

Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju



Jacek Zaucha
Tomasz Brodzicki
Dorota Ciołek
Tomasz Komornicki
Zbigniew Mogiła
Jacek Szlachta
Janusz Zaleski

Difin

Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju

*Ani Zielińskiej-Głębockiej i Janowi Kuligowskiemu
w podziękowaniu za to, że przekazali mi swoją
fascynację zjawiskami ekonomicznymi i nauczyli
nowoczesnej ekonomii.*

Jacek Zaucha

Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju

Jacek Zaucha
Tomasz Brodzicki
Dorota Ciołek
Tomasz Komornicki
Zbigniew Mogiła
Jacek Szlachta
Janusz Zaleski

Difin

© Copyright by Difin SA, Warszawa 2015

© Copyright by Instytut Rozwoju, Sopot 2015

Redaktorzy naukowi: Jacek Zaucha, Jacek Szlachta

Recenzenci: prof. UAM dr hab. Paweł Churski, prof. dr hab. inż. Tomasz Parteka

Redaktor prowadzący: Piotr Małyżko

Korekta: Weronika Skarżyńska

Projekt okładki: Magdalena Giera

Skład i łamanie: Montownia | www.montownia.co

Autorzy studiów przypadku:

Adam Mikołajczyk (podrozdz. 12.1)

Jacej Woźniak (podrozdz. 12.2)

Zbigniew Strzelecki, Mirosław Grochowski, Małgorzata Kucińska, Tomasz Zegar (podrozdz. 12.3)

Przedruk i kopiowanie fragmentów monografii dla celów naukowych i dydaktycznych jest dozwolone pod warunkiem podania źródła, tj. przywołania nazwisk autorów i tytułu niniejszej monografii.

Prawidłowe cytowanie: Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015) *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Difin.

Monografia prezentuje wyniki projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Kategoria spójność terytorialna w polityce spójności. Implikacje dla wzrostu gospodarczego” (no. 2012/05/B/H54/04212). Informacje w tej monografii odzwierciedlają opinie autorów, a nie opinie Narodowego Centrum Nauki.

ISBN 978-83-7930-939-2

Difin SA

Warszawa 2015

00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1

tel. 22 851 45 61, 22 851 45 62

fax 22 841 98 91

www.difin.pl

Księgarnie internetowe Difin: www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wprowadzenie	9
Część I: Istota spójności terytorialnej i jej miejsce w polityce rozwoju	15
1. Spójność terytorialna: geneza, treść i pomiar	17
1.1. Kluczowe koncepcje przestrzenne jako składowe polityki rozwoju	17
1.2. Proces stopniowej konceptualizacji wymiaru terytorialnego w ramach integracji europejskiej	23
1.3. Zakres pojęciowy kategorii spójności terytorialnej i główne kierunki jego zmian	31
1.4. Główne wymiary spójności terytorialnej	35
1.5. Wybrane modele spójności terytorialnej	38
1.6. Kwantyfikacja spójności terytorialnej	42
1.6.1. Pomiar spójności terytorialnej zredukowany do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (usług pożytku publicznego)	44
1.6.2. Pomiar spójności terytorialnej na podstawie modelu gwiazdy	47
1.6.3. Wskaźniki spójności terytorialnej ESPON	49
1.6.4. Wskaźniki spójności terytorialnej ESPON dla Regionu Bałtyckiego	53
Podsumowanie	56
2. Model optimum terytorialnego i jego ilustracja	60
2.1. Kategoria użyteczności terytorialnej	60
2.2. Model optimum terytorialnego	66
2.3. Empiryczna ilustracja modelu optimum terytorialnego	73
Podsumowanie	78
Aneks 2.A. Model wykorzystany do ilustracji koncepcji optimum terytorialnego na przykładzie woj. dolnośląskiego	81
Część II Efektywność terytorialna – wzrost gospodarczy i kapitał terytorialny	87
3. Przestrzenne aspekty wzrostu gospodarczego	89
3.1. Przegląd teorii wzrostu gospodarczego	90
3.2. Przegląd teorii nowej geografii ekonomicznej	97
3.3. Empiryczne modelowanie interakcji przestrzennych – rozwój statystyki i ekonometrii przestrzennej	106
3.4. Przestrzeń i terytorium a wzrost i rozwój gospodarczy – typologia ujęć teoretycznych	107

3.4.1.	Koncepcje – terytorium jako determinanta warunków wyjściowych rozwoju	108
3.4.2.	Koncepcje uwzględniające dystans przestrzenny	109
3.4.3.	Koncepcje uwzględniające specyfikę wewnątrzregionalną	110
	Podsumowanie	111
Aneks 3.A.	Model Baldwina-Forslida jako ilustracja dynamicznego modelu NEG	113
4.	Kapitał terytorialny w modelach wzrostu gospodarczego	121
4.1.	Kapitał ludzki	124
4.2.	Efekty aglomeracyjne	128
4.3.	Dobra publiczne i konsumpcja publiczna (dobra społecznie pożądane)	134
4.4.	Infrastruktura publiczna (z wyróżnieniem infrastruktury transportowej)	136
4.5.	Instytucje	146
4.5.1.	Instytucje jako normy i reguły gry a wzrost gospodarczy – poziom krajowy	147
4.5.2.	Instytucje jako normy i reguły gry a wzrost gospodarczy – jakość władzy publicznej na poziomie subkrajowym	154
4.5.3.	Kapitał społeczny	157
	Podsumowanie	162
5.	Klucze terytorialne jako podstawa dla kwantyfikacji kapitału terytorialnego	164
5.1.	Klucze terytorialne a zagadnienia wiążące	164
5.2.	Klucz terytorialny – dostępność	166
5.3.	Klucz terytorialny – usługi pożytku publicznego	174
5.4.	Klucz terytorialny – zasoby terytorialne	183
5.5.	Klucz terytorialny – sieci miast	188
5.6.	Klucz terytorialny – regiony funkcjonalne	194
5.6.1.	Regiony funkcjonalne jako jednostki przestrzenne	195
5.6.2.	Regiony funkcjonalne jako synonim czynnika aglomeracji	199
	Podsumowanie	201
6.	Kapitał terytorialny polskich powiatów	206
6.1.	Dostępność terytorialna	208
6.2.	Usługi pożytku publicznego	212
6.3.	Zasoby terytorialne powiatów	218
6.4.	Sieci miast	228
6.5.	Obszary funkcjonalne	235
6.6.	Relacje między czynnikami konstytuującymi kapitał terytorialny polskich powiatów	238
	Podsumowanie	245

7.	Empiryczna weryfikacja wpływu kapitału terytorialnego na rozwój polskich powiatów. Podejście neoklasyczne	246
7.1.	Oszacowanie wartości PKB per capita i TFP na poziomie powiatów	247
7.2.	Weryfikacja empiryczna determinant TFP w powiatach	252
7.2.1.	Przestrzenne współzależności pomiędzy powiatami	252
7.2.2.	Potencjalne czynniki wpływające na TFP	256
7.2.3.	Wyniki oszacowania modeli wyjaśniających TFP	258
7.3.	Relacje między czynnikami konstytuującymi kapitał terytorialny w kontekście wzrostu gospodarczego	268
	Podsumowanie	270
Część III	Terytorializacja polityki rozwoju	275
8.	Terytorializacja polityki rozwoju w UE i w Polsce	277
8.1.	Terytorializacja polityk rozwoju w Europie jako efekt współpracy międzyrządowej	277
8.2.	Terytorializacja polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania na lata 2014–2020	283
8.3.	Przejawy terytorializacji polityki publicznej w Polsce, wynikające z inspiracji Unii Europejskiej	292
	Podsumowanie	300
9.	Spójność terytorialna w polityce rozwoju polskich województw	301
9.1.	Rozumienie spójności terytorialnej przez władze samorządowe polskich województw oraz stosowanie pojęcia w dokumentach strategicznych	302
9.2.	Efektywność polityki. Dostosowanie polityk do specyfiki terytorium	307
9.2.1.	Wiedza	307
9.2.2.	Dialog terytorialny – warunki wstępne	315
9.2.3.	Dialog terytorialny – ramy, ocena, bariery i potrzebne usprawnienia	321
9.3.	Spójność terytorialna jako płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju	327
9.4.	Efektywność terytorialna. Wkład czynników terytorialnych w rozwój województwa	330
9.5.	Sprawdzone rozwiązania	333
	Podsumowanie	338
Aneks 9.A.	Sprawdzone rozwiązania	340
10.	System zintegrowanych regionalnych modeli HERMIN w kontekście spójności terytorialnej	344
10.1.	System powiązanych regionalnych modeli HERMIN	344
10.2.	Międzyregionalne przepływy handlowe	349

10.3.	Międzyregionalna spójność terytorialna – wyniki symulacji	353
10.3.1.	Wpływ otoczenia międzyregionalnego na wzrost gospodarczy	354
10.3.2.	Wpływ otoczenia międzyregionalnego na efekty polityki spójności UE	363
	Podsumowanie	366
Aneks 10	Załącznik 1	371
	Załącznik 2	374
11.	Wnioski i rekomendacje w zakresie ujęcia terytorialnych aspektów polityk publicznych	375
11.1.	Stan obecny jako punkt wyjścia	375
11.2.	Podstawy informacyjne	376
11.3.	Podstawy metodyczne i prawne na poziomie Unii Europejskiej i Polski	378
11.4.	Europejskie podstawy programowe	381
11.5.	Polskie podstawy programowe	382
11.6.	Badania naukowe i ewaluacyjne	384
11.7.	Elementy terytorialne w ramach europejskiej polityki spójności, w tym polityka miejska	388
11.8.	Elementy terytorialne w ramach polityki regionalnej w Polsce	390
11.9.	Aspekty terytorialne polityk sektorowych	392
11.10.	Promocja znaczenia tematyki terytorialnej	393
11.11.	Wnioski ogólne	394
12.	Studia przypadków	396
12.1.	Pomorskie doświadczenie dialogu terytorialnego jako przykład dobrej praktyki w zakresie realizowania terytorialnie ukierunkowanej polityki rozwoju	396
12.2.	Małopolskie doświadczenia terytorializacji rozwoju	406
12.2.1.	Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju jako ośrodek badań regionalnych	406
12.2.2.	Konferencje Krakowskie – regionalne forum debaty strategicznej	409
12.3.	Mazowieckie doświadczenia wykorzystania badań naukowych do zarządzania rozwojem regionu	410
BIOGRAFIE		419
BIBLIOGRAFIA		422
SPIS TABLIC		448
SPIS RYCIN		451

Wprowadzenie

Książka ta prezentuje wyniki badań sfinansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, dotyczących terytorialnego wymiaru wzrostu i rozwoju gospodarczego. Jej osią i punktem wyjścia są rozważania na temat kategorii nie tylko teoretycznej, ale także empirycznej, jaką jest spójność terytorialna. Autorzy analizują, na ile i w jaki sposób kategoria ta może przyczynić się do uspołnienienia polityki rozwoju przez łączenie różnych skal przestrzennych i traktowanie aktywów terytorialnych jako czynnika wzrostu.

Imperatyw do podjęcia tego typu badań wynikał z potrzeby niwelowania słabości makroekonomii, jej aprzestrzennego charakteru. Po pierwsze, książka ta stanowi kontynuację rozważań podejmowanych od ośmiu lat w tym nurcie przez polskich ekonomistów [Brodzicki 2011; 2012a; Churski 2010; 2014a; 2014b; Churski i Dominiak 2013; Churski i Hauke 2012; Komornicki i in. 2015a; Szlachta i Zaucha 2014; Zaucha i in. 2013; Zaucha i in. 2014a; 2014b; Zaucha 2007; 2008; 2010; 2011; 2012b]. Po drugie, wyniki badań mają pomóc we wdrażaniu zaleceń Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej [Territorial Agenda 2011], przyjętej w 2011 r. przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie i rozwój przestrzenny w krajach UE. Agenda jako jeden z priorytetów przestrzennego rozwoju Europy ujmuje aktywa terytorialne. Po trzecie, zamysłem autorów było lepsze powiązanie teorii i praktyki. Politycznie nośna koncepcja spójności terytorialnej nie doczekała się bowiem należytego jej wsparcia ze strony ekonomii regionalnej.

Punktem wyjścia badań było założenie, iż uwzględnienie przestrzeni w procesach wzrostu pozwoli na jego przyspieszenie w dwóch wymiarach: narzędziowym i zasobowym. Inspirację stanowiło w tym zakresie pojęcie kapitału terytorialnego oraz paradygmat terytorialnego ukierunkowywania polityki wzrostu i rozwoju (*place-based*), tj. dostosowywania jej do specyfiki różnych obszarów w poszczególnych skalach przestrzennych. Szybko stało się jasne, że to jednak nie wystarcza. Konieczne okazało się odwołanie się do wyboru publicznego. Immanentną cechą procesu rozwoju jest niejednoznaczność jego oceny. Przyjęcie możliwie ściślej definicji wyznaczającej kryteria postępu w danym obszarze rozważań pozwala na ograniczenie bądź wyeliminowanie wielorakości interpretacji rozwoju, nie daje jednak sposobności uchwycenia złożoności tego procesu. Różnorodność wartości, priorytetów i postaw życiowych utrudnia definiowanie rozwoju społeczno-gospodarczego przy wykorzystaniu prostych mierników produkcji i konsumpcji. Z tego względu konieczne staje się dążenie do bardziej uniwersalistycznego pojmowania rozwoju, pozwalającego operować tym pojęciem w analizach zmian zachodzących na danym terytorium. Skala

możliwości w tym zakresie jest ogromna [zob. m.in. Szlachta 1996; Kudłacz 1999; Churski 2008; Markowski 2008; Capello 2009, 44–45]. Stąd potrzeba odniesienia się nie tylko do terytorialnych mechanizmów wzrostu i rozwoju, ale zbadania również roli terytorium w tym procesie od strony aksjologicznej. Spójność terytorialna stwarza ku temu dobry pretekst.

Ze względu na znaczące luki merytoryczne w zakresie naukowej konceptualizacji tematyki spójności terytorialnej bardzo istotnym problemem dla powodzenia tego projektu, a zarazem trudnym intelektualnie, była adekwatna do postawionego zadania badawczego konstrukcja tej pracy. W wyniku rozważenia różnych opcji jej architektury prezentowana książka składa się z trzech części poświęconych:

Naukowym podstawom spójności terytorialnej i jej miejscu w polityce rozwoju. Niezbędne było zreferowanie podstaw teoretycznych spójności terytorialnej (niekiedy eklektycznych), nie będących elementem głównego nurtu nauk ekonomicznych oraz założeń dotyczących przesłanek teoretycznych jej wprowadzenia do praktyki polityki rozwoju: na świecie, w Unii Europejskiej oraz w Polsce. Pomimo znaczącego postępu w teorii i praktyce terytorializacji interwencji publicznej, jaki nastąpił w ostatnich kilkunastu latach, wiele problemów naukowych nie zostało jeszcze jednoznacznie rozstrzygniętych, a czasami nawet postawionych.

Wynikom badań naukowych dotyczących różnych aspektów efektywności terytorialnej, które zostały zogniskowane na kategorii kapitału terytorialnego. W ramach analiz podjętych w tej części książki przedstawiono między innymi: przeszerzenie prawidłowości wzrostu gospodarczego, znaczenie kapitału terytorialnego w modelach wzrostu gospodarczego, wskaźniki mogące służyć kwantyfikacji kapitału terytorialnego przy wykorzystaniu koncepcji kluczy terytorialnych, szacunek kapitału terytorialnego polskich powiatów oraz empiryczną weryfikację wpływu kapitału terytorialnego na rozwój polskich powiatów. Dokumentuje to rosnące znaczenie terytorium jako unikalnego zasobu rozwojowego.

Terytorializacji polityki rozwoju na poziomie Unii Europejskiej i Polski. W ramach tej części skomentowano działania Unii Europejskiej służące wprowadzeniu pierwiastka terytorialnego do polityki publicznej. Organizacja ta ma szczególne zasługi dla dowartościowania wymiaru terytorialnego. W przypadku Polski przeprowadzono modelowanie procesów terytorialnych na poziomie województw, co pozwoliło na sformułowanie szeregu istotnych wniosków na podstawie podejścia scenariuszowego. Wreszcie zaproponowano rekomendacje dotyczące sposobu ujęcia terytorialnych aspektów polityki publicznej w przyszłości. Wnioski te bazują na badaniu przeprowadzonym w ramach tego projektu, ale odnoszą się także do rekomendacji wynikających z najnowszej generacji badań naukowych dotyczących wymiaru terytorialnego.

Taka architektura tej książki umożliwiła, zdaniem autorów, spójne wewnętrznie podjęcie problematyki terytorialności interwencji publicznej w mało komfortowej sytuacji brakującej wiedzy, sytuacji przypominającej puzzla naukowego, bardzo dalekiej

od zwartego kompleksu tez naukowych, adaptowanych twórczo w praktyce polityki rozwojowej na różnych poziomach terytorialnych.

Główną tezę, którą staramy się udowodnić, jest użyteczność modeli i badań makroekonomicznych do praktycznego wdrażania koncepcji spójności terytorialnej w jej różnych wymiarach. Modelowanie makroekonomiczne zostało wykorzystane do zbadania, w jakim kierunku i o jakie narzędzia należałoby wzbogacić politykę rozwoju prowadzoną na poziomie polskich regionów i UE.

Ramą teoretyczną analiz zawartych w tej monografii są dwie kategorie ekonomiczne: spójność terytorialna i kapitał terytorialny. Ta pierwsza stanowi oś dyskursu w pierwszej części książki, która rozpoczyna się od analizy istoty i zakresu spójności terytorialnej. W rozdziale pierwszym wykorzystano i znacznie rozbudowano na potrzeby niniejszego badania rozważania projektu TeMo, opisane w raporcie Zauchy [2012a]. Nie są one powszechnie znane. Rozdział ten przybliży je więc polskiemu czytelnikowi. Służy to sformułowaniu modelu optimum terytorialnego, które stanowi kanwę do badań empirycznych terytorialnego wymiaru wzrostu gospodarczego w Polsce (zaprezentowanych w części drugiej i trzeciej). Sam model stanowi autorską koncepcję Mogiły uzupełnioną w dyskusjach autorów tej monografii.

Tematyka części pierwszej ma charakter nowatorski, gdyż dotychczas spójność była rozpatrywana w ekonomii najczęściej pod kątem gospodarczym i społecznym [zob. m.in. Barro i Sala-i-Martin 1991; 1992; Quah 1995; 1996; Sala-i-Martin 1996]. Jej analiza sprowadzała się do oceny procesów konwergencyjnych (względnie dywergencyjnych). Zgodnie z wiedzą autorów nie analizowano dotychczas spójności terytorialnej (czy jej wymiarów) w kontekście funkcji wzrostu gospodarczego czy procesu wyboru publicznego.

Druga część poświęcona jest terytorialnym determinantom wzrostu gospodarczego. Stanowi ona naturalne uzupełnienie części pierwszej, której model optimum terytorialnego wskazuje, że spójność terytorialna rodzi potrzebę bardziej świadomego ujmowania aktywów terytorialnych w regionalnej funkcji produkcji. Część drugą rozpoczyna przegląd makroekonomicznych modeli wzrostu gospodarczego. Następnie ukazana jest istota tzw. kapitału terytorialnego, po czym następuje powrót do rozważań na temat wzrostu gospodarczego w kontekście wybranych elementów tego kapitału przy wykorzystaniu wyników badań dostępnych w literaturze przedmiotu. Logicznym ciągiem tych rozważań jest operacjonalizacja kapitału terytorialnego zaproponowana przez Komornickiego i dokonana w tej monografii przy wykorzystaniu koncepcji kluczy terytorialnych [Zaucha i in. 2014b].

Kolejne dwa rozdziały, będące autorską koncepcją Ciołek i Brodzickiego, stanowią jedną z głównych wartości dodanych. Biorąc za punkt wyjścia koncepcję optimum terytorialnego koncentrują się na empirycznej podbudowie słabo rozebranego w kontekście wzrostu elementu, tj. zoperacjonalizowanego za pomocą kluczy kapitału terytorialnego jako aktywa rozwojowego. Na szczególną uwagę zasługuje osadzenie rozważań

na poziomie powiatów. Nigdy wcześniej takie analizy nie były przeprowadzane, m.in. ze względu na brak miernika wzrostu, jakim jest PKB w tej dezagregacji terytorialnej. A przecież pomiar kapitału terytorialnego na poziomie powiatów jest bardziej wiarygodny niż dla całych województw czy subregionów, gdyż duże jednostki terytorialne uśredniają jego obraz (choć ich polityka jest istotnym kreatorem tego kapitału). Ważnym krokiem, który umożliwił zejście z analizą do szczebla powiatów, było rozszacowanie na powiaty PKB i produktywności wszystkich czynników wytwórczych – TFP (*Total Factor Productivity*). Stąd zaprezentowano te nowatorskie osiągnięcia w niniejszej monografii, mimo pośredniego związku z celami badania. W rezultacie udało się zidentyfikować te elementy kapitału terytorialnego, które w istotny sposób przyczyniają się do tworzenia PKB w polskich powiatach. Przeprowadzono ich analizę (rozdz. 7) i zaprezentowano ich przestrzenny wymiar (rozdz. 6).

Część trzecia stanowi powrót do polityki. Zawarte są w niej rozważania o charakterze aplikacyjnym, m.in. dotyczące potrzeby terytorializacji polityki rozwoju w świetle wyników przeprowadzonych badań empirycznych oraz katalog konkretnych zaleceń w tym zakresie. Zaprezentowane są wyniki badań nad wdrażaniem spójności terytorialnej na poziomie regionalnym. Istotną wartość dodaną stanowią badania wpływu dostępności potencjałowej i międzyregionalnej oraz spójności gospodarczej na rozwój województwa, wykonane przy zastosowaniu powiązanych regionalnych modeli HERMIN. Takie podejście pozwala lepiej uchwycić wymiar terytorialny decyzji ekonomicznych władz publicznych, jak i interakcji przestrzennych między województwami. Analiza autorstwa Mogiły i Zaleskiego wypełnia też istotną lukę badawczą, gdyż brakuje w literaturze przedmiotu tego typu sformalizowanych rozważań wspomagających politykę rozwoju, a przeprowadzanych w domkniętych modelach makroekonomicznych.

Dyskurs tej monografii ma charakter przestrzenny. Dotyczy obszarów, terytoriów, regionów. Pojęcia te są używane zamiennie, aczkolwiek autorzy mają świadomość ich różnic znaczeniowych w obrębie nauk geograficznych. W literaturze z zakresu geografii ekonomicznej definiowany jest przede wszystkim region społeczno-ekonomiczny. Rozróżnia się przy tym: a) region jako narzędzie badania; b) region jako przedmiot poznania i c) region jako narzędzie działania [Dziewoński 1967]. Drugim powszechnie stosowanym podziałem jest podział na regiony powierzchniowe i węzłowe [Wróbel 1965], przy czym te drugie należy utożsamiać z regionami funkcjonalnymi [Domański 1996]. Pojęcia „obszar” i „terytorium” nie są tak precyzyjnie zdefiniowane. Z punktu widzenia celu niniejszej monografii różnice te mają jednak drugorzędne znaczenie. Opisując polskie regiony, najczęściej odnosimy się do województw. Są to wówczas regiony administracyjne (powierzchniowe rozumiane jako narzędzia działania). W tym znaczeniu nie używamy równolegle pojęć „obszar” i „terytorium”. W przypadku regionów funkcjonalnych przeciwnie – określenia takie często występują zamiennie. Dotyczy to m.in. obszarów (regionów) funkcjonalnych, będących jednym z „kluczy

terytorialnych” [Zaucha i in. 2014b]. Takie regiony (obszary, terytoria) to zgodnie z powyższymi definicjami najczęściej regiony węzłowe rozumiane wyjściowo jako przedmiot poznania. Mogą się one jednak potencjalnie przekształcić w narzędzia działania, wówczas gdy staną się przedmiotem polityki (np. jako obszary metropolitalne wydzielone w celu korzystania z określonych instrumentów wsparcia). Określenia „obszar” lub „terytorium” autorzy niniejszej monografii używają także niekiedy w odniesieniu do powiatów, na których poziomie wykonano szereg analiz przestrzennych. W tym kontekście powiat jest przede wszystkim regionem rozumianym jako narzędzie badania (regionem statystycznym).

Autorzy pragną wyrazić wdzięczność pracownikom Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Urzędów Marszałkowskich i Regionalnych Biur Planowania, którzy wzięli udział w badaniach lub w inny sposób przyczynili się do powstania niniejszej książki. Sporym wsparciem były także posiedzenia zespołów roboczych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz spotkania tego gremium poświęcone polityce przestrzennej, które pozwoliły lepiej zrozumieć istotę i potrzebę terytorializacji polityki rozwoju na wszystkich poziomach jej prowadzenia. Szczególną wdzięczność chcemy wyrazić Piotrowi Żuberowi za zainicjowanie debaty na ten temat w interfejsie polityki i nauki. To z jego inspiracji i przy wsparciu innych pracowników Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Kingi Olejnik-Stańczuk i Magdy Zagrzejewskiej) powstały tak ważne badania i publikacje, jak: Korcelli i in. [2010], Böhme i in. [2011] czy Zaucha i in. [2013].

Wszystkim Czytelnikom życzymy miłej i inspirującej lektury. Czekamy na Państwa uwagi wysyłane przez stronę Instytutu Rozwoju: <http://www.instytut-rozwoju.org>.

Część I

Istota spójności terytorialnej i jej miejsce w polityce rozwoju

W tej części na podstawie studiów literaturowych i analiz przeprowadzonych w polskich regionach zaproponowano model spójności terytorialnej jako stan optimum, umożliwiający maksymalizację PKB w pożądanym terytorialnym konfiguracjach, przy zadanym poziomie użyteczności czerpanej z cech danego terytorium.

1. SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA: GENEZA, TREŚĆ I POMIAR

1.1. Kluczowe koncepcje przestrzenne jako składowe polityki rozwoju

W latach 90. XX w. leksykon polityki rozwoju przestrzennego znacznie się poszerzył, jednak najważniejsze terminy pojawiające się w literaturze przedmiotu i w dokumentach na poziomie europejskim często pozostawały niestety niedefiniowane. Trzy najważniejsze kategorie przestrzenne wykorzystywane jako cele polityki rozwoju¹ to: rozwój przestrzenny, integracja przestrzenna i spójność terytorialna. Obecnie przymiotnik „przestrzenny” jest zastępowany określeniem „terytorialny”, jednak w obu przypadkach nie oznacza to zmiany zakresu pojęciowego tych kategorii, chociaż jak wskazuje Śleszyński [2009], oba przymiotniki mają odmienne znaczenie w naukach geograficznych. Próba zdefiniowania terminów związanych z przestrzennym wymiarem polityki rozwoju została podjęta w „Zielonej Księdze” w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę [CEC 2008].

W porządku historycznym najwcześniej pojawiło się pojęcie rozwoju przestrzennego. Wzrost oraz rozwój należą do najbardziej ogólnych i najważniejszych celów polityki i zwykle noszą ze sobą pozytywne konotacje (pomimo negatywnych efektów zewnętrznych, które mogą powodować). Są one powiązane z zadowoleniem, zaspokojeniem ludzkich potrzeb i ludzkim dobrobytem [Stiglitz i in. 2009].

Kategorie wzrostu (rozwoju²) społeczno-gospodarczego i wzrostu terytorialnego nie są jednak tożsame i rządzą się różnymi zbiorami zasad. Wzrost społeczno-gospodarczy oznacza wyższy poziom zaspokojenia potrzeb materialnych i społecznych mierzonych np. poziomem PKB na mieszkańca czy stopą zatrudnienia. Rozwój terytorialny (lub przestrzenny) odnosi się do „rozmieszczenia cech (kategorii) fizycznych w środowisku naturalnym i antropogenicznym oraz systemów i przepływów ludzkiej działalności. Może także obejmować społeczne, gospodarcze oraz kulturowe aspekty

¹ Polityka rozwoju (wg znowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Politykę tę prowadzi Rada Ministrów (resorty rządu) oraz jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Polityka ta wymaga zapewnienia spójności działań publicznych podejmowanych przez ww. podmioty.

² Wzrost rozumiemy jako zmiany wyłącznie ilościowe, a rozwój jako zarówno jakościowe, jak i ilościowe.

rozwoju” [Dühr i in. 2010, 32]. Innymi słowy, rozwój ten oznacza zmiany w strukturach terytorialnych (strukturach osadniczych, infrastrukturze transportu, strukturach naturalnych, krajobrazie kulturowym itd.) oraz przepływie i łączności między nimi. Ich ocena wymaga normatywnych rozważań w ramach wyboru publicznego. Rozwój terytorialny może zostać oceniony tylko w odniesieniu do celów polityki przestrzennej (koncepcji ładu przestrzennego), przyjętych w wyniku procedur wyboru publicznego, takich jak np. integracja terytorialna, ochrona przyrody i krajobrazu lub wzrost sustensywny. Wymóg wyboru publicznego wynika z ułomności rynku w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią [Markowski 2014; Zaucha 2007, 111–117].

Rozwój społeczno-gospodarczy odbywa się w przestrzeni, która stanowi jego istotne uwarunkowanie. Stąd powstało pojęcie kapitału terytorialnego. Rozwój przestrzenny nie może być jednak utożsamiany z terytorialnymi aspektami wzrostu gospodarczego (zagadnienia teoretyczne terytorialnych aspektów wzrostu gospodarczego są prezentowane w drugiej części książki). Rozwój przestrzenny ma swoje cele, które z reguły tylko pośrednio dotyczą tego zagadnienia. Tak więc rozwój ten może, ale nie musi wspierać wzrostu i rozwoju gospodarczego i odwrotnie – wzrost gospodarczy może, ale nie musi wspierać rozwoju terytorialnego.

Bank Światowy zabiega o osiągnięcie tego typu synergii [World Bank 2009]. Zaleca wspieranie najlepiej rozwijających się ośrodków gospodarczych (korzyści aglomeracji) i dowiązywanie do nich reszty terytorium. Efektem jest i ma być przestrzenna koncentracja produkcji i przyspieszenie stopy wzrostu PKB. Rozwój struktur przestrzennych, takich jak powiązania transportowe, regiony funkcjonalne, sprzyja w tej sytuacji powiększaniu PKB i temu jest podporządkowany. Jednak już nawet pobieżna lektura obowiązującej w Polsce Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011b] i jej eksperckiej wersji [Korcelli i in. 2010] ukazuje pole możliwych konfliktów i braku synergii między obiema kategoriami. Na przykład w ramach celu 6. **Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego** przewiduje się wprowadzenie regulacji prawnych uniemożliwiających rozpraszanie zabudowy. Natomiast w ramach celu 4. **Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski** nacisk jest kładziony na przeciwdziałanie fragmentacji siedlisk i tworzenie rozwiązań wspomagających osiągnięcie przestrzennych powiązań ekologicznych. W rezultacie zmniejsza się dostępność przestrzeni pod działania gospodarcze. Inwestorzy mogą ocenić to pozytywnie i wtedy PKB będzie wzrastał, lub negatywnie, a wtedy ich odpływ może spowodować spowolnienie wzrostu PKB. Z kolei inne cele KPZK mają ewidentnie charakter pro wzrostowy i sprzyjają powiększaniu się PKB – np. cel 3. **Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej**.

Reasumując, należy przyjąć, że chociaż czasami wzrost (rozwój) społeczno-gospodarczy i rozwój terytorialny wzmacniają się nawzajem (jak w przypadku wydajności

terytorialnej lub korzyści aglomeracji), to mogą one także być w konflikcie w odniesieniu do alokacji przestrzeni. Należałoby w tym miejscu uznać, że rozwój terytorialny może się rządzić własnymi specyficznymi wartościami i celami (np. rozwój policentryczny), innymi niż inteligentny, sprzyjający włączeniu społecznemu i zielony wzrost gospodarczy. Obie kategorie przenikają się jednak wzajemnie, gdyż np. rozwój policentryczny odczytywać można jako potrzebę stymulowania wzrostu PKB w szerszym układzie przestrzennym. W rezultacie podmioty korzystające z „usług” danego terytorium osiągają pewną użyteczność zarówno ze wzrostu gospodarczego, jak i przestrzennego (np. dzięki pięknu krajobrazów kulturowych).

Na poziomie europejskim pojęcie rozwoju przestrzennego pojawiło się wraz z pracami grup krajów zmierzających do ustalenia i przyjęcia wspólnych celów rozwoju ponadkrajowych terytoriów (np. terytorium UE czy Regionu Bałtyckiego). Szczegółowo analizują ten proces Dühr i in. [2005]. W tym miejscu należy wspomnieć o pierwszym makroregionalnym [VASAB 1994] i europejskim dokumencie tego typu, tj. Europejskiej Retrospektywie Rozwoju Przestrzennego – ESDP [ESDP 1999]. Opcje rozwoju przestrzennego ESDP na długie lata zdeterminowały myślenie o istocie rozwoju przestrzennego. Obejmowały one w zarysie: policentryczny rozwój przestrzenny i nową formułę relacji między miastami i obszarami wiejskimi, równość dostępu do infrastruktury i do wiedzy oraz mądre (dalekowzroczne) zarządzanie dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym [Zaucha 2007, 143–146]. W ich wyniku ukształtował się europejski kanon rozumienia rozwoju przestrzennego obejmujący: policentryczność powiązaną ze wzmacnianiem regionów miejskich, relacje funkcjonalne (sieciovne i w ramach obszarów funkcjonalnych), określony poziom równości w dostępie do usług pożytku publicznego, wiedzy i infrastruktury oraz nacisk na zachowanie i wzmacnianie potencjałów przyrodniczego i kulturowego, w tym krajobrazów kulturowych. Komisja Europejska nigdy nie otrzymała mandatu do prowadzenia polityki rozwoju przestrzennego (ta była i jest zagwarantowana dla szczebla krajowego), ale uzyskała wpływ na poszczególne jego elementy w ramach polityki transportowej, morskiej, ekologicznej, rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, a ostatnio i miejskiej. Spektakularnym przykładem w tym zakresie jest dyrektywa UE, stanowiąca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich UE (CEC 2014a), która jednak identyfikuje cele rozwoju przestrzennego obszarów morskich jedynie w sposób indykatorywny.

Pojęcie integracji terytorialnej pojawiło się w dużej mierze dzięki międzyrządowej współpracy (współpracy ministrów planowania i rozwoju przestrzennego), prowadzonej w ramach programu „Wizje i strategie wokół Bałtyku – Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010” [Zaucha 1998; Zaucha i Fischer 2009]). Wprawdzie w swoich wczesnych dokumentach [VASAB 1994; 2001; Zaucha 1996] przyjętych w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku „bałtyccy” ministrowie wskazywali na potrzebę wspierania rozwoju i tradycyjnie rozumianej integracji regionu oraz spójności przestrzennej definiowanej jako zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju w bałtyckiej przestrzeni,

to jednak dopiero w dokumencie „Łączenie potencjałów” [VASAB 2005] integracja przestrzenna pojawiła się po raz pierwszy jako samodzielny cel działań VASAB-u. Powtórzyło się to w kolejnych dokumentach strategicznych. Kategoria ta nie została jednak przez VASAB zdefiniowana.

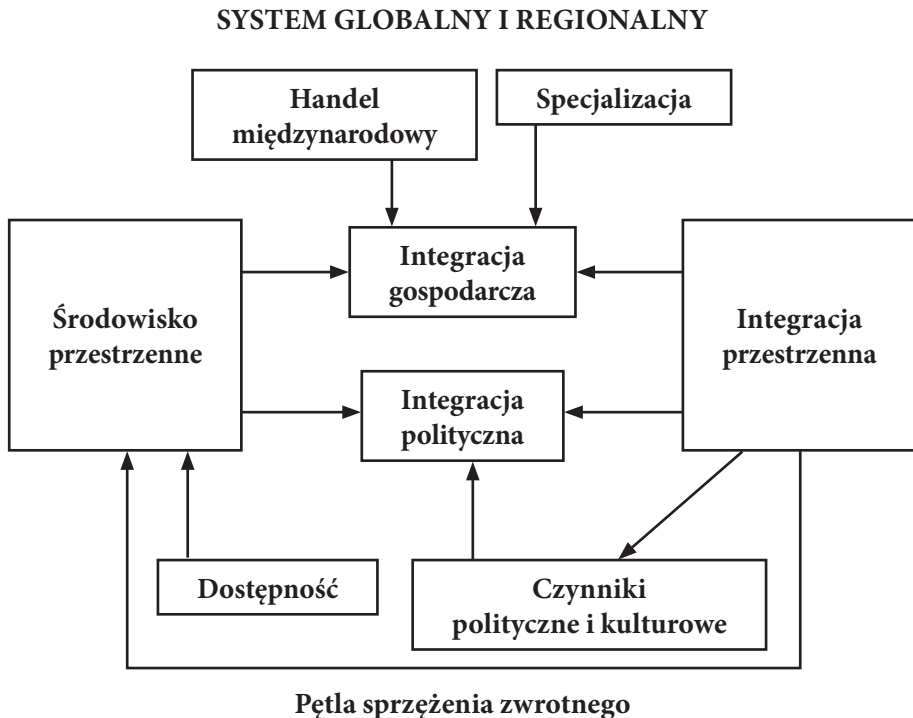
Integracja terytorialna stała się popularną kategorią polityczną wraz z rozwojem współpracy terytorialnej w UE [Doucet 2013], będącej wyznacznikiem polityki rozwoju przekraczającej granice administracyjne i z reguły mającej zintegrowany charakter (tj. obejmującej równocześnie wiele sfer życia społeczno-gospodarczego). Inicjatywa INTERREG, a potem cel współpracy terytorialnej w polityce spójności UE sprawiły, iż integracja ta przestała być postrzegana jako cel pośredni na drodze ku rozwojowi gospodarczemu czy przestrzennemu, a stała się samodzielnym celem politycznym³. W rozporządzeniach UE pojawiła się jednak dopiero w okresie programowania 2014–2020 w kontekście współpracy transnarodowej, w art. 2 dot. celów Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EWT [CEC 2012c]. Uwieńczeniem tego procesu było uznanie integracji obszarów przygranicznych jako jednego z priorytetów znowelizowanej Agendy Terytorialnej UE [Territorial Agenda 2011].

Jak słusznie wskazuje Doucet [2013], integracja terytorialna bywa utożsamiana z integracją gospodarczą ze względu na zbliżoną genezę i warstwę aksjologiczną obu pojęć. Nie są to jednak kategorie tożsame. Integracja gospodarcza opiera się na przepływie dóbr, kapitału oraz czynników produkcyjnych. Etapy tego procesu (wolny handel, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarcza i monetarna oraz unia fiskalna, unia polityczna) zostały opisane przez Balassego [1961] ponad 50 lat temu. „W przeciwieństwie do integracji gospodarczej integracja terytorialna (przestrzenna) nie ma jasnej definicji. Vartiainen [2002] interpretuje ją z punktu widzenia lokalności (kategoria społeczno-przestrzenna) jako podstawowy element wielopoziomowego systemu osadniczego. Integracja jest w ten sposób zbliżona do oddziaływania pomiędzy lokalnymi oraz globalnymi działaniami wieloszczeblowego systemu zarządzania przestrzenią. Böhme i in. [2011, 34] definiują integrację terytorialną przez pryzmat homogeniczności, tj. wzrostu współzależności i interakcji. „Integracja terytorialna” oznacza według nich „proces przekształcania funkcjonalnych obszarów w celu stworzenia spójnej jednostki geograficznej: wymaga to pokonywania przeszkód wynikających z obecności granic administracyjnych, które hamują zrównoważony rozwój terytorialny”. Ta definicja kładzie nacisk na funkcjonalność oraz przepływy i współdziałanie [Damsgaard i in. 2012, 78–79]. Z tego punktu widzenia integracja terytorialna wymaga minimalnego poziomu współpracy pomiędzy różnego rodzaju strukturami terytorialnymi, czyli tworzenia sieci miast, korytarzy transportowych, transgranicznych rynków pracy, transgranicznych stref rozwojowych oraz korytarzy ekologicznych”. Wspólną cechą obu typów integracji

³ Szerzej na temat miejsca integracji terytorialnej w polityce UE [zob. Doucet 2013].

jest odniesienie do ekonomii przepływów oraz konieczność włączenia się na pewnym etapie tego procesu władz publicznych. W przypadku integracji gospodarczej są to z reguły władze krajowe (ew. ugrupowania integracyjne), a w przypadku integracji przestrzennej – władze wszystkich szczebli administracji publicznej, gdyż integracja ta zachodzi w różnych skalach geograficznych. Siłą sprawczą integracji gospodarczej są decyzje z zakresu polityki makroekonomicznej (ew. wspierane lobbieniem sektora wytwórczego), natomiast w integracji przestrzennej ważną rolę odgrywają inwestycje infrastrukturalne i wybory lokalizacyjne przedsiębiorstw oraz decyzje o zatrudnieniu czy dokonywaniu zakupów podejmowane przez gospodarstwa domowe.

Najszerzą definicję integracji przestrzennej zaproponowali Andreas Cornett i Folke Snickars [2002]⁴. Uważają oni integrację przestrzenną za najbardziej rozległą koncepcję integracji, obejmującą nie tylko integrację gospodarczą i polityczną, ale także czynniki terytorialne ułatwiające współpracę oraz zażyłość w kontaktach (rycina 1.1).



Rycina 1.1. Integracja przestrzenna
 Źródło: Cornett i Snickars [2002, 4]

⁴ Opis modelu Cornetta i Snickarsa na podstawie Zauchy [2007].

Takie rozumienie integracji terytorialnej zakłada istnienie sprzężenia zwrotnego (bo chociaż integracja polityczna i gospodarcza jest wspomagana przez bliskość przestrzenną oraz przygraniczne położenie, integracja gospodarcza wspomaga zwrotnie rozwój infrastruktury łączności i transportu – aspektu dostępności). Według Cornetta oraz Snickarsa [2002] składowymi integracji przestrzennej i elementami ją konstytuującymi są:

- rozwój specyficznych, geograficznie określonych systemów produkcji, takich jak rejony przemysłowe, klastry przemysłowe oraz systemy innowacji;
- system sieci miejskich zdefiniowanych poprzez określone funkcjonalne połączenia;
- dostępność regionalnej infrastruktury łączącej analizowane tereny;
- wyższa intensywność przepływów regionalnych w stosunku do przepływów zewnętrznych.

W niektórych analizach integracja terytorialna jest traktowana jako część spójności terytorialnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że te dwie koncepcje nie są identyczne. Na przykład integracja terytorialna może być osiągnięta przez współpracę pomiędzy dużymi miastami kosztem mniejszych, znajduje się wtedy niejako w opozycji do wymiaru (celu) spójności terytorialnej, za jaki jest uznawany rozwój policentryczny. Jednak w większości przypadków integracja terytorialna wspiera spójność terytorialną, np. wkład w tworzenie funkcjonalnych obszarów w zgodzie z ideą funkcjonalnej geografii. Warto w tym miejscu przytoczyć opinie badaczy ESPON z projektu INTERCO, którzy uważają, że „spójność terytorialna nie jest możliwa bez wysokiego poziomu współpracy pomiędzy terytoriami i pomiędzy podmiotami, na każdym kroku procesu politycznego” [ESPON 2012a].

Trzecią kategorią przestrzenną, wskazywaną najczęściej jako cel polityki rozwoju, jest przywoływana już wcześniej spójność⁵ przestrzenna lub terytorialna. Początkowo utożsamiana przez VASAB ze zmniejszaniem różnicowań poziomu rozwoju w przestrzeni (o czym była mowa), kategoria ta z czasem stała się jednym z głównych celów polityki spójności UE, przyjmując rangę, której nigdy nie osiągnęły dwa wcześniej omawiane pojęcia eksploatowane głównie w dokumentach lokalnych, regionalnych, krajowych i makroregionalnych lub we współpracy międzynarodowej na poziomie krajów. Stało się tak pomimo braku jasnej definicji spójności terytorialnej albo właśnie dzięki niemu. Wydaje się więc, iż fenomen ten zaistniał za sprawą rosnącej świadomości znaczenia

⁵ Jak wskazuje Śleszyński [2009, 92], „termin »spójność« używany jest co najmniej w czterech lub pięciu podstawowych znaczeniach na objaśnienie cech danego obszaru, regionu lub systemu jako:

1. występowanie i intensywność powiązań, przy czym w szczególnej, zaawansowanej postaci może to być:
 - a) współzależność elementów (spoistość);
 - b) wewnętrzna unifikacja (podobieństwo, brak różnicowania);
 - c) komplementarność, czyli wzajemne uzupełnianie lub dopełnianie się, inaczej: zastępowalność;
 - d) porównywalność cech i (lub) prawidłowości rozwoju”.

czynników terytorialnych w osiągnięciu głównych celów polityki gospodarczej krajów i UE w połączeniu z zagwarantowaniem władztwa w zakresie polityki przestrzennej na poziomie krajowym. Instytucje UE, nie mogąc wprowadzić do unijnego *acquisi* rozwoju czy integracji przestrzennej, stworzyły nowe pojęcie, którego źródłosłów nawiązuje do spójności ekonomicznej i społecznej, a więc dzielonej kompetencji organów UE i państw członkowskich. Musiało ono być na tyle „rozmyte”, aby nie budzić oporu ze strony rządów krajów członkowskich. W ten sposób organy UE uzyskały pretekst do koordynacji krajowych poczynań rozwojowych w sferze przestrzennej jako mających wpływ na osiągnięcie głównych celów polityki spójności UE. Z czasem okazało się, że to intuicyjne podejście, łączące politykę przestrzenną z polityką ekonomiczną i społeczną, przynosi wymierne korzyści i stąd spójność terytorialna zaczęła zyskiwać uznanie także na poziomie krajowym i regionalnym. Decydujące dla zrozumienia fenomenu spójności terytorialnej jest więc prześledzenie mechanizmów kształtowania się rozumienia tej kategorii w ramach procesu konceptualizacji wymiaru terytorialnego integracji europejskiej.

1.2. Proces stopniowej konceptualizacji wymiaru terytorialnego w ramach integracji europejskiej

Konceptualizacja wymiaru terytorialnego we Wspólnocie Europejskiej była procesem powiązaniem ze stopniowym wzrostem znaczenia polityki spójności. Już w roku 1957 w preambule do Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą został przyjęty następujący zapis: „W trosce o wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych (umawiające się kraje – dopisek J.S.) postanowiły ustanowić Europejską Wspólnotę Gospodarczą” [Traktat Rzymski, ustanawiający EWG 1957, 7]. Oznacza to, że uznano za właściwe podejmowanie interwencji strukturalnej z poziomu europejskiego, obejmującego ówczesne sześć państw członkowskich, także w układach terytorialnych, sprowadzanych do szczebla regionalnego. W samym tekście Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą kwestie wymiaru regionalnego zostały także w bardzo miękki sposób wymienione w opisie: Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także pomocy publicznej – dopuszczono taką aktywność państw członkowskich ukierunkowaną przesłankami regionalnymi.

Dowartościowaniu wymiaru terytorialnego sprzyjała głęboka reforma Wspólnoty Europejskiej w 1988 r., zwana Pakietem Delorsa, która spowodowała m.in. zasadnicze rozszerzenie misji oraz zwiększenie skali środków europejskiej polityki spójności. Od 1993 roku podstawą funkcjonowania stał się Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht [European Union, 1992]. W artykule 130a tego traktatu znalazł się następujący zapis:

„W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota dąży do zmniejszenia różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki, w tym obszarów wiejskich”. W artykule 130c pojawił się zapis dotyczący Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”. Rzadko dostrzegany jest artykuł 130s, w którym zapisano w ustępie 2, że: „Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 100a Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała: [...] środki dotyczące zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami i środków o charakterze ogólnym, jak również zarządzania zasobami wodnymi”. Oznacza to, że w traktacie tym zdefiniowano spójność gospodarczą i społeczną oraz zaproponowano ukierunkowanie interwencji poszczególnych funduszy strukturalnych i innych instrumentów. Istotne znaczenie miało zasadnicze zwiększenie udziału europejskiej polityki spójności z około 5% do około 1/3 wydatków budżetowych UE.

Przyjęcie przez Wspólnotę Europejską pakietu Delorsa dało asumpt do podjęcia programowania rozwoju terytorialnego Europy. Wyrazem tego były przygotowane przez Komisję Europejską, we współpracy z krajami członkowskimi, dokumenty o charakterze indykatoryjnym: „Europa 2000. Założenia rozwoju terytorium Wspólnoty” z roku 1991 [CEC 1991] i „Europa 2000 Plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy” z roku 1994 [CEC 1994]. Ukoronowaniem tych ukierunkowanych terytorialnie prac stała się „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego” (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) [ESDP 1999], przyjęta w roku 1999 na szczycie ministerialnym w Poczdamie, w wyniku prac prowadzonych w latach 1994–1999 przez 15 ówczesnych państw członkowskich. W latach 90. ubiegłego wieku zidentyfikowano także kilkanaście transnarodowych makroregionów unijnych, dla których przygotowano strategie terytorialne.

W dwóch kolejnych wieloletnich okresach programowania budżetu i polityk Unii Europejskiej, obejmujących lata 2000–2006 i 2007–2013, uruchomiony został program badawczy ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego, *European Spatial Planning Observation Network*), służący rozpoznaniu prawidłowości rozwoju terytorialnego Europy. Właściwie wszystkie raporty, atlasy oraz seminaria programu ESPON, w którym obok krajów członkowskich Unii Europejskiej uczestniczą także: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Liechtenstein, podejmowały różne aspekty terytorialnego rozwoju Europy. Część raportów dotyczyła problemów terytorialnych

naszego kontynentu, analizowanych nie tylko w układzie jednostek administracyjnych. Uwzględniano także kraje bezpośrednio sąsiadujące z Unią Europejską, ale również kontekst światowy. W ramach programu ESPON przygotowano m.in. następujące prognostyczne raporty ukierunkowane terytorialnie: (a) Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe; (b) Scenarios on the Territorial Future of Europe oraz (c) Europe in the World. Określono w nich za pomocą scenariuszy przyszłość terytorium Europy w horyzoncie czasowym roku 2030. Raporty ESPON uświadamiały nie tylko znaczące zróżnicowania regionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz Unii Europejskiej, ale przede wszystkim dokumentowały różnorodność i wyjątkowe bogactwo struktur terytorialnych Europy.

Niektóre prezydencje w Unii Europejskiej wniosły znaczący wkład w konceptualizację wymiaru terytorialnego. Szczególne zasługi miały Węgry (węgierska prezydencja; Spotkanie ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, 2011) i Polska. W trakcie prezydencji Polski przedstawiono bogaty wybór ekspertyz służących spójności terytorialnej [Ministry of Regional Development 2011b]. W tym kierunku zmierzał także raport przygotowany jako materiał dyskusyjny prezydencji Polski w Radzie UE [Böhme i in. 2011] oraz tzw. raporty problemowe, czyli *issue papers* [Ministry of Regional Development 2011a; 2011c]. W dokumentach tych wskazano, w jaki sposób praktycznie wykorzystać podejście terytorialne do podniesienia efektywności polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii, jej państw członkowskich i regionów. Ukazano sposoby różnicowania polityki rozwoju w zależności od cech specyficznych terytoriów. Polityki powinny być różnicowane pod względem: warunkowości, zakresu tematycznego i instrumentów finansowych (zwrotne i bezzwrotne). Zaproponowano także, aby koncentrację tematyczną (*thematic concentration*) zastąpić koncentracją problemową, tj. dostosowaną do specyfiki terytorium (*issue based concentration*).

Wynikiem rosnącego znaczenia wymiaru terytorialnego było rozwinięcie przez EUROSTAT i krajowe biura statystyki publicznej wszystkich państw członkowskich (w Polsce są to Główny Urząd Statystyczny i Wojewódzkie Urzędy Statystyczne) bazy danych statystycznych w układach terytorialnych. W sposób uniwersalny w całej Unii Europejskiej przyjęto siatkę obszarów typu NUTS (Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej, Nomenclature of Units for Territorial Statistics; w Polsce jest to Nomenklatura Terytorialna Statystyki), dla których wyróżniono poziomy typu: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3 (makroregionalny, regionalny i subregionalny). Towarzystwo temu dwa poziomy lokalne: LAU 1 i LAU 2 (Lokalna Jednostka Administracyjna 1 i 2, Local Administration Unit 1 and 2).

Identyfikacja wszystkich czynników sprzyjających podwyższeniu rangi wymiaru terytorialnego musi być z natury i charakteru tego procesu eklektyczna. Niewątpliwie na podkreślenie zasługują m.in.:

I. Zmiany w teorii i doktrynie rozwoju regionalnego, w tym dowartościowanie polityki miejskiej. W ostatnich kilkunastu latach nastąpiły zasadnicze

przewartościowania w doktrynie rozwoju regionalnego, czego wyrazem były m.in. nowe nurty teoretyczne: nowa geografia ekonomiczna (*new economic geography*) [Krugman 1997; Fujita i in. 1999], polityka ukierunkowana terytorialnie (*place-based policy*) [Barca 2009] oraz ekonomia i przestrzeń dotycząca sieci i przepływów [Castells 2007; 2008]. Dzięki temu postępowi aspekty terytorialne rozwoju społeczno-gospodarczego zostały wprowadzone do głównego nurtu ekonomii. Doprowadziło to do zasadniczej modyfikacji uprzednio aprzeestrzennych doktryn makroekonomicznych. Wyrazem tego były także zmiany w leksykonie polityki regionalnej, uwzględniającym w coraz szerszym zakresie nowe aspekty, takie jak m.in.: konkurencyjność regionów, samouczące się regiony, endogeniczne potencjały rozwojowe, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, technologie informacyjne i komunikacyjne.

Te założenia teoretyczne były następnie przekładane przez najważniejsze organizacje międzynarodowe, takie jak OECD i Bank Światowy na konkretne rekomendacje i rozwiązania polityki gospodarczej [OECD 2009a; 2009b; World Bank 2009]. Aktywność organizacji międzynarodowych tworzyła ramy merytoryczne dla konceptualizacji założeń i instrumentów polityki w układach terytorialnych w poszczególnych krajach i całej Unii Europejskiej.

Niewątpliwie OECD, jako organizacja skupiająca najbogatsze państwa świata o rozwiniętej gospodarce rynkowej, miała największy wpływ na zasadnicze przewartościowanie doktrynalne na korzyść terytorializacji, w tym wzmocnienie pozycji polityki lokalnej i miejskiej. W przypadku tej organizacji, do której należy także Polska, najczęściej raz na pięć lat zbierają się ministrowie do spraw rozwoju regionalnego wszystkich krajów członkowskich. W trakcie konferencji, jaka odbyła się w roku 2009 w Paryżu, określono nowy paradygmat polityki regionalnej. Propozycje zmian dotyczyły zasadniczego zmodyfikowania głównych elementów paradygmatu: celów, jednostek terytorialnych interwencji, strategii, narzędzi i wiodących aktorów. Poszczególne segmenty nowego paradygmatu polityki regionalnej opierają się na nowoczesnych czynnikach rozwojowych, którymi dysponują w największym stopniu miasta, w tym przede wszystkim wielkie ośrodki. Relacja dwóch kluczowych kierunków interwencji polityki publicznej, zorientowanej na spójność lub konkurencyjność, została zdecydowanie zmodyfikowana na rzecz konkurencyjności. Bezpośrednio i pośrednio propozycje te oznaczały zasadnicze dowartościowanie wymiaru miejskiego, wskazując m.in. na szczególne znaczenie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w terytorialnych układach funkcjonalnych, w tym przede wszystkim metropolitalnych [Szlachta 2009].

Kluczowe znaczenie dla dowartościowania wymiaru terytorialnego miała aktywność Banku Światowego. W raporcie przekładającym doktrynę nowej geografii ekonomicznej na grunt polityk publicznych wskazano m.in. na rosnące znaczenie dużych miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie istotna jest rola największych

miast, będących potencjalnymi lokomotywami rozwoju społeczno-gospodarczego. Udokumentowano to, zestawiając wielkość tworzonego dochodu narodowego nie z liczbą ludności, ale z powierzchnią. Prowadzi to do wniosku, że o sukcesie społeczno-ekonomicznym danego kraju lub regionu decyduje niewielka liczba największych ośrodków miejskich. Dlatego podstawowa uwaga polityki publicznej prowadzonej w różnych skalach terytorialnych powinna zostać skierowana na największe miasta [World Bank 2009].

Istotne znaczenie dla modelowania procesów rozwoju terytorialnego Europy miało także podjęcie jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku długookresowego programowania rozwoju regionalnego w makroregionach, które obejmują regiony więcej niż jednego państwa członkowskiego. W Europie szczególnie wysoko cenione są kompleksowe prace realizowane (poczynając jeszcze od lat 90. XX w.) dla państw regionu Morza Bałtyckiego w ramach programu VASAB (Wizja i strategie wokół Bałtyku).

II. Kolejne rozszerzenia w ramach integracji europejskiej. Rosnącemu znaczeniu i budżetowi europejskiej polityki spójności sprzyjały niewątpliwie kolejne rozszerzenia, które nie tylko zwiększały zasięg przestrzenny Unii Europejskiej, ale także generowały potrzebę terytorializacji polityk europejskich, m.in. ze względu na rosnące zróżnicowania przestrzenne rejestrowane w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym, ale także politycznym, kulturowym, środowiskowym. Akcesja znacznie biedniejszych krajów, ubóstwo społeczne, niedorozwój gospodarczy i peryferyjne położenie niektórych regionów postawiły w nowym świetle kwestie spójności terytorialnej. Problemem była także szybka reintegracja Europy, w tym także przestrzenna, po okresie zimnej wojny. W roku 1981 do Wspólnoty Europejskiej przystąpiła Hiszpania i Portugalia, a w roku 1986 Grecja, po wprowadzeniu niezbędnych przemian demokratycznych. Szczególne znaczenie miało przyjęcie do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. kolejnych dziesięciu państw (ośmiu postkomunistycznych i dwóch wysp Morza Śródziemnego), w tym także Polski, cechujących się generalnie bardzo niskim poziomem spójności we wszystkich trzech wymiarach. Od stycznia 2007 r. w Unii Europejskiej znalazły się Bułgaria i Rumunia, a od lipca 2013 r. także Chorwacja. Turcja już w 1961 roku otrzymała status państwa kandydackiego. Kraje Zachodnich Bałkanów znalazły się na ścieżce do członkostwa w UE, a większość z nich ma już formalny status kandydacki (Albania, Czarnogóra, Macedonia oraz Serbia), dodatkowo nieformalny status kandydacki otrzymały dwa kolejne kraje: Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo.

Rosnące znaczenie dla procesów społecznych, gospodarczych i terytorialnych w Unii Europejskiej miało także bezpośrednie otoczenie terytorialne, związane z Afryką Północną, Turcją oraz Europą Wschodnią. Kraje te, cechujące się znacznie niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, są źródłem silnej presji migracyjnej, negatywnego oddziaływania na stan środowiska przyrodniczego oraz różnych patologii przenoszonych na obszar Unii Europejskiej (przestępczość

zorganizowana, narkotyki, korupcja itd.). Jednocześnie niektóre z postkomunistycznych krajów Europy Wschodniej zawarły umowy stowarzyszeniowe i swoją przyszłość wiążą z członkostwem w Unii Europejskiej (Gruzja, Mołdawia, Ukraina).

Dotychczasowe rozszerzenia oznaczały dla Unii Europejskiej bardzo istotne zmiany struktury przestrzennej, realokacje wewnętrznego potencjału rozwojowego oraz zasadnicze przesunięcia granicy zewnętrznej. Nowym wyzwaniem terytorialnym stały się problemy makroprzestrzeni skandynawskiej, cechującej się peryferyjnym położeniem i bardzo niską gęstością zaludnienia. Integracja krajów Europy Południowej oznaczała przede wszystkim skumulowane problemy środowiskowe i transportowe oraz wynikające z sąsiedztwa z krajami Afryki Północnej. Wyzwaniem od roku 2004 stało się zintegrowanie ze starą częścią Unii Europejskiej terytorium państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, ukształtowanego przez gospodarkę centralnie planowaną. Dzięki tym rozszerzeniom bezpośrednim sąsiadem Unii Europejskiej stały się kraje południowego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz kraje należące uprzednio do Związku Radzieckiego. Zróznicowania poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego w skali państw i regionów Unii Europejskiej wskutek rozszerzenia Unii Europejskiej o bardzo biedne kraje i regiony, najpierw Europy Południowej, a następnie Europy Środkowej i Wschodniej, osiągnęły rozmiary, jakich nigdy nie oczekiwali ojcowie integracji europejskiej. Wymagało to podjęcia polityki spójności oraz kreowania nowych instrumentów, takich jak Fundusz Spójności, oraz rozszerzenia misji Funduszy Strukturalnych. Istotne znaczenie miało dostosowanie polityki spójności do zróżnicowanego kontekstu regionalnego.

III. Światowy kryzys gospodarczy, jaki rozwinął się od roku 2008. Kolejnym istotnym czynnikiem wzrostu rangi terytorializacji europejskich i krajowych polityk publicznych stał się głęboki kryzys gospodarczy, jaki rozwinął się w gospodarce światowej od roku 2008, który szczególnie silnie dotknął kraje członkowskie Unii Europejskiej. Dlatego pojawiło się przekonanie, że terytorializacja polityk publicznych może sprzyjać przezwyciężeniu lub ograniczeniu negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego na poziomie państw członkowskich, regionów i miast. Można dzięki temu znacznie lepiej wykorzystać potencjały lokalne i regionalne państw Unii Europejskiej.

Opisywany powyżej proces dowartościowywania wymiaru terytorialnego doprowadził do nadania spójności terytorialnej charakteru traktatowego. Na mocy art 3. TEU spójność terytorialna stała się pełnoprawną częścią polityki spójności UE jako nowy cel Unii Europejskiej (UE). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 2 Traktatu Rzymskiego oraz art. 2 i 158 traktatu z Nicei przyjął, iż spójność terytorialną można zdefiniować jako: „zadanie powierzone Unii Europejskiej polegające na wspieraniu harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działalności gospodarczej na całym obszarze UE” [ECO 2009, 6].

Pierwszym widowym efektem było wydanie przez Komisję Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej [CEC 2008]. Dokument wskazywał na znaczenia wymiaru

terytorialnego, według jego autorów znajdującego się w samym centrum polityki strukturalnej UE od jej narodzin [CEC 2008, 4]. Jak wynika z ekspertyzy Szlachty i Zaleskiego [2009a, 148], księga zakłada „cztery podstawowe kierunki oddziaływania Wspólnoty na spójność terytorialną:

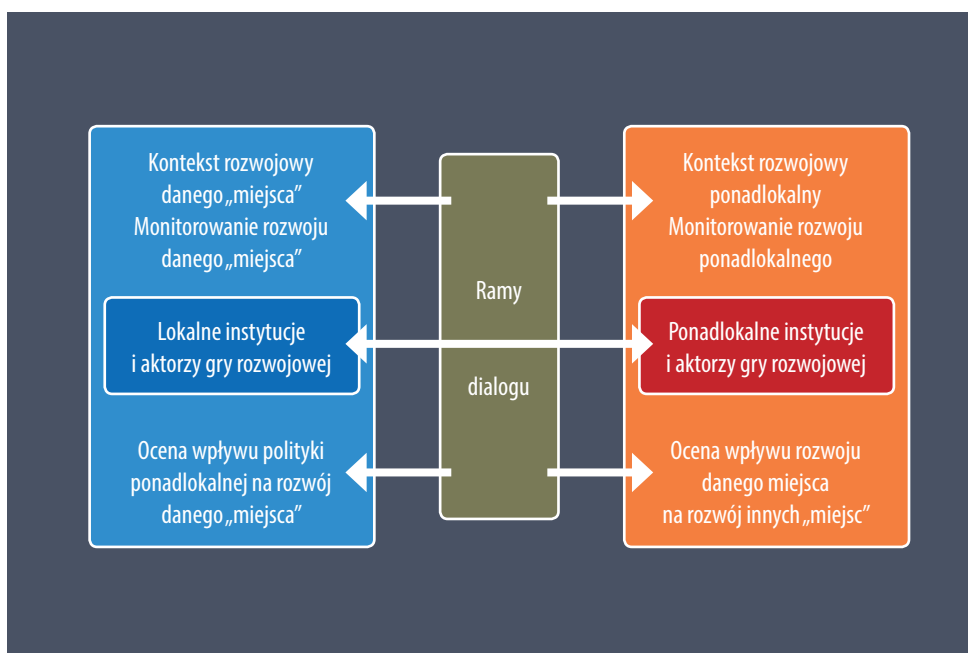
1. koncentracja, której wyrazem jest pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych,
2. powiązania terytoriów, których wyrazem jest pokonanie dystansu i zwiększenie poziomów dostępności,
3. współpraca, której wynikiem jest pokonanie podziałów oraz
4. uwzględnienie problemów obszarów o specjalnych cechach geograficznych”.

Ważny wkład w próbę zrozumienia roli wymiaru terytorialnego w procesie kształtowania polityki rozwoju (jako narzędzia dążącego do integratywnego podejścia terytorialnego do polityki) został dostarczony rok później przez Barca [2009]. Jego koncepcja, tzw. *place-based*, w polskiej literaturze funkcjonuje jako polityka oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a, 16] lub polityka terytorialnie zorientowana lub ukierunkowana⁶ [Strzelec 2010]. Barca [2009, 4] twierdzi, że cechą charakterystyczną tego podejścia jest świadomy nacisk na „uwarunkowane przestrzennie zasoby naturalne i instytucjonalne oraz na indywidualne preferencje i doświadczenia (wiedzę), przypisywanie znaczenia do materialnych i niematerialnych powiązań przestrzennych, a w rezultacie dostosowywanie polityki do specyfiki miejsca, na które skierowana jest interwencja”. Podkreśla on jednocześnie rolę, jaką odgrywa właściwe zorganizowanie procesów instytucjonalnych w nawiązywaniu i prowadzeniu dialogu pomiędzy endogenicznymi a egzogenicznymi instytucjami (aktorami) rozwoju. Barca nie odnosi się do spójności terytorialnej. Mówi raczej o terytorializacji polityk i o terytorialnym kontekście, który powinien być brany pod uwagę przy ich konstruowaniu. Przez to jednak wpisuje się w sedno tezy o znaczeniu terytorium dla polityki rozwoju i wskazuje na warunki, jakie muszą być spełnione, aby kontekst terytorialny stanowił wartość dodaną, a nie barierę w prowadzeniu polityki rozwoju. Esencją jego koncepcji jest zdolność do odczytywania czy identyfikacji uwarunkowań przestrzennych w ich różnych skalach oraz konfrontacja pozioma i pionowa (horyzontalna i wertykalna) tych spostrzeżeń w nakierowanym na tworzenie zrębów polityki dialogu w ramach wieloszczeblowego zarządzania.

W literaturze przedmiotu i wśród praktyków wyróżnia się następujące najważniejsze uniwersalne elementy podejścia ukierunkowanego terytorialnie (rycina 1.2):

⁶ W pracy tej przyjęto oficjalne tłumaczenie, często stosowane także w dokumentach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, obecnie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

1. uznanie terytorialnej różnorodności w osiągnięciu ogólnych celów rozwojowych, tj. potrzeby różnicowania sposobów osiągnięcia tych celów i odmiennych priorytetów dla poszczególnych części terytorium, tj. „miejsc”;
2. instytucje:
 - a) mające kompetencje prawne lub zdolność do koordynowania, harmonijnego ukierunkowywania rozwoju różnych „miejsc” (ponadlokalne instytucje i inni aktorzy gry rozwojowej),
 - b) mające kompetencje prawne lub zdolność do ukierunkowywania, wpływania lub sterowania rozwojem danego „miejsca” (lokalne instytucje i inni aktorzy gry rozwojowej),
 - c) umiejące ocenić wpływ własnych działań na działanie innych podmiotów i wpływ działań innych podmiotów na rozwój danego miejsca;
3. wiedza:
 - a) na temat ogólnego kontekstu rozwojowego, tj. celów i priorytetów rozwojowych dla wszystkich „miejsc” oraz najlepszych sposobów ich realizowania i monitorowania postępu w tym zakresie,
 - b) na temat specyfiki rozwojowej danego miejsca (kapitał terytorialny, inny rodzaj lokalnego/regionalnego potencjału itd.);



Rycina 1.2. Najważniejsze elementy podejścia ukierunkowanego terytorialnie
Źródło: Zaucha i in. [2013].

4. instytucjonalne ramy dialogu wielu podmiotów (wraz z instrumentami), wypełnione prawdziwym dialogiem między różnymi osobami i instytucjami zajmującymi się rozwojem, opisanymi powyżej.

Jak wskazuje MRR [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a, 16] polityka terytorialnie jest ukierunkowana na: „(a) wykorzystanie endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy; (b) umożliwienie realizacji interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe, a jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań”. Inni autorzy [Zaucha i in. 2013, 8–9] podkreślają raczej jej aspekt instytucjonalny, tj. niezbędność dialogu między instytucjami kształtującymi rozwój danego „miejsca” (terytorium) a reprezentującymi interesy jego szerszego otoczenia.

1.3. Zakres pojęciowy kategorii spójności terytorialnej i główne kierunki jego zmian

Pomimo włączenia spójności terytorialnej do traktatu z Lizbony oraz uznania jej za jeden z głównych celów horyzontalnych polityk UE, spójność ta nie ma jak dotąd ogólnie uznanej definicji. Przeciwnie, jest ona tematem różnych, czasem sprzecznych interpretacji [Farrugia i Gallina 2008, 33]. Zostało to pokreślone przez wielu badaczy [Davoudi 2005; ESPON 2004b, 118; Faludi 2005; Medeiros 2011, 11; Molle 2007, 98; Böhme 2011, 2; Farrugia i Gallina 2008, 7; Mirwaldt i in. 2008; Doucet 2006]. Na przykład Mirwaldt i in. [2008, 15] zidentyfikowali co najmniej cztery znaczenia, jakie tej kategorii powszechnie się przypisuje i wykazali immanentną ich sprzeczność i konflikt między nimi: (a) spójność terytorialna jako emanacja rozwoju endogenicznego i policentrycznego, (b) spójność terytorialna jako synonim zmniejszania dysproporcji przestrzennych, (c) spójność terytorialna jako tworzenie powiązań sieciowych, i wreszcie (d) spójność terytorialna jako gwarancja godziwego dostępu do usług wiedzy i infrastruktury. Ci sami autorzy wskazali także na odmienne rozumienie funkcji tej kategorii: jako wzmacniania europejskiej solidarności (redystrybucja) czy też promowania wzrostu konkurencyjności i innowacyjności. Także Doucet [2006] podkreśla próbę łączenia w tej kategorii krańcowo odmiennych celów, tj. integracji polityk sektorowych i zapewnienia „przestrzennej sprawiedliwości”. Według Böhme [2011, 2] „[...] prowadzona w ciągu ostatnich kilku lat debata wykazała, że dokładne zdefiniowanie spójności terytorialnej jest niemożliwe. Ponieważ różne grupy interesariuszy skupiają się na innych wymiarach spójności terytorialnej, wszelkie próby jej zdefiniowania będą skutkowały wykluczeniem niektórych opcji interpretacyjnych i sposobów jej rozumienia, co doprowadzi do kiepskich rezultatów”. Podobnego zdania jest Mirwaldt i in. [2008, V]. Zillmer i Böhme [2010, 1] uważają nawet, że formalna definicja będzie końcem użyteczności i popularności

spójności terytorialnej. Pomimo ogólności i niedopowiedzeń kategoria ta jest powszechnie używana [Dühr i in. 2010, 188–189], a nawet uznana przez Komisję za istotną innowację koncepcyjną [Camagni 2011, 79]. O tym, że koncepcja ta jest naukowo inspirująca, świadczy chociażby liczba opracowań, które poświęcił jej jeden z tuzów planowania przestrzennego Andreas Faludi [2004; 2005; 2007; 2009; 2010]. Analiza porównawcza różnych definicji i podejść do spójności terytorialnej pozwala jednak na wskazanie głównych kierunków ewolucji rozumienia tej kategorii.

Faludi [2004, 1349] uważa, że na początku koncepcja spójności terytorialnej skupiała się na regionalnym rozwoju gospodarczym (nacisk na potencjały endogeniczne, powiązania sieciowe, współpracę i koordynację instrumentów makroekonomicznych). Wydaje się jednak, że pierwotnie kategoria ta zarówno w Europie Bałtyckiej (vide przywołane wcześniej dokumenty VASAB 1994; 1996), jak i w UE [np. w ESDP 1999, 26] miała charakter społeczny. Przychyła się do tej opinii sam Faludi w swych późniejszych analizach [2009], wskazując, że w pierwszych próbach wykorzystania tej kategorii w UE (traktat z Amsterdamu z 1997 roku) odnoszono ją do kwestii dostępności do usług pożytku publicznego i potrzeby zapewnienia standardów w tym zakresie celem zachowania konkurencyjności regionów słabiej zaludnionych.

Według Danuty Hübner [2011], której koncepcja ta jako Komisarzowi UE zawdzięcza silną pozycję w działaniach Wspólnoty, spójność terytorialna była obecna w polityce spójności UE najpierw w sposób ukryty. Sam termin został wprawdzie wymyślony i spopularyzowany w ramach Zgromadzenia Regionów Europejskich, AER w połowie lat 90. [Faludi 2009; Mirwaldt i in. 2008, 4], jednak podejście terytorialne było widoczne wcześniej w warunkach dotyczących kwalifikowalności i regułach wsparcia przedsięwzięć z funduszy UE [Hübner 2011]. Jego istotą była konstatacja faktu, że różne regiony wymagają odmiennego wsparcia finansowego, na nieco inne cele i za pomocą nieco innych instrumentów. Stąd wzmiankowane zawężenie znaczeniowe spójności terytorialnej z roku 1997 trzeba raczej traktować jako wybieg taktyczny zwolenników tezy, że przestrzeń ma znaczenie w procesach gospodarczych i społecznych. Po roku 1997 szybko zaczęto rozszerzać zakres znaczeniowy spójności terytorialnej. Pomocą była publikacja Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP), w roku 1999 oferującej wspólne ramy ujmowania aspektów terytorialnych istotnych na poziomie suprakrajowym [ESDP 1999]. Celem zwolenników tego kierunku zmian było stworzenie systemu europejskiego planowania i zarządzania przestrzenią, a raczej aktywnością człowieka w tej przestrzeni, na wzór francuskiego *Amenagement du territoire* [Faludi 2004]. Spójność terytorialna miała dać ku temu podstawy.

Po wzmiance w traktacie z Amsterdamu spójność terytorialna została silnie zaakcentowana w drugim raporcie kohezyjnym [CEC 2001]. W tym czasie koncentrowano się na nierównościach terytorialnych, nierównościach przestrzennych i różnicach w potencjale rozwojowym. W tym kontekście odnoszono się do art. 158 traktatu

z zamiarem wspierania zrównoważonego rozwoju Unii jako całości. Podobne rozumowanie można zauważyć w „Przejęciowym raporcie na temat spójności terytorialnej” [CEC 2004]. W wyniku tego rozumienie spójności terytorialnej zbliżyło się do definicji policentrycznego rozwoju ESDP i było postrzegane jako narzędzie do osiągnięcia innych ważnych celów UE, a nie jako cel samodzielny.

Trzeci raport kohezyjny [CEC 2004b] położył szczególny nacisk na spójność terytorialną. Jak wskazuje Mirwaldt i in. [2008, 5], zapewnił on związek spójności terytorialnej z celami Agendy Lizbońskiej, tj. konkurencyjnością, innowacyjnością i zatrudnieniem. Okazał się więc przełomowy ze względu na rozszerzenie koncepcji poza granice nierówności terytorialnych i policentryzmu. Różnice te były jednak w tym dokumencie analizowane bardzo szczegółowo w świetle takich wyzwań, jak: rozwój regionów z trudnościami geograficznymi, zmiany demograficzne oraz fragmentacja obszarów przyrodniczo cennych (ta ostatnia kwestia już bez odniesienia do gospodarczej oraz społecznej spójności). Jednym z powodów tak silnego nacisku na spójność terytorialną w tym dokumencie mogło być włączenie tej kategorii do art. 3 projektu Konstytucji UE. Dodanie spójności terytorialnej miało na celu lepszą harmonizację polityk sektorowych wywierających wpływ przestrzenny i polityki regionalnej. Spójność terytorialna stała się kategorią hybrydową, łączącą cele i sposoby ich realizacji. W ten sposób po raz pierwszy wymiar instytucjonalny (procesowy) spójności terytorialnej (nacisk nie na stan terytorium, ale na sposób prowadzenia polityk) został tak wyraźnie opisany przez Komisję. Potrzeba poprawy integracji terytorialnej oraz zachęcenia do współpracy pomiędzy regionami została również wyakcentowana w tym kontekście. W tym samym dokumencie Komisja po raz pierwszy zauważyła, że „koncepcja spójności terytorialnej wykracza poza ideę spójności gospodarczej i społecznej” [CEC 2004b, 27], potwierdzając w ten sposób, że spójność terytorialna jest celem samoistnym.

Również Konferencja Ministrów UE do spraw Rozwoju Terytorialnego [EU Ministerial Conference on Territorial Development 2004, 16–17] pokreśliła, że spójność terytorialna powinna być rozumiana nie tylko jako wyrównywanie różnic społecznych i gospodarczych, ale raczej jako spójny rozwój Europy jako jednego tworzywa (megaregionu). Kładziono więc nacisk na zapewnianie równych szans rozwojowych w dostępie do transportu i infrastruktury ICT, nauki i badań itd. Dlatego właśnie stwierdzono, że spójność terytorialna wymaga koordynacji polityk sektorowych w ich kontekście przestrzennym (wkład w spójny europejski rozwój) oraz koordynacji rozwoju przestrzennego w wymiarze wertykalnym⁷ [EU Working Group on Spatial and Urban Development 2003, 32].

⁷ Kierunki wertykalne i horyzontalne były wcześniej promowane w ESDP (Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego).

Jak wskazuje Zaucha [2012a, 81] „czwarty raport kohezyjny nie zawierał wielu nowych spostrzeżeń dotyczących rozumienia spójności terytorialnej, odnosząc tę koncepcję do terytorialnych nierówności w poziomie PKB, suburbanizacji, migracji, współpracy transgranicznej, policentrycznego rozwoju, dostępu do głównych usług i infrastruktury transportowej [CEC 2007, XII–XIV i 59, 100]. Dokument ten kontynuował tradycję pośredniej interpretacji spójności terytorialnej jako celu horyzontalnego⁸ UE i dlatego przedstawiał ją w różnych fragmentach raportu, czyli w kontekście problemów i polityki, a nie w osobnym rozdziale poświęconym kwestiom przestrzennym”.

Jeszcze w Agendzie Terytorialnej UE [Territorial Agenda 2007, 2] spójność terytorialna była ujmowana nie tyle jako cel rozwojowy sam w sobie, lecz raczej jako „warunek do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz osiągania spójności społecznej i gospodarczej”. Jednak już rok później w Zielonej Księdze [CEC 2008] Komisja Europejska zaproponowała bardziej radykalne podejście i po raz pierwszy połączono zintegrowany model kształtowania polityki oraz stan przestrzeni czy struktur przestrzennych. Taka interpretacja wzmacniała znaczenie spójności terytorialnej. Spójność ta stała się samodzielnym celem rozwojowym, jak to sugerowano w trzecim raporcie kohezyjnym. Według Komisji Europejskiej „spójność terytorialna oznacza zapewnienie zrównoważonego rozwoju wszystkich miejsc oraz zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości czerpania maksimum korzyści z zasobów zamieszkałych przez nich terytoriów. Oznacza to przekształcenie różnorodności na atut, który pomaga w sustensywnym rozwoju całej UE”⁹ [CEC 2008, 3]. Motyw różnorodności jako szansy rozwojowej będzie się powtarzał w wielu innych dokumentach UE dotyczących spójności terytorialnej.

Piąty raport kohezyjny [CEC 2010] wydawał się otwierać nowy etap konceptualizacji spójności terytorialnej. Pomimo że był on pierwszym z wielu raportów poświęconych trzem spójnościom, tj. spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej, traktowanym równoprawnie, jak podkreśla Zaucha [2012a, 81], nie podjął on „próby zdefiniowania koncepcji spójności terytorialnej. Umożliwił jednak lepszy wgląd w jej zakres. Spójność terytorialna została przypisana do takich pojęć, jak: dostępność do usług, rozwój sustensywny, «funkcjonalna geografia» oraz analizy terytorialne [CEC 2010, 24]. Dokument podkreślał potrzebę terytorialnej koordynacji polityki

⁸ Można odnieść takie wrażenie po zapoznaniu się z różnymi częściami raportu, np. z następującym stwierdzeniem: „Zgodnie z Traktatem o UE (art. 16) dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jest ważnym czynnikiem potrzebnym do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej [CEC 2007, 60].

⁹ Territorial cohesion is about ensuring the harmonious development of all these places and about making sure that their citizens are able to make the most of inherent features of these territories. As such, it is a means of transforming diversity into an asset that contributes to sustainable development of the entire EU” [CEC 2008, 3].

(na różnych poziomach geograficznych). Przy omawianiu geografii funkcjonalnej, zastosowano również pewne koncepcje charakterystyczne dla ekonomii przepływów”.

Próbując podsumować opisaną powyżej ewolucję interpretacji treści i znaczenia kategorii spójności terytorialnej, można wyodrębnić jej następujące wyznaczniki:

- „od statycznej koncepcji stanu terytorium do dynamicznej koncepcji integracji polityki (zintegrowanego prowadzenia polityk), zgodnie ze specyfiką danych terytoriów,
- od środka do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej do niezależnego celu UE,
- od redystrybucyjnego podejścia zalecającego przestrzenne wyrównanie dobrobytu do uznania samodzielnego znaczenia celów terytorialnych w procesie rozwoju oraz zaspokojenia ludzkich potrzeb” [Zaucha 2012a, 81].

1.4. Główne wymiary spójności terytorialnej

Cytowana wcześniej definicja spójności terytorialnej zawarta w Zielonej Księdze [CEC 2008, 3] jest bardzo ogólna i mówi o równomiernym rozwoju w przestrzeni i wykorzystaniu potencjału różnorodności, Agenda Terytorialna UE 2020 [Territorial Agenda 2011] nie zawiera ogólnie akceptowanej definicji spójności terytorialnej. Wzmocniła ona natomiast wymiar procesowy (instytucjonalny) tej koncepcji (spójność terytorialna jako sposób prowadzenia polityk w przestrzeni) przez stwierdzenie, że spójność terytorialna jest „zbiorem zasad mających na celu harmonijny, wydajny, sustensywny rozwój terytorialny”¹⁰. W tym kontekście zostały wymienione następujące zasady: równe szanse dla obywateli i przedsiębiorstw bez względu na ich lokalizację; zmniejszenie różnicy pomiędzy gospodarkami lepiej rozwiniętych terytoriów i tych, które za nimi nie nadążają; rozwój dostosowany do specyfiki obszaru; a także dalsze wspieranie ścisłej współpracy i integracji pomiędzy różnymi regionami UE na wszystkich istotnych poziomach terytorialnych. Jednocześnie dokument podkreśla znaczenie terytorium jako kapitału rozwojowego przez stwierdzenie, że spójność terytorialna powinna pozwalać na maksymalne wykorzystanie potencjału terytorialnego.

W krajach członkowskich UE rozumienie spójności terytorialnej jest zróżnicowane. Najczęściej pojawiające się sposoby interpretacji tej koncepcji zostały podsumowane poniżej [Szlachta i Zaucha 2010]:

- spójność terytorialna jako narzędzie uwzględniania aspektów przestrzennych w gospodarce, politykach sektorowych, planowaniu społecznym i procesach decyzyjnych;

¹⁰ „A set of principles for harmonious, balanced, efficient, sustainable territorial development”.

- spójność terytorialna jako sposób planowania i rozwoju uwzględniający kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadniczą, regiony i ich powiązania;
- spójność terytorialna jako wzbogacenie spójności gospodarczej i społecznej przez uwzględnienie obszarów o niekorzystnych charakterystykach geograficznych (np. obszarów górskich, o niekorzystnym klimacie, peryferyjnych, granicznych czy wysp).

We współczesnej literaturze istnieje zaledwie kilka obszernych definicji spójności terytorialnej¹¹. Szlachta i Zaucha [2010] definiują nie tyle samą spójność terytorialną, ile spójny terytorialnie kraj czy region, opisując je jako siatkę powiązanych ze sobą obszarów funkcjonalnych o różnej skali przestrzennej, zapewniających mieszkańcom dostęp do pracy i usług społecznych niezbędnych dla rozwoju i zachowania kapitału ludzkiego i społecznego.

Tadeusz Markowski [2009, 78] spójność terytorialną widzi jako stan terytorium, tj. „taki stan zagospodarowania przestrzennego, który gwarantuje poprawę spójności społecznej i gospodarczej”. Przeważa jednak podejście definiowania spójności terytorialnej w kontekście zintegrowanego procesu kształtowania polityki. Faludi [2009] uważa spójność terytorialną za „sytuację, gdzie polityki zmniejszania nierówności, zwiększania konkurencyjności i promowania sustensywności nabierają wartości dodanej poprzez ich włączanie w ramy spójnych pakietów, biorąc pod uwagę ich przestrzenny wymiar, tj. ich efekty, specyficzne szanse i ograniczenia w różnych miejscach teraz i w przyszłości. Polityka spójności terytorialnej odnosi się do działań promujących prawidłowe zarządzanie terytorialne, mające na celu osiągnięcie tak opisanej koherencji”¹². Medeiros [2011] definiuje spójność terytorialną jako proces wspierający bardziej spójne i zrównoważone terytorium poprzez: (a) redukcję nierówności społecznych i gospodarczych w przestrzeni; (b) równowagę środowiskową; (c) ulepszanie procesu współpracy/zarządzania terytorialnego; (d) wzmacnianie policentrycznego systemu miejskiego.

W polskich dokumentach rządowych spójność tę zdefiniowano dwuwymiarowo – jako stan i jako proces: „spójność terytorialna to stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów. Osiąganie spójności terytorialnej powinno być rozumiane jako proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy

¹¹ Obszerną listę można znaleźć w opracowaniu Medeirosa [2011, 12].

¹² „A situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints there, now and in the future. Territorial cohesion policy refers to measures promoting good territorial governance with the aim of achieving coherence as described”.

rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009, 33].

Grzegorz Gorzelak wskazuje na potrzebę interpretowania spójności terytorialnej w kategoriach funkcjonalnych (integracji regionalnej), a nie wyrównawczych. Według niego dążenie do osiągnięcia tej spójności powinno polegać na „eliminowaniu barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, zmniejszających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej” [Gorzelak 2009, 64].

Gorzelak postuluje więc w ramach spójności terytorialnej [2009, 64–65]:

- usuwanie barier transportowych i telekomunikacyjnych, tam gdzie ich istnienie ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego i zaspokojenie potrzeb społecznych, oraz przepływ ludzi, towarów i informacji między krajami członkowskimi;
- dobre komunikacyjne powiązanie najważniejszych ogniw przestrzennego układu Europy i krajów członkowskich – ośrodków metropolitalnych – i tych ośrodków z ich regionalnym zapleczem;
- ułatwianie wszelkich przejawów współpracy transgranicznej tak w sferze gospodarczej, jak społecznej czy kulturalnej;
- tworzenie ponadgranicznych instytucji zarządzania obszarami specjalnymi zlewniami zagrożonymi powodziami, obszarami o szczególnych walorach przyrodniczych itd.;
- rozwijanie międzynarodowych sieci współpracy naukowej oraz sieci powiązań między sferą B+R i biznesem.

Najdalej posunięte rozumienie koncepcji spójności terytorialnej zostało zaproponowane przez Europejską Radę Planistów Przestrzennych. Uważają oni spójność terytorialną nie tylko za środek do osiągnięcia bardziej efektywnego kształtowania polityki, lecz raczej jako najważniejszy (makro) cel polityki, gdzie społeczne, gospodarcze i przestrzenne wymiary spójności terytorialnej są zawarte w trzech horyzontalnie zintegrowanych politykach: społecznej, gospodarczej i przestrzennej. W takiej sytuacji można uznać spójność terytorialną za „łącznik pomiędzy systemami gospodarczym, społecznym i fizycznym, który wzmacnia ich ogólną skuteczność na rzecz innowacyjnego sustensywnego rozwoju”¹³ [Vogelij 2010, 2].

Zaprezentowane powyżej definicje i sposoby interpretacji koncepcji spójności terytorialnej wskazują na brak jednolitej wykładni w tym zakresie i znaczenie praktycznych działań nadających tej kategorii właściwą treść znaczeniową. Pojęcie spójności terytorialnej zależy więc od kontekstu społeczno-gospodarczego i politycznego,

¹³ „The Connectivity of, and among Economic, Social and Physical Systems, which enhances their overall Effectiveness for innovative Sustainable Development”.

rozwoju wiedzy (tj. zmian w rozumieniu roli terytorium w istotnych procesach gospodarczych, ekologicznych i społecznych) oraz od kultury zarządzania i prowadzenia polityki rozwoju. Wydaje się, że spójność terytorialna może być scharakteryzowana jako koncepcja: ogólna, pojemna, kierunkowa, wskazująca na potrzebę uwzględnienia uwarunkowań i czynników terytorialnych w procesach wzrostu, rozwoju, integracji i zapewniania sprawiedliwości społecznej.

1.5. Wybrane modele spójności terytorialnej¹⁴

W ostatnich latach nie powstały jakiegokolwiek nowe modele spójności terytorialnej, jeśli nie liczyć quasi modeli projektorów ESPON. W polskiej literaturze przedmiotu ten deficyt jest szczególnie dotkliwy i to pomimo poświęcenia spójności terytorialnej publikacji o charakterze pokrojowym (Baucz i in. 2009). Dyskusja nadal toczy się wokół wciąż udoskonalanych modeli z początków dekady autorstwa: Camagniego [2010] – model tequili i Medeirosa [2011] – model gwiazdy. Za pramodel spójności terytorialnej można uznać w prawdzie koncepcję koordynacji pionowej i poziomej ESDP [1999], ale dotyczy on tylko pewnego wycinka tej koncepcji. Podobnie jak uznawany w niektórych polskich opracowaniach za emanację tej spójności model dyfuzyjno-absorpcyjny [Cichowicz-Major i Rudolf 2015]. Model tequili, który pojawia się także w projekcie ESPON 3.3 [ESPON 2005, part 2, 77], wymienia następujące komponenty spójności terytorialnej: (a) jakość terytorium, (b) wydajność terytorialna, (c) tożsamość terytorialna (rycina 1.3). Model ten jest interesujący, ponieważ daje nowy wgląd w spójność terytorialną, szczególnie jeżeli porównamy go do wcześniej pojawiających się dokumentów i raportów. Także podejście do spójności terytorialnej w tym modelu jest bardziej wyczerpujące. Model ten:

- uznaje kluczową rolę terytorium w osiąganiu wzrostu poprzez położenie nacisku na terytorialne aspekty konkurencyjności i wydajności w wykorzystywaniu zasobów terytorialnych itd.,
- podkreśla znaczenie czynników terytorialnych dla wdrażania koncepcji ekorozwoju,
- podkreśla „terytorialność” wielu czynników społecznych, takich jak kapitał społeczny lub kulturowy, które odgrywają ważną rolę w podtrzymywaniu wzrostu, a także w bezpośrednim zaspokajaniu ludzkich potrzeb.

Model tequili (rycina 1.3) prawidłowo opisuje skomplikowane i zróżnicowane funkcje, jakie pełni terytorium w procesach społecznych i gospodarczych, co zresztą właśnie sprawia, że koncepcja spójności terytorialnej jest tak złożona. Ukazuje on

¹⁴ Podrozdział 1.5 stanowi streszczenie i polskie tłumaczenie materiałów zebranych w Zaucha [2012a]

terytorium jako ośrodek wzrostu (korzyści aglomeracji, zasoby naturalne, dostępność itd.), niezbędną ramę zapewniającą interakcję pomiędzy czynnikami rozwojowymi (dyfuzja wartości, postaw i pomysłów itd.), przedmiot i podmiot działań publicznych i wreszcie jako dobro publiczne zaspokajające ludzkie potrzeby (krajobrazy kulturalne, ograniczanie suburbanizacji, infrastruktura transportowa itd.). Model ten podkreśla ważną dychotomię terytorium w ludzkim życiu: jego funkcję jako środka do osiągnięcia innych ważnych celów, takich jak dobrobyt i sprawiedliwość społeczna oraz jako cel ludzkich działań sam w sobie. Czasami funkcje te wzmacniają się nawzajem, np. krajobraz kulturowy może wspomóc turystykę i podnieść poziom życia na danym obszarze, a czasami mogą działać w przeciwnych kierunkach. Model ten zgadza się z rozumieniem spójności terytorialnej opisanym w raporcie „Stan oraz perspektywy terytorium Unii Europejskiej” [Damsgaard i in. 2011], w którym spójność pełni funkcję koncepcji łączącej zróżnicowane paradygmaty rozwojowe, takie



Rycina 1.3. Komponenty spójności terytorialnej w modelu tequili

Źródło: Camagni [2007, 139]

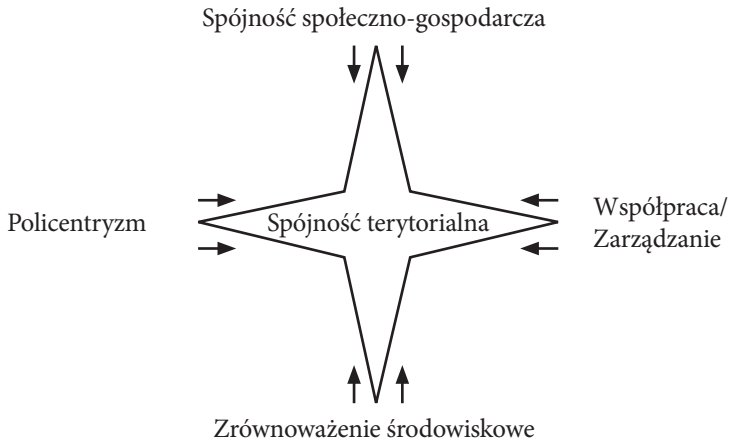
jak: konwergencja (policentryczność), równoważenie, konkurencyjność terytorialna oraz wrażliwość regionalna (na szoki zewnętrzne).

Model gwiazdy (rycina 1.4) zaproponowany przez Medeirosa [2011, 17] powstał w wyniku m.in. krytycznej analizy modelu tequili. Medeiros stwierdza, że model tequili nie zapewnia odpowiedniego miejsca koncepcji policentrycznego rozwoju i zarządzania terytorialnego i że błędnie umiejscawia koncepcję wydajności terytorialnej pomiędzy wymiarem gospodarczym a środowiskowym, podczas gdy powinna pokrywać ona wszystkie wymiary terytorialne, włączając w to wymiar społeczny i instytucjonalny [Medeiros 2011, 19 i n.].

Model gwiazdy ma cztery wymiary (rycina 1.4):

- a) wymiar spójności społecznej i gospodarczej (zwany także wymiarem redystrybucyjnym spójności terytorialnej), na który zgodnie z nazwą składa się spójność gospodarcza i społeczna interpretowane w sposób tradycyjny, tj. jako potrzeba zmniejszenia nadmiernych nierówności socjoekonomicznych w przestrzeni, traktowana jako część spójności terytorialnej (nawiązanie do genezy koncepcji spójności terytorialnej);
- b) wymiar środowiskowy (zrównoważone środowisko przyrodnicze), którego genezy należałoby się dopatrywać w zaleceniach ESDP dotyczących mądrego zarządzania dziedzictwem naturalnym i kulturowym oraz konieczności uwzględniania ekologicznych konsekwencji procesów terytorialnych, czyli wkładu terytorium w ochronę środowiska, adaptację i łagodzenie skutków zmian klimatycznych itd.;
- c) wymiar policentryczności (głównie aspekty morfologiczne policentryczności), wynikający bezpośrednio z opcji ESDP, w którym to dokumencie policentryczny i zrównoważony rozwój przestrzenny UE jest uznawany za fundamentalny cel rozwoju przestrzennego, mający swój wkład w spójność gospodarczą i społeczną;
- d) wymiar współpracy/zarządzania terytorialnego, obejmujący dwie strony tego samego procesu – zbliżenia terytoriów. Zarządzanie terytorialne jest rozumiane jako (a) „proces organizacji i koordynacji podmiotów w celu rozwoju kapitału terytorialnego w niedestruktywny sposób, w celu poprawy spójności terytorialnej na różnych poziomach” [Medeiros 2011, 22 na bazie ESPON 2006a, 13] oraz jako (b) współpraca terytorialna, oferująca alternatywę dla typowego „zarządzania hierarchicznego” [Medeiros 2011, 23], pozwalająca także na włączanie publicznych i prywatnych podmiotów w zarządzanie terytoriami.

W kolejnej dostępnej w internecie wersji swojego raportu Medeiros rozbudował model, ale bez zmiany jego istoty i wymiarów. Wskazał np. na dwie składowe wymiaru policentryczności: powiązania przestrzenne (connectivity) i policentryczność układu miejskiego. Główną słabością modelu gwiazdy jest niedostateczna uwaga poświęcona konkurencyjności jako wymiarowi spójności terytorialnej, tj. konkurencyjności powiązanej z kapitałem lub potencjałem terytorialnym.



Rycina 1.4. Komponenty spójności terytorialnej w modelu gwiazdy

Zródło: Medeiros [2011,17].

Podczas poszukiwania wskaźników spójności terytorialnej projekt INTERCO zaproponował zestawienie głównych wymiarów, zadań czy też funkcji (ról), spójności terytorialnej (nazwanych czynnikami spójności terytorialnej, tematycznymi punktami wejściowymi spójności terytorialnej lub jej fabułami) [Böhme 2011; Gløersen i Böhme 2011]. Projekt zidentyfikował następujące, niewykluczające się nawzajem zadania (funkcje) spójności terytorialnej, która:

- polega na konkurencyjności oraz kładzie nacisk na potencjał terytorialny, jak również zróżnicowanie terytoriów oraz zróżnicowanie czynników wzrostu, a wymaga wsparcia tzw. „inteligentnego” wzrostu i tworzenia powiązań pomiędzy centrami ekonomicznymi Europy;
- polega na sustensywnym rozwoju, ogniskującym się wokół solidarności europejskiej i kładzie nacisk na powszechny rozwój, równy dostęp do usług infrastrukturalnych oraz redukcję nierówności gospodarczych;
- polega na stanowieniu polityki regionalnej zgodnie z paradygmatem polityki terytorialnie ukierunkowanej (*place-based policy making*), kładącej jednocześnie nacisk na lokalne warunki rozwojowe (identyfikację i wykorzystanie materialnego i niematerialnego potencjału endogenicznego, tworzenie lokalnych sieci – także klastrów) oraz uwzględniającej specyfikę miejsc i ich przewagi względne (komparatywne);
- skupia się na środowisku naturalnym, podejściu ekosystemowym, zielonej, tj. ekologicznej gospodarce, i oszczędnym wykorzystaniu zasobów oraz walce ze zmianami klimatycznymi;

- polega na potrzebie kontynuacji dialogu pomiędzy sektorami w celu wzmocnienia wymiaru terytorialnego w różnych obszarach prowadzenia polityki, skupiając się na polepszeniu współdziałania pomiędzy różnymi politykami (koordynacja wertykalna i horyzontalna), a także na komunikowaniu kosztów zaniechania współpracy.

INTERCO wymienia następujące wymiary spójności terytorialnej rozumianej jako stan terytorium: silna gospodarka lokalna zapewniająca globalną konkurencyjność, innowacyjne terytoria, równy dostęp do usług i zatrudnienia, włączenie społeczne i jakość życia, atrakcyjne regiony o wysokiej wartości ekologicznej oraz silny kapitał terytorialny i zintegrowany, policentryczny rozwój terytorialny [ESPON 2012a]. Podobne wymiary zidentyfikował projekt TeMo z nieco mniejszym naciskiem na czynniki lokalne (zob. tabela 1.3). Oba modele mają charakter użyteczny i służą jako rama pomiaru spójności terytorialnej.

Natomiast Böhme i in. [2008] identyfikują pięć składowych koncepcji spójności terytorialnej w wymiarze procesowym (tj. prowadzenia polityki):

- uznanie zróżnicowania terytorialnego jako aktywów rozwojowych;
- identyfikację, przy uwzględnieniu specyfiki geograficznej, potencjałów rozwojowych istotnych z punktu widzenia zintegrowanych strategii rozwoju;
- uznanie znaczenia:
 - kontekstu terytorialnego, np. potencjałów endogenicznych czy słabości rozwojowych,
 - a także czynników zewnętrznych, takich jak wpływ rozwoju na inne terytoria oraz wpływ różnych polityk sektorowych na poszczególne szczeble podejmowania decyzji,
 - zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i usług;
- zmiana procesu zarządzania, aby możliwe stało się wykorzystanie lokalnej i regionalnej ukrytej wiedzy (*tacit knowledge*) oraz innych zasobów endogenicznych, co jest warunkiem wstępnym do opracowywania zintegrowanych strategii oraz identyfikacji potencjałów i słabości terytorialnych.

Generalną słabością omawianych modeli jest ich statyczny charakter, brak analiz interakcji między wymiarami.

1.6. Kwantyfikacja spójności terytorialnej¹⁵

Pomimo licznych wysiłków we współczesnej literaturze można odnaleźć zaledwie cztery wyczerpujące próby opracowania systemów monitoringu dla spójności

¹⁵ Podrozdział 1.6 wykorzystuje opracowanie Zauchy [2012a] i dokonuje jego twórczej adaptacji na potrzeby niniejszego badania.

terytorialnej, pokrywających terytorium UE, które zostały doprowadzone do końca [Farrugia i Gallina 2008; Medeiros 2011; Damsgaard i in. 2012; ESPON 2012a]. Dodatkowo trzeba także wspomnieć projekt ESPON o nazwie KITCASP, mający na celu opracowanie zestawu kluczowych wskaźników spójności terytorialnej, konkurencyjności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju, w którym korzystano z badań ESPON i zestawu danych dostępnych w studium przypadku. Projekt ten zakończył się w 2014 r., stąd trudno w tym miejscu analizować jego wyniki¹⁶.

W Polsce dokonano pomiaru spójności terytorialnej w łódzkim obszarze metropolitalnym i w województwie wielkopolskim [Pielesiak 2013]. Dotyczyło to więc relatywnie niewielkich obszarów, a dodatkowo pomiar wielkopolski był ograniczony do kwestii dostępności transportowej i policentryczności struktury osadniczej [Churski i in. 2009].

Zdarzały się także oczywiste pomyłki. Próby projektu ESPON 3.2, mające na celu stworzenie Indeksu Spójności Terytorialnej (ETCI), nie przyniosły oczekiwanych rezultatów [Grasland 2008]. Szerzej na ten temat zob. Farrugia i Gallina [2008, 34]. Symptomatyczne jest także to, że próby pomiaru spójności terytorialnej zyskujące akceptację decydentów publicznych i praktyków gospodarczych pojawiły się dopiero w ostatnich latach.

Wzmiankowane wcześniej „udane” i pomyślnie zakończone inicjatywy pomiaru spójności terytorialnej zostały przedstawione poniżej w kolejności chronologicznej. Jak wynika z badań Zauchy [2012a, 110], brakuje ciągle zgody w stosunku do użyteczności poszerzania wysiłków kwantyfikacji spójności terytorialnej. „Na przykład Zillmer i Böhme [2010] twierdzą, że istnieje nadmiar empirycznych dowodów dotyczących spójności terytorialnej i że zwłaszcza w tej chwili pożytek z dodatkowych badań empirycznych jest znikomy z powodu ograniczonej dostępności danych spowodowanej kryzysem ekonomicznym. Wskazali oni na nagromadzenie dużej ilości wiedzy terytorialnej w różnych sieciach terytorialnych, takich jak NTCCP¹⁷, na jej powszechną

¹⁶ „Także projekt ESPON 3.3 [ESPON 2006b] podał obszerną listę wskaźników odnoszących się do wymiaru rozwoju nazwanego, jakością obejmujących jakość terytorium. Wskaźniki te nie mogą być niestety użyte jako system mierzenia spójności terytorialnej i rozwoju terytorialnego. Służą one raczej do pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego. Ich bezpośrednia atrybucja do spójności terytorialnej dokonana przez Prezioso [2008, 21] wydaje się interesująca, ale nie w pełni usprawiedliwiona, ponieważ tylko niektóre aspekty spójności terytorialnej są przez nie opisane. To samo można powiedzieć o Regionalnej Bazie Danych OECD, która zawiera statystyki regionalne dla krajów członkowskich OECD dotyczące demografii, regionalnych kont gospodarczych, rynku pracy, wskaźników społecznych. Wskaźniki te służą głównie do pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego. Ostatecznie EEA (2010) opracowała listę potencjalnych wskaźników terytorialnych wspomagających wymiar środowiskowy spójności terytorialnej. Próba ta obejmowała głównie aspekty ekologiczne spójności” [Zaucha 2012a, 110].

¹⁷ Skrót od „the Network of Territorial Cohesion Contact Point” (Sieć Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Spójności Terytorialnej).

dostępność. Nie odnieśli się jednak do ograniczeń wynikających z braku długookresowej perspektywy dotyczącej systematyzacji tej wiedzy i informacji, co szczególnie utrudnia monitorowanie zmian terytorialnych. Inni badacze są odmiennego zdania. Na przykład Medeiros [2011, 18] twierdzi, że dyskusja na temat koncepcji spójności terytorialnej będzie bezużyteczna, jeżeli nie da się mierzyć zmian tej kategorii w miarę upływu czasu, nawet pomimo problemów z doбором właściwych wskaźników” [Zaucha 2012a, 110].

1.6.1. Pomiar spójności terytorialnej zredukowany do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (usług pożytku publicznego)

Opis dociekań Farrugii i Gallina [2008] jest warty chwili refleksji, gdyż badacze podjęli pierwszą próbę skonstruowania złożonego indeksu spójności terytorialnej. Następnie miarę tę wykorzystali do przeprowadzenia analiz przestrzennych na poziomie krajów UE. Autorzy de facto dwa razy zmierzli się z tym wyzwaniem. Pierwsza próba, która nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, była oparta na trójwymiarowej definicji operacyjnej spójności terytorialnej (trzy cele tejże spójności):

- równy dostęp do usług pożytku publicznego na całym terytorium;
- uniknięcie nierówności terytorialnych;
- policentryczne systemy terytorialne w obszarach miejskich i wiejskich, tj. zapewnienie wszystkim mieszkańcom możliwości rozwojowych.

Farrugia i Gallina [2008] zidentyfikowali na podstawie analiz o charakterze teoretycznym (dedukcyjnym) tzw. wskaźniki istotne, ale na etapie gromadzenia danych niezbędnych do ich kwantyfikacji okazało się, iż jest to zadanie niemożliwe. Z powodu ograniczeń w dostępności informacji badacze zdecydowali się na modyfikację definicji spójności terytorialnej. Treść tej kategorii została zawężona do „możliwości dostępu społeczności zamieszkałej na danym terytorium do usług pożytku publicznego” [Farrugia i Gallina 2008, 39] zgodnie z zapisami traktatu z Amsterdamu.

Pomimo że autorzy mieli świadomość potrzeby podziału indeksu spójności terytorialnej na „komponent jakościowy (mierzenie jakości usług pożytku publicznego) oraz komponent dostępnościowy (mierzenie dostępu mieszkańców do tych usług)”, nie dokonali oni tego typu podziału, tłumacząc, że może być to zbyt subiektywne i arbitralne posunięcie [Farrugia i Gallina 2008, 40–41]. Następujące usługi zostały wzięte pod uwagę jako usługi pożytku publicznego w tym badaniu: transport, energia, komunikacja, edukacja, służba zdrowia, inne niezbędne usługi.

Wskaźniki wybrane dla każdego komponentu zawarte są w tabeli 1.1.

Procedury uzyskiwania wartości numerycznych złożonego indeksu zostały opisane przez autorów oraz w materiałach projektu TeMo [Damsgaard i in. 2012].

Indeks został obliczony tylko dla 22 krajów z powodu braku porównywalnych danych. Głównym problemem był brak informacji dla dwóch ostatnich komponentów (tj. inne niezbędne usługi i równość). Po ich wykluczeniu z indeksu zbiorczego

Tabela 1.1. Wskaźniki wykorzystane przy konstruowaniu indeksu spójności terytorialnej opartej na dostępie do usług pożytku publicznego

KOMPONENT	WSKAŹNIK
1. Transport	<p>a) transport powietrzny: krajowe i zagraniczne połączenia lotnicze (starty w kraju i starty za granicą) wykonane przez przewoźników lotniczych zarejestrowanych w danym kraju (w stosunku do liczby ludności)</p> <p>b) sieć dróg: autostrady, drogi szybkiego ruchu, drogi główne i krajowe, drogi drugorzędne i regionalne oraz wszystkie inne drogi w danym kraju (w stosunku do całkowitego obszaru)</p> <p>c) emisje dwutlenku węgla: emisja CO₂ (tony metryczne na głowę mieszkańca)</p>
2. Energia	<p>a) zaopatrzenie i zużycie energii: zużycie energii elektrycznej (kWh na głowę mieszkańca)</p> <p>b) sustensywna produkcja energii: wartość PKB na jednostkę zużytej energii (wartość realnego PKB w cenach stałych z roku 2000 w parzystości siły nabywczej w USD na kg ekwiwalentu ropy)</p> <p>c) jakość produkcji energii: straty podczas przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej (jako % energii wyjściowej)</p> <p>d) energia odnawialna: proporcja energii uzyskanej z innych źródeł niż węgiel lub ropa naftowa</p>
3. Usługi komunikacyjne	<p>a) internet: (i) przepustowość internetu międzynarodowego (bit na osobę) i (ii) liczba użytkowników internetu na 1000 mieszkańców</p> <p>b) telefon: (i) liczba linii telefonii stacjonarnej na 1000 mieszkańców, (ii) przeciętny koszt ponoszony przez gospodarstwa domowe użytkownika linii telefonii stacjonarnej (w USD na miesiąc), (iii) liczba abonentów sieci komórkowych na 1000 mieszkańców, (iv) przeciętny koszt ponoszony przez gospodarstwa domowe użytkownika telefonii komórkowej (USD na miesiąc)</p> <p>c) inne usługi komunikacyjne: odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w odbiornik TV</p>
4. Edukacja	<p>a) zaopatrzenie i dostęp do edukacji na poziomie podstawowym, średnim i wyższym: (i) wydatek na 1 ucznia (jako % PKB na głowę mieszkańca) na każdym z tych poziomów, (ii) liczba studentów/uczniów na każdym z tych poziomów</p>
5. Zdrowie	<p>a) wydatki zdrowotne na głowę (USD na mieszkańca)</p> <p>b) liczba szpitalnych łóżek na 1000 mieszkańców</p> <p>c) liczba lekarzy na 1000 mieszkańców</p> <p>d) przewidywana długość życia w momencie urodzenia (w latach)</p>
6. Inne niezbędne usługi	<p>a) dobrej jakości źródło wody (% ludności mającej do nich dostęp)</p> <p>b) dobrej jakości infrastruktura sanitarna (% ludności mającej dostęp do tej infrastruktury)</p>

cd. tab. 1.1

KOMPONENT	WSKAŹNIK
7. Równość	a) miejsko-wiejska: mierzona poprzez różnicę w zaopatrzeniu i dostępie do wody i urządzeń sanitarnych w obszarach miejskich w stosunku do obszarów wiejskich b) kobiety: mierzona przy użyciu wskaźnika rozwoju społecznego HDI adaptowanego do wskaźnika statusu społecznego mężczyzn i kobiet (<i>Gender Empowerment Index</i>) c) grupy dochodowe: nierówności mierzone przy użyciu współczynnika Ginięgo

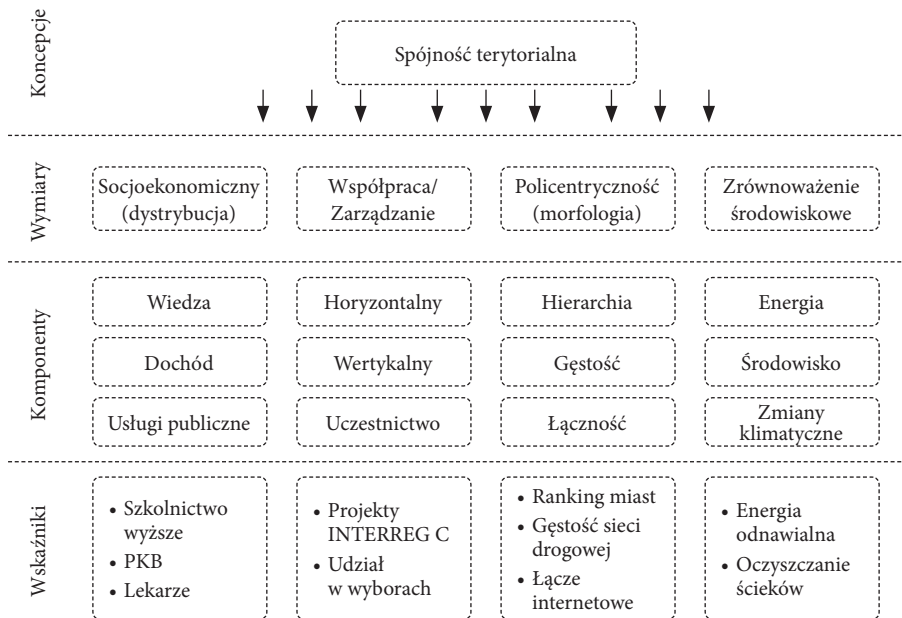
Źródło: Farrugia i Gallina [2008, 37]

możliwe stało się dokonanie obliczeń dla 52 krajów. Korelacja pomiędzy indeksami dla 22 i 52 krajów okazała się wysoka.

Opisany system wydaje się mieć szereg ograniczeń. W dosyć chaotyczny sposób łączy on wskaźniki efektów i nakładów. Pomija ważne usługi, np. kulturę. Pomija on wskaźniki fizycznego dostępu do usług (np. wskaźniki dostępności potencjałowej czy dostępności w minutach do centrów świadczenia wybranych usług. Brane są pod uwagę wskaźniki nieco już anachroniczne, jak np. dostępność telefonii stacjonarnej. Nie zmienia to faktu, że zaproponowany przez Farrugia i Gallina [2008] system monitoringu spójności terytorialnej może być użyty w celu wspomagania różnych działań i polityki władz publicznych oraz sektora pozarządowego (np. zdrowie, edukacja, polityka transportu). Jak wskazuje Zaucha [2012a 117], system ten wydaje się także przydatny „w promowaniu specyficznego aspektu spójności terytorialnej, tj. dostępu do usług pożytku publicznego (usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym), z jednym ważnym wyjątkiem. Z powodu braku wskaźników fizycznej dostępności (np. w czasie), system ma niską użyteczność dla polityki przestrzennej”. Innym problemem jest porównywalność wyników na poziomie wyższym niż UE. Pojawiają się wtedy trudności, które wynikają ze specyfiki geograficznej na poziomie globalnym lub kontynentalnym trudnej do uwzględnienia przez system monitoringu. Na przykład malejący dostęp do usług telefonii stacjonarnej nie będzie świadczył o braku spójności w UE czy USA. Brak dostępu do źródeł wody pitnej dobrej jakości jest symptomatycznym miernikiem spójności w Afryce, ale jak na razie nie może być uznany za symptomatyczny dla spójności terytorialnej w Europie. Powstaje więc pytanie, czy nie powinno się tworzyć odrębnych makroregionalnych systemów pomiaru spójności terytorialnej. Przykład projektu TeMo pokazuje, że może być to bardzo obiecująca ścieżka. Pozwalałoby to na lepsze uchwycenie heterogeniczności spójności terytorialnej w procesie jej kwantyfikacji. Sposób kwantyfikacji zaproponowany przez Farrugia i Gallina został wykorzystany do pomiaru spójności terytorialnej łódzkiego obszaru metropolitalnego [Pielesiak 2013]. Szczegóły można znaleźć w publikacji Bartosiewicz i in. [2012]

1.6.2. Pomiar spójności terytorialnej na podstawie modelu gwiazdy

Badania Medeirosa [2011] zostały spopularyzowane w Europie Północnej dzięki projektowi TeMo [Damsgaard i in. 2012]. Okazuje się, że Medeiros dokonał bardzo złożonej i interesującej z teoretycznego punktu widzenia ilościowej (skwantyfikowanej) oceny poziomu spójności terytorialnej. Punktem wyjścia były bowiem rozważania nad istotą spójności terytorialnej. Wykorzystał on przywoływany wcześniej model gwiazdy. Dla każdego wymiaru tego modelu Medeiros zdefiniował trzy komponenty i zidentyfikował wskaźniki do ich pomiaru (rycina 1.5). Pozwoliło mu to na należyte uchwycenie heterogenicznego charakteru spójności terytorialnej. Definicja operacyjna każdego wymiaru (poprzez komponenty) odzwierciedla subiektywny wybór autora (jego doświadczenie, wiedzę i ekspertyzę).



Rycina 1.5. Wymiary, komponenty i wskaźniki w modelu gwiazdy

Źródło: Medeiros [2011, 24].

Medeiros podjął ambitne wyzwanie pomiaru poziomu spójności terytorialnej przy wykorzystaniu porównywalnych informacji przestępnych (NUTS 2 i 3) dla różnych okresów (1990 i 2010). Dobór wskaźników miał charakter ekspercki. Był on obarczony ryzykiem subiektywizmu. Przyświecał mu imperatyw preferowania tych o wysokiej zmienności przestrzennej. Znaczenie miał istniejący stan wiedzy

o zjawiskach przestrzennych (ESPON) i dostępność danych. Autor początkowo wziął pod uwagę znacznie obszerniejszą listę wskaźników, ale z różnych powodów do finalnych obliczeń wykorzystał tylko te zawarte w rycinie 1.5. To pozwoliło na obliczenie indeksu spójności terytorialnej dla regionów położonych na Półwyspie Iberyjskim i Skandynawskim (przyjętych za punkt odniesienia dla Hiszpanii i Portugalii).

Sposób tworzenia indeksu syntetycznego jest wzorowany na indeksie HDI i został opisany w materiałach TeMo [Zaucha 2012a].

W trakcie próby poszerzenia tego badania na terytorium całej UE (poziom NUTS 2) autor napotkał wiele ograniczeń, głównie mających związek z dostępnością danych. Dlatego udało mu się jedynie uzyskać, jak sam to nazwał: „migawkę spójności terytorialnej na rok 2008”, przy użyciu mniejszej liczby wskaźników, z których wiele miało charakter jednorazowy:

- dla wymiaru socjoekonomicznego: indeks konkurencyjności i indeks rozwoju społecznego [CEC 2010];
- dla współpracy/zarządzania: intensywność współpracy [ESPON 2006b];
- dla policentryzmu/morfologii: indeks policentryczny – dostępny dla NUTS 1, ale dostosowany do poziomu NUTS 2 [ESPON 2004c];
- dla wymiaru środowiskowego: indeks podatności na zagrożenia środowiskowe [CEC 2010].

W kolejnej wersji swojego opracowania, dostępnej w internecie w 2015 roku, Medeiros zrezygnował z prezentacji tego fragmentu swoich badań, natomiast przedstawił niezwykle ciekawe wyniki zmian poziomu spójności terytorialnej portugalskich regionów (NUTS 3) między rokiem 1990 a 2010. Okazuje się, że zmiany te są pozytywnie skorelowane z poziomem wyjściowym. Regiony o wyższym początkowym poziomie spójności terytorialnej notowały także wyższe jej przyrosty. Medeiros zinterpretował to jako porażkę polityki spójności UE oraz polityki rozwoju Portugalii. Szkoda, że opracowanie nie zawiera odniesień do okresu kryzysu i koncepcji wrażliwości regionów na zewnętrzne szoki makroekonomiczne. Jak podkreśla Zaucha [2012, 120–121], swym badaniem Madeiros ukazuje „ważne problemy i bariery wynikające z ograniczonej dostępności, kompatybilności oraz porównywalności danych zarówno w czasie, jak i pomiędzy krajami. Inne wątpliwości dotyczą kryterium wyboru wskaźników i dopuszczalnej dozy subiektywizmu przy ich selekcji celem konstrukcji złożonych (zagregowanych) indeksów. Badanie Madeirosa to ciekawy i inspirujący wysiłek z naukowego punktu widzenia, aczkolwiek jest on niezbyt użyteczny (jedynie jako materiał stanowiący tło dla szerszej refleksji teoretycznej) dla osób kształtujących politykę. Politycy czy przedstawiciele administracji mogą mieć poważne problemy z bezpośrednim zastosowaniem złożonych indeksów jako mierzalnych celów swojej polityki. Kłopot polega na zbyt dużym uproszczeniu i pokusie koncentrowania się na wybranych aspektach wchodzących w skład indeksu, a pomijaniu kwestii trudno mierzalnych. Kolejnym problemem są wątpliwości co do

uniwersalności złożonych indeksów. Łatwo sobie wyobrazić, że rozumienie spójności terytorialnej może być odmienne w różnych krajach. W tej sytuacji pojawia się potrzeba zróżnicowanych wag, które byłyby w stanie oddać tego typu specyfiki”. To dopiero pozwoliłoby mierzyć postęp w osiąganiu spójności terytorialnej traktowanej jako cel polityczny (np. cel polityki rozwoju). Pojawić się jednak musi wątpliwość w związku z możliwością zmiany wag wraz z transformacją systemu wartości społecznych w toku procesów rozwojowych.

1.6.3. Wskaźniki spójności terytorialnej ESPON

Sfinansowanemu w ramach ESPON¹⁸ projektowi „INTERCO – Wskaźniki spójności terytorialnej” [ESPON 2012a] należy się laur pierwszeństwa w zakresie opracowania pierwszego zestawu wskaźników spójności terytorialnej uznanego przez środowiska decydentów publicznych, a w efekcie i praktyków gospodarczych. Znalazło to wyraz w procesie selekcji i doboru wskaźników. Zaangażowane weń były środowiska badaczy i ostateczni beneficjenci, tj. administracja publiczna. Wskaźniki zostały wyselekcjonowane na drodze debaty, a następnie usankcjonowane decyzją Komitetu Monitorującego ESPON złożonego z przedstawicieli krajów członkowskich UE i krajów z nimi związanych, reprezentujących instytucje publiczne obdarzone oficjalnym mandatem nadzoru nad sprawami terytorialnymi i spójnością terytorialną. Tego typu procedura selekcji daje możliwość zorientowania wskaźników ESPON na prowadzenie polityki przestrzennej i użytecznymi dla niej.

„Wskaźniki zostały wybrane na podstawie ich związku ze Strategią EU 2020, Agendą Terytorialną 2020 oraz w nawiązaniu do powszechnie uznawanych celów spójności terytorialnej. Wskaźniki te miały zapewnić pomiar takich zagadnień, jak: zmniejszanie terytorialnych nierówności w dostępie do usług, poprawę stanu środowiska przyrodniczego, zmniejszanie ubóstwa i wyłączenia społecznego, rozwój i intensyfikację innowacji terytorialnych oraz poprawę terytorialnego zarządzania” [Zaucha 2012a, 121]. Wskaźniki nawiązywały do sześciu wymiarów spójności terytorialnej przywołanych w rozdziale 1.5 niniejszej monografii oraz w tablicy 1.2.

Selekcji przyświecał także imperatyw zapewnienia ciągłości systemu monitorowania, co stawiało w uprzywilejowanej pozycji wskaźniki powszechnie, od lat stosowane i łatwo dostępne. Również wskaźniki i informacje, z którymi politycy byli zaznajomieni, których interpretacja była dla nich zrozumiała (np. wskaźniki proste

¹⁸ ESPON (Europejska Sieć Obserwacji Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej) to program badawczy UE, analizujący szeroko rozumiane zagadnienia przestrzenne. W badaniach uczestniczą organizacje z krajów członkowskich UE oraz Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Więcej na ten temat na portalu: http://www.espon.pl/strona/program_espon.

w przeciwieństwie do indeksów złożonych), były chętniej włączane do ostatecznej listy ze względu na ich użyteczność dla decydentów. Według przyjętych w projekcie kryteriów selekcji wskaźniki powinny [Zaucha 2012a, 121]:

- pokazywać jasną zmianę kierunku wybranych wymiarów spójności terytorialnej;
- umożliwiać wartościowanie zmiany, tj. pokazywać jej normatywny charakter (np. większe jest lepsze – lub gorsze);
- reagować z dużą dozą wrażliwości na zmianę polityki i mierzyć wynik podejmowanych działań;
- być dostępne w postaci długich szeregów czasowych, czyli informacje powinny być aktualizowane regularnie, najlepiej raz do roku, a koszt aktualizacji nie powinien stanowić bariery ich użycia;
- być dostępne na poziomie subkrajowym, najlepiej NUTS 3;
- skupiać się na pomiarze wartości dodanej spójności terytorialnej i pokrywać jej wszystkie wymiary, a w mniejszym zakresie na mierzeniu spójności gospodarczej lub społecznej;
- być łatwe do obliczenia i użycia przez końcowych użytkowników.

W czasie prac projektowych wskaźniki zostały podzielone na cztery kategorie: (a) na wskazujące zmiany, nierówności i terytorialne aktywa (Ch), (b) na ukazujące terytorialne elementy strukturalne (St), (c) na opisujące sytuację kontekstową regionów i warunki ramowe (C), (d) na ważne, ale niemożliwe obecnie z różnych powodów do kwantyfikacji, tzw. lista życzeń (W). W raporcie końcowym pozostał podział na wskaźniki główne i listę życzeń [ESPON 2012a, 18–19].

Ostateczna lista wskaźników zaprezentowana jest w tabeli 1.2.

Dzięki projektowi INTERCO udało się zgromadzić sporo obserwacji odnośnie do pomiaru spójności terytorialnej [ESPON 2012a]. Wnioski te zostały zaprezentowane po raz pierwszy w opracowaniach TeMo [Zaucha 2012a, 122–123], a w niniejszej pracy zostały one rozbudowane i nieco wzbogacone. Po pierwsze, projekt potwierdził trudność kwantyfikacji tak kompleksowej i heterogenicznej kategorii jak spójność terytorialna. Rozwiązaniem, które miało ten problem niwelować, była większa elastyczność systemu wskaźników, czyli zdolność systemu do „obsługi” różnych celów politycznych, a przede wszystkim porzucenie koncepcji wskaźników syntetycznych na rzecz mierzenia poszczególnych wymiarów spójności terytorialnej. Tego typu zabieg spełnia również istotne funkcje pedagogiczne wobec decydentów i środowisk gospodarczych. Redukuje on złożoność spójności terytorialnej i czyni ją bardziej przystępną i użyteczną.

Po drugie, projekt INTERCO wskazał na potrzebę osiągnięcia kompromisu pomiędzy elastycznością a stabilnością systemu monitoringu: dokonywanie porównań intertemporalnych (stąd potrzeba stabilnej listy wskaźników) i reagowanie na zmiany w celach polityki przestrzennej (potrzeba nowych wskaźników). System powinien umożliwić pomiar aspektów spójności terytorialnej, które pojawiają się dopiero w przyszłości.

Po trzecie, projekt INTERCO zwrócił uwagę na prostotę i użyteczność systemu dla ludzi kształtujących politykę. Na przykład pomysł złożonych wskaźników został odrzucony przez większość interesariuszy podczas dyskusji nad założeniami systemu. Dlatego zdecydowano się wypracować zestawy prostych wskaźników zamiast wskaźników syntetycznych, ale złożonych – trudnych do interpretacji. System powinien umożliwić pomiar aspektów spójności terytorialnej, które pojawią się dopiero w przyszłości.

Po czwarte, projekt INTERCO uświadomił wagę ograniczeń po stronie danych regionalnych zbieranych regularnie na poziomie NUTS 3. W raporcie końcowym skonstatowano, że „proces zbierania oficjalnych danych nie jest jeszcze przystosowany do najnowszych politycznych priorytetów i zachęcono organy odpowiedzialne za gromadzenie informacji statystycznej do udostępnienia brakujących danych [...]” [ESPON 2012a, 61]. Spójność terytorialna jak na razie nie odcisnęła swego piętna na systemie statystyki publicznej i nie zmieniła sposobów gromadzenia informacji w ich przestrzennym wymiarze. Wiele danych, ważnych z punktu widzenia spójności, jest dostępnych jedynie na poziomie krajowym.

Tabela 1.2. Ostateczna lista wskaźników spójności terytorialnej wybranych przez ESPON

WYMIAR ¹⁷	ZMIANA (CH)	STRUKTURA (ST)	KONTEKST (CO)	LISTA ŻYCZEŃ (W)
Wydajność ekonomiczna i konkurencyjność (silne lokalne gospodarki zapewniające globalną konkurencyjność)	<ul style="list-style-type: none"> • stopa bezrobocia 		<ul style="list-style-type: none"> • PKB na głowę w PPS • stopa obciążenia demograficznego • wydajność pracy w przemyśle i usługach • wydajność pracy na zatrudnionego • stopa zatrudnienia osób z wykształceniem podstawowym • stopa zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym 	
Jakość środowiska (atrakcyjne regiony wartościowe ekologicznie i z silnym kapitałem terytorialnym)	<ul style="list-style-type: none"> • *zanieczyszczenie powietrza: PM10 • *zanieczyszczenie powietrza: stężenie ozonu • *uszczelnianie podłoża na głowę mieszkańca (St) • *dostępność do obszarów NATURA 2000 (St) 	<ul style="list-style-type: none"> • dostępna moc wiatru 	<ul style="list-style-type: none"> • potencjalna podatność na zmiany klimatu • zasoby wody słodkiej • poziom hałasu • potencjał fotowoltaiczny • zebrane zagrożenia naturalne 	<ul style="list-style-type: none"> • zasoby naturalne (Co) • bioróżnorodność • śmiertelność, zagrożenia i niebezpieczeństwa • potencjał energii ze źródeł odnawialnych

¹⁹ W nawiasie domeny z raportu końcowego [ESPON 2012a], jeśli się pojawiła różnica między ESPON 2012a i ESPON 2012b.

cd. tab. 1.2

WYMIAR ¹⁷	ZMIANA (CH)	STRUKTURA (ST)	KONTEKST (CO)	LISTA ŻYCZEŃ (W)
Włączenie społeczne i jakość życia	<ul style="list-style-type: none"> dochód dyspozycyjny gospodarstwa domowego odsetek ludzi kończących edukację na wczesnym etapie jakość zamieszkania % mieszkańców zagrożonych ubóstwem 		<ul style="list-style-type: none"> przewidywana długość życia w chwili narodzin nierówności między kobietami a mężczyznami różnice w stopie zatrudnienia kobiet i mężczyzn indeks starzenia się społeczeństwa % gospodarstw domowych o niskim zatrudnieniu osoby ubogie 	
Innowacyjne terytoria	<ul style="list-style-type: none"> odsetek populacji w przedziale wiekowym 25–64 z wykształceniem wyższym kreatywna siła robocza % firm o wysokim rozwoju 		<ul style="list-style-type: none"> wewnętrzne wydatki na B+R stopa zatrudnienia 20–64 wskaźnik powstawania i trwałości firm 	
Dostęp do usług, rynków i pracy	<ul style="list-style-type: none"> dostęp do szkół będących elementem edukacji obowiązkowej (St) dostęp do szpitali (St) *dostęp do punktów handlowych (St) dostęp do uniwersytetów (St) dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej gospodarstwa domowe z dostępem do szerokopasmowego internetu 	<ul style="list-style-type: none"> *potencjałowa dostępność drogowa *potencjałowa dostępność kolejowa *potencjałowa dostępność transportem powietrznym 		
Policentryczny rozwój terytorialny (zintegrowany, policentryczny rozwój przestrzenny)	<ul style="list-style-type: none"> *intensywność współpracy (liczba projektów) *stopień (natężenie) współpracy (liczba współpracujących regionów) 	<ul style="list-style-type: none"> *potencjał ludnościowy w obrębie 50 km 	saldo a migracja	indeks policentryczności (St)
<p>wskaźniki oznaczone * mają wewnętrzny wymiar terytorialny, czyli:</p> <ul style="list-style-type: none"> zawierają koncepcję dystansu, tj. wszystkie wskaźniki z kategorii „dostępności” + „potencjał ludności w zasięgu 50 km” zostały obliczone przy użyciu miar przestrzennych/obszarowych (uszczelnienie gleby, zanieczyszczenie powietrza) odnoszą do siebie dwa lub więcej obszarów (wskaźniki współpracy) 				

Źródło: ESPON [2012b].

Po piąte, projekt INTERCO uświadomił znaczenie wskaźników kontekstowych (np. przewidywana długość życia), które nie mają odniesienia do rezultatów konkretnych polityk, ale kształtują ich kontekst, tj. warunki brzegowe podejmowanej interwencji i wskazują na potrzebę uwzględnienia specyfiki różnych terytoriów (obszarów). Wpisuje się to w paradygmat polityki ukierunkowanej terytorialnie (place-based).

Po szóste, INTERCO przyjął niezwykle pragmatyczne podejście do spójności terytorialnej, definiując ją przez pryzmat celów polityki rozwoju odnoszących się do stanu

terytorium. Umożliwiło to syntezę procesowego (prowadzenie polityki) i statycznego (stan terytorium) wymiaru spójności terytorialnej. Projekt w zręczny sposób połączył przestrzenny wymiar celów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych (zanieczyszczenie środowiska, produktywność, zatrudnienie, nierówności w przestrzeni) z celami stricte terytorialnymi (policentryczność) i quasi terytorialnymi (dostępność). Daje się jednak zauważyć dominacja tych pierwszych. Brakuje, pewnie z przyczyn pragmatycznych, odniesienia do aktywów terytorialnych (np. kapitału społecznego, jakości instytucji), z wyjątkiem jakości środowiska przyrodniczego.

1.6.4. Wskaźniki spójności terytorialnej ESPON dla Regionu Bałtyckiego

W podobnym kierunku w pomiarze spójności terytorialnej podążył przywołany już wcześniej projekt TeMo.

Projekt ten, podobnie jak INTERCO, był prowadzony w ścisłym dialogu z interesariuszami, którymi są kraje członkowskie VASAB. Punktem wyjścia dla skonstruowania systemu pomiarowego była analiza bałtyckich priorytetów przestrzennych zawartych w dokumentach strategicznych współpracy ministrów ds. planowania i rozwoju przestrzennego krajów Regionu Bałtyckiego [VASAB 1994; 2001; 2005; 2009; Zaucha 1996]. Wybrane zostały priorytety trwałe, pojawiające się co najmniej w kilku dokumentach strategicznych. TeMo w odróżnieniu od INTERCO z „dobrodzieństwem inwentarza” przyjął te zapisy i ustalenia.

W ten sposób powstała „bałtycka” definicja spójności terytorialnej. Spójność ta w nawiązaniu do specyfiki Regionu Bałtyckiego została zinterpretowana przez TeMo jako „ogólny cel (cel w makroskali) poszczególnych polityk, zachęcający je do wspierania zintegrowanego rozwoju przestrzennego regionu²⁰” [Damsgaard i in. 2012, 13]. Zintegrowane podejście oznacza w tym przypadku łączną ocenę wpływu tych różnych polityk na terytorium Regionu Bałtyckiego i potrzebę ich poziomej oraz pionowej harmonizacji. Celem tak rozumianej integracji polityk jest osiągnięcie celów częściowych odnoszących się do stanu terytorium, a uzgodnionych w strategicznych dokumentach bałtyckich: zmniejszanie dysproporcji i podziałów przestrzennych, wspieranie policentryczności systemu osadniczego, wspieranie sustensywnego rozwoju regionów miejskich i ich współpracy sieciowej oraz powstawania regionów funkcjonalnych, w szczególności bazujących na innowacjach i gospodarce opartej na wiedzy, ale również na bazie specyficznych przestrzennych czynników, wspieranie

²⁰ An overarching (macro) goal of different types of policies, prompting them to support an integrated territorial development of the BSR.

mądrego wykorzystania aktywów terytorialnych (kapitału terytorialnego), wspieranie dostępności, powiązań i równego dostępu do infrastruktury transportowej i ITC, zmniejszanie presji na dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, otwieranie przestrzeni Regionu Bałtyckiego na rozwój sustensywny. Reasumując, według TeMo spójność terytorialna oznacza potrzebę integracji i terytorializacji polityk sektorowych i dziedzinowych (uczynienie ich terytorialnie zorientowanymi), w sytuacji gdy pożądany stan przestrzeni regionu jest opisany przez powyższe cele cząstkowe.

Na podstawie tej definicji został dokonany wybór wymiarów spójności terytorialnej i wskaźników do ich pomiaru. Należy jednak zauważyć, że właściwy pomiar spójności terytorialnej wymagał jeszcze połączenia wskaźników z typologiami terytorialnymi (TeMo wyróżnił ich sporą liczbę, np.: regiony przygraniczne, regiony miejskie, wiejskie i pośrednie, regiony o niskiej gęstości zaludnienia). Wybrane wskaźniki i wymiary spójności terytorialnej zostały zaprezentowane w tabeli 1.3.

Tabela 1.3. Lista wskaźników spójności terytorialnej Regionu Bałtyckiego

DOMENA/WYMIAR	1. WYNIKI GOSPODARCZE I KONKURENCYJNOŚĆ
Specyfika bałtycka oraz bałtycka adekwatność	rozwój ekonomiczny zorientowany terytorialnie (<i>place-based</i>) rozwój aktywów terytorialnych/kapitału terytorialnego
SUBDOMENY I WSKAŹNIKI	rozwój makroekonomiczny
	PKB na mieszkańca
	PKB na zatrudnionego
	rynek pracy
	stopa bezrobocia
	stopa zatrudnienia (osoby w wieku lat 20–64)
	demografia
	stopa migracji netto
	całkowita zmiana ludności
	stopa obciążenia demograficznego
DOMENA/WYMIAR	2. DOSTĘP DO USŁUG, RYNKÓW I PRACY
Specyfika bałtycka oraz bałtycka adekwatność	zrównoważony rozwój w przestrzeni, zmniejszenie istniejących podziałów lub zmniejszanie ich konsekwencji, zachowanie obecnego poziomu policentryczności, zapewnienie dostępności i powiązań oraz równego dostępu do infrastruktury transportowej i ITC, rozwój sieci TEN-T

SUBDOMENY I WSKAŹNIKI	dostępność potencjałowa
	potencjałowa dostępność drogowa
	potencjałowa dostępność kolejowa
	potencjałowa dostępność transportem powietrznym
	potencjałowa dostępność wszystkimi rodzajami transportu
	struktury przestrzenne
	obszary funkcjonalne i dostęp do miast
	ludność w promieniu 50 km
	przekroczenia granicy
	internet
	gospodarstwa domowe z dostępem do internetu
DOMENA/WYMIAR	3. INNOWACYJNE TERYTORIA
Specyfika bałtycka oraz bałtycka adekwatność	zapewnienie wysokiej jakości miast i ich sieci zorientowanych na dyfuzję innowacji i rozwój gospodarki opartej na wiedzy powstanie i rozwój regionalnych klastrów innowacji i konkurencyjności
SUBDOMENY I WSKAŹNIKI	kapitał ludzki
	ludność z wykształceniem wyższym (w wieku lat 25–64)
	zatrudnienie w sektorach technologicznych i wiedzochłonnych
	finanse i instytucje
	wydatki krajowe brutto na B i R
wydatki krajowe brutto na B i R dokonywane przez przedsiębiorstwa	
DOMENA/WYMIAR	4. WŁĄCZENIE SPOŁECZNE I JAKOŚĆ ŻYCIA
Specyfika bałtycka oraz bałtycka adekwatność	wymiar zaproponowany przez VASAB jako odpowiedź na skutki kryzysu
SUBDOMENY I WSKAŹNIKI	włączenie społeczne
	ludność zagrożona ubóstwem
	stopa głębokiej deprivacji materialnej
	stopa bezrobocia wśród młodych ludzi (15–24 lat)
	nierównowaga między kobietami a mężczyznami
	zdrowie
	oczekiwana długość życia w latach w momencie narodzenia
ogólny stan zdrowia – samoocena	

cd. tab. 1.3

DOMENA/WYMIAR	5. EKOLOGICZNE CHARAKTERYSTYKI
Specyfika bałtycka oraz bałtycka adekwatność	mądre wykorzystanie przestrzeni morskiej, ekoodporność: korytarze ekologiczne, zielone sieci, zachowanie obszarów ekologicznie cennych, rozwój energii ze źródeł odnawialnych (także na morzu) i bałtyckiej sieci przesyłowej
SUBDOMENY I WSKAŹNIKI	konsumpcja i produkcja
	uszczelnienie powierzchni gruntu, „betonowanie gruntów” na mieszkańca
	zanieczyszczanie powietrza (PM10)
	eutrofizacja
	zasoby naturalne
	wskaźnik fragmentacji

Źródło: Damsgaard i in. [2012].

Podobnie jak w przypadku systemu wskaźników zaproponowanych przez INTERCO, także system TeMo cechuje spory współczynnik elastyczności. Zbierane informacje statystyczne mają być na tyle uniwersalne, by umożliwiać analizy przestrzenne *ex post*, których treść i zakres mogą się zmieniać w przyszłości wraz z nowymi interpretacjami treści znaczeniowej spójności terytorialnej przez polityków europejskich.

Podsumowanie

Kategoria spójności terytorialnej, mimo tak wielu poświęconych jej programów, analiz, modeli i dyskusji, pozostaje dosyć ogólnikowa. Odnosi się do zróżnicowania terytorialnego (traktowanego jako składnik aktywów i bariera rozwoju), a w warstwie aksjologicznej wskazuje na potrzebę zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów (co jest prawdopodobnie powodem jej powszechnego uznania). Mimo to po przeprowadzeniu powyższych analiz można pokusić się o dokonanie pewnych uogólnień na temat spójności terytorialnej:

- Po pierwsze, spójność terytorialna – pomimo braku zgody co do jej zakresu znaczeniowego, zawartości, interpretacji (definicji operacyjnej) i funkcji – stała się odrębnym, niezależnym celem UE i jest stawiana na równi ze spójnością gospodarczą i społeczną, a w niektórych modelach jest nawet traktowana jako koncepcja ogólna, włączająca wymienione spójności. Bardzo rzadko pojawia się obecnie chęć traktowania spójności terytorialnej jako przestrzennego wymiaru spójności gospodarczej czy społecznej.

- Po drugie, spójność terytorialna wniosła do polityki rozwoju ważne przesłanie, że terytorium ma znaczenie dla wzrostu i rozwoju.
- Po trzecie, spójność terytorialna wskazuje na potrzebę kompromisów temporalnych, tj. między celami okresu długiego i krótkiego, powodowaną tym, iż procesy przestrzenne wpisują się w paradygmat długiego trwania (duże znaczenie ma wymiar czasu).
- Po czwarte, spójność terytorialna promuje autonomiczne cele przestrzenne (np. policentryczność) jako element procesu rozwoju o charakterze jakościowym. Znajdują się tu odniesienia do przestrzeni jako bezpośredniego elementu funkcji celu konsumentów (np. piękno krajobrazu).
- Po piąte, spójność terytorialna precyzuje potrzebę wzięcia pod uwagę specyfiki poszczególnych terytoriów w różnych rodzajach ludzkiej aktywności i interwencji, wskazuje, iż przestrzeń nie ma charakteru neutralnego dla procesów gospodarczych i nie jest homogeniczna, jak zakładają to modele doskonałej konkurencji. Pojawia się pojęcie efektywności przestrzennej. Tak samo prowadzona polityka może przynosić odmienne efekty, ze względu na kontekst przestrzenny.
- Po szóste, spójność terytorialna jest z natury integratywna. Jej „uwaga skupia się terytoriach, a nie na sektorach, wdrażanie spójności terytorialnej wymaga koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich oraz polityki sektorowej i działań UE” [ESPON 2012a, część C, 3]. Nie da się osiągnąć spójności terytorialnej jedynie przy wykorzystaniu arsenału instrumentów polityki przestrzennej.
- Po siódme, biorąc to wszystko pod uwagę, spójność terytorialna pozostaje heterogeniczną koncepcją łączącą różne kwestie:
 - Koncepcja spójności terytorialnej nie tylko zbliża terytorium do idei inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i zielonemu wzrostowi, np. poprzez ideę efektywności terytorialnej, ale także stawia pewne wartości terytorialne (jakość terytorium) ponad owym wzrostem (stając się w ten sposób czynnikiem „łagodzącym” negatywne konsekwencje zastosowania współczesnego modelu gospodarczego – Farrugia i Gallina [2008]). Zostało to zauważone przez wielu badaczy²¹ i profesjonalistów, np. Schöna [2005], który zwraca uwagę, że spójność terytorialna ma na

²¹ Także w opracowaniu Damsgaard i in. [2012] spójność terytorialna jest scharakteryzowana jako „zrównoważenie różnych paradygmatów rozwoju, takich jak sustensywność, konwergencja (solidarność pomiędzy regionami) oraz konkurencyjność regionalna”, określona normatywnym stwierdzeniem, że „najlepsza równowaga gospodarcza, środowiskowa i społeczna musi być dostosowana do specyfiki danego terytorium”.

celu wzmocnienie zarówno endogenicznego potencjału, jak i terytorialnej sprawiedliwości (równości), czy Böhmego i in. [2008], którzy twierdzą, że „spójność terytorialna odnosi się do potencjału oraz słabości terytorium”.

- Stąd spójność należy traktować jako zachętę do wzmocniania wymiaru terytorialnego prowadzonej interwencji publicznej, do łączenia tradycyjnego podejścia społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Skoro jednak oba procesy mogą dążyć do odmiennych celów, powstaje kwestia, jak osiągać kompromis, czyli stan optimum.
- W tym kontekście można wyróżnić trzy główne wymiary spójności terytorialnej (rycina 1.6). Dwa pierwsze wydają się wywierać bezpośredni i pozytywny wpływ na tradycyjnie rozumiany wzrost gospodarczy: zarządzanie (polityka dostosowana do specyfiki różnych terytoriów w celu poprawienia skuteczności interwencji władz publicznych) oraz terytorium jako aktyw rozwojowy (kapitał terytorialny, tj. korzyści aglomeracji, zasoby społeczne, instytucjonalne i naturalne związane z danym terenem itd. i zdolność do wpisywania się w gospodarkę przepływów). Ważny jest również trzeci wymiar, obejmujący bardziej związek spójności terytorialnej z jakością życia i celami identyfikowanymi w ramach wyboru publicznego niż ze wzrostem gospodarczym. Tu pojawia się kwestia optimum terytorialnego. Przykładem może być policentryczność sieci osadniczej czy zmniejszanie nierówności społeczno-gospodarczych w przestrzeni. W typowych modelach wzrostu raczej będą one destymulantami (jeśli np. rozwój policentryczny odbywa się kosztem największych miast). Z punktu widzenia danego terytorium mogą być jednak traktowane jako pożądane.

spójność terytorialna jako proces dostosowywania polityki do specyfiki danej jednostki terytorialnej (efektywność polityki)	spójność terytorialna rozumiana jako wkład czynników terytorialnych (aktywa terytorialne) do wzrostu gospodarczego (efektywność terytorialna)	spójność terytorialna jako płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityki rozwoju
polityka terytorialnie zorientowana lub ukierunkowana <i>place-based policy</i>	kapitał terytorialny	użyteczność terytorialna

Rycina 1.6. Składowe spójności terytorialnej do dalszej operacjonalizacji

Źródło: Opracowanie własne Zaucha.

- Po ósme, jako kategoria heterogeniczna spójność terytorialna z trudnością poddaje się pomiarowi. To oznacza, iż warto nie tylko wprowadzać czynnik

terytorialny do ekonomicznych modeli wzrostu, ale pierwszym etapem uwzględnienia w nich spójności terytorialnej może być ich terytorializacja, czyli tworzenie zestawu modeli regionalnych i porównywanie wyników do modelu krajowego, co pozwoli na wskazanie kierunku oddziaływania specyficznych czynników terytorialnych (terytorialnie uwarunkowanych) na wzrost.

Zaproponowany na rycinie 1.6 model jest różny od modeli gwiazdy i tequili głównie przez rozróżnienie komponentu sfery regulacyjnej i realnej, ale również przez bezpośrednie odniesienia do wzrostu gospodarczego.

W rozdziale dziewiątym została przeprowadzona analiza, na ile te trzy elementy spójności terytorialnej można zidentyfikować w polityce rozwoju polskich województw. Natomiast w kolejnym rozdziale elementy te zostaną połączone w model optimum terytorialnego.

2. MODEL OPTIMUM TERYTORIALNEGO I JEGO ILUSTRACJA

2.1. Kategoria użyteczności terytorialnej

Wzrost z reguły oznacza zmiany ilościowe, a rozwój – jakościowe. W gospodarce wzrost najczęściej rozumiany jest jako przyrost PKB (a także innych makroekonomicznych mierników ukazujących wielkość produkcji), natomiast rozwój jest często odnoszony do lepszego zaspokojenia potrzeb [Sen 1988, 12–15; World Bank 2007; UNCD 2014]. Immanentną cechą każdego procesu rozwoju jest niejednoznaczność jego oceny. Różnorodność wartości, priorytetów i postaw życiowych komplikuje definiowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na kanwie preferencji poszczególnych osób, a nawet grup społecznych. Przykładowo, odmienne wartościowanie wolnego czasu przez różne osoby powoduje, iż w przypadku części obywateli wzrost wolumenu towarów i usług nie będzie ekwiwalentnie rekompensował dodatkowego wysiłku poniesionego do ich wytworzenia. Stąd szeroki wybór różnorodnych ujęć rozwoju kraju czy regionu, odzwierciedlających odmienne punkty widzenia badaczy, kryteria oceny zachodzących zmian, wreszcie poziomy generalizacji tejsze oceny [zob. m.in. Szlachta 1996; Kudłacz 1999; Churski 2008; Markowski 2008; Capello 2009, 44–45].

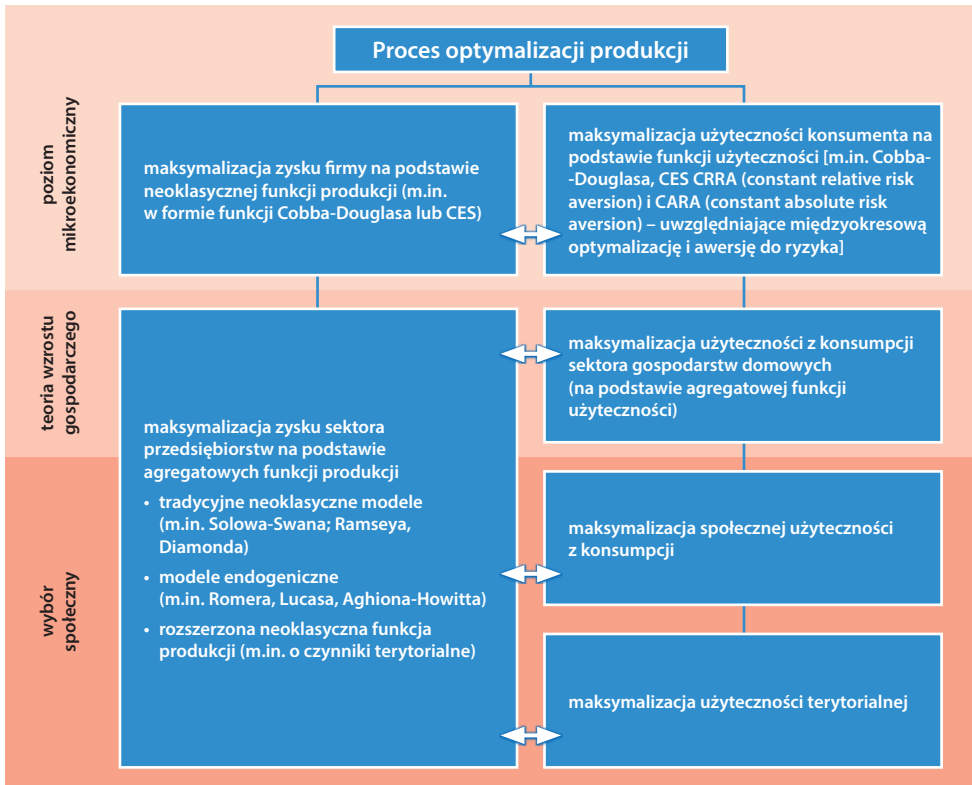
W ten złożony obraz wpisują się decyzje przestrzenne dotyczące lokalizacji działalności człowieka, wykorzystania przestrzeni na cele produkcyjne lub konsumpcyjne, ekologiczne lub społeczne (przestrzeń jako czynnik tożsamości regionalnej) [Zaucha 2007, 12–13].

Stosowane obecnie najczęściej w rozważaniach nad naturą wzrostu i rozwoju podejście głównego nurtu ekonomii (modele neoklasyczne) nie biorą explicite pod uwagę kwestii przestrzennych. Modele te [Solow 1956; Swan 1956; Romer 1986; Lucas 1988; Romer 1990; Aghion i Howitt 1992; Segerstrom i in. 1990; Grossman i Helpman 1991; Eaton i Kortum 1999; Howitt 1999] nie uwzględniają kategorii terytorium jako odrębnego czynnika produkcji i/lub determinanty postępu technologicznego. Stoi to w sprzeczności z ideą spójności terytorialnej, której przesłaniem jest uwzględnienie wkładu czynników terytorialnych w procesy wzrostu gospodarczego, włączanie specyficznych celów przestrzennych do polityki rozwoju i poprawa efektywności polityki wzrostu i rozwoju przez uwzględnienie perspektywy terytorialnej (zob. rycina 1.6).

