest ogromne. (...) Głównie przez niskie zarobki, ale i zmienia się mobilność społeczeństwa, wsiada się w auto i w 2 godziny jest się w dużych ośrodkach: Łódź, Wrocław, Poznań, ale i w mniejszych: Kalisz, Ostrów Wielkopolski, Sieradz. Mówię tutaj nawet o zwykłym funkcjonowaniu, o zwykłych zakupach*. Podstawową rekomendacją jest nie tylko ograniczenie dalszego odpływu, ale przede wszystkim stworzenie warunków do osiedlania się nowych mieszkańców. Bliskość szybkich połączeń

drogowych z ważniejszymi ośrodkami miejskimi pełni obecnie funkcję pasa transmisyjnego dla trwałej emigracji. Podstawową przyczyną jest brak atrakcyjnych miejsc pracy, co jednocześnie przekłada się na brak wystarczającej bazy usług podstawowych, który wyraża się chociażby we wspomnianej konieczności wyjazdu po zakupy do innych gmin. W przypadku Szczytnik zauważa się mniejszy problem z systemem komunikacyjnym, co wynika z bliskości szybkich dróg i ogólnej niewielkiej liczby mieszkańców, którzy zaspokajają swoje potrzeby przede wszystkim korzystając z samochodów prywatnych. Społeczni liderzy lokalni mówią wprost: *mamy blisko do dróg ekspresowych, do autostrad; ma być obwodnica Kalisza, ma być szybka kolej. Teraz się szybko robi, szybkie decyzje i realizacja*. Nie oznacza to jednak, że nie należy podjąć żadnych kroków w tym zakresie. Rekomendowane są działania, które polepszą funkcjonowanie lokalnego transportu publicznego i poprawią stan lokalnych dróg, co zwiększyłoby skalę powiązań Szczytnik z Kaliszem, pobliskim ośrodkiem subregionalnym. Potrzeby w tym zakresie dotyczą przede wszystkim mieszkańców niezmotywowanych: *PKS kiedyś jechał o różnych porach, teraz tego nie ma. (...) Generalnie trudno jest dostać się do miasta osobom, które nie posiadają samochodu. Zwłaszcza z miejscowości dalszych, mniejszych. Problemem jest rozsianie tego gdzie ludzie mieszkają, są małe miejscowości, 2-3 domy w dużym oddaleniu. Dla nikogo nie jest to rentowne, aby tam drogę wybudować*. W tym miejscu pojawia się kolejny problem związany z brakiem odpowiedniego planowania przestrzennego, które powinno porządkować kwestie gęstości zabudowy. Rekomenduje się objęcie planami zagospodarowania przestrzennego przynajmniej tych obszarów, które w największym stopniu wykazują potencjał dla przyszłego osiedlania się ludzi, na co również wskazywali społeczni liderzy lokalni: *problemem jest planowanie przestrzenne – nie ma wydzielonego miejsca dla ludzi, którzy chcieliby uciec z miasta i się tutaj osiedlić. Działki nie są skondensowane i przygotowane*. Konieczne jest zapewnienie im odpowiedniego wyposażenia infrastrukturalnego (np. drogi, system kanalizacji zbiorczej, gazyfikacja), co należy traktować jako inwestycję w przyszłość. Nawet mimo obecnego braku rentowności zdecydowanie wpłynęłoby to na atrakcyjność gminy w oczach potencjalnych, nowych mieszkańców i podniosłoby wartość gruntów. Stanowi to wyraz istotnej roli kapitału materialnego, jako tej składowej kapitału terytorialnego, która jest konieczna dla przyciągnięcia i zatrzymania kapitału ludzkiego, a w konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Warto również zaznaczyć, że inny aspekt kapitału materialnego – stan środowiska przyrodniczego może stanowić dodatkową szansę na przyciągnięcie mieszkańców, którą należy uwzględnić np. w działaniach promocyjnych gminy: *kwestia zanieczyszczenia powietrza dotyczy ośrodków typu Kraków, Wrocław, Poznań – skupisk ludzi. U nas nie ma 20 mieszkań na przestrzeni 100 m<sup>2</sup>, nie ma blokowisk, ani starych kamienic. To jest inna przestrzeń. Jedyne co ogranicza Szczytniki to brak nowego budownictwa jednorodzinnego*. Inną istotną barierą dla kształtowania relacyjnego kapitału terytorialnego Szczytnik są pewne cechy kapitału społecznego związane z niechęcią mieszkańców do zmian, co wyraźnie przekłada się na możliwości inwestycyjne i tworzenie nowych, atrakcyjniejszych miejsc pracy. Zwracał na to uwagę przedstawiciel władzy lokalnej: *Przygotowujemy plan inwestycji drogowych, żeby w odpowiedni sposób przygotować tereny inwestycyjne, które mogłyby zachęcić*

