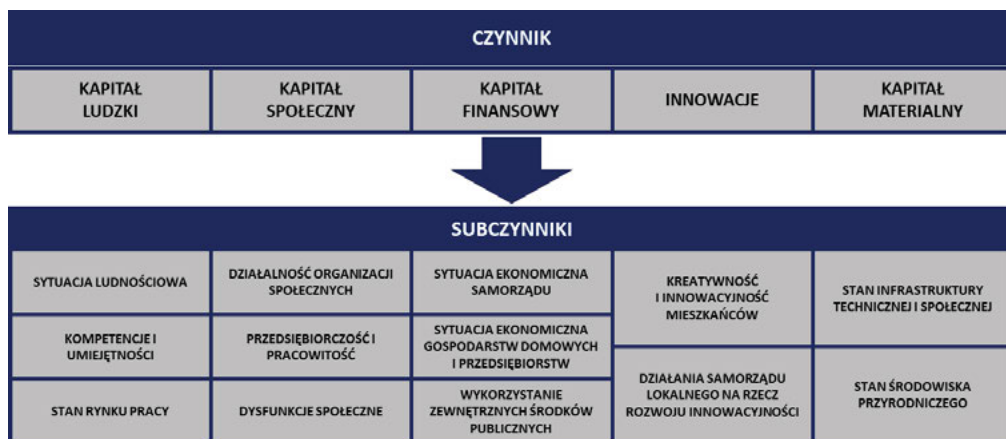


# Rozdział 5

## Kapitał terytorialny

### 5.1. Zakres analizy

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



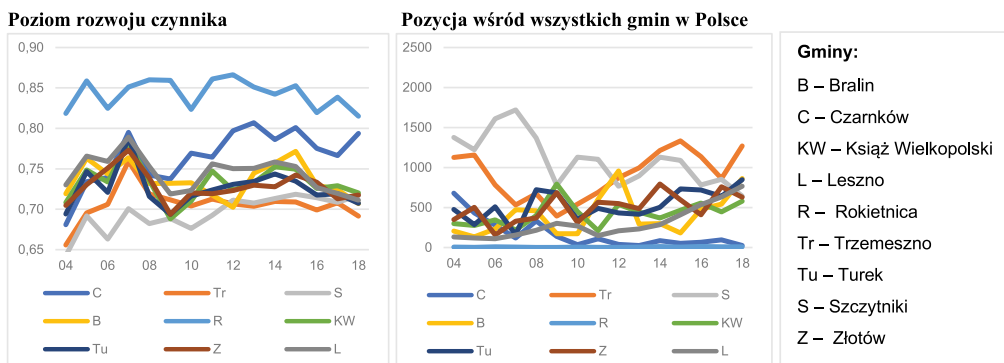
Ryc. 5.1. Schemat identyfikacji kapitału terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

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

## 5.2. Kapitał ludzki

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



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

Źródło: opracowanie własne.

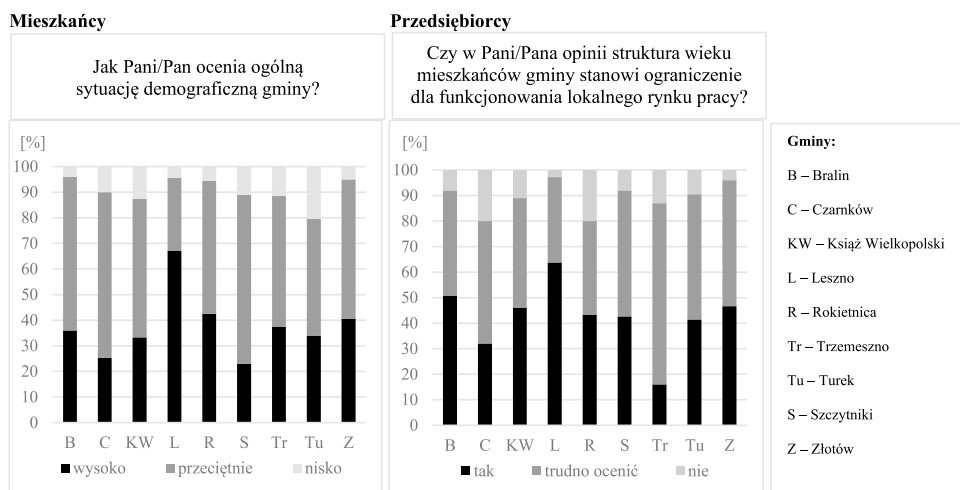
regionalnego, ale również wymiar jakościowy twierdząc, że *są to ludzie młodzi, o ponadprzeciętnych dochodach, dobrym wykształceniu oraz z relatywnie dużą liczbą dzieci.*