W wymienionych powyżej modelach neoklasycznych aktywa terytorialne nie stanowią (jako spójna kategoria) zasobu produkcyjnego, aczkolwiek liczne badania empiryczne rozszerzają klasyczną listę czynników wzrostu o nowe zmienne, w tym wpisujące się w kategorię kapitału terytorialnego [Camagni 2008] i kluczy terytorialnych

[Böhme i in. 2011]. Brakuje jednak rozważań dotyczących użyteczności danego terytorium (obszaru) i jego struktur przestrzennych. Rysunek 2.1 przedstawia, jak można byłoby uzupełnić tę lukę. Punktem wyjścia jest proces optymalizacji rozumiany w kategoriach nakładania na siebie mechanizmów rynkowych oraz wyboru społecznego i odwołujący się do kategorii optimum społecznego i funkcji dobrostanu społecznego. Proces ten za podstawę przyjmuje indywidualne decyzje uczestników gry rynkowej (wyższy poziom konsumpcji danego dobra implikuje jego większą użyteczność dla danej jednostki [zob. Edgeworth 1961; Pareto 1966]), które są modyfikowane przez decyzje demokratycznie wybranych przedstawicielskich organów władzy w zakresie sprawiedliwości społecznej [Stiglitz 2012] i użyteczności terytorialnej.

Koncepcja użyteczności terytorialnej stanowi więc twórcze rozwinięcie podejścia stosowanego do modyfikacji optymalnych w sensie Pareto, ale nieakceptowalnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa, wyników procesów rynkowych. Optimum



Rycina 2.1. Optymalizacja w kontekście modeli wzrostu gospodarczego – paradygmat neoklasyczny i próba jego uzupełnienia

Źródło: Opracowanie własne.

Pareto opiera się bowiem na podejściu indywidualistycznym, uwzględniającym – zgodnie z ideą suwerenności konsumenta – wyłącznie preferencje gospodarstw domowych. Zgodnie z nim np. wzrost dobrobytu zamożniejszych jednostek przy braku zmiany sytuacji biedniejszych konsumentów będzie oceniany pozytywnie, choć w skali gospodarki jako całości taki układ może stanowić czynnik ograniczający wzrost gospodarczy w długim okresie i tym samym rzutować na poziom życia wszystkich mieszkańców [Stiglitz 2012, 72]. Optimum społeczne (rycina 2.2b) oznacza natomiast najbardziej pożądaną (vide funkcja dobrostanu społecznego²²) przez daną społeczność stan podziału dochodów (a tym samym konsumpcji) pomiędzy określone grupy gospodarstw domowych przy założeniu istnienia konkretnej granicy osiągalnej użyteczności, wynikającej z wolumenu dostępnych dóbr oraz zdolności jego przekształcania w użyteczność poszczególnych konsumentów. Optimum społeczne implikuje zatem modyfikację *krzywej kontraktu*, tj. zbioru wszystkich punktów efektywnych w sensie Pareto. Oznacza to, iż przyrost PKB poprawiający optimum w sensie Pareto może prowadzić do suboptimum społecznego, jeśli przyrosty użyteczności nieuprzywilejowanych grup społecznych będą relatywnie niskie. Efektem mogą być np. niepokoje społeczne i niestabilność całego układu gospodarczego. Podobnie można traktować kwestie przestrzenne poprzez analizowanie użyteczności determinowanej na przykład przez decyzję o policentryczności układu gospodarczego danego kraju czy regionu. Tu przedmiotem wyboru nie są jednak poziomy użyteczności z konsumpcji różnych grup społecznych, lecz użyteczność z różnych kombinacji konsumpcji i wzrostu PKB w przestrzeni²³ przy założeniu, iż stopień policentryczności może ograniczać²⁴ tempo wzrostu regionalnego (czy krajowego) PKB, jak to zakłada np. Bank Światowy [2009]. To rozumowanie wypełnia istotną lukę szkoły neoklasycznej w odniesieniu do analiz przestrzennych.

²² Preferencje społeczne – przede wszystkim dotyczące alternatywy efektywność versus sprawiedliwość – odzwierciedlane są w kształcie społecznych krzywych obojętności, które z kolei determinowane są przez funkcję dobrobytu społecznego. Krzywe te reprezentują różne kombinacje użyteczności dla dwóch grup społecznych stanowiących w danym czasie ten sam poziom użyteczności z punktu widzenia społeczeństwa jako całości.

²³ Odwołując się do paradygmatu neoklasycznego heterogeniczne terytorium jest dobrem rzadkim, które może w różny sposób zaspokajać potrzeby zamieszkującej go społeczności. Możliwe alternatywy w zakresie wykorzystania potencjałów terytorialnych (np. stymulowanie rozwoju gospodarczego vs. zachowanie walorów środowiska naturalnego) oraz w zakresie kształtowania standardu życia mieszkańców (np. poprzez umacnianie policentrycznego systemu osadniczego vs. wspieranie silnej koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej w głównym ośrodku regionalnym) tworzą różne kombinacje (struktury) użyteczności, jakie dany obszar może reprezentować dla swojej społeczności.

²⁴ Trzeba jednak pamiętać, że paradygmat *place-based* [Barca 2009] zakłada, iż policentryczność nie musi być jednoznacznym ograniczeniem wzrostu PKB regionu czy kraju jako całości dzięki bardziej intensywnemu wykorzystaniu potencjałów endogenicznych, tj. wykorzystaniu nieczynnych aktywów.

O ile w przypadku badań, dotyczących podażowej strony gospodarki, neoklasyczna funkcja produkcji była poddawana modyfikacjom zorientowanym na uwzględnienie niereplikowanych lub częściowo replikowanych przestrzennie czynników (rycina 2.1), o tyle kategoria terytorium została w ograniczonym stopniu wprowadzona na grunt teorii utylitarystycznej. Zawężenie relacji między produkcją a użytecznością do tradycyjnego neoklasycznego schematu znajduje uzasadnienie przy założeniu braku zróżnicowania terytorialnego oraz pominięciu znaczenia dystansu geograficzno-czasowego. Uchylenie tych obostrzeń powoduje, że w analizie danego terytorium należy uwzględnić, w podobny sposób jak np. kwestie społeczne, korzyści z istnienia różnej skali centrów wzrostu oraz obszarów peryferyjnych.

Koncentracja działalności społeczno-gospodarczej jest faktem²⁵ (w czytelny sposób obrazuje to zestawienie PKB/km² [zob. m.in. Bank Światowy 2009]). Zgodnie z ustaleniami Nowej Geografii Ekonomicznej [Fujita i in. 1999; Fujita i Thisse 2002; Baldwin i in. 2003] interakcja pomiędzy siłami aglomeracyjnymi i kosztami transportu determinuje lokalizację aktywności ludzkiej. Wewnętrzna niejednorodność danego terytorium implikuje zróżnicowaną atrakcyjność poszczególnych jego podobszarów (wyodrębnionych np. przy zastosowaniu kryterium współzależności funkcjonalnych). Sprowadzając powyższe rozważania do poziomu utylitaryzmu, można zauważyć, iż poszczególne części składowe danego regionu – m.in. ośrodki miejskie, subregionalne i lokalne, obszary aglomeracyjne, wiejskie, przygraniczne, przyrodnicze – reprezentują odmienną użyteczność terytorialną. Pojęcie to można zdefiniować dwuwymiarowo. Pierwszy wymiar to zasoby danego terytorium bezpośrednio zaspokajające potrzeby konsumentów i producentów. Chodzi tu m.in. o takie potrzeby, jak: praca, kultura, rozrywka, edukacja, sprawne i efektywne otoczenie biznesu etc. Część tych zasobów, jak np. ład przestrzenny czy dostęp do pięknego krajobrazu, nie wchodzi bezpośrednio do funkcji produkcji, aczkolwiek stanowi w wysokim stopniu o jakości życia ludności. Drugi wymiar to dostępność czasowa do danego terytorium z perspektywy pozostałych obszarów tworzących region lub kraj.

W celu lepszego zobrazowania tak zdefiniowanej, dwuwymiarowej kategorii użyteczności terytorialnej można posłużyć się przykładem regionu składającego się z dwóch rozdzielnych obszarów funkcjonalnych – X i Y. W przypadku, gdy w obrębie X następuje poprawa sytuacji na rynku pracy – np. w wyniku inwestycji

²⁵ Wynika to m.in. ze statycznych korzyści pieniężnych oraz dynamicznych korzyści niepieniężnych. W pierwszym przypadku należy wspomnieć o efektach lokalizacyjnych generowanych przez bliskość firm z danego sektora/branży [Marshall 1890] oraz o efektach urbanizacyjnych, będących implikacją współzależności pomiędzy różnymi sektorami usytuowanymi w dużej bliskości geograficznej (np. na obszarze ośrodka miejskiego) [Jacobs 1969]. Z kolei dynamiczne korzyści o charakterze niepieniężnym odwołują się do wewnątrzsektorowego (Marshall-Arrow-Romer) [Porter 1990] oraz międzysektorowego [Jacobs 1969] przepływu wiedzy.

zorientowanych na działalność innowacyjną zwiększających PKB w X – a pozostałe czynniki determinujące użyteczność pozostają niezmiennione, można mówić o wzroście użyteczności terytorialnej obszaru X dla mieszkańców całego regionu. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce, gdy – *ceteris paribus* – wzrośnie dostępność czasowa do rynku pracy obszaru funkcjonalnego X²⁶.

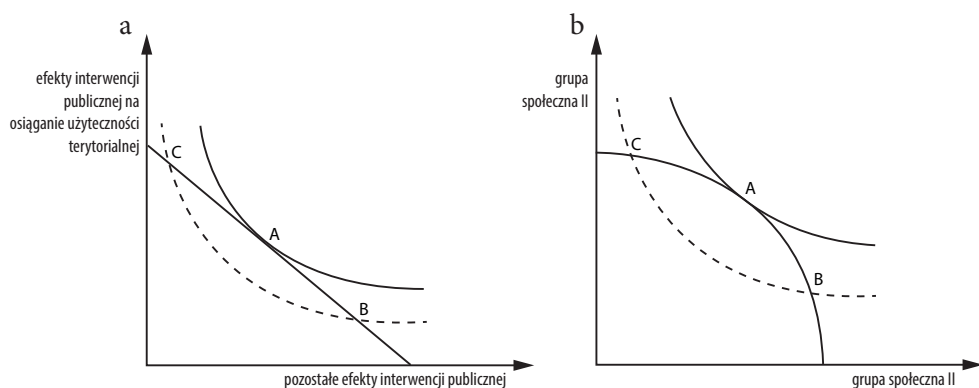
Pojęcie użyteczności terytorialnej można zilustrować przy zastosowaniu krzywych obojętności. Przedstawiają one (rycina 2.2a) różne ekwiwalentne społecznie kombinacje oczekiwanej użyteczności terytorialnej oraz profitów osiągniętych w wyniku interwencji publicznej^{27, 28} niezorientowanej na zmiany tej

²⁶ W literaturze przedmiotu można spotkać się z pojęciem użyteczności terytorialnej (*territorial utility* lub *spatial utility*). Nie jest ono jednak tożsame z prezentowanym w niniejszym opracowaniu. Przykładowo termin „użyteczność terytorialna” pojawia się w modelu tequili powstałym w ramach programu ESPON, gdzie użyteczność terytorialna odzwierciedlona jest przez szereg wskaźników pozwalających uchwycić wrażliwość danego regionu na zorientowaną terytorialnie politykę UE [ESPON 2008]. Pojęcie użyteczności terytorialnej pojawia się również w analizie migracji między ośrodkami miejskimi oraz wewnątrz nich [m.in. Taylor 1986; Webster i Lai 2003], gdzie odnosi się do preferencji ludności do zmiany lokalizacji w wyniku zróżnicowania płac i czynszu. Termin ten używany jest także m.in. w obszarze teorii wyboru publicznego w celu ukazania preferencji politycznych [m.in. Carroll i in. 2012; Munger i Munger 2015, 89]. Pod względem stricte technicznym pojęcie użyteczności terytorialnej nawiązuje do kategorii dostępności potencjałowej. W warstwie aplikacyjnej i interpretacyjnej nie są to jednak tożsame pojęcia.

²⁷ Kategoria wewnętrznie zróżnicowanego terytorium stanowi z jednej strony istotny czynnik oddziałujący na wzrost gospodarczy (np. poprzez efekty aglomeracyjne), z drugiej strony wpisuje się ona do grona czynników powodujących niesprawności mechanizmu rynkowego (związane m.in. z ograniczoną podażą dóbr publicznych oraz niekompletnością lub brakiem niektórych rynków na obszarach peryferyjnych czy zakłóceniami makroekonomicznymi). Zgodnie z tradycyjną szkołą neoklasyczną najefektywniejszym regulatorem procesów zachodzących w sferze społeczno-gospodarczej jest rynek. Stąd też formułuje się w jej ramach postulat minimalistycznej interwencji władz publicznych. Z drugiej strony warto wspomnieć o tradycji neokeynesowskiej uzasadniającej odgórną ingerencję w procesy rozwojowe. Abstrahując od sądów wartościujących, należy zauważyć, iż przyjęcie podejścia neoliberalnego będzie skutkowało brakiem lub wydatnym ograniczeniem uwzględnienia kategorii użyteczności terytorialnej w polityce rozwoju. Brak oczekiwań co do użyteczności terytorialnej uniemożliwi uwzględnienie tej kategorii w analizie opartej na neoklasycznej funkcji produkcji.

²⁸ Konieczność interwencji władz publicznych w celu maksymalizacji korzyści w ujęciu Pareta wynika z wielu kluczowych modeli wzrostu gospodarczego (zarówno tradycyjnych neoklasycznych konstrukcji, jak i koncepcji tzw. nowej teorii wzrostu). Za przykład mogą posłużyć tu m.in. modele: *learning-by-doing* Romera [1986]; model Lucasa [1988]; model Romera ze zwiększającą się liczbą dóbr [1990], gdzie gospodarka kierowana przez centralnego planistę rozwija się szybciej od gospodarki wolnokonkurencyjnej. Także w przypadku neoklasycznego modelu Solowa [1956] i Swana [1956] dopuszczenie do zbyt wysokiej stopy oszczędności (zmienna egzogeniczna w modelu) skutkować będzie dynamiczną nieefektywnością. Dopiero przyjęcie założeń tzw. złotej reguły maksymalizować będzie konsumpcję gospodarstw domowych.

użyteczności²⁹. Punkt styczności danej krzywej obojętności z linią ograniczenia budżetowego władz publicznych wyznacza strukturę inwestycji publicznych. Jak widać, użyteczność terytorialna adresuje zagadnienie heterogeniczności przestrzennej regionu, podczas gdy zaprezentowana wcześniej koncepcja [Stiglitz 2012] koncentruje się na różnicach o charakterze społecznym (rycina 2.2 b).



Rycina 2.2. Optimum przy wykorzystaniu koncepcji użyteczności terytorialnej i użyteczności społecznej
Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględnienie kategorii użyteczności terytorialnej ma poważne implikacje dla rozwoju pojmowanego w tradycyjny neoklasyczny sposób jako wzrost gospodarczy. Heterogeniczność przestrzenna danego regionu może wiązać się z koniecznością identyfikacji i rozwoju endogennych potencjałów jego poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Inwestycja w szereg wymienionych wcześniej zasobów

²⁹ Interwencja publiczna zorientowana na osiągnięcie oczekiwanej użyteczności terytorialnej może obejmować m.in.: dążenie do wzmocnienia policentrycznej struktury osadniczej regionu; działania ukierunkowane na większą dostępność do regionalnych i lokalnych ośrodków rozwoju; wzrost oraz poprawę jakości świadczenia usług pożytku publicznego – w szczególności na obszarach peryferyjnych. Interwencja, która abstrahuje od użyteczności terytorialnej (np. realizowana w ramach polityki sektorowej), może skutkować wyższą dynamiką produkcji (m.in. dzięki promowaniu koncentracji działalności gospodarczej w głównym ośrodku aglomeracyjnym regionu), aczkolwiek przy ograniczonym wykorzystaniu potencjału regionu w zakresie generowania wyższego standardu życia jak największej liczby mieszkańców. Kształt krzywych obojętności będzie determinowany przez relację wymienną (akceptowaną na drodze wyboru społecznego) między efektami polityki zorientowanej na osiągnięcie założonej użyteczności terytorialnej a profitami wynikającymi z działań władz regionalnych nieuwzględniających wpływu kwestii przestrzennych na poprawę standardu życia mieszkańców regionu.

terytorialnych wymaga z kolei poniesienia kosztów i ryzyka, które są często zbyt wysokie do zaakceptowania przez sektor prywatny. Tym samym potencjał regionu może nie być w pełni wykorzystywany w procesie reprodukcji makroekonomicznej, co jest sprzeczne z postulatami formułowanymi na kanwie endogenicznej polityki rozwoju regionalnego, czerpiącej z nowej teorii wzrostu oraz nowej geografii ekonomicznej [zob. Molle i Cappellin 1988; Amin i Thrift 1992, za: Churski 2008, 56]. Zróżnicowanie terytorialne niesie ze sobą konsekwencje daleko wykraczające poza neoklasyczne pojęcie wzrostu gospodarczego. W sytuacji koncentracji działalności gospodarczej, będącej cechą współczesnego systemu wolnorynkowego, interwencja ukierunkowana na osiągnięcie oczekiwanej użyteczności terytorialnej może skutkować zmniejszaniem przestrzennego zróżnicowania dochodów oraz poprawą standardu życia mieszkańców obszarów peryferyjnych kosztem np. osłabienia korzyści aglomeracji³⁰. Powyższy efekt zostanie oceniony przez niektórych jako przejaw rozwoju regionalnego i wyższej spójności terytorialnej, choć proces dochodzenia do niego – poprzez system redystrybucji dochodów – może ograniczać dynamikę wzrostu gospodarczego. Sformalizowana koncepcja teoretyczna, łącząca użyteczność terytorialną z funkcją produkcji odwołującą się do paradygmatu nurtu głównego, została zaprezentowana w kolejnej części niniejszego rozdziału.

2.2. Model optimum terytorialnego

Koncepcja optimum terytorialnego pozwala zdefiniować i włączyć w paradygmat nurtu głównego kategorię spójności terytorialnej, a zarazem porządkuje jej strukturę i wskazuje miejsce w procesach rozwoju. Umożliwia ona bardziej precyzyjne operacyjne zdefiniowanie tej kategorii na gruncie ekonomii wzrostu i rozwoju.

Kluczowy jest wynik konsensusu społecznego, który może być odzwierciedlony w decyzjach instytucji mających formalny mandat do kształtowania polityki rozwoju danego obszaru. Tym samym nie należy traktować spójności terytorialnej jako kategorii absolutnej, tj. idealnego i uniwersalnego stanu terytorium, który zapewni mieszkańcom satysfakcję i zadowolenie. Spójność terytorialna przenika pojęcie rozwoju regionalnego rozumianego jako proces podnoszenia poziomu życia mieszkańców regionu zarówno w wymiarze materialnym, jak i niematerialnym, którego fundamentem jest odkrywanie i jak najpełniejsze dyskontowanie w długim okresie potencjałów endogenicznych. Stanowi ona determinantę i zarazem implikację rozwoju regionalnego i powinna w jego ramach być analizowana. Powyższe nadaje

³⁰ W gospodarkach na wyższym etapie rozwoju dekoncentracja może być osiągnięta zgodnie z wymogami logiki rynku [zob. Zaucha 2007, 65].

użyteczny charakter kategorii spójności terytorialnej i powoduje, że można przedstawić ją w kontekście optimum terytorialnego. Formalny zapis modelu optimum prezentuje się następująco:

$$P_r [F_1(X_{11}, X_{12}, \dots, X_{19}), F_2(X_{21}, X_{22}, \dots, X_{29}), \dots, \dots, F_n(X_{n1}, X_{n2}, \dots, X_{n9}), M_r] \rightarrow \max \quad (1)$$

przy założeniu, że $U_r = z$,

gdzie:

i – indeks obszaru funkcjonalnego regionu r , $i=1,2,\dots,n$,

P_r – funkcja produktu terytorialnego regionu r ³¹,

F_i – funkcja produkcji obszaru funkcjonalnego i regionu r ,

X_{i1} – wektor zmiennych opisujących zasoby naturalne³² o charakterze produkcyjnym obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i2} – wektor zmiennych opisujących zasoby prywatnego kapitału materialnego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i3} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału publicznego (innego niż infrastruktura transportowa) obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i4} – wektor zmiennych charakteryzujących zasoby infrastruktury transportowej obszaru funkcjonalnego i ³³,

X_{i5} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału ludzkiego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i6} – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału społecznego obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i7} – wektor zmiennych opisujących efekty aglomeracyjne obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i8} – wektor zmiennych opisujących zasoby siły roboczej obszaru funkcjonalnego i ,

X_{i9} – macierz zmiennych opisujących relacje danego obszaru z sąsiednimi obszarami funkcjonalnymi (*spatial spillovers* na poziomie wewnątrzregionalnym),

M_r – macierz zmiennych opisujących relacje regionu r z regionami sąsiednimi (*spatial spillovers* na poziomie międzyregionalnym),

³¹ W przypadku obszarów funkcjonalnych pokrywających się należy skorygować P o wspólne dla danych obszarów części produktu. W uproszczonej wersji obszary funkcjonalne mogą przybrać formę jednostek administracyjnych wchodzących w skład danego regionu.

³² Zmienne określające zasoby będą podlegały dodatkowo ograniczeniom zasobowym danego obszaru funkcjonalnego.

³³ W kontekście rozważań nad zagadnieniem spójności terytorialnej lepszym rozwiązaniem wydaje się być skoncentrowanie na infrastrukturze transportowej niż na dostępności czasowej. Dostępność czasowa nie może przekroczyć pewnego pułapu, natomiast zasoby infrastrukturalne mogą być zwiększane bardzo długo, nawet gdy nie poprawiają już dostępności czasowej. W ten sposób zyskujemy możliwość uchwycenia negatywnych efektów związanych z przeinwestowaniem w kapitał infrastrukturalny.

U_r – oczekiwana użyteczność terytorialna regionu r (patrz wzór (2) poniżej);

z – poziom wyznaczony przez władze publiczne.

Model ten łączy w jedną całość trzy wymiary spójności terytorialnej z ryciny 1.6: aktywa terytorialne oraz wybór publiczny, tzn. sposób prowadzenia polityki uwzględniający te aktywa i inne specyfiki terytorialne. Ujęcie to ma kilka istotnych zalet:

- a) wykorzystuje dorobek ekonomii głównego nurtu do interpretacji implikacji przyjęcia spójności terytorialnej jako celu rozwojowego;
- b) wskazuje na znaczenie aktywów przestrzennych w procesie wzrostu gospodarczego (produkt terytorialny);
- c) zwraca uwagę na interakcje, tzn. relacje między obszarami (funkcjonalnymi);
- d) odnosi się bezpośrednio do jednego z głównych zagadnień przestrzennych, jakim są zróżnicowania przestrzenne (vide policentryczność jako cel licznych dokumentów strategicznych na poziomie europejskim i krajowym);
- e) uwzględnia szerszą skalę charakterystyk przestrzennych niewchodzących do funkcji produkcji, takich jak ład przestrzenny czy piękno krajobrazu. Model optimum terytorialnego wskazuje zatem, iż wymiar przestrzenny ma ważne, czasami samodzielne (niezależne od maksymalizacji PKB), znaczenie;
- f) wskazuje na potrzebę uwzględnienia wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju nie tylko na poziomie funkcji produkcji, ale jako samodzielnego źródła użyteczności.

Odwołując się do koncepcji wskaźników dostępności (*accessibility indicators* – m.in. Forslund i Johansson [1995] oraz Karlsson i Pettersson [2005], za: Bröcker i Rietveld [2009]) użyteczność terytorialną (U_r) można zapisać formalnie w następujący sposób:

$$\begin{aligned}
 U_r &= \sum_{i=1}^n U_i \\
 U_i &= U_{iX_1} + U_{iX_2} + U_{iX_3} + U_{iX_{10}} + \dots + U_{iX_m} \quad (2) \\
 U_{iX_1} &= \log \sum_s \exp\{aX_{i1} - bC_{is}\} \\
 U_{iX_2} &= \log \sum_s \exp\{cX_{i2} - dC_{is}\} \\
 U_{iX_3} &= \log \sum_s \exp\{eX_{i3} - fC_{is}\} \\
 U_{iX_{10}} &= \log \sum_s \exp\{gX_{i10} - hC_{is}\} \\
 &\dots \\
 U_{iX_m} &= \log \sum_s \exp\{wX_{im} - vC_{is}\} \\
 C_{is} &= g(X_{i4}, X_{s4})
 \end{aligned}$$

gdzie:

U_r – oczekiwana użyteczność terytorialna regionu r ,

i – indeks obszaru funkcjonalnego regionu r , $i=1,2,\dots,n$,

U_i – oczekiwana użyteczność terytorialna obszaru funkcjonalnego i regionu r ,

U_{ix_1} – oczekiwana użyteczność terytorialna obszaru funkcjonalnego i regionu r osiągnięta dzięki zasobom naturalnym,

U_{ix_2} – oczekiwana użyteczność terytorialna obszaru funkcjonalnego i regionu r osiągnięta dzięki zasobom prywatnego kapitału materialnego,

U_{ix_3} – oczekiwana użyteczność terytorialna obszaru funkcjonalnego i regionu r osiągnięta dzięki zasobom kapitału publicznego,

$U_{ix_{10\dots x_m}}$ – oczekiwana użyteczność terytorialna obszaru funkcjonalnego i regionu r osiągnięta dzięki aktywom przestrzennym niewchodzącym do funkcji produkcji (m.in. ładowi przestrzennemu, pięknemu krajobrazowi),

s – inne niż i obszary funkcjonalne regionu r ,

C_{is} – koszty interakcji pomiędzy i i s (np. koszty transportu),

$X_{i1} - X_{i4}$ – opis jak we wzorze (1),

$X_{i10} \dots X_{im}$ – aktywa przestrzenne niewchodzące do funkcji produkcji (m.in. ład przestrzenny, piękno krajobrazu),

X_{s4} – zasoby infrastruktury transportowej w pozostałych (s) obszarach regionu r ,

$a, b, c, d, e, f, g, h, w, v$ – wagi.

Optimum terytorialne (rycina 2.3) rozumiane jest jako maksymalizacja synergicznego wykorzystania potencjałów terytorialnych wszystkich obszarów funkcjonalnych regionu (P_r) przy zadanym poziomie użyteczności terytorialnej (U_r). Z kolei użyteczność terytorialna określana jest przez pryzmat dostępności³⁴ do zasobów naturalnych³⁵; rynków pracy jako źródła dochodów; usług (w tym pożytku publicznego), a także specyficznych charakterystyk terytorialnych, takich jak ład przestrzenny czy piękno krajobrazu. Zadany poziom użyteczności terytorialnej (U_r) i jej struktura ($U_1 - U_n$) są wynikiem konsensusu społecznego odzwierciedlonego w polityce władz publicznych, w szczególności tej dotyczącej policentryczności kraju czy regionu. Stąd też kształtując w odpowiedni sposób cele i dobierając do nich adekwatne instrumenty działania instytucje publiczne mogą dążyć do osiągnięcia maksymalnego produktu regionalnego przy zadanym poziomie użyteczności terytorialnej³⁶. Docelowa użyteczność terytorialna może być osiągnięta m.in. przez interwencję w ramach: zasobów

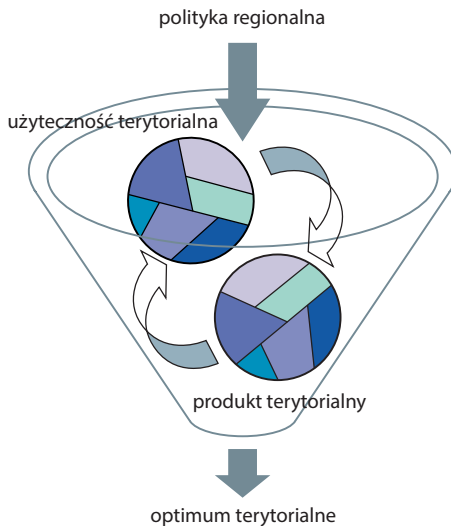
³⁴ Pomiędzy obszarami funkcjonalnymi regionu.

³⁵ Przy uwzględnieniu jakości środowiska przyrodniczego.

³⁶ Innymi słowy, władze publiczne mogą dążyć do optymalnego poziomu spójności terytorialnej z punktu widzenia danej społeczności regionalnej w danym okresie.

prywatnego kapitału materialnego (X_2^{37}); zasobów kapitału publicznego (X_3); pozostałych aktywów przestrzennych ($X_{10} - X_m$); kosztów interakcji pomiędzy obszarami funkcjonalnymi (C_{is}), będącymi funkcją zasobów infrastruktury transportowej (X_4). Ten ostatni kanał oddziaływania należy uznać za najbardziej prawdopodobny w praktycznej realizacji polityki rozwoju. W zaprezentowanym ujęciu spójność terytorialna rozpatrywana jest zarówno w ujęciu statycznym (jako docelowe optimum), jak i dynamicznym (jako zintegrowane podejście terytorialne w polityce rozwoju, zorientowane na osiągnięcie rzeczzonego optimum).

Zaprezentowany na rycinie 2.3 zarys koncepcji optimum terytorialnego obejmuje zarówno determinanty rozwoju regionalnego o tradycyjnym neoklasycznym charakterze (kapitał materialny X_2 oraz zasoby siły roboczej X_8), jak i czynniki niematerialne (m.in. kapitał społeczny X_6 i efekty aglomeracyjne X_7), ujmowane często jako zmienne w rozszerzonych agregatowych funkcjach produkcji. Kwestia nierówności w ujęciu przestrzennym adresowana jest na poziomie użyteczności terytorialnej (U_t). Dążenia do poprawy użyteczności terytorialnej – przez wzrost jakości i dostępności zasobów regionalnych – mogą generować wielokierunkowe i wielopłaszczyznowe efekty. Przykładowo rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej w celu efektywniejszego wykorzystania zasobów rekreacyjnych regionu może przy-



czynić się do wzrostu obciążeń fiskalnych potrzebnych do sfinansowania projektów drogowych, kolejowych i lotniczych. Prawdopodobną implikacją tego będzie ograniczenie nakładów inwestycyjnych w sektorze prywatnym oraz zmniejszenie dynamiki produkcji. Z kolei dążenie do wzrostu akumulacji kapitału prywatnego, np. na drodze stymulowania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wraz z towarzyszącą temu rozbudową systemu

Rycina 2.3. Optimum terytorialne

Źródło: Opracowanie własne.

³⁷ Jako aproksymację atrakcyjności rynku pracy i możliwości generowania dochodów zarobkowych wybrano zasoby prywatnego kapitału materialnego (stanowiącego m.in. efekt bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Wspomniana interwencja władz publicznych może dotyczyć tutaj stymulowania inwestycji – m.in. poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych.

infrastruktury transportowej, może wydatnie poprawić dynamikę rozwoju gospodarczego, zwiększając jednak nierówności w terytorialnym rozkładzie działalności gospodarczej [Minerva i Ottaviano 2009, 87]. Wszystkie powyższe czynniki mogą wpłynąć w przyszłości na zmianę konstrukcji optimum terytorialnego. Powiązania koncepcji optimum terytorialnego z „kluczami terytorialnymi” [Böhme i in. 2011], modelem spójności terytorialnej Instytutu Rozwoju (rycina 1.6) oraz składowymi kapitału terytorialnego według Camagniego [2008] prezentuje tabela 2.1.

Tabela 2.1. Powiązanie determinant spójności terytorialnej jako optimum terytorialnego z koncepcją „kluczy terytorialnych” w kontekście modelu Instytutu Rozwoju oraz składowych kapitału terytorialnego według Camagniego

Produkt terytorialny jako rezultat wykorzystania potencjałów terytorialnych wszystkich obszarów funkcjonalnych regionu			
Determinanta spójności terytorialnej	Klucz terytorialny	Model Instytutu Rozwoju	Składowa kapitału terytorialnego wg Camagniego
Zasoby naturalne	aktywa lokalne związane z danym terytorium	spójność terytorialna rozumiana jako wkład czynników terytorialnych we wzrost gospodarczy (efektywność terytorium)	<i>public goods and resources</i>
Zasoby siły roboczej	aktywa lokalne związane z danym terytorium	spójność terytorialna rozumiana jako wkład czynników terytorialnych we wzrost gospodarczy (efektywność terytorium)	–
Kapitał materialny	jak wyżej	jak wyżej	<i>private fixed capital and toll goods</i>
Kapitał ludzki	jak wyżej	jak wyżej	<i>human capital</i>
Kapitał społeczny	jak wyżej	jak wyżej	<i>social capital relational capital</i>
Kapitał publiczny (w tym infrastruktura transportowa)	aktywa lokalne związane z danym terytorium, dostępność, usługi pożytku publicznego	spójność terytorialna jako płaszczyzna włączenia specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju	<i>public goods and resource intermediate, mixed-rivalry tangible goods connectivity and receptivity;</i>

cd. tab. 2.1

Efekty aglomeracyjne	aktywa lokalne związane z danym terytorium, dostępność	spójność terytorialna rozumiana jako wkład czynników terytorialnych we wzrost gospodarczy (efektywność terytorium)	<i>agglomeration economies, connectivity and receptivity relational private services cooperation networks</i>
Powiązania spleczno-gospodarcze pomiędzy obszarami funkcjonalnymi regionu oraz w układzie międzyregionalnym	powiązania sieciowe miast, ośrodki centralne, ich regiony funkcjonalne	jak wyżej (gospodarka przepływów)	<i>cooperation networks</i>

Użyteczność terytorialna (suma użyteczności poszczególnych obszarów funkcjonalnych regionu w kontekście ich wzajemnej interakcji)

Determinanta spójności terytorialnej	Klucz terytorialny	Model Instytutu Rozwoju	Składowa kapitału terytorialnego wg Camagniego
Dostępność do usług użyteczności publicznej	dostępność, powiązania sieciowe miast, ośrodki centralne, ich regiony funkcjonalne, usługi pożytku publicznego	spójność terytorialna jako płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju	–
Dostępność do rynku pracy (dochodu)	dostępność, powiązania sieciowe miast, ośrodki centralne, ich regiony funkcjonalne	jak wyżej	–
Dostępność do zasobów naturalnych, kulturowych i rekreacyjnych	dostępność, powiązania sieciowe miast, ośrodki centralne, ich regiony funkcjonalne, usługi pożytku publicznego	jak wyżej	–
Określenie optimum terytorialnego (maksymalizacji produktu terytorialnego przy oczekiwanym poziomie użyteczności terytorialnej) odbywa się na drodze oddziaływania władz publicznych, co wpisuje się w komponent modelu zaprezentowanego na rycine 1.6.			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Böhme i in. [2011] oraz Camagni [2008].

2.3. Empiryczna ilustracja modelu optimum terytorialnego

W zaprezentowanej empirycznej ilustracji modelu optimum terytorialnego oczekiwana użyteczność terytorialna została zaproksymowana w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez infrastrukturę transportową determinującą dostępność regionu. Preferencje w zakresie dostępności regionalnej odzwierciedlone w inwestycjach infrastrukturalnych oddziałują na produktywność wszystkich czynników wytwórczych (TFP), która z kolei wpływa na finalną wielkość wolumenu towarów i usług. Wydajność kapitału i pracy uzależniona jest także od szeregu innych czynników (m.in. wydatków na B+R; skutecznego procesu edukacji; efektów aglomeracyjnych; *learning-by-doing*). W empirycznej ilustracji modelu optimum terytorialnego zdecydowano się jednak poświęcić szczególną uwagę infrastrukturze transportowej ze względu na to, że stanowi ona niezwykle istotną składową tej koncepcji. Zależność TFP od infrastruktury transportowej ujęto w następującej formie funkcyjnej:

$$A = (e^{e^{-\left(\frac{\alpha}{T}\right)^{\beta} + c}} + a_0)\phi t \quad (3)$$

gdzie:

A – TFP,

I – długość autostrad i dróg ekspresowych (km),

t – trend czasowy,

$\alpha, \beta, a_0, \phi, c$ – parametry strukturalne.

Szczegóły zawarte są w aneksie 2.A.

Poza infrastrukturą transportową wykorzystany został również wskaźnik aglomeracji (*spatial intensity index* – wzór (4)) [Zhao 2006, 5; 2007, 10; Bönnte i Zhao 2010, 385–386] liczony przy użyciu miernika rozproszenia zasobów (*geographical range* – wzór (5)) [Zhao 2006, 5; 2007, 10; Bönnte i Zhao 2010, 385–386] – szczegóły w aneksie 2.A. W niniejszym opracowaniu obliczeń dokonano dla: kapitału materialnego, ludzkiego oraz siły roboczej:

$$I_K = \frac{K}{\pi(D_K)^2}, \quad I_L = \frac{L}{\pi(D_L)^2}, \quad I_H = \frac{H}{\pi(D_H)^2} \quad (4)$$

$$D_K = \frac{\sum k_j D_j}{K}, \quad D_L = \frac{\sum l_j D_j}{L}, \quad D_H = \frac{\sum h_j D_j}{H} \quad (5)$$

gdzie:

I_K, I_L, I_H – wskaźnik aglomeracji odpowiednio dla: kapitału materialnego, pracy i kapitału ludzkiego w regionie,

D_K, D_H, D_L – wskaźnik rozproszenia zasobów, odpowiednio dla: kapitału materialnego, kapitału ludzkiego i pracy w regionie,

k_j, l_j, h_j – zasoby kapitału materialnego, pracy i kapitału ludzkiego w lokalizacji j regionu,

D_j – odległość lokalizacji j od środka ciężkości regionu,

K, H, L – zasoby kapitału materialnego, ludzkiego i pracy w regionie.

W analizie przeprowadzonej dla województwa dolnośląskiego uwzględniono koncentrację kapitału materialnego, ludzkiego i siły roboczej w poszczególnych podregionach (NUTS 3), w których zlokalizowane są regionalne i lokalne ośrodki wzrostu. Wzrost wartości wskaźnika aglomeracji (I) informuje o silniejszych efektach aglomeracyjnych wewnątrz poszczególnych podregionów i pomiędzy nimi. Należy podkreślić, że wyższa wartość miernika może wskazywać także na pojawienie się odleglejszych od centrum regionu ośrodków wzrostu, charakteryzujących się wysoką dynamiką w zakresie akumulacji kapitału materialnego, ludzkiego oraz czynnika pracy. W związku z powyższym dążenie władz regionalnych do wzmocnienia poli-centrycznego układu osadniczego (m.in. przez rozwój usług pożytku publicznego, wspieranie przedsiębiorczości, przepływu czynników produkcji itp.) będzie skutkowało wzrostem efektów aglomeracyjnych, gdy podejmowane działania skutecznie wpłyną na koncentrację czynników produkcji. W sytuacji, gdy przedsięwzięciom wspierającym różne ośrodki regionu nie towarzyszą adekwatne tendencje do koncentracji pracy i kapitału, obserwowane będzie ograniczenie efektów aglomeracyjnych (odzwierciedlone przez niższą wartość wskaźnika I).

Dwie przedstawione wyżej kategorie zostały włączone do następującej agregatowej funkcji produkcji [Zhao 2006, 6; 2007, 14]:

$$Y = F\left(\frac{K}{D_K^2}, \frac{L}{D_L^2}, \frac{H}{D_H^2}\right) \quad (6)$$

$$Y = AK^\gamma L^\delta H^\varphi D_K^{-2\gamma} D_L^{-2\delta} D_H^{-2\varphi} \quad (7)$$

gdzie:

γ, δ, φ – parametry strukturalne.

Szczegóły w aneksie 2.A.

Tym samym możliwe stało się przeprowadzenie symulacji pokazujących, jak zmieniłyby się wolumen PKB województwa dolnośląskiego w 2012 r.³⁸ przy różnych scenariuszach opisujących użyteczność terytorialną. Przyjmując upraszczające założenie, że gospodarka regionu znajduje się w stanie długookresowej równowagi, celem analizy jest pokazanie, jak zmiany preferencji w zakresie przestrzennych aspektów rozwoju

³⁸ Najbardziej aktualna dostępna wartość PKB województwa dolnośląskiego.

wpływają na wielkość PKB poprzez realokację zasobów i zmiany w efektywności ich wykorzystania. Innymi słowy, prezentowane są różne warianty optimum terytorialnego w województwie dolnośląskim, osiągnane przy różnych założeniach co do użyteczności terytorialnej. Analizie zostały poddane cztery scenariusze:

1. rozbudowa infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku o 200 km³⁹.
Nowa infrastruktura zwiększa w równym stopniu dostępność do wszystkich podobszarów województwa dolnośląskiego (subregionu jeleniogórskiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego i legnicko-głogowskiego). Nie powoduje zmian w zakresie koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej;
2. wzmocnienie atrakcyjności i efektów aglomeracyjnych miasta Wrocław finansowane przez zmniejszenie wsparcia pozostałych ośrodków subregionalnych (Jeleniej Góry, Wałbrzycha i Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego – LGOM⁴⁰);
3. wzrost wydatków na podniesienie atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionalnych ośrodków miejskich (Jeleniej Góry, Wałbrzycha i LGOM) przy adekwatnym ograniczeniu funduszy na rozwój usług pożytku publicznego i stymulowanie inwestycji w aglomeracji wrocławskiej. W celu analizy tego scenariusza uchyla się założenie o długookresowej równowadze gospodarczej województwa dolnośląskiego i przyjmuje się, że do regionu mogą napłynąć dodatkowe zasoby czynników produkcji, które zostaną efektywnie wykorzystane w procesie produkcyjnym. Mając to na uwadze, zakłada się, że wzrośnie koncentracja siły roboczej i kapitału we wszystkich podregionach województwa dolnośląskiego. Przyjmuje się dwa warianty:
 - a) wzrost zasobów czynników produkcji w podregionach jeleniogórskim, legnicko-głogowskim i wałbrzyskim o 160%⁴¹, a w mieście Wrocław

³⁹ W celu spójności analizy należy uwzględnić sposób finansowania inwestycji publicznej. W tym przypadku przyjęto, że 200 km infrastruktury transportowej zostało sfinansowanych poprzez wzrost zadłużenia, którego spłata będzie miała miejsce po 2012 r. Taki zabieg pozwala na ukazanie pełnego wpływu dodatkowych kilometrów autostrad i dróg ekspresowych na PKB województwa dolnośląskiego w 2012 r. Należy jednak pamiętać, iż w analizie dla kolejnych lat koszt związany ze spłatą zadłużenia winien zostać odzwierciedlony w ograniczonych zasobach kapitału materialnego.

⁴⁰ Przy kalkulacji wskaźników D_K , D_L i D_H zakładamy 5% zmniejszenie zasobów czynników produkcji w przypadku podregionów: jeleniogórskiego, wałbrzyskiego i legnicko-głogowskiego oraz rozłożenie tej kwoty proporcjonalnie między miasto Wrocław i podregion wrocławski.

⁴¹ Taki wzrost zasobów czynników produkcji pozwala uzyskać wyższą wartość optimum terytorialnego niż w scenariuszu 2. Do realizacji działań podjętych w ramach tego wariantu nie wystarczyłyby środki zaoszczędzone na ograniczeniu wsparcia aglomeracji wrocławskiej. Stąd też zakładamy, że wsparcie obszarów peryferyjnych miałoby miejsce także na drodze wzrostu zadłużenia, którego spłata redukowałaby zasoby kapitałowe po 2012 r. i tym samym wartość PKB.

- i podregionie wrocławskim o 5% (w wyniku wzrostu interakcji z pozostałymi centrami rozwoju w regionie);
- b) wzrost zasobów czynników produkcji w podregionach jeleniogórskim, legnicko-głogowskim i wałbrzyskim o 10%, a w mieście Wrocław i podregionie wrocławskim o 5% (w wyniku wzrostu interakcji z pozostałymi centrami wzrostu w regionie)⁴²;
4. wzrost atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionalnych ośrodków miejskich (Jeleniej Góry, Wałbrzycha i LGOM) przy adekwatnym ograniczeniu wsparcia aglomeracji wrocławskiej, powiązany z rozbudową infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku, ułatwiającej relacje między poszczególnymi podregionami (połączone scenariusze 1 i 3b).

Wyniki symulacji dla czterech powyższych scenariuszy zostały zaprezentowane w tabeli 2.2.

Tabela 2.2. Zmiana PKB województwa dolnośląskiego w 2012 r. dla różnych scenariuszy użyteczności terytorialnej

Scenariusz	Zmiana wskaźnika aglomeracji (I) w stosunku do wartości rzeczywistej (%)	Zmiana PKB w 2012 r. w stosunku do wartości wyliczonej przy zastosowaniu rzeczywistych danych historycznych (%)
1	–	2,1
2	Ik (7,9%); Il (8,0%); Ih (8,3%)	8,1
3a	Ik (5,9%); Il (3,5%); Ih (24,8%)	9,9
3b	Ik (4%); Il (3,9%); Ih (4,8%)	4,2
4	Ik (4%); Il (3,9%); Ih (4,8%)	6,3

Źródło: Opracowanie własne.

W sytuacji, gdyby preferencje społeczności Dolnego Śląska w zakresie użyteczności terytorialnej sprowadzały się wyłącznie do wzrostu dostępności głównych obszarów funkcjonalnych województwa (scenariusz 1), PKB w 2012 r. byłby o 2,1% wyższy w porównaniu do wartości PKB w scenariuszu z rzeczywistym stanem zasobów infrastrukturalnych. Osiągnięte w ten sposób optimum terytorialne charakteryzuje się większym wolumenem dóbr i usług. Należy podkreślić, iż w niniejszej ilustracji uwaga

⁴² Przy kalkulacji wskaźników D_K , D_L i D_H zakładamy adekwatne zmiany.

została skoncentrowana na rodzajach arterii, mających w dużej mierze przełożenie na podażową stronę gospodarki. Uwzględniając inne rodzaje dróg (m.in. powiatowe i gminne), można by w adekwatny sposób ocenić ich wpływ na wzrost gospodarczy. Należy oczekiwać, iż w dużym stopniu tego typu infrastruktura przyczyniałaby się do poprawy standardu życia mieszkańców przez rozwój przestrzenny, aczkolwiek jej oddziaływanie na gospodarkę mogłoby być neutralne bądź negatywne (np. w sytuacji realokacji zasobów ograniczającej inwestycje prywatne). W tym przypadku oczekiwana użyteczność terytorialna mogłaby doprowadzić do stanu optimum, w którym maksymalna wielkość PKB zostałaby ograniczona na rzecz wyższego poziomu wewnątrzregionalnej dostępności. Innymi słowy wzrost spójności terytorialnej – w tym konkretnym przykładzie – mógłby kolidować ze wzrostem gospodarczym. W rzeczywistości założenia dotyczące użyteczności terytorialnej są znacznie bardziej rozbudowane i uwzględniają m.in. kwestie koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej.

Scenariusz 2. odzwierciedla w dużej mierze podejście promowane m.in. przez Bank Światowy [World Bank 2009], zorientowane na wspieranie głównych ośrodków wzrostu w regionie. Jest to także przejaw neoliberalnych preferencji, gdyż nawet zakładając brak interwencji publicznej, można się spodziewać dynamicznego rozwoju metropolii wrocławskiej. Silniejsze efekty aglomeracyjne generowane przez stolicę Dolnego Śląska przyczyniłyby się do wzrostu PKB województwa o 8,1% w stosunku do wartości uzyskanej przy uwzględnieniu rzeczywistych poziomów koncentracji działalności społeczno-gospodarczej. Użyteczność terytorialna zdefiniowana w niniejszym scenariuszu pozwala osiągnąć relatywnie wysoką wartość optimum terytorialnego. Scedowanie regulacji procesów przestrzennych na rzecz sił rynkowych (m.in. odśrodkowych i dośrodkowych) implikuje przemieszczanie się zasobów kapitału materialnego i ludzkiego oraz prostej siły roboczej w kierunku aglomeracji wrocławskiej, gdzie mogą zostać efektywnie zagospodarowane. Wysoki poziom aglomeracji (I) przyczynia się – w zgodzie z koncepcją korzyści aglomeracyjnych – do wyższych dochodów, mogących podlegać dyfuzji w skali regionu.

Wzrost wartości wskaźnika aglomeracji (I) jest również osiągalny w sytuacji, gdy zwiększa się koncentracja aktywności społeczno-gospodarczej w ośrodkach peryferyjnych. Preferencje społeczne wyrażone w decyzjach władz regionalnych mogą być ukierunkowane na identyfikację i rozwój potencjałów endogennych województwa zlokalizowanych poza aglomeracją wrocławską i LGOM. Jest to tym bardziej istotne, że przestrzenna heterogeniczność regionu stanowi źródło zawodności rynku – m.in. w zakresie pełnego wykorzystania aktywów terytorialnych. W kontekście powyższego interesujących informacji dostarcza analiza scenariusza 3. Większy wolumen dóbr i usług w regionie – w porównaniu ze scenariuszem 2. – możliwy byłby do osiągnięcia dopiero przy wzroście akumulacji czynników produkcji w każdym z podregionów (jeleniogórskim, wałbrzyskim i legnicko-głogowskim) o 160% (scenariusz 3a). Taka struktura przestrzenna pracy i kapitału wydaje się nierealistyczna, a dążenie do jej

osiągnięcia wysoce kosztowne i ograniczające – poprzez konieczność zadłużenia – możliwości wzrostu gospodarczego w przyszłości. W prawdopodobnym wariantcie wsparcia obszarów peryferyjnych (scenariusz 3b) wartość osiąganego optimum jest o prawie połowę niższa w porównaniu ze scenariuszem 2. Skala łącznych efektów aglomeracyjnych nie rekompensuje tu kosztów interakcji między poszczególnymi ośrodkami wzrostu w województwie. Niezwykle istotnym sposobem ograniczania wspomnianych kosztów jest funkcjonalna infrastruktura transportowa. Potwierdza to analiza scenariusza 4. Na jej podstawie można stwierdzić, iż wsparcie obszarów peryferyjnych województwa dolnośląskiego prowadziło do wzrostu realnego poziomu PKB o 6,3% w porównaniu z sytuacją, gdyby scenariusz 4. nie był realizowany. Wolumen produkcji byłby mimo wszystko o 1,8 pkt. proc. niższy niż analogiczny osiągnięty w scenariuszu 2.

Wybór oczekiwanej użyteczności terytorialnej zdeterminuje finalnie maksymalny poziom PKB województwa. Wyższa efektywność ekonomiczna reprezentowana przez scenariusz 2. może zostać skonfrontowana z polityką odwołującą się do tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej, który akcentuje konieczność wzmocnienia potencjałów i konkurencyjności obszarów funkcjonalnych [OECD 2009a], co z kolei zwiększa odporność regionu jako całości na sytuacje kryzysowe. Szersze wsparcie obszarów peryferyjnych może także znaleźć uzasadnienie na gruncie rozważań nad równowagą terytorialną. Artykułowane są tu takie postulaty jak przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji aktywności poprzez wzmocnienie policentryczności; przeciwdziałanie zbyt wysokim nierównościom przestrzennym w zakresie koniunktury i rozwoju gospodarczego; zapewnienie dostępności do usług pożytku publicznego bez względu na miejsce zamieszkania; promowanie współpracy sieciowej [Mirwaldt i in. 2008, za: Begg 2011, 117].

Podsumowanie

Rekapituluując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, iż:

- Indywidualizm metodologiczny, stanowiący podstawę paradygmatu neoklasycznego, nie odzwierciedla kwestii związanych ze społeczną oceną efektów rynkowych w zakresie produkcji i podziału dochodów. O ile analiza oparta na neoklasycznej funkcji produkcji stara się uwzględnić kategorie terytorium w zakresie podażowym, o tyle kwestie przestrzenne są uwzględniane w ograniczonym stopniu na gruncie utylitaryzmu.
- Stąd też w niniejszym opracowaniu wprowadzona została kategoria użyteczności terytorialnej. Pojęcie to definiujemy dwuwymiarowo. Pierwszy wymiar to zasoby danego terytorium bezpośrednio zaspokajające potrzeby konsumentów i producentów. Chodzi tu o takie potrzeby, jak: praca, kultura,

rozrywka, edukacja, sprawne i efektywne otoczenie biznesu etc. Część tych zasobów, jak np. ład przestrzenny czy dostęp do pięknego krajobrazu, nie wchodzi bezpośrednio do funkcji produkcji, aczkolwiek stanowi w wysokim stopniu o jakości życia ludności. Drugi wymiar to dostępność czasowa do danego terytorium z perspektywy pozostałych obszarów tworzących region lub kraj.

- Użyteczność terytorialna jest określona jako wynik konsensusu między rezydentami danego regionu. Ma wpływ na politykę pochodzących z wyboru władz publicznych, które ją odczytują (agregują preferencje miejscowej społeczności wobec terytorium).
- Uwzględnienie publicznych oczekiwań w zakresie użyteczności terytorialnej ma istotne implikacje dla procesu wzrostu.
- Model optimum terytorialnego wpisuje użyteczność terytorialną w ortodoksyjny nurt nauk ekonomicznych.
- Model ten operacjonalizuje spójność terytorialną, nadając jej użyteczny charakter. Optimum terytorialne osiągnąć jest przez maksymalizację produktu wszystkich obszarów funkcjonalnych regionu (to z kolei wymaga synergicznego wykorzystania ich potencjałów w tym aktywów terytorialnych) przy oczekiwanym poziomie użyteczności terytorialnej.
- Wytwarzając cele i dobierając do nich adekwatne instrumenty działania, instytucje odpowiedzialne za politykę rozwoju mogą dążyć do osiągnięcia maksymalnego produktu regionalnego przy określonym poziomie użyteczności terytorialnej. Spójność terytorialna rozpatrywana jest zatem zarówno w ujęciu statycznym (jako docelowe optimum), jak i dynamicznym (jako zintegrowane podejście terytorialne w polityce rozwoju, zorientowane na osiągnięcie rzeczowego optimum).
- Empiryczna ilustracja modelu optimum terytorialnego wykonana dla województwa dolnośląskiego potwierdziła znaczenie zróżnicowanych preferencji w zakresie rozwoju przestrzennego dla wzrostu gospodarczego regionu. Najwyższa wartość optimum uzyskiwana jest w scenariuszu zorientowanym na podnoszenie koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej w aglomeracji wrocławskiej kosztem obszarów peryferyjnych.
- W warunkach tradycyjnej analizy neoklasycznej – abstrahującej od kategorii dystansu geograficznego i wewnątrzregionalnego zróżnicowania – powyższy wariant byłby najbardziej pożądanym ze względu na najwyższą efektywność wykorzystania zasobów pracy i kapitału. Zakłada on jednak, iż społeczność regionu reprezentuje użyteczność terytorialną, zgodnie z którą wysoce ceni się możliwość korzystania z rynku pracy, usług użyteczności publicznej, rynku mieszkaniowego aglomeracji wrocławskiej, bez względu na związane z tym koszty. Jeżeli jednak powyższe założenie błędnie prezentuje preferencje

społeczności, osiągnięty zostanie maksymalny poziom PKB regionu, który nie będzie jednak miał charakteru optimum terytorialnego, gdyż jego struktura przestrzenna⁴³ będzie w niewystarczającym stopniu użyteczna dla mieszkańców regionu.

- W części trzeciej niniejszej monografii analizie poddane zostały dwa elementy modelu optimum terytorialnego. Są to F_i – funkcja produkcji uwzględniająca szeroki wybór terytorialnych aktywów oraz M_r – tzn. relacje badanego regionu r z regionami sąsiednimi. Wcześniej jednak w części drugiej poddano bardziej rygorystycznej analizie (często dotychczas wspominane, ale niezdefiniowane) pojęcie aktywów terytorialnych w kontekście procesów wzrostu.

⁴³ Od strony popytowej struktura ta związana jest m.in. z terytorialnym rozkładem dóbr publicznych. Od strony podażowej opisuje ona przestrzenny rozkład rynków pracy, akumulacji kapitału materialnego i ludzkiego oraz stopień wykorzystania i rozwoju aktywów terytorialnych na różnych obszarach regionu.

Aneks 2.A. Model wykorzystany do ilustracji koncepcji optimum terytorialnego na przykładzie woj. dolnośląskiego

Oddziaływanie kapitału publicznego na wzrost gospodarczy jest zagadnieniem wysoce złożonym, dalece wykraczającym poza prekursorskie ujęcie tego problemu przez Aschauera [1989]. W literaturze wskazuje się na możliwość występowania sprzężeń zwrotnych (*reverse causation*) pomiędzy wzrostem zasobów infrastrukturalnych a PKB [zob. Fernald 1999; Canning i Bennathan 2000; De Haan i Romp 2005]⁴⁴. Trzeba także pamiętać, iż ocena wpływu sieci transportowej na parametry makroekonomiczne jest uzależniona od stopnia jej wewnętrznej spójności oraz powiązań z zewnętrznym systemem infrastrukturalnym [De Haan i Romp 2005, 45]⁴⁵. W sytuacji, gdy nowe drogi oraz modernizację już istniejących finansuje się poprzez wzrost podatków lub deficytu budżetowego, może to mieć negatywne makroekonomiczne implikacje dla tempa wzrostu gospodarczego.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na wpływie infrastruktury transportowej na produktywność czynników produkcji (TFP). W piśmiennictwie prezentowane jest także podejście uwzględniające infrastrukturę publiczną jako kolejny czynnik produkcji [m.in. Aschauer 1989; Biehl 1991]. Krytyka tego podejścia wynika w dużej mierze z faktu, iż system infrastruktury nie jest bezpośrednio włączany w proces produkcyjny. Może sprzyjać natomiast ograniczeniu kosztów transakcyjnych, podnosi atrakcyjność inwestycyjną danego obszaru otwierając nowe możliwości kooperacji między firmami i nowe rynki zbytu. Tym niemniej należy pamiętać o koncepcjach, które próbują rozwiązać ten problem, wprowadzając do modelu nie sam kapitał publiczny, lecz realizowane dzięki niemu usługi [Fernald 1999, za: De Haan i Romp 2005, 45]. Krytyka traktowania infrastruktury jako kolejnego czynnika produkcji dotyczy także trudności związanych z możliwością oszacowania i porównania przez poszczególne przedsiębiorstwa marginalnych kosztów i korzyści użytkowania sieci transportowej. Trudno też mówić o rynkowym wynagrodzeniu właściciela kapitału infrastrukturalnego zgodnie z jego produktem marginalnym [Aaron 1990, za: De Haan i Romp 2005, 45].

Zgodnie z prawem malejącego produktu marginalnego w niniejszym opracowaniu przyjęto, iż wzrost dostępności regionu będzie generował początkowo relatywnie

⁴⁴ W sytuacji istotnego wsparcia polskich regionów w ramach polityki spójności skala tego problemu staje się – zdaniem autora – znacząco mniejsza. Relatywnie duża część funduszy unijnych w ramach perspektyw finansowych 2004–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020 została asygnowana na rozbudowę i modernizację systemu transportowego. Znacząco uniezależniło to zmiany w systemie infrastrukturalnym od poziomu koniunktury gospodarczej.

⁴⁵ W naszej analizie, przeprowadzonej na przykładzie województwa dolnośląskiego, przyjmujemy, że dotychczasowy system dróg w regionie charakteryzuje się spójnością w takim sensie, że kolejne tworzone kilometry autostrad i dróg ekspresowych są efektywnie użytkowane.

silniejsze impulsy rozwojowe. Z czasem, gdy nasycenie infrastrukturą wzrośnie, pozytywny wpływ na całkowitą wydajność czynników produkcji będzie się zmniejszał. Mając na uwadze powyższe, w empirycznej ilustracji modelu optimum terytorialnego zależność TFP od infrastruktury transportowej ujęto w następującej formie funkcyjnej:

$$A = (e^{e^{-\left(\frac{\alpha}{I}\right)^{\beta} + c}} + a_0)\phi t \quad (3)$$

gdzie:

A – TFP,

I – długość autostrad i dróg ekspresowych (km),

t – trend czasowy,

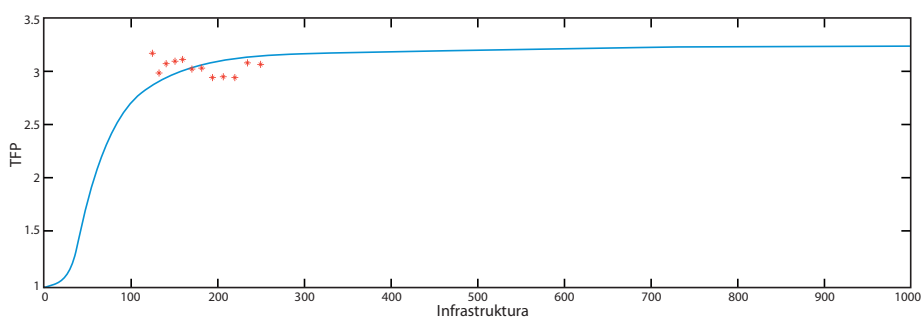
$\alpha, \beta, a_0, \phi, c$ – parametry strukturalne.

Przedstawiona wyżej postać analityczna funkcji odwołuje się do opracowań Duggala i in. [1999; 2007, 489], wiążących zasoby infrastruktury teleinformatycznej (*IT infrastructure*) z postępem technologicznym. Prezentując funkcję opisaną wzorem (3) w formie graficznej, można zauważyć, że przybiera ona postać litery S. Odzwierciedla przez to malejący przychód marginalny z kolejnych inwestycji infrastrukturalnych podejmowanych przy coraz wyższym poziomie nasycenia tego typu kapitałem publicznym. W celu zobrazowania wspomnianej relacji na przykładzie, dokonano kalibracji parametrów równania (3), bazując na danych dla województwa dolnośląskiego^{46 47}. Zmiany teoretycznych i historycznych wartości TFP (2001–2012) względem infrastruktury transportowej zostały zestawione na rycinie 2.4. Można dostrzec, iż rola autostrad i dróg ekspresowych – elementów systemu drogowego oddziałujących najsilniej na podażową stronę gospodarki regionu – w stymulowaniu produkcji na Dolnym Śląsku ulega ograniczeniu. Najsilniejsze oddziaływanie szacowane jest na okres budowy pierwotnej autostrady A4 („szyjka” krzywej S). W sytuacji braku dróg szybkiego ruchu powstanie autostrady generuje wysoki produkt marginalny. Górne załamanie krzywej S wskazuje na okres rozbudowy/modernizacji A4 w województwach dolnośląskim, opolskim

⁴⁶ Pomoc przy kalibracji modelu optimum terytorialnego w programie Matlab – Monika Szwed (Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego).

⁴⁷ Kalibracja parametrów funkcji A została przeprowadzona przy zastosowaniu metody dopasowania krzywej do danych (*curve fitting*) [zob. Bradley i Untiedt 2010]. Wartości TFP (A) zostały uzyskane przy wykorzystaniu funkcji produkcji (wzór (7)), przedstawionej w dalszej części opracowania, i przyjętych dla niej założeń. Infrastruktura transportowa została odzwierciedlona poprzez długość w km autostrad i dróg ekspresowych (dane GUS BDL dla lat 2001–2012). W celu uzyskania funkcji A (I) oszacowano trend wzrostu infrastruktury (I) względem czasu ($R^2=0,79$), który został finalnie wykorzystany w kalibracji. Następnie przy zastosowaniu programu Matlab zostały wyestymowane parametry: α, β, a_0, ϕ oraz c .

i śląskim ułatwiający połączenie pomiędzy aglomeracją wrocławską, a konurbacją katowicką. W kolejnych latach nowe elementy infrastruktury mają relatywnie mniejsze przełożenie na wydajność czynników produkcji. Wydaje się to być zgodne z logiką procesów rozwojowych. Dostępność regionu stanowi warunek sine qua non dynamizacji wzrostu gospodarczego. Jej znaczenie ulega jednak ograniczeniu po osiągnięciu poziomu zasobów infrastrukturalnych gwarantujących stosunkowo sprawne skomunikowanie z głównymi sąsiednimi ośrodkami gospodarczymi (miastami Niemiec, konurbacją katowicką, aglomeracją krakowską) – szczególnie w sytuacji coraz silniejszej roli transportu lotniczego w relacjach inter-aglomeracyjnych (np. Wrocław–Warszawa).



Rycina 2.4. Oddziaływanie infrastruktury transportowej (km) na indeks TFP w województwie dolnośląskim (wartości teoretyczne z modelu – linia ciągła; wartości historyczne dla lat 2001–2012 przedstawione w formie punktów)

Źródło: Opracowanie własne.

W celu odzwierciedlenia kategorii użyteczności terytorialnej został wprowadzony – poza infrastrukturą transportową – wskaźnik aglomeracji (*spatial intensity index* – wzór (4)) [Zhao 2006, 5; 2007, 10; Bönte i Zhao 2010, 385–386]. Aproksymuje on w sposób bezpośredni poziom koncentracji działalności społeczno-gospodarczej w regionie z uwzględnieniem zróżnicowanej skali i układu przestrzennego (m.in. policentrycznego) ośrodków aglomeracyjnych⁴⁸. Pośrednio uwzględnia również wszelkie działania zorientowane na wzrost znaczenia ośrodków miejskich – m.in. poprzez

⁴⁸ W odróżnieniu od wielu innych wskaźników odnoszących się do stopnia przestrzennej aglomeracji aktywności społeczno-gospodarczej (m.in. indeksu GINI; wskaźnika Hirschmana-Herfindahla; wskaźnika Ellison-Glaeser), wskaźnik aglomeracji uwzględnia skalę efektów aglomeracyjnych w analizowanych lokalizacjach (*within locations*) oraz skalę efektów aglomeracyjnych zachodzących pomiędzy poszczególnymi lokalizacjami (*between locations*) związanych z przepływami kapitału, wiedzy, informacji, siły roboczej etc. [Bönte i Zhao 2010, 383–384].

rozwój usług pożytku publicznego, poprawę jakości infrastruktury społecznej oraz atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej determinujących wzrost kapitału ludzkiego i prostej siły roboczej. Wskaźnik aglomeracji kalkulowany jest przy użyciu miernika rozproszenia zasobów (*geographical range* – wzór (5)) [Zhao 2006, 5; 2007, 10; Bönte i Zhao 2010, 385–386]. W niniejszym opracowaniu wspomniane indykatory obliczone zostały dla: kapitału materialnego, ludzkiego oraz siły roboczej:

$$I_K = \frac{K}{\pi(D_K)^2}, \quad I_L = \frac{L}{\pi(D_L)^2}, \quad I_H = \frac{H}{\pi(D_H)^2} \quad (4)$$

$$D_K = \frac{\sum k_j D_j}{K}, \quad D_L = \frac{\sum l_j D_j}{L}, \quad D_H = \frac{\sum h_j D_j}{H} \quad (5)$$

gdzie:

I_K, I_L, I_H – wskaźnik aglomeracji odpowiednio dla: kapitału materialnego, pracy i kapitału ludzkiego w regionie⁴⁹,

D_K, D_H, D_L – wskaźnik rozproszenia zasobów, odpowiednio dla: kapitału materialnego, kapitału ludzkiego i pracy w regionie,

k_j, l_j, h_j – zasoby kapitału materialnego, pracy i kapitału ludzkiego w lokalizacji j regionu⁵⁰,

D_j – odległość lokalizacji j od środka ciężkości regionu⁵¹,

K, H, L – zasoby kapitału materialnego, ludzkiego i pracy w regionie.

Dwie przedstawione wyżej kategorie pozwalające wprowadzić do modelu oczekiwaną użyteczność terytorialną – infrastruktura transportowa i efekty aglomeracyjne – zostały włączone do następującej agregatywnej funkcji produkcji⁵² [Zhao 2006, 6; 2007, 14]:

⁴⁹ We wzorze wprowadzono D_K^2, D_H^2, D_L^2 w celu uwzględnienia dwuwymiarowego układu przestrzennego.

⁵⁰ Na potrzeby analizy skoncentrowano się na poszczególnych podregionach (NUTS 3) województwa dolnośląskiego (jeleniogórskim, legnicko-głogowskim, wałbrzyskim, wrocławskim, m. Wrocław).

⁵¹ Odległość głównych ośrodków wzrostu w poszczególnych podregionach województwa dolnośląskiego (Jeleniej Góry, Legnicy, Wrocławia i Wałbrzycha) od środka ciężkości regionu (centroida) – na podstawie Free Map Tools.

⁵² W przypadku kapitału materialnego (K) wykorzystano dane pozyskane z GUS BDL, dotyczące wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (dla lat 2002–2012; dla województwa dolnośląskiego i jego podregionów). W celu oszacowania brakującej wartości zasobów kapitału materialnego (K) dla roku 2001, wykorzystano metodę regresji liniowej. Pozwoliło to na dostosowanie długości szeregu czasowego dla kapitału materialnego (K) do długości analogicznych szeregów czasowych dla kapitału ludzkiego (H) i siły roboczej (L), ~~w przypadku roku 2001 oszacowano wartość K, stosując metodę regresji liniowej.~~ Dane zostały przeliczone na ceny stałe roku 2005 przy zastosowaniu deflatorów dla wartości brutto środków trwałych dla Polski jako całości

$$Y = F\left(\frac{K}{D_K^2}, \frac{L}{D_L^2}, \frac{H}{D_H^2}\right) \quad (6)$$

$$Y = AK^\gamma L^\delta H^\varphi D_K^{-2\gamma} D_L^{-2\delta} D_H^{-2\varphi} \quad (7)$$

gdzie:

γ, δ, φ – parametry strukturalne.

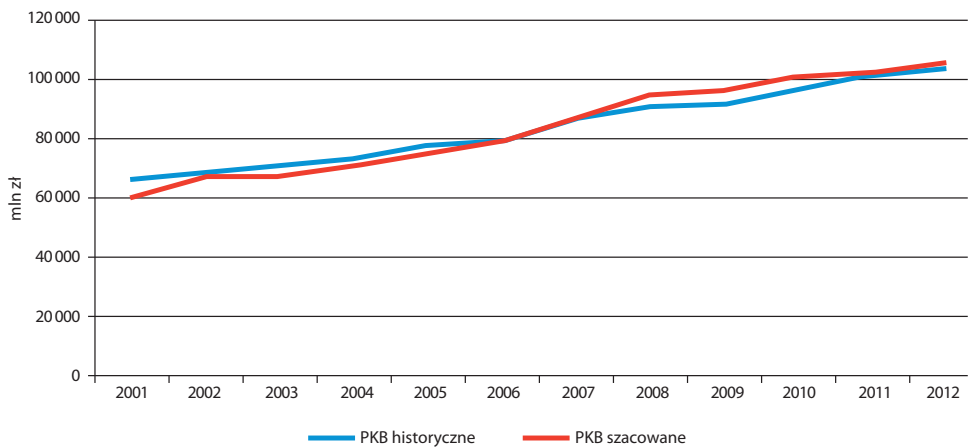
Zastępując parametr A powyższej funkcji równaniem opisanym wzorem (3) oraz wprowadzając wartości parametrów γ, δ, φ uzyskanych w badaniu Mankiwa i in. [1992]⁵³ dla rozszerzonego modelu Solowa otrzymujemy agregatową funkcję produkcji dla województwa dolnośląskiego:

$$Y = \left(e^{e^{-\left(\frac{31,3}{T}\right)^{2,29} + 1,29}} + 17 \right) 0,03tK^{0,31}L^{0,41}H^{0,28}D_K^{-0,62}D_L^{-0,82}D_H^{-0,56} \quad (8)$$

Dopasowanie wartości teoretycznych wyliczonych na podstawie wzoru równania (8) do rzeczywistych danych o PKB województwa dolnośląskiego w cenach stałych 2005 r. pokazuje rycina 2.5.

[GUS 2012]. Dane dla L zostały zaczerpnięte także z GUS BDL (pracujący wg innego podziału niż PKD – lata 2001–2012; dla województwa dolnośląskiego i jego podregionów). Kapitał ludzki (H) został zaproksymowany przy zastosowaniu metody użytej w modelach HERMIN [Bradley i Untiedt 2010, s. 52 – zmienna KTRAIN], w której uwzględnia się lata nauki na poszczególnych szczeblach systemu edukacji; odsetek osób uczących się na poszczególnych szczeblach edukacji oraz faktor korygujący znaczenie jednego roku edukacji dla akumulacji kapitału ludzkiego na różnych szczeblach edukacji. Dane dla województwa dolnośląskiego dla lat 2001–2012 zostały zaczerpnięte z bazy danych modelu HERMIN gospodarki tego regionu. Następnie zostały one zdezagregowane na poziom poszczególnych podregionów przy pomocy liczby ludności (GUS BDL). Wartości PKB w cenach stałych roku 2005 zostały zaczerpnięte z bazy danych modeli HERMIN (dane dla lat 2001–2003 uzyskane zostały przy zastosowaniu PKB w cenach bieżących i delatorów PKB z poziomu krajowego; dane dla lat 2004–2012 – GUS BDL).

⁵³ Mając na uwadze liczbę parametrów do oszacowania finalnej postaci funkcji produkcji oraz długość szeregów czasowych dla danych regionalnych, zdecydowano się na narzucenie wartości elastyczności produkcji względem kapitału materialnego (0,31); kapitału ludzkiego (0,28) oraz czynnika pracy (0,41). Wybór referencyjnych rezultatów został podyktowany wysokim stopniem zbieżności z rzeczywistością rezultatów otrzymanych Mankiwa, Romera i Weila w zakresie wkładu pracy i kapitału w produkcję.



Rycina 2.5. PKB województwa dolnośląskiego (ceny stałe 2005 r.) – wartości teoretyczne versus rzeczywiste dane historyczne

Źródło: Opracowanie własne.

Część II

Efektywność terytorialna – wzrost gospodarczy i kapitał terytorialny

W tej części analizie zostały poddane czynniki terytorialne jako argumenty funkcji produkcji z modelu optimum z rozdziału drugiego.

3. PRZESTRZENNE ASPEKTY WZROSTU GOSPODARCZEGO

Nierównomierny rozkład przestrzenny ludności, zatrudnienia, bogactwa w układach międzynarodowych, jak i układach regionalnych jest faktem. Tempo rozwoju poszczególnych regionów różni się także w ujęciu dynamicznym. Obserwowane zróżnicowanie przestrzenne można wyjaśnić na dwa sposoby. W pierwszym rozwój gospodarczy w przestrzeni może być postrzegany jako skutek nierównomiernego (egzogenicznego) rozmieszczenia zasobów naturalnych, ukształtowania terenu czy zróżnicowanych uwarunkowań klimatycznych. W drugim obserwowane w rzeczywistości różnice przestrzenne są wynikiem działań ludzkich dążących do poprawy pierwotnych uwarunkowań geograficznych – stanowi to według Ottaviano i Thisse [2004] drugą naturę przestrzeni. O dyslokacji działalności gospodarczej w tej sytuacji decyduje sfera gospodarcza, głównie dynamiczny układ sił aglomeracyjnych (dośrodkowych) i dyspersyjnych (odśrodkowych). Dotychczas wydawało się, że jedynie bardzo silne wstrząsy (szoki) są w stanie wytrącić system gospodarczy z dotychczas istniejącej przestrzennej równowagi (vide analizy empiryczne efektów bombardowań w czasie II wojny światowej [Davis i Weinstein 2002 i 2008; Brakman i in. 2004]). Obecnie ten pogląd ulega rewizji [Zaucha 2007].

Rzeczony rozwój gospodarczy w tym ujęciu ma ze swojej natury zarówno wymiar temporalny (jest zjawiskiem dynamicznym i niekoniecznie jednokierunkowym, nieodwracalnym), jak i przestrzenny. Odbywa się w czasoprzestrzeni. Niezerowe koszty transportu, zróżnicowanie pierwotnych uwarunkowań geograficznych czy niedoskonała dyfuzja wiedzy powodują, że w procesach rozwojowych występują istotne opóźnienia. Poziomemu rozwojowi regionów w układzie przestrzennym może być tym samym trwale zróżnicowany.

Interakcja między przestrzenią (lokalizacją) a procesami akumulacyjnymi (wzrostem) należy do jednego z najciekawszych i jednocześnie najtrudniejszych obszarów współczesnej ekonomii. Uzyskane dotychczas wyniki teoretyczne i empiryczne są w dużej mierze niezadowolające [Combes i in. 2008a].

Aprzestrzenność zasadniczego nurtu literatury ekonomicznej, aż do pojawienia się modeli tzw. nowej geografii ekonomicznej (ang. *new economic geography*, NEG), należy uznać za jej zasadniczą słabość [Zaucha 2007]. W neoklasycznej teorii ekonomii opartej na modelu konkurencji doskonałej ze stałymi korzyściami skali oraz atomistycznymi przedsiębiorstwami pozbawionymi siły rynkowej lokalizacja *de facto* nie miała znaczenia. Nawet w obliczu pierwotnych dysproporcji zostałyby one wyeliminowane (przepływ czynników wytwórczych) lub zneutralizowane w wyniku wymiany handlowej (teoremat FPE wyrównywania się cen czynników produkcji np. w modelach

Heckschera-Ohlina – HO i Heckschera-Ohlina-Vaneka – HOV, gdzie wymiana handlowa funkcjonuje jako doskonały substytut przepływu czynników wytwórczych).

Wskazanie roli przestrzeni w procesie wzrostu gospodarczego z perspektywy osiągnięć współczesnej ekonomii wymaga dokonania przeglądu dwóch zasadniczych jej nurtów teoretycznych:

- teorii wzrostu gospodarczego, w tym tzw. nowej teorii wzrostu (NGT),
- teorii lokalizacji, w tym tzw. nowej geografii ekonomicznej (NEG).

3.1. Przegląd teorii wzrostu gospodarczego

Teorie wzrostu skupiają uwagę przede wszystkim na modelowaniu długookresowych procesów akumulacyjnych i postępu technologicznego w celu wyjaśnienia przyczyn współcześnie występującego zróżnicowania zarówno poziomów rozwoju, jak i tempa wzrostu. Tradycyjne i współczesne modele wzrostu gospodarczego pomijają z zasady interakcje przestrzenne.

Model neoklasyczny Solowa-Swana [1956; 1957] przypisuje kluczową rolę w wyjaśnieniu wzrostu gospodarczego w długim okresie akumulacji kapitału fizycznego (rosnące z czasem techniczne uzbrojenie pracy, stosunek K do L) oraz postępowi technologicznemu, mającemu charakter egzogeniczny. W długim okresie, w stanie ustalonym (ang. *steady-state*), tempo wzrostu gospodarczego zostaje zredukowane do egzogenicznie określonej wielkości – wszystkie kluczowe zmienne, takie jak dochód per capita, dochód na zatrudnionego czy konsumpcja per capita, rosną w tym samym tempie⁵⁴. Analogicznie do modeli klasycznych model ten zakłada występowanie stałych korzyści skali, a tym samym konkurencji doskonałej na wszystkich rynkach, a to redukuje gospodarkę w wymiarze przestrzennym do punktu bądź jednolitej płaszczyzny – model staje się aprzestrzenny.

Jednym z zasadniczych wniosków płynących z modelu neoklasycznego jest tendencja do konwergencji poziomów rozwoju w długim okresie do jednego wspólnego (beta-konwergencja absolutna, efekt doganiania), bądź do indywidualnie określonych ze względów strukturalnych stanów wzrostu ustalonego (beta-konwergencja warunkowa). Liczne analizy empiryczne potwierdzają występowanie konwergencji rozwojowej w homogenicznych grupach krajów (regionów) i zaprzeczają występowaniu tego zjawiska w heterogenicznych (globalnych) próbach. Występowanie

⁵⁴ Ze względów modelowych stabilną ścieżkę wzrostu uzyskujemy wyłącznie wtedy, gdy postęp technologiczny przyjmuje postać postępu neutralnego w rozumieniu Harroda, oznacza to, że postęp technologiczny poprawia jedynie produktywność pracy, a tym samym funkcja produkcji przyjmuje postać $Y=f(K, AL)$.

zjawiska konwergencji klubowej w bliskich strukturalnie grupach gospodarek zostało potwierdzone empirycznie dla regionów Europy [m.in. de Siano i D'Uva 2004], jak i w przypadku dużych prób krajów [Ben-David 1994].

W kontekście prowadzenia analiz konwergencji na zdezagregowanych przestrzennie poziomach systemów gospodarczych mechanizmy sprawcze prowadzące do wyrównywania się poziomów dochodów w długim okresie, takie jak przepływy czynników produkcji, dyfuzja technologii, przepływy dóbr i usług czy nawet płatności transferowe, nie są ze swej natury aprzestrzenne [Rey i Montouri 1999]. Nieuwzględnienie uwarunkowań przestrzennych w analizie konwergencji regionalnej należy uznać za poważny błąd metodologiczny. Szoki generowane w jednym regionie mogą się łatwo rozprzestrzeniać na regiony sąsiadujące, mocno komplikując dynamikę przejściową procesów konwergencji.

Model Mankiw, Romera i Weila [Mankiw i in. 1992], dalej: model MRW, poszerza neoklasyczne podejście przez uwzględnienie roli akumulacji kapitału ludzkiego. Akumulacja tego kapitału według autorów zachodzi w sposób analogiczny do kapitału fizycznego. W długim okresie o tempie rozwoju gospodarczego decyduje, podobnie jak w standardowym modelu neoklasycznym, tempo egzogenicznej zmiany technologicznej, co należy uznać za zasadniczą słabość. Pomimo to model znajduje pozytywną weryfikację w większości analiz empirycznych (m.in. generując zbieżne z obserwowanymi w rzeczywistości tempo procesu konwergencji)⁵⁵.

Z perspektywy teoretycznej kolejnym krokiem była próba endogenizacji procesu wzrostu w ramach tego modelu, której podjęła się szkoła tzw. nowej teorii wzrostu (ang. *new growth theory*, NGT). Za moment narodzin NGT przyjmuje się publikacje Romera [1986] oraz Lucasa [1988]. Obecnie wyróżnia się tzw. pierwszą oraz drugą generację modeli NGT. Pierwsza generacja, reprezentowana m.in. przez modele Romera [1986], Lucasa [1988], Barro [1990], czy model typu AK Rebelo [1991], dążyła do endogenizacji procesu wzrostowego w możliwie najprostszy sposób. Wymagało to odejścia od neoklasycznego założenia o malejącym produkcie kapitału fizycznego, tj. wprowadzenia korzyści zewnętrznych, wynikających z akumulacji kapitału ludzkiego czy rozlewania się wiedzy, między innymi przez odwołanie się do koncepcji uczenia się przez działanie Arrowa [Arrow 1962] (ang. *learning by doing*, LBD). Modele te pozbawione były jednak nadal aspektu przestrzennego.

Wspomniani badacze wyszli od jednosektorowych modeli zakładających występowanie prostego liniowego związku między wielkością szeroko definiowanych zasobów kapitału a produkcją oraz brak efektów zewnętrznych [Romer 1986; Rebelo 1991; Jones i Manuelli 1990; Barro 1990]. Stopniowo komplikowali ich strukturę – dochodząc do wielosektorowych (dwu- czy trzysektorowych) modeli z efektami zewnętrznymi

⁵⁵ Funkcja produkcji w podejściu modelu MRW przyjmuje następującą postać: $Y=K^{1/3}H^{1/3}(AIL)^{1/3}$

i niemalejącymi korzyściami skali⁵⁶. Występowanie efektów zewnętrznych pozwala przynajmniej w teorii na wprowadzenie niehomogenicznego zróżnicowania przestrzeni.

Druga generacja modeli NGT skupiła się przede wszystkim na wyjaśnieniu postępu technologicznego w strukturze modelu, prowadząc tym samym do endogenizacji wzrostu. Wymagało to wprowadzenia do struktury modelu wyodrębnionego sektora badawczo-rozwojowego, odpowiedzialnego za produkcję wiedzy czy innowacji [Romer 1990]. Wiedza ma jednak specyficzną naturę, charakteryzuje się bowiem brakiem rywalizacji przy przynajmniej częściowej wyłączalności ze względu na ochronę gwarantowaną przez prawo patentowe czy szerzej – ochronę własności intelektualnej⁵⁷.

Cechą wyróżniającą modele drugiej generacji jest tym samym rozbudowana struktura modelu oraz bogata podbudowa mikroekonomiczna (analogicznie do modeli NEG wywodzących się z tej samej bazy). Włączenie problematyki działalności badawczo-rozwojowej do struktury modelu rozpoczęło się od Romera [1987, 1990], Aghion i Howitta [1992] oraz szeregu modeli Grossmana i Helpmana – także w ujęciu gospodarki otwartej [1990a, 1990b, 1991a, 1991b].

W modelowaniu sektora badawczo-rozwojowego zauważono, że jego działalność służyć może zarówno horyzontalnej dyferencjacji produktu, zwiększającej liczbę dostępnych odmian dóbr [Romer 1987, 1990; Grossman i Helpman 1991a], bądź pionowemu, innymi słowy jakościowemu zróżnicowaniu produktu ze względu na jakość [Grossman i Helpman 1991a; Aghion i Howitt 1992]. Tym samym można wyróżnić modele horyzontalnej dyferencjacji bądź tzw. drabin jakości (zróżnicowania pionowego dóbr). Aghion i Howitt [2009] określają te modele odpowiednio jako modele zróżnicowania produktów (ang. *product variety*) oraz modele schumpeterowskie oparte na koncepcji kreatywnej destrukcji. Model horyzontalnej dyferencjacji bazuje analogicznie do większości współczesnych modeli teoretycznych tzw. nowej ekonomii na modelu konkurencji monopolistycznej Dixita i Stiglitz [1977].

Z czasem pojawiły się również modele eklektyczne, łączące oba podejścia [Aghion i Howitt 1998; Young 1998; Howitt 1999]. Na przykład Aghion i Howitt [1998] dzielą ogólną działalność innowacyjną na badania podstawowe, prowadzące do tworzenia nowych odmian produktów (innowacje o charakterze radykalnym) oraz działalność drugorzędą, opartą na procesie uczenia się, zmierzającą do stopniowej poprawy jakości produktów (innowacje mają tym samym charakter inkrementalny). Aspekty terytorialne wybranych modeli neoklasycznych są przedstawione w tabeli 3.1.

⁵⁶ Uwzględnienie rosnących przychodów skali jako determinanty wzrostu gospodarczego zostało zainicjowane w keynesowskim modelu kumulatywnej przyczynowości Myrdala [1970]/Kaldora [1970].

⁵⁷ Wiedza charakteryzuje się jednocześnie dyfuzją w przestrzeni, która jest przestrzennie ograniczona między innymi ze względu na istotny komponent wiedzy ukrytej; zostanie to szerzej omówione w dalszej części opracowania.

Tabela 3.1. Charakterystyka wymiaru terytorialnego modeli wzrostu

Model	Liczba sektorów	Przychody skali na poziomie gospodarki	Efekty zewnętrzne	Interpretacja terytorialna
tradycyjne modele neoklasyczne				
Solow-Swan [1956]	jeden	stałe	brak	Wyjściowe zasoby kapitału fizycznego i ludzkiego, postęp techniczny, stopa oszczędności, stopa amortyzacji kapitału, tempo wzrostu liczby ludności mogą być interpretowane jako wypadkowe oddziaływania szeregu złożonych czynników i relacji terytorialnych. Same mechanizmy rozwoju odzwierciedlone w modelu nie mogą jednak zostać opatrzone interpretacją o charakterze terytorialnym. Terytorium warunkuje zatem stan wyjściowy gospodarki i założenia egzogeniczne. Na tym kończy się jego rola. Proces rozwoju poddaje się dalej liniowej inercji.
Ramsey [1928] także: Cass [1964]; Koopmans [1964].	jeden	stałe	brak	Jak wyżej, z wyjątkiem stopy oszczędności, która jest endogenizowana poprzez intertemporalne decyzje optymalizacyjne sektora gospodarstw domowych, które mają w dużej mierze charakter ekonomiczno-psychologiczny.
Diamond [1965]	jeden	stałe	brak	Jak wyżej.

cd. tab. 3.1

Model	Liczba sektorów	Przychody skali na poziomie gospodarki	Efekty zewnętrzne	Interpretacja terytorialna
<i>Learning-by-doing</i> Romer [1986]	jeden	rosnące	schemat: inwestycje w wiedzę na szczeblu poszczególnych przedsiębiorstw – kumulacja wiedzy na poziomie całej gospodarki – rozprzestrzenianie się wiedzy – dyskontowanie wiedzy przez wszystkie przedsiębiorstwa – wzrost produktywności	Efekty aglomeracyjne związane z rozprzestrzenianiem się wiedzy jako ubocznego produktu działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Wiedza traktowana jako dobro publiczne, którego dyskontowaniu sprzyja koncentracja aktywności gospodarczej. Wpływ przestrzeni na „rozlewanie się” (<i>spill-over</i>) postępu technicznego indukowanego uczeniem się przez działanie wydaje się bardziej uzasadniony i bliski rzeczywistości niż dyfuzja efektów działalności ukierunkowanej <i>stricte</i> proinnowacyjnie (B+R), która wiąże się z dążeniem poszczególnych agentów rynkowych do ochrony innowacyjnych rozwiązań.
Lucas [1988]	dwa	rosnące (możliwy jest także wzrost endogeniczny przy stałych przychodach skali w dwóch sektorach)	rozwój kapitału ludzkiego (odrębny czynnik produkcji) – wzrost średniego poziomu kapitału ludzkiego w skali gospodarki – wzrost produktywności pracy i kapitału materialnego	Efekty aglomeracyjne determinowane przez rozprzestrzenianie się umiejętności. Tego typu efekty zewnętrzne można uznać za jeden z głównych wehikułów rozprzestrzeniania się wiedzy i umiejętności w rzeczywistych procesach gospodarczych, czemu sprzyja i co stymuluje bliskość geograficzna przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu.

Model	Liczba sektorów	Przychody skali na poziomie gospodarki	Efekty zewnętrzne	Interpretacja terytorialna
Barro i Sala-i-Martin [1992] Congestion model	jeden	stałe	efekt kongestii – związany ze wzrostem liczby użytkowników usług publicznych (m.in. transportu drogowego, służb porządkowych) – przyczynia się do ograniczenia produkcji	Negatywne efekty aglomeracyjne związane ze zbyt intensywnym napływem ludności i przedsiębiorstw do centrów wzrostu, implikujące brak dostosowania podaży dóbr publicznych do zgłaszanego na nie popytu
Romer [1990]	3 sektory (dóbr finalnych; dóbr pośrednich; B+R)	stałe	prace B+R przyczyniają się do powstania nowych produktów. Następuje społeczna akumulacja wiedzy o procesie produkcji, przez co ograniczeniu ulegają koszty wytwarzania kolejnych dóbr. Korzyści zewnętrzne związane z rozprzestrzenianiem się wiedzy łączą się tutaj z korzyściami zewnętrznymi w zakresie dostępu konsumentów do szerszego wolumenu dóbr.	Efektywny rozwój współpracy pomiędzy sektorem B+R, dostawcami, podwykonawcami oraz producentami finalnych towarów i usług jest w dużej mierze funkcją dystansu geograficznego. Efekty zewnętrzne związane z rozwojem (poprzez działalność B+R) różnorodności produktów stanowią jedną z głównych cech struktur klastrowych, których podstawą jest bliskość geograficzna. Przestrzenna dyfuzja postępu technologicznego może być jednak utrudniona przez dążenia agentów rynkowych do wydatnego ograniczenia dzielenia się własnymi osiągnięciami.

cd. tab. 3.1

Model	Liczba sektorów	Przychody skali na poziomie gospodarki	Efekty zewnętrzne	Interpretacja terytorialna
<p>Aghion-Howitt [1992], także: Grossman, Helpman [1991b], Segerstrom i in. [1990], Eaton i Kortum [1999], Howitt [1999]</p>	<p>3 sektory (dóbr finalnych; dóbr pośrednich; B+R)</p>	<p>stałe</p>	<p>prace B+R przyczyniają się do wzrostu jakości produktów, implikując ich wyższą produktywność. Wypracowane innowacje stanowią dobro publiczne, którego dyskontowanie ułatwia i stymuluje przyszłe innowacje. Korzyści zewnętrzne związane z rozprzestrzenianiem się wiedzy łączą się tutaj z korzyściami zewnętrznymi w zakresie dostępu konsumentów do szerszego wolumenu dóbr o wyższej jakości.</p>	<p>jak wyżej</p>
<p>Rebelo [1991]</p>	<p>2 sektory (kapitał fizyczny i ludzki)</p>	<p>stałe</p>	<p>brak</p>	<p>Wyjściowe zasoby kapitału fizycznego i ludzkiego, podział kapitału między dwa sektory oraz poziom techniki w dwóch sektorach mogą być interpretowane jako wypadkowe oddziaływania szeregu złożonych czynników i relacji terytorialnych. Same mechanizmy rozwoju odzwierciedlone w modelu nie mogą zostać jednak opatrzone interpretacją o charakterze terytorialnym.</p>

Model	Liczba sektorów	Przychody skali na poziomie gospodarki	Efekty zewnętrzne	Interpretacja terytorialna
Mankiw, Romer, Weil [Mankiw i in. 1992]	jeden	stałe	brak	Wyjściowe zasoby kapitału fizycznego i ludzkiego, stopy oszczędności w dwóch sektorach, stopa amortyzacji kapitału, tempo wzrostu liczby ludności mogą być interpretowane jako wypadkowe oddziaływania szeregu złożonych czynników i relacji terytorialnych. Same mechanizmy rozwoju odzwierciedlone w modelu nie mogą zostać jednak opatrzone interpretacją o charakterze terytorialnym.

Źródło: Opracowanie własne.

Dalszy rozwój teorii wzrostu poszedł w kierunku uwzględnienia głębszych determinant wzrostu, w tym przede wszystkim uwarunkowań instytucjonalnych [zob. roz. 4; Acemoglu i in. 2001], jak i stricte egzogenicznych uwarunkowań geograficznych [zob. np. Gallup i Sachs 1999]. Twórcą i prekursorem podejścia głębokich determinant jest Rodrik [2002]⁵⁸.

3.2. Przegląd teorii nowej geografii ekonomicznej

Uwzględnienie przestrzeni w rozważaniach teoretycznych, a tym samym endogenizacja wyborów lokalizacyjnych, wymaga wyjścia poza formułę świata neoklasycznego. Kluczowe znaczenie ma tu odrzucenie założeń o zerowych kosztach transportu oraz dopuszczenie występowania rosnących korzyści skali (wewnętrznych i zewnętrznych).

⁵⁸ Analizy Brodzickiego [2014b] dla polskich regionów wskazały na istotne znaczenie otwartości i jakości instytucji w determinowaniu rozwoju gospodarczego polskich regionów poziomu NUTS 2 (województwa) przy statystycznie nieistotnym wpływie na tym etapie rozwoju pierwotnych uwarunkowań geograficznych (geografia fizyczna). Istotne znaczenie ma natomiast druga natura geografii, związana z ukształtowaną obecnie dyslokacją ludności i potencjału gospodarczego, w tym głównych dystryktów przemysłowych i obszarów metropolitalnych.

Nowa geografia ekonomiczna przywróciła problematykę przestrzeni w głównym nurcie rozwoju teorii ekonomii. Fujita i Thisse [2002] stwierdzają, iż istotne są trzy wyjściowe założenia NEG w modelowaniu interakcji przestrzennych:

1. przestrzeń jest heterogeniczna, co może oznaczać występowanie przewagi komparatywnej w oparciu o technologię, zasoby naturalne, udogodnienia bądź o występowanie węzłów transportowych czy rynków (giełdy);
2. w produkcji i konsumpcji występują efekty zewnętrzne – siły aglomeracyjne powstają oddolnie w wyniku nierynkowych interakcji między agentami – przedsiębiorstwami i gospodarstwami domowymi (rozlewanie się wiedzy, komunikacja biznesowa, relacje społeczne) – klasyczne efekty marshallowskie różnorodności i specjalizacji z efektem kuli śnieżnej w przypadku pojawienia się koncentracji, zewnętrzne korzyści skali i zakresu;
3. rynki są niedoskonale konkurencyjne – przedsiębiorstwa są obdarzone siłą rynkową – kształtując ceny powyżej kosztów krańcowych jako konsekwencja dopuszczenia wewnętrznych korzyści skali:
 - a) konkurencja monopolistyczna – wiele przedsiębiorstw, brak interakcji strategicznych, produkt zróżnicowany;
 - b) konkurencja oligopolistyczna – niewiele przedsiębiorstw (kilka podmiotów o podobnej sile rynkowej, silne interakcje strategiczne, równowaga Nashowska – teoria gier).

Combes i in. [2008a] pokazują, że ze względu na powyższe wybór strategii modelowania ma istotne implikacje dla uzyskanych wyników:

- podejście 1, 2 i 3a oznacza perspektywę makro z pominięciem roli pojedynczych przedsiębiorstw,
- podejście 3b uwzględnia potencjalne interakcje strategiczne w decyzjach podmiotów,
- podejście 1 generuje rozwiązanie, które jest społecznie efektywne w rozumieniu Pareto, natomiast wybór modeli 2 i 3 generuje rozwiązanie społecznie nieefektywne.

Zdaniem Combesa i in. [2008b] modele NEG wybierają opcję trzecią, w której decyzje lokalizacyjne stają się endogeniczne kosztem przyjęcia założenia o homogeniczności przestrzeni (pominięcie pierwotnej natury geografii).

Podstawowy model nowej geografii ekonomicznej Krugmana [1991a, 1991b] z typowym układem jądro – peryferie (ang. *core-periphery*, CP) bazuje na koncepcji konkurencji monopolistycznej Dixita i Stiglitz [1977]. Nowa geografia ekonomiczna koncentruje się na relacji trzech czynników determinujących decyzje lokalizacyjne agentów rynkowych: korzyści aglomeracyjnych, kosztów transportu oraz migracji [Fujita i in. 1999; Fujita i Thisse 2002; Baldwin i in. 2003]. Koszt transportu (opór pokonywania przestrzeni) staje się funkcją odległości między handlującymi podmiotami, ale może wynikać także z barier instytucjonalnych. Kluczową cechą modeli

NEG jest endogenizacja decyzji lokalizacyjnych, a tym samym endogenizacja lokalizacji działalności gospodarczej w przestrzeni [Brulhart 2001; Brakman i in. 2004].

Endogeniczność lokalizacji oznacza, iż podmioty rynkowe i gospodarstwa domowe świadomie podejmują decyzję o wyborze lokalizacji, dążąc do maksymalizacji zysku lub całkowitej użyteczności na podstawie zestawu informacji generowanych przez system rynkowy. Przestrzenna struktura rynku w modelach NEG ewoluuje pod wpływem takich czynników, jak:

- wielkość gospodarki poszczególnych regionów,
- wysokość kosztów transportu,
- zakres wewnętrznych korzyści skali, związany z wielkością produkcji w poszczególnych zakładach produkcyjnych,
- zakres zewnętrznych korzyści skali – związane ze stopniem koncentracji działalności gospodarczej w poszczególnych sektorach – klasyczne korzyści marshallowskie,
- występowanie powiązań wstępujących i zstępujących (ang. *forward/backward linkages*) w łańcuchach wartości dodanej,
- efekt popytu kreowanego przez rynek wewnętrzny – efekt rynku rodzimego (ang. *home market effect, HME*),
- natężenie konkurencji na poszczególnych rynkach, będące funkcją ilości podmiotów i rozkładu ich wielkości (funkcja wielkości rynku oraz korzyści skali, efekt prokonkurencyjny), jak również interakcji między nimi (np. występowanie zmów ograniczających czy wyłączających wolną konkurencję).

Stopień przestrzennej koncentracji bądź rozproszenia działalności gospodarczej zależy natomiast w modelach NEG w dużym uproszczeniu od bilansu sił dośrodkowych (proaglomeracyjnych), jak i odśrodkowych (prodyspersyjnych). Poszczególne modele różnią się katalogiem i znaczeniem poszczególnych sił do- i odśrodkowych.

Zewnętrzne korzyści skali są naturalną siłą proaglomeracyjną, prowadzącą zarówno do powstania jednosektorowych koncentracji sektorowych, jak i wielosektorowych aglomeracji. W modelu tym występuje zróżnicowany produkt, homogeniczne przedsiębiorstwa specjalizują się w produkcji poszczególnych odmian produktu, dysponując pewną siłą rynkową, a konkurencja ma charakter niedoskonały. Jednocześnie liczba przedsiębiorstw na rynku jest na tyle duża, że umożliwia wyłączenie problemu interakcji strategicznych charakterystycznych dla modeli oligopolu czy duopolu. Ramy te są dość często krytykowane i pojawiają się próby uwzględnienia występowania interakcji strategicznych w decyzjach lokalizacyjnych podmiotów, np. z wykorzystaniem modelu oligopolu Cournot'a [zob. np. Combes i Lafourcade 2011].

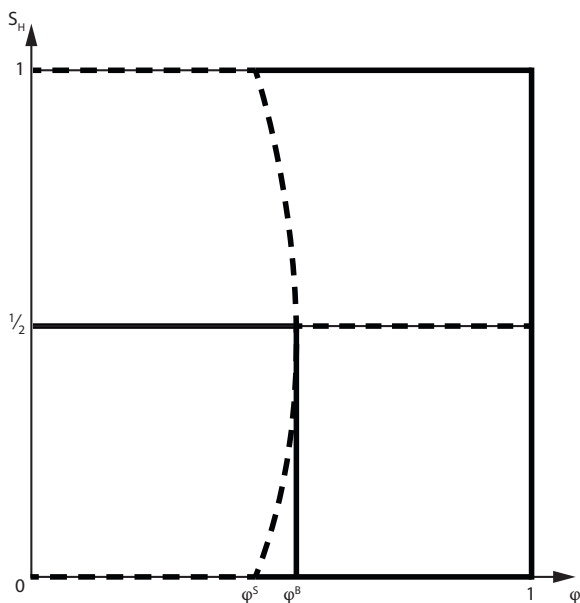
W modelach NEG oddziaływanie różnorodnych determinant prowadzi do występowania wielu możliwych stanów równowagi o niestabilnym bądź stabilnym charakterze (zob. rycina 3.1 – stany stabilne oznaczone są ciągłą linią pogrubioną,

stany niestabilne – pogrubioną linią przerywaną), mogących przyjąć w skrajnych rozwiązaniach postać:

- całkowitej koncentracji działalności produkcyjnej w jednym z rozpatrywanych regionów (układ asymetryczny, przypadek tzw. katastroficznej aglomeracji),
- całkowitej dyspersji działalności produkcyjnej (układ symetryczny, równy podział potencjału między jednostki terytorialne).

Zależność tę obrazuje wykres tzw. tomahawku (rycina 3.1), pokazujący stany równowagi prostego modelu jądro–peryferie jako funkcji otwartości wymiany (f). W większości przypadków obserwowanych w rzeczywistości gospodarczej pojawia się stabilna równowaga o asymetrycznym charakterze (zob. np. rozkład populacji czy działalności gospodarczej w Polsce). Tylko wyjątkowe zdarzenia są w stanie wytrącić realne systemy gospodarcze z takiego często długookresowego stanu równowagi.

Warto w tym miejscu jednocześnie podkreślić, iż modele NEG rozróżniają punkty równowagi krótko- i długookresowej. Długi okres zasadniczo dopuszcza możliwość zmian strukturalnych w gospodarce. Jest to zasadnicze wyzwanie z punktu widzenia potencjalnych rekomendacji dla polityki gospodarczej.



Rycina 3.1. Klasyczny wykres tomahawku

Źródło: Baldwin i in. [2001, 9].

Ważną rolę w procesach rozwoju regionalnego odgrywa poziom wzajemnej otwartości (innymi słowy stopień integracji gospodarki regionalnej), powiązany

z poziomem ogólnych kosztów transportu czy szerzej kosztów wymiany. Koszty transportu oddają swoisty opór przestrzeni, wpływają na rozlewanie się produkcji w przestrzeni: średnie sprzyjają koncentracji, wysokie autarkii, a niskie dyspersji. Tym samym związek między poziomem kosztów transportu a stopniem koncentracji działalności gospodarczej jest niemonotoniczny i ma charakter nieliniowy, przyjmujący kształt odwróconej litery U [np. Ottaviano 2008].

Obniżanie się kosztów wymiany jest wynikiem m.in.:

- postępu technologicznego – wykorzystania bardziej efektywnych środków transportu, lepszej organizacji procesów logistycznych etc.,
- wykorzystania korzyści skali w transporcie – spadek kosztów jednostkowych,
- poprawy infrastruktury transportowej warunkującej wzrost dostępności komunikacyjnej regionów,
- obniżenia poziomu ochrony rynku właściwego, a więc wzrostu poziomu wzajemnej otwartości gospodarek w układzie międzyregionalnym.

W tych ramach można badać wpływ integracji (asymetrycznego obniżenia kosztów wymiany) na lokalizację działalności gospodarczej. Na przykład Hanson [1994] zbadał skutki zasadniczej zmiany reżimu polityki handlowej z protekcyjnej na liberalną w Meksyku w 1984 r. na lokalizację przemysłu przetwórczego tego kraju. W relatywnie krótkim okresie zmiana ta doprowadziła do znaczącego skurczenia się dominującej dotychczas koncentracji przemysłu przetwórczego wokół stolicy Meksyku (tzw. *Mexico City manufacturing belt*), której powstanie było związane z realizacją kosztownej polityki substytucji importu, oraz zaowocowała przemieszczeniem się działalności produkcyjnej na obszary położone bezpośrednio przy granicy ze Stanami Zjednoczonymi.

Wyniki badań empirycznych wskazują, że procesy integracyjne w ramach Unii Europejskiej wpływają także na lokalizację działalności gospodarczej – wzrost stopnia przestrzennej koncentracji działalności produkcyjnej [zob. np. Amiti 1999; Brulhart 2001; Midelfart-Knarvik i in. 2002]. Procesy te wiążą się jednocześnie z realokacją działalności pomiędzy tzw. obszarami centralnymi a peryferyjnymi⁵⁹. Kierunek przepływu zależy od specyficznych uwarunkowań poszczególnych sektorów (w tym intensywności korzyści skali, uzależnienia od kosztów transportu, intensywności powiązań wstępujących i zstępujących) – w tym zakresie widoczna jest silna heterogeniczność. Wejście nowych krajów prowadzi do zmian lokalizacji przez optymalizujące swoją działalność podmioty gospodarcze w układzie rdzeń, stare i nowe obszary peryferyjne [szerzej zob. np. Brodzicki 2014d].

Brulhart [2001] jest zdania, że na poziomie zagregowanym, charakterystyczny dla UE układ jądro-peryferie wydaje się stopniowo zanikać. Midelfart-Knarvik i Overman [2002] stwierdzają jednocześnie, że polityka strukturalna UE, ukierunkowana na

⁵⁹ Mogą mieć tym samym istotne konsekwencje dla nowych państw członkowskich, w tym Polski.

wyrównywanie szans rozwojowych, wywiera znaczący wpływ na lokalizację działalności gospodarczej, niekoniecznie prowadząc jednak do podnoszenia efektywności ugrupowania jako całości.

Modele NEG, dążąc do uproszczenia problemu analitycznego, funkcjonują w układzie standardowo obejmującym dwa regiony i dwa sektory (2X2). W rzeczywistości zarówno liczba regionów, jak i sektorów jest wyższa. W sytuacji układu wieloregionalnego [Behrens i in. 2004] nawet statyczna lokalizacja przedsiębiorstw jest determinowana wzajemnym oddziaływaniem efektów przestrzennych (dostępność) i aprzestrzennych (przyciąganie, atrakcyjność), na który wpływ ma ogólny rozkład popytu we wszystkich rozpatrywanych regionach (efekt kraju trzeciego). Tym samym potencjał konkretnego regionu jest funkcją nie tylko wielkości tegoż regionu, ale też jego relatywnej dostępności⁶⁰ w ramach wieloregionalnego systemu gospodarczego (stąd popularność podejścia potencjału rynkowego).

Jednak nawet najbardziej zaawansowane modele równowagi przestrzennej dla Francji (autorstwa Combesa i Lafoucard [2001] czy Combesa i Lafoucard [2011]), czy Teixeira [2006] dla Portugalii, uwzględniające problem interakcji strategicznych (konkurencja Cournota) w decyzjach lokalizacyjnych podmiotów, mają raczej charakter statyczny, tzn. pomijają problem dynamiki rozwojowej w perspektywie średniego i długiego okresu. Modele NEG starają się wyjaśnić ewolucję rozmieszczenia działalności w przestrzeni, pomijają problem procesów akumulacyjnych.

Nadanie procesom wzrostu wymiaru terytorialnego stało się możliwe w NEG dopiero w ramach modeli teoretycznych łączących nową geografie ekonomiczną z nową teorią wzrostu (klasa dynamicznych modeli NEG), np. opracowania Martina i Ottaviano [1996] oraz Baldwina i Forslida [1999], (zob. Zaucha [2008]).

Dynamiczne modele NEG, podobnie jak modele wzrostu endogenicznego, przypisują dużą rolę efektom zewnętrznym akumulacji kapitału ludzkiego czy szeroko rozumianej wiedzy. Efekty te maleją wraz z odległością, co oznacza, że są zlokalizowane [Hanson 2000]. Tym samym czynniki, które determinują lokalizację działalności gospodarczej w ramach dynamicznych modeli NEG, są jednocześnie tymi, które w modelach nowych teorii wzrostu odpowiadają za ich endogenizację.

Baldwin i in. [2003] wyróżniają zasadniczo trzy rodzaje dynamicznych modeli NEG. Są to modele:

- jądro–peryferia (CP, *core-periphery*),
- nieskrępowanego przedsiębiorcy (FE, *footloose entrepreneur*),
- nieskrępowanego przepływu kapitału (FC, *footloose capital*).

Klasyczny model NEG w formule DSK obejmuje następującą strukturę i zestaw założeń:

- dwa regiony – rozwinięta północ (N) oraz nierozwinięte południe (S);

⁶⁰ Problem dostępności w tej książce jest przedmiotem analiz w rozdziale 6, 7 i 8.

- dwa sektory gospodarki – rolnictwo (A) i przemysł przetwórczy (M);
- dwa czynniki produkcji – kapitał (K) i praca (L);
- jeden z czynników produkcji jest mobilny, drugi – niemobilny;
- sektor A – walrasowski sektor rolniczy z konkurencją doskonałą, produkujący jednorodny produkt przy stałych korzyściach skali;
- sektor M – sektor produkcyjny w ujęciu konkurencji monopolistycznej, produkujący n odmian zróżnicowanego produktu przy rosnących korzyściach skali;
- każda z odmian zróżnicowanego dobra produkowana jest przez inną firmę, mającą w danej odmianie siłę rynkową – pewną rentę monopolową;
- przedsiębiorstwa są homogeniczne – ujęcie tzw. firmy reprezentatywnej⁶¹;
- preferencje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych są homogeniczne;
- brak zróżnicowania poziomu zaawansowania technologicznego między regionami.

Typowy dla nurtu NEG model jądro–peryferia à la Krugman [1991b] charakteryzuje się następującymi cechami:

- przyczynowością okrężną po stronie popytowej (przesunięcie produkcji powoduje przesunięcie wydatków), jak i po stronie podażowej (koszty produkcji, przesunięcie produkcji wpływa na poziom kosztów);
- histerezę w lokalizacji działalności, czyli zależności aktualnego stanu od stanów w poprzedzających chwilach – zależnością od ścieżki (ang. *path-dependency*);
- występowaniem wielu punktów równowagi, mających stabilny bądź niestabilny charakter;
- występowaniem rozwiązań symetrycznych ($N=S$, dyspersja), po skrajnie asymetryczne (vide opisany wcześniej klasyczny wykres tomahawku);
- wykres dzwonu – ewolucji zróżnicowania rozwoju regionalnego;
- katastroficzną aglomeracją, spowodowaną homogenicznością preferencji;
- występowaniem efektu rynku rodzimego;
- występowaniem tzw. przestrzennej struktury płac (SWS, *spatial wage structure*), odzwierciedlającej zróżnicowanie produktywności;
- nieliniowością (niemonotonicznością) wielu związków, np. wpływ kosztów transportu na poziom przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej; w polskiej literaturze modele te są opisane przez Brodzickiego [2014c; 2014 d] i Zauchę [2008].

W dynamicznych modelach NEG dopuszcza się zmienność zasobów w czasie, co tworzy zasadniczą różnicę w stosunku do statycznych modeli. W ujęciu średnio-okresowym w wyniku zmiany polityki gospodarczej dopuszczone jest jednorazowe dostosowanie zasobów kapitału, tzn. jego przepływ między regionami, jakkolwiek tempo akumulacji pozostaje niezmienione – efekt poziomu wzrostu (ang. *level effect*).

⁶¹ Losowo wybrana firma jest reprezentatywna dla całego sektora.

W podejściu długookresowym – w wyniku zmiany polityki gospodarczej dopuszczona jest zmiana tempa akumulacji kapitału – zachodzi klasyczny efekt stopy wzrostu (ang. *rate of growth effect*).

Efekty dla dobrobytu w przypadku modeli z ustalonym poziomem kapitału K są następujące:

- efekt ceny na granicy – spadek cen w imporcie, wzrost cen w eksporcie powoduje wzrost dobrobytu kraju N zgodnie z klasyczną definicją efektu *terms of trade*;
- efekt lokalizacji, kosztów utrzymania – utrzymując ilość odmian dobra n na stałym poziomie, przesunięcie produkcji jednej odmiany dobra zróżnicowanego z kraju S do N powoduje wzrost dobrobytu kraju N ; znaczenie efektu rośnie wraz ze wzrostem kosztów transportu;
- efekt migracji – zależny od typu modelu, w modelach CP i FE napływ mobilnego kapitału K podnosi realny dochód; w modelu FC natomiast przychód kapitału ulega repatriacji – wywiera więc wpływ zerowy na poziom dobrobytu.

W przypadku modeli dynamicznych ze zmiennym poziomem kapitału akumulacja kapitału zachodzi aż do osiągnięcia poziomu stanu ustalonego, dla którego wartość dodatkowej jednostki kapitału równa się z kosztem jej wytworzenia. W punkcie *steady-state* korzyści dla dobrobytu z dalszej akumulacji kapitału są zerowe. Baldwin i in. [2003] wyróżniają dwa modele NEG z akumulacją kapitału:

- model CC – *constructed capital model* [Baldwin 1999b],
- modele LS i GS .

W modelu CC następuje akumulacja kapitału, a każda nowa jednostka kapitału wiąże się z powstaniem nowej odmiany zróżnicowanego dobra. Wzrost ilości odmian jest tym samym przejawem postępu technologicznego analogicznie do modeli horyzontalnej dyferencjacji w literaturze wzrostu endogenicznego. Proces akumulacji kapitału przekłada się na wzrost ilości dostępnych odmian. To powoduje postępujący spadek ogólnego poziomu cen, a tym samym stopniowy wzrost realnego produktu i płac realnych. W modelu zachodzi więc proces wzrostu.

Modele LS i GS umożliwiają również endogenizację wzrostu gospodarczego. Kluczem jest przyjęcie szerokiej definicji kapitału – kapitał fizyczny, ludzki i wiedzy rozpatrywane łącznie – oraz pominięcie problemu malejących przychodów poprzez założenie efektów uczenia się w procesie produkcji kapitału. Tym samym koszt wytworzenia kolejnej jednostki szeroko definiowanego kapitału maleje z czasem. Kapitał taki może rozlewać się na sąsiadujące obszary (zlokalizowane rozlewanie, modele LS – *localized spillovers*) bądź globalnie (perfekcyjne rozlewania, modele GS – *globalized spillovers*).

Wiedza rozlewa się przede wszystkim w obrębie poszczególnych sektorów gospodarczych (rozlewanie wewnątrzsektorowe), jak i w bardziej ograniczonym zakresie między sektorami (rozlewanie międzysektorowe). Wewnątrzsektorowe rozlewanie się wiedzy określa się w literaturze teoretycznej przedmiotu jako efekty zewnętrzne typu

MAR (od nazwisk Marshalla, Arrowa i Romera), a międzysektorowe – jako efekty zewnętrzne typu Jacobs. Jedne i drugie są głównymi siłami sprawczymi determinującymi koncentrację przestrzenną sektorów, co prowadzi do aglomeracji przestrzennej działalności gospodarczej i ludności, wyjaśniając fenomen dystryktów przemysłowych, klastrów, jak i pojawienia się i rozwoju miast, aż po ośrodki metropolitalne czy tzw. miasta globalne.

W modelach LS mamy do czynienia z doskonałą dyfuzją wiedzy między przedsiębiorstwami w regionie (np. w ramach jednego klastra), natomiast utrudniony jest przepływ wiedzy w ujęciu międzyregionalnym. W ujęciu zlokalizowanej dyfuzji lokalizacja ma wpływ na długookresowe tempo wzrostu.

W modelach GS dla odmiany doskonała dyfuzja wiedzy zachodzi między przedsiębiorstwami z różnych regionów. W takim układzie proces akumulacji kapitału może doprowadzić do katastroficznej aglomeracji. Uwarunkowania przestrzenne nie mają wpływu na długookresowe tempo wzrostu (efekt w zakresie poziomu a nie stopy wzrostu), mają natomiast wpływ na poziom rozwoju (efekty przejściowe).

W modelach LS i GS prywatni i atomistyczni innowatorzy pomijają w swej działalności efekty zewnętrzne, a tym samym wpływ swojej działalności na ewolucję ogólnego poziomu cen. W sektorze innowacyjnym zachodzi natomiast efekt uczenia się. Nieuwzględnienie powyższych powoduje, iż stopa wzrostu jest społecznie suboptymalna w rozumieniu Pareto i pojawia się możliwość potencjalnie korzystnej interwencji publicznej. Modele NEG uwzględniające rozlewanie się wiedzy to np. modele Martina i Ottaviano [1999], Baldwin i Forslid [1999], Baldwin i in. [2001] czy też Baldwin i Martina [2004].

Endogenizacja wzrostu gospodarczego w modelu NEG wymaga analogicznie do modeli nowych teorii wzrostu poszerzenia koncepcji kapitału i uwzględnienia jego efektów zewnętrznych bądź endogenizacji postępu technologicznego przez wprowadzenie do struktury modelu sektora B+R odpowiedzialnego za tworzenie nowej wiedzy i innowacji. W procesie generowania wiedzy zachodzi jej dyfuzja – rozlewanie się na sąsiadujące regiony.

Proces dyfuzji wiedzy może być doskonały na gruncie teoretycznym (globalna natychmiastowa dyfuzja), względnie niedoskonały (zlokalizowany). Liczne wyniki empiryczne potwierdzają, że dyfuzja wiedzy ma charakter niedoskonały i jest silnie zlokalizowana pomimo postępu w zakresie technologii informacyjnych [zob. np. Jacobs 1969; Ciccone i Hall 1996; Coe i Helpman 1995; Coe i in. 1997; Jaffe i in. 1995; Zucker i in. 1998; Eaton i Kortum 1999; Keller 2002; Keller 2004; Thompson i Fox-Kean 2005]. Związane jest to w dużym skrócie z występowaniem tzw. wiedzy ukrytej (ang. *tacit-knowledge*), której dyfuzja wymaga bezpośrednich interakcji międzyludzkich.

Najnowsze modele teoretyczne à la Melitz [2003] odchodzą od tradycyjnego założenia homogeniczności przedsiębiorstw (modele reprezentatywnej firmy) na rzecz uwzględnienia obserwowanej w rzeczywistości ich heterogeniczności

– zróżnicowania produktywności, a tym samym rozkładu wielkości. Modele te, uwzględniając stochastyczny rozkład produktywności, prowadzą do istotnych wniosków, np. dotyczących przyczyny występowania eksporterów, powiązania konkurencyjności, internacjonalizacji z innowacyjnością, lecz jednocześnie tracą przejrzystość generowanych wniosków i jednoznaczność rekomendacji dla polityki gospodarczej. Uwzględnienie heterogeniczności firm doprowadzi zapewne do pojawienia się kolejnej generacji modeli geografii ekonomicznej (NNEG, 2NEG), a w dalszej kolejności nastąpi najprawdopodobniej pełne uwzględnienie heterogeniczności preferencji (3NEG). Nie jest jednak jasne, na ile poprawi to ogólny poziom rozumienia procesów gospodarczych.

Dynamiczne modele NEG nie są modelami idealnymi. Nie są w stanie w pełni uchwycić skomplikowanej natury przestrzeni ani interakcji między podmiotami w niej zachodzących [Zaucha 2008]⁶². Są pewnym kompromisem między chęcią uchwycenia jak największego spektrum uwarunkowań a obiektywnymi ograniczeniami po stronie modelowania. Fujita i Krugman [2004] stwierdzają, że przyszłe modele muszą mieć jeszcze bogatszą podbudowę mikroekonomiczną, bazować w większym stopniu na wynikach analiz empirycznych i bezpośrednio odnosić się do konsekwencji dla dobrobytu poszczególnych społeczeństw, tym samym generując lepsze rekomendacje dla polityki gospodarczej.

3.3. Empiryczne modelowanie interakcji przestrzennych – rozwój statystyki i ekonometrii przestrzennej

Zarówno modele NGT, jak i NEG jednoznacznie wskazują na rolę interakcji między aktorami w systemie gospodarczym, co może prowadzić do ich asymetrycznego rozmieszczenia w przestrzeni [Fujita i in. 1999]. Uwzględnianie współzależności przestrzennych w modelach rozwoju regionalnego miało miejsce w drugiej połowie lat 90. [Bernat 1996; Rey i Montouri 1999; Fingleton i McCombie 1998 oraz 1999; Fingleton 1999; Lopez-Bazo i in. 1999]. W literaturze empirycznej pojawiły się proste modele opóźnienia przestrzennego (ang. *spatial lag model*, SLM) czy przestrzennego modelu

⁶² Modele NEG nie mogą być uznane za wyczerpujące ujęcie zagadnień przestrzennych w analizach wzrostu gospodarczego. Ich wadą jest nadmierna jednostronność, a odpowiadając na pytanie o rolę ziemi (przestrzeni) w procesach wzrostu, odwołują się jedynie do kosztów pokonywania przestrzeni. W tej sytuacji koncentracja jest tym czynnikiem przestrzennym, który sprzyja rozwojowi. Jej alternatywą jest przestrzeń pozbawiona kosztów jej pokonywania. Nowa geografia pomija jednak koszty „zagęszczenia”, które mogą w negatywny sposób oddziaływać na stopę wzrostu PKB [Zaucha 2008].

błędu (ang. *spatial error model*, SEM), bazujące przy wyborze postaci współzależności przestrzennych na nieskomplikowanych kryteriach statystycznych (test *I* Morana). Wybór ten, zdaniem Lopeza-Bazo i in. [2004], był w dużym stopniu przypadkowy i nie bazował na głębszych przesłankach – powiązanie z modelowaniem teoretycznym było powierzchowne. Ponadto wyniki badań empirycznych są w tym zakresie niejednoznaczne – forma współzależności zależy w dużym stopniu od próby regionów, okresu, postaci estymowanej funkcji [zob. podsumowanie w Rey i Janikas 2004 oraz Abreu i in. 2004]. W badaniach prezentowanych w tej książce (rozdz. 7) został wykorzystany model Durбина (ang. *spatial durbin model*, SDM).

Próba uwzględnienia interakcji przestrzennych w modelach wzrostu gospodarczego odbywa się przede wszystkim na gruncie analiz empirycznych, co związane jest przede wszystkim z rozwojem nurtu ekonometrii przestrzennej (ang. *spatial econometrics*, SE). Postęp w jej metodologii ma głównie na celu poprawną i precyzyjną identyfikację przestrzennie uwarunkowanych efektów zewnętrznych procesów gospodarczych [Anselin 1988; LeSage i Pace 2009]. Bez wykorzystania metod ekonometrii przestrzennej niemożliwa byłaby prawidłowa weryfikacja postulatów nowej geografii ekonomicznej tak w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym.

Zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i empirycznej istnieje fundamentalna różnica między modelowaniem uwzględniającym opóźnienia czy korelację przestrzenną oraz zależności przestrzennych składników losowych (SEM). Modele SEM ze względu na swoją konstrukcję eliminują możliwość zachodzenia efektów międzyregionalnego rozlewania się procesów gospodarczych. Ich istotność informuje jednakże o istnieniu innych niewystępujących w modelu zmiennych przestrzennie uwikłanych, mających wpływ na zmienną objaśnianą.

Przy wyborze konkretnej postaci modelu empirycznego należy kierować się logiką problemu badawczego. W tym sensie analiza ekonometryczna bezpośrednio powiązana jest z wnioskami płynącymi z modeli teoretycznych (ich równań strukturalnych). Problemem charakterystycznym dla teorii NEG może być brak jednoznacznych równań strukturalnych, stanowiących podwaliny pod wyprowadzenie równań empirycznych – problem nieoznaczoności ścieżek (ang. *intractibility*). W sytuacji braku bezpośrednich przesłanek teoretycznych nie należy na pewno a priori przyjmować konkretnej postaci macierzy wag przestrzennych, lecz rozważyć ich kilka, uzasadnionych na gruncie teoretycznym postaci.

3.4. Przestrzeń i terytorium a wzrost i rozwój gospodarczy – typologia ujęć teoretycznych

Paradoksalnie, wszystkie omawiane wcześniej teorie wzrostu zawierają w sobie pierwiastek terytorialny. Czasami stanowi on podstawę danej konstrukcji myślowej,

niekiedy zaś wyrażony jest *implicite*. Mając na uwadze kryterium znaczenia terytorium w kształtowaniu procesów rozwojowych, można wyróżnić trzy typy modeli wzrostu⁶³:

1. Koncepcje – terytorium jako determinanta warunków wyjściowych rozwoju;
2. Koncepcje uwzględniające dystans przestrzenny;
3. Koncepcje uwzględniające specyfikę wewnątrzregionalną.

3.4.1. Koncepcje – terytorium jako determinanta warunków wyjściowych rozwoju

Pierwszy z wyszczególnionych wyżej typów odnosi się do konstrukcji teoretycznych, które na gruncie formalnym mają naturę aterytorialną nieuwzględniającą uwarunkowań regionu o charakterze geograficznym (np. dostępność, morfologia terenu, zasoby naturalne) oraz relacyjnym (odzwierciedlonych m.in. w korzyściach aglomeracji, kapitale społecznym, powiązaniach o charakterze materialnym i niematerialnym, lokalnych *milieu*). Na poziomie interpretacyjnym pozwalają one jednak odnosić się do tych uwarunkowań. Do tego typu koncepcji należy zaliczyć modele, które mogą być transponowane z poziomu krajowego na szczebel regionalny – przede wszystkim egzogeniczne modele NGT czerpiące z dorobku Solowa [1956] i Swana [1956] [m.in. Diamond 1965; Mankiw i in. 1992], niektóre endogeniczne modele wzrostu [m.in. Rebelo 1991], zorientowane popytowo teorie keynesowskie, m.in. teoria bazy ekonomicznej [North 1955]⁶⁴. Wszystkie wspomniane koncepcje artykułują przestrzenne zróżnicowanie w zakresie czynników natury *stricte* ekonomicznej. Jak już wspomniano, długookresowy wzrost gospodarczy jest determinowany w nich przez: wyjściowe zasoby pracy i kapitału, tempo postępu technologicznego, stopę oszczędności oraz zmiany demograficzne. Interpretując powyższe jako wynik procesów specyficznych dla danego terytorium, można nadać rzeczonym teoriom i modelom ograniczony rys terytorialny. Tym samym, posługując się przykładem tradycyjnych neoklasycznych modeli wzrostu, stan ustalony może być tłumaczony m.in. jako rezultat specyficznych procesów terytorialnych skanalizowanych i ukazanych przez pryzmat egzogenicznych założeń. Wymiar terytorialny nie stanowi tu – *expressis verbis* – czynnika stymulującego rozwój, ani nie jest włączony w mechanizmy rozwojowe. Zarysowany wyżej kontekst interpretacyjny może być jednak wykorzystany – w szczególności w przypadku koncepcji konwergencji warunkowej – do analizy porównawczej tendencji rozwojowych, charakteryzujących różne obszary terytorialne.

⁶³ Szersze rozważania na temat teorii wzrostu i rozwoju regionalnego w kontekście przestrzeni i terytorium można znaleźć m.in. w Capello [2008b; 2009].

⁶⁴ W tej klasie modeli ekonomicznych mieszczą się także modele wymiany międzynarodowej, np. klasyczne teorie handlu międzynarodowego (m.in. teoria kosztów absolutnych Smitha [1954], teoria kosztów komparatywnych Ricardo [1957], model Heckschera-Ohlina [1933]).

3.4.2. Koncepcje uwzględniające dystans przestrzenny

Złożoność determinant wzrostu o charakterze terytorialnym powoduje, iż ich ujęcie w postaci formalnych modeli teoretycznych, a także ich późniejsza operacjonalizacja nastroją wiele trudności. Stąd też istotną grupę teorii stanowią koncepcje zorientowane na bezpośrednio lub pośrednio uwzględnienie w mechanizmach społeczno-gospodarczych dystansu przestrzennego, który łatwiej od pozostałych tego typu determinant poddaje się pomiarowi. Włączenie kategorii odległości fizycznej do modeli pozwala z kolei uwzględnić siły aglomeracyjne oraz koszty transportu – jednych z najważniejszych determinant procesów rozwojowych ściśle związanych z przestrzenią. Stanowi to istotny krok w kierunku sformalizowanego wpisania terytorium w procesy gospodarcze. Aspekty terytorialne nie mają tu charakteru egzogenicznego, jak w przypadku tradycyjnych modeli neoklasycznych i występują w roli kluczowych determinant mechanizmów społeczno-gospodarczych. Rzeczono teorie jednak tylko w bardzo ograniczonym wymiarze pozwalają badać relacje wzrostu i procesów zachodzących wewnątrz regionu. Rola terytorium pozostaje ograniczona do efektów aglomeracyjnych (zewnętrznych korzyści skali i zakresu) i wynikających z nich implikacji w zakresie rozkładu geograficznego aktywności społeczno-gospodarczej oraz charakterystyk procesów rozwojowych. Do powyższej grupy można zaliczyć trzy rodzaje teorii i modeli: teorie lokalizacji, teorie wzrostu endogenicznego oraz nową geografie ekonomiczną.

Teoria lokalizacji stanowi swoisty konglomerat koncepcji odwołujących się do dystansu geograficznego (odległości fizycznej) i przez jego pryzmat tłumaczących usytuowanie aktywności związanych z szeroko pojętą produkcją i konsumpcją [Zaucha 2010]. Nie ma więc bezpośredniego związku ze wzrostem gospodarczym. Dotyka ona jednak bardzo istotnego zjawiska, jakim są efekty aglomeracyjne [Capello 2009].

Rozwój wspomnianych już modeli konkurencji monopolistycznej [Dixit i Stiglitz 1977], wsparty postępowaniem w zakresie metod analizy systemów nieliniowych, dał impuls do wykrystalizowania się dwóch nurtów teoretycznych odwołujących się pośrednio do kategorii dystansu geograficznego [McCann i van Oort 2009, 22–23]. Pierwszym jest nowa geografia ekonomiczna stanowiąca w pewnym sensie kontynuację rozważań podejmowanych w ramach teorii lokalizacji. Drugą grupę tworzą endogeniczne teorie wzrostu. Nurty te nawiązują do dystansu przez uwzględnienie pojęcia efektów aglomeracyjnych wynikających z geograficznej bliskości przedsiębiorstw z tego samego sektora (korzyści lokalizacyjne) lub z wielu branż (korzyści urbanizacyjne). To z kolei tłumaczy odejście od założeń o malejących przychodach z odtwarzalnych czynników produkcji i doskonale konkurencyjnym rynku [Barro i Sala-i-Martin 2004; Aghion i Howitt 2009]⁶⁵.

⁶⁵ Szersze omówienie endogenicznych modeli wzrostu ma miejsce w sekcji 3.1.

3.4.3. Koncepcje uwzględniające specyfikę wewnątrzregionalną

Zarówno NEG, jak i endogeniczne teorie wzrostu zakładają homogeniczną i szybko zmienną strukturę badanych terytoriów. Nie wnikają one w złożoność odśrodkowych i dośrodkowych procesów determinujących koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej [Capello 2009, 42–43]. Abstrahują od czynników i relacji niepoddających się prostej kwantyfikacji (m.in. kapitału społecznego, sieci powiązań, aspektów kulturowych, instytucji), a stanowiących o specyfice rozwoju danego regionu i zachodzących w nim procesów kumulatywnej przyczynowości zgodnie z koncepcją Myrdala [1947]/Kaldora [1970]. Koncepcjami teoretycznymi, które próbują zaadresować powyższe kwestie, są teorie rozwoju lokalnego⁶⁶. Capello [2008b; 2009, 38–39] dokonuje podziału wspomnianych teorii na egzogeniczne i endogeniczne. Do pierwszej grupy wpisują się m.in.: teoria biegunów wzrostu [Perroux 1970], wskazująca na oddziaływanie zaawansowanych technologicznie i dynamicznie rozwijających się przedsiębiorstw dużej skali oraz sektorów na inne podmioty gospodarcze i branże; koncepcje dotyczące roli korporacji transnarodowych w procesach rozwoju regionalnego [Lipietz 1980; Blomstrom i Kokko 1988]; koncepcja przestrzennej dyfuzji innowacyjności [Hägerstrand 1952]; teoria centrum i peryferii [Friedman 1973].

Endogeniczne teorie rozwoju lokalnego dzielone są na dwie podgrupy: teorii neo-Marshallowskich (odwołujących się do statycznych efektów aglomeracji) i neo-Schumpeterowskich (związanych z oddziaływaniem koncentracji aktywności gospodarczej na rozwój innowacyjności). W tym nurcie mieści się teoria dystryktów przemysłowych Becattiniego [1989], bazująca na koncepcji korzyści aglomeracji Marshalla, rozwój oddolny Stöhra [1990] czy region uczący się Lundvalla [1992]. Do kategorii tej należy również koncepcja kapitału terytorialnego omówiona w kolejnym podrozdziale. Wsparciem merytorycznym dla teorii rozwoju lokalnego może być dorobek ekonomii instytucjonalnej oraz ewolucyjnej (zob. rozdz. 4). Wzrost, w rozumieniu ewolucyjnym, jest wynikiem samonapędzających się procesów lokalnych czy regionalnych, które prowadzą do zmian. Procesy te są z założenia odmienne i trudne do replikacji w innych warunkach, a więc decydujące znaczenie dla ich generowania ma specyfika regionalna. Główna krytyka teorii rozwoju lokalnego opiera się na braku sformalizowanego języka tych konstrukcji myślowych, utrudniającego ich weryfikację na gruncie modeli empirycznych oraz interdyscyplinarną debatę.

⁶⁶ Na gruncie badań empirycznych, dotyczących polskich regionów, kwestia wewnątrzregionalnego różnicowania podejmowana jest m.in. przez: Churskiego [2008; 2011; 2014], Dziemianowicza [2008], Dziemianowicza i in. [2010].

Podsumowanie

Lokalizacja działalności gospodarczej ma charakter endogeniczny. Wzrost gospodarczy ma również charakter endogeniczny. Między jednym a drugim procesem występują skomplikowane współzależności, które jedynie w ograniczonym stopniu ujęte są we współczesnych modelach teoretycznych.

Przegląd modeli NEG pozwala na wyciągnięcie kilku kluczowych wniosków [Baldwin i in. 2003]:

- błędne są próby wyciągania wniosków, co do efektów wdrażanych polityk gospodarczych za pomocą prostej liniowej ekstrapolacji dotychczasowych związków/trendów – założenie a priori liniowości związku może prowadzić do błędnej specyfikacji modelu empirycznego;
- zależności między zmiennymi mogą mieć charakter niemonotoniczny – nieliniowy (zob. np. klasyczny dla NEG diagram tomahawku) – możliwość występowania związków nieliniowych musi być uwzględniona w analizie empirycznej;
- liberalizacja wymiany handlowej może przynieść silnie nieliniowy i istotny wpływ na lokalizację działalności, industrializację i rozwój poszczególnych regionów.

Rozwój teorii wzrostu endogenicznego i nowej geografii ekonomicznej oraz postęp w zakresie metod empirycznych znacząco pogłębiły zrozumienie skomplikowanych interakcji między lokalizacją w przestrzeni a procesami akumulacyjnymi w gospodarce w ujęciu dynamicznym.

Sporo pytań pozostaje nadal otwartych, a dotychczas uzyskane wyniki nie są jednoznaczne. Z tego też względu wielu autorów spoza głównego nurtu podważa bezpośrednio bądź pośrednio przydatność nowych modeli w tworzeniu rekomendacji dla polityki gospodarczej, w tym zwłaszcza polityki rozwoju regionalnego [Garretsen i in. 2013].

Przeprowadzony przegląd literatury może prowadzić do wniosku o występowaniu ujemnej zależności między tempem rozwoju gospodarczego na poziomie krajowym a stopniem zróżnicowania poziomu rozwoju regionalnego. Tym samym polityka ukierunkowana na wyrównywanie szans rozwojowych (ang. *equalization-oriented policy*) może doprowadzić do spowolnienia ogólnego poziomu rozwoju. Część autorów, np. Martin [2008], uważa jednak ten wniosek za zbyt daleko idący – rozstrzygnięcie rzeczywistego występowania zależności wymaga dalszych i pogłębionych analiz teoretycznych i empirycznych.

Wydaje się, iż w rozwoju teorii ekonomii występuje swoisty *trade-off* między przejrzystością wniosków a stopniem skomplikowania modelu teoretycznego⁶⁷. W sytuacji

⁶⁷ Zdaniem wybitnego amerykańskiego onkologa klinicznego „Model to kłamstwo, które pomaga ci ujrzeć prawdę”.

powyższego trudnego wyboru wymagającego kompromisu fundamentalnego znaczenia nabiera jasny i precyzyjnie postawiony cel badawczy. Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania, w wyniku przeprowadzonego krytycznego przeglądu literatury, należy przyjąć, iż nie ma obecnie jednego w pełni adekwatnego modelu teoretycznego. Idealny model wzrostu dostosowany do polskich uwarunkowań powinien mieć charakter dynamicznego wieloregionalnego i wielosektorowego modelu centra–peryferie, pozwalającego na przynajmniej dwu- czy trzystopniową hierarchię obszarów centralnych (hierarchiczna policentryczność) z endogeniczną lokalizacją (siły dośrodkowe i odśrodkowe) i wzrostem gospodarczym (akumulacja szeroko rozumianego kapitału), dopuszczającego przepływ dóbr oraz czynników produkcji: wykwalifikowanych pracowników, kapitału i wiedzy przy uwzględnieniu niedoskonałej dyfuzji wiedzy (zlokalizowana dyfuzja). Model ten musiałby prawdopodobnie uwzględniać również w sposób bardziej wysublimowany ziemię jako czynnik produkcji, ale jednocześnie ziemię jako zasoby naturalne czy ziemię przyspieszającą bądź spowalniającą tempo wzrostu w nadmiernych zagęszczeniach działalności gospodarczej [Zauchy 2008].

W wersji docelowej model taki powinien dopuścić występowanie losowego zróżnicowania produktywności firm à la Melitz [2003], a tym samym uwzględniać rzeczywistą heterogeniczność firm oraz heterogeniczność preferencji konsumpcyjnych (eliminacja możliwości katastrofalnej aglomeracji). Model taki byłby modelem NEG 3. czy nawet 4. generacji. Jednocześnie nie eliminowałby problemu czarnych skrzynek – czarną skrzynką stałyby się determinanty heterogeniczności produktywności i preferencji konsumentów.

Ze względu na poziom skomplikowania model taki nie istnieje, co więcej, bardzo mało prawdopodobne jest jego powstanie. Z dużą dozą prawdopodobieństwa model nie prowadziłby jednocześnie do przejrzystych wniosków – niemożliwe byłoby wyprowadzenie jednoznacznych równań strukturalnych. Jego przydatność z perspektywy wyprowadzenia jednoznacznych wniosków dla polityki regionalnej byłaby ograniczona.

W tej sytuacji należałoby przyjąć mniej ambitne podejście, tj. stopniowe empiryczne rozpoznawanie głównych zależności opisanych w koncepcji optimum terytorialnego. Należałoby zacząć badania od empirycznej weryfikacji roli i miejsca aktywów terytorialnych w procesie tworzenia regionalnego PKB. Ramą ku temu mogłaby być koncepcja kapitału terytorialnego, która wymaga jednak osadzenia na gruncie teorii ekonomii.

Koncepcja kapitału terytorialnego nie występuje w modelach NEG, w modelach NGT, a tym samym z perspektywy mainstreamu teorii ekonomii jest trudna do obronienia na obecnym etapie. Należałoby więc doprowadzić do operacyjnego zdefiniowania tej kategorii, kwantyfikacji jej kluczowych elementów (kwestia włączenia do modeli ekonomicznych) i określić współzależności między poszczególnymi komponentami kapitału terytorialnego. Należałoby więc zbudować i obliczyć składowe kapitału terytorialnego i spróbować zbadać ich wpływ na wzrost gospodarczy w różnych skalach przestrzennych.

Aneks 3.A. Model Baldwina-Forslida jako ilustracja dynamicznego modelu NEG

Baldwin i Forslid [1999] przedstawili model procesu integracji gospodarczej, łączący w sobie endogeniczną teorię wzrostu Romera ze współczesną teorią nowej geografii ekonomicznej Krugmana. Autorzy zwrócili uwagę na fakt, że proces wzrostu jest czynnikiem w znaczący sposób destabilizującym istniejący system gospodarczy, ale jednocześnie równoważonym bądź częściowo neutralizowanym przez stabilizującą siłę, mającą swoje źródło w międzyregionalnym procesie rozlewania się wiedzy.

Autorzy podkreślili, że wiele aspektów procesu integracji, w odróżnieniu od tradycyjnego podejścia opartego wyłącznie na analizie kosztów handlowych, jest pośrednio bądź bezpośrednio powiązanych z redukcją kosztów dyfuzji wiedzy. Obniżenie kosztów przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi regionami implikuje stopniowe zwiększenie się zasięgu oddziaływania efektów zewnętrznych procesu uczenia się.

Według podejścia tradycyjnego stopień przestrzennej koncentracji-dyspersji regionów zależy od bilansu różnorodnych sił proaglomeracyjnych (dośrodkowych), jak i prodyspersyjnych (odsrodkowych). W tym ujęciu proces integracji (obniżanie kosztów wymiany) prowadzi do stopniowego wzrostu koncentracji przestrzennej poszczególnych gałęzi przemysłu, czyli do wzmocnienia efektów proaglomeracyjnych przeważających nad efektami prodyspersyjnymi. Natomiast uwzględnienie dodatkowych, stabilizujących system ekonomiczny efektów zewnętrznych procesu uczenia się (siła prodyspersyjna) może całkowicie zneutralizować oddziaływanie sił aglomeracyjnych lub wręcz doprowadzić do zwiększenia stopnia dyspersji geograficznej niektórych gałęzi przemysłu w ramach ugrupowań integracyjnych. Uwzględnienie w analizie sił stabilizujących może tym samym umożliwić adekwatną ocenę stosowanych w praktyce instrumentów polityki regionalnej ukierunkowanych na stymulowanie efektów zewnętrznych.

W literaturze przedmiotu często występuje stwierdzenie o korzyściach procesu aglomeracji przemysłowej dla wzrostu gospodarczego ugrupowania integracyjnego jako całości. Cechą charakterystyczną procesu aglomeracji w modelach CP jest stopniowe koncentrowanie się działalności przemysłowej w regionach centralnych z oczywistą szkodą dla dobrobytu regionów peryferyjnych. Według Baldwina i Forslida potencjalne efekty pro wzrostowe mogą jedynie osłabić, a nie odwrócić, straty poniesione przez mieszkańców peryferii w następstwie procesu aglomeracji.

Według autorów istnieją trzy podstawowe przyczyny, dla których należy skupić uwagę na dynamicznej analizie procesu integracji, uwzględniającej wymiar przestrzenny systemu ekonomicznego:

- wzrost gospodarczy oraz lokalizacja działalności wytwórczej są wzajemnie współzależne;
- ocena skuteczności instrumentów polityki regionalnej wymaga zastosowania modelu uwzględniającego powiązania pomiędzy wzrostem gospodarczym, lokalizacją i instrumentami teje polityki;

- uwzględnienie w analizie wymiaru przestrzennego umożliwia lepsze zrozumienie dynamiki procesów integracyjnych w zakresie przepływu dóbr, jak i idei, pomysłów czy wiedzy.

Model Baldwina i Forslida zakłada istnienie dwóch początkowo symetrycznych regionów (północy N i południa S), dwóch czynników produkcji (pracowników L i rolników A) oraz dwóch sektorów produkcji (przemysłu X oraz rolnictwa Z). Regionalne zasoby rolników A oraz globalne zasoby pracowników L są stałe, jednakże międzyregionalna dystrybucja zasobów pracowników L ma charakter endogeniczny – międzyregionalne przepływy pracowników są uzależnione od różnicy w płacy realnej między regionami N i S.

Konkurencja w ramach sektora wytwórczego X z rosnącymi korzyściami skali ma charakter konkurencji monopolistycznej. Utrzymane jest tym samym klasyczne założenie homogeniczności przedsiębiorstw i możliwość rozpatrywania pojedynczego przedsiębiorstwa jako reprezentatywnego dla całości sektora, czyli innymi słowy podmiotu o przeciętnych właściwościach. Sektor rolniczy Z produkuje dobra jednorodne w warunkach konkurencji doskonałej i stałych przychodów skali z wykorzystaniem wyłącznie pracy rolników A.

Koszty handlu dobrami rolnymi wynoszą zero w odróżnieniu od frykcyjnych kosztów handlu dobrami sektora wytwórczego X – co najmniej $\tau-1$ jednostek musi zostać wysłane, by można było sprzedać jedno dobro w innym regionie (opisane powyżej koszty transportu typu góry lodowej).

Preferencje wszystkich konsumentów są reprezentowane przez funkcję użyteczności typu Cobba-Douglasa, gdzie znaczenie odgrywa udział wydatków na kompozytowe dobro sektora X w całości wydatków konsumpcyjnych. Preferencje dla różnych typów dóbr sektora X określone są przez standardową funkcję użyteczności ze stałą elastycznością substytucji.

Źródłem wzrostu gospodarczego w modelu jest nieustanna akumulacja szeroko definiowanego kapitału w jego różnych formach: kapitału ludzkiego, kapitału wiedzy oraz kapitału fizycznego. Autorzy włączają kapitał do analizy przez założenie, że wyprodukowanie jakiegokolwiek nowej odmiany dobra sektora X wymaga poniesienia jednorazowego kosztu stałego, składającego się z jednej jednostki kapitału K w dodatku do kosztu zmiennego wynikającego z kosztów pracy L. Autorzy definiują kapitał jako nową wiedzę ucieleśnioną w niemobilnych międzyregionalnych aktywach wytwórczych.

Uwzględnienie w modelu wzrostu gospodarczego wymaga wprowadzenia sektora odpowiedzialnego za produkcję (akumulację) kapitału. Przyjmuje on postać sektora I działającego w formule konkurencji doskonałej. Wytworzenie jednej jednostki kapitału z założenia wymaga poświęcenia aI jednostek pracy L. Jednocześnie sektor I charakteryzuje się występowaniem technologicznych efektów zewnętrznych, czyli zapotrzebowanie na jednostki L niezbędne do produkcji jednej jednostki kapitału maleje wraz z rosnącą skalą produkcji.

Funkcja produkcji sektora I opisana jest poniższym wzorem:

$$Q_K = \frac{L_I}{a_I}; a_I = \frac{1}{K_{-I} + \lambda K_{+I}^*} \quad (1)$$

gdzie Q_K przedstawia napływ nowego kapitału, L_I odzwierciedla natomiast poziom zatrudnienia w sektorze I. Parametr λ odzwierciedla wpływ efektu rozlewania się wiedzy. Można również zapisać następujące równanie, w którym zasób kapitału w momencie t zależy od zasobu kapitału w okresie poprzedzającym $t-1$ pomniejszonym o jego deprecjację oraz inwestycji w akumulację kapitału w okresie t :

$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + Q_K \quad (2)$$

gdzie δ to stopa deprecjacji kapitału.

Uwzględnienie problematyki wzrostu gospodarczego wymaga również wprowadzenia klasycznych międzyokresowych preferencji konsumenckich (pojawia się więc problem optymalizacji międzyokresowej).

Przepływy międzyregionalne pracowników L między regionami S i N są proporcjonalne do ciśnienia płac, zdefiniowanego przez autorów jako logarytmiczna różnica bieżących wartości płac realnych.

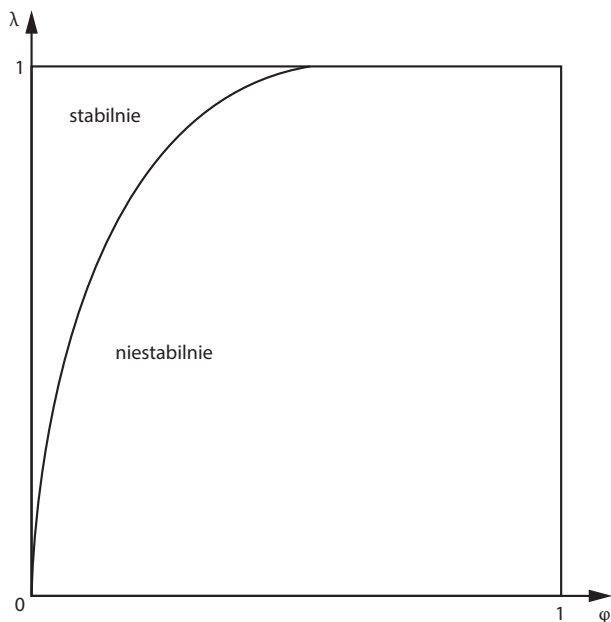
Przekształcenia matematyczne umożliwiają wyznaczenie endogenicznych stóp wzrostu gospodarczego dla stanu wzrostu ustalonego, w którym międzysektorowe oraz międzynarodowe przepływy czynników wytwórczych zanikają.

Cechą charakterystyczną modeli łączących dynamikę wzrostu endogenicznego z dynamiką przestrzenną jest występowanie wielu możliwych stanów równowagi, różniących się alokacją zasobów A i L w obrębie każdego z rozpatrywanych dwóch regionów oraz alokacją L pomiędzy regionami. Alokacja zasobów A (rolników) ze względu na założenie braku ich międzyregionalnej mobilności nie przynosi trudności w przeciwieństwie do międzyregionalnej alokacji zasobów L, których przepływy uzależnione są od powyżej wspomnianej różnicy w kształtowaniu się płac realnych.

Cechą zaczerpniętą z tradycyjnych (statycznych) modeli NEG jest rozpatrywanie kwestii stabilności i niestabilności możliwych rozwiązań modelu (tzw. bifurkacja). W analizowanym przykładzie stabilność względnie niestabilność rozwiązań jest determinowana przez dwa egzogeniczne czynniki reprezentujące strategiczne decyzje polityki rządowej:

- parametr l , odzwierciedlający wpływ efektu rozlewania się wiedzy, oraz
- parametr f , przedstawiający stopień otwartości handlu.

Naniesienie na płaszczyznę (ϕ, λ) wszystkich możliwych kombinacji pozwala na graficzną prezentację możliwych rozwiązań modelu. rycina 3.2 przedstawia mapę stabilności rozwiązania symetrycznego – symetrycznej alokacji dostępnych zasobów produkcji pomiędzy poszczególnymi regionami.



Rycina 3.2. Mapa stabilności rozwiązania symetrycznego w modelu Baldwina-Forslida [1999]
 Źródło: Baldwin i Forslid [1999, Fig. 1, s.12].

Autorzy opisując powyższą mapę stabilności dochodzą do wniosku, że niezależnie od kształtowania się poziomu otwartości w wymianie handlowej ϕ pomiędzy regionami, w sytuacji braku efektów rozlewania się wiedzy λ , system gospodarczy w modelu jest zawsze niestabilny – tym samym endogeniczny proces wzrostu gospodarczego destabilizuje system gospodarczy w wymiarze przestrzennym [Baldwin i Forslid 1999, 12].

Autorzy tłumaczą powyższe zjawisko stwierdzeniem, że w sytuacji braku efektu rozlewania się wiedzy jakiegokolwiek egzogeniczne zakłócenie powoduje, że relatywne zasoby kapitału w początkowo symetrycznych regionach ulegają trwałej dywergencji. Ma to miejsce w wyniku szybszej akumulacji doświadczenia w sektorze inwestycyjnym jednego z regionów, co przy malejącym koszcie wymiany istniejącego kapitału przyciągnie więcej środków do tego sektora. Krańcowa różnica w tempie akumulacji kapitału doprowadzi również do stałego powiększania się dysproporcji poziomów

płac realnych na rzecz obszaru szybciej akumulującego kapitał, a tym samym rosnącej presji płac. Przy przyjętym założeniu międzyregionalnej mobilności zasobów pracy doprowadzi to do dostosowawczego napływu pracowników do szybko rozwijających się regionów, indukując pochodne zwiększenie istniejącego zróżnicowania stóp wzrostu między poszczególnymi regionami.

Z drugiej strony efekt rozlewania się wiedzy jest znaczącą siłą stabilizującą, która może potencjalnie zneutralizować destabilizujące efekty uboczne wynikające z dynamiki wzrostowej. Po pierwsze, dla perfekcyjnego, a więc idealistycznego międzyregionalnego efektu rozlewania się wiedzy (czyli dla $\lambda=1$), system zachowuje stabilność przy relatywnie niskich poziomach otwartości handlu, a tym samym relatywnie wysokim poziomie autonomiczności rynków i wysokim poziomie protekcji rynków rodzimych.

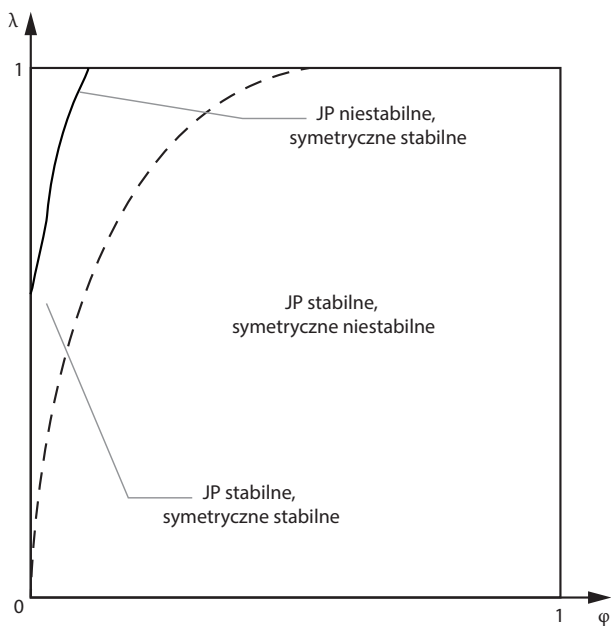
Po drugie, zasięg otwartości ϕ , dla których system jest stabilny, wzrasta wraz ze zwiększaniem się λ . Przyczyną takiego stanu rzeczy są efekty zewnętrzne w produkcji sektora I, przyczyniające się do zaistnienia zjawiska aglomeracji. Znaczenie tej siły jest jednakże bezpośrednio uzależnione od kształtowania się zasięgu oddziaływania efektów zewnętrznych w przestrzeni gospodarczej. Wraz ze wzrostem zakresu rozlewania λ od zera do jedności, siły aglomeracyjne indukowane przez proces wzrostu gospodarczego stopniowo zanikają, aż do momentu, kiedy zostaną całkowicie wyeliminowane.