do lokalizowania innej działalności niż rolnicza i ogrodnicza. Dodatkową barierą (...) jest niechęć prywatnych właścicieli gruntów do ich odsprzedania i przekształcenia pod działalność gospodarczą. Potwierdziła to w pewnym stopniu strona społeczna: *Gmina nie posiada terenów inwestycyjnych. Bardzo duży problem z tym mamy, ilu chętnych tyłu przeciwników. Chcemy sprzedać działkę w centrum, ale głównie chcą ją kupić ci co budują wielkie markety. Jeśli im nie sprzedamy to nikt inny nie przyjdzie.* Zauważalny jest pewien dysonans między wcześniejszymi komentarzami o konieczności wyjazdu poza gminę w celu zrobienia „zwykłych zakupów” a brakiem zgody na powstanie nowego, dużego sklepu w bliższej odległości. Wskazuje to na konieczność zaangażowania społeczności lokalnej w procesy rozwojowe przez szeroko zakrojone działania ukierunkowane na rozwój partycypacji społecznej, służącej wypracowaniu kompromisu co do przyszłego rozwoju gminy. Zmiany w zakresie kapitału społecznego to proces długotrwały, jednak w przypadku Szczytnik wydaje się on być niezbędny dla uruchomienia procesów związanych z rozwojem przedsiębiorczości, niezbędnej do tworzenia nowych miejsc pracy, które w konsekwencji mogą przyciągnąć nowy kapitał ludzki i przełożyć się na poprawę w zakresie kapitału finansowego. Kapitał społeczny wydaje się być główną barierą dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej Szczytnik, również z tego względu, że na terenie gminy nie odnotowano innych, ważnych barier związanych z kształtowaniem warunków życia mieszkańców, które artykułowano we wcześniej omawianych grupach gmin. Nie odnotowano większych problemów z dostępem do podstawowych usług publicznych, o czym świadczą następujące wypowiedzi: *Mamy dwa ośrodki zdrowia, dobry młody personel, lekarzy, generalnie dobrze jest to zorganizowane, nie można narzekać, (...) Szkoły są tu w naszym środowisku takim centrum, wokół którego coś się zawsze dzieje, one w jakiś sposób kreują wydarzenia kulturalne.* Podsumowując rekomendacje dla gminy Szczytniki dotyczące kształtowania kapitału terytorialnego, należy w pierwszej kolejności podjąć działania w zakresie kapitału materialnego i społecznego, co powinno skutkować w przyszłości pojawieniem się przedsiębiorczości i stworzeniem warunków do przyciągnięcia kapitału ludzkiego. Należy dążyć również do zwiększenia skali powiązań z ośrodkiem subregionalnym, co pozwoliłoby w przyszłości na łatwiejszy dostęp i wykorzystanie w miarę swoich potrzeb potencjału innowacyjnego rozwijanego w Kaliszu. Podkreślić w tym miejscu należy, że nie wszystkie gminy muszą dążyć do osiągnięcia najwyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, co należy uznać jako niemożliwe biorąc pod uwagę immanentną cechę procesów rozwojowych, jaką jest różnicowanie się w przestrzeni. Ważne jest, aby to zróżnicowanie kształtowało się na poziomie akceptowalnym społecznie. Zdają sobie z tego sprawę również społeczni liderzy lokalni zauważając, że *gmina w miarę swoich skromnych możliwości rozwija się dobrze. Samorządowcy się starają. Wójt myślę, że też. Tutaj miejscowy aktyw też działa, żeby tą skostniałą strukturę społeczną rozruszać. Gminy będą bogatsze, biedniejsze – ważne żebyśmy zbudowali jakąś tam swoją tożsamość. Myślę, że to też jest istotne.*

Uzupełnieniem powyżej sformułowanych rekomendacji dla działań operacyjnych w odniesieniu do kapitału terytorialnego są rekomendacje w zakresie tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju i wzmocnienia uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Jak wcześniej zaznaczono są one formułowane dla wielkopolskich gmin testowych

z większym zaakcentowaniem układu poszczególnych czynników rozwoju, co stanowi bezpośrednio następstwo przyjętego we wcześniejszych rozdziałach pracy schematu analizy w zakresie tych dwóch wyzwań polityki regionalnej.

Pierwszy wykaz rekomendacji dla działań operacyjnych w zakresie tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju w odniesieniu do wielkopolskich gmin testowych zawarty w układzie poszczególnych czynników rozwoju przedstawia się następująco:

**W odniesieniu do czynnika kapitał ludzki** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie oddziaływań w zakresie prawidłowości związanych z mobilnością kapitału ludzkiego w związku z tworzeniem warunków dla dyfuzji rozwoju celem ograniczenia prawdopodobieństwa występowania zjawiska „drenażu mózgow” i wzmocnieniem procesu tworzenia warunków do akceptowalnych społecznie, dobowych migracji wahadłowych stanowiących konsekwencje polaryzacji miejsc pracy w subregionalnych lub lokalnych biegunach wzrostu, typu Leszno czy Turek, które oddziałują na obszary słabsze gospodarczo, reprezentantami, których są gminy wiejskie Szczytniki czy Bralin, które postrzegane są jako: *typowa gmina wiejska, z której dojeżdża się codziennie do pracy.*
- Potrzebę generowania nowych miejsc pracy, również w miarę możliwości w mniejszych gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Wyzwanie w tym zakresie zdiagnozowano w gminie miejsko-wiejskiej Książ Wlkp., w której zachodzi potrzeba powstawania *...miejsc pracy na miejscu, żeby ograniczyć te wyjazdy (...), które niekorzystnie wpływają na życie społeczne, rodzinne.*
- Poprawę dostosowania liczby i jakości miejsc pracy do zmieniających się potrzeb lokalnego i regionalnego rynku, zwłaszcza w jednostkach o znacznym potencjale gospodarczym i relatywnie dużym zasięgu oddziaływania, stanowiących ośrodki o silnej funkcji miejsca pracy, traktowane jako bieguny wzrostu, co byłoby wskazane zwłaszcza w największych ośrodkach, takich jak Leszno czy Turek. W dużym stopniu rekomendacja ta została zrealizowana w ośrodku subregionalnym Leszno, ale również pozytywnie oceniana dywersyfikacja struktury gospodarczej została wskazana przez przedstawicieli władz w lokalnych ośrodkach miejskich: Czarnków, Złotów i Trzemeszno. Pewne potrzeby i wyzwania w zakresie wzmacniania tego czynnika zaobserwowano w gminie Turek, w związku z zamknięciem elektrowni Adamów i ograniczeniem wydobycia węgla brunatnego z kopalni odkrywkowej w 2018 r., w którym doszło do poważnej rekonfiguracji lokalnego rynku pracy.

**W aspekcie czynnika kapitał społeczny** najważniejsza rekomendacja dotyczy:

- Wzmacniania relacji sieciowych w postaci kooperacji i przepływu wiedzy między różnymi podmiotami tzw. „poczwórnej helisy” reprezentującymi administrację, gospodarkę, organizacje społeczne i naukę celem wzrostu ich konkurencyjności i innowacyjności, co sprzyja dyfuzji procesów rozwojowych na danym obszarze. Potrzeby w zakresie wzmacniania kapitału społecznego w przedmiotowym zakresie zaobserwowano we wszystkich gminach testowych, ale najbardziej w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki, w których ze względu na ich typowo rolniczy charakter odnotowano zwłaszcza brak współpracy z sektorem naukowym i gospodarczym, ale również brak dobrych praktyk związanych z zasadą dzielenia

się wiedzą i uczenia, co potwierdza sytuacja w Szczytnikach: *Każdy biznes kręci w swoim gospodarstwie, nie ma tak, że jest tworzenie grup producenckich albo spółdzielczości.* Natomiast rekomendacja ta w największym stopniu została zrealizowana w gminie miejskiej Leszno, w której *W poczwórnej helisie najaktywniejsze są organizacje społeczne. Przedsiębiorcy są również bardzo aktywni,* a także w gminie miejskiej Czarnków, w której bardzo dobrze oceniono współpracę lokalnych szkół i organizacji z poznańskim sektorem naukowym szczebla wyższego.

**W odniesieniu do czynnika kapitał materialny** należy zwrócić uwagę na:

- Wzrost dostępności przestrzennej poprzez systemowe wzmocnienie infrastruktury technicznej, zwłaszcza drogowej, sprzyjające tworzeniu warunków dla zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju, a także ograniczeniu stopnia zagrożenia w okresie dekonunktury ekonomicznej. W tym zakresie zdiagnozowano dwie tendencje. Rekomendacja ta w dużym stopniu została zrealizowana w gminach o wysokim poziomie rozwoju, takich jak Leszno czy Rokietnica, ale zwrócono w nich uwagę na potrzebę rozwoju infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie elementów o wyższym poziomie zaawansowania, a nie podstawowych. Z kolei w pozostałych gminach należy skoncentrować działania na podniesieniu jakości elementów podstawowych poprzez ich modernizację, zwłaszcza w zakresie poprawy zróżnicowanej jakości elementów infrastruktury technicznej wynikającej z przynależności do różnych szczebli zarządzania: gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego, co stwierdzono w gminach: Bralin, Książ Wlkp. i Trzemeszno: *Drogi gminne staramy się remontować na bieżąco. Gorzej jest z drogami powiatowymi* oraz na budowę takich elementów np. w postaci obwodnicy, co byłoby wskazane w gminach miejskich Czarnków i Złotów.
- Tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju w wyniku wzrostu dostępności przestrzennej gminy związanej z podniesieniem optymalizacji sieci połączeń komunikacji publicznej, zwłaszcza autobusowej. Działania tego typu są szczególnie uzasadnione w gminach: wiejskiej Szczytniki, miejsko-wiejskich Trzemeszno i Książ Wlkp. czy miejskich Czarnków: *W zakresie rozwoju usług publicznej komunikacji są duże zaległości, od 20 lat jest problem z dojazdem autobusem z Czarnkowa do Poznania i Złotów: Od dłuższego czasu to praktycznie komunikacja tutaj w żaden sposób nie jest skorelowana, tak aby wyjechać ze Złotowa i złapać połączenie gdziekolwiek dalej. Autobusów jest coraz mniej, a nawet w gminie Turek, gdzie: Nie ma prawie żadnej komunikacji autobusowej.* Z kolei **w aspekcie czynnika kapitał finansowy** rekomendacje sprowadzają się do:
- Tworzenia warunków dla większej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych przeznaczonych na inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej sprzyjających dyfuzji rozwoju. Wymaga to zwiększenia jakości kapitału ludzkiego i wyposażenia instytucjonalnego, czego przykładem mogą być niewystarczające umiejętności pracowników, na co zwrócono uwagę również w największej spośród badanych gmin Leszno: *Miasto nie ściągnęło odpowiednio wykwalifikowanych ludzi z zewnątrz, którzy napisaliby projekty, które wpisywałyby się w struktury oczekiwań programów unijnych.*

Przykładem gminy, w której rekomendacja w dużym stopniu została już zrealizowana jest gmina miejska Złotów, w której w tym celu zatrudniono ...człowieka, który pracował w zewnętrznej firmie, która pisała projekty.