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

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

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

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



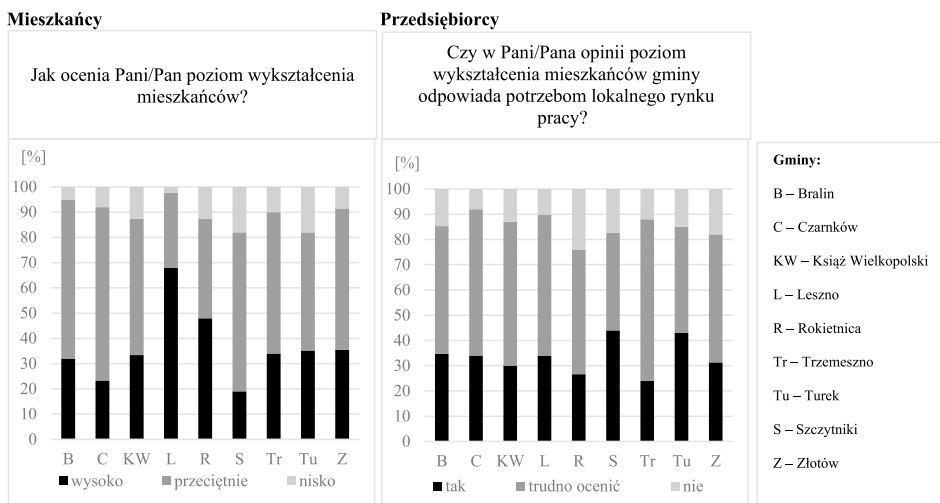
Ryc. 5.3. Sytuacja ludnościowa w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

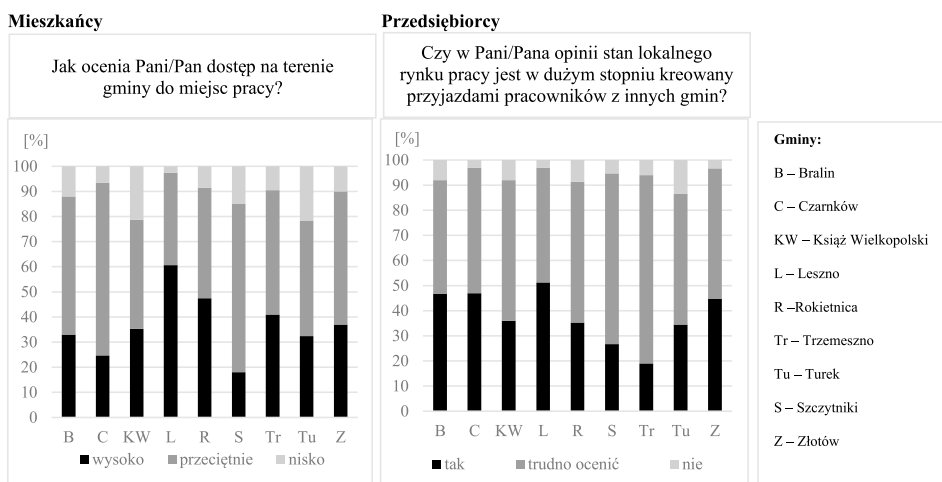


Ryc. 5.4. Poziom wykształcenia w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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



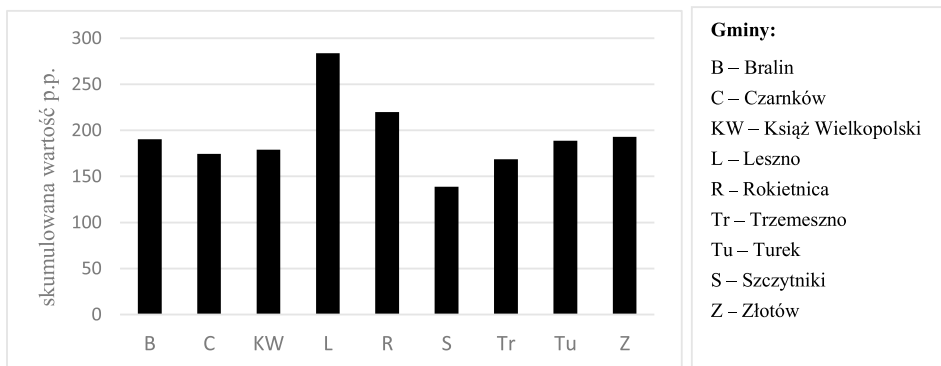
Ryc. 5.5. Stan rynku pracy w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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



Ryc. 5.6. Kapitał ludzki w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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



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

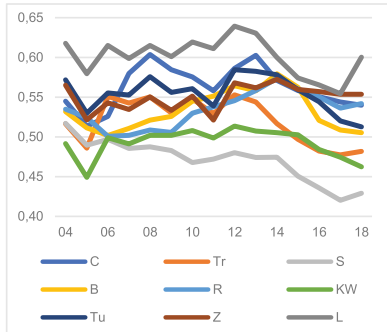
Z drugiej strony niski poziom kapitału ludzkiego może stanowić poważną barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego i ograniczać możliwości oddziaływania innych składowych kapitału terytorialnego, w tym przede wszystkim czynnika innowacji. Brak wykwalifikowanej kadry zniechęca przedsiębiorstwa innowacyjne,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