Innym możliwym rozwiązaniem modelu Baldwina oraz Forslida jest sytuacja wyłonienia się obszarów (regionów) dynamicznie rozwijających się i koncentrujących przeważającą większość ogólnej działalności gospodarczej tzw. obszarów jądra oraz obszarów peryferyjnych (rozwiązanie JP)⁶⁸.

Jak widać na rycinie 3.3 rozwiązanie jądro-peryferia zachowuje stabilność dla większości możliwych par poziomu otwartości handlu ϕ oraz poziomu oddziaływania efektu rozlewania się wiedzy λ . Wzrost znaczenia efektu rozlewania się wiedzy prowadzi do większego stopnia niestabilności gospodarki przy określonym poziomie otwartości handlu. Efekt rozlewania się wiedzy λ zwiększa obszar stabilności równowagi symetrycznej, jednocześnie powiększając obszar niestabilności dla rozwiązania typu JP.

Endogeniczny wzrost gospodarczy napędzany akumulacją kapitału prowadzi do koncentracji działalności gospodarczej w pewnych regionach, podczas gdy efekt rozlewania się wiedzy prowadzi do przestrzennej dyspersji tej działalności. Dyspersja ta w przypadku rozwiązania jądro-peryferia powoduje rosnącą niestabilność systemu, neutralizując efekty aglomeracyjne indukowane przez procesy wzrostowe w systemie gospodarczym.

⁶⁸ Rozwiązanie symetryczne oznacza, iż oba regiony N i S są tej samej wielkości – rozkład działalności jest równomierny. W rozwiązaniu JP jeden z regionów uzyskuje dominację – staje się jądrem dla peryferyjnego regionu. W przypadku katastroficznej aglomeracji jeden z regionów przejmuje całą działalność.



Rycina 3.3. Mapa stabilności równowagi rozwiązania JP w porównaniu z rozwiązaniem symetrycznym w modelu Baldwina-Forslida [1999]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Baldwin i Forslid [1999, Fig. 2, s. 14].

Po przeanalizowaniu istotnych kwestii stabilności/niestabilności możliwych rozwiązań modelu (symetrycznego oraz jądro–peryferia) Baldwin i Forslid [1999] przechodzą do rozważenia możliwych scenariuszów procesu integracji gospodarczej.

Autorzy, analizując problematykę integracyjną, bazują w dużej mierze na dotychczasowych osiągnięciach procesu integracji gospodarczej w Europie. Dokonania w zakresie integracji europejskiej, szczególnie po wdrożeniu programu rynku wewnętrznego, pozwoliły na osiągnięcie w ramach ugrupowania wysokiego poziomu zintegrowania gospodarek (wysoki poziom φ). Pochodnym efektem procesu integracji było również znaczne rozszerzenie przestrzennego oddziaływania efektów zewnętrznych procesu uczenia się na skutek obniżenia się kosztów przepływu informacji, analogicznie do obniżenia się kosztów przepływu dóbr handlowych czy czynników produkcji. Proces ten dodatkowo wzmocniła celowa polityka prowadzona na poziomie ponadnarodowym, stymulująca napływ wiedzy do regionów peryferyjnych i mająca na celu zminimalizowanie niekorzystnych efektów procesu integracji gospodarczej dla regionów położonych poza tzw. rdzeniem ugrupowania.

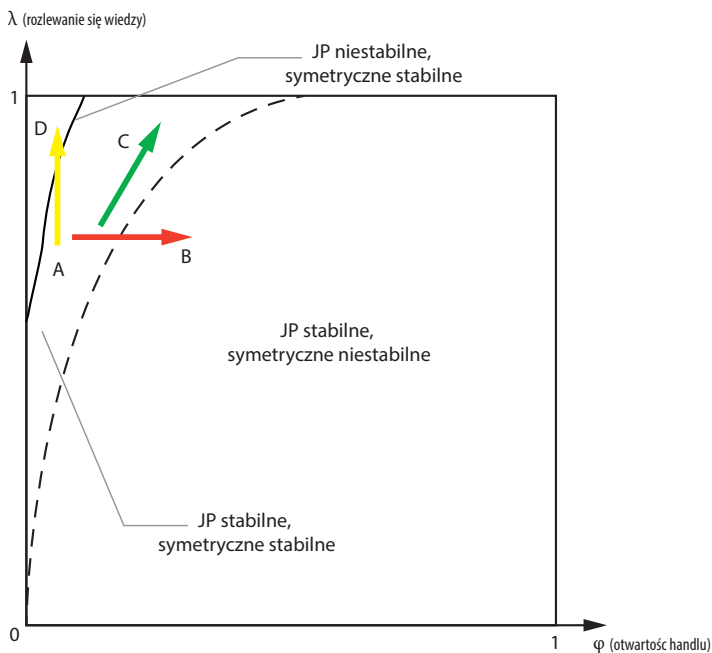
Ze względu na specyfikę modelu Baldwina i Forslida możliwa stała się prezentacja potencjalnych efektów procesu integracji według różnych scenariuszy. Wiąże się to z faktem, że na jednej płaszczyźnie można zobrazować efekty malejących kosztów

przepływów handlowych (rosnący poziom φ) oraz malejących kosztów przepływu wiedzy i informacji (rosnący poziom λ).

rycina 3.4 prezentuje trzy możliwe scenariusze procesu integracji gospodarczej, charakterystyczne dla omawianego modelu.

Po pierwsze, integracja gospodarcza (spadek kosztów), prowadząca wyłącznie do redukcji kosztów handlowych, może implikować pojawienie się silnych tendencji proaglomeracyjnych. Na przykład przesunięcie się z punktu A do B doprowadziłoby do katastrofalnej aglomeracji oraz utrwalenia się podziału na regionalne i peryferyjne.

Po drugie, integracja gospodarcza, która redukowałaby w dużym stopniu jednocześnie koszty handlu dobrami oraz wiedzą, obniżyłaby ryzyko zajścia procesu katastrofalnej aglomeracji. Przykładowo jednoczesny wzrost wartości φ i λ reprezentowany przez przesunięcie z punktu A do C umożliwiłby skonsumowanie korzyści kreacji handlu bez pojawienia się zagrożenia nadmiernej delokalizacji działalności wytwórczej.



Rycina 3.4. Różne scenariusze integracji gospodarczej w modelu Baldwin-Forslida [1999]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Baldwin i Forslid [1999, Fig. 2, s. 14].

Po trzecie, potencjalnie możliwy wydaje się również przypadek procesu integracji gospodarczej, który doprowadziłby wyłącznie do wzmocnienia efektu rozlewania się wiedzy i procesu uczenia się, a tym samym do dyspersji działalności gospodarczej, np. przejście z punktu początkowego A oznaczającego dominację układu jądro–peryferia

w wyniku prowadzenia polityki wzrostu wartości czynnika λ do punktu D, w którym stabilnym jest wyłącznie rozwiązanie symetryczne (dyspersja działalności gospodarczej). W powyższej sytuacji proces integracji gospodarczej doprowadziłby tym samym do radykalnej dyspersji działalności gospodarczej oraz załamania się obecnej struktury ugrupowania z pozytywnym wpływem na dobrobyt dotychczasowych obszarów peryferyjnych.

Najistotniejszym wnioskiem z analizy modelu Baldwina-Forslida [1999] wydaje się konstatacja, że obniżenie kosztów wymiany (związane ze spadkiem kosztów transportu czy stopnia protekcjonizmu) może przynieść odmienne skutki dla poszczególnych regionów ze względu na ich specyficzne uwarunkowania. Niektóre z nich z perspektywy długiego okresu zyskają, niektóre tracą. Dla niektórych procesy te będą miały natomiast całkowicie neutralne znaczenie. W znacznej mierze decyduje o tym wyjściowa specyfika (w tym wielkość gospodarki) regionu – pierwotny charakter rdzenia bądź peryferii⁶⁹.

⁶⁹ Ciekawe rozwinięcie dynamicznych modeli NEG zawiera opracowanie Breinlicha, Ottaviano i in. [2013].

4. KAPITAŁ TERYTORIALNY W MODELACH WZROSTU GOSPODARCZEGO

Jak wskazuje wielu badaczy – np. Wojnar [2013, 13] – pojęcie kapitału terytorialnego zostało po raz pierwszy zaproponowane w kontekście polityki regionalnej przez OECD w publikacji *Territorial Outlook* [OECD 2001]. Kapitał ten oznacza zasób „aktywów tworzących podstawy wzrostu endogenicznego w każdym mieście czy regionie, jak również instytucji, sposobów podejmowania decyzji i profesjonalnych umiejętności najlepszego wykorzystywania tych aktywów” [OECD 2001, 13]. OECD [2001, 15] wśród tych czynników wyróżnia: położenie geograficzne, wielkość, zdolności produkcyjne, klimat, tradycje, zasoby naturalne, jakość życia, korzyści aglomeracji generowane przez miasta, inkubatory przedsiębiorczości i okręgi przemysłowe lub inne sieci biznesowe, które przyczyniają się do zmniejszenia kosztów transakcyjnych, czynniki miękkie jak np. zrozumienie, obyczaje i nieformalne zasady, które umożliwiają podmiotom gospodarczym współpracę w warunkach niepewności, systemy wartości (np. solidarność) oraz lokalne rozwojowe milieu, będące wynikiem współdziałania instytucji, zasad, praktyk, producentów, naukowców i polityków, i które umożliwia rozwój kreatywności oraz innowacji. W wyliczeniu tym brakuje jednak wyraźnego odniesienia do takich terytorialnych czynników wzrostu jak dostępność, tak eksponowana przez Bank Światowy [World Bank 2009], czy też usługi pożytku publicznego oraz obszary funkcjonalne (choć mowa jest o powiązaniach sieciowych w kontekście gospodarczym).

OECD [2001, 15–16] dowodzi, że „kapitał terytorialny generuje wyższy zysk dla niektórych rodzajów inwestycji, ponieważ są one lepiej dostosowane do obszaru i bardziej efektywnie wykorzystują jego aktywa i potencjał. Oznacza to, że obszary nie tylko wykazują przewagi komparatywne wg Ricarda (tj. są bardziej konkurencyjne ze względu na relatywne koszty czynników produkcji), ale również przewagi absolutne, ze względu na posiadanie unikalnych aktywów”. Wynika z tego, że kapitał terytorialny zakłada unikatowość każdego z regionów pod względem struktury przestrzennej, potencjału społeczno-ekonomicznego i czynników stymulujących jego rozwój [Bański 2013, 56].

Natomiast Markowski [2011] uważa, że kapitał terytorialny najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia. Proponuje on następującą definicję tej kategorii: „Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium. Kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni złożonego dobra klubowego dostępnego dla użytkowników

(klubu) działających(ego) w ramach obszaru funkcjonalnego” [Markowski 2011]. Z kolei Capello i in. [2009] przez kapitał ten rozumieją zbiór zlokalizowanych na danym terytorium zasobów: materialnych, kulturowych, organizacyjnych, społecznych, a także *genius loci* danego miejsca, które razem warunkują konkurencyjny potencjał terytorium. Podejście to w pełnej wersji zawiera następujące elementy (rycina 4.1), składające się na kapitał terytorialny [Camagni 2008]:

- a) namacalne (materialne) dobra publiczne: zasoby środowiskowe i naturalne, zasoby kulturowe, infrastruktura społeczna;
- b) namacalne (materialne) dobra quasi-publiczne i klubowe: dobra i zasoby wspólne, np. krajobraz czy dziedzictwo kulturowe, sieci prywatne (m.in. ITC);
- c) namacalne (materialne) dobra prywatne: kapitał prywatny, twarde korzyści zewnętrzne, dobra opłacane (*toll goods*), które podobnie jak dobra klubowe

Wysoka konkurencyjność w konsumpcji	kapitał prywatny twarde korzyści zewnętrzne dobra opłacane (toll goods)	relacyjne usługi rynkowe dotyczące np.: <ul style="list-style-type: none"> • transferu technologicznego • transferu wyników badań przez firmy prywatne • poszukiwania partnerów i dostawców uniwersyteckie przedsiębiorstwa typu spin-off	kapitał ludzki <ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorczość • kreatywność • wiedza prywatna miękkie korzyści zewnętrzne
	Dobra prywatne		
	Dobra klubowe	sieci prywatne (np. ITC) dobra i zasoby wspólne, np.: <ul style="list-style-type: none"> • krajobraz • dziedzictwo kulturowe 	sieci współpracy: <ul style="list-style-type: none"> • aliance strategiczne w sferze badań i rozwoju z udziałem publicznych oraz prywatnych partnerów • inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego zarządzanie przestrzenią i zasobami kultury
Dobra quasi publiczne			
Dobra publiczne	zasoby: <ul style="list-style-type: none"> • środowiskowe i naturalne, • kulturowe infrastruktura społeczna	korzyści aglomeracji klastry powiązania (connectivity) pośrednictwo między nauką a biznesem czerpanie korzyści z dostępności fizycznej, dostępności do usług i informacji	kapitał społeczny: <ul style="list-style-type: none"> • instytucje • zaufanie • reputacja • system wartości • modele zachowań • asocjacja
Niska konkurencyjność w konsumpcji			
	Dobra materialne (namacalne)	Dobra pośrednie	Dobra niematerialne

Rycina 4.1. Typologia elementów składowych kapitału terytorialnego
Źródło: Camagni [2008].

charakteryzuje możliwość wykluczenia, a ponadto konkurencyjność w konsumpcji;

- d) pośrednie (namacalne i niematerialne) dobra publiczne: korzyści aglomeracji, klastry, powiązania (*connectivity*), czyli wykorzystanie dostępności fizycznej do efektywnej wymiany i pozyskiwania informacji oraz przeprowadzania transakcji, pośrednictwo między nauką a biznesem, czerpanie korzyści z dostępności fizycznej, dostępności do usług i informacji;
- e) pośrednie (namacalne i niematerialne) dobra quasi-publiczne i klubowe: sieci współpracy (alianse strategiczne w sferze badań i rozwoju z udziałem publicznych oraz prywatnych partnerów, inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego), a także zarządzanie przestrzenią i zasobami kultury (zawodność rynku w połączeniu z zawodnością administracji publicznej, tj. *market plus government failure*);
- f) pośrednie (namacalne i niematerialne) dobra prywatne: relacyjne usługi rynkowe (dotyczące np. transferu technologicznego czy transferu wyników badań przez firmy prywatne, poszukiwania partnerów i dostawców) oraz uniwersyteckie przedsiębiorstwa typu spin-off;
- g) niematerialne dobra publiczne: kapitał społeczny (instytucje, zaufanie, reputacja, system wartości, modele zachowań, asocjacionizm);
- h) niematerialne dobra quasi-publiczne i klubowe: kapitał relacyjny (zdolności do wspólnego działania, zdolności do współpracy, kompetencje w tym zakresie);
- i) niematerialne dobra prywatne: kapitał ludzki (przedsiębiorczość, kreatywność, wiedza prywatna), miękkie korzyści zewnętrzne.

Poszczególne definicje, chociaż różnią się od siebie w szczegółach, wskazują, iż kapitałem terytorialnym są wszystkie czynniki, które wpływają na wzrost gospodarczy i mają niemobilny charakter, tzn. nie mogą być łatwo przeniesione w inne miejsce lub gdzie indziej replikowane. W dalszej części tego rozdziału wybrane elementy kapitału terytorialnego zostaną zaprezentowane z perspektywy wzrostu gospodarczego. Z bogatego zestawu czynników zaprezentowanych na rycinie 4.1 udało się przeanalizować kapitał ludzki, korzyści aglomeracji, infrastrukturę transportową, wydatki publiczne (jako substytut infrastruktury społecznej), instytucje (w tym jakość władzy) i kapitał społeczny. Powyższe czynniki korespondują ze zmiennymi uwzględnionymi w modelu optimum terytorialnego (rozdział 2)⁷⁰. Nie analizowano wpływu na wzrost PKB

⁷⁰ Kapitał ludzki – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału ludzkiego obszaru funkcjonalnego (X5); efekty aglomeracyjne – wektor zmiennych opisujących efekty aglomeracyjne obszaru funkcjonalnego (X7); dobra publiczne i konsumpcja publiczna (dobra społecznie pożądane) – wektor zmiennych opisujący zasoby kapitału publicznego (innego niż infrastruktura transportowa) obszaru funkcjonalnego (X3); infrastruktura publiczna (z wyróżnieniem infrastruktury

B+R czy kapitału materialnego, bo są to kwestie powszechnie znane. Dla kapitału relacyjnego nie znaleziono odpowiednich informacji.

4.1. Kapitał ludzki

Mankiw i in. [1992] aproksymują kapitał ludzki przez odsetek ludności kontynuującej edukację na poziomie średnim. Z kolei Vanhoudt i in. [2000] wykorzystują udział pracujących z podstawowym, średnim i wyższym wykształceniem w całym zasobie siły roboczej. Badinger i Tondl [2005] koncentrują się jedynie na odsetku osób z wyższym wykształceniem. Takie podejście poddawane jest krytyce za nieuwzględnienie jakości edukacji i zasobów pracy [Bradley i Untiedt 2010]. Brunow i Hirte [2009] wprowadzają do analizy dwa rodzaje pomiaru kapitału ludzkiego: (a) poprzez odsetek osób pracujących na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji (bądź pracujących na takich stanowiskach przed okresem krótkookresowego bezrobocia); (b) poprzez odsetek osób z wyższym wykształceniem. Jakość czynnika pracy jako przybliżenie kategorii kapitału ludzkiego stosowana jest m.in. w pracy Grilichesa i Regeva [1995]. Benhabib i Spiegel [1994], Demetriades i in. [1998], Turner [2006] oraz Bronzini i Piselli [2009] starają się odzwierciedlić zasób kapitału ludzkiego poprzez średnią liczbę lat edukacji⁷¹.

Problem z operacjonalizacją pojęcia kapitału ludzkiego wydatnie utrudnia porównywalność wyników estymacji. Innymi czynnikami poddającymi w wątpliwość wzajemne odnoszenie do siebie elastyczności produkcji (lub produktywności) są różnorodność w zakresie specyfikacji równań i metod ich estymacji, a także zróżnicowane podejścia do uwzględniania relacji z obszarami sąsiednimi. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia warto wspomnieć, iż wartości elastyczności produkcji względem kapitału ludzkiego wykazują relatywnie duże rozbieżności – przykładowo 0,05 [Turner 2006] i 0,37 [Demetriades i in. 1998]. W przypadku produktywności czynnika pracy zróżnicowanie wartości parametrów jest jeszcze większe – przykładowo 0,08 [Brunow i Hirte 2009] oraz 0,74 [Griliches i Regev 1995]. W tabeli 4.1 zestawiono przykłady badań oddziaływania kapitału ludzkiego na produkcję i wydajność pracy.

transportowej) – wektor zmiennych charakteryzujących zasoby infrastruktury transportowej obszaru funkcjonalnego (X4); instytucje – wektor zmiennych opisujących zasoby kapitału społecznego obszaru funkcjonalnego (X6), a także pozostałe zmienne ujęte w modelu optimum terytorialnego (czynniki instytucjonalne oddziałują pośrednio na wszystkie pozostałe zmienne modelu optimum).

⁷¹ Na podstawie zestawienia badań zawartego w: Bradley i Untiedt [2010] oraz Polasek i in. [2011].

Tabela 4.1. Przykłady badań oddziaływania kapitału ludzkiego na produkcję/produktywność

Badanie	Charakterystyka	Definicja kapitału ludzkiego	Wartość elastyczności
Mankiw i in. [1992]	Badanie na poziomie krajowym. Elastyczność produkcji. Przy zastosowaniu specyfikacji Lucasa. Dane przekrojowe	odsetek ludności kontynuującej edukację na poziomie średnim	0,23–0,37
Vanhoudt i in. [2000]	Badanie na poziomie europejskich regionów NUTS 2. Elastyczność produkcji. Dane panelowe	udział pracujących z podstawowym, średnim i wyższym wykształceniem w całym zasobie siły roboczej	0,18
Badinger i Tondl [2005]	Badanie na poziomie regionalnym. Elastyczność produkcji (WDB) oraz stopy wzrostu produkcji. Przy zastosowaniu specyfikacji Lucasa. Dane przekrojowe i przestrzenne	odsetek osób z wyższym wykształceniem	0,05–0,07 (produkcja) 0,03–0,04 (stopa wzrostu)
Brunow i Hirte [2009]	Badanie na poziomie niemieckich regionów. Elastyczność produktywności pracy. Dane przekrojowe i przestrzenne	1. odsetek osób pracujących na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji (bądź pracujące na takich stanowiskach przed okresem krótkookresowego bezrobocia) 2. odsetek osób z wyższym wykształceniem	0,08–0,11
Griliches i Regev [1995]	Analiza produktywności sektora przemysłowego w Izraelu	jakość czynnika pracy jako przybliżenie kategorii kapitału ludzkiego	0,14–0,74
Demetriades i in. [1998]	Badanie elastyczności produkcji	średnia liczba lat edukacji	0,37
Turner [2006]	Badanie elastyczności produktywności pracy. Poziom stanów USA. Dane panelowe	średnia liczba lat edukacji	0,11–0,15

cd. tab. 4.1

Badanie	Charakterystyka	Definicja kapitału ludzkiego	Wartość elastyczności
Bronzini i Piselli [2009]	Badanie na poziomie włoskich regionów. Elastyczność produktywności pracy. Zastosowanie technik ekonometrii przestrzennej	średnia liczba lat edukacji	0,38
Fischer i in. [2009]	Badanie na poziomie europejskich regionów. Elastyczność produktywności pracy. Zastosowanie technik ekonometrii przestrzennej (model Durbina). Dane przekrojowe i przestrzenne	odsetek osób powyżej 15. roku życia z wyższym wykształceniem	0,13 (przy uwzględnieniu autokorelacji przestrzennej łączny rezultat nieistotnie różny od zera)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bradley i Unitiedt [2010, 96–97] oraz Polasek i in. [2011].

Empiryczne modele uwzględniające kategorię kapitału ludzkiego w agregatywnej funkcji produkcji konstruowane są zwykle w nawiązaniu do wspomnianej już wyżej koncepcji Lucasa [1988] przybierającej formalnie postać [Faggian i McCann 2009, 135]:

$$Y = AK^\beta (uhL)^{1-\beta} h_a^\gamma \quad (1)$$

gdzie:

Y – produkcja,

A – postęp techniczny,

K – kapitał,

$1-u$ – liczba godzin w ciągu dnia, które każdy pracownik przeznaczają na naukę,

h – kapitał ludzki,

L – siła robocza,

γ – efekty zewnętrzne.

Mając na uwadze podejście do spójności terytorialnej jako swoistego optimum, należy podkreślić istotne znaczenie modeli regresji przestrzennej (modelu autoregresji przestrzennej SAR⁷²; modeli z autokorelacją przestrzenną składnika losowego

⁷² Modele uwzględniające wpływ zmiennych objaśnianych w regionach sąsiednich.

SEM/SMA/SEC⁷³; przestrzennego modelu Durбина⁷⁴) [Suchecki 2010, 237–252; Viton 2010] w ocenie makroekonomicznego wpływu kategorii kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy. Metody ekonometrii przestrzennej znalazły zastosowanie (tabela 4.1) m.in. u Bronzini i Piselli [2009] oraz Fischera i in. [2009].

W kontekście analizy korzyści zewnętrznych związanych z akumulacją kapitału ludzkiego (efektów lokalizacyjnych i urbanizacyjnych) istotnym poziomem badania są odpowiednio sektory/gałęzie gospodarcze oraz ośrodki miejskie. Stąd też w literaturze przedmiotu można odnaleźć metody badawcze dotyczące niższych poziomów analizy niż szczebel regionalny. Moretti [2004] wskazuje na możliwość określenia wspomnianych efektów zewnętrznych na drodze porównania produktywności podmiotów gospodarczych, wynagrodzeń oraz cen ziemi między ośrodkami miejskimi. W kontekście powyższego Rauch [1993], bazując na pracy Mincera [1974], skonstruował następujący model⁷⁵:

$$y_{ij} = \alpha + x_{ij}\beta + z_j\gamma + \mu_j + \varepsilon_{ij} \quad (2)$$

gdzie:

y – wynagrodzenie⁷⁶,

i – pracownik i ,

j – aglomeracja j ,

x – wektor zmiennych charakteryzujących podmiot fizyczny (jak np. produktywność, wiek, wykształcenie),

z – wektor zmiennych charakteryzujących aglomerację (jak np. powierzchnia, liczba ludności, czynniki kulturowe i meteorologiczne),

μ, ε – składniki równania wyrażające oddziaływanie nieobserwowanych czynników dotyczących odpowiednio aglomeracji i podmiotów fizycznych.

Zarysowane powyżej podejście było uwzględniane i rozwijane, często w sposób krytyczny, przez wielu innych autorów (m.in.: Rudd [2000]; Dalmazzo i del Blasio [2005]; Ciccone i Peri [2006]; Moretti [2004]). W kontekście badań nad efektami akumulacji kapitału ludzkiego na poziomie ośrodków miejskich i gałęzi gospodarczych

⁷³ Modele uwzględniające wpływ składnika losowego w regionach sąsiednich.

⁷⁴ Modele uwzględniające wpływ zmiennych objaśniających w regionach sąsiednich.

⁷⁵ Na podstawie Halfdanarson i in. [2008].

⁷⁶ Analogiczny model został skonstruowany dla renty jako wynagrodzenia za zastosowanie czynnika produkcji „ziemia”.

za niezwykle inspirujące należy uznać podejście Glaeser⁷⁷ i in. [1992 za: Groot i in. 2009, 264–265]⁷⁸, zgodnie z którym stopa wzrostu liczby osób pracujących w danym sektorze w ośrodku miejskim r jest determinowana przez stopę wzrostu płac, postęp technologiczny w obszarze referencyjnym n (regionie lub kraju) oraz poziom specjalizacji, konkurencji i zróżnicowania sektorowego w ośrodku miejskim:

$$\log\left(\frac{l_{ir,t+1}}{l_{irt}}\right) = -\frac{1}{\alpha}\log\left(\frac{w_{ir,t+1}}{w_{irt}}\right) + \frac{1}{\alpha}\log\left(\frac{A_{i,t+1,national}}{A_{i,t,national}}\right) + \frac{1}{\alpha}g(\textit{specialisation, competition, diversity}) \quad (3)$$

gdzie:

l_{irt} – liczba pracujących w sektorze i w ośrodku miejskim r w czasie t ,

w_{irt} – płaca w sektorze i w ośrodku miejskim r w czasie t ,

$A_{i,t,national}$ – postęp technologiczny w sektorze i w obszarze referencyjnym.

4.2. Efekty aglomeracyjne

Zagadnienie korzyści aglomeracyjnych stanowi szeroką kategorię pojęciową. Można w jej ramach wyodrębnić [Christ 2009] statyczne korzyści pieniężne oraz dynamiczne korzyści niepieniężne. W pierwszym przypadku należy wspomnieć o efektach lokalizacyjnych generowanych przez bliskość firm z danego sektora/branży [Marshall 1890] oraz o efektach urbanizacyjnych, będących implikacją współzależności pomiędzy różnymi sektorami usytuowanymi w dużej bliskości geograficznej (np. na obszarze ośrodka miejskiego) [Jacobs 1969]. Z kolei dynamiczne korzyści o charakterze niepieniężnym odwołują się do wewnątrzsektorowego (Marshall-Arrow-Romer) [Porter 1990] oraz międzysektorowego [Jacobs 1969] przepływu wiedzy. Korzyści zewnętrzne związane z rozprzestrzenianiem się technologii, umiejętności i doświadczenia zostały omówione w poprzednim punkcie. W tym podrozdziale uwaga zostanie skoncentrowana na badaniach dotyczących statycznych korzyści aglomeracyjnych.

⁷⁷ Mając na uwadze główny przedmiot niniejszych rozważań, jakim są makroekonomiczne neoklasyczne modele wzrostu, metodom odwołującym się do koncepcji Mincera czy też Glaesera poświęcono wyłącznie syntetyczny fragment tekstu wraz z odwołaniem do bogatego dorobku empirycznego w tym zakresie.

⁷⁸ Metaanaliza badań opartych na metodzie Glaesera zawarta została w opracowaniu Groota i in. [2009].

Wśród badań empirycznych pro wzrostowych efektów korzyści aglomeracji, prowadzonych przy wykorzystaniu funkcji produkcji, można wyróżnić dwa podejścia. Pierwsze – mające dominujący charakter – opiera się na założeniu, iż korzyści z koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej podnoszą w równym stopniu wydajność wszystkich czynników produkcji. Przy czym trzeba podkreślić, iż wiele tego typu analiz odwołuje się tylko do jednego czynnika produkcji – pracy [m.in.: Glaeser i in. 1992 oraz Henderson i in. 1995] bądź kapitału [m.in. Rosen 1979 oraz Roback 1982, za: Cohen i Morrison Paul 2009]. Takie podejście spotyka się z krytyką [Rosenthal i Strange 2004] jako niekompletne. Stąd też w literaturze przedmiotu pojawiają się modele wieloczynnikowe uwzględniające w funkcji produkcji efekty aglomeracyjne, np. Rosenthala i Strange'a [2004, za: Cohen i Morrison Paul 2009, 105]:

$$y_j = g(A_j)f(X_j) \quad (4)$$

gdzie:

y_j – zagregowana produkcja firmy j ,

f – funkcja produkcji,

X_j – wektor czynników produkcji,

$g(A_j)$ – przesunięcie funkcji produkcji wynikające z efektów aglomeracyjnych⁷⁹.

Odmienne podejście prezentują m.in. Cohen i Morrison Paul [2009, 106]. Odchodzą od założenia neutralnego charakteru efektów aglomeracyjnych względem czynników produkcji – na wzór neutralnego postępu w ujęciu Hicksa. Ich model (przy oznaczeniach jak wyżej):

$$y_j = f(X_j, A_j) \quad (5)$$

w celu uwzględnienia zróżnicowanego oddziaływania korzyści aglomeracyjnych na produktywność siły roboczej oraz kapitału w funkcji produkcji w roli argumentów zawiera czynniki aproksymujące efekty koncentracji działalności gospodarczej.

⁷⁹ Warto zauważyć, iż z formalnego punktu widzenia $g(A_j)$ pełni tę samą rolę co czynnik postępu technicznego A (t) w tradycyjnych formach funkcji Cobba Douglasa. Ze względu na większą złożoność kategorii terytorium i jej oddziaływania na wzrost gospodarczy, zależność wydajności czynników produkcji od efektów aglomeracyjnych jest zagadnieniem bardziej złożonym niż zależność postępu technicznego od czasu. Stąd też wprowadzane jest $g(A_j)$ [Cohen i Morrison Paul 2009, 106].

Przybranie przez równanie (5). relatywnie elastycznej postaci analitycznej⁸⁰ (np. funkcji translog lub uogólnionego modelu Leontiefa – *generalized Leontief*) pozwala uchwycić wrażliwość produktu marginalnego X_j na zmiany innych czynników produkcji oraz efektów aglomeracyjnych A_j [Cohen i Morrison Paul 2009, 106].

Wyniki analizy oddziaływania koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej na wydajność pracy i produkt poszczególnych sektorów oraz całej gospodarki zależą w dużej mierze od sposobów operacjonalizacji samych sił aglomeracyjnych (odpowiednik A_j w wyżej przedstawionych modelach). Wiele badań prowadzonych w tym zakresie koncentrowało się na wpływie wielkości sektorów i branż gospodarczych (aproksymowanej poprzez wielkość zatrudnienia: m.in. Henderson [1986]) na produktywność (efekty lokalizacyjne). Inne analizy podejmowały zagadnienie oddziaływania wielkości ośrodków miejskich (aproksymowanej poprzez liczbę rezydentów: m.in. [Sveikauskas 1975; Segal 1976; Moomaw 1981, za: Ciccone i Hall 1996]) na wydajność pracy (efekty urbanizacyjne). Jako odzwierciedlenie efektów aglomeracyjnych wykorzystywane są także: indeksy zróżnicowania sektorowego zatrudnienia jako aproksymacja korzyści aglomeracyjnych w rozumieniu Jacobs [m.in. Henderson i in. 1995, za: Cohen i Morrison Paul 2009]; koncentracja poddostawców – jako aproksymacja korzyści aglomeracyjnych związanych z bliskością geograficzną między producentami dóbr finalnych i poddostawcami [Morrison i Siegel 1999, za: Cohen i Morrison Paul 2009]; indeksy specjalizacji jako aproksymacja efektów aglomeracyjnych w ujęciu Portera i Marshalla [Glaeser i in. 1992, za: Cohen i Morrison Paul 2009]. Alternatywnym podejściem do prezentacji koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej jest przestrzenna gęstość zaludnienia [Capello i in. 2009] lub zatrudnienia – liczba zatrudnionych przypadająca na jednostkę powierzchni [Ciccone i Hall 1996] oraz przestrzenna gęstość produkcji, zatrudnienia, kapitału materialnego i ludzkiego [Ciccone 2000]⁸¹. Brodzicki i Ciołek szacują efekty aglomeracji udziałem ludności największych miast w całości ludności województwa, natomiast nie szacują ich wpływu na PKB [Zaucha i in. 2014a, 228].

Przytoczone wyżej opracowania prezentują wyniki analizy przeprowadzonej na poziomie makroekonomicznym. Ciccone i Hall [1996] wykazują, że podwojenie gęstości zatrudnienia w hrabstwie amerykańskim przyczynia się do 6% wzrostu wydajności pracy. Rezultaty zawarte w drugim artykule [Ciccone 2000] wskazują natomiast, że średnia elastyczność produktywności pracy, względem przestrzennej gęstości

⁸⁰ Postać analityczna funkcji produkcji w mniejszym stopniu ograniczana jest przez odgórne założenia, niż ma to miejsce w przypadku funkcji Cobba-Douglasa czy nawet funkcji CES.

⁸¹ Kompleksowa prezentacja bezpośrednich i pośrednich sposobów aproksymacji efektów aglomeracyjnych (ich źródeł i efektów), z uwzględnieniem ich typologii, zawarta jest w: [Nakamura i Morrison Paul 2009, 305–323].

zatrudnienia na poziomie regionów we Francji, Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, kształtuje się na poziomie 4,5%. Innym interesującym przykładem analizy wpływu przestrzennej gęstości aktywności gospodarczej jest praca Davisa i in. [2013]. Autorzy rozszerzają neoklasyczny model wzrostu przez: (a) nadanie przestrzennej specyfiki produkcji i rynkowi mieszkaniowemu; (b) nadanie infrastrukturze lokalnej charakteru dobra trwałego wykorzystywanego w produkcji i przez rynek mieszkaniowy; (c) założenie, iż pozytywne efekty aglomeracyjne rekompensują negatywny efekt kongestii. Wyniki badania wskazują, iż wzrost przestrzennej gęstości produkcji (w przeliczeniu na akr powierzchni) przyczynia się – poprzez poprawę całkowitej produktywności czynników produkcji (*total factor productivity*) – do wzrostu konsumpcji per capita o 10,2%.

Analiza opracowań dotyczących zagadnienia efektów aglomeracyjnych wskazuje, iż przeważa tutaj podejście odwołujące się do sektorów i branż gospodarczych. Przykłady badań zostały zestawione w tabeli 4.2⁸².

Tabela 4.2. Przykłady badań oddziaływania efektów aglomeracyjnych na gospodarkę

Badanie	Sektor	Średnia wartość elastyczności	Przedział elastyczności
Aberg [1973]	przetwórstwo przemysłowe	0,017	[0,014; 0,019]
Au i Henderson [2006]	gospodarka	0,013	[-0,007; 0,033]
Baldwin i in. [2007]	przetwórstwo przemysłowe	0,061	[-0,008; 0,104]
Baldwin i in. [2008]	przetwórstwo przemysłowe	-0,088	[-0,310; 0,300]
Brulhart i Mathys [2008]	gospodarka; przetwórstwo przemysłowe; usługi	-0,080	[-0,800; 0,280]
Ciccone [2002]	gospodarka (pozarolnicza)	0,047	[0,044; 0,051]
Ciccone i Hall [1996]	gospodarka (pozarolnicza)	0,053	[0,035; 0,084]
Cingano i Shivardi [2004]	przetwórstwo przemysłowe	0,054	[0,019; 0,073]
Combes i in. [2008a]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,052	[0,024; 0,143]
Combes i in. [2008b]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,035	[0,012; 0,054]

⁸² Niektóre z przytoczonych badań określają elastyczność produktywności względem koncentracji aktywności, odwołując się także do zagadnienia kapitału ludzkiego, np. Rosenthal i Strange [2008].

cd. tab. 4.2

Badanie	Sektor	Średnia wartość elastyczności	Przedział elastyczności
Davis i Weinstein [2001]	gospodarka (pozarolnicza)	0,027	[0,010; 0,057]
Fingleton [2003]	gospodarka	0,017	[0,016; 0,018]
Fingleton [2006]	gospodarka	0,025	[0,014; 0,049]
Graham [2005]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,193	[-0,037; 0,503]
Graham [2007a]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,110	[-0,191; 0,382]
Graham [2007b]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,097	[-0,277; 0,491]
Graham i Kim [2008]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,079	[-0,130; 0,306]
Graham [2007c]	przetwórstwo przemysłowe; usługi	0,194	[0,041; 0,399]
Henderson [1986]	przetwórstwo przemysłowe	0,010	[-0,366; 0,180]
Henderson [2003]	przetwórstwo przemysłowe	0,024	[-0,127; 0,189]
Kanemoto i in. [1996]	gospodarka	0,089	[0,010; 0,250]
Lall i in. [2004]	przetwórstwo przemysłowe	0,017	[-0,204; 0,658]
Mion i Naticchioni [2005]	gospodarka (pozarolnicza); przetwórstwo przemysłowe	0,034	[0,002; 0,109]
Moomaw [1981]	przetwórstwo przemysłowe	0,060	[0,006; 0,319]
Moomaw [1983a]	przetwórstwo przemysłowe	0,038	[-0,052; 0,182]
Moomaw [1985]	przetwórstwo przemysłowe	0,040	[-0,104; 0,270]
Nakamura [1985]	przetwórstwo przemysłowe	0,026	[-0,037; 0,081]
Rice i in. [2006]	gospodarka	0,025	[-0,005; 0,070]
Rosenthal i Strange [2008]	gospodarka	0,042	[0,025; 0,058]
Sveikauskas [1975]	przetwórstwo przemysłowe	0,057	[0,012; 0,124]
Sveikauskas i in. [1988]	przetwórstwo przemysłowe	0,013	[0,007; 0,017]
Tabucchi [1986]	przetwórstwo przemysłowe	0,060	[-0,079; 0,300]
Wheeler [2001]	gospodarka	0,017	[0,000; 0,030]

Źródło: Graham i Melo [2010, 8–9].

Narzędziem badawczym, które stanowi próbę połączenia podejścia makroekonomicznego z orientacją na czynniki o charakterze terytorialnym, jest model MASST (*macroeconomic, sectoral, social and territorial*) [Capello 2008a; Capello i Fratesi 2012]. Model wyróżnia rolę efektów aglomeracyjnych aproksymowanych przez wprowadzenie kategorii regionów zurbanizowanych, zaglomeryzowanych i wiejskich. W zakresie relacji kraj-regiony MASST łączy w sobie podejście odgórne (*top-down*) i oddolne (*bottom-up*). Stąd też na poziomie regionalnym modelowany jest relatywny wzrost gospodarczy w odniesieniu do krajowej stopy wzrostu przy jednoczesnym uwzględnianiu głównych determinant zakorzenionych terytorialnie:

$$\Delta diff_r = f[\Delta Man_r, \Delta Ser_r, inno_r, funct_r, in_r, spill_r, trust_r, Daggec_r, pol_r] \quad (6)$$

gdzie:

- Man* – stopa wzrostu liczby pracujących w sektorze przemysłowym,
- Ser* – stopa wzrostu zatrudnienia w sektorze usługowym,
- inno* – poziom innowacyjności (udział zasobów ludzkich w działalności badawczo-rozwojowej),
- funct* – funkcja o wyższej wartości dodanej (udział liczby pracujących na stanowiskach generujących wyższą wartość dodaną, do funkcji o niższej wartości dodanej zaliczani są operatorzy maszyn i monterzy),
- in* – dostępność (infrastruktura transportowa na km²),
- spill* – międzyregionalne efekty spill-over (pozycja regionu *r* względem innych regionów),
- trust* – kapitał relacyjny (na podstawie udziału respondentów w „EU value surveys” z wysoką lub bardzo wysoką oceną zaufania do innych osób),
- pol* – wsparcie polityki regionalnej (fundusze w ramach polityki spójności per capita),
- Daggec* – uwzględnienie struktury osadniczej w podziale na regiony zurbanizowane, zaglomeryzowane oraz wiejskie poprzez wyodrębnienie tych kategorii osadniczych w powyższych zmiennych.

Model MASST uwzględnia: (a) podejście terytorialne zorientowane na materialne (zgodnie z tradycyjnymi teoriami neoklasycznymi) i niematerialne (zgodnie z teoriami rozwoju lokalnego) czynniki rozwoju, takie jak: kapitał ludzki, społeczny, korzyści aglomeracyjne; (b) relację między akumulacją kapitału ludzkiego a długookresowym wzrostem (zgodnie z teoriami wzrostu endogenicznego), a także (c) międzyregionalne zależności przestrzenne nawiązujące do analiz prowadzonych na gruncie ekonometrii przestrzennej [Capello i Fratesi 2012]. Pewne wątpliwości może budzić jednak skala terytorialna zastosowania modelu MASST (regiony NUTS 2 dla 27 państw UE), która sprawia, że w analizie niektórych regionów może przeważać mechaniczne podejście ekonometryczne nad podejściem uwzględniającym w pełni i w krytyczny sposób złożoną specyfikę poszczególnych jednostek terytorialnych.

4.3. Dobra publiczne i konsumpcja publiczna (dobra społecznie pożądane)

Rola sektora publicznego w kształtowaniu krótko- i długookresowych procesów rozwojowych jest wielowymiarowa. Obejmuje zarówno oddziaływania o charakterze popytowym, wpływające na wzrost gospodarczy na drodze keynesowskiego mechanizmu mnożnikowego, jak i stronę podażową (m.in. rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, energetycznej, ilościowy i jakościowy wzrost zasobów kapitału ludzkiego, a także rozbudowa i modyfikacja parku maszynowego sektora przedsiębiorstw). Mając na uwadze powyższe, w badaniach empirycznych nad wzrostem gospodarczym często w funkcji produkcji ujmuje się dodatkową zmienną, jaką jest kapitał publiczny [Capello i Fratesi 2008, 53]. Rezultaty analiz wpływu wydatków fiskalnych na produkcję nie są jednak konkluzywne [por. Klenow i Rodriguez-Clare 1997; Agell i in. 1997, za: Nijkamp i Poot 2003, 2]. Nijkamp i Poot [2003] w wyniku analizy 93 publikacji (1983–1998) wyodrębnili cztery typy interwencji fiskalnych, mających wpływ na wzrost gospodarczy: wydatki na edukację, wydatki na obronność, wydatki na infrastrukturę, wydatki konsumpcyjne instytucji publicznych oraz dodatkowo uwzględnili średnią krańcową stopę podatkową (tabela 4.3).

Tabela 4.3. Wyniki metaanalizy oddziaływania wydatków publicznych na wzrost gospodarczy

Rodzaj polityki fiskalnej	Liczba badań	Odsetek wskazujący na wpływ pozytywny	Odsetek wskazujący na wpływ negatywny	Odsetek wskazujący na brak konkluzyjnego rezultatu
Edukacja	12	0,92	0,00	0,08
Infrastruktura	39	0,72	0,08	0,20
Podatki	10	0,00	0,60	0,40
Obrona i bezpieczeństwo	21	0,05	0,52	0,43
Spożycie publiczne	41	0,17	0,29	0,54
Wszystkie typy	123	0,38	0,26	0,36

Źródło: Nijkamp i Poot [2003, 33].

Główne konkluzje wynikające z metaanalizy Nijkampa i Poota [2003] są następujące:

- badania potwierdzają znaczenie wydatków edukacyjnych oraz infrastrukturalnych na długookresowy wzrost gospodarczy;
- w przypadku pozostałych obszarów fiskalnych wyniki metaanalizy nie są jednoznaczne;
- rezultaty analiz dotyczących wpływu polityki fiskalnej na długookresowy wzrost gospodarczy warunkowane są przez następujące czynniki: rodzaj zastosowanej metody (regresja, CGE etc.), sposób estymacji (panelowa, przekrojowa, szeregów czasowych), poziom dezagregacji terytorialnej (kraj v. region) oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego kraju/regionu (rozwinęty v. rozwijający się);
- w 88,6% badań wykorzystano metodę regresji; 37,4% analiz miało charakter panelowy, uwzględniający wymiar przestrzenny i czasowy; 28,5% badań bazowało na danych przekrojowych (*cross-section*); 52% analiz wykorzystujących dane panelowe i przekrojowe bazowało na regresji liniowej; w 11,4% badań wykorzystano inne niż regresja metody (m.in. podejście symulacyjno-kalibracyjne [van Sinderen 1993; Berthélemy i in. 1995]). W poddanych analizie badaniach nie wykorzystano modeli CGE (*computable general equilibrium models* – obliczeniowych modeli równowagi ogólnej);
- tylko 22,8% badań koncentrowało się wyłącznie na krajach rozwijających się. Ograniczenia w dostępności faktografii pomiędzy rozwiniętymi i rozwijającymi się krajami wydatnie utrudniają porównywanie uzyskanych rezultatów;
- zaledwie 17,9% badań przeprowadzono na regionach jako jednostce terytorialnej, będącej przedmiotem analizy. Poziom dezagregacji ma istotne przełożenie na finalne wyniki. Przykładowo oddziaływanie infrastruktury na długookresowy wzrost gospodarczy regionów jest w mniejszym stopniu wspierane przez rezultaty analiz niż ma to miejsce na poziomie krajowym. Można tłumaczyć to przez rozprzestrzenianie się oddziaływania infrastruktury poza relatywnie niewielki region, na którego terytorium inwestycje infrastrukturalne miały miejsce;
- w znikomym stopniu ujmowane było w badaniach zagadnienie sprzężeń zwrotnych pomiędzy wydatkami publicznymi a wzrostem gospodarczym;
- w większości badań nie zostały wykorzystane techniki ekonometrii przestrzennej, pozwalające uwzględnić interakcje z innymi jednostkami terytorialnymi;
- operujące na wysokim poziomie agregacji modele wzrostu endogenicznego wymagają uzupełnienia ze strony wielosektorowych modeli (m.in. CGE) oraz analiz o charakterze mikroekonomicznym;
- zastosowanie funkcji produkcji do określenia oddziaływania sektora publicznego na wzrost gospodarczy dotyczyło w dużej mierze wydatków edukacyjnych

związanych z kształtowaniem zasobów kapitału ludzkiego (zob. podrozdział 4.1) oraz inwestycji infrastrukturalnych, których sposoby implementacji do funkcji produkcji zostały zaprezentowane w części kolejnej (4.4).

W tym kontekście należy także wspomnieć o symulacjach wpływu polityk unijnych przeprowadzanych przy zastosowaniu wielorównaniowych modeli makroekonomicznych dużej skali. Tego typu modele – jak np. HERMIN [Bradley i Untiedt 2010] czy QUEST [Varga i Veld 2008, 2009] – umożliwiają prowadzenie analiz kontrfaktualnych, pozwalających na wyabstrahowanie długookresowego wpływu zewnętrznych interwencji finansowych, podejmowanych głównie w ramach Polityki Spójności UE.

4.4. Infrastruktura publiczna (z wyróżnieniem infrastruktury transportowej)

Za początek badań nad wpływem elementów systemu infrastrukturalnego na wydajność czynników produkcji i wolumen wytwarzanego produktu należy uznać analizę Aschauera [1989]. Opiera się ona na rozszerzeniu funkcji produkcji o kapitał publiczny (infrastrukturalny), interpretowany jako kolejny czynnik produkcji. Alternatywą dla takiego rozwiązania metodycznego jest uwzględnienie kapitału publicznego jako zmiennej wpływającej bezpośrednio na postęp techniczny [De Haan i Romp 2005, 44]:

$$Y_t = A(G_t) f(K_t, L_t, G_t) \quad (7)$$

gdzie:

Y – poziom produkcji,

K – zasób kapitału prywatnego,

L – zasób pracy,

G – zasób kapitału publicznego,

A – postęp techniczny,

t – dany rok.

Krytyka wprowadzania zasobów infrastruktury transportowej jako odrębnego argumentu funkcji produkcji wynika w dużej mierze z faktu, iż system dróg nie jest bezpośrednio włączany w proces produkcyjny. Może sprzyjać natomiast ograniczeniu kosztów transakcyjnych, podnosi atrakcyjność inwestycyjną danego obszaru, otwierając nowe możliwości kooperacji między firmami i nowe rynki zbytu. Problem z traktowaniem infrastruktury jako kolejnego czynnika produkcji dotyczy także trudności związanych z możliwością oszacowania i porównania przez poszczególne

przedsiębiorstwa marginalnych kosztów i korzyści użytkowania sieci transportowej. Trudno też mówić o rynkowym wynagrodzeniu właściciela kapitału infrastrukturalnego zgodnie z jego produktem marginalnym [Aaron 1990, za: De Haan i Romp 2005, 45]. Jednak wprowadzenie zmiennej odzwierciedlającej zasoby systemu transportowego jako czynnika wpływającego bezpośrednio na wydajność pracy i kapitału (wyraz A) nie rozwiąże wyżej wyartykułowanych problemów w przypadku zlogarytmizowanej funkcji produkcji Cobba Douglasa – najczęstszej postaci analitycznej prezentowanej w badaniach empirycznych [Sturm i in. 1998, za: De Haan i Romp 2005, 45]. Stąd też zrodziła się potrzeba wprowadzenia innych rozwiązań metodycznych.

W badaniach nad efektami kapitału publicznego w tym infrastruktury transportowej, wykorzystuje się także funkcję kosztów [De Haan i Romp 2005, 52]:

$$C(p_t, q_t, A_t, G_t) = \min \sum p_t q_t \quad (8)$$

gdzie:

p_t – ceny czynników produkcji,

q_t – nakład czynnika produkcji,

A – postęp techniczny,

G – kapitał publiczny.

Przykłady badań prowadzonych w latach 80. i 90. XX w., przy uwzględnieniu metody analitycznej oraz poziomu agregacji terytorialnej, prezentuje tabela 4.4. Chociaż większość analiz wskazuje na pozytywne oddziaływanie infrastruktury na wzrost gospodarczy, dostrzegalne jest wyraźne zróżnicowanie wartości elastyczności: od -0,15 [Holtz-Eakin 1994] do 0,8 [Aschauer 1989]. Różnice te są pochodną zróżnicowania: metod badawczych, metod estymacji, a przede wszystkim sposobu definiowania zasobów infrastrukturalnych oraz ich kwantyfikacji.

Tabela 4.4. Przykłady badań nad efektami infrastruktury publicznej prowadzonych w latach 80. i 90. XX w.

Badanie	Poziom agregacji terytorialnej	Metoda	Wartość elastyczności
Aschauer [1989]	badanie na poziomie krajowym (USA)	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa) – analiza trendów czasowych	0,39–0,8 (poziom produkcji)
Aschauer [1997]	badanie na poziomie stanów USA	regresja wzrostu – analiza przekrojowa	0,02–0,04 (stopa wzrostu)

cd. tab. 4.4

Badanie	Poziom agregacji terytorialnej	Metoda	Wartość elastyczności
Biehl [1991]	badanie na poziomie regionów UE	funkcja produkcji – analiza przekrojowa	0,19–0,5 (poziom produkcji)
Charlot i Schmitt [1999]	badanie regionów francuskich	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa), translog – analiza panelowa	0,07–0,32 -0,01–0,4 (poziom produkcji)
Conrad i Seitz [1992]	badanie na poziomie krajowym (Hiszpania)	funkcja kosztów	-0,34–0,02
Sturm i in. [1996]	badanie na poziomie krajowym (Holandia)	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa) – analiza trendów czasowych	0,51–1,13 (poziom produkcji)
Seitz i Licht [1995]	badanie na poziomie regionów niemieckich	funkcja kosztów	-0,1 – -0,35
Otto i Voss [1998]	badanie na poziomie krajowym (Australia)	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa i ces) – analiza trendów czasowych	0,06–0,07
Munnell red. [1990]	badanie na poziomie stanów USA	funkcja produkcji– analiza trendów czasowych	0,055–0,11
Khan i Kumar [1997]	badanie dla 95 krajów	regresja wzrostu	0,13–0,29 (stopa wzrostu)
Holtz-Eakin [1994]	badanie na poziomie stanów USA	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa), translog – analiza panelowa	-0,15–0,203 (poziom produkcji)
Hulten [1996]	badanie na poziomie 42 krajów	regresja wzrostu – analiza przekrojowa	-0,063–0,248 (stopa wzrostu)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bradley i Unitiedt [2010, 87–95].

Wyniki estymacji przeprowadzonej przez Ashauera [1989] spotkały się z krytyką (m.in. Gramlich [1994] i Girard i in. [1995]) ze względu na bardzo wysoki poziom elastyczności PKB względem nakładów transportowych. Dało to asumpt do kolejnych badań opartych na innych metodach estymacji parametrów funkcji produkcji i kosztów, a także innych modelach – m.in. CGE oraz modelach wektorowej autoregresji (VAR) – ujmujących problem wzajemnych relacji i sprzężeń między produkcją

globalną i inwestycjami infrastrukturalnymi. Zastosowanie modeli CGE w analizie infrastruktury transportowej zostało wykorzystane m.in. u Bröckera [2004, za: Bröcker i Rietveld 2009].

W kontekście powyższego warto wspomnieć o innowacyjnej modyfikacji funkcji produkcji przez Fernalda [1999, za: Bröcker i Rietveld 2009], gdzie produkt na poziomie sektorowym determinowany jest m.in. przez usługi transportowe. Tym samym uwaga zostaje skoncentrowana nie na zasobach infrastrukturalnych, lecz na generowanych przez nie usługach, które z kolei zależą od: zagregowanego zasobu infrastruktury drogowej oraz od intensywności użytkowania dróg:

$$Y_i = U_i F(K_i, L_i, T(V_i, G)) \quad (9)$$

gdzie:

- Y_i – produkcja w sektorze i ,
- U_i – postęp techniczny w neutralnym ujęciu Hicksa,
- K_i – kapitał w sektorze i ,
- L_i – czynnik pracy w sektorze i ,
- T – usługi transportowe w sektorze i ,
- V_i – intensywność wykorzystania dróg w sektorze i ,
- G – publiczny zasób dróg.

Inny sposób modelowania wpływu infrastruktury publicznej na PKB w ramach zagregowanej funkcji produkcji proponują De la Fuente i Vives [1995, za: De Haan i Romp 2005, 46]. Bazując na funkcji produkcji Cobba-Douglasa uzależniają oni produkt finalny od produkcji dóbr pośrednich oraz od kosztów transportu. Ta ostatnia zmienna jest z kolei determinowana przez wielkość regionu oraz zasoby kapitału publicznego:

$$Q_i = A_i K_i^\alpha L_i^\beta G_i^\gamma S_i^{1-\alpha-\beta-\gamma} \quad (10)$$

gdzie:

- Q_i – produkcja finalna w regionie i ,
- A_i – postęp techniczny w regionie i ,
- L_i, K_i, G_i – praca, kapitał prywatny, kapitał publiczny w regionie i ,
- S_i – powierzchnia regionu i .

Niezwykle ważne w analizie efektów infrastruktury transportowej jest podejście holistyczne, pozwalające spojrzeć na poszczególne elementy systemu transportowego

jako swoistą sieć powiązań [Bröcker i Rietveld 2009; De Haan i Romp 2005]. Istotą tej analizy jest uchwycenie wzajemnych interakcji pomiędzy sąsiednimi jednostkami terytorialnymi. Poprawa wyposażenia infrastrukturalnego w jednym regionie może oddziaływać pozytywnie na drugi (np. przez zapewnienie połączenia, ułatwiającego wymianę handlową) lub może generować negatywne efekty (np. przez większą atrakcyjność inwestycyjną wynikającą ze wzrostu dostępności terytorialnej). Pomocne w tym zakresie jest instrumentarium oferowane przez ekonometrię przestrzenną. Przykładami opracowań prezentujących modele uwzględniające relacje z sąsiednimi regionami są m.in.: Cohen i Morrison Paul [2004]; Holtz-Eakin i Schwartz [1995]; Kelejian i Robinson [1997] oraz Lall [2007]⁸³. Badania realizowane przy zastosowaniu multiregionalnych obliczeniowych modeli równowagi ogólnej (CGE) umożliwiają – przynajmniej w warstwie koncepcyjnej – określenie korzyści inwestycji infrastrukturalnych w kontekście międzyregionalnych przepływów handlowych [Bröcker 2002; Knaap i Oosterhaven 2004, za: Bröcker i Rietveld 2009, 172] oraz pasażerskich [Anas i Kim 1996, za: Bröcker i Rietveld 2009, 172]. Trudności z zoperacjonalizowaniem modeli CGE [zob. Gardiner i Kanacs 2011, 12–16] ograniczają pełne zastosowanie tych narzędzi. Mankamentem jest też wykorzystanie elastyczności uzyskanych na podstawie analiz ekonometrycznych.

W tabeli 4.5 zestawiono wyniki relatywnie nowych badań. W zestawieniu znalazły się rezultaty analiz kwantyfikujących zasoby infrastrukturalne za pomocą jednostek fizycznych (np. km dróg) i danych o charakterze wartościowym (minusem jest ich względnie wysoki poziom agregacji, a przez to abstrahują one od różnego charakteru poszczególnych elementów infrastruktury – m.in. ich fizycznej i ekonomicznej amortyzacji oraz różnej skali oddziaływania na podażową stronę gospodarki). W literaturze przedmiotu [Pritchett 1996, za: De Haan i Romp 2005] podkreśla się także, że wydatki finansowe nie odzwierciedlają efektywności podejmowanych inwestycji oraz utrudniają porównania między krajami i regionami ze względu na fakt różnic w cenach oraz w sposobie prezentacji rachunków narodowych i regionalnych.

Analiza wyników badań empirycznych wskazuje, że wartości elastyczności produkcji względem infrastruktury publicznej (w tym transportowej) są w dużej mierze bardziej konserwatywne niż w przypadku pierwszych badań prowadzonych na przełomie lat 80. i 90. XX w. W zdecydowanej większości opracowań poświęconych oddziaływaniu infrastruktury publicznej na wzrost gospodarczy wykazywana jest pozytywna relacja między tymi dwoma kategoriami, aczkolwiek wiele badań nie uwzględnia wzajemnych sprzężeń między nimi (*causality problem*). W niewielkiej części analiz [m.in. Cohen i Morrison Paul 2004] modelowane są relacje z innymi

⁸³ Na podstawie: De Haan i Romp [2005] oraz Bröcker i Rietveld [2009].

regionami przez wykorzystanie narzędzi ekonometrii przestrzennej. W mniejszości pozostają także modele endogenizujące kapitał publiczny [m.in. Canning i Pedroni 1999; Cadot i in. 2002]. Ponadto w dalece niewystarczającym stopniu podejmowana jest próba uwzględnienia nieliniowych zależności związanych z rozpatrywaniem powiązań infrastrukturalnych jako sieci, a także zbyt mało uwagi poświęca się już istniejącemu kapitałowi publicznemu i jego restytucji [De Haan i Romp 2005]. Znaczenie infrastruktury transportowej (autostrad) jest kwestionowane na gruncie badania Crescenzi i Rodríguez-Pose [2012], gdzie główna rola w stymulowaniu wzrostu gospodarczego przypisywana jest działalności B+R oraz procesom migracyjnym. Ich zdaniem dostęp do dobrej jakości infrastruktury jest warunkiem *sine qua non* uzyskania wysokiego tempa, jak i poziomu rozwoju. Korzystne jest również sąsiedztwo regionów z dobrze rozwiniętą infrastrukturą. Jednak dalszy rozwój infrastruktury nie przynosi już spodziewanych pozytywnych efektów wzrostowych. Jego pozytywne oddziaływanie, jeżeli występuje, ma co najwyżej charakter krótkookresowy.

Tabela 4.5. Przykłady badań nad efektami infrastruktury publicznej przeprowadzonych po 1998 r.

Badanie	Poziom agregacji terytorialnej	Metoda	Typ infrastruktury	Wartość elastyczności/ rezultat
Abdih i Joutz [2008]	badanie na poziomie krajowym (USA)	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa)	infrastruktura publiczna	0,39
Brodzicki [2012a]	badanie na poziomie 32 krajów	poszerzony model Solowa-Swana – funkcja produkcji Cobba-Douglasa; model panelowy	infrastruktura transportowa drogowa i kolejowa	0,045 do 0,197 dla państw Europy Środkowej i Wschodniej po uwzględnieniu wpływu kapitału ludzkiego i ogólnego poziomu otwartości; różne efekty dla infrastruktury kolejowej i drogowej
Brodzicki [2014b]	badanie na poziomie 16 polskich regionów	poszerzony model Solowa-Swana – funkcja produkcji Cobba-Douglasa; model panelowy z efektami przestrzennymi	infrastruktura transportowa drogowa i kolejowa	statystycznie istotny i dodatni wpływ infrastruktury kolejowej po uwzględnieniu wpływu kapitału ludzkiego i ogólnego poziomu otwartości

cd. tab. 4.5

Badanie	Poziom agregacji terytorialnej	Metoda	Typ infrastruktury	Wartość elastyczności/ rezultat
Cadot i in. [2002]	badanie na poziomie francuskich regionów	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa)	infrastruktura transportowa	0,08
Calderón i Servén [2002]	badanie na poziomie 101 krajów	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa)	infrastruktura transportowa i komunikacyjna	0,16
Canning i Bennathan [2000]	badanie na poziomie 62 krajów	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa) oraz translog	liczba telefonów, potencjał produkcji energii oraz ilość kilometrów dróg i szyn kolejowych	tylko kraje o niskim i średnim dochodzie doświadczają pozytywnych efektów generowanych przez elementy infrastruktury
Canning i Pedroni [1999]	badanie panelowe na poziomie krajów o różnej wielkości	dynamiczny model korekty błędem	liczba telefonów, potencjał produkcji energii oraz ilość kilometrów dróg i szyn kolejowych	pozytywny długookresowy wpływ zróżnicowany między krajami
Cadot i in. [2002]	badanie na poziomie regionów francuskich	funkcja produkcji (Cobba-Douglasa)	infrastruktura transportowa	0,08
Shioji [2001]	badanie na poziomie stanów USA oraz regionów Japonii	CGE	infrastruktura publiczna	0,10–0,15
Cohen i Morrison Paul [2004]	badanie na poziomie stanów USA	funkcja kosztów	autostrady publiczne	redukcja kosztów działalności gospodarczej
Everaert [2003]	badanie na poziomie bułgarskich regionów	VECM	infrastruktura publiczna	0,14
Fernald [1999]	badanie na poziomie krajowym (USA)	funkcja produkcji (uwzględnienie sieci powiązań)	zasób infrastruktury drogowej	1,4 do 1973 oraz 0,4 po 1973
Ligthart [2002]	badanie na poziomie krajowym (Portugalia)	VAR	infrastruktura publiczna	pozytywny wpływ
Pereira [2001]	badanie na poziomie krajowym (USA)	VAR	infrastruktura publiczna (różne typy)	pozytywny wpływ

Badanie	Poziom agregacji terytorialnej	Metoda	Typ infrastruktury	Wartość elastyczności/ rezultat
Pereira i Roca [2001]	badanie na poziomie krajowym i regionalnym (Hiszpania)	VAR	infrastruktura publiczna	rolnictwo: -0,05 przemysł: 0,81 budownictwo: 1,23 usługi: 0,37
Gwartney i in. [2004]	badanie na poziomie 86 krajów	przekrojowa (<i>cross-section</i>)	inwestycje publiczne w relacji do PKB	znaczący pozytywny wpływ
Milbourne i in. [2003]	badanie na poziomie 74 krajów	przekrojowa (<i>cross-section</i>)	inwestycje publiczne w relacji do PKB (także podejście zdezagregowane do sektorów gospodarczych)	wpływ nieznaczący
Crescenzi i Rodríguez-Pose [2012]	120 regionów (NUTS 1 i NUTS 2) z 11 krajów EU-15	regresja (analiza panelowa) z uwzględnieniem autokorelacji przestrzennej	autostrady	nieznaczący wpływ; ważna rola innych czynników uwzględnionych w analizie (migracji oraz inwestycji B+R)
Wegener [2008]	NUTS 3 (1330 jednostek z krajów UE, Norwegii, Szwajcarii oraz zachodnich państw bałkańskich)	model SASI (<i>spatial and socio-economic impacts of transport investments and transport system improvements</i>); przy zastosowaniu zlogarytmizowanej funkcji produkcji Cobba-Douglasa	infrastruktura transportowa	wpływ dostępności (drogowej, kolejowej i powietrznej) o charakterze niebiznesowym na PKB per capita w sektorach: usług handlowych, transportowych i turystycznych (0,03); usług finansowych (0,09); innych usług (0,24); wpływ dostępności (drogowej i kolejowej) o charakterze towarowym na PKB per capita w sektorach: rolniczym (0,17); przetwórstwie przemysłowym (0,07); budownictwie (0,15)

Źródło: Opracowanie własne oparte na zestawieniu Romp i De Haan [2005]; Martínez [2007]; Wegener [2008]; Pereira i Andraz [2010]; Crescenzi i Rodríguez-Pose [2012] uzupełnione o wyniki badań polskich.

W badaniach nad sieciowym charakterem infrastruktury transportowej i złożonością jej wpływu na wzrost gospodarczy sporą rolę odegrał model SASI (*spatial and socio-economic impacts of transport investments and transport system improvements*)

[Wegener i Bökemann 1998; Wegener 2008]. SASI stanowi narzędzie badawcze, umożliwiające analizę oddziaływania inwestycji w infrastrukturę transportową (w tym w transeuropejską sieć TEN-T) na PKB oraz dostępność regionów europejskich. Modelowaniu podlega nie tylko produkcja, ale także zmiany w liczbie ludności. SASI estymowany jest na poziomie NUTS 3, tj. w dezagregacji terytorialnej 1330 jednostek z krajów UE, Norwegii, Szwajcarii oraz zachodnich państw bałkańskich, uwzględniając sieć połączeń drogowych, kolejowych i lotniczych. Model wykorzystuje dynamiczną bazę danych historycznych (począwszy od 1981 r.) oraz prognoz wykorzystujących dokumenty UE, dotyczące zmian w systemie transportowym [Wegener 2008]. Model pozwala na przeprowadzenie analizy w układzie sektorowym (rolnictwo; przemysł; budownictwo; usługi finansowe; handel, turystyka, transport; inne usługi). Główna funkcja modelu prezentuje się następująco:

$$q_{ir}(t) = f[C_{ir}(t), L_{ir}(t), A_{ir}(t), X_{ir}(t), S_r(t), R_{ir}(t)] \quad (11)$$

gdzie:

$q_{ir}(t)$ – PKB w sektorze i w regionie r w roku t ,

$C_{ir}(t)$ – wektor zmiennych, dotyczących kapitału używanego w produkcji sektora i w regionie r ,

$L_{ir}(t)$ – wektor zmiennych, dotyczących czynnika pracy używanego w produkcji sektora i w regionie r ,

$A_{ir}(t)$ – wektor wskaźników dostępności, dotyczących sektora i w regionie r ,

$X_{ir}(t)$ – wektor zmiennych, dotyczących atrakcyjności inwestycyjnej sektora i w regionie r w roku t

(obejmuje zasoby tradycyjnych czynników produkcji oraz takich determinant, jak: przestrzenna organizacja regionu (m.in. układ osadniczy); transport wewnątrz regionalny; szkolnictwo wyższe i kultura; rynek mieszkaniowy; środowisko naturalne),

$S_r(t)$ – transfery do regionu r w roku t (m.in. w ramach polityki spójności),

R_{ir} – czynnik rezydualny.

SASI uwzględnia w sposób agregatowy, typowy dla neoklasycznych modeli z rozszerzoną funkcją produkcji, czynniki o charakterze lokalnym. Współzależności z innymi jednostkami terytorialnymi modelowane są głównie przy zastosowaniu wskaźników dostępności, stanowiących kluczowy element modelu optimum terytorialnego (rozdz. 2). Wskaźniki dostępności określają atrakcyjność lokalizacji regionu r względem innych jednostek terytorialnych (1330 regionów podlegających modelowaniu oraz 41 regionów zewnętrznych) oraz atrakcyjność lokalizacyjną tych destynacji dla regionu r [Wegener 2008]:

$$A_{rm}(t) = \sum_s W_s(t) \exp[-\beta c_{rsm}(t)] \quad (12)$$

gdzie:

$A_{rm}(t)$ – dostępność regionu r w czasie t przy zastosowaniu środka transportu m ,

$W_s(t)$ – liczba ludności w innych regionach w czasie t ,

$c_{rsm}(t)$ – funkcja uogólnionych kosztów podróży pomiędzy regionem r i s przy użyciu środka transportu m w roku t .

Przy czym w przypadku $c(t)$ uwzględnianie są także bariery językowe, polityczne i kulturowe, zgodnie ze wzorem:

$$c_{rsm} = c'_{rsm}(t) + e_{r's'}(t) + s_{r's'} + l_{r's'}, \text{ gdzie } r \in R \quad (13)$$

gdzie:

$e_{r's'}(t)$ – egzogeniczna zmienna określająca poziom integracji europejskiej,

$s_{r's'}$ – egzogeniczna zmienna aproksymująca poziom bliskości dziedzictwa kulturowego i historycznego między regionem r a s ,

$l_{r's'}$ – egzogeniczna zmienna odzwierciedlająca poziom bliskości językowej.

W ostatnim kroku wskaźniki dostępności dla różnych środków transportu agregowane są w jeden miernik o postaci:

$$c_{rs}(t) = -\frac{1}{\lambda} \ln \sum_{m \in M_{rs}} \exp[-\lambda c_{rsm}(t)] \quad (14)$$

W modelu SASI funkcjonują cztery wskaźniki dostępności: (a) dostępność drogowa i kolejowa (podróże); (b) dostępność drogowa, kolejowa i powietrzna (podróże); (c) dostępność drogowa (przewóz towarów); (d) dostępność drogowa i kolejowa (przewóz towarów). Wartości elastyczności PKB per capita względem powyższych wskaźników dostępności (dla poszczególnych sektorów ekonomicznych) zostały zaprezentowane w tabeli 4.5.

Reasumując, wpływ infrastruktury transportowej na PKB jest złożony. Zależy on między innymi od charakteru regionu, czyli wielkości ekonomicznej, struktury gospodarki (centralny – peryferyjny) oraz dyslokacji innych regionów, a tym samym potencjału ekonomicznego. Wpływ ten różni się również w zależności od typu infrastruktury – wewnątrzregionalna czy międzyregionalna, punktowa czy liniowa, a nawet momentu realizacji inwestycji. Należy jednocześnie podkreślić, iż efekty uwidaczniają się z pewnym opóźnieniem, sięgającym nawet 5 lat, oraz wymagają ciągłości infrastrukturalnej – pojawienia się pełnego sieciowego połączenia.

4.5. Instytucje

W ekonomii instytucje pojmowane są na dwa sposoby: jako organizacje, establishment, właściwości jednostek władzy publicznej wpływające, normujące i regulujące procesy gospodarcze oraz jako zespoły norm, zwyczajów czy sposobów zachowania lub funkcjonowania oddziałujące na te procesy, i je kształtujące.

Tak szerokie podejście jest nie akceptowane przez szereg badaczy⁸⁴. W jednej z najczęściej cytowanych definicji Douglas North [1990, 3] zawęża kategorię instytucji do zasad (reguł gry) obowiązujących w społeczeństwie, przez to społeczeństwo stworzonych i przyjętych, wpływających na interakcje ludzi poprzez system ograniczeń⁸⁵. Instytucje są więc według niego zestawem norm i ograniczeń społecznych, np. ograniczeń autokratycznych zapędów władzy publicznej. North [1990, 4] odróżnia instytucje od organizacji, które stanowią jedynie strukturę dla wspomnianych norm⁸⁶. Z kolei Fuller i Romer [2012, i] wskazują, iż instytucje to „normy i struktury lub „reguły gry”, które określają sposób współistnienia, rozwoju lub działań antagonicznych i stagnacji organizacji oraz poszczególnych jednostek”. Zwolennikiem szerokiego definiowania instytucji jest Gardawski [2009, 35], który w ramach tej kategorii wyróżnia: organizacje formalne, wzory zachowań oraz normy negatywne i środki przymusu⁸⁷. Francis Fukuyama [2008, 27] konstatuje, iż pojęcie instytucji w badaniach ekonomicznych jest używane w mało konsekwentny sposób i najczęściej jest ono odnoszone do władzy publicznej, rządów prawa i demokracji⁸⁸.

Co do zasady istnieje jednak zgodność, iż instytucje są wytworem sfery społecznej oraz że wpływają na gospodarkę przez system bodźców, w tym norm i zakazów, mają więc charakter regulacyjny, jak również to, że instytucje dzielą się na formalne i nieformalne [Degirmenci 2011, 23; Stankiewicz 2012, 52–53].

Z perspektyw wzrostu i rozwoju gospodarczego odpowiedzialność systemu instytucjonalnego najczęściej jest sprowadzana do dostarczenia odpowiedniej wiązki dóbr publicznych (instytucje-organizacje) oraz zmniejszania kosztów transakcyjnych

⁸⁴ Wnikliwy przegląd różnych definicji instytucji zob. Stankiewicz [2012, 45–51].

⁸⁵ *Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction* [North 1990, 3]. Instytucje to reguły gry w społeczeństwie czy bardziej formalne, skonstruowane przez ludzi ograniczenia, które kształtują ich wzajemne interakcje [za: Staniek 2007, 1].

⁸⁶ Staniek [2007, 2] także uważa, iż „w praktyce organizacje stanowią raczej formę funkcjonowania instytucji; niektóre z organizacji mają tendencję do ich „instytucjonalizacji”, do czego przyczynia się zbiorowe działanie dla osiągnięcia wspólnych celów”.

⁸⁷ Powołując się na Coriat Dosi [2002].

⁸⁸ “Institutions” (as well as the related term “governance”) as an independent variable is often used inconsistently, referring at different times to state capacity, rule of law, and democracy [Fukuyama 2008, 27].

funkcjonowania gospodarki (instytucje i instytucje-organizacje), np. przez redukowanie stopnia niepewności czy kosztów wymiany [North 1990, 3]. Szereg ekonomistów, m.in. Barca [2009, XI] podkreśla, iż dla stymulowania wzrostu niezbędna jest odpowiednia tkanka instytucjonalna (zarówno instytucje formalne i nieformalne, takie jak dialog terytorialny, jak i instytucje-organizacje) zdolna zapewnić właściwą dla danego miejsca kombinację dóbr publicznych⁸⁹. Zdaniem Barca, przy stosowaniu się do tej zasady wzrost jest możliwy do osiągnięcia we wszystkich rodzajach regionów, niezależnie od ich początkowego wyposażenia w zasoby produkcyjne, intensywności korzyści aglomeracji, dostępności i innych uwarunkowań geograficznych. Pojawia się też nieco szersze i bardziej kompleksowe rozumienie roli i znaczenia instytucji publicznych jako proaktywnie tworzących warunki (ramy, bodźce) sprzyjające innowacjom, zmianom technologicznym, akumulacji kapitału ludzkiego, a więc konstytuujących pojawienie się prorozwojowych *milieu* [Acemoglu 2008, 2]⁹⁰. Również Rodrik uważa, iż władze publiczne mają szersze zadania prorozwojowe, niż tylko zapewnienie nieskrępowanego funkcjonowania rynków⁹¹. Dani Rordik [2002] zaliczył instytucje, czynniki geograficzne i wymianę (integrację) do najważniejszych fundamentalnych (głębokich) determinant wzrostu (rycina 1) [zob. Bloch i Tang 2004].

W niniejszym opracowaniu osobno zaprezentowane zostaną wyniki badań, dotyczących wpływu instytucji, będących produktem systemu prawnego na wzrost gospodarczy oraz kapitału społecznego.

4.5.1. Instytucje jako normy i reguły gry a wzrost gospodarczy – poziom krajowy

Neoklasyczne modele wzrostu gospodarczego, uwzględniające czynniki instytucjonalne, powstały w latach 90. XX w. m.in. dzięki staraniom Roberta Barro [1996].

⁸⁹ „First, a place can be trapped in a vicious circle of inefficiency or social exclusion because the appropriate economic institutions intentionally fail to be chosen by local elites (that being against their interests), or because the less a place has effective institutions, the less likely it is to have them in the future (path dependency). Social exclusion can also be perpetuated because individual circumstances are hereditary and persistent. The intervention needed to tackle these problems should take the form of the provision of integrated bundles of public goods and services aimed at triggering institutional change, improving the well-being of people and the productivity of businesses and promoting innovation”.

⁹⁰ The institutions of a country may create incentives for investment and technology adoption, for its businesses to invest, and the opportunity to accumulate human capital for its workers, thus engendering economic growth [Acemoglu 2008, 2].

⁹¹ Government has a positive role to play in stimulating economic development beyond enabling markets to function well [Rordrik 2007, 4].

Instytucje w tym okresie stały się przedmiotem stałego zainteresowania ekonomistów zajmujących się rozwojem [Chang 2011, 473]. Romer, prekursor endogenizacji klasycznych modeli wzrostu, w ostatnich latach opowiedział się za szerokim wykorzystaniem podejścia instytucjonalnego do stymulowania wzrostu, wskazując na znaczenie norm i reguł gry dla rozwoju. Są one bowiem zarówno czynnikami zapewniającymi współdziałanie jak i rodzącymi konflikty.⁹² [Fuller i Romer 2012, i].

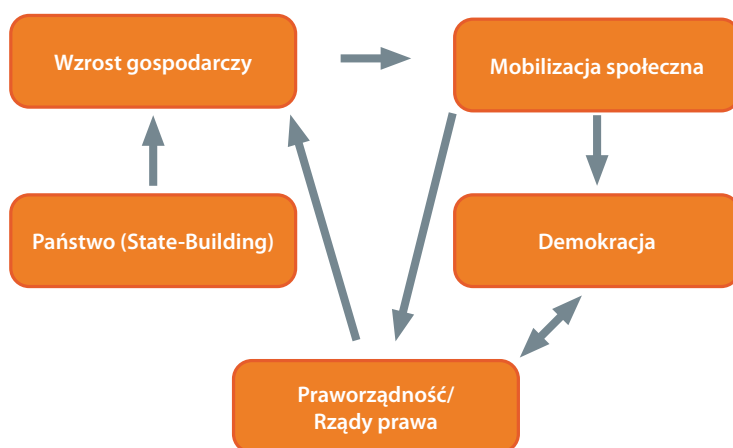
Wielu ekonomistów [np. Borner i in. 1995; Olson 1996; World Bank 1997; Knack i Keefer 1995; Mauro 1995; Hall i Jones 1999; Rodrik 1999; Acemoglu i in. 2001, 2002, 2003; Bloch i Tang 2004] wskazuje na znaczenie wiarygodnej polityki rządu uszanowania i ochrony praw własności jako warunku niezbędnego dla zapewnienia wysokiej stopy prywatnych inwestycji w długim okresie, a więc wzrostu w klasycznym rozumieniu. Witold Henisz [2000, 2–4] identyfikuje dwa kanały takiego wpływu na wzrost gospodarczy: po pierwsze, stabilne polityki makroekonomiczne zwiększające stopień przewidywalności i zmniejszające niepewność, a więc zachęcające do inwestowania; po drugie, brak potrzeby wykorzystywania zasobów prywatnych na obronę przed arbitralnymi decyzjami administracyjnymi, co pozwala na skierowanie całości zasobów do zastosowań produkcyjnych [zob. też Gradstein 2004]. Podkreślana jest również [zob. Degirmenci 2011, 8–9] rola instytucji w zmniejszaniu asymetrii informacji (zapobieganiu pokusie nadużycia i negatywnej selekcji). W tego typu rozumowaniu instytucje mają raczej charakter pasywny niż aktywny i zapewniają ramy dla wzrostu gospodarczego.

Według Fukuyamy [2008] ekonomia instytucjonalna w analizowaniu wpływu sfery „wyboru publicznego” na wzrost gospodarczy koncentruje się na następujących kategoriach (rycina 4.2):

- państwo (*state-building*): środki przymusu, zakres przestrzenny państwa, władza publiczna mająca prawo narzucania reguł i norm, nakładania podatków oraz obowiązek dostarczania dóbr publicznych;
- praworządność/rządy prawa (*rule of law*): stanowiące podstawę praw własności, zapewniające orzecznictwo (rozstrzygnięcie) w sprawie należności handlowych, oraz chroniące sferę prywatną i prawa człowieka;
- demokracja: zapewniająca rządy ludu, tzn. będąca mechanizmem gwarantującym odpowiedzialność władz przed społeczeństwem (obejmuje ona takie instytucje, jak formalny system polityczny, wolność prasy, społeczeństwo obywatelskie etc.);

⁹² „That institutions – the norms and structures or “rules of the game” that determine how organizations and individuals co-exist and prosper or work at cross purposes and stagnate – are critical for development has not been a secret to the international development community” [Fuller i Romer 2012, i].

- mobilizacja społeczna lub rozwój społeczny: prowadzące do powstania złożonego podziału pracy i zmian w tożsamości społecznej, tzn. transformacji z identyfikacji askryptywnych bazujących na klasie społecznej, pochodzeniu etnicznym lub płci na rzecz identyfikacji dobrowolnej, będącej wynikiem świadomej decyzji jednostek.



Rycina 4.2. Wymiary rozwoju, będące przedmiotem analizy ekonomii instytucjonalnej
 Źródło: Fukuyama [2008, 26].

Z powyższych czynników zdaniem Fukuyamy dla wzrostu najważniejszy jest pierwszy, gdyż brak władzy państwowej prowadzi do konfliktów zmniejszających tempo wzrostu. Rola pozostałych czynników jest mniej jednoznaczna, gdyż znane są przykłady szybkiego rozwoju krajów nieszanujących praw człowieka czy o ograniczonej demokracji.

W badaniach empirycznych w niejednolity sposób aproksymowano instytucje, wykorzystując do tego celu różne ich miary (stosowano więc odmienne definicje operacyjne tej kategorii). Stąd też pewne trudności w porównywaniu wyników badań i ich uogólnianiu. Anthony Thirlwall [2011, 122] wylicza następujące podstawowe konstrukcje teoretyczne, traktowane jako synonim instytucji, najczęściej skonstruowane przy wykorzystaniu podanych wyżej źródeł:

- jakości rządzenia (*governance*) – miary oparte głównie na wskaźnikach cząstkowych Banku Światowego [Kaufman i in. 2010],
- pewności obrotu gospodarczego – głównie przestrzegania praw własności i ryzyko wywłaszczenia (bazujące na indeksach BERI i ICRG),
- demokracja, prawa polityczne i wolności obywatelskie (bazujące na wskaźnikach *Freedom House Index*),

- stabilność władzy publicznej – miary oparte głównie na wskaźnikach niestabilności politycznej, tj. przewrotów i rewolucji,
- korupcja – miary wykorzystujące wskaźniki *Transparency International*,
- wolność obrotu gospodarczego – miary wykorzystujące wskaźniki Heritage Foundation,
- jednolitość i homogeniczność społeczna – miary wykorzystujące wskaźniki podziałów społecznych, np. etnicznych.

Najczęściej stosowaną metodą badania wpływu jakości władzy publicznej na poziom dobrobytu czy wzrost gospodarczy była regresja przekrojowa. Badania te różnią się jednak zakresem przyjmowanych zmiennych. Na przykład Barro [1996] włączył do modelu regresji wyjaśniającej stopę wzrostu PKB takie zmienne, jak: poziom kapitału ludzkiego, praworządność, wolny rynek, niski poziom wydatków władzy publicznej. Według Barro [1996] wskaźniki demokracji wykazują słaby, ale negatywny wpływ na wzrost. Natomiast Henisz [2000, 18], replikując model Barro [1996], stwierdził pozytywny wpływ ograniczeń systemowych dyskrecjonalności decyzji politycznych dla zapewnienia stabilności polityki makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego, tzn. poprawa wskaźnika mierzącego te ograniczenia o wartość odchylenia standardowego (z poziomu Botswany czy Pakistanu do poziomu Malezji lub Chile) skutkuje wzrostem stopy PKB o 0,5–0,9 punktu procentowego, zależnie od przyjętej metody estymacji. Nie wziął on jednak pod uwagę wpływu instytucji ekonomicznych. Flachaire i in. [2011, 5] w funkcji produkcji – zob. równanie (15)⁹³ – uwzględnił wskaźniki instytucji ekonomicznych (wskaźnik swobód gospodarczych) i politycznych (wskaźniki Polity IV) obok takich zmiennych jak początkowy poziom PKB na mieszkańca, udział inwestycji w PKB, stopa wzrostu średniorocznego liczby mieszkańców, liczba lat spędzonych przez pracowników w placówkach oświatowych i położenie geograficzne. Badanie wskazuje brak bezpośredniego związku instytucji politycznych ze stopą wzrostu i istotny związek instytucji gospodarczych. Autorzy wskazują jednak na znaczenie tych pierwszych jako tworzących szeroki kontekst wzrostu (przynależność do krajów rozwiniętych bądź rozwijających się). Wiele innych badań potwierdza też wpływ instytucji ekonomicznych na wzrost gospodarczy. Na przykład Djankov i in. [2006] czy też Haidar [2009] udowadniają przy wykorzystaniu regresji przekrojowej, iż uciążliwe procedury regulacyjne sfery przedsiębiorczości są ujemnie skorelowane ze wzrostem PKB. Pozytywnie zaś wpływają nań reformy instytucji ekonomicznych, ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej [Haidar 2012, 239].

⁹³ To równanie ukazuje również sposób modelowania wpływu instytucji na stopę wzrostu PKB. Instytucje wyjaśniają różnice w produktywności (postępie technicznym), to jest w całkowitej wydajności czynników produkcji (*Total Factor Productivity*).

$$\begin{aligned}
 \text{growth} = & \delta_0 + \delta_1 \log \text{gdp}_0 + \delta_2 \log \text{pop} + 0.05 + \delta_3 \log \text{inv} + \delta_4 \log \text{educ}_0 \\
 & + \delta_5 \text{dem} + \delta_6 \text{eco} + \delta_7 \text{lat} + \varepsilon
 \end{aligned}
 \tag{15}$$

Poniżej przedstawione są wyniki badań instytucji ekonomicznych najczęściej przywoływanych w literaturze przedmiotu.

Acemoglu i in. [2001] stwierdzili, iż spadek ryzyka wyłączenia o jedno odchylenie standardowe zwiększa poziom PKB na jednego zatrudnionego o 118% (regresja przekrojowa, metoda najmniejszych kwadratów) lub o 309% (regresja przekrojowa, metoda zmiennych instrumentalnych).

Hall i Jones [1999] stwierdzili, iż wzrost indeksu infrastruktury społecznej (obejmującego legalność działań podmiotów prywatnych i publicznych oraz otwartość kraju) o jedno odchylenie standardowe skutkuje wzrostem produkcji na jednego zatrudnionego o 128% (regresja przekrojowa, metoda najmniejszych kwadratów) lub o 261% (regresja przekrojowa, metoda zmiennych instrumentalnych).

Knack i Keefer [1995] stwierdzili, iż wzrost indeksu ICRG o jedno odchylenie standardowe zwiększa stopę wzrostu PKB na jednego mieszkańca o 1,24 punktu procentowego (regresja przekrojowa, metoda najmniejszych kwadratów).

Mauro [1995] stwierdził, iż wzrost indeksu efektywności administracyjnej o jedno odchylenie standardowe zwiększa stopę wzrostu PKB na jednego mieszkańca o 0,6 punktu procentowego (regresja przekrojowa, metoda najmniejszych kwadratów) lub o 2,3 punktu procentowego (regresja przekrojowa, metoda zmiennych instrumentalnych).

Znaczenie instytucji dla wzrostu było również analizowane przy wykorzystaniu odmiennych niż opisane powyżej metod wnioskowania. Przykładem może być propozycja Meisela i Ould Aoudia [2008], którzy zbadali zestaw dominujących instytucji dla trzech grup krajów wyróżnionych pod względem tempa wzrostu PKB na mieszkańca w latach 1990–2004 oraz jakości zarządzania publicznego (*governance*) mierzonej stopniem depersonalizacji i formalizacji zasad stojących na straży: praw własności, niepodważalności umów, demokracji, efektywności regulacji rynkowych i skuteczności oraz transparentności administracji publicznej. Te wydzielone typy krajów to: (a) słabo rozwinięte o niskiej stopie wzrostu gospodarczego, (b) słabo rozwinięte o wysokiej stopie wzrostu gospodarczego, tj. kraje „doganiające” oraz (c) wysoko rozwinięte o średniej stopie wzrostu gospodarczego. W każdej z tych kategorii tkanka instytucjonalna okazała się zupełnie inna.

Wnioski, jakie płyną z tego badania, dowodzą, iż kraje słabo rozwinięte z grupy pierwszej powinny skupić swoje wysiłki na stworzeniu systemu dynamicznego przywództwa, zapewniającego wizję i perspektywę rozwojową, zdolnego koordynować sprzeczne interesy i dostarczać dobra publiczne na pewnym podstawowym poziomie oraz na formalizacji praw własności w sektorze rolnym, podczas gdy kraje z grupy

drugiej powinny się skoncentrować na formalizowaniu istniejących zasad społecznych i ich depersonifikacji.

Generalnie wyniki badań wskazują jednak, że instytucje polityczne (np. demokracja, reformy demokratyczne, przestrzeganie praw człowieka) wykazują słabe powiązanie z poziomem rozwoju w modelach regresji przekrojowej, podczas gdy taki związek jest silny w przypadku instytucji ekonomicznych, takich jak wolny rynek, wolność wyboru zatrudnienia czy ochrona praw własności, w tym własności intelektualnej [Flachaire i in. 2011, 4–5]. Acemoglu [2008, 1] do najważniejszych instytucjonalnych czynników wzrostu zalicza:

- instytucje polityczne społeczeństwa (*political institutions of a society*) rozumiane jako proces podejmowania decyzji w ramach wyboru publicznego;
- wydolność państwa (*state capacity*), tj. zdolność do zapewnienia dóbr publicznych;
- regulowanie instytucji ekonomicznych (*regulation of economic institutions*), tj. w jaki sposób władza publiczna zachęca lub zniechęca do pewnych działań gospodarczych.

Wskazuje on też na znaczenie dóbr publicznych dla wzrostu.

Natomiast Rodrik [2008, 19] podkreśla, że badanie empiryczne wskazują bardziej na powiązania instytucji z poziomem dobrobytu (dochodu na mieszkańca) aniżeli z samą stopą wzrostu PKB⁹⁴. Jego zdaniem można sądzić, iż słaba tkanka instytucjonalna stanowi istotne ograniczenie rozwoju, czyli złe instytucje oznaczają biedę i niedorozwój, podczas gdy wysoka jakość instytucji nie musi przekładać się na wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

Można więc stwierdzić, iż brakuje jasności w przedmiotowej kwestii oraz że wyniki badań są dalekie od konluzywności. Badania ekonometryczne obarczone są szeregiem wad, takich jak [Chang 2011, 483–486; Henisz 2000, 5]:

- subiektywne kwantyfikowanie zmiennych wyjściowych, np. opisujących jakość instytucji publicznych (te same instytucje były dobrze oceniane przed kryzysem, a źle w jego trakcie [Chang 2011, 485];
- kompleksowość i złożoność zjawisk zwanych instytucjami, a więc problem ważenia oceny poszczególnych ich komponentów i części składowych (np. niektóre instytucje dobrze sprawują się w pewnych funkcjach, gorzej w innych, a muszą być jednoznacznie ocenione);
- heterogeniczność pomiaru, tj. problem łączenia w jednym modelu danych pochodzących z różnych krajów o bardzo odmiennych mechanizmach wzrostu gospodarczego;

⁹⁴ Zob. też: Meisel i Ould Aoudia [2008, 17–18]. Ich wskaźnik jakości zarządzania publicznego wykazuje silną korelację z poziomem dochodu na mieszkańca, ale znacznie słabszą ze stopą wzrostu PKB.

- nieporównywalność używanych miar: jedne mierzą skuteczność funkcjonowania instytucji (np. wskaźniki praworządności), inne charakteryzują same instytucje⁹⁵ [zob. Flachaire in. 2011, 6];
- niewielka liczba badań wykorzystujących serie czasowe ze względu na trudności w systematycznym pomiarze poziomu i jakości instytucji w czasie.

Wyniki badań empirycznych są nadal przedmiotem ożywionej dyskusji, a w literaturze przedmiotu wskazuje się na szereg wątpliwości w tym zakresie. Po pierwsze, brakuje odpowiednich teorii ułatwiających modelowanie interakcji między instytucjami a wzrostem gospodarczym⁹⁶ [Acemoglu 2008, 2], co skutkuje brakiem klarownego rozumienia zależności przyczynowo-skutkowych między instytucjami a wzrostem gospodarczym [Garside 2007, 3]⁹⁷. Stąd nie ma nawet zgody dotyczącej stopnia endogeniczności samych instytucji, tj. czy instytucje wpływają na wzrost gospodarczy, czy są wynikiem tego wzrostu.

W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do wpływu na wzrost gospodarczych czy fundamentalnych instytucji o charakterze i zasięgu makroekonomicznym (tj. uważanych za uniwersalne), np. takich jak doskonale konkurencyjny rynek czy prawa własności [Chang 2011, 478–481]. Zależność między instytucjami a wzrostem ma bowiem często charakter nieliniowy [Chang 2011, 481; Wojnicka-Sycz 2013, 210–214]. Te same instytucje (np. ochrona własności intelektualnej) przy pewnej intensywności i gęstości ich występowania mogą premiować wzrost, natomiast przy innej go hamować.

Nie ma zgody w literaturze przedmiotu, czy instytucje, czy też czynniki stricte geograficzne (np. klimat, zasoby naturalne, ekologia, położenie) stanowią najważniejsze determinanty wzrostu. Szkoła instytucjonalna uważa, iż instytucje są ważniejszymi predyktorami wzrostu, a po uwzględnieniu instytucji czynniki geograficzne niewiele poprawiają dopasowanie modeli wzrostu [zob. np. Acemoglu i in. 2001; 2002; 2003; Rodrik 2002; Rodrik i in. 2002]. Przeciwnego zdania są inni ekonomiści, np. Sachs i Warner [1995; 1999; 2001]; Sachs i McArthur [2001] oraz Gallup i in. [1999]⁹⁸.

Instytucje stanowią jednak istotny element kapitału terytorialnego – wpisują się w kategorię lokalnych aktywów/potencjałów rozwojowych. Stąd zasadne jest badanie

⁹⁵ Np. Glaeser i in. [2004, 4] uznają za jedyną właściwą miarę instytucji stopień ograniczenia władzy wykonawczej.

⁹⁶ „While there is relatively strong evidence showing that the *broad cluster of institutions* comprising economic, political, and legal aspects are essential for long-run economic development, we must be modest and admit that we are still at the beginning of the process of understanding how exactly specific aspects of institutions influence economic outcomes” [Acemoglu 2008, 2].

⁹⁷ „The casual links between political and economic institutions and economic growth are still not entirely clear” [Garside 2007, 3].

⁹⁸ Cytowane za: Bloch i Tang [2004, 248–249].

relacji między wzrostem a instytucjami z perspektywy spójności terytorialnej rozumianej zarówno jako stan terytorium oraz jako sposób prowadzenia polityki.

4.5.2. Instytucje jako normy i reguły gry a wzrost gospodarczy – jakość władzy publicznej na poziomie subkrajowym

Normy i zwyczaje z reguły mają charakter ponadregionalny, aczkolwiek można mnożyć przykłady norm lokalnych (np. dotyczących korupcji). Jednak większość dociekań empirycznych dotyczących instytucji i wzrostu gospodarczego ogranicza się do szczebla krajowego lub nawet ponadkrajowego [De 2010]. Degirmenci [2011] i Charron i in. [2014] zwracają uwagę na niską popularność badań instytucji lokalnych i regionalnych (subregionalnych). Wydaje się też, że ekonomiści instytucjonalni przyjmują milcząco założenie o instytucjonalnej homogeniczności krajów rozwiniętych (tj. krajów OECD), a w konsekwencji o mniejszym znaczeniu instytucji dla wyjaśniania różnic w tempie ich rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Nie jest to uprawnione, gdyż badania Charrona i in. [2014] wskazują np. na istotne różnice w jakości władzy publicznej i jakości rządzenia również pomiędzy krajami i regionami UE. Jakość władzy publicznej (*quality of government*) w zwięzłym ujęciu oznacza bezstronność, skuteczność i brak korupcji [Rothstein i Teorell 2008].

Badanie Charrona i in. [2014] jako pierwsze obejmuje wszystkie regiony UE (NUTS 2) i nawiązuje do podobnych analiz prowadzonych na poziomie krajowym. W badaniu tym oszacowano jakość regionalnego procesu sprawowania władzy. Punktem wyjścia są krajowe wskaźniki jakości władzy publicznej (otrzymane przy wykorzystaniu informacji z bazy danych Banku Światowego) odpowiednio skorygowane o wyniki badań ankietowych obejmujących 34 tys. obywateli i przeprowadzonych w regionach UE. Badania te dotyczyły jakości, bezstronności i stopnia skorumpowania procesu świadczenia usług regionalnych, tj. ochrony zdrowia, oświaty i zapewnienia przestrzegania prawa (równanie (16)). Konstrukcja wskaźnika ze swej istoty nadaje wysoką wagę czynnikom niezależnym od władz regionalnych w ocenie jakości ich pracy.

$$EQI_{regionXincountryY} = WGI_{countryY} + (Rqog_{regionXincountryY} - CRqog_{countryY}) \quad (16)$$

gdzie:

EQI – wskaźnik jakości władz regionalnych (European Quality of Government Index),

WGI – wskaźnik jakości władz krajowych na podstawie informacji Banku Światowego,

Rqog – wskaźnik regionalny jakości usług regionalnych wynikający z badań ankietowych,

CRqog – średnia krajowa jakości usług regionalnych wynikająca z badań ankietowych.

W wyniku opisanych powyżej zabiegów uzyskano wskaźniki umożliwiające porównania między regionami i dla tego samego regionu w czasie. Niestety Charron i in. [2014] nie analizowali relacji między tym wskaźnikiem a tempem wzrostu gospodarczego. Stwierdzili natomiast, że ze wskaźnikiem tym jest pozytywnie związany regionalny HDI zarówno w obrębie poszczególnych krajów, jak i pomiędzy krajami UE. HDI wyjaśnia prawie 60% całkowitej zmienności EQI, a zależność pozostaje silna nawet po uwzględnieniu wpływu takich zmiennych, jak wielkość regionu czy wpływu otoczenia krajowego. Zmiana HDI o 25 punktów oznacza zmianę wartości EQI w tym samym kierunku o jedno odchylenie standardowe. Podobnie Charron i in. [2014] znaleźli dowody na korelację jakości władz regionalnych z regionalnym kapitałem społecznym (zaufaniem społecznym), aczkolwiek związek ten osłabiał się po wykluczeniu regionów włoskich. Autorzy nie wypowiedali się jednak na temat przyczynowo skutkowych mechanizmów analizowanych związków.

Badania Charrona i in. [2014] obarczone są podobnymi problemami, jak wcześniej prezentowane analizy na poziomie krajowym. Użyte wskaźniki jakości władz publicznych (*governance*) pokazują raczej efekt ich działania niż autentyczną jakość. Nie odpowiadają one wprost na pytanie o zdolność władz regionalnych do zmniejszania niepewności obrotu gospodarczego i zapewnienia stabilnych warunków rozwoju. Wątpliwość budzi także wykorzystanie wskaźników krajowych Banku Światowego, które jednak w głównej mierze odzwierciedlają zadania władz krajowych, a cały indeks obejmuje szeroko rozumiane instytucje, a nie tylko władze publiczne (aspekt *governance*).

W Polsce oceną jakości władz regionalnych zajmuje się Instytut Rozwoju. Wskaźnik instytutu uwzględnia następujące zmienne [Brodzicki 2014b]:

- a) całkowitą wartość projektów dofinansowanych z środków UE w okresie 2004–2006 oraz dotychczas zrealizowanych za okres 2007–2013 w ujęciu per capita, co zdaniem autorów aproksymuje sprawność administracyjną i efektywność instytucji samorządowych;
- b) procent powierzchni regionu objętej obowiązującymi planami miejscowymi;
- c) wykrywalność sprawców przestępstw stwierdzonych (w procentach);
- d) liczba postępowań przygotowawczych w sprawach o korupcję (jako destymulanta) na podstawie raportu CBA pt. „Mapa korupcji”;
- e) frekwencja wyborcza w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego, która może być uznana za wskaźnik zaufania społeczeństwa do władz.

Koncepcja pomiaru Instytutu Rozwoju znacznie odbiega od tej zaproponowanej przez Charrona i in. [2014] Po pierwsze, u jej podstaw leżą zmienne obiektywne (lub quasi-obiektywne w przypadku wskaźników bezpieczeństwa). Po drugie, pojawiają się nowe wymiary instytucji nieuwzględniane przez Bank Światowy, głównie „przedsiębiorczość” władz publicznych mierzona pozyskiwaniem środków z UE. Pokrywa się jedynie wymiar korupcji i praworządności, ale ich ujęcia są różne. Po trzecie, Bank Światowy korzysta z wielu źródeł, podczas gdy Instytut Rozwoju wykorzystuje kilka

zmiennych, powoduje to dużo większą wrażliwość indeksu na zmiany którejs z nich. Po czwarte, inne są sposoby syntezy informacji i konstruowania wskaźnika syntetycznego. Indeks EQI charakteryzuje się też dużo niższą (prawie trzykrotnie) zmiennością niż indeks instytucji Instytutu Rozwoju [Brodzicki 2014b]. Stąd porównywalność rezultatów jest ograniczona – zob. np. różnice w pozycjach woj. lubelskiego, kujawsko-pomorskiego, śląskiego, mazowieckiego etc. (tabela 4.6).

Tabela 4.6. Indeksy jakości instytucji

WOJEWÓDZTWO	WARTOŚCI WSKAŹNIKA		POZYCJA W RANKINGU	
	IR	EQI	IR	EQI
Dolnośląskie	0,512	38,033	1	1
Kujawsko-pomorskie	0,322	41,657	15	6
Lubelskie	0,427	43,907	4	13
Lubuskie	0,364	42,640	9	8
Łódzkie	0,430	42,092	3	7
Małopolskie	0,399	43,281	7	9
Mazowieckie	0,352	40,646	13	4
Opolskie	0,357	49,033	11	16
Podkarpackie	0,243	43,774	16	12
Podlaskie	0,396	41,389	8	5
Pomorskie	0,415	43,656	6	11
Śląskie	0,363	38,056	10	2
Świętokrzyskie	0,420	44,811	5	14
Warmińsko-mazurskie	0,341	47,779	14	15
Wielkopolskie	0,353	40,587	12	3
Zachodniopomorskie	0,460	43,452	2	10

Źródło: Modyfikacja na podstawie Brodzicki [2014b].

Biorąc to wszystko pod uwagę, można stwierdzić, iż badania nad instytucjonalnymi aspektami regionalnego wzrostu gospodarczego są w Polsce, ale i w UE, ciągle w powijakach. Nie ma jednoznacznie przyjętych i niebudzących kontrowersji metod pomiaru jakości procesu wyboru publicznego (*governance*) na poziomie regionalnym.

Otwarty i wymagający zbadania pozostaje wpływ władz regionalnych na zmniejszenie niepewności procesów gospodarczych, tj. zapewnienia dynamicznego przywództwa, co na poziomie krajowym analizowali Meisel i Ould Aoudia [2008]. Ten aspekt władztwa regionalnego wydaje się jakby niedoceniany w badaniach. Także w Polsce władze regionalne częściej są oceniane w kontekście inwestycji publicznych, niżeli zdolności do przyciągania/zachowania wykształconych zasobów pracy czy kapitału prywatnego. Jest to trudny problem, zważywszy na wielość czynników leżących u podstaw tego typu decyzji osób i inwestorów prywatnych. Analizowane badania zagraniczne wydają się zakładać, iż dużo większe znaczenie ma przewidywalność instytucji-organizacji i przestrzeganie przez nie przepisów, a więc zdolność do samoograniczenia, aniżeli instytucjonalna „przedsiębiorczość”, która w polskich warunkach wydaje się być nadal ceniona (np. w kontekście pozyskiwania środków z UE). Autorzy analizowanych badań przyjmują natomiast często założenie neoklasyczne, że im więcej wolności w sferze gospodarczej, tym lepiej, a instytucje mają się ograniczać [Henisz 2000] i jak najmniej regulować [Czeglédi 2006]. Współczesny kryzys postawił jednak tego typu podejście pod znakiem zapytania, gdyż jedną z jego przyczyn jest słabość regulacyjna instytucji tzw. *governance failure*.

4.5.3. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny jest produktem więzi i relacji społecznych o głównie niesformalizowanym charakterze. W literaturze przedmiotu zjawiska o sporym znaczeniu dla wzrostu gospodarczego, takie jak: zdolności do wchodzenia w powiązania sieciowe [OIR 2011; Zaucha 2011] czy istnienie lokalnych milieu rozwojowych [np. Bartkowski 2007; Czapiński 2011; Grosse 2002; Przygodzki 2004; Kaźmierczak 2007] analizowane są często pod szyldem kapitału społecznego. Co istotne, wiele z tych badań ma wymiar regionalny⁹⁹. Na potrzebę badań kapitału społecznego na poziomie regionalnym zwraca uwagę wielu badaczy [Beugelsdijk i Schaik 2001, 10].

W ekonomii kapitał społeczny najczęściej rozpatrywany jest w aspekcie zbiorowym¹⁰⁰. W tym kontekście bywa zwykle przywoływana definicja¹⁰¹ Putnama i in. [1995, 258], którzy określają ten kapitał jako odnoszący się „do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć

⁹⁹ Robert Putnam, uważany za jednego z czołowych przedstawicieli tego nurtu badawczego, swoje refleksje co do wpływu kapitału społecznego na rozwój gospodarczy sformułował na przykładzie włoskich regionów [Putnam i in. 1995].

¹⁰⁰ Na temat aspektów kapitału ludzkiego zob. Bartkowski [2007, 76 i n.].

¹⁰¹ Przegląd definicji kapitału ludzkiego zob. np. Bartkowski [2007]; Bronisz i Heijman [2009, 3–5]; Zajda [2011, 172–176]; Sierocińska [2011, 70–73].

sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania¹⁰². Tak rozumiany kapitał społeczny rodzi pozytywne konotacje, ułatwiając osiągnięcie celów społecznych, takich jak wzrost gospodarczy, transformacja systemowa, sprawiedliwość społeczna. Zmniejsza on koszty transakcyjne i ułatwia współpracę prowadzącą w teorii gier do optimum Pareto (ogranicza częstotliwość stosowania strategii niekooperacyjnych) [zob. Routledge i Amsberg 2002, 3].

Nie wszyscy zgadzają się z takim rozumieniem roli kapitału społecznego. Więzy, współpraca, znajomości mogą być wykorzystywane przez jednostki do realizacji partykularnych celów prywatnych [Bourdieu 1986], przez silne grupy do narzucania słabszym niekorzystnych dla nich rozwiązań [Olson 1982], czy też osiągnięcia krótkoterminowych zysków [Sierocińska 2011, 80], a więc opóźniać wzrost i rozwój. Stąd podział na kapitał społeczny inkluzywny lub wiążący i ekskluzywny lub łączący, ten drugi sprzyjający rozwojowi gospodarczemu [Sierocińska 2011, 80; Herbst 2009, 29; Węziak-Białowolska 2010, 80]. Niektórzy autorzy wyróżniają też prywatny i administracyjny (*government*) kapitał społeczny, ten drugi utożsamiając z prawami ludzkimi, rządami prawa oraz przestrzeganiem/wywiązywaniem się z umów [zob. Knack 2002, 1]. Trudno jednak się z tym podejściem zgodzić, gdyż w ten sposób kapitał społeczny traci swój nieformalny charakter i staje się częścią zarządzania (*governance*) i innych wcześniej już omówionych instytucji [zob. też Temple 2001, 84].

Nie istnieją powszechnie uznane sposoby operacjonalizacji kapitału społecznego [Bronisz i Heijman 2009, 3]. W badaniach empirycznych kapitał społeczny utożsamiony jest często z zaufaniem [np. Helliwell 1996; Tabellini 2010; Knack i Keefer 1997; La Porta i in. 1997; Granato i in. 1996], aczkolwiek w wielu z nich uwzględniana jest także aktywność obywatelska [Bronisz i Heijman 2009; Guiso i in. 2000] czy intensywność kontaktów/współpracy [np. Routledge i Amsberg 2002]. Putnam był zdania, iż koncepcja kapitału społecznego nie powinna być sprowadzana jedynie do zaufania społecznego, operacjonalizował ją przez takie zjawiska jak: altruizm (skłonność do ponoszenia wydatków charytatywnych czy honorowego oddawania krwi), członkostwo w organizacjach pozarządowych, frekwencja wyborcza oraz czytelnictwo czasopism [przywołane za: Sierocińska 2011, 76–77]. Przeciwni takiemu podejściu są Knack i Keefer [1997, 1284], których badania nie wykazały związku między wzrostem gospodarczym a skłonnością społeczeństwa do organizowania się w stowarzyszenia. Inni badacze zamiennie używają takich pojęć jak zaufanie czy aktywność społeczna i kapitał społeczny, wskazując na ich silną współzależność (i stąd możliwość substytucji) [zob. np. Guiso i in. 2000, 2].

¹⁰² „Social capital... refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating co-ordinated actions” [Putnam 1993, 167].

W Polsce¹⁰³ kapitał społeczny zdefiniowano w Diagnozie społecznej [Czapiński i Panek 2011] przez pryzmat jego składowych obejmujących: aktywność na rzecz środowiska lokalnego, udział w wyborach samorządowych czy parlamentarnych, udział w nieobowiązkowych zebraniach, pozytywnym stosunku do demokracji, przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji oraz przekonanie, że większości ludzi można ufać. Mikołaj Herbst [2007] za składowe tego kapitału w polskich warunkach uznał frekwencję w wyborach, a także wielkość sektora pozarządowego. Podobnie Bronisz i Heijman [2009], którzy do skłonności do zrzeszania się i sektora pozarządowego oraz udziału w wyborach dorzucili jeszcze kapitał ludzki (mierzony liczbą uczniów i studentów). Szerszą analizę polskich definicji i sposobów operacjonalizacji kapitału społecznego zawierają opracowania Pawłowskiej [2012, 95–96] i Węziak-Białowolskiej [2010].

W fundamentalnym badaniu obejmującym 29 krajów Knack i Keefer [1997] udowodnili istnienie korelacji między zaufaniem i przestrzeganiem norm społeczeństwa obywatelskiego (np. płaceniem podatków czy powstrzymaniem się od jazdy na gapę) a wzrostem gospodarczym. Dowiedli, iż wzrost udziału ludzi ufających o 10 punktów procentowych współgra ze zwiększeniem o 0,8 punktu procentowego stopy wzrostu w analizowanych krajach¹⁰⁴. Według obu autorów zaufanie wpływa na wzrost PKB przez innowacje i akumulacje kapitału społecznego oraz wzrost udziału inwestycji w PKB, a nawet lepszy poziom infrastruktury. Na przykład wzrost zaufania o 7 punktów procentowych idzie w parze ze wzrostem udziału inwestycji w PKB o 1 punkt procentowy [Knack 2002, 16]. Ponadto ich badania wskazały na większe znaczenie zaufania dla wzrostu PKB w krajach o słabej tkance instytucji formalnych aniżeli w krajach, gdzie instytucje te są dobrze rozwinięte. Spostrzeżenia te potwierdził John Helliwell [1996], który badając 17 krajów OECD wskazał na negatywny związek pomiędzy poziomem zaufania i wzrostem gospodarczym. Podobne wnioski można wyciągnąć z analiz Ahlerupa i in [2007]. Według nich wzrost kapitału społecznego o jedno odchylenie standardowe prowadzi do podniesienia się o 1,10 punktu procentowego stopy tempa wzrostu PKB pomiędzy krajami o słabej tkance instytucjonalnej (25 percentyl siły instytucjonalnej) i tylko 0,36 punktu procentowego w krajach o tkance silnej (75 percentyl siły instytucjonalnej). Jednak Knack i Keefer [1997] dowodzą, iż nawet dla krajów OECD zależność między zaufaniem a udziałem inwestycji w PKB pozostawała wciąż istotna. Knack i Keefer [1997, 1273] nie

¹⁰³ Szerokie omówienie problemu definiowania i mierzenia kapitału społecznego znajduje się m.in. w rozprawie doktorskiej M. Paszkiewicz, napisanej pod kierunkiem J.J. Sztudyngera pt. „Wpływ kapitału społecznego na wzrost gospodarczy w Polsce na przykładzie wybranych czynników”, 2012.

¹⁰⁴ Badanie przeprowadzono dla lat 1980–1992. Zależność ta w okresie drugim (1960–1992 czy 1970–1992) była jednak znacznie słabsza.

stwierdzili też bezpośredniej zależności między poziomem angażowania się obywateli w organizacje pozarządowe a wzrostem gospodarczym czy inwestycjami w badanych 29 krajach.

Beugelsdijk i Schaik [2001] nie tylko zakwestionowali¹⁰⁵ jakość analiz Knacka i Keefera [1997], ale analizując zaufanie i powiązania sieciowe (siła sektora NGO) w 54 europejskich regionach (7 krajów¹⁰⁶, regiony NUTS 1) w latach 1950–1998 odrzucili hipotezę o znaczeniu zaufania dla stopy wzrostu gospodarczego, a wskazali na wpływ w tym zakresie Putnamowskiej koncepcji zaangażowania społecznego, mierzonej intensywnością powiązań sieciowych społeczeństwa obywatelskiego oraz rzeczywistego zaangażowania obywateli w te powiązania.

Wielu innych badaczy potwierdziło istnienie tego typu zależności. Na przykład Tabellini [2010] pewne aspekty kapitału społecznego utożsamiał z kulturą (zaufanie i szacunek dla innych, zaufanie do jednostki ludzkiej). Na podstawie danych 69 regionów z 8 krajów Europy, stosując regresję przekrojową, wykazał, iż tak rozumiana kultura (po wyeliminowaniu wpływu trwałych charakterystyk krajowych, takich jak poziom kapitału ludzkiego i współczynnik urbanizacji) miała istotny wpływ na poziom PKB na mieszkańca i stopę wzrostu w badanych regionach w latach 90. oraz była wynikiem procesów historycznych, tj. jakości instytucji politycznych i analfabetyzmu. Tabellini wskazuje więc na specyfikę formowania się kapitału społecznego jako procesu długiego trwania.

Osobnym nurtem badań są analizy procesu formowania się kapitału społecznego, a na tej podstawie wskazania jego wkładu do wzrostu gospodarczego. Przykładem może być badanie Péreza i in. [2006], w którym autorzy stworzyli model formowania się kapitału społecznego na podstawie racjonalnych decyzji jednostek (przewaga korzyści nad kosztami). Decyzje te są warunkowane pewnymi zmiennymi decyzyjnymi, których znajomość pozwala na obliczenie wielkości kapitału społecznego w danym kraju. Zmienne te to: dochód (PKB) na mieszkańca (wydajność) (+)¹⁰⁷, nierówności ekonomiczne (-), wiek średni mieszkańców (-), oczekiwana długość życia, jaką mieszkańcy spędzą w danym kraju (+), koszty współpracy (-), płaca progowa (-), elastyczność dochodowa kapitału społecznego (+), oczekiwanie wzajemności w stosunku do innych (+), wielkość sieci społecznych (+) i stopień powiązania (+).

Następnie, estymując podaną niżej (równanie (17)) funkcję produkcji na bazie informacji dla wybranych krajów OECD za lata 1965–2001, doszli do wniosku

¹⁰⁵ Beugelsdijk i in. [2004] zakwestionowali odporność modelu dla 29 krajów (zbyt mało obserwacji, nietrafny ich dobór), ale zgodzili się z wynikami poszerzonego badania o obserwacje dla 41 krajów, w którym Zak i Knack [2001] ponownie dowodzą istnienia istotnej zależności między poziomem zaufania a stopą wzrostu przy wyeliminowaniu wpływu instytucji formalnych.

¹⁰⁶ Francja, Włochy, Niemcy, Hiszpania, Holandia, Belgia, Wielka Brytania.

¹⁰⁷ (+) związek wprost proporcjonalny, (-) związek odwrotnie proporcjonalny.

o pozytywnym wpływie kapitału społecznego na poziom dobrobytu mierzony wielkością PKB na mieszkańca. Badanie to należy również traktować jako próbę uwolnienia się od miar zaufania jako synonimów kapitału społecznego. Zmiany w estymowanym przez autorów poziomie kapitału społecznego miały bowiem inny kierunek i dynamikę, niż zmiany we wskaźnikach zaufania (np. dla USA w badanym okresie poziom zaufania malał, a poziom kapitału społecznego wraстал).

$$Y_t = K_t^\alpha H_t^\varphi K S_t^\beta (A_t L_t)^{1-\alpha-\beta-\varphi} \quad (17)$$

gdzie:

Y – poziom PKB,

L – nakład pracy,

K – nakład kapitału,

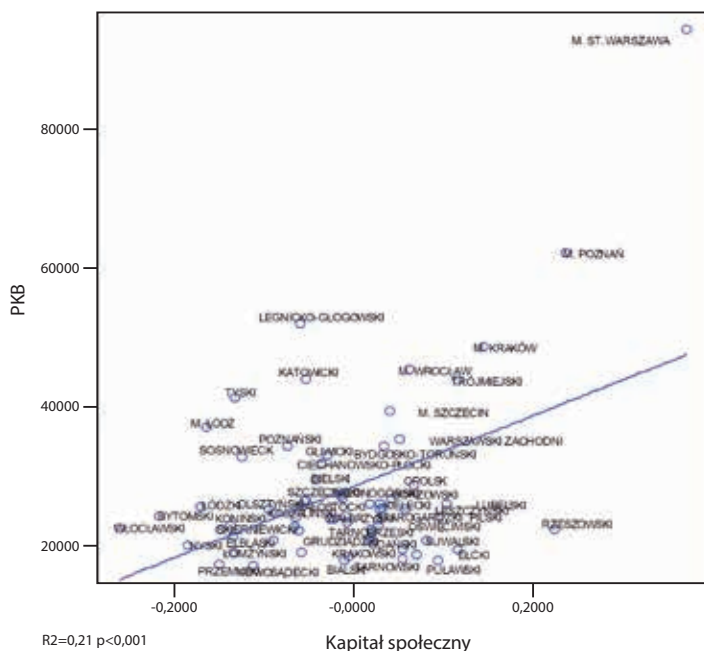
H – nakład kapitału ludzkiego,

K – nakład kapitału społecznego,

A – poziom technologii,

α, β, φ – współczynniki elastyczności.

Polska Diagnoza Społeczna przytacza dowody na istnienie trwałej (w czasie) zależności między kapitałem społecznym a poziomem dobrobytu w Polsce w przekroju terytorialnym (rycina 4.3).



Rycina 4.3. Kapitał społeczny a PKB 66 podregionów wg NUTS 3 w 2011 r.
Źródło: Czapiński i Panek [2011, 289].

Analiza Bronisz i Heijmana [2009] przeprowadzona natomiast na poziomie polskich województw wskazała na związek poziomu PKB z kapitałem ludzkim (liczba studentów) oraz z liczbą organizacji pozarządowych, jak również brak takiego związku z frekwencją wyborczą. Na problemy związane z wykorzystaniem tego ostatniego wskaźnika uczuła sam Putnam, mówiąc, iż frekwencja może zależeć od wielu czynników niezwiązanych z kapitałem społecznym, np. od stopnia zorganizowania partii politycznych w terenie [cyt. za Guiso i in. 2000, 7]. Związek między wzrostem gospodarczym a kapitałem społecznym w polskiej przestrzeni zdiagnozowali również Janc [2009,91] – ale tylko dla Polski Północnej i Zachodniej – oraz Paszkiewicz [2009, 26], której badania przewidują podniesienie się regionalnej wydajności pracy w związku ze wzrostem stopy krwiodawstwa, zmniejszaniem się przestępczości oraz podwyższeniem się frekwencji wyborczej.

Obraz relacji między kapitałem społecznym a wzrostem gospodarczym, jaki wyłania się z analiz polskich naukowców, daleki jest jednak od jednoznaczności. Badania Pawła Swianiewicza i Jana Herbsta [2008] dowodzą, „że we wschodnich regionach Polski i na polskiej wsi kapitał społeczny ma w dużej mierze charakter wiążący, a nie łączący, co może hamować rozwój społeczno-gospodarczy tych obszarów” [cyt. za Herbst 2009, 29]. Jednoznacznego wpływu tego kapitału na wzrost gospodarczy nie stwierdziło wielu badaczy [np. Działek 2009; Herbst 2007]. Niektórzy autorzy wskazują [np. Węziak-Białowolska 2010] na niemożność syntetycznego pomiaru kapitału społecznego ze względu na heterogeniczność tej kategorii. Inni krytycy wskazują na błędy popełniane w operacjonalizacji i pomiarze kapitału społecznego [np. Herbst 2008, 23–24]. Podważają one wiarygodność osiąganych wyników. Bednarek-Szczepańska [2013] zestawiała siedem prób pomiaru kapitału społecznego polskich jednostek terytorialnych i stwierdziła, iż analizowane badania różnią się zakresem ujmowania kapitału społecznego, wykorzystują wskaźniki krytykowane w literaturze przedmiotu, a w efekcie dają nieporównywalne, niekiedy nawet diametralnie różne wyniki.

Podsumowanie

Analizowane kategorie wchodzące w skład kapitału terytorialnego i ich wzajemne relacje są nieostre, zachodzą na siebie i są dalekie od klarowności i jasnego usystematyzowania. Przykładem mogą być normy stanowione przez instytucje analizowane w ramach kapitału społecznego (jako kapitał instytucjonalny), ale także procesu zarządzania (*governance*). Stanowi to pewną trudność poznawczą, ale jest stanem nieuniknionym w dziedzinie przeżywającej szybki rozwój, cechującej się wysokim stopniem interdyscyplinarności badań i wielością analizowanych wątków pod jednym zbiorowym szyldem instytucji. Dlatego modele wzrostu ujmujące wiele wymiarów kapitału terytorialnego [takie jak Capello i in 2009] pojawiają się jednak niezbyt często.

Zaprezentowane i omówione wysiłki badawcze wskazują, iż kapitał terytorialny (jego elementy składowe), zdaniem czołowych ekonomistów, stanowią istotną determinantę wzrostu gospodarczego, zwykle o charakterze pośrednim.

W modelach wzrostu zakłada się najczęściej, iż elementy kapitału terytorialnego wpływają na wielkość zasobów (szczególnie kapitału ludzkiego) i ich produktywność [Capello i in. 2009]. W modelach tych ujmowane są one jako element czynnika „A” lub też w równaniach wskazujących na akumulacje czynników produkcji. Analizy regionalne są rzadsze aniżeli te prowadzone na szczeblu krajowym, z wyjątkiem kapitału społecznego.

Głównym problemem, jaki sprawia, iż badania nad kapitałem terytorialnym są dalekie od konkluzywności, jest złożony charakter samej kategorii (nieliniowe związki ze zmianami PKB) oraz trudności w dobraniu właściwych wskaźników do pomiaru poszczególnych jej aspektów czy wymiarów (vide wydatki na infrastrukturę czy też infrastruktura w sensie fizycznym).

Przeprowadzony przegląd literatury przedmiotu wskazuje na pozytywną korelację ze wzrostem PKB takich elementów kapitału terytorialnego jak edukacja, instytucje ekonomiczne, korzyści aglomeracji. Również kapitał ludzki zaliczony przez Camagniego [2008] do kapitału terytorialnego wykazuje podobne związki.

Zbyt duże uproszczenia, mające na celu kwantyfikację lokalnych czynników rozwoju, nie służą jednak poprawie jakości wnioskowania na podstawie agregatowych funkcji produkcji. Roberto Camagni określa to dosadnie, konstatując: „Brak możliwości bezpośredniego pomiaru efektów generowanych przez kapitał terytorialny implikuje utożsamianie tych efektów z «postępem technologicznym» w funkcji produkcji, lecz stanowi to jedynie miarę naszej «ignorancji»” [Camagni 2008, 4].

Warto też zadać pytanie, czy modelowanie makroekonomiczne stanowi odpowiednią formę dla wyrażenia lokalnych czynników rozwoju. Za w pełni zasadne należy uznać dążenie do większej komplementarności pomiędzy zastosowaniem ilościowych i sformalizowanych modeli wzrostu oraz teorii rozwoju lokalnego, odwołujących się do jakościowych metod analizy. Wnikliwej debacie powinna zostać poddana zasadność łączenia tych dwóch nurtów na drodze formalnej w szerszym stopniu niż ma to miejsce obecnie.

Wydaje się, iż na obecnym etapie rozwoju wiedzy (ze względu na trudności dobrania adekwatnych miar kapitału terytorialnego) konieczne jest dalsze porządkowanie sfery pojęciowej związanej z kapitałem terytorialnym i testowanie związku między różnymi jego wymiarami (i ich miarami) a wskaźnikami wzrostu. Potem może przyjść czas na konstruowanie syntetycznych mierników regionalnego kapitału terytorialnego, aczkolwiek badania prowadzone na szczeblu krajowym wskazują, iż znaczenie poszczególnych jego wymiarów dla wzrostu (np. infrastruktury transportowej) zmienia się wraz z etapami rozwoju. Stąd wątpliwość co do użyteczności miar syntetycznych na poziomie regionalnym.

5. KLUCZE TERYTORIALNE JAKO PODSTAWA DLA KWANTYFIKACJI KAPITAŁU TERYTORIALNEGO

5.1. Klucze terytorialne a zagadnienia wiążące

Zdefiniowany i analizowany w poprzednim rozdziale kapitał terytorialny stanowi konstrukt heterogeniczny i obejmuje odrębne zjawiska, jak np. kapitał społeczny, klastry czy infrastruktura publiczna. W niniejszej monografii rozważania koncentrują się na relacji wzrostu i kapitału terytorialnego. Stąd zdecydowano się na operacjonalizację tej drugiej kategorii przy wykorzystaniu kluczy terytorialnych, które powstały jako koncepcja łącząca Agendę Terytorialną UE 2020 ze Strategią Europa 2020 (oba dokumenty opisane są w części trzeciej). Klucze te to [Böhme i in. 2011, Zaucha i in. 2014b]: dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne, powiązania sieciowe miast oraz regiony funkcjonalne. Stanowią one przestrzenne wyznaczniki wzrostu.

Klucze mają swoje przełożenie w definiowanych wcześniej elementach kapitału terytorialnego [Camagni 2008]. Znajdujemy tam bezpośrednio wymienione zasoby endogeniczne (terytorialne), usługi oraz kapitał relacyjny, który podobnie jak sieci współpracy można w jakimś stopniu utożsamiać z kluczem sieci miast, a nawet z kluczem dostępność. Ponadto, dostępność oraz powiązania ośrodków miejskich, a także regiony funkcjonalne odpowiadają pośrednim dobrom publicznym lub quasi-publicznym. Zasoby terytorialne można utożsamiać z namacalnymi dobrami publicznymi i prywatnymi oraz niematerialnymi dobrami publicznymi (kapitał społeczny). Klucze nawiązują również do elementów zaproponowanych w gwiazdzistym modelu spójności terytorialnej Medeirosa (2011; patrz rycina 1.3). Dostępność jest tam jednym z podstawowych wyznaczników wydajności terytorialnej, usługi zaś jedną z baz jakości terytorialnej.

Usługi pożytku publicznego obejmują także pośrednie dobra prywatne. Jeżeli przyjmiemy, że spójność terytorialna ma być wyrazem polityki wykorzystującej element przestrzenny oraz nakierowanej na kapitał terytorialny (rycina 1.6), to klucze terytorialne można uznać za podstawę do poszukiwań mierników tejże spójności.

Identyfikacja i wybór kluczy terytorialnych w raporcie bazowym polskiej prezydencji były efektem wnikliwej analizy tzw. zagadnień wiążących (*linking issues*) zapisy obu wymienionych dokumentów [Zaucha i in. 2014b]. Wybrane klucze charakteryzują się wysoką wrażliwością na istniejące różnice terytorialne oraz na potrzeby dawnych i nowych państw członkowskich UE. Układ „kluczy” i odpowiadających im

zagadnień wiążących przedstawiono w tabeli 5.1. Wybór kluczy uwzględnił także dotychczasowy dorobek w zakresie definiowania kapitału terytorialnego i spójności terytorialnej (patrz wyżej).

Tabela 5.1. Klucze terytorialne

Klucz terytorialny	Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)
Dostępność	<ul style="list-style-type: none"> dostępność w wymiarze globalnym dostępność w wymiarze europejskim i transgranicznym dostępność w wymiarze krajowym i dostępność między metropoliami dostępność głównych i drugorzędnych ośrodków regionalnych (w tym dostępność usług pożytku publicznego) struktura gałęziowa transportu (<i>modal-split</i>), transport publiczny, transport intermodalny łączność elektroniczna (<i>E-connectivity</i>) dostęp do sieci energetycznych
Usługi pożytku publicznego	<ul style="list-style-type: none"> dostęp do usług pożytku publicznego usługi pożytku publicznego na obszarach słabo zaludnionych i wyludniających się inwestycje w edukację
Zasoby terytorialne	<ul style="list-style-type: none"> czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych) lokalne systemy i sieci innowacji rozsądne zarządzanie aktywami kulturowymi i przyrodniczymi energia odnawialna i lokalna produkcja energii terytorialne zasoby do produkcji energii rewitalizacja miast
Powiązania ośrodków miejskich (sieci miast)	<ul style="list-style-type: none"> interakcje pomiędzy metropoliami w skali UE interakcje między głównymi krajowymi biegunami wzrostu czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych) dostępność w ramach metropolii i pomiędzy metropoliami
Regiony funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none"> rozszerzenie lokalnych rynków pracy zwiększanie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi kompaktowe miasta (zrównoważone miasta)

Źródło: Zaucha i in. [2014b].

W dalszych rozważaniach przyjęto, że wyodrębnione zagadnienia wiążące (*linking issues*) staną się podstawą dla propozycji wskaźników. Przykładowych wskaźników wymienionych w Raporcie Bazowym nie traktowano przy tym jako propozycji ostatecznej. Przeciwnie, odnoszono się do nich niekiedy krytycznie, biorąc pod uwagę realne możliwości wykorzystania miar w warunkach polskich.

Tak zakrojona metoda kwantyfikacji kapitału terytorialnego, przy wykorzystaniu dostępnych w Polsce informacji statystycznych, nie ma charakteru ostatecznego ani wyczerpującego. Chodzi bardziej o sprawdzenie, co i jak mierzyć. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie możliwych kierunków wykorzystania określonych miar i wskaźników do operacjonalizacji pojęcia spójności terytorialnej ogólnie oraz w Polsce. Miary te zostaną następnie wykorzystane do zbadania wpływu poszczególnych elementów kapitału terytorialnego na wzrost gospodarczy w Polsce w ujęciu przestrzennym (rozdz. 7 i 8).

Zważywszy na to, że zaproponowane w niniejszym rozdziale wskaźniki powinny być podstawą do tworzenia standardów planistyczno-rozwojowych w układach terytorialnych różnych szczebli, przy ich selekcji wzięto pod uwagę następujące trzy zasady ogólne:

- zasada relatywnie łatwego dostępu do danych pierwotnych;
- zasada zmienności przestrzennej (zróżnicowania terytorialnego na analizowanym obszarze);
- zasada wrażliwości na ewentualną interwencję (wskaźniki, których wartość zmienia się co najmniej średniookresowo i pod wpływem określonych działań administracji różnego szczebla).

Przyjęcie takich reguł warunkuje możliwość wykorzystania proponowanych miar do ewaluacji oraz monitorowania polityk służących pogłębianiu spójności terytorialnej.

W poniższym tekście poszczególne klucze zostały krótko scharakteryzowane, przy jednoczesnym odniesieniu do zapisów zawartych w krajowych dokumentach strategicznych, w tym przede wszystkim w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [KPZK 2030; Korcelli i in. 2011]. W każdym przypadku omówiono także potencjalne wskaźniki, jakie mogą być wykorzystywane przy kwantyfikacji „kluczy”. Odniesiono się do dostępności odpowiednich danych w warunkach polskich, a także wskazano na dotychczasowe opracowania mogące służyć jako przykłady analiz przestrzennych tychże wskaźników. Na zakończenie wszystkich podrozdziałów zaproponowano zestaw wskaźników, które są możliwe do łatwego wykorzystania. Każdy wskaźnik proponowano tylko jednokrotnie, nawet jeżeli jest on adekwatny do kilku kluczy terytorialnych jednocześnie.

5.2. Klucz terytorialny – dostępność

Dostępność przestrzenna jest pojęciem od dawna funkcjonującym w literaturze geograficznej i ekonomicznej [m.in. Geurs i Eck 2001; Gutiérrez 2001; Stępiak

i Rosik 2013b]. Mimo to spotykamy wiele sposobów jego definiowania. We współczesnych badaniach o charakterze aplikacyjnym najczęściej stosuje się cztery podstawowe miary dostępności [szczegóły por. Komornicki i in. 2010]:

- dostępność rozumiana jako wyposażenie regionu w infrastrukturę transportową (wyrażona np. gęstością sieci drogowej lub kolejowej);
- dostępność czasowa (izochronowa), często utożsamiana z dostępnością kumulatywną;
- dostępność potencjałowa, uwzględniająca wszystkie relacje pomiędzy określonym zbiorem regionów (ujęcie macierzowe), z uwzględnieniem ich mas oraz odległości czasowej;
- dostępność spersonifikowana, w tym np. dostępność dzienna w układzie ośrodków określonej rangi.

W opracowaniach o wymiarze europejskim najczęściej stosowana jest dostępność potencjałowa, względnie izochronowa. Dostępność trafiła jako jeden z podstawowych wskaźników do piątego raportu kohezyjnego Unii Europejskiej. Tym samym postrzeganie rozwoju infrastruktury w większym stopniu zyskało wymiar terytorialny. Wykonane analizy udowodniły, że zróżnicowane przestrzennie są nie tylko tradycyjnie rozumiane potrzeby transportowe. Wykazano, że również efektywność inwestycji (rozumiana jako ich wpływ na rozwój gospodarczy) jest bardzo różna w poszczególnych jednostkach terytorialnych [Wegener i in. 2005]. Dostępność przestrzenna stała się tym samym naturalnym wskaźnikiem, pozwalającym na ocenę efektywności działań inwestycyjnych w różnych skalach przestrzennych. Jest ona obecnie powszechnie wykorzystywana zarówno podczas ewaluacji zakończonych programów (np. programów operacyjnych Unii Europejskiej), jak i do symulacji rezultatów działań dopiero planowanych. Dodatkowym walorem wskaźnika dostępności potencjałowej jest uwzględnienie zmian w rozmieszczeniu mas, najczęściej ludności. Tym samym przy porównaniach długookresowych możliwa jest obserwacja nie tylko efektów zmian stanu infrastruktury transportowej, ale także rezultatów zachodzących równoległe ruchów migracyjnych. Ponadto zależnie od przyjętej w modelu funkcji oporu przestrzeni atrakcyjność mas (celów podróży) może zmniejszać się szybciej lub wolniej wraz ze wzrostem odległości. Pozwala to na wykonanie odrębnych analiz dla podróży krótkich (jak np. dojazdy do pracy) i długich.

Badania dostępności potencjałowej w skali europejskiej prowadzone są od lat głównie przez ośrodki niemieckie [Spiekermann i Schurmann 2007], a także na potrzeby projektów ESPON [2004b; 2004d; 2005b; 2010; 2012c; 2014c], tj. projekty 1.2.1, 1.1.3, SeGI, FOCCI, ESPON TRACC. Ponadto niektóre kraje (m.in. Hiszpania, Polska i Czechy) prowadzą tego rodzaju analizy dla swoich terytoriów. Najczęściej wykorzystywany jest poziom NUTS 3, a wyniki prezentuje się w postaci wskaźnika odniesionego do średniej europejskiej (rozumianej jako przestrzeń ESPON). Przyjęta metodologia oraz rozkład potencjału demograficznego i ekonomicznego w Europie determinują najwyższe wartości współczynnika dostępności w rejonie tzw. Pentagonu (z jądrem na styku granic

Niemiec, Francji, Belgii i Luksemburga). Dostępność w sposób naturalny maleje ku peryferiom badanego obszaru. Zaburzenia w koncentrycznym układzie wartości współczynnika wynikają z rozmieszczenia dużych inwestycji liniowych (autostrady, szybkie koleje), względnie z braków w infrastrukturze (często uwarunkowanych środowiskiem naturalnym lub spuścizną silnie w przeszłości sformalizowanych granic politycznych).

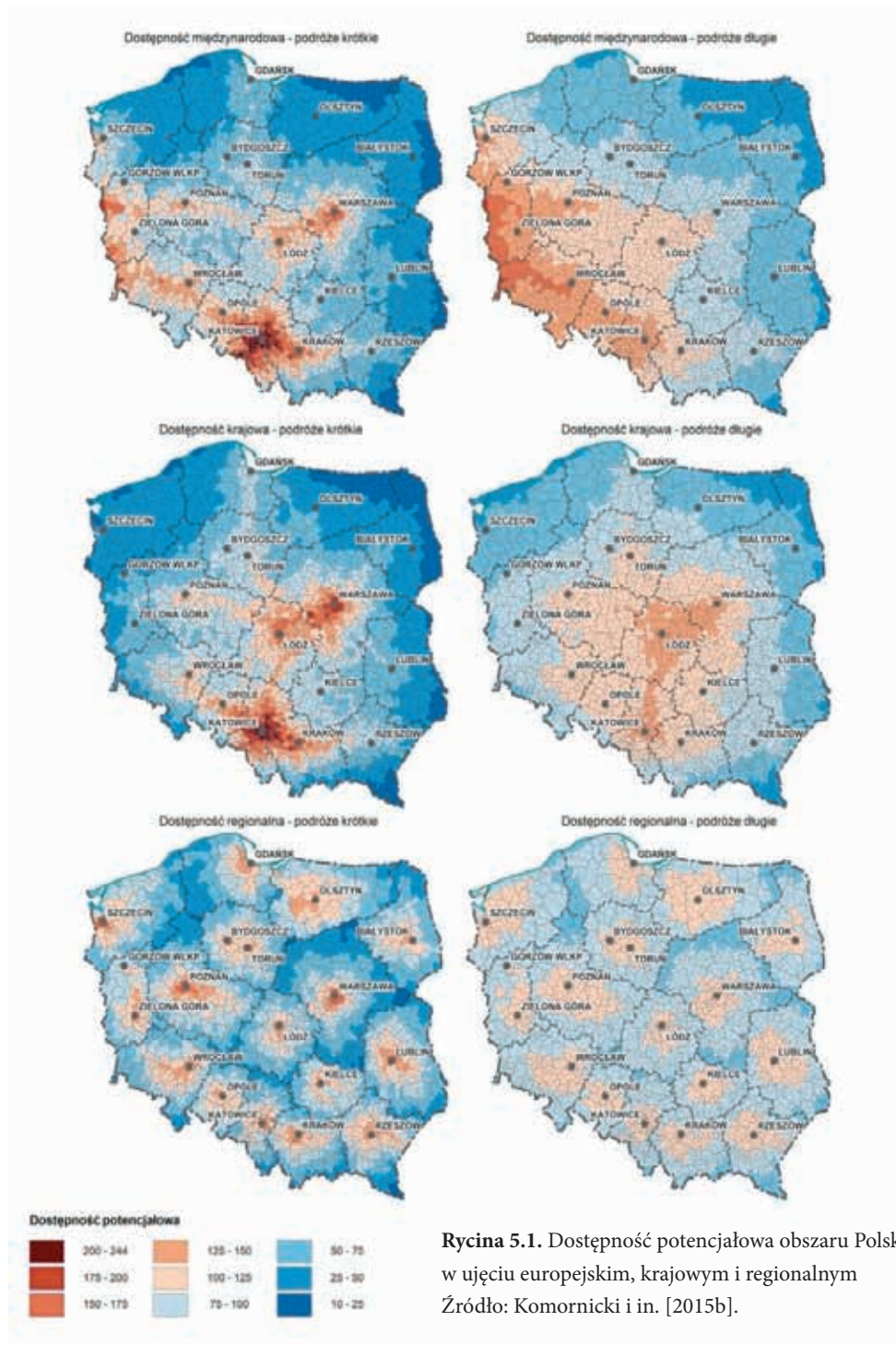
W okresach postępu inwestycyjnego w transporcie (a taki miał miejsce w Polsce w ostatnich latach) dochodzi do różnicowania poziomu dostępności postrzeganej z perspektywy europejskiej, krajowej i regionalnej (rycina 5.1).

Niektóre obszary relatywnie dobrze dostępne z rdzenia Unii Europejskiej, pozostają peryferyjnymi w skali kraju. Przykładem mogą być regiony Polski Zachodniej (zwłaszcza województwo dolnośląskie z Wrocławiem), coraz lepiej powiązane z układem drogowych sieci niemieckich, przy jednoczesnym oderwaniu komunikacyjnym od stolicy kraju. Jednocześnie w obrębie samego regionu dolnośląskiego sytuacja jest dodatkowo zróżnicowana wewnętrznie. Niektóre ośrodki lokalne położone w Sudetach są bardzo słabo dostępne z Wrocławia. Ośrodek dobrze powiązany transportowo na poziomie krajowym może być słabo dostępny ze swojego zaplecza, co ma wpływ na wielkość rynku pracy i dostępność do usług społecznych. Dotyczy to zwłaszcza niektórych obszarów metropolitalnych borykających się z permanentną kongestią. Przedstawiony przykład pokazuje, że wskaźnik dostępności potencjałowej może być wykorzystywany zarówno do terytorializacji polityki europejskiej (oparte na nim zasady koncentracji środków w ramach polityki spójności proponowano w raporcie przygotowanym przez polską prezydencję; Böhme i in. [2011]), jak też krajowej, a nawet regionalnej.

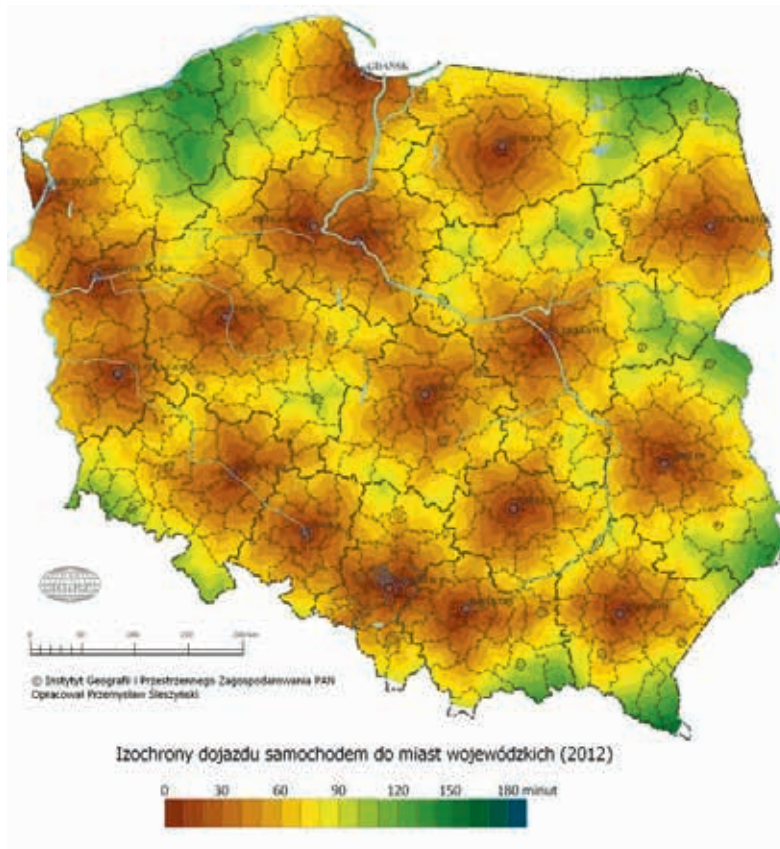
W roku 2014 i 2015 prowadzone były prace nad modernizacją stosowanego przez polskie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (WMDT II). Prace wykonuje Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Ich efektem będzie możliwość stałego monitorowania zmian dostępności w układzie zarówno międzygałęziowym, jak i gałęziowym. Nastąpi m.in. ujednoczenie metodologii z tą stosowaną w badaniach europejskich [ESPON 2014c; 2012d], a także zróżnicowanie modeli ruchu stosowanych w transporcie drogowym i kolejowym dla przewozów towarowych i pasażerskich.

Nie bez znaczenia pozostaje wskaźnik dostępności czasowej, który poza łatwością prezentacji kartograficznej (mapy izochronowe; rycina 5.2) niesie możliwość tworzenia standardów przypisanych poszczególnym jednostkom administracyjnym (np. liczba ludności mieszkająca w obrębie izochrony utożsamianej z regionalnym rynkiem pracy – 60 minut – w transporcie ogółem lub tylko w transporcie publicznym). Na bazie czasów przejazdu, przy uwzględnieniu ich organizacji, można także analizować dostępność dzienną w układach wzajemnych metropolii.

W ramach *linking issues* klucza *dostępność* wymienione są także przekształcenia modalne. Ich jednokierunkowa kwantyfikacja jest trudniejsza. Musi opierać się na założeniu, że w każdych warunkach wyższy udział transportu uznawanego za przyjazny



Rycina 5.1. Dostępność potencjalowa obszaru Polski w ujęciu europejskim, krajowym i regionalnym
Źródło: Komornicki i in. [2015b].



Rycina 5.2. Izochrony dojazdu samochodem osobowym do najbliższego ośrodka wojewódzkiego w roku 2012

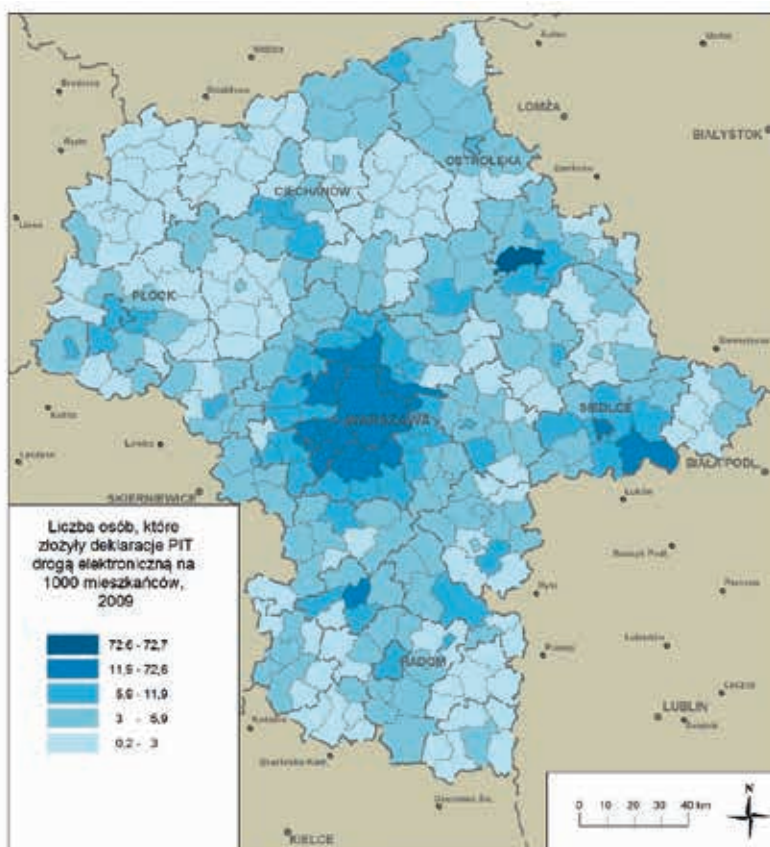
Źródło: Komornicki i in. [2013b].

środowisku, względnie transportu publicznego, jest korzystny dla spójności terytorialnej. Problemem pozostaje zarówno definicja „przyjazności środowisku”, jak też kwestia innych uwarunkowań występujących na terenach zurbanizowanych (zwłaszcza w obszarach metropolitalnych) oraz na terenach peryferyjnych (w tym wiejskich).

Problemy z adekwatnymi danymi mogą natomiast stanowić trudność w kwantyfikacji dostępności w sensie energetycznym i telekomunikacyjnym. Zwłaszcza w pierwszym wypadku identyfikacja jednego wskaźnika diagnostycznego jest uwarunkowana zarówno zapotrzebowaniem na energię, jak też lokalizacją elektrowni i układem oraz jakością (a nie tylko długością) sieci przesyłowych. W przypadku dostępności telekomunikacyjnej w Europie powszechnie stosuje się wskaźnik liczby ludności objętej możliwością korzystania z szerokopasmowego internetu. Wskaźnik ten musi być

jednak uzupełniany elementem e-kompetencji, a także ewentualnym komponentem kosztowym. W Polsce analogiczne dane nie są dostępne na poziomie lokalnym. Jako miary alternatywne próbowano (dla terenu województwa mazowieckiego) wykorzystywać wskaźnik liczby domen internetowych w powiatach oraz odsetek deklaracji podatkowych PIT (rycina 5.3) składanych drogą elektroniczną [Siłka 2014]. Pierwszy wskaźnik obrazuje pośrednio aktywność gospodarczą. Drugi jest potencjalnie bardziej przydatny, gdyż składanie deklaracji przez internet jest równoległe uwarunkowane możliwościami infrastrukturalnymi, jak też kompetencyjnymi.

Przykład dostępności przestrzennej pokazują wielość możliwych analiz o charakterze czysto geograficznym, które mogą być użyteczne nie tylko dla prowadzenia polityki regionalnej (względnie polityki spójności), ale także dla stopniowego



Rycina 5.3. Osoby, które złożyły deklaracje PIT drogą elektroniczną w województwie mazowieckim (2009)
Źródło: Siłka [2014].

terytorializowania polityki sektorowej, w tym przypadku przede wszystkim polityki transportowej, polityki miejskiej oraz polityki telekomunikacyjnej i energetycznej. Szczegółowo możliwości wykorzystania wskaźników dostępności na potrzeby terytorializacji przedstawiono w tabeli 5.2. Jednocześnie miary dostępności są także jednym z najlepszych sposobów określenia dostępu do usług pożytku publicznego, co zostało omówione w kolejnym podrozdziale.

Tabela 5.2. Klucz terytorialny – dostępność: potencjalne wskaźniki

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Dostępność w wymiarze globalnym	wskaźnik dostępności czasowej względem portów morskich i portów lotniczych jako węzłów w komunikacji globalnej	miara może też być liczona odrębnie dla transportu pasażerskiego i towarowego
Dostępność w wymiarze europejskim i transgranicznym	wskaźnik dostępności potencjałowej międzygałęziowej (lub odrębnie dla sieci kolejowej i drogowej) liczony w ujęciu europejskim	dostępne wyniki analiz z wykorzystaniem nowego wskaźnika WMDTII
	wskaźniki dostępności czasowej względem styków sieci infrastrukturalnych krajów sąsiednich	opcjonalnie można także analizować w układzie domkniętym dla dwóch sąsiednich krajów, względnie regionów rozciętych granicą polityczną [por. Więckowski i in. 2014]
Dostępność w wymiarze krajowym i dostępność między metropoliami	wskaźnik dostępności potencjałowej międzygałęziowej (lub odrębnie dla sieci kolejowej i drogowej) liczony w ujęciu krajowym	opcjonalnie miara może być także liczona odrębnie dla transportu pasażerskiego i towarowego; zmodernizowany wskaźnik WMDTII będzie dostępny w końcu 2015 r.
	wskaźnik dostępności dziennej (0–1) w układach między metropoliami	miara powinna być analizowana przede wszystkim dla transportu publicznego
Dostępność głównych i drugorzędnych, ośrodków regionalnych (w tym dostępność usług pożytku publicznego)	dostępność czasowa do sieci ośrodków poziomu regionalnego (wojewódzkich), względnie subregionalnego, liczba ludności mieszkająca w obrębie izochrony (np. 60 minut) od takich ośrodków	miara powinna być analizowana odrębnie dla transportu indywidualnego i publicznego; wskaźnik dla transportu drogowego po modernizacji będzie dostępny w końcu 2015 r.