- Kontynuowania i wzmacniania korzystnej współpracy z innymi sąsiednimi jednostkami w ramach stowarzyszeń i związków oraz nawiązywania takiej współpracy, co sprzyja pozyskiwaniu europejskich środków publicznych, m.in. na rozwój infrastruktury technicznej. Pozytywne działania tego typu zdiagnozowano w mieście Leszno w aspekcie współpracy z sąsiednimi gminami, w gminie Turek w ramach współpracy w Związku Gmin Powiatu Tureckiego oraz w gminie Rokietnica w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań. W przypadku pozostałych gmin rekomenduje się podjęcie próby nawiązywania współpracy w przedmiotowym zakresie w celu wzmacniania przedmiotowego czynnika.

**W odniesieniu do czynnika innowacje** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie oraz tworzenie relacji sieciowych w postaci przepływu wiedzy o innowacyjnym charakterze między różnymi podmiotami, co sprzyja wzrostowi poziomu przedsiębiorczości i konkurencyjności oraz rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych. Zasadniczo relacje w odniesieniu do kształtowania i wykorzystywania mechanizmów dzielenia się (*sharing*) i uczenia (*learning*) w zakresie wiedzy o charakterze innowacyjnym zdiagnozowano tylko w gminie miejskiej Leszno w aspekcie prowadzenia działalności gospodarczej związanej z inicjatywami klastrowymi: *W tych klastrach widać efekty uczenia się przez działanie. Członkowie nie boją się. Pokazują co robią i wzajemnie korzystają ze swoich doświadczeń adaptując je do swoich działalności*, w podpoznańskiej gminie Rokietnica w odniesieniu do współpracy z otoczeniem naukowym, w której: *...nie da się bez takiej współpracy mówić o nowoczesnym podejściu do rozwoju gminy* oraz w gminie miejskiej Czarnków, w której dzielenie się wiedzą odbywa się w warunkach niezdrowej konkurencji: *I nawet podkupują sobie pracowników i to jest akurat coś czego nie powinno być*. W pozostałych gminach postuluje się w ramach wzmacniania czynnika innowacje podjęcie próby tworzenia relacji sieciowych o innowacyjnym charakterze.

Natomiast drugie zestawienie rekomendacji dotyczy tworzenia warunków do kształtowania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju w odniesieniu do wielkopolskich gmin testowych i w układzie poszczególnych czynników rozwoju przedstawia się następująco.

**W odniesieniu do czynnika kapitał ludzki** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie poprzez tworzenie odpowiednich warunków pozytywnych cech i kompetencji mieszkańców gmin testowych, mających wpływ na tworzenie instytucjonalnych warunków dla procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Na potrzebę wzmacniania kapitału ludzkiego, w tym zakresie poprzez tworzenie odpowiednich warunków w lokalnym otoczeniu zwrócono uwagę w gminie wiejskiej Bralin: *Jesteśmy częścią Wielkopolski i ta przysłowiowa pracowitość Wielkopolan jest tutaj widoczna. (...) Ludzie są gospodarni, pracowici, aktywni i wiele z siebie gotowi dać. Przekłada się to na działalność stowarzyszeń, przedsiębiorczość, aktywność, o ile stworzy się ku temu warunki*. Należy



podkreślić, że we wszystkich gminach testowych, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, respondenci wskazywali więcej cech pozytywnych niż negatywnych, które powinny być zachowane i wzmacniane w kontekście tworzenia uwarunkowań instytucjonalnych.

- Ograniczenie negatywnych cech i kompetencji mieszkańców gmin testowych mających wpływ na tworzenie uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Istniejące wyzwania w tym zakresie wskazano np. w podpoznańskiej gminie Rokietnica objętej procesem suburbanizacji. Wynikają one z odmiennych cech ludności napływowej, którą cechuje brak poczucia tożsamości i więzi lokalnej i postawa roszczeniowa: *Wszystko im się należy, wszystko musi być podane na tacy*. Natomiast w gminie Trzemeszno ograniczenia wynikają ze zbyt dużej anonimowości w kwestii wyrażania swoich poglądów: *Mieszkańcy Trzemeszna wypowiadają się na tematy społeczne, polityczne, jakiegokolwiek inne tylko anonimowo*.