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

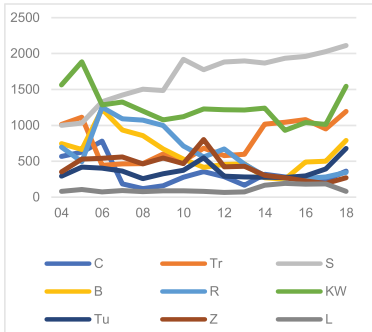
### 5.3. Kapitał społeczny

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

Poziom rozwoju czynnika



Pozycja wśród wszystkich gmin w Polsce



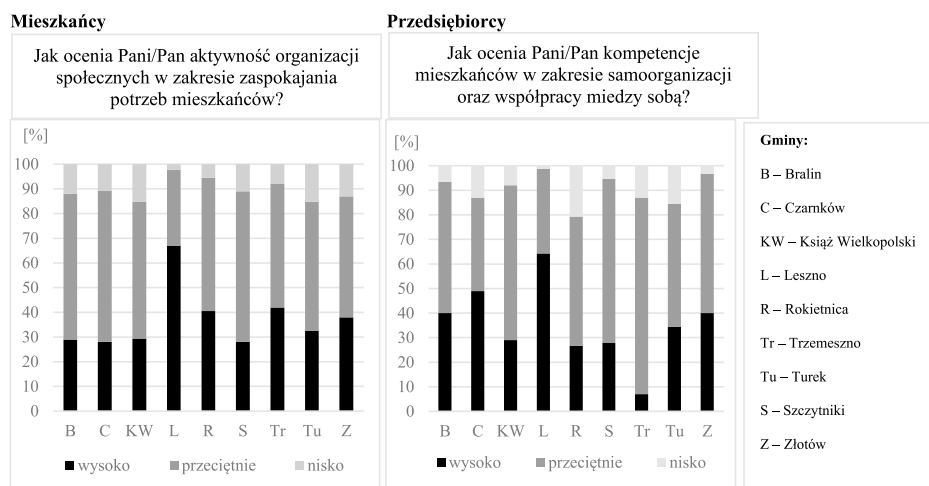
- Gminy:**
- B – Bralin
  - C – Czarnków
  - KW – Książ Wielkopolski
  - L – Leszno
  - R – Rokietnica
  - Tr – Trzemeszno
  - Tu – Turek
  - S – Szczytniki
  - Z – Złotów

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

Źródło: opracowanie własne.

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

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



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

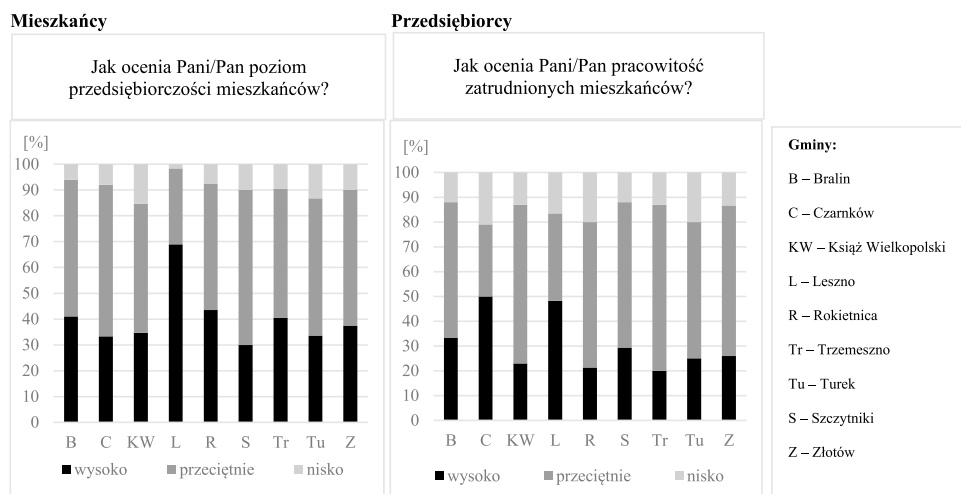
Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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



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

Źródło: opracowanie własne.