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Struktura gałęziowa transportu (<i>modal-split</i>), transport publiczny, transport intermodalny	udział gałęzi bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu w transporcie pasażerskim	konstrukcja wskaźnika nie jest jednoznaczna, najbardziej przejrzysta pozostaje w przypadku udziału osób dojeżdżających do pracy transportem publicznym w obrębie metropolii
Łączność elektroniczna (<i>e-connectivity</i>)	odsetek ludności obsługiwanej przez internet szerokopasmowy	wskaźnik nie jest powszechnie dostępny w Polsce (istnieją tylko informacje o podaży operatorów), a dodatkowo powinien być uzupełniany wskaźnikiem „umiejętności internetowych” (<i>e-literacy</i>)
	liczba osób wysyłających deklaracje PIT drogą internetową	wskaźnik alternatywny, dostępny i łączący w sobie element infrastrukturalny oraz kompetencyjny. Wykorzystywany podczas analiz w ramach programu Trendy Rozwojowe Mazowsza [Siłka 2014]. Właściwsze byłoby stosowanie odsetka wysyłających (na terenach wiejskich wiele osób nie jest płatnikami PIT)
Dostęp do sieci energetycznych	gęstość sieci przesyłowych	trudności w pozyskaniu danych o wymiarze jakościowym

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, większość wskaźników pozwalających na ocenę dostępności transportowej jest możliwa do relatywnie prostego oszacowania. Wymaga ona stosowania zestandaryzowanej metodologii oraz odpowiednich baz danych dotyczących układu i parametrów sieci transportowych. Dane GUS mają w tym wypadku znaczenie uzupełniające. Wskaźniki struktury modalnej budzą wątpliwości merytoryczne, a miary dostępności energetycznej są silnie uwarunkowane dostępem do odpowiedniej informacji o charakterze przestrzennym. Rozwinięcia metodologicznego wymagają wskaźniki dostępności telekomunikacyjnej.

Wskaźniki rekomendowane jako możliwe do pozyskania lub obliczenia na poziomie co najmniej powiatów oraz spełniające wymienione na wstępie kryteria podstawowe, to:

- wskaźnik dostępności międzygałęziowej (względnie odrębnie kolejowej i drogowej) potencjałowej liczony w ujęciu krajowym (WMDT II);

- wskaźnik dostępności drogowej potencjałowej liczony w ujęciu europejskim (WDDTII);
- liczba ludności mieszkająca w obrębie izochrony 60 minut od ośrodków regionalnych;
- odsetek ludności wysyłających deklarację PIT drogą internetową.

5.3. Klucz terytorialny – usługi pożytku publicznego

Dostępność do usług publicznych może być rozumiana w trzech wymiarach, którym (w przeciwieństwie do terminologii polskiej) odpowiadają trzy różne pojęcia stosowane w literaturze anglojęzycznej. Są nimi *accessibility* (dostępność rozumiana w sensie przestrzennym), *availability* (dostępność rozumiana jako istnienie na danym terytorium określonych placówek usługowych) oraz *affordability* (dostępność rozumiana jako osiągalność finansowa względem określonego typu usług). Determinuje to wskazania dla polityki społecznej oraz innych powiązanych polityk sektorowych. Co więcej, słaba dostępność przestrzenna może być wynikiem braków w infrastrukturze społecznej (zbyt rzadka sieć określonych placówek ogółem lub też placówek o określonej jakości oferowanych usług, np. medycznych), infrastrukturze transportowej (względnie teleinformatycznej; zła możliwość indywidualnego dotarcia) oraz w istnieniu i organizacji transportu publicznego (możliwość dotarcia dla określonych grup społecznych). Braki w infrastrukturze transportowej są charakterystyczne dla regionów słabiej rozwiniętych (np. nowe kraje akcesyjne; Polska, Rumunia) lub oddalonych geograficznie (Islandia). W projekcie ESPON SeGI [ESPON 2014b] wskazano, że jednym z istotnych rodzajów usług charakteryzujących się dużą dynamiką w ujęciu regionalnym jest sam transport publiczny. Wynika to z dużej elastyczności transportu, zwłaszcza autobusowego, względem zmian popytu na usługi (łatwość zamknięcia linii). Ponadto konieczność zapewnienia dostępu do transportu publicznego jest silnie uwarunkowana strukturą demograficzną (starzenie się społeczeństwa).

Zakres pojęcia usługi jest we współczesnych analizach szerszy niż ten, jaki przyjmujemy w rozumieniu potocznym, a do pewnego stopnia także odmienny od wynikającego z podziału na trzy bazowe sektory gospodarki. W raporcie z projektu ESPON SeGI zdefiniowano Services of General Interests jako „sumę” Social Services of General Interests oraz Services of General Economic Interests (w tym infrastruktura techniczna, telekomunikacyjna i pocztowa). Same Social Services of General Interests projekt określa przy tym jako usługi rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi i osobami starszymi, opieki społecznej i mieszkalnictwa socjalnego [ESPON 2014b].

Pierwszy zestaw wskaźników ilustrujących Services of General Interests zaproponowano w czwartym raporcie kohezyjnym Unii Europejskiej [CCE, 2007; Marques da Costa i in. 2011]. Obejmował on usługi transportowe (gęstość i poziom wykorzystania

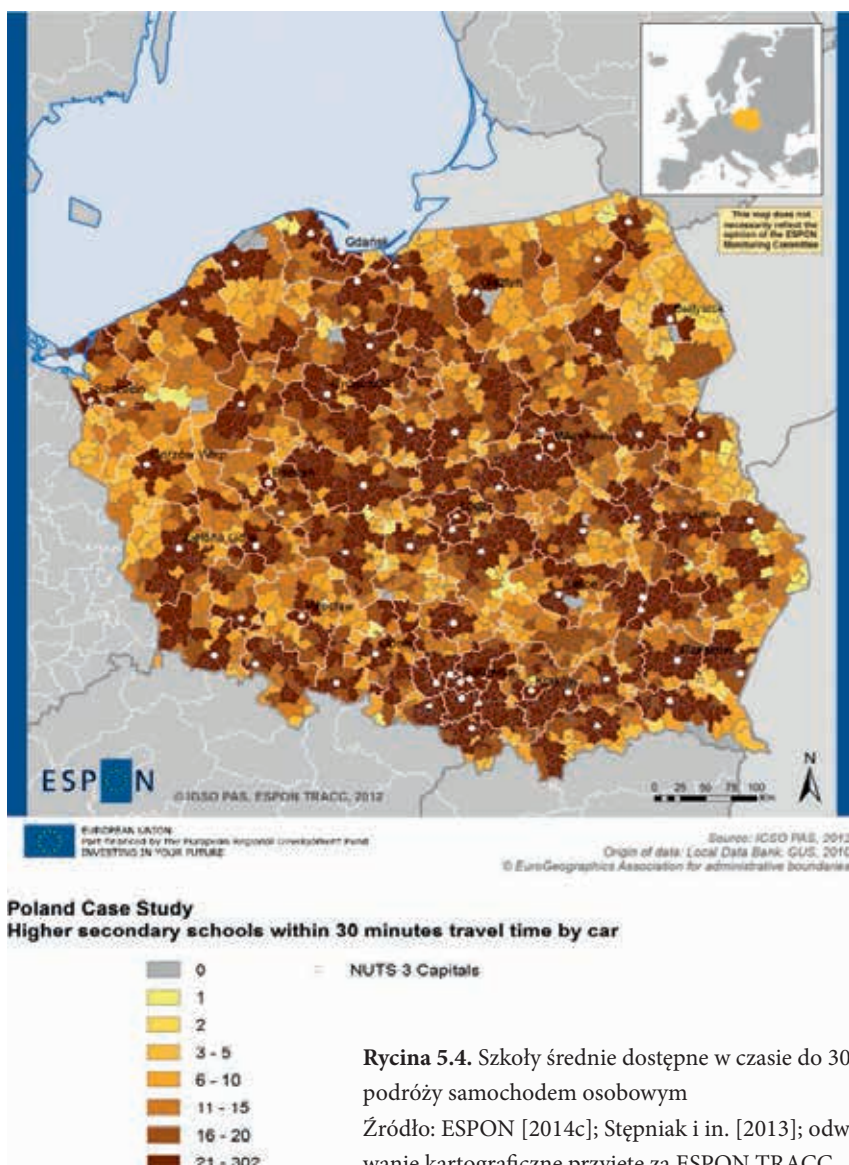
autostrad, gęstość i poziom wykorzystania linii kolejowych, wielkość ruchu lotniczego, przewozy żegluga, regionalną dostępność do środków transportu), energetyczne (konsumpcja energii, udział ropy naftowej w konsumpcji energii, przepustowość sieci energetycznej), telekomunikacyjne (dostęp do sieci o dużej przepustowości, możliwości dostępu do sieci szerokopasmowych na terenach miejskich i wiejskich), ochrony zdrowia (dostępność do służby zdrowia, podaż ośrodków zdrowia, liczba łóżek w szpitalach względem liczby ludności) oraz związanych z ochroną środowiska (dostęp do wody, zanieczyszczenie i oczyszczanie wód, produkcja odpadów). Zaproponowany wówczas zestaw wydaje się jednak niepełny (brak niektórych rodzajów usług, np. edukacyjnych) i niekonsekwentny (miary obrazujące infrastrukturę mieszają się z tymi pokazującymi wielkość konsumpcji, a zatem wykorzystanie tejże infrastruktury, np. przewozy). Wiąże się to z generalnym problemem rozróżnienia wskaźników obrazujących sytuację usług pożytku publicznego oraz kontekstu ich funkcjonowania [Marques da Costa 2013].

Wskaźniki szeroko rozumianego wyposażenia w usługi pożytku publicznego testowano z wykorzystaniem realnych danych statystycznych na poziomie europejskim oraz w ramach *case studies* w projektach ESPON TRACC [ESPON 2012d; 2014c] i ESPON SeGI [ESPON 2014b]. W projekcie ESPON TRACC zaproponowano alternatywne sposoby określania dostępności do usług posługując się odwróconą miarą dostępności czasowej (np. liczba szkół średnich dostępna w czasie przejazdu niższym niż 30 minut; rycina 5.4) oraz miarą dostępności potencjałowej z wykorzystaniem zmienionej „masy” ośrodków. W drugim wypadku dostępność służby zdrowia oceniano jako dostępność potencjałową do lekarzy (ich liczba stała się „masą” w tradycyjnym modelu; rycina 5.5). Obie miary charakteryzowały się wyższą zmiennością przestrzenną aniżeli w przypadku tradycyjnych miar wyposażenia (np. gęstość placówek względem powierzchni lub liczby ludności). Tym samym spełniały one kryterium przydatności przy terytorializacji polityk.

W projekcie ESPON SeGI zaproponowano szeroki zestaw 50 wskaźników kluczowych [Breuer i Milbert 2013]. Większość z nich odnosiła się do liczby ludności, a zatem obrazowała wyposażenie jednostek w różnego rodzaju placówki oraz układy sieciowe. W praktyce w tym samym projekcie w ramach badania *case studies* [Świątek i in. 2013 oraz Stępnik i Rosik 2013a] podjęto próbę analizy stanu usług w różnych krajach według tych samych wskaźników. Porównywalność danych okazała się ograniczona. W przypadku badań dostępności transportowej do usług udało się je wykonać dla szkół podstawowych (zob. rycina 5.6), średnich i wyższych, placówek służby zdrowia, szpitali, aptek, stacji kolejowych, węzłów na autostradach oraz lotnisk międzynarodowych. Także i w wymienionych przypadkach uzyskany wynik przestrzenny był bardzo zdeterminowany wielkością jednostek terytorialnych wykorzystywanych w badaniu.

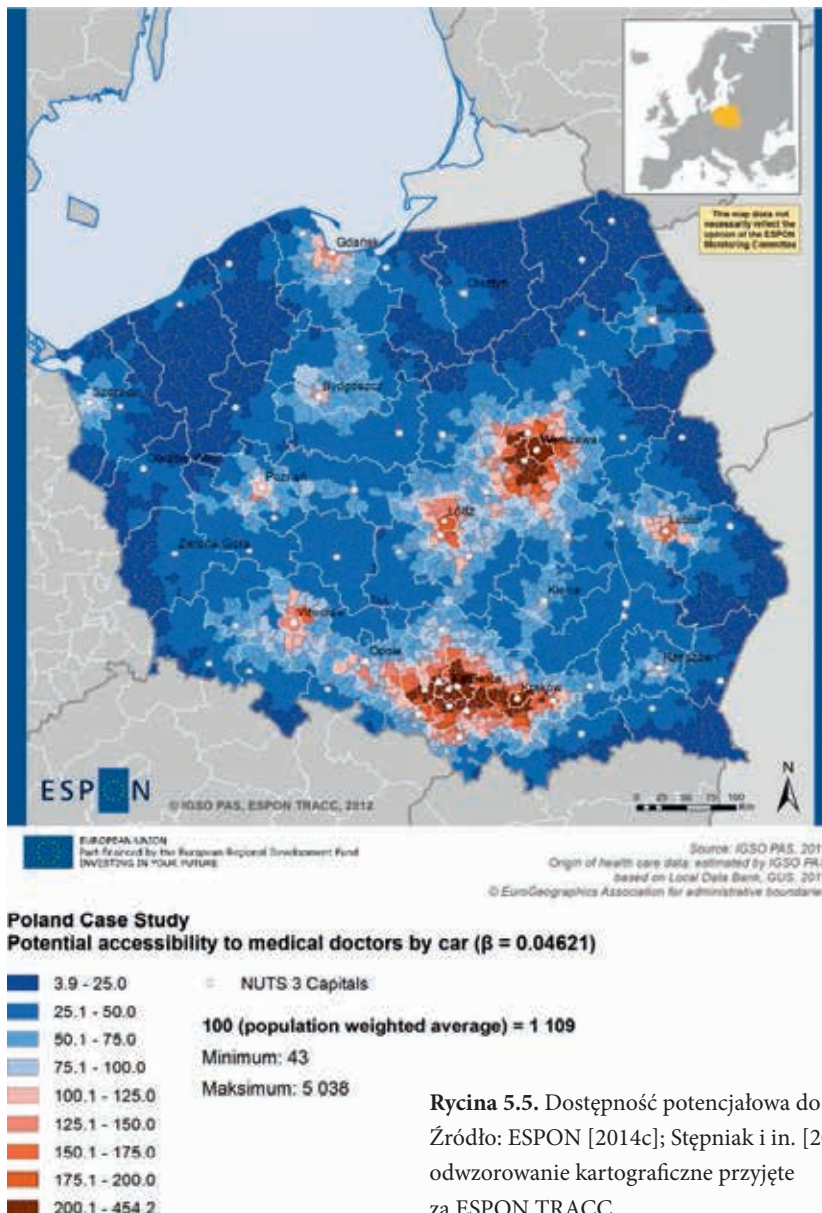
Analizy wykonane w ramach projektów ESPON TRACC i ESPON SeGI potwierdziły także relatywnie dobre i równomierne wyposażenie polskiej przestrzeni w takie usługi pożytku publicznego, jak służba zdrowia oraz szkolnictwo średnie. Pomimo

to ujawniły się dysproporcje w możliwościach wyboru różnych placówek (szpitali, lekarzy, szkół) w bezpośrednim sąsiedztwie miejsc zamieszkania (w odpowiednich izochronach). Koncentracja lekarzy jest wyraźnie większa niż koncentracja ludności, co skutkuje większym wyborem w zakresie ochrony zdrowia w największych ośrodkach. Także w zakresie szkolnictwa metropolie i ośrodki średniej wielkości dysponują o wiele większą gamą wyboru placówek.

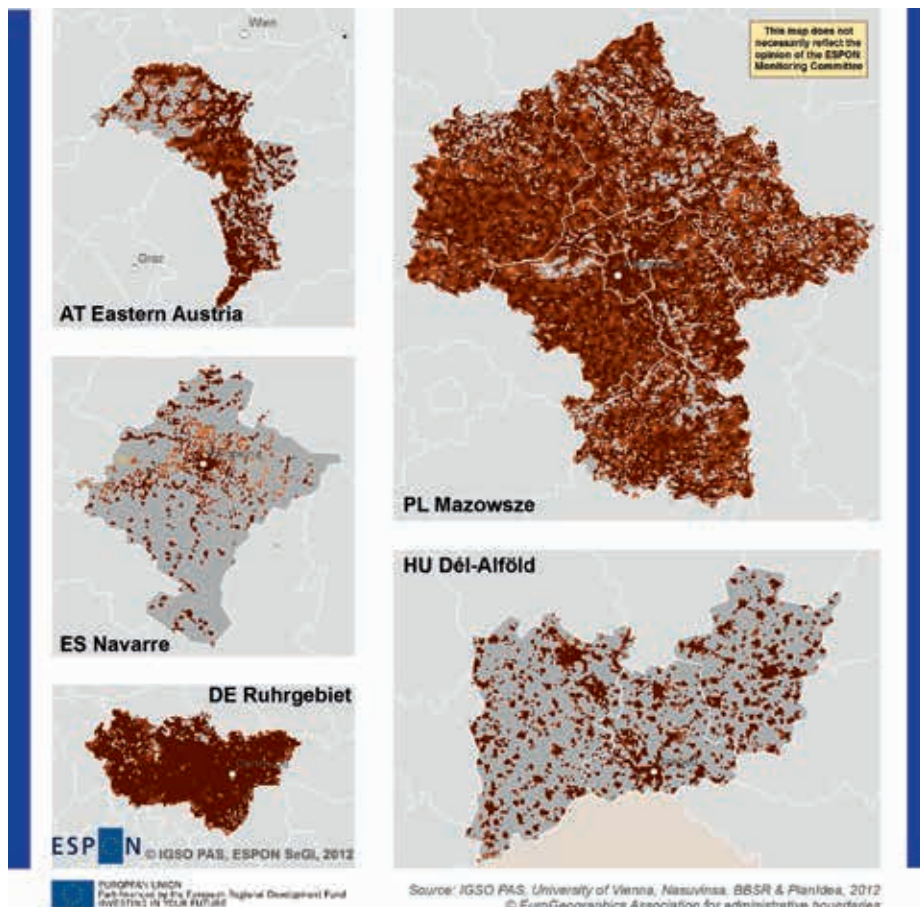


Rycina 5.4. Szkoły średnie dostępne w czasie do 30 minut podróży samochodem osobowym
Źródło: ESPON [2014c]; Stępiak i in. [2013]; odwzorowanie kartograficzne przyjęte za ESPON TRACC.

W Polsce, w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, słaby dostęp do usług publicznych wskazano jako główną przyczynę złych perspektyw rozwojowych części polskich obszarów wiejskich. W KPZK 2030 podkreślono również, że obszary o złej dostępności do usług są rozmieszczone mozaikowo na terenie całego kraju.

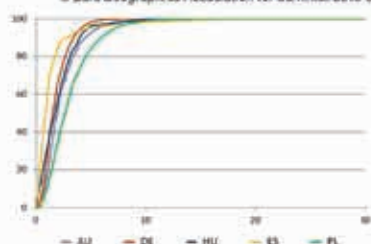
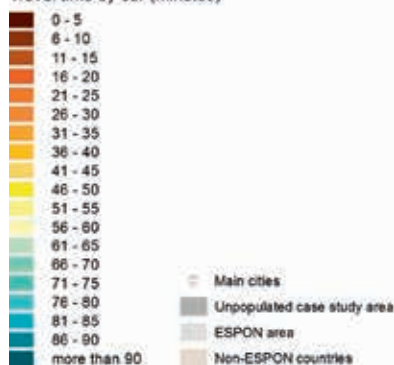


Rycina 5.5. Dostępność potencjałowa do lekarzy
 Źródło: ESPON [2014c]; Stępiński i in. [2013];
 odwzorowanie kartograficzne przyjęte
 za ESPON TRACC.



Accessibility to primary schools

Travel time by car (minutes)



Source: IGSO PAS, University of Vienna, Nasuviness, BBSR & Planidea, 2012 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Rycina 5.6. Dostępność szkół podstawowych

Źródło: ESPON [2014b]; Stępiak i Rosik [2013a].

Jako podstawowe rodzaje usług wymieniono, w tym kontekście: edukację, ochronę zdrowia, kulturę i usługi komunalne. Dokument wskazuje na potrzebę określenia standardów dostępu do usług (zarówno przez właściwych Ministrów na szczeblu centralnym, jak też na poziomie regionów). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło próbę delimitacji obszarów o najgorszym dostępie do usług publicznych (rozumianych jako obszary funkcjonalne, zob. dalsza część niniejszego opracowania). Zadanie to okazało się niełatwe [Komornicki 2014]. W wariantcie pierwszym próby delimitacji przyjęto metodę spełnienia określonych warunków brzegowych, z których każdy odpowiada jednemu rodzajowi usług. W rozważanym równoległym wariantcie drugim po części oparto się na dostępności transportowej do ośrodków różnej wielkości. W każdej kategorii wyznaczono warunki brzegowe. W pierwszym uznano, że delimitacja powinna być prowadzona na poziomie powiatowym, w drugim zaś na poziomie gminnym.

Testy potencjalnych warunków brzegowych przeprowadzono dla wskaźników reprezentujących rodzaje usług zapisanych w KPZK 2030. W przypadku dostępu do edukacji analizowano liczbę szkół średnich (szkoły dające prawo zdawania matury po ukończeniu). Uzyskany obraz był dość mozaikowy i niejednorodny. Wysokie nasycenie szkołami średnimi zanotowano w powiatach grodzkich. Jednocześnie w ich bezpośrednim otoczeniu liczba szkół była już bardzo mała (sytuacja taka wystąpiła nawet w sąsiedztwie Warszawy). Tak przyjęty wskaźnik nie uwzględniał możliwości dojazdu (czasem nawet bliskiego) przez granice administracyjne powiatu. Ocena przydatności wskaźnika dla potrzeb delimitacji była tym samym negatywna. Alternatywą było zastosowanie wskaźnika do szkolnictwa podstawowego, co jednak groziło uzyskaniem obrazu bardzo wyrównanego przestrzennie. W przypadku usług w zakresie służby zdrowia zbadano rozkład nasycenia powiatów placówkami podstawowej opieki zdrowotnej (ZOZ-y). Uzyskany obraz był wyrównany przestrzennie. W zdecydowanej większości powiatów na 10 tys. mieszkańców przypadały 3 lub 4 ZOZ-y. Podobnie jak wspomniane wcześniej szkoły podstawowe, placówki medyczne w relatywnie wyrównany sposób wypełniają polską przestrzeń (ich rozmieszczenie jest proporcjonalne do zaludnienia). Czynnikiem decydującym jest mierzona lokalnie dostępność (czas dojazdu) oraz jakość tych placówek. Reasumując, także w tym wypadku ocena przydatności wskaźnika do delimitacji była negatywna. Alternatywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie wskaźnika dostępności potencjałowej, gdzie masy jednostek zastąpione zostaną liczbą lekarzy. Takie rozwiązanie zawiera w sobie element oceny jakościowej, gdyż duże ośrodki skupiają przede wszystkim bardziej wyspecjalizowany personel medyczny. Ponadto dostępność potencjałowa do lekarzy obrazuje, w pewnym stopniu, możliwość wyboru pomiędzy lekarzami i placówkami ochrony zdrowia.

W przypadku kryterium wyposażenia w infrastrukturę komunalną możliwe było zastosowanie wskaźnika wyposażenia w wodociąg, kanalizację lub oczyszczalnie

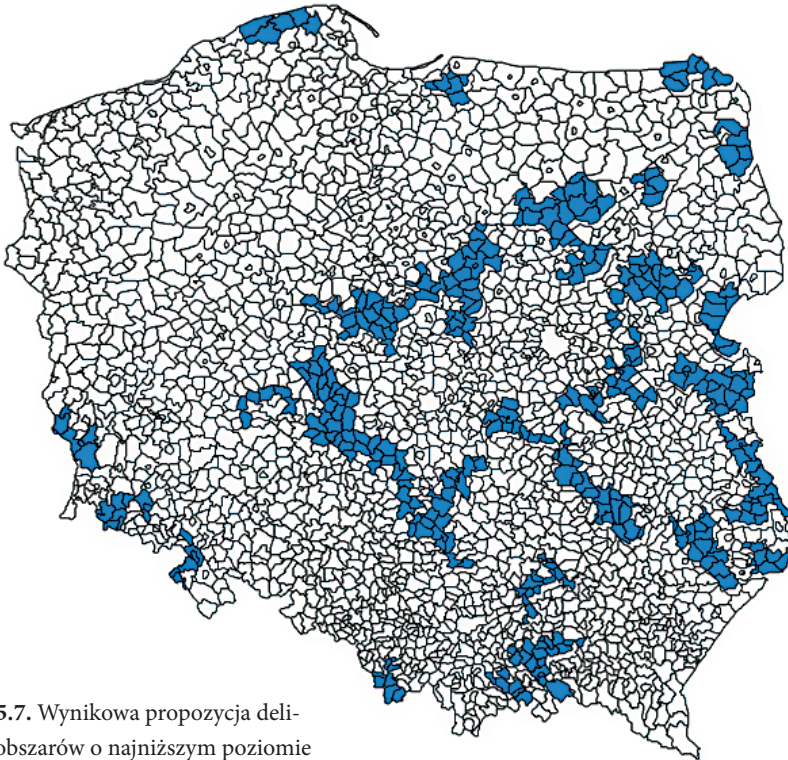
ścieków. Zdecydowano się na odsetek ludności podłączonych do sieci kanalizacyjnej. Wybór taki jest uzasadniony specyfiką polskiej sieci infrastruktury komunalnej. Sieć wodociągowa była często rozbudowywana bez jednoczesnego rozwoju sieci kanalizacyjnej. Tworzy to sytuację patologiczną, będącą potencjalnym zagrożeniem dla środowiska naturalnego. Jednocześnie poziom obsługi przez oczyszczalnie ścieków jest niekiedy wyższy niż przez kanalizację, co także może tworzyć patologię, a tym samym trudność w poprawnej interpretacji. Zastosowano miarę odsetka mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej. Uzyskany obraz był spójny przestrzennie i stanowił przesłankę dla pozytywnej oceny wskaźnika.

W przypadku dostępu do usług kulturalnych konieczne było znalezienie wskaźnika obrazującego sytuację także na obszarach peryferyjnych. Sprawdzano przydatność miary, jaką jest liczba domów kultury na 100 tys. mieszkańców powiatu. Uzyskany obraz pokazywał ponownie relatywnie dobre wyposażenie ludności w tego typu obiekty w większości regionów kraju.

Ostatecznie w opisywanym badaniu przyjęto, że lepszym obrazem wyposażenia w infrastrukturę społeczną jest dostępność transportowa do ośrodków skupiających odpowiednie placówki. Założono, że w warunkach, kiedy placówki szczebla podstawowego rozłożone są równomiernie w przestrzeni (szkoły podstawowe, ZOZ-y, domy kultury), o dostępie do usług decyduje osiągalność placówek wyższego szczebla (szkoły średnie i wyższe, przychodnie specjalistyczne, szpitale, kina i teatry), które znajdują się w najbliższych ośrodkach powiatowych i wojewódzkich. W tych warunkach zmiennymi diagnostycznymi może być, obliczona niezależnie, dostępność transportowa do obydwu typów ośrodków administracyjnych. Dodatkowo, jako trzecią zmienną, pozostawiono ocenione pozytywnie w wariancie I wyposażenie ludności w sieć kanalizacyjną. Wykorzystano wskaźnik dostępności czasowej oparty na modelu prędkości IGiPZ PAN [Komornicki i in. 2010].

W przypadku dostępu do ośrodków powiatowych przyjęto ostry warunek brzegowy 15 minut. Celem było wydzielenie jedynie tych obszarów, gdzie dostępność transportowa do lokalnych placówek usługowych jest bardzo dobra. Uzyskano mozaikowy obraz przestrzenny. Był on jednak możliwy do interpretacji. Gorsze wartości wskaźnika występowały na północy Polski (częściowo z uwagi na wielkość powiatów). Lepsza sytuacja miała miejsce wokół dużych ośrodków, a częściowo także w ciągach korytarzy transportowych. W przypadku dostępności do miast wojewódzkich badano czas dojazdu do 18 ośrodków (w województwie kujawsko-pomorskim uwzględniono zarówno Toruń, jak i Bydgoszcz, a w lubuskim Zieloną Górę oraz Gorzów Wielkopolski). Przyjęto warunek brzegowy na poziomie 60-minutowego czasu dojazdu. Uzyskany obraz przestrzenny wskazywał na istnienie zwartych kompleksów niespełniających warunku, położonych na peryferiach większości województw, w tym w szczególności na Pomorzu Środkowym, północnych Mazurach i Suwalszczyźnie, na wschodzie i północy Mazowsza, w południowej Wielkopolsce

i w Karpatach. Podstawą ostatecznego wydzielenia obszarów funkcjonalnych było spełnienie wszystkich warunków. W efekcie przeprowadzonej procedury wyodrębnionych zostało 27 obszarów funkcjonalnych słabej dostępności do usług publicznych (rycina 5.7), skupionych głównie w Polsce wschodniej i centralnej. Większość delimitowanych jednostek koncentruje się w pasach peryferii wewnętrznych, względnie na terenach przygranicznych. Rozwiązaniem alternatywnym może być określenie średniego czasu dojazdu do ośrodków subregionalnych (po ich uprzednim jednoznacznym zdefiniowaniu).



Rycina 5.7. Wynikowa propozycja delimitacji obszarów o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe

Źródło: Komornicki [2014].

Reasumując, klucz terytorialny usługi pożytku publicznego jest kluczem o dużych trudnościach w prawidłowym kwantyfikowaniu. W wielu opracowaniach proponowana jest bardzo szeroka gama wskaźników. Ich ostateczny wybór może być celowy, względnie zdeterminowany chęcią konstrukcji jednego wskaźnika syntetycznego. Wychodząc od wspomnianych na wstępie tzw. *linking issues* (tabela 5.3) można

przyjąć, że najbardziej wskazane wydaje się komplementarne wykorzystanie wskaźników wyposażenia (gęstość, miary względem liczby ludności) oraz dostępności. W obrębie poszczególnych państw, w których reżim polityki społecznej jest na ogół jednolity na całym obszarze, na znaczeniu dodatkowo zyskują wskaźniki drugiego rodzaju. Pokazał to przykład Polski, gdzie *de facto* bez powodzenia podejmowano próby wykorzystania wskaźników wyposażenia dla delimitacji obszarów o niskim poziomie usług pożytku publicznego. Nie zmienia to faktu, że w proponowanych wskaźnikach nadal brakuje miar pokazujących jakość świadczonych usług, która w niektórych sytuacjach może być głównym elementem różnicującym je przestrzennie. Miary jakościowe powinny być zatem, obok wspomnianych wcześniej miar kontekstu, traktowane jako ważne wskaźniki uzupełniające. Przykładem mogą być wskaźniki wyników testów szkolnych (test gimnazjalny) kojarzone z dostępnością do szkół określonego poziomu. W przypadku wskaźników dostępności szczególnie przydatne wydają się miary innowacyjne (proponowane w projekcie ESPON TRACC), pokazujące sytuację przestrzenną od strony usługobiorcy, a nie placówek świadczących usługi.

Tabela 5.3. Klucz terytorialny – usługi pożytku publicznego – potencjalne wskaźniki

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Dostęp do usług pożytku publicznego	gęstość (poziom wyposażenia) jednostek administracyjnych w określone placówki poszczególnych typów usług pożytku publicznego (np. liczba placówek na mieszkańca)	w warunkach powszechności niektórych usług publicznych wskaźnik może nie wykazywać pożądanej zmienności terytorialnej
Usługi pożytku publicznego na obszarach słabo zaludnionych i wyludniających się	dostępność czasowa do określonych placówek (uniwersytety, szpitale), względnie dostępność czasowa do ośrodków określonego rzędu	wskaźnik spełnia oczekiwania w przypadku placówek wyższego rzędu; w innych przypadkach lepszą opcją jest wskaźnik odwrócony pokazujący możliwości wyboru placówek dostępnych w określonym czasie dla mieszkańca danej jednostki
	dostępność potencjałowa do lekarzy	wskaźnik charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym, dobrze oddaje możliwości wyboru w zakresie usług medycznych, zawiera także komponent jakościowy (personel specjalistyczny)

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Inwestycje w edukację	liczba określonych placówek edukacyjnych w przyjętym czasie dostępu	alternatywą może być wersja dynamiczna, pokazująca rozwój placówek edukacyjnych; Jej zastosowanie musi być jednak ostrożne, biorąc pod uwagę czynniki demograficzne (liczba placówek może maleć bez pogarszania się ich jakości, w warunkach ubytku ludności)

Źródło: Opracowanie własne.

W opisanych warunkach, wskaźniki rekomendowane jako możliwe do pozyskania lub obliczenia na poziomie co najmniej powiatów oraz spełniające wymienione na wstępie kryteria podstawowe, to:

- wskaźnik syntetyczny wyposażenia w placówki usługowe (możliwe wykorzystanie różnych zmiennych składowych, poddanych następnie procedurom statystycznym);
- odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne;
- odsetek ludności mieszkającej w obrębie izochrony 15 minut od ośrodków powiatowych (jako uzupełnienie proponowanego wcześniej wskaźnika liczby ludności w obrębie 60 minut od ośrodka regionalnego) lub alternatywnie czas dojazdu do ośrodków subregionalnych;
- wskaźnik dostępności potencjałowej do lekarzy.

5.4. Klucz terytorialny – zasoby terytorialne

Zastosowanie klucza „zasoby terytorialne” wiąże się ściśle z koncepcją rozwoju endogenicznego. Wykorzystanie własnych zasobów regionu leży u podstaw definiowania spójności terytorialnej. Klucz zasobów lokalnych może być też do pewnego stopnia utożsamiany z pojęciem kapitału terytorialnego, w rozumieniu OECD [2001]. W tej bardzo pojemnej kategorii zostały ulokowane (nieco pragmatycznie) aktywa terytorialne, których wpływ na procesy wzrostu ma charakter najslabiej rozpoznany, z reguły wielokierunkowy i zależny od kontekstu.

Z uwagi na charakter klucza, stosowane wskaźniki muszą mieć charakter relatywny, odnosząc rolę i wielkość zasobów lokalnych do wielkości ogólnych. W raporcie bazowym polskiej prezydencji [Böhme i in. 2011] zaproponowano szereg wskaźników obrazujących zasoby lokalne jednostek terytorialnych, w tym m.in.:

- produkcję energii odnawialnej,

- wytwarzanie produktów lokalnych,
- zróżnicowanie gospodarki obszarów wiejskich,
- wskaźniki kapitału społecznego (frekwencja wyborcza, aktywność organizacji pozarządowych, wskaźnik syntetyczny),
- szlaki związane z promocją dziedzictwa kulturowego,
- udział zatrudnionych w sektorach związanych ze środowiskiem (*green jobs*).

W tabeli 5.4 wskaźniki te poddano ocenie krytycznej, przede wszystkim z uwagi na ich niejednoznaczność oraz istotne braki w dostępie do wiarygodnych danych statystycznych. Potencjalnym ujęciem syntetycznym problemu mogłyby być wskaźniki finansowe obrazujące udział podatków umocowanych lokalnie (PIT, CIT, podatki lokalne) w dochodach budżetów gmin oraz ilustrujące wielkość transferów finansowych płynących do gminy. Są to jednak wskaźniki obrazujące stan obecny wykorzystania zasobów lokalnych, a nie ich rzeczywistą wielkość.

Tabela 5.4. Klucz terytorialny – zasoby terytorialne: potencjalne wskaźniki

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych)	frekwencja wyborcza	śluszniesze wydaje się skorzystanie ze wskaźnika łączącego różne typy wyborów, tj. parlamentarne i samorządowe
	liczba i aktywność organizacji pozarządowych	ograniczona jakość danych
Lokalne systemy i sieci innowacji	liczba związków międzygminnych (wspólne projekty m.in. UE), związki producenckie	dane na ogół trudno dostępne, możliwe do pozyskania w przypadku projektów UE
Zarządzanie aktywami kulturowymi i przyrodniczymi	powierzchnia jednostki objęta formami ochrony środowiskowej (system tradycyjny i NATURA 2000)	możliwe jest stosowanie wskaźnika syntetycznego pozwalającego na bonitację obszarów chronionych z uwagą na poziom ochrony (porównaj Degórski [2012])
	liczba obiektów znajdujących się w wykazie zabytków	wykazy zawierają obiekty o bardzo różnej randze i są trudne w porównaniach międzyregionalnych, a tym bardziej międzynarodowych (porównaj ESPON [2013])

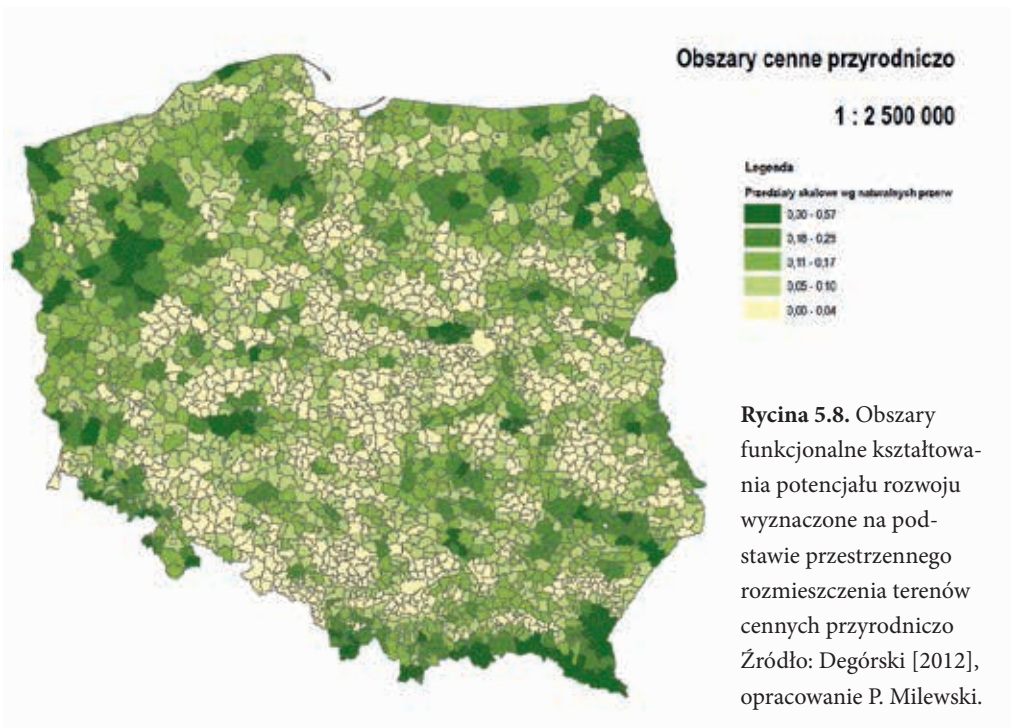
Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Energia odnawialna i lokalna produkcja energii	udział energii odnawialnej w lokalnej konsumpcji	w warunkach polskich odpowiednie dane są trudne do pozyskania
Terytorialne zasoby dla produkcji energii	wskaźniki środowiskowe obrazujące siłę wiatru, liczbę dni o pełnym nasłonecznieniu, zasoby energetyczne wód powierzchniowych	dane są na ogół wynikiem opracowań dotyczących określonego zagadnienia (por. Ekspertyzy dla KPZK 2030; Jasiulewicz 2008; Gasidło, Popczyk 2008), wydzielenia rejonów o potencjalnych możliwościach bazowania na własnych zasobach energetycznych mają najczęściej charakter autorski
Lokalne rozwojowe milieu	stopień klasteryzacji, wskaźniki produkcji przemysłowej i zatrudnienia w przemyśle	do identyfikacji i oceny klastrów można wykorzystać indeksy z badań Brodzickiego [2012]; dane o zatrudnieniu w przemyśle są dostępne na podstawie GUS
Rewitalizacja miast	środki przeznaczone na rewitalizację w strukturze budżetów lokalnych	istotny jest element jakościowy pokazujący charakter rewitalizacji

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród miar pozwalających na ocenę potencjalnych zasobów wymienić należy przede wszystkim:

- zasoby środowiska,
- dziedzictwo kulturowe,
- zasoby kapitału ludzkiego,
- zasoby kapitału społecznego,
- zasoby wynikające z położenia geograficznego.

Zasoby środowiska obejmują zarówno obszary chronione i obszary otwarte (które mogą być traktowane w kategoriach świadczeń ekosystemu – *ecosystem services*), jak też zasoby surowców naturalnych oraz przestrzeń i warunki produkcyjne dla rolnictwa, leśnictwa lub rybołówstwa. Jedną z prób znalezienia wskaźników dla tzw. *green economy* podejmowano na Węgrzech, posługując się takimi miarami, jak m.in. rozmieszczenie gleb najwyższych klas, dostępność wód podziemnych, dochody z małych gospodarstw rolnych [Duray 2012]. W warunkach polskich nie wszystkie wymienione miary znalazłyby analogiczne zastosowanie. Można się zastanawiać, czy duża liczba małych farm (rozdrobnienie agrarne) nie jest raczej w Polsce (zwłaszcza w części południowo-wschodniej) obciążeniem niż atutem środowiska.



Pokrycie danego obszaru terenami chronionymi może stanowić prosty wskaźnik, ale z uwagi na różną rangę poszczególnych form ochrony może być zastąpiony wskaźnikiem bonitacyjnym. Przykładem może być wskaźnik zaproponowany przez Degórskiego [2012] dla gmin z zastosowaniem wag, który dla poszczególnych kategorii ma następującą postać matematyczną (rycina 5.8):

$$\sum (Pa * 4 + Pb * 3 + Pc * 2 + Pd) * Pg^{-1} \quad (20)$$

gdzie:

- a* – obszary Natura 2000 (siedliskowe) – waga 4,
- b* – park narodowy, rezerwat przyrody, rezerваты biosfery – waga 3,
- c* – obszary Natura 2000 (ptasie), parki krajobrazowe, korytarze ekologiczne – waga 2,
- d* – obszary chronionego krajobrazu, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe – waga 1,
- P* – powierzchnia formy ochrony prawnej,
- Pg* – powierzchnia całkowita gminy.

Niezbędne dane pochodzą w tym wypadku z map wektorowych obszarów chronionych [bazy danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska; Degórski 2012].

Raport bazowy polskiej prezydencji [Böhme i in. 2011] w sposób szczególny uwypukla znaczenie własnych zasobów energetycznych regionów, w tym zwłaszcza zasobów w zakresie OZE. Dane w tym zakresie są dostępne na poziomie poszczególnych rodzajów energii odnawialnej [por. Gasidło i Popczyk 2008]. Najczęściej dotyczy to charakterystyk klimatycznych (dni wietrzne oraz słoneczne jako podstawa do rozwoju energetyki wiatrowej lub solarnej) lub hydrograficznych (energia wodna). Ewentualne wskaźniki syntetyczne i regionalizacje mają charakter autorski i nie pozwalają na stosowanie ich jako miar uniwersalnych. Trudno kwantyfikowalne są także zasoby dziedzictwa kulturowego. Najczęściej stosowaną miarą jest liczba obiektów wpisanych do określonych rejestrów. W rzeczywistości oznacza to daleko posuniętą nieporównywalność informacji.

Stosunkowo łatwo mierzalne pozostają wskaźniki kapitału ludzkiego. W układach przestrzennych dostępne są dane dotyczące liczby i odsetka ludności posiadającej określony stopień wykształcenia (lub odwrotnie: nielegitymujących się ukończeniem szkoły), a także informacje o wynikach testów gimnazjalnych. Ograniczeniem jest brak ciągłości danych (pochodzą one z Narodowych Spisów Powszechnych) oraz czynnik migracyjny (selektywny odpływ ludności lepiej wykształconej). Powszechnie stosowanymi wskaźnikami kapitału społecznego są frekwencja wyborcza, liczba organizacji pozarządowych, przynależność do stowarzyszeń. Spośród wymienionych najbardziej uniwersalnym wydaje się wskaźnik frekwencji w lokalnych wyborach samorządowych.

Zasoby związane z położeniem geograficznym mogą być oceniane raczej w ujęciu zero-jedynkowym. Jako zasób zgodnie z różnymi opracowaniami uznaje się położenie w strefach atrakcyjnych turystycznie (wybrzeże, pojezierza, góry), położenie przygraniczne (tylko w warunkach granic o określonym poziomie przenikalności), położenie w węzłach lub korytarzach transportowych. Nieco problematyczne wydaje się wykorzystanie wskaźników związanych z rewitalizacją. Dostępne są jedynie wskaźniki nakładowe (łatwiejsze w kwantyfikacji), obejmujące głównie inwestycje wspierane ze środków Unii Europejskiej (www.mapafunduszy.gov.pl). W tej sytuacji właściwsze może się okazać zastosowanie ogólnej skłonności do podejmowania lokalnych inwestycji, mierzonej np. udziałem inwestycji w wydatkach budżetów gminnych.

Klasy są istotną determinantą procesów rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym [Ciołek i Brodzicki 2012a, 2012b; Brodzicki 2012b, 2014b], napływu inwestycji bezpośrednich [Brodzicki 2012c], bazy eksportowej poszczególnych regionów [Brodzicki 2013, Brodzicki 2014a], jak również zróżnicowania poziomu produktywności polskich powiatów, co zostało opisane w rozdziale ósmym niniejszej książki. Wskaźniki klasteryzacji mogą służyć do kwantyfikacji zarówno klucza obszarów funkcjonalnych, jak i lokalnych zasobów. W tym drugim przypadku wskazują na istnienie lokalnego rozwojowego milieu, a w pierwszym na korzyści aglomeracji.

Badania nad klastrami są dobrze rozwinięte, wskaźniki w tym zakresie są dostępne i przestrzennie interpretowalne. Do identyfikacji i oceny klastrów w polskich warunkach przydatne są badania Brodzickiego i Kuczewskiej [2012], identyfikujące różne aspekty potencjalnego wpływu klastrów na gospodarki regionalne: Przyjęte podejście jest analogiczne do tego stosowanego przez Rodrigueza-Posea i Comptoura [2010] do analizy wpływu procesów klasteryzacji na gospodarkę regionów poziomu NUTS 2 państw Unii Europejskiej. Uzyskane wskaźniki mają prostą interpretację i są zróżnicowane przestrzennie.

Reasumując, wskaźniki rekomendowane jako możliwe do pozyskania lub obliczenia na poziomie co najmniej powiatów oraz spełniające wymienione na wstępie kryteria podstawowe, to:

- wskaźnik syntetyczny pokrycia obszarami chronionymi (wg Degórskiego lub modyfikowany),
- udział ludności z wykształceniem wyższym,
- wskaźnik frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych,
- udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetów gmin,
- wskaźniki klasteryzacji,
- wskaźniki zatrudnienia w przemyśle.

5.5. Klucz terytorialny – sieci miast

Klasyczny christallerowski układ powiązań duże miasto – zaplecze traci stopniowo swoje znaczenie jako determinanta zróżnicowań przestrzeni społeczno-ekonomicznej [Komornicki i in. 2013a]. Zastępuje go układ systemu metropolii, obejmujący dany kraj, kontynent, a nawet cały glob. Sieci metropolii (aglomeracji) wytwarzają dynamiczną synergię twórczego wzrostu na zasadzie wzajemności, wymiany wiedzy i spontanicznej kreatywności [Domański 2005]. Warunkiem pojawienia się korzyści sieci jest powiązanie ośrodków nowoczesnym systemem transportowym i telekomunikacyjnym. Z drugiej strony rozwój infrastruktury następuje często w odpowiedzi na popyt, jakim są interakcje ekonomiczne, społeczne lub polityczne. Wzajemny układ metropolii może się opierać na konkurencji (na rynku krajowym lub globalnym), zależności (klasyczny układ hierarchiczny) lub współpracy (gospodarka sieciowa) [Komornicki i in. 2013a]. W praktyce w przypadku poszczególnych typów interakcji dominujący może być inny rodzaj współzależności. Castells [2007; 2008] sformułował teorię przestrzeni przepływów. Według niego współczesne społeczeństwo jest zorganizowane wokół przepływów: kapitału, informacji, technologii, wyobrażeń, dźwięków i symboli. Przepływy te stały się procesem, kształtującym gospodarkę, politykę, a przede wszystkim przestrzeń. Struktura przestrzenna jest określana nie tyle przez miejsca, ale głównie przez sieć wzajemnych powiązań.

Poszukując wskaźników dla klucza sieci miast możliwe są dwa podstawowe podejścia:

- wskaźniki obrazujące pozycję i rolę poszczególnych ośrodków,
- wskaźniki przedstawiające relacje pomiędzy parami ośrodków (zbierane w ujęciu macierzowym).

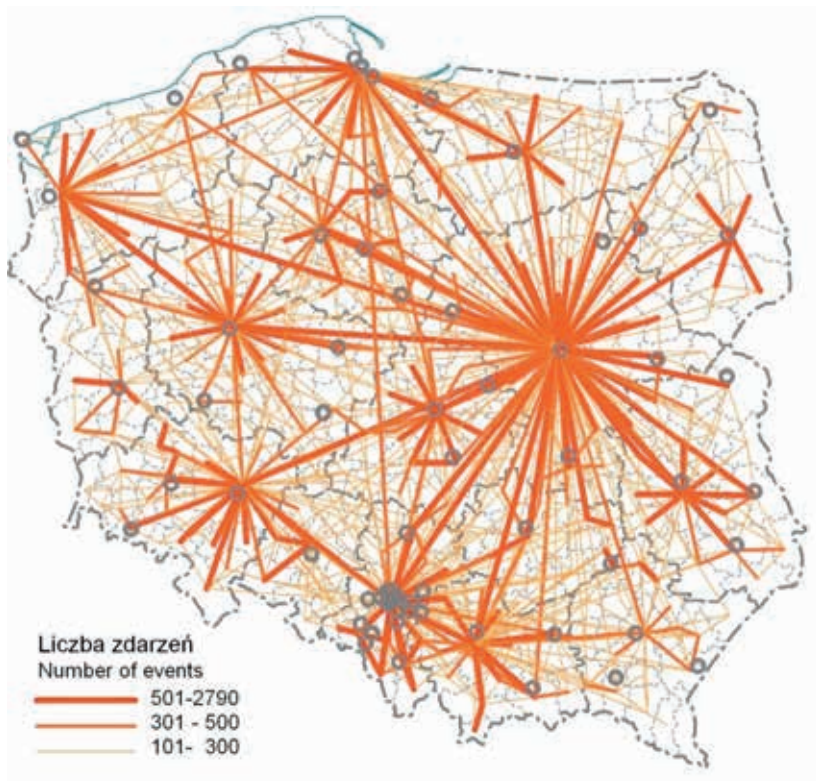
Oba rodzaje miar mogą być przydatne przy terytorializacji polityk, a tym samym przy definiowaniu spójności terytorialnej. W pierwszym wypadku możliwe jest różnicowanie miast pod względem ich pozycji w sosunku do innych ośrodków oraz polityka ukierunkowana na wzmocnienie ich powiązań sieciowych. W drugiej sytuacji przedmiotem polityk stają się same relacje, co może być np. wskazaniem dla terytorialnie ukierunkowanej polityki transportowej (odniesienie siły powiązań społeczno-gospodarczych do możliwości wzajemnych połączeń infrastruktury transportowej lub telekomunikacyjnej).

Badanie powiązań pomiędzy największymi miastami w Polsce było przeprowadzone w latach 2007–2010 w IGiPZ PAN [por. Komornicki i Siłka 2011; Komornicki i in. 2013a]. Wykorzystano w nim miary:

- powiązań demograficznych (migracyjnych oraz zawieranych małżeństw),
- powiązań ekonomicznych (właścicielskich oraz lokalizacji filii),
- powiązań transportowych (rozwój infrastruktury i dostępność dzienna),
- powiązań telekomunikacyjnych (internet),
- powiązań naukowych (realizacja projektów, recenzowanie doktoratów),
- powiązań politycznych (umowy partnerskie, przynależność do organizacji).

W przypadku miar demograficznych konieczne jest zastosowanie danych macierzowych, które są gromadzone przez GUS, ale nie są publikowane (wymagają dodatkowych odpłatnych zamówień). Co więcej, aby uzyskać pełny obraz sytuacji, celowe jest kumulowanie danych z co najmniej kilku lat, gdyż pojedyncze przekroje czasowe mogą być obciążone zniekształceniami. W warunkach polskich układ powiązań demograficznych odznacza się zaskakująco wysokim stopniem koncentracji na kierunkach do stolicy (rycina 5.9).

W przypadku powiązań ekonomicznych czy intelektualnych dane pochodzić mogą z baz o charakterze komercyjnym. Jakość tych źródeł bywa często kwestionowana, gdyż nie uwzględniają one niektórych podmiotów (często znaczących). Miarą powiązań transportowych w relacjach międzymetropolitalnych może być czas przejazdu, prędkość przejazdu względnie wskaźniki dostępności dziennej (zob. wyżej), uwzględniającej element organizacyjny w transporcie publicznym. Alternatywnie można także stosować miary zero-jedynkowe, pokazujące, czy dane miasta są połączone określonym środkiem transportu na odpowiednim poziomie techniczno-organizacyjnym (np. czy istnieje między nimi autostrada, kolej o prędkości ponad 160 km/h lub czy łączy je bezpośrednia linia lotnicza). Informacje o powiązaniach internetowych (rycina 5.10) nie są w pełni kompletne, ale z uwagi na natężenie ruchu



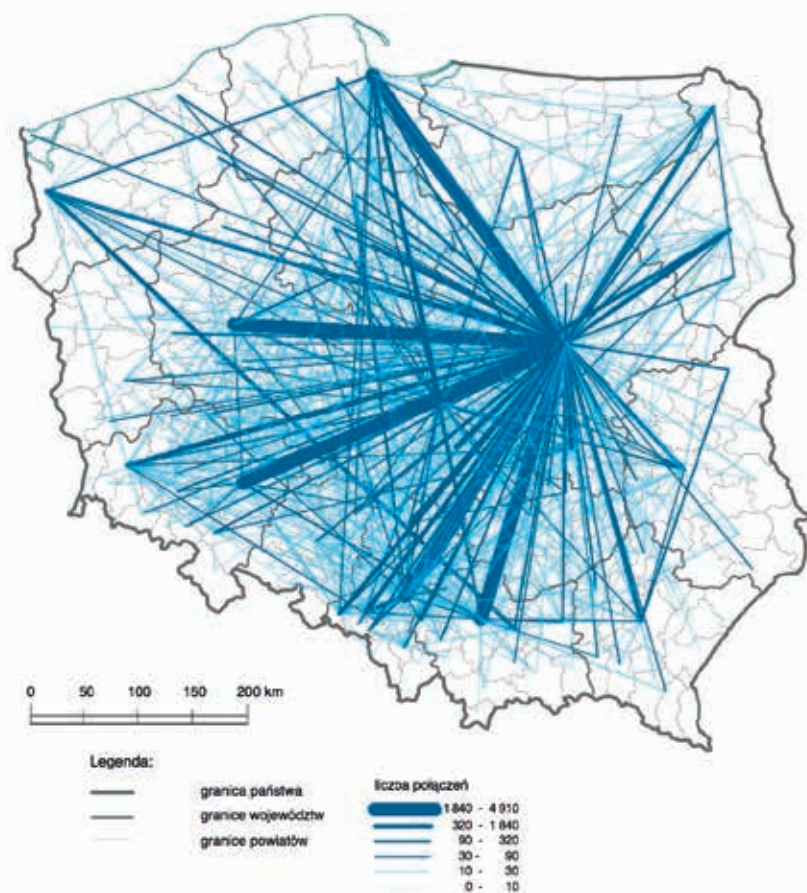
Rycina 5.9. Przepływy migracyjne (zameldowania i wymeldowania) w latach 2005 i 2006 według rejestracji bieżącej GUS. Mapa obejmuje wszystkie przepływy międzypowiatowe
Źródło: Komornicki i in. [2013a], opracowanie P. Śleszyński.

w sieci telekomunikacyjnej, można je do pewnego stopnia uznać za reprezentatywne. Dane o powiązaniach naukowych i politycznych pochodzą z odpowiednich baz (w tym OPI) i na ogół są stosunkowo łatwo dostępne.

W ramach tego samego projektu analizowano także niektóre aspekty relacji międzynarodowych (handel zagraniczny i turystykę przyjazdową; porównaj ryciny 5.11 i 5.12). W tym wypadku dane pochodzą z Ministerstwa Finansów, względnie z GUS i są łatwo dostępne. W obu przypadkach nie można jednak określić siły powiązań z innymi miastami, a jedynie z państwami (kierunek wywozu lub narodowość nocujących cudzoziemców).

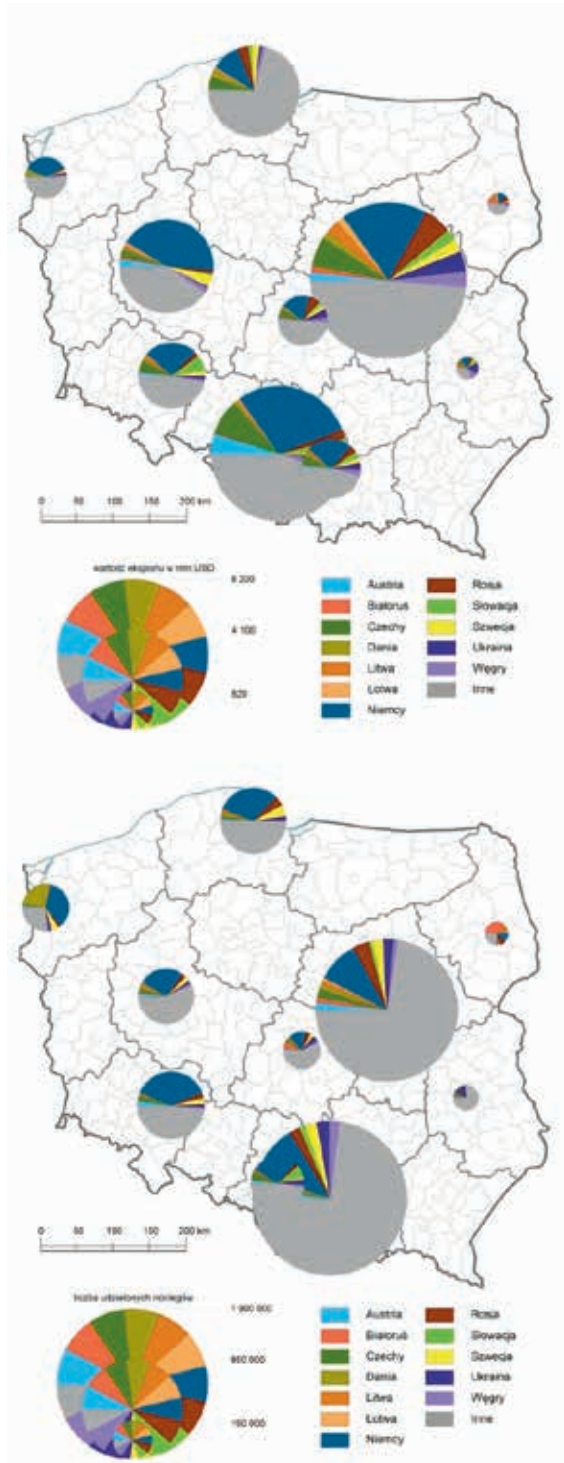
Wyniki projektu wykorzystano m.in. przy typologiach proponowanych w raporcie polskiej prezydencji (Böhme i in. 2011). Badania potwierdziły wyraźny podział analizowanego zbioru metropolii na cztery grupy (klasy), różniące się natężeniem, strukturą i kierunkiem interakcji międzymetropolitalnych (wewnętrznych oraz z otoczeniem). Są to [Komornicki i in. 2013a]:

- **Warszawa** – silne związki ze wszystkimi ośrodkami krajowymi; silne związki międzynarodowe, w tym z niektórymi metropoliami otoczenia; ogromna koncentracja jednokierunkowych (w stronę stolicy) powiązań ekonomicznych i migracyjnych; silna bariera infrastrukturalna dla rozwoju powiązań;
- **Kraków, Poznań, Wrocław, Trójmiasto** – metropolie o nieco silniejszych związkach z pozostałymi ośrodkami (nie tylko z Warszawą); wzrastającym znaczeniu relacji międzynarodowych, ale w większości ukierunkowanych na ośrodki odległe;
- **Łódź i konurbacja górnośląska** – metropolie o niejednorodnym charakterze powiązań; zaznaczające swoją obecność w niektórych typach relacji



Rycina 5.10. Połączenia internetowe w latach 2007 i 2008

Źródło: Komornicki i in. [2013a], opracowanie P. Siłka na podstawie www.netdimes.org.



(np. konurbacja górnośląska w powiązaniach naukowych, Łódź w ruchu internetowym), przy jednoczesnym braku innego rodzaju powiązań, względnie ich jednokierunkowym ustawieniu w stronę metropolii stołecznej (migracje); co charakterystyczne są to metropolie o relatywnie dobrej i poprawiającej się sytuacji transportowej;

- **Białystok, Lublin, Szczecin** – metropolie peryferyjne o powiązaniach skierowanych prawie wyłącznie ku stolicy (w przypadku Szczecina także do Poznania); aktywne w przygranicznych relacjach z pojedynczymi metropoliami otoczenia.

Tabela 5.5. Klucz terytorialny – sieci miast: potencjalne wskaźniki

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Interakcje pomiędzy metropoliami w skali UE	wielkość i struktura eksportu z metropolii	brak danych obrazujących relacje względem konkretnych miast zagranicznych (a nie krajów)
	liczba nocujących turystów zagranicznych	brak danych obrazujących relacje względem konkretnych miast zagranicznych (a nie krajów)
	siła powiązań właścicielskich przedsiębiorstw w układzie międzynarodowym	odpowiednie bazy danych nie są kompletne
	umowy partnerskie pomiędzy miastami w układzie międzynarodowym	ocena umów powinna być także jakościowa
Interakcje między głównymi krajowymi biegunami wzrostu	relacje demograficzne (migracje, małżeństwa) w układzie macierzowym	dane są dostępne w GUS, ale nie są publikowane (dostęp jest płatny)
	relacje ekonomiczne w układzie macierzowym	odpowiednie bazy danych nie są kompletne
	powiązania telekomunikacyjne między ośrodkami (internet)	dostępne są tylko dane na określonej próbie
	powiązania naukowe ośrodków akademickich (realizacja projektów, recenzowanie doktoratów)	dane są dostępne po zamówieniu w odpowiednich instytucjach (OPI)
	produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca, jako miara „eksportu wewnętrznego”	dane dostępne, z wyjątkiem grupy jednostek objętych tajemnicą statystyczną

cd. tab. 5.5

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych)	funkcji metropolitalnych, udział zatrudnionych w sektorze R&D, liczba studentów na 1000 mieszkańców	dane powinny być agregowane dla obszarów metropolitalnych lub dla funkcjonalnych obszarów miejskich (FUAs), a nie dla miast w granicach administracyjnych
Dostępność w ramach metropolii i pomiędzy metropoliami	dostępność dzienna pomiędzy metropoliami w transporcie publicznym	dane są dostępne na bazie wskaźników dostępności czasowej oraz rozkładów jazdy
	liczba ludności w obrębie izochrony 60 minut (rynek pracy) dojazdu transportem publicznym do centrum metropolii	wskaźnik dla transportu drogowego po modernizacji jest dostępny dla roku 2015

Źródło: Opracowanie własne.

W raporcie bazowym polskiej prezydencji wymieniono jako potencjalne wskaźniki głównie miary relacyjne (z naciskiem na współpracę w dziedzinie badań i rozwoju oraz w układach międzynarodowych). Takie odniesienie mają także odpowiadające temu kluczowi zagadnienia wiążące (*linking issues*; tabela 5.5). Miarą obrazującą sytuację samego ośrodka jest tzw. specyfika środowisk lokalnych (trudno kwantyfikowalna w kontekście układów sieciowych) oraz związane z nią funkcje metropolitalne.

Reasumując, łatwiejsze w sensie technicznym wydaje się wykorzystanie wskaźników obrazujących pozycję ośrodków w sieci (uzupełnionych o ich wybrane funkcje metropolitalne), aniżeli bazowanie na danych relacyjnych (pomimo że to one lepiej oddają rzeczywistość przestrzenną). W tych warunkach wskaźniki rekomendowane, jako możliwe do pozyskania lub obliczenia na poziomie co najmniej powiatów oraz spełniające wymienione na wstępie kryteria podstawowe, to:

- poziom eksportu towarów za granicę względem liczby mieszkańców (lub produkcji sprzedanej przemysłu),
- liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców,
- liczba studentów na 1000 mieszkańców,
- liczba projektów naukowych realizowanych we współpracy z innymi ośrodkami,
- produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca.

5.6. Klucz terytorialny – regiony funkcjonalne

Charakter klucza „regiony (lub obszary) funkcjonalne” jest nieco odmienny od pozostałych zaproponowanych w dokumencie polskiej prezydencji. Klucz ten obrazuje

przede wszystkim zmianę podejścia do oceny procesów przestrzennych przez odebranie się od dominujących dotąd granic administracyjnych. Przy takim założeniu nie jest możliwe wyznaczenie jednego uniwersalnego zestawu wskaźników obrazujących klucz terytorialny „obszary funkcjonalne”. Każdy z obszarów jest bowiem swego rodzaju regionem (w rozumieniu Dziewońskiego [1967]), a zarazem innym podzbiorem przestrzeni geograficznej. Każdy obszar funkcjonalny ma w takim rozumieniu inne cechy warunkujące jego domknięcie. Dopiero te cechy możemy ilustrować wskaźnikami.

Jednocześnie alternatywnie możliwe są odmienne podejścia do obszarów funkcjonalnych jako do:

- nakładających się jednostek wypełniających przestrzeń społeczno-ekonomiczną,
- jako do synonimu czynnika aglomeracji w rozwoju społeczno-ekonomicznym.

W pierwszym przypadku wszystkie jednostki podlegają wówczas działaniom różnych polityk sektorowych, stając się przejawem ich terytorializacji. W drugim poszukując wskaźników musimy odwołać się do dynamiki w zakresie koncentracji zasobów (w tym kapitału materialnego i ludzkiego w regionach).

5.6.1. Regiony funkcjonalne jako jednostki przestrzenne

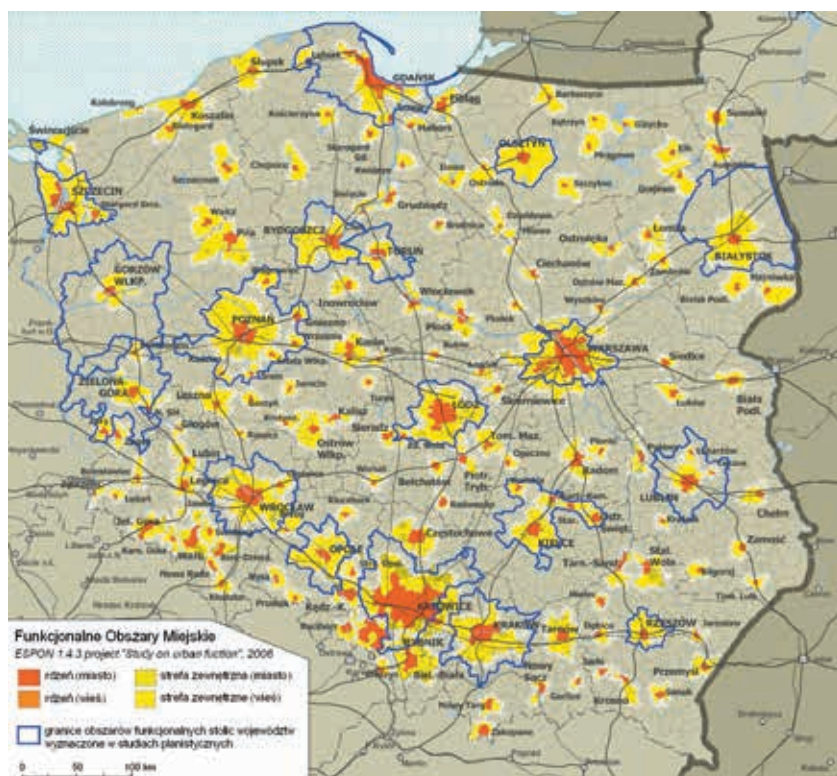
W polskich ośrodkach obecnie prowadzone są prace dotyczące regionów/obszarów funkcjonalnych rozumianych jako jednostki przestrzenne. W dużej części są one odpowiednią na zapisy zawarte w przyjętej w roku 2011 nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Wyzwaniem jest w pierwszej kolejności poprawna ich delimitacja. Badania delimitacyjne mają długą tradycję w polskiej i światowej geografii społeczno-ekonomicznej. Obejmowały one m.in. delimitację okręgów przemysłowych, a bardziej współcześnie funkcjonalnych obszarów miejskich i obszarów metropolitalnych. Obecnie problem dotyczy szerszego spektrum zagadnień. Jednocześnie również w tym wypadku właściwy dobór wskaźników nie zawsze jest możliwy, z uwagi zarówno na ich dostępności, jak i jakość.

Nowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zdefiniowała ponad 20 różnych typów obszarów funkcjonalnych (OF), mających w założeniu stać się przedmiotami polityki o charakterze terytorialnym. Ich liczba jest większa niż we wcześniejszych podobnych dokumentach, a także większa niż w proponowanej wcześniej wersji eksperckiej [Korcelli i in. 2010]. Wyznaczono cztery podstawowe rodzaje takich obszarów:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalne wiejskie;

- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej;
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego;
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

W dokumencie nie przeprowadzono ostatecznej delimitacji, żadnego typu OF, choć w niektórych przypadkach scharakteryzowano dość jednoznacznie zasady takiej delimitacji. Podstawa prawna [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym... 2003] nie nakładała na Koncepcję takiego obowiązku. Przyjęcie odpowiednich kryteriów, a następnie sama delimitacja stały się jednak warunkiem wykorzystania OF w efektywnej polityce przestrzennej. Prace w tym zakresie trwają



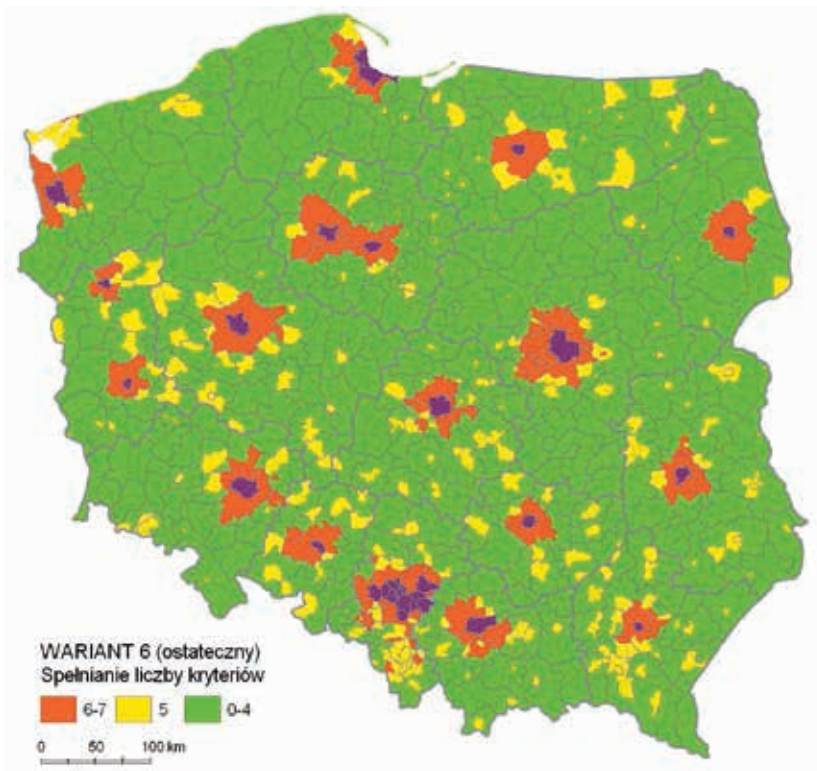
Rycina 5.13. Delimitacja FUA's wg ESPON

Źródło: ESPON [2007].

nadal mimo przyjęcia KPZK 2030 przez rząd w 2011 r. Jednym z istotnych ograniczników pozostaje brak odpowiednich wskaźników, które pozwalałyby nie tylko na samą delimitację, ale także na późniejszy efektywny monitoring i ewaluację ewentualnej interwencji.

Z polskich prac jako najbardziej zaawansowane wymienić należy analizy delimitacyjne obszarów metropolitalnych oraz funkcjonalnych obszarów miejskich. Początkowo prowadzone były one na podstawie analiz zbioru cech (funkcje metropolitalne, m.in. delimitacja wg Unii Metropolii Polskich i wg Smętkowskiego [2005]), a po części także delimitacje ESPON (rycina 5.13). Z czasem ich podstawą stały się przede wszystkim powiązania funkcjonalne [Śleszyński 2013; rycina 5.14].

W raporcie bazowym polskiej prezydencji obszarom funkcjonalnym przypisano pięć spośród zdefiniowanych zagadnień wiążących (tabela 5.6). Koncentrują się one wokół obszarów funkcjonalnych rozumianych jako lokalne rynki pracy, dostępności do ośrodków średniej wielkości, a także ich rozwoju, a ponadto wskazują na rolę



Rycina 5.14. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych wg Śleszyńskiego (jeden z wariantów)
Źródło: Śleszyński [2013].

miasta kompaktowego jako generującego mniejsze koszty (w tym środowiskowe). Takie rozumienie pojęcia obszaru funkcjonalnego czyni z niego w pierwszej kolejności narzędzie przełamania tradycyjnego podziału na obszary wiejskie i miejskie. Podział ten, szczególnie w warunkach polskich (administracyjny tryb przyznawania „praw miejskich”) oderwany jest od rzeczywistych procesów urbanizacyjnych i sprzyja tworzeniu fałszywego obrazu statystycznego przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Tym samym obszar funkcjonalny jest nie tyle problemem terytorialnym, co raczej alternatywnym sposobem postrzegania terytorium. Autorzy Raportu przypisali mu bardzo szeroką gamę przykładowych wskaźników, obejmujących m.in.:

- dostępność czasową transportem publicznym do ośrodków regionalnych,
- dynamikę zmian ludności małych i średnich miast (SMESTO),
- poziom kontrolowania suburbanizacji (ograniczenie jej do obszarów wzdłuż korytarzy transportu publicznego),
- dojazdy do pracy,
- migracje między obszarami wiejskimi i miejskimi,
- poziom kongestii transportowej w miastach.

Zwrócono także uwagę na potrzebę wyodrębniania transgranicznych obszarów funkcjonalnych, podając jako przykład tworzenie szkół średnich obejmujących obszary z dwóch sąsiadujących krajów oraz transgraniczne rynki pracy. Część zaproponowanych wskaźników jest ściśle powiązana z innymi omawianymi wyżej kluczami terytorialnymi, w tym zwłaszcza z kluczem dostępność i usługi pożytku publicznego, a do pewnego stopnia z kluczem sieci miast.

Tabela 5.6. Klucz terytorialny – obszary funkcjonalne (jako jednostki przestrzenne): potencjalne wskaźniki

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Rozszerzenie lokalnych rynków pracy	dojazdy do pracy	w Polsce dane na temat dojazdów są niepełne, ale dostępne w układzie macierzowym dla roku 2006 (gminy) i 2011 (NSP; powiaty)
Zwiększanie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej	zmiany liczby ludności ośrodków i otaczających obszarów funkcjonalnych (FUAs)	ograniczeniem na terenie Polski jest niska jakość statystyki ludnościowej (zwłaszcza migracyjnej)
Dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych	dostępność czasowa do ośrodków regionalnych i subregionalnych	ograniczeniem jest właściwy wybór jednostek uznanych za regionalne bieguny wzrostu (zwłaszcza jeżeli mają być nimi także niektóre ośrodki szczebla niższego niż wojewódzki)

Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)	Wskaźniki	Uwagi
Połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi	dostępność transportem publicznym do ośrodków regionalnych i subregionalnych	wskaźnik może być miarą bezwzględną, a może także pokazywać różnicę w czasie dojazdu między transportem indywidualnym a transportem publicznym
Kompaktowe miasta (zrównoważone miasta)	proporcja liczby mieszkańców w obszarze rdzeniowym i strefie podmiejskiej	interpretacja wskaźnika wymaga uwzględnienia specyficznych warunków lokalnych (np. położenia względem elementów środowiska naturalnego, obszarów chronionych)

Źródło: Opracowanie własne.

W tej sytuacji najbardziej celowe wydaje się nie tyle proponowanie konkretnych wskaźników (te mogą być różne w przypadku poszczególnych typów obszarów funkcjonalnych), co raczej podanie wskaźników pozwalających na delimitację takich obszarów, bez odnoszenia się do tradycyjnego podziału administracyjnego. W Polsce delimitacja taka musi odbywać się na poziomie gminnym. Najbardziej adekwatnymi wydają się wskaźniki relacyjne:

- dojazdy do pracy w układzie macierzowym lub udział dojeżdżających do pracy w innej gminie w otoczeniu wybranych wstępnie ośrodków określonej rangi (regionalnych, subregionalnych);
- migracje w układzie macierzowym.

5.6.2. Regiony funkcjonalne jako synonim czynnika aglomeracji

Wyznaczenie wskaźników obrazujących klucz „regiony funkcjonalne” rozumiany jako znaczenie czynnika aglomeracji może być dokonane na drodze mierników dynamicznych lub z zastosowaniem metodologii autokorelacji przestrzennej [por. m.in. Bivand 1981 i Ratajczak 1980]. Tak ujęte miary nie odpowiadają jednak bezpośrednio zagadnieniom wiążącym (*linking issues*) leżącym u podstaw wydzielenia kluczy terytorialnych (stąd inny układ tabeli 5.7). Metoda autokorelacji przestrzennej może zostać zastosowana względem miar obrazujących stan lub względem proponowanych równolegle wskaźników dynamicznych.

Wskaźniki dynamiczne powinny obejmować relatywnie długie okresy (zmienność jednoroczna nie jest wystarczająca do oceny trendów aglomeracyjnych). Po części mogą one bazować na tych samych danych pierwotnych, jakie byłyby stosowane przy rozumieniu regionów funkcjonalnych jako jednostek przestrzennych.

Odrębnie powinna być oceniona tendencja do koncentracji ludności i działalności gospodarczej. W pierwszym przypadku pod uwagę powinna być brana oddzielnie ludność ogółem (koncentracja popytu) oraz ludność w wieku produkcyjnym (koncentracja zasobów pracy). W drugim istotne jest wychwycenie różnych aspektów działalności gospodarczej: od aktywności w sektorze MSP (liczba podmiotów w systemie REGON), przez ich produkcję (produkcja sprzedana), po wymierny efekt dla społeczności lokalnej (dochody z CIT).

Do czynnika aglomeracji nawiązują klasyczne metody delimitacji okręgów przemysłowych, oparte na zatrudnieniu w przemyśle [m.in. Wrzosek 1972; Misztal 1970; Fierla 1987]. W swoich podstawach bazowały one jednak na statycznym obrazie sytuacji w jednostkach. Tym samym pokazywały poziom koncentracji, a nie procesy skupiania (wykorzystywano gęstość zatrudnienia oraz warunek ciągłości przestrzennej). W późniejszym okresie do badania struktur przemysłowych wykorzystywano także metodę autokorelacji przestrzennej *I* Morana [por. Gierańczyk 2008]. Autokorelację badano dla obliczonego wcześniej wskaźnika syntetycznego rozwoju przemysłu, który miał jednak nadal charakter statyczny (obraz dla jednego przekroju czasowego). Analizę autokorelacji w ujęciu dynamicznym stosuje Smętkowski w odniesieniu do poziomu gospodarczego krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie zwraca on jednak uwagę na trudności w interpretacji statystyk globalnych *I* Morana, związane z faktem, że podobne wartości można obserwować przy różnych rozkładach przestrzennych [Smętkowski 2008].

Tabela 5.7. Klucz terytorialny obszary funkcjonalne (jako synonim czynnika aglomeracji) – potencjalne wskaźniki

Wskaźniki	Uwagi
Długookresowa zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym, względnie długookresowa zmiana liczby pracujących	proponowany okres 5-letni lub nawet 10-letni; dane są dostępne w zasobach GUS, wskaźnik mógłby być obliczany w każdym roku dla stałej liczby poprzedzających go lat
Długookresowy bilans migracji	proponowany okres 10-letni; dane są dostępne w zasobach GUS, wskaźnik mógłby być obliczany w każdym roku dla stałej liczby poprzedzających go lat
Długookresowa zmiana liczby podmiotów gospodarczych	proponowany okres 5-letni lub nawet 10-letni; dane są dostępne w zasobach REGON, wskaźnik mógłby być obliczany w każdym roku dla stałej liczby poprzedzających go lat

Wskaźniki	Uwagi
Długookresowa zmiana wartości produkcji sprzedanej przemysłu	proponowany okres 5-letni lub nawet 10-letni; dane są dostępne w zasobach GUS (tylko poziom powiatowy, z wyłączeniem niektórych jednostek objętych tajemnicą statystyczną), wskaźnik mógłby być obliczany w każdym roku dla stałej liczby poprzedzających go lat
Autokorelacja przestrzenna jednostek pod względem dynamiki zmian ludności w wieku produkcyjnym	dane dostępne w GUS poddane określonej procedurze statystycznej (statystyka <i>I</i> Morana) uzupełnione o lokalne wskaźniki zależności (LISA)
Autokorelacja przestrzenna jednostek pod względem wielkości dochodów gmin z podatku CIT przeliczonego na 1 mieszkańca	dane dostępne w GUS poddane określonej procedurze statystycznej (statystyka <i>I</i> Morana) uzupełnione o lokalne wskaźniki zależności (LISA)

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, poszukując wymiernych wskaźników tak rozumianych regionów funkcjonalnych dla jednostek lokalnych słuszniejsze wydaje się pozostanie przy prostszych w interpretacji wskaźnikach dynamiki koncentracji. Najbardziej adekwatnymi wydają się:

- długookresowa zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym (lub liczby pracujących),
- długookresowy bilans migracji.

Podsumowanie

Reasumując, jeśli poszukujemy odpowiedzi na pytanie, jak mierzyć (kwantyfikować) spójność terytorialną, wykorzystując w tym celu zdefiniowane klucze, celowe wydaje się podzielenie tychże kluczy na:

- klucze-problemy,
- klucze-narzędzia.

Kluczami-problemami są bez wątpienia: dostępność, usługi pożytku publicznego oraz sieci miast. Co więcej, wszystkie one przenikają się wzajemnie, także w kontekście przydatności i wyboru wskaźników. Obszary funkcjonalne stanowią raczej klucz-narzędzie (zarówno narzędzie badania-analiz, jak i narzędzie działania – terytorializacji polityk). Charakter klucza „zasoby lokalne” jest dwoisty. Ich brak jest problemem i może być przedmiotem działania (polityk terytorialnych). Jednocześnie właściwe wyodrębnienie zasobów lokalnych jest do pewnego stopnia narzędziem, podstawą dla efektywnej polityki ukierunkowanej terytorialnie.

Przy charakterystyce poszczególnych kluczy wskazano na pewne wskaźniki jako najbardziej przydatne przy opisie kluczy terytorialnych, a tym samym możliwe do wykorzystania przy operacjonalizowaniu terminu spójności terytorialnej. Poniżej te same wskaźniki zestawiono w tabeli 5.8, dokonując ich oceny pod kątem spełniania zdefiniowanych na wstępie zasad/kryteriów (dostęp danych, zmienność przestrzenna, wrażliwość na interwencję). Każde z kryteriów oceniono w skali od - (nie spełnia kryterium), poprzez +/- (częściowo spełnia kryterium) i + (dobrze spełnia kryterium) po ++ (bardzo dobrze spełnia kryterium).

Tabela 5.8. Przydatność wybranych wskaźników w świetle przyjętych kryteriów

Klucz terytorialny	Wskaźnik	Kryteria/zasady		
		dostępu danych	zmienności przestrzennej	wrażliwości na interwencję
Dostępność	wskaźnik dostępności międzygałęziowej (względnie odrębnie drogowej i kolejowej) potencjałowej liczony w ujęciu krajowym (WMDT II)	+	++	++
	wskaźnik dostępności drogowej potencjałowej liczony w ujęciu europejskim (WDDTII)	+	++	+
	liczba ludności mieszkająca w obrębie izochrony 60 minut od ośrodków regionalnych	++	++	++
	odsetek ludności wysyłających deklarację PIT drogą internetową	+/-	++	+/-
Usługi pożytku publicznego	wskaźnik syntetyczny wyposażenia w placówki usługowe (możliwe wykorzystanie różnych zmiennych składowych, podanych następnie procedurom statystycznym)	+/-	-	+/-
	dostępność potencjałowa do lekarzy	++	++	+/-
	odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne	++	++	++

Klucze terytorialne jako podstawa dla kwantyfikacji kapitału terytorialnego

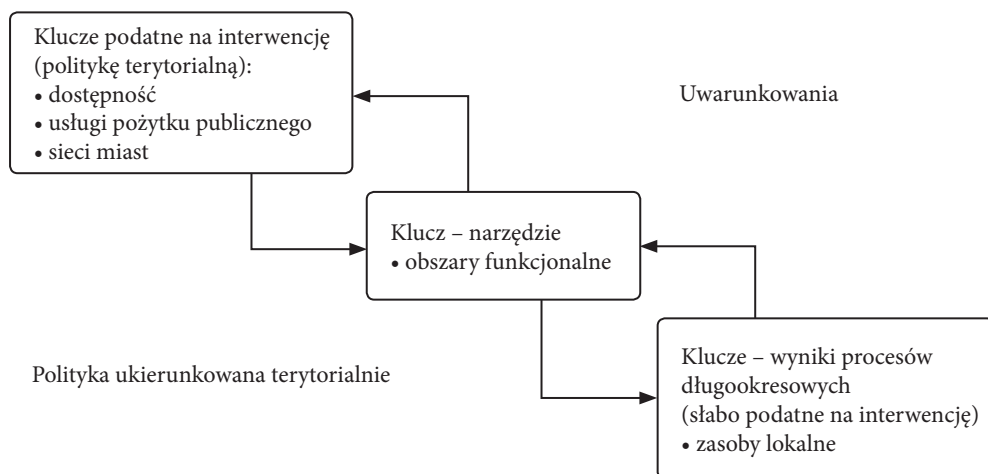
Klucz terytorialny	Wskaźnik	Kryteria/zasady		
		dostęp danych	zmienności przestrzennej	wrażliwości na interwencję
Usługi pożytku publicznego	odsetek ludności mieszkającej w obrębie izochrony 15 minut od ośrodków powiatowych	+	+	+
	średni czas dojazdu do ośrodków subregionalnych	++	++	++
Zasoby terytorialne	wskaźnik syntetyczny pokrycia obszarami chronionymi (wg. Degórskiego lub modyfikowany)	+/-	++	+/-
	udział ludności z wykształceniem wyższym	++	++	-
	wskaźnik frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych	++	++	-
	współczynnik klasteryzacji	+	++	-
	zatrudnienie w przemyśle	++	+	+/-
	udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetów gmin	++	+	+/-
Sieci miast	poziom eksportu towarów za granicę względem liczby mieszkańców (lub produkcji sprzedanej przemysłu)	+	++	+/-
	produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca	+	++	-
	liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców	++	++	+/-
	liczba studentów na 1000 mieszkańców	++	+	+/-
	liczba projektów naukowych realizowanych we współpracy z innymi ośrodkami	+/-	++	+
Obszary funkcjonalne	dojazdy do pracy (macierz)	+/-	++	+
	migracje (macierz)	+/-	++	+/-

cd. tab. 5.8

Klucz terytorialny	Wskaźnik	Kryteria/zasady		
		dostępności danych	zmienności przestrzennej	wrażliwości na interwencję
Obszary funkcjonalne	długookresowe saldo migracji (10 lat)	++	++	+/-
	długookresowa zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym lub liczby pracujących	++	++	-/+
	długookresowa zmiana wartości produkcji sprzedanej przemysłu	+/-	+	-/+

Źródło: Opracowanie własne.

Zestawienie należy traktować jako propozycję autorską, która powinna być dalej modyfikowana. Prawdopodobnie nadmiernie reprezentowane są wskaźniki związane z dostępnością przestrzenną, co może wskazywać na potrzebę zredukowania ich liczby (np. usunięcie wskaźnika pokazującego dostępność czasową do miast powiatowych), względnie agregacji do miar syntetycznych. Przedstawiona tabela pokazuje także, że wskaźniki dotyczące zasobów lokalnych na ogół nie są wrażliwe na interwencję. Największa wrażliwość, a tym samym przydatność do ewaluacji polityk terytorialnych występuje w przypadku miar obrazujących dostępność oraz usługi pożytku publicznego.



Rycina 5.15. Wzajemne usytuowanie kluczy terytorialnych

Źródło: Opracowanie własne.

Wykonane zestawienie może też prowadzić do refleksji dotyczącej wzajemnego usytuowania zdefiniowanych kluczy terytorialnych (rycina 5.15). Celem długofalowym jest wzmocnienie zasobów lokalnych (endogenicznych) i rozwój terytoriów. Aby go osiągnąć, w ramach polityki terytorialnej staramy się oddziaływać na poprawę dostępności, rozwój szeroko rozumianych usług pożytku publicznego oraz usiłujemy wzmocnić powiązania o charakterze sieciowym. Aby nasze działania były efektywne, musimy się posługiwać właściwymi jednostkami przestrzennymi, którymi są obszary funkcjonalne.

6. KAPITAŁ TERYTORIALNY POLSKICH POWIATÓW

Wskaźniki kapitału terytorialnego zaproponowane w poprzednim rozdziale zostały zweryfikowane pod kątem możliwości ich praktycznej kwantyfikacji na poziomie powiatów. Ten wybór był z kolei podyktowany potrzebą głębszej niż wojewódzka dezagregacji przestrzennej, niezbędnej do określenia w kolejnym rozdziale wpływu poszczególnych elementów kapitału terytorialnego na PKB. W przypadku klucza terytorialnego „obszary funkcjonalne” zdecydowano, aby ograniczyć się do jego znaczenia jako synonimu czynnika aglomeracji (por. podrozdz. 6.6.2). Efektem wyboru stał się ostateczny zestaw mierników zaprezentowany w tabeli 6.1.

Tabela 6.1. Zmienne odzwierciedlające kapitał terytorialny i źródła danych statystycznych

Klucz	Wskaźniki	Źródło danych
Dostępność	dostępność potencjałowa do ludności, krajowa: <ul style="list-style-type: none"> • drogowa • kolejowa 	IGiPZ PAN
Usługi pożytku publicznego	dostęp do usług administracyjnych – średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego	IGiPZ PAN
	dostępność potencjałowa lekarzy	IGiPZ PAN
	odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne	BDL GUS
Zasoby terytorialne	wskaźnik syntetyczny pokrycia obszarami chronionymi (wg. Degórskiego) – zasób stały w czasie	BDL GUS, GDOŚ
	kapitał społeczny – syntetyczny wskaźnik frekwencji wyborczej	PKW
	kapitał ludzki – udział ludności z wykształceniem wyższym	BDL GUS,
	współczynniki klasteryzacji: <ul style="list-style-type: none"> • indeks specjalizacji (SQ) • indeks zróżnicowania (DIV) • indeks znaczenia klastrów dla gospodarki regionu (SIGMA) 	Brodzicki i Kuczevska [2012]
	zatrudnienie w przemyśle	BDL GUS

Klucz	Wskaźniki	Źródło danych
Sieci miast	liczba nocujących cudzoziemców	BDL GUS
	liczba studentów	BDL GUS
	produkcja sprzedana przemysłu per capita	BDL GUS
	stosunek eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu	DCMF (opracowanie IGiPZ PAN), BDL GUS
Obszary funkcjonalne	długookresowa zmiana liczby pracujących (5 lat)	BDL GUS
	długookresowe saldo migracji (10 lat)	BDL GUS

Objaśnienia:

BDL GUS – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego,

IGiPZ PAN – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk,

GDOŚ – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska,

PKW – Państwowa Komisja Wyborcza,

DCMF – Departament Celny Ministerstwa Finansów,

Brodzicki i Kuczevska [2014] *Klustry i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dyskusji zespołu IR.

Trudno uznać powyższy zestaw wskaźników za w pełni satysfakcjonujący. Szereg innych zmiennych powinno być uwzględnionych jako cechy charakterystyczne takiego regionu, jakim jest powiat. Niestety wiele zmiennych jest nieobserwowanych lub też ich wartości udostępniane są tylko na wyższych poziomach agregacji: dla województw (NUTS 2) lub dla podregionów (NUTS 3).

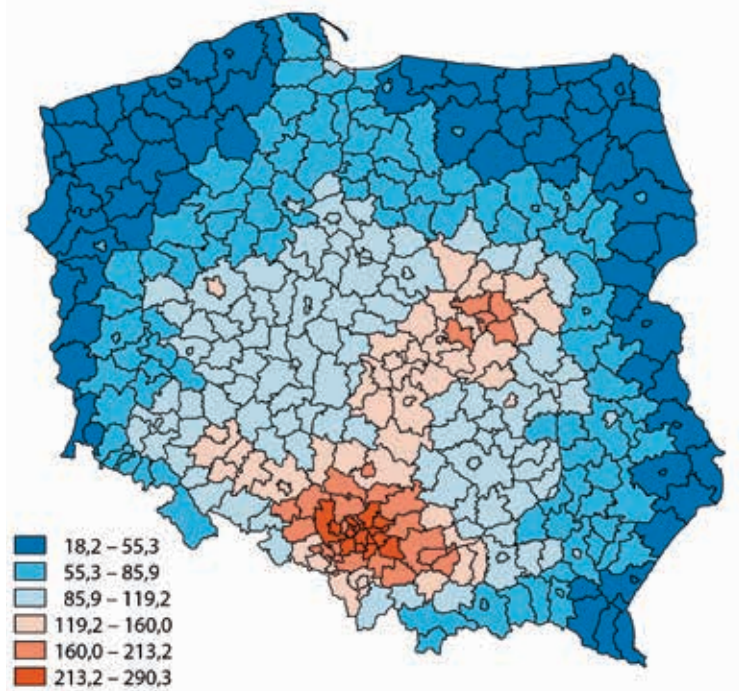
W tym rozdziale przy wykorzystaniu techniki kartowania zaprezentowano, w jaki sposób kształtują się w polskich powiatach wartości wszystkich wymienionych w tabeli 6.1 zmiennych odzwierciedlających kapitał terytorialny. Ze względu na dostępność danych statystycznych, a także biorąc pod uwagę fakt, że znaczące zmiany większości z prezentowanych wskaźników zachodzą w okresach dłuższych niż jeden rok, wyznaczone zostały wartości charakteryzujące dwa okresy: 2003–2007 i 2007–2011. W niektórych przypadkach brane były pod uwagę wartości średnie dla tych okresów, w innych wartości zaobserwowane w roku środkowym lub zmiany, które zaobserwowano w danym interwale czasowym.

Do zdefiniowania klas, do których przyporządkowywane były poszczególne powiaty wykorzystano metodę naturalnych podziałów strukturalnych zdefiniowaną przez Jenksa [1967], odzwierciedlającą zgrupowania jednostek o zbliżonych

wartościach¹⁰⁸. Jeżeli prezentowana była zmienna w różnych okresach, to w celu porównywalności obrazów skonstruowane zostały klasy wspólne dla obu okresów przez korektę naturalnych podziałów.

6.1. Dostępność terytorialna

Dostępność potencjałowa, która wiąże się z poziomem infrastruktury transportowej i rozmieszczeniem ludności, odzwierciedla zaspokojenie tradycyjnie rozumianych potrzeb transportowych, ale również stymuluje inwestycje, które następnie mogą mieć przełożenie na rozwój gospodarczy regionu. Na rycinach 6.1 i 6.2 zaprezentowano

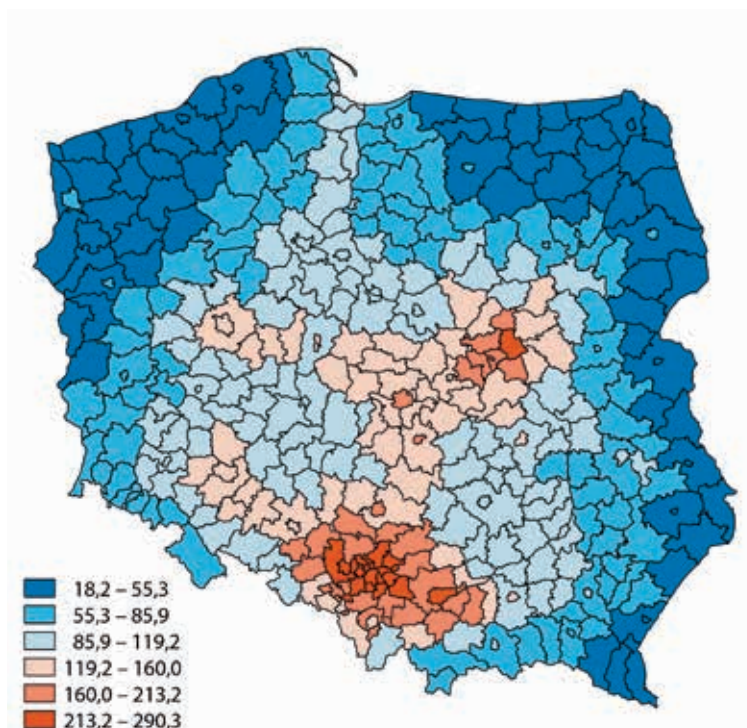


Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

Rycina 6.1. Dostępność potencjałowa do ludności w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępnia z IGiPZ PAN.

¹⁰⁸ Granice przedziałów są określane przy zastosowaniu algorytmu minimalizującego wariancję wewnątrz poszczególnych przedziałów i jednocześnie maksymalizującego wariancję pomiędzy przedziałami.



Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

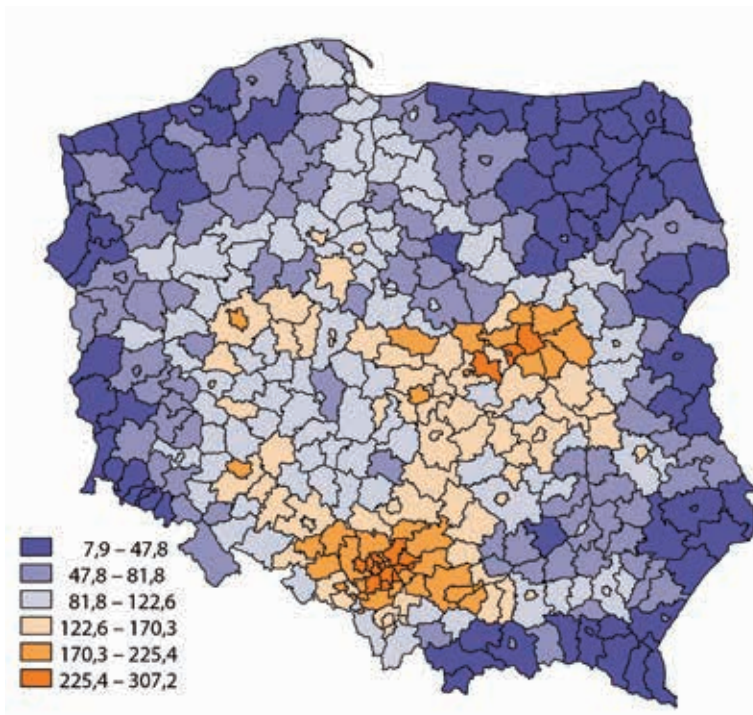
Rycina 6.2. Dostępność potencjałowa do ludności w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaaka z IGiPZ PAN.

oszacowaną przez IGiPZ PAN¹⁰⁹ ocenę dostępności potencjałowej drogowej polskich powiatów odpowiednio w roku 2005 i roku 2010.

Najlepsza dostępność drogowa występuje na obszarze Górnego Śląska i Krakowa oraz w najbliższym otoczeniu miasta stołecznego Warszawy. Natomiast najgorsza pod tym względem sytuacja ma miejsce w powiatach położonych wzdłuż granicy wschodniej oraz w północno-wschodniej i północno-zachodniej Polsce. W Polsce południowej obszar relatywnie lepszej dostępności opiera się o granicę Czech. Wzdłuż pozostałych granic ukształtowały się bardziej rozległe strefy peryferii. W roku 2005 w obrazie rozkładu dostępności widoczne były korytarze drogowe Warszawa–Katowice oraz centralny odcinek korytarza autostrady A4. Porównując sytuację w roku 2005 z rokiem 2010, zauważyć można znaczącą poprawę dostępności

¹⁰⁹ Wartości wszystkich wskaźników dostępności opracowane zostały przez M. Stępniaaka z IGiPZ PAN.



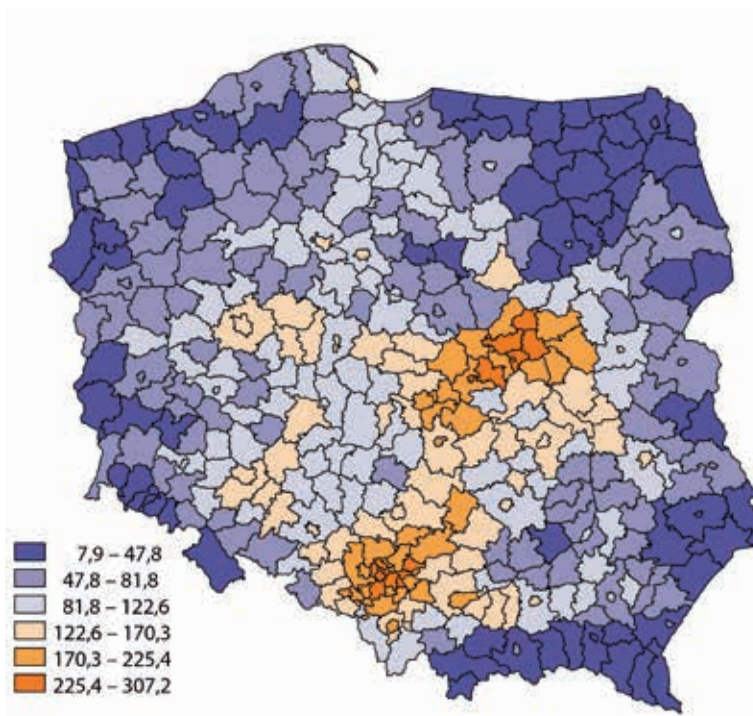
Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

Rycina 6.3. Dostępność potencjałowa do ludności kolejowa w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaka z IGiPZ PAN.

Aglomeracji Trójmiejskiej i korytarza łączącego ją z centrum Polski oraz okolic Poznania. Związane to było przede wszystkim z oddaniem do użytku części autostrad A1 i A2. Obszar lepszej dostępności uległ powiększeniu i w coraz większym stopniu zaczął nawiązywać do „sześciokąta”, definiowanego jako podstawowa sieć metropolii na etapie opracowywania nowej KPZK 2030 [Korcelli i in. 2010]. Tereny o najwyższej wartości wskaźnika koncentrują się w ramach potencjalnych układów bi-polarnych Krakowa i Katowic oraz Warszawy i Łodzi. Uzyskany obraz potwierdza tezę, że o poprawie dostępności (także na peryferiach) decydują w największym stopniu inwestycje transportowe położone centralnie (w sensie przestrzennym) oraz sąsiadujące z największymi potencjałami demograficznymi i ekonomicznymi.

Dla odzwierciedlenia przestrzennej dostępności poszczególnych regionów dokonano również oceny ich dostępności potencjałowej kolejowej. Wartość tego miernika wyznaczona została dla lat 2005 oraz 2010, co zilustrowano na rycinach 6.3 i 6.4. W niektórych regionach w tym okresie odnotowano spadek dostępności kolejowej, co było skutkiem zamykania linii lub zmniejszenia prędkości wynikających



Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

Rycina 6.4. Dostępność potencjałowa do ludności kolejowa w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaka z IGiPZ PAN.

z postępującej dekapitalizacji sieci lub też z prowadzonych tam prac remontowych. Okazuje się, że taka sytuacja dotyczyła aż 1/4 wszystkich odcinków sieci.

Układ przestrzenny dostępności potencjałowej kolejowej w większym stopniu nawiązuje do przebiegu konkretnych tras. Wynika to z braku infrastruktury kolejowej w niektórych regionach kraju, a także z dużego zróżnicowania pod względem możliwych prędkości przejazdowych (prędkości bardzo niskie na trasach regionalnych). Efektem jest silna polaryzacja przestrzenna wielkości wskaźnika. Najgorsza dostępność kolejowa charakteryzuje Polskę północno-wschodnią, a także zwarte obszary na pograniczu ukraińskim i słowackim. Obszar charakteryzujący się najwyższymi wartościami wskaźnika oparty jest na Centralnej Magistrali Kolejowej, obejmującej przede wszystkim aglomerację warszawską i górnośląską, a w drugiej kolejności Kraków i Łódź. W rozkładzie widoczne są także linie główne z Warszawy do Poznania i Gdańska oraz z Krakowa do Wrocławia.

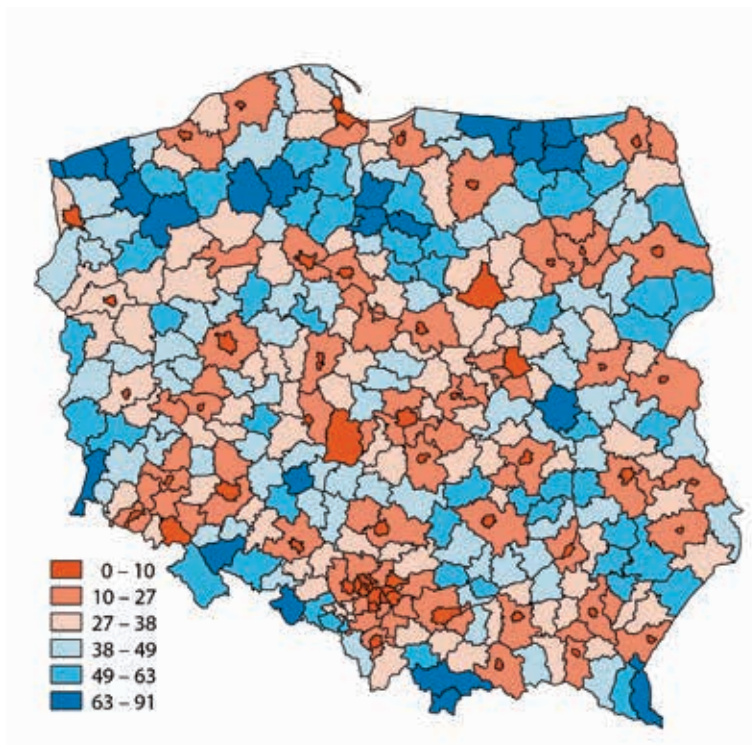
Jak już wspomniano, okres 2005–2010, w przeciwieństwie do sytuacji na drogach, nie przyniósł pozytywnych zmian w dostępności kolejowej jednostek. Tym samym

można przyjąć, że o zwiększeniu spójności terytorialnej kraju decydowało w tym okresie kilka dużych inwestycji drogowych.

Reasumując, przedstawione analizy dowodzą, że inwestycje infrastrukturalne mogą zauważalnie poprawić dostępność potencjałową poszczególnych obszarów. Nie są one jednak w stanie całkowicie zniwelować różnic terytorialnych w tym zakresie. Przeciwnie, w początkowym okresie duże inwestycje zwiększają polaryzację przestrzenną (niektóre jednostki stają się znacznie lepiej dostępne niż inne). Dopiero długotrwały i konsekwentny proces rozbudowy sieci prowadzi od pewnego momentu do ponownego niwelowania różnic. Ich całkowita eliminacja nie jest możliwa z uwagi na nierówny rozkład potencjałów demograficznych i ekonomicznych w przestrzeni.

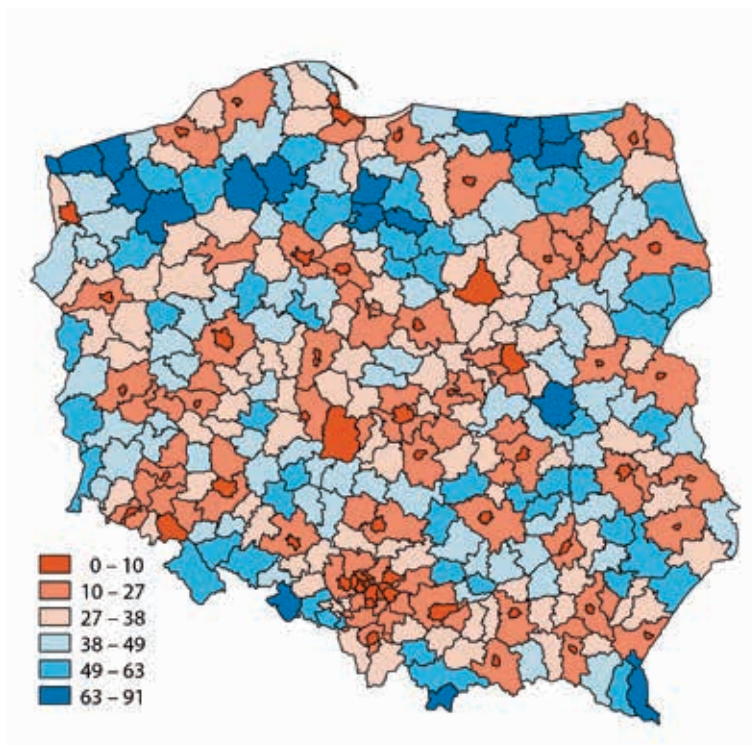
6.2. Usługi pożytku publicznego

Tak jak zostało to opisane w poprzednim rozdziale, jako usługi pożytku publicznego (Social Services of General Interests) zdefiniowano: usługi rynku pracy, edukacji,



Rycina 6.5. Średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego w min w roku 2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaaka z IGiPZ PAN.



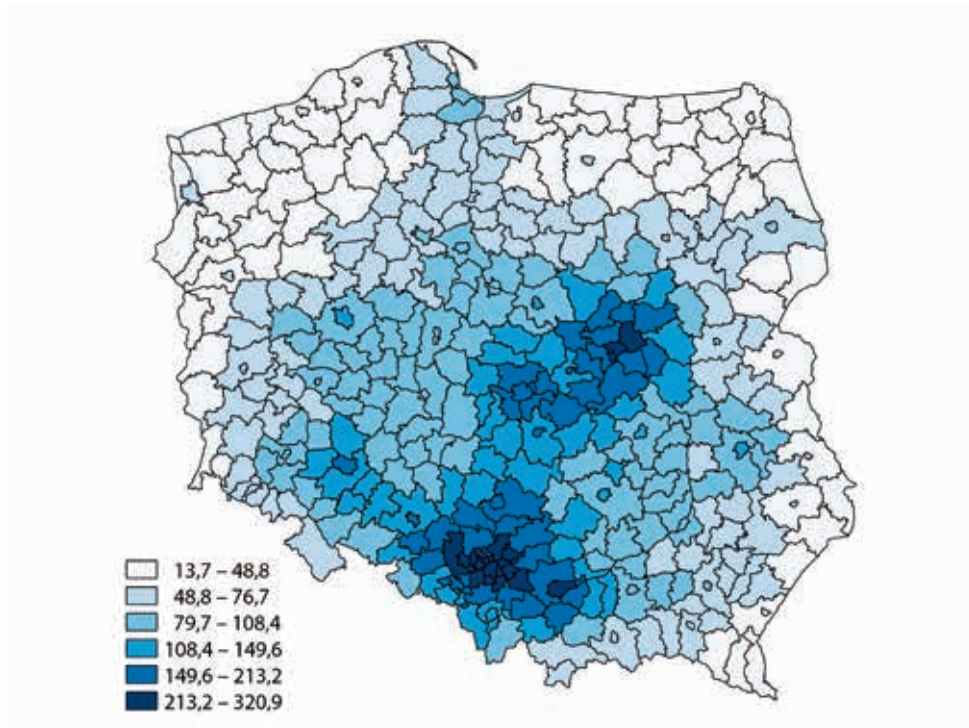
Rycina 6.6. Średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego w min w roku 2010

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaka z IGiPZ PAN.

ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi i osobami starszymi, opieki społecznej i mieszkalnictwa socjalnego [ESPON 2014b]. Rozkłady wielu wskaźników obrazujących wymienione rodzaje usług często nie wykazują wystarczającego zróżnicowania terytorialnego. Dlatego celowe jest zastosowanie wskaźników alternatywnych, takich jak dostępność czasowa do ośrodków administracji publicznej (traktowana jako przybliżenie dostępności do usług określonego rządu) oraz dostępność potencjałowa do określonej grupy usługodawców (w tym wypadku lekarzy).

W celu zobrazowania dostępu mieszkańców poszczególnych powiatów do ośrodków określonego szczebla administracji publicznej wyznaczono średni czas dojazdu w minutach do najbliższego miasta subregionalnego¹¹⁰ – między centralnym punktem

¹¹⁰ Jako ośrodki subregionalne zostało przyjęte: 49 dawnych miast wojewódzkich oraz miasta na prawach powiatu w obrębie konurbacji (górnosląskiej i trójmiejskiej). Z miast na prawach powiatu nie wzięto tym samym pod uwagę Świnoujścia, Grudziądza, Jastrzębia, Wodzisławia i Rybnika.



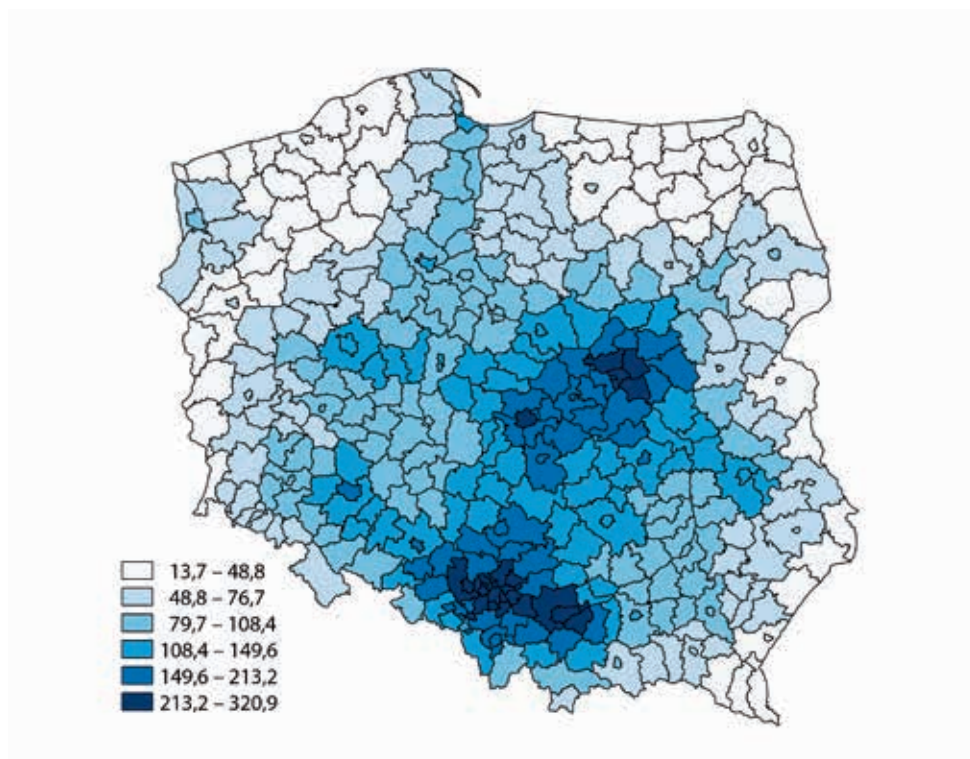
Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

Rycina 6.7. Dostępność potencjalowa do lekarzy w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępniaka z IGiPZ PAN.

powiatu a centrum miasta subregionalnego. Na rycinach 6.5 i 6.6 zaprezentowano przestrzenne zróżnicowanie tego miernika w roku 2005 i w roku 2010.

Rozkłady przestrzenne tak analizowanego poziomu dostępu do usług pożytku publicznego nawiązują do gęstości sieci osadniczej. Lepsza sytuacja występuje w Polsce centralnej i południowej, wyraźnie gorsza na północy (Pomorze poza pasem wybrzeża, północna część województwa warmińsko-mazurskiego). Obszarami wyraźnie oddalonymi od usług poziomu subregionalnego są również Bieszczady, Podhale, Kotlina Kłodzka i południowa część pogranicza niemieckiego. Pojedyncze powiaty o niższej wartości wskaźnika położone są jednak także w głębi kraju, tworząc układ o charakterze mozaikowym. Przedstawiony rozkład precyzyjnie wskazuje enklawy o niskim kapitale terytorialnym, co przekłada się zgodnie z modelem optimum na niską spójność terytorialną. Są to zarazem miejsca, gdzie potencjalna interwencja zewnętrzna powinna się koncentrować na wspieraniu rozwoju wybranych ośrodków powiatowych, które w większym stopniu powinny skupiać funkcje ponadlokalne. Przykładami takich miast mogłyby być: Kłodzko, Zgorzelec lub Siemiatycze.



Uwaga: Średnia dla Polski w latach 2005–2010 = 100.

Rycina 6.8. Dostępność potencjałowa do lekarzy w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez M. Stępiaka z IGiPZ PAN.

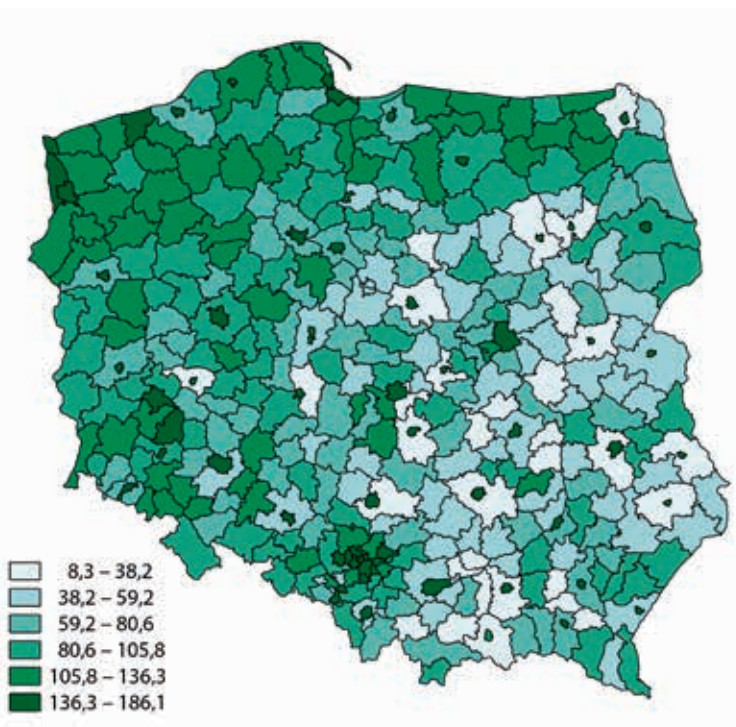
Różnice w rozkładzie przestrzennym dostępności do ośrodków subregionalnych w latach 2005 i 2010 nie są duże. Efekty rozwoju infrastruktury widoczne są w pojedynczych powiatach, które zostały połączone nowymi autostradami lub drogami ekspresowymi z najbliższymi dużymi i średnimi miastami (np. w ciągu autostrady A1). Rozwój sieci transportowych jest tym samym innym alternatywnym sposobem poprawy dostępu do usług pożytku publicznego. Z uwagi na naturalną koncentrację dużych inwestycji, jest to jednak w tym wypadku sposób dość selektywny przestrzennie.

Na rycinach 6.7 i 6.8 zaprezentowano ocenę dostępności potencjałowej do lekarzy w roku 2005 oraz 2010. Jest ona do pewnego stopnia miarą jakościową. O ile jednostki służby zdrowia (rozumiane jako przykład podstawowych usług pożytku publicznego) rozmieszczone są w kraju dość równomiernie, o tyle podstawowi usługodawcy, czyli lekarze, pozostają o wiele bardziej skoncentrowani w przestrzeni.

Interpretując przedstawione mapy, można stwierdzić, że przestrzenne zróżnicowanie dostępności do lekarzy jest bardzo zbliżone do dostępności potencjałowej ludności: najwyższą ocenę przypisano obszarowi Górnego Śląska, okolicom Krakowa i Warszawy.

W tym przypadku wyraźnie widać lepszą sytuację w okolicach dużych ośrodków miejskich, w których znajdują się znaczące uczelnie medyczne, czyli otoczenie: Łodzi, Wrocławia, Poznania, Gdańska, Torunia, Białegostoku, Szczecina, Lublina. Jest to spowodowane bardzo silnym skupieniem specjalistycznych placówek medycznych w tych właśnie ośrodkach. Ponadto w dużych miastach ma też miejsce koncentracja placówek prywatnej służby zdrowia. Zastosowany wskaźnik można interpretować jako miarę możliwości korzystania z różnorodnych form opieki lekarskiej. W sposób naturalny jest ona największa w głównych ośrodkach, najlepiej dostępnych w sieci transportowej. Strefy peryferyjne, pomimo relatywnie dobrych wskaźników tradycyjnie rozumianego wyposażenia w placówki medyczne, tym razem okazują się upośledzone.

Zmiany w okresie 2005–2010 są bardziej widoczne niż w przypadku dostępu do usług w ośrodkach subregionalnych (poprzedni wskaźnik). Wynika to z faktu, że lekarze w większym stopniu koncentrują się w ośrodkach największych, a te bardziej zyskiwały na budowie dróg wyższego rzędu. Zmiany te wskazują na rosnącą



Rycina 6.9. Odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne w roku 2003 (średnia dla Polski = 100)

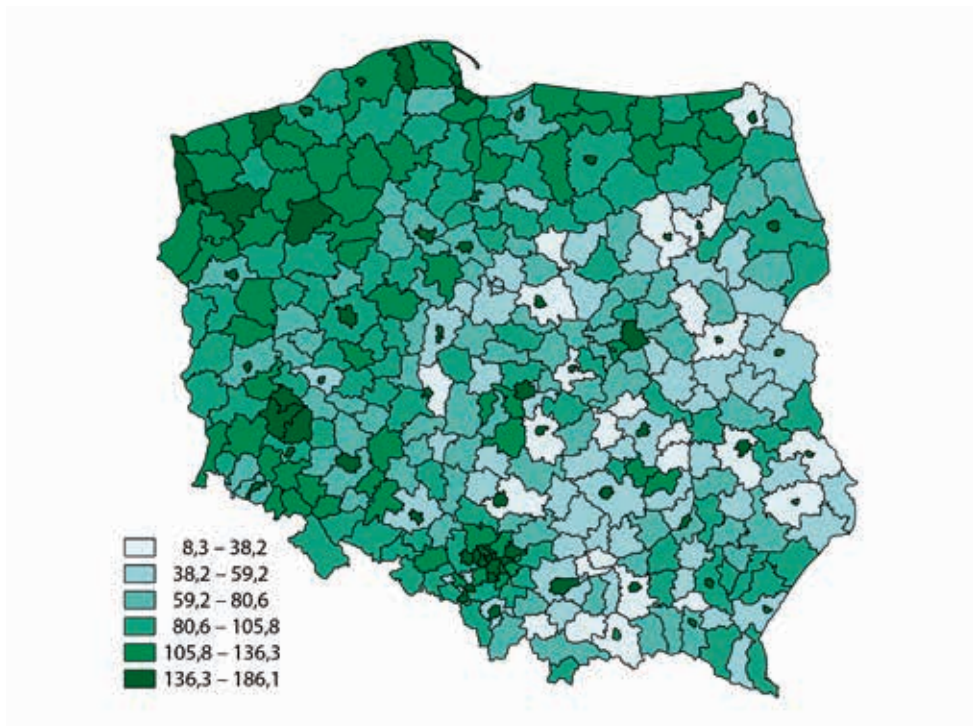
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

polaryzację wskaźnika. Nie można wykluczyć, że wynika to także z postępującej koncentracji personelu medycznego w największych ośrodkach.

Uzyskane wyniki dowodzą, że poprawa jakości usług pożytku publicznego (a zarazem potencjalne możliwości interwencji o charakterze terytorialnym) może, obok tradycyjnej rozbudowy sieci placówek, dokonywać się także na drodze rozbudowy sieci transportowych oraz poprzez ewentualną politykę deglomerującą personel medyczny.

Kolejnym wskaźnikiem dostępu do usług pożytku publicznego jest dostęp do sieci kanalizacyjnej mierzony odsetkiem ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne. Wartość tej zmiennej w roku 2003 oraz 2011 przedstawiono na rycinach 6.9 i 6.10.

Wyraźnie widać, że w miastach na prawach powiatu dostęp do sieci kanalizacyjnej ma znacznie większą część populacji niż w przypadku powiatów ziemskich. Ponadto lepiej przedstawia się sytuacja w północno-zachodniej części Polski w porównaniu z częścią centralną i południowo-wschodnią. Uzyskane rozkłady przestrzenne pozostają zatem zdeterminowane dwoma podstawowymi czynnikami: a) czynnikiem historycznym



Rycina 6.10. Odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne w roku 2011 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

(bardziej rozwinięta infrastruktura na terenach należących w przeszłości do Niemiec) oraz b) dychotomią miasto-wieś. Czynniki drugi widoczny jest bardziej w Polsce wschodniej. Porównanie obu rozkładów czasowych wskazuje na powolny rozwój sieci kanalizacyjnych na terenie całego kraju. Skala tego rozwoju jest nieco większa w Polsce południowo-wschodniej, co można interpretować jako stopniowe łagodzenie różnic terytorialnych. Wskaźnik wyposażenia w sieci infrastrukturalne jest miarą łatwo poddającą się interwencji zewnętrznej. Dotyczy to zwłaszcza terenów gęściej zaludnionych. W obszarach słabiej zaludnionych, ale także w strefach chaotycznej suburbanizacji, rozwój sieci kanalizacyjnych napotyka na bariery efektywności kosztów.

6.3. Zasoby terytorialne powiatów

Pierwszym rozważanym składnikiem zasobów terytorialnych regionu są zasoby fizyczno-geograficzne, które można utożsamiać z tzw. pierwszą naturą geografii, czyli czynnikami stricte egzogenicznymi. Za aproksymację tej zmiennej przyjęto jakość i znaczenie środowiska przyrodniczego reprezentowane przez wskaźnik pokrycia obszarami chronionymi. Dla wszystkich 379 powiatów wyznaczono miernik zaproponowany przez Degórskiego [2012], którego wartość wyliczona została przy pomocy następującej formuły¹¹¹:

$$W_i = (Pa_i * 4 + Pb_i * 3 + Pc_i * 2 + Pd_i) / Ppow_i \quad i=1, \dots, 379 \quad (1)$$

gdzie:

Pa – powierzchnia obszarów Natura 2000 (siedliskowe SOO)¹¹² – waga 4,

Pb – powierzchnia parków narodowych i rezerwatów przyrody – waga 3,

Pc – powierzchnia obszarów Natura 2000 (ptasie OSO) i parków krajobrazowych – waga 2,

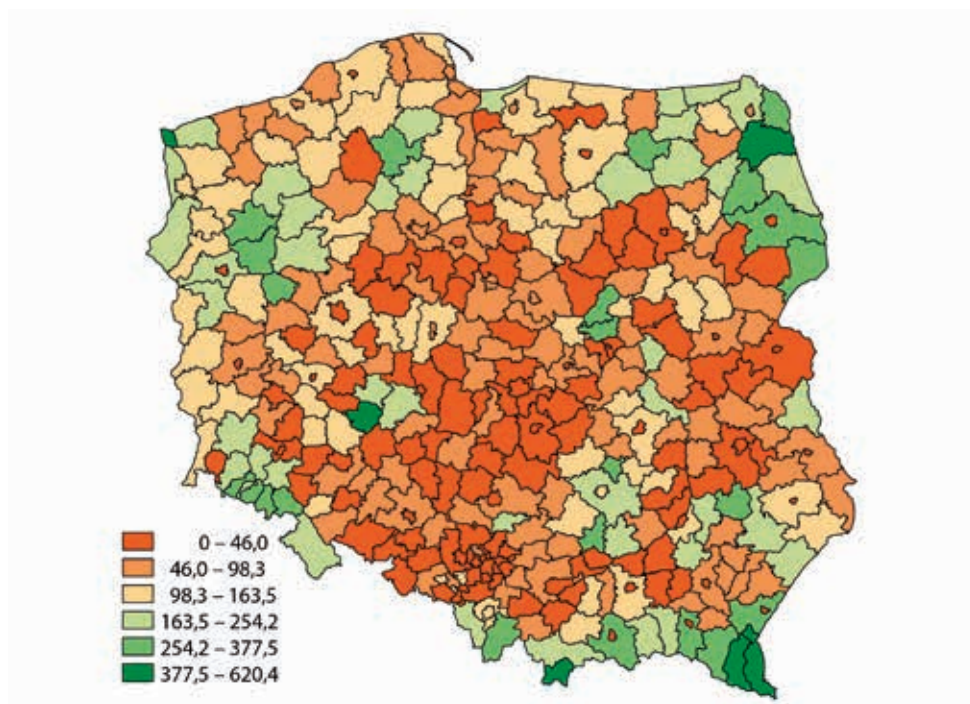
Pd – powierzchnia obszarów chronionego krajobrazu, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych – waga 1,

Ppow – powierzchnia całkowita powiatu.

Konstrukcja wskaźnika oznacza, że uwzględniono różną rangę poszczególnych form ochrony walorów przyrodniczych regionu. Obecnie w Polsce sieć łądowych

¹¹¹ W oryginalnej formule M. Degórskiego uwzględniono również powierzchnie rezerwatów biosfery i korytarzy ekologicznych, jednakże ze względu na brak ogólnodostępnych danych o tych formach ochrony, nie zostały one uwzględnione w wartości wskaźnika na poziomie powiatów.

¹¹² Dane o powierzchni obszarów Natura 2000 w powiatach pochodzą z Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.



Rycina 6.11. Syntetyczny wskaźnik pokrycia obszarami chronionymi wg Degórskiego
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GDOŚ i BDL GUS.

obszarów Natura 2000 obejmuje około 20% powierzchni kraju. W jej skład wchodzi: 849 obszarów siedliskowych oraz 145 obszarów ptasich. Wykorzystanie powyższego miernika związane jest również ze zdefiniowanym w ramach klucza zasobów terytorialnych, mądrym zarządzaniem zasobami naturalnymi, w tym przypadku przez odpowiednią ich ochronę. Na rycinie 6.11 przedstawiono wartość wskaźnika pokrycia obszarami chronionymi w roku 2011.

Przy interpretacji powyższej mapy zastanawiać może fakt niedoszacowania walorów obszarów położonych nad brzegiem Morza Bałtyckiego. Związane jest to przede wszystkim ze specyfiką formuły zaproponowanej przez Degórskiego, w której najwyższa waga przypisana została obszarom Natura 2000 siedliskowym, a znacznie niższa obszarom Natura 2000 ochrony ptaków. Nie uwzględnione są również bezpośrednio walory przyrodnicze samego Wybrzeża i morza. Pomijając te zastrzeżenia, należy podkreślić, że największe zasoby związane ze środowiskiem naturalnym skupione są w strefach peryferyjnych, często wzdłuż granic państwa. Jest to dowodem ich przestrzennej komplementarności względem innych omawianych wskaźników kapitału terytorialnego. Ponadto wewnątrz kraju widoczne są enklawy wyższego

kapitału środowiskowego, m.in. w otoczeniu podaglomeracyjnych parków narodowych (Kampinoski, Wielkopolski). Rozwój zasobów naturalnych z założenia nie podlega interwencji. Może być jednak chroniony, a ponadto wykorzystywany do stymulowania innych, niekolidujących, funkcji gospodarczych (np. turystyki), które mogą być przedmiotem polityki spójności terytorialnej.

Kolejnym składnikiem kapitału terytorialnego jest regionalny kapitał społeczny – koncepcja szeroko dyskutowana w literaturze ekonomicznej. Na podstawie cyklicznej „Diagnozy społecznej” prowadzonej przez zespół Czapińskiego i Panka [2013] wyznacza się szereg mierników tego kapitału w polskich regionach, jednak analiza prowadzona jest tylko na poziomie województw i powiatów grodzkich i nie daje informacji o poziomie kapitału społecznego we wszystkich powiatach. Kwantyfikacja kapitału społecznego, a przede wszystkim dobór odpowiednich zmiennych, jest trudny. Najczęściej wykorzystywaną miarą w badaniach porównawczych jest frekwencja w wyborach samorządowych. Jednakże należy zauważyć, że nie jest to wskaźnik w pełni adekwatny. Zgodnie z sugestią Kowalskiego z IGiPZ PAN, wyznaczono wskaźnik syntetyczny frekwencji wyborczej w powiecie, uwzględniający jednocześnie wybory samorządowe, wybory parlamentarne oraz wybory do Parlamentu Europejskiego. Wartość tego wskaźnika wyznaczona została dla dwóch podokresów: dla lat 2003–2007 i dla lat 2007–2011.

Dla pierwszego podokresu wyliczono trzy uśrednione frekwencje:

- wyborów samorządowych z lat 2002 i 2006,
- wyborów parlamentarnych z lat 2005 i 2007,
- wyborów do PE z lat 2004.

Spośród tych trzech miar wybrano wielkość maksymalną dla danego powiatu i tę wielkość wykorzystano jako ocenę kapitału społecznego w regionie.

Podobnie dla drugiego podokresu wyliczono średnie z frekwencji w:

- wyborach samorządowych z lat 2006 i 2010,
- wyborach parlamentarnych z lat 2007 i 2011,
- wyborach do PE z lat 2009.

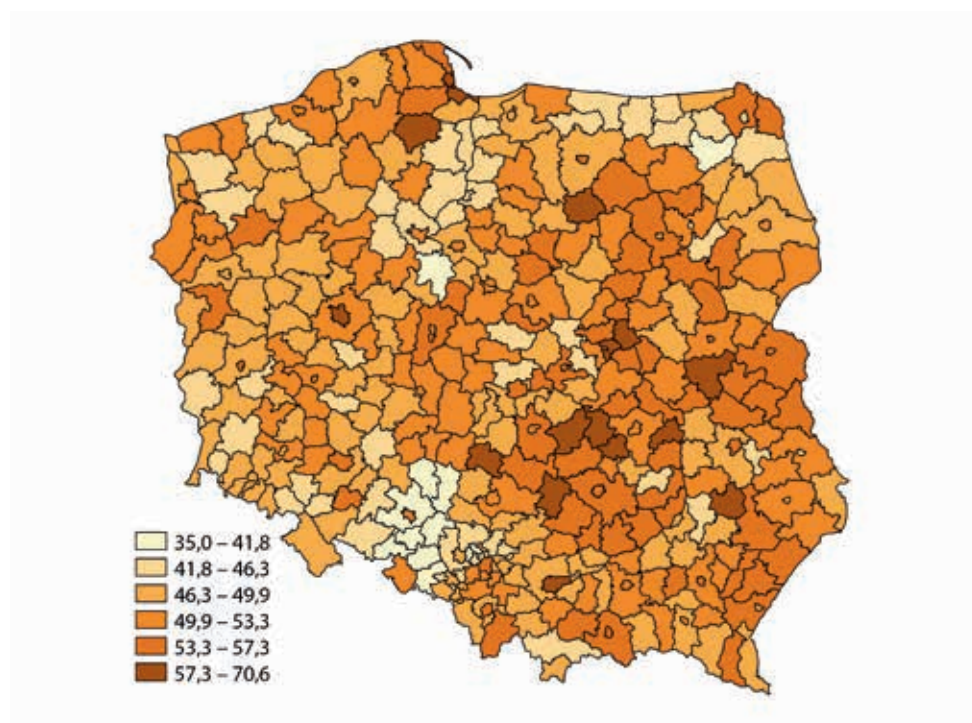
Najwyższa wartość spośród tych uśrednionych frekwencji w danym powiecie odzwierciedla poziom kapitału społecznego w drugim podokresie.

Zastosowana procedura pozwala na uwzględnienie różnych form aktywności społecznej w zależności od typu powiatu. Ludność dużych miast często w mniejszym stopniu interesuje się wyborami lokalnymi niż ludność mniejszych miast i wsi. Tym samym uwzględnienie tylko wyborów samorządowych wykazałoby nieprawdźliwe niski kapitał społeczny w miastach. Podczas gdy mieszkańcy większych miast wykazują znacznie wyższą aktywność w wyborach parlamentarnych i, szczególnie w niektórych przypadkach, wyborach do PE. Wykorzystanie najwyższej frekwencji spośród trzech typów wyborów pozwala na ocenę maksymalnej możliwej mobilizacji wyborczej, czyli potencjału aktywności społecznej. Na rycinach 6.12

i 6.13 zaprezentowano przestrzenne zróżnicowanie kapitału społecznego w latach 2003–2007 i 2007–2011.

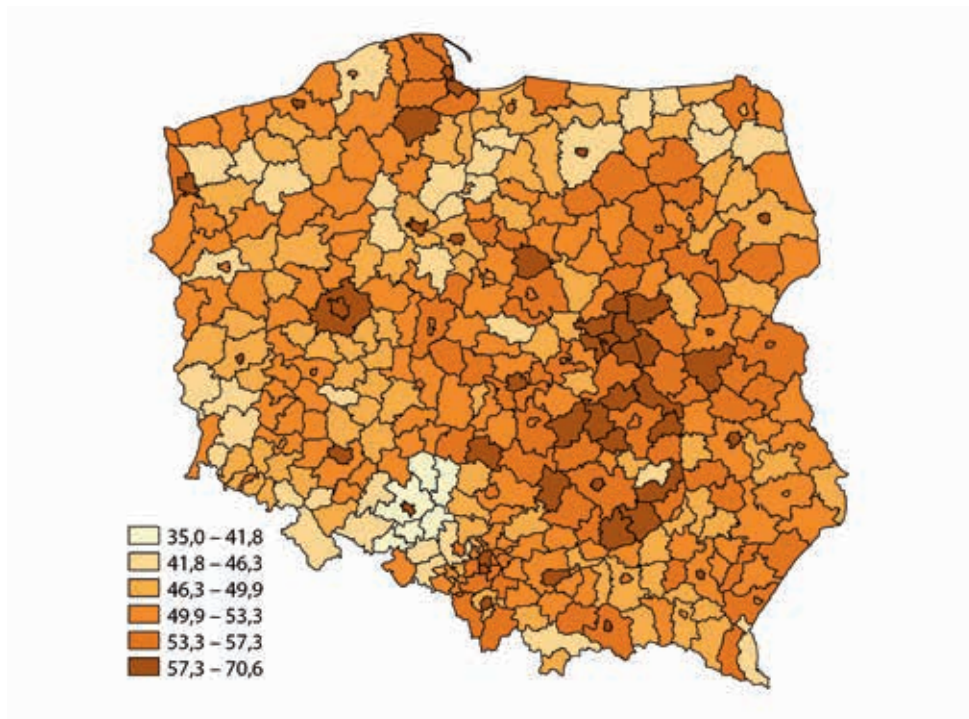
Uzyskany obraz nawiązuje częściowo do układów historycznych, w tym zwłaszcza do poziomu zasiedlenia ludności. Obszary podlegające pełnej lub prawie pełnej wymianie migracyjnej ludności po roku 1945 charakteryzują się nieco mniejszą frekwencją maksymalną. Konsekwentnie wysoka frekwencja (niezależnie od regionu) notowana jest w dużych i średnich miastach, a z terenów wiejskich m.in. na Kaszubach i Śląsku Cieszyńskim. Najniższe wartości wskaźnika (podobnie jak w wielu innych badaniach) zanotowano na Opolszczyźnie. Jest to jednak efekt wieloletnich nierejestrowanych migracji zagranicznych i błędnego odnoszenia liczby wyborców do nieprawdziwej liczby ludności ogółem. Na uwagę zasługują duże różnice w tak mierzonym poziomie kapitału społecznego między niektórymi ośrodkami i ich bezpośrednim zapleczem (np. Olsztyn, Słupsk, Gorzów Wielkopolski).

Analizując rozkłady frekwencji wyborczej w obu uwzględnianych przekrojach czasowych zauważamy ogólną poprawę sytuacji, widoczną przede wszystkim w sąsiedztwie największych miast (Warszawa, Poznań, Trójmiasto). Można to wiązać



Rycina 6.12. Kapitał społeczny mierzony frekwencją wyborczą w latach 2003–2007

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.



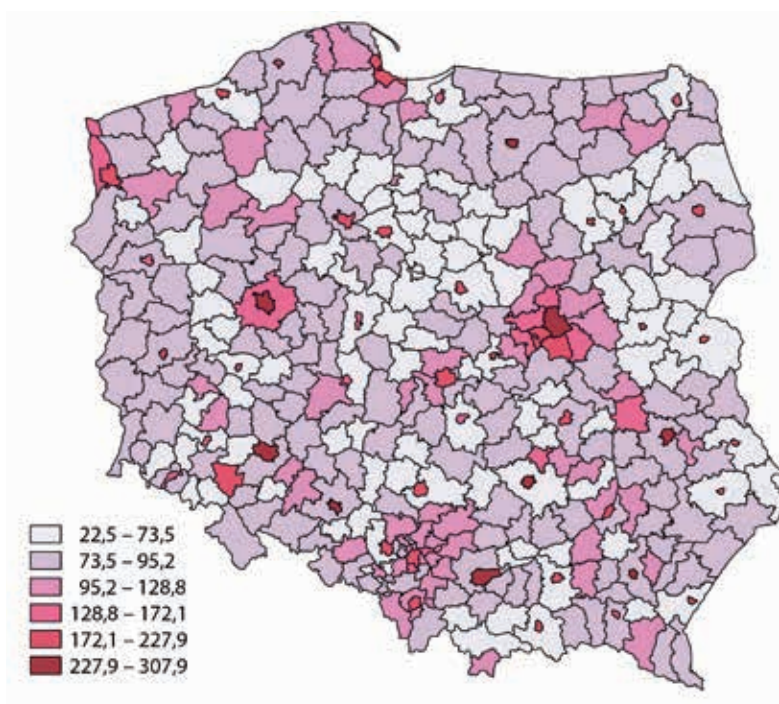
Rycina 6.13. Kapitał społeczny mierzony frekwencją wyborczą w latach 2007–2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

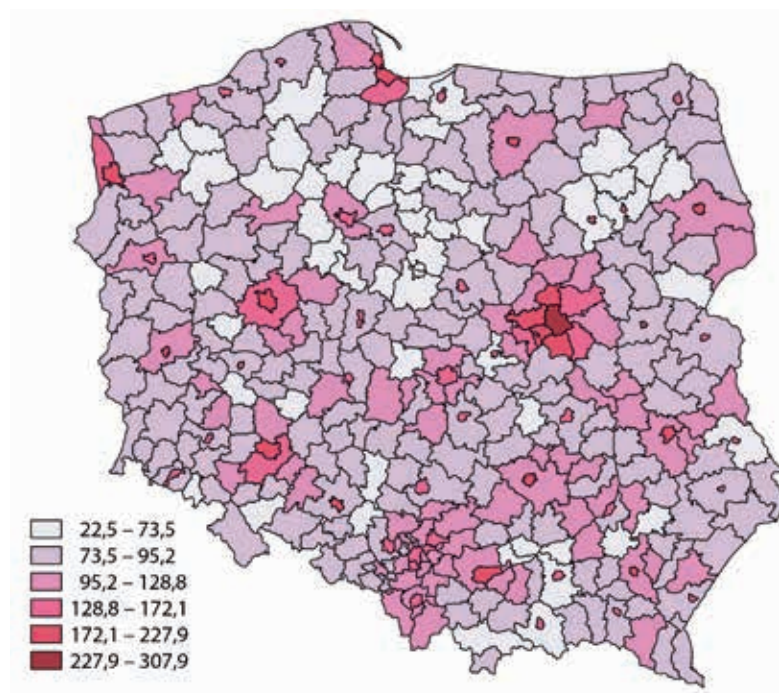
z procesami suburbanizacji i przenoszeniem się osób aktywnych społecznie do stref podmiejskich głównych metropolii.

Kolejnym składnikiem szeroko zdefiniowanych zasobów terytorialnych regionu jest kapitał ludzki. Na potrzeby omawianego badania kapitał ten reprezentowany jest przez odsetek dorosłej ludności z wykształceniem wyższym. Dane o tej zmiennej pochodzą ze spisów powszechnych z roku 2002 i 2011 i jej zróżnicowanie w powiatach przedstawiono na powyższych rycinach 6.14 i 6.15.

Wyższy odsetek osób z wykształceniem wyższym zamieszkuje w miastach na prawach powiatu i to zarówno tych największych, jak i mniejszych. Ponadto wyraźnie widać wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym w wielu powiatach: liczba powiatów w najniższej klasie zmniejszyła się ze 110 do 54. Jest to związane z potransformacyjnym boorem edukacyjnym, który doprowadził do powszechności wykształcenia wyższego, przy jednoczesnym stopniowym wymieraniu roczników najslabiej wykształconych. W efekcie w roku 2012 obserwuje się wyraźne zmniejszenie polaryzacji przestrzennej w zakresie poziomu kapitału ludzkiego. Szczególnie widoczne jest to w Polsce wschodniej i południowej. Rozwój kapitału ludzkiego jest jednym z powszechnych sposobów



Rycina 6.14. Kapitał ludzki – odsetek dorosłej ludności z wyższym wykształceniem w roku 2002 (średnia dla Polski = 100)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Spisu Powszechnego 2002.



Rycina 6.15. Kapitał ludzki – odsetek dorosłej ludności z wyższym wykształceniem w roku 2011 (średnia dla Polski = 100)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Spisu Powszechnego 2011.

interwencji wyrównującej różnice terytorialne. W obecnych warunkach polskich wydaje się, że sam poziom wykształcenia przestaje stopniowo być dobrą miarą kapitału terytorialnego. Większego znaczenia nabierają w tym kontekście miary jakościowe.

Do identyfikacji i oceny klastrów wykorzystano trzy niezależne indeksy klasteryzacji, oddające różne aspekty potencjalnego wpływu klastrów na gospodarki regionalne: indeks specjalizacji (SQ), indeks zróżnicowania (DIV) oraz indeks wagi dla gospodarki regionu (SIGMA). Indeks specjalizacji (SQ – ang. *specialization quotient*) jest stosunkiem udziału zatrudnienia w klastrach w danym regionie do udziału zatrudnienia w klastrach w całej gospodarce polskiej.

$$SQ = \frac{\frac{E_{K,R}}{E_R}}{\frac{E_{K,PL}}{E_{PL}}} \quad (2)$$

Indeks pokazuje, o ile silniejsza jest specjalizacja (koncentracja) zatrudnienia w wiązkach klastrowych w danym regionie w stosunku do reszty kraju. Indeks SQ przyjmuje wartości nieujemne. Wartości SQ powyżej 1 wskazują na ponadprzeciętną specjalizację regionu na tle średniej dla kraju.

Indeks zróżnicowania odzwierciedla występowanie poszczególnych typów klastrów w regionach (w ujęciu podstawowym Porter wyróżnia 35 różnych wiązek klastrowych), oddając tym samym ogólny poziom dywersyfikacji klastrów. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 100.

$$DIV_R = \frac{n_{K,R}}{N_K} * 100 \quad (3)$$

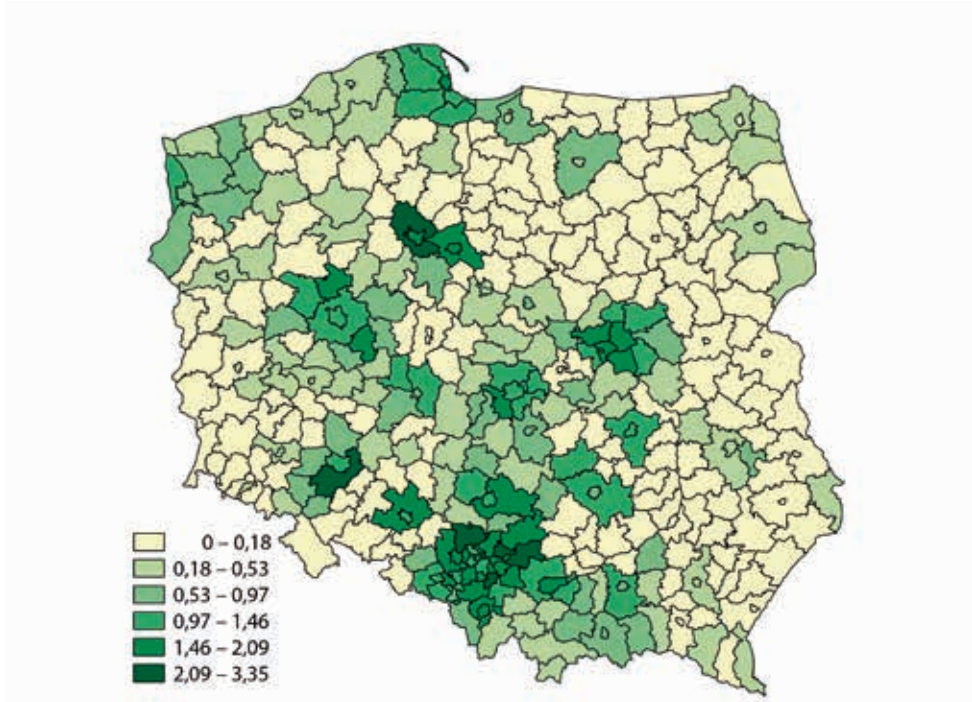
Indeks znaczenia (SIGMA) oddaje znaczenie klastrów dla rynku pracy regionu – suma kwadratów udziałów poszczególnych wiązek klastrowych w rynku pracy regionu. Indeks sigma przyjmuje wartości od 0 do 10 000.

$$SIGMA = \sum_K^N \left(\frac{E_{W,K,R}}{E_R} * 100 \right)^2 \quad (4)$$

Na rycinach 6.16–6.18 przedstawiono zróżnicowanie trzech opisanych wskaźników w polskich powiatach.

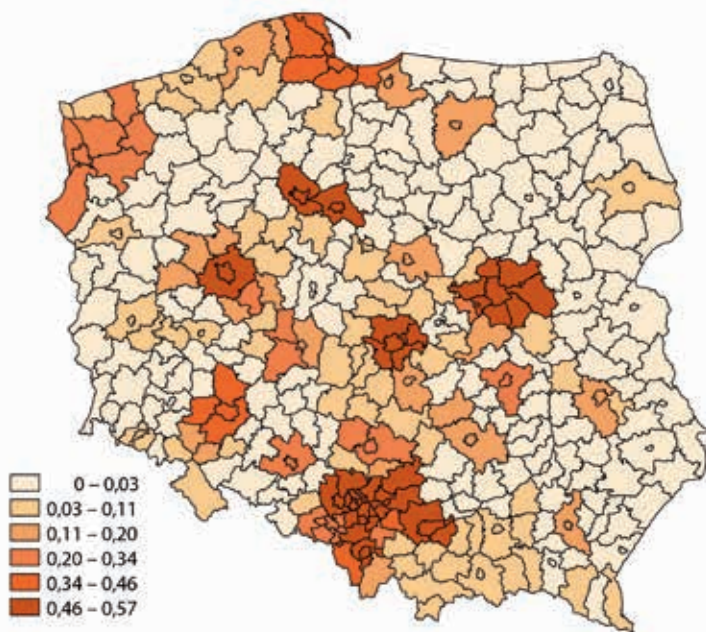
Rozkład przestrzenny trzech indeksów klasteryzacji różni się nieznacznie – pokazują one bowiem inne aspekty tego samego zjawiska. Decydujące znaczenie wydają się mieć niewątpliwie klastry zlokalizowane na terenie obszarów metropolitalnych. Klastry odzwierciedlają bowiem skomplikowane wertykalne, jak i horyzontalne powiązania funkcjonalne między podmiotami gospodarczymi a innymi instytucjami regionalnymi, jak również przestrzennie ograniczone rozlewanie się wiedzy (efekty zewnętrzne typu MAR), które kształtują się w długich okresach.

Należy podkreślić, iż w badaniu źródłowym, zgodnie z podejściem Portera [2003] wyłoniono 35 wiązek sektorów, dla których stwierdzono występowanie struktur klastrów. W przypadku większości wiązek powiaty, w których stwierdzono istnienie klastrów, koncentrowały się wokół stosunkowo niedużej liczby większych ośrodków miejskich. Zidentyfikowano w tej grupie po pierwsze, istnienie klastrów metropolitalnych – bazujących na wyjątkowych zasobach tych ośrodków – zarówno ich rdzeni, jak i obszarów uzupełniających. Trzy czwarte z nich zaliczono do wysoko technologicznych, a dwie do wiązek średnio wysokich technologii. Były to działalności głównie usług wiedzochłonnych. Wokół mniejszych miast, jak i wybranych tradycyjnych miast przemysłowych (vide Łódź) koncentrowały się natomiast podmioty zaliczane

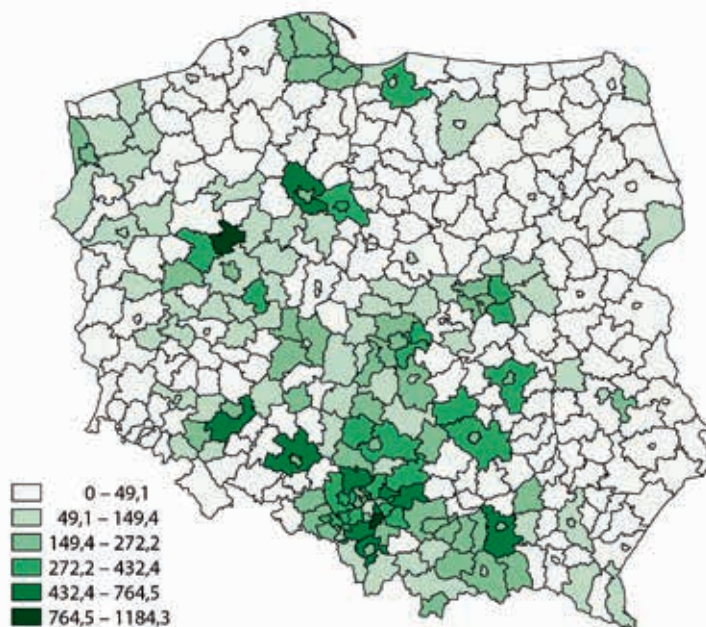


Rycina 6.16. Indeks specjalizacji SQ w polskich powiatach w roku 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Brodzicki i in. [2012].