**W aspekcie czynnika kapitał społeczny** rekomendacje sprowadzają się do:

- Tworzenia warunków do wzrostu aktywności mieszkańców, zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz grup społecznych i przede wszystkim między grupami społecznymi – instytucjami nieformalnymi i instytucjami formalnymi. Działania w tym zakresie powinny być wzmacniane w gminach Leszno, Książ Wlkp. czy Turek, w których zwrócono uwagę na nie- zbyt dobre relacje organizacji społecznych i urzędów administracji publicznej, co potwierdzają wypowiedzi: *Jesteśmy skrajnie niezadowoleni ze współpracy z samorządem, ale największy zarzut jest taki, że nasz samorząd, konkretnie ten, nie potrafi zrozumieć po co są organizacje pozarządowe czy: Nie ma współpracy, nie ma dialogu z miastem*.
- Wzmocnienia aktywności mieszkańców w lokalnych procesach decyzyjnych, zwłaszcza w wyborach samorządowych, które bezpośrednio wpływają na kształtowanie lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju, co byłoby wskazane zwłaszcza w większych ośrodkach: Lesznie i Turku. W przypadku mniejszych gmin rekomendacje w tym zakresie w dużym stopniu zostały zrealizowane, czego przykładem była bardzo wysoka frekwencja w wyborach samorządowych, zwłaszcza w gminach wiejskich Bralin i Szczytniki.
- Tworzenie i wzmacnianie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza przez instytucje formalne, czyli lokalną administrację, która ma w tym zakresie większe możliwości. Potrzebę taką zdiagnozowano głównie w gminach o niższym poziomie rozwoju np. w gminach: Książ Wlkp. czy Szczytniki, w których w ograniczonym stopniu stosowano instrumenty wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

**W odniesieniu do czynnika kapitał materialny** należy zwrócić uwagę na:

- Systemowe wzmacnianie infrastruktury społecznej, zwłaszcza w zakresie instytucji ochrony zdrowia, edukacji, opieki nad dziećmi, w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu, które poprawi konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz stworzy warunki dla polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego. Działania tego typu w odniesieniu

do kapitału materialnego są szczególnie potrzebne w gminie Turek, w której następstwem braku konsultacji społecznych była słaba identyfikacja zapotrzebowania mieszkańców w zakresie usług edukacyjnych oraz w gminie wiejskiej Szczytniki o niskiej dostępności usług w zakresie opieki nad dziećmi.

Natomiast **w ramach czynnika kapitał finansowy** podstawowa rekomendacja sprowadza się do:

- Tworzenia warunków dla większej efektywności w zakresie absorpcji i wydatkowania europejskich środków publicznych przeznaczonych na inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej sprzyjających wzmacnianiu uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju. Podobnie jak w przypadku rekomendacji związanych z dyfuzją rozwoju w przedmiotowym czynniku wymaga to zwiększenia jakości kapitału ludzkiego i wyposażenia instytucjonalnego, czego przykładem mogą być niewystarczające umiejętności pracowników, co może zastanawiać i zaskakiwać, w największej spośród badanych gmin Leszno oraz co było przewidywalne, wyzwania w zakresie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju wynikające z przyczyn ekonomicznych w gminie wiejskiej Szczytniki *Nie mamy osób, które np. mogłyby zająć się tylko i wyłącznie inwestorami. Nie możemy sobie na to pozwolić z uwagi na rosnące koszty bieżące.* Przykładem gminy, w której rekomendacja ta w dużym stopniu została już zrealizowana jest gmina miejska Złotów, w której do przygotowywania projektów zatrudniono osobę o dużym doświadczeniu w tym zakresie.

**W odniesieniu do czynnika innowacje** należy zwrócić uwagę na:

- Wzmacnianie zdolności do generowania i przyswajania szeroko rozumianych innowacji organizacyjnych, zwłaszcza w zakresie tworzenia i wdrażania innowacyjnych form funkcjonowania urzędów administracji publicznej, co stanowi konsekwencję procesu uczenia się jednostek terytorialnych oraz efektów rozlewania się wiedzy. Potrzebę w zakresie wdrażania innowacji organizacyjnych, zwłaszcza tych najnowszych, zdiagnozowano we wszystkich badanych jednostkach, nawet w ośrodku subregionalnym Leszno, w którym zwrócono uwagę na ograniczenia związane z brakiem zmian w przedmiotowym zakresie: *Mieliśmy audyt w 2000 roku i struktura urzędu od tego czasu się nie zmieniła, mimo zasadniczych zmian otoczenia czy w gminie Rokietnica, w której: Bariery są przepisy prawne, które nie nadążają za współczesnymi czasami i utrudniają pracę z klientem.*

Kończąc powyższe rozważania dotyczące sformułowania rekomendacji dla działań operacyjnych w odniesieniu do tworzenia warunków dla dyfuzji rozwoju i wzmacniania uwarunkowań instytucjonalnych rozwoju można stwierdzić, że zidentyfikowane różnice związane z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego czy statusem administracyjnym jednostek testowych w największym stopniu wpływają na zróżnicowanie dedykowanych im rekomendacji w odniesieniu do czynników: kapitał ludzki, społeczny i materialny. W aspekcie dwóch pozostałych czynników: kapitału finansowego i innowacji, rekomendacje te wykazują mniejsze zróżnicowanie i są podobne w badanych gminach.