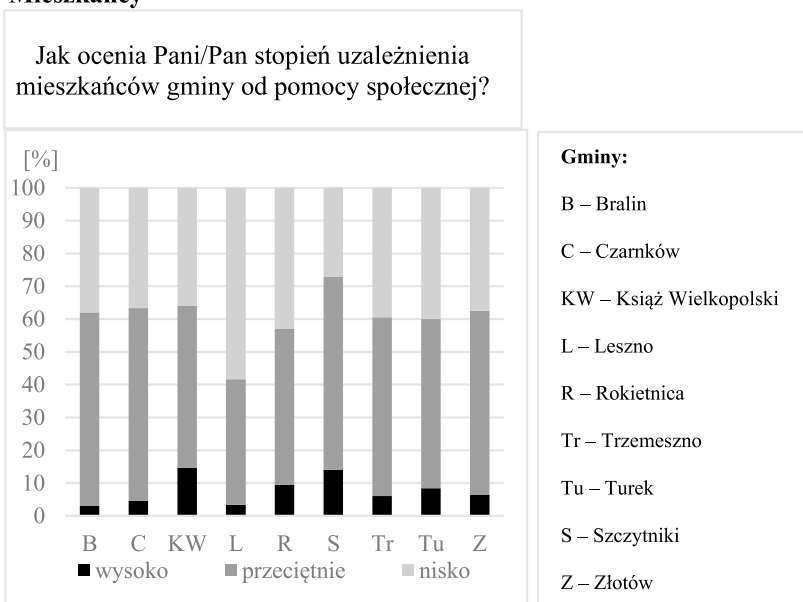
obowiązkowość, a z kolei lokalni liderzy społeczni podkreślali, że mieszka tam *bardzo dużo ludzi zaradnych, którzy chcą coś zrobić*. Podobne, pozytywne cechy kapitału społecznego zidentyfikowano w pozostałych gminach charakteryzujących się relatywnie wysokim poziomem tego czynnika. W Złotowie *ludzie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

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

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

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

### Mieszkańcy



Ryc. 5.10. Poziom dysfunkcji społecznych w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

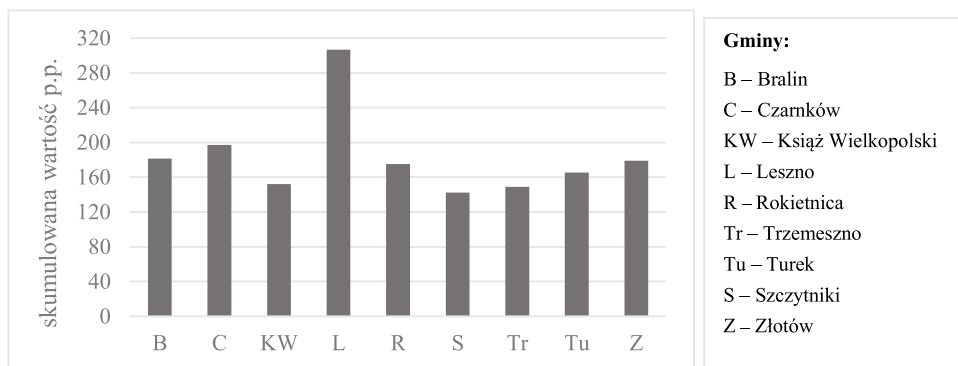
to przedstawiciel władzy lokalnej: *Stalą opieką społeczną na terenie gminy jest objęte około 50-60 rodzin. Jest to sporo. Z kolei lokalni liderzy pytani o najważniejsze problemy społeczne gminy, odpowiadali: patologia i spożycie alkoholu.* Potwierdzono tym samym, że dysfunkcje społeczne stanowią istotny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

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

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

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

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



Ryc. 5.11. Kapitał społeczny w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

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

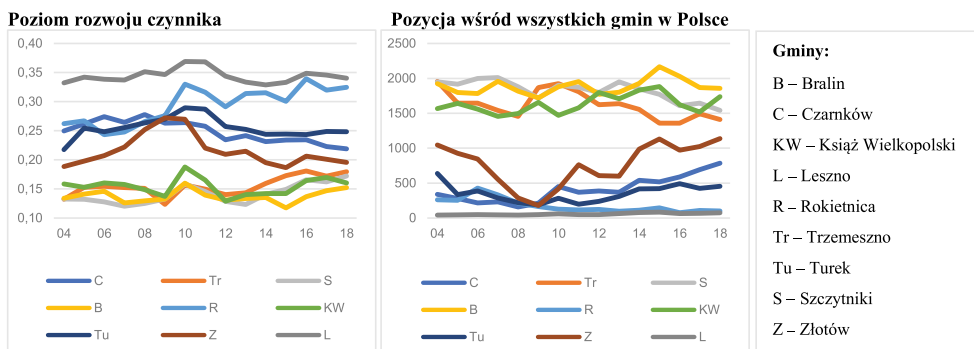
Podsumowując, wraz z poprawą stanu kapitału społecznego należy oczekiwać bezpośrednich, pozytywnych efektów synergicznych przejawiających się przede wszystkim podniesieniem poziomu kapitału ludzkiego i zwiększeniem jego pozytywnego oddziaływania na pozostałe składowe kapitału terytorialnego. Kapitał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