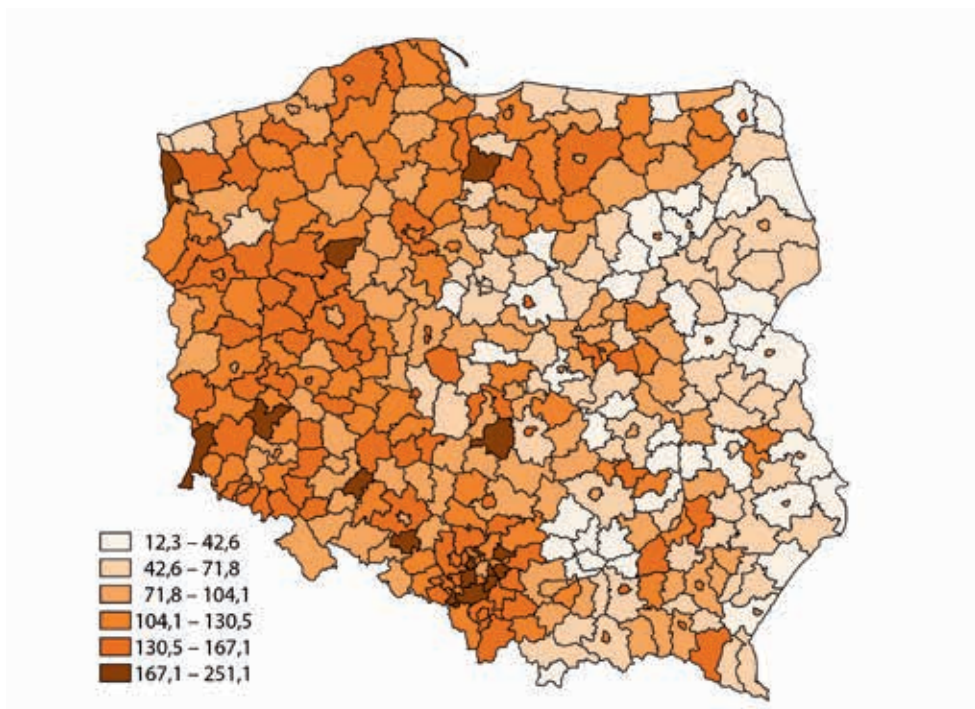
Rycina 6.17. Indeks zróżnicowania klastrów w polskich powiatach w roku 2006
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Brodzicki i in. [2012].



Rycina 6.18. Indeks znaczenia klastrów w polskich powiatach w roku 2006 (średnia dla Polski = 100)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Brodzicki i in. [2012].

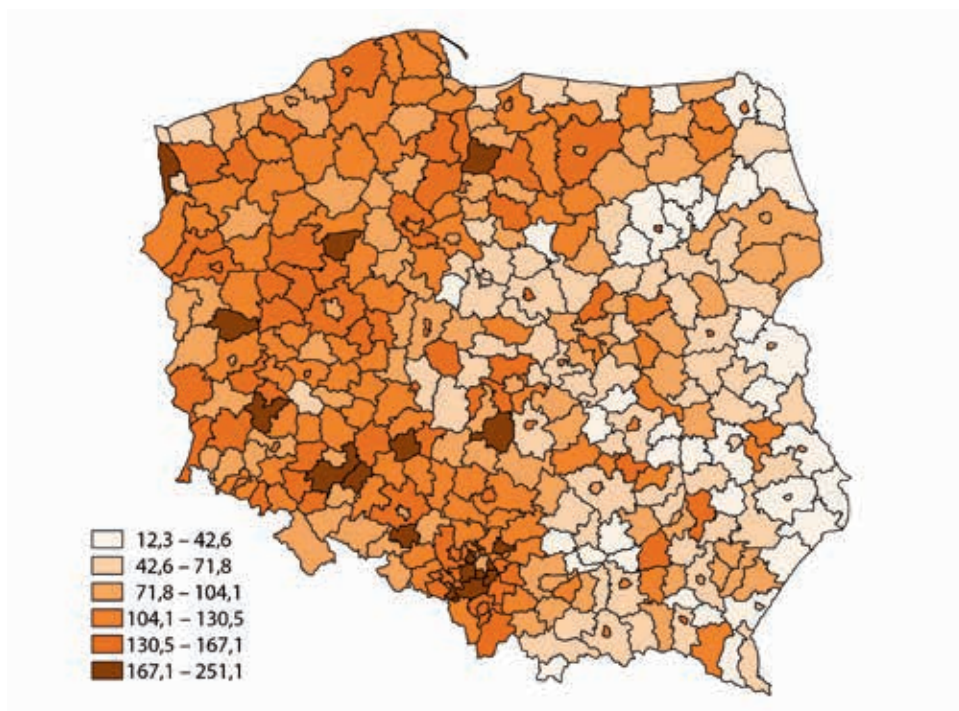
przede wszystkim do wiązek średnio-niskich i niskich technologii, głównie o charakterze przemysłowym. Może to świadczyć o kształtującym się trendzie do funkcjonalnej, a nie sektorowej specjalizacji terytorium Polski. Przedsiębiorstwa zaliczane do pozostałych siedmiu wiązek dominowały w strukturze znacznej liczby powiatów położonych z dala od większych ośrodków miejskich – głównie na terenie powiatów ziemskich. Mają one profil niskotechnologiczny, pracochłonny i reprezentują przede wszystkim sektor gospodarki rolno-żywnościowej oraz budownictwa, bardziej równomiernie rozłożony w Polsce o wysokim poziomie specjalizacji produktowej nieemożliwej do wychwycenia przy wykorzystaniu danych zagregowanych (np. produkcja pomidora). Zasoby decydujące o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw zaliczanych do omawianych wiązek są względnie rozproszone, co powoduje, że stopień ich przestrzennej koncentracji jest niski. Uwarunkowania powyższe mają oczywisty wpływ na przestrzenny rozkład indeksów klasteryzacji.

Indeksy klasteryzacji są istotną determinantą procesów rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym [Ciołek i Brodzicki 2012a; 2012b; Brodzicki 2012b; 2014b], wpływu bezpośrednich inwestycji [Brodzicki 2012c], bazy eksportowej poszczególnych



Rycina 6.19. Odsetek zatrudnionych w przemyśle w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).



Rycina 6.20. Odsetek zatrudnionych w przemyśle w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

regionów [Brodzicki 2013; Brodzicki 2014a], jak również zróżnicowania poziomu produktywności polskich powiatów; zostało to opisane w jednym z kolejnych rozdziałów niniejszej książki.

Alternatywę dla wskaźników klasteryzacji mógłby stanowić udział zatrudnienia w przemyśle w ogólnym zatrudnieniu danego powiatu. Na rycinach 6.19 i 6.20 przedstawiono wartość tego miernika w latach 2005 i 2010.

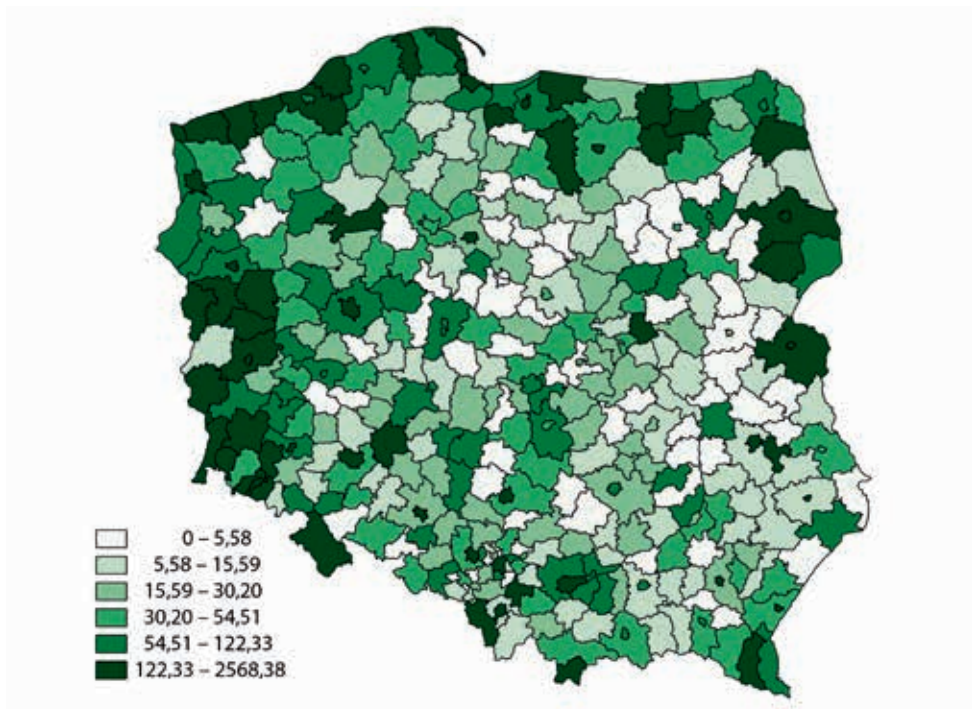
Udział zatrudnienia w przemyśle jest wysoki w powiatach Polski zachodniej, a niższy w powiatach Polski wschodniej. Okazuje się również, że w okresie 2005–2010 nie nastąpiły znaczące zmiany zróżnicowania tego miernika w powiatach.

6.4. Sieci miast

Pierwszą zmienną, która może odzwierciedlać zdolność regionu do wchodzenia w interakcje, jest liczba cudzoziemców korzystających z noclegów na terenie danego regionu. Na rycinach 6.21 i 6.22 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie tego

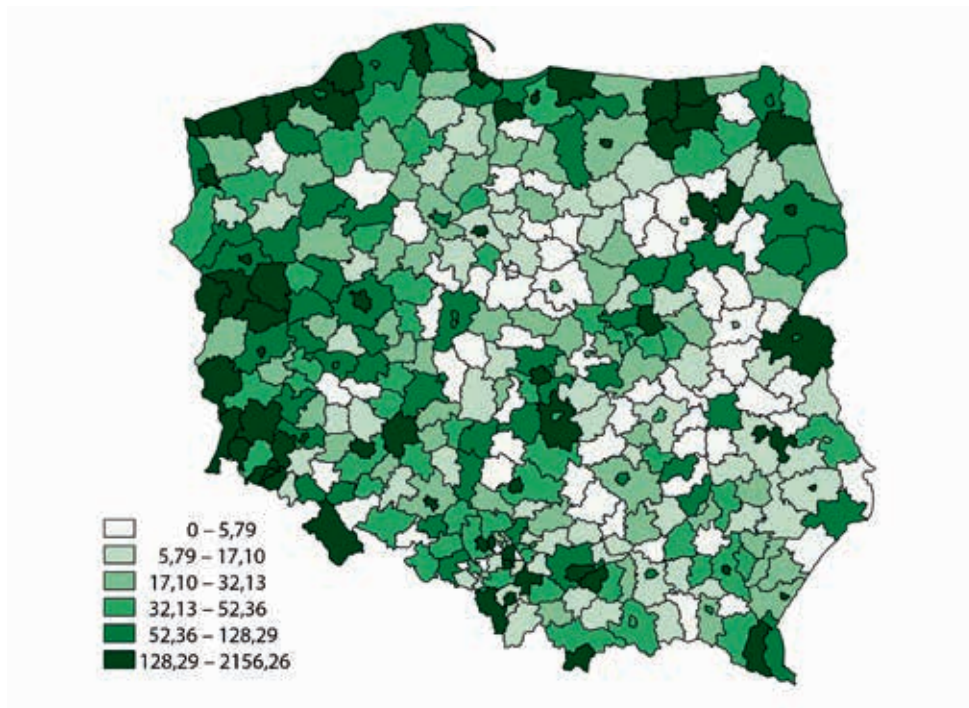
wskaźnika w latach 2005–2007 i 2008–2011. Ze względu na znaczną rozpiętość wartości prezentowanej zmiennej, powiaty zostały przyporządkowane do sześciu równolicznych klas, czyli wykorzystano podział kwantylowy, a nie tak jak w pozostałych przypadkach – podział według naturalnych przerw Jenksa.

Rozkład nocujących turystów jest odzwierciedleniem układu sieci osadniczej oraz atrakcyjności turystycznej. Pewne znaczenie ma także układ sieci transportowej. Zagraniczni turyści koncentrują się w głównych metropoliach, w tym przede wszystkim w Warszawie (podróże służbowe) i w Krakowie (turystyka objazdowa), a w drugiej kolejności we Wrocławiu, Trójmieście, Poznaniu i Lublinie. Ponadto obszary silnego skupienia nocujących cudzoziemców zagranicznych mają miejsce w regionach atrakcyjnych turystycznie, a zwłaszcza na Pomorzu Zachodnim (Kołobrzeg) i w Sudetach. W innych regionach turystycznych udział przyjezdnych z zagranicy jest mniejszy, względnie skoncentrowany w pojedynczych ośrodkach (Zakopane, Mikołajki). Wpływ sieci transportowej wyraża się w rozkładzie noclegów tranzytowych osób podróżujących przez Polskę między Europą Zachodnią i Wschodnią. Koncentracja takich noclegów ma miejsce głównie przy najważniejszych drogach



Rycina 6.21. Liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców – średnia dla lat 2003–2007 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).



Rycina 6.22. Liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców – średnia dla lat 2007–2011 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

w pobliżu granicy niemieckiej. Pewne znaczenie ma także lepsza dostępność transportowa wymienionych regionów turystycznych (Pomorze, Sudety) z Niemiec (względem innych atrakcyjnych obszarów).

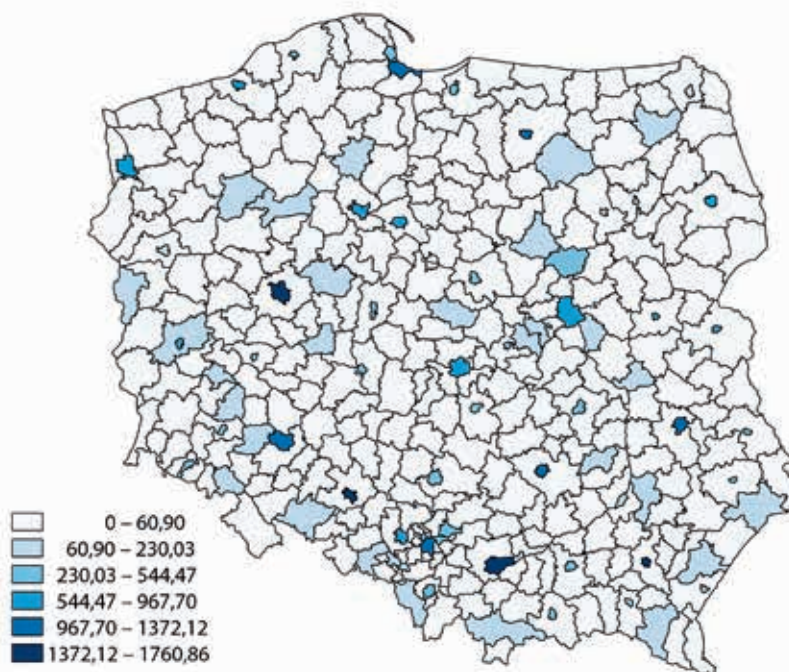
Różnice w rozkładach nocujących cudzoziemców pomiędzy dwoma analizowanymi okresami nie są duże. W kontekście klucza terytorialnego „sieci miast” dotyczą one przede wszystkim zwiększenia intensywności powiązań turystycznych generowanych przez duże miasta (inne niż Warszawa i Kraków). Ewentualna interwencja w zakresie rozwoju powiązań sieciowych powinna dotyczyć głównie większych ośrodków. Zwiększenie liczby cudzoziemców nocujących w obszarach turystycznych (zwłaszcza tych położonych we wschodniej części kraju) pozostaje domeną polityki turystycznej i marketingu terytorialnego.

Kolejnym wskaźnikiem w kluczu sieci miast jest liczba studentów zamieszkujących na terenie danej jednostki terytorialnej. Dane dotyczące tej kategorii udostępniane są w polskiej statystyce publicznej dopiero od roku 2012. Jak można zauważyć na rycinie 6.23, wyższa liczba studentów związana jest z powiatami, w których znajdują się silne ośrodki akademickie. Widoczne są także rozległe strefy poza głównymi ośrodkami,

w których mieszkają studenci korzystający z lokalnych placówek akademickich i/lub dojeżdżający do dużych miast. Obszary takie obserwujemy wokół Warszawy, a także w rejonie Trójmiasta oraz w Polsce Południowo-Wschodniej.

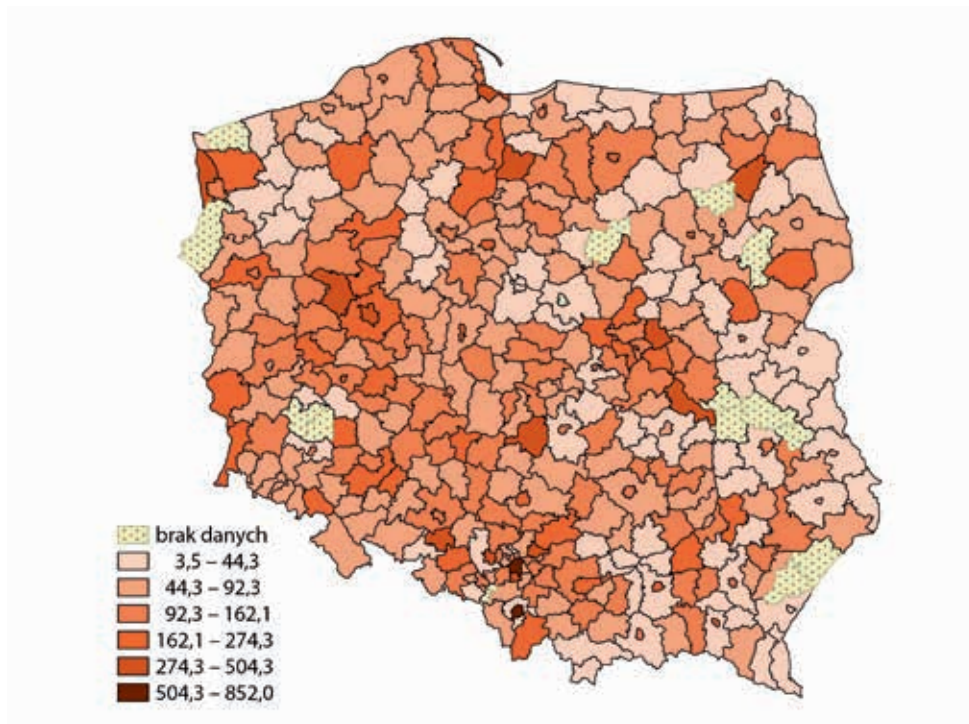
Wskaźnikiem istotnym z punktu widzenia tworzenia sieci miast jest również wartość produkcji sprzedanej przypadająca na jednego mieszkańca. Na rycinach 6.24 i 6.25 przedstawiono średnie dla dwóch okresów: 2003–2007 oraz 2007–2011. W związku z tajemnicą statystyczną GUS nie udostępnia danych o produkcji sprzedanej w powiatach, gdzie większość tej produkcji generowana jest przez jeden lub dwa duże zakłady produkcyjne i możliwe byłoby przybliżone odtworzenie tych wartości dla indywidualnych firm. Stąd w niektórych przypadkach mamy do czynienia z brakiem danych o produkcji sprzedanej przemysłu per capita.

Obraz przedstawiony dla obydwu przekrojów czasowych (ryciny 6.24 i 6.25) jest dość stabilny przestrzennie. Odzwierciedla on poziom industrializacji w relacji do gęstości zaludnienia. Pozwala to m.in. na identyfikację obszarów niepostrzeganych tradycyjnie jako przemysłowe, ale jednocześnie po odniesieniu do liczby mieszkańców ujawniających istotny kapitał terytorialny wyrażony możliwościami interakcji produkcyjnych z otoczeniem. Do takich obszarów zaliczyć należy m.in. część



Rycina 6.23. Liczba studentów na 1000 mieszkańców w roku 2012 (średnia dla Polski = 100)

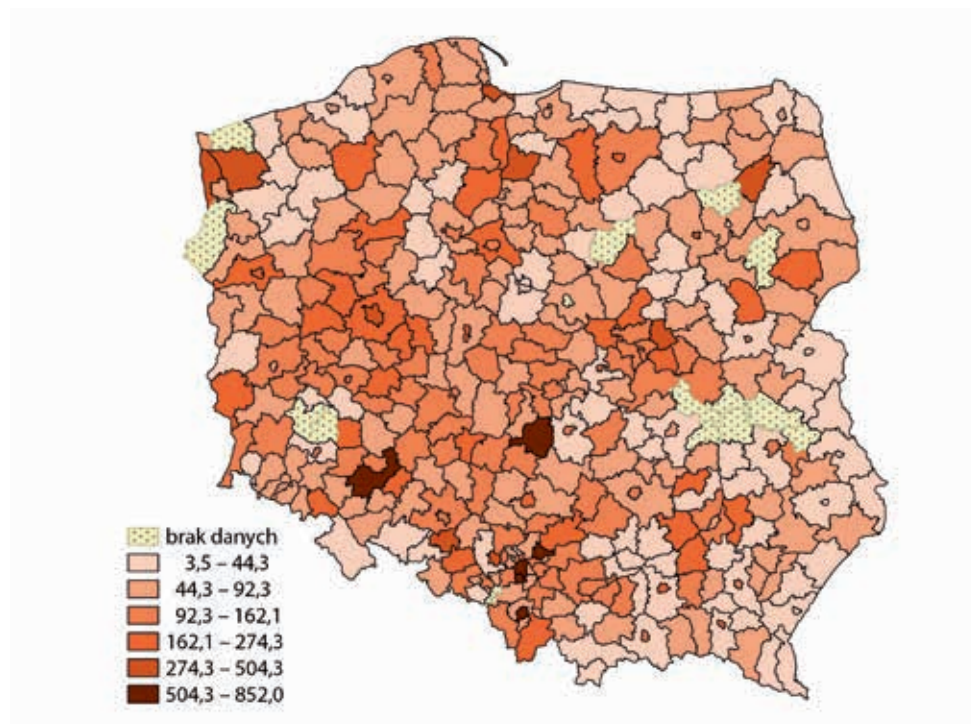
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).



Rycina 6.24. Produkcja sprzedana przemysłu per capita w latach 2003–2007 (średnia dla Polski = 100)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

powiatów warmińsko-mazurskich i podlaskich. Z drugiej strony wielkość produkcji sprzedanej per capita niektórych tradycyjnych okręgów przemysłowych (w tym wielu miast Górnego Śląska) okazuje się relatywnie mniejsza. Można to interpretować jako mniejszy potencjał do wchodzenia w nowe relacje zewnętrzne o charakterze gospodarczym. Najwyższe wartości wskaźnika odnotowywane są w powiatach, w których zlokalizowane są duże zakłady produkcyjne, głównie z branży wydobywczej i energetycznej (np. Kozienice, Bełchatów) lub chemicznej (Police), względnie tam, gdzie miały miejsce znaczne inwestycje zagraniczne (np. Kwidzyn, Bielsko-Biała, Gliwice) oraz w dużych aglomeracjach (Warszawa, Poznań, Gdańsk). Wysoki poziom produkcji sprzedanej na mieszkańca notowany jest też niekiedy w powiatach z mniejszymi prężnymi zakładami, jak spółdzielnie mleczarskie (Grajewo). Terenami, gdzie produkcja sprzedana jest relatywnie najmniejsza, są województwo lubelskie i wschodnia część podkarpackiego.

Uzyskane rozkłady wskazują, że wzrost potencjału produkcyjnego jest niekiedy możliwy na drodze wsparcia dla konkretnych branż silnie umocowanych w zasobach lokalnych (np. wspomniane mleczarstwo). Tym samym lokalne działania

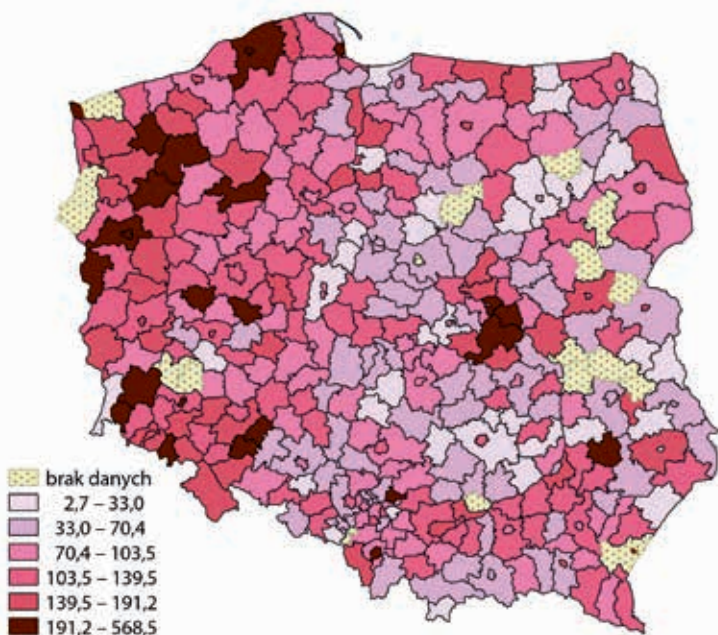


Rycina 6.25. Produkcja sprzedana przemysłu per capita w latach 2007–2011 (średnia dla Polski = 100)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XI.2014).

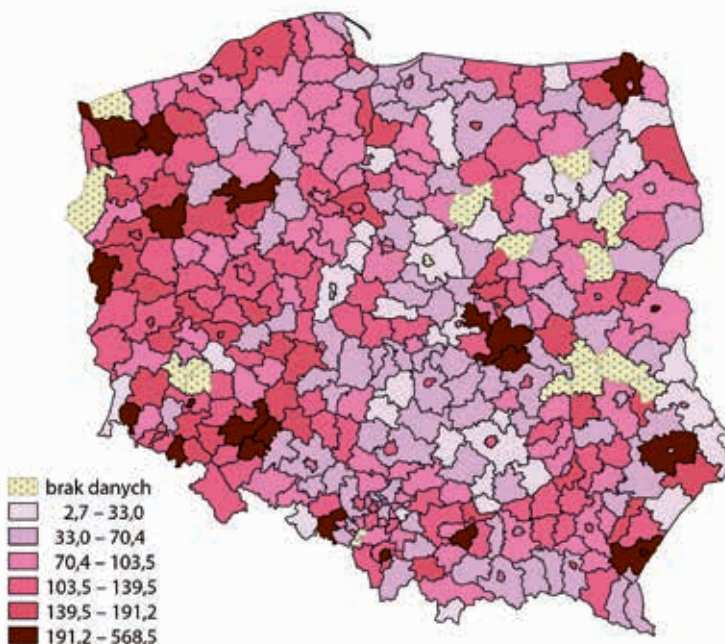
industrializacyjne lub re-industrializacyjne mogą być skutecznym narzędziem polityki spójności terytorialnej, także przez włączanie mniejszych ośrodków do ponadregionalnych lub nawet międzynarodowych sieci powiązań.

Kolejną zmienną istotną z punktu widzenia oceny zdolności regionu do tworzenia powiązań gospodarczych jest wielkość eksportu generowanego w tym regionie. Wyznaczono stosunek wartości całkowitego eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu danego powiatu. Ponownie w związku z tajemnicą statystyczną, w niektórych przypadkach brakuje danych statystycznych. Informacje o eksporcie na poziomie powiatów dostępne były dla lat 2005 oraz 2009 (rycina 6.26 i 6.27).

Zmiany w rozkładzie roli eksportu (rozumianej jako podstawa do kreowania więzi międzynarodowych) w okresie 2005–2009 nie były duże. Pomimo znacznych przekształceń w samej wartości wywozu (pierwsza fala kryzysu gospodarczego w roku 2008) rozmieszczenie przestrzenne badanego wskaźnika pozostało stabilne. W obu wypadkach obserwuje się bardziej niż proporcjonalny spadek roli eksportu na kierunku zachód–wschód. O rozkładzie decyduje wyłącznie sektor produkcyjny i jego wewnętrzna lub międzynarodowa orientacja rynkowa. Strefa o zdecydowanie większym



Rycina 6.26. Stosunek eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DCMF opracowanych przez IGiPZ PAN.



Rycina 6.27. Stosunek eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu w roku 2009 (średnia dla Polski = 100)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych DCMF opracowanych przez IGiPZ PAN.

udziale eksportu w produkcji sprzedanej urywa się skokowo wzdłuż linii Elbląg–Toruń–Wrocław. Na pozostałym obszarze kraju wyraźnie widoczne są natomiast „wyspy” bardziej proeksportowych gospodarek lokalnych, skupione zarówno wokół części spośród dużych ośrodków (Warszawa, Kraków), w tzw. Dolinie Lotniczej województwa podkarpackiego oraz na niektórych strefach przygranicznych (rejon Suwałk, Hajnówki, Tomaszowa Lubelskiego i Przemyśla). Wartość wskaźnika jest zdecydowanie najniższa w szerokiej koncentrycznej strefie otaczającej aglomerację warszawską. Niskie wartości notowane są w większości miast i powiatów Górnego Śląska (z wyjątkiem skupiających przemysł motoryzacyjny ośrodków w Gliwicach i Bielsku Białej) oraz w aglomeracji łódzkiej. Proeksportowa jest natomiast gospodarka niektórych miast średniej wielkości jak Kielce, Olsztyn, a z mniejszych ośrodków Biała Podlaska i Krosno [Komornicki 2012].

6.5. Obszary funkcjonalne

Zmiennymi, które w pewien sposób mogą aproksymować atrakcyjność polskich powiatów, a tym samym wskazywać na ich silną pozycję w układach terytorialnych (regiony funkcjonalne rozumiane jako synonim czynnika aglomeracji), są:

- długookresowa zmiana liczby pracujących – wyznaczono procentową zmianę dla dwóch podokresów 2003–2007 oraz 2007–2011,
- długookresowe migracje – wyznaczono stosunek salda migracji ludności ogółem w latach 2005–2013 do ludności ogółem w roku 2004. Uwzględniono międzypowiatowe i zagraniczne migracje na pobyt stały.

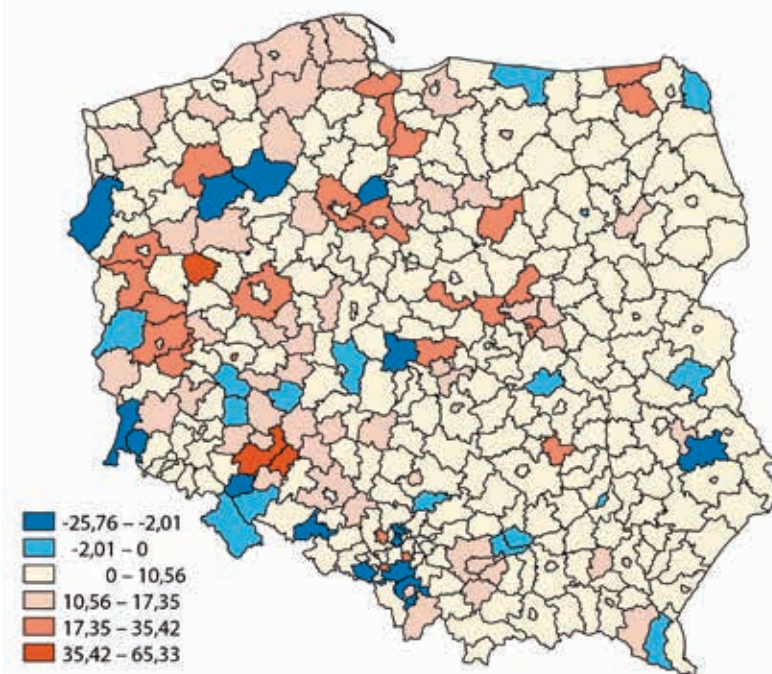
ryciny 6.28–6.30 odzwierciedlają zróżnicowanie wymienionych mierników w polskich powiatach.

Porównując ryciny 6.28 i 6.29, można zauważyć, że w okresie 2003–2007 w większości powiatów zaobserwowano wzrost liczby pracujących, podczas gdy okres 2007–2011 charakteryzował się spadkami tej liczby, a w przypadku 27 powiatów spadek ten był większy niż 7%. Największy spadek liczby pracujących nastąpił w powiecie międzychodzkiem (woj. wielkopolskie) – ponad 35% oraz powiecie gostyńskim (woj. mazowieckie) – ponad 25%.

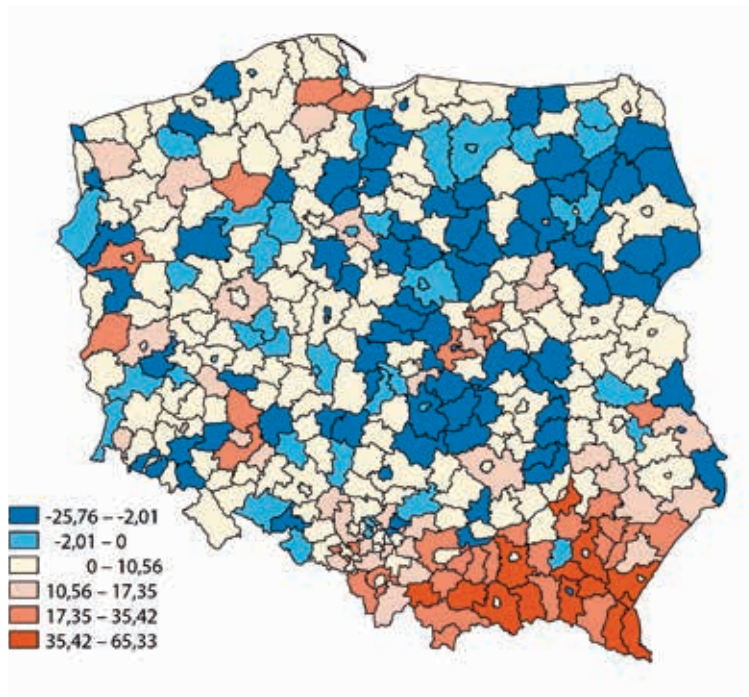
Duże różnice w rozkładach dla obu przekrojów czasowych wynikają po części ze zmieniającej się sytuacji demograficznej. W pierwszym okresie dominuje jeszcze ogólny przyrost liczebności roczników zasilających rynek pracy. Różnice terytorialne nie są duże i wynikają z generalnie większej prężności demograficznej Polski wschodniej oraz z migracji do dużych ośrodków. Drugi okres 2007–2011 charakteryzuje się o wiele większą polaryzacją przestrzenną. Na rosnące migracje wewnętrzne nałożyło się przyspieszenie procesów demograficznych oraz wyjazdy za granicę. Wzrosty liczby pracujących w dużych miastach (w tym w Warszawie) są wolniejsze, a jednocześnie

na znacznych obszarach kraju (zwłaszcza na północy) nastąpił duży ubytek w tej kategorii. Przeciwna tendencja występuje tylko w Małopolsce i na Podkarpaciu, co należy wiązać z wejściem na rynek pracy roczników, które są pokłosem relatywnie najlepszej sytuacji demograficznej tych terenów 20–25 lat wcześniej.

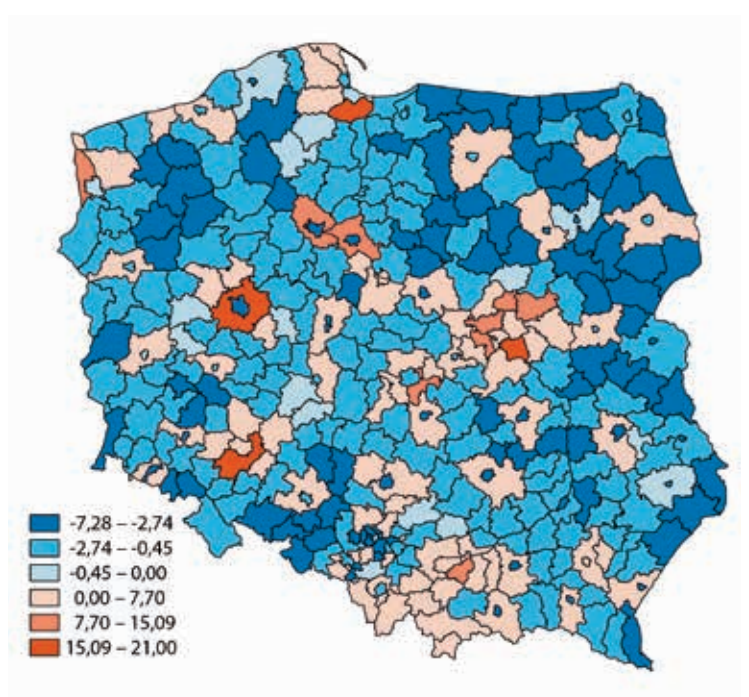
Cechą charakterystyczną zaprezentowanego powyżej zobrazowania jest prawidłowość, polegająca na odpływie ludności z większości polskich powiatów. Największe odpływy ludności nastąpiły z powiatów położonych w północno-wschodniej Polsce. Wyraźnie widać również intensyfikację suburbanizacji wokół ośrodków miejskich – ludność z terenu miasta przenosi się do stref podmiejskich. Najwyraźniej jest to widoczne w okolicy Poznania, Trójmiasta, Torunia, Bydgoszczy, ale również Szczecina, Olsztyna, Białegostoku, Lublina. Szczególnymi przypadkami są Warszawa i Wrocław, gdzie przyrost ludności odnotowywany jest zarówno w rdzeniu, jak i w strefie zewnętrznej metropolii. Uwagę zwracają też powiaty otaczające miasta średniej wielkości, które upodobniają się do tych otaczających metropolie. Także tu widoczne są konsekwencje procesów suburbanizacyjnych. Dotyczy to m.in. takich miast, jak Płock, Ostrołęka, Częstochowa, Zielona Góra, Krosno, a nawet Konin i Piotrków



Rycina 6.28. Długookresowa zmiana (5 lat) liczby pracujących w powiecie w latach 2003–2007 (w %)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (odczyt XII.2014).



Rycina 6.29. Długo-
okresowa zmiana
(5 lat) liczby pracują-
cych w powiecie w la-
tach 2007–2011 (w %)
Źródło: Opracowanie
własne na podstawie
danych BDL GUS
(odczyt XII.2014).



Rycina 6.30. Saldo
migracji na pobyt
stały w okresie
2004–2013 (w % lic-
by ludności ogółem
w roku 2004)
Źródło: Opracowanie
własne na podstawie
danych BDL GUS
(odczyt XII.2014).

Trybunalski. Obraz sytuacji na terenach pozametropolitalnych potwierdza tezy postawione wyżej przy omawianiu zmian liczby pracujących. Największe ubytki dotyczą Polski północnej, przyrosty pozaaglomeracyjne zaś notowane są prawie wyłącznie w Małopolsce i Podkarpaciu. Uzyskane wyniki rozkładu migracji dają wkład w ocenę klucza terytorialnego „regiony funkcjonalne” w obu jego rozumieniach. Z punktu widzenia identyfikacji czynnika aglomeracji ukazują one zaskakująco policentryczny obraz polskiej przestrzeni. Czynniki aglomeracyjny nie ogranicza się bowiem (zgodnie z narzucającą się interpretacją tego wskaźnika) do największych metropolii (poza konurbacją górnośląską i Łodzią), ale występuje w większości miast na prawach powiatu (w tym dawnych miast wojewódzkich). Rozumiejąc klucz „regiony funkcjonalne” jako jednostki przestrzenne, uzyskany układ przestrzenny stwarza przesłanki do delimitacji takich regionów, a w konsekwencji do alternatywnego podziału polskiej przestrzeni na obszary funkcjonalne ośrodków dużych i średnich oraz relatywnie mniejszą przestrzeń pozostałą. Taki podział wymaga odrębnych studiów, ale może on potencjalnie stanowić alternatywę do tracących aktualność podziałów na tereny miejskie i wiejskie.

6.6. Relacje między czynnikami konstytuującymi kapitał terytorialny polskich powiatów

Zbadano korelacje między zmiennymi opisującymi kapitał terytorialny. Związki tego typu okazały się relatywnie słabe, z wyjątkiem korelacji między zmiennymi dostępnościowymi oraz mierzącymi klastry (tabela 6.2). Na uwagę zwraca także niska korelacja kapitału społecznego (mierzonego frekwencją wyborczą) ze wszystkimi innymi zmiennymi, szczególnie tymi dotyczącymi eksportu, zatrudnienia czy klastrów, co może skazywać, iż tak zdefiniowany kapitał społeczny w Polsce nie przekłada się na „ekonomiczny” wymiar kapitału terytorialnego. Zważywszy na to, że kapitał terytorialny powiatów jest kategorią wysoce zróżnicowaną uzasadniona wydała się próba dekompozycji łącznej zmienności wszystkich czynników opisujących różne jego wymiary. Nie chodziło jednak o stworzenie miary syntetycznej (na to jest stanowczo za wcześnie), ale o analizę wzajemnych powiązań czynników konstytuujących kapitał terytorialny, a także zbadanie zróżnicowania polskich powiatów w tym względzie. Do tego celu wykorzystano analizę głównych składowych (PCA – *principal component analysis*), która pozwala wygenerować zmienne (składowe) odzwierciedlające w sposób syntetyczny analizowaną kategorię wielowymiarową (reprezentowaną przez wiele zmiennych), za jaką należy uznać kapitał terytorialny. PCA jest skonstruowana w taki sposób, że wyznaczona przez nią pierwsza składowa główna wyjaśnia możliwie największą część zmienności wszystkich uwzględnionych czynników, druga składowa wyjaśnia największą część pozostałej zmienności itd. Ponadto każda ze

składowych jest ortogonalna do wszystkich pozostałych składowych, co oznacza, że każda składowa jest nieskorelowana z innymi¹¹³.

Analiza głównych składowych przeprowadzona została dla opisanych w tym rozdziale zmiennych odzwierciedlających zasoby kapitału terytorialnego łącznie dla dwóch podokresów: 2003–2007 i 2007–2011. Do zbioru uwzględnionych w analizie 19 terytorialnie zróżnicowanych zmiennych należą:

- potencjałowa dostępność drogowa do ludności (Dost_dr),
- potencjałowa dostępność kolejowa do ludności (Dost_ko),
- dostępność potencjałowa wewnątrz województwa odzwierciedlona liczbą ludności powiatu zamieszkująca w zasięgu 60 minut jazdy od centrum miasta wojewódzkiego (Dost_w),
- średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego jako miara dostępu do usług administracyjnych (Dost_adm),
- potencjałowa dostępność do lekarzy (Dost_med),
- odsetek ludności obsługiwanych przez sieci kanalizacyjne (Kanal),
- syntetyczny miernik udziału obszarów chronionych (Obsz_chr),
- syntetyczny wskaźnik frekwencji wyborczej jako miara kapitału społecznego (Kap_sp),
- odsetek osób dorosłych z wykształceniem wyższym jako miara kapitału ludzkiego (Kap_lu),
- indeks specjalizacji klastrów (Klastry),
- indeks zróżnicowania klastrów (Zr_klas),
- indeks znaczenia klastrów dla gospodarki powiatu (Zn_klas),
- odsetek zatrudnionych w przemyśle (Zatr_przem),
- stosunek liczby nocujących cudzoziemców do liczby mieszkańców (Cudz),
- stosunek liczby studentów do liczby mieszkańców (Stud),
- wielkość produkcji sprzedanej przemysłu per capita (Prod_prz),
- udział eksportu w produkcji sprzedanej przemysłu (Eksport),
- zmiana zatrudnienia ogółem w okresie pięciu lat (Zm_zatr),
- dziesięcioletnie saldo migracji (Migracje).

Ze względu na to, że dłuższy czas dojazdu do najbliższego ośrodka subregionalnego oznacza trudniejszy dostęp do usług administracyjnych, zmienna ta przekształcona została do postaci stymulanty. W tabeli 6.2 zaprezentowano współczynniki korelacji pomiędzy wszystkimi zmiennymi, dla których przeprowadzono analizę głównych składowych.

¹¹³ Wektory, których kierunek wyznaczony jest przez każdą ze składowych, przecinają się pod kątem prostym.

Tabela 6.2. Macierz korelacji pomiędzy wszystkimi zmiennymi opisującymi zasoby kapitału terytorialnego

	Dost_dr	Dost_ko	Dost_w	Dost_adm	Dost_med	Kanal	Obsz_chr	Kap_sp	Kap_lu	Klastry	Zr_klas	Zn_klas	Zatr_prz	Cudz	Stud	Prod_prz	Eksport	Zm_zatr
Dost_drog	1,000																	
Dost_kol	0,899	1,000																
Dost_wewn	0,364	0,421	1,000															
Dost_adm	0,414	0,423	0,347	1,000														
Dost_med	0,986	0,904	0,429	0,432	1,000													
Kanalizacja	0,127	0,182	0,303	0,427	0,133	1,000												
Obszary_chr	-0,404	-0,386	-0,170	-0,359	-0,386	-0,132	1,000											
Kap_społ	0,055	0,100	0,274	0,235	0,121	0,027	-0,061	1,000										
Kap_ludz	0,222	0,273	0,456	0,502	0,289	0,630	-0,166	0,450	1,000									
Klastry	0,658	0,642	0,412	0,419	0,667	0,230	-0,214	0,092	0,297	1,000								
Zr_klastr	0,650	0,658	0,467	0,440	0,674	0,272	-0,214	0,136	0,341	0,913	1,000							
Zn_klastr	0,579	0,534	0,278	0,327	0,570	0,134	-0,181	0,008	0,175	0,926	0,723	1,000						
Zatrud_prz	0,345	0,329	0,052	0,166	0,287	0,476	-0,146	-0,287	0,091	0,406	0,364	0,395	1,000					
Cudzoziemcy	-0,125	-0,103	0,194	-0,010	-0,098	0,266	0,199	0,105	0,204	0,027	0,051	-0,015	-0,038	1,000				
Studenci	0,152	0,217	0,556	0,518	0,190	0,540	-0,215	0,370	0,644	0,208	0,265	0,092	0,006	0,226	1,000			
Prod_przem	0,312	0,308	0,264	0,246	0,307	0,329	-0,135	0,101	0,381	0,301	0,285	0,234	0,420	0,004	0,285	1,000		
Eksport	-0,094	-0,041	0,057	0,052	-0,090	0,230	0,090	0,000	0,154	0,035	0,049	-0,004	0,176	0,215	0,116	0,126	1,000	
Zm_zatrud	0,049	0,043	0,233	0,041	0,062	0,012	0,053	0,012	0,053	0,117	0,105	0,111	0,003	0,054	0,088	0,024	0,073	1,000
Migracje	0,194	0,257	0,256	0,110	0,228	-0,153	0,003	0,125	0,144	0,438	0,474	0,343	0,116	0,039	-0,042	0,122	0,097	0,252

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z metodą PCA wyznaczono 19 różnych składowych, jednakże jak zaprezentowano w zamieszczonej tabeli 6.3, tylko 4 spośród nich charakteryzowały się wartościami własnymi wyższymi niż 1, czyli wyjaśniały znaczącą część zmienności wspólnej wszystkich zmiennych¹¹⁴. Cztery pierwsze składowe odzwierciedlają ponad 65% całkowitej zmienności wszystkich zmiennych opisujących kapitał terytorialny, można zatem uznać je za składowe główne wielowymiarowego kapitału terytorialnego.

Tabela 6.3. Wartości własne składowych dla wszystkich zmiennych kapitału terytorialnego

Składowe główne	Wartość własne	% wariancji ogólnej	Skumulowane wartości własne	Skumulowany % wariancji ogólnej
1	6,43	33,87	6,43	33,87
2	2,66	13,99	9,09	47,86
3	1,69	8,87	10,78	56,73
4	1,63	8,57	12,41	65,29
5	0,99	5,20	13,39	70,49
6	0,86	4,51	14,25	75,00
7	0,83	4,39	15,08	79,39
8	0,79	4,18	15,88	83,57
9	0,63	3,31	16,51	86,88
10	0,56	2,95	17,07	89,83
11	0,52	2,73	17,59	92,57
12	0,46	2,40	18,04	94,97
13	0,31	1,65	18,36	96,61
14	0,23	1,19	18,58	97,80
15	0,19	1,02	18,78	98,82
16	0,11	0,56	18,88	99,38
17	0,10	0,53	18,98	99,91
18	0,01	0,06	18,99	99,97
19	0,01	0,03	19,00	100,00

Uwaga: Zaciemniono składowe główne, dla których wartość własna była wyższa niż jeden.

Źródło: Opracowanie własne.

¹¹⁴ Zgodnie z regułami PCA tylko składowe o wartości własnej większej niż 1 uznawane są za składowe główne. Decyzja o liczbie składowych głównych podejmowana jest również na podstawie tzw. wykresu osypiska, który w tym przypadku wskazał również cztery główne składowe.

Każda z pierwotnych zmiennych jest w różnym stopniu reprezentowana przez poszczególne składowe. W tabeli 6.4 zaprezentowano ładunki czynnikowe, czyli wskaźniki korelacji zmiennych z czterema głównymi składowymi.

Tabela 6.4. Ładunki czynnikowe czterech składowych głównych dla wszystkich zmiennych kapitału terytorialnego

Składowa	Składowa 1	Składowa 2	Składowa 3	Składowa 4
Zmienna	część wyjaśnianej zmienności łącznej			
	33,87 %	13,99 %	8,87 %	8,57 %
Dost_drog	-0,811	-0,396	-0,126	-0,191
Dost_kol	-0,825	-0,291	-0,134	-0,155
Dost_wewn	-0,614	0,327	-0,223	0,195
Dost_adm	-0,643	0,290	-0,151	-0,209
Dost_med	-0,832	-0,348	-0,184	-0,139
Kanalizacja	-0,451	0,592	0,435	-0,272
Obszary_chron	0,406	0,079	0,237	0,500
Kap_społ	-0,207	0,385	-0,589	0,205
Kap_ludz	-0,630	0,675	-0,073	-0,001
Klastry	-0,853	-0,256	0,108	0,254
Zr_klastr	-0,852	-0,170	0,048	0,247
Zn_klastr	-0,720	-0,348	0,151	0,226
Zatrud_prz	-0,453	-0,136	0,723	-0,209
Cudzoziemcy	-0,050	0,478	0,177	0,373
Studenci	-0,493	0,721	-0,187	-0,104
Prod_przem	-0,482	0,146	0,322	-0,146
Eksport	-0,073	0,316	0,466	0,236
Zm_zatrud	-0,098	0,006	0,016	0,479
Migracje	-0,368	-0,202	-0,026	0,652

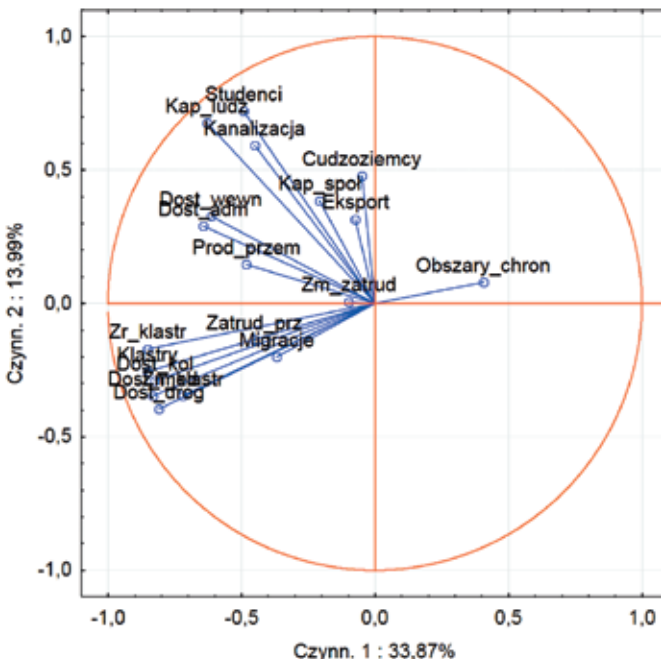
Uwaga: Pogrubioną czcionką zaznaczono najwyższe współczynniki korelacji między składową główną a zmienną reprezentującą kapitał terytorialny.

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsza główna składowa, która wyjaśnia niemal 34% łącznej zmienności wszystkich uwzględnionych czynników, w największym stopniu odzwierciedla zróżnicowanie zmiennych opisujących dostępność, i to zarówno dostępność transportową, jak

i dostępność do usług pożytku publicznego (tu: administracji i usług medycznych). Składowa ta również w wysokim stopniu obrazuje zmienne dotyczące funkcjonowania klastrów w powiatach. Można ją więc interpretować w duchu analiz nowej geografii ekonomicznej jako odzwierciedlenie korzyści aglomeracji. Z kolei kapitał ludzki, liczba studentów, liczba cudzoziemców, a także dostęp do kanalizacji najlepiej reprezentowane są przez drugą główną składową, chociaż korelacje w tym przypadku są znacząco niższe niż przy pierwszej składowej. Składowa ta obrazuje wymiar wiedzy, w tym otwarcia na świat i zaawansowania cywilizacyjnego. Trzecia składowa główna w największym stopniu opisuje zmienność zatrudnienia w przemyśle, eksportu oraz kapitału społecznego (tym razem z przeciwnym znakiem). Można ją interpretować jako zdolność wchodzenia w powiązania sieciowe zewnętrzne o charakterze ekonomicznym. Pozostałe zmienne, czyli długookresowe migracje, długookresowa zmiana zatrudnienia i udział obszarów chronionych są najsilniej skorelowane z czwartą składową, z tym że korelacja ostatniej spośród tych zmiennych jest ujemna, co oznacza, że zmienna ta jest inaczej rozłożona przestrzennie niż pozostałe zmienne. Te składowe obrazuje wymiar temporalny kapitału terytorialnego (wymiar długiego trwania).

Na rysunku 6.31 zaprezentowano, w jaki sposób położone są pierwotne zmienne w dwuwymiarowej przestrzeni określonej przez pierwszą i drugą główną składową. Interpretując rysunek, można zauważyć, że zmienne opisujące dostępność transportową i dostępność do usług medycznych mają bardzo zbliżony kierunek. Podobnym

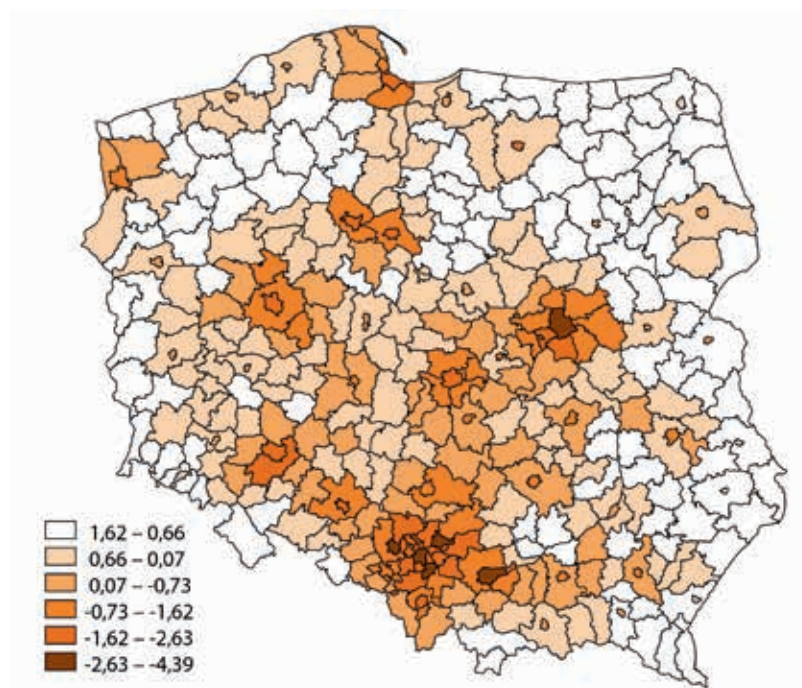


Rycina 6.31. Zmienne kapitału terytorialnego w dwuwymiarowej przestrzeni pierwszej i drugiej składowej głównej
Źródło: Opracowanie własne.

kierunkiem charakteryzują się również zmienne klastrowe, a także zatrudnienie w przemyśle i migracje. Blisko siebie położone są również zmienne: kapitał ludzki, studenci i kanalizacja, a także kapitał społeczny. Niemal ten sam kierunek mają liczba cudzoziemców i eksport. Spośród wszystkich zanalizowanych zmiennych tylko udział obszarów chronionych nie jest skorelowany ujemnie z pierwszą główną składową.

Skoro pierwsza główna składowa odzwierciedla największą część zmienności uwzględnionych cech i dotyczy korzyści aglomeracji, ważna jest (np. w świetle zaleceń Banku Światowego [World Bank 2009]) znajomość jej przestrzennego zróżnicowania. Zostało ono zaprezentowane na rycinie 6.32.

Regiony z najwyższymi wartościami syntetycznie ocenionego kapitału terytorialnego to przede wszystkim obszar Górnego Śląska oraz obszary metropolitalne z centrami w największych miastach. W tabeli 6.5 zaprezentowano 30 powiatów o najwyższych wartościach pierwszej składowej głównej dla wszystkich zmiennych odzwierciedlających kapitał terytorialny. Większość najwyższych pozycji w rankingu przyporządkowana została dużym miastom, ze szczególnym uwzględnieniem miast Górnego Śląska.



Rycina 6.32. Zróżnicowanie przestrzenne zmiennych odzwierciedlających korzyści aglomeracji kapitału terytorialnego w polskich powiatach w latach 2007–2011 (pierwsza główna składowa)
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.5. Powiaty o najwyższej wartości syntetycznego miernika wartości kapitału terytorialnego

Pozycja w rankingu	Powiat	Pozycja w rankingu	Powiat	Pozycja w rankingu	Powiat
1	powiat m. st. Warszawa	11	powiat m. Sosnowiec	21	powiat m. Jaworzno
2	powiat m. Kraków	12	powiat m. Siemianowice Śląskie	22	powiat m. Gdańsk
3	powiat bieruńsko-łódzki	13	powiat m. Łódź	23	powiat będziński
4	powiat m. Dąbrowa Górnicza	14	powiat m. Wrocław	24	powiat m. Zabrze
5	powiat m. Katowice	15	powiat mikołowski	25	powiat m. Świętochłowice
6	powiat m. Gliwice	16	powiat piaseczyński	26	powiat chrzanowski
7	powiat m. Tychy	17	powiat m. Bielsko-Biała	27	powiat tarnogórski
8	powiat m. Mysłowice	18	powiat m. Chorzów	28	powiat m. Toruń
9	powiat m. Poznań	19	powiat m. Ruda Śląska	29	powiat pszczyński
10	powiat wrocławski	20	powiat pruszkowski	30	powiat olkuski

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowanie

Dobór zmiennych obrazujących kapitał terytorialny wydaje się w większości trafny w tym sensie, że zastosowane cechy okazały się silnie zróżnicowane terytorialnie, a ponadto otrzymane wyniki pozwalały na wstępną interpretację pod kątem kapitału terytorialnego. Zmienne te nie są również silnie skorelowane, co dowodzi, iż opisują różne wymiary kapitału terytorialnego. Analiza głównych składowych pozwoliła wyodrębnić cztery tego typu wymiary, mające (szczególnie dwie pierwsze) przekonującą interpretację ekonomiczną. W dalszej części badań nad spójnością terytorialną w polskich regionach wybrane zmienne zostały wykorzystane w modelach wyjaśniających zróżnicowanie oraz wzrost PKB i TFP w polskich powiatach.

7. EMPIRYCZNA WERYFIKACJA WPŁYWU KAPITAŁU TERYTORIALNEGO NA ROZWÓJ POLSKICH POWIATÓW. PODEJŚCIE NEOKLASYCZNE

W odróżnieniu od większości dotychczasowych analiz regionalnych polskiej gospodarki, które prowadzone były na poziomie województw, w prezentowanym badaniu przyjęto wysoce zdezagregowany przestrzennie poziom LAU 1, czyli powiaty. Zważywszy, że przedmiotem analizy jest kapitał terytorialny, to badanie realizowane na poziomie województw prowadziłoby do zbyt daleko idących uogólnień. Każde z polskich województw jest wewnętrznie zróżnicowane na tyle, że trudno mówić o prawidłowościach, mających miejsce jednocześnie w całym regionie. Dlatego wydaje się, że analiza mechanizmów wzrostu gospodarczego i determinant tego wzrostu, szczególnie gdy badanie ma dotyczyć wpływu endogenicznych, związanych z danym terytorium cech określonego regionu, w polskich warunkach powinna być prowadzona na poziomie niższym niż wojewódzki. Należy przy tym zaznaczyć, że zdajemy sobie sprawę z tego, iż powiaty nie mogą być traktowane jako odrębne jednostki ekonomiczne: niezależne i zamknięte. Ze względu na ich rozmiar, większość procesów zarówno ekonomicznych, jak i społecznych ma zasięg, którego nie da się ograniczyć granicami administracyjnymi. Z tego punktu widzenia idealnymi jednostkami do analizy regionalnych procesów wzrostowych byłyby obszary funkcjonalne, które niestety nie są tożsame z którymkolwiek aktualnie definiowanymi jednostkami statystycznymi; co więcej, ich jednoznaczna identyfikacja w polskiej gospodarce nie została zakończona. Dlatego w badaniu prowadzonym na poziomie LAU 1 szczególnie istotne staje się zwrócenie uwagi na interakcje oraz zależności przestrzenne pomiędzy poszczególnymi powiatami. Ponadto na tym poziomie agregacji ujawnia się również występowanie różnorodnych efektów zewnętrznych oraz rozlewanie się procesów rozwojowych (*spillovers effects*), które w szczególny sposób powinny być wzięte pod uwagę przy interpretacji wyników analiz ilościowych.

Kapitał terytorialny jako specyficzny nośnik koncepcji spójności terytorialnej różni się znacząco od klasycznych czynników produkcji, jakimi są kapitał fizyczny czy nakład pracy. Przede wszystkim nie może być uznany za czynnik bezpośrednio wpływający na zmiany wielkości produkcji, czyli jego wzrost nie prowadzi wprost do powiększenia wyników procesu produkcyjnego. Natomiast mając na uwadze, jakie zmienne zostały zdefiniowane w dwóch poprzednich rozdziałach, jako składniki kapitału terytorialnego, należy się spodziewać, że wartość kapitału terytorialnego może mieć znaczenie dla produktywności bezpośrednich czynników produkcji, czyli kapitału i pracy. Definiując zatem funkcję produkcji należy założyć, że kapitał terytorialny nie wpływa wprost na produkcję, ale wpływa na produktywność wszystkich czynników wytwórczych, pośrednio przyczyniając się do wzrostu wartości produktu finalnego. Produktywność

ta może być utożsamiana ze zdefiniowaną w modelach wzrostu łączną produktywnością czynników produkcji, czyli *total factor productivity* (dalej też TFP).

Jak wynika z analiz zaprezentowanych we wcześniejszych rozdziałach, poszczególne elementy kapitału terytorialnego różnią się znacznie między sobą co do swej istoty, a w związku z tym wydaje się, że nie powinny być łączone w jednym syntetycznym wskaźniku, szczególnie w modelach kwantyfikujących wzrost gospodarczy. Analogicznie do Brodzickiego [2013; 2014b], badającego wpływ infrastruktury na rozwój państw Europy czy województw Polski, zdecydowano się na wprowadzenie kapitału terytorialnego nie w postaci jednej łącznej zmiennej, a poprzez jego poszczególne elementy. Dokonano tego przy wykorzystaniu modelu ekonometrycznego, w którym zmienną objaśnianą była łączna produktywności czynników produkcji dla powiatów, a wśród zmiennych objaśniających uwzględniono kolejne elementy kapitału terytorialnego. Jednakże przeprowadzenie takiej analizy ilościowej wymagało w pierwszej kolejności oszacowania PKB na poziomie polskich powiatów, ponieważ wartości te nie są publikowane w ogólnodostępnych statystykach Głównego Urzędu Statystycznego, oraz w drugiej kolejności wyliczenie na ich podstawie łącznej produktywności czynników TFP dla powiatów. Zarówno PKB, jak i TFP wyznaczono w postaci wartości rocznych dla całego analizowanego okresu 2003–2011. Należy zauważyć jednak, że ze względu na dostępność danych statystycznych, opisany w poprzednim rozdziale pomiar kapitału terytorialnego dokonany został nie dla wszystkich analizowanych lat, ale dla dwóch interwałów czasowych: 2003–2007 oraz 2007–2011 lub dla dwóch lat reprezentujących te podokresy. W związku z tym niemożliwe było oszacowanie modeli ekonometrycznych dla danych przekrojowo-czasowych z pełnymi rocznymi szeregami czasowymi. Jednym z możliwych do zastosowania rozwiązań było oszacowanie modeli przekrojowych niezależnie dla dwóch różnych podokresów. Należy jednak zaznaczyć, że celem prezentowanego badania empirycznego była identyfikacja ogólnej (uśrednionej dla całego okresu) prawidłowości obrazującej wpływ kapitału terytorialnego na wzrost gospodarczy polskich powiatów, niezależnie, czy relacja ta obserwowana była przed kryzysem, czy w czasie kryzysu. Dlatego zaprezentowane dalej modelowanie ekonometryczne przeprowadzone zostało dla dwóch podokresów łącznie. W każdym modelu wszystkie analizowane zmienne, zarówno objaśniana, jak i objaśniające, opisywane były przez szereg obserwacji dla wszystkich powiatów w dwóch okresach, czyli przez dane dwuwymiarowe: przestrzenno-czasowe, gdzie wymiar czasowy był równy dwa.

7.1. Oszacowanie wartości PKB per capita i TFP na poziomie powiatów

W polskiej statystyce publicznej niedostępne są informacje o strumieniu PKB wytwarzanym na poziomie powiatów, chociaż z badań wynika, że to właśnie powiaty

mogą być traktowane jako domykające się gospodarki lokalne utożsamiane z danym rynkiem pracy czy też obszarem funkcjonalnym¹¹⁵. Na potrzeby prezentowanego badania dokonana została dezagregacja dostępnych danych statystycznych o PKB z poziomu województw na poziom powiatów. Nie wykorzystywano danych o PKB dla podregionów ze względu na fakt, że dane GUS dla województw są danymi pierwotnymi, wyznaczanymi na podstawie danych źródłowych, podczas gdy dane dla podregionów są wynikiem podziału danych wojewódzkich. Zdecydowano się na zastosowanie danych dla województw w celu uniknięcia kumulacji błędów kolejnych dezagregacji.

Do oszacowania wartości PKB w powiatach wykorzystano informacje o dochodach podatkowych gmin. Rozwiązanie to bazuje na założeniu, że podatki związane są z produkcją powstającą w danym regionie. Z tego punktu widzenia najważniejsze byłoby wykorzystanie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) płaconego w danym powiecie. Z powodu złożoności systemu podatkowego okazało się to jednak niemożliwe. Chodzi tu między innymi o różnego rodzaju zwolnienia z podatku (np. specjalne strefy ekonomiczne) bądź też możliwość pokrywania strat z jednego roku podatkami z lat kolejnych. Najprawdopodobniej największym obciążeniem jest jednak fakt, że w wielu przypadkach główna siedziba przedsiębiorstwa, a zatem miejsce płacenia większości podatków, znajduje się w innej lokalizacji niż miejsce powstawania produktu lub usługi. Ze względu na powyższe w procedurze dezagregacji PKB wykorzystano dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Należy podkreślić, że także w tej sytuacji pojawia się problem odprowadzania podatku poza miejscem pracy (miejscem powstawania produkcji). Można wszelako założyć, że zakłócenie to jest znacznie mniejsze niż w przypadku zastosowania informacji o dochodach z podatku CIT. Dodatkowo wydaje się, że mankamentem podatku PIT w tym kontekście jest fakt, że nie jest on płacony przez gospodarstwa rolnicze, zatem możliwe jest niedoszacowanie powiatów z istotnym udziałem rolnictwa w tworzeniu PKB. Z tego też względu dodatkowo wykorzystane zostały informacje o podatku rolnym płaconym od działalności rolniczej¹¹⁶.

Zgodnie z implikacjami neoklasycznej teorii wzrostu, każda gospodarka w długim okresie dąży do stanu wzrostu zrównoważonego, w którym kluczowe dla podtrzymywania dalszego rozwoju gospodarczego jest dodatnie tempo postępu

¹¹⁵ Dokładniej problem ten został opisany przez Brodzickiego i Kuczewską [2012].

¹¹⁶ Działalność rolnicza, czyli uzyskiwanie produktów w stanie nieprzetworzonym, pochodzących z uprawy (produkty roślinne), chowu lub hodowli (produkty zwierzęce) opodatkowana jest wyłącznie podatkiem rolnym i nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIT).

technologicznego¹¹⁷. Postęp technologiczny ma w tych modelach charakter egzogeniczny¹¹⁸. Potwierdzone jest to również zaobserwowaną prawidłowością, że akumulacja klasycznych czynników produkcji, jak kapitał rzeczowy i praca, nie może prowadzić do ciągłego wzrostu produktu *per capita*. Zgodnie z teorią wzrostu stopa wzrostu produkcji jest średnią ważoną stóp wzrostu czynników wytwórczych: technologii, pracy i kapitału. Wagami są udziały wynagrodzeń poszczególnych czynników w dochodzie¹¹⁹. Także nowe teorie wzrostu pierwszej, jak i drugiej generacji (Lucas, Romer, Aghion i Howitt, Grossman i Helpman) uznają kluczową rolę postępu technologicznego, dodatkowo go endogenizując np. przez wprowadzenie do modelu odrębnego sektora badawczo-rozwojowego.

Według Helpmana [2008, 22] łączna produktywność czynników produkcji stanowi różnicę między tempem przyrostu produkcji a ważonym wkładem tempa przyrostu nakładów czynników produkcji. Tempo wzrostu TFP jest utożsamiane z przeciętnym tempem wzrostu efektywności produkcji i ma obrazować tempo postępu technologicznego. Zdaniem Helpmana TFP pokazuje zagregowany efekt różnych form postępu technologicznego. Badania empiryczne wskazują, iż TFP odpowiada za od 30 do 70 proc. obserwowanego zróżnicowania stóp wzrostu w różnych układach – międzynarodowych czy międzyregionalnych.

Najczęściej łączna produktywność czynników liczona jest jako wartość rezydualna, czyli tzw. reszta Solowa, w ramach procedury rachunkowości wzrostu wywodzącej się z neoklasycznej teorii wzrostu. Dlatego należy podkreślić, iż ze względu na swój rezydualny charakter, TFP uwzględnia wszystkie, płytkie czy głębokie (np. geograficzne czy kulturowe), czynniki, niezwiązane bezpośrednio z akumulacją czynników produkcji, występujące w modelu [Barro i Sala-i-Martin 2003]. Oznacza to, że tylko część TFP odzwierciedla teoretycznie postulowany postęp technologiczny czy też produktywność w sensie ekonomicznym.

Analizując rozkład TFP w przestrzeni gospodarczej powinno się zwrócić szczególną uwagę na fakt zlokalizowanego rozlewania się wiedzy, a zwłaszcza tzw. wiedzy ukrytej¹²⁰. Wiedza rozlewa się przede wszystkim w obrębie poszczególnych sektorów gospodarczych (rozlewanie wewnątrzsektorowe), jak i w bardziej ograniczonym

¹¹⁷ W stanie ustalonym wszystkie kluczowe zmienne gospodarcze, takie jak PKB per capita, kapitał na zatrudnionego czy konsumpcja per capita rosną w tempie postępu technologicznego. Zerowe tempo postępu technologicznego oznaczałoby tym samym stagnację gospodarczą.

¹¹⁸ Zob. np. Barro i Sala-i-Martin [2003]; Aghion i Howitt [2008].

¹¹⁹ Zob. np. Rapacki i Próchniak [2012, 85].

¹²⁰ Efekty te są zlokalizowane, tzn. szybko i niemonotonicznie maleją wraz z odległością. Dwukrotny wzrost odległości od źródła wiedzy zmniejsza prawdopodobieństwo jej absorpcji czterokrotnie. Większość wiedzy rozlewa się w promieniu ok. 50 km od jęgo źródła [zob. np. Hanson 2000].

zakresie między sektorami (rozlewanie międzysektorowe). Wewnątrzsektorowe rozlewanie się wiedzy określa się w literaturze teoretycznej przedmiotu jako efekty zewnętrzne typu MAR (od nazwisk Marshalla, Arrowa i Romera), a międzysektorowe – jako efekty zewnętrzne typu Jacobs. Jedne i drugie są głównymi siłami sprawczymi determinującymi koncentrację przestrzenną sektorów, co prowadzi do aglomeracji przestrzennej działalności gospodarczej i ludności, wyjaśniając fenomen dystryktów przemysłowych, klastrów, jak i pojawienia się i rozwoju miast, aż po ośrodki metropolitalne czy tzw. miasta globalne. W literaturze teoretycznej podkreśla się również występowanie efektu zewnętrznego związanego z nasileniem konkurencji – efekt zewnętrzny w rozumieniu Portera.

Teorie nowej geografii ekonomicznej (NEG) podkreślają występowanie przestrzennej struktury produktywności, a tym samym przestrzennej struktury płac ze względu na skorelowanie płacy realnej z poziomem produktywności [zob. np. Combes i in. 2008]. Zgodnie z powyższym poziom TFP powinien być wyższy w miastach na prawach powiatu, będących ośrodkami centralnymi, niż w powiatach ziemskich, czyli obszarach peryferyjnych. Najwyższy poziom przyjmować powinien natomiast dla ośrodków centralnych – biegunów wzrostu w rozumieniu Perroux [1970], czyli głównych ośrodków metropolitalnych kraju.

Na podstawie wyznaczonych przy użyciu wcześniej opisanej procedury szeregów czasowych PKB w powiatach oszacowano wartość łącznej produktywności czynników produkcji (TFP). Ocena poziomu TFP dla polskich powiatów przeprowadzona została za pomocą rachunkowości wzrostu opierającej się na dekompozycji dynamiki produkcji wynikającej z neoklasycznego modelu Solowa¹²¹. Polega ona na wyodrębnieniu wkładu we wzrost PKB bezpośrednich czynników produkcji, takich jak kapitał fizyczny, kapitał ludzki czy praca, a także wskazaniu, jaką część wzrostu należy przypisać zmianom ich łącznej produktywności.

Zgodnie z założeniami neoklasycznego modelu Solowa-Swana makroekonomiczną funkcją produkcji jest funkcja Cobba-Douglasa¹²² ze stałymi efektami skali¹²³. Na bazie tej funkcji można wyprowadzić następującą formułę na oszacowanie TFP:

$$TFP_{it} = \frac{y_{it}}{k_{it}^{\alpha}} \quad i = 1, \dots, n \quad t = 1, \dots, T$$

¹²¹ Taka procedura oszacowania TFP wykorzystana została między innymi przez Tokarskiego [2010].

¹²² Inną możliwością jest przyjęcie funkcji CES o stałej elastyczności substytucji.

¹²³ Funkcja spełnia tzw. warunki Inady:

- dodatnia, malejąca produktywność każdego z czynników produkcji,
- liniowa jednorodność funkcji, czyli stałe korzyści skali,
- krańcowa produktywność czynników produkcji dąży do zera wraz ze wzrostem nakładu tego czynnika.

gdzie: $y_{it} = Y_{it}/L_{it}$ jest przeciętną produktywnością pracy, natomiast $k_{it} = K_{it}/L_{it}$ to wartość kapitału przypadającego na jednego pracującego, Y_{it} to wartość PKB w i -tym powiecie w roku t , K_{it} jest przeciętną wartością kapitału rzeczowego w powiecie i w roku t , L_{it} – nakład siły roboczej reprezentowany przez liczbę pracujących. Natomiast α jest oceną elastyczności produkcji na zmiany kapitału uzyskaną z oszacowania regionalnej panelowej funkcji produkcji z wykorzystaniem Uogólnionej Metody Momentów¹²⁴. Ponadto w związku z tym, że przyjęcie założenia o stałej elastyczności produkcji na zmiany kapitału dla wszystkich powiatów w Polsce wydaje się zbyt upraszczające i niezgodne z rzeczywistością, oszacowano różne elastyczności dla różnych grup powiatów. Okazało się, że kryterium w najlepszym stopniu odzwierciedlającym zróżnicowanie funkcji produkcji jest podział powiatów na następujące trzy grupy:

- miasta na prawach powiatu,
- powiaty należące do obszarów metropolitalnych identyfikowanych w raportach ESPON¹²⁵ jako MEGA III i IV rzędu¹²⁶,
- pozostałe powiaty ziemskie.

Podział w takim układzie wydaje się być jednocześnie zgodny z ideą policentrycznego – hierarchicznego modelu centra–peryferie postulowanego do analizy rozwoju Polski na zdezagregowanym poziomie. Uzyskana ocena elastyczności produkcji względem kapitału α pozwoliła na wyznaczenie wysokości TFP we wszystkich powiatach w latach 2003–2011 (zob. rycina 7.1).

Analizując przestrzenny rozkład TFP w roku 2011 widać wyraźnie, że łączna produktywność w Polsce przyjmuje najwyższe wartości na terenie ośrodków metropolitalnych, „rozlewając się” następnie na ich bezpośrednie otoczenie. Największa łączna produktywność czynników produkcji charakteryzuje powiaty metropolii warszawskiej. Lokalne wzgórza w rozkładzie TFP, zgodnie z naszymi oczekiwaniami na podstawie postulatów teorii wzrostu i nowej geografii ekonomicznej, występują również na terenie miast na prawach powiatu – lokalnych ośrodków wzrostu. Łączna produktywność

¹²⁴ Uogólniona Metoda Momentów wykorzystana została ze względu na endogeniczość kapitału fizycznego jako czynnika objaśniającego w funkcji produkcji.

¹²⁵ ESPON [2004a], s. 98–101.

¹²⁶ Za kryterium klasyfikacji powiatów do tej grupy wzięto ujęcie miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich wyznaczone przez MRR w ramach tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Uwzględniono jednak wyłącznie główne obszary metropolitalne Polski wymieniane w raportach ESPON jako MEGA 3 i 4 rzędu, a więc obszary: Warszawy, Trójmiasta, Szczecina, Poznania, Łodzi, Wrocławia, konurbacji śląskiej oraz Krakowa. Delimitację przestrzenną MRR przeprowadzoną na poziomie gmin dostosowano do potrzeb niniejszego badania (poziom powiatów) poprzez przyjęcie założenia, że jakkolwiek gmina z danego powiatu kwalifikuje cały powiat jako obszar MOF-u.

wykazuje również tendencję spadkową wraz z przesuwaniami się z zachodu na wschód, co jest zgodne z prawidłowościami zidentyfikowanymi dla polskiej gospodarki.

Następnie wyznaczono stopę wzrostu TFP w analizowanym okresie. Przestrzenne zróżnicowanie tej stopy wzrostu przedstawione zostało na mapie (zob. rycina 7.2). Analiza zróżnicowania stóp wzrostu TFP w polskich powiatach pokazuje, że największy wzrost poziomu TFP odnotowano przede wszystkim w powiatach należących do województwa mazowieckiego oraz w powiecie polickim. Warszawa wydaje się generować szczególnie istotne efekty rozlewania się na otaczający ją obszar. Natomiast w wielu powiatach województwa podkarpackiego zaobserwowano spadek łącznej produktywności czynników produkcji.

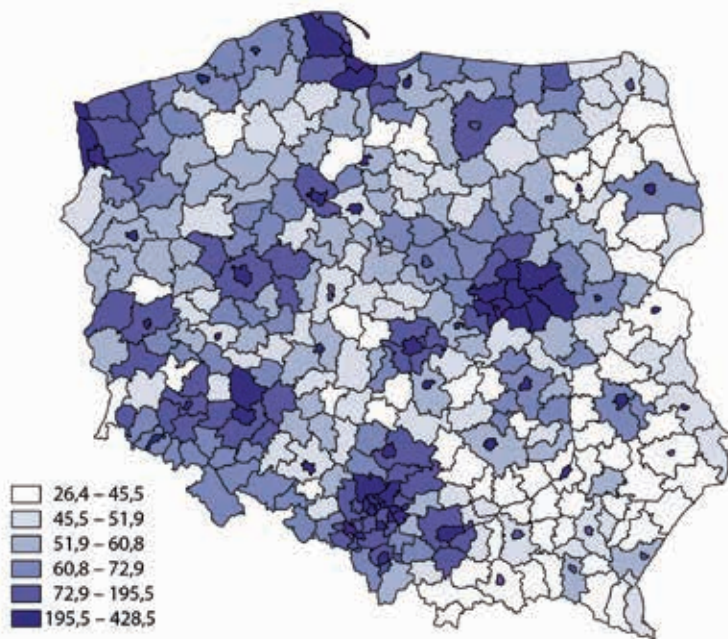
7.2. Weryfikacja empiryczna determinant TFP w powiatach

Nowe teorie wzrostu skupiające się przede wszystkim na postępie technologicznym jako zasadniczej sile sprawczej długookresowego wzrostu, znacząco poszerzyły, w stosunku do teorii neoklasycznych, listę czynników, które mogą oddziaływać na poziom łącznej produktywności [Aghion i Howitt 1998; 2009]. W odniesieniu do Polski pokazało to np. badanie Florczaka [2011]. Według tego autora, obok kapitału wiedzy, który można uznać za główny czynnik o charakterze ekonomicznym, na TFP wpływają również uwarunkowania społeczne, demograficzne, instytucjonalne oraz kapitał społeczny, a zatem elementy, które w niniejszej książce zostały zdefiniowane jako składniki kapitału terytorialnego.

7.2.1. Przestrzenne współzależności pomiędzy powiatami

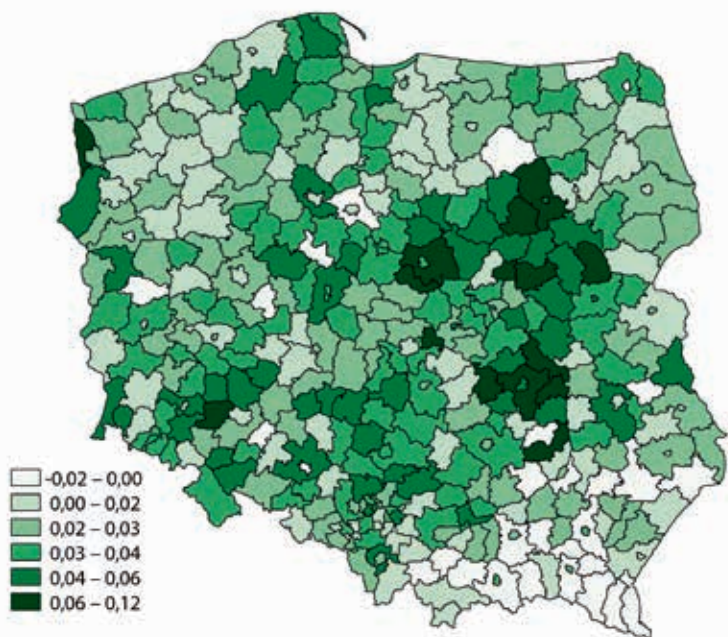
Zgodnie z przeprowadzoną wcześniej dyskusją, w modelowaniu wysokości i zmienności TFP w polskich powiatach należało uwzględnić również fakt oddziaływania poszczególnych zmiennych, którego nie można zamknąć w granicach jednostek administracyjnych. Chodziło tu o odzwierciedlenie możliwości oddziaływania nie tylko zasobów kapitału terytorialnego w danym powiecie, ale również wpływu zasobów z powiatów sąsiednich. Narzędziem umożliwiającym takie modelowanie jest tzw. ekonometria przestrzenna opisana np. przez Arbia [2006] i Suheckiego [2010]. Dyskusję na temat wykorzystania informacji geograficznych w ekonomii znaleźć można m.in. w publikacji Overmana [2010].

Najogólniej mówiąc, modelowanie ekonometryczne prowadzone dla jednostek zlokalizowanych geograficznie wymaga uwzględnienia potencjalnego wpływu położenia geograficznego oraz wzajemnego sąsiedztwa jednostek administracyjnych na analizowane procesy społeczno-gospodarcze. Możliwe jest występowanie zarówno przestrzennej współzależności pomiędzy regionami, jak i spowodowanej innymi



Rycina 7.1. Ocena łącznej produktywności czynników produkcji w roku 2011 (średnia dla Polski = 100)

Źródło: Opracowanie własne.



Rycina 7.2. Przeciętna stopa wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji w latach 2003–2011

Źródło: Opracowanie własne.

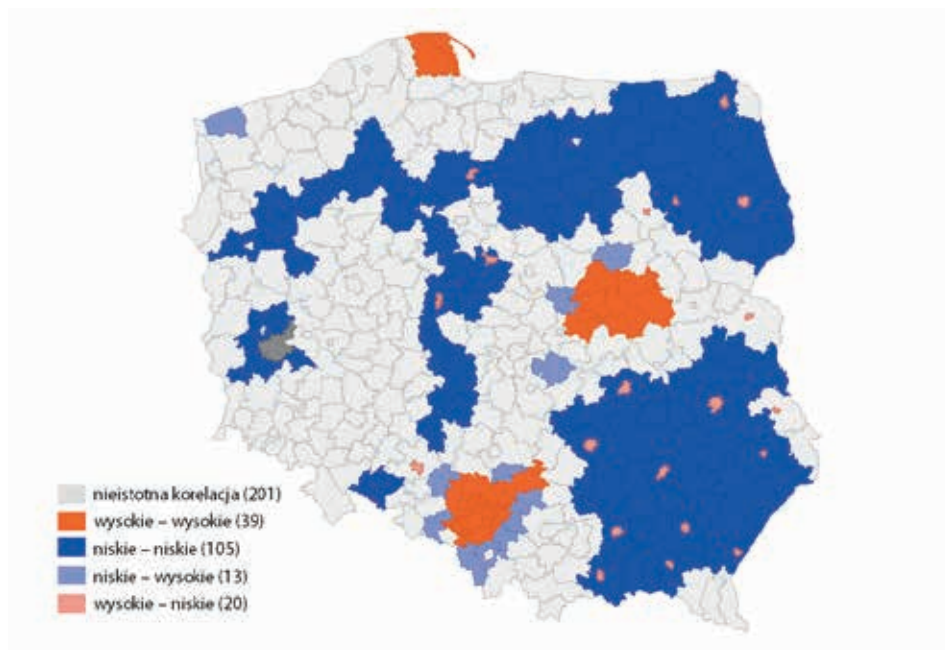
przyczynami przestrzennej heterogeniczności analizowanych czynników. Oznacza to na przykład, że wartości badanej zmiennej w danym powiecie determinują i jednocześnie są determinowane przez jej wartości w innych powiatach. Taki proces określany jest mianem autoregresji lub autokorelacji przestrzennej. W prezentowanym badaniu występowanie autokorelacji przestrzennej dla powiatów, które są jednostkami administracyjnymi może mieć dwie zasadnicze przyczyny:

- dane statystyczne są wyznaczane zgodnie z przynależnością do jednostek administracyjnych, a nie obszarów funkcjonalnych, które wykraczają poza ustalone granice,
- istnieją rzeczywiste oddziaływania wzajemne pomiędzy regionami.

Testem statystycznym, najbardziej ogólnym i najczęściej wykorzystywanym do sprawdzenia, czy w analizowanej relacji zachodzi przestrzenna autokorelacja, jest test Morana I , w którym hipoteza zerowa mówi, że wartości analizowanej zmiennej są rozmieszczone w sposób losowy, czyli brak autokorelacji przestrzennej. Statystyka z próby testu przyjmuje następującą postać:

$$I_W = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (7)$$

gdzie x_i to wartości analizowanej zmiennej w i -tej lokalizacji, natomiast w_{ij} to elementy macierzy wag odzwierciedlającej wzajemne położenie regionów i -tego i j -tego. Macierz wag przestrzennych jest jednym z najważniejszych narzędzi ekonometrii przestrzennej. Może być zbudowana na podstawie odległości geograficznych (macierz odległości) lub na bazie sąsiedztwa. I tak w najczęściej stosowanej macierzy pierwszego sąsiedztwa za sąsiadów uznaje się regiony mające wspólną granicę. Wykorzystanie macierzy wag pozwala na uwzględnienie, a jednocześnie testowanie w modelu występowania przestrzennego oddziaływania na siebie regionów zdefiniowanych jako sąsiedzi. W modelowaniu TFP w polskich powiatach wykorzystano macierz wag, w której za sąsiadów (potencjalnie oddziałujących) uznano regiony mające wspólną granicę oraz regiony odległe od siebie o dwie granice – macierz sąsiedztwa drugiego rzędu. Potrzeba uwzględnienia interakcji pomiędzy regionami oddalonymi o dwie granice wynikała z faktu, że niektóre polskie powiaty są tzw. powiatami „obwarzankami”. Ma to miejsce w przypadku większości powiatów ziemskich otaczających miasta na prawach powiatu. W takich przypadkach uwzględnienie sąsiedztwa tylko według pierwszej granicy oznaczałoby, że miasta posiadają tylko jeden region sąsiedni i mają wpływ tylko na powiat ziemski je otaczający, co z punktu widzenia analizowanego procesu byłoby zbyt daleko idącym ograniczeniem. Wydaje się bowiem, że wpływ



Rycina 7.3. Korelogram przestrzenny TFP w roku 2011 z wykorzystaniem statystyki LISA (*local indicators of spatial association*)

Źródło: Opracowanie własne.

miast na inne powiaty nie ogranicza się tylko do powiatów bezpośrednio je okalających i może rozprzestrzeniać się także na powiaty dalej położone. Skala wpływu zależy z dużym prawdopodobieństwem od wielkości ośrodka centralnego. Wybór optymalnej dla danej zmiennej macierzy wag potwierdzony został przez wyznaczoną wartość statystyki I Morana.

Badając siłę przestrzennej autokorelacji TFP w polskich powiatach, wykorzystując macierz sąsiedztwa łącznie pierwszego i drugiego rzędu, wyznaczono statystykę I Morana, której wartość dla TFP w roku 2011 wyniosła 0,228 i na mocy testu Morana świadczy o występowaniu statystycznie istotnej dodatniej autokorelacji przestrzennej. Biorąc pod uwagę fakt, że powiaty są stosunkowo niewielkimi jednostkami terytorialnymi, można przypuszczać, że powiązania pomiędzy nimi mają charakter raczej lokalny. Dlatego dla każdego powiatu wyznaczono dodatkowo wartości lokalnej wersji statystyki Morana LISA (*local indicators of spatial association*), która określa podobieństwo jednostki przestrzennej względem najbliższych sąsiadów i bada istotność statystyczną tej zależności. Na rycinie 7.3 kolorami zaznaczono powiaty, dla których statystyka LISA przyjęła wartości statystycznie różne od zera. Powiaty te pogrupowano zgodnie z charakterem przestrzennej autokorelacji, jaka została

zaobserwowana. Niebieskim kolorem oznaczono jednostki, dla których stwierdzono dodatnią autokorelację przestrzenną TFP, taką że regiony o niższym TFP sąsiadowały z regionami również o niższym TFP. Kolor czerwony oznacza również dodatnią autokorelację przestrzenną, jednak tym razem wysoka wartość TFP w danym regionie współwystępowała z wysoką wartością w regionach sąsiednich. Natomiast kolor jasnoniebieski i różowy to powiaty, dla których stwierdzono ujemną autokorelację przestrzenną, odpowiednio: niska wartość TFP w danym regionie mimo wysokiej wartości w regionach sąsiednich i wysoka wartość TFP mimo niskich wartości w powiatach sąsiednich. Należy zauważyć, że większość istotnych przestrzennych interakcji pomiędzy powiatami miała charakter relacji: wartość niska – wartość niska, a regiony te to przede wszystkim powiaty położone w Polsce północno-wschodniej i południowo-wschodniej. Natomiast daje się zauważyć istotne „rozlewanie się” wysokich wartości TFP w otoczeniu Warszawy, a także na Górnym Śląsku i w okolicach Trójmiasta. W większości z pozostałych powiatów nie stwierdzono istotnej przestrzennej autokorelacji TFP w roku 2011.

Przedstawiona powyżej analiza pokazała, że w analizie TFP w polskich powiatach kwestia przestrzennych współzależności pomiędzy regionami powinna być jednym z istotnych elementów modelowania ekonometrycznego. Dlatego interakcje przestrzenne uwzględnione zostały w postaci trzech typów modeli ekonometrii przestrzennej:

- modelu opóźnienia przestrzennego (*spatial lag model*, SLM), w którym wartość zmiennej objaśnianej w danym regionie zależy od wartości tej samej zmiennej w regionach zdefiniowanych jako sąsiedzi;
- przestrzennego modelu błędu (*spatial error model*, SEM), w których na wartość analizowanej zmiennej w regionie wpływają zakłócenia losowe z regionów sąsiednich;
- przestrzennego modelu durbina (*spatial durbin model*, SDM), w którym zakłada się jednoczesne uwzględnienie autoregresji przestrzennej – wpływu opóźnionych przestrzennie wartości badanej zmiennej na jej kształtowanie w różnych lokalizacjach oraz regresji krzyżowej, czyli wpływu nieopóźnionych i opóźnionych przestrzennie zmiennych egzogenicznych.

7.2.2. Potencjalne czynniki wpływające na TFP

Teoria ekonomii jako zasadnicze determinanty poziomu TFP wskazuje kapitał wiedzy i powiązany z nim potencjał badawczo-rozwojowy regionu oraz strukturę danej gospodarki. Biorąc pod uwagę ostatni z tych elementów, można zauważyć, że najwyższym poziomem produktywności charakteryzuje się przemysł, co skutkuje między innymi wyższym poziomem TFP w ramach dystryktów przemysłowych. Ponadto poziom produktywności jest wyższy w silnych koncentracjach ludności i aglomeracjach działalności gospodarczej, co faworyzuje w naturalny sposób duże miasta czy ośrodki

metropolitalne. Są one jednocześnie z reguły miejscem lokalizacji głównych ośrodków uniwersyteckich i naukowo-badawczych, co przy zlokalizowanym rozlewaniu się wiedzy daje im dodatkową przewagę nad obszarami peryferyjnymi. Należy tutaj wyjaśnić, że przyjęta procedura oddzielnego szacowania funkcji produkcji dla trzech typów powiatów pośrednio uwzględnia wpływ zróżnicowania struktury gospodarczej.

Zmienne oddające kapitał wiedzy bądź potencjał badawczo-rozwojowy poszczególnych regionów są niestety niedostępne na poziomie powiatów (patenty, aplikacje patentowe, wydatki na B+R w proc. produkcji sprzedanej). Co więcej, według oficjalnej statystyki sekcja klasyfikacji działalności uwzględniająca prace badawczo-rozwojowe jest jednym z najbardziej skoncentrowanych przestrzennie sektorów działalności, a tym samym w większości powiatów zatrudnienie w niej jest bliskie zeru. Dlatego jako aproksymację powyższych przyjęto zatrudnienie w sektorach wysokich technologii przemysłu przetwórczego (*High-Tech*) oraz wiedzochłonnych usług rynkowych wysokich technologii zgodnie z definicją EUROSTAT (*Knowledge Intensive Services*) (HT+KIS). Sekcje te obejmują z jednej strony przemysł farmaceutyczny, elektroniczny i produkcję komputerów, jak i lotniczy, a z drugiej działalność badawczo-rozwojową, usługi informatyczne i telekomunikacyjne. Wyróżniają się one spośród wszystkich sektorów najwyższą relacją nakładów na działalność badawczo-rozwojową do produkcji sprzedanej.

Wskazując kolejne zmienne wyjaśniające zróżnicowanie TFP w powiatach po pierwsze należy wziąć pod uwagę opisane w rozdziale trzecim efekty zewnętrzne zlokalizowanego rozlewania się wiedzy, czyli efekty MAR, oraz efekty Jacobs. Dlatego do modelu wyjaśniającego TFP wprowadzono efekty zewnętrzne wewnątrzsektorowe typu MAR (aproksymowane przez zmienną klastry – logarytm naturalny z indeksu specjalizacji SQ, uzyskany w procesie mapowania klastrów w opracowaniu [Brodzicki i in. 2012]), jak i międzysektorowe typu Jacobs (aproksymowane przez zmienną DIV – indeks zróżnicowania struktury gospodarczej – indeks Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla liczby podmiotów w 222 3-cyfrowych grupach PKD2004 dla każdego podmiotu).

Podjęto również próbę wprowadzenia zmiennej odzwierciedlającej intensywność konkurencji w danym regionie, czyli uchwycenia efektów zewnętrznych typu Portera. Okazało się jednak, że liczba firm zarejestrowanych w REGON przypadająca na kilometr kwadratowy, jako bardzo ogólna aproksymacja natężenia konkurencji w powiecie, okazała się czynnikiem niewyjaśniającym w sposób statystycznie istotny zróżnicowania TFP w polskich powiatach oraz silnie skorelowana z innymi zmiennymi objaśniającymi, dlatego została pominięta w dalszych rozważaniach. Z perspektywy teoretycznej idealną miarą byłby wskaźnik równy: jeden minus indeks Lerner'a uśredniony dla wszystkich sektorów gospodarczych w powiecie. Indeks wskazuje na siłę rynkową podmiotu, tzn. zdolność do kształtowania ceny powyżej kosztu krańcowego [Shephard i Shephard 2004; Cabral 2000; Tirole 1988]. Ze względów

oczywistych, w tym przede wszystkim z braku dostępu do danych mikro, wyznaczenie takiej zmiennej było niemożliwe. Ponadto obok wymienionych powyżej zmiennych objaśniających zmienność TFP w polskich powiatach, w modelach uwzględniono również zmienną zerojedynkową, reprezentującą powiaty należące do opisanych wcześniej obszarów metropolitalnych zdefiniowanych na podstawie opracowania ESPON i MRR. Zmienna ta miała za zadanie odzwierciedlenie zarówno obszarów wysokiej aglomeracji, jak również silnych ośrodków uniwersyteckich.

Uwzględnienie opisanych powyżej zmiennych w modelu wyjaśniającym TFP polskich powiatów jest sugerowane przez teorie ekonomiczne głównego nurtu. Z punktu widzenia celu realizowanego badania istotne było sprawdzenie, w jaki sposób wartość TFP determinowana była także przez poszczególne elementy kapitału terytorialnego. Dlatego w kolejnych specyfikacjach modelu uwzględnione zostały również zmienne szczegółowo opisane w rozdziale szóstym.

7.2.3. Wyniki oszacowania modeli wyjaśniających TFP

Procedura modelowania zmienności TFP w polskich powiatach składała się z trzech opisanych poniżej etapów.

1. W pierwszym kroku analizy oszacowano model zgodny z najważniejszymi implikacjami głównego nurtu ekonomii dotyczącymi TFP, czyli jako czynniki objaśniające uwzględniono opisane powyżej kluczowe z tego punktu widzenia zmienne ekonomiczne. Oszacowany w ten sposób model określono jako specyfikację bazową. Należy przy tym zaznaczyć, że niektóre z czynników uwzględnionych w specyfikacji bazowej były tożsame z elementami składowymi kapitału terytorialnego poszczególnych powiatów. Dotyczy to przede wszystkim zmiennej odzwierciedlającej obecność klastrów w regionie (jako jednego z elementów zasobów terytorialnych) oraz zmiennej zerojedynkowej dla obszarów metropolitalnych (jako obszarów funkcjonalnych w ramach piątego klucza terytorialnego). Specyfikacja bazowa szacowana była zarówno jako model opóźniania przestrzennego (SLM), jak i model przestrzennej autokorelacji błędu (SEM) w celu wskazania właściwego w tym przypadku sposobu uwzględnienia przestrzennych współzależności pomiędzy powiatami.
2. Drugi etap modelowania polegał na włączeniu do specyfikacji bazowej pozostałych zmiennych odzwierciedlających poszczególne elementy kapitału terytorialnego danego regionu. Ze względu na silną korelację pomiędzy niektórymi spośród tych zmiennych, niemożliwe było włączenie ich jednocześnie do modelu. Dlatego zmienne kapitału terytorialnego włączane były w kolejnych specyfikacjach według zdefiniowanych wcześniej kluczy albo oddzielnie, jeżeli korelacja między nimi była wysoka, albo razem, w przypadku braku skorelowania pomiędzy poszczególnymi zmiennymi w danym kluczu.

3. W trzecim kroku analizy podjęto się zweryfikowania hipotezy, że na wartość TFP danego powiatu wpływają nie tylko wartości zmiennych objaśniających z danego regionu, ale również wartości tych zmiennych w powiatach sąsiednich. Chodziło w tym przypadku zwłaszcza o zbadanie, czy kapitał terytorialny w sąsiednich powiatach miał wpływ na TFP danego powiatu. W tym celu oszacowano tzw. przestrzenny model Durбина, uwzględniający krzyżowe oddziaływanie zmiennych pomiędzy jednostkami.

W każdym z opisanych etapów modele ekonometryczne szacowane były Metodą Największej Wiarygodności jako modele panelowe, gdzie wymiar czasowy dotyczył dwóch podokresów (2003–2007, 2007–2011), dla których policzono średnie poziomy TFP.

W tabeli 7.1 zaprezentowano wyniki oszacowania modelu specyfikacji bazowej. Dodatkowo obok wcześniej zdefiniowanych zmiennych w modelach M3 i M4 wprowadzono zmienne zerowej jednostki, odpowiadające poszczególnym województwom, czyli stałe efekty dla województw. Wprowadzenie efektów stałych dla poszczególnych województw było uzasadnione m.in. ze względu na istotną regionalizację polityki rozwoju, szczególnie po wejściu Polski do UE (instrumentarium kontraktów wojewódzkich, regionalnych programów operacyjnych, wdrażania regionalnych strategii rozwoju czy regionalnych strategii innowacji) oraz istotne różnice pomiędzy regionalnymi systemami innowacji (RSI).

Tabela 7.1. Model wyjaśniający zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011

ZMIENNA/MODEL	M1 (SLM)	M2 (SEM)	M3 (SLM)	M4 (SEM)
Stała	2,648 (0,849)***	2,439 (0,854)***	1,838 (0,877)**	1,611 (0,762)***
Przestrze. autoregr TFP	0,028 (0,045)	–	-0,046 (0,046)	–
Przestrzenna autokor. błędu	–	0,3790 (0,111)***	–	-0,354 (0,166)**
ln (HT+KIS)	0,814 (0,066)***	0,8852 (0,055)***	0,862 (0,067)***	0,858 (0,055)***
ln (DIV)	0,708 (0,147)***	0,746 (0,146)***	0,883 (0,151)***	0,858 (0,079)***
ln (klastery)	0,100 (0,046)***	0,090 (0,048)**	0,067 (0,047)	0,079 (0,049)*
Obszary metropolitalne	0,598 (0,065)***	0,566 (0,071)***	0,577 (0,065)***	0,549 (0,066)***
Woj. mazowieckie	–	–	0,023 (0,052)	0,070 (0,047)
Woj. łódzkie	–	–	-0,015 (0,052)	0,021 (0,062)
Woj. małopolskie	–	–	-0,148 (0,061)**	-0,195 (0,062)***
Woj. śląskie	–	–	0,122 (0,085)*	0,156 (0,065)**
Woj. lubelskie	–	–	-0,062 (0,085)	-0,054 (0,059)
Woj. podkarpackie	–	–	-0,234 (0,085)***	-0,342 (0,060)***

cd. tab. 7.1

ZMIENNA/MODEL	M1 (SLM)	M2 (SEM)	M3 (SLM)	M4 (SEM)
Woj. podlaskie	–	–	0,034 (0,096)	-0,008 (0,071)
Woj. świętokrzyskie	–	–	-0,221 (0,096)**	-0,213 (0,080)***
Woj. lubuskie	–	–	0,087 (0,077)	0,059 (0,080)
Woj. wielkopolskie	–	–	0,057 (0,056)	0,040 (0,053)
Woj. zachodniopomorskie	–	–	0,182 (0,084)**	0,240 (0,062)***
Woj. dolnośląskie	–	–	-0,113 (0,070)	-0,087 (0,036)
Woj. opolskie	–	–	-0,067 (0,070)	-0,043 (0,084)
Woj. kujawsko-pomorskie	–	–	0,222 (0,090)***	0,204 (0,063)***
Woj. pomorskie	–	–	-0,024 (0,087)	-0,026 (0,065)
Woj. warmińsko-mazurskie	–	–	0,133 (6)	0,126 (6)
R2	0,66	0,66	0,70	0,70
Test J-B	14,082 [0,001]	13,487 [0,001]	10,429 [0,005]	10,429 [0,005]
Test Breuscha-Pagana	64,282 [0,000]	42,002 [0,000]	67,691 [0,000]	70,117 [0,000]
Test I Morana (<i>error</i>)	4,311 [0,000]	4,311 [0,000]	0,056 [0,955]	0,056 [0,955]
LM (lag)	0,400 [0,527]	0,400 [0,527]	1,052 [0,305]	1,052 [0,305]
Licz_obs	379	379	379	379

Uwagi:

1. Modele szacowane jako panelowe (T=2), modele przestrzennej autokorelacji błędu (model SLM) lub modele przestrzennej autoregresji (SEM) przy pomocy MNW.
2. Sąsiedztwo regionów reprezentowane przez macierz sąsiedztwa drugiego stopnia ze względu na powiaty okalające miasta na prawach powiatów. Macierz skonstruowana jako macierz królowej.
3. W nawiasach obok ocen parametrów podano błędy szacunku odporne na niesferyczność zakłóceń losowych w modelu (korekta zaproponowana przez Kelejiana i Prucha [2007]).
4. *** przy ocenach parametrów odzwierciedlają statystyczną istotność parametrów na poziomie istotności równym 0,01 oraz ** dla poziomu 0,05, * dla poziomu 0,1.
5. Efekty dla poszczególnych województw szacowane są jako odchylenia od średniej dla Polski.
6. Ocena parametru wyznaczona na podstawie prawidłowości, że suma odchyłeń wszystkich województw od średniej jest równa zero.

Źródło: Obliczenia własne.

Uzyskane wyniki testów przemawiają za tym, że właściwszym typem modelu w rozpatrywanym przypadku jest model przestrzennej autokorelacji błędu (SEM). W podstawowej specyfikacji modelu przestrzennego opóźnienia (SLM) oszacowana została statystycznie istotna, dodatnia autokorelacja przestrzenna TFP, co wskazywałoby

na pewne międzypowiatowe rozlewanie się łącznej produktywności, co jest zgodne z teoretyczną literaturą przedmiotu. Natomiast istotność przestrzennej autokorelacji błędu oznacza, że na TFP danego powiatu mają wpływ pewne nieznanne, nieobserwowane lub nieuwzględnione w modelu zmienne z regionów sąsiednich. Należy jednocześnie podkreślić, iż po włączeniu do modelu zmiennych zerojedynkowych dla województw, efekty przestrzenne (zarówno SLM, jak i SEM) przestają być statystycznie istotne, co odzwierciedlone jest w wynikach testów Morana (dla błędu) i LM (dla opóźnienia). Ze względu na powyższe, za model bazowy, podlegający rozbudowie w kolejnych etapach, przyjęto model SEM obejmujący jako specyfikację bazową: zatrudnienie w przemyśle i wiedzochłonnych usługach rynkowych wysokich technologii (jako pośrednią miarę kapitału wiedzy), indeks zróżnicowania HHI, indeks klasteryzacji oraz zmienną metropolitalną (rdzeni i powiatów zewnętrznych dla najważniejszych obszarów metropolitalnych).

Interpretując wyniki oszacowania, należy zauważyć, że wpływ zatrudnienia w sektorze zaawansowanych technologii w przemyśle i w usługach rynkowych zgodnie z oczekiwaniami jest dodatni i statystycznie istotny na 1 proc. poziomie istotności. Można stwierdzić tym samym, iż w powiatach z większym znaczeniem sektorów zaawansowanych technicznie, a tym samym wyższym poziomem kapitału wiedzy, wartość TFP jest wyższa. Jest to zgodne z podstawowymi postulatami teoretycznymi. Jednocześnie istotne znaczenie mają również efekty zewnętrzne wewnątrzsektorowe typu MAR (aproksymowane przez zmienną klasteryzacji gospodarki powiatu), jak i międzysektorowe typu Jacobs (aproksymowane przez indeks zróżnicowania struktury gospodarczej HHI). Jest to zgodne z oczekiwaniami. Wiedza, a tym samym produktywność, rozlewa się między zlokalizowanymi w przestrzeni podmiotami i szerzej – systemowo w układzie potrójnej helisy, generując istotne korzyści zewnętrzne. Odbywa się to zarówno w ramach wyspecjalizowanych klastrów, jak i dystryktów przemysłowych czy aglomeracji miejskich. Potwierdza to występowanie klasycznych efektów marshallowskich [Marshall 1879, 1930; Fujita i in. 2001]. Wiedza w ramach koncentracji czy aglomeracji przepływa również kanałami bezpośrednimi i pośrednimi między firmami a sektorem uczelni wyższych i jednostek badawczo-rozwojowych [Anselin i in. 1997], a efektywność przepływu, jak wiemy, jest głównie funkcją wzajemnej odległości fizycznej.

Wpływ potencjału wiedzy oddaje pośrednio również zmienna zerojedynkowa dla obszarów metropolitalnych, przyjmująca wartość 1 dla głównych ośrodków naukowo-badawczych i uniwersyteckich kraju, zlokalizowanych w tych metropoliach. Jej wpływ jest dodatni i statystycznie istotny.

Efekty stałe są statystycznie istotne wyłącznie dla części województw, co odróżnia je od ogólnej średniej i od innych regionów. Są dodatnie dla województw śląskiego, zachodniopomorskiego oraz kujawsko-pomorskiego, co może mieć związek z ich silniejszą bazą przemysłową. Natomiast efekty te są istotne i ujemne dla województw

Tabela 7.2. Kapitał terytorialny w modelu wyjaśniającym zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011

ZMIENNA	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Stała	2,630*** (0,867)	2,628*** (0,859)	2,526*** (0,891)	2,899*** (1,076)	3,076*** (0,813)	2,758*** (0,856)	2,697*** (0,844)	2,988*** (0,868)
Przestrzenna autokor. błędu	0,203* (0,084)	0,301* (0,129)	0,207* (0,110)	0,499*** (0,098)	0,354*** (0,101)	0,373*** (0,112)	0,203*** (0,129)	0,359*** (0,002)
ln (HT+KIS)	0,837*** (0,066)	0,848*** (0,057)	0,864*** (0,067)	0,233* (0,760)	0,797*** (0,067)	0,786*** (0,065)	0,821*** (0,651)	0,885*** (0,063)
ln (DIV)	0,716*** (0,145)	0,737*** (0,147)	0,719*** (0,145)	0,637*** (0,133)	0,681*** (0,141)	0,717*** (0,148)	0,738*** (0,146)	0,695*** (0,149)
ln (klastry)	0,137*** (0,078)	0,116** (0,046)	0,134*** (0,048)	0,088* (0,041)	0,078* (0,44)	0,093** (0,044)	0,109** (0,044)	0,101** (0,049)
Obszary metrop	0,608*** (0,065)	0,584*** (0,072)	0,598*** (0,066)	0,637*** (0,623)	0,623*** (0,064)	0,596** (0,185)	0,603*** (0,603)	0,639*** (0,077)
ln(dost_drog)	0,009* (0,004)	–	–	–	–	–	–	–
ln (dost_kolej)	–	0,029* (0,011)	–	–	–	–	–	–
ln (dost_med)	–	–	0,008* (0,003)	–	–	–	–	–
Obsz_chron	–	–	–	–0,053** (0,023)	–	–	–	–
ln (frekwencja)	–	–	–	0,105 (0,202)	–	–	–	–
ln (Kap_Ludz)	–	–	–	0,298*** (0,044)	–	–	–	–
ln (zatr_przem)	–	–	–	0,061 (0,041)	–	–	–	–
ln (expo/prod)	–	–	–	–	0,048* (0,028)	–	–	–
ln (cudź)	–	–	–	–	–	0,015** (0,007)	–	–
Zm_zatrud	–	–	–	–	–	–	–0,004*** (0,001)	–
Migracje	–	–	–	–	–	–	–	–0,010 (0,006)
R2	0,66	0,66	0,66	0,69	0,67	0,67	0,66	0,67
Test J–B	11,958 [0,003]	13,977 [0,000]	10,429 [0,005]	10,439 [0,005]	11,254 [0,004]	12,313 [0,002]	14,109 [0,001]	12,748 [0,002]
Test B–P	63,891 [0,000]	64,155 [0,000]	67,691 [0,000]	56,660 [0,000]	59,578 [0,000]	42,253 [0,000]	46,710 [0,000]	41,336 [0,000]

ZMIENNA	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
Test I Morana (error)	3,981 [0,000]	4,609 [0,000]	3,687 [0,000]	8,006 [0,000]	5,574 [0,000]	3,970 [0,000]	1,981 [0,048]	1,658 [0,097]
LM (lag)	0,762 [0,383]	0,227 [0,633]	1,052 [0,305]	3,669 [0,105]	1,854 [0,305]	0,499 [0,479]	0,845 [0,358]	0,223 [0,637]
Licz_obs	758	758	758	758	723	758	758	758

Uwagi:

1. Modele szacowane jako panelowe (T=2), modele przestrzennej autokorelacji błędu (model SLM) lub modele przestrzennej autoregresji (SEM) przy pomocy MNW;
2. Sąsiedztwo regionów reprezentowane przez macierz sąsiedztwa drugiego stopnia ze względu na powiaty okalające miasta na prawach powiatów. Macierz skonstruowana jako macierz królowej;
3. W nawiasach obok ocen parametrów podano błędy szacunku odporne na niesferyczność zakłóceń losowych w modelu (korekta zaproponowana przez Kelejiana i Prucha [2007];
4. * przy ocenach parametrów odzwierciedlają statystyczną istotność parametrów na poziomie istotności równym 0,01 oraz ** dla poziomu 0,05, * dla poziomu 0,1;
5. Efekty dla poszczególnych województw szacowane są jako odchylenia od średniej dla Polski;
6. Ocena parametru wyznaczona na podstawie prawidłowości, że suma odchyłeń wszystkich województw od średniej jest równa zero.

Źródło: Obliczenia własne.

południowo-wschodniej Polski: małopolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. W rejonie tym pojawiają się więc czynniki, prawdopodobnie o charakterze systemowym czy kulturowym, tzw. czynniki długiego okresu bądź zależne od ścieżki¹²⁷, takie jak np. wpływ zaboru austriacko-węgierskiego, silny konserwatyzm kulturowy czy niedorozwinięcie układu transportowego (poza krakowską część małopolskiego), które obniżają w znacznym stopniu efektywność systemu gospodarczego.

W kolejnym kroku, zgodnie z przyjętą procedurą, do modelu typu SEM wprowadzamy poszczególne składowe kapitału terytorialnego. Model szacowany jest oddzielnie w ramach poszczególnych kluczy terytorialnych: dostępności terytorialnej, usług pożytku publicznego, zasobów terytorialnych, powiązania ośrodków miejskich oraz regionów funkcjonalnych.

Tabela 7.2 zawiera wyniki oszacowania modeli, w których uwzględniono różne aproksymacje kapitału terytorialnego. Ze względu na fakt, że zmienne reprezentujące dostępność potencjałową drogową i kolejową oraz dostępność potencjałową do lekarzy są ze sobą wysoce skorelowane, zostały wprowadzone w trzech niezależnych modelach (M5–M7). W kolejnym modelu uwzględnione zostały zmienne odzwierciedlające zasoby terytorialne regionu, czyli w tym przypadku: obszary przyrodnicze prawnie

¹²⁷ Ang. *path-dependency*.

chronione, kapitał społeczny reprezentowany przez syntetyczny wskaźnik frekwencji wyborczej, kapitał ludzki, w tym przypadku odsetek ludności z wykształceniem wyższym oraz odsetek pracujących zatrudnionych w przemyśle (M8). Następny model za pomocą udziału eksportu do produkcji sprzedanej w danym powiecie oraz liczby cudzoziemców nocujących w danym regionie ma uwzględniać zdolność powiatu do wchodzenia w sieci powiązań (M9–M10). Natomiast długookresowa zmiana zatrudnienia i długookresowe (10-letnie) saldo migracji ma odzwierciedlać znaczenie dla TFP obszarów funkcjonalnych (M11–M12).

Obie miary dostępności potencjałowej do ludności mają statystycznie istotny i dodatni wpływ na poziom TFP powiatów, ale wyłącznie na 10% poziomie. Należy zauważyć, że wpływ krajowej dostępności kolejowej jest nieco silniejszy. Może to mieć związek z przebiegiem linii kolejowych w Polsce, łączących główne ośrodki miejskie, generujące szczególnie istotne bodźce dla rozlewania się wiedzy. Infrastruktura drogowa jest pod tym względem bardziej egalitarnie rozłożona z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad. Inwestycje w infrastrukturę drogową i kolejową, kształtujące zarówno dostępność zewnętrzną, jak i wewnętrzną poszczególnych regionów, okazują się mieć pozytywny wpływ na poziom TFP. Należy jednak podkreślić, że wpływ infrastruktury na rozwój regionu jest bardziej skomplikowany i niekoniecznie zawsze musi być pozytywny [zob. np. Ottaviano 2008]¹²⁸, o czym była już mowa w rozdziale trzecim.

Spośród klucza usług pożytku publicznego jedyną znaczącą zmienną okazała się być dostępność potencjałowa lekarzy – jej wpływ jest dodatni i istotny na 10% poziomie, lecz relatywnie słaby. Pozostałe czynniki składające się na usługi pożytku publicznego okazały się nie mieć istotnego wpływu na TFP ze względu na zbyt niskie zróżnicowanie przestrzenne zmiennych je odzwierciedlających. Ogólnie rzecz biorąc, klucz usług publicznych jako element składowy kapitału terytorialnego okazuje się nie mieć znaczącego wpływu na TFP, a co za tym idzie na wzrost i rozwój regionu. Nie jest to jednocześnie zaskakujące – trudno znaleźć argumentację za kluczową rolą usług pożytku publicznego w kształtowaniu produktywności systemu gospodarczego – mają one raczej znaczenie w kształtowaniu atrakcyjności osiedleńczej i oceny jakości życia w poszczególnych powiatach.

Spośród składników klucza „zasoby terytorialne” istotny wpływ na poziom łącznej produktywności powiatów mają: wskaźnik syntetyczny pokrycia obszarami

¹²⁸ Schodząc głębiej w rozważania, Ottaviano [2008] zwraca uwagę, że rozwój infrastruktury lokalnej wpływa przede wszystkim na atrakcyjność regionu, a rozwój infrastruktury ponadregionalnej na jego komunikacyjną dostępność. Oba te czynniki determinują jednak potencjał rynkowy regionu, co ma wpływ na decyzje lokalizacyjne podmiotów oraz pracowników, co w konsekwencji przekłada się na balans sił odśrodkowych i dośrodkowych, a tym samym na ogólną koncentrację czy dyspersję działalności gospodarczej.

chronionymi, z ujemnym oddziaływaniem na poziom TFP, oraz wskaźnik klasteryzacji SQ – element specyfikacji bazowej z wpływem dodatnim (rozlewanie się wewnątrz-sektowe). Ujemny wpływ wskaźnika syntetycznego pokrycia obszarami chronionymi jest relatywnie łatwy do wytłumaczenia. Wyższy poziom pokrycia, a tym samym w domniemaniu lepsza jakość środowiska naturalnego, podnosi atrakcyjność osiedleńczą i lokalizację np. usług turystycznych, ale stanowi ograniczenie lokalizacji działalności przemysłowej, zwłaszcza obciążającej środowisko. Z drugiej strony taki wynik może być zinterpretowany również jako niewystarczające wykorzystanie potencjału walorów środowiskowych w rozwoju regionów, w których udział obszarów chronionych jest wysoki. Oznaczałoby to, że profil rozwoju tych regionów powinien znacznie bardziej bazować na ich endogenicznych zasobach.

Dodatni i szczególnie silny wpływ na TFP ma kapitał ludzki aproksymowany przez udział ludności z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie ludności w powiecie. Zmienna ta, co należy szczególnie w tym miejscu podkreślić, obok indeksu klasteryzacji oraz kapitału wiedzy, ma najwyższe przełożenie na poziom łącznej produktywności.

Uzyskane wyniki wpisują się w omówioną w rozdziale czwartym hipotezę Crescenzi i Rodriguez-Pose [2012; 2008]. Model wskazuje także na efekt wzmocnienia przestrzennego – sąsiedztwo innych regionów inwestujących znacząco w sektor B+R sprzyja rozwojowi sąsiadów przez dyfuzję wiedzy i technologii. Przemawia to de facto za hipotezą ponadregionalnych innowacyjnych biegunów wzrostu. Dla rozwoju powiatów kluczowe znaczenie mają umiejętne, jednoczesne i komplementarne inwestycje w infrastrukturę komunikacyjną i (a nie „lub”) kapitał ludzki.

Wpływ kapitału społecznego, aproksymowany przez syntetyczny wskaźnik frekwencji wyborczej w trzech typach wyborów, ma nieistotny statystycznie wpływ na zmienną objaśnianą. Jest to wynik zaskakujący, ponieważ kapitał społeczny uznawany jest przede wszystkim w nurcie regionalistycznym, w mniejszym stopniu w głównym nurcie ekonomii, za czynnik o fundamentalnym znaczeniu. Uzyskany wynik oszacowania można jednak wyjaśnić. Kapitał społeczny, mający bardzo miękką, heterogeniczny i nieuchwytny charakter, bardzo trudno zmierzyć, a co za tym idzie, nie da się go wprowadzić do modelu ekonometrycznego. Niestety ze względu wcześniej wyjaśnionych brakuje wiarygodnych systematycznie gromadzonych miar kapitału społecznego na poziomie powiatów, niemożliwe jest wykorzystanie Diagnozy Społecznej. Nieistotność często wykorzystywanego w literaturze przedmiotu wskaźnika frekwencji oznacza tym samym, że nie jest to zmienna właściwie odzwierciedlająca kapitał społeczny regionu.

Z modeli M9 i M10 wynika, że wpływ na TFP, a zatem również na wzrost gospodarczy klucza powiązania – sieciowania ośrodków miejskich w układach międzynarodowych, jest statystycznie istotny i dodatni zarówno dla stopy eksportu – udziału eksportu w produkcji sprzedanej przemysłu poszczególnych powiatów, jak i liczby nocujących cudzoziemców. Warto jednocześnie podkreślić, iż potencjał

eksportowy polskich regionów jest w dużym stopniu powiązany z poziomem koncentracji działalności gospodarczej w regionie, a zwłaszcza z występowaniem klastrów przemysłowych [Brodzicki 2014a]. Uzyskany wynik jest zgodny z oczekiwaniami i postulatami obecnymi w literaturze przedmiotu. Wchodzenie w relacje sieciowe zarówno w układzie krajowym, jak i przede wszystkim w układzie międzynarodowym (sieci miast, koncepcja miasta sieciowego) ma istotne przełożenie na rozwój gospodarczy.

W kolejnych specyfikacjach modelu testowany jest klucz obszarów funkcjonalnych poprzez wprowadzenie do specyfikacji bazowej długookresowej zmiany liczby pracujących (w okresie 5 lat) oraz długookresowego salda migracji. Ich wpływ na poziom łącznej produktywności okazuje się być bądź nieistotny (migracje), bądź statystycznie istotny, lecz ujemny, jak w przypadku zmiany liczby pracujących. Migracje nie wpływają istotnie na poziom łącznej produktywności, co wynika prawdopodobnie z fali migracji wewnętrznych, prowadzących do zjawiska suburbanizacji czy tzw. *urban sprawl*. Może to być również skutkiem trudności Głównego Urzędu Statystycznego w zmierzeniu faktycznych przepływów ludności.

Trzeci etap analizy empirycznej polegał na zbadaniu oddziaływania na poziom TFP w danym powiecie zmiennych odzwierciedlających kapitał terytorialny w powiatach sąsiednich. Modelowanie takie przeprowadzone zostało poprzez oszacowanie opisanego wyżej przestrzennego modelu Durbina. Dobór zmiennych odzwierciedlających kapitał terytorialny, które mogą oddziaływać na regiony sąsiednie, miał charakter ekspercki i został dokonany przez specjalistów z zakresu gospodarki przestrzennej. Opisany efekt może wystąpić w przypadku:

- kapitału ludzkiego reprezentowanego udziałem ludności z wykształceniem wyższym,
- współczynnika klasteryzacji (w najbliższym otoczeniu),
- zatrudnienia w przemyśle,
- produkcji sprzedanej przemysłu per capita,
- udziału eksportu w produkcji sprzedanej przemysłu,
- długookresowej zmiany liczby pracujących,
- długookresowego salda migracji

oraz w niewielkim stopniu w stosunku do wskaźnika syntetycznego pokrycia obszarami chronionymi. Zmienne uwzględniające wartość produkcji sprzedanej (produkcja sprzedana per capita oraz udział eksportu w produkcji sprzedanej) nie mogły zostać uwzględnione na tym etapie modelowania ze względu na braki w danych statystycznych, wynikające z tajemnicy statystycznej. Także dostępność regionu X nie oddziałuje na dostępność regionu Y, gdyż ta już ten fakt uwzględnia z istoty tego wskaźnika.

Wyniki oszacowania modeli uwzględniających wpływ zmiennych egzogenicznych z sąsiednich lokalizacji na wartość zmiennej objaśnianej w danym regionie (Przestrzenne Modele Durbina) zamieszczone zostały w tabeli 7.3.

Tabela 7.3. Wpływ kapitału terytorialnego sąsiednich regionów na zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011

ZMIENNA	M13	M14	M15
Stała	2,409*** (0,901)	6,453*** (0,845)	2,400*** (0,897)
Przestrze. autokor. błędu	0,297** (0,013)	0,324*** (0,117)	0,025 (0,143)
ln (HT+KIS)	0,876*** (0,062)	0,081 (0,084)	0,879*** (0,064)
Lag ln(HT+KIS)	-0,807*** (0,215)	0,014 (0,236)	-0,447** (0,205)
ln (DIV)	0,771*** (0,142)	0,578*** (0,122)	0,759*** (0,143)
Lag ln(DIV)	0,015 (0,065)	-0,231 (0,142)	0,004 (0,065)
ln (klastry)	0,064 (0,050)	-0,003 (0,043)	0,083 (0,054)
Lag ln(klastry)	0,325*** (0,111)	0,259** (0,109)	0,205** (0,100)
Obszary metropolitalne	0,643*** (0,076)	0,635*** (0,065)	0,639*** (0,077)
Obsz_chron	-	-0,050*** (0,018)	-
Lag (obsz_ch)	-	0,072 (0,059)	-
ln (Kap_Ludz)	-	1,203*** (0,098)	-
Lag ln (Kap_Lu)	-	-0,661*** (0,300)	-
ln (zatr_przem)	-	-0,044 (0,044)	-
Lag ln(zatr_prz)	-	0,263*** (0,098)	-
ln (cudz)	-	-	0,019** (0,009)
Lag ln(cudz)	-	-	0,034 (0,014)
Zm_zatrud	-	-	-0,001 (0,002)
Lag (zm_zatr)	-	-	-0,009*** (0,003)
Migracje	-	-	-0,009 (0,007)
Lag (migracje)	-	-	-0,004 (0,017)
R2	0,67	0,77	0,68
Test J-B	7,872 [0,019]	9,937 [0,011]	10,429 [0,005]
Test B-P	60,194 [0,000]	54,477 [0,000]	67,691 [0,000]
Test I Morana	3,469 [0,000]	3,098 [0,000]	3,687 [0,000]
LM (lag)	2,941 [0,186]	3,845 [0,178]	1,052 [0,305]
Licz_obs	758	758	758

Uwagi:

1. Modele szacowane jako panelowe (T=2), modele przestrzennej autokorelacji błędu (model SLM) lub modele przestrzennej autoregresji (SEM) przy pomocy MNW;

2. Sąsiedztwo regionów reprezentowane przez macierz sąsiedztwa drugiego stopnia ze względu na powiaty okalające miasta na prawach powiatów. Macierz skonstruowana jako macierz królowej;
3. W nawiasach obok ocen parametrów podano błędy szacunku odporne na niesferyczność zakłóceń losowych w modelu (korekta zaproponowana przez Kelejiana i Prucha [2007]);
4. *** przy ocenach parametrów odzwierciedlają statystyczną istotność parametrów na poziomie istotności równym 0,01 oraz ** dla poziomu 0,05, * dla poziomu 0,1;
5. Efekty dla poszczególnych województw szacowane są jako odchylenia od średniej dla Polski;
6. Ocena parametru wyznaczona na podstawie prawidłowości, że suma odchyłeń wszystkich województw od średniej jest równa zero.

Źródło: Obliczenia własne.

Przestrzenna autokorelacja błędu jest statystycznie istotna poza modelem M15. Zasadnicze zmienne ze specyfikacji bazowej zachowują swoją statystyczną istotność – dotyczy to kapitału wiedzy aproksymowanego udziałem zatrudnienia w sektorach wysokich technologii w przemyśle przetwórczym i wiedzyochłonnych usługach rynkowych, indeksu różnicowania HHI oraz zmiennej metropolitalnej. Klasteryzacja powiatu traci statystyczną istotność, co może być związane ze sposobem identyfikacji klastrów (na bazie którego wyznaczone zostały wartości zmiennej reprezentującej klastery w powiecie), zastosowanym przez Brodzickiego i in. [2012]. W konstrukcji wskaźnika uwzględnione zostały współzależności przestrzenne (zatrudnienie w sąsiadujących powiatach) już na etapie wyjściowym badania. Wpływ kapitału wiedzy sąsiadów jest ujemny, a poziom klasteryzacji sąsiadów ma wpływ dodatni (zob. powyższa uwaga). Znaczenie różnicowania gospodarek sąsiednich powiatów dla łącznej produktywności okazuje się nieistotne. Spośród miar kapitału terytorialnego poza klastrami istotne efekty sąsiedztwa występują wyłącznie w przypadku zatrudnienia w przemyśle (dodatnie), oraz w przypadku kapitału ludzkiego i zmian zatrudnienia. Wpływ zmiennych kluczowych (wartości dla danego powiatu) na TFP wydaje się być niezaburzony i zgodny z wcześniej uzyskanymi wynikami (zob. tabela 7.2).

7.3. Relacje między czynnikami konstytuującymi kapitał terytorialny w kontekście wzrostu gospodarczego

Podobnie jak w rozdziale szóstym, zmienne konstytuujące kapitał terytorialny zostały poddane analizie głównych składowych. Dotyczyło to jednak tylko tych, które przyczyniały się do zmian wartości łącznej produktywności czynników produkcji polskich powiatów. Były to:

- potencjałowa dostępność drogowa do ludności,
- potencjałowa dostępność kolejowa do ludności,
- potencjałowa dostępność do lekarzy,

- syntetyczny miernik udziału obszarów chronionych,
- odsetek osób dorosłych z wykształceniem wyższym jako miara kapitału ludzkiego,
- indeks specjalizacji klastrów,
- stosunek liczby nocujących cudzoziemców do liczby mieszkańców,
- udział eksportu w produkcji sprzedanej przemysłu,
- zmiana zatrudnienia ogółem w okresie pięciu lat.

W tabeli 7.4 zaprezentowano wartości własne dla składowych wyznaczonych tylko dla zmiennych istotnych dla wzrostu. Trzy spośród dziewięciu składowych można uznać za składowe główne – ich wartości własne są większe od jedności. Te trzy składowe odzwierciedlają prawie 70% łącznej zmienności wszystkich uwzględnionych tym razem zmiennych. W tabeli 7.5 przedstawiono korelacje pomiędzy trzema głównymi składowymi i dziewięcioma zmiennymi kapitału terytorialnego.

Tak jak poprzednio (tj. w rozdziale szóstym), pierwsza główna składowa jest miernikiem najsilniej odzwierciedlającym zmienność trzech rodzajów dostępności, klastrów oraz udziału obszarów chronionych (z przeciwnym znakiem). Nadal można ją więc interpretować w kategoriach korzyści aglomeracji. Druga składowa najlepiej oddaje kapitał ludzki, eksport i liczbę cudzoziemców, czyli podobnie jak przedtem – wiedzę i otwartość, ale być może także zdolność do wchodzenia w powiązania z otoczeniem. Natomiast długookresowa zmiana zatrudnienia reprezentowana jest przede wszystkim przez trzecią główną składową. Wydaje się, iż obrazuje ona wrażliwość na makroekonomiczne szoki zewnętrzne (kryzys).

Tabela 7.4. Wartości własne składowych dla zmiennych kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu

Składowe główne	Wartości własne	% wariacji ogólnej	Skumul. wartości własne	Skumul. % wariacji ogólnej
1	3,75	41,70	3,75	41,70
2	1,51	16,82	5,27	58,53
3	1,01	11,22	6,28	69,75
4	0,85	9,39	7,12	79,14
5	0,79	8,75	7,91	87,89
6	0,56	6,27	8,47	94,16
7	0,40	4,48	8,88	98,64
8	0,11	1,25	8,99	99,88
9	0,01	0,12	9,00	100,00

Uwaga: Zaciemniono składowe główne, dla których wartość własna była wyższa niż jeden.

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7.5. Ładunki czynnikowe trzech składowych głównych dla zmiennych kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu

Składowa	Składowa 1	Składowa 2	Składowa 3
	część wyjaśnianej zmienności łącznej		
Zmienna	41,70%	16,82%	11,22%
Dost_drog	-0,952	0,103	0,058
Dost_kol	-0,936	0,022	-0,004
Dost_med	-0,960	0,057	0,054
Obszary_chron	0,504	-0,260	0,297
Kap_ludz	-0,421	-0,589	-0,244
Eksport	0,063	-0,645	-0,078
Cudzoziemcy	0,104	-0,744	-0,184
Zm_zatrud	-0,049	-0,268	0,897
Klastry	-0,774	-0,209	0,105

Uwaga: Pogrubioną czcionką zaznaczono najwyższe współczynniki korelacji między składową główną a zmienną reprezentującą kapitał terytorialny.

Źródło: Opracowanie własne.

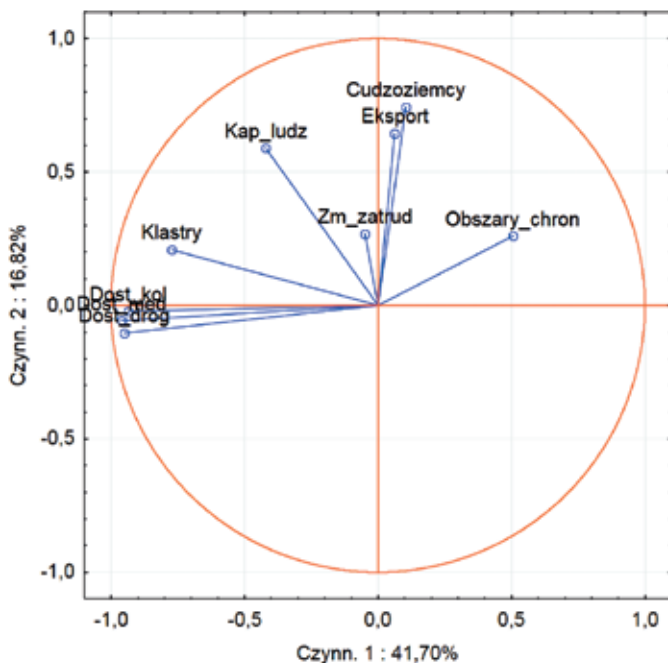
Na rycinie 7.4 (podobnie jak na rycina 6.31) przedstawiono pierwotne zmienne kapitału terytorialnego na płaszczyźnie opisywanej przez dwie pierwsze główne składowe. Ponownie daje się zauważyć wysoką zbieżność między zmiennymi opisującymi dostępność oraz eksportem i liczbą cudzoziemców.

Przestrzenne zróżnicowanie trzech głównych składowych wyznaczonych dla istotnych dla wzrostu zmiennych reprezentujących kapitał terytorialny zaprezentowane zostało na rycinach 7.5–7.7.

Okazuje się, że ze względu na wysoką korelację (ponad 0,9) pierwszej głównej składowej ze zmiennymi odzwierciedlającymi dostępność terytorialną powiatów, zróżnicowanie przestrzenne tej syntetycznej miary jest bardzo zbliżone do dostępności potencjałowej do ludności (por. rycina 6.2).

Podsumowanie

Liczne badania empiryczne pokazują, iż jedynie około połowy obserwowanej zmienności PKB per capita w różnych skalach przestrzennych możemy wytłumaczyć przez



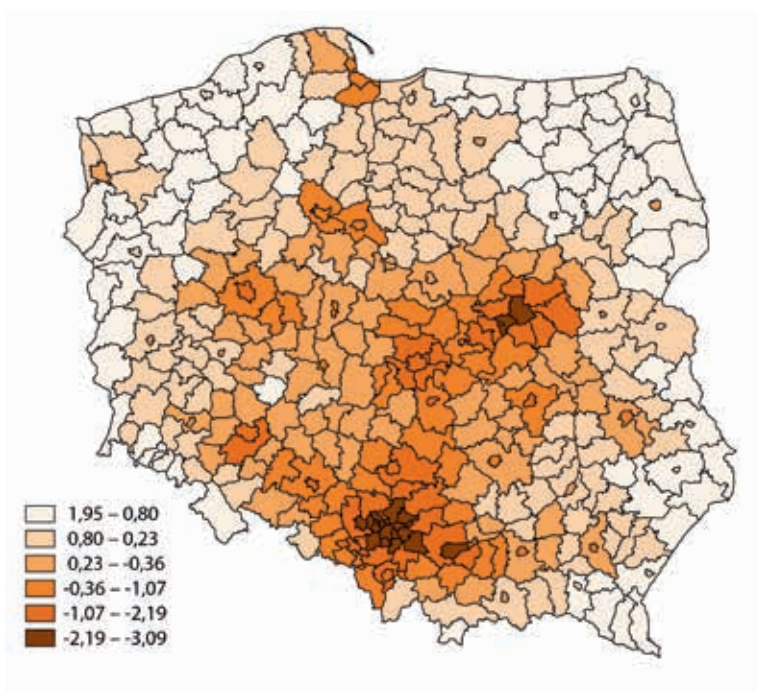
Rycina 7.4. Zmienne kapitału terytorialnego istotne dla wzrostu w dwuwymiarowej przestrzeni pierwszej i drugiej składowej głównej
Źródło: Opracowanie własne.

odwołanie się do różnic w wyposażeniu w podstawowe czynniki produkcji. Łączna produktywność wydaje się mieć zatem znaczenie kluczowe w wyjaśnieniu zjawiska wzrostu czy rozwoju gospodarczego.

Większość z rozpatrywanych składowych kapitału terytorialnego wywiera statystycznie istotny i zgodny z oczekiwaniami wpływ na poziom łącznej produktywności polskich powiatów. Statystycznie nieistotny okazał się wpływ klucza usług użyteczności publicznej, poza niewielkim wpływem dostępności do lekarzy. Nie wykazano również istotnego znaczenia kapitału społecznego. W tym przypadku o wyniku zdecydować mogła trudność w zmierzeniu i właściwej aproksymacji zróżnicowania tej cechy regionu. Pozostałe składniki kapitału terytorialnego wywierają statystycznie istotny wpływ na poziom TFP.

Największe znaczenie wydają się mieć: potencjał kapitału ludzkiego oraz poziom klasteryzacji gospodarki (uznanych przez nas jednocześnie za aproksymację wewnątrzsektorowego rozlewania się wiedzy). Nieco mniejsze znaczenie ma baza eksportowa, a tym samym poziom internacjonalizacji gospodarki, krajowa dostępność kolejowa czy drogowa. Najmniejsze znaczenie mają dostępność do lekarzy oraz napływ turystów z zagranicy. Dla niektórych zmiennych wykazano ujemny wpływ na TFP, tak jak pokrycie terenami chronionymi czy zmiany zatrudnienia w okresie ostatnich 5 lat.

Specyfikacja bazowa modelu pomijająca wpływ kapitału terytorialnego *per se* wyjaśnia większość obserwowanych w rzeczywistości różnic. Obejmuje ona zmienne

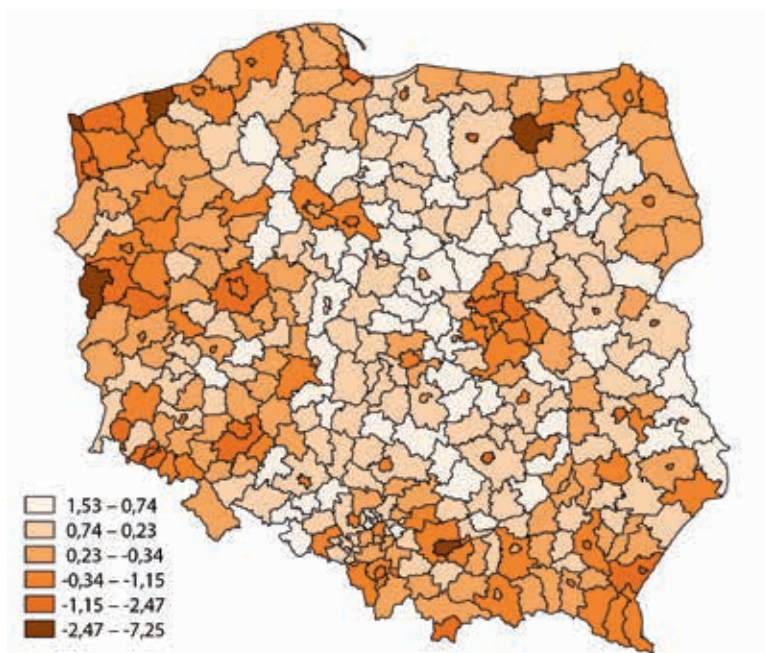


Rycina 7.5. Zróżnicowanie przestrzenne pierwszej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011
Źródło: Opracowanie własne.

aproxymujące kapitał wiedzy, wewnątrz- i międzysektorowe rozlewanie się wiedzy oraz zmienną metropolitalną dla metropolii III i IV rzędu MEGA według klasyfikacji ESPON. Specyfikacja bazowa wydaje się być stosunkowo odporna na zmiany zestawu zmiennych w modelu.

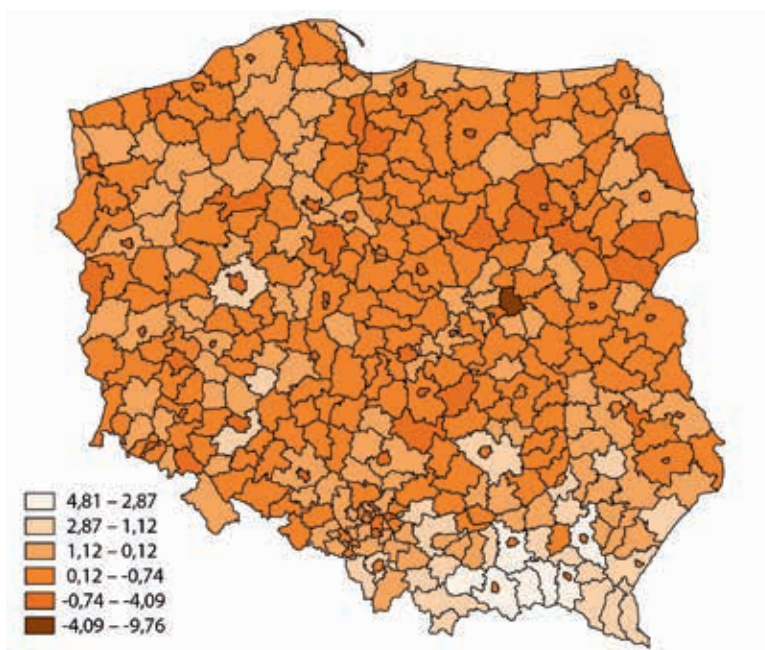
Należy jednocześnie podkreślić, iż wprowadzenie dodatkowych zmiennych aproxymujących wpływ kapitału terytorialnego nie przynosi zasadniczej poprawy czy wzrostu mocy wyjaśniającej. Fakt, że w modelu występuje istotna przestrzenna autokorelacja błędu, oznacza, że nieuwzględnione zostały zmienne z sąsiednich regionów istotnie wpływające na TFP danego regionu. Może to też pokazywać, że wykorzystane przez nas zmienne aproxymujące kapitał terytorialny są obciążone istotnymi błędami pomiaru lub nie w pełni odzwierciedlają ten kapitał. Z dużym prawdopodobieństwem są to głębokie, trudno mierzalne determinanty rozwoju gospodarczego, np. o charakterze kulturowym czy szerzej: społecznym. Należy jednocześnie podkreślić, iż na tym etapie prac badawczych nie uwzględniono możliwości nieliniowego wpływu kapitału terytorialnego na poziom TFP. Zostanie to prawdopodobnie uzupełnione w przyszłych projektach badawczych.

Zasadniczym problemem koncepcji kapitału terytorialnego okazuje się jej wielowątkowość i brak precyzyjnej delimitacji, trudności w pomiarze poszczególnych komponentów i niemożliwość rozważenia łącznego ich wpływu ze względu na wysoki poziom skorelowania zmiennych. Ciężko jednocześnie odróżnić terytorialne



Rycina 7.6. Zróżnicowanie przestrzenne drugiej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011

Źródło: Opracowanie własne.



Rycina 7.7. Zróżnicowanie przestrzenne trzeciej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011

Źródło: Opracowanie własne.

od nieterytorialnych składniki tego kapitału. Będzie to wymagało doprecyzowania i dalszych analiz. Niezależnie od powyższych uwag, uzyskane wyniki potwierdzają tezę o istotnym wpływie niektórych cech terytorialnych na poziom łącznej produktywności polskich powiatów, a tym samym pośrednio na tempo ich rozwoju.

Uzyskane rezultaty mają też istotne implikacje dla polityki rozwoju, uzasadniając między innymi:

- dalszą rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej warunkującej dostępność,
- jednoczesne inwestowanie na dużą skalę w rozwój kapitału ludzkiego,
- rozbudowę kapitału wiedzy (w tym potencjału badawczo-rozwojowego) zdolnego do wytwarzania wiedzy, jak i efektywnej absorpcji wiedzy z zewnątrz,
- stymulowanie rozwoju, zwłaszcza obszarów centralnych, będących zasadniczymi biegunami wzrostu Polski,
- budowanie potencjału internacjonalizacji gospodarki i sieciowania miast.

Wyniki przemawiają również za dalszym wdrażaniem polityki rozwoju opartej na klastrach. Ponadto interpretując rezultaty badania, należy wskazać dominację sił rynkowych w procesach gospodarczych i ich istotną rolę w przeszłości, swoistą histerezę, prowadzącą do wniosku o ogólnej zależności od ścieżki.

Część III

Terytorializacja polityki rozwoju

W tej części analizowany jest praktyczny wymiar wyboru publicznego z modelu optimum z rozdziału drugiego.

Kluczowy w tym zakresie jest sposób prowadzenia polityki, tak aby uwzględniać wymiar terytorialny i interakcje przestrzenne w polityce rozwoju [Zaucha i in. 2014b].

W części drugiej analiza prowadzona była na poziomie powiatów, ze względu na to, że są to jednostki pozwalające na pomiar specyfiki kapitału terytorialnego w jego wymiarach zdefiniowanych w rozdziale piątym i szóstym. W części trzeciej została ona przeniesiona na poziom wojewódzki, gdyż w tej skali regionalnej w Polsce najpełniej uwidacznia się polityka rozwoju w jej terytorialnym wymiarze. NUTS 2 są to główne obszary interwencji [MRR 2010] w ramach polityki regionalnej prowadzonej zarówno przez władze centralne, jak i samorządy wojewódzkie. Nie bez znaczenia była również szersza dostępność informacji w tej skali przestrzennej.

8. TERYTORIALIZACJA POLITYKI ROZWOJU W UE I W POLSCE

Terytorializacja polityki w syntetycznym ujęciu oznacza wprowadzenie do niej wymiaru terytorialnego [Zaucha i in. 2014b, 249]. W praktyce może to polegać na takim prowadzeniu tej polityki, by uwzględnić kontekst lokalny (różne cele i zróżnicowane narzędzia ich osiągnięcia dla poszczególnych jednostek terytorialnych czy obszarów) i/lub też na uwzględnianiu kapitału terytorialnego. Oba podejścia nie są wzajemnie sprzeczne, lecz się uzupełniają. Była o tym mowa w części pierwszej niniejszej książki. Polityka oparta o zasadę zintegrowanego podejścia (polityka terytorialnie zorientowana) kładzie nacisk na endogeniczny potencjał (zarówno ten już zakumulowany, jak i potencjał możliwy do osiągnięcia przez dane terytorium) i dopasowuje interwencję do przestrzennego (terytorialnego) kontekstu lokalnej lub regionalnej specyfiki. Istotą tego procesu jest łączenie podejścia przestrzennego i społeczno-ekonomicznego w polityce rozwoju [Zaucha i in. 2013, 9]. Jak wykazują rozważania w niniejszej książce, jest to jednak jedynie wstępny etap terytorializacji. Jej pełny wymiar oznacza wzięcie pod uwagę użyteczności terytorialnej wynikającej z różnej kombinacji celów gospodarczych, przestrzennych, społecznych i ekologicznych.

8.1. Terytorializacja polityk rozwoju w Europie jako efekt współpracy międzyrządowej

Pierwszym dokumentem międzyrządowym, który wskazał na znaczenie terytorium w prowadzeniu polityki rozwoju, była wspomniana w rozdziale pierwszym *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego* (ESDP). Jej efektem były opcje terytorialne, które utorowały drogę podejściu terytorialnemu w skali makro w kształtowaniu polityki rozwoju. Perspektywa zaproponowała trzy kamienie milowe dotyczące kształtowania zintegrowanej polityki niezbędnej dla rozwoju terytorium UE. Były to trzy cele rozwoju przestrzennego UE [ESDP 1999, 19–20]:

1. policentryczny rozwój przestrzenny i nowe relacje pomiędzy miastem a wsią, ze zwróceniem uwagi na: policentryczność i zrównoważony rozwój, dynamizm i konkurencyjność miast, endogeniczny rozwój obszarów wiejskich, funkcjonalne połączenia pomiędzy miastem a wsią;
2. równość w dostępie do infrastruktury i wiedzy, włączając w to rozwój transportu i infrastruktury komunikacyjnej w różnej skali geograficznej (dostępność),

intermodalność (zintegrowany transport i komunikacja), dostęp do usług publicznych, dyfuzję innowacji i wiedzy;

3. przemyślane (mądre) zarządzanie dziedzictwem naturalnym i kulturowym, włączając w to sieci ekologiczne, ochronę aktywów kulturowych i naturalnych (np. grunty, zasoby wodne, krajobraz kulturowy) i ich przemyślane (mądre) użytkowanie, łączenie polityki ochrony i rozwoju w ramach zintegrowanych strategii.

Dodatkowo ESDP wskazuje na potrzebę kompleksowego podejścia do rozwoju poprzez ścisłą współpracę i współdziałanie, tzw. koordynację pionową i poziomą (horyzontalną) [ESDP 1999, 35–36].

Dwa lata później Rada Europy, Europejska Konferencja Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Regionalne/Przestrzenne [CEMAT 2001], opracowała Podstawowe wytyczne dla zrównoważonego rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego¹²⁹, które zostały przyjęte przez Komitet Ministrów 30 stycznia 2002 r. na 781 spotkaniu Zastępców Ministrów. Dokument ten podkreśla wymiar terytorialny sustensywnego rozwoju. Jego celem jest w szczególności „wprowadzenie harmonii pomiędzy ekonomicznymi i społecznymi potrzebami danego terytorium a jego ekologicznymi i kulturalnymi funkcjami, i przyczynienie się w ten sposób do długoterminowego, zrównoważonego rozwoju przestrzennego w makro skali”.

Aby to osiągnąć, dokument zaleca, podobnie jak ESDP, ścisłą współpracę pomiędzy planowaniem przestrzennym a politykami sektorowymi. Wytyczne dodały czwarty wymiar rozwoju sustensywnego, tj. wymiar kulturowy do trzech istniejących (społecznego, ekonomicznego i ekologicznego).

Politykę rozwoju przestrzennego opisano w tym dokumencie jako politykę wpływającą na struktury przestrzenne. Różnorodność została uznana za „nieoceniony potencjał dla sustensywnego rozwoju przestrzennego”, a terytorialnie zrównoważony rozwój (model rozwoju policentrycznego) jako główny jego cel. Wytyczne zwracają także uwagę na integrację przestrzenną na różnych poziomach geograficznych – od globalnego po lokalny. Osobna sekcja została poświęcona roli sektora prywatnego w rozwoju przestrzennym.

Dokument wymienia dziesięć zasad bardziej zrównoważonego regionalnie rozwoju kontynentu europejskiego:

1. Wspieranie spójności terytorialnej poprzez bardziej zrównoważony społeczny i ekonomiczny rozwój regionów oraz poprawę konkurencyjności (spójność terytorialna oznacza tutaj model rozwoju policentrycznego z mocno zaznaczonym komponentem przepływów i interakcji).

¹²⁹ Tłumaczenie tytułu za MRR, spotyka się także tłumaczenie *Główne zasady zrównoważonego rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego*.

2. Pobudzanie rozwoju generowanego w miastach i poprawa relacji miasto-wieś.
3. Wspieranie bardziej zrównoważonej (zbalansowanej) dostępności.
4. Polepszenie dostępu do informacji i wiedzy.
5. Zmniejszanie zanieczyszczenia środowiska.
6. Wzmocnienie i ochrona zasobów przyrodniczych i dziedzictwa przyrodniczego.
7. Wzmocnienie roli dziedzictwa kulturowego jako czynnika rozwojowego.
8. Wykorzystanie zasobów energetycznych przy poszanowaniu kwestii bezpieczeństwa.
9. Wzmacnianie zrównoważonej wysokiej jakości turystyki.
10. Ograniczenie wpływu katastrof naturalnych.

Osobne zasady zostały sformułowane dla różnych rodzajów terytoriów. Ogólnie rzecz biorąc, aspekty (cele) rozwoju terytorialnego są bardzo podobne do tych zawartych w ESDP, z wyjątkiem turystyki i katastrof naturalnych.

W 2007 r. ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast i spójność terytorialną w krajach UE przyjęli Agendę Terytorialną UE [TERRITORIAL AGENDA 2007]. Dokument ten wzmacnia podejście ESDP przez wdrożenie trzech głównych zasad (opisanych jako „cele” w tekście Agendy) i sześciu priorytetów rozwoju terytorialnego UE:

1. Wzmocnienie rozwoju policentrycznego oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast.
2. Wzmocnienie nowych form partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi.
3. Wspieranie regionalnych klastrów (gron) konkurencyjności i innowacji w Europie.
4. Wzmacnianie i rozbudowa sieci transeuropejskich.
5. Wsparcie idei transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych.
6. Wzmocnienie struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju.