## 9.3. Wyzwania pandemii COVID-19

Pandemia SARS-CoV-2, która rozpoczęła się na przełomie 2019 i 2020 r. w Chinach obejmując cały świat, przynosi wieloaspektowe konsekwencje. Dotyczą one również wymiaru ekonomicznego i społecznego, a jej następstwa w tym zakresie będą zdecydowanie głębsze i dalej idące niż w przypadku poprzednich szoków ekonomicznych, przez które przechodziła gospodarka światowa, w tym Wielkiego Kryzysu (1929-1933), Kryzysu Naftowego (1973), czy też Kryzysu Finansowego (2007-2009) [Thorpe i in. 2020].

*Lockdown*, kwarantanna obejmująca znaczną część ludności, powszechne ograniczenia w swobodzie przemieszczania się oraz niespotykany na taką skalę globalny stres i strach społeczeństwa, powodują gwałtowny spadek wydatków konsumenckich i biznesowych, co nieuchronnie prowadzi do głębokiej recesji ekonomicznej [Brzeski, Smith 2020]. Będzie ona stanowiła *de facto* przedłużenie obecnego kryzysu, który w swojej fazie medycznej wydaje się być już częściowo opanowany w Chinach i Azji Środkowo-Wschodniej, czyli miejscach źródłowych, czego nie można powiedzieć o jego fazie społeczno-ekonomicznej. Bezpośrednim efektem tej fazy może być trwały spadek dochodów, bankructwa i likwidacja podmiotów gospodarczych, gwałtowny wzrost bezrobocia i znacznie wyższy popyt na świadczenia społeczne. Zjawiska te będą wywierać rosnącą presję na system bankowy i finansowy oraz sektor inwestycji publicznych postrzeganych jako skuteczna forma oddziaływania na popyt inwestycyjny w okresach recesji [García-Herrero, Ribakova 2020]. Wszystko wskazuje na to, że podjęte już w wielu krajach działania zmierzające do złagodzenia polityki pieniężnej, przy ekstremalnie niskich stopach procentowych, będą miały bardzo ograniczony wpływ na zmianę niekorzystnych trendów makroekonomicznych. Czy zmienią je niespotykane co do wartości programy wsparcia gospodarki przez państwo (Pakiet „Mamuci” 2 bln USD w USA – co stanowi 10% PKB tego kraju, czy też EU Recovery Plan zwiększający budżetu Unii Europejskiej w perspektywie 2021-2027 do kwoty 1,8 bln EUR – co oznacza jego podwojenie w stosunku do perspektywy 2014-2020) zweryfikuje czas. Należy pamiętać, że programy stymulacji pieniężnej podejmowane w ramach luzowania ilościowego QE (*quantitative easing*) w wielu regionach świata po kryzysie finansowym z lat 2007-2008, nie zostały ocenione w sposób jednoznacznie pozytywny. Co prawda doprowadziły do spadków stóp procentowych i przywrócenia zaufania na rynkach pieniężnych, ale jednocześnie nie spowodowały ożywienia gospodarczego w analizowanych krajach [Łasak 2017]. Wielu uważa, że były one wręcz nieskuteczne doprowadzając, poprzez zwiększenie wyceny aktywów finansowych, do pogłębienia dysproporcji dochodowych w społeczeństwie i wynikającego z tego wzrostu niezadowolona (np. ruchy społeczne *Occupy Wall Street* w USA, czy protesty *Le mouvement des Gilets jaunes* we Francji) [Pietrzykowski 2020], oraz spowodowały nowe zagrożenia w postaci przerośniętych bilansów banków centralnych i szybkiej inflacji zadłużenia publicznego [Sroczyński 2019; Forbes 2020; *Economist* 2020]. Co szczególnie istotne, obecny szok wywołany COVID-19 ma inną genezę niż poprzedni wywołany w sferze finansów i rynku nieruchomości. Zwalczanie skutków nowego kryzysu tymi

samymi narzędziami co poprzedniego może doprowadzić do odwrotnych od zamierzonych i głęboko niekorzystnych konsekwencji ekonomicznych [Pietrzykowski 2020]. Pola transmisyjne obecnego kryzysu znacznie głębiej i w sposób bardziej bezpośredni obejmą sferę realnej gospodarki, a poprzez nią także sferę finansów publicznych [CNBC 2020; Economist 2020].

W tych uwarunkowaniach szczególnie ważna staje się odpowiedź na pytanie o konsekwencje społeczno-ekonomiczne kryzysu COVID-19 dla trendów mikroekonomicznych w poszczególnych terytoriach, dla poszczególnych branż, sektorów oraz lokalnych rynków pracy. Z pewnością ich następstwa zmienią cechy kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów, a w konsekwencji wpłyną na wielkość i charakter zróżnicowań przestrzennych rozwoju. Będzie to wymagało planowanego wzmocnienia polityki spójności [Position Statements... 2020b], krajowej polityki regionalnej i realizowanych lokalnie polityk rozwoju. Większe wyzwania muszą być pokonywane z użyciem większych środków. Trzeba przy tym zadbać o synergię interwencji polityki spójności z innymi działaniami Wspólnoty uruchomionymi w odpowiedzi na nową sytuację, tak aby mogły wzajemnie się wzmacniać, a nie osłabiać, powielać lub znosić. Obok wspomnianych już decyzji dotyczących podwojenia przyszłego budżetu Unii Europejskiej podejmuje się również działania doraźne, które zasilają budżety krajowe państw członkowskich. Ich przykładem jest decyzja przywódców państw członkowskich podjęta 24 kwietnia 2020 r., w konsekwencji której uzgodniono pakiet 540 mld euro, który ma zostać przeznaczony na bieżące działania związane z czterema priorytetami: (1) ograniczeniem rozprzestrzeniania się wirusa, (2) zapewnieniem zaopatrzenia w sprzęt medyczny, (3) promowaniem badań nad terapiami i szczepionkami oraz (4) wspieraniem miejsc pracy, przedsiębiorstw i gospodarki. Ważne, aby redystrybucja tych środków na poziom regionalny i lokalny przebiegała w sposób sprawny oraz odpowiadający zgłaszanym potrzebom.

Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której samorząd terytorialny w Polsce, w tym objęte badaniem gminy Wielkopolski, zostały wyjątkowo doświadczone konsekwencjami kryzysu COVID-19. Przedmiotowy stan dobrze ilustruje tytuł *Raportu Samorząd... [2020]* przygotowanego przez zespół ekspertów Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej kierowany przez prof. Jerzego Hausnera, który brzmi *Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*. Ustalenia Raportu zwracają uwagę, że w obecnie obowiązującym modelu państwa w Polsce główny ciężar świadczenia większości usług publicznych i bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami spoczywa na samorządzie terytorialnym. Niestety działania administracji rządowej nie sprzyjają wzmocnieniu samorządności terytorialnej. Wręcz przeciwnie, systematycznie ją osłabiają. Potwierdzeniem tych prawidłowości jest dramatyczna sytuacja finansowa samorządów, która z jednej strony wynika z obniżenia w 2019 r. stawek podatku PIT i wprowadzenia zerowego PIT-u dla osób poniżej 26 lat (decyzje podjęte bez konsultacji ze stroną samorządową) [Skóbel, Rudka 2020], a także podwyższenia poziomu płacy minimalnej w 2021r. do wysokości 2800 zł brutto i narastających skutków ekonomicznych pandemii COVID-19. Jest ona też konsekwencją braku decyzji ze strony rządu dotyczących zmiany sposobu redystrybucji dochodów państwa zapewniającego większe wsparcie

finansowe samorządów terytorialnych w tych nowych uwarunkowaniach. Bardzo poważnym wyzwaniem staje się realizacja zadań związanych z oświatą. Jej organizacja w czasie pandemii COVID-19 skutkuje dodatkowymi kosztami, a placówki oświatowe stają się szczególnego rodzaju ośrodkami interwencji kryzysowej. Wymaga to skierowania do nich pomocy o charakterze zarówno materialnym, jak i merytorycznym, która bardzo często przekracza możliwości samorządu terytorialnego, zwłaszcza mniejszych gmin wiejskich. Warunki kryzysu zweryfikowały również boleśnie skuteczność i efektywność systemu pomocy społecznej. W nowych warunkach samorząd terytorialny musi stać się ośrodkiem aktywizacji społecznej i koordynatorem działań, nie ograniczając się jedynie do funkcji redystrybucji pomocy materialnej. Niezbędne w tym zakresie jest upowszechnienie realnej, a nie teoretycznej partycypacji społecznej. Pownowne wymaga to systemowego wzmocnienia zewnętrznego, które jak dotychczas nie jest wystarczające. Należy zadbać o tworzenie warunków dla lokalnej przedsiębiorczości bardzo osłabionej konsekwencjami ekonomicznymi pandemii COVID-19. Niezbędne jest także utrzymanie poziomu lokalnego popytu inwestycyjnego tworzonego przez sektor publiczny, co w warunkach kryzysu ogranicza jego negatywne skutki. Reorganizacji wymaga transport publiczny, którego funkcjonowanie musi być dostosowane do nowych potrzeb, ale musi też uwzględniać nowe ograniczenia. Brak tego rodzaju działań może skutkować szybkim wzrostem bezrobocia, które w przypadku wielu lokalnych rynków pracy, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych i marginalizowanych, może stać się bezrobociem strukturalnym i długookresowym. Wsparcie samorządu terytorialnego w tym zakresie powinno opierać się na poprawie dostępu do zewnętrznych źródeł środków publicznych, w tym udostępnianych w postępowaniach konkursowych towarzyszących realizacji krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Wskazane problemy i rekomendacje dotyczą także badanych gmin Wielkopolski i co ważne mają w przeważającej części charakter uniwersalny, czyli są aktualne niezależnie od wielkości, położenia i typu funkcjonalnego tych jednostek samorządowych. W tym miejscu należy zgodzić się w pełni z autorami [*Raportu Samorząd... 2020*: 63] *...samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent....* Brak zmiany w dotychczasowym podejściu doprowadzi do dalszej deprecjacji samorządu terytorialnego i zachwiania zasady pomocniczości. Uniemożliwi również realne uczestnictwo samorządu terytorialnego w procesie programowania i realizacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie.