## 5.4. Kapitał finansowy

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

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





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

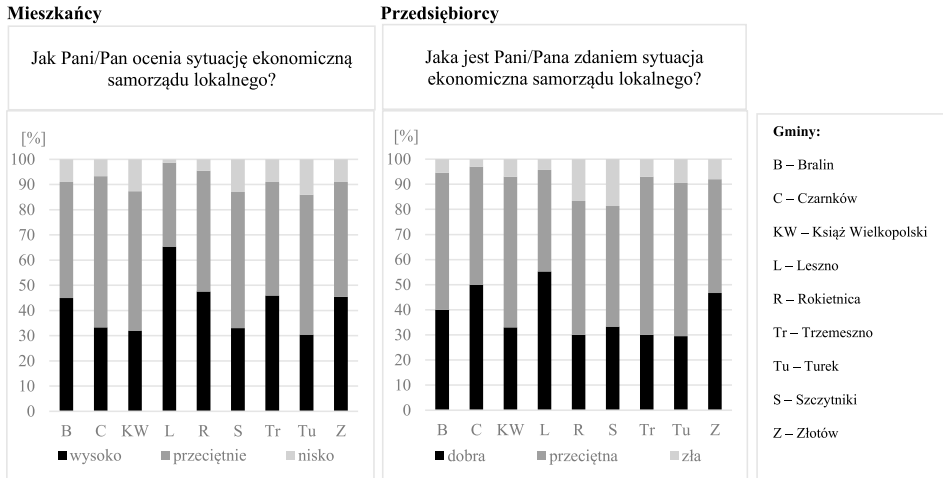
Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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



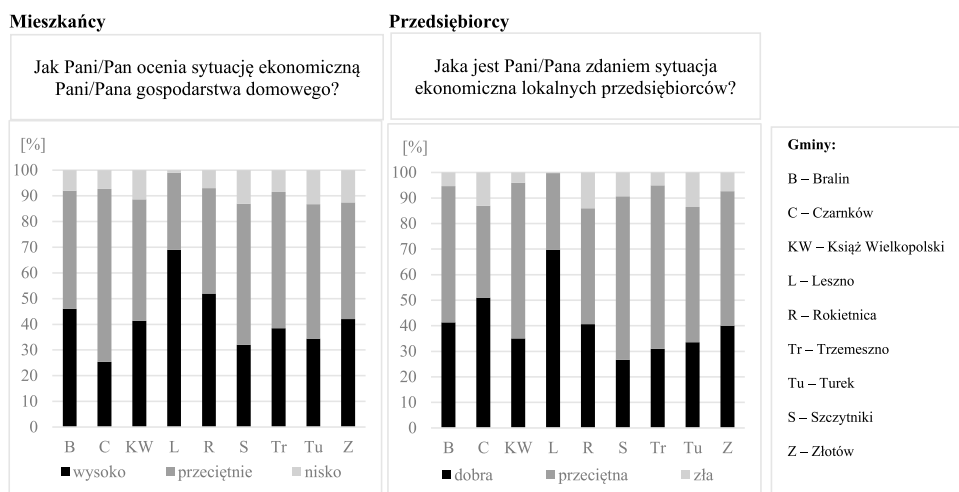
Ryc. 5.13. Sytuacja ekonomiczna samorządu lokalnego w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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



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

Źródło: opracowanie własne.

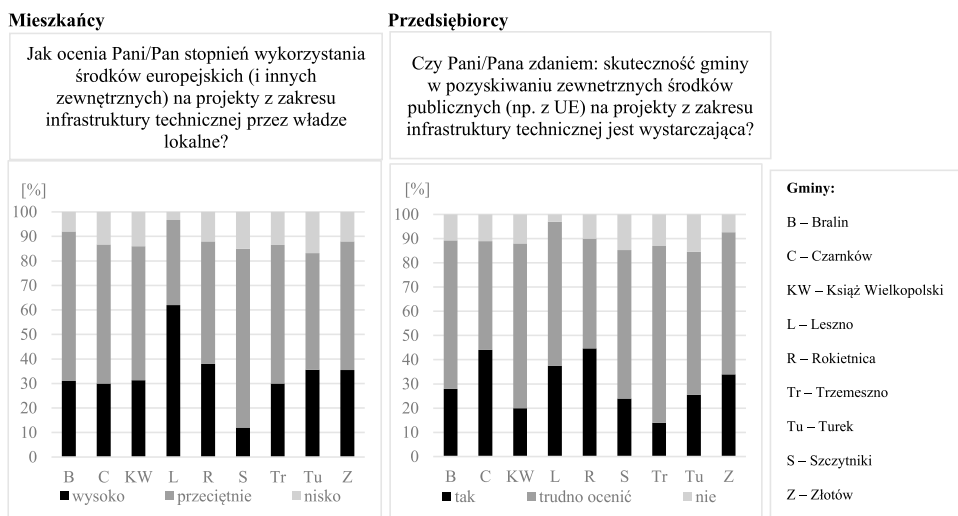
widać coraz więcej dobrej klasy aut. Również w kontekście sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw potwierdzali, że jest ona dobra, jednak ze względu na wysycenie rynku pracy zauważali, że *przyciągnięcie do Leszna kolejnych przedsiębiorców może być trudne z uwagi na to, że nie ma możliwości zatrudniania,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

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

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

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

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



Ryc. 5.15. Wykorzystanie zewnętrznych środków publicznych w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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