Agenda została zaktualizowana podczas węgierskiej prezydencji w radzie UE w celu lepszego odzwierciedlenia sytuacji UE po jej poszerzeniu i wzięcia pod uwagę skutków recesji. Uaktualniony dokument [TERRITORIAL AGENDA 2020] został przyjęty przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne podczas ich nieformalnego spotkania w maju 2011 r. Spójność terytorialna została uznana za wspólny cel, polegający na osiągnięciu bardziej harmonijnego i zrównoważonego stanu terytorium Europy, a sama Agenda za podstawę polityki mającej na celu wspieranie spójności terytorialnej w Europie. Funkcja dokumentu została zdefiniowana w następujący sposób:

- stworzenie orientacji strategicznej rozwoju terytorialnego,
- sprzyjanie wzmacnianiu wymiaru terytorialnego różnych działań politycznych na wszystkich poziomach zarządzania,

- wdrożenie Strategii Europa 2020 zgodnie z zasadami spójności terytorialnej.

W porównaniu z poprzednikiem Agenda Terytorialna 2020 zwraca większą uwagę na kompleksowy rozwój i funkcjonalne powiązania, które w poprzedniej wersji były ograniczone do miejskiej i miejsko-wiejskiej współpracy. Przypisuje ona większą wartość kapitałowi terytorialnemu, a głównie lokalnym, tj. terytorialnie uwarunkowanym, aktywom, ponieważ nie mogą one być łatwo przeniesione w ramach globalnej gospodarki (ważny czynnik odporności podczas spowolnienia gospodarczego). Uznaje ona wartość lokalnych i regionalnych działań w służbie rozwoju całej UE. Zgodnie z tradycją UE Agenda traktuje zróżnicowanie terytoriów jako potencjał rozwojowy. Priorytety sformułowane w Agendzie 2020 są następujące:

I. Wspieranie policentryczności i zrównoważonego (*balanced*) rozwoju terytoriów:

1. policentryczny i zrównoważony (zbalansowany) rozwój terytorialny UE jako kluczowy element osiągnięcia spójności terytorialnej,
2. miasta jako centra, mające swój wkład w rozwój szerszej rozumianych regionów (aspekt funkcjonalności regionów),
3. policentryczny rozwój terytorialny wspierający konkurencyjność terytorialną na terytorium UE także poza jej jądrem „Obszar Pięciokąta – Pentagonu”,
4. współpraca sieciowa miast wzmacniająca ich pozycję (osiągnięcia) w europejskiej i światowej konkurencji,
5. małe i średnie miasta odgrywające kluczową rolę na poziomie regionalnym, dzięki czemu możliwe jest unikanie polaryzacji pomiędzy ośrodkami stołecznymi, aglomeracjami i średnimi miastami na poziomie krajowym.

II. Wspieranie zintegrowanego rozwoju miast, obszarów wiejskich i regionów o określonych charakterystykach (art. 174):

1. potrzeba zintegrowanego i wielopoziomowego podejścia do rozwoju i rewitalizacji miast,
2. współdziałanie i współpraca sieciowa miast, mająca swój wkład w inteligentny rozwój regionów miejskich w różnych skalach przestrzennych, potrzeba budowania poczucia odpowiedzialności władz miejskich za rozwój miasta wraz z jego otoczeniem,
3. potrzeba spojrzenia ponad granice administracyjne i skupienia się na regionach funkcjonalnych, łącznie z obszarami podmiejskimi,
4. wiejskie, peryferyjne i słabo zaludnione tereny jako dostawcy usług ekologicznych i innych ważnych usług, co wymaga poprawy dostępności, przedsiębiorczości i lokalnego potencjału (*capacity*) tych obszarów,
5. współzależność miejsko-wiejska rozumiana jako zintegrowane zarządzanie i planowanie oparte na szerokiej współpracy,
6. wspólne i prowadzone w zgodzie z koncepcją zintegrowanego rozwoju uwolnienie potencjału terytoriów z artykułu 174 przez podmioty z różnych państw i regionów.

III. Integracja terytorialna w ramach transgranicznych i ponadnarodowych regionów funkcjonalnych:

1. integrowanie terytoriów poprzez współpracę terytorialną jako ważny czynnik wspierania ich globalnej konkurencyjności poprzez lepsze wykorzystanie potencjału podzielonego przez granice (stworzenie masy krytycznej dla rozwoju),
2. potrzeba transgranicznej i transnarodowej integracji regionów, która wykracza poza projekty współpracy i jest lepiej wkomponowana w narodowe, regionalne i lokalne strategie rozwoju.

IV. Zapewnienie globalnej konkurencyjności regionów przez wykorzystanie siły lokalnych gospodarek:

1. społeczny kapitał, zasoby terytorialne oraz rozwój strategii innowacyjnych i inteligentnych specjalizacji w ramach podejścia terytorialnie ukierunkowanego (*place-based*), odgrywające kluczową rolę w zapewnieniu konkurencyjności,
2. włączanie lokalnych zasobów, charakterystyk i tradycji w globalny obieg gospodarczy jako metoda zmniejszania podatności na zewnętrzne wstrząsy.

V. Poprawa powiązań w przestrzeni ludzi, przedsiębiorstw i gmin:

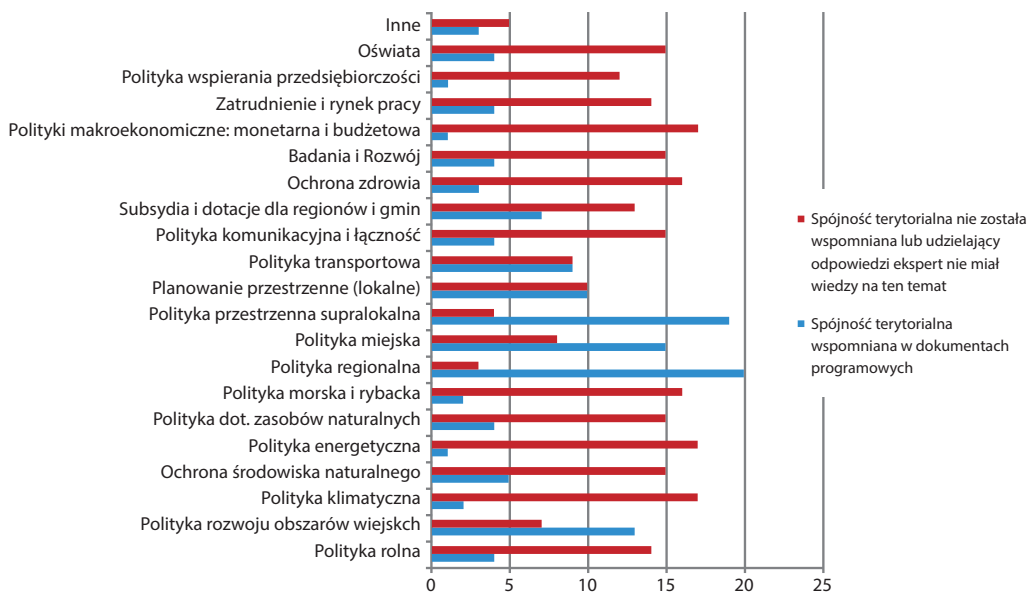
1. godziwy i przystępny (cenowo) dostęp do usług pożytku publicznego, informacji, wiedzy i mobilności jako główny komponent spójności terytorialnej,
2. zdecentralizowana, wydajna, bezpieczna i przyjazna dla środowiska produkcja oraz wykorzystanie odnawialnej i niskoemisyjnej energii,
3. potrzeba powiązań ląd-morze, wydajnych powiązań lotnisko-linia kolejowa i intermodalnych rozwiązań transportowych, zwłaszcza w regionach miejskich,
4. potrzeba dalszego rozwoju Trans-europejskich sieci, łączących główne centra Europy, takie jak stolice, regiony metropolitalne i terminale TEN oraz poprawa połączeń pomiędzy systemami transportowymi pierwszego i niższych rzędów,
5. rozwój sieci transportowych niższego rzędu,
6. rozwój połączeń transportowych ponad barierami terytorialnymi,
7. poprawa dostępności centrów miejskich usytuowanych w peryferyjnych regionach.

VI. Zarządzanie i łączenie wartości kulturowych, krajobrazowych i ekologicznych:

1. dobrze funkcjonujące systemy ekologiczne oraz ochrona i wzmacnianie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego jako ważne warunki długoterminowego rozwoju sustensywnego,
2. włączanie systemów ekologicznych i obszarów chronionych ze względu na swoje walory naturalne w system sieci zielonej infrastruktury na wszystkich poziomach przestrzennych,
3. rozwój wspólnego zarządzania ryzykiem,

4. większa uwaga poświęcona krajobrazom kulturowym w celu jak najlepszego wykorzystania tych aktywów (tworzenie miejsc pracy przyjaznych środowisku i wzmacnianie ich rekreacyjnych funkcji jako uzupełnienie działań ochroniarskich),
5. wzmacnianie regionalnej i lokalnej tożsamości poprzez budowanie świadomości i odpowiedzialności lokalnych i regionalnych wspólnot za ich środowisko przyrodnicze, krajobrazy, kulturę i inne unikatowe wartości.

W latach 2012–2013 pod auspicjami NTCCP (Sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Spójności Terytorialnej) zostało przeprowadzone badanie, dotyczące stopnia terytorialnego zorientowania (wdrożenia podejścia typu *place-based*) krajowych i regionalnych polityk rozwoju [szerzej zob. Zaucha i in. 2013]. Udało się także sprawdzić, w jakie polityki najczęściej była wpisywana koncepcja spójności terytorialnej na poziomie krajowym. Okazało się, że pomimo wysiłków na poziomie europejskim koncepcja ta przeniknęła (rycina 8.1) głównie do polityk tradycyjnie związanych z przestrzenią (polityka miejska, regionalna, rozwoju obszarów wiejskich, planowanie przestrzenne). W mniejszym zakresie penetracja ta dotyczyła



Rycina 8.1. Polityki krajowe w krajach członkowskich UE, uwzględniające i nieuwzględniające koncepcji spójności terytorialnej

Źródło: Obliczenia Świątek (Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) na podstawie badań przeprowadzonych dla NTCCP Sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Spójności Terytorialnej.

polityk o uznanym wymiarze terytorialnym, np. ochrony środowiska czy polityki transportowej, bardzo rzadko spójność terytorialną wpisywano w pozostałe polityki rozwoju, pomimo iż część z nich powinna być prowadzona odmiennie wobec różnych terytoriów (np. polityka ochrony zdrowia, oświatowa czy badań i rozwoju). Badanie NTCCP pokazuje więc, jak daleka jest droga od ogólnych dokumentów programowych do praktyki programowania rozwoju.

W ramach prac ESPON uruchomiono projekt badawczy Europejskie Terytorium 2050. Wynikiem tych prac prowadzonych w latach 2011–2014 stał się raport na temat rozwoju terytorialnego Europy w długim horyzoncie czasowym [ESPON 2014a]. Wskazał on między innymi na unikalne wartości terytorium Europy, które można wykorzystać dzięki aktywnej polityce publicznej na poziomie europejskim i krajowym. Niezbędne jest jednak zachowanie korzyści otwartej i policentrycznej przestrzeni europejskiej. Pojawił się także istotny wątek naukowy, jakie struktury terytorialne są najbardziej wrażliwe i czułe na koniunkturalne zakłócenia procesów rozwojowych oraz w jaki sposób budować odporność poszczególnych terytoriów Unii Europejskiej na zjawiska kryzysowe [Gawlikowska-Hueckel i Szlachta 2014].

W latach 2011–2012 niemal równoległe został podjęty przez Dyрекcyję Generalną ds. Nauki i Innowacji Komisji Europejskiej projekt badawczy zatytułowany Globalna Europa 2050 [CEC 2012e]. Mimo generalnie pozytywnej oceny tego przedsięwzięcia, należy wskazać, że efektem końcowym był raport bazujący na trzech scenariuszach ekonomiczno-społecznych, abstrahujący od wymiaru terytorialnego. Trudno bowiem za taki uznać podrozdziałik *Terytorium i mobilność*, w którym podjęto kwestię wrażliwości i niestabilności miast w Unii Europejskiej. Z raportu tego wynika jednoznacznie, że przesłanki terytorialne nie mają większego znaczenia dla przyszłości Unii Europejskiej.

8.2. Terytorializacja polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania na lata 2014–2020

W wyniku pogłębiania integracji europejskiej na przełomie wieków podjęto prace programowe nad Traktatem Konstytucyjnym. Aktualnie obowiązujące zapisy traktatowe w sferze polityki spójności zostały po raz pierwszy zaproponowane w Traktacie Konstytucyjnym [UKIE 2004]. W artykule 3. tego traktatu, dotyczącym Celów Unii, zapisano, że: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” [UKIE 2004, 10]. W artykułach 220–224 w sekcji poświęconej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zapisano między innymi: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych (...).

Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w poprzednim art. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii (...) bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy o przeznaczeniu strukturalnym, EBI oraz innych istniejących instrumentów finansowych”. W traktacie tym jako podstawowy dokument polityki spójności na poziomie europejskim określono raport kohezyjny, przedstawiany przez Komisję Europejską co trzy lata. Potwierdzono model wieloletniej, przynajmniej pięcioletniej perspektywy finansowej.

Po odrzuceniu przez kraje członkowskie Traktatu Konstytucyjnego dalsze prace programowe doprowadziły do przyjęcia traktatu z Lizbony, jaki wszedł w życie od 1 grudnia 2009 r. W zakresie spójności, w tym także terytorialnej, w traktacie tym zostały powtórzone wszystkie zacytowane powyżej zapisy Traktatu Konstytucyjnego, stając się tym samym podstawą kształtowania wszystkich polityk Unii Europejskiej, w tym polityki spójności [Barcz 2008]. Założenia dotyczące operacjonalizacji spójności terytorialnej zostały zapisane w art. 3 tego traktatu, a rozwinięto je w art. 174–178 (dawne art. 158–162). Traktat z Lizbony potwierdził także model programowania rozwoju jako wieloletniej perspektywy budżetowej (nie krótszej niż pięć lat), będącej ramą dla kształtowania wieloletniej perspektywy polityki Unii Europejskiej. Stąd kolejny wieloletni okres programowania dotyczy lat 2014–2020.

Drugim ważnym nurtem aktywności programowania na poziomie europejskim były działania wynikające z potrzeby powstrzymania degradacji pozycji konkurencyjnej Unii Europejskiej w świecie. W roku 2000 na Szczycie w Lizbonie przyjęto strategię lizbońską, zakładającą przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną gospodarkę światową w ciągu zaledwie dziesięciu lat, dzięki zwiększonym inwestycjom w badania, rozwój, innowacje. Uzupełniona została w roku 2001 na Szczycie w Goeteborgu o elementy zrównoważonego rozwoju. Ważnym instrumentem wdrażania strategii z Lizbony i Goeteborga miała być europejska polityka spójności. Brak sukcesów we wdrażaniu tej strategii doprowadził do przyjęcia w roku 2005 odnowionej strategii lizbońskiej [Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005]. Kolejną edycją dokumentów służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności Unii Europejskiej stała się Strategia Europa 2020 z roku 2010, traktowana jako podstawa bardziej skutecznego niż dotychczas podjęcia problemów strukturalnych Unii Europejskiej w latach 2014–2020. Strategia Europa 2020 ma pomóc Unii Europejskiej w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności względem innych największych i wiodących państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się w ostatnich dekadach: Chin, Indii i Brazylii. Jako priorytety określono: 1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; 2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz 3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Początkowo strategia Europa 2020 była jednoznacznie aprzeestrzenna i abstrahowała od europejskiej polityki spójności. Nie sprzyjała kompleksowemu adresowaniu wymiaru terytorialnego, bo nie jest terytorialnością oczekiwanie, że każdy kraj członkowski i każdy region typu NUTS 2 zrealizuje cele wspomnianej strategii. Niemal zupełnie abstrahuje od możliwości terytorializacji interwencji publicznej, a jej konsekwencją jest usztywnienie struktury wydatków europejskiej polityki spójności w poszczególnych krajach i regionach. Dlatego można stwierdzić, że jej filozofia oznacza przyjęcie powszechnie krytykowanej konwencji, że jedno rozwiązanie pasuje do wszystkich (*one solution fits all*), oznacza to unifikację terytorialną podejmowanych działań.

Dopiero w wyniku konsultacji społecznych polityka spójności została określona jako istotny instrument wdrażania strategii Europa 2020. W przyjętej przez państwa członkowskie strategii Europa 2020 pojawiły się następujące zapisy: „Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność” oraz „Bardzo ważnym elementem Strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, tak aby wykorzystała całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”. Przełożenie tych zapisów na terytorializację polityk UE jest jednak ograniczone.

Dwa ostatnie raporty kohezyjne z roku 2010 i 2014 uwzględniają nie tylko spójność gospodarczą i społeczną, ale także terytorialną [CEC 2010; 2014]. W piątym raporcie kohezyjnym z roku 2010 po raz pierwszy spójność terytorialna została dołączona do spójności gospodarczej i społecznej. Uwzględniając traktatowy charakter spójności terytorialnej w piątym raporcie kohezyjnym jako terytorialne priorytety Unii Europejskiej określono:

- promowanie policentrycznego i zbilansowanego rozwoju w układach terytorialnych,
- zachęcanie do zintegrowanego rozwoju w miejskich, wiejskich i specyficznych regionach,
- terytorialną integrację przygranicznych i ponadnarodowych regionów funkcjonalnych,
- zabezpieczenie globalnej konkurencyjności regionów, bazującej na silnych gospodarkach lokalnych,
- poprawianie dostępności terytorialnej dla jednostek, społeczności i przedsiębiorstw,
- zarządzanie i sieciowanie dotyczące ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych zasobów regionów.

Bardzo ważnym elementem tego raportu była analiza poszczególnych polityk publicznych ze względu na ich wymiar przestrzenny. Do polityk o bezpośrednim przestrzennym oddziaływaniu zaliczono: 1) konkurencji, 2) transportową, 3) środowiskową, 4) morską oraz 5) Wspólną Politykę Rybacką. Do polityk (sfer interwencji)

o częściowym wymiarze terytorialnym zaklasyfikowano: 1) badania i rozwój technologiczny, 2) innowacyjność i przedsiębiorczość, 3) społeczeństwo informacyjne i media, 4) ubóstwo i wykluczenie społeczne, 5) zatrudnienie, 6) edukację, 7) równość kobiet i mężczyzn, 8) zdrowie, 9) Wspólną Politykę Rolną oraz 10) klimat.

Do polityk bez wymiaru przestrzennego zaliczono następujące sfery interwencji publicznej: 1) Wspólny Rynek, 2) handlową, 3) energetyczną, 4) Unię Gospodarczą i Walutową oraz 5) strategię Lizbońską [CEC 2010, 179–195]. Można mieć oczywiście szereg wątpliwości co do takiej klasyfikacji poszczególnych polityk europejskich, jednak samo podjęcie kwestii przestrzennego oddziaływania zasługuje na pozytywną ocenę.

W piątym raporcie kohezyjnym zaproponowano także wdrożenie Oceny Oddziaływania Terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*). Znaczenie tego instrumentu polega na określeniu konsekwencji terytorialnych poszczególnych polityk dla różnych terytoriów lokalnych i regionalnych. Taka analiza prowadzona w układzie *ex ante* powinna uwzględniać wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko [CEC 2010, 195–197]:

- na gospodarkę w aspekcie oddziaływania na regiony i sektory, którego kluczowe pytania są następujące: Czy będzie to miało specyficzny wpływ na pewne regiony (np. w zakresie tworzenia miejsc pracy)? Czy występuje kraj, region lub sektor, który zostanie nieproporcjonalnie dotknięty?
- na społeczeństwo w aspekcie wykluczenia społecznego, którego kluczowe pytania są następujące: Czy będzie miało to wpływ na nierówny dostęp do usług i towarów? Czy będzie miało to wpływ na usługi pośrednictwa pracy i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym? Czy dotknie to szczególnie specyficzne lokalizacje?
- na środowisko w aspekcie planowania przestrzennego, którego kluczowe pytania są następujące: Czy przyjęta opcja będzie miała wpływ na przejęcie nowych terenów (greenfields)? Czy dotknie to wrażliwe z punktu widzenia ekologicznego obszary? Czy będzie to miało wpływ na sposób zagospodarowania przestrzennego?

W kolejnym, szóstym raporcie kohezyjnym, przedstawionym przez Komisję Europejską z rocznym opóźnieniem, bo w roku 2014, można zidentyfikować następujące przejawy terytorializacji rozważań na temat rozwoju społeczno-gospodarczego: a) zasadnicze rozszerzenie analityki dotyczącej miast i polityki miejskiej, w tym między innymi wprowadzenie: studiów przypadków dla wybranych miast (w tym stolic europejskich), analiz dla obszarów metropolitalnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych, b) terytorializację wielu wskaźników dostępnych w poprzednich raportach kohezyjnych wyłącznie na poziomie krajów członkowskich lub na poziomie regionów typu NUTS 2, c) znacznie szersze niż w poprzednich raportach kohezyjnych posługiwanie się w wielu sferach analityką przeprowadzoną na poziomie

podregionów (obszarów typu NUTS 3 lub LAU 1) oraz d) w przypadku infrastruktury transportowej wprowadzenie map i wykresów w układzie fizycznym oraz ocen dostępności. Efektem szóstego raportu kohezyjnego jest udokumentowanie, że kształtowanie struktur terytorialnych ma istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Zasadnicze rozszerzenie zakresu analiz terytorialnych w tym raporcie dokumentuje znaczące zróżnicowania w poziomie i strukturze rozwoju społeczno-gospodarczego terytorium Unii Europejskiej, istotne w przypadku nowoczesnych sektorów gospodarki i najważniejszych dla dynamizowania rozwoju sfer, takich jak między innymi inwestycje publiczne i jakość sprawowania władzy. Pośrednio szósty raport kohezyjny wskazuje na tradycyjne i nowe kierunki interwencji, warunkujące szersze wykorzystanie potencjału terytorialnego Unii Europejskiej. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że podstawowym adresatem różnych wniosków i rekomendacji raportu kohezyjnego jest administracja publiczna na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym, a w niewielkim stopniu także lokalnym.

Szósty raport kohezyjny zawiera także opis specyfiki spójności terytorialnej na obszarach wiejskich [CEC 2014, 188–190]. Wskazano na fakt, że Wspólna Polityka Rolna (WPR) posiada mocny wymiar terytorialny w postaci drugiego filaru, jaki jest poświęcony rozwojowi obszarów wiejskich, obejmującego aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe, opierając się na podejściu terytorialnym, uwzględniając także inicjatywę LEADER skierowaną na rozwój lokalny. Filar ten skupia ponad ¼ środków Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020. Stwierdzono, że także filar pierwszy WPR ma istotne ukierunkowania terytorialne.

W szóstym raporcie kohezyjnym znalazła się między innymi ramka zatytułowana „Spójność terytorialna oraz traktat z Lizbony z 2007 r.” [CEC 2014, 202]. Wskazano w niej na znaczenie omówionej już wcześniej Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, która określiła najważniejsze zmiany wynikające z wprowadzenia do traktatów tego nowego wymiaru, jakimi są: 1) znaczenie dostępu do usług, 2) zrównoważony rozwój, 3) funkcjonalny podział geograficzny oraz 4) analiza terytorialna.

Rozporządzenia dotyczące europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 zostały przyjęte w grudniu 2013 r. [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b]. Podstawowe znaczenie dla wymiaru terytorialnego ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR) oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMiR [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014b].

W rozdziale I rozporządzenia określono cele tematyczne interwencji EFSI w latach 2014–2020 [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 46]. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim

11 priorytetów tematycznych, jakimi są: 1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; 2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; 3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); 4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; 5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed ryzykiem i zarządzania nim; 6) Ochrona środowiska i promowanie efektywności zasobów; 7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; 8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; 9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; 10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz 11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszeniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji. Charakterystyczne jest podejście sektorowe, a nie terytorialne ukształtowanie logiki interwencji europejskiej w latach 2014–2020.

Komisja dla wdrażania zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego zaproponowała dwa nowe mechanizmy mające na celu wspieranie działań subregionalnych i lokalnych: Rozwój kierowany przez lokalną społeczność – RLKS (instrument obejmujący wszystkie fundusze WRS) oraz Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dla ERDF, ESF i Funduszu Spójności [CEC 2012a, 9]. Pierwszy mechanizm ma na celu wspomaganie działań oddolnych zdefiniowanych przez lokalnych interesariuszy w zgodzie z lokalną specyfiką i potrzebami, przy jednoczesnym uwzględnieniu priorytetów ustanowionych na wyższych poziomach. Jest on zgodny z koncepcją polityki terytorialnie ukierunkowanej (*place-based*). Działania lokalne mogą być wspomagane w ramach RLKS pod warunkiem, iż będą dotyczyły obszarów krajów członkowskich określonych w kontraktach partnerskich. Można tu zauważyć podejście zintegrowane, terytorialny punkt wyjścia i poświęcenie uwagi różnicowanym potrzebom poszczególnych terytoriów. RLKS może być wspierany z EFRR, EFS i EFMR. W rozporządzeniu określono między innymi: warunki brzegowe zastosowania tego instrumentu, cechy strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, rolę, jaką odgrywają we wdrażaniu tego instrumentu lokalne grupy działania, oraz ich zadania, a także pozycje kosztów, jakie mogą zostać sfinansowane w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 60–62].

Drugi mechanizm wspomaga spójność polityki i źródeł finansowania. „Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) są instrumentem, który ułatwia zintegrowaną realizację inwestycji w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych. Finansowanie z kilku osi priorytetowych

i programów może zostać połączone w ramach zintegrowanej strategii inwestycyjnej dla określonego terytorium lub obszaru funkcjonalnego. Może ona przybrać formę zintegrowanej strategii na rzecz rozwoju obszarów miejskich lub na rzecz współpracy między gminami na danym terytorium. Pozwala to (...) powierzyć realizację elementów różnych osi priorytetowych jednemu organowi (władzom lokalnym) w celu zagwarantowania, że inwestycje prowadzone będą w sposób komplementarny” [CEC 2012a, 9]. W przypadku tego instrumentu także można zauważyć terytorialny punkt wyjścia i nawiązanie do koncepcji funkcjonalnej geografii. Zakłada on zintegrowane oddziaływanie za pomocą wszystkich funduszy europejskiej polityki spójności: EFS, EFRR, FS oraz dodatkowo ewentualnie także EFRROW i EFMR. ZIT zorientowane są przede wszystkim na obszary miejskie, ale mogą dotyczyć także innych obszarów. Założenia tworzenia obszarów interwencji ZIT zostały bardziej szczegółowo opisane w załączniku I do tego rozporządzenia.

W załączniku definiującym Wspólne Ramy Strategiczne, w punkcie 3 znalazły się zachęty do stosowania zintegrowanego terytorialnie podejścia: „Państwa członkowskie mogą łączyć na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym środki EFSI w zintegrowane pakiety, odnoszące się do wyzwań terytorialnych” [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 129–130]. Zapisano także, że: „Państwa członkowskie wspierają rozwój rozwiązań lokalnych i tych poniżej szczebla regionalnego. Rozwój lokalny kierowany przez społeczności powinien być realizowany w kontekście strategicznego podejścia, aby zagwarantować, że przy oddolnym określaniu lokalnych potrzeb uwzględniono priorytety ustalone na wyższym poziomie. Państwa członkowskie określają podejście do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach poszczególnych funduszy i zawierają w umowach partnerstwa informacje na temat głównych wyzwań, jakim będzie można w ten sposób sprostać, najważniejszych celów i priorytetów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, zasięgu terytorialnego, szczególnej roli lokalnych grup działania w realizacji strategii oraz roli poszczególnych funduszy na różnego typu obszarach i mechanizmów koordynacji”.

W punkcie 6. tego załącznika zostały opisane rozwiązania służące sprostaniu przez Unię Europejską najważniejszym wyzwaniom terytorialnym [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 136–137]. Założono, że państwa członkowskie będą działać na rzecz sprostania wyzwaniom terytorialnym każdego regionu, tak aby uwolnić ich szczególnie potencjał rozwojowy, pomagając osiągnąć im cele strategii Europa 2020. Wskazano, że: „Przygotowując umowy partnerstwa i programy, państwa członkowskie biorą zatem pod uwagę fakt, że najważniejsze wyzwania społeczne, w obliczu których stoi dzisiaj Unia, czyli globalizacja, zmiany demograficzne, degradacja środowiska, migracja, zmiany klimatu, wykorzystanie energii, gospodarcze i społeczne skutki kryzysu mogą mieć w różnych regionach różne skutki. Mając na względzie zintegrowane podejście terytorialne do mierzenia się z wyzwaniami

terytorialnymi, państwa członkowskie zapewniają, aby programy w ramach EFSI odzwierciedlały różnorodność regionów europejskich pod względem specyfiki zatrudnienia i rynku pracy, zależności między różnymi sektorami, sposobów dojazdu do pracy, starzenia się społeczeństwa oraz zmian demograficznych, uwarunkowań kulturowych, krajobrazowych i dotyczących dziedzictwa, podatności na zmiany klimatu oraz skutków wywołanych tymi zmianami, ograniczeń w zakresie wykorzystania gruntów i zasobów, potencjału bardziej zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych, w tym odnawialnych źródeł energii, rozwiązań instytucjonalnych i dotyczących zarządzania, łączności i dostępności, a także powiązania między obszarami wiejskimi i miejskimi”. Wcześniej opisane w artykule 15. tego rozporządzenia ogólne założenia formatu umowy partnerstwa z poszczególnymi państwami członkowskimi zostały uzupełnione o następujące elementy terytorialne: (a) analiza cech, potencjału i zdolności rozwojowych danego regionu w odniesieniu do wyzwań strategii Europa 2020; (b) ocena głównych wyzwań, którym należy sprostać w regionie, identyfikacja niedoborów przepustowości i brakujących powiązań, niedoborów innowacji. Ocena ta tworzy podstawy do identyfikacji możliwych obszarów przedsięwzięć polityki z punktu widzenia priorytetów interwencji i koncentracji; (c) ocena wyzwań dotyczących koordynacji między sektorami, jurysdykcjami terytorialnymi oraz koordynacji transgranicznej; (d) identyfikacja działań pozwalających na lepszą koordynację między różnymi poziomami terytorialnymi, z uwzględnieniem właściwej skali terytorialnej i kontekstu kształtu polityki, jak również ram prawnych i instytucjonalnych w państwie członkowskim, w celu osiągnięcia bardziej zintegrowanego podejścia łączącego strategię Europa 2020 z podmiotami lokalnymi i regionalnymi. Można stwierdzić, że rozwiązania obowiązujące w latach 2014–2020 zakładają bardzo kompleksowe podejście do terytorializacji, szkoda, że na relatywnie niskim poziomie legislacyjnym załącznika do rozporządzenia.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w rozdziale II opisane zostały specjalne przepisy, dotyczące traktowania szczególnych cech terytorialnych. Uwzględnione zostały między innymi: (a) zrównoważony rozwój obszarów miejskich; (b) innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; (c) sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich; (d) obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych i demograficznych; (e) regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, a także (f) regiony najbardziej oddalone. Instrumentem, do którego przywiązuje się w latach 2014–2020 największą uwagę, są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne podejmowane na obszarach miejskich, które służą rozwiązywaniu problemów: gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1304/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w artykule 12 zawarto przepisy szczegółowe

dotyczące traktowania szczególnych uwarunkowań terytorialnych [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 207]. Opisano w nich możliwość wspierania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich, paktów terytorialnych i lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, jak również Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. EFS może wspierać także zrównoważony rozwój obszarów miejskich za pomocą strategii, które określają zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych występujących na obszarach miejskich. Oznacza to potencjalnie kompleksowość zorientowanej terytorialnie interwencji Unii Europejskiej.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” określono wsparcie między innymi następujących elementów: 1) współpracy transgranicznej między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami na poziomie NUTS 3 oraz 2) współpracy transnarodowej na większych terytoriach transnarodowych (makroregionalnych), która obejmuje partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów. Oznacza to, że niewiele zmieniło się w porównaniu z latami 2007–2013. Zasięg terytorialny 15 unijnych obszarów współpracy transnarodowej w latach 2014–2020 został pokazany w szóstym raporcie kohezyjnym w 2014 r.

Komisja Europejska przedstawiła 14 marca 2012 r. jako dokument ramowy określający logikę interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2014–2020 Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) [CEC 2012a]. Miała miejsce dyskusja na temat statusu WRS (załącznik czy *delegated act*) i procedur ewentualnych modyfikacji w trakcie okresu programowania, aby zachować niezbędną elastyczność. Struktura WRS uwzględnia: 1) cele tematyczne i kluczowe działania; 2) spójność i zgodność z zarządzaniem gospodarczym UE; 3) wzmocnienie koordynacji i integracji; 4) zasady horyzontalne i cele polityczne; 5) sprostanie wyzwaniom terytorialnym Strategii Europa 2020, a także 6) priorytety terytorialne. WRS dotyczą wszystkich pięciu funduszy EFSI; trzech funduszy europejskiej polityki spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Określono zaangażowanie poszczególnych funduszy w realizację każdego z 11 Celów Tematycznych. Celami proponowanej w WRS koordynacji funduszy są: koncentracja zasobów na celach Strategii Europa 2020; uproszczenie poprzez bardziej spójne zasady planowania i realizacji; wzmocnienie nacisku na wyniki oraz harmonizacja zasad kwalifikowalności wydatków.

W sumie można stwierdzić, że proponowany w latach 2014–2020 pakiet instrumentów terytorialnych ma charakter nieco eklektyczny, a za podstawowy kierunek

interwencji Unii Europejskiej ukierunkowanej terytorialnie uznano politykę miejską i politykę lokalną. Poszczególne instrumenty adresowane są generalnie do układów administracyjnych, przede wszystkim na poziomie krajowym i regionalnym.

Jeszcze w bieżącej dekadzie istotne znaczenie dla bardziej precyzyjnej operacjonalizacji wymiaru terytorialnego w Unii Europejskiej powinny mieć między innymi: (a) konceptualizacja polityki miejskiej na poziomie europejskim i państw członkowskich, (b) kolejne edycje agendy terytorialnej UE, (c) prace studialne programu ESPON, jakie będą prowadzone w latach 2014–2020 oraz (d) doświadczenia praktyczne, wynikające z wdrażania programów europejskiej polityki spójności w tych samych latach. Wymiar terytorialny będzie niewątpliwie jednym z czynników najsilniej oddziaływających na przyszły kształt europejskiej polityki spójności po roku 2020.

8.3. Przejawy terytorializacji polityki publicznej w Polsce, wynikające z inspiracji Unii Europejskiej

Polska wniosła znaczący wkład w proces wprowadzania wymiaru terytorialnego w główny nurt europejskiej polityki spójności. Równolegle następował rozwój po stronie działań aplikacyjnych, jak i w zakresie rozważań teoretycznych. Na uwagę zasługują badania dotyczące terytorializacji polityki wobec obszarów funkcjonalnych [Parteka i Gołędzinowska 2013], w tym morskich [Zaucha i in. 2009]. Mają one charakter pionierski na skalę europejską i globalną. Szczególne znaczenie miały wspomniane już wcześniej prace i wysiłki z drugiej połowy 2011 r. realizowane w trakcie prezydencji Polski w Unii Europejskiej [Ministry of Regional Development 2011a; 2011b]. Stanowiły one istotny krok naprzód w konceptualizacji terytorialności w całej Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich, w tym także w Polsce.

Niezależnie od aktywności w skali europejskiej, w Polsce konsekwentnie wdrażano terytorialne elementy w ramach polityki regionalnej i przestrzennej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a; 2010b; 2011a; 2011b].

Dokumentem o szczególnym znaczeniu ze względu na pierwszą udaną próbę konceptualizacji wymiaru terytorialnego w standardach europejskich była Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR), przyjęta w roku 2010 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a]. Jako podstawowe zasady polityki regionalnej określono: koncentrację geograficzną połączoną z Obszarami Strategicznej Interwencji (OSI); koncentrację tematyczną; partnerstwo i współpracę; warunkowość; podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; zintegrowane podejście terytorialne; koordynację, subsydiarność; wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego, a także zrównoważony rozwój. Oczywiście nie wszystkie te zasady w istotnym stopniu odnoszą się do wymiaru terytorialnego interwencji Unii Europejskiej. Wyjaśniono każdą z tych zasad,

które w sumie wprowadzały na grunt Polski nowoczesną terytorializację polityk publicznych, także sektorowych.

W części KSRR określającej priorytety polityki regionalnej Polski do roku 2020 wymieniono trzy cele: 1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych oraz 3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Cele te zostały następnie rozpisane na kierunki interwencji. Dla celu 1. są to: wzmocnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych; tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi oraz działania tematyczne związane z budowaniem podstaw konkurencyjności województw, takie jak: rozwój kapitału intelektualnego; wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych; zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu; dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne; wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego, a także współpraca międzynarodowa. Dla celu 2. są to: wspieranie spójności w układzie krajowym; wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe; restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze; przezwyciężanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE; a także zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności. Dla celu 3. zaproponowano następujące kierunki interwencji: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej; poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwe ukierunkowanie terytorialne; przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, a także budowanie kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego z wykorzystaniem sieci współpracy między różnymi uczestnikami polityki regionalnej.

W KSRR założono, że w latach 2010–2020 63% alokacji środków polityki regionalnej zostanie przeznaczony na realizację celu „konkurencyjność”, 30% na cel „spójność”, a pozostałe 7% na cel „sprawność”, co jest fundamentalną zmianą w porównaniu z dotychczas obowiązującą strukturą wydatków w ramach polityki regionalnej, w której preferowana była spójność. Jako jednego z podstawowych uczestników procesów rozwojowych w układach terytorialnych określono samorządy województw, uwzględniając także rosnące znaczenie podmiotów publicznych na poziomie lokalnym. Wprowadzono nową kategorię w sferze analityki i polityki, jaką są Obszary Strategicznej Interwencji, wynikające z proponowanych kierunków interwencji. Wymiar terytorialny w KSRR

został zdefiniowany w duchu zapisów Strategii Europa 2020. Odniesiono cele KSRR do trzech wymiarów strategii: regionalnego, miejskiego i obszarów wiejskich.

Wprowadzając szerszy wymiar terytorialny podjęto także działania służące konceptualizacji polityki miejskiej w Polsce. Ważnym polem aktywności OECD są przeglądy polityk miejskich niektórych krajów członkowskich. Przeglądy takie były istotną inspiracją kształtowania lub modyfikacji polityki miejskiej, a także dostosowań dokonywanych na gruncie polityki regionalnej i przestrzennej. Taki przegląd został przeprowadzony w roku 2011 między innymi także dla Polski [OECD 2011]. Dokumenty takie składały się na ogół z trzech części, w których przedstawiano: 1) system urbanistyczny i wyzwania stojące przed takim systemem w związku z najważniejszymi trendami społeczno-gospodarczymi; 2) krajowe polityki na rzecz rozwoju urbanistycznego oraz 3) adaptację konceptu zarządzania publicznego do krajowej agendy polityki miejskiej. Elementem takich raportów były także syntetyczne oceny i rekomendacje dla ocenianego kraju.

W raporcie dotyczącym Polski w pierwszej części jako podstawę analizy systemu urbanistycznego uwzględniono 41 miejskich rynków pracy, skupionych wokół największych miast, uznając je za podstawowy element miejskiej sieci osadniczej. W drugiej części scharakteryzowano aktualne podstawy strategiczne dla rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce, opisano potrzebę zbudowania krajowej strategii rozwoju urbanistycznego w naszym kraju oraz przedstawiono polityki publiczne o największym wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Wreszcie w trzeciej części tego raportu przedstawiono ocenę jakości zarządzania i planowania w Polsce, wskazano na potrzebę zwiększenia poziomu koordynacji pomiędzy różnymi jednostkami administracyjnymi, zarówno na tym samym poziomie terytorialnym, jak też na różnych poziomach administracyjnych. Szczególną uwagę zwrócono w tej części raportu na potrzebę wzmacniania fiskalnego potencjału miast. Wśród rekomendacji dla Rządu, zawartych w raporcie OECD, wskazano między innymi na potrzebę: zbudowania krajowej strategii miejskiej integrującej polityki sektorowe, wypracowania polityk redukujących negatywny wpływ miast na środowisko przyrodnicze, zredukowania barier dla rewitalizacji miast, przygotowania nowej generacji reformy wieloszczeblowego zarządzania publicznego, a także wzmocnienia koordynacji w różnych układach.

Założenia polityki miejskiej w Polsce zostały przyjęte przez Radę Ministrów w roku 2012 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012b]. W dokumencie tym określono najważniejsze wyzwania stojące przed naszym krajem w sferze polityki miejskiej, jakimi są:

- ułożenie nowoczesnych relacji pomiędzy regionalnym a miejskim wymiarem rozwoju społeczno-gospodarczego;
- skuteczne zaadresowanie kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów metropolitalnych;
- stymulowanie sprawnego rozprzestrzenienia procesów rozwojowych na obszarze całego kraju, wykorzystując metropolie i inne ośrodki miejskie;

- wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego ośrodków subregionalnych w procesach rozwojowych;
- sprawniejsze podejmowanie restrukturyzacji: społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej poszczególnych ośrodków miejskich.

Istotne znaczenie dla polityki regionalnej w Polsce mają zapisy dokumentów programowych związanych z europejską polityką spójności w Polsce na lata 2014–2020, definiują one bowiem między innymi wymiar terytorialny interwencji.

Intencje Unii Europejskiej dotyczące europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 najlepiej ilustruje *Position Paper* dla Polski Komisji Europejskiej dotyczący porozumienia partnerskiego [CEC 2012d]. Według Komisji Europejskiej czterema priorytetami kierunków finansowania, proponowanymi w ramach interwencji strukturalnej funduszy europejskich w latach 2014–2020 w Polsce, mają być:

1. **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014–2020 powinien stać się transport kolejowy. Wskazuje się na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie potrzeby inwestycyjne w sferze Informatycznych i Komunikacyjnych Technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli powszechnej dostępności do sieci.
2. **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe**. W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu i udziału inwestycji prywatnych w B+R. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp do usług finansowych i zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do e-administracji.
3. **Zwiększenie partycypacji na rynku pracy** poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby

starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest według Komisji Europejskiej zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu edukacji przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

4. **Gospodarkę przyjazną dla środowiska oraz efektywnie wykorzystującą zasoby.** Komisja Europejska spodziewa się, że inwestycje w tym obszarze wzrosną znacząco w latach 2014–2020 w porównaniu z okresem 2007–2013. Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującą się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca szeroką paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi [CEC 2012d].

Position Paper dla Polski Komisji Europejskiej jest bardzo wartościowym odczytaniem problemów i wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoi obecnie nasz kraj. Jednak wszystkie tezy tego dokumentu zostały sformułowane w sposób globalny dla całego kraju, praktycznie brakuje więc odniesienia do specyfiki rozwoju terytorialnego, w tym także regionalnego. Wielkość kraju i zróżnicowanie kontekstu terytorialnego Polski sprawia, że jest to istotna słabość tego w sumie bardzo wartościowego dokumentu Komisji Europejskiej.

Umowa Partnerstwa dla Polski na lata 2014–2020 została zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r. Rozdział trzeci tego dokumentu został zatytułowany Terytorialny wymiar prowadzenia interwencji [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a, 204–230]. Jako obszary strategicznej interwencji (OSI) państwa w latach 2014–2020, wspieranej ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, wymagającej koordynacji terytorialnej różnych instrumentów, uwzględniono:

- I. Polskę Wschodnią (województwa: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Są to obszary o tradycyjnie bardzo niskim poziomie rozwoju gospodarczego, koncentracji problemów społecznych oraz niskiej dostępności terytorialnej. Dlatego zakłada się utrzymanie także w latach 2014–2020 specjalnego instrumentu polityki spójności poświęconego

temu makroregionowi, jakim jest Program Operacyjny Polska Wschodnia. Pomimo znaczących zmian, jakie nastąpiły po akcesji Polski do Unii Europejskiej, obszar ten w dalszym ciągu wyróżnia się bardzo niską spójnością i relatywnym pogarszaniem się sytuacji względem bogatszych regionów Polski. Generalnie zakłada się między innymi: wzmacnianie pięciu miast wojewódzkich jako lokomotyw procesów rozwojowych, zasadniczą poprawę jakości kapitału ludzkiego, szersze wprowadzanie nowoczesnych czynników rozwojowych oraz ograniczanie izolacji przestrzennej.

- II. Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne. 18 ośrodków wojewódzkich (dwa województwa są dwuośrodkowe) wraz z otaczającymi obszarami ma decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy Polski. Ośrodki te są wspierane przez Unię Europejską w latach 2014–2020 za pomocą różnych instrumentów, w tym między innymi Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, co wymaga koordynacji terytorialnej interwencji. Szczególną uwagę zwraca się na zwiększenie konkurencyjności obszarów funkcjonalnych tych miast oraz atrakcyjności ich rynków pracy i inwestycyjnej. Zakłada się uruchomienie działań, służących między innymi: rozwojowi zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny; poprawie dostępności transportowej do głównych ośrodków miejskich w kraju; realizacji planów gospodarki niskoemisyjnej; rewitalizacji zdegradowanych dzielnic; poprawie stanu środowiska przyrodniczego; wzmocnieniu badań, rozwoju technologicznego, innowacji oraz sieciowania miast w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwraca się uwagę na budowę kultury partnerstwa celem skutecznego rozwiązywania wspólnych problemów.
- III. Miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji. Na podstawie zapisów dokumentów strategicznych województwa przy współpracy z partnerami lokalnymi powinno nastąpić określenie takich obszarów, dla których zostaną przygotowane lokalne plany rewitalizacji, uwzględniające wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Kwestie społeczne będą obejmować m.in. działania na rzecz aktywizacji środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich oraz poprawę dostępu do usług. Kwestie gospodarcze obejmą wspieranie przedsiębiorczości i samozatrudnienia; wspieranie ekonomii społecznej; podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników. W zakres rewitalizacji przestrzennej wchodzi działania dotyczące optymalizacji gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiskowymi, głębokiej przebudowy i adaptacji zdegradowanych obiektów do pełnienia nowych funkcji kulturalnych, rekreacyjnych, społecznych i gospodarczych oraz rekultywacji terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze.
- IV. Obszary wiejskie, w tym w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.

W Umowie Partnerstwa zapisano, że: „wsparcie dla obszarów wiejskich będzie wpływać na wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój dzięki wykorzystaniu potencjału endogenicznego tych obszarów”. Wsparcie EFSI ma się koncentrować na obszarach wiejskich, na których kumulacja barier infrastrukturalnych, społecznych i ekonomicznych doprowadziła do trwałej marginalizacji i ograniczenia możliwości uczestniczenia w procesach rozwojowych znacznej grupy mieszkańców.

- V. Obszary przygraniczne. Tradycyjnie obszary położone wzdłuż granic państwa (lądowych, a niekiedy także morskich) cechowały się generalnie niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Model miękkich granic państwowych wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz finansowanie z EFRR programów współpracy transgranicznej pomiędzy sąsiadującymi regionami oznacza możliwość zintegrowanego terytorialnie rozwoju oraz wykorzystania walorów położenia przygranicznego, co dotyczy zachodniej, południowej i północnej (morskiej) granicy Polski. Zasadniczo odmienna jest sytuacja obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej, gdzie pomimo pozytywnych doświadczeń Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa granica dzieli, a obszary takie są narażone na różne patologie. Relacje z Rosją, Białorusią i Ukrainą są bardzo upolitycznione, a kluczowe decyzje naszych partnerów dotyczące relacji transgranicznych i zagospodarowania przestrzennego podejmowane są w stolicach tych państw.

Poza opisanymi wcześniej pięcioma kluczowymi OSI w Umowie Partnerstwa dla Polski wyróżniono także inne obszary interwencji, takie jak: miasta subregionalne (wymagające interwencji w zakresie innym niż rewitalizacja), jakie są istotne dla rozwoju wielu regionów, obszary skrajnie peryferyjne izolowane od reszty kraju, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, Żuławy, wrażliwą ekologicznie i narażoną na ekspansję osadnictwa strefę przybrzeżną oraz wrażliwe ekologicznie i narażone na izolację obszary górskie.

W Polsce regulacje prawne dotyczące podstaw kształtowania polityki rozwoju zmieniają się w rytmie kolejnych wieloletnich okresów programowania polityk w Unii Europejskiej. Dlatego w dniu 24 stycznia 2014 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 379), modyfikująca poprzednią ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r., obowiązująca w odniesieniu do pakietu finansowego z lat 2007–2013.

Wprowadza ona do polskiego prawa rozwiązanie europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020. Ten akt prawny określa format Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych, uwzględniając zasady ich przygotowywania na lata 2014–2020, a także system monitorowania (sprawozdawczości) Rządowi RP i Unii Europejskiej. Tak jak

dotąd – politykę rozwoju inicjuje, opracowuje oraz negocjuje, a także cały proces programowania i wdrażania koordynuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Wprowadzono nowy instrument służący lepszej koordynacji interwencji na szczeblu wojewódzkim – kontrakt terytorialny. W części ogólnej kontraktu powinny znaleźć się między innymi: zasady dotyczące koncentracji tematycznej, zasady dotyczące wymiaru terytorialnego, algorytm podziału funduszy Unii Europejskiej pomiędzy województwa oraz dziedziny, na które będą kierowane środki w ramach krajowych polityk publicznych. W części szczegółowej kontraktu, odnoszącej się do konkretnego województwa, powinny się znaleźć: ogólna charakterystyka województwa, w tym analiza jego mocnych stron i barier rozwojowych, oraz rekomendacje dotyczące rozwoju całego regionu; propozycje dziedzin, których wsparcie będzie priorytetem; a także propozycje priorytetowych inwestycji oraz ich wstępna wycena.

W ustawie tej do systemu dokumentów strategicznych włączono planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie krajowym i regionalnym oraz krajową politykę miejską, co dotyczy między innymi Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030. Powiązanie programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego powinno prowadzić do usprawnienia zarządzania rozwojem w Polsce. W ustawie tej zdefiniowano szereg terminów dotyczących wymiaru terytorialnego, takich jak: obszar funkcjonalny, obszar strategicznej interwencji państwa jako obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym na obszarach wiejskich, a także obszar problemowy jako obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności. Wprowadzono także pojęcie ewaluacji, określając znaczenie działań podejmowanych w tej sferze dla kształtowania polityki rozwojowej. W ustawie tej wyróżnia się zarówno wymiar regionalny, jak też przestrzenny. Programy rozwoju zostały opisane dla wszystkich poziomów jednostek samorządu terytorialnego. Precyzyjnie uściślono procedury finansowania działań rozwojowych podejmowanych w układach terytorialnych.

W ustawie tej określono także podstawy polityki miejskiej zdefiniowane jako: „zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców” (Dz.U. 2014, rozdz. 3a). Dokument Krajowej Polityki Miejskiej zawiera: „diagnozę najważniejszych wyzwań rozwojowych skierowanych do miast, podstawowe cele i kierunki działań administracji rządowej oraz warunki i procedury jej realizacji” (Dz.U. 2014, rozdz. 3a). Do ustawy niestety nie wprowadzono regionalnej polityki miejskiej.

Istotnym elementem tej regulacji prawnej jest określenie typologii obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym, regionalnym i lokalnym oraz zdefiniowanie typów ponadregionalnych obszarów funkcjonalnych.

Podsumowanie

W UE i w Polsce wyraźnie widoczne są tendencje do skierowania polityki rozwoju w nurt terytorialny. Czynione jest to nieśmiało i w ramach uwarunkowań unijnego programowania. Daleko jeszcze do stanu idealnego postulowanego przez badaczy tego zagadnienia [Doucet i in. 2014]. Trudno bowiem na poziomie europejskim uznać koncepcję zintegrowanych inwestycji terytorialnych czy politykę miejską za wystarczający wyraz determinacji terytorialnego ukierunkowywania polityk. Brakuje instrumentów wspomaganie terytorializacji polityki. Analizując model optimum terytorialnego, łatwo zauważyć, jak niewiele wiadomo na temat kształtowania się zadanego poziomu użyteczności terytorialnej, terytorialnego wpływu podejmowanych w konkretnej przestrzeni (tj. zlokalizowanych) interwencji władzy publicznej, czy też wzajemnych interakcji przestrzennych pomiędzy subkrajowymi obszarami (regionami). W następnym rozdziale zaprezentowany został sposób wdrażania koncepcji spójności terytorialnej przez polskie regiony, a w kolejnym możliwość wspomaganie tego typu procesów przy wykorzystaniu modeli HERMIN.

9. SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA W POLITYCE ROZWOJU POLSKICH WOJEWÓDZTW

W rozdziale pierwszym zostały wyróżnione trzy główne wymiary spójności terytorialnej (rycina 1.6), a dwa z nich uznano za najważniejsze z punktu widzenia wzrostu gospodarczego: zarządzanie (spójność terytorialna jako proces dostrajania polityki rozwoju do specyfiki różnych terytoriów) oraz terytorium jako składnik aktywów rozwojowych. W tym rozdziale zostaną zaprezentowane wyniki badań nad obecnością wszystkich trzech wymiarów spójności terytorialnej w polityce rozwoju polskich województw. Poszukiwana jest odpowiedź na pytanie: na ile i w jaki sposób w polskich województwach udało się w ramach paradygmatu spójności terytorialnej łączyć rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy. Efektem tego mariażu jest wrażliwa terytorialnie polityka intraregionalna, będąca jednym z głównych wyrazów poważnego traktowania paradygmatu spójności terytorialnej. Oznacza ona po pierwsze, wzięcie pod uwagę kapitału terytorialnego jako aktywa i uwarunkowania rozwoju, po drugie, dostosowania do niego interwencji władz publicznych, tj. dezuniformizację tej interwencji w przestrzeni celem poprawy efektywności osiągania założonych celów publicznych (np. wzrostu PKB czy włączenia społecznego) i po trzecie, badania skutków tej interwencji na zmiany kapitału terytorialnego. Jest to więc nieustanny proces iteracyjny, którego istotą jest synergia różnych typów interwencji publicznej wobec danego obszaru (terytorium). Polityki wpływają na kapitał terytorialny, ten ulega zmianie i wymaga modyfikacji polityk. Tego typu działanie wymaga autentycznego dialogu między podmiotami decydującymi o rozwoju w ramach modelu wieloszczeblowego zarządzania (tzw. dialogu terytorialnego), w warunkach polskich najbliżsi temu modelowi jesteśmy na poziomie regionalnym i tu zgromadzone zostały duże doświadczenia w zakresie integracji polityk rozwojowych. Na szczeblu krajowym, pomimo wysiłków zmierzających do prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju, wciąż silne są tendencje sektorowe. Stąd rozdział ten skupia się na polskich województwach. Składa się on z pięciu części. W pierwszej prezentowana jest analiza rozumienia i konceptualizacji kategorii spójności terytorialnej przez samorządowe władze i administrację wojewódzką. Druga przedstawia sposoby dostrajania polityki rozwoju do specyfiki terytorialnej zgodnie z koncepcją rozwoju ukierunkowanego terytorialnie. Trzecia dokumentuje praktykę integrowania polityk rozwojowych na poziomie regionalnym (spójność terytorialna jako płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju). Czwarta dotyczy efektów, tj. stopnia przestrzennej dezuniformizacji intraregionalnych polityk i analizuje znaczenie czynników terytorialnych (kapitału terytorialnego) w tym procesie (głównie kluczy

terytorialnych). Piąta prezentuje osiągnięcia regionów i tzw. sprawdzone praktyki, mogące być przedmiotem upowszechniania w zakresie integrowania polityki rozwoju.

Rozdział niniejszy jest efektem badania ankietowego przeprowadzonego ze służbami odpowiedzialnymi za szeroko rozumiany rozwój województw. Z reguły były to departamenty Urzędów Marszałkowskich, ale również Biura Regionalne odpowiedzialne za rozwój społeczno-ekonomiczny lub zagospodarowanie przestrzenne.

9.1. Rozumienie spójności terytorialnej przez władze samorządowe polskich województw oraz stosowanie pojęcia w dokumentach strategicznych

Rozumienie pojęcia „spójność terytorialna”, a zarazem odniesienia w dokumentach regionalnych, nie są jednolite. Pierwszym elementem różnicującym jest postrzeganie spójności terytorialnej bądź jako procesu, a nawet narzędzia osiągnięcia celów, bądź też jako pewnego idealnego stanu docelowego (konstrukcja teoretyczna, do której powinniśmy dążyć; zgodnie z definicją Markowskiego [2009]). W polskich regionach dominuje jednak podejście pierwszego rodzaju.

Druga wyraźna dychotomia sprowadza się do różnego akcentowania problemu wyrównywania różnic społeczno-ekonomicznych oraz wspierania endogenicznych czynników rozwoju. Większość województw opiera definicję na obu tych zagadnieniach. Część z nich traktuje jednak spójność terytorialną jako w pewnym sensie tożsamą ze spójnością społeczno-ekonomiczną, z tym tylko że jest ona osiągnięta innymi środkami (z wykorzystaniem własnych potencjałów). W innych wypadkach na pierwszy plan wysuwane jest samo zagadnienie czynników endogenicznych oraz różnicowania polityki przestrzennej na różnych terytoriach. Najczęściej w każdym z województw wymieniane było jednocześnie kilka elementów kształtujących rozumienie spójności terytorialnej (częstotliwość ich podawania przedstawiono w tabeli 9.1). Dopiero ich wzajemne zestawienie determinowało postrzeganie problemu.

Tabela 9.1. Elementy wykorzystane w definiowaniu spójności terytorialnej

Element definiujący	Liczba województw powołujących się
Rozwój bazujący na czynnikach endogenicznych	11
Wyrównywanie dysproporcji społeczno-gospodarczych	8
Obszary funkcjonalne i terytorialne różnicowanie polityk	7
Spójność funkcjonalna, powiązania i dostępność przestrzenna	7
Łączenie potencjałów i budowanie tożsamości regionalnej	4
Usługi pożytku publicznego i ich dystrybucja	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Odnosząc się do najczęściej pojawiających się sposobów interpretacji spójności terytorialnej (w przytoczonej już wcześniej pracy [Szlachta, Zaucha 2010]), należy uznać, że polskie regiony rozumieją je przede wszystkim jako sposób planowania i rozwoju, uwzględniający kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadniczą, regiony i ich powiązania. W pewnym stopniu w odpowiedziach pojawia się także podejście narzędziowe, głównie przez wskazanie regionów funkcjonalnych jako odrębnych podmiotów polityki prowadzonej w województwach. Uwzględnienie obszarów o niekorzystnych cechach geograficznych pojawia się zaledwie w jednej odpowiedzi. Z elementów definiujących Medeirosa [2011] najczęściej wskazywane jest wyrównywanie różnic społecznych i gospodarczych w przestrzeni i – w drugiej kolejności, pośrednio – ulepszenie procesu zarządzania terytorialnego (poprzez odwołanie do regionów funkcjonalnych). Jednocześnie rozmówcy rzadko odwoływali się do równowagi środowiskowej, policentrycznego systemu miejskiego, a także współpracy w zarządzaniu. W części wypowiedzi widać nawiązania do definicji z polskich dokumentów rządowych (potencjały endogeniczne), a także do ścieżki interpretacyjnej Gorzelaka [2009], podkreślającego czynnik funkcjonalny (integracyjny) jako ważniejszy od czynnika wyrównawczego. Jest przy tym charakterystyczne, że regiony nie postrzegają tych podejść jako alternatywne. Jednocześnie wskazywane są powiązania funkcjonalne oraz wyrównywanie dysproporcji jako elementy łącznie definiujące spójność terytorialną. Należy także podkreślić, że w odpowiedziach nie pojawiają się elementy wskazujące na rolę integracyjną spójności terytorialnej (jej postulowana czasem nadrzędność względem polityk sektorowych).

Odnosząc odpowiedzi do zawartości znaczeniowej spójności terytorialnej zawartej w eseju ARL [Böhme i in. 2008], należy ponownie stwierdzić, że respondenci dostrzegli tylko niektóre spośród wymienionych tam komponentów. Były to potencjały endogeniczne oraz równy dostęp do infrastruktury i usług. Jednocześnie w podawanych definicjach trudno znaleźć jednoznaczne uznanie samego zróżnicowania terytorialnego jako aktywa rozwojowego. Brak tam również elementu powiązań zewnętrznych regionu (wpływ na inne terytoria oraz wpływ polityk sektorowych). Pomijane są elementy zarządzania związane z wydobywaniem tzw. ukrytej wiedzy.

Na odrębną uwagę zasługuje natomiast pojawienie się w podawanych definicjach, wszystkich praktycznie kluczy terytorialnych zdefiniowanych przy próbach terytorializacji dokumentu Europa 2020 [Zaucha i in. 2014b]. W części odpowiedzi bezpośrednio wymieniane są regiony funkcjonalne, powiązania sieciowe, dostępność transportowa i usługi pożytku publicznego. W prawie wszystkich pojawia się element zasobów terytorialnych. Należy sądzić, że opracowania dotyczące kluczy terytorialnych nie były znane decydentom wojewódzkim. Tym samym badanie kwestionariuszowe stanowi raczej dowód trafności przyjętej wówczas koncepcji, zwłaszcza w jej operacyjnym rozumieniu.

Reasumując, należy stwierdzić, że przedstawiciele władz regionalnych wykazują relatywnie dobrą orientację w problematyce spójności terytorialnej, ale ich rozumienie

pojęcia jest na ogół węższe niż w opracowaniach teoretycznych. Sama niejednoznaczność podawanych definicji jest przy tym do pewnego stopnia odzwierciedleniem braku jednolitości na poziomie teoretycznym oraz europejskim. Można przyjąć, że spójność terytorialna na ogół poprawnie kojarzona jest z prowadzeniem odpowiednio ukierunkowanej polityki przestrzennej oraz z wykorzystaniem czynników endogenicznych. Wąskie rozumienie pojęcia jest do pewnego stopnia zdeterminowane jego wykorzystaniem w projektach i programach Unii Europejskiej. Jednocześnie w tle przytaczanych definicji pojawiają się cele nadrzędne o charakterze egalitarystycznym (wyrównywanie różnic w rozwoju i poziomie życia). Stawia to w jakimś sensie spójność terytorialną na pozycji służebnej względem spójności społecznej i gospodarczej.

Jako cechy specyficzne rozumienia pojęcia „spójność terytorialna” przez polskie województwa (względem opracowań teoretycznych, a także względem dokumentów europejskich) wskazać należy m.in.:

- bardzo ograniczone odwołania do środowiska przyrodniczego jako komponentu spójności terytorialnej;
- częste podkreślanie elementu powiązań, ale prawie wyłącznie w kontekście rozwoju infrastruktury, lecz już nie samej intensyfikacji interakcji, a tym bardziej współpracy między jednostkami i rozwoju układów sieciowych;
- częste, choć nie zawsze bezpośrednie odwoływanie się do wyrównywania różnic pomiędzy regionami jako wartości nadrzędnej;
- brak odniesień do rozwoju policentrycznego.

W ostatnim przypadku jest to z pewnością konsekwencją poziomu geograficznego, na jakim przeprowadzone było badanie (policentryzm częściej definiowany jest na poziomie krajowym), mimo to uwagę zwraca brak odwołań do wzmacniania innych ośrodków w regionie (poza stolicą województwa). Równoważenie rozwoju opiera się raczej na niwelowaniu tradycyjnej dychotomii centrum–peryferia, przy czym peryferia utożsamiane są z obszarami wiejskimi i ewentualnie małymi miastami. Na rolę powiązań funkcjonalnych oraz dostępności zdecydowanie częściej uwagę zwracano w województwach otaczających główne ośrodki metropolitalne. Trudno jest natomiast wskazać inne prawidłowości regionalne, różnicujące sposób rozumienia spójności terytorialnej.

Pomimo opisanych wyżej różnic w definiowaniu, a nawet rozumieniu pojęcia spójności terytorialnej, większość województw deklaruje jego wykorzystanie w regionalnych dokumentach strategicznych (por. tabela 9.2). W przypadku strategii rozwoju do spójności terytorialnej odwołują się wszystkie województwa, w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego nawiązania do terminu nie występują tylko w jednym przypadku (województwo lubuskie, gdzie plan będzie zmieniany). W przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Kontraktów Terytorialnych brak odwołań zadeklarowały odpowiednio 3 i 4 województwa. W kilku przypadkach pytanie dotyczące Kontraktu Terytorialnego uznano za przedwcześnie postawione.

W strategiach rozwoju spójność terytorialna pojawia się najczęściej w kontekście wyznaczania Obszarów Funkcjonalnych (OF) oraz Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI). W kilku przypadkach jest ona wymieniana wśród celów strategicznych lub wyzwań rozwojowych. W innych termin używany jest jedynie przy nawiązywaniu do dokumentów krajowych (KPZK 2030) i/lub europejskich. Równoległe niektórzy respondenci stwierdzili, że w strategiach znajduje się termin spójności przestrzennej, który do pewnego stopnia może być utożsamiany ze spójnością terytorialną. Spośród kluczy terytorialnych w odpowiedziach najczęściej pojawiała się dostępność transportowa i usługi pożytku publicznego. Odpowiadający wymieniali je jako skojarzone w strategiach rozwoju województw z pojęciem spójności terytorialnej.

W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego część respondentów twierdziła wręcz, że cały dokument dotyczy właśnie spójności terytorialnej. W kilku innych termin wymieniany był na poziomie celów. W przeciwieństwie do strategii pojawiają się także odpowiedzi nawiązujące do potencjałów endogenicznych. W kilku województwach spójność terytorialna utożsamiana jest z rozwojem infrastruktury transportowej, tylko w jednym pojawiają się odniesienia do sieci ekologicznych. W zapisach Regionalnych Programów Operacyjnych widoczne jest bardziej bezpośrednie odniesienie do dokumentów oraz języka Unii Europejskiej. W kontekście spójności terytorialnej wymieniany jest dokument Europa 2020, wykluczenie społeczne, a także indeks rozwoju społecznego (HDI). Termin umieszczany jest na poziomie celów lub osi rozwojowych. Respondenci najczęściej nie precyzują roli spójności terytorialnej w kontraktach terytorialnych, uważając, że dokumenty nie są gotowe. Istniejące komentarze wskazują jednak na traktowanie jej jako zasady pierwotnej, służącej sporządzaniu dokumentu.

Tabela 9.2. Wykorzystanie pojęcia spójności terytorialnej w dokumentach strategicznych regionów

Województwo	Strategia rozwoju województwa	Plan zagospodarowania przestrzennego	Regionalny Program Operacyjny	Kontrakt terytorialny
Dolnośląskie	X	X	X	X
Kujawsko-pomorskie	X	X	X	X
Lubelskie	X	X	X	X
Lubuskie	X	(-)	(-)	(-)
Łódzkie	X	X	X	X
Małopolskie	X	X	(-)	X
Mazowieckie	X	X	X	X

cd. tab. 9.2

Województwo	Strategia rozwoju województwa	Plan zagospodarowania przestrzennego	Regionalny Program Operacyjny	Kontrakt terytorialny
Opolskie	X	X	X	X
Podkarpackie	X	X	X	X
Podlaskie	X	X	X	X
Pomorskie	X	X	X	(-)
Śląskie	X	X	X	X
Świętokrzyskie	X	X	X	X
Warmińsko-mazurskie	X	X	(-)	(-)
Wielkopolskie	X	X	X	X
Zachodniopomorskie	X	X	X	(-)
Liczba województw	16	15	13	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Reasumując, można przyjąć, że pojęcie spójności terytorialnej często pojawia się w analizowanych dokumentach, ale jego rola jest niezwykle zróżnicowana (od jednego z celów strategii, po umieszczenie w „słowniczku”). Po części jest to z pewnością związane z czasem powstania tekstów. W starszych planach lub strategiach termin jest najczęściej tylko wzmiankowany, w nowszych odgrywa nieraz istotną rolę. Jednocześnie widoczne jest, że autorzy różnie postrzegali spójność terytorialną i że miało to wpływ na miejsce i kontekst jej zastosowania.

Względem podawanych w wywiadach definicji spójności, w dokumentach widzimy mniejsze eksponowanie roli potencjałów endogenicznych (być może są one trudne do określenia na poziomie operacyjnym). Zamiast tego spójność terytorialna częściej urasta do roli ogólnego celu lub zasady rozwojowej. Z drugiej strony częściej jest też utożsamiana z wydzielaniem obszarów funkcjonalnych i obszarów strategicznej interwencji (podejście narzędziowe).

Dalsza część badania obejmowała analizę wdrażania poszczególnych elementów spójności terytorialnej opisanych w rozdziale pierwszym (rycina 1.6). Wywiady pozwoliły stwierdzić, na ile województwa realizują tę kategorię, rozumianą jako:

- a) proces dostosowywania polityki do specyfiki danej jednostki terytorialnej (efektywność polityk),
- b) płaszczyzną włączania specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju,
- c) wkład czynników terytorialnych (aktywa terytorialne) w rozwój województwa (efektywność terytorialna).

9.2. Efektywność polityki. Dostosowanie polityk do specyfiki terytorium

Dostrajanie polityki rozwoju do specyfiki polskich województw zostało zbadane przy wykorzystaniu ram teoretycznych wspomnianej już koncepcji *place-based*, tj. paradygmatu polityki ukierunkowanej terytorialnie¹³⁰.

W badaniu stopnia wykorzystania paradygmatu polityki ukierunkowanej terytorialnie przez polskie regiony skoncentrowano się na następujących elementach: (a) wiedzy o regionie i sposobach dzielenia się nią z pozostałymi interesariuszami, (b) pozostałych warunkach wstępnych dialogu terytorialnego, i na (c) samym dialogu, tj. jego ramach instytucjonalnych i instrumentach, barierach i niezbędnych usprawnieniach.

9.2.1. Wiedza

Terytorialne kierunkowanie polityk (czy to prowadzonych przez władze centralne, czy też władze regionalne lub lokalne) wymaga rzetelnej wiedzy o danym terytorium, o jego problemach i szansach rozwojowych oraz o mechanizmach rozwoju lub stagnacji. Wiedza ta jest pierwszym i kluczowym warunkiem niezbędnym do wdrażania spójności terytorialnej we wszystkich jej wymiarach. Aby mogła się ona stać punktem wyjścia dialogu terytorialnego, wymaga pewnego stopnia obiektywizacji (tzw. wiedza *evidence-based*) i standaryzacji. Nie może mieć charakteru wyłącznie intuicyjnego (aczkolwiek wiedza ukryta jest ważnym jej elementem), musi być gromadzona i weryfikowana na bieżąco; powinna pozwalać na formułowanie sądów prospektywnych, a nie tylko na analizy retrospektywne.

Badania przeprowadzone dla krajów NTCCP [Zaucha i in. 2013, 20] wskazują, że w krajach tych najczęściej wykorzystywana jest wiedza ekspercka, wiedza ukryta (*tacit knowledge*) lokalnej czy regionalnej administracji publicznej oraz ogólnie dostępne źródła statystyczne i rejestr gruntów. Tylko w sześciu z przebadanych dwudziestu sześciu krajów istnieją systemy regionalnego lub lokalnego monitoringu, tj. gromadzenia na bieżąco wcześniej ujętych w pewien system (spójność, celowość, adekwatność) informacji przestrzennych niezbędnych do procesu decyzyjnego.

Również wśród polskich województw popularne jest **gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych** (tabela 9.3). Kilka urzędów marszałkowskich ma podpisane stałe umowy z urzędem statystycznym i ma wpływ na badania podejmowane przez GUS. Ocena znaczenia tego sposobu pozyskiwania wiedzy jest też wysoka. Może to nieco dziwić, zważywszy na fakt opóźnień czasowych tego typu analiz. Pozwalają

¹³⁰ Przyjęto oficjalne tłumaczenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, obecnie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Tabela 9.3. Sposoby gromadzenia i przetwarzania (na użytek prowadzenia polityki rozwoju i polityki przestrzennej) wiedzy o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym przez władzę i/lub administrację wojewódzką

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Obserwatorium terytorialne (ROT)	11	5,5	11	od 2013 r., chociaż w pewnych województwach wcześniej, były elementy tego systemu, np. na Mazowszu czy Warmii i Mazurach
Gromadzenie, przetworzenie danych statystycznych	10	5,5	10	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Analizy i badania eksperckie (zlecane)	10	5,3	10	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Proces przygotowania strategii i/lub planu przestrzennego województwa i monitorowanie ich wdrażania (w tym specjalistyczne strony internetowe), przygotowanie raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa	8	6,0	8	różne daty i terminy, od 1999 do 2015 r.
Własne opracowania i ekspertyzy pracowników urzędów marszałkowskich i/lub opracowania i ekspertyzy Regionalnego Biura Gospodarki Przestrzennej/Planowania Przestrzennego	7	4,7	7	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
SIT oraz systemy informacji o przestrzeni	7	5,4	7	od 2000 do 2015 r.
Informacje pozyskane z instytucji samorządowych, takich jak np.: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy – WUP	6	4,4	6	różne daty i terminy, od 1999 do 2013 r.
Konferencje krajowe i z samorządami, spotkania nieformalne i formalne	4	6	4	jedno województwo wskazało, iż od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Inne aktywne (np. badania, modelowanie)	4	5,40 ¹²⁹	5	różne daty i terminy, od 1999 do 2010 r.
Inne pasywne (np. informacje ze sprawozdań od samorządów lokalnych z dokumentów UE)	3	4,5	4	różne daty i terminy, od 1999 do 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

one na dokonywanie ujęć retrospektywnych, ale są mniej przydatne w programowaniu rozwoju. Drugim popularnym źródłem wiedzy są **ekspertyzy**. Także i one są wysoko oceniane, aczkolwiek zdarzają się tu opinie krytyczne, mówiące o nierzetelności wykonawstwa, trudności w formułowaniu, a potem egzekwowaniu wymogów SIWZU. Ważnym źródłem wiedzy jest sam układ regionalny. W kilku województwach **departamenty urzędów marszałkowskich czy regionalne biura planowania przestrzennego** (i ich ekspertyzy oraz opracowania) zostały wymienione jako źródła wiedzy (tylko dwa województwa poinformowały o wykonywaniu celowych badań ankietowych czy modelowaniu społeczno-gospodarczym – inne aktywne metody w tabeli 9.3), ale liczne grono respondentów podkreśliło znaczenie informacji uzyskiwanych od **innych jednostek samorządowych**, od agend i instytucji podległych urzędowi marszałkowskiemu, takich jak: wojewódzkie urzędy pracy, regionalne ośrodki polityki społecznej. W tym kontekście należy także wskazać różnorodne **raporty**, np. z wykonania programu ochrony środowiska, monitoringowy – wdrażania strategii rozwoju województwa, o stanie zagospodarowania przestrzennego i inne. Wiele z tych raportów powstaje ze względu na obwiązujące prawo i nie stanowi własnych inicjatyw władz regionalnych. W tym zakresie rola szczebla krajowego jest istotna. Rzadko natomiast pojawia się informacja o współpracy między różnymi departamentami urzędów marszałkowskich. Wielu respondentów wskazało także przygotowanie strategii, planu wojewódzkiego, raportów z ich wykonania czy też raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa jako sposobów przetwarzania i gromadzenia wiedzy. Ma to jednak charakter wtórny w stosunku do wcześniej wymienionych. Ważniejsze w tym przypadku jest raczej stworzenie bodźca do gromadzenia i przetwarzania informacji, wynikające ze zobowiązań prawnych regionów.

W stosunku do obrazu uzyskanego dla krajów NTCCP polskie realia różnią się jednak znacznie większym znaczeniem przykładanym do tworzenia systemów systematycznego monitoringu regionalnego. Duża liczba województw wymienia **system informacji o terenie** jako źródło wiedzy oraz wielkie nadzieje wiąże z powstaniem **regionalnych obserwatoriów terytorialnych (ROT)**. Istnieją one obecnie we wszystkich województwach, a oceny procesu ich tworzenia są wysokie. Województwa, które wcześniej stworzyły podobne systemy u siebie (zob. np. Trendy Rozwojowe Mazowsza), są z nich zadowolone, z wyjątkiem jednego regionu, gdzie system ten nie zadziałał, a poszczególne jednostki administracji publicznej i ich części nie chciały się dzielić zebranymi informacjami.

Podsumowując, Polska regionalna jest w fazie zmiany sposobów pozyskiwania wiedzy o procesach regionalnych. Coraz większy nacisk kładzie się na tworzenie spójnych systemów i dzielenie się wiedzą posiadaną i istniejącą. Tę tendencję należy pozytywnie

¹³¹ Wynik zaniża niezadowolone z modelowania, bez tego byłoby 6.

ocenić, jeśli tylko uda się ten ambitny zamiar zrealizować. Uregulowania prawne (obowiązek sporządzania raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa) idą w dobrym kierunku i tworzą zapotrzebowanie na rzetelną – aczkolwiek niekoniecznie aktualną – wiedzę o regionie. Podobnie wymóg sporządzania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Nerozwieszana pozostaje jednak kompatybilność wiedzy i informacji uzyskiwanej w różnych skalach przestrzennych.

Osobnym zagadnieniem jest sposób dzielenia się wiedzą. Analiza wyników badania (tabele 9.4, 9.5, 9.6) wskazuje, że władze regionalne nie mają na to pomysłu. Najczęściej wymieniane są sposoby wynikające z wymogów obowiązującego prawa, czyli opiniowanie i uzgadnianie strategicznych dokumentów regionalnych przez władze centralne, składanie wniosków oraz opiniowanie dokumentów rządowych przez samorząd województwa (z podkreśleniem znaczenia konsultacji w ramach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – KPZK), opiniowanie dokumentów regionalnych przez władze regionalne oraz opiniowanie i uzgadnianie dokumentów lokalnych przez władze wojewódzkie. W kilku województwach wskazano procedurę przygotowywania wniosków do gminnych dokumentów planistycznych z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa – PZPW oraz ich późniejsze uzgadnianie w ramach obowiązującej procedury prawnej. Problem polega na tym, iż są to raczej sposoby wpływania na polityki władz innych szczebli, niż autentyczne dzielenie się wiedzą. W procesie tworzenia regionalnych dokumentów strategicznych organizowane są także konsultacje prowadzone w trybie formalno-prawnym. Są one dobrym forum dzielenia się wiedzą, mają jednak charakter periodyczny i ich istotą jest jednak forsowanie wybranych zapisów w konsultowanych dokumentach, a więc podlegają one określonym ograniczeniom.

Wśród kanałów rutynowego dzielenia się informacjami respondenci wymieniali najczęściej strony internetowe, konferencje, informowanie władz krajowych w ramach spotkań bezpośrednich, dyskusje na konwencie marszałków, a jedynie sporadycznie publikacje, raporty (np. raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa, raporty dla Krajowego Obserwatorium Terytorialnego – KOT oraz części diagnostyczne wojewódzkich dokumentów strategicznych). Wielu respondentów wskazało, że samo upublicznianie dokumentów strategicznych, takich jak plan wojewódzki, odgrywa ważną rolę w procesie dzielenia się wiedzą. W dużej mierze jednak są to sposoby pasywne. Nie ma systematycznego namysłu i pomysłu, co zrobić w tym zakresie. Ocena znaczenia tych wszystkich sposobów zapoznawania się z wiedzą jest relatywnie niska, co wskazuje na krytycyzm respondentów w tym zakresie. Na przykład w województwie pomorskim zaniechano regularnego wysiłku publikacyjnego ze względu na słabe efekty tej formy dzielenia się wiedzą. Wyjątkiem są wysoko ocenione inicjatywy własne samorządów wojewódzkich współpracy poziomej i wertykalnej, np. prace nad strategiami makroregionalnymi czy inicjatywami „korytarzowymi”. Zwraca też uwagę nieco większa łatwość i nieco bogatszy wybór instrumentów dzielenia się wiedzą z samorządami i partnerami lokalnymi, niż ze

szczeblem krajowym (zob. tab. 9.4 i 9.5). Częściej w tym kontekście wymieniane są konferencje, środki masowego przekazu (internet), pojawiają się fora terytorialne.

Ani razu nie zaproponowano np. tworzenia interfejsów między regionalnymi systemami informacji terytorialnej. W kilku województwach wskazano na aktywne formy dzielenia się wiedzą. Są to temu poświęcone regionalne fora terytorialne działające do wewnątrz województwa. W innych do tego celu są wykorzystywane spotkania

Tabela 9.4. Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym decydentów szczebla krajowego przez władzę i/lub administrację wojewódzką

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Składanie wniosków oraz opiniowanie dokumentów rządowych przez samorząd województwa	10	5,3	10	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Opiniowanie/uzgadnianie strategicznych dokumentów województwa przez władze centralne	9	5,1	9	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Konwent Marszałków	5	5,0	5	od początku istnienia Konwentu
Informacja elektroniczna (informacja na portalu województwa)	4	4,5	4	różne daty związane z BIP, ROT
Informowanie w ramach spotkań bezpośrednich i udzielanie odpowiedzi władzom centralnym	4	5,5	4	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Konferencje	4	5,0	4	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale w ostatnich latach b. systematyczny charakter, np. w woj. mazowieckim
Międzyregionalne inicjatywy oddolne (Strategia Polski Zachodniej, Wschodniej, CETC itd.)	3	6,0	2	daty związane z inicjatywami
Raporty, publikacje wojewódzkie	3	4,3	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Dokumenty strategiczne i raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa	3	5,7	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Inne	6	4,7	7	różne daty

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

w ramach Konwentu Starostów czy w ramach stowarzyszenia gmin i powiatów danego regionu. W Małopolsce forum takie powoli przejmuje proces sterowania tworzeniem wiedzy, a o to by chodziło w modelu docelowym. Wśród aktywnych sposobów dzielenia się wiedzą dominują jednak konferencje, czasami pojawiają się spotkania tematyczne (celowane), np. w odniesieniu do władz lokalnych i centralnych.

Tabela 9.5. Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym decydentów szczebla lokalnego przez władzę i/lub administrację wojewódzką

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Konsultacje (w trybie formalno-prawnym), w tym konferencje w ramach debaty publicznej nad strategią województwa lub RPO lub planem oraz konsultowanie pozostałych dokumentów strategicznych	10	5,4	11	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Organizowanie konferencji i spotkań otwartych, spotkania z samorządami (kameralne spotkania, ale i duże warsztaty i konferencje)	10	4,6	10	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale ostatnio bardziej dojrzałe formy
Mass media, w tym strony internetowe	6	4,4	6	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale ostatnio bardziej dojrzałe formy
Upublicznienie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW)	6	5,5	6	jeden respondent wskazał, iż od początków istnienia samorządu wojewódzkiego
Regionalne fora terytorialne, rady, w tym regionalne Komitety Strategii Województwa	5	5,8	5	różne daty, od 2006 do 2014 r.
Przygotowanie ocen środowiskowych dla PZPW	3	5,7	3	b.d.
Wnioski z PZPW do gminnych dokumentów planistycznych oraz ich uzgadnianie w procedurze prawnej	3	5,7	3	b.d.
Publikacje	3	4,3	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Ustawowe publikacje	1	6,0	1	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Wspólne wypracowanie opinii w sferze działań, w której przedsiębiorcy są głównym inwestorem	3	4,0	3	b.d.
Tworzenie różnych opracowań, publikowanie ich na nośnikach elektronicznych i zawiadomianie interesariuszy (głównie samorządów o ich istnieniu), wysyłanie w wersji papierowej	2	4,5	2	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Tworzenie zespołów eksperckich i problemowych (z udziałem organizacji pozarządowych – NGO) z różnych dziedzin i/lub zespołów z udziałem samorządów lokalnych	2	5,3	3	b.d.
Pozostałe spotkania, np. spotkania ze stowarzyszeniami i organizacjami terytorialnymi, np. z forum starostów, czy spotkania marszałka z przedstawicielami samorządów lokalnych	2	6	4	od początku istnienia tych forów
Pozostałe	3	5	6	różne daty

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Inaczej wygląda sytuacja dzielenia się wiedzą z innymi województwami (tabela 9.6). Tu oprócz konsultacji i informacji elektronicznej najważniejsze są kontakty nieformalne, spotkania marszałków i członków zarządu, w tym na Konwencji Marszałków, oraz wszelkiego rodzaju projekty i inicjatywy oddolne. Województwa graniczne wymieniły np. jako ważne forum dzielenia się wiedzą współpracę z Niemcami – zarówno projekty Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EWT, jak i wspólne prace studialne. Pozytywną rolę odegrały też strategie makroregionalne, w tym głównie Strategia Polski Zachodniej, której przygotowanie pozwoliło na intensywne dzielenie się wiedzą przez służby odpowiedzialne za rozwój uczestniczących w tej inicjatywie województw. Także w tym przypadku ocena znaczenia niektórych sposobów dzielenia się wiedzą jest relatywnie niska (vide konferencje, informacja elektroniczna, czy nawet dialog nieformalny).

Reasumując, proces dzielenia się wiedzą wymaga pogłębionej refleksji ze strony decydentów regionalnych. Obecnie stanowi on słabą stronę realizacji spójności terytorialnej w kontekście integrowania polityki rozwoju.

Tabela 9.6. Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym decydentów szczebla regionalnego przez władzę i/lub administrację wojewódzką

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Konsultowanie (opiniowanie) dokumentów strategicznych przez samorządy innych województw (w trybie formalno-prawnym)	10	5,0	9	w większości województw od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Dialog, dyskusje raczej o charakterze nieformalnym	6	4,2	6	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Bezpośrednie spotkania członków zarządów i utrzymywanie stałego kontaktu zarządów województw	4	5,1	5	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Konwent Marszałków	4	5,0	4	od początku istnienia Konwentu
Strategia Polska Zachodnia	4	5,0	4	2010 r.
Informacja elektroniczna (informacja na portalu województwa)	4	3,6	4	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale bardziej dojrzałe formy ostatnio w niektórych województwach
Dokumenty strategiczne i informacje w nich zawarte (informacje i oceny o stanie województwa zamieszczone w Strategii...)	3	6,0	3	b.d.
Spotkanie przedstawicieli biur rozwoju regionalnego i/lub biur planowania przestrzennego z poszczególnych województw	3	4,3	3	b.d.
Międzyregionalne inicjatywy oddolne: np. Inicjatywa CETC-ROUTE 65 czy Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy	2	4,5	2	różne daty: od 1999 do 2014 r.
ROT i fora regionalne dzielące się informacjami z podobnymi strukturami w innych regionach	2	5,5	2	2013 r.
Organizacja konferencji	2	3,0	2	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale bardziej dojrzałe formy ostatnio

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Udział w innych spotkaniach i seminariach krajowych i zagranicznych i/lub w pracach grup roboczych	3	4,3	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Współpraca przygraniczna z partnerami zagranicznymi	2	5,4	5	różne daty: od 1999 do 2010 r.
Pozostałe	5	3,9	7	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

9.2.2. Dialog terytorialny – warunki wstępne

Dialog terytorialny to swoiste „ucieranie się” opinii i poglądów różnych uczestników gry decyzyjnej, wzajemne przekonywanie się do pewnych działań. Jest on warunkiem niezbędnym poprawy efektywności prowadzenia polityki rozwoju w ramach paradygmatu *place-based*. Pozwala na lepsze wykorzystanie lokalnej czy regionalnej specyfiki (uwarunkowań, mechanizmów, potencjałów endogenicznych, w tym kapitału terytorialnego), a zarazem umożliwia zmniejszenie negatywnego wpływu lokalnych i regionalnych egoizmów, patrzenia tylko przez pryzmat interesu danego „miejsca”, bez brania pod uwagę szerszego (np. krajowego) kontekstu rozwojowego. Na przykład władarze wielkich miast de facto odpowiadają przed swoim elektoratem głównie za ich rozwój, pomimo ogromnego wpływu, jaki te organizmy wywierają na funkcjonowanie całego kraju. Dialog terytorialny może te ograniczenia zmniejszyć.

Z perspektywy szczebla regionalnego warunkiem wstępnym dialogu, oprócz zobiektywizowanej wiedzy, jest umiejętne komunikowanie innym uczestnikom gry rozwojowej priorytetów rozwojowych danego „miejsca” (województwa) i warunków ich realizacji (oczekiwań wobec ich zachowania) oraz zdolność do dokonywania oceny skutków polityk innych podmiotów.

Władze regionalne zapytane o sposoby wyrażania swych oczekiwań względem innych uczestników gry rozwojowej wskazały – co nie dziwi w świetle informacji zawartych w paragrafie o dzieleniu się wiedzą – procesy zapisane w aktach prawnych, tj. opiniowania i uzgadniania dokumentów między szczeblami administracji publicznej (tabela 9.7). W tym kontekście ponownie aż cztery województwa wymieniły składanie wniosków do KPZK 2030, co wraz z wysoką oceną znaczenia tego procesu świadczy

o sporym wkładzie KPZK 2030 dla kształtowania się dialogu terytorialnego w Polsce. Pojawiły się jednak dodatkowe sposoby wyrażania tego typu oczekiwań: zapisywanie ich w dokumentach strategicznych (najczęściej wybierana ze wszystkich opcji) i indywidualne stanowiska Zarządów czy Sejmików w konkretnych sprawach, jak również działania „miękkie i nieformalne”, tj. wymiana informacji i rozmowy w ramach współpracy z innymi województwami oraz innymi decydentami (zwraca uwagę wysoka ocena ich znaczenia), a także dyskusje na Konwencie Marszałków. Zakres tych działań jest więc bogaty i kompleksowy. Najwyżej oceniono formalne kanały opiniowania, nieco słabiej zapisywanie oczekiwań w dokumentach strategicznych oraz działania nieformalne. W odniesieniu do Konwentu Marszałków pojawiła się opinia, iż było to ważne forum wyrażania oczekiwań, ale „instrument traci na znaczeniu”. Wyniki te pokazują wciąż wysokie znaczenie ram prawnych dla kształtowania się dialogu terytorialnego w Polsce. Kultura prowadzenia polityki rozwoju w Polsce daleka jest od modelu skandynawskiego. Cieszyć musi pozytywna ocena skuteczności zapisywania oczekiwań w dokumentach strategicznych, co wydawać by się mogło bardzo dobrym rozwiązaniem. Tylko dwa województwa oceniły najwyżej ten sposób komunikowania swoich oczekiwań. Oznacza to, iż oczekiwania zapisane w tych dokumentach de facto nie są przedmiotem pełnej i pogłębionej analizy innych aktorów gry rozwojowej. Istnieje jednak nadzieja, że instrument kontraktu terytorialnego zmieni ten stan rzeczy, a oczekiwania te staną się kluczowym elementem mandatu negocjacyjnego i będą brane pod uwagę oraz dyskutowane. Pojawiły się też działania wysoce innowacyjne, jak np. mandaty negocjacyjne do ZIT czy Miejskich Obszarów Funkcjonalnych – MOF (np. na Pomorzu) lub też inicjowanie przez marszałka projektów, wokół których skupiają się potem interesariusze z terenu województwa (woj. warmińsko-mazurskie).

Zapytani o to, czy prowadzone są w województwie analizy wpływu polityk ponadwojewódzkich (krajowych i europejskich) na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne regionu, respondenci odpowiedzieli pozytywnie, tj. nikt nie wybrał odpowiedzi, iż takich prac się nie prowadzi. Sporo (siedem województw) wskazało jednak opcje „częściowo”, co może świadczyć o pewnym ograniczeniu tych działań. Lektura komentarzy rodzi przekonanie, że jest to chyba odpowiedź najbliższa prawdy, także w odniesieniu do tych, którzy potwierdzili prowadzenie tego typu analiz. Jako reguła są one bowiem prowadzone głównie przy okazji opracowywania dokumentów strategicznych województwa i to pod kątem ich zgodności z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (KSRR) i Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (a więc w ograniczonym zakresie). Wymieniano jeszcze analizy dotyczące alokacji środków UE, czy przy okazji ogłaszania przez UE ważnych dokumentów rozwojowych (np. korytarze europejskie TEN-T, obszary transgraniczne). Inną okazją jest ogłaszanie przez rząd założeń polityk. W tym kontekście najczęściej wymieniana była polityka transportowa. Są to więc prace o charakterze jednorazowym (najczęściej jednokrotnie w okresie programowania UE) i pasywnym. Jak wskazał jeden z respondentów,

Tabela 9.7. Sposoby wyrażania przez władze i/lub administrację województwa oczekiwań w zakresie polityki rozwojowych względem innych uczestników gry rozwojowej

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Zapisywanie oczekiwań w Strategii i PZPW	9	5,2	9	różne daty
Indywidualne stanowiska marszałka, zarządu, sejmiku, województwa, także apele, uchwały intencyjne	8	4,9	8	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Składanie wniosków do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin oraz ich uzgodnienia	8	5,1	8	od początków istnienia samorządu wojewódzkiego, a niektórzy respondenci wskazują wyraźne wzmocnienie od 2009 r.
Opiniowanie i konsultowanie wszelkiego rodzaju dokumentów szczebla krajowego czy unijnego	7	5,6	7	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Składanie wniosków do KPZK 2030	4	5,8	4	2010 r.
Rozmowy i wymiana informacji w ramach współpracy z innymi województwami oraz decydentami i administracją szczebla lokalnego i krajowego i/lub inne działania miękkie	6	5,4	8	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Konwent Marszałków	5	4,8	5	od początku istnienia Konwentu
Składanie wniosków do planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz ich uzgodnienia	3	5,3	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Stanowiska negocjacyjne do kontraktu terytorialnego lub miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF)	3	5,3	3	2013 r.
Uczestnictwo w Komitecie Regionów w UE	3	5,0	3	b.d.
Umowy partnerskie z innymi regionami spoza Polski	2	3,5	2	b.d.
Spotkania przedstawicieli biur rozwoju regionalnego i/lub biur planowania przestrzennego z poszczególnych województw	2	5,0	2	b.d.
Pozostałe				b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

pomimo prowadzenia tego typu ocen „nie analizuje się faktycznego ich (tj. polityk krajowych i UE) wpływu na rozwój np. na PKB”.

Brakuje ram i instrumentarium tego typu analiz. Najczęściej przytaczane były następujące sposoby: **ekspertyzy zewnętrzne, konsultacje z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (MIR) oraz analizy Konwentu Marszałków** (tabela 9.8). Ich ocena była relatywnie niewysoka, co świadczy o istotnym deficycie w tym zakresie. Najwyższe oceny pojawiły się tylko dwukrotnie (raz w odniesieniu do ekspertyz zewnętrznych i raz w odniesieniu do Konwentu Marszałków). Lepiej oceniane były narzędzia specyficzne wybrane przez nieliczne województwa, takie jak: diagnozy stanu województwa (na potrzeby sporządzania dokumentów strategicznych) – 2 województwa, własne ekspertyzy i nieformalne analizy urzędu marszałkowskiego – 1 województwo oraz dyskusje na ten temat na forum Rady ds. Rozwoju Województwa – 1 województwo. O braku rutynowych

Tabela 9.8. Sposoby analizowania przez władze i/lub administrację województwa wpływu polityk ponadwojewódzkich (krajowych i europejskich) na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne regionu

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Analizy i opracowania naukowe oraz ekspertyzy zewnętrzne	6	4,8	5	b.d.
Konsultacje z MIR	6	4,8	6	b.d.
Analizy Konwentu Marszałków (udział w ich przygotowywaniu)	5	4,6	5	b.d.
Diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa i inne dokumenty	3	5,7	3	różne daty
Opiniowanie dokumentów krajowych	3	5,3	3	od początków istnienia samorządu wojewódzkiego
Robocze dyskusje na spotkaniach	3	4,3	3	b.d.
Monitoring i ewaluacja/oceny ewaluacyjne	2	5,5	2	b.d.
Analiza dokumentów MRR/MIR czy PAIZ	2	3,0	2	od początków istnienia samorządu wojewódzkiego
Zgodność strategii i wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego	2	5,5	2	b.d.
Pozostałe	9	4,9	12	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

sposobów prowadzenia tego typu analiz świadczy duża liczba (12) odpowiedzi pojedynczych (tabela 9.8). Województwa różnią się więc w podejściu do tej kwestii.

Zapytani również o to czy gminy, ministerstwa, ościenne województwa analizują wpływ polityki prowadzonej w danym województwie na rozwój zarządzanych przez nie obszarów, respondenci znowu odpowiedzieli pozytywnie (tabela 9.9), aczkolwiek w odniesieniu do analiz prowadzonych przez inne województwa wskazań pozytywnych było najmniej. Kilka razy pojawiły się opcje „częściowo”.

Tabela 9.9. Częstość analizowania przez innych uczestników gry rozwojowej wpływu polityk wojewódzkich na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne zarządzanych przez nie obszarów w opinii respondentów szczebla wojewódzkiego¹³²

Poziom krajowy				Poziom lokalny			Inne województwa				
tak	nie	częściowo	nie wiem	tak	nie	częściowo	tak	nie	częściowo	wyjątkowo	nie wiem
9	1	3	1	11	0	3	8	1	3	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zakres tych analiz jest jednak wąski i często ograniczony na szczeblu centralnym do sprawdzania zgodności z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego. Jeden z respondentów wręcz stwierdził „MIR analizuje dokumenty wojewódzkie z mocy prawa, ale ma to charakter formalny i rzadko owocuje konkretnymi uwagami”. Część respondentów wymieniła też zagadnienia, takie jak: gospodarka wodna, odnawialne źródła energii, drogi wodne, Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami i wskazała jako podmioty dokonujące oceny: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Na szczeblu lokalnym analizy polityki rozwojowej regionu są prowadzone w związku z procesem konsultacji/opracowywania czy to dokumentów regionalnych, czy lokalnych. W pierwszym przypadku chodzi o to, by dokumenty regionalne (szczególnie Główny Urząd Geodezji i Kartografii – GUGiK, ale także strategia i plan wojewódzki) nie ograniczały nadmiernie możliwości rozwojowych gmin. W drugim natomiast priorytety wojewódzkie traktowane są jako uwarunkowania lokalnego rozwoju czasem o charakterze werbalnym, czasem (np. studia) o charakterze formalnym (wiążącym). Jeden z respondentów wręcz stwierdził, że „przy tworzeniu lokalnych studiów uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego gminy zwracają

¹³² Na to pytanie odpowiedzi udzieliło 14 regionów.

uwagę na spójność z dokumentami wojewódzkimi, ponieważ to województwo jest dysponentem środków”.

Ocenę tego typu dokonują także województwa ościenne. Niektórzy respondenci podkreślali, iż dzieje się to jednak w wyjątkowych sytuacjach, gdy te regiony są zainteresowane elementami strategii wpływającymi na ich rozwój (wspólny problem, korytarz infrastrukturalny lub ekologiczny, turystyka etc.). Są też chlubne wyjątki, np. Żuławy i Program dla Żuław tworzony pod auspicjami obu marszałków. Podobnie strategie makroregionalne także mogły dać asumpt do takich porównań, ale respondenci o tym nie wspomnieli. W jednym przypadku zaznaczono natomiast, iż analiz takich dokonują władze sąsiadujących z polskim województwem niemieckich krajów związkowych.

Instrumentarium prowadzenia tego typu ocen i ramy, w których to się dzieje, są nad wyraz skromne. Większość respondentów wymieniło konsultację dokumentów strategicznych województwa i procedury związane z tokiem formalno-prawnym sporządzania dokumentów planistycznych (tabela 9.10). W ocenie tego działania dominują odczucia pozytywne, ale tylko dwa województwa dały tu najwyższe noty. Pojawił się więc pewien niedosyt. Tylko nieliczne województwa sygnalizowały

Tabela 9.10. Sposoby analizowania przez innych uczestników gry rozwojowej wpływu polityk wojewódzkich na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne zarządzanych przez nie obszarów

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
Analiza będąca oceną formalną, uwagi do dokumentów (konsultacja dokumentów strategicznych województwa), procedura związana z tokiem formalno-prawnym sporządzania dokumentów planistycznych	10	5,2	10	od początków istnienia samorządu wojewódzkiego
Ekspertyzy wykonywane przez osoby z zewnątrz	4	4,8	4	b.d.
Własne analizy służb planistycznych (głównie ościenne województwa)	3	5,3	3	b.d.
Konsultacje nieformalne i/lub spotkania z władzami sąsiednich województw	3	4,3	4	b.d.
Pozostałe	7	5,1	12	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

inne ramy, tj. spotkania i konsultacje nieformalne, ale ich ocena nie była wysoka. Podstawowym instrumentem takich ocen są ekspertyzy zewnętrzne i własne analizy odpowiedzialnych służb. Jedno województwo wskazało na panele ekspertów na różnych szczeblach administracji publicznej, a inne na gromadzenie istniejących opracowań zewnętrznych (jako prawdopodobnie substytut ekspertyz). Dominowały oceny wysokie, ale nie najwyższe. Lepiej oceniono pracę własną administracji publicznej aniżeli ekspertyzy zewnętrzne. Pewne zdziwienie musi budzić tego typu wysoka ocena w zderzeniu z krytycznymi uwagami dotyczącymi zakresu samej oceny.

Reasumując, dokonywane są oceny strategii, planów, programów (rządziej polityk) przez uczestników gry rozwojowej, na które mają one wpływ. Respondenci ze szczebla regionalnego wyraźnie lepiej oceniają własne dokonania w tym zakresie (z wyjątkiem oceny horyzontalnej), aniżeli podmiotów szczebla centralnego i lokalnego. Instrumentarium i ramy tych działań są jednak ograniczone głównie do konsultacji, opiniowania i uzgadniania. Nie pojawiają się kategorie takie jak synergia, budowanie wspólnych potencjałów, dominuje dążenie formalistyczne do unikania konfliktów i zachowania zgodności. Wśród instrumentów nie ma pionowych i poziomych think-tanków, grup wspólnych etc. Należy sądzić, iż kontrakty terytorialne i partnerskie (samorządowe) nieco ten obraz zmieniają.

9.2.3. Dialog terytorialny – ramy, ocena, bariery i potrzebne usprawnienia

Dialog terytorialny to sposób kształtowania polityki rozwoju wspólnie (tj. w toku autentycznej debaty) przez podmioty formalnie lub nieformalnie poczuwające się do odpowiedzialności za rozwój jakiegoś obszaru/regionu, będącego częścią większego terytorium. Celem jest wykorzystanie na rzecz rozwoju lokalnych potencjałów tak, aby było to zgodne z szerszym strategicznym zamysłem rozwojowym przyjętym na szczeblu ponadlokalnym, np. krajowym czy regionalnym. Taki dialog może mieć charakter formalny, nakazany przez prawo, lub nieformalny, poziomy (np. między gminami czy samorządami wojewódzkimi) bądź pionowy, np. między samorządami lokalnymi i wojewódzkim. Respondenci zapytani o ramy dialogu terytorialnego najczęściej wymieniali nowe instrumenty: kontrakt terytorialny, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) oraz obszary strategicznej interwencji (OSI) – najczęściej wybierana opcja, kontrakty samorządowe oraz kontakty partnerskie, np. nawiązywanie nowej współpracy z regionami oraz utrzymywanie współpracy z regionami graniczącymi. Popularne były także ramy tradycyjne, np. współpraca w ramach Konwentu Marszałków (raczej oceny średnie) czy konsultacje społeczne (tabela 9.11).

Ten pierwszy sposób, tj. fora i kontrakty, został wyżej oceniony (miał większe znaczenie) od działań tradycyjnych, aczkolwiek bardzo mało było not najwyższych dla ZIT i OSI. Wskazuje to na spore pole do poprawy i usprawnień w tym zakresie. Rządziej wymieniane kontrakty samorządowe, regionalne fora terytorialne miały

Tabela 9.11. Sposoby i ramy prowadzenia dialogu terytorialnego w województwie

	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Czas wprowadzenia
ZIT lub OSI	8	5,1	8	2013 r.
Konwent Marszałków i ich współpraca	7	4,2	6	od początku istnienia konwentu
Kontakty partnerskie: nawiązywanie współpracy oraz utrzymywanie współpracy z regionami graniczącymi	6	4,5	6	b.d.
Kontrakt terytorialny	5	5,6	5	2013–2014
Regionalne Forum Terytorialne czy rada ds. rozwoju województwa	5	5,8	5	rożne daty: od 2009 do 2014 r.
Konsultacje społeczne (także internetowe) i/lub debaty publiczne	5	5,4	5	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Wszelkiego rodzaju spotkania administracji i władz regionalnych ze zorganizowanymi uczestnikami gry rozwojowej, np. z konwentem starostów czy zreszzeniami gmin	4	5,5	10	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego
Strategia Wojewódzka, Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, RPO	4	5,5	4	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale jedno województwo deklaruje nową jakość od 2013 r.
Kontrakty samorządowe	3	6,0	2	2013–2014
Media	3	5,7	3	od początku istnienia samorządu wojewódzkiego, ale jedno województwo deklaruje nową jakość od 2011 r.
Tematyczne grupy robocze, grupy konsultacyjne	3	5,3	3	2007 r.
Komitet Monitorujący Strategii, Komitet Monitorujący RPO oraz Podkomitet Monitorujący Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)	3	5,7	3	2007 r.
Ewaluacja	2	5,0	2	2007 r.
Strategia Polski Zachodniej	2	5,5		2010 r.
Pozostałe	3	4,7 ¹³²	6	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

za to duże znaczenie, a data wprowadzenia tego typu formy dialogu pokazuje, że jest to sprawa „świeża”.

Ponadto wskazywano na wszelkiego innego rodzaju fora regionalnej dyskusji, takie jak: Konwent Starostów, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów, Rada Pożytku Publicznego czy też Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego (w tabeli 9.11 jako wszelkiego rodzaju spotkania...). Wśród spotkań na uwagę zasługują kameralne spotkania nieformalne, np. rozmowy z władzami gmin prowadzone przez zarząd województwa, szczególnie w sytuacjach, gdy brakuje narzędzi formalnych, a zagrożony jest interes publiczny. Jako że te sposoby prowadzenia dialogu wymieniane były sporadycznie, trudno o obiektywną ocenę ich znaczenia (przeważały noty wysokie, ale nie najwyższe). Powstaje jednak pytanie, czy fora te służą kształtowaniu polityki rozwoju, czy tylko wymianie informacji.

Miejscem dialogu są także wszelkiego rodzaju debaty, w tym te związane z konsultowaniem dokumentów strategicznych województwa, a więc i same dokumenty oraz proces ich przygotowania. Nie ma wątpliwości, że w istotny sposób wpływają one na politykę rozwoju, ale taki dialog ma jednak charakter periodyczny (okresowy). Również i tu oceny są wysokie (dominanta 6), co świadczy o dużym znaczeniu tych procesów.

Trzy województwa wymieniły media (głównie internetowe) jako forum dialogu, a ten sposób wydaje się mieć charakter przyszłościowy, pod warunkiem zapewnienia jego interaktywności i realnego wpływu na kształtowanie polityki rozwoju. Wymieniono ponadto sporadycznie takie ramy dialogu, jak: ewaluacja, komitety monitorujące RPO i Podkomitet Monitorujący PO KL, uczestnictwo w grupach opracowujących dokumenty rządowe, grupy tematyczne, projekty międzynarodowe, wspólne działania Urzędów Marszałkowskich i samorządów lokalnych (np. tworzenia obszarów funkcjonalnych).

Sytuacja w Polsce w zakresie dialogu terytorialnego jest inna niż w krajach NTCCP. Pojawiają się instrumenty umowne, podczas gdy w krajach NTCCP [Zaucha i in. 2013, 43] dominuje planowanie ponad granicami administracyjnymi i hierarchia między dokumentami planistycznymi (to także mamy w kraju, ale w słabszym wymiarze, zob. debaty i konsultacje). W porównaniu z badaniem NTCCP musi zastanawiać jednak wyższy poziom zadowolenia polskich województw z dialogu terytorialnego. W krajach NTCCP 48% respondentów uznało, iż dialog nie funkcjonuje i nie jest wystarczający [Zaucha i in. 2013, 37]. W Polsce dominuje umiarkowane zadowolenie. Respondenci zostali także zapytani o ogólną, skwantyfikowaną (skala od 0 do 6) ocenę zadowolenia z dialogu terytorialnego prowadzonego w ramach województwa, z sąsiednimi województwami oraz z innymi podmiotami (w tym np. z ministerstwami; tabela 9.12). Siedem województw oceniło dialog na szkolną czwórkę, a tylko trzy na ocenę celującą¹³⁴. Średnia wychodzi jednak wysoka: 4,8 w odniesieniu do dialogu „w dół” i 4,6 do

¹³³ Zaniżenie ze względu na niską ocenę badań ankietowych przez jedno województwo.

¹³⁴ Oceny dokonało 15 respondentów.

dialogu „w górę”. Lepiej oceniany jest więc dialog wewnątrzwojewódzki, ale wynika to z opinii jednego regionu, który samorzutnie zróżnicował swoją ocenę (dokonano zróżnicowania oceniając zadowolenie z dialogu wewnętrznego na 6, a z dialogu z jednostkami centralnymi zaledwie na 3 – najniższa podana nota). Generalnie jednak ankieta wykazała niechęć respondentów do operowania ocenami poniżej 4 (tylko kilka przykładów w całej ankiecie). Jeśli więc przyjąć, iż ze względu na tę niechęć skala ocen wahała się de facto od 3 do 6, to ocena 4,6–4,8 nie jest zbyt wysoka.

Jest charakterystyczne, że nieco słabsze oceny wystawiano raczej w województwach Polski zachodniej i północnej, a nieco wyższe w południowej i wschodniej, choć nie było to regułą. Źródeł tego zróżnicowania można byłoby się doszukiwać w elementach kulturowych (łatwiejszy dialog na terenach o bardziej zasiedziałej ludności) względnie w różnych oczekiwaniach stawianych wyjściowo podejmowanej współpracy terytorialnej.

Tabela 9.12. Ocena zadowolenia z dialogu terytorialnego w ramach województwa oraz z innymi podmiotami

WOJEWÓDZTWO	ZADOWOLENIE
Opolskie	6*
Lubuskie	6
Lubelskie	6
Śląskie	6
Małopolskie	6
Kujawsko-pomorskie	5
Świętokrzyskie	5
Podlaskie	5
Wielkopolskie	4,5
Dolnośląskie	4
Zachodniopomorskie	4
Warmińsko-mazurskie	4
Łódzkie	4
Podkarpackie	4
Pomorskie	4
Mazowieckie	b.d.

* 3 w relacjach z władzami krajowymi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W kolejnych pytaniach zbierano opinie dotyczące głównych barier utrudniających dialog terytorialny oraz potrzeb w zakresie instrumentów, które mogłyby ten dialog usprawnić. Respondenci wymienili bardzo wiele ograniczeń dla prawidłowego dialogu, koncentrując się przy tym na problemach w relacjach region–gmina oraz region–Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Tylko jedno województwo – opolskie – zadeklarowało, że barier takich nie ma (wewnątrz regionu), a dialog odbywa się prawidłowo. Tak duża ilość zastrzeżeń pozostaje w dość zaskakującej sprzeczności z opisanym wyżej ogólnym zadowoleniem z dialogu terytorialnego (tabela 9.12). Potwierdzałoby to tezę, że przynajmniej w niektórych województwach oczekiwania względem jakości dialogu są ograniczone. Można to także tłumaczyć faktem, że respondenci oceniali dialog, który ma miejsce, jako bariery wymieniali zaś czynniki uniemożliwiające inne kierunki i formy współpracy.

Generalnie możliwe jest dokonanie prostej klasyfikacji barier dla dialogu terytorialnego identyfikowanych na poziomie wojewódzkim. Są to:

- bariery związane z egoistyczną postawą oraz niechęcią do współpracy na szczeblu lokalnym. Jest to związane z zauważalną sprzecznością interesów pomiędzy poziomem województw i gmin oraz pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Dodatkowo gminy często nie dostrzegają potrzeby integracji działań i polityk. Podejmują dialog wyłącznie w sytuacjach, gdy jest to związane z możliwością pozyskania środków (np. środków UE);
- bariery związane ze stanem prawnym, biurokracją i układem kompetencji na poziomie centralnym oraz regionalnym. Respondenci podkreślali nadmiar obowiązków formalnych spoczywających na województwie (kosztem koncentrowania się na polityce rozwoju). Zwracano także uwagę na mankamenty obecnej ustawy o planowaniu przestrzennym oraz na nadmiar dokumentów strategicznych, a także brak konsekwencji w podejmowanych działaniach (np. brak kontynuacji procesów zapoczątkowanych przez KPZK 2030). Odrębnym istotnym problemem okazała się niewystarczająca koordynacja pomiędzy działaniami podejmowanymi w ramach polityki spójności, a tymi podejmowanymi przy wsparciu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Podnoszono także zagadnienia związane z usytuowaniem komórek zajmujących się planowaniem w strukturach władz regionalnych;
- bariery związane z przepływem informacji i prowadzeniem konsultacji. W tym miejscu wskazywano głównie na mankamenty działania szczebla centralnego (MIR), przede wszystkim na niedostateczną politykę informacyjną oraz zbyt szybki kalendarz prowadzenia konsultacji z regionami. Dodatkowo podkreślano trudność w dotarciu do szerokiego grona przedsiębiorców (jako uczestników konsultacji), ujawniającą się już na poziomie regionalnym;
- bariery związane z szeroko rozumianym kapitałem społecznym, wśród których wskazywano na złe rozumienie idei integracji, wypaczanie informacji.

W tym kontekście podkreślano również mało transparentny (dyskretny) sposób załatwiania spraw, mogący wynikać z braku wzajemnego zaufania uczestników polityki przestrzennej. Zauważono ponadto roszczeniowe postawy przedstawicieli władz lokalnych względem regionów (częściowo związane z nieznaną podziału kompetencji).

Uzyskane odpowiedzi nie charakteryzowały się prawidłowościami regionalnymi. Niechęć gmin do współpracy i brak zrozumienia dla polityki zintegrowanej terytorialnie ujawnia się zarówno w województwach wschodnich, jak i niekiedy w Polsce centralnej i północnej. Niektóre województwa Polski Wschodniej oceniające zadowolenie z dialogu na najwyższym poziomie (6) wymieniły jednocześnie wiele barier o różnym charakterze.

W tym miejscu na uwagę zasługuje opinia wyrażona w wywiadzie z jednym z ekspertów (spoza władz wojewódzkich), który wskazał na istnienie bariery związanej z trudnością podejmowania decyzji przez urzędników. Zauważył on, że występują daleko idące obawy przed podejmowaniem decyzji o różnicowaniu przestrzennym działań i polityk, w tym zwłaszcza o koncentracji terytorialnej inwestycji (oraz środków).

W przypadku pytania o potrzebę zastosowania nowych instrumentów odpowiedzi nie były spójne. W pięciu województwach kwestionowano potrzebę kreowania nowych narzędzi, zaznaczając, że wystarczające byłoby lepsze i konsekwentne wykorzystanie tych już istniejących. W kilku kolejnych proponowano raczej rozwiązania miękkie, usprawniające formy dialogu. Wskazywano na trudności związane ze zbyt dużą liczbą spotkań. Postulowano lepsze wykorzystanie wideokonferencji oraz internetu, a także zwiększenie liczby etatów w pionach informacyjnych. Podkreślano, że ważne jest włączanie podmiotów lokalnych (gmin) do dialogu na wstępnym etapie działań (np. inwestycyjnych), kiedy możliwy jest autentyczny wpływ na kształt podejmowanych decyzji (a nie tylko zapraszanie ich na konsultacje projektów de facto opracowanych). Część regionów wymieniała jako nowe instrumenty narzędzia już funkcjonujące lub wprowadzane, jak Kontrakt Terytorialny oraz Regionalne Fora Terytorialne. W pierwszym przypadku postulowano jednak modernizację założeń Kontraktów (tak aby obejmowały wszystkie środki przeznaczone na rozwój regionu).

Spośród postulatów wskazujących na konkretne modernizacje stanu prawno-organizacyjnego wymienić należy podstawowe:

- potrzebę zmiany systemu planowania, tak aby zwiększona została rola planu wojewódzkiego jako nadrzędnego dla planów miejscowych (obecnie funkcje takie w pewnej części przejęły tzw. specustawy);
- propozycję wprowadzenia instrumentów finansowych przymuszających do dialogu i współpracy, w tym postulat powołania instrumentu dla obszarów wiejskich na wzór ZIT oraz jednoczesne przeniesienie funduszy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) do programów finansowanych w ramach polityki Funduszu Spójności.

Podsumowując rozważania odnośnie do opinii respondentów w zakresie barier i nowych instrumentów dialogu, można zaryzykować stwierdzenie, że badani przedstawiciele władz regionalnych:

- są z funkcjonującego dialogu raczej zadowoleni,
- widzą jednocześnie wiele barier dla jego rozwoju,
- jako receptę na poprawę sytuacji wskazują głównie rozwiązania miękkie usprawniające działania już istniejących form instytucjonalnych, a tylko niekiedy sugerują duże zmiany o charakterze systemowym (zmiana krajowego systemu planowania, reforma polityki rozwoju obszarów wiejskich UE).

Ważną konstatacją jest przy tym stwierdzenie, że niedostatki dialogu terytorialnego występują praktycznie w całym kraju (największa i dość konsekwentna akceptacja dla obecnego stanu rzeczy ujawniła się tylko w opolskim). Może to oznaczać, że ich podłoże nie jest kulturowe oraz że nie mają one związku z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Czynniki takie z pewnością istnieją, ale ich wpływ ma wymiar bardziej lokalny (nie są widoczne na poziomie regionów). Przyczyn nie zawsze zadowolającego dialogu szukać trzeba zatem w pierwszej kolejności w ułomnościach systemu prawnego na poziomie krajowym. Uwarunkowania lokalne są w tym wypadku elementem dodatkowym.

9.3. Spójność terytorialna jako płaszczyzna włączania specyficznych celów przestrzennych do polityk rozwoju

Badanie miało także na celu sprawdzenie, na ile udało się zintegrować politykę rozwoju województwa, tzn. połączyć w spójną całość elementy przestrzenne i społeczno-gospodarcze, zgodnie z potrzebą uznania terytorialnej różnorodności. Chodziło o zbadanie praktycznego wykorzystania koncepcji *place-based* do zwiększenia efektywności regionalnej polityki rozwoju przez uwzględnienie specyfiki różnych części samego województwa. Uznano, iż najlepszym wskaźnikiem w tym zakresie będzie spójność wojewódzkich dokumentów strategicznych i ich wzajemne przenikanie się.

Jako że w każdym z województw de facto funkcjonują cztery niezależne dokumenty o istotnym wymiarze terytorialnym: (a) strategia rozwoju, (b) plan zagospodarowania przestrzennego, (c) Regionalny Program Operacyjny oraz (d) kontrakt terytorialny, zapytano, na ile udało się je połączyć w spójną całość i w jaki sposób to uczyniono (tabela 9.13).

Dominowały narzędzia systemowe. Jako podstawowy sposób umożliwiający koordynację dokumentów w województwach wymieniano przede wszystkim zapewnianie zgodności w procesie programowania. W tym kontekście wskazano m.in. macierze zgodności oraz przestrzeganie kolejności powstawania dokumentów, tak aby co do zasady cele polityki przestrzennej dostosowywać do celów umieszczonych w strategii

Tabela 9.13. Instrumenty koordynacji polityki przestrzennej wewnątrz regionów

Rozwiązanie/ narzędzie	Liczba województw wskazująca dany instrument (klasę instrumentów)	Ocena znaczenia w skali 1 do 6	Liczba odpowiedzi wykorzystanych do oceny	Rok wprowadzenia
Utworzenie specjalnego zespołu	4	5,4	4	najczęściej 2013
Zapewnienie zgodności w procesie programowania (m.in. macierze zgodności)	9	5,5	8	najczęściej 1999
Monitorowanie realizacji strategii rozwoju województwa i RPO	6	4,8	5	1999–2004
Ewaluacje ex post i ex ante	5	5,2	5	b.d.
Realizacja dokumentu przez ten sam zespół	4	6	3	najczęściej 1999
ZIT i OSI	4	5,7	3	2013
Opiniowanie wewnętrzne (krzyżowe)	3	6	3	1999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

rozwoju regionu, co wskazuje na podrzędne traktowanie kapitału terytorialnego. Jako narzędzie mające największe znaczenie, wymieniano w tym kontekście sprawowanie pieczy nad wszystkimi wymienionymi dokumentami przez ten sam zespół (departament). W kilku innych województwach powołano oddzielne zespoły do koordynowania dokumentów strategicznych. Ponadto jako ważne narzędzia koordynacji wymieniano prowadzenie ewaluacji ex post i ex ante oraz stały monitoring realizacji zapisów, a także wewnętrzny system krzyżowego opiniowania powstających dokumentów. Jako sposoby na koordynację traktowano też czasem istnienie takich instrumentów jak ZIT oraz OSI. Pojedyncze regiony wskazywały także, że sposobem na zapewnienie zgodności dokumentów strategicznych regionu są listy projektów kluczowych oraz równoległość prowadzenia prac nad strategią i planem zagospodarowania.

Województwa na ogół przypisywały duże znaczenie podawanym sposobom koordynacji. Duża część wymienionych narzędzi zaczęła działać już z chwilą reformy administracyjnej w roku 1999 (np. zapewnianie zgodności w okresie programowania i wewnętrzne opiniowanie krzyżowe). Do nowych metod (wprowadzonych w ostatnich latach) zaliczyć należy, z oczywistych względów ZIT i OSI, ale także tworzenie specjalnych zespołów do spraw koordynacji. Rozpatrując sposoby koordynacji w ujęciu regionalnym, można zauważyć, że specjalne zespoły powstawały częściej w województwach Polski zachodniej, regiony wschodnie zaś częściej jako metodę

zapewnienia zgodności dokumentów wymieniały analizy ewaluacyjne ex post lub ex ante. Może to oznaczać, że w tych pierwszych bardziej polegano na własnych zasobach ludzkich, podczas gdy w Polsce Wschodniej oczekiwano na opinie zewnętrznych ekspertów opracowujących ewaluację.

Przedstawiciele regionów zapytani zostali także o zwracanie uwagi w poszczególnych dokumentach (Strategia, RPO, kontrakt terytorialny, inne) na wewnętrzne podziały terytorialne w ramach województwa. Wszystkie odpowiedzi wskazywały, że podziały te są uwzględniane w strategii rozwoju oraz w Regionalnych Programach Operacyjnych. W przypadku kontraktu terytorialnego liczba odpowiedzi pozytywnych wynosiła 11, ale pozostali respondenci nie tyle zaprzeczali zapisom terytorialnym, co raczej uważali postawione pytanie za przedwczesne. Ta pozorna zbieżność opinii dotycząca terytorializacji prowadzonej polityki wewnątrzregionalnej nie oznaczała jednak zgodności w zakresie rzeczywistej skali i sposobu jej uwzględnienia w dokumentach (tabela 9.14). Zbioru możliwych form uwzględnienia nie należy traktować jako kompletny, gdyż udzielane odpowiedzi nie objęły wszystkich form faktycznie zapisanych w dokumentach (zgodnie z wiedzą autorów niniejszego rozdziału). Odpowiedzi świadczą raczej o sposobie postrzegania terytorium przez władze regionalne. Zdecydowanie najczęściej wymienianą formą terytorializacji były Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) zapisywane zarówno w Strategiach Rozwoju, jak i w RPO. Drugą powszechną formą były obszary funkcjonalne.

Tabela 9.14. Wewnętrzne zróżnicowanie przestrzenne w zapisach dokumentów strategiczno-operacyjnych

Sposób uwzględnienia	Strategia rozwoju	RPO
	Liczba regionów	
Obszary strategicznej interwencji	9	6
Obszary funkcjonalne	5	3
Subregiony	2	2
Obszary rewitalizacji	1	1
Obszary przygraniczne	1	1
ZIT	1	2
Obszary problemowe	(-)	2
Podział wieś-miasto	(-)	1

Źródło: Opracowanie własne.

W niektórych odpowiedziach występowały starsze podziały przestrzenne, jak obszary problemowe oraz podział na tereny miejskie i wiejskie. Większość respondentów podkreślała równocześnie, że w Strategii Rozwoju zróżnicowaniu wewnętrznemu poświęcony został odrębny rozdział oraz że niektóre z celów dokumentu mają bezpośrednie przełożenie terytorialne (podejście przestrzenne wynika z nich bezpośrednio). Ponadto jako dokument zawierający odniesienia terytorialne respondenci dodatkowo wymieniali plan zagospodarowania przestrzennego, który tego typu podziały powinien zawierać niejako z definicji. Analizując uzyskane odpowiedzi od strony regionalnej, można zauważyć, że instrumenty takie jak OSI oraz obszary funkcjonalne nieco częściej wymieniane były w województwach Polski centralnej i zachodniej. Reasumując ten fragment rozważań, należy zauważyć, iż polskie regiony mają instrumenty i świadomość niezbędne do prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju, natomiast w praktyce skłaniają się ku tradycyjnym sposobom prowadzenia tej polityki i, z kilkoma wyjątkami, nie wdrażają koncepcji spójności terytorialnej w jej wymiarze łączenia celów przestrzennych, społecznych i ekonomicznych.

9.4. Efektywność terytorialna. Wkład czynników terytorialnych w rozwój województwa

Uwzględnienie kapitału terytorialnego¹³⁵ w polityce rozwoju polskich województw zbadano przy wykorzystaniu koncepcji kluczy terytorialnych (opisanych w części drugiej niniejszej książki). Wszystkie województwa potwierdziły wykorzystanie czterech kluczy (dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne i obszary funkcjonalne). Ostatni klucz dotyczący sieci miast wymieniono w 13 województwach, zaznaczając w pozostałych, że jest on trudny do aplikacji na poziomie wewnątrzwojewódzkim. Odpowiedź taka koresponduje do pewnego stopnia z brakiem podkreślania układów policentrycznych jako wyznaczników spójności terytorialnej już na etapie jej definiowania. Podstawowe formy wykorzystania kluczy terytorialnych w regionach przedstawiono w tabeli 9.15.

W komentarzach niektórzy respondenci zwracali uwagę, że klucze terytorialne wykorzystywane są raczej w planie zagospodarowania przestrzennego. Wyjątkiem jest klucz „obszary funkcjonalne”, który pojawia się w strategiach oraz w RPO. Jednocześnie same odpowiedzi wskazują, że dwa spośród pięciu kluczy mają charakter „twardy”, przekładając się bardzo bezpośrednio na politykę przestrzenną praktycznie wszystkich regionów. Są to właśnie obszary funkcjonalne oraz dostępność transportowa. Oba pozostają ze sobą ściśle powiązane, gdyż dostępność bywa wskaźnikiem delimitacyjnym.

¹³⁵ Szczegółowo kategoria ta została omówiona w drugiej części książki.

Tabela 9.15. Wykorzystanie kluczy terytorialnych

Klucz terytorialny	Sposoby wykorzystania
Dostępność transportowa	<ul style="list-style-type: none"> • wydzielenie w planach zagospodarowania przestrzennego (PZP) obszarów o złej dostępności transportowej, względnie obszarów peryferyjnych • dostępność jako wskaźnik monitorowania Strategii Rozwoju • dostępność jako wskaźnik do wydzielenia OSI • poprawa dostępności jako cel strategiczny, obszar priorytetowy lub kierunek w PZP • podstawa delimitacji subregionów
Usługi pożytku publicznego (SeGI)	<ul style="list-style-type: none"> • jeden lub kilka z OSI poświęconych SeGI • wyznaczenie i wymienienie w Strategii obszarów o słabym dostępie do SeGI • jeden z podcelów Strategii • jako podstawa oceny projektów zgłaszanych w ramach RPO • określenie własnych standardów dostępu i wpisanie ich do polityki • wymienienie w Strategii konkretnych kategorii usług (medyczne, edukacyjne) jako priorytetowych • podstawa delimitacji subregionów
Zasoby lokalne	<ul style="list-style-type: none"> • wydzielenie obszarów o określonych potencjałach • wydzielenie obszarów niedoboru • wydzielenie obszarów dziedzictwa naturalnego i kulturowego • wydzielenie OSI związanych z określonym zasobem (bogactwa naturalne, krajobraz, granica państwa) • wydzielenie obszarów funkcjonalnych bazujących na zasobach • jeden z podcelów Strategii • jako podstawa oceny projektów zgłaszanych w ramach RPO • identyfikacja lokalna jako podstawa RIT-ów
Powiązania ośrodków miejskich (sieci miast)	<ul style="list-style-type: none"> • uwypuklenie w strategii wewnętrznych układów policentrycznych (np. lubuskie trójmiasto) • powiązania sieciowe jako podstawa do wydzielenia multipolarnych obszarów funkcjonalnych • wykorzystywanie miernika czasu przejazdu między miastami, ale głównie w układzie hierarchicznym • jako podstawa oceny projektów zgłaszanych w ramach RPO
Obszary funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none"> • wydzielenie obszarów funkcjonalnych wokół głównych ośrodków • obszary funkcjonalne jako OSI • obszary funkcjonalne jako ZIT • jako podstawa oceny projektów zgłaszanych w ramach RPO • rozumienie subregionów jako obszarów funkcjonalnych

Źródło: Opracowanie własne.

Jednocześnie poprawa dostępności transportowej jest w kilku wypadkach zapisana jako cel strategiczny, kierunek działania itp. Klucze usług pożytku publicznego oraz zasobów terytorialnych są także stosowane powszechnie, ale ich rozumienie nie jest jednolite. W niektórych regionach są one podstawą delimitacji obszarów funkcjonalnych, względnie OSI, w innych stanowią tylko uzupełniający element różnicujący. Klucz powiązań ośrodków miejskich był na ogół rozumiany przez przedstawicieli

województw jako powiązania wewnętrzne. W wielu przypadkach utożsamiano go z tradycyjnym układem hierarchicznym, wskazując na potrzebę poprawy dostępności z ośrodków peryferyjnych do stolicy województwa. Rzadziej dostrzegano znaczenie związków multikierunkowych pomiędzy miastami wewnątrz regionu (jeżeli, to najczęściej w przypadku miast położonych w bezpośrednim wzajemnym sąsiedztwie). Wcale nie widziano (a przynajmniej nie deklarowano) wartości dodanej w uczestnictwie ośrodków z województwa w powiązaniach sieciowych z innymi regionami lub w wymiarze międzynarodowym. W uzupełniających opiniach ekspertów odpowiadających na podobne pytania, stopień wykorzystania kluczy terytorialnych oceniony jest dużo bardziej negatywnie. Wskazują oni na powszechność wykorzystania klucza „obszary funkcjonalne” oraz zbyt mały zakres brania pod uwagę wszystkich pozostałych.

W tym miejscu na refleksję zasługuje także rozumienie samych regionów funkcjonalnych (patrz dyskusja w rozdziale piątym). Wśród badanych osób są one rozumiane jednoznacznie jako narzędzia działania o nowej delimitacji (alternatywnej do podziału administracyjnego). Oznacza to jednoznaczne „opowiedzenie się” za regionami – jednostkami przestrzennymi, a nie za regionami funkcjonalnymi utożsamianymi z czynnikiem aglomeracji.

Reasumując tę część rozważań, należy wskazać na wyraźną różnicę pomiędzy deklaratywnym rozumieniem pojęcia spójności terytorialnej a praktycznym zastosowaniem elementów terytorializacji (w tym kluczy terytorialnych). Na poziomie definicji większość województw zgodnie podkreśla rolę endogenicznych czynników wzrostu, określając terytorium w kategoriach pozytywnych i często nieświadomie odwołując się do aktywów terytorialnych. Przy prowadzeniu polityki intraregionalnej dominuje już podejście z jednej strony narzędziowe, a z drugiej bardziej tradycyjne. Regiony korzystają z możliwości (takich jak ZIT, OSI), sprowadzając często wewnętrzną politykę przestrzenną do wyznaczenia różnego rodzaju obszarów. Co więcej, wyznaczenie przeważnie odbywa się na podstawie negatywnych kryteriów (nawiązując do dawniej wydzielanych obszarów problemowych). Dzieje się tak także przy zastosowaniu kluczy terytorialnych. Wykorzystywana jest dostępność, ale głównie jako miara upośledzenia terytorialnego. Podobną rolę odgrywają usługi publicznego. Uzupełnieniem tego podejścia jest traktowanie kluczy jako narzędzia monitoringu przestrzennego. Oparcie delimitacji obszarów wewnątrz województw na elementach pozytywnych (klucz „zasoby terytorialne”) jest rzadsze. Bardzo charakterystyczny jest również brak podejścia integracyjnego. Terytorium nie jest traktowane jako podmiot polityki zintegrowanej, a zarazem szansa na przewyżczenie podziałów sektorowych. Jest w tym kontekście raczej narzędziem. Można byłoby zaryzykować pesymistyczne twierdzenie, że w praktyce polityki wewnętrznej polskich województwach, identyfikowane terytoria to wciąż bardziej problemy niż aktywa. Jednocześnie widoczna jest jednak ewolucja podejścia, która – nawet jeżeli jest do pewnego stopnia wymuszona regulacjami Unii Europejskiej – daje podstawy do bardziej terytorialnej polityki na poziomie regionalnym.

9.5. Sprawdzone rozwiązania

Respondentów zapytano o innowacje i dobre praktyki dotyczące spójności terytorialnej, jakie władze i administracja publiczna województwa, które oni reprezentują, najbardziej sobie ceni i które uważa za najbardziej istotne oraz godne upowszechnienia. W efekcie powstała lista 50 tego typu kategorii [zob. Aneks 9.A. w tym rozdziale].

Generalnie można je podzielić na cztery kategorie: 1) związane z wdrażaniem paradygmatu polityki ukierunkowanej terytorialnie (tzw. *place-based* wg propozycji F. Barca), 2) wprowadzające do polityki intraregionalnej kategorie przestrzenne, np. dostępność, korzyści aglomeracji (nacisk na klucze terytorialne); 3) odnoszące się do przestrzennego różnicowania celów tej polityki, ale bez bezpośredniego posiłkowania się paradygmatem polityki ukierunkowanej terytorialnie czy kluczami terytorialnymi oraz 4) pozostałe, odnoszące się nie do sposobów projektowania i prowadzenia polityki, ale bardziej do jej zawartości – najczęściej są to konkretne programy, czy wieloletnie przedsięwzięcia i propozycje inwestycyjne odnoszące się do kategorii przestrzennych, np. dostępności lokalnych aktywów rozwojowych, ale również wymiana doświadczeń czy budowanie kapitału ludzkiego.

Sprawdzonych rozwiązań zebranych w aneksie nie powinno się w żadnym przypadku traktować jako punktu wyjścia do oceny stopnia zaawansowania poszczególnych województw we wdrażaniu koncepcji spójności terytorialnej. Ich lista zapewne byłaby inna, gdyby badanie miało charakter iteracyjny, a nie jednorazowy, a respondenci nie byli ograniczeni do 3–4 praktyk. To że np. tylko jedno województwo wskazało na portal internetowy, nie oznacza, iż inne nie stosują tej metody do komunikowania się z interesariuszami. Wprost przeciwnie, większość z nich tak czyni, ale uznała tę kwestię za mniej godną popularyzacji od innych swoich osiągnięć. Lista praktyk zawarta w Aneks 9.A. stanowi więc tylko pierwsze przybliżenie analizowanego zagadnienia. Na poziomie krajowym wydaje się jednak wystarczającym materiałem do interpretacji.

Ponad połowa (26) dobrych praktyk (sprawdzonych rozwiązań) odnosi się do wdrażania paradygmatu *place-based* w polityce intraregionalnej. Praktyki te dotyczą: komunikowania i informowania interesariuszy, przetwarzania i pozyskiwania informacji, konsultacji, partycypacji i organizowania (się) interesariuszy, form/instrumentów dialogu terytorialnego, takich jak zintegrowane inwestycje terytorialne czy kontrakty samorządowe/partnerskie, a w końcu bardzo kompleksowych zmian w całej polityce intraregionalnej i sposobach jej prowadzenia. Te ostatnie jako najciekawsze zostaną pokrótce opisane.

Kontrakty samorządowe/partnerskie to instrument podobny do kontraktów terytorialnych, ale wiążący władze regionalne i lokalne. W woj. zachodniopomorskim są to kontrakty zawierane z samorządami, które się same zorganizowały (minimum trzy jednostki plus szeroki udział partnerów niepublicznych i publicznych) do rozwiązania konkretnego problemu czy stymulowania rozwoju. Takie porozumienia powinny tworzyć ramy do: opracowania diagnozy dla obszaru objętego porozumieniem oraz

przygotowania strategii, z której powinny wynikać inwestycje, które zostaną wprowadzone na listę indykatywną (tryb pozakonkursowy) RPO. Gminy i powiaty są świadome, że podpisanych zostanie tylko kilka kontraktów samorządowych, ale mają całkowitą swobodę w zawiązywaniu porozumień. Kontrakty obejmują całe terytorium województwa z wyłączeniem ZIT-ów. Podobnie, ale z pewnymi odrębnymi niuansami kształtują się Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (ZPT) w woj. pomorskim. Ten instrument został szczegółowo opisany w dalszej części monografii.

Programy strategiczne to przełożenie celów strategicznych na konkretne zadania z podaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, kosztorysów, lokalizacji działań. Element innowacyjny pojawiający się w woj. zachodniopomorskim dotyczy ich sieciowego i kompleksowego charakteru. W ramach tych programów następuje współpraca i porozumiewanie się różnych interesariuszy, np. ekspertów, pracowników UM, WUP, Centrum Obsługi Inwestorów i wielu innych. Powstają w ten sposób wielosektorowe złożone programy, np. rynku pracy czy czasu kreatywnego (turystyka+kultura+edukacja).

Nakłanianie gmin do współdziałania przez aktywne zachęty ze strony Urzędu Marszałkowskiego woj. warmińsko-mazurskiego to przykład inicjowania rozwoju przez przewodzenie. Ma to charakter sieciowy i uwzględnia kompromis między interesami i priorytetami różnych szczebli administracji publicznej i innych uczestników gry rozwojowej. Jest to ciekawy przykład ram dialogu terytorialnego. Za ilustrację może posłużyć inicjatywa Cittaslow. Urząd uznał ten typ rozwoju za korzystny dla miast regionu. Nakłonił je do zapoznania się z tą koncepcją, zbadania jej efektów w miastach, które się do niej stosują i nawiązania stosunków partnerskich z tymi jednostkami. Wsparcie z Regionalnego Programu Operacyjnego pojawia się dopiero, gdy współpraca międzynarodowa zaczyna przynosić widome efekty – nie ma fiskalnych i pozamerytorycznych zachęt do jej nawiązania. To eliminuje projekty nastawione tylko na doraźne korzyści.

Dużą część z omówionych wcześniej elementów zawiera pakiet planowania strategicznego woj. małopolskiego, dla którego punktem wyjścia jest upodmiotowienie subregionów i planowanie ponad granicami administracyjnymi gmin i powiatów. W województwie małopolskim przyjęto założenie, iż układ terytorialny (tworzą go: Krakowski Obszar Metropolitalny, Małopolska Zachodnia oraz subregiony: tarnowski, sądecki, podhalański) stanowi punkt odniesienia dla strategii województwa oraz dla polityk publicznych znajdujących się w gestii władz województwa. Wszystkie polityki są więc wpisywane w ten ruszt terytorialny. W każdym subregionie powołano forum subregionalne. Są to ciała doradcze i opiniodawcze w ramach realizacji strategii wojewódzkiej i RPO. Złożone są w 50% z przedstawicieli samorządów i w 50% z partnerów społecznych: środowisk naukowych, przedstawicieli gospodarki i stowarzyszeń (organizacji pozarządowych). Jest to sposób na quasi-upodmiotowienie subregionów oraz próba zarządzania/koordynacji wdrażania polityk publicznych ponad granicami

gmin i powiatów. W marcu 2013 r. Zarząd Województwa Małopolskiego przyjął projekty dziewięciu programów: Kapitał Intelktualny i Rynek Pracy, Regionalna Strategia Innowacji, Dziedzictwo i Przemysły Czasu Wolnego, Transport i Komunikacja, Obszary Wiejskie, Ochrona Środowiska wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, Ochrona Zdrowia, Włączenie Społeczne oraz Marketing Terytorialny. Programy te służą realizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 i są najważniejszym narzędziem zarządzania rozwojem regionu. W ten sposób wszystkie najważniejsze procesy rozwojowe wpisywane są w województwie w układ przestrzenny, upodmiotowiony przez powołanie forów subregionalnych.

Z pozostałych dobrych praktyk wdrażających paradygmat polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place-based*) wiele ma charakter oczywisty i nie wymaga wyjaśnienia (np. usprawnienie konsultacji, ZIT). Ważne i niezwykle obiecujące działania dotyczą tworzenia regionalnych obserwatoriów terytorialnych (ROT). Ciekawe i kompleksowe doświadczenia w tym zakresie mają woj. małopolskie i mazowieckie (opisane w dalszej części monografii). Najbardziej innowacyjnym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie w woj. zachodniopomorskim modelu chmury jako platformy regionalnego obserwatorium terytorialnego (ROT). Obserwatorium ma być: 1) platformą skupiania wokół dokumentów strategicznych województwa różnych interesariuszy, takich jak: Wojewódzki Urząd Pracy, Izba Skarbowa, Urząd Statystyczny w Szczecinie i uczelnie wyższe, 2) centrum wymiany wiedzy między interesariuszami. Działanie ROT ma służyć dzieleniu się wiedzą i opierać się na zasadzie kolegialnej chmury (*clouding out*), w której umieszczane są przez interesariuszy problemy, a chmura wskazuje, jakie posiada informacje pomocne do jego rozwiązania i jakie doświadczenia mogą temu służyć. Urząd Marszałkowski ma wspierać obsługą techniczną. ROT będzie bardzo ważnym instrumentem koordynacji pracy nad pozyskiwaniem informacji, tj. zapobiegania sytuacjom, kiedy różne jednostki urzędu zamawiają ekspertyzy na podobny temat.

Niewielka liczba sprawdzonych rozwiązań dotyczy natomiast wykorzystania kluczy terytorialnych i kategorii przestrzennych w polityce intraregionalnej. Nie oznacza to jednak, iż polskie województwa nie przykładają do tej sprawy uwagi. Wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego z reguły służą bowiem temu celowi. Ich słabością jest jednak wtórność w stosunku do strategii społeczno-gospodarczych. Stąd ważne są praktyki terytorializacji tych ostatnich. Instrumentem, który wydaje się temu dobrze służyć, są obszary interwencji strategicznej (OSI). Problem polega na ich właściwej delimitacji i wykorzystaniu do wdrażania polityki intraregionalnej. Aby dobrze służyły one terytorializacji polityki, powinny po pierwsze zostać wyznaczone na podstawie istotnych charakterystyk przestrzennych regionu (najważniejszych elementów jego kapitału terytorialnego traktowanego jako składnik aktywów rozwojowych), po drugie powinny odnajdować odzwierciedlenie w interwencji strategicznej, to jest w regionalnych programach operacyjnych (RPO). Na przykład

w woj. warmińsko-mazurskim OSI wyróżniono na podstawie wcześniejszych badań przestrzennych prowadzonych przy wykorzystaniu m.in. kluczy terytorialnych. W ten sposób wyróżniono następujące OSI, a dla każdego obszaru zdywersyfikowano efekty interwencji (tabela 9.16):

- OSI – tygrys warmińsko-mazurski,
- OSI – aglomeracja olsztyna,
- OSI – ośrodki subregionalne,
- OSI – nowoczesna wieś,
- OSI – obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej,
- OSI – obszary o słabym dostępie do usług publicznych,
- OSI – obszary przygraniczne,
- Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji,
- Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej.

Tabela 9.16. Obszary interwencji strategicznej w woj. warmińsko-mazurskim i odpowiadające im klucze terytorialne oraz efekty interwencji

LP.	OSI	KLUCZ	EFEKTY INTERWENCJI
1	Tygrys warmińsko-mazurski	dostępność, sieć miast	dynamizacja procesów gospodarczych, rozwój współpracy sieciowej – w tym w zakresie innowacyjności, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, wzrost jakości życia, wzrost kooperacji krajowej i międzynarodowej
2	Ośrodki subregionalne	obszary funkcjonalne	wzrost funkcji subregionalnych Elbląga i Elku (gospodarczych, społecznych, w tym edukacyjnych, kulturowych i medycznych); wzrost konkurencyjności gospodarczej w kraju i za granicą; podniesienie poziomu kapitału społecznego; wzrost różnorodności i dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku; rewitalizacja społeczno-gospodarcza; intensyfikacja współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej; wykształcenie wyrazistych funkcji społeczno-gospodarczych obu miast
3	Nowoczesna wieś	aktywa lokalne/kapitał terytorialny	wzrost specjalizacji w zakresie produkcji żywności wysokiej jakości bazującej na regionalnych zasobach przyrodniczych wspierającej poziom dochodów mieszkańców regionu; wzrost współpracy biznesowej, a także aktywności promocyjnej i targowej; wzrost przedsiębiorczości
4	Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej	brak	podniesienie poziomu kapitału społecznego; rozwój organizacji pozarządowych, aktywizacji społecznej i działań w zakresie ekonomii społecznej; wzrost atrakcyjności turystycznej i efektywna promocja produktów turystycznych; lepsze wykorzystanie walorów przyrodniczych dla aktywizacji społeczno-gospodarczej
5	Obszary o słabym dostępie do usług publicznych	usługi pożytku publicznego	wzrost dostępu do usług publicznych; aktywizacja społeczna; poprawa połączeń komunikacyjnych z lokalnymi ośrodkami wzrostu; wzrost przedsiębiorczości

LP.	OSI	KLUCZ	EFEKTY INTERWENCJI
6	Obszary przygraniczne	aktywa lokalne/kapitał terytorialny	intensyfikacja współpracy międzynarodowej; wykorzystanie szans wynikających z małego ruchu przygranicznego (aktywizacja społeczna i gospodarcza); wzrost przedsiębiorczości; poprawa powiązań komunikacyjnych w pasie przygranicznym; utworzenie i wypromowanie produktów turystycznych
7	Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji	aktywa lokalne/kapitał terytorialny	wzrost kapitału społecznego; podniesienie jakości edukacji; wzrost przedsiębiorczości; rewitalizacja miast; wzrost jakości życia; wzrost współpracy międzygminnej; poprawa połączeń komunikacyjnych z otoczeniem (rynk pracy); specjalizacja miast i miasteczek i podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej terenu.
8	Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej	dostępność	poprawa dostępności komunikacyjnej; wzrost współpracy; wzrost przedsiębiorczości; wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej
9	Aglomeracja Olsztyna	obszary funkcjonalne	wzrost funkcji metropolitalnych Olsztyna (np. medyczne i rehabilitacyjne, kulturowe, centrum naukowo-technologiczne, wysoka specjalizacja naukowa); wzmocnienie funkcji gospodarczych (atrakcyjność inwestycyjna i turystyczna); rozwój zintegrowanego systemu komunikacyjnego obejmującego aglomerację; wzrost jakości życia i rozwój środowiska dla ludzi kreatywnych; rewitalizacja społeczno-gospodarcza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”.

Część z tych OSI ma tradycyjny charakter „problemowy”. Część jednak wykorzystuje terytorium jako endogeniczny składnik aktywów rozwojowych. Zarówno w woj. warmińsko-mazurskim, jak i pomorskim OSI są używane jako narzędzie terytorializacji polityki intraregionalnej poprzez regionalny program operacyjny. W kilku działaniach RPO są preferencje dla wskazanych OSI. Są też działania ograniczone do wybranych OSI.

Należałoby jednak postulować bardziej intensywne prace zmierzające do uwzględnienia systemowego kapitału terytorialnego w polityce intraregionalnej. OSI to dobry początek. Brakuje jednak innych instrumentów dot. oceny wpływu polityk na kapitał terytorialny czy wpływu tego kapitału na rozwój.

Osiem sprawdzonych rozwiązań w kategorii trzeciej wskazuje na dążenie do terytorializacji polityki rozwoju przez polskie regiony. Stosowane są w tym zakresie różne metody, od współpracy w różnych konfiguracjach, wykorzystania analiz przestrzennych, do przestrzennego różnicowania celów rozwojowych. Część z nich przy niewielkiej zmianie akcentów mogłaby być zaliczona do kategorii pierwszej lub drugiej. Kategoria czwarta natomiast pokazuje próby bezpośredniego wdrażania

wybranych kategorii i działań przestrzennych na rzecz rozwoju regionu. Te dziesięć praktyk ujawnia najbardziej atrakcyjne dla decydentów lokalnych przestrzenne projekty rozwojowe (konkretne inwestycje w kapitał terytorialny), takie jak np. transport (infrastruktura), zasoby naturalne i krajobraz, kapitał ludzki, biosfera, energetyka ze źródeł odnawialnych. Część z tych projektów była zapewne przygotowywana w ramach podejścia ukierunkowanego terytorialnie, ale to wymagałoby dalszych badań. Co do pewnych powstaje jednak wątpliwość czy mają one charakter „systemowy”. W końcowej części monografii opisane zostały szczegółowo wybrane dobre praktyki województw: pomorskiego, małopolskiego i mazowieckiego.

Podsumowanie

Spójność terytorialna w wydaniu samorządowych władz regionalnych wydaje się mieć bardziej deklaracyjny (*buzz word*), aniżeli praktyczny (wdrożeniowy) charakter. Przedstawiciele władz regionalnych, wykazują relatywnie dobrą orientację w problematyce spójności terytorialnej, ale ich rozumienie pojęcia jest na ogół węższe niż w opracowaniach teoretycznych. Dominuje spore zróżnicowanie i brak jednolitego rozumienia tej kategorii, przy poszanowaniu jej ważności i podkreślaniu potrzeby jej wykorzystania w regionalnych dokumentach strategicznych. Nierzadko jednak spójność terytorialna stawiana jest na pozycji służebnej względem spójności społecznej i ekonomicznej. Wyraźnie widać, że w kraju nie odbyła się debata publiczna na ten temat, tj. czemu ma służyć spójność terytorialna, jak ją rozumieć, wykorzystywać w praktyce programowania i do jakich korzyści ma to doprowadzić. Niektórzy respondenci dopiero w trakcie ankiety orientowali się, że sposób prowadzenia przez nich polityki rozwoju regionu stanowi emanację, a bywało, że nawet i kwintesencję spójności terytorialnej.

W aplikowaniu spójności terytorialnej do procesu programowania rozwoju widać słabszy nacisk na kapitał terytorialny, a silniejszy na sposób prowadzenia polityki rozwoju i próby wzmocnienia jej zintegrowanego charakteru. Świadczy o tym chociażby struktura i zakres sprawdzonych rozwiązań. Wprawdzie województwa samorzutnie stosują koncepcję kluczy terytorialnych, ale często do wyznaczania tradycyjnych obszarów problemowych, a nie jako narzędzie wprzęgania kapitału terytorialnego we wzmacnianie rozwoju regionu.

Wydaje się natomiast, że polskie regiony są na dobrej drodze do wprowadzenia w życie paradygmatu *place-based*. Wszystkie jego elementy składowe są obecne w polityce polskich województw. Dzięki przywództwu szczebla krajowego pozytywny przełom dokonuje się w sposobach gromadzenia wiedzy. Powstaje system obserwatoriów terytorialnych. nierozwiązana pozostaje jednak kwestia kompatybilności wiedzy i informacji uzyskiwanej w różnych skalach przestrzennych. Najsłabszym ogniwem systemu są sposoby udostępniania tej wiedzy. Dominują metody pasywne. Brakuje

pomysłu na zarządzanie rozwojem przez dzielenie się wiedzą. Mniej problematyczne jest oddziaływanie na innych uczestników gry rozwojowej. W tym zakresie na plan pierwszy wysuwają się istniejące instrumenty prawne (opiniowanie, konsultowanie), ale pozytywnie oceniane są również działania miękkie (np. rozmowy). Brakuje nieco proaktywnych działań innowacyjnych, tzn. wpływania na innych przez przewodzenie.

Generalnie jednak dialog terytorialny oceniono pozytywnie. Dzięki nowym instrumentom (np. ZIT, kontrakty terytorialne) dialog ten staje się coraz bardziej intensywny, a ze względu na lepsze sposoby gromadzenie wiedzy, coraz bardziej merytoryczny. Władze wojewódzkie z funkcjonowania tego dialogu są raczej zadowolone, aczkolwiek dostrzegają szereg barier i proponują sporo zmian (głównie rozwiązania miękkie, usprawniające działania już istniejących form instytucjonalnych, a tylko niekiedy sugerują duże zmiany o charakterze systemowym, takie jak np. zmiana krajowego systemu planowania, reforma polityki rozwoju obszarów wiejskich UE). Przyczyn nie zawsze zadawalającego dialogu szukać trzeba zatem w pierwszej kolejności w ułomnościach systemu prawnego na poziomie krajowym. Uwarunkowania lokalne są w tym wypadku elementem dodatkowym. Słabością dialogu jest też sposób dokonywania oceny polityk rozwoju województw przez innych uczestników gry rozwojowej. Dominuje formalizm i akcyjność tych działań. Instrumentarium i ramy dokonywania ocen tego typu są ograniczone głównie do konsultacji, opiniowania i uzgadniania. Imperatywem jest chęć unikania konfliktów i zachowania zgodności. Nie pojawiają się takie kategorie jak synergia, budowanie wspólnych potencjałów. Wśród instrumentów nie ma pionowych i poziomych think-tanków, grup wspólnych etc. Jak na razie dialog nie skutkuje także zintegrowaniem przestrzennych i społeczno-gospodarczych dokumentów strategicznych polskich województw. Należy jednak sądzić, iż kontrakty terytorialne i partnerskie (samorządowe) nieco ten obraz poprawią, o czym świadczą wnioski z pomorskich dobrych praktyk.