Podsumowując należy podkreślić, że działania na rzecz ograniczania nierówności, które stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności, stają się wyjątkowo ważne w warunkach obecnego kryzysu COVID-19, pogłębiającego skalę tych zróżnicowań. Stanowi to z pewnością podstawę dla rekomendacji dotyczącej zwiększenia siły oddziaływania polityki spójności 2021-2027. Zapowiadane i omówione powyżej zmiany

pozwalają zakładać doprowadzenie do zwiększenia nakładów dostępnych w ramach programowania i realizacji działań tej polityki. Ukierunkowanie szczegółowe polityki spójności, ze względu na jej charakter oraz skoncentrowanie na ponadczasowych priorytetach nie wymaga zmiany. Interwencja w kapitał ludzki i kapitał społeczny powinna zostać podstawowym polem działań. Zmieni się na pewno jej szczegółowe ukierunkowanie, które w większym stopniu będzie związane z ograniczaniem ponownie rosnącego bezrobocia, a w mniejszym stopniu dotyczyć będzie wchodzenia na kolejny poziom rozwoju gospodarki kapitalizmu kognitywnego. Kluczowego znaczenia nabierze pomoc państwa oferowana samorządom terytorialnym i przedsiębiorcom, która od wielu perspektyw budżetowych pozostaje w katalogu podstawowych interwencji wspólnotowej polityki spójności. W nowych uwarunkowaniach powinna ona, obok środków udostępnianych w ramach pakietów stabilizacyjnych, gwarantować dostęp do kapitału finansowego zapewniającego pełną realizację przez samorząd terytorialny, zwiększonego w warunkach konsekwencji kryzysu COVID-19 katalogu zadań publicznych. Dostęp do kapitału finansowego powinien też tworzyć możliwości przedsiębiorcom do podejmowania wyzwań produkcyjnych oraz inwestycyjnych, których kierunek niezmiennie powinien wspierać dążenie do osiągnięcia priorytetów rozwojowych każdego terytorium. Inwestycje wspierające kapitał materialny muszą uwzględnić deficyty ujawnione w warunkach kryzysu COVID-19. Z pewnością szczególne wsparcie należy skierować na modernizację i rozbudowę zaplecza infrastrukturalnego systemu opieki zdrowotnej oraz systemów monitoringu oraz ratownictwa. Nadal jako priorytetowe w wymiarze ponadczasowym należy traktować inwestycje sprzyjające ograniczeniu i przeciwdziałaniu zmianom klimatu, co pozostaje w zgodzie z wieloma opiniami na temat przyczyn obecnej pandemii – *climate-induced pandemic* [Magdaleno 2020]. Niezmiennie należy pamiętać o łączeniu interwencji w infrastrukturę z interwencją ukierunkowaną na zapewnienie warunków dla funkcjonowania i rozwoju ludzi. Zaburzenie tych proporcji zawsze kończy się niską efektywnością, a z czasem przynosi znaczne straty zarówno ekonomiczne, jak i społeczne oraz przestrzenne. Polityka spójności musi również stawać się coraz bardziej skutecznym instrumentem rozwiązywania problemów społecznych, w tym ubóstwa i marginalizacji. Obecny kryzys COVID-19 uderza w najbardziej narażonych. Z tego powodu na pewno należy wzmocnić społeczny wymiar polityki spójności dostosowany do lokalnych potrzeb i stanowiący fundament dla budowania warunków do oddolnego ożywienia [European Commission... 2020b]. Z pewnością w programowaniu i realizacji działań przyszłej polityki spójności Unii Europejskiej szczególne znaczenie przypadnie podejściu zorientowanemu terytorialnie (*place-based policy*), dzięki któremu najlepiej można rozpoznać endogeniczne specyfiki kapitału terytorialnego związane z jego różną odpornością na obecny kryzys oraz dobrać do nich działania interwencyjne. Mając na uwadze bardzo prawdopodobne zwiększenie zróżnicowań przestrzennych należy kontynuować przedsięwzięcia ukierunkowane na wzmocnianie warunków dla dyfuzji rozwoju, która w nowej sytuacji postCOVID-19 może mieć podstawowe znaczenie dla dążenia do poprawy konwergencji rozwojowej. Polityka spójności powinna również kontynuować interwencję ukierunkowaną na poprawę sprawności instytucjonalnej. Dzięki pomocy technicznej polityki spójności, inwestycjom w kapitał ludzki i wsparciu agendy cyfrowej

europejskie, regionalne i lokalne administracje publiczne poprawiły swoją zdolność reagowania na kryzysy. Polityka spójności przyczyniła się do budowania zdolności administracyjnych w kontekście wielopoziomowego współrzędzenia. Obecna sytuacja wymaga kontynuacji tych działań ze szczególnym ukierunkowaniem rozwoju usług e-administracji wspierającej funkcjonowanie zarówno formalnych, jak i nieformalnych instytucji [*European Commission...* 2020c]. Dostosowanie uwarunkowań instytucjonalnych do obecnych uwarunkowań wymaga wzmocnienia a nie osłabiania funkcjonowania poszczególnych szczebli administracji publicznej i jej relacji z instytucjami nieformalnymi. Powinno to w konsekwencji wiązać się z, adekwatną do zmian zakresu zadań oraz wzrostu zakresu odpowiedzialności, decentralizacją kompetencji i środków finansowych.