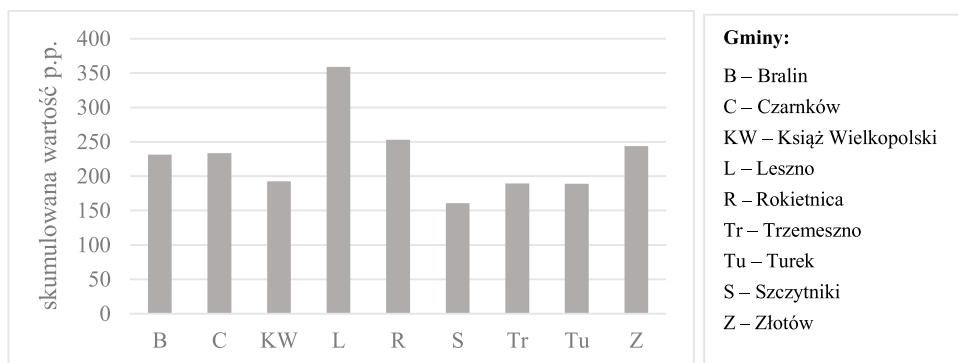
---

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

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

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

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



Ryc. 5.16. Kapitał finansowy w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

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

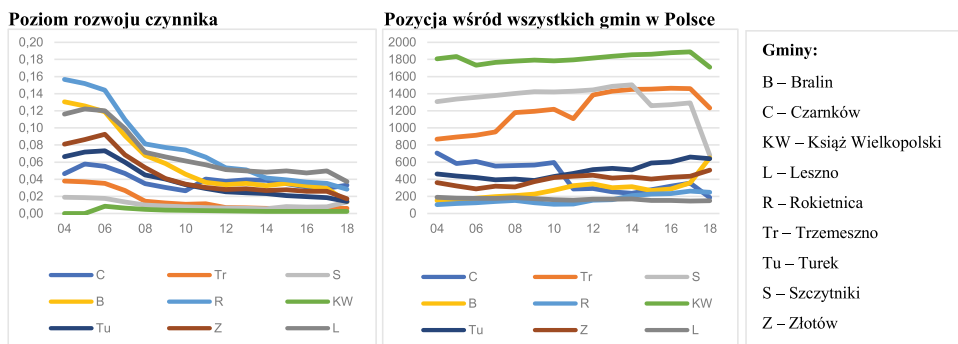
Podsumowując, kapitał finansowy wykazuje najsilniejsze powiązania z następującymi składowymi kapitałami terytorialnymi: kapitał ludzki, społeczny i materialny. W ramach tych trzech kapitałów szczególnie uzasadnione jest oczekiwanie wystąpienia pozytywnych efektów synergicznych, skutkujących ostatecznie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

## 5.5. Innowacje

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

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





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

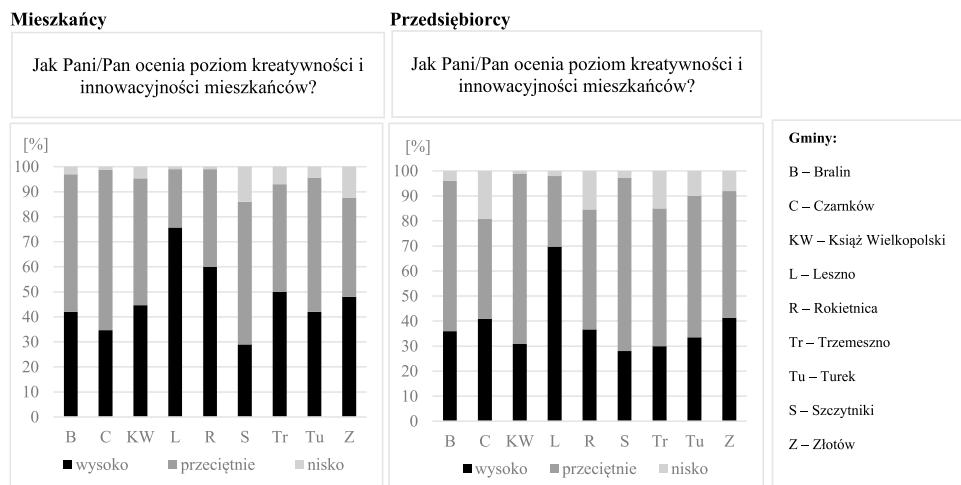
Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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