Aneks 9.A. Sprawdzone rozwiązania

Lp.	Typ sprawdzonej praktyki	Województwo	Zwięzły opis sprawdzonej praktyki
			KOMUNIKACJA I INFORMOWANIE
1.	1.	Dolnośląskie	dokumenty o charakterze strategicznym tworzone w języku dostępnym dla każdego (zwięzłym, prostym), co umożliwia dotarcie do większego grona odbiorców i lepsze zrozumienie działalności władz województwa – krótkie, treściwe sformułowanie kierunków rozwoju
2.	1.	Podkarpackie	strona internetowa www.podkarpackie.pl , gdzie można znaleźć odnośniki do wszystkich ważnych dokumentów operacyjnych zarówno uchwalonych, jak i w fazie konsultacji
3.		Pomorskie	wyspecyfikowanie w strategii oczekiwań w stosunku do władz centralnych warunkujących pomyślną realizację strategii (wstęp do przygotowania stanowiska negocjacyjnego w ramach kontraktu terytorialnego)
4.			PRZETWARZANIE I POZYSKIWANIE INFORMACJI
5.	1.	Kujawsko-pomorskie	wspieranie technologii informacyjnej przetwarzania w chmurze realizowanej przez Agencję Rozwoju Regionalnego
6.	1.	Małopolskie	Małopolskie Obserwatoria Rozwoju Regionalnego, które prowadzą bieżący monitoring wdrażania dokumentów strategicznych województwa, wydatkowania środków UE, jak również prace badawcze i analityczne (np. badania ankietowe) oraz sporządzają co cztery lata raport o stanie województwa
7.	1.	Mazowieckie	projekt „Trendy Rozwojowe Mazowsza” jako wstępna wersja regionalnego obserwatorium terytorialnego.
8.	1.	Podkarpackie	geoportal krajowy, internetowe lokalne systemy informacji przestrzennej, np. miasta Tyczyn
9.	1.	Zachodniopomorskie	Regionalne Obserwatorium Terytorialne jako platforma w chmurze wymiany informacji i doświadczeń
10.			KONSULTACJE
11.	1.	Lubuskie	konsultacje strategii prowadzone bardzo szeroko i na wstępnym etapie przygotowania strategii dostosowane do bi-polarnej struktury przestrzennej województwa
12.	1.	Opolskie	szeroko prowadzone konsultacje społeczne
13.	1.	Podkarpackie	konsultacje społeczne dokumentów strategicznych ze szczeblem rządowym
14.		Wielkopolskie	konsultacje społeczne: konsultacje te mają praktyczny efekt; udział w konsultacjach w pewien sposób gwarantuje zmianę lub przyjęcie nowego stanowiska, przekazanie środków na cel, który uczestnik konsultacji widzi na pierwszym planie, może też uzyskać efekt dodany dla siebie

Lp.	Typ spraw- dzonej praktyki	Województwo	Zwięzły opis sprawdzonej praktyki
15.			PARTYCYPACJA
16.	1.	Podlaskie	partnerski model współpracy nad dokumentami
17.	1.	Świętokrzyskie	chęć zrzeszania się samorządów lokalnych dla realizacji wspólnych celów, np. Kielecki Obszar Metropolitalny, później Kielecki Obszar Funkcjonalny
18.	1.	Śląskie	strategia rozwoju Polski Południowej w partnerstwie z województwem małopolskim
19.	1.	Warmińsko- -mazurskie	innowacyjny sposób włączenia wszystkich departamentów Urzędu Marszałkowskiego w proces monitorowania realizacji strategii poprzez obligatoryjne zapisy na ten temat w ich planach pracy
20.			ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE, ZINTEGROWANE POROZUMIENIA TERYTORIALNE , ROZWÓJ KIEROWANY PRZEZ LOKALNĄ SPOŁECZNOŚĆ
21.	1.	Podlaskie	wdrażanie proponowanego przez Komisję Europejską podejścia rozwoju lokalnego kreowanego przez lokalną społeczność
22.	1.	Podlaskie	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
23.	1.	Warmińsko- mazurskie	innowacyjna metoda (model) kreowania ZIT
24.	1.	Wielkopolskie	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wprowadzono w Wielkopolsce z nadzieją na uzyskanie dodanego efektu w zakresie rozwoju terytorialnego, zależnego od współpracy partnerów samorządowych szczebla lokalnego
25.			PRZEDSIĘWZIĘCIA KOMPLEKSOWE
26.	1.	Małopolskie	pakiet planowania strategicznego, tj. programy strategiczne służące realizacji Strategii Rozwoju Województwa i wpisujące się (zróżnicowane) w układ przestrzenny subregionów w województwie
27.	1.	Małopolskie	upodmiotowienie subregionów i planowanie ponad granicami administracyjnymi gmin i powiatów
28.	1.	Pomorskie	Zintegrowane Porozumienia Terytorialne/Miejskie Obszary Funkcjonalne; paradygmat <i>place-based</i> w stosunku do centrów subregionalnych; kontraktualne regulowanie współpracy z tymi centrami, tworzenie obszarów funkcjonalnych, a zarazem ich włączanie w kontrakty terytorialne z władzami krajowymi
29.	1.	Warmińsko- -mazurskie	nakłanianie gmin do współdziałania przez aktywne zachęty ze strony Urzędu Marszałkowskiego
30.	1.	Zachodniopomorskie	kontrakty samorządowe; paradygmat <i>place-based</i> w stosunku do centrów subregionalnych
31.	1.	Zachodniopomorskie	kompleksowe Programy Strategiczne o charakterze sieciowym

cd. aneksu 9A

Lp.	Typ spraw-dzonej praktyki	Województwo	Zwięzły opis sprawdzonej praktyki
32.	1/2	Dolnośląskie	zaakcentowanie w dokumentach o charakterze strategicznym konieczności podejmowania działań rozwojowych na podstawie własnych, wewnętrznych potencjałów regionu i jak najszerzej współpracy z możliwie jak największą liczbą partnerów społeczno-gospodarczych, co pozwala przygotować region do funkcjonowania w okresie, w którym środki otrzymywane z UE będą niższe
33.	2/4	Lubuskie	Lubuskie Trójmiasto; wykorzystanie drogi S3 do łączenia miast i tworzenia synergii, tj. sieciowych korzyści aglomeracji; projekt transportu niskoemisyjnego jako kregosłup Trójmiasta
34.	2.	Pomorskie	Obszary Interwencji Strategicznej (OSI): w kilku działaniach RPO są preferencje dla OSI; są też działania ograniczone do wybranych OSI
35.	2.	Warmińsko-mazurskie	inteligentne specjalizacje na bazie analiz przestrzennych i społeczno-gospodarczych
36.	2.	Warmińsko-mazurskie	Obszary Interwencji Strategicznej – ciekawe delimitowane na gruncie dogłębnych analiz przestrzennych wykorzystujących klucze terytorialne
37.	2.	Łódzkie	delimitacja obszarów funkcjonalnych regionu łódzkiego (myślenie terytorialne)
38.	3.	Dolnośląskie	silne zaakcentowanie w dokumentach o charakterze strategicznym terytorialnego wymiaru polityki rozwoju, pozwalającego precyzyjnie określić właściwie adresowane zakresy i obszary wsparcia
39.	3.	Lubelskie	trójstronna strategia rozwoju obszarów przygranicznych
40.	3.	Lubuskie	współpraca gmin dzięki dużym projektom UE, szczególnie z zakresu gospodarki ściekowej i odpadami, wiążącymi gminy w obszary funkcjonalne w zakresie gospodarki odpadami
41.	3.	Mazowieckie	podejście do przemysłu, tzn. wybór pewnego kierunku rozwoju czy dziedziny priorytetowej i rozpisanie jej rozwoju w układzie terytorialnym i to w podziale na element spójności i konkurencji
42.	3.	Opolskie	analizy, badania i ewaluacje kwestii przestrzennych (zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne)
43.	3.	Śląskie	Programy Rozwoju Subregionu (obecnie Strategie Rozwoju Subregionu)
44.	3.	Śląskie	współpraca bilateralna z Czechami i Słowacją
45.	3.	Wielkopolskie	terytorializacja Strategii; w strategii rozwoju województwa już określenie poszczególnych celów odnosi się do zróżnicowania przestrzennego, wyznacza cele dotyczące metropolii, ale także dotyczące ośrodków subregionalnych czy lokalnych; w części diagnostycznej cały rozdział poświęcony jest zróżnicowaniu przestrzennemu
46.	4.	Kujawsko-pomorskie	odkrywanie zasobów innowacyjnych z potencjału endogenicznego województwa w zakresie instalacji farm wiatrowych w województwie

Lp.	Typ spraw- dzonej praktyki	Województwo	Zwięzły opis sprawdzonej praktyki
47.	4.	Kujawsko-pomorskie	wspieranie innowacyjności w zakresie produkcji taboru przez firmę Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz SA Holding
48.	4.	Lubelskie	odkrywanie zasobów innowacyjnych z potencjału endogenicznego województwa (biogospodarka)
49.	4	Lubelskie	wymiana studentów, doświadczeń i poglądów z uczelniami zagranicznymi
50.	4.	Łódzkie	poprawa spójności zewnętrznej poprzez budowę multimodalnego dworca kolejowego w Łodzi (Łódź Fabryczna)
51.	4.	Łódzkie	zagospodarowywanie terenów pokopalnianych oraz wiedza o przeobrażaniu środowiska po eksploatacji złóż węgla brunatnego
52.	4.	Podkarpackie	strona z RPO 2007–2013, która była pomocna beneficjentom, którzy starali się o środki z UE
53.	4.	Śląskie	projekt z europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej TRITIA
54.	4.	Świętokrzyskie	uatrakcyjnienie Gór Świętokrzyskich – projekt ZPORR, który między innymi miał poprawić dostępność Gór Świętokrzyskich (Pętla Świętokrzyska) dla turystów
55.	4.	Świętokrzyskie	poprawa dostępności komunikacyjnej województwa świętokrzyskiego w układzie krzyżowym poprzez rozbudowę dróg krajowych nr 7 i 74 na drogi ekspresowe S7 i S74 na przebiegu przez Kielce

Objaśnienie:

1. sprawdzone rozwiązania związane z wdrażaniem paradygmatu polityki ukierunkowanej terytorialnie (według propozycji F. Barca), 2. sprawdzone rozwiązania wprowadzające do polityki intraregionalnej kategorii przestrzenne, np. dostępność, korzyści aglomeracji (nacisk na klucze terytorialne); 3. sprawdzone rozwiązania odnoszące się do przestrzennego różnicowania celów tej polityki, ale bez bezpośredniego posilkowania się paradygmatem polityki ukierunkowanej terytorialnie czy kluczami terytorialnymi; 4. pozostałe sprawdzone rozwiązania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

10. SYSTEM ZINTEGROWANYCH REGIONALNYCH MODELI HERMIN W KONTEKŚCIE SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ

10.1. System powiązanych regionalnych modeli HERMIN

Kategoria spójności terytorialnej stawia w centrum uwagi relacje (przestrzenne, gospodarcze, społeczne) wewnątrz obranego obszaru i ich wpływ na jego rozwój. Jednocześnie pozwala na formułowanie sądów wartościujących w stosunku do wspomnianych zależności. Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w ramach modelu optimum terytorialnego, kluczowe jest uwzględnianie wpływu układu relacji międzyregionalnych na poszczególne województwa. Układ ten dotyczy zależności zarówno o charakterze komplementarnym, jak i konkurencyjnym. Jest on ze swojej istoty specyficzny i niereplikowany terytorialnie. Jego oddziaływanie na osiągnięte optimum regionalne ma niezwykle istotne znaczenie. Układ relacji międzyregionalnych konstytuowany jest przez dwie główne składowe:

- charakterystykę ekonomiczną poszczególnych regionów – m.in. ich potencjał gospodarczy, dynamikę głównych agregatów makroekonomicznych (PKB, nakładów brutto na środki trwałe, dochodów do dyspozycji sektora gospodarstw domowych, kosztów związanych z zatrudnieniem, spożycia prywatnego), strukturę gospodarczą, tempo postępu technologicznego;
- relacje społeczno-gospodarcze – związane z przepływem towarów i usług oraz czynników produkcji (siły roboczej, kapitału materialnego i wiedzy) i uzależnione m.in. od dostępności czasowej poszczególnych regionów.

Optimum terytorialne danego województwa kształtuje się zatem w określonym przestrzennym otoczeniu makroekonomicznym, mającym niepowtarzalny i specyficzny charakter. Układ zależności o charakterze komplementarnym (m.in. w zakresie struktury sektorowo-gałęziowej, przewag komparatywnych, kosztów pracy) oraz konkurencyjnym (m.in. w zakresie wspólnych rynków zbytu, przepływów czynników produkcji) może skutecznie wspomagać lub ograniczać wartość osiąganego optimum. Narzędziami badawczymi, które umożliwiają analizę tych relacji, są modele makroekonomiczne. W niniejszej monografii wykorzystano w tym celu modele HERMIN gospodarek polskich województw.

HERMIN należy do klasy empirycznych modeli dużej skali, których stosowanie jest zazwyczaj konieczne do przeprowadzenia realistycznej analizy polityki gospodarczej [Bradley i Untiedt 2010, 22]. W Polsce powyższą metodę modelowania wykorzystano na potrzeby analiz gospodarki krajowej [m.in. Bradley i Zaleski 2003b], a następnie

do badań gospodarek regionalnych [Bradley i in. 2006]¹³⁶. Model HERMIN jest narzędziem, którego konstrukcja nie odzwierciedla ani stricte teoretycznego podejścia do analizy procesów gospodarczych (jak np. w modelach CGE), ani nie jest wyłącznie oparta na analizie szeregów czasowych danych (jak ma to miejsce w przypadku modeli VAR)¹³⁷. Postać modelu HERMIN oparta na dezagregacji gospodarki na pięć sektorów ekonomicznych (rolnictwo, przemysł, budownictwo, usługi rynkowe i nierynkowe) redukuje jego podatność na krytykę Lucasa poprzez możliwość kształtowania struktury gospodarczej i relacji międzysektorowych przez badacza [Bradley i Untiedt 2010, 119]. W warstwie teoretycznej wspomniany model nawiązuje zarówno do tradycji neokenesowskiej, zorientowanej na popytową stronę gospodarki, jak i inkorporuje elementy charakterystyczne dla szkoły neoklasycznej, dotyczące mechanizmów podażyowych. Tym samym produkcja w głównych sektorach gospodarczych (przemysłu i usług rynkowych) determinowana jest przez czynniki popytowe, w ramach keynesowskiego mechanizmu mnożnikowego, oraz zmienne odzwierciedlające konkurencyjność gospodarki (wzór (1) – sektor przemysłowy; wzór (2) – sektor usług rynkowych).

$$\log(OT) = a_1 + a_2 \log(OW) + a_3 \log(ULCT/POT) + a_4 \log(FDOT) + a_5 \log(POT/PWORLD) + a_6 TOT \quad (1)$$

$$\log(OM) = a_1 + a_2 \log(FDOM) + a_3 \log(OW) + a_4 \log(ULCM/POM) + a_5 TOM \quad (2)$$

gdzie:

OT, OM – wartość dodana brutto (WDB) odpowiednio w sektorach przemysłowym i usług rynkowych

OW – popyt zewnętrzny,

ULCT/POT – realne jednostkowe koszty pracy w sektorze przemysłowym,

ULCM/POM – realne jednostkowe koszty pracy w sektorze usług rynkowych,

FDOT, FDOM – popyt wewnętrzny odpowiednio w sektorach przemysłowym i usług rynkowych,

POT/PWORLD – relatywna cena dóbr produkowanych w regionie w stosunku do produktów spoza regionu,

TOT, TOM – odpowiednio trend czasowy w sektorach przemysłowym i usług rynkowych,

a₁, ..., a₆ – parametry strukturalne.

¹³⁶ Szerzej o zasadności wykorzystywania modeli HERMIN do analizy gospodarek regionalnych w Polsce m.in. w Zaleski [2010].

¹³⁷ Szczegółowa charakterystyka modeli HERMIN została zaprezentowana m.in. w Bradley i Zaleski [2003a] oraz Bradley i Untiedt [2010]. W niniejszym opracowaniu prezentujemy główne cechy strukturalne tych narzędzi badawczych.

Implikacją powyższego podejścia jest zastosowanie funkcji produkcji CES (*Constant Elasticity of Substitution*) wyłącznie jako ograniczenia technologicznego przy określaniu popytu na czynniki produkcji – pracę i kapitał materialny. Funkcja CES ma charakter *semi-putty-clay*¹³⁸ i opiera się na założeniu o stałych przychodach skali. Mechanizmy rozwoju endogenicznego nie zostały włączone do funkcji produkcji w formie proponowanej przez nową teorię wzrostu gospodarczego (zob. wzór (3)). Należy jednakże podkreślić, iż model HERMIN uwzględnia rolę akumulacji kapitału materialnego (w tym w zakresie infrastruktury B+R) i ludzkiego w dynamizacji produkcji i wydajności pracy. Odbywa się to na drodze analizy kontrfaktualnej pozwalającej oszacować wpływ interwencji finansowych (m.in. w formie funduszy UE) na rozwój społeczno-gospodarczy.

$$O = A * e^{\lambda t} [\delta * L^{-\rho} + (1 - \delta) * K^{-\rho}]^{-\frac{1}{\rho}} \quad (3)$$

$$K = g_1(O, \frac{r}{w}) \quad (4)$$

$$L = g_2(O, \frac{r}{w}) \quad (5)$$

gdzie:

O – wartość dodana brutto,

L – zasoby siły roboczej,

K – zasoby kapitału,

A – parametr skali,

ρ – parametr substytucji,

δ – parametr podziału,

λ – parametr postępu technicznego w neutralnym ujęciu Hicksa,

r – cena kapitału,

w – cena pracy.

System równań behawioralnych oraz tożsamościowych modeli HERMIN tworzy układ równowagi ogólnej. Nie opiera się on jednak na mechanizmie dostosowań cenowych, jak ma to miejsce w przypadku teorii równowagi ogólnej Walrasa [1954] rozwijanej empirycznie m.in. poprzez modele CGE i DSGE. Zagregowana podaż zrównuje się z globalnym popytem przede wszystkim na drodze dostosowań ilościowych, a dopiero w drugiej kolejności poprzez zmianę cen, płac i stóp procentowych. Taki sposób modelowania pozwala na uchwycenie procesów makroekonomicznych

¹³⁸ Uwzględnia w sposób uproszczony możliwość swobodnej substytucji między czynnikami produkcji w reakcji na zmianę ceny relatywnej kapitału względem pracy. Dotyczy to jednak wyłącznie nowego kapitału, a nie już stosowanego w procesie produkcyjnym.

zachodzących w realnej gospodarce, gdzie stan podążania w kierunku równowagi długookresowej wydaje się mieć permanentny charakter. Modele HERMIN opierają się na założeniu o adaptacyjnym, a nawet rekursywnym charakterze oczekiwań rynkowych. Chociaż istnieje możliwość wprowadzenia do nich założenia o racjonalnych oczekiwaniach agentów rynkowych [Bradley i Untiedt 2010, 120], to w świetle doświadczeń związanych z kryzysem finansowym z roku 2008 podjęcie takiego kroku należy traktować ze szczególną ostrożnością.

Modele HERMIN gospodarek polskich regionów funkcjonowały do tej pory jako niezależne narzędzia badawcze umożliwiające analizę procesów ekonomiczno-społecznych. Nie modelowały one jednak systemu wzajemnie powiązanych (poprzez zmienne endogeniczne) gospodarek regionalnych. W analizach dotyczących oddziaływania polityki spójności na rozwój gospodarczy relacje interregionalne aproksymowane były przy zastosowaniu modelu HERMIN polskiej gospodarki będącego elementem Cohesion System of HERMIN Models [Bradley i Untiedt 2010]. Trudności w zakresie modelowania zależności ekonomicznych pomiędzy województwami znajdują swoje źródło w niezwykle ograniczonej faktografii dotyczącej przepływu towarów, usług oraz czynników produkcji. Brak danych o międzyregionalnych strumieniach handlu stanowi główną przeszkodę w określaniu wzajemnego oddziaływania województw. Mając na uwadze powyższe, w niniejszym opracowaniu oszacowano wspomniane przepływy handlowe w sposób wariantowy na podstawie zależności gravitacyjnych (metoda została opisana w kolejnej części). Następnie przeprowadzono analizę wrażliwości (*sensitivity analysis*) gospodarek poszczególnych województw na zmiany w międzyregionalnym otoczeniu gospodarczym.

W celu endogenizacji powiązań handlowych dokonano następujących zmian w równaniach strukturalnych regionalnych modeli HERMIN:

- do równania prezentującego zależność popytu zewnętrznego danego regionu (OW) od procesów gospodarczych zachodzących w jego otoczeniu zostały wprowadzone zmienne przedstawiające wartość dodaną brutto (WDB) w sektorze przemysłowym (OT) w pozostałych regionach. Poszczególnym województwom nadano wagi na podstawie intensywności handlu międzyregionalnego. Zgodnie z założeniem funkcjonującym w modelach HERMIN [Bradley i Untiedt 2010, 24] przyjmuje się, iż jedynym sektorem podlegającym wymianie zewnętrznej jest sektor przemysłowy¹³⁹.

$$OW_j = \exp(XWW_1 * \log(OT_1) + XWW_2 * \log(OT_2) + \dots + XWW_{15} * \log(OT_{15}) + XWZ_1 * \log(IP_1) + XWZ_2 * \log(IP_2) + \dots + XWZ_k * \log(IP_k)) \quad (6)$$

¹³⁹ W modelach CSHM przyjmuje się nawet, że handlowi zewnętrznemu podlega jedynie przetwórstwo przemysłowe.

gdzie:

OW_j – popyt zewnętrzny regionu j ,

XWW_i – udział regionu i ($i=1, 2, \dots, 15$) w eksporcie regionu j ,

XWZ_l – udział kraju l ($l=1, 2, \dots, k$) w eksporcie regionu j ,

OT_i – wartość dodana brutto regionu i ,

IP_l – produkcja przemysłowa kraju l .

Połączenie popytu zewnętrznego (OW) z endogenicznymi zmiennymi przedstawiającymi WDB (OT) tworzy pierwszy kanał powiązań międzyregionalnych w systemie modeli HERMIN. Pozwala on określić wpływ interwencji finansowych (m.in. w ramach polityki spójności) związany z relacjami gospodarczymi między województwami. Na mocy równania (6) popyt zewnętrzny danego regionu jest funkcją WDB (OT) innych województw. WDB z kolei pozostaje pod wpływem popytowych i podażowych efektów interwencji finansowych prowadzonych w ramach polityki rozwoju:

- równanie przedstawiające WDB w sektorze przemysłowym (OT) w danym regionie zostało uzupełnione o zmienną aproksymującą import (IMP), mającą charakter endogeniczny. Import został przedstawiony jako funkcja dochodów do dyspozycji brutto (YPERD) oraz funduszy publicznych alokowanych w ramach polityki rozwoju (FUND), które wpływają do innych regionów m.in. w wyniku zakupu dóbr inwestycyjnych¹⁴⁰.

$$IMP = b_1 + b_2 * YRPERD + c * FUND \quad (7)$$

$$\log(OT) = (a_1 + a_2 * \log(OW) + a_3 * \log(FDOT) + a_4 * \log(ULCT/POT) + a_5 * \log(POT/PWORLD) + a_6 * \log(IMP) + a_7 * TOT) \quad (8)$$

gdzie:

IMP – import danego regionu¹⁴¹,

$YRPERD$ – dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych danego regionu,

$FUND$ – fundusze publiczne alokowane w ramach polityki rozwoju, przydzielone danemu regionowi,

$a_1, \dots, a_7, b_1, b_2$ – parametry strukturalne,

c – odsetek funduszy wpływających do innych regionów.

¹⁴⁰ Zmienna FUND jest wykorzystywana wyłącznie w analizie kontrfaktualnej, mającej na celu określenie wpływu funduszy asygnowanych w ramach polityki rozwoju (m.in. środków unijnych) na procesy gospodarcze zachodzące w danym regionie. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto założenie, iż odsetek funduszy wpływających do innych regionów jest równy relacji całości funduszy unijnych do całości nakładów brutto na środki trwałe w regionie.

¹⁴¹ Import odnosi się zarówno do przepływów wewnątrz krajowych, jak i zagranicznych.

Wprowadzenie zmiennej importu (IMP) tworzy kanał umożliwiający uchwycenie negatywnego oddziaływania na gospodarkę wypływu funduszy publicznych do innych regionów. Tym samym umożliwia odpowiednie skorygowanie skali efektów popytowych generowanych przez transfery finansowe w analizowanym regionie;

- kolejny kanał umożliwiający uwzględnienie relacji międzyregionalnych został stworzony poprzez wprowadzenie do równania, prezentującego indeks cen w sektorze przemysłowym w otoczeniu zewnętrznym województwa (PWORLD), zmiennych przedstawiających deflatory WDB w tym sektorze (POT) w pozostałych 15 regionach:

$$PWORLD_j = \exp(XWW_1 * \log(POT_1) + XWW_2 * \log(POT_2) + \dots + XWW_{15} * \log(POT_{15}) + XWZ_1 * \log(P_1) + XWZ_2 * \log(P_2) + \dots + XWZ_k * \log(P_k)) \quad (9)$$

gdzie:

$PWORLD_j$ – indeks cen w sektorze przemysłowym w otoczeniu zewnętrznym regionu j ,

XWW_i – udział regionu i ($i=1, 2, \dots, 15$) w eksporcie regionu j ,

XWZ_l – udział kraju l ($l=1, 2, \dots, k$) w eksporcie regionu j ,

POT_i – deflator WDB w sektorze przemysłowym regionu i ,

P_l – indeks cen produkcji przemysłowej kraju l .

Powyższa modyfikacja pozwoliła nie tylko zendogenizować wpływ relacji międzyregionalnych na procesy cenotwórcze w danym województwie, lecz także dała sposobność do określenia, jak te zależności oddziałują na jego konkurencyjność cenową w kontekście realizacji polityki rozwoju (w tym polityki spójności UE).

Przedstawione powyżej zmiany w strukturze modeli HERMIN gospodarek polskich województw umożliwiły powstanie spójnego systemu analitycznego, odzwierciedlającego główne zależności gospodarcze o charakterze międzyregionalnym.

10.2. Międzyregionalne przepływy handlowe

W tradycyjnych modelach HERMIN [Bradley i Untiedt 2010, 24] przyjmuje się, że jedynym sektorem, którego produkty podlegają wymianie z otoczeniem zewnętrznym regionu, jest przemysł. Założenie to ma charakter upraszczający. W sytuacji postępującego rozwoju technologii informatycznych i telekomunikacyjnych świadczenie wielu rodzajów usług zyskuje wymiar międzyregionalny lub nawet międzynarodowy. Ponadto część działalności przemysłowej ma wyłącznie regionalny, a nawet lokalny wymiar. Na potrzeby przeprowadzonego badania, mającego wyłącznie charakter analizy wrażliwości, zaproponowane podejście wydaje się być jednak akceptowalne.

Strumienie wymiany handlowej między województwami zostały oszacowane na podstawie danych dotyczących produkcji sprzedanej przemysłu dla okresu

2000–2012 (GUS BDL). Przy założeniu, iż cały wolumen wytworzonych dóbr jest eksportowany, a także wykorzystując dane Izby Celnej w Warszawie dotyczące eksportu poza granice Polski w układzie regionalnym (2000–2012), z produkcji sprzedanej przemysłu każdego województwa wyodrębniono część biorącą udział w wymianie międzyregionalnej. W kolejnym kroku rozłożono uzyskane wartości na poszczególnych partnerów handlowych wg wag otrzymanych na podstawie dwóch kryteriów: PKB oraz dostępności czasowej¹⁴². Tym samym zastosowano podejście wykorzystywane w modelach grawitacji [Lewandowska-Gwarda i Antczak 2010, 226–236] oraz wskaźnikach dostępności potencjałowej [Rosik 2012, 24]. Strukturę geograficzną eksportu regionalnego – przy założeniu dwóch skrajnych wag dla dostępności czasowej i potencjału gospodarczego – zaprezentowano w tabelach 10.1 i 10.2.

Zmiana znaczenia kryteriów dostępności czasowej i potencjału gospodarczego wpływa na kształtowanie się intensywności strumieni handlowych w układzie międzyregionalnym. W celu zobrazowania tej zależności w dalszej części przedstawiono znaczenie poszczególnych regionów jako partnerów handlowych województwa dolnośląskiego w dwóch wariantach: 1) struktura geograficzna eksportu Dolnego Śląska determinowana jest wyłącznie przez PKB innych regionów (rycina 10.1a); 2) struktura geograficzna eksportu Dolnego Śląska uzależniona jest tylko od dostępności czasowej innych województw (rycina 10.1b).

W sytuacji, gdy struktura geograficzna przepływów handlowych determinowana byłaby wyłącznie przez dostępność czasową poszczególnych regionów (rycina 10.1b), eksport województwa dolnośląskiego skierowany byłby przede wszystkim do województw, przez które przechodzi autostrada A4 – opolskiego (18,7%) i śląskiego (11,8%). Warto zauważyć, że pozycja regionów będących bezpośrednimi sąsiadami Dolnego Śląska (lubuskiego i wielkopolskiego) jest relatywnie słabsza, co wynika z gorszych powiązań siecią infrastruktury transportowej. Województwo lubuskie (7,5%) jest wyprzedzane przez małopolskie zlokalizowane przy A4 (8,4%). Przyjmując drugie skrajne założenie, iż rozkład przestrzenny eksportu określany jest wyłącznie przez potencjał gospodarczy regionów (rycina 10.1a), można zauważyć dominację najsilniejszych gospodarczo województw – przede wszystkim mazowieckiego (24,5%) i śląskiego (14,2%). Na drugim biegunie plasują się zaś sąsiednie regiony opolskie (2,3%) i lubuskie (2,4%).

¹⁴² W analizie zastosowano dane dotyczące czasu przejazdu samochodem osobowym pomiędzy miastami wojewódzkimi. W przypadku województw: lubuskiego i kujawsko-pomorskiego wybrano średnią arytmetyczną dostępności czasowych odpowiednio do: Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego oraz Bydgoszczy i Torunia. Wykorzystane dane zostały udostępnione przez zespół T. Komornickiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN).
Opracowanie danych: M. Stępnia.

Tabela 10.1. Struktura geograficzna eksportu regionalnego w % (przy założeniu wag: 0 dla dostępności czasowej i 1 dla PKB)

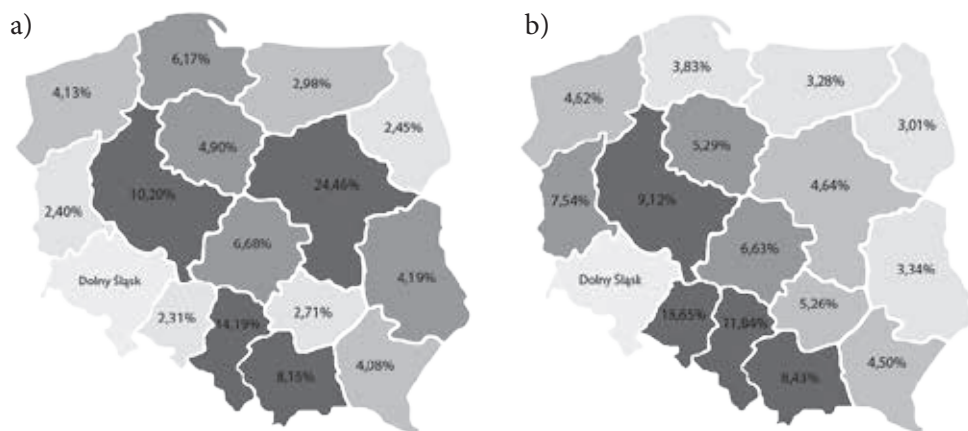
Do regionu \ Z regionu	Wagi eksportu do reszty polski	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Dolnośląskie	0,41	0,00	0,02	0,02	0,01	0,03	0,03	0,10	0,01	0,02	0,01	0,03	0,06	0,01	0,01	0,04	0,02
Kujawsko-pomorskie	0,68	0,06	0,00	0,03	0,02	0,04	0,05	0,16	0,01	0,03	0,02	0,04	0,09	0,02	0,02	0,07	0,03
Lubelskie	0,72	0,06	0,03	0,00	0,02	0,05	0,06	0,17	0,02	0,03	0,02	0,04	0,10	0,02	0,02	0,07	0,03
Lubuskie	0,41	0,04	0,02	0,02	0,00	0,03	0,03	0,09	0,01	0,02	0,01	0,02	0,05	0,01	0,01	0,04	0,02
Łódzkie	0,75	0,07	0,04	0,03	0,02	0,00	0,06	0,18	0,02	0,03	0,02	0,05	0,10	0,02	0,02	0,07	0,03
Małopolskie	0,67	0,06	0,03	0,03	0,02	0,04	0,00	0,16	0,02	0,03	0,02	0,04	0,09	0,02	0,02	0,07	0,03
Mazowieckie	0,66	0,07	0,04	0,03	0,02	0,05	0,06	0,00	0,02	0,03	0,02	0,05	0,11	0,02	0,02	0,08	0,03
Opolskie	0,71	0,06	0,03	0,03	0,02	0,04	0,05	0,16	0,00	0,03	0,02	0,04	0,09	0,02	0,02	0,07	0,03
Podkarpackie	0,60	0,05	0,03	0,02	0,01	0,04	0,05	0,14	0,01	0,00	0,01	0,03	0,08	0,02	0,02	0,06	0,02
Podlaskie	0,73	0,06	0,03	0,03	0,02	0,05	0,06	0,17	0,02	0,03	0,00	0,04	0,10	0,02	0,02	0,07	0,03
Pomorskie	0,47	0,04	0,02	0,02	0,01	0,03	0,04	0,11	0,01	0,02	0,01	0,00	0,06	0,01	0,01	0,05	0,02
Śląskie	0,61	0,06	0,03	0,03	0,02	0,04	0,05	0,16	0,01	0,03	0,02	0,04	0,00	0,02	0,02	0,07	0,03
Świętokrzyskie	0,78	0,07	0,04	0,03	0,02	0,05	0,06	0,18	0,02	0,03	0,02	0,05	0,10	0,00	0,02	0,07	0,03
Warmińskomazurskie	0,63	0,06	0,03	0,02	0,01	0,04	0,05	0,15	0,01	0,02	0,01	0,04	0,08	0,02	0,00	0,06	0,02
Wielkopolskie	0,58	0,05	0,03	0,02	0,01	0,04	0,05	0,14	0,01	0,02	0,01	0,04	0,08	0,02	0,02	0,00	0,02
Zachodniopomorskie	0,50	0,04	0,02	0,02	0,01	0,03	0,04	0,12	0,01	0,02	0,01	0,03	0,07	0,01	0,01	0,05	0,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, GUS oraz danych udostępnionych przez zespół T. Komornickiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN – opracowanie danych: M. Sępnia).

Tabela 10.2. Struktura geograficzna eksportu regionalnego w % (przy założeniu wag: 1 dla dostępności czasowej i 0 dla PKB)

Do regionu \ Z regionu	Wagi eksportu do reszty polski	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Dolnośląskie	0,41	0,00	0,02	0,01	0,03	0,03	0,03	0,02	0,08	0,02	0,01	0,02	0,05	0,02	0,01	0,04	0,02
Kujawsko-pomorskie	0,68	0,04	0,00	0,03	0,05	0,06	0,03	0,05	0,03	0,02	0,03	0,09	0,03	0,03	0,06	0,07	0,04
Lubelskie	0,72	0,03	0,04	0,00	0,03	0,05	0,05	0,09	0,04	0,08	0,06	0,03	0,04	0,08	0,04	0,04	0,03
Lubuskie	0,41	0,04	0,03	0,02	0,00	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,06	0,06
Łódzkie	0,75	0,05	0,05	0,04	0,04	0,00	0,05	0,08	0,05	0,03	0,03	0,04	0,06	0,07	0,04	0,08	0,03
Małopolskie	0,67	0,05	0,02	0,03	0,03	0,04	0,00	0,03	0,07	0,05	0,02	0,02	0,17	0,07	0,02	0,03	0,02
Mazowieckie	0,66	0,03	0,05	0,06	0,03	0,08	0,04	0,00	0,03	0,03	0,06	0,03	0,04	0,06	0,05	0,04	0,02
Opolskie	0,71	0,12	0,03	0,02	0,04	0,05	0,08	0,03	0,00	0,03	0,02	0,02	0,12	0,04	0,02	0,04	0,03
Podkarpackie	0,60	0,04	0,02	0,07	0,02	0,04	0,07	0,04	0,04	0,00	0,03	0,02	0,06	0,07	0,03	0,03	0,02
Podlaskie	0,73	0,03	0,05	0,07	0,03	0,06	0,04	0,10	0,04	0,04	0,00	0,04	0,04	0,05	0,07	0,04	0,03
Pomorskie	0,47	0,03	0,07	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,00	0,02	0,02	0,06	0,04	0,03
Śląskie	0,61	0,06	0,02	0,02	0,03	0,04	0,14	0,03	0,09	0,04	0,02	0,02	0,00	0,05	0,02	0,03	0,02
Świętokrzyskie	0,78	0,04	0,04	0,07	0,03	0,08	0,10	0,07	0,05	0,07	0,04	0,03	0,08	0,00	0,03	0,04	0,03
Warmińsko-mazurskie	0,63	0,03	0,07	0,04	0,03	0,05	0,03	0,07	0,03	0,03	0,06	0,08	0,03	0,04	0,00	0,04	0,03
Wielkopolskie	0,58	0,05	0,06	0,02	0,07	0,06	0,03	0,04	0,04	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,04
Zachodniopomorskie	0,50	0,03	0,04	0,02	0,08	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,06	0,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, GUS oraz danych udostępnionych przez zespół T. Komornickiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN – opracowanie danych: M. Stępnia).



Rycina 10.1. Struktura geograficzna międzyregionalnego eksportu województwa dolnośląskiego w 2012 r. w % w dwóch wariantach: waga dostępności czasowej wynosi 0 (a); waga dostępności czasowej wynosi 1 (b)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, GUS oraz danych udostępnionych przez zespół T. Komornickiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN – opracowanie danych: M. Stępnia) ¹⁴³.

10.3. Międzyregionalna spójność terytorialna – wyniki symulacji

W niniejszej części zostaną zaprezentowane rezultaty symulacji przeprowadzonych przy zastosowaniu systemu powiązanych regionalnych modeli HERMIN. Głównym celem badania było ukazanie, jak zmiany w międzyregionalnym otoczeniu gospodarczym rzutują na wzrost PKB poszczególnych województw. Uwaga została skoncentrowana na skwantyfikowaniu wpływu przemian strukturalnych oraz dostępności czasowej na gospodarki regionalne. W związku z faktem, iż charakterystyka województw i ich wzajemne relacje są niereplikowalne przestrzennie, przeprowadzona analiza pozwoliła na określenie znaczenia międzyregionalnej spójności terytorialnej dla procesów rozwojowych. Egzogeniczne potraktowanie tendencji gospodarczych, mających miejsce u zagranicznych partnerów handlowych (Niemiec, Francji itp.), umożliwiło skoncentrowanie się na spójności terytorialnej pomiędzy województwami.

¹⁴³ Pomoc techniczna przy tworzeniu map: Monika Szwed, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.

Badanie miało charakter analizy wrażliwości. Wyodrębniono dwa obszary rozważań:

- wpływ otoczenia międzyregionalnego na średnioroczną stopę wzrostu regionalnego PKB w cenach roku 2005 w okresie 2013–2025;
- wpływ otoczenia międzyregionalnego na efekty polityki spójności UE (funduszy UE oraz krajowego współfinansowania publicznego w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013).

O ile pierwsze podejście pozwala określić bezpośrednio oddziaływanie otoczenia międzyregionalnego na procesy gospodarcze zachodzące w poszczególnych województwach, o tyle drugi obszar rozważań koncentruje się na skuteczności polityki spójności w określonym kontekście zewnętrznym.

10.3.1. Wpływ otoczenia międzyregionalnego na wzrost gospodarczy

System powiązanych modeli HERMIN wojewódzkich gospodarek został zastosowany w celu określenia wpływu otoczenia międzyregionalnego na wzrost gospodarczy w ramach przykładowych scenariuszy (tabela 10.3).

Symulacje w ramach scenariusza 1. mają pokazać znaczenie międzyregionalnej dostępności czasowej dla procesów gospodarczych. Ponadto scenariusz ten ma charakter referencyjny dla czterech pozostałych wariantów. W przypadku scenariusza 2. weryfikowany jest wpływ wzrostu uprzemysłowienia województwa zachodniopomorskiego na gospodarki innych regionów w sytuacji, gdyby dostępność czasowa nie odgrywała istotnej roli w kształtowaniu struktury geograficznej przepływów handlowych oraz w sytuacji skrajnie odmiennej. Województwo zachodniopomorskie jest regionem, w którego przypadku transformacja systemu gospodarczego przyczyniła się do istotnego spadku znaczenia sektora przemysłowego. W powiązaniu z ograniczoną krajową dostępnością regionu spowodowało to zmniejszenie jego konkurencyjności. W związku z powyższym za interesujące można uznać zbadanie, jak rozwój bazy wytwórczej w województwie zachodniopomorskim będzie się przekładał na wzrost gospodarczy w pozostałych regionach. Przeprowadzony eksperyment pozwoli także ocenić rolę polityki przemysłowej w kształtowaniu spójności terytorialnej w skali międzyregionalnej. W scenariuszu 3. została podjęta próba zidentyfikowania konsekwencji ograniczenia znaczenia województwa mazowieckiego jako najsilniejszego gospodarczo regionu w Polsce. Taki wariant analizy ma charakter stricte hipotetyczny. Pozwala jednak określić rolę województwa mazowieckiego (a ściślej rzecz ujmując, aglomeracji warszawskiej) dla spójności terytorialnej w ujęciu międzyregionalnym. Głównym celem scenariusza 4. jest ukazanie, jak skuteczne wsparcie województwa wschodniej Polski oddziałuje na inne regiony. Przy czym dokonujemy

Tabela 10.3. Rodzaje scenariuszy symulacyjnych

Scenariusz	Charakterystyka strukturalna gospodarek województw	Poziom dostępności czasowej pomiędzy województwami
Scenariusz 1 (referencyjny)	bez zmian ¹⁴⁴	wysoki ¹⁴⁵
		zróżnicowany ¹⁴⁶
Scenariusz 2	wzrost udziału sektora przemysłowego w województwie zachodniopomorskim ¹⁴⁷	wysoki
		zróżnicowany
Scenariusz 3	ograniczenie dynamiki postępu technicznego oraz stopy wzrostu WDB w sektorze usług rynkowych i przemysłowym w województwie mazowieckim ¹⁴⁸ .	wysoki
		zróżnicowany
Scenariusz 4a	dynamizacja postępu technicznego w województwie podlaskim ¹⁴⁹	wysoki
		zróżnicowany
Scenariusz 4b	dynamizacja stopy wzrostu WDB w sektorze przemysłowym w województwie podlaskim ¹⁵⁰	wysoki
		zróżnicowany
Scenariusz 5	ograniczenie dynamiki postępu technicznego oraz stopy wzrostu WDB w sektorze usług rynkowych i przemysłowym w województwie mazowieckim, dolnośląskim, pomorskim, wielkopolskim, małopolskim oraz śląskim ¹⁵¹	wysoki
		zróżnicowany

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁴⁴ Bez ingerencji w projekcję PKB województw wygenerowaną przez system modeli HERMIN.

¹⁴⁵ Na potrzeby symulacji przyjęto, że waga dostępności czasowej wynosić będzie 0. Tym samym założono, iż dostępność czasowa pomiędzy wszystkimi regionami jest tak wysoka, że kluczową determinantą eksportu staje się wyłącznie potencjał gospodarczy partnera gospodarczego.

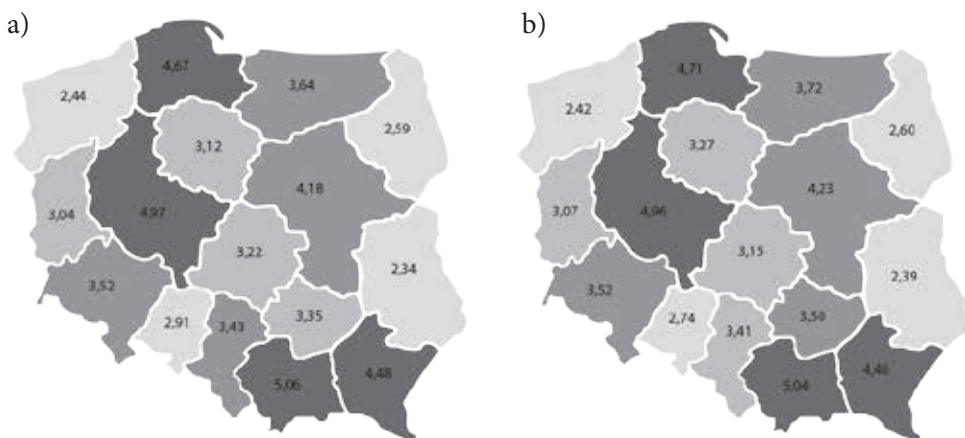
¹⁴⁶ Na potrzeby symulacji przyjęto, że waga dostępności czasowej wynosić będzie 1. Tym samym założono, iż kluczową determinantą struktury handlu międzyregionalnego jest szybki dostęp do destynacji eksportowej.

¹⁴⁷ Dokonując modyfikacji zmiennej trendu czasowego (TOT) w równaniu na WDB (OT) stopniowo zwiększono udziału sektora przemysłowego w WDB regionu, tak aby w 2025 był on o 5 pkt. proc. wyższy w porównaniu ze scenariuszem 1. (referencyjnym).

¹⁴⁸ Postęp techniczny został spowolniony poprzez czterokrotne zmniejszenie wartości parametrów odzwierciedlających postęp techniczny w neutralnym ujęciu Hicksa w sektorach przemysłowym i usług rynkowych (zmiennie TT i TM). Średnia dynamika WDB w sektorach usług rynkowych i przemysłowym w latach 2013–2025 została zmniejszona o 2 pkt. proc. przy zastosowaniu trendów czasowych TOT i TOM odpowiednio w równaniach WDB w sektorze przemysłowym (OT) i usług rynkowych (OM).

tutaj rozróżnienia na zmiany dotyczące poziomu technologicznego gospodarki województwa i jej struktury ekonomicznej. W scenariuszu 5. uwaga skoncentrowana została na konsekwencjach pogorszenia się sytuacji gospodarczej w najsilniejszych ekonomicznie regionach Polski. Analogicznie jak w poprzednich scenariuszach, uwzględnione zostały zmiany w dostępności czasowej między województwami.

Scenariusz 1



Rycina 10.2. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.

¹⁴⁹ Postęp techniczny został zdynamizowany poprzez czterokrotny wzrost parametrów odzwierciedlających postęp techniczny w neutralnym ujęciu Hicksa w sektorach przemysłowym i usług rynkowych (TT i TM).

¹⁵⁰ Średnia dynamika WDB w sektorze przemysłowym w latach 2013–2025 została zwiększona o 2 pkt. proc. przy zastosowaniu trendu czasowego TOT w równaniu WDB w sektorze przemysłowym (OT).

¹⁵¹ Postęp techniczny został spowolniony poprzez czterokrotne zmniejszenie wartości parametrów odzwierciedlających postęp techniczny w neutralnym ujęciu Hicksa w sektorach przemysłowym i usług rynkowych (zmienne TT i TM). Średnia dynamika WDB w sektorach usług rynkowych i przemysłowym w latach 2013–2025 została zmniejszona o ok. 2 pkt. proc. przy zastosowaniu trendów czasowych TOT i TOM odpowiednio w równaniach WDB w sektorze przemysłowym (OT) i usług rynkowych (OM).

Zmiana struktury geograficznej handlu międzyregionalnego nie odgrywa decydującej roli w oddziaływaniu na wzrost gospodarczy (ryciny 10.2a i 10.2b). Dopiero w powiązaniu z tendencjami zachodzącymi w poszczególnych regionach zyskuje ona na znaczeniu. Scenariusz 1. – prezentowany w dwóch wariantach – ma charakter referencyjny, bazujący na tendencjach historycznych. Nie został on poddany dodatkowym modyfikacjom (np. zgodnie z oczekiwaniami co do kształtowania się określonych tendencji rozwojowych). Można posłużyć się w tym miejscu przykładem województwa opolskiego¹⁵². W sytuacji, kiedy region ten zyskałby łatwiejszy dostęp do dynamicznie rozwijających się województw pomorskiego i wielkopolskiego (rycina 10.2a), stanowiłoby to impuls dla wyższej dynamiki jego PKB. Gdyby – w przeciwieństwie do scenariuszy zaprezentowanych na rycinach 10.2a i 10.2b – realna stopa produkcji w dwóch wspomnianych regionach była znacząco niższa, skutkowałoby to ograniczeniem wzrostu gospodarczego województwa opolskiego pomimo braku barier w dostępie do bardziej odległych destynacji eksportowych¹⁵³. Taki a nie inny przestrzenny układ gospodarczy powoduje jednak, iż województwo opolskie funkcjonuje gorzej w sytuacji, kiedy dostępność czasowa do innych regionów stanowi kluczowy czynnik determinujący strukturę eksportu (rycina 10.2b). Znaczenie zmian o charakterze strukturalnym, zachodzących w poszczególnych regionach, dla otoczenia makroekonomicznego prezentują kolejne scenariusze.

Wzrost roli sektora przemysłowego w województwie zachodniopomorskim znajduje odzwierciedlenie w wyższej dynamice jego PKB (ryciny 10.3a i 10.3b) w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym (ryciny 10.2a i 10.2b). W wariantcie zakładającym znaczenie dostępności czasowej dla struktury geograficznej handlu międzyregionalnego przekłada się on najsilniej na gospodarkę: lubuską, wielkopolską, łódzką, opolską i świętokrzyską (rycina 10.3b). Jest to rezultatem wysokiego poziomu dostępności czasowej województwa zachodniopomorskiego (lubuskie i wielkopolskie)¹⁵⁴, a także relatywnie dużego znaczenia sektora przemysłowego w powiązaniu z silnym zaangażowaniem w eksport międzyregionalny¹⁵⁵ (łódzkie, opolskie i świętokrzyskie). Przykłady województw łódzkiego, opolskiego i świętokrzyskiego pokazują, iż nawet przy założeniu wysokiego znaczenia barier transportowych dla wymiany

¹⁵² Oczywiście do zobrazowania wpływu otoczenia międzyregionalnego na wzrost PKB można posłużyć się także przykładami innych województw.

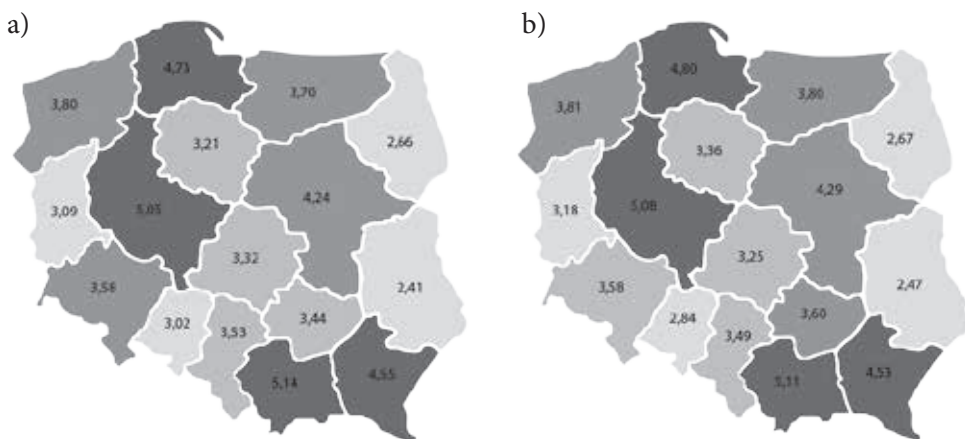
¹⁵³ Wysoki poziom dostępności czasowej w układzie międzyregionalnym zwiększa też konkurencję w bezpośrednim otoczeniu danego województwa, ograniczając tym samym możliwości ekspansji eksportowej na terytorium najbliższych sąsiednich regionów.

¹⁵⁴ Zgodnie z danymi dotyczącymi dostępności czasowej do województwa zachodniopomorskiego znacznie gorzej pod tym względem plasuje się województwo pomorskie.

¹⁵⁵ Zob. tabele 10.1 i 10.2.

międzyregionalnej, beneficjentami dynamizacji gospodarki województwa zachodniopomorskiego nie są jedynie najlepiej skomunikowane z nim regiony. Wysoki udział towarów przemysłowych wysyłanych do innych województw – w całości eksportu województw łódzkiego, opolskiego i świętokrzyskiego (odpowiednio: 75%; 71% oraz 78%) powoduje, że wspomniane regiony silnie dyskontują – w sposób bezpośredni i pośredni¹⁵⁶ – pozytywny impuls płynący ze strony zachodniopomorskiej gospodarki.

Scenariusz 2



Rycina 10.3. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku wariantu scenariusza uzależniającego strukturę geograficzną handlu międzyregionalnego wyłącznie od potencjału gospodarczego destynacji eksportowych (rycyna 10.3a) szybszy rozwój województwa zachodniopomorskiego najsilniej przekłada się na regiony: łódzki, opolski, świętokrzyski i śląski, charakteryzujące się stosunkowo wysokim zaangażowaniem w sprzedaż dóbr wewnątrz kraju, a także znaczącą rolę produkcji przemysłowej. Zmiany strukturalne zachodzące w gospodarce zachodniopomorskiej przyczyniają się także do wzrostu importu – przede wszystkim w silniejszych ekonomicznie województwach. Stanowi to czynnik ograniczający dynamizację wzrostu gospodarczego w tych regionach. W przypadku Śląska ten negatywny efekt rekompensowany jest przez stosunkowo niską elastyczność produkcji

¹⁵⁶ Efekt pośredni polega na wykorzystaniu większego wzrostu innych województw, indukowanego wyższą dynamiką gospodarki województwa zachodniopomorskiego.

przemysłowej względem importu¹⁵⁷, mogącą wskazywać na relatywnie wysoką importochłonność gospodarki tego regionu¹⁵⁸.

Spadek dynamiki rozwoju województwa mazowieckiego rzutuje negatywnie na pozostałe regiony w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym (ryciny 10.2a i 10.2b). W wariantcie zakładającym bardzo duże znaczenie dostępności czasowej w relacjach międzyregionalnych (rycina 10.4b) najbardziej dotknięte zostają gospodarki sąsiednie: łódzka, kujawsko-pomorska, lubelska, podlaska, świętokrzyska i warmińsko-mazurska. Stosunkowo silny wpływ zauważalny jest też w regionach bardziej odległych – opolskim i śląskim – co wynika z relatywnie wysokiego zaangażowania tych województw w wewnątrz krajową wymianę dóbr¹⁵⁹. W przypadku kształtowania się struktury handlu międzyregionalnego wg kryterium potencjału gospodarczego (rycina 10.4a) ograniczenie wzrostu PKB w województwie mazowieckim oddziałuje najsilniej na regiony, dla których stanowi ono ważniejszą destynację eksportową (m.in. łódzkie, opolskie, świętokrzyskie i śląskie). Wyjątek stanowią tu województwa lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie, odznaczające się mniejszym znaczeniem sektora przemysłowego w tworzeniu wartości dodanej brutto, którego produkty podlegają przede wszystkim wymianie międzyregionalnej i międzynarodowej.

¹⁵⁷ Wysoka elastyczność będzie powodowała silniejsze ograniczenie WDB w przemyśle. Elastyczność określana jest na podstawie wartości parametru zmiennej IMP w równaniu WDB (wzór (8)). Dla wariantu przepływów międzyregionalnych, do którego odnosi się rycina 10.3a wartość wspomnianego parametru wynosi w przypadku województwa śląskiego -0,14916, podczas gdy wartości analogicznych parametrów dla województw mazowieckiego, dolnośląskiego, pomorskiego kształtują się odpowiednio na poziomach: -0,32923; -0,29048; -0,24508. W przypadku województwa wielkopolskiego wartość wspomnianego parametru wynosi co prawda -0,12536, aczkolwiek region ten charakteryzuje się niższym zaangażowaniem w wewnątrz krajowy eksport niż Śląsk. Tym samym w mniejszym stopniu może dyskutować wzrost popytu w innych województwach. Z kolei w przypadku województwa małopolskiego odznaczającego się relatywnie wysoką ekspozycją na handel wewnątrz krajowy, wartość parametru elastyczności jest stosunkowo wysoka (-0,31908), co ogranicza możliwość wykorzystania zmian zachodzących w województwie zachodniopomorskim. Wartości parametrów zmiennej IMP w układzie regionalnym w scenariuszach zakładających wysoką i zróżnicowaną dostępność czasową zostały zawarte w załączniku 2. Odgrywają one istotną rolę w interpretacji uzyskanych wyników (obok m.in. stopnia otwartości gospodarki regionalnej na handel międzywojewódzki).

¹⁵⁸ Sugeruje to, iż import może dotyczyć w dużej mierze dóbr inwestycyjnych i zaopatrzeniowych, a w mniejszym stopniu konsumpcyjnych. Niższa wartość elastyczności może wskazywać także, iż w danym scenariuszu eksport województwa rośnie na tyle mocno (dzięki sprzyjającym tendencjom zewnętrznym w kraju i za granicą), że negatywne oddziaływanie importu – jako czynnika ograniczającego produkcję przemysłową – ulega zmniejszeniu.

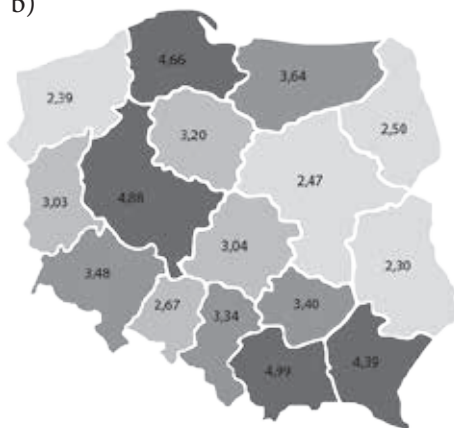
¹⁵⁹ Regiony te charakteryzują się także relatywnie niskimi wartościami elastyczności produkcji względem importu, co powoduje, że ograniczenie importu w wyniku pogorszenia się koniunktury nie wspomaga wzrostu PKB w takim stopniu, jak np. w województwie małopolskim.

Scenariusz 3

a)



b)



Rycina 10.4. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.

Scenariusz 4

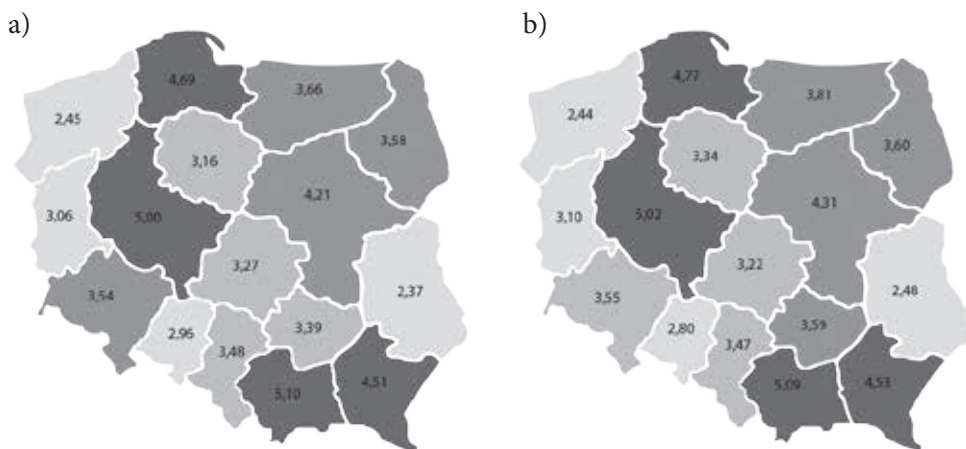
a)



b)



Rycina 10.5. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.



Rycina 10.6. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.

Scenariusz poświęcony województwu podlaskiemu został zdekomponowany dodatkowo na dwie części. W pierwszej kolejności przyjęto (ryciny 10.5a i 10.5b), że region ten będzie charakteryzował się czterokrotnym wzrostem tempa postępu technologicznego. Porównując otrzymane rezultaty ze scenariuszem referencyjnym (ryciny 10.2a i 10.2b), można zauważyć, że możliwość bardziej wydajnego i innowacyjnego wykorzystania czynników produkcji generuje stosunkowo niewielkie efekty w samym województwie. Przyczyną tej stosunkowo słabej wrażliwości jest struktura sektorowa wartości dodanej brutto wytwarzanej w gospodarce podlaskiej, gdzie udział przemysłu w całkowitej produkcji jest jednym z najniższych w kraju, a wysoki udział sektora rolniczego wyróżnia się na tle pozostałych regionów. Przemysł z racji swojej specyfiki jest sektorem odznaczającym się największą zdolnością w zakresie absorpcji nowych rozwiązań technicznych. Implikacją powyższego jest większa dynamika produktywności pracy i kapitału (*total factor productivity*), przekładająca się na szybszy wzrost gospodarczy. Znaczenie przemysłu dla rozwoju regionalnego ukazuje wariant niniejszego scenariusza, zakładający zwiększenie udziału tego sektora w wartości dodanej brutto województwa podlaskiego (ryciny 10.6a i 10.6b). Można zatem stwierdzić, iż warunkiem dynamizacji rozwoju regionów słabszych ekonomicznie jest połączenie innowacyjności (zarówno radykalnej, jak i imitacyjnej) ze zmianami o charakterze strukturalnym, ukierunkowanymi na wzrost znaczenia

przemysłu¹⁶⁰. Sama koncentracja na działalności proinnowacyjnej prowadzona w oderwaniu od polityki przemysłowej będzie z wysokim prawdopodobieństwem kontrproduktywna. Przyspieszanie wzrostu PKB województwa podlaskiego średniorocznie o około 1 pkt. proc. w stosunku do scenariusza referencyjnego przekłada się tylko w niewielkim stopniu na rozwój gospodarczy pozostałych regionów. Wynika to nie tylko z faktu relatywnie małego potencjału ekonomicznego tego województwa. Kluczowe znaczenie ma także skala przestrzenna zachodzących zmian. Silniejsze oddziaływanie otoczenia regionalnego na gospodarkę danego województwa będzie następowało w efekcie kompleksowych zmian zachodzących we wszystkich regionach – m.in. w wyniku realizacji skutecznej polityki rozwoju regionalnego.

Rezultaty symulacji przeprowadzonych w ramach scenariusza 5 potwierdzają, iż im szersza skala przestrzenna zachodzących zmian, tym silniejsze ich oddziaływanie na poszczególne województwa. Osłabienie głównych ośrodków gospodarczych kraju silnie powiązanych z zagranicą poprzez sieć metropolitalną „rozlewa się” na mniej zamożne regiony. Przede wszystkim zostają dotknięte gospodarki uprzemysłowione, charakteryzujące się relatywnie wysokim zaangażowaniem w handel wewnątrz krajowy (kujawsko-pomorska, łódzka, opolska, świętokrzyska i podkarpacka). Przyjęcie

Scenariusz 5

a)



b)



Rycina 10.7. Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)
Źródło: Opracowanie własne.

¹⁶⁰ Także jego tradycyjnych gałęzi, jak branża spożywcza, mająca istotny potencjał rozwojowy w województwie podlaskim. Przeprowadzone przez autorów symulacje zakładające wzrost znaczenia usług rynkowych zamiast przemysłu potwierdziły większą rolę tego drugiego sektora ekonomicznego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego opartego na innowacyjności.

założenia o wysokiej dostępności międzyregionalnej powoduje intensyfikację negatywnych efektów poprzez zwiększenie powiązań z najsilniejszymi gospodarkami (rycina 10.7a – w porównaniu ze scenariuszem referencyjnym – rycina 10.2a).

10.3.2. Wpływ otoczenia międzyregionalnego na efekty polityki spójności UE

System regionalnych modeli HERMIN stwarza możliwość oceny efektów polityki spójności w kontekście przepływów funduszy między poszczególnymi regionami. Ze względu na fakt, iż środki finansowe UE stanowią ważny element oddziaływania na spójność terytorialną, niezwykle istotną kwestią staje się oszacowanie efektów „wyciekania” (*leakage*) funduszy unijnych poprzez handel międzyregionalny. Wpływ polityki spójności na procesy gospodarcze szacowany jest poprzez stworzenie dwóch scenariuszy. Pierwszy z nich stanowi projekcję rozwoju regionu. Drugi ma charakter hipotetyczny i prezentuje tendencje rozwojowe zachodzące przy założeniu braku funduszy unijnych. Różnica pomiędzy wartościami wskaźników makroekonomicznych w dwóch scenariuszach wyznacza wartości wpływu polityki spójności.

Analizie zostały poddane wszystkie scenariusze uwzględnione w części 10.3.1 (zob. tabela 10.3). Wyniki zestawiono z rezultatami uzyskanymi przy zastosowaniu 16 niezależnych modeli HERMIN gospodarek wojewódzkich¹⁶¹. Pozwoliło to wyeksponować znaczenie przepływów międzyregionalnych i zmian strukturalnych dla skali ilościowych efektów wsparcia unijnego.

Przepływy funduszy między regionami odbywają się na drodze eksportu stymulowanego przez popyt na dobra inwestycyjne i zaopatrzeniowe. Przyczynia się to do dynamizacji wzrostu gospodarczego w województwie, do którego trafiają transfery z innego regionu. Mamy w tym przypadku do czynienia z efektem wzrostu o charakterze popytowym wzmocnianym poprzez keynesowski mechanizm mnożnikowy. Jednocześnie w regionie, z którego wypływają fundusze poprzez import dóbr, następuje ograniczenie skali krótkookresowych efektów popytowych, a tym samym redukcji ulega wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy. Relacje międzyregionalne dotyczą także efektów podażowych generowanych przez fundusze UE¹⁶².

¹⁶¹ Modeli niepowiązanych ze sobą zależnościami gospodarczymi o charakterze endogenicznym.

¹⁶² Efekty związane ze wzrostem wolumenu produkcji i wydajności czynników produkcji na drodze rozbudowy i modernizacji infrastruktury podstawowej (m.in. transportowej i telekomunikacyjnej); wzrostu i poprawy jakości kapitału ludzkiego; rozbudowy i unowocześniania parku maszynowego przedsiębiorstw, poprawy organizacji procesu produkcyjnego; wzrostu innowacyjności firm. W przeciwieństwie do efektów popytowych, wzrost produkcji i wydajności związany ze stymulowaniem podażowej strony gospodarki ma charakter długoterminowy i utrzymuje się również po ustaniu płatności.

Dodatkowy przyrost PKB już po wykorzystaniu funduszy generuje wzrost dochodów do dyspozycji, które mogą być częściowo wykorzystane na zakup towarów i usług pochodzących z innych województw.

Endogenizacja przepływów międzyregionalnych powoduje, iż w przypadku województw: dolnośląskiego, lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego wpływ polityki spójności ulega obniżeniu w stosunku do wyników klasycznych symulacji przeprowadzanych przy zastosowaniu niezależnych modeli HERMIN (ryciny 10.8a, 10.8b i 10.8c). Korzyści wynikające z eksportu zwiększonego dzięki funduszom UE nie rekompensują strat związanych z importem dóbr z innych województw. Przyczyny takiego stanu mają różne źródła. Po pierwsze, warto wspomnieć o stosunkowo niskim zaangażowaniu części województw w międzyregionalny eksport (dolnośląskie 41% całości eksportu; lubuskie 41%; pomorskie 47%; zachodniopomorskie 50%), co ogranicza możliwość dyskontowania efektów popytowych i podażowych polityki spójności. Po drugie, istotnym czynnikiem, mogącym zwiększać negatywne konsekwencje napływu dóbr z innych regionów jest wysoka elastyczność produkcji danej gospodarki względem importu¹⁶³ (dolnośląskie, lubuskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie). W końcu należy podkreślić znaczenie potencjału gospodarczego regionu jako istotnej determinanty napływu dóbr z innych województw, przyczyniającej się do „wycieku” dochodów (mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie). W przypadku województwa opolskiego, charakteryzującego się najmniejszym potencjałem gospodarczym, najniższą elastycznością produkcji przemysłowej względem importu, a także wysoką wrażliwością na zmiany popytu w innych regionach Polski, przepływy międzyregionalne umożliwiają uzyskanie najwyższego przyrostu korzyści z tytułu realizacji polityki spójności.

Dokonując porównania rycin 10.8b i 10.8c, można zauważyć, że dla większości regionów niższy wpływ polityki spójności na PKB ma miejsce w wariancie zakładającym wysoki poziom dostępności czasowej pomiędzy województwami. W tym przypadku eksport kierowany jest przede wszystkim do najsilniejszych gospodarczo regionów, co negatywnie wpływa na poziom ich PKB. To z kolei znajduje wyraz w mniejszym

¹⁶³ Wysoka elastyczność będzie powodowała silniejsze ograniczenie WDB w przemyśle. Elastyczność określana jest na podstawie wartości parametru zmiennej IMP w równaniu WDB (wzór (8)). Dla wariantu przepływów międzyregionalnych, do którego odnosi się rycina 10.8b wspomniane parametry wynoszą: -0,29048 (dolnośląskie); -0,41514 (lubuskie); -0,32923 (mazowieckie); -0,33871 (warmińsko-mazurskie); -0,25656 (podkarpackie); -0,45304 (zachodniopomorskie). Dla porównania w przypadku województw śląskiego i wielkopolskiego wartości analogicznych parametrów kształtują się odpowiednio na poziomach: -0,14916 oraz -0,12536. Wartości parametrów zmiennej IMP w układzie regionalnym w scenariuszach zakładających wysoką i zróżnicowaną dostępność czasową zostały zawarte w załączniku 2.

a)



b)



c)



Rycina 10.8. Scenariusz 1 referencyjny – procentowy wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025)¹⁶⁴ – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)¹⁶⁵

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁶⁴ Wartość wpływu polityki spójności na PKB województwa dolnośląskiego (rycina 10.7a) oznacza, że dzięki funduszom przekazany w ramach NPR i NSRO wolumen produkcji w tym regionie jest średniorocznie (w latach 2004–2025) wyższy o 4,4% w porównaniu z hipotetyczną sytuacją, gdyby polityka spójności nie była realizowana. Analogiczną interpretację należy stosować do wszystkich rezultatów zawartych w niniejszej części opracowania.

¹⁶⁵ Wartości wpływu polityki spójności w ujęciu bezwzględny (w mln zł) zostały zawarte w załączniku 1.

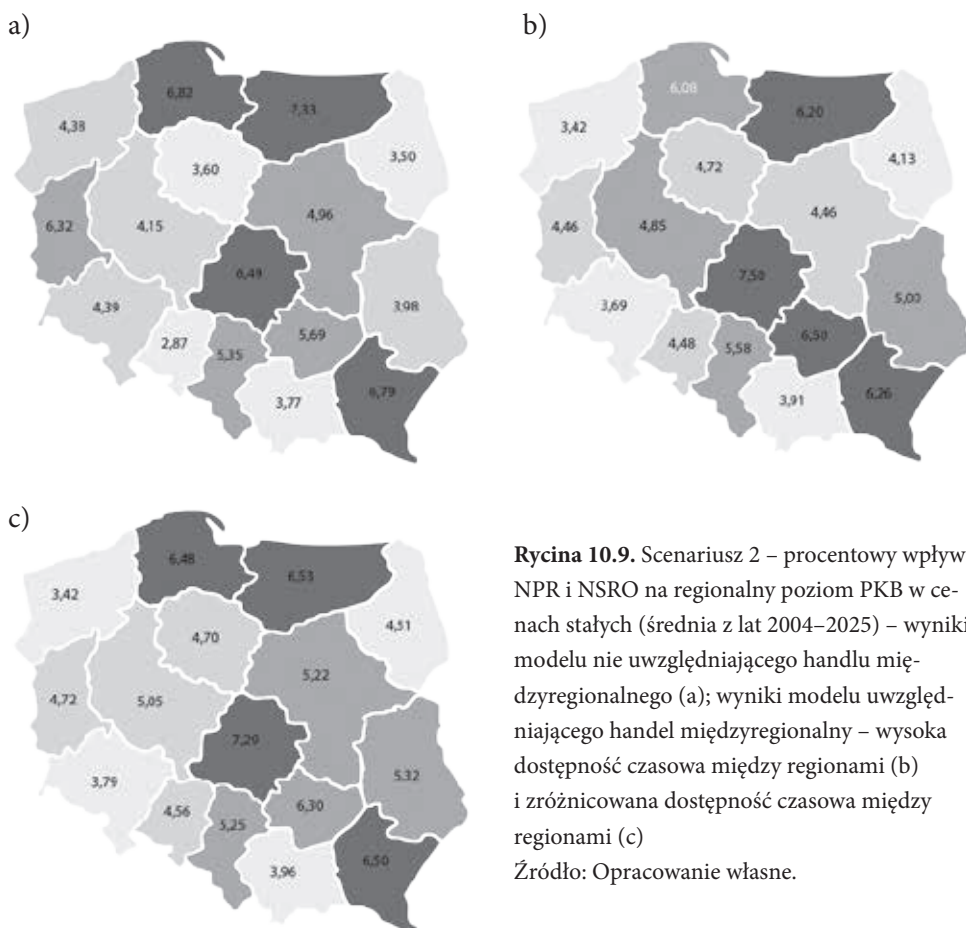
zapotrzebowaniu na dodatkowe dobra pochodzące z pozostałej części kraju. Ograniczeniu ulega tym samym znaczenie handlu międzyregionalnego jako kanału przenoszenia efektów polityki spójności. Wyjątek stanowią województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie, śląskie i świętokrzyskie. Charakteryzują się one relatywnie wysokim zaangażowaniem w eksport do innych regionów Polski (odpowiednio: 68%; 75%; 61% oraz 78%)¹⁶⁶. Ponadto odznaczają się znacząco niższą elastycznością produkcji względem importu w wariantcie scenariusza zakładającym wysoką dostępność czasową. Te dwa czynniki powodują, iż województwa kujawsko-pomorskie, łódzkie, śląskie i świętokrzyskie najskuteczniej dyskontują wsparcie w ramach polityki spójności prowadzonej w układzie międzyregionalnym, charakteryzującym się brakiem barier transportowych oraz dominacją najsilniejszych regionów Polski jako destynacji eksportowych.

Szereg symulacji przeprowadzonych przy zastosowaniu systemu powiązanych regionalnych modeli HERMIN nie wykazał istotnego oddziaływania zmian strukturalnych zachodzących w wybranych regionach (w porównaniu z analogicznymi wariantami scenariusza referencyjnego – ryciny 10.8a–c) na skuteczność polityki spójności. Wydaje się to być zgodne z intuicją. Fundusze alokowane w ramach polityki spójności (NPR i NSRO) stanowią około 50% inwestycji sektora publicznego [CEC 2014, 156], który z kolei ma tylko około 30% udziału w inwestycjach ogółem (GUS). Przy stosunkowo niewielkiej skali oddziaływania zmian strukturalnych w poszczególnych województwach na procesy gospodarcze zachodzące w innych regionach (zob. część 10.3.1) ich wpływ na przemieszczanie się efektów polityki spójności nie może być wysoki. Mając to na uwadze, na rycinach 10.9 i 10.10 zaprezentowano w celu poglądowym rezultaty symulacji dla scenariusza zakładającego dynamizację gospodarki województwa zachodniopomorskiego (rycina 10.9) oraz scenariusza przyjmującego spowolnienie wzrostu gospodarczego w województwie mazowieckim (rycina 10.10).

Podsumowanie

Spójność terytorialna w obrębie danego województwa kształtuje się w określonym przestrzennym otoczeniu makroekonomicznym mającym niepowtarzalny i specyficzny charakter. Międzyregionalny układ zależności o charakterze komplementarnym (m.in. w zakresie struktury sektorowo-gałęziowej, przewag komparatywnych, kosztów pracy) oraz konkurencyjnym (m.in. w zakresie wspólnych rynków zbytu,

¹⁶⁶ Ponadto są to regiony o relatywnie wysokim udziale sektora przemysłowego w tworzeniu WDB, a więc obszaru, który charakteryzuje się wysoką ekspozycją na wymianę międzyregionalną i międzynarodową.



przepływów czynników produkcji) jest ze swej istoty niereplikowalny terytorialnie. W celu pełnego uchwycenia i ukazania znaczenia tego układu należy zastosować metodę, która pozwoli na uwzględnienie głównych współzależności i mechanizmów makroekonomicznych. Na potrzeby niniejszego opracowania posłużono się po raz pierwszy systemem zintegrowanych modeli HERMIN gospodarek polskich województw. Badanie miało charakter analizy wrażliwości. Jego celem było określenie, jak wariantowe zmiany w układzie międzyregionalnym oddziałują na realną dynamikę PKB poszczególnych województw. Skoncentrowano się na zmianach w dostępności czasowej między województwami oraz w strukturze ich gospodarek. Główne wnioski przedstawiają się następująco:

1. Wpływ zmian zachodzących w danym województwie na procesy gospodarcze w innych regionach jest uzależniony od struktury geograficznej handlu

a)



b)



c)



Rycina 10.10. Scenariusz 3 – procentowy wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nie uwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)
Źródło: Opracowanie własne.

międzyregionalnego. Ta z kolei może się zmieniać wraz z różnym znaczeniem dostępności czasowej województw oraz ich potencjału gospodarczego. Przeprowadzona analiza pokazała jednak, że sprowadzanie powiązań gospodarczych między województwami wyłącznie do kwestii transportowo-potencjałowych jest tyleż intuicyjne, co zniekształcające rzeczywistość. Uwzględnienie stopnia ekspozycji gospodarek regionalnych na wymianę międzynarodową, a także ich struktury sektorowej i wrażliwości na konkurencję ze strony importowanych dóbr, może powodować, iż największymi beneficjentami zmian strukturalnych w danym regionie będą województwa znacząco od niego odległe i nieposiadające wysokiego potencjału gospodarczego.

2. Układ wzajemnych zależności międzyregionalnych rzutujących na spójność terytorialną poszczególnych województw wymaga zatem analizy

makroekonomicznej możliwej przy zastosowaniu modeli odwzorowujących strukturę gospodarek regionalnych i ich wzajemne relacje. Przyszłe rozważania winny uwzględnić m.in. przepływy o charakterze kapitałowym.

3. Zmiany strukturalne i koniunkturalne w poszczególnych województwach mają relatywnie niewielkie przełożenie na inne regiony. Należy jednak pamiętać, że siła oddziaływania otoczenia regionalnego wzrośnie, gdy szoki popytowe lub podażowe wystąpią w wielu województwach w tym samym czasie. Osłabienie głównych ośrodków gospodarczych kraju silnie powiązanych z zagranicą poprzez sieć metropolitalną „rozlewa się” na mniej zamożne regiony. Przede wszystkim zostają dotknięte gospodarki uprzemysłowione, charakteryzujące się relatywnie wysokim zaangażowaniem w handel wewnątrz krajowy. Wniosek ten ma duże znaczenie dla wzrostu odporności Polski na negatywne tendencje w gospodarce globalnej. Obok efektywnej polityki makroekonomicznej winny być rozwijane mechanizmy wzrostu odporności (*resilience*) głównych ośrodków regionalnych związanych z rynkami międzynarodowymi (w tym obszarów aglomeracyjnych). Stanowiłoby to zabezpieczenie przed rozlewaniem się kryzysów w układzie międzyregionalnym. Owa odporność musi być budowana m.in. przez dywersyfikację struktury sektorowej i wzrost konkurencyjności głównych ośrodków regionalnych. Oparcie ścieżki rozwoju na ograniczonej liczbie gałęzi i branż poddanych wymianie międzynarodowej spowoduje, iż regiony z silnie umiędzynarodowionymi centrami wzrostu będą podatne na szoki popytowe i podażowe. Postulat ten jest szczególnie istotny w sytuacji prowadzenia polityki przestrzennej zorientowanej na rozwój wzajemnie powiązanej policentrycznej sieci miast (w tym *second-order & third-order cities*), silnie promowanej w głównych dokumentach adresujących terytorializację polityki rozwoju (m.in. Agendzie Terytorialnej 2020 [Territorial Agenda 2011] oraz KSRR [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a]). Wysoki poziom policentryczności stanowić będzie kanał transmisji szoków nie tylko w układzie interregionalnym – co wykazano przy zastosowaniu powiązanych modeli HERMIN – lecz także wewnątrz województw.
4. Handel międzyregionalny wpływa w stosunkowo znaczący sposób na efekty polityki spójności w poszczególnych województwach. Przeprowadzona analiza nie potwierdziła przypuszczeń, że międzyregionalna wymiana handlowa sprzyja wzrostowi efektów polityki spójności w zamożniejszych województwach kosztem słabszych ekonomicznie regionów. W przypadku dolnośląskiego, lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego korzyści wynikające z eksportu zwiększonego dzięki funduszom UE nie rekompensują strat związanych z dodatkowym importem dóbr z innych województw. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w różnych

źródłach. Po pierwsze, warto wspomnieć o stosunkowo niskim zaangażowaniu wspomnianych województw w międzyregionalny eksport (dolnośląskie; lubuskie; pomorskie; zachodniopomorskie), co ogranicza możliwość dyskutowania efektów popytowych i podaźowych polityki spójności. Po drugie, należy podkreślić znaczenie potencjału gospodarczego jako istotnej determinanty importu, przyczyniającej się do „wycieku” (*leakage*) dochodów wypracowanych dzięki funduszom unijnym (mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie). Istotnym czynnikiem, mogącym zwiększać negatywne konsekwencje napływu dóbr z innych regionów, jest wysoka elastyczność produkcji gospodarki względem importu (dolnośląskie, lubuskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie). Przedstawione rezultaty winny być uwzględniane w projektowaniu interwencji finansowej w ramach polityki regionalnej w celu uniknięcia zawyżania bądź zaniżania alokacji finansowych w stosunku do planowanych celów strategicznych.

5. Wpływ zmian strukturalnych zachodzących w wybranych regionach na skalę efektów polityki spójności jest znikomy. Fundusze alokowane w ramach Narodowego Planu Rozwoju i Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia stanowią około 50% inwestycji sektora publicznego, który z kolei ma tylko około 30% udziału w inwestycjach ogółem. Fakt ten w powiązaniu z niewielką skalą oddziaływania zmian strukturalnych w poszczególnych województwach na procesy gospodarcze zachodzące w innych regionach tłumaczy, dlaczego międzyregionalne przemieszczanie się efektów polityki spójności pod wpływem szoków podaźowych nie może mieć wyraźnie zauważalnego charakteru.
6. Zakorzeniony przestrzennie układ powiązań międzyregionalnych ma istotne przełożenie na spójność terytorialną poszczególnych województw, rozpatrywaną w kategoriach optimum terytorialnego. Przepływy handlowe stanowią kluczowy kanał transmisji impulsów popytowo-podaźowych między województwami. Łączne zaistnienie zmian strukturalnych lub koniunkturalnych w wielu polskich regionach będzie stanowiło ważny stymulant bądź barierę wzrostu gospodarczego danego województwa, wpływając tym samym na maksymalizację jego produktu przy danej użyteczności terytorialnej.
7. Model nie pozwala jednak odpowiedzieć na pytanie o wpływ interakcji między regionami na poziom użyteczności terytorialnej. W tym zakresie potrzebne są dalsze badania.

Aneks 10

Załącznik 1

Scenariusz 1 – referencyjny

a)



b)



c)



Rycina 10.11. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)
Źródło: Opracowanie własne.

Scenariusz 2

a)



b)



c)



Rycina 10.12. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)
Źródło: Opracowanie własne.

Scenariusz 3

a)



b)



c)



Rycina 10.13. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)
Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik 2

Tabela 10.4. Wartości parametrów zmiennej IMP w równaniu na OT

Województwo	Wysoka dostępność czasowa	Zróżnicowana dostępność czasowa
Dolnośląskie	-0,29048	-0,28159
Kujawsko-pomorskie	-0,063536	-0,10194
Lubuskie	-0,41514	-0,39858
Łódzkie	-0,064758	-0,11794
Lubelskie	-0,022447	-0,011656
Małopolskie	-0,31908	-0,36676
Mazowieckie	-0,32923	-0,23273
Opolskie	-0,049585	-0,047694
Podlaskie	-0,15587	-0,12114
Podkarpackie	-0,25656	-0,26995
Pomorskie	-0,24508	-0,22127
Śląskie	-0,14916	-0,20978
Świętokrzyskie	-0,12464	-0,22954
Wielkopolskie	-0,12536	-0,12903
Warmińsko-mazurskie	-0,33871	-0,33677
Zachodniopomorskie	-0,45304	-0,48428

Źródło: Opracowanie własne.

11. WNIOSKI I REKOMENDACJE W ZAKRESIE UJĘCIA TERYTORIALNYCH ASPEKTÓW POLITYK PUBLICZNYCH

11.1. Stan obecny jako punkt wyjścia

Zaprezentowane w tej książce wyniki badań wskazują na istotny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy terytorializacją interwencji publicznej a rozwojem i wzrostem gospodarczym. Wysoka jakość ukierunkowania interwencji strukturalnej ma znaczenie nie tylko w układach sektorowych, ale także w przekrojach terytorialnych. Przedstawiane wnioski i rekomendacje odnoszą się zasadniczo do trzech poziomów administracyjnych: Unii Europejskiej (polityka europejska), jej państw członkowskich (polityka interregionalna) oraz regionów (polityka intraregionalna). Zarówno w przypadku Unii Europejskiej, jak i Polski jest to jedna z ważniejszych rezerw rozwojowych, szczególnie istotna w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego, jaki UE doświadcza od roku 2008.

Książka ta dokumentuje pozytywne zmiany, jakie już nastąpiły w sferze terytorializacji polityk publicznych. Stało się to możliwe dzięki dorobkowi teorii w ostatnich dwóch dekadach, wprowadzających wymiar terytorialny do głównego nurtu ekonomii, a najważniejsze badania naukowe o praktycznych inspiracjach dla polityk publicznych związane były przede wszystkim z: nową geografią ekonomiczną [Krugman 1995], polityką bazującą na miejscach [Barca 2009] oraz przestrzenią przepływów [Castells 2008a; Castells 2008b]. Aktywność organizacji międzynarodowych, takich jak: Bank Światowy, OECD i Unia Europejska pozwoliła na przełożenie tych założeń teoretycznych na praktyczne propozycje i rozwiązania [World Bank 2009; OECD 2009a; OECD 2009b; Gill 2010]. Istotne znaczenie dla dowartościowania wymiaru terytorialnego w Unii Europejskiej miało wspomniane już wcześniej w tej książce wejście w życie od 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony, w którym pojawił się zapis, że UE wspiera nie tylko spójność gospodarczą i społeczną, ale także spójność terytorialną [Barcz 2008].

W ostatnich latach rejestrujemy mniej lub bardziej udane próby implementacji polityki ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*) na praktyczne rozwiązania polityki prowadzonej w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej i regionalnej, a nawet lokalnej. Podstawowym wnioskiem z zaprezentowanych w tej monografii badań jest stwierdzenie, że terytorializacja polityk publicznych i uwzględnienie potencjałów terytorialnych mają rosnące znaczenie dla efektów interwencji publicznej (*territory matters*). Innymi słowy, w skali całej Unii Europejskiej, jej krajów członkowskich oraz regionów możliwe jest uzyskanie dodatkowych efektów

społecznych, gospodarczych, środowiskowo-klimatycznych, kulturowych, politycznych i innych, dzięki szerszemu wykorzystaniu potencjału wymiaru terytorialnego.

Aby jednak te możliwości w pełniejszym stopniu wykorzystać, niezbędne są istotne zmiany w modelu interwencji publicznej Unii Europejskiej i Polski, które pozwolą na dowartościowanie wymiaru terytorialnego, a także ukierunkowanie takiej interwencji na aktywa terytorialne. Wnioski i rekomendacje przedstawiane w tym rozdziale obejmują bardzo szeroki zakres działań, niezbędnych do uptylizacji wymiaru terytorialnego, a dotyczą: podstaw informacyjnych, podstaw metodycznych i prawnych, europejskich i polskich podstaw programowych, badań naukowych i ewaluacyjnych, elementów terytorialnych w ramach europejskiej polityki spójności, w tym polityki miejskiej oraz w ramach polityki regionalnej w krajach członkowskich, aspektów terytorialnych obecnych w ramach polityk sektorowych, a także promocji tej tematyki.

11.2. Podstawy informacyjne

W ostatnich dwu dekadach zostały zasadniczo wzbogacone podstawy informacyjne, służące efektywnej terytorializacji interwencji publicznej. Na poziomie Unii Europejskiej w ostatnich raportach kohezyjnych spójności terytorialnej poświęca się wiele miejsca, jednak brakuje uznanych i stosowanych z raportu na raport standardów (w tym ilościowych) analizy tego zjawiska. Drugim istotnym źródłem informacji, nie tylko dla terytorialnej rejestracji statystycznej zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych, jest wspomniany w rozdziale ósmym, a funkcjonujący od roku 2003 program badawczy European Spatial Planning Observation Network [ESPON 2003]. Dzięki niemu pojawiło się bardzo wiele wartościowych danych przestrzennych, a dzięki aktywności EUROSTAT-u zbudowane zostały zintegrowane banki danych w układach terytorialnych. Niestety dane te są obciążone wieloma niedostatkami, które powinny zostać wyeliminowane, jeśli wymiar terytorialny ma być podstawą kształtowania polityki publicznej na różnych poziomach administracyjnych, a nie służyć jedynie lepszej rejestracji procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych, co potwierdziły badania, których wyniki zaprezentowano w drugiej części książki.

Słabości te, będące podstawą formułowanych w tym rozdziale rekomendacji, polegają między innymi na: (a) bardzo krótkich szeregach czasowych danych, które powinny w sposób uniwersalny dotyczyć przynajmniej sytuacji od roku 2004, czyli największego w historii rozszerzenia UE; stąd postulat uzupełnienia historycznych danych w układach terytorialnych przynajmniej od roku 2004. Drugim istotnym momentem czasowym nie tylko dla terytorialnej rejestracji statystycznej zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych jest początek kryzysu gospodarczego, czyli rok 2008; (b) ograniczeniu informacji niemal wyłącznie do systemu regionalizacji według Nomenklatury Obszarów Statystyki Terytorialnej (przede wszystkim NUTS 1, NUTS

2 i NUTS 3, a niekiedy także lokalnych jednostek administracyjnych – LAU 1 i LAU 2), abstrahującej od innych układów funkcjonalnych w Unii Europejskiej. Dlatego rekomenduje się uwzględnianie wybranych (najważniejszych) układów obszarów funkcjonalnych oraz rozszerzenie wybranych rejestracji na poziom lokalnych jednostek administracyjnych LAU 1 i LAU 2 (Local Administration Units 1 i 2); (c) pojawianiu się informacji zestawionej w układach terytorialnych z takim opóźnieniem czasowym (około dwóch lat), że nie może to stanowić racjonalnej podstawy bieżącej terytorializacji polityk publicznych, co dotyczy przede wszystkim kluczowej kategorii ekonomicznej tworzenia i podziału dochodu narodowego. Dlatego oczywistą rekomendacją jest zasadnicze przyspieszenie procesu przetwarzania danych w układach terytorialnych, tak aby mogły być one podstawą kształtowania bieżącej polityki; (d) zmianach w metodologii tworzenia poszczególnych wskaźników, wprowadzanych niestety z dużą częstotliwością, które powodują nieporównywalność danych zestawianych dla poszczególnych lat, co dotyczy między innymi tworzenia i podziału dochodu narodowego. Dlatego wprowadzając takie zmiany, każdorazowo należy zapewnić przeliczenie wcześniejszych danych, poczynając przynajmniej od roku 2004, a nie tylko dla ostatniego roku; (e) zmianie sposobu prezentowania procesu spójności terytorialnej z każdym raportem kohezyjnym. Dlatego oczywistą rekomendacją jest postulat zapewnienia minimum ciągłości w tym zakresie, tak jak ma to miejsce w wypadku spójności społecznej i gospodarczej.

Wszystkie te niedostatki rejestrujemy niestety także na poziomie krajów członkowskich i regionów, co dotyczy między innymi Polski i jej jednostek terytorialnych (województw i obszarów typu NUTS 3), dlatego rekomendacje te można odnieść także do naszego kraju. Główny Urząd Statystyczny systematycznie rozwija bank lokalnych danych statystycznych, zestawiony w układzie terytorialnej organizacji państwa. Poszczególne Wojewódzkie Urzędy Statystyczne specjalizują się w wybranej tematyce, rozwijając sposób jej rejestracji statystycznej także w układach terytorialnych (na przykład WUS w Katowicach w dochodzie narodowym, WUS w Szczecinie w innowacyjności itd.). Celem zobrazowania efektów interwencji strukturalnej UE w Polsce powstał także specjalny system informacyjny STRATEG.

Dodatkowe rekomendacje, jakie proponujemy w odniesieniu do Polski, są następujące: (f) znaczące poszerzenie zakresu terytorializacji danych dostępnych w systemie informacyjnym STRATEG, przynajmniej na poziom województw (NUTS 2) z uwzględnieniem informacji uznanych (w wyniku badań zaprezentowanych w tej książce) jako ważne terytorialne determinanty wzrostu gospodarczego w Polsce; (g) ze względu na szczególne znaczenie informacji statystycznych dotyczących tworzenia i podziału dochodu narodowego w układach terytorialnych rozwinięcie metodologii zaproponowanej przez nasz zespół autorski, tak aby systematycznie wyszacowywać wielkości produktu krajowego brutto (PKB) także na poziomie powiatów (Lokalnych Jednostek Administracyjnych 1 – LAU 1).

Ograniczeniem szerokiego zakresu terytorializacji danych statystycznych w Unii Europejskiej i Polsce jest oczywiście koszt z tym związany oraz potrzeba dokonywania pewnych uproszczeń metodycznych przy detalizacji informacji dostępnej w przekrojach przestrzennych, a także tajemnica statystyczna, czego najlepszą ilustracją są dane dotyczące dochodu narodowego dla Polski w układzie LAU 1 (powiatów), wyszacowane po raz pierwszy dopiero w trakcie tego badania.

11.3. Podstawy metodyczne i prawne na poziomie Unii Europejskiej i Polski

Przeprowadzone analizy wskazują, że UE ma problem z autentycznym harmonizowaniem skal przestrzennych w polityce rozwoju – dominuje podejście odgórne, sprzeczne z ideą polityki ukierunkowanej terytorialnie. Wielopoziomowy system zarządzania procesami rozwojowymi w UE (*multilevel-governance*) przypomina piramidę postawioną na swoim wierzchołku. Główne cele formułowane na szczeblu europejskim (wierzchołek piramidy) przenoszone są na kraje, a następnie regiony i ich podobszary (podstawa piramidy). Jest to układ niestabilny – także w kontekście budowania odporności na sytuacje kryzysowe (*resilience*). Stoi on w sprzeczności z podejściem stricte terytorialnym, które z definicji powinno wychodzić od specyfiki i potrzeb regionalnych i lokalnych. Realizacja metastrategii Europa 2020 poprzez wkładanie krajowych i regionalnych polityk rozwoju w gorset odgórnych wytycznych i obostrzeń (m.in. w postaci pułapów inwestycyjnych – tzw. *ring fencingów* czy też ściśle określonych 11 celów tematycznych) może podlegać różnym ocenom, aczkolwiek nie powinna być uznana za przejaw podejścia terytorialnego. Błąd systemowy polega na tym, iż dążenie do osiągnięcia – w dużej mierze słusznych – celów na poziomie UE czy kraju łączy się na siłę z podejściem *place-based* (vide regionalne programy operacyjne w okresie 2014–2020), co może być niemożliwe lub kontrproduktywne. Nie negując znaczenia celów wspólnotowych czy narodowych (odzwierciedlonych w takich dokumentach jak Europa 2020 i Średniookresowa Strategia Kraju), rekomenduje się: **(a) tworzenie oddolnego kanału kreowania polityki rozwoju UE, gdzie potrzeby, zasoby i cele poszczególnych regionów i ich podobszarów wyznaczyłyby naturalny wektor rozwoju UE** (schemat tradycyjnej piramidy). Prowadzenie wyłącznie czystej polityki *place-based* będzie z całą pewnością kolidowało z realizacją celów wspólnotowych czy narodowych. Stąd też w finalnym efekcie wielopoziomowe zarządzanie rozwojem winno stanowić wypadkową podejścia odgórnego (sektorowego) i oddolnego (zakorzenionego przestrzennie). Aby tak się stało, oddolnie kreowana polityka *place-based* musi wyjść jednak poza sferę deklaratywną. Pomimo ewidentnych wysiłków terytorializacji polityki rozwoju w UE, w tym coraz szerszego stosowania opisanego w rozdziale ósmym zasady zintegrowanego podejścia, proces ten

nie osiągnął masy krytycznej niezbędnej do zmiany unijnej architektury wspierania rozwoju. Przykładem może być szeroko opisany w tej monografii casus Strategii Europa 2020, która została opracowana jako dokument aprzestrzenny równolegle do Agendy Terytorialnej UE. Należałoby więc rekomendować: **(b) silniejsze polityczne przywództwo na szczeblu UE procesu terytorializacji. Przykładem może być proces, który doprowadził do utrwalenia w świadomości decydentów UE potrzeby sustensyfikacji rozwoju. Tego typu proces powinien obejmować nie tylko działania stricte polityczne (komitety, dokumenty strategiczne etc.), ale zmiany edukacyjne, w tym programy szkół wyższych kształcących przyszłych decydentów i ekspertów sektorowych, pozwalające na mentalne łączenie podejścia przestrzennego i społeczno-ekonomicznego w polityce rozwoju. Dopiero na tej kanwie możliwe byłyby prace zmierzające do wprowadzenia kategorii użyteczności terytorialnej do polityki rozwoju UE.**

Jak wskazano już wcześniej w tej monografii, percepcja terminologii dotyczącej spójności terytorialnej w Unii Europejskiej ze strony różnych partnerów jest bardzo zróżnicowana. Wiele istotnych terminów naukowych nie zostało jeszcze dostatecznie i jednoznacznie utrwalonych, co udokumentowano w tej pracy. Utrudnia to czytelne przełożenie założeń teoretycznych na konkretne działania polityk publicznych. Dlatego postulujemy na poziomie operacyjnym (to jest dla celów prowadzenia polityki rozwoju): **(c) uporządkowanie i dookreślenie stosowanej terminologii naukowej w zakresie szeroko definiowanej tematyki spójności terytorialnej (np. wymiarów i zawartości pojęciowej tej kategorii). Dotyczy to także osiągnięcia jednoznaczności w sposobie tłumaczenia na język polski terminów angielskojęzycznych.**

W aktualnie obowiązującym pakiecie regulacji prawnych UE na lata 2014–2020 [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014a] jedynie w bardzo skromnym zakresie ujęto wymiar terytorialny Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Rozporządzenie ogólne dotyczące europejskiej polityki spójności i rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności praktycznie abstrahują od wymiaru terytorialnego. Na poziomie rozporządzenia ogólnego zaproponowano tylko wspomniane wcześniej dwa instrumenty terytorialne: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. W rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zawarto przepisy szczegółowe na temat traktowania szczególnych cech terytorialnych, dotyczących między innymi: zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich, a także obszarów o niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 190–191].

W załączniku nr 1 do rozporządzenia ogólnego określono zadania Wspólnych Ram Strategicznych, sprowadzane do wdrażania celów strategii Europa 2020. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do identyfikacji w Umowach Partnerstwa

i programach operacyjnych rozwiązań, służących sprostaniu najważniejszym wyzwaniom terytorialnym, których listę zaproponowano w tym załączniku [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 136–137]. Na tym tle można sformułować następujące rekomendacje: **(d) niewątpliwie potrzebna jest debata naukowa dotycząca poszerzenia zakresu instrumentów terytorialnych uruchamianych na podstawie rozporządzeń w ramach europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania, czyli po roku 2020; (e) pozytywnie oceniając listę elementów terytorialnych zidentyfikowanych w tym załączniku do rozporządzenia ogólnego, należy jednak zwrócić uwagę na bardzo niskie usytuowanie kwestii terytorialnych w hierarchii porządku prawnego europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020, co powinno zostać zasadniczo skorygowane w przyszłości; (f) potrzebne są instrumenty terytorializacji polityki rozwoju poprzez systematyczne dzielenie się przez aktorów gry rozwojowej wiedzą o jej kontekście terytorialnym w różnych skalach przestrzennych.**

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w zakresie współpracy międzyregionalnej, służącej wzmocnieniu skuteczności polityki spójności, przewiduje się wspieranie: „wymiany doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym powiązań między miastem i wsią; (...) analizy tendencji rozwojowych w zakresie celów spójności terytorialnej, w tym terytorialnych aspektów spójności gospodarczej i społecznej, i harmonijnego rozwoju terytorium Unii poprzez badania, gromadzenie danych i inne działania” [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 236–237]. Dlatego nasza rekomendacja jest oczywista: **(g) Wykorzystanie możliwości Europejskiej Współpracy Terytorialnej (współpracy międzyregionalnej) w latach 2014–2020 dla szerszego wprowadzenia wymiaru terytorialnego do europejskiej polityki spójności.**

Pozytywnie należy ocenić zmiany zachodzące w Polsce, opisane w rozdziale ósmym, w tym: nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; integrację nurtu społeczno-gospodarczego i przestrzennego programowania rozwoju w Polsce; powiązanie interwencji ze środków Unii Europejskiej i środków polskich; wprowadzenie cywilizowanych mechanizmów kontraktowania środków na rzecz województw; ucywilizowanie mechanizmu podziału środków UE pomiędzy województwa; a także określenie podstaw polityki miejskiej na poziomie kraju. Dlatego nasze ostrożne rekomendacje są następujące: **(h) pozytywnie oceniając założenia obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wzmacniającej potencjalnie wymiar terytorialny, zwracamy uwagę na nie najlepsze dotychczasowe doświadczenia w zakresie implementacji rozwiązań prawnych w różnych jej aspektach, co oznacza konieczność wprowadzenia mechanizmów monitorowania wdrażania tej ustawy, także ze względu na elementy terytorialne; (i) terytorializacja kontraktowania jest odnoszona w tej ustawie wyłącznie do województw, w przyszłości należałoby**

poszerzyć możliwość zawierania kontraktów na inne jednostki terytorialne (vide przykład dobrych praktyk woj. pomorskiego); (j) polityka miejska powinna być w przyszłości programowana także na poziomie regionalnym; (k) w dłuższej perspektywie należy zastanowić się nad wmontowaniem w tę ustawę kategorii użyteczności terytorialnej jak o konstrukt wyboru publicznego dokonywanego na ustalonych zasadach w procesie dialogu wewnątrz regionów i między regionem a władzami krajowymi.

11.4. Europejskie podstawy programowe

W Unii Europejskiej prace studialne, dotyczące wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego rozwoju Europy, sięgają roku 2050 [CEC 2011; ESPON 2014a]. Pomimo ich jedynie studialnego i indykatywnego charakteru tworzą one dobrą podstawę dla kształtowania średniookresowych polityk publicznych Unii Europejskiej, w tym także europejskiej polityki spójności. Stąd nasza rekomendacja: **(a) ze względu na złożoność sytuacji Unii Europejskiej w wymiarze społecznym, gospodarczym, terytorialnym, kulturowym i politycznym oraz zmiany w bliższym i dalszym otoczeniu, niezbędne jest systematyczne kontynuowanie prac studialnych dotyczące długookresowych perspektyw rozwoju terytorialnego UE, a następnie sprawne przekładanie tych zapisów na ustalenia średniookresowych dokumentów programowych.**

Jak opisano wcześniej, Unia Europejska programuje swoją politykę i określa perspektywę finansową w wieloletnim horyzoncie czasowym; obecny dotyczy lat 2014–2020. W latach 2014–2020 po raz kolejny dokonano kompleksowej modyfikacji wieloletniego modelu programowania europejskiej polityki spójności w porównaniu z latami 2007–2013. Jako podstawę całej polityki europejskiej przyjęto strategię Europa 2020, która – jak to już wspomniano – w swojej logice jest aprzeznaczona, bazuje bowiem na interwencji sektorowej, a jej cele mają takiż charakter. Jedyne zróżnicowanie siły i zakresu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej wynika z wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej, a wyróżnia się trzy rodzaje obszarów typu NUTS 2: o PKB na mieszkańca poniżej 75%, od 75% do 90% oraz powyżej 90% średniej UE. Nie są brane pod uwagę takie istotne dla terytorializacji polityki elementy, jak: cechy strukturalne regionów, ich położenie geograficzne, dotychczasowe trajektorie rozwojowe, odporność na zjawiska kryzysowe itd. Stąd wynika następująca rekomendacja: **(b) należy zintensyfikować prace dotyczące poszerzenia podstaw interwencji o inne niż dochód narodowy przesłanki (beyond GDP), a następnie wykorzystać uzyskane wyniki do zasadniczego poszerzenia podstaw interwencji europejskiej polityki spójności o charakterze terytorialnym.**

Sama polityka spójności dysponuje obecnie własnym dokumentem programowym relatywnie niskiej rangi, jakim są Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020 [CEC 2012a]. Dokument ten zawiera opis elementów, jakie państwa członkowskie i regiony muszą wziąć pod uwagę, aby sprostać wyzwaniom terytorialnym, a są to: „1) analiza potencjału w odniesieniu do głównych wyzwań określonych w strategii Europa 2020, krajowych programach reform oraz zaleceniach dla poszczególnych krajów; 2) ocena głównych wyzwań, którym należy sprostać (wąskie gardła, brakujące połączenia, niedobory innowacji); 3) wyzwania społeczne i środowiskowe przekraczające granice administracyjne, wymagające koordynacji między sektorami, jurysdykcjami i państwami, 4) w wielu przypadkach zintegrowane podejście łączące strategię Europa 2020 z podmiotami lokalnymi i regionalnymi będzie wymagało lepszej koordynacji między różnymi poziomami terytorialnymi i źródłami finansowania; 5) opracowanie umowy o partnerstwie i programów zgodnie z celami tematycznymi, tak aby uzyskać określone rezultaty” [CEC 2012a].

Bardzo wartościowe są dokumenty niektórych prezydencji, dotyczące spójności terytorialnej, ale nie mają one bezpośredniego przełożenia na politykę europejską, czego przykładem jest Agenda Terytorialna UE 2020 przyjęta w trakcie prezydencji Węgier w pierwszej połowie 2011 roku [Territorial Agenda 2011]. Dlatego jako kolejne rekomendacje proponujemy: **(c) wprowadzenie od kolejnego okresu wieloletniej perspektywy finansowej, czyli po roku 2020, nowej generacji średniookresowego dokumentu programowego ukierunkowanego na europejską politykę spójności Unii Europejskiej, bazującego na terytorialnych przesłankach interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, wysoko usytuowanego w hierarchii wieloletniego programowania polityk europejskich; (d) zobowiązanie Komisji Europejskiej do wdrażania w ramach bieżącej europejskiej polityki spójności zapisów kolejnych agend terytorialnych UE jako podstawy zasadniczego poszerzenia zakresu wymiaru terytorialnego.**

11.5. Polskie podstawy programowe

Na tym tle sytuacja Polski wydaje się względnie korzystna [Szlachta i Zaucha 2012], w roku 2009 nastąpiło bowiem zasadnicze uporządkowanie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, polegające między innymi na uchyleniu wielu asystemowych strategii [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011a].

Mamy obecnie zatwierdzony przez Radę Ministrów komplet długo- i średniookresowych dokumentów programowych w skali kraju i regionów [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b]. W Polsce dokumenty perspektywiczne dotyczą roku 2030. Jak dotąd nie dysponujemy w naszym kraju żadnym zatwierdzonym ani nawet studialnym dokumentem strategicznym w horyzoncie czasowym do roku 2050. Wyrazem

długookresowego programowania społeczno-gospodarczego są dwa niezależne dokumenty (społeczno-gospodarczy i przestrzenny) sporządzone według bardzo różnych metodologii w horyzoncie czasowym do roku 2030 [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013 oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011b]. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030, mimo że kompleksowo podejmuje problemy zagospodarowania przestrzennego Polski, ma jednak bardzo słabe przełożenie na średniookresowe i bieżące polityki publiczne. Stąd następujące rekomendacje: **(a) wydłużenia horyzontu czasowego programowania długookresowego w Polsce do roku 2050, tak aby stworzyć podstawy do dialogu międzynarodowego z sąsiadującymi krajami oraz w ramach całej UE oraz (b) integracji merytorycznej tych dwóch nurtów programowania długookresowego: społeczno-gospodarczego i przestrzennego, co powinno zasadniczo wzmocnić przesłanki terytorialne.**

W ramach średniookresowego programowania rozwoju Polski przygotowany został pakiet krajowych dokumentów o horyzoncie czasowym do roku 2020. Podstawowym dokumentem programowym jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012a], pakiet ten uzupełniają: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a] omówiona w innym miejscu oraz osiem zintegrowanych strategii: 1) Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. [Ministerstwo Gospodarki 2014], 2) Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” [Ministerstwo Gospodarki 2013], 3) Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP [Ministerstwo Obrony Narodowej 2013], 4) Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2013], 5) Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 [Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego 2013], 6) Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), [Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013], 7) Sprawne Państwo 2020 [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013b] oraz 8) Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2012].

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2012 roku. Zawiera ona jako obszar strategiczny III spójność społeczną i terytorialną. Cel ten został rozpisany m.in. na: „1) zapewnienie dostępu i odpowiednich standardów usług publicznych poprzez podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych oraz zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych, a także 2) wzmocnianie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych poprzez tworzenie warunków instytucjonalnych, prawnych i finansowych dla realizacji działań rozwojowych w regionach; wzmocnianie ośrodków wojewódzkich; tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmocniania potencjału obszarów wiejskich; a także zwiększenie spójności terytorialnej” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012a, 144–173].

We wspomnianym już wcześniej dokumencie „Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b] zdefiniowane zostały oczekiwane od zintegrowanych strategii terytorialne cechy poszczególnych elementów tych dokumentów, określone na podstawie zapisów KPZK 2030 i KSRR 2010–2020, a dotyczące takich elementów, jak: diagnoza sytuacji, prognoza trendów rozwojowych, cele strategiczne polityki rozwoju, kierunki interwencji (priorytety), system realizacji oraz ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji odniesione do klasyfikacji NUTS i LAU. Wreszcie opisano także oczekiwany od każdej z tych ośmiu strategii wymiar terytorialny. Wymiar terytorialny polityk publicznych zdefiniowano jako: „realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych oraz ustawodawstwa na poziomie kraju i międzynarodowym, odczuwalne na poziomie lokalnym” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010b, 4].

Wynikają z tego następujące rekomendacje: **(c) przygotowując nową generację zintegrowanych strategii, należy uzupełnić ich listę o strategię, dotyczącą zdrowia publicznego, co zostało wskazane także przez Komisję Europejską w związku z dokumentami programowymi dotyczącymi EFSI dla Polski na lata 2014–2020; (d) także w przyszłości należy kontynuować sprawdzony już model wyprzedzającego definiowania niezbędnej skali wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych typu zintegrowanych strategii.**

Na poziomie regionalnym mamy w Polsce dwa wiodące dokumenty: strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Ich pełna integracja jest prawdopodobnie niemożliwa ze względu na różny horyzont czasowy i zasadniczo różne podstawy metodyczne. Tym niemniej postulujemy: **(e) wprowadzenie ujednoliconej i kompatybilnej terytorializacji polityki regionalnej i przestrzennej w obydwu tych dokumentach.**

W Polsce uczyniono spory postęp w zakresie gromadzenia wiedzy o terytorialnym kontekście rozwoju (ROTy, KOT). Potrzebne jest jednak wmontowanie tego potencjału w prowadzenie polityki rozwoju. Stąd postulujemy: **(f) przeprowadzenie debaty publicznej dotyczącej dzielenia się wiedzą jako ważnego instrumentu prowadzenia polityki rozwoju; (g) zbudowanie pozytywnego instrumentarium oceny polityk rozwoju prowadzonych w różnych skalach przestrzennych przez uczestników gry rozwojowej, których one dotyczą (nacisk na synergię, wspólne grupy działania, systematyczność dialogu).**

11.6. Badania naukowe i ewaluacyjne

Na poziomie Unii Europejskiej kluczowe znaczenie dla stymulowania badań naukowych, dotyczących wymiaru terytorialnego rozwoju społeczno-gospodarczego Europy, miało powołanie wspomnianego wcześniej programu ESPON. Dzięki temu

dysponujemy w skali Europy bardzo bogatą biblioteką studiów, raportów i ekspertyz, poświęconych najważniejszym aspektom terytorialnym procesów rozwojowych. Jednak pomimo opublikowania w ramach programu ESPON szeregu wartościowych raportów brak było jak dotąd przełożenia ich wyników na europejską politykę spójności, a w okresowych raportach kohezyjnych Unii Europejskiej niemal całkowicie abstrahowano od wyników uzyskanych w ramach programu ESPON [CEC 2010; 2014].

Jak wykazały badania zaprezentowane w tej monografii, ważną rolę odgrywają zarówno na poziomie NUTS 2, jak i na innych poziomach dezagregacji terytorialnej współzależności przestrzenne wynikające z podaźowych i popytowych powiązań rynkowych. Granice administracyjne, stanowiące istotną przesłankę delimitacji dla polityki gospodarczej, mają dużo mniejsze znaczenie dla działania sił rynkowych. Oprócz wspomnianych już barier z informacją statystyczną dostępną dla podstawowych jednostek podziału administracyjnego, pojawia się ogólny deficyt badań w innych niż administracyjne układach przestrzennych.

Kluczowe wnioski i rekomendacje są w związku z tym następujące: (a) **w nadchodzących latach należy kontynuować badania programu ESPON, jednak zasadniczo zwiększając ich przełożenie na europejską politykę spójności i inne polityki Unii Europejskiej;** (b) **niezbędne jest poszerzenie zakresu terytorialnego tych analiz, uwzględniające nie tylko jednostki typu NUTS, ale także inne przekroje terytorialne, takie jak: obszary funkcjonalne czy też typu Obszarów Strategicznej Interwencji – OSI;** (c) **pilnie trzeba określić niedostatki wiedzy w zakresie spójności terytorialnej, ukierunkowując badania naukowe na ich wyeliminowanie. Na podstawie zaprezentowanych w tej monografii wyników badań można stwierdzić, że najpoważniejsze deficyty wiedzy dotyczą między innymi użyteczności terytorialnej. Problemem są również trudno mierzalne determinanty rozwoju gospodarczego np. o charakterze kulturowym czy szerzej społecznym i ich wpływ na wzrost gospodarczy jednostek terytorialnych.**

Na poziomie krajów członkowskich sytuacja w zakresie badań naukowych dotyczących wymiaru terytorialnego była zróżnicowana, przede wszystkim w zależności od: poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkości kraju, obowiązującej doktryny społeczno-gospodarczej, charakteru ustrojowego (państwa unitarne versus kraje federalne). W szeregu państw realizowano badania naukowe służące przygotowaniu wysokiej jakości długookresowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego.

Generalnie Polska wyróżniała się bardzo aktywnym podejściem do podejmowania analiz i ujęć terytorialnych. Na poziomie całego kraju empirycznie zorientowane badania naukowe generowało Krajowe Obserwatorium Terytorialne (KOT), a na poziomie województw rolę taką odgrywały poszczególne Regionalne Obserwatoria Terytorialne (ROT). Dlatego proponujemy następujące rekomendacje: (d) **niezbędne jest nadanie priorytetu badaniom związanym z wymiarem terytorialnym, ze względu na ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju**

i wykorzystanie potencjałów terytorialnych; (e) także w przypadku badań stosowanych niezbędne jest takie ukierunkowanie prac KOT i poszczególnych ROT, aby uzyskać kompleksowe wyniki dotyczące wymiaru terytorialnego, potencjałów terytorialnych, układów terytorialnych, spójności terytorialnej itd.; (f) nakierowanie badań ROT i KOT na tematykę oceny skutków terytorialnych polityk rozwoju prowadzonych w różnych skalach przestrzennych i interakcji przestrzennych pomiędzy jednostkami terytorialnymi; (g) szersze uwzględnienie w badaniach ROT i KOT kapitału terytorialnego gmin i powiatów jako czynnika wzrostu gospodarczego województw.

W badaniach prowadzonych wobec terytorium Polski należy zwrócić uwagę na kwestie specyficzne dla polskiej przestrzeni. Rozwój społeczno-gospodarczy Polski nie odbywa się równomiernie. Współczesny potencjał rozwojowy jest wyraźnie skoncentrowany w głównych biegunach wzrostu, ale jednocześnie policentryczny, pomimo wyraźnej dominacji metropolii warszawskiej. Mamy tym samym do czynienia z policentrycznym układem terytorialnym: jądra–peryferia. Uwarunkowania powyższe odzwierciedlone są zarówno w zróżnicowaniu poziomów rozwoju, jak i tempa wzrostu poszczególnych regionów kraju. Główne obszary metropolitalne jako wiodące bieguny wzrostu generują wyraźne efekty rozlewania się na sąsiadujące obszary. Zachodzi to szczególnie w przypadku metropolii warszawskiej, Trójmiasta oraz konurbacji śląskiej. Obszary oddalone od metropolii cechują znacznie mniej korzystne trajektorie rozwojowe. W układzie województw wyraźnie zaznacza się podział na województwa metropolitalne i niemietropolitalne oraz podział kraju w relacji wschód–zachód. Analiza na poziomie powiatów wykazuje silniejsze zróżnicowanie potwierdzając jednakże wyraźną koncentrację PKB, jak i wyższą produktywność, głównych obszarów metropolitalnych. Na tym poziomie terytorialnym wyróżniają się także liczne subregionalne ośrodki wzrostu, związane z mniejszymi ośrodkami miejskimi. Jednocześnie stosunkowo dużą rolę odgrywają nadal czynniki historyczne np. zabory, istotne dla kształtowania się spójności kulturowej i politycznej w układach terytorialnych. Dlatego proponujemy, aby: **(h) zintensyfikować badania naukowe dotyczące skutecznej dyfuzji procesów rozwojowych, uwzględniające także rolę mniejszych ośrodków wojewódzkich i miast subregionalnych oraz określające zestaw instrumentów służących dyfuzji procesów rozwojowych, uruchamianych w ramach różnych polityk publicznych.**

Zaprezentowane w niniejszej monografii wyniki badań także wskazują niezbędne kierunki dalszych dociekań i analiz przestrzennych wobec polskiego terytorium. Większość z rozpatrywanych w niniejszym opracowaniu składowych kapitału terytorialnego wywiera statystycznie istotny i zgodny z oczekiwaniami wpływ na poziom łącznej produktywności w układach terytorialnych, w tym także na poziomie powiatów. Statystycznie nieistotny okazał się wpływ klucza usług użyteczności publicznej, a także kapitału społecznego. W tym przypadku o wyniku zdecydować

mogła trudność w zmierzeniu i właściwej aproksymacji zróżnicowania tych cech. Największe znaczenie wydają się mieć: zasób kapitału ludzkiego oraz poziom klasteryzacji gospodarki (uznanych przez nas jednocześnie za aproksymację wewnątrzsektorowego rozlewania się wiedzy). Nieco mniejsze znaczenie ma baza eksportowa, a tym samym poziom internacjonalizacji gospodarki, jak również krajowa dostępność kolejowa oraz drogowa. Dlatego na podstawie przeprowadzonego projektu naukowego uważamy za najbardziej obiecujące kierunki badań: **(i) wprowadzenie kapitału terytorialnego do modeli wzrostu (badanie wpływu kapitału terytorialnego na TFP jednostek terytorialnych) oraz wykorzystanie modeli makroekonomicznych do badania skutków przestrzennych przedsięwzięć rozwojowych w połączeniu z bardziej pogłębionymi badaniami naukowymi dotyczącymi kluczy terytorialnych, w tym tych, których, nie udało się dotychczas skwantyfikować (ład przestrzenny) oraz przesłanek środowiskowych, które powinny przekładać się na rozwój terytorialny.**

Uzyskane rezultaty badań empirycznych mają też istotne implikacje dla polityki rozwoju w Polsce, uzasadniają między innymi inwestowanie na dużą skalę w rozwój kapitału ludzkiego oraz rozbudowę kapitału wiedzy (w tym potencjału badawczo-rozwojowego), zdolnego do wytwarzania wiedzy, a także efektywnej absorpcji wiedzy z zewnątrz przy jednoczesnej dalszej rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej wewnątrz i międzyregionalnej warunkującej dostępność i potencjał rynkowy. Dużą rolę może odegrać tworzenie potencjału internacjonalizacji gospodarki i jej sieciowania w układach międzynarodowych. Do rozważenia jest w tym zakresie nowoczesna polityka przedsiębiorczości, jednocześnie podnosząca potencjał innowacyjny i internacjonalizacji średniej i dużej wielkości podmiotów rynkowych. Uzyskane wyniki przemawiają również za dalszą implementacją polityki rozwoju opartej o klastry. Dlatego też postulujemy, aby: **(j) konsekwentnie badać przestrzenne struktury gospodarcze, dążąc następnie do ukształtowania inteligentnych specjalizacji w różnych skalach terytorialnych.**

Konieczność przestrzennego skoordynowania interwencji publicznej w ramach trzech obszarów: polityki przemysłowej, inteligentnych specjalizacji oraz polityki innowacyjnej stanowi kolejny wniosek związany ściśle ze sferą aplikacyjną uzyskanych rezultatów. Efektywność interwencji w powyższym zakresie wymaga **(k) kompleksowych badań nad rolą nowoczesnego zdywersyfikowanego sektora przemysłowego jako stymulatora innowacyjności i determinanty stabilnego wzrostu.**

Jak na razie, pomimo zachęcających prób, niewiele wiadomo na temat terytorialnego wpływu podejmowanych w konkretnej przestrzeni (tj. zlokalizowanych) interwencji władzy publicznej, czy też wzajemnych interakcji przestrzennych pomiędzy subkrajowymi obszarami (regionami). Ocena skuteczności polityk publicznych (w tym polityki przemysłowej i kohezyjnej) w kontekście międzyregionalnych relacji handlowych stała się jednak możliwa, dzięki skonstruowaniu i zastosowaniu

po raz pierwszy systemu powiązanych modeli HERMIN. Potwierdzenie znaczenia relacji sektorowych między województwami jako czynnika silnie determinującego efektywność podejścia zorientowanego na rozwój wewnątrzregionalnych aktywów terytorialnych wskazuje na **(I) konieczność rozszerzenia analizy HERMIN o przepływy czynników produkcji.**

W Unii Europejskiej i jej krajach członkowskich w bardzo szerokim zakresie prowadzi się badania ewaluacyjne, w układzie: *ex ante*, w trakcie okresu programowania – *on going* oraz *ex post*. Generalnie zdecydowana większość tych ewaluacji jest aprzeestrzenna. W Polsce nawet w ewaluacjach regionalnych programów operacyjnych traktuje się najczęściej dane województwo jako całość. Dlatego rekomendujemy: **(m) zasadnicze poszerzenie zakresu ocen terytorialnych w badaniach ewaluacyjnych, co powinno zostać uwzględnione już na etapie przygotowywania odpowiednich Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), (n) naukową operacjonalizację Oceny Oddziaływania Terytorialnego, (o) pogłębianie już prowadzonych badań naukowych, dotyczących kształtowania odporności regionów na zakłócenia procesów rozwojowych, między innymi poprzez kształtowanie struktur terytorialnych.**

11.7. Elementy terytorialne w ramach europejskiej polityki spójności, w tym polityka miejska

Tradycyjnie jako podstawowe pole terytorializacji interwencji publicznej traktowana była na poziomie Unii Europejskiej polityka spójności, a na poziomie państw członkowskich i ich regionów polityka regionalna, w wymiarze inter- i intra-. Wzmocnienie znaczenia spójności terytorialnej upatrywane jest przede wszystkim w polityce miejskiej oraz uzupełniająco w polityce rozwoju lokalnego. Wyrazem tego była między innymi zmiana od roku 2013 nazwy Dyrekcji Generalnej REGIO Komisji Europejskiej z „Polityki Regionalnej” na „Polityki Regionalnej i Miejskiej”.

Przewartościowania na rzecz interwencji ukierunkowanej na miasta w politykach Unii Europejskiej, jakie następują w XXI wieku, można wiązać między innymi z: 1) modyfikacją doktryny polityk publicznych, w tym polityki regionalnej na rzecz konkurencyjności; 2) koncentracją w miastach około ⅓ ludności i produktu krajowego brutto Unii Europejskiej, co oznacza, że stanowią one wiodącą siłę nabywczą gospodarki Europy oraz 3) rozszerzeniem działań na rzecz obszarów miejskich symetrycznie do bardzo rozwiniętej palety instrumentów stosowanych wobec obszarów wiejskich.

Ponieważ Unia Europejska programuje swoją politykę i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, praktyczne możliwości wprowadzenia zmian pojawiły się dopiero od roku 2014, w związku z wejściem w kolejny siedmioletni okres programowania,

obejmujący lata 2014–2020. W dokumencie „Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich” scharakteryzowano kluczowe elementy przyszłego podejścia europejskiej polityki spójności. Jako podstawę ideologii polityki miejskiej Unii Europejskiej na te lata Komisja Europejska zaproponowała następujące uzasadnienie: „Różne wymiary życia miejskiego – środowiskowe, ekonomiczne, socjalne i kulturalne – są ze sobą powiązane, a sukces w rozwoju obszarów miejskich można osiągnąć jedynie przez zintegrowane podejście. Ponadto niezbędny jest rozwój silnego partnerstwa między lokalnymi obywatelami, społeczeństwem obywatelskim, lokalną gospodarką i różnymi szczeblami rządowymi (...). Jest to szczególnie ważne w obecnym czasie z uwagi na poważny charakter wyzwań, przed jakimi stoją miasta Europy (zmiany demograficzne, konsekwencje stagnacji gospodarczej, a także oddziaływanie zmian klimatu)” [CEC 2012b].

W regulacjach prawnych europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 jako operacjonalizację wymiaru terytorialnego zaproponowano zestaw elementów, dotyczących między innymi polityki miejskiej oraz rozwoju lokalnego. Są to następujące propozycje nowych elementów: 1) rozwój lokalny typu LEADER dla innych niż wiejskie obszary (*Community led local development*); 2) strategię rozwoju lokalnego (*local development strategies*); 3) wspólne grupy akcji (*joint action groups*); 4) lokalne plany akcji (*local action plans*); 5) zintegrowane terytorialnie inwestycje (*integrated territorial investment*); 6) trwałe i zrównoważony rozwój obszarów zurbanizowanych; 7) platforma rozwoju miast (*urban development platform*); a także 8) innowacyjne akcje w sferze trwałego i zrównoważonego rozwoju miast [CEC 2012b].

W latach 2014–2020 jako wiodący sposób wdrożenia spójności terytorialnej na poziomie europejskim wprowadzono w rozporządzeniu ogólnym wspomniane wcześniej: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) jako podstawę rozwoju terytorialnego oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) jako podstawę wspierania rozwoju lokalnego [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 60–63]. Obok wymienionych już wcześniej instrumentów europejskiej polityki spójności zaproponowano kontynuację inicjatywy LEADER finansowanej ze środków EFRROW w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Nie bardzo wiadomo, jak sprawdzą się poszczególne instrumenty terytorialne, zarówno te twarde, jak i miękkie w latach 2014–2020, ale już obecnie można sformułować szereg rekomendacji: (a) **wprowadzony na ten okres pakiet instrumentów terytorialnych jest relatywnie ubogi, niewątpliwie niewyczerpujący kwestii oczekiwanej terytorialności interwencji UE. Dlatego niezbędna jest ewaluacja podczas okresu programowania (po ich uruchomieniu), czy rzeczywiście przełożą się one na istotne efekty społeczno-gospodarcze oraz czy uzyskano niezbędną logikę terytorialną zakresu interwencji strukturalnej UE;** (b) **istotne jest, aby po roku 2020 Unia Europejska w istotnym zakresie poszerzyła zakres instrumentów terytorialnych, szczególnie tych twardych;** (c) **niezbędne jest wykorzystanie**

potencjału dla terytorializacji polityk, wynikającego z wprowadzenia do praktyki nowego instrumentu, jakim jest ocena oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*).

Bardzo korzystna jest kontynuacja w latach 2014–2020 trzeciej generacji programu URBACT, realizowanego w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, a finansowanego ze środków EFRR [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b, 236–237]. Ma on funkcjonować jako europejski program wymiany wiedzy i współpracy naukowej, który promuje zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Powinien on mieć istotny wpływ na rozpowszechnianie dobrych praktyk. Stąd nasza rekomendacja **(d) program URBACT zasilony stosownymi środkami powinien zostać uwzględniony jako istotny element rozwijania terytorialnego podejścia w ramach Unii Europejskiej; program URBACT w swej strukturze powinien być zgodny z podejściem terytorialnego ukierunkowywania (*place-based*), co oznacza potrzebę odejścia od sektorowego układu w tym programie.**

11.8. Elementy terytorialne w ramach polityki regionalnej w Polsce

Większość krajów członkowskich Unii Europejskiej uprawia aktywną politykę regionalną w wymiarach inter- (rządu wobec regionów) oraz intra- (odpowiadających za rozwój społeczno-gospodarczy władz samorządowych lub rządowych w ramach danego regionu). W nowych krajach członkowskich polityka regionalna prowadzona w tych dwóch wymiarach jest dodatkowo wzmocniana znaczącymi środkami i różnymi instrumentami europejskiej polityki spójności. Wyrazem tego są między innymi regionalne programy operacyjne oraz przesunięcie znaczącej części kompetencji i środków w zakresie wdrażania środków EFSI na poziom regionalny.

W Polsce podstawą polityki regionalnej w obecnej dekadzie jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a]. KSRR przyjęta przez Radę Ministrów w roku 2010 zawiera między innymi: listę wyzwań stojących przed polityką regionalną do roku 2020, podstawowe zasady polityki regionalnej, cele polityki regionalnej w horyzoncie czasowym do roku 2020, system wdrażania tej polityki oraz podstawy finansowania. W strukturze trzech celów KSRR drugim celem jest doprowadzenie do spójności terytorialnej i uniknięcie marginalizacji obszarów problemowych. W dokumencie tym wprowadzono nową terytorialną kategorię analityczną, jaką są Obszary Strategicznej Interwencji (OSI). Jak już wspomniano wcześniej, na podstawie zapisów krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 określono terytorialne cechy poszczególnych elementów strategii oraz oczekiwany zakres wymiaru terytorialnego w każdej ze zintegrowanych strategii [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010a].

Nasze rekomendacje są następujące: (a) podstawową słabością KSRR na lata 2010–2020 było przełożenie tylko niektórych jej zapisów na działania podejmowane w ramach polityki regionalnej oraz innych polityk publicznych. Dlatego niezbędne jest dokonanie kompleksowej diagnozy, dlaczego niektóre, słuszne skądinąd, zapisy KSRR okazały się nierealizowalne; (b) czas, jaki upłynął od przyjęcia KSRR na lata 2010–2020 oraz znacząca zmiana kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego Polski oznaczają, że należy przystąpić pilnie do przygotowania nowej strategii tego typu. Istotne rekomendacje dotyczące nowej KSRR są między innymi następujące: wydłużenie horyzontu czasowego do roku 2030, weryfikacja zaproponowanej w roku 2010 listy rodzajów Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), a następnie określenie aktualnego zasięgu przestrzennego poszczególnych rodzajów OSI. Niezbędna jest także rzeczywista operacjonalizacja terytorialnego wymiaru interwencji publicznej poprzez instrumentację, a nie tylko teoretyczna analityka dotycząca Obszarów Strategicznej Interwencji. Algorytm podziału środków publicznych, w tym także europejskich, pomiędzy województwa powinien być także kluczowym elementem zawartości KSRR. Ze względu na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów i relatywną poprawę ich sytuacji w UE należy uwzględnić w nowej KSRR założenia postfunduszowego modelu polityki regionalnej w Polsce, w związku z przewidywanym ograniczeniem skali transferów z UE na rzecz Polski po roku 2020; (c) niezbędne jest pilne przygotowanie średniookresowej strategii dotyczącej polityki miejskiej w Polsce, a być może także polityki miejskiej na poziomie poszczególnych województw, co byłoby istotnym elementem terytorializacji polityki regionalnej państwa [Szlachta 2014b].

Na poziomie województw mamy obecnie do czynienia z tak zwaną trzecią generacją strategii rozwoju społeczno-gospodarczego przygotowaną w latach 2012–2013, generalnie sięgających docelowo roku 2020. Pomimo bardzo zróżnicowanych metodologii poszczególnych strategii, sposób ujęcia wymiaru terytorialnego w tych 16 dokumentach jest modelowy [Szlachta 2014a]. Europejska polityka spójności jest wdrażana w Polsce między innymi za pomocą 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), a znacząca skala środków, jakimi dysponują te programy oznacza, że mają one decydujący wpływ na rozwój regionalny wewnątrz poszczególnych województw. Jednak bardzo niekorzystnym zjawiskiem jest unifikacja Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020. Jedynym występującym uniwersalnie elementem terytorializacji w tych programach operacyjnych są ZIT-y, sprowadzone do 18 miast wojewódzkich i ich stref zewnętrznych, a tylko w wybranych województwach pojawiają się RLKS. Na podstawie analizy segmentu strategii regionalnych i RPO można sformułować następujące rekomendacje: (d) **niezbędne będzie już wkrótce przystąpienie do przygotowania kolejnej edycji strategii rozwoju poszczególnych województw. Powinny one dotyczyć horyzontu czasowego do roku 2030, uwzględnić dalsze poszerzenie zakresu terytorializacji (w tym pełniejsze**

uwzględnienie kapitału terytorialnego) oraz zakładać zasadnicze przesunięcie źródeł finansowania polityki rozwojowej ze środków unijnych na rzecz źródeł krajowych, a także wprowadzenie nowych instrumentów ustawowych, takich jak kontrakty terytorialne (także na poziomie subregionalnym).

W ostatnich latach pojawiły się w Polsce działania podejmowane w różnych skalach przestrzennych, często tożsame z OSI, ale czasami w innych układach wynikających z współpracy terytorialnej różnych jednostek samorządu terytorialnego, przykładem mogą być: współpraca makroregionalna, wspomniane w KSRR 2010–2020 Żuławy itd. Dlatego postulujemy: **(e) monitorowanie i ewentualne wspieranie takich porozumień, tak aby nie zmarnować potencjału współpracy terytorialnej, jaki wynika z przekraczania granic administracyjnych (w szczególności w ramach obszarów funkcjonalnych).**

11.9. Aspekty terytorialne polityk sektorowych

Na poziomie Unii Europejskiej w ramach piątego raportu kohezyjnego dokonano klasyfikacji polityk publicznych ze względu na ich znaczenie dla spójności i waloryzacji wymiaru terytorialnego [CEC 2010], o czym była mowa w rozdziale ósmym. Natomiast w rozdziale siódmym wskazano, iż w polskich warunkach dla wzrostu gospodarczego powiatów mają znaczenie polityki sektorowe, budujące wybrane elementy kapitału terytorialnego. Chodziłoby między innymi o:

- dalszą rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej warunkującej dostępność,
- jednoczesne inwestowanie na dużą skalę w rozwój kapitału ludzkiego,
- rozbudowę kapitału wiedzy (w tym potencjału badawczo-rozwojowego) zdolnego do wytwarzania wiedzy, jak i efektywnej absorpcji wiedzy z zewnątrz,
- stymulowanie rozwoju zwłaszcza obszarów centralnych, będących zasadniczymi biegunami wzrostu Polski,
- tworzenie potencjału internacjonalizacji gospodarki i sieciowania miast,
- dalsze wdrażanie polityki rozwoju opartej o klastry.

Mimo to wiele polityk polskich i unijnych cechuje się ograniczonym ujęciem aspektów terytorialnych. Problem wprowadzenia wymiaru terytorialnego do praktyki interwencji publicznej na poziomie europejskim w znacznie większym stopniu dotyczy polityk sektorowych niż polityki spójności. Dlatego można sformułować następującą rekomendację: **(a) w przypadku każdej z europejskich polityk publicznych niezbędne jest określenie racjonalnego zakresu ich terytorializacji, tak aby w pełni wykorzystać potencjał terytorialny Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz regionów.**

Na poziomie państw członkowskich kwestia terytorializacji polityki ma jeszcze większe znaczenie. Generalnie środki publiczne są przypisywane albo politykom

sektorowym, albo polityce regionalnej. W Polsce polityki sektorowe i polityka in-terregionalna należą do kompetencji rządu, natomiast polityka intraregionalna wchodzi w zakres kompetencji samorządów województw. Zakres decentralizacji inwestycji publicznych w Polsce jest zbliżony do przeciętnej w Unii Europejskiej, tylko nieco większy niż rejestrowany w państwach unitarnych, co biorąc pod uwagę wielkość kraju i zróżnicowanie struktur terytorialnych nie jest jednak szczególnym osiągnięciem. Problemem jest także relatywnie niski poziom wydatków publicznych na mieszkańca, co jest konsekwencją poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Istotne znaczenie ze względu na skalę środków funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej, sięgającą w Polsce 50% wartości inwestycji publicznych, jest w przypadku interwencji EFSI racjonalne określenie linii demarkacyjnych pomiędzy sektorowymi programami operacyjnymi (krajowymi) a regionalnymi programami operacyjnymi. Decyzje te determinują logikę wewnętrzną interwencji strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce, nie tylko w przekrojach terytorialnych.

Aby uzyskać jak największy efekt terytorializacji polityk publicznych w Polsce, postulujemy: **(b) systematyczne i systemowe weryfikowanie linii demarkacyjnych pomiędzy politykami krajowymi (sektorowymi i interregionalną) a polityką intraregionalną na korzyść decentralizacji, co potencjalnie poszerza znaczenie i zakres wymiaru terytorialnego; (c) przyspieszenie prac nad tak zwanym mapowaniem każdej z polityk sektorowych, które dostarczają usług publicznych (ochrony zdrowia, szkolnictwa itd.), co zrationalizuje interwencję publiczną na poziomie poszczególnych sektorów, podejmowaną w układach terytorialnych; (d) kartowanie skutków terytorialnych (tj. budowania kapitału terytorialnego na poziomie powiatów) polityki transportowej, klastrowej, miejskiej, a także polityk prowadzących do tworzenia się kapitału ludzkiego i kapitału wiedzy oraz internacjonalizacji gospodarek jednostek terytorialnych.**

11.10. Promocja znaczenia tematyki terytorialnej

Generalnie szczególne znaczenie wymiaru terytorialnego dla stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego jest niedoceniane zarówno w Unii Europejskiej, jak też w Polsce. Wśród partnerów gospodarczych i społecznych brak jest świadomości jego znaczenia dla dynamiki procesów rozwojowych i dla wykorzystania możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wynikiem takiego uproszczenia są aprzestrzenne rozwiązania lansowane i stosowane w ramach polityk publicznych oraz hołdowanie powszechnie krytykowanej doktrynie, że jedno podejście może pasować do wszystkich terytoriów (*one solution fits all*), co oznacza unifikację sposobu interwencji publicznej nie tylko w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020. Problemem w działaniach na rzecz społecznego dowartościowania

percepcji interwencji UE jest to, że wiele korzyści wynikających z terytorializacji polityk publicznych rejestrowanych jest ze znaczącym opóźnieniem i w innych niż interwencja skalach przestrzennych oraz to, że w znaczącej części występują one poza sferą dynamiki produktu krajowego brutto [ESPON 2005a].

Dlatego rekomendujemy: (a) **konsekwentne promowanie znaczenia działań służących pełniejszemu wykorzystaniu potencjału terytorialnego jako siły całego układu terytorium Unii Europejskiej, Polski, jej regionów, a także poszczególnych terytoriów. Wymiar terytorialny powinien być promowany jako syntetyczny wyraz pozatraktatowych spójności, takich jak: środowiskowo-klimatyczna, przestrzenna, kulturowa oraz polityczna. Aktywności te powinny być prowadzone we wszystkich skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej, a także lokalnej, która może być najbardziej zrozumiała i czytelna dla obywateli;** (b) **uwzględniając złożoność wymiaru terytorialnego, działania informacyjno-promocyjne muszą zostać zróżnicowane, uwzględniając między innymi następujących adresatów: instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, biznes, media, politycy, środowiska samorządowe, urzędnicy; trafiając do każdej z tych grup interesariuszy z odpowiednimi argumentami;** (c) **przeprowadzenie debaty publicznej na temat spójności terytorialnej, tj. czemu ma ta spójność służyć, jak ją rozumieć, wykorzystywać w praktyce programowania i do jakich korzyści ma to doprowadzić.**

11.11. Wnioski ogólne

Bardzo istotnym wnioskiem jest potwierdzenie, w wyniku przeprowadzonego badania naukowego, trafności zaproponowanej architektury książki. W części pierwszej remanent w zakresie podstaw teoretycznych wymiaru terytorialnego oraz podstaw terytorializowanej interwencji publicznej wskazał między innymi na: istotne luki poznawcze wymagające konsekwentnego eliminowania, niepełną konceptualizację naukową terytorialności, rejestrowaną zarówno w warstwie teoretycznej, jak też w sferze praktyki polityk publicznych. Towarzyszą temu także istotne usterki w podstawach terminologicznych, co utrudnia dialog naukowy i spowalnia wprowadzenie wymiaru terytorialnego do głównego nurtu teorii ekonomii.

W części drugiej tej pracy udokumentowano korzyści podejścia terytorialnego, wynikające z wprowadzenia nowej kategorii ekonomicznej – kapitału terytorialnego. Sprzyja to poszerzeniu percepcji kategorii ekonomicznej efektywności terytorium, będącego unikalnym zasobem rozwojowym. Pionierski charakter naszych badań naukowych oznacza, że wymagają one kontynuowania, wiele kluczowych problemów naukowych zostało bowiem dopiero postawionych przez zespół autorski, a szereg danych wymaga dalszej weryfikacji. Doskonałym przykładem jest szacunek PKB, dokonany przez zespół autorski na poziomie powiatów.

Część trzecia zawiera analizę terytorializacji polityki spójności i innych polityk publicznych Unii Europejskiej. Pomimo że odbywa się to metodą prób i błędów oraz w sytuacji braku integracji wewnętrznej różnych wątków naukowych, tendencja systematycznego dowartościowywania wymiaru terytorialnego w ostatnich dekadach jest jednoznaczna. W przypadku Polski analiza przeprowadzona na poziomie województw na podstawie modelowania typu HERMIN potwierdza, że wymiar terytorialny jest istotny dla rozwoju społeczno-gospodarczego całej Polski i poszczególnych regionów. Wreszcie ta wielowątkowa analiza naukowa pozwoliła na sformułowanie szeregu rekomendacji przedstawionych w układzie: podstawy informacyjne, podstawy metodyczne i prawne, europejskie oraz polskie podstawy programowe, badania naukowe i ewaluacyjne, elementy terytorialne, w tym polityka miejska, obecne w ramach europejskiej polityki spójności, elementy terytorialne występujące w ramach polityki regionalnej w Polsce, aspekty terytorialne polityk sektorowych, a także promocja znaczenia tematyki terytorialnej. Konsekwentne ich wprowadzenie pozwoliłoby na przełamanie eklektyczności adresowania wymiaru terytorialnego, zarówno w Unii Europejskiej, jak też w Polsce.

Unia Europejska dysponuje unikalnymi potencjałami terytorialnymi, które w sytuacji erozji pozycji konkurencyjnej nie tylko całej organizacji, ale także państw członkowskich i regionów, szczególnie względem szybko rozwijających się krajów BRICS, wymagają wykorzystania jako unikalny zasób rozwojowy kontynentu. Przykładem jest policentryczna struktura sieci osadniczej i relatywna otwartość systemu społeczno-gospodarczego [ESPON 2014a]. Natomiast europejska polityka spójności dysponuje niezbędnymi środkami, aby wyzwania wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego, mające miejsce od roku 2008, skutecznie podjąć.

Także Polska, pomimo relatywnie udanej transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki rynkowej po roku 1990 i relatywnie skutecznego przebrnięcia przez globalny kryzys gospodarczy oraz korzyści integracji europejskiej (ale także konsekwencji wolnego wzrostu gospodarczego starych państw członkowskich i turbulencji finansowych w strefie euro), coraz wyraźniej wpada w pułapkę kraju średniego poziomu rozwoju. Dlatego szersze wykorzystanie potencjałów terytorialnych i terytorializacja polityk publicznych są jednym ze sposobów uniknięcia tej pułapki [Geodecki i in. 2012]. Wszystko to dzieje się w warunkach kształtowania się w naszym kraju zasadniczo nowej generacji polityki rozwojowej, w której jest potencjalnie miejsce na wymiar terytorialny [Gawlikowska-Hueckel i Szlachta 2014].

12. Studia przypadków

12.1. Pomorskie doświadczenie dialogu terytorialnego jako przykład dobrej praktyki w zakresie realizowania terytorialnie ukierunkowanej polityki rozwoju

Pewne formy terytorialnego kierunkowania polityki rozwoju regionu stosowane były w województwie pomorskim już w związku z konstrukcją i zasadami realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO WP) na lata 2007–2013. Po pierwsze, nastąpiło rozdzielenie interwencji adresowanej do miast liczących powyżej 35 tys. mieszkańców oraz interwencji adresowanej do pozostałych obszarów województwa. Dotyczyło to zarówno podziału alokacji, jak i wydzielenia odrębnych typów projektów (jako adekwatnych dla każdej kategorii obszarów), a także zróżnicowania wymogów związanych z uzyskaniem wsparcia. Po drugie, w systemie wyboru projektów do RPO WP 2007–2013 stosowane były preferencje dla projektów realizowanych na określonych obszarach problemowych, co miało służyć lepszemu powiązaniu określonych typów projektów z występowaniem odpowiednich zjawisk problemowych.

Wnioski z doświadczeń zebranych w okresie 2007–2013 wskazały na konieczność kontynuowania tego rodzaju rozwiązań, ale zwróciły uwagę na potrzebę wprowadzenia silniejszych mechanizmów, które ponadto umożliwiałyby nie tylko ukierunkowanie przepływu strumieni finansowych, ale również koordynację polityk – zarówno wertykalnie (region-podmioty lokalne), jak i horyzontalnie (pomiędzy partnerami lokalnymi).

Prowadzone od 2012 roku prace nad całościowym i wieloszczeblowym systemem strategicznego planowania rozwoju województwa pomorskiego doprowadziły do umocowania w nim mechanizmów podejścia terytorialnego, takich jak Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) oraz Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (ZPT).

OSI, w rozumieniu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (SRWP 2020), to obszary wyróżniające się specyficznym zestawem cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, które decydują o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub aktywowanych potencjałów rozwojowych, do których winna być adresowana adekwatna tematycznie interwencja publiczna. Koncepcja OSI opiera się na powiązaniu ze sobą trzech podstawowych elementów:

1. występowanie określonych barier lub potencjałów rozwojowych,
2. ich lokalizacja w przestrzeni,
3. ich podatność na określone formy (typy) interwencji publicznej.

Na poziomie operacyjnym zasadnicza funkcja OSI polega na tym, że w ramach różnych typów interwencji tematycznej stosowane są preferencje dla projektów, których

lokalizacja sprzyja rozwiązywaniu problemów, stanowiących przesłankę ustanowienia określonej kategorii OSI. Zastosowanie preferencji przestrzennych – dla OSI – powinno pozwolić na koncentrację wsparcia na tych obszarach, na których ze szczególnym natężeniem występują określone problemy rozwojowe.

Podejście terytorialne oparte na OSI, związanych z nimi preferencjach przestrzennych nie ma natomiast potencjału koordynacyjnego, w tym stymulowania wielosektorowej i ponadadministracyjnej współpracy w ramach określonych obszarów terytorialnych.

Dlatego też komplementarnym względem OSI instrumentem terytorialnym są ZPT, które postanowiono zastosować do wybranych OSI. Wsparcie w formule ZPT ma szczególne uzasadnienie tam, gdzie różne kategorie OSI nakładają się na zwarte obszary funkcjonalne, rozciągające się ponad granicami administracyjnymi jednostek samorządu terytorialnego. Zdecydowano, że właściwe dla zastosowania ZPT będą miejskie obszary funkcjonalne (MOF), czyli takie OSI, gdzie:

- istnieje silna potrzeba rozwiązania problemów dzięki ponadsektorowej, wielopodmiotowej współpracy,
- ww. problemy odnoszą się do terytorium mającego wyraźną odrębność i specyfikę, w szczególności ze względu na zurbanizowany charakter,
- istnieją warunki dla skutecznego przeprowadzenia interwencji dzięki podejściu zintegrowanemu.

Podstawowe parametry ZPT są następujące:

1. stronami ZPT są: samorząd województwa oraz partnerska reprezentacja danego MOF, obejmujące jednostki samorządu terytorialnego, partnerów społeczno-gospodarczych, szkoły wyższe (inne instytucje edukacyjne i naukowe), organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesu i przedsiębiorców;
2. przedmiotem porozumienia są przedsięwzięcia o dużym znaczeniu, wpisujące się w cele SRWP 2020;
3. przedsięwzięcia powinny odnosić się do różnych obszarów tematycznych, ale jednocześnie składać się na spójne pakiety, służące wykorzystaniu szans rozwojowych i przełamaniu barier cechujących dany obszar;
4. przedsięwzięcia muszą wynikać z analizy problemów rozwojowych i być objęte konsensusem co do wspólnych interesów rozwojowych partnerów (selektywność tematyczna);
5. wynegocjowane i uzgodnione pakiety przedsięwzięć będą miały priorytetowy dostęp do różnych instrumentów wsparcia (np. RPO WP 2014–2020), pozostających w dyspozycji samorządu województwa, na takich zasadach, że zastosowane zostaną wobec nich preferencje punktowe na etapie tzw. strategicznej oceny projektów;
6. priorytetowy dostęp nie oznacza żadnych wydzielonych alokacji oraz nie zwalnia uzgodnionych przedsięwzięć z konieczności spełnienia wszelkich

wymogów formalnych i merytorycznych związanych z danym źródłem finansowania, jak również jest uzależniony od osiągnięcia na czas (określony w porozumieniu) odpowiedniego stopnia gotowości realizacyjnej.

Oprócz stymulowania długofalowej współpracy ZPT mają pozwolić na lepsze dopasowanie podaży, cech i rezultatów projektów do celów i wymagań instrumentów wsparcia pozostających w dyspozycji samorządu województwa, w tym przede wszystkim RPO WP 2014–2020. Istotną korzyścią wynikającą z ich zastosowania powinno być również uzyskanie odpowiedniej skali i masy krytycznej projektów, w szczególności w takich kluczowych obszarach interwencji, jak np. transport zbiorowy, efektywność energetyczna i redukcja niskiej emisji, rewitalizacja społeczna i fizyczna czy też aktywizacja zawodowa i integracja społeczna.

Kluczowe przesłanki i oczekiwania, które zadecydowały o uruchomieniu mechanizmu ZPT, można zestawić następująco:

1. potrzeba tworzenia warunków do prowadzenia długofalowej, uzgodnionej i kompleksowej polityki wobec obszarów funkcjonalnych województwa, polegającej na zdiagnozowaniu sytuacji wyjściowej (m.in. identyfikacja barier i potencjałów rozwojowych), a następnie zaplanowaniu, uzgodnieniu i realizacji wielowątkowych tematycznie przedsięwzięć;
2. potrzeba realizacji pakietów różnych tematycznie, ale wzajemnie zależnych i komplementarnych typów projektów, co wymaga łączenia strumieni wsparcia pochodzących z różnych instrumentów finansowych i koordynacji uruchamiających je procesów decyzyjnych;
3. wzmacnianie zdolności do współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za różne aspekty rozwoju społecznego i gospodarczego, prowadzącej do przemyślanego, społecznie uzgodnionego i systematycznego planowania i realizowania ponadlokalnych strategii rozwoju; wyzwaniem dla polityki rozwoju regionu pozostaje podejmowanie działań w układach partnerskich, sieciowych, pozwalających na skuteczne i długofalowe rozwiązywanie problemów rozwojowych, których przyczyny i skutki wychodzą poza granice administracyjne i sektorowe;
4. potrzeba udziału samorządu województwa w aktywnym współkształtowaniu przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez innych partnerów w regionie i harmonizowania polityk lokalnych z polityką rozwoju regionu. Rola ta powinna ewoluować w stronę aktywnego moderowania dialogu i uzgodnień o charakterze ponadlokalnym, partnerskiego diagnozowania problemów oraz inspirowania wspólnych celów i przedsięwzięć rozwojowych;
5. potrzeba wzmocnienia powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym a społeczno-gospodarczym, zarówno horyzontalnie na poziomie regionu, jak i w relacjach regionalno-lokalnych; synchronizacja ta, w warunkach decentralizacji i wielopoziomowego zarządzania, powinna opierać się na

systemie zachęt, powiązanych z zasadą warunkowości w udzielaniu wsparcia z poziomu regionalnego na poziom lokalny;

6. upowszechnienie mechanizmów systematycznej, przemyślanej i wielostronnie uzgodnionej identyfikacji przedsięwzięć rozwojowych, które mogłyby stanowić wkład do nowego mechanizmu polityki rozwoju w postaci kontraktu terytorialnego zawieranego przez samorząd województwa z rządem; wynika z tego konieczność dokonania przez samorząd województwa stosownych uzgodnień i porozumień wewnątrz regionu, co jest warunkiem podstawowym dla realizacji przedsięwzięć rozwojowych uzgodnionych w ramach kontraktu terytorialnego, ale wdrażanych przez partnerów w regionie lub we współpracy z nimi.

