

# Rozdział 8

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

### 8.1. Programowanie wielkopolskiej polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



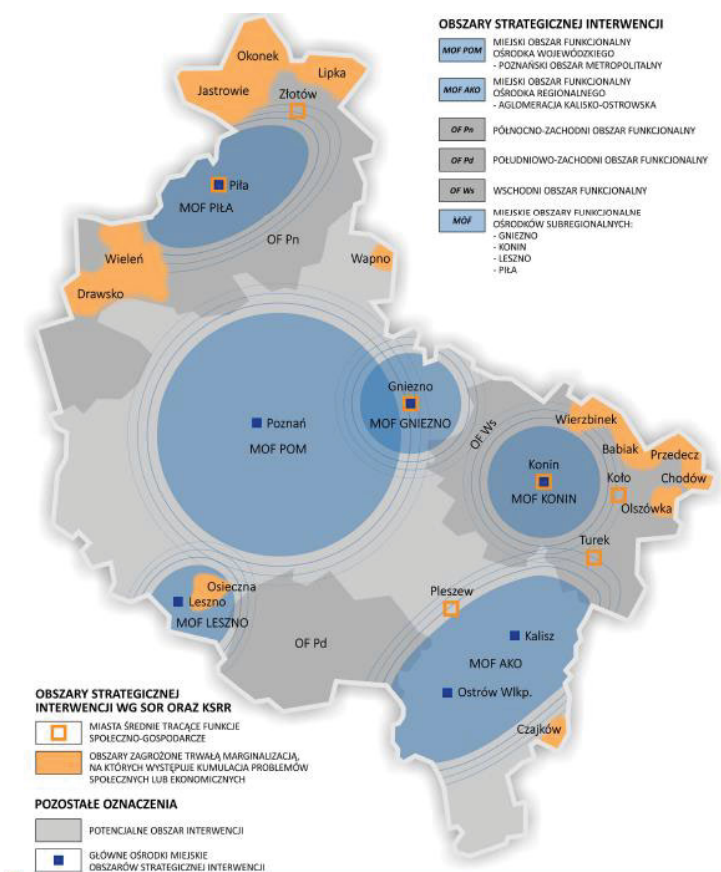
Gmina	Terytorializowane cele operacyjne <i>Strategii Wielkopolska 2020</i> <sup>45</sup>	Preferencje <i>WRPO 2014+</i>
Rokietnica	2.1 Wsparcie ochrony przyrody 2.2. Ochrona krajobrazu 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego 2.9. Poprawa przyrodniczych warunków dla rolnictwa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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

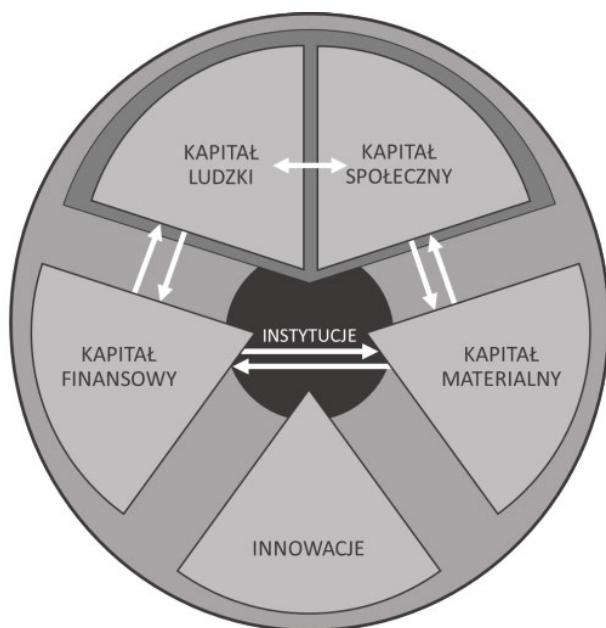
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Obszary funkcjonalne na terenie... 2020*].

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

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

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

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



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

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Źródło: opracowanie własne.

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

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

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

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