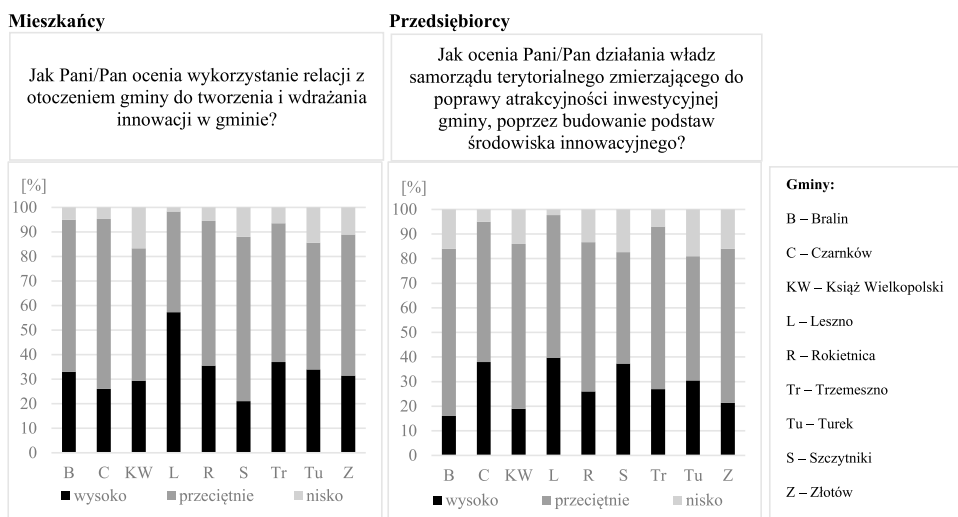


Ryc. 5.18. Poziom kreatywności i innowacyjności mieszkańców w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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



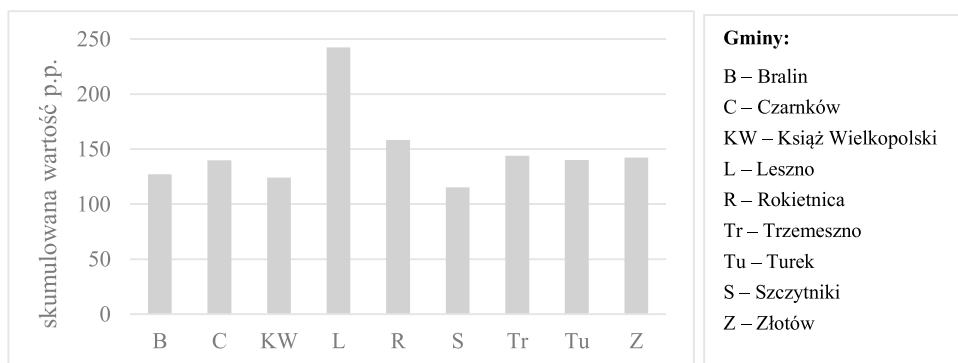
Ryc. 5.19. Działania samorządu lokalnego na rzecz rozwoju innowacyjności w opinii respondentów

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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



Ryc. 5.20. Innowacje w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

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

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

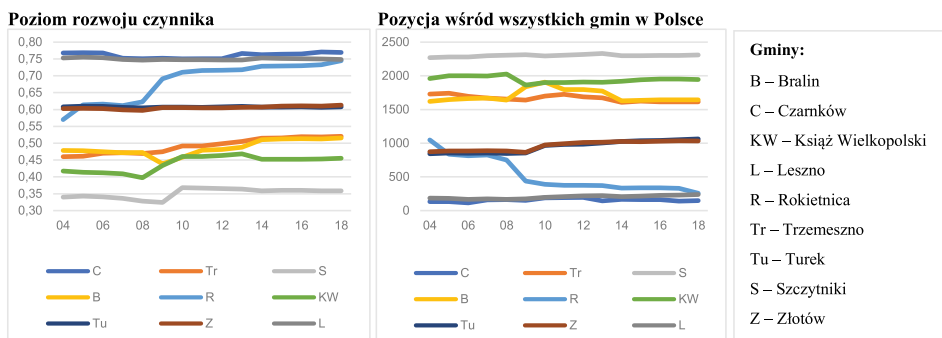
Podsumowując, innowacje są tym elementem kapitału terytorialnego, który w bardzo ograniczonym stopniu wykazywał oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie lokalnym w Wielkopolsce. Istniejący poziom innowacyjności skutkował jednocześnie ograniczeniami w zakresie dyfuzji rozwoju (podrozdz.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

## 5.6. Kapitał materialny

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

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

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



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

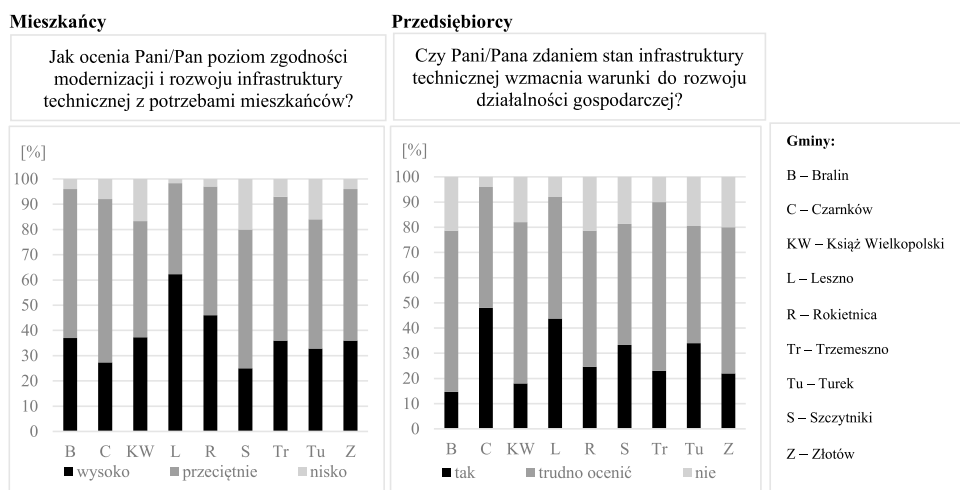
Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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



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

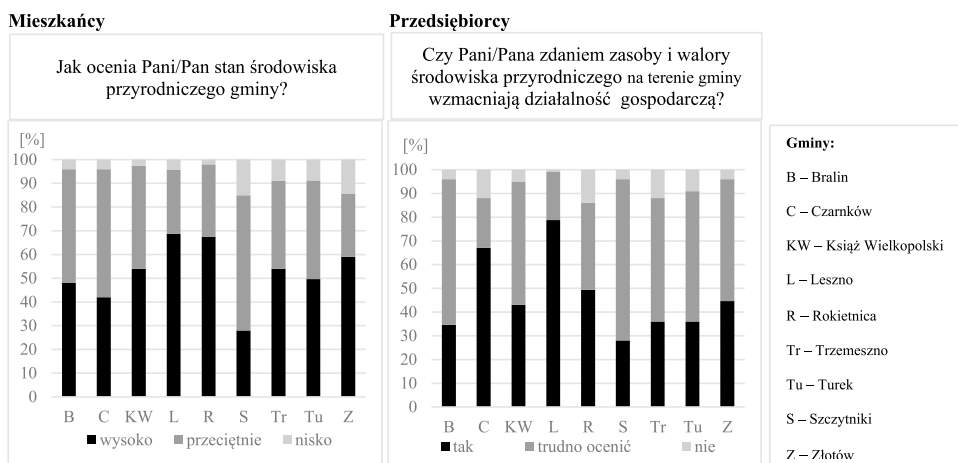
Źródło: opracowanie własne.



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

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

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



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

Źródło: opracowanie własne.

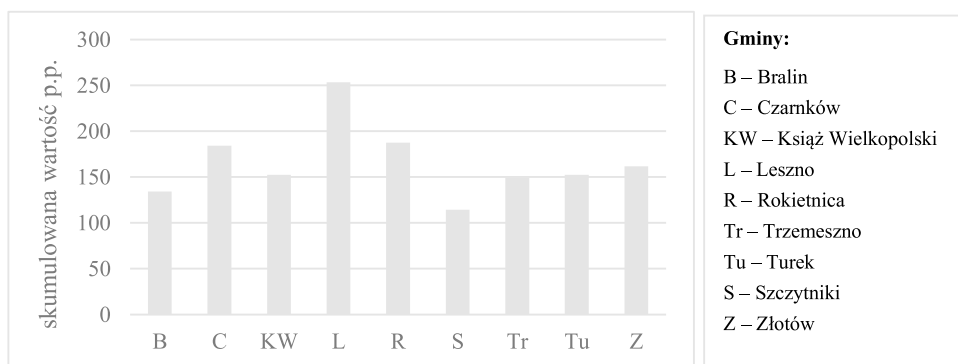
W Rokietnicy również zauważono, że *niewątpliwym atutem gminy jest przyroda*, która stanowi istotny element decydujący o atrakcyjności gminy w oczach napływających mieszkańców: ... *poza wcześniej wspomnianą Doliną Samicy Kierskiej, obszarem Natura 2000, na terenie gminy znajduje się jeszcze kilka innych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

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

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

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

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



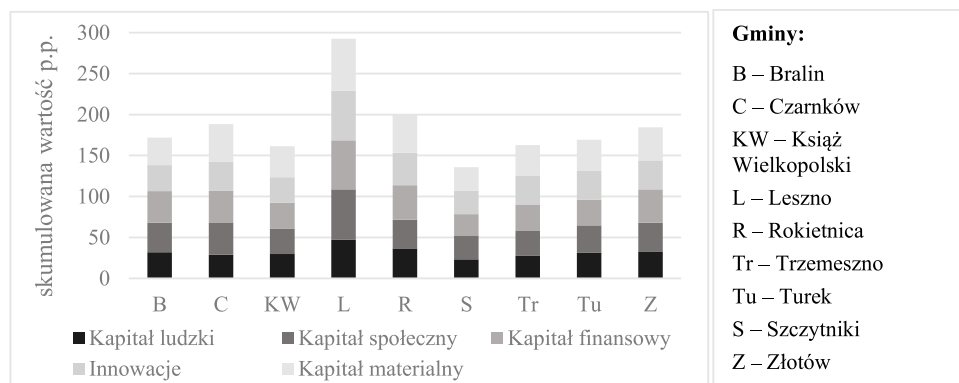
Ryc. 5.24. Kapitał materialny w opinii respondentów – synteza

Źródło: opracowanie własne.

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

## 5.7. Kapitał terytorialny jako wyzwanie polityki zorientowanej terytorialnie

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



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

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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