Podejście terytorialne zastosowane na podstawie ZPT jest konsekwencją wieloletniego procesu analityczno-planistycznego. Proces ten opierał się na następującej sekwencji działań:

1. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego (uchwała nr 1004/XXXIX/2009 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26.10.2009 r.) wykorzystujący wielokryterialne analizy przestrzenne określił typy oraz wyznaczył lokalizację i zasięg obszarów funkcjonalnych na terenie województwa; w przestrzeni regionu uwzględniono m.in. MOF, do których zaliczono: Obszar Metropolitalny Trójmiasta, MOF ośrodka regionalnego Słupska i MOF ośrodków subregionalnych Chojnice-Człuchów, Kwidzyn, Lębork, Malbork, Starogard Gdański, Kościerzyna i Bytów.
2. Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (uchwała nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku):
 - a) przyjęła zasadę tematycznego i terytorialnego ukierunkowania interwencji jako jedną z zasad wdrażania, która oznacza, że podstawowym narzędziem koncentracji działań rozwojowych będą OSI, do których należą m.in. MOF; z zasady tej wynika m.in. konieczność kształtowania strategicznej interwencji bazującej na zintegrowanym podejściu terytorialnym, które polega na zastosowaniu – tam, gdzie to możliwe i uzasadnione – powiązanych ze sobą, uzupełniających się i ściśle ukierunkowanych „pakietów” przedsięwzięć, wynikających z całościowego podejścia do zarządzania obszarami funkcjonalnymi, w których sektorowe rozumienie problemów i wyzwań społeczno-gospodarczych zastępowane jest ujęciem problemowym i terytorialnym.
 - b) określiła, na podstawie OSI, tematyczne ukierunkowanie interwencji strategicznej wobec głównych obszarów funkcjonalnych; zgodnie z przesądzeniami Strategii:
 - Obszar Metropolitalny Trójmiasta wymaga wsparcia przede wszystkim w zakresie umiędzynarodowienia uczelni i współpracy międzyuczelnianej, poprawy atrakcyjności oferty kulturalnej, rozwoju transportu zbiorowego, kompleksowej rewitalizacji i rozwoju przestrzeni publicznych,

pozyskiwania inwestycji zewnętrznych, podnoszenia potencjału innowacyjnego w przedsiębiorstwach, a także rozwoju warunków dla transportu multimodalnego w portach i centrach logistycznych;

- pozostałe MOF wymagają wsparcia głównie w zakresie: poprawy konkurencyjności szkół wyższych (śląski ośrodek akademicki) i wzmocnienia funkcji ponadlokalnych w zakresie: szkolnictwa wyższego zawodowego, specjalistycznych usług medycznych, oferty kulturalnej, jak również intensyfikacji powiązań transportowych między nimi a Obszarem Metropolitalnym Trójmiasta poprzez rozwój transportu zbiorowego.

c) uwzględniła, w systemie realizacji, instrumenty terytorialnego ukierunkowania interwencji, w tym ZPT, określając ich funkcje oraz podstawowe założenia.

3. Koncepcja Zrównoważonej Polityki Miejskiej Województwa Pomorskiego (uchwała nr 247/226/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 5 marca 2013 r.) oparta na szerokiej analizie bieżącej sytuacji pomorskich miast sformułowała główne zasady i priorytety polityki wobec miast i ich obszarów funkcjonalnych, które powinny być brane pod uwagę w prowadzeniu polityki rozwoju województwa; w Koncepcji ujęty został obszerny materiał analityczny poświęcony obszarom miejskim obejmujący wieloaspektową diagnozę stanu każdego z ośrodków i szczegółową analizę powiązań funkcjonalno-przestrzennych pomiędzy nimi i w stosunku do całej struktury osadniczej województwa.

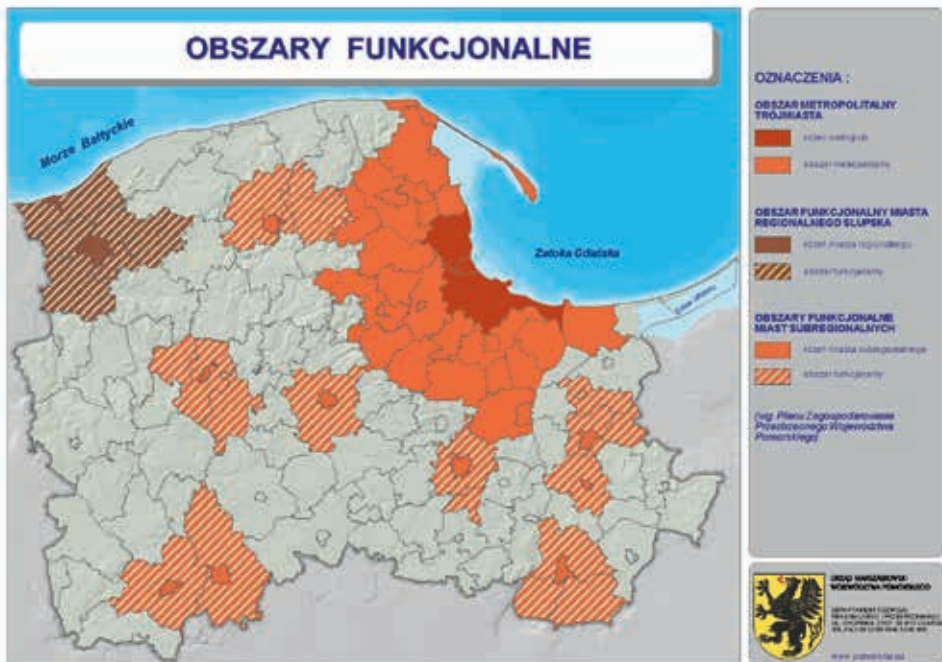
4. Sześć regionalnych programów strategicznych (RPS) – przyjmowanych kolejnymi uchwałami Zarządu Województwa od sierpnia 2013 r. i konkretyzujących cele operacyjne Strategii 2020 – uszczegółowiło tematyczne ukierunkowanie interwencji adresowanej do poszczególnych MOF, bazując na diagnozach i priorytetach ujętych w Koncepcji Zrównoważonej Polityki Miejskiej Województwa Pomorskiego oraz na ustaleniach związanych z OSI.

Na podstawie ustaleń wynikających z sześciu RPS przygotowane zostały stanowiska negocjacyjne Samorządu Województwa Pomorskiego (SWP) dla MOF. Stanowiły one dla Zarządu Województwa punkt wyjścia do podjęcia negocjacji prowadzących do zawarcia ZPT dla każdego z MOF (rycina 12.1).

Stanowiska składały się z części analityczno-diagnostycznej, wskazującej podstawowe problemy rozwojowe danego obszaru, zidentyfikowane w świetle wojewódzkich dokumentów planistycznych, a także części operacyjnej, wskazującej rekomendowane obszary tematyczne interwencji adresowanej do danego obszaru. Zakresy tematyczne stanowisk negocjacyjnych SWP bazowały na zidentyfikowanych problemach, barierach i potencjałach rozwojowych danego MOF. Wynikały one z zapisów dokumentów planistycznych SWP oraz ukierunkowania terytorialnego SRWP i RPS.

Stanowisko określało też ramowe kryteria identyfikacji przedsięwzięć rozwojowych, które muszą być spełnione przez wszystkie negocjowane w ZPT przedsięwzięcia; zgodnie z tymi kryteriami przedsięwzięcia powinny:

1. być zidentyfikowane dzięki wielosektorowej współpracy samorządów, NGO-s i biznesu podjętej w ramach reprezentacji MOF, której sposób powołania i skład spełnia warunki partnerstwa i reprezentatywności;
2. być objęte konsensusem wszystkich partnerów wchodzących w skład ww. reprezentacji;
3. wynikać z uzgodnionej przez reprezentację MOF wspólnej analizy problemów (potencjałów i barier) rozwojowych całego MOF;
4. mieć strategiczne znaczenie dla rozwoju MOF, zgodnie z uzgodnionymi przez reprezentację MOF kryteriami identyfikacji przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu;
5. cechować się ponadlokalną rangą z punktu widzenia zakresu i skali oddziaływania;
6. wpisywać się w oczekiwania SWP, wynikające ze SRWP, RPS-ów i RPO WP, wskazujących obszary tematyczne priorytetowe do finansowania oraz kluczowe do osiągnięcia rezultaty;



Rycina 12.1. Miejskie obszary funkcjonalne w województwie pomorskim

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

7. sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości i wzrostowi zatrudnienia oraz angażować (tam gdzie to uzasadnione) środki prywatne, w efekcie poszerzając bazę dochodową jednostki samorządu terytorialnego;
8. być ekonomicznie uzasadnione, czyli racjonalne z punktu widzenia kosztów utrzymania nowopowstającej infrastruktury i finansowego obciążenia nimi podmiotów zarządzających.

Ww. dokumenty stworzyły po stronie SWP podstawy strategiczno-koncepcyjne dla procesu negocjowania ZPT, jak również były podstawą terytorialnego ukierunkowania interwencji RPO WP oraz zaprojektowania instrumentów terytorialnych w jego ramach.

Równoległe względem procesu definiowania podstaw strategiczno-koncepcyjnych zostały określone proceduralne ramy negocjowania ZPT. Ramy te przyjęły formę ustaleń dotyczących trybu i zasad realizacji ZPT/ZIT, zawartych w dokumencie „Plan zarządzania strategią rozwoju województwa pomorskiego 2020” (uchwała nr 1408/310/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2013 r.). Zgodnie z tym dokumentem:

1. ZPT nie są formą dystrybucji, podziału i gwarantowania środków finansowych; nie pociągają one za sobą finansowego uprzywilejowania MOF kosztem innych obszarów województwa;
2. ZPT stanowią negocjacyjne narzędzie preselekcji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu bazujących na współpracy wielu podmiotów, podejmowaną w ramach MOF;
3. preselekcja nie zastępuje procedur konkursowych, które będą miały zastosowanie w RPO WP; jej rezultaty przekładają się zaś na nadanie uzgodnionym projektom priorytetowego charakteru, odzwierciedlonego w systemie wyboru projektów RPO WP poprzez udzielenie im preferencji skutkującej dodatkową punktacją w ramach oceny projektów zgłaszanych w konkursie;
4. Stanowisko Negocjacyjnej Reprezentacji MOF musi wynikać z istniejących na szczeblu lokalnym i subregionalnym dokumentów strategicznych, operacyjnych oraz dokumentów dotyczących rozwoju i zagospodarowania przestrzennego;
5. Stanowisko Negocjacyjnej Reprezentacji MOF powinno w szczególności:
 - zawierać analizę problemów, potencjałów i interesów wspólnych dla MOF,
 - wskazywać proponowany zakres tematyczny porozumienia wynikający z diagnozy problemów i potencjałów rozwojowych,
 - zawierać uporządkowany hierarchicznie wykaz przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym proponowanych do realizacji w ramach pakietu przedsięwzięć rozwojowych dla MOF,
 - wskazywać zasady i kryteria, które miały zastosowanie przy doborze

i hierarchizacji propozycji przedsięwzięć,

- wskazywać skład Reprezentacji MOF oraz zadania partnerów w realizacji porozumienia;

6. Reprezentacja MOF podejmuje decyzje w sposób jednomyślny; dotyczy to w szczególności stanowiska negocjacyjnego, w tym listy przedsięwzięć tworzących pakiet realizacyjny ZPT.

Umowa Partnerstwa na podstawie przepisów wspólnotowych ustanowiła specyficzny instrument wsparcia dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich w postaci tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Biorąc pod uwagę konieczność uwzględnienia przyjętych na poziomie europejskim i krajowym szczególnych wymogów związanych z zastosowaniem tego instrumentu, proces uzgodnień z partnerami reprezentującymi Obszar Metropolitalny Trójmiasta (OMT) został zorganizowany odrębnie w stosunku do negocjowania ZPT z reprezentacjami pozostałych ośmiu MOF. Pomimo tej odrębności realizacja ZIT w maksymalnym możliwym stopniu została oparta na zasadach wypracowanych i określonych w stosunku do ZPT.

W wyniku negocjacji z każdym z ośmiu MOF strony uzgodniły nadanie priorytetowego charakteru konkretnym przedsięwzięciom, które zostały bezpośrednio wpisane do odpowiedniego ZPT. Priorytetowy charakter przedsięwzięć przekładać się będzie na preferencje w systemie wyboru projektów do RPO WP 2014–2020 bądź też – w przypadku przedsięwzięć, które zidentyfikowano jako kwalifikujące się do wsparcia z krajowych programów operacyjnych – na podejmowane przez strony wspólne starania o pozyskanie dla nich dofinansowania z tych źródeł, w tym poprzez kontrakt terytorialny. Ponadto strony uzgodniły ścieżkę identyfikacji i realizacji projektów z zakresu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich oraz zasady udziału partnerów z MOF w przedsięwzięciach strategicznych inicjowanych przez SWP.

Mimo, że koncepcja ZPT została zaprojektowana w związku z pracami nad SRWP 2020 i systemem jej realizacji, przez departament odpowiadający za planowanie strategiczne, warunkiem jej wdrożenia w życie było przemodelowanie sposobu pracy całego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (UMWP). Skuteczny proces negocjowania ZPT był możliwy wyłącznie pod warunkiem zaangażowania praktycznie wszystkich departamentów merytorycznych UMWP oraz jednostek podległych, jak również departamentów odpowiadających za wdrażanie funduszy UE. Było to możliwe m.in. dzięki wcześniejszemu wdrożeniu koncepcji regionalnych programów strategicznych (RPS), czyli programów uszczegóławiających SRWP. Za realizację tych programów odpowiedzialność ponoszą międzydepartamentalne zespoły, z dyrektorami właściwych departamentów merytorycznych na czele. Ponieważ ZPT – obok tzw. przedsięwzięć strategicznych – są jednym z narzędzi osiągania celów RPS, a realizacja tych celów podlega systematycznemu monitorowaniu i raportowaniu do Zarządu Województwa, na potrzeby negocjacji ZPT udało się uzyskać silną

mobilizację wszystkich merytorycznych zasobów ludzkich UMWP, a departament strategii pełnił w tym procesie funkcję przede wszystkim koordynacyjną.

Proces przygotowania koncepcji i przeprowadzenia negocjacji ZPT, jeżeli ma mieć charakter merytoryczny, a nie fasadowy, jest procesem zasobo- i czasochłonnym. Powinien być więc planowany z dużym wyprzedzeniem wobec momentu pojawienia się dostępnych instrumentów finansowych. Rozpoczyna się zatem w warunkach niepewności co do możliwych wartości kwotowych i zasad dostępnego wsparcia. Ta pozorna słabość może być przekuta w siłę, ponieważ skłania do myślenia w kategoriach problemów, potrzeb i możliwych pól współpracy, a nie wysokości środków i zasad ich podziału. Podczas negocjowania ZPT nigdy nie zostały z góry wyznaczone żadne alokacje przypadające na dany MOF. Oznacza to jednak, że limitowanie wsparcia, które wynikowo przypadnie na dany MOF (liczba projektów, ich wartości, kwoty potencjalnego dofinansowania), musi być integralnym elementem uzgodnień w ramach negocjacji. W rezultacie ZPT musi być narzędziem radykalnej i stanowczej selekcji przedsięwzięć. Nakłada to bardzo dużą odpowiedzialność na samorząd województwa, który prowadząc symultaniczne negocjacje z kilkoma MOF, musi mieć silne i konsekwentne stanowisko negocjacyjne, na podstawie którego stanowczo egzekwuje jakość projektów, ich założenia, parametry i planowane rezultaty, a także podejmuje zobowiązania wyłącznie w granicach realnych możliwości finansowych. Granice tych możliwości wyznaczają nie tylko wartości dostępnych globalnych alokacji w ramach dostępnych instrumentów finansowych (np. RPO WP), ale również alokacje na poszczególne obszary tematyczne, a także rzetelne i uczciwe szacowanie potrzeb tych obszarów, które nie zostały objęte mechanizmem ZPT. Ważne jest zatem, że wartość finalnie wynegocjowanych w ramach wszystkich zawartych ZPT nie przekroczyła tak zdefiniowanych możliwości. W rezultacie, ZPT obejmuje realne (a nie wirtualne) zobowiązania finansowe samorządu województwa.

Wskazane wyżej „warunki brzegowe” wdrożenia koncepcji ZPT w sposób zgodny z jej założeniami, zarówno te odnoszące się do sposobu samoorganizacji administracji regionu, jak i dotyczące sposobu prowadzenia negocjacji z partnerami lokalnymi, wydają się możliwe do zaistnienia jedynie przy założeniu:

- pewnej „dojrzałości” instytucjonalnej w regionie (jedną z jej przesłanek jest minimalny poziom stabilności i ciągłości polityki rozwoju regionu);
- wcześniejszych dobrych doświadczeń w zakresie współpracy władz regionalnych z partnerami lokalnymi, które zbudowałyby klimat wzajemnego zaufania na niezbędnym podstawowym poziomie;
- maksymalnego odpolitycznienia całego procesu, a przynajmniej nie występowania wokół niego silnych i otwartych konfliktów politycznych.

Z powyższego wynika, że zaprezentowany model nie jest łatwo transferowalny. Można go przyrównać do narzędzia o dużym potencjale pod względem uzyskiwanych korzyści, ale delikatnego, czyli wrażliwego na różnego rodzaju zakłócenia i dysfunkcje.

Do najważniejszych korzyści wynikających z zastosowania mechanizmu ZPT, zarówno bezpośrednich, jak i związanych z tzw. wartością dodaną, można zaliczyć:

- silny impuls stymulujący współpracę sektorów: komunalnego, gospodarczego, społecznego, akademickiego, wzmocniony przez wpisaną w formułę ZPT zasadę jedności partnerów (jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych) przy uzgadnianiu obszarów współpracy i pakietów kluczowych przedsięwzięć w ramach MOF („jeden za wszystkich – wszyscy za jednego”);
- zharmonizowanie procesu identyfikacji potrzeb lokalnych z procesem programowania na potrzeby funduszy strukturalnych UE w latach 2014–2020; z jednej strony możliwe było dostosowanie założeń, procedur, planowanych alokacji na poszczególne dziedziny tematyczne oraz zakładanych efektów w ramach RPO WP do zidentyfikowanych potrzeb i rzeczywistych możliwości, a z drugiej – stworzono podstawy do skoordynowanego wsparcia planów rozwojowych z różnych „szuflad” RPO oraz innych źródeł finansowania w ramach wielotematycznych pakietów przedsięwzięć uzgodnionych dla każdego z MOF; równoległe uzyskano dostosowanie podaży projektów (tematyka, cechy, rezultaty) do przewidywanych celów i wymogów RPO WP;
- umożliwienie – na etapie wdrażania RPO WP – dostosowania rytmu realizacji programu i jego planu finansowego (wyrażającego się np. w liczbie i harmonogramie naborów projektów/konkursów) do uzgodnionej w ZPT kolejności napływu przedsięwzięć z różnych obszarów tematycznych;
- doprowadzenie do powstawania przedsięwzięć relatywnie większych w skali (w stosunku do pierwotnie planowanych przez potencjalnych beneficjentów), opartych na lokalnych uzgodnieniach i współpracy w ramach MOF, jak również zredukowanie ryzyka wysokich nakładów (w postaci czasu, ludzkiej pracy oraz środków finansowych) na przygotowanie projektów nieperspektywicznych;
- harmonizacja polityk lokalnych oraz ich koordynacja z regionalną polityką rozwoju; czego przykładem może być uzyskanie w wyniku negocjacji z wszystkimi MOF całościowej wizji co do lokalizacji i organizacji węzłów integracyjnych w zakresie transportu zbiorowego na terenie całego województwa; całościowe plany w zakresie podniesienia efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej w regionie, czy też zaangażowanie partnerów lokalnych w realizację szeregu tzw. przedsięwzięć strategicznych województwa (np. w zakresie pakietowania oferty turystycznej, sieci ośrodków kształcenia zawodowego i ustawicznego, promocji eksportu czy też przyciągania inwestycji zewnętrznych), przy jednoczesnym uzyskaniu komplementarności pomiędzy tymi przedsięwzięciami a projektami uzgadnianymi w ramach MOF;
- uzyskanie konkretnych propozycji przedsięwzięć, które stanowiłyby dodatkowy (poza wskazanymi bezpośrednio w SRWP i RPS) wkład w stanowisko

negocjacyjne samorządu województwa pomorskiego do kontraktu terytorialnego z rządem RP;

- wdrożenie ZPT jako procesu charakteryzującego się otwartością i transparentnością, dzięki przyjęciu takich zasad realizacyjnych jak reprezentatywność zaangażowanych uczestników/interesariuszy, wielopoziomowy konsensus (w relacjach wewnątrz MOF oraz w układzie region-partnerzy lokalni) oraz jawność całego procesu negocjacji.

Z kolei najważniejszym niedosytem związanym z zastosowaniem ZPT w obecnym okresie planistycznym stał się stosunkowo słaby – w porównaniu z potencjalnymi możliwościami – wpływ na harmonizację planowania przestrzennego w układzie wertykalnym. Wynika to z niedostosowania czasowego pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem społeczno-gospodarczym, jak również z nieustabilizowania funkcji PZPW. Obecnie obowiązujący PZPWP, na którym oparto obecną edycję ZPT, pozwolił na dokonanie ustaleń co do terytorialnego i tematycznego ukierunkowania tego instrumentu, ale jego struktura nie wydzieliła odpowiednio wyraziście tzw. ustaleń planu względem rekomendacji i zaleceń, służących do „miękkiej” harmonizacji polityki szczebla regionalnego i polityk lokalnych. Tego rodzaju „miękkie” formy planistyczne potencjalnie mogłyby stać się swego rodzaju warunkami *ex ante*, związanymi z dostosowaniem lokalnych polityk w zakresie planowania miejscowego do (z natury niewiążących) rekomendacji i zaleceń PZPWP, przed uzyskaniem lub w związku z uzyskaniem wsparcia udzielanego w ramach ZPT. Aktualizowany obecnie PZPWP będzie zawierał tego rodzaju rekomendacje i zalecenia, ale ich zastosowanie w perspektywie finansowej 2014–2020 będzie już bezprzedmiotowe. Optymalna sekwencja zdarzeń powinna być zatem w uproszczeniu następująca: PZPW i skorelowana z nim SRW – ZPT – instrumenty finansowe (w tym RPO).

12.2. Małopolskie doświadczenia terytorializacji rozwoju

12.2.1. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju jako ośrodek badań regionalnych

Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju (MOPR) stało się jednym z kluczowych elementów systemu strategicznego zarządzania w regionie, systemu rozumianego jako proces planowania i realizacji polityk publicznych zorientowanych na rozwój wraz z instytucjami odpowiedzialnymi za ten proces.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż cele i zadania obserwatoriów wykraczają poza wyznaczone przez regulacje formalnych europejskiej polityki spójności, w szczególności dla monitoringu i ewaluacji. Należy także podkreślić, że powołanie w 2005 r. MOPR

wyprzedziło o kilka lat dyskusje i proces, zainicjowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – MRR w ramach prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego – KSRR, na temat regionalnych obserwatoriów terytorialnych. Aktywne zaangażowanie w prace nad KSRR w istotny sposób odcisnęło się na ostatecznym kształcie zapisów w KSRR, poświęconych Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym – ROT i Krajowemu Obserwatorium Terytorialnemu – KOT [Woźniak 2009].

Od początku założeniem było, że przedmiotem zainteresowania MOPR mogą być te polityki publiczne, które da się zmierzyć, a więc te, które są poddawane weryfikacji, szczególnie zaś ocenie jakościowej. W polskich warunkach są to nadal głównie interwencje finansowane z funduszy UE w ramach polityki spójności, gdyż są do tego zdecydowanie najlepiej przygotowane (skwantyfikowane, „uzbrojone” we wskaźnik), docelowo jednak powinien to być ogół interwencji ze środków publicznych, które oddziałują na przestrzeń regionu.

Uogólniając, doświadczenia Małopolski, można przyjąć tezę, iż obserwatorium – rozumiane jako instytucjonalizacja procesu badań regionalnych – jest niezbędnym elementem sprawnego systemu strategicznego zarządzania regionem [Woźniak 2010].

Pierwotnym celem powołania Obserwatorium Polityki Rozwoju była organizacja i zarządzanie systemem badań i ocen polityk publicznych. Po pewnym czasie kolejnym uzasadnieniem celowościowym dla rozwoju MOPR stało się jego włączenie w system strategicznego zarządzania regionem, z zadaniem jego doskonalenia, a zatem uzyskanie wpływu na decyzje i prowadzoną politykę rozwoju. Od początku koncepcja MOPR obejmowała także wprowadzanie efektów jego prac w obieg szerokiej debaty publicznej (continuum: badania – debata publiczna – decydenci).

Z czasem zaistniała potrzeba ponownego określenia funkcji Obserwatorium. Wykluczona została możliwość przekształcenia go w kolejny instytut badawczy, który powielaliby pracę innych ośrodków badawczych. Obserwatorium, działając na rzecz i ze środków samorządu województwa, ma wzmacniać jego kompetencje w zakresie prowadzenia terytorialnie zorientowanej polityki rozwoju.

Końcowym elementem rozwoju MOPR powinna być ewolucja w stronę regionalnego think-tanku. Byłby to zatem ośrodek badawczo-analityczny, niezależny od decydentów i partii politycznych, nienastawiony na zysk. Swego rodzaju regionalna „fabryka idei”, wypełniająca przestrzeń pomiędzy światem akademickim a realiami rządu. Głównym celem takiej organizacji powinno być wpływanie na decydentów i wyższych urzędników celem budowania wśród nich *consensusu*, koalicji wokół określonych pomysłów i rozwiązań. Niemal równie ważne będzie także przekonywanie do swych racji opinii publicznej.

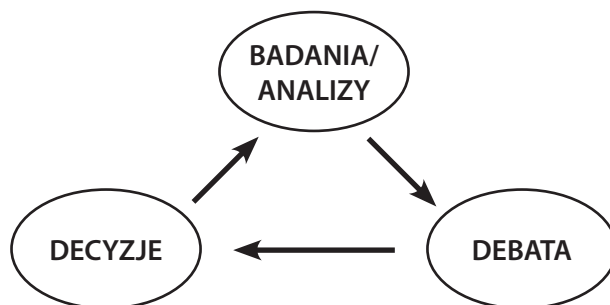
W organizacji MOPR pomocna była koncepcja *evidence based policy*. Chodziło o konsekwentne wzmacnianie zależności pomiędzy gromadzeniem i analizą danych a decyzjami podejmowanymi przez Sejmik i Zarząd Województwa Małopolskiego [Górniak 2013].

MOPR był zaangażowany strukturalnie i bezpośrednio wspierał najważniejsze procesy planowania strategicznego w Małopolsce, służące bezpośrednio realizacji polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Były to w szczególności prace nad:

- Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego „Małopolska 2020”,
- pakietem Programów Strategicznych realizujących strategię województwa,
- Subregionalnym Programem Rozwoju,
- aktualizacją Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa,
- Koncepcją Srebrnej Gospodarki w Małopolsce, podejście strategiczne,
- Strategią Współpracy Małopolska – Śląsk i in.

Wsparcie polegało na opracowywaniu i dostarczaniu analiz, na które było zgłaszane zapotrzebowanie ze strony zaangażowanych w prace departamentów i jednostek samorządowych. MOPR organizował także prace ekspertów, którzy wspierali w trybie ciągłym te działania. Zaangażowanie MOPR (rycina 12.2) miało charakter systemowy, tzn. jasno zdefiniowany zakres odpowiedzialności MOPR był od początku wpisany w schematy i harmonogramy prac.

Jednym z przykładów aktywności prowadzonej w ramach MOPR były wewnętrzne seminaria eksperckie, organizowane, w trybie nieregularnym w latach 2008–2012. Była to płaszczyzna roboczych spotkań przedstawicieli środowisk akademickich Krakowa z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego, Departamentu Polityki Regionalnej. Były to spotkania tematyczne, poświęcone wybranym kwestiom, ważnym aktualnie dla regionalnej polityki rozwoju. W szczególności były to dyskusje, poprzedzone krótkimi koreferatami ekspertów, na tematy najważniejszych w danym momencie dokumentów programowych i doktrynalnych, jak raporty Banku Światowego i OECD, projektu KSRR, KPZK, SRK, kontraktu terytorialnego i innych. Celem spotkań była dyfuzja wiedzy i wzmocnienie merytoryczne struktur administracji publicznej odpowiedzialnej za planowanie i zarządzanie strategiczne w regionie. Z seminariów sporządzane były notatki, a konkluzje i wnioski były



Rycina 12.2. Funkcjonowanie MOPR

Źródło: Opracowanie własne.

wykorzystywane w procesie opiniowania przez samorząd województwa małopolskiego projektów krajowych dokumentów programowych i aktów prawnych w sferze polityki rozwoju regionalnego. Były także wykorzystywane w pracach programowych odnoszących się do realizacji polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie.

MOPR należy postrzegać jako element wzmocnienia kompetencji samorządu w zakresie programowania rozwoju regionu. Warto budować w regionie potencjał myśli strategicznej, gdyż polityka rozwoju funkcjonuje w otoczeniu nieprzewidywalnym, rozwój polskich regionów coraz bardziej zależy od megatrendów: globalnych zmian demograficznych, presji na cyfryzację, innowacje, procesów metropolizacji, kryzysu energetycznego, niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym itd. Scenariusze, które jeszcze niedawno były niemożliwe, dziś wydają się całkiem realne, jak choćby opuszczenie przez Grecję Unii Europejskiej, rozpad strefy euro czy powrót niektórych krajów UE do walut narodowych. Kryzys gospodarczy przewartościował scenę polityczną Europy, jak również sposób myślenia polityków o rozwoju. Polskie regiony, jak być może nigdy wcześniej w takim zakresie, muszą dysponować realnymi możliwościami, żeby odpowiednio reagować i aby być merytorycznie przygotowanym partnerem do negocjacji. Zinstytucjonalizowany, np. w postaci obserwatorium regionalnego, zasób strategicznych kompetencji staje się więc obecnie warunkiem brzegowym faktycznej podmiotowości regionalnej, realizującej się w relacjach zarówno do podmiotów wewnątrzregionalnych, jak i zewnętrznych: innych regionów, rządu centralnego, Komisji Europejskiej, a także w relacji do polityk, które każdy z tych ośrodków generuje. Jednym ze sposobów na organizację kompetencji strategicznych w województwach mogą być obserwatoria regionalne. Małopolska buduje od 2005 r. zaplecze dla zarysowanego powyżej modelu. Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju zrealizowało dotychczas kilkadziesiąt projektów badawczych, tworząc zaplecze analityczne województwa. Należy wskazać również jego pozytywny wpływ na emancypację regionu i jego suwerenność decyzyjną.

12.2.2. Konferencje Krakowskie – regionalne forum debaty strategicznej

Jednym z najciekawszych projektów realizowanych w ramach MOPR są Konferencje Krakowskie (KK).

Mają one indywidualny charakter. Składają się na nie debaty eksperckie, otwarte dla publiczności, których cechą charakterystyczną jest podejmowanie aktualnych i kluczowych dla Polski i jej funkcjonowania w europejskim kontekście tematów, oraz różnorodność płaszczyzn dyskusji: politologiczna, ekonomiczna, socjologiczna, aksjologiczna, polityki rozwoju, polityki regionalnej. Koncentrują się na myśleniu o przyszłości – „punktach zwrotnych”, wyzwaniach i scenariuszach rozwoju Polski w kontekście Unii Europejskiej i zmian globalnych.

Konferencje Krakowskie i związane z nimi projekt wydawniczy to także próba wpisania się w główny nurt polskiej myśli strategicznej [Woźniak 2013].

Jak pisał współtwórca i pomysłodawca Konferencji Krakowskich prof. Antoni Kukliński: „Regionalna myśl strategiczna rodzi się w polu kreatywnego napięcia pomiędzy realistyczną diagnozą doświadczeń historycznych a odważną wizją przyszłości regionu” [Kukliński 2012]. Konferencje Krakowskie z założenia więc mają przynosić więcej pytań niż odpowiedzi, gdyż formułowanie pytań, identyfikacja problemów nauki i praktyki stanowi wstęp do badań, a następnie do refleksji i poszukiwania sposobów stawiania czoła aktualnym i przyszłym wyzwaniom. Projekt Konferencji Krakowskich jest także dobrze osadzony w realiach regionu, wskazując że Małopolska dysponuje wyjątkowym potencjałem intelektualnym, który w powiązaniu z warunkami instytucjonalnymi stał się źródłem przedsięwzięcia [Woźniak 2011].

Od początku zostało przyjęte założenie [Kukliński 2011], że należy stworzyć możliwość zaistnienia idei diskutowanych podczas Konferencji Krakowskich w szerszej przestrzeni debaty publicznej. Służą temu publikacje – seria wydawnicza Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju (zainicjowana w 2008 r., obejmuje już łącznie ponad 190 artykułów), podobnie jak specjalna strona internetowa poświęcona konferencjom¹⁶⁷ oraz profil na facebooku. Służy temu także współpraca z tradycyjnymi mediami. Szczególne znaczenie ma współpraca z „Tygodnikiem Powszechnym” i „Rzeczpospolitą”, których wybór nie był przypadkowy. Od początku patronują one redakcyjnie i wspierają projekt Konferencji Krakowskich¹⁶⁸. Zamiarem jest także, aby kolejne tomy Biblioteki nawiązywały do treści tomów poprzednich, prowadząc do powstania i rozwoju doktryny „doktryna Konferencji Krakowskich”.

12.3. Mazowieckie doświadczenia wykorzystania badań naukowych do zarządzania rozwojem regionu

Sterowanie procesami rozwoju regionu wymaga wiedzy na temat uwarunkowań i prawidłowości rozwoju, umiejętności diagnozowania obecnej sytuacji, przewidywania możliwych scenariuszy rozwoju etc. Potrzebne jest więc stworzenie odpowiedniej bazy informacyjnej, która pozwoli na analizę dotychczasowego przebiegu procesów rozwoju i na stworzenie niezbędnego instrumentarium dla podejmowania racjonalnych działań niezbędnych do prowadzenia polityki nakierowanej na realizację wyznaczonych celów. Temu poświęcony był projekt „Trendy rozwojowe Mazowsza” (TRM), którego efektem końcowym w wymiarze organizacyjnym było powstanie Mazowieckiego Obserwatorium Terytorialnego (MOT).

¹⁶⁷ Adres tej strony to: www.konferencjekrakowskie.pl

¹⁶⁸ Zobacz na portalu Konferencji Krakowskich: <http://www.konferencjekrakowskie.pl/index.php/publikacje-w-mediach/33-pod-atronatem>

MOT jest strukturą funkcjonującą w ramach Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego (MBPR). Jego głównym zadaniem jest dostarczanie informacji na temat procesów rozwoju Mazowsza – ich uwarunkowań, trendów i rezultatów w sferze społecznej, ekonomicznej i przestrzennej. Informacje uzyskane w wyniku analiz danych pierwotnych i wtórnych poddawane są interpretacji i składają się na wiedzę o regionie, która jest podstawą przygotowywania czy modyfikacji polityk rozwoju i służy wyborowi sposobów ich realizacji. W czasie gdy przygotowywany był projekt „Trendy rozwojowe Mazowsza” nie było jeszcze przyjętej przez Radę Ministrów „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie”, z której zapisów wynikała potrzeba stworzenia regionalnych obserwatoriów terytorialnych (ROT). Projekt „Trendy rozwojowe Mazowsza” wyprzedził bieg zdarzeń, zakładając instytucjonalizację wypracowanych w czasie realizacji badań rozwiązań organizacyjnych. Prowadzone w projekcie badania pozwoliły też na testowanie różnych rozwiązań w sferze współpracy z innymi instytucjami oraz na doprecyzowanie obszarów tematycznych, które powinny być przedmiotem badań, analiz i stałego monitoringu.

Potrzeba prowadzenia kompleksowych prac analitycznych, dotyczących procesów rozwoju województwa mazowieckiego, dostrzegana była w MBPR od kilkunastu lat. Na przeszkodzie stały bariery finansowe i organizacyjne. Sytuacja zmieniła się wraz z pojawieniem się możliwości wykorzystania środków Unii Europejskiej.

Realizację projektu TRM rozpoczęto w 2009 roku. Tłem decyzji o konieczności realizacji projektu TRM były skutki światowego kryzysu gospodarczego oraz świadomość zmniejszenia środków pomocowych UE w okresie programowania 2014–2020.

Głównym zadaniem Trendów było dostarczenie wiedzy na temat czynników, uwarunkowań i skutków analizowanych retrospektywnie i prospektywnie procesów rozwoju województwa mazowieckiego z uwzględnieniem wszystkich ich wymiarów. Wiedza ta miała być m.in. przesłanką do weryfikacji i aktualizacji dokumentów programowych dotyczących rozwoju województwa. Założono też, że projekt stworzy podstawy informacyjne dla prowadzonych analiz i studiów służących pracom planistycznym.

Projekt realizował również założenia wsparcia dla systemu adaptacyjności kadr, modernizacji systemu zarządzania i nadzoru w oświacie oraz wzmocnienia potencjału administracji samorządowej. Skuteczne przewidywanie zmian społeczno-gospodarczych w regionie wpłynie na wzrost możliwości adaptacyjnych przedsiębiorstw, umożliwi określenie stopnia niedopasowania systemu kształcenia do potrzeb pracodawców, a tym samym popytu i podaży na rynku pracy.

Plan działań organizacyjnych był więc taki, by projekt badawczy służył nie tylko celom typowo poznawczym, ale żeby pozwolił zorganizować wokół projektu (a tym samym wokół MBPR) sieć osób i instytucji zaangażowanych w prace badawcze bądź w zarządzanie procesami rozwoju w różnych rolach i skalach.

Projekt został podzielony na trzy moduły.

1. W ramach działań w module I zaplanowano przeprowadzenie badań i przygotowanie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa i stanu jego zagospodarowania przestrzennego. W badaniach zastosowano podejście interdyscyplinarne, które pozwoliło m.in. na wszechstronną ocenę potencjału rozwojowego regionu, wynikającego z ukształtowanych struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz występujących powiązań i przepływów w ramach regionu i w jego szerokim otoczeniu (wymiar krajowy, europejski i światowy).
2. W ramach działań w module II przygotowano modele rozwoju umożliwiające identyfikację aktualnych ścieżek rozwoju regionu, określenie związków przyczynowo-skutkowych w procesach rozwoju oraz przygotowanie prognoz dotyczących rozwoju, symulacji skutków możliwych rozwiązań w strategiach i planach, jak również budowanie scenariuszy rozwoju, z których wynikać będą rekomendacje dotyczące działań planistycznych i zarządczych.
3. W module III podjęto działania służące instytucjonalizacji przedsięwzięć zainicjowanych w projekcie, czyli: kontynuację badań i analiz (dalsza współpraca środowiska naukowego z praktykami planowania i zarządzania) oraz przygotowywanie prognoz i scenariuszy rozwoju. W wyniku podjętych działań stworzono mechanizm i procedury zbierania, analizowania i wykorzystywania informacji i danych, dotyczących rozwoju województwa mazowieckiego na potrzeby modelowania, a poprzez rekomendacje dotyczące polityki rozwoju – dla stymulowania rozwoju w pożądanym kierunkach.

Projekt realizowano więc trzema etapami.

Etap I był etapem przygotowawczym. W jego ramach przeprowadzono: kwerendy biblioteczne, dotyczące istniejących zasobów informacyjnych na temat rozwoju regionu Mazowsza, kwerendę statystyczną na temat źródeł danych statystycznych, inwentaryzację innych programów realizowanych w województwie mazowieckim i finansowanych (bądź współfinansowanych) przez samorząd województwa. Rozpoczęto także przygotowanie procedur do wyboru zespołu do prac nad modelem rozwoju, wyboru zespołu do opracowania diagnozy, organizacji zespołu ds. Systemu Informacji Przestrzennej/GIS oraz inwentaryzacji i diagnozy stopnia informatyzacji gmin województwa mazowieckiego (w celu określenia wykorzystania mediów elektronicznych do zbierania informacji i rozpowszechniania wyników badań). Etap II był okresem prowadzenia studiów i analiz. Badania przeprowadzono zgodnie z przyjętym schematem (hipotezy, priorytety, konieczność wypełnienia luk informacyjnych na temat sytuacji województwa mazowieckiego). W etapie III opracowano diagnozę trendów rozwojowych Mazowsza i sfinalizowano przygotowanie modeli do analiz procesów rozwojowych. W ostatnim IV etapie o charakterze organizacyjnym przygotowano koncepcję organizacyjną Mazowieckiego Obserwatorium Terytorialnego, wykorzystując doświadczenia z przeprowadzonych badań (zakres tematyczny działalności

MOT) i ze współpracy z partnerami zaangażowanymi w przygotowanie i realizację Projektu TRM.

Innowacyjność projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza” polegała na jego kompleksowości, interdyscyplinarności i otwartości w sensie włączania w różne prace podmiotów z sektora publicznego, pozarządowego, społecznego i prywatnego. Nowością był także cel wykorzystania projektu do wprowadzenia nowych standardów w prowadzeniu prac analitycznych i planistycznych, które miały wpłynąć na funkcjonowanie podmiotów włączonych w zarządzanie regionem. Inspiracją był raport F. Barca [2009], który podkreślał, że decyzje związane z interwencjami rozwojowymi podejmowane są zazwyczaj w „warunkach niedostatku informacji”.

Na podstawie wcześniej prowadzonych badań sformułowane zostały wstępne założenia i hipotezy badawcze projektu TRM. Przyjęto, że chociaż województwo mazowieckie jest najlepiej rozwiniętym regionem w Polsce to w dalszym ciągu nie wykorzystuje wszystkich swoich walorów, zasobów i atutów.

Hipotezy badawcze, które weryfikowane miały być w trakcie badań sformułowane zostały w następujący sposób:

1. Szanse zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego zależą od pokonania „bariery dualności”.
2. Struktura funkcjonalno-przestrzenna regionu podlega przemianom prowadzącym do wykształcenia się nowych i unikalnych jakościowo „stref przejściowych”.
3. Wykorzystanie potencjału Warszawy dla stymulacji procesów rozwojowych regionu uniemożliwia „luka infrastrukturalna”.
4. Brak uczestnictwa społeczności lokalnych w życiu społecznym i gospodarczym Mazowsza jest powodem niewykorzystania potencjału rozwojowego regionu.
5. Rozwój Mazowsza jako regionu jest niemożliwy bez wykorzystania dla tego rozwoju potencjału Warszawy.
6. Brak spójności terytorialnej jest powodem polaryzacji rozwoju gospodarczego Mazowsza.
7. Brak spójności społecznej jest barierą dla kształtowania się kapitału społecznego.
8. Niski potencjał innowacyjny Mazowsza jest głównym powodem słabej konkurencyjności Mazowsza jako regionu.
9. Wspieranie rozwoju policentrycznego, regionalnego systemu osadniczego jest warunkiem awansu cywilizacyjnego i ekonomicznego Mazowsza.
10. Niewłaściwe wykorzystanie walorów i zasobów środowiska przyrodniczego Mazowsza jest barierą dla jego zrównoważonego rozwoju.
11. Pokonanie bariery złych relacji regionu z Warszawą jest warunkiem zrównoważonego rozwoju Mazowsza.
12. Szanse rozwojowe Mazowsza determinuje jakość krajowych, europejskich i światowych powiązań regionu.

Tak sformułowane hipotezy badawcze były testowane w ramach sprecyzowanych tematów badawczych, wśród których znalazły się te dotyczące kwestii wspólnie kluczowych dla rozwoju, a stosunkowo słabo poznanych ze względu na brak danych albo z powodu nieprzewodzenia badań na ten temat.

W projekcie przyjęto, że zbierane informacje to informacje o charakterze uzupełniającym i wzbogacającym dostępne informacje statystyczne. „Luka informacyjna” oraz konieczność jej wypełnienia jest rzeczywiście problemem przy prowadzeniu studiów, analiz i przygotowywaniu ocen czy diagnoz. Jednakże w trakcie realizacji projektu perspektywa patrzenia na „lukę informacyjną” zmieniała się. Działo się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, nawiązano bliską współpracę z Urzędem Statystycznym w Warszawie i innymi instytucjami z regionu korzystającymi ze statystyki publicznej, bądź zbierającymi własne dane i informacje na tematy związane z rozwojem społeczno-gospodarczym województwa mazowieckiego. Współpraca ta pozwoliła na identyfikację dodatkowych źródeł informacji, bądź określenie jeszcze nie zaspokojonych potrzeb informacyjnych. Poznawanie bliżej specyfiki polskiej statystyki spowodowało więc, że działania w projekcie nakierowane były głównie na identyfikację tych luk, określenie miejsc potencjalnego źródła brakujących informacji, sprawdzenia występowania tych informacji i pozyskanie ich poprzez współpracę z Urzędem Statystycznym. Służyły temu m.in. przeprowadzone kwerendy statystyczne i biblioteczne wykonane na samym początku realizacji projektu TRM. Okazało się, że niekiedy luki informacyjne występowały tylko pozornie; odpowiednie informacje były dostępne w systemie statystyki publicznej, a cały problem polegał na ich małej rozpoznawalności.

W projekcie pozyskiwano jednak dodatkowe informacje i dane, m.in. w ramach trzech edycji Barometru Mazowsza (BM), czyli zadania realizowanego wspólnie przez MBPR i Urząd Statystyczny w Warszawie. W tym wypadku polegało to na pozyskaniu informacji jednostkowych na podstawie badania CATI lub PAPI wśród celowych grup respondentów. Pierwsze badanie dotyczyło zaufania do instytucji życia publicznego i było realizowane wśród reprezentatywnej grupy mieszkańców województwa mazowieckiego. Drugi BM dotyczył planów na przyszłość młodzieży szkół ponadgimnazjalnej i ich oceny jakości miejsca zamieszkania. Trzecie badanie wykonano wśród osób starszych (powyżej 65. roku życia) i dotyczyło ono jakości ich życia oraz potencjału, jakim mogą być ludzie w „srebrnym wieku”. Stały się one inspiracją dla innych instytucji, które podchwyciły wymienione tematy i przygotowały własne opracowania analityczne. Przykładem może być Małopolskie Obserwatorium Terytorialne, które wykonało badanie wśród młodzieży, wykorzystując dobór próby i zastosowany na Mazowszu kwestionariusz wywiadów. Dzięki temu możliwe jest porównanie obu województw w określonych dziedzinach.

Innym przedsięwzięciem w projekcie TRM było wykonanie we współpracy z Urzędem Statystycznym badania prowadzącego do wyznaczenia obszarów o cechach

miejskich i wiejskich w województwie. Koncepcja badania przygotowana została wspólnie przez zespoły TRM i Urzędu Statystycznego. Prace analityczne wykonane były przez zespół Urzędu Statystycznego. Był to pierwszy przypadek w historii Urzędu Statystycznego w Warszawie wykonania prac badawczych, których efekty miały być wykorzystane przez różne grupy interesariuszy. Projekt TRM stał się platformą współpracy instytucji publicznych, które mają różne zadania i różny potencjał.

Projekt wprowadził również nową jakość w zamawianiu badań w grupie ekspertów zewnętrznych. Zespół projektowy bardzo szczegółowo określał warunki udziału i przedmiot zamówienia. Wynikał on z potrzeb informacyjnych zgłoszonych przez członków Rady Naukowej projektu oraz uczestników warsztatów zorganizowanych w ramach konferencji inaugurującej projekt. Rada Naukowa projektu formalnie i w praktyce nadzorowała cały proces badawczy oraz odbiór wyników badań. W przypadku każdego badania przygotowywano trzy raporty: raport metodologiczny, raport badawczy i raport syntetyczny, zawierający najważniejsze wnioski i rekomendacje. Najwięcej trudności sprawiały wykonawcom raporty syntetyczne, w których należało używać precyzyjnej argumentacji i formułować rekomendacje, dotyczące polityk i konkretnych działań do realizacji przez władze regionu.

Zespół projektowy TRM, dzięki zdobytej praktyce i doświadczeniach ze współpracy z zewnętrznymi ekspertami, zyskał umiejętności „tłumacza” języka naukowców na język polityków i praktyków zajmujących się kwestiami rozwoju regionu. W czasie prac Rady Naukowej projektu okazało się, że eksperci zewnętrzni nie zawsze przygotowani są do dialogu z praktykami czy do formułowania rekomendacji adekwatnych do nieznanych ekspertom uwarunkowań formalnych związanych z formułowaniem i realizacją polityk rozwojowych, które nie były przedmiotem ich zainteresowania. Z tego też powodu ostateczne rekomendacje dotyczące prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju w województwie – jeden z głównych rezultatów prac projektu TRM – zostały przygotowane przez pracowników MBPR we współpracy z Radą Naukową.

Największym wkładem projektu TRM we wzbogacenie tradycyjnych informacji statystycznych było wspólne działanie MBPR, Urzędu Statystycznego w Warszawie oraz Głównego Geodety Województwa Mazowieckiego, polegające na zbudowaniu bazy danych dostępnej pod postacią serwisu internetowego umożliwiającego samodzielne monitorowanie zmian społecznych, gospodarczych i przestrzennych w długich szeregach czasowych. Niektóre rozwiązania zostały zaimplementowane do bazy GUS Strateg czy Atlasu Regionów, a niektóre stały się kanonem w portalach geostatystycznych różnych województw.

MBPR w działaniach programujących TRM miał stosunkowo dużą autonomię. Jednakże w procedury zarządcze włączone były różne podmioty. Na poziomie nadzorująco-kontrolnym ulokowany był Zarząd Województwa Mazowieckiego. Na posiedzeniach Zarządu przedstawiane były bieżące informacje z przebiegu realizacji

projektu oraz raz w roku raport podsumowujący roczną działalność zespołu projektowego. W czasie realizacji projektu TRM zespół z MBPR współpracował także z osobami czy instytucjami, które reprezentowały samorząd regionalny bądź samorządy lokalne z województwa. Wykorzystywanie wyników projektu TRM przez różne departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, czy też współpraca z tymi departamentami realizowana w różnej formie, były pomocne w promowaniu wyników projektu TRM i budowało wsparcie dla prowadzonych w projekcie działań. Rolę, którą trudno przecenić, odegrała w projekcie wspomniana wcześniej Rada Naukowa.

Ważnym rezultatem projektu było sformułowanie rekomendacji do Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020. Zespoły pracujące nad RPO miały dostęp do wszystkich opracowań projektów: zarówno do wydanych w formie serii wydawniczej TRM, jak i do elektronicznych wersji dokumentów niepublikowanych, takich jak raporty metodologiczne, raporty cząstkowe, raporty z badań przyczynkowych (np. obszary funkcjonalne, Barometr Mazowsza). Zespół TRM był zapraszany na spotkania zespołów opracowujących RPO w charakterze doradcy. Był to skuteczny sposób na bezpośrednie dotarcie z informacjami do pracowników innych jednostek samorządu województwa. Jednocześnie był to dowód na przydatność produktów projektu – wyników badań i powstałych w ramach projektu instrumentów wspierających zarządzanie rozwojem.

Jednym z osiągnięć projektu TRM jest wypracowanie przez zespół realizujący projekt pozycji kreatora dialogu pomiędzy różnymi instytucjami. W trakcie realizacji projektu udało się wypracować wiele płaszczyzn współpracy, które później żyły już własnym życiem i rozwijały się autonomicznie. Tak było w przypadku serwisu internetowego „Monitorowanie Rozwoju Mazowsza”, kiedy udało się połączyć działania trzech instytucji, których zadaniami było stworzenie bazy wiedzy i baz danych o regionie.

Podobnie było w przypadku działań dotyczących innowacyjności, kiedy to okazało się, że działalność Urzędu Marszałkowskiego pokrywa się z działalnością Urzędu m. st. Warszawy w zakresie wsparcia przedsiębiorców innowacyjnych oraz ośrodków naukowo badawczych, które w większości przypadków zlokalizowane są w Warszawie. Łączenie różnych środowisk i zaistnienie w świadomości pracowników Urzędu Miasta zaowocowało ich intensywnym udziałem w projekcie PROM „Programowanie Rozwoju Obszaru Metropolitalnego”. Ten sam zespół pracował nad założeniami strategii Zintegrowanego Instrumentu Terytorialnego (ZIT) dla miasta stołecznego Warszawy. Atmosfera wzajemnego zrozumienia i zaufania zaowocowała późniejszymi kontaktami bezpośrednimi w innych wspólnych projektach, takich jak na przykład zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*).

Narzędzia projektu TRM z założenia miały być w przyszłości wykorzystywane przez powstające Mazowieckie Obserwatorium Terytorialne. Zespół projektowy

bardzo intensywnie zaangażował się w cały proces budowania obserwatoriów w kraju. Jako pierwszy zorganizował spotkanie jednostek odpowiedzialnych za monitorowanie zmian społecznych, gospodarczych i przestrzennych, korzystając z doświadczeń spotkań zespołów odpowiedzialnych za monitorowanie strategii regionalnych. Dzięki tym spotkaniom MIR mogło też dostosować plany rozwoju sieci ROT i prace KOT do potrzeb i oczekiwań regionów.

Innym przykładem na istotną rolę projektu przy konsolidacji różnych środowisk dla realizacji wspólnego celu był rozbudowany proces konsultowania rekomendacji, dotyczących polityk rozwoju województwa mazowieckiego. Odbłyły się cztery spotkania z przedstawicielami różnych środowisk. Byli to: kadra zarządzająca regionem (dyrektorzy i kierownicy departamentów i jednostek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego), radni sejmiku województwa, przedstawiciele instytucji badawczych i członkowie Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Konsultacje rekomendacji, będących jednym z końcowych produktów projektu TRM, były konieczne ze względu na ich znaczenie dla ścieżek rozwoju regionu i skutki dla różnych interesariuszy, w przypadku uwzględnienia tych rekomendacji w określonej formie.

W pracach nad Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego oraz Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa wykorzystywano materiały opracowane w ramach projektu do przygotowania części diagnostycznej. Ze względu na plany budowania obserwatorium terytorialnego na Mazowszu, zespół TRM zaangażowano do konsultacji systemów monitorowania dokumentów strategicznych i programowych. Pomimo faktu, iż oba dokumenty powstawały w MBPR, nie udało się w pełni zintegrować prac wszystkich zespołów autorskich. Świadczy to o konieczności dalszych działań promujących współpracę między instytucjami i w ramach instytucji, podnoszących poziom profesjonalizmu i budujących „lojalność korporacyjną”, przejawiającą się w poczuciu odpowiedzialności nie za wycinek jakichś prac, ale za efekt końcowy.

Z realizacji projektu TRM wynikają następujące konkluzje:

1. Projekt o charakterze poznawczym i aplikacyjnym realizowany na potrzeby samorządu regionalnego musi mieć mocno umocowanego organizacyjnie i kompetentnego w sferze merytorycznej lidera.
2. Zespół projektowy musi być otwarty i kreatywny, gotowy do uczenia się i działania poza schematami.
3. Zespół projektowy cechuje zaufanie i lojalność korporacyjna – sukces i porażka są udziałem wszystkich.
4. Lider inspirowanie do działania i akceptuje autonomię członków zespołu w pracach koncepcyjnych – celem jest przełamywanie rutyny i wykorzystanie potencjału każdego członka zespołu.
5. Projekt ma jasno określanych interesariuszy – odbiorców produktów.

6. Projekt realizowany jest w otwartej formule – dostrzega się korzyści działania w sieci, współpracę i wagę konsultacji.
7. Projekt realizowany jest w sposób elastyczny – główne ramy pozostają niezmienione, możliwe są jednak korekty w sferze tematycznej.
8. Realizujący projekt potrafią znaleźć wspólny język z badaczami, praktykami i innymi, których obecność w projekcie jest wskazana ze względu na przewidywane końcowe rezultaty.

BIOGRAFIE

JACEK ZAUCHA, ekonomista, profesor Uniwersytetu Gdańskiego (Katedra Makroekonomii) i Morskiego Instytutu w Gdańsku, założyciel Instytutu Rozwoju, członek Prezydium Komitetu Zagospodarowania Przestrzennego PAN, stypendysta Uniwersytetu w Princeton, długoletni wicesekretarz Programu Międzyrządowego „Wizje i Strategie wokół Bałtyku” (VASAB 2010), długoletni członek Grupy Wyższych Urzędników Bałtyckiej Agendy 21, były dyrektor sekretariatu programu UE Południowy Bałtyk, członek Zespołu Doradców Naukowych przy Ministerstwie Rozwoju Regionalnego ds. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, członek zespołu przygotowującego aktualizację Agendy Terytorialnej UE, autor wielu opracowań i analiz dla Komisji Europejskiej, NTCCP (Sieć Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Spójności Terytorialnej), VASAB-u, polskich ministerstw i samorządów. Autor ponad stu pięćdziesięciu publikacji naukowych.

TOMASZ BRODZICKI, ekonomista, partner naukowy w Instytucie Rozwoju, adiunkt w Katedrze Ekonomiki Integracji Europejskiej Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Wykładowca w Hochschule Bremen. Ukończył Wydział Ekonomiczny UG, gdzie obronił również doktorat z zakresu ekonomii międzynarodowej. Studiował na University of Turku oraz University of Southern Denmark. Stypendysta Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej. Wykonawca szeregu projektów naukowo-badawczych oraz wdrożeniowych o charakterze krajowym i międzynarodowym. Kierownik kilku dużych projektów w tym projektu badawczego w ramach badań własnych NCN. Aktywnie uczestniczy w konferencjach EEFS, ERSa oraz ETSG. Dotychczasowy dorobek naukowy obejmuje ponad stu publikacji krajowych i zagranicznych oraz liczne ekspertyzy i opracowania. Jego zainteresowania naukowe obejmują ekonomię międzynarodową w tym handel, problematykę wzrostu oraz rozwoju gospodarczego, innowacyjność jak i nową geografii ekonomiczną.

DOROTA CIOŁEK, dr, Uniwersytet Gdański (Wydział Zarządzania, Katedra Ekonometrii), partner naukowy Instytutu Rozwoju. Redaktor tematyczny w zakresie metod ilościowych czasopisma „Zarządzanie i Finanse”. W latach 1999–2003 współpracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w zakresie szacowania i prognozowania polskich rachunków narodowych. Uczestniczyła w projektach badawczych dotyczą-

cych problematyki rozwoju regionalnego, konwergencji gospodarczej, klastrów przemysłowych. Autorka i współautorka wielu analiz z wykorzystaniem modelowania ekonometrycznego ze szczególnym uwzględnieniem modelowania danych panelowych, ekonometrii przestrzennej oraz modeli logitowych.

TOMASZ KOMORNICKI, profesor, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, zastępca dyrektora Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, wykładowca na Wydziale Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej UMCS w Lublinie. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Członek prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, kierownik lub uczestnik ponad sześćdziesięciu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych, w tym projektów ESPON, członek międzynarodowego zespołu przygotowującego Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020; kierownik zespołu, który opracował Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Jest autorem blisko trzystu publikacji naukowych, w tym około czterdziestu zagranicznych.

ZBIGNIEW MOGIŁA, doktor nauk ekonomicznych, dyrektor sekcji badawczej Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Sekretarz Zespołu Zadaniowego ds. Zintegrowanej polityki rozwoju Polski i Europy KPZK PAN. Do głównych obszarów jego specjalizacji należą: modelowanie makroekonomiczne (m.in. modelami HERMIN); analiza tendencji rozwojowych na różnych szczeblach podziału terytorialnego; polityka regionalna; międzynarodowe stosunki gospodarcze. Jest także autorem i współautorem artykułów naukowych i ekspertyz podejmujących problematykę rozwoju regionalnego oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych. Współtwórca dokumentów strategicznych różnych szczebli administracji samorządowej.

JANUSZ ZALESKI, profesor IMGW, prezes Zarządu Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, członek Komitetu Gospodarki Wodnej PAN. Autor ponad stu prac naukowych, głównie z zakresu polityki regionalnej i gospodarki wodnej. Współautor adaptacji modelu HERMIN. Uczestniczył w międzynarodowych projektach, w tym "Development of an instrument to analyse the impact of cohesion policy", "The economic return of cohesion expenditure for member states". Współautor wielu dokumentów strategicznych: Eksperskiej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033, Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, ocen ex-ante NPR 2004–2006, ZPORR 2004–2006 oraz NSRO 2007–2013. Odznaczony Orderem Rycerskim Papieża Sylwestra Świętego przez Jana Pawła II.

JACEK SZLACHTA, profesor zwyczajny w Katedrze Ekonomii Rozwoju Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz prezes Instytutu Rozwoju w Sopocie. Aktualnie między innymi: wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, członek Akademii Gospodarki Przestrzennej Niemiec, zastępca redaktora naczelnego Gospodarki Narodowej, członek Rady Naukowej Statystyki w GUS. W latach 2010–2014 ekspert Komitetu Polityki Regionalnej Parlamentu Europejskiego. Współtwórca wielu dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, makroregionalnym, regionalnym i miejskim w Polsce, a także zagranicą. Kierownik polskiego segmentu dwu projektów Programów Ramowych Unii Europejskiej, w latach 2011–2014, ekspert projektu ESPON UE Europejskie Terytorium 2050. Visiting scholar m. in. w MIT i Strathclyde University w Glasgow. Zainteresowania naukowe znajdują wyraz w około trzystu publikacjach.

BIBLIOGRAFIA

- Aaron, H.J.** (1990) Discussion, (w:) A.H. Munnell (red.) *Is there a shortfall in public capital investment?* Boston, USA: Federal Reserve Bank of Boston.
- Abreu, M.,** de Groot, H., Florax, R. (2005) Space and growth, a survey of empirical evidence and methods. *Region et Developpement*, vol. 21, s. 12–43.
- Acemoglu, D.** (2008) Interactions between Governance and Growth (w:) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington D.C.: The World Bank, s. 1–8.
- Acemoglu, D.,** Johnson, S., Robinson, J. (2001) The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, vol. 91, s. 1369–401.
- Acemoglu, D.,** Johnson, S., Robinson, J. (2002) Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117(4), s. 1231–94.
- Acemoglu, D.,** Johnson, S., Robinson, J., Thaicharoen, Y. (2003) Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth. *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, s. 49–123.
- Agell, J.,** Lindh, T., Ohlsson, H. (1997) Growth and the public sector: a critical review essay. *European Journal of Political Economy*, vol. 13, s. 33–52.
- Aghion, Ph.,** Howitt, P. (1992) A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, vol. 60(2), s. 323–351.
- Aghion, Ph.,** Howitt, P. (1998) *Endogenous Growth Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Aghion, Ph.,** Howitt, P. (2009) *The Economics of growth*. Cambridge: MIT Press.
- Ahlerup, P.,** Olsson, O., Yanagizawa, D. (2007) Social Capital vs Institutions in the Growth Process. *Working Papers in Economics* 248. Göteborg: Göteborg University. School of Business, Economics and Law
- Amin, A.,** Thrift, N. (1992) Neo-Marshallian nodes in global networks. *International Journal of urban and Regional Research*, vol. 16 (4), s. 571–587.
- Amiti, M.** (1999) Specialization Patterns in Europe. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 135(4), s. 573–593.
- Anas, A.,** Kim, I. (1996) General equilibrium models of polycentric urban land use with endogenous congestion and job agglomeration. *Journal of Urban Economics*, vol. 40, s. 217–32.
- Anselin, L.** (1988) *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Anselin, L.,** Varga, A., Acs, Z. (1997) Local Geographic Spillovers between University Research and High Technology Innovations. *Journal of Urban Economics*, vol. 42, s. 422–448.
- Arbia, G.** (2006) *Spatial Econometrics: Statistical Foundations and Applications to Regional Convergence*. Advances in Spatial Science. Berlin: Springer.
- Aron, J.** (2000) Growth and Institutions: A Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, vol. 15(1), s. 99–135.
- Arrow, K.J.** (1962) The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*, vol. 29(3), s. 155–173.
- Aschauer, D.A.** (1989) Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, s. 177–2.
- Badinger, H.,** Tondl, G. (2005) The Factors behind European Regional Growth: Trade, Human Capital and Innovation. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, vol. 25, s. 67–89.

- Balassa, B.A.** (1961) *The Theory of Economic Integration*. Homewood, IL: Richard D. Irwin Inc.
- Baldwin, R.E.** (1999a) The Core-Periphery Model with Forward-Looking Expectations. *NBER Working Paper*, no 6921. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R.E.** (1999b) Agglomeration and endogenous capital, *European Economic Review*, vol.43, s. 253–280.
- Baldwin, R.E., Forslid R.** (1999) The Core-Periphery Model and Endogenous Growth: Stabilizing and Destabilizing Integration. *NBER Working Paper*, no 6899. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R.E., Forslid, R., Martin, P., Ottaviano, G., Robert-Nicoud, F.** (2003) *Economic Geography and Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, R.E., Forslid, R., Martin, P., Ottaviano, G., Robert-Nicoud, F.** (2001) The Core-Periphery Model: Key Features and effects, publikacja na portalu <http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/martinp/CPmodel.pdf> (dostęp 1 listopada 2014).
- Baldwin, R.E., Martin, P.** (2004) Agglomeration and regional growth (w:) V. Henderson, J.F. Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics, Cities and Geography*, vol. 4. Amsterdam: Elsevier, s. 2671–2711.
- Bański, J.** (2013) Z różnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna (w:) A. Olechnicka, K. Wojnar (red.) *Terytorialny wymiar rozwoju: Polska z perspektywy badań ESPON*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 48–58.
- Barca, F.** (2009) An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Raport na portalu archiwalnym Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm (dostęp 1 lutego 2014).
- Barcz, J.** (2008) *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Barro, R.J.** (1990) Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 98(5:2), s. S103-S125.
- Barro, R.J.** (1991) Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, s. 407–443.
- Barro, R.J.** (1996) Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 1, s. 1–27.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin X.** (1991) Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, s. 107–182.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin X.** (1992) Convergence. *Journal of Political Economy*, vol. 100(2), s. 223–251.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin X.** (2003), *Economic Growth*. Cambridge–London: The MIT Press.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin X.** (2004) *Economic Growth* – 2nd ed. Cambridge–London: The MIT Press.
- Bartkowski, J.** (2007) Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym (w:) M. Herbst (red.) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 54–92.
- Bartosiewicz, B., Marszał, T., Pieleśniak, I.** (red.) (2012) Spójność terytorialna Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. *Studia KPZK PAN*, t. CXLVII. Warszawa: KPZK PAN.
- Baucz, A., Łotocka, M., Żuber, P.** (red.) (2009) Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Becattini, G.** (1989) Dal Settore Industriale al Distretto Industriale. Alcune Considerazioni sull'Unità di Indagine dell'Economia Industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n. 1, s. 35–48; English edn. (1989), Sectors and/or Districts: some Remarks on the Conceptual Foundations of Industrial Economics (w:) E. Goodman, J. Bamford (red.) *Small Firms and Industrial Districts in Italy*. Londyn: Routledge, s. 123–35.
- Bednarek-Szczepańska, M.** (2013) Zróżnicowanie przestrzenne kapitału społecznego w Polsce – ujęcie przeglądowe. *Przegląd Geograficzny*, vol. 85(4), s. 573–597.

- Begg, I. (2011) Czy nowy paradygmat powinien zawierać ideę polityki regionalnej dla wszystkich? (w:) M. Kolczyński, P. Żuber (red.) *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 109–124.
- Behrens, K., Lamorgese, A.R., Ottaviano, G., Tabuchi, T. (2004) Testing the home market effect in a multi-country world: the theory. *CEPR Discussion Paper*, no 4468.
- Ben-David, D. (1994) Convergence Clubs and Diverging Economies. *CEPR Discussion Paper*, no 922.
- Benhabib, J., Spiegel, M. (1994) The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. *Journal of Monetary Economics*, vol. 34(2), s. 143–73.
- Bernat, A. (1996) Does manufacturing matter? A spatial econometric view of Kaldor's laws. *Journal of Regional Science*, vol. 36, s. 463–477.
- Berthélemy, J.C., Herrera, R., Sen, S. (1995) Military expenditure and economic development: an endogenous growth perspective. *Economics of Planning*, vol. 28, s. 205–233.
- Beugelsdijk, S., de Groot, H.L.F., van Schaik, T. (2004) Trust and economic growth: a robustness analysis. *Oxford Economic Papers*, vol. 56(1), s. 118–134.
- Beugelsdijk, S., van Schaik, T. (2001) Social Capital and Regional Economic Growth. *CentEr Discussion paper*, no 2001–102.
- Biehl, D. (1991) The role of infrastructure in regional development (w:) R.W. Vickerman (red.) *Infrastructure and Regional Development*. London: Pion Limited, s. 9–35
- Bivand, R. (1981) *Modelowanie geograficznych układów czasoprzestrzennych*. Warszawa–Poznań: WN PWN.
- Bloch, H., Tang, S.H.K. (2004) Deep determinants of Economic growth: institutions, geography and openness to trade. *Progress in Development Studies*, vol. 4 (3), s. 245–255.
- Blomstrom, M., Kokko, A. (1988) Multinational Corporations and Spillovers. *Journal of Economic Surveys*, vol. 12(3), s. 247–277.
- Borner, S., Brunetti, A., Weder, B. (1995) *Political Credibility and Economic Development*. New York, St.: Martins Press, s. 381–397.
- Bourdieu, P. (1986) The forms of capital (w:) J. Richardson (red.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, s. 241–258.
- Böhme, K. (2011) Internal Summary of the Workshop on Territorial Cohesion Indicators organised by the ESPON INTERCO project 14.01.2011. ESPON INTERCO, Spatial Foresight GmbH, unpublished paper.
- Böhme, K., Eser, T.W., Gaskell, F., Gustedt, E. (2008) The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion. *ARL Position paper 78*. Hanover: German Academy for Spatial Research and Planning.
- Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., Świątek, D. (2011) How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy. Warsaw: Ministry of Regional Development.
- Bönte, W., Zhao, Z. (2011) Aggregate Productivity and Distribution: Evidence from the Economy (w:) W. Baumann, U. Braukmann, W. Matthes (red.) *Innovation und Internationalisierung: Festschrift für Norbert Koubek*. Wiesbaden: Gabler Verlag/Springer.
- Bradley, J., Untiedt, G. (2010) The COHESION System of HERMIN country and regional models: Description and operating manual, Version 4, Contract no. 2005 CE 16 0 AT 027, European Commission.
- Bradley, J., Zaleski, J. (2003a) Modelling EU Accession and Structural Fund Impacts Using the New Polish HERMIN Model (w:) W. Welfe (red.) *Modelling Economies in Transition*, Proceedings of the 7th Conference of the International Association. Łódź: AMFET.
- Bradley, J., Zaleski, J. (2003b) Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN, *Gospodarka Narodowa* nr 7–8/2003.
- Bradley, J., Zaleski, J., Tomaszewski, P., Zembaty, M., Wojtasiak, A. (2006) *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN*. Wrocław: Wroclawska Agencja Rozwoju Regionalnego.

- Brakman, s.** Garretsen, H., Schramm, M. (2004) The strategic bombing of German cities during WWII and its impact on city growth. *Journal of Economic Geography*, vol. 4, s. 201–217.
- Breinlich, H.,** Ottaviano, G., Temple, J. (2013) Regional Growth and Regional Decline. *CEP Discussion Paper*, no 1232.
- Breuer, I.,** Milbert, A. (2013) Services of general interests indicators. Methodological aspects and findings. *Europa XXI*, vol. 23, s. 29–46.
- Brodzicki, T.** (2011) Augmented Solow Model with Mincerian Schooling and Infrastructure Externalities. *Working Papers*, no 1101, *Economics of European Integration Department, Faculty of Economics*. Gdańsk: University of Gdańsk.
- Brodzicki, T.** (2012a) Augmented Solow Model with Mincerian Education and Transport Infrastructure Externalities, *Czech Economic Review*. vol. 6(2), s. 155–170.
- Brodzicki, T.** (2012b) Agglomeration patterns in Polish manufacturing industry. *International Economics Letters*, vol. 1.1, s. 13–22.
- Brodzicki, T.** (2012c) On the signalling effects of clusters. Clusterization and inflow of FDI into Polish NUTS-2 regions. *Czech Journal of Social Science, Business and Economics*, vol. 1, s. 82–91.
- Brodzicki, T.** (2013), Stopień klasteryzacji gospodarki regionalnej a jej potencjał eksportowy. *Analizy i Opracowania KEIE UG* nr 02/2013 (017).
- Brodzicki, T.** (2014a) Koncentracja działalności gospodarczej a potencjał eksportowy polskich regionów (w:) S.Wydymus, M. Maciejewski, *Tradycyjne i nowe kierunki rozwoju handlu międzynarodowego* Warszawa: CeDeWU.
- Brodzicki, T.** (2014b) Płytkie i głębokie determinanty rozwojowe polskich regionów (w:) K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.) *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 114–139.
- Brodzicki, T.** (2014c) Przestrzeń a wzrost gospodarczy. Perspektywa teoretyczna, maszynopis.
- Brodzicki, T.** (2014d) Przestrzenne aspekty wzrostu gospodarczego. Przegląd literatury teoretycznej. *Institute for Development, Working Papers*, no. 004/2014, publikacja na portalu http://www.institut-rozwoju.org/pl/Publication:106,PRZESTRZENNE_ASPEKTY_WZROSTU_GOSPODARCZEGO._PRZEGLD_LITERATURY_TEORETYCZNEJ,type=3.html (dostęp 1 marca 2015).
- Brodzicki, T.,** Ciołek, D., Tarkowski, M. (2012) *Mapowanie klastrów – próba dostosowania metody* (w:) T. Brodzicki, J. Kuczevska (red.), *Klastry i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 61–98.
- Brodzicki, T.,** Kuczevska, J. (red.) (2012) *Klastry i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Bronisz, U.,** Heijman, W. (2009) The Impact of Social Capital on the Regional Growth and Competitiveness in Poland. Paper provided by European Association of Agricultural Economists in its series 113th Seminar, December 9–11, 2009. Belgrade, Serbia, nr 57395.
- Bronzini, R.,** Piselli, P. (2009) Determinants of Long-run Regional Productivity with Geographical Spillovers: The Role of R&D, Human Capital and Public Infrastructure. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, s. 187–199.
- Bröcker, J.** (2002) Spatial effects of European transport policy: a CGE approach (w:) G. Hewings, M. Sonis, D. Boyce (red.) *Trade, Networks and Hierachies: Modelling Regional and Interregional Economies*. Nowy Jork: Springer, s. 11–28.
- Bröcker, J.** (2004) Computable general equilibrium analysis in transportation economics (w:) D. Hensher, K.J. Button, K.E. Haynes, R. Stopher (red.) *Handbook of Transport Geography and Spatial Systems*. Amsterdam: Elsevier, s. 269–89.
- Bröcker, J.,** Rietveld, P. (2009) Infrastructure and regional development (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edwar Elgar Publishing, s. 152–178.

- Brunow, S.**, Hirte, G. (2009) The Age Pattern of Human Capital and Regional Productivity: A Spatial Econometric Study on German Regions. *Papers in Regional Science*, vol. 88, s. 799–823.
- Brühlhart, M.** (2001) Evolving Geographical Concentration of European Manufacturing Industries. *Wetwirtschaftliches Archiv*, vol. 137(2), s. 215–243.
- Cabral, L.M.B.** (2000) *Introduction to Industrial Organization*. Cambridge: MIT Press.
- Cadot, O.**, Röller, L.H., Stephan, A. (2002) Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment. *WZB Discussion Paper*, no 02–09.
- Camagni, R.** (2007) Territorial Development Policies in the European Model of Society. (w:) A. Faludi (red.) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, s. 129–4144.
- Camagni, R.** (2008) Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital (w:) R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.) *Modelling regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competiveness and Global Strategies*. Berlin: Springer, s. 33–49.
- Camagni, R.** (2011) Local Knowledge, National Vision: Challenge and Prospect for the EU Regional Policy (w:) *Territorial Dimension of Development Policies*. Warsaw: Ministry of Regional Development, s. 75–84.
- Canning, D.**, Pedroni, P. (1999) *Infrastructure and long run economic growth*. Mimeo.
- Canning, D.**, Bennathan, E. (2000) The social rate of return on infrastructure investments. *World Bank Working Paper*, no 2390.
- Capello, R.** (2008a) The MASST Model: A Generative Forecasting Model of regional Growth (w:) R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.) *Modelling regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competiveness and Global Strategies*. Berlin: Springer, s. 85–99.
- Capello, R.** (2008b) Space and Theoretical Approaches to Regional Growth (w:) R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.) *Modelling regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competiveness and Global Strategies*. Berlin: Springer, s. 13–33.
- Capello, R.** (2009) Space, growth and development (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 33–48.
- Capello, R.**, Caragliu, A., Nijkamp, P. (2009) Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use. Tinbergen Institute Discussion Paper 09–059/3 publikacja na portalu <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/09059.pdf> (dostęp 28 sierpnia 2014).
- Capello, R.**, Fratesi, U. (2008) Space and Empirical Approaches to regional Growth (w:) R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (red.) *Modelling regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competiveness and Global Strategies*. Berlin: Springer, s. 49–69.
- Capello, R.**, Fratesi, U. (2012) Modelling Regional Growth: An Advanced MASST Model. *Spatial Economic Analysis*, vol. 7, no 3. Londyn: Routledge.
- Carroll, R.**, Lewis, J. B. Lo, J., Poole, K. T., Rosenthal, H. (2012) The Structure of Utility in Spatial Models of Voting. publikacja na portalu ftp://voteview.com/Utility_Spatial_Models.pdf (dostęp 18 stycznia 2015).
- Cass, D.** (1965) Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation. *Review of Economic Studies*, vol. 32(3), s. 233–240.
- Castells, M.** (2007) *Spółeczeństwo sieci*. Warszawa: WN PWN.
- Castells, M.** (2008) *Siła tożsamości*. Warszawa: WN PWN.
- CEC** (1991) Europe 2000. Outlook for the Development of Community's Territory. Brussels: Commission of the European Communities.
- CEC** (1994) Europe 2000 Plus. Cooperation for European territorial development. Brussels: Commission of the European Communities.
- CEC** (2001) Unity, Solidarity, Diversity of Europe, its People and its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- CEC (2004) Interim Territorial Cohesion Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, publikacja na portalu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_en.pdf (dostęp 5 maja 2013).
- CEC (2004b) A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Co-operation. Third Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2007) Growing Regions, Growing Europe: Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2008) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial Diversity into Strength SEC(2008)2550, COM(2008) 616 final. Brussels, 6.10.2008.
- CEC (2010) Investing in Europe's Future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2011) Global Europe 2050 Executive Summary. Brussels: European Commission.
- CEC (2012a) Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Bruksela 14.3 SWD(2012) 61 finalny.
- CEC (2012b) Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Bruksela, arkusz informacyjny.
- CEC (2012c) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal. COM(2011) 611 final/2. Brussels, 14.03.2012.
- CEC (2012d) Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014–2020. Brussels, 28.09.
- CEC (2012e) Global Europe 2050. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEC (2014) Investment for jobs and growth Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion. Brussels, publikacja na portalu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf (dostęp 14 lutego 2015).
- CEC (2014a) Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. Official Journal of the European Union L 257/135.
- Chang, H.J.** (2011) Institutions and economic development theory policy and history. *Journal of Institutional Economics*, vol. 7(4), s. 473–498.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V.** (2014) Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, vol. 48(1), s. 68–90.
- Christ, J. P.** (2009) New economic geography reloaded: localized knowledge spillovers and the geography of innovation. *Discussion Paper*, no 01–2009, Universität Hohenheim, publikacja na portalu https://fzid.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/fzid/fzid_dp_01_2009_christ.pdf (dostęp 10 marca 2014).
- Churski, P.** (2008) *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Churski, P.** (2010) Problem areas in polish regional policy. *Moravian Geographical Reports*, vol. 18 2/2010. Ostrava: Institute of Geonics AS CR. s. 23–35.
- Churski, P.** (2011) Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej-kontekst teoretyczny (w): P. Churski (red.) *Zróźnicowania regionalne w Polsce*. Biuletyn KPZK, nr 248, s. 9–44.

- Churski, P.** (2014) Variations in the spatial distribution of areas of economic growth and stagnation in Poland: Determinants and consequences. *Quaestiones Geographicae*, vol. 33(2). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 63–77.
- Churski, P.** (red.) (2014a) *The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 198.
- Churski, P.**, Dominiak, J. (2013) The impact of innovations on growth and stagnation regions in Poland. *European Planning Studies*. Carfax Publishing.
- Churski, P.**, Dominiak, J., Dolata, M., Konecka-Szydłowska, B., Perdał, R. (2009) Spójność regionu wielkopolskiego w aspekcie funkcjonalnym (w:) P. Churski (red.) *Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego*. Poznań: UAM, cytowane za Pieleśniak [2013]
- Churski, P.**, Hauke, J. (2012) Polycentric development and growth areas (w:) T. Markowski, M. Turała (red.) Territorial Cohesion Policy in Poland – Issues In Impact Assessment. *Studia Regionalia KPZK PAN*, vol. 33, Warszawa: KPZK PAN, s. 79–96.
- Ciccone, A.** (2000) Agglomeration effects in Europe. *European Economic Review*, vol. 46 (2002). Amsterdam: Elsevier, s. 213–227.
- Ciccone, A.**, Hall, R.E. (1996) Productivity and the Density of Economic Activity, vol. 86(1). Stanford: Stanford University, publikacja na portalu <http://www.stanford.edu/~rehall/Productivity-AER-March-1996.pdf> (dostęp 10 marca 2014).
- Ciccone, A.**, Peri, G. (2006) Identifying Human-Capital Externalities: Theory with Applications. *Review of Economic Studies*, vol. 73, s. 381–412.
- Cichowicz-Major, M.**, Rudolf, A. (2014) *Wpływ EFS na spójność terytorialną województwa wielkopolskiego*. Poznań: Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu.
- Ciołek, D.**, Brodzicki, T. (2012a) Przestrzenny model panelowy zewnętrznych efektów klastrów przemysłowych w Polsce. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych*, z. 26 s. 87–99.
- Ciołek, D.**, Brodzicki, T. (2012b) Identyfikacja efektów zewnętrznych funkcjonowania klastrów przemysłowych w Polsce (w:) T. Brodzicki, J. Kuczevska (red.), *Klasy i polityka klastrowa w Polsce. Konkurencyjność przedsiębiorstw, sektorów i regionów*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 99–129.
- Coe, D.T.**, Helpman, E. (1995) International R&D spillovers. *European Economic Review*, vol. 39(5), s. 859–887.
- Coe, D.T.**, Helpman, E., Hoffmaister, A.W. (1997) North-south R&D spillovers. *The Economic Journal* 107, s. 134–149.
- Cohen, J.P.**, Morrison Paul, C.J. (2004) Public infrastructure investment, interstate spatial spillovers, and manufacturing costs. *The Review of Economics and Statistics*, vol. (86:2), s. 551–560.
- Cohen, J.P.**, Morrison Paul, C. J. (2009) Agglomeration, productivity and regional growth: production theory approaches (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 101–113.
- Combes, P.-P.**, Duranton, G., Gobillon, L. (2008b) Spatial wage disparities: Sorting matters! *Journal of Urban Economics*, vol. 63(2), s. 723–742.
- Combes, P.-P.**, Lafourcade, M. (2001) Transport Costs Decline and Regional Inequalities: Evidence from France. *CEPR Discussion Paper*, no 2894.
- Combes, P.-P.**, Lafourcade, M. (2011) Competition, Market Access and Economic Geography: Structural Estimation and Predictions for France. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41(6), s. 508–524.
- Combes, P.-P.**, Mayer, T., Thisse, J.F. (2008a) *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Coriat, B.**, Dosi, G. (2002) The institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the evolutionary and regulationist research programmes (w:) G. Hodgson (red.) *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics, Key Concepts*. European Association for Evolutionary Political Economy. Cheltenham: Edward Elgar, UK.

- Cornett, A.,** Snickars, F. (2002) Trade and Foreign Direct Investments as Measures of Spatial Integration in the Baltic Sea Rim Region, publikacja na portalu <http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rwp/ersa2002/cdrom/papers/519.pdf> (dostęp 1 maja 2014).
- Crescenzi, R.,** Rodriguez-Pose, A. (2008) Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union. *EIB Papers*, vol. 13(2), s. 62–101.
- Crescenzi, R.,** Rodriguez-Pose, A. (2012) Infrastructure and regional growth in the European Union. *Papers in Regional Science*. Wiley Blackwell, vol. 91(3), s. 487–513.
- Czapiński, J.,** (2011) Miękkie kapitały a dobrobyt materialny: wyzwania dla Polski (w:) J. Czarnota-Bojarska, I. Zinserling (red.) *W kręgu psychologii społecznej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 253–285.
- Czapiński, J.,** Panek, T. (2011) *Diagnoza społeczna*. Warszawa, publikacja na portalu www.diagnoza.pl (dostęp 13 września 2013).
- Czapiński, J.,** Panek, T. (red.) (2013) *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa, publikacja na portalu www.diagnoza.pl (dostęp 13 września 2013).
- Czegłédi, P.** (2006) Economic Growth and Institutional Coherence. *New Perspectives on Political Economy*, vol. 2(2), s. 1–25.
- Dalmazzo, A.,** de Blasio, G. (2005) Where do human capital externalities end up to? *Banca d'Italia Temi di discussione del Servizio Studi, Discussion paper*, no 554.
- Damsgaard, O.,** Douce, T.P., Drahos, Z., Gere, L., Illés, I., Jetmar, M., Komornicki, T., Lopez, I., Péti, M., Prokai, R., Radvánszki, Á., Ricz, J., Salamin, G., Schmidt-Seiwert, V., Schön, P., Somfai, Á., Sütő, A., Tomay, K., Vanautgaerden, L., Zaucha, J. (2011) The Territorial State and Perspectives of the European Union. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020. Budapest: Hungarian Ministry of National Development and VÁTI Nonprofit Ltd.
- Damsgaard, O.,** Greve Harbo, L., Lindberg, G., Zaucha, J., Hanell, T., Schürmann, C., Komornicki, T., Rosik, P., Wiśniewski, R., Bartkeviciute, I., Jatkauskas, J., Noorköiv, R. (2012) ESPON BSR-TeMo. Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region. Interim Report, Version 30/11/2012 Scientific Platform and Tools Project 2013/3/9.
- Damsgaard, O.,** Groth, N.B. (1998) Spatial Planning for Sustainable Development in the Baltic Sea Region. A VASAB 2010 Contribution to Baltic 21. Baltic 21 Series, no 9/98.
- Davis, D.,** Weinstein, D.E. (2002) Bones, Bombs, and Break Points: The Geography of Economic Activity. *American Economic Review*, vol. 92(5), s. 1269–1289.
- Davis, D.,** Weinstein, D.E. (2008) A search for multiple equilibria in urban industrial structure. *Journal of Regional Science*, vol. 48, s. 29–65.
- Davis, M.A.,** Fisher, J.D.M., Whited, T. M. (2013) *Macroeconomic Implications of Agglomeration*, University of Wisconsin, publikacja na portalu <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.308.5004&rep=rep1&type=pdf> (dostęp 10 marca 2014).
- Davoudi, s.** (2005) Understanding Territorial Cohesion? *Planning Practice and Research*, vol. 20(4), s. 433–441.
- De, P.** (2010) Governance, Institutions, and Regional Infrastructure in Asia. *Asia Development Bank Institute Working Paper Series*, no 183.
- De Haan, J.,** Romp, W. (2005) Public capital and economic growth: a critical survey, Innovative financing of infrastructure – the role of public-private partnerships: Infrastructure, Economic growth and the economics of PPPs. *European Investment Bank papers*, vol. 10(1), s. 40–72.
- de la Fuente, A.,** Vives, X. (1995) Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain. *Economic Policy*, s. 13–51.
- De Siano, R.,** D’Uva, M. (2005) Club Convergence in European Regions. *Instituto di Studi Economici, Università Delgi Studi di Napoli, Working Paper*, no 3/2005.
- Degirmenci, S.** (2011) Do institutions matter for regional growth and development? The case of Turkey. Publikacja na portalu <http://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa11p1180.html> (dostęp 1 lutego 2014).

- Degórski, M. (2012) Obszary funkcjonalne kształtowania potencjału rozwojowego, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Demetriades, P., Arestis, P., Kelly, C. (1998) New Evidence on the Endogenous Growth Debate. Berlin: Paper Presented at the European Economic Association Congress.
- Diamond, P.A. (1965) National debt in a neoclassical growth model. *The American Economic Review*, vol. 55(5), s. 1126–1150.
- Dixit, A.K., Stiglitz, J.E. (1977) Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *American Economic Review*, vol. 67, s. 297–308.
- Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. (2006) Regulation and growth. *Economics Letters*, 92(3), s. 395–401.
- Domański, R. (1996) *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*. Warszawa: WN PWN.
- Domański, R. (2005) *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Warszawa: WN PWN.
- Doucet, Ph. (2006) Territorial Cohesion of Tomorrow: A Path to Cooperation or Competition? *European Planning Studies*, vol. 14(10), s. 1473–1485.
- Doucet, Ph. (2013) Territorial integration – Food for thought (w:) G. Gorzelak, K. Zawalińska (red.) *European Territories: From Cooperation to Integration?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 27–41.
- Duggal, V.G., Saltzman, C., Klein, L.R. (1999) Infrastructure and productivity: a nonlinear approach. *Journal of Econometrics*, vol. 92 (1999), s. 47–74.
- Duggal, V.G., Saltzman, C., Klein L.R. (2007) Infrastructure and productivity: An extension to private infrastructure and its productivity. *Journal of Econometrics*, vol. 140(2007), s. 485–502.
- Duray, B. (2012) The territorial potentials of Green Economy. *Europa XXI*, vol. 22, s. 91–102.
- Dühr, S., Colomb, C., Nadin, F. (2010) *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London–New York: Routledge.
- Dühr, S., Nadin, V., Farthing, S. (2005) Taking forward the spatial visions. *Town and Country Planning*, vol. 74(3), s. 97–99.
- Działek, J. (2008) Geografia a kapitału społecznego. Regionalne zróżnicowanie zasobów kapitału społecznego w Polsce (w:) M.S. Szczepański, K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki (red.) *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, s. 127–143.
- Działek, J. (2009) Social Capital and Economic Growth in Polish Regions. *Munich Personal RePEc Archive Paper*, no 18287, publikacja na portalu http://mpira.ub.uni-muenchen.de/18287/1/MPRA_paper_18287.pdf (dostęp 10 lipca 2012).
- Dziennik Ustaw (2014) Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, pozycja 379.
- Dziemianowicz, W. (2008) *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne - inwestorzy zagraniczni*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dziemianowicz, W., Szlachta J., Szmigieli-Rawska K. (red.) (2010) *Subregionalne bieguny wzrostu*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dziwowski, K. (1967) Teoria regionu ekonomicznego. *Przegląd Geograficzny*, z. 1/67.
- Eaton, J., Kortum, s. (1999) International Technology Diffusion: Theory and Measurement. *International Economic Review*, vol. 40(3) s. 537–570.
- ECO (2009) *Spójność terytorialna*. Bruksela: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.
- Edgeworth, F.Y. (1961) *Mathematical Psychics: An Essay on the Application of Mathematics to the Moral Sciences*. New York: A.M. Kelley.
- EEA (2010) *The Territorial Dimension of Environmental Sustainability. Potential Territorial Indicators to Support the Environmental Dimension of Territorial Cohesion*. EEA Technical report No 9/2010. European Environment Agency. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- ESDP (1999) *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable*

- Development of the Territory of the European Union. Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1000. Published by the European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- ESPON (2003)** ESPON in Progress. Luxembourg.
- ESPON (2004c)** Potentials for Polycentric Development in Europe. ESPON Project 1.1.1. Luxembourg.
- ESPON (2004b)** Part C: New Tools and Instruments for European Spatial Analysis. ESPON Project 3.1. „Integrated Tools for European Spatial Development”. Luxembourg.
- ESPON (2004a)** Interim Territorial Cohesion Report. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- ESPON (2004d)** Project report. ESPON Project 1.2.1. Luxembourg.
- ESPON (2005)** Final Report Revisited. ESPON Project 3.3 „Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy”. Luxembourg.
- ESPON (2005a)** In search of Territorial Potentials. Luxembourg.
- ESPON (2005b)** Enlargement of the European Union and the wider European Perspective as regards its Polycentric Spatial Structure. EESPON Project 1.1.3.
- ESPON (2006a)** Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report. ESPON project 2.3.2. May 2006. Luxembourg.
- ESPON (2006b)** ESPON Atlas. Mapping the Structure of the European Territory. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- ESPON (2007)** Final Report ESPON project 1.4.3.
- ESPON (2008)** Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies Inception Report, Project 2013/1/6TIP TAP. Luxembourg
- ESPON (2010)** ESPON FOCI Final Report. Luxembourg.
- ESPON (2012a)** INTERCO Indicators of Territorial Cohesion. Part B. Final Report. Scientific Platform and Tools Project 2013/3/2. ESPON & University of Geneva.
- ESPON (2012b)** ESPON Territorial Indicators. A First Selection of ESPON Territorial Indicators Based on the Final Results of the ESPON INTERCO Project. Working Paper. ESPON, Luxembourg (unpublished paper).
- ESPON (2012c)** SeGI Interim Report. Luxembourg.
- ESPON (2012d)** ESPON TRACC Interim Report. Luxembourg.
- ESPON (2013)** ESPON ATTREG Final report. Applied Research 2013/1/7 Project. Luxembourg.
- ESPON (2014a)** European Union, 2014, Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050, ESPON Programme European Territory 2050, final report. Brussels.
- ESPON (2014b)** SeGI Final Report. Luxembourg.
- ESPON (2014c)** ESPON TRACC Final report 2.
- EU MINISTERIAL CONFERENCE ON TERRITORIAL DEVELOPMENT (2004)** Draft Conference Report.
- EU WORKING GROUP ON SPATIAL AND URBAN DEVELOPMENT (2003)** Managing the Territorial Dimension of EU Policies after Enlargement. Expert Document, publikacja na portalu [http://www.bth.se/tks/ctup.nsf/\(WebFiles\)/2836F1D1B9B3F5A7C1256F4A0055C89B/\\$FILE/esdpenlargement.pdf](http://www.bth.se/tks/ctup.nsf/(WebFiles)/2836F1D1B9B3F5A7C1256F4A0055C89B/$FILE/esdpenlargement.pdf) (dostęp 1 maja 2014).
- European Union (1992)** Treaty on European Union (Treaty of Maastricht), *Official Journal of Communities*, 191 of 29.7.1992
- Faggian, A., McCann, P. (2009)** Human capital and regional development (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 133–148.
- Faludi, A. (2004)** Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, vol. 41 (7), s. 1349–1363.

- Faludi, A.** (2005) Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective. Introduction to the special issue. *Town Planning review*, vol. 76(1), s. 1–13.
- Faludi, A.** (2007) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, A.** (2009) Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis Paper about the History of the Concept and Policy Background to Territorial Cohesion, publikacja na portalu http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf (dostęp 9 maja 2013).
- Faludi, A.** (2010) *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age*. London–New York: Routledge.
- Farrugia, N., Gallina, A.** (2008) Developing Indicators of Territorial Cohesion. Research report 1/2008 of Federico Caffè Centre – Department of Society and Globalization. Roskilde: Roskilde University.
- Fernald, J.G.** (1999) Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity. *American Economic Review*, vol. 89(3), s. 619–638.
- Fierla, I.** (1987) *Lokalizacja przemysłu*. Warszawa: PWE.
- Fingleton, B.** (1999), Estimates of time to economic convergence. An analysis of regions of the European Union. *International Regional Science Review*, vol. 22, s. 5–35.
- Fingleton, B., Lopez-Bazo, E.** (2006) Empirical growth models with spatial effects, *Papers in Regional Science*, vol. 85 (2), s. 177–198.
- Fingleton, B., McCombie, J.** (1998) Increasing returns and economic growth. Some evidence for manufacturing from the European Union regions. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, s. 89–105.
- Fingleton, B., McCombie, J.** (1999) Increasing returns and economic growth. Some evidence for manufacturing from the European Union regions. A correction. *Oxford Economic Papers*, vol. 51, s. 574–575.
- Fischer, M.M., Bartkowska, M., Riedl, A., Sardadvar, S., Kunnert, A.** (2009) The Impact of Human Capital on Regional Labor Productivity in Europe (w:) M.M. Fischer, A. Getis (red.) *Handbook of Applied Spatial Analysis*, chapter E.1. Berlin, Heidelberg and New York: Springer, s. 585–597.
- Flachaire, E., García-Peñalosa, C., Konte, M.** (2011) Political versus Economic Institutions in the Growth Process. *CESifo Working Paper Series* 3432, CESifo Group Munich, publikacja na portalu http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3432.html (dostęp 13 marca 2015).
- Florczak, W.** (2011) Produktywność czynników wzrostu PKB. *Wiadomości Statystyczne*, nr 2, s. 8–26.
- Forslund, U.M., Johansson, B.** (1995) Assessing road investments: accessibility changes, cost benefit and production effects. *Annals of Regional Science*, vol. 29, s. 155–74.
- Friedmann, J.** (1967) *A general theory of polarized development*. Santiago: Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile.
- Friedmann, J.** (1973) *Urbanization, Planning and National Development*. Beverley Hills: Sage Publications.
- Fujita, M., Krugman, P.** (2004) The new economic geography: Past, present and the future. *Papers in Regional Science*, vol. 83, s. 139–164.
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A.** (1999), *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Cambridge–London: MIT Press.
- Fujita, M., Thisse, J.F.** (2002) *Economics of Agglomeration, Cities, Industrial Location and Regional Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, F.** (2008) What Do We Know about the Relationship between the Political and Economic Dimension of Development? (w:) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington D.C.: The World Bank, s. 25–34.
- Fuller, B., Romer, P.** (2012) Success and the City. How charter cities could transform the developing World. A Macdonald-Laurier Institute Publication, publikacja na portalu <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/How-charter-cities-could-transform-the-developing-world-April-2012.pdf> (dostęp 1 maja 2014).

- Gallup, J.L., Sachs, J.D.** (1999) Geography and Economic Development, *CAER II Discussion Paper*, no 39.
- Gallup, J.L., Sachs, J.D., Mellinger, A.D.** (1999) Geography and economic development. *International Regional Science Review*, vol. 22(2), s. 179–232.
- Gardawski, J.** (2009) *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- Gardiner, B., Kancs, D.** (2011) RHOMOLO : A Dynamic General Equilibrium Modelling Approach to the Evaluation of the EU's Regional Policies. Bruksela: European Commission - DG JRC, IPTS.
- Garretsen, H.** (2013) The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 6, s. 179–186.
- Garside, W.R.** (2007) Introduction: Economic Growth and Development – An Institutionalist Perspective (w:) W.R. Garside (red.) *Institutions and Market Economies: The Political Economy of Growth and Development*. New York: Palgrave Macmillan, s. 1–13.
- Gasidło, K., Popczyk, J.** (2008) Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) (w:) K. Saganowicz, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.) Ekspertyzy do KPZK 2008–2033, t. I, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 67–150.
- Gawlikowska-Hueckel, K., Szlachta, J.** (red.) (2014) *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Geodecki, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta, J., Zaleski, J.** (2012) *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Geurs, K.T., Eck, R. van** (2001) Accessibility Measures: Review and Applications. RIVM report 408505 006. Bilthoven: National Institute of Public Health and the Environment.
- Gierańczyk, W.** (2008) *Badanie struktur przemysłowych w Polsce w dobie globalizacji ze szczególnym uwzględnieniem struktury przestrzennej*. Warszawa–Kraków: Prace Komisji Geografii Przemysłu, s. 27–39.
- Gill, I.** (2010) Regional development policies: place-based or people-centred. Washington D.C.: The World Bank.
- Girard, J., Gruber, H., Hurst, C.** (1995) Increasing public investment in Europe: some practical considerations. *European Economic Review*, vol. 39, s. 731–8.
- Glaeser, E.L., Kallal, H.D., Scheinkman, J.A., Schleifer, A.** (1992) Growth in cities. *Journal of Political Economy*, vol. 100, s. 1126–52.
- Glaeser, E.L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A.** (2004) Do Institutions Cause Growth? *NBER Working Paper*, vol. 10568. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gløersen, E., Böhme, K.** (2011) Storylines on Territorial Cohesion. Stockholm: *Nordregio News*, issue 1, October 2011.
- Gorzelak, G.** (2009) *Uwagi nt. dokumentu UE “Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength* (w:) A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.) Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 64–69.
- Górniak J.** (2013) Informacyjne wsparcie zarządzania regionem, ekspertyza. Kraków: Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, Uniwersytet Jagielloński.
- Gradstein, M.** (2004) Governance and growth. *Journal of Development Economics*, vol. 73, s. 505– 518.
- Graham, D.J., Melo, P.** (2010) *Advice on the Assessment of Wider Economic Impacts: a report for HS2*, publikacja na portalu <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/rail/pi/highspeedrail/hs2ltd/appraisalmaterial/pdf/widereconomicreport.pdf> (dostęp 10 marca.2014).
- Gramlich, E.M.** (1994) Infrastructure investment: A review essay. *Journal of Economic Literature*, vol. 32, s. 1176–1196.

- Granato, J.**, Inglehart, R., Leblang, D. (1996) Cultural Values, Stable Democracy, and Economic Development: A Reply. *American Journal of Political Science*, vol. 40 (3), s. 680–96.
- Grasland, C.** (2008) European Territorial Cohesion Index. Recent Progress and New Perspectives. Presentation at the ESPON Workshop on Territorial Indicators and Indices. Luxembourg, publikacja na portalu <http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Events/Workshops/TerritorialApril2008/Claude-Grasland.pdf> (dostęp 7 maja 2013).
- Griliches, Z.**, Regev, H. (1995) Firm Productivity in Israeli Industry: 1979–1988. *Journal of Econometrics*, vol. 65(1), s. 175–203.
- Groot, H.L.**, Poot, J., Smit, M.J. (2009) Agglomeration externalities, innovation and regional growth: theoretical perspectives and meta-analysis (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 256–282.
- Grosse, T.G.** (2002) Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, vol. 1(8), s. 25–48.
- Grossman, G.**, Helpman, E.M. (1990a) Comparative Advantage and Long-Run Growth. *American Economic Review*, vol. 80(4), s. 796–815.
- Grossman, G.**, Helpman, E.M. (1990b) Trade, Innovation and Growth. *American Economic Review*, vol. 80(2), s. 86–91.
- Grossman, G.**, Helpman, E.M. (1991a) *Innovation and Growth in the Global Economy*. Boston: MIT Press.
- Grossman, G.**, Helpman, E.M. (1991b) Trade, Knowledge Spillovers, and Growth. *European Economic Review*, vol. 35, s. 517–526.
- Guiso, L.**, Sapienza, P., Zingales, L. (2000) The role of social capital in financial development. *NBER Working Paper*, 7563. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- GUS** (2010) *Kapitał ludzki w Polsce w 2010 roku*. GUS, Gdańsk: Urząd Statystyczny w Gdańsku.
- GUS** (2014) *Baza Danych Lokalnych*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS** (2012) *Rocznik statystyczny*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Gutiérrez, J.** (2001) Location, economic potential and daily accessibility: an analysis of the accessibility impact of the high-speed line Madrid-Barcelona-French border. *Journal of Transport Geography*, vol. 9, s. 229–242.
- Haidar, J.I.** (2009) Investor protections and economic growth, *Economics Letters*, vol. 103(1), s. 1–4
- Haidar, J.I.** (2012) The impact of business regulatory reforms on Economic growth. *Journal of the Japanese International Economies*, vol. 26, s. 285–307.
- Halfdanarson, B.**, Heuermann, D. F., Südekum, J. (2008) Human Capital Externalities and the Urban Wage Premium: Two Literatures and their Interrelations. *IZA Discussion Paper*, no. 3493.
- Hall, R.E.**, Jones, C.I. (1999) Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(1), s. 83–116.
- Hanson, G.H.** (1994) Regional Adjustment to Trade Liberalization, *NBER Working Paper*, no 4713.
- Hanson, G.H.** (2000) Scale Economies and the Geographic Concentration of Industry. *NBER Working Paper*, no 8013. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hägerstrand, T.** (1952) The Propagation of Innovation Waves. *Lund Studies in Geography. Human Geography*, no 4, s. 3–19.
- Helliwell, J.F.** (1996) Economic Growth and Social Capital in Asia. *NBER Working Paper*, no 5470. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Helpman, E.** (2008) *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Henderson, J.V.** (1986) Efficiency of resource usage and city size. *Journal of Urban Economics*, vol.19, s. 47–70.
- Henderson, J.V.**, Kuncoro, A., Turner, M. (1995) Industrial development in cities. *Journal of Political Economy*, vol. 103, s. 1067–85.

- Henisz, W.J.** (2000) The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*, vol. 12(1), s. 1–31.
- Herbst, J.** (2008) Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich (w:) M. Halamska, (red.) *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Herbst, J., Swianiewicz, P.** (2008) Kapitał społeczny Dolnego Śląska i Małopolski na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego (w:) P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.) *Szafarze darów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 54–124.
- Herbst, M.** (2007) Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach (w:) M. Herbst (red.) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 166–202.
- Herbst, M.** (2009) Mierzenie jakości kapitału ludzkiego a nieuczciwość edukacyjna. *Psychologia Społeczna*, t. 4 1–2 (10), s. 26–41.
- Holtz-Eakin, D.** (1994) Public-sector capital and the productivity puzzle. *Review of Economics and Statistics*, vol. LXXVI(1), s. 12–2.
- Holtz-Eakin, D., Schwartz, A.E.** (1995) Infrastructure in a structural model of economic growth. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 25, s. 131–151.
- Howitt, P.** (1999) Steady endogenous growth with population and R&D inputs growing. *Journal of Political Economy*, vol. 103, s. 715–730.
- Hübner, D.** (2011) Origin of territorial cohesion (w:) Zaucha J. (ed.) *Territorial Cohesion-Baltic Sea Region examples Baltic 21 Series*, no 2/2011.
- Jacobs, J.** (1969) *The Economy of Cities*. Nowy Jork: Random House, Vintage.
- Jaffe, A. B., Trajtenberg, M., Henderson, R.** (1993) Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108(3), s. 577–598.
- Janc, K.** (2006) Human and social capital in Poland – spatial diversity and relations. *Europa XXI*, vol. 14. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, PTG, Centrum Spotkań Europejskich, s. 39–55.
- Janc, K.** (2009) *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*. Wrocław: Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, t. 8, IGRR Uniwersytet Wrocławski.
- Jasiulewicz, M.** (2008) Sieć osadnicza małych i średnich miast i osad wiejskich a problem wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), ze szczególnym uwzględnieniem produkcji biomasy (w:) K. Saganowicz, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.) *Ekspertyzy do KPZK 2008–2033*, t. I. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 1–66.
- Jones, L.E., Manuelli, R.E.** (1990) A Convex Model of Equilibrium Growth: Theory and Policy Implications. *Journal of Political Economy*, vol. 98, s. 1008–1038.
- Karlsson, C., Pettersson, L.** (2005) *Regional productivity and accessibility to knowledge and dense markets*. Jonkoping: Jonkoping University.
- Kaldor, N.** (1970) The Case for Regional Policies. *Scottish journal of political economy*, vol. 17(3), s. 337–348.
- Kaufman, D., Kraay, A., Mastruzzi, M.** (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 5430.
- Każmierczak, T.** (2007) Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść (w:) T. Każmierczak, M. Rymśa (red.) *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 41–64
- Kelejian, H.H., Prucha I.R.** (2007) HAC estimation in a spatial framework. *Journal of Econometrics*, vol. 140, s. 131–154.
- Kelejian, H.H., Robinson, D.P.** (1997) Infrastructure productivity estimation and its underlying econometric specifications: a sensitivity analysis. *Papers in Regional Science*, vol. 76, s. 115–31.
- Keller, W.** (2002) Trade and the Transmission of Technology. *Journal of Economic Growth*, vol. 7(1), s. 5–24.

- Keller, W. (2004) International Technology Diffusion. *Journal of Economic Literature*, vol. 42(3), s. 752–782.
- Klenow, P.J., Rodriguez-Clare, A. (1997) Economic growth: a review essay. *Journal of Monetary Economics*, vol. 40, s. 597–617.
- Knaap, T., Oosterhaven, J. (2004) Spatial economic impacts of transport infrastructure investments (w:) A. Pearman, P. Mackie, J. Nellthorp (red.) *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities*. Aldershot: Ashgate, s. 87–105.
- Knack, S., (2002) *Social capital, growth and poverty: a survey of cross-country evidence*. Washington D.C.: World Bank.
- Knack, S., Keefer, P. (1995) Institutions and economic performance: cross-country test using alternative measures. *Economics and Politics*, vol. 7, s. 207–227.
- Knack, S., Keefer, P. (1997) Does social capital have an economic payoff? Across-country investigation, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(4), s. 1251–1288.
- Komornicki, T. (2012) Odporność gospodarek lokalnych na globalne czynniki ekonomiczne (w:) s. Ciok, s. Dołzbłasz (red.) *Problemy współpracy transgranicznej i kształtowania ponadkrajowych powiązań gospodarczych*. Wrocław: Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 25–40.
- Komornicki, T. (2014) Obszary funkcjonalne zdefiniowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przykład obszarów wymagających rozwoju nowych funkcji. *Biuletyn KPZK*, nr 255, s. 55–79.
- Komornicki, T., Korcelli, P., Siłka, P., Śleszyński, P., Świątek, D. (2013a) *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie SEDNO, s. 218.
- Komornicki, T., Rosik, P., Śleszyński, P., Solon, J., Wiśniewski, R., Stępiak, M., Czapiewski, K., Goliszek, s. (2013b) *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Komornicki, T., Siłka P. (red.) (2011) Functional linkages between Polish metropolises. *Studia Regionalia KPZK PAN*, vol. 29. Warszawa: KPZK PAN.
- Komornicki, T., Śleszyński, P., Rosik, P., Pomianowski, W., przy współpracy M. Stępiaka i P. Siłki (2010) Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej. *Biuletyn KPZK PAN*, Warszawa: KPZK PAN.
- Komornicki, T., Wiśniewski, R., Zaucha, J., Szejgiec, B. (2015a) Wpływ globalnych procesów ekonomicznych na rozwój lokalny. *Prace Geograficzne* [w druku], Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Komornicki, T., Wiśniewski, R., Zawiska, I., Baranowski, J., Błażejczyk, K., Degórski, M., Rosik, P., Solon, J., Stępiak, M. (2015b) Wpływ korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny, *Prace Geograficzne*, nr 249, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Koopmans, T.C. (1965) On the Concept of Optimal Economic Growth (w:) *The Econometric Approach to Development Planning*. Amsterdam: North Holland.
- Korcelli, P., Degórski, M., Drzazga, D., Komornicki, T., Markowski, T., Szlachta, J., Węclawowicz, G., Zaleski, J., Zaucha, J. (2010), Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033. *Studia KPZK PAN*, t. CXXVIII, Warszawa: KPZK PAN.
- Krugman, P. (1991a) Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* vol. 99(3), s. 483–499.
- Krugman, P. (1991b) *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Krugman, P. (1997) *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Kudłacz, T. (1999) *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: WN PWN
- Kukliński A. (2011) Krakowskie konferencje. Krakowskie spotkania. Krakowska biblioteka. Memoriał (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.) *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*. Kraków: Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.

- Kukliński A.** (2012) Perspektywy rozwoju regionów u progu XXI wieku (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.) *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Lall, S.V.** (2007) Infrastructure and regional growth, growth dynamics and policy relevance for India. *The Annals of Regional Science*, vol. 41 (3), s. 581–601.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.** (1997) Trust in Large Organizations. *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 87(2), s. 333–338.
- LeSage, J., Pace, R.K.** (2009), *Introduction to Spatial Econometrics*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Lewandowska-Gwarda, K., Antczak, E.** (2010) Nowa ekonomia geograficzna i modele specjalne (w:) B. Suchecki (red.) *Ekonometria przestrzenna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 226–236.
- Lipietz, A.** (1980) The Structuration of Space, the Problem of Land, and Spatial Policy (w:) J. Carney, R. Hudson, J. Lewis (red.) *Regions in crisis*. London: Croom Helm, s. 60–75.
- López-Bazo, E., Artis, M., Vayá, E.** (2004) Regional externalities and growth: evidence from European regions. *Journal of Regional Science*, vol. 44, s. 43–73.
- López-Bazo, E., Vaya, E., Mora, A.J., Surhach, J.** (1999) Regional economic dynamics and convergence in the European Union. *The Annals of Regional Science*, vol. 33, s. 343–370.
- Lucas, R.E.** (1988) On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, s. 3–42.
- Lundvall, B.** (1992) Introduction (w:) B. Lundvall (red.) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londyn: Pinter Publisher, s. 1–19.
- Mankiw, G., Romer, D., Weil, D. N.** (1992) A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(2), s. 407–437.
- Markowski, T.** (2008) Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego (w:) Z. Strzelecki (red.) *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa.
- Markowski, T.** (2009) Opinia w sprawie Komunikatu Komisji UE pt. Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę (w:) A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.) *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 70–83.
- Markowski, T.** (2011) Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych (w:) Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2010 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw, *Studia KPZK PAN*, t. XXXVII, Warszawa: KPZK PAN, s. 75–96.
- Markowski, T.** (2014) Ekonomiczny wymiar urbanizacji (w:) *Przestrzeń Życia Polaków*. Warszawa: PZU, SARP, Murator.
- Marques da Costa, E.** (2011) Monitoring and evaluation of policies – methodological contribution based on the Portuguese studies (w:) D. Farinos (red.) *From Strategic Environment Assessment to Territorial Impact Assessment: reflection about evaluation process*. Valencia: PUV Universitat de Valencia, s. 309–330.
- Marques da Costa, E., Palma, P., Rauhut, D., Humer, A., Constantin, D., Echeverria, X.** (2013) What indicators to use when measuring services of general interests? *Europa XXI*, vol. 23, s. 78–28.
- Marshall, A.** (1879) *Economics of Industry*. London: Macmillan.
- Marshall, A.** (1890) *Principles of Economics*. London: Macmillan.
- Martin, P., Ottaviano, G.** (1996) Growth and agglomeration, *CEPR Discussion Paper*, no 1529. London: Centre for Economic Policy Research.
- Martin, P., Ottaviano, G.** (1999) Growing Locations: Industry Location in a model of Endogenous Growth. *European Economic Review*, vol. 43(2), s. 281–302.
- Martin, R.** (2008) National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new ‘trade-off’ thinking in regional policy discourse. *Regional Science Policy & Practice*, vol. 1, s. 3–13.
- Martínez, T. Á.** (2007) *The effects of public capital stock on Spanish economy*. Barcelona: Universidad Autònoma de Barcelona.
- Mauro, P.** (1995) Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), s. 681–712.

- McCann, P., van Oort, F.** (2009) Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 19–29.
- Medeiros, E.** (2011) Territorial Cohesion: A Conceptual Analysis. Lizbona: Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Alameda da Universidade, publikacja na portalu http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf (dostęp 1 maja 2013).
- Meisel, N., Ould Aoudia, J.** (2008) Is “Good Governance” a Good Development Strategy? *AFD Working Paper*, no 58, publikacja na portalu <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/058-document-travail-VA.pdf> (dostęp 1 maja 2014).
- Melitz, M.J.** (2003) The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, vol. 71(6), s. 1695–1725.
- Midelfart-Knarvik, K.H., Overman, H. G.** (2002) Delocation and European integration. Is structural spending justified? *Economic Policy*, vol. 17(35), s. 321–359.
- Midelfart-Knarvik, K.H., Overman, H.G., Redding, S.J., Venables, A.J.** (2002) The location of European industry (w:) *European integration and the functioning of product markets, European Economy, Special Report*, no 2/2002, EC.
- Mincer, J.** (1974) *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Minerva, A.G., Ottaviano, G.** (2009) Endogenous growth theories: agglomeration benefits and transportation costs (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 86–97.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji** (2013a) Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji** (2013b) Strategia Sprawne Państwo 2020. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego.
- Ministerstwo Gospodarki** (2013) Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lutego.
- Ministerstwo Gospodarki** (2014) Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy** (2005) Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich. Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju** (2014a) Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa partnerstwa. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 25 maja.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju** (2014b) Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014–2020. Warszawa.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego** (2013) Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 marca.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej** (2013) Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020. Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2009) Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM (2008) 616 zaakceptowane przez Komitet Europejski Rady Ministrów 24 lutego 2009 r. (w:) A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.) Spójność Terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 30–46.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2010a) Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie. Warszawa, 13 lipca.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2010b) Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych. Warszawa, 6 września.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2011a), Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. Warszawa, kwiecień.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2011b) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030. Warszawa, 13 grudnia.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2012a) Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopada 2012 roku, poz. 882.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego** (2012b) Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Warszawa, 20 lipca.
- Ministry of Regional Development** (2011a) Territorial dimension of EU Policies. Strategic programming, coordination and institutions territorially sensitive for an efficient delivery of the new growth agenda. 'Who does what and where?'. Issue paper, October. Warsaw.
- Ministry of Regional Development** (2011b) Territorial Dimension of Development Policies. Post seminar publication. Ostróda, 18–19 July.
- Ministry of Regional Development** (2011c) Effective instruments supporting territorial development. Strengthening urban dimension and local development within cohesion policy. Issue paper, September. Warsaw.
- Mirwaldt, K.**, McMaster, I. i Bachtler, J. (2008) Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion. *European Policy Research Paper*, no 08/05. Glasgow: University of Strathclyde.
- Misztal, S.** (1970) Przemiany w strukturze przestrzennej przemysłu na ziemiach polskich w latach, 1860–1965. *Studia KPZK PAN*, t. XXXI. Warszawa: KPZK PAN.
- Molle, W.** (2007) *European Cohesion Policy*. London: Routledge.
- Molle, W.**, Cappellin, R. (1988) *Regional impact of Community policies*. Avebury: Aldershot.
- Moomaw, R. L.** (1981) Productivity and City Size: A Critique of the Evidence. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 96(4), s. 675–88.
- Moretti, E.** (2004) Human Capital Externalities in Cities (w:) J. Henderson, J. Vernon, J.F. Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol.4: Cities and Geography. Amsterdam: Elsevier-North Holland.
- Morrison, C.J.**, Siegel, D. (1999) Scale Economies and Industry Agglomeration Externalities: A Dynamic Cost Function Approach. *American Economic Review*, vol. 89(1), s. 272–290.
- Munger, M.C.**, Munger K.M. (2015) *Choosing in Groups*. New York: Cambridge University Press.
- Myrdal, G.** (1957) *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Gerald Duckworth.
- Myrdal, G.** (1970) *The challenge of world poverty. A world anti-poverty programme in outline*. New York: Pantheon Books.
- Nakamura, R.**, Morrison Paul, C.J. (2009) Measuring agglomeration (w:) R. Capello, P. Nijkamp (red.) *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edwar Elgar Publishing, s. 305–328.
- Nijkamp, P.**, Poot, J. (2003) Meta-Analysis of the Impact of Fiscal Policies on Long-run Growth. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2002 – 0,28/3.
- North, D.** (1955) Location Theory and Regional Economic Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 63, s. 243–258.
- North, D.** (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD** (2001) *Territorial Outlook*. Paris: OECD.
- OECD** (2009A) *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*. Paris, 31 March.

- OECD (2009B) Investing for Growth: Building Innovative Regions. Policy Report. Paris, 31 March.
- OECD (2011) Urban Policy Review. Poland. Paris: OECD.
- Ohlin, B. (1933). *Interregional and international trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- OIR (2011) Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis, publikacja na portalu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/region2020_phase2/challenge2020_annex.pdf (dostęp 27 grudnia 2013).
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Olson, M. (1996) Big Bills Left on the Sidewalk: Why some nations are rich and others poor. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, s. 3–24.
- Ottaviano, G. (2008) Infrastructure and economic geography: An overview of theory and evidence. *EIB Papers*, vol. 13(2), s. 8–35.
- Ottaviano, G. (2010) New' new economic geography: firm heterogeneity and agglomeration economies. *Journal of Economic Geography* 11. Oxford: Oxford University Press, s. 231–240.
- Ottaviano, G., Thisse, J.F. (2004) Agglomeration and economic geography (w:) V. Henderson, J.F. Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics, Cities and Geography*, vol. 4, s. 2563–2608.
- Overman, H. G. (2010) Gis A Job: What Use Geographical Information Systems In Spatial Economics? *Journal of Regional Science*, vol. 50(1), s. 165–180.
- Pareto, V. (1906/1966) *Le manuel d'économie politique*. 4th ed. Oeuvres complètes, vol. 7. Geneva: Droz
- Parteka, T., Gołędzinowska, A. (red.) (2013) Funkcjonalny obszar Delt Wisły w terytorializacji Polski. *Studia KPZK PAN*, t. CXLVI. Warszawa: KPZK PAN.
- Paszkiewicz, M. (2009) *Wpływ kapitału społecznego na wzrost gospodarczy w Polsce na przykładzie wybranych czynników*. Łódź: Wydział Ekonomii UŁ, publikacja na portalu <http://www.warsztaty.uni.lodz.pl/abstracts/63377387666966000798.pdf> (dostęp 10 lipca 2013).
- Paszkiewicz, M. (2012) *Wpływ kapitału społecznego na wzrost gospodarczy w Polsce na przykładzie wybranych czynników*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem J.J. Sztaudyngera.
- Pawłowska, E. (2012) Kapitał społeczny – diagnoza i pomiar, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*. Seria: Organizacja i zarządzanie, z. 63a, nr 1891, s. 89–1000.
- Pereira, A.M., Andraz, J.M. (2010) On the economic effects of public infrastructure investment: A survey of the international evidence. *Working paper*, no 108, College of William and Mary.
- Pérez, F., de Guevara J.F., Serrano, L., Montesinos, V. (2006) Measurement of Social Capital and Growth: an Economic Methodology. *MPRA Paper*, no 16006.
- Perroux, F. (1970) Note on the concept of growth poles (w:) *Regional economics: theory and practice*, s. 93–103.
- Pielesiak, I. (2013) Spatial Dimension of Cohesion and the Methods of its Assessment. *Studia Regionalia*, vol. 38, s. 8–21
- Polasek, W., Schwarzbauer, W., Sellner, R. (2011) Human Capital and Regional Growth in Switzerland. *Review of Economic Analysis*, 3 (2011), s. 46–58, publikacja na portalu http://www.google.pl/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEIQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.rofea.org%2Findex.php%3Fjournal%3Djournal%26page%3Darticle%26op%3Ddownload%26path%255B%255D%3D54%26path%255B%255D%3D53&ei=yLsdU7_7H4SqhAf7goCwAQ&usq=AFQjCNHsH60u9A-CpwkLQsO9lpzVeaqy2RA&bvm=bv.62578216,d.ZG4 (dostęp 10 marca 2014).
- Porter, M.E. (1990) *Competitive Advantage of Nations*. Nowy Jork: Free Press.
- Porter, M.E. (2003) The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, vol. 37(6/7), s. 549–578.
- Prezioso, M. (2008) Cohesion Policy: Methodology and Indicators Towards Common Approach. *Romanian Journal of Regional Science*, vol. 2 (2), s. 1–32.
- Pritchett, L. (1996) Mind your P's and Q's". *World Bank Policy Research Paper*, no. 1660.
- Przygodzki, Z. (2004) Znaczenie kapitału społecznego w rozwoju (w:) A. Jewtuchowicz (red.) *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionu*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 93–107.

- Putnam, R.D.** (1993) *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D.** Leonardi, R., Nanetti, R. (1995) *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Quah, D.T.** (1995) Empirics for Economic Growth and Convergence. *LSE Economics Department and CEP discussion paper*, no 253.
- Quah, D.T.** (1996) Convergence Empirics Across Economies with (Some)Capital Mobility. *Journal of Economic Growth*, vol. 1(1), s. 95–124.
- Ramsey, F.** (1928) A Mathematical Theory of Saving. *Economic Journal*, vol. 38, s. 543–559.
- Rapacki, R., Próchniak, M.** (2012) Wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle wybranych krajów wschodzących. *Gospodarka Narodowa*, t. 1–2, s. 65–96.
- Ratajczak, W.** (1980) *Analiza i modele wpływu czynników społeczno-gospodarczych na kształtowanie się sieci transportowej*. Poznań: WN PWN.
- Rauch, J. E.** (1993) Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities. *Journal of Urban Economics*, vol. 34, s. 380–400.
- Rebelo, s.** (1991) Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 99(3), s. 500–521.
- Rey, S., Janikas, M.** (2005) Regional convergence, inequality, and space. *Journal of Economic Geography*, vol. 5, s. 155–176.
- Rey, S., Montouri, B.** (1999) U.S. regional income convergence. A spatial econometric perspective. *Regional Studies*, vol. 33, s. 143–156.
- Ricardo, D.** (1957) *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Roback, J.** (1982) Wages, rents, and the quality of life. *Journal of Political Economy*, vol. 90, s. 1257–78.
- Rodriguez-Pose, A., Comptour, F.** (2010) Do clusters generate greater innovation and growth? An analysis of European regions. *IMDEA Working Paper Series*, no 2010/15.
- Rodriguez-Pose, A., Crescenzi, R.** (2008) R&D, spillovers, innovation systems and the genesis of regional growth in Europe. *Regional Studies*, vol. 41, s. 51–67.
- Rodrik, D.** (1999) Where did all the growth go? *Journal of Economic Growth*, vol. 4(4), s. 385–412.
- Rodrik, D.** (2002) *Institutions, integration and geography: in search of the deep determinants of economic growth*, publikacja na portalu <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/growthintro.pdf> (dostęp w dniu 02 maja 2014).
- Rodrik, D.** (2007) *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D.** (2008) Thinking about Governance (w:) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington D.C.: The World Bank, s. 17–24.
- Rodrik, D. Subramanian, A. Trebbi, F.** (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *CEPR Discussion Paper*, no 3643.
- Romer, P.M.** (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 94, s. 1002–1037.
- Romer, P.M.** (1987) Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization. *American Economic Review*, vol. 77(2), s. 56–52.
- Romer, P.M.** (1990) Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, vol. 98, s. S71–S102.
- Rosen, s.** (1979) Wage-based indexes of urban quality of life (w:) P. Mieszkowski, M. Straszheim (red.) *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, s. 391–429.
- Rosenthal, S.S., Strange, W.C.** (2004) Evidence on the nature and sources of agglomeration economies (w:) J.V. Henderson, J.F. Thisse (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, Amsterdam: Elsevier Press, s. 2019–2171.

- Rosenthal, S.S., Strange, W. C. (2008) The Attenuation of Human Capital Spillovers. *Journal of Urban Economics*, vol. 64(2), s. 373–389.
- Rosik, P. (2012) Dostępność łądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim. *Prace Geograficzne*, z. 233. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, s. 307.
- Rothstein, B., Teorell, J. (2008) What is quality of government? A theory of impartial government institutions, Governance. *International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, s. 165–190.
- Routledge, B.R., von Amsberg, J. (2002) Social capital and growth. *Tepper School of Business. Paper*, no 419, publikacja na portalu <http://repository.cmu.edu/tepper/419> (dostęp 7 maja 2014).
- Rudd, J. B. (2000) Empirical Evidence on Human Capital Spillovers. *FEDS Discussion paper*, s. 2000–46.
- Sachs, J., McArthur, J.W. (2001). Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson, and Robinson (2000). *NBER Working Paper*, no 8114. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sachs, J., Warner, A. (1995) Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, s. 1–118.
- Sachs, J., Warner, A. (1999) The big push, natural resource booms and growth. *Journal of Development Economics*, vol. 59, s. 43–76.
- Sachs, J., Warner, A. (2001) Natural resources and Economic development: the curse of natural resources. *European Economic Review*, vol. 45, s. 827–38.
- Sala-i-Martin, X. (1996) Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, vol. 40, s. 1325–1352.
- Schön, P. (2005) Territorial Cohesion in Europe? *Planning Theory & Practice*, vol. 6(3), s. 389–400.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Schumpeter, J. (2009) *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: WN PWN.
- Segal, D. (1976) Are there Returns to Scale in City Size? *Review of Economics and Statistics*, vol. 58(3), s. 339–50.
- Segerstrom, P.S., Anant, T.C., Dinopoulos, E. (1990) A Schumpeterian model of the product life cycle. *The American Economic Review*, vol. 80(5), s. 1077–1091.
- Sen, A. (1988) The concept of development (w:) H. Chenery, T.N. Srinivasan (red.) *Handbook of Development Economics*, vol. I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.
- Shepherd, W.G., Shepherd, J.M. (2004) *The Economics of Industrial Organization*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Sierocińska, K. (2011) Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy. *Studia ekonomiczne/Economic studium*, nr 1(LXVIII), s. 69–86.
- Silka, P. (2014) Analiza przestrzenna różnych aspektów społeczeństwa informacyjnego na terenie województwa mazowieckiego. *Mazowsze. Studia Regionalne*, nr 14, s. 11–37.
- Smętkowski, M. (2005) *Delimitacja obszarów metropolitalnych w Polsce – nowe spojrzenie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa.
- Smętkowski, M., Wójcik, P. (2008) *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*. Warszawa: Euroreg.
- Smith, A. (1954) *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Polska Akademia Nauk. Warszawa: WN PWN.
- Solow, R.M. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70(1), s. 65–94.
- Solow, R.M. (1957) Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, s. 312–320.
- Spiekermann, K., Schürmann, C. (2007) Update of selected potential accessibility indicators. Final report. Spiekermann & Wegener, Urban and Regional Research (S&W), RRG Spatial Planning and Geoinformation.

- Staniek, Z.** (2007) Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej. Maszynopis zaprezentowany na seminarium „Dylematy metafizyczne”. Warszawa: SGH, publikacja na portalu http://www.e-sgh.pl/niezbednik/student_przedmiot.php?pid=1081 (dostęp 4 stycznia 2014).
- Stankiewicz, W.** (2012) *Ekonomika Instytucjonalna. Zarys wykładu*. Warszawa: Wydawnictwo BBS, PWSBiA. Wyd. 3 uzup., publikacja na portalu http://pwsbia.edu.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=155&Itemid=136 (dostęp 14 stycznia 2014).
- Stępnia, M., Rosik, P.** (2013a) Accessibility of Services of general interests at regional scale. *Europa XXI*, vol. 23, s. 131–148.
- Stępnia, M., Rosik, P., Komornicki, T.** (2013) Accessibility patterns: Poland case study. *Europa XXI*, vol. 24, s. 77–94.
- Stępnia, M., Rosik, P.** (2013b) Accessibility improvement, territorial cohesion and spillovers: a multidimensional evaluation of two motorway sections in Poland. *Journal of Transport Geography*, vol. 31, s. 154–163.
- Stiglitz, J.E.** (2012) *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: WN PWN.
- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.P.** (2009) Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, publikacja na portalu http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (dostęp 4 stycznia 2014).
- Strzelec, J.** (2010) Problemy konkurencyjności regionów. Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie według Fabrizio Barca. Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, r.14, nr 1/2010.
- Stöhr, W.** (1990) On the Theory and Practice of Local Development in Europe (w:) W. Stöhr (red.) *Global Challenge and Local Responses*. Londyn: Mansell Publisher, s. 35–54.
- Sturm, J.E., Kuper, G.H., de Haan, J.** (1998) Modelling government investment and economic growth on a macro level: A review (w:) s. Brakman, H. van Ees, S.K. Kuipers (red.) *Market Behaviour and Macroeconomic Modelling*. Londyn: MacMillan Press Ltd.
- Sucheck, B.** (red.) (2010) *Ekometria przestrzenna. Metody i modele analizy danych przestrzennych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sveikauskas, L. A.** (1975) The Productivity of Cities. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89(3), s. 393–413.
- Swan, T.W.** (1956) Economic Growth and Capital Accumulation. *Economic Record*, vol. 32, s. 334–361.
- Szlachta, J.** (1996) Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku (w:) R. Broszkiewicz, B. Gruchman, Hausner J., A. Kidyba, A. Klasik, T. Kudlacz, T. Markowski, Z. Mikołajewicz, I. Pietrzyk, W. Sartorius, J. Szlachta, J. Szlanta, B. Winiarski, J. Zaucha *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Friedrich Ebert-Stiftung, s. 16–27.
- Szlachta, J.,** (2009) Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego, (w:) A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.) *Polska wobec wyzwań cywilizacyjnych XXI wieku*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Szlachta, J.,** (2014a) Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce (w:) J. Stacewicz (red.) *Polityka rozwoju jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, nr 94. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 243–268.
- Szlachta, J.** (2014b) Europejski wymiar polityki miejskiej w Polsce (w:) F. Kuźnik (red.) *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, *Studia KPZK PAN*, t. CLIII. Warszawa: KPZK PAN, s. 24–42.
- Szlachta, J., Zaleski, J.** (2009a) Spójność terytorialna w kontekście reformy europejskiej polityki strukturalnej – operacjonalizacja wymiaru terytorialnego (w:) A. Baucaz, M. Łotocka, P. Żuber (red.) *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 145–185.

- Szlachta, J., Zaleski, J.** (2009b) Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej. *Gospodarka Narodowa* nr 4, s. 81–110.
- Szlachta, J., Zaucha, J.** (2010) A New Paradigm of the EU Regional Development in the Context of the Poland's National Spatial Development Concepts (w:) P. Churski, W. Ratajczak (red.) Regional Development and Regional Policy In Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership, Part 1. *Studia Regionalia KPZK PAN*, vol. 27, Warszawa: KPZK PAN, s. 153–171. Również jako Working Paper 001/2010 Institute for Development, publikacja na portalu http://www.institut-rozwoju.org/WP/IR_WP_1.pdf (dostęp 26 maja 2014).
- Szlachta, J., Zaucha, J.** (2012) For an enhanced territorial dimension of the Cohesion Policy in Poland in the 2014–2020 period. Instytut Rozwoju, Dokument roboczy 002/2012/(06), publikacja na portalu http://www.institut-rozwoju.org/WP/IR_WP_6.pdf (dostęp 26 maja 2014).
- Szlachta, J., Zaucha, J.** (2014) Wzmacnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności w Polsce w latach 2014–2010 (w:) A. Klasik, F. Kuźnik (red.) *Miasta – metropolie-regiony. Nowe orientacje rozwojowe*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s. 29–54.
- Śleszyński, P.** (2009) Przestrzeń – region – terytorium. Wokół „Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej (w:) A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.) Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 84–108.
- Śleszyński, P.** (2013) Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, tom 85 (2), s. 173–197.
- Świątek, D., Komornicki T., Siłka P.** (2013) Services of general interests: Empirical Evidence from Case Studies of SeGI project. *Europa XXI*, vol. 23, s. 105–130.
- Tabellini, G.** (2010) Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, vol. 8(4), s. 677–716.
- Taylor, C.A.** (1986) Spatial utility equilibrium and city size distribution in a central place system. *Journal of Urban Economics*, vol. 19, s. 1–22.
- Teixeira, A.C.** (2006) Transport policies in light of the new economic geography: the Portuguese experience. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 36 (4), s. 450–466.
- Temple, J.** (2001) Growth effects of education and social capital in the OECD countries. *OECD Economic Studies*, no 33, 2001/II:57–101, publikacja na portalu www.efm.bris.ac.uk (dostęp 10 maja 2014).
- Territorial Agenda** (2007) Territorial Agenda of the European Union - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions – Agreed at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25th May 2007. Leipzig: Germany, publikacja na portalu <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/44188/publicationFile/11033/territorial-agenda-of-the-european-union-agreed-on-25-may-2007-accessible.pdf> (dostęp 10 maja 2014).
- Territorial Agenda** (2011) Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions – Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May, Hungary: Gödöllő, publikacja na portalu <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf> (dostęp 27 maja 2014).
- Thirlwall, A.P.** (2011) *Economics of Development Theory and Evidence*, 9th ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Thompson, P., Fox-Kean, M.** (2005) Patent citations and the geography of knowledge spillovers: A reassessment. *American Economic Review*, vol. 95(1), s. 450–460.
- Tirole, J.** (1988) *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: MIT Press.
- Tokarski, T.** (2010) Przestrzenne zróżnicowanie łącznej produktywności czynników produkcji w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, nr 3, s. 24–39.
- Traktat Rzymski** ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957) Akt końcowy konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, Rzym, 25 marca.

- Turner, C.,** Tamura R., Mulholland, S.E., Baier, s. (2006) Education and Income of the States of the United States 1840–2000. *Journal of Economic Growth* 12, s. 101–158.
- UKIE** (2004) Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004r. (CIG 87/2/04 REV2, Bruksela 29/10/2004). Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Vanhoudt, P.,** Mathä, T., Smid, B. (2000) How Productive are Capital Investments in Europe? *EIB papers*, no 5(2).
- van Sinderen, J.** (1993) Taxation and economic growth. *Economic Modelling*, vol. 10, s. 285–300.
- Varga, J.,** Veld, J. (2008) Macro-Economic Impact Assessment of EU Cohesion policy with the QUEST Model, BICEPS conference, Stockholm School of Economics, Ryga.
- Varga, J.,** Veld, J. (2009) A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model. *Economic Papers*, no. 387.
- Vartiainen, P.** (2002) The Strategy of Territorial Integration in Regional Development: Defining Territoriality. *Geoforum*, vol. 18(1), s. 117–126.
- VASAB** (1994) Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region. Denmark: Vision and Strategies around the Baltic Sea.
- VASAB** (2001) VASAB 2010 Plus Spatial Development Action Programme. Gdańsk: Vision and Strategies around the Baltic Sea.
- VASAB** (2005) Gdańsk Declaration and Policy Document Connecting Potentials, Vision and strategies around the Baltic Sea 2010, 6th Conference of Minister for Spatial Planning and Development. Gdańsk: Vision and Strategies around the Baltic Sea.
- VASAB** (2009) VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region. Towards Better Territorial Integration of the Baltic Sea Region and its Integration with Other Areas of Europe. Riga: Vision and Strategies around the Baltic Sea.
- Viton, P.A.** (2010) *Notes on Spatial Econometric Models*. Materiał pomocniczy do wykładu City and regional planning. 870.03 Uniwersytetu Stanowego Ohio, publikacja na portalu <http://facweb.knowlton.ohio-state.edu/pviton/courses2/crp8703/> (dostęp 1 marca 2015).
- Vogelij, J.** (2010) Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion. Paper presented at the ECTP-CEU/RTPI/ESPO Conference: “How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion?” publikacja na portalu <http://www.rtpi.org.uk/item/3553> (dostęp 17 maja 2013).
- Walras, L.** (1954) *Elements of Pure Economics or the Theory of Social Wealth*, trans. W. Jaffé. George Allen & Unwin Ltd. London: [An English translation of Walras’ main work *Éléments d’économie politique pure*].
- Webster, C.J.,** Lai, L.W.C. (2003) *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Wegener, M.** (2008) SASI Model Description. *Working Paper*, no. 08/01. Dortmund: Spiekermann & Wegener Urban and Regional Research.
- Wegener, M.,** Bökemann, D. (1998) The SASI Model: Model Structure. *Berichte aus dem Institut für Raumplanung* 40. Dortmund: Institute of Spatial Planning, University of Dortmund.
- Węziak-Białowolska, D.** (2010) Kapitał społeczny w Polsce w świetle diagnozy społecznej – pomiar i wybrane wyniki empiryczne. *Studia demograficzne*, t. 1–2 (157–158), s. 79–101.
- Więckowski, M.,** Michniak, D., Bednarek-Szczepańska, M., Chrenka, B., Ira, V., Komornicki, T., Rosik, P. Sępniak, M., Szekely, V., Śleszyński, P., Świątek, D., Wiśniewski, R. (2014) Road accessibility to tourist destinations of the Polish-Slovak borderland: 2010–2030 prediction and planning. *Geographia Polonica*, vol. 87(1), s. 5–26.
- Wojnar, K.** (2013) Ocena oddziaływania na terytorium jako instrument polityki przestrzennej (w:) A. Olechnicka, K. Wojnar (red.) *Terytorialny wymiar rozwoju: Polska z perspektywy badań ESPON*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 12–30.
- Wojnicka-Sycz, E.** (2013) *Model terytorialnego biegunu wzrostu jako systemu czynników rozwojowych*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

- World Bank** (1997) *The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank** (2007) *World Development Indicators 07*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank** (2009) *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington D.C.: World Bank.
- Woźniak, J.** (2009) *Obserwatoria polityki rozwoju jako element systemu strategicznego zarządzania regionem*, ekspertyza na zlecenie MRR w ramach prac nad KSRR. Kraków.
- Woźniak, J.** (2010) *Małopolskie Obserwatoria Rozwoju Regionalnego – wizja, misja, działania, efekty* (w:) *Analizy regionalne jako narzędzie wspierające procesy programowania i monitorowania rozwoju regionalnego*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Przegląd regionalny*, nr 4.
- Woźniak, J.** (2011) *Aspiracje i awans cywilizacyjny regionu. Przykład Małopolski* (w:) *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Woźniak, J.** (2013) *Konferencje Krakowskie – regionalne forum debaty strategicznej* (w:) *Forum myśli strategicznej. Paradoksy futurologii roku 2050*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Wróbel, A.** (1965) *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*. *Prace Geograficzne*, z. 48. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Wrzosek, A.** (1972) *Główne okręgi przemysłowe Polski*. Warszawa: PZWS.
- Young, A.** (1998) Growth without scale effects. *Journal of Political Economy*, vol. 106(1), s. 41–63.
- Zajda, K.** (2011) Czym jest kapitał społeczny mieszkańców polskiej wsi, jak go mierzyć i czy warto inwestować w jego wzmocnienie? *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 37, s. 171–185.
- Zak, P.J., Knack, s.** (2001) Trust and Growth. *The Economic Journal*, vol. 111, s.n295–321.
- Zaleski, J.** (2010) Modelowanie makroekonomiczne gospodarek regionalnych – użyteczne narzędzie czy nieprzydatna zabawa intelektualna? *Zarządzanie Publiczne*, nr 4 (14)/2010. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Zaucha, J.** (1996) *From Vision to Action*. Stockholm: Vision and Strategies around the Baltic Sea.
- Zaucha, J.** (1998) VASAB 2010 Transnational Co-operation in the Spatial Development of the Baltic Sea. Region (w:) U. Graute (red.) *Sustainable Development for Central and Eastern Europe. Spatial Development in the European Context*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer-Verlag.
- Zaucha, J.** (2007) *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Zaucha, J.** (2008) Ziemia i przestrzeń w procesie wytwarzania. Ewolucja spojrzenia (w:) P. Kulawczuk, E. Kwella (red.) *Stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*. Sopot: Uniwersytet Gdański, s. 53–72.
- Zaucha, J.** (2010) *Ekonomiczna teoria lokalizacji* (w:) P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.) *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Gdańsk: Wydawnictwo Urbanista, s. 53–66.
- Zaucha, J.** (2011) Spatial functional linkages according to the economist (w:) T. Komornicki, P. Siłka (red.) *Functional Linkages Between Polish Metropolises. Studia Regionalia KPZK PAN*, vol. 29, Warszawa: KPZK PAN, s. 130–147.
- Zaucha, J.** (2012a) Annex 8: Working Paper WP 2.1: Theoretical and political framework(s) (w:) O. Damsgaard i in. ESPON BSR-TeMo. Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region, s. 78–124.
- Zaucha, J.** (2012b) Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącej rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (w:) *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym, Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
- Zaucha, J., Ciołek, D.** (2014) Potencjał konkurencyjny, lokalne i terytorialnie uwarunkowane czynniki rozwoju (w:) K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.) *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 141–157.
- Zaucha, J., Ciołek, D., Brodzicki, T., Głazek, E.** (2014a) Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej (w:) K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.) *Wrażliwość polskich regionów*

- na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 206–244.
- Zaucha, J.**, Fischer, H. (2009) Spatial vision and strategies around the Baltic Sea Region. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9 2009, s. 621–628.
- Zaucha, J.**, Komornicki, T., Böhme, K., Świątek, D., Żuber, P. (2014b) Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020. *European Planning Studies*, vol. 22(2) s. 246–267.
- Zaucha, J.**, Matczak, M., Przedzimirska, J. (red.) (2009) *Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*. Gdańsk: Instytut Morski, s. 322.
- Zaucha, J.**, Świątek, D., Stańczuk-Olejnik, K. (2013) Zintegrowane podejście ukierunkowane terytorialnie. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Zhao, Z.** (2006) A Spatial Model of Growth: Taking Technology Seriously. *Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy* Max Planck Institute of Economics. Jena: Max Planck Institute of Economics, publikacja na portalu <https://papers.econ.mpg.de/egp/discussionpapers/2006-12.pdf> (dostęp 19 marca 2015).
- Zhao, Z.** (2007) Spatial Structure and Economic Growth, publikacja na portalu <https://www.ifw-kiel.de/konfer/2007/agks/paper/zhao.pdf> (dostęp 11 marca 2015).
- Zillmer, S.**, Böhme, K. (2010) EU Regional Policy – Territorial Cohesion Objectives and Realities. Spatial Foresight, publikacja na portalu <http://www.regionalstudies.org/events/2010/may-pecs/papers/Zillmer.pdf> (dostęp w dniu 15 marca 2015).
- Zucker, L.G.**, Darby, M.R., Armstrong, J. (1998) Geographically localized knowledge: spillovers or markets? *Economic Inquiry*, vol. 36, s. 65–86.

SPIS TABEL

Tabela 1.1.	Wskaźniki wykorzystane przy konstruowaniu indeksu spójności terytorialnej opartej na dostępie do usług pożytku publicznego.	45
Tabela 1.2.	Ostateczna lista wskaźników spójności terytorialnej wybranych przez ESPON	51
Tabela 1.3.	Lista wskaźników spójności terytorialnej Regionu Bałtyckiego	54
Tabela 2.1.	Powiązanie determinant spójności terytorialnej jako optimum terytorialnego z koncepcją „kluczy terytorialnych” w kontekście modelu Instytutu Rozwoju oraz składowych kapitału terytorialnego według Camagniego	71
Tabela 2.2.	Zmiana PKB województwa dolnośląskiego w 2012 r. dla różnych scenariuszy użyteczności terytorialnej	76
Tabela 3.1.	Charakterystyka wymiaru terytorialnego modeli wzrostu	93
Tabela 4.1.	Przykłady badań oddziaływania kapitału ludzkiego na produkcję/produktywność	125
Tabela 4.2.	Przykłady badań oddziaływania efektów aglomeracyjnych na gospodarkę	131
Tabela 4.3.	Wyniki metaanalizy oddziaływania wydatków publicznych na wzrost gospodarczy	134
Tabela 4.4.	Przykłady badań nad efektami infrastruktury publicznej prowadzonych w latach 80. i 90. XX w.	137
Tabela 4.5.	Przykłady badań nad efektami infrastruktury publicznej przeprowadzonych po 1998 r.	141
Tabela 4.6.	Indeksy jakości instytucji	156
Tabela 5.1.	Klucze terytorialne	165
Tabela 5.2.	Klucz terytorialny – dostępność: potencjalne wskaźniki	172
Tabela 5.3.	Klucz terytorialny – usługi pożytku publicznego: potencjalne wskaźniki	182
Tabela 5.4.	Klucz terytorialny – zasoby terytorialne: potencjalne wskaźniki	184
Tabela 5.5.	Klucz terytorialny – sieci miast: potencjalne wskaźniki	193
Tabela 5.6.	Klucz terytorialny – obszary funkcjonalne (jako jednostki przestrzenne): potencjalne wskaźniki	198

Tabela 5.7.	Klucz terytorialny – obszary funkcjonalne (jako synonim czynnika aglomeracji): potencjalne wskaźniki	200
Tabela 5.8.	Przydatność wybranych wskaźników w świetle przyjętych kryteriów	202
Tabela 6.1.	Zmienne odzwierciedlające kapitał terytorialny i źródła danych statystycznych	206
Tabela 6.2.	Macierz korelacji pomiędzy wszystkimi zmiennymi opisującymi zasoby kapitału terytorialnego	240
Tabela 6.3.	Wartości własne składowych dla wszystkich zmiennych kapitału terytorialnego	241
Tabela 6.4.	Ładunki czynnikowe czterech składowych głównych dla wszystkich zmiennych kapitału terytorialnego	242
Tabela 6.5.	Powiaty o najwyższej wartości syntetycznego miernika wartości kapitału terytorialnego	245
Tabela 7.1.	Model wyjaśniający zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011	259
Tabela 7.2.	Kapitał terytorialny w modelu wyjaśniającym zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011	262
Tabela 7.3.	Wpływ kapitału terytorialnego sąsiednich regionów na zróżnicowanie ln (TFP) w polskich powiatach w okresie 2003–2011	267
Tabela 7.4.	Wartości własne składowych dla zmiennych kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu	269
Tabela 7.5.	Ładunki czynnikowe trzech składowych głównych dla zmiennych kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu	270
Tabela 9.1.	Elementy wykorzystane w definiowaniu spójności terytorialnej	302
Tabela 9.2.	Wykorzystanie pojęcia spójności terytorialnej w dokumentach strategicznych regionów	305
Tabela 9.3.	Sposoby gromadzenia i przetwarzania (na użytek prowadzenia polityki rozwoju i polityki przestrzennej) wiedzy o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym przez władzę i/lub administrację wojewódzką	308
Tabela 9.4.	Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno gospodarczym decydentów szczebla krajowego przez władzę i/lub administrację wojewódzką	311
Tabela 9.5.	Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym decydentów szczebla lokalnego przez władzę i/lub administrację wojewódzką	312
Tabela 9.6.	Sposoby zapoznawania z wiedzą o rozwoju przestrzennym i rozwoju społeczno-gospodarczym decydentów szczebla regionalnego przez władzę i/lub administrację wojewódzką	314

Tabela 9.7.	Sposoby wyrażania przez władze i/lub administrację województwa oczekiwań w zakresie polityk rozwojowych względem innych uczestników gry rozwojowej	317
Tabela 9.8.	Sposoby analizowania przez władze i/lub administrację województwa wpływu polityk ponadwojewódzkich (krajowych i europejskich) na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne regionu.	318
Tabela 9.9.	Częstość analizowania przez innych uczestników gry rozwojowej wpływu polityk wojewódzkich na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne zarządzanych przez nie obszarów w opinii respondentów szczebla wojewódzkiego	319
Tabela 9.10.	Sposoby analizowania przez innych uczestników gry rozwojowej wpływu polityk wojewódzkich na rozwój społeczno-gospodarczy i struktury przestrzenne zarządzanych przez nie obszarów	320
Tabela 9.11.	Sposoby i ramy prowadzenia dialogu terytorialnego w województwie.	322
Tabela 9.12.	Ocena zadowolenia z dialogu terytorialnego w ramach województwa oraz z innymi podmiotami.	324
Tabela 9.13.	Instrumenty koordynacji polityki przestrzennej wewnątrz regionów	328
Tabela 9.14.	Wewnętrzne zróżnicowanie przestrzenne w zapisach dokumentów strategiczno-operacyjnych.	329
Tabela 9.15.	Wykorzystanie kluczy terytorialnych	331
Tabela 9.16.	Obszary interwencji strategicznej w woj. warmińsko-mazurskim i odpowiadające im klucze terytorialne oraz efekty interwencji	336
Tabela 10.1.	Struktura geograficzna eksportu regionalnego w % (przy założeniu wag: 0 dla dostępności czasowej i 1 dla PKB)	351
Tabela 10.2.	Struktura geograficzna eksportu regionalnego w % (przy założeniu wag: 1 dla dostępności czasowej i 0 dla PKB)	352
Tabela 10.3.	Rodzaje scenariuszy symulacyjnych	355
Tabela 10.4.	Wartości parametrów zmiennej IMP w równaniu na OT	374

SPIS RYCIN

Rycina 1.1.	Integracja przestrzenna	21
Rycina 1.2.	Najważniejsze elementy podejścia ukierunkowanego terytorialnie	30
Rycina 1.3.	Komponenty spójności terytorialnej w modelu tequili	39
Rycina 1.4.	Komponenty spójności terytorialnej w modelu gwiazdy	41
Rycina 1.5.	Wymiary, komponenty i wskaźniki w modelu gwiazdy	47
Rycina 1.6.	Składowe spójności terytorialnej do dalszej operacjonalizacji	58
Rycina 2.1.	Optymalizacja w kontekście modeli wzrostu gospodarczego – paradygmat neoklasyczny i próba jego uzupełnienia	61
Rycina 2.2.	Optimum przy wykorzystaniu koncepcji użyteczności terytorialnej i użyteczności społecznej	65
Rycina 2.3.	Optimum terytorialne	70
Rycina 2.4.	Oddziaływanie infrastruktury transportowej (km) na indeks TFP w województwie dolnośląskim (wartości teoretyczne z modelu – linia ciągła; wartości historyczne dla lat 2001–2012)	83
Rycina 2.5.	PKB województwa dolnośląskiego (ceny stałe 2005 r.) – wartości teoretyczne versus rzeczywiste dane historyczne	86
Rycina 3.1.	Klasyczny wykres tomahawku	100
Rycina 3.2.	Mapa stabilności rozwiązania symetrycznego w modelu Baldwina-Forslida	116
Rycina 3.3.	Mapa stabilności równowagi rozwiązania JP w porównaniu z rozwiązaniem symetrycznym w modelu Baldwina-Forslida	118
Rycina 3.4.	Różne scenariusze integracji gospodarczej w modelu Baldwina-Forslida	119
Rycina 4.1.	Typologia elementów składowych kapitału terytorialnego	122
Rycina 4.2.	Wymiary rozwoju, będące przedmiotem analizy ekonomii instytucjonalnej	149
Rycina 4.3.	Kapitał społeczny a PKB 66 podregionów wg NUTS 3 w 2011 r.	161
Rycina 5.1.	Dostępność potencjałowa obszaru Polski w ujęciu europejskim, krajowym i regionalnym	169

Rycina 5.2.	Izochrony dojazdu samochodem osobowym do najbliższego ośrodka wojewódzkiego w roku 2012	170
Rycina 5.3.	Osoby, które złożyły deklaracje PIT drogą elektroniczną w województwie mazowieckim (2009)	171
Rycina 5.4.	Szkoły średnie dostępne w czasie do 30 minut podróży samochodem osobowym	176
Rycina 5.5.	Dostępność potencjałowa do lekarzy	177
Rycina 5.6.	Dostępność szkół podstawowych	178
Rycina 5.7.	Wynikowa propozycja delimitacji obszarów o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe	181
Rycina 5.8.	Obszary funkcjonalne kształtowania potencjału rozwoju wyznaczone na podstawie przestrzennego rozmieszczenia terenów cennych przyrodniczo	186
Rycina 5.9.	Przepływy migracyjne (zameldowania i wymeldowania) w latach 2005 i 2006 według rejestracji bieżącej GUS	190
Rycina 5.10.	Połączenia internetowe w latach 2007 i 2008.	191
Rycina 5.11.	Eksport do wybranych krajów w metropoliach w 2009 roku	192
Rycina 5.12.	Noclegi udzielone turystom z wybranych krajów według ośrodków w 2009 r. (w %)	192
Rycina 5.13.	Delimitacja FUA's wg ESPON	196
Rycina 5.14.	Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych wg Śleszyńskiego (jeden z wariantów)	197
Rycina 5.15.	Wzajemne usytuowanie kluczy terytorialnych	204
Rycina 6.1.	Dostępność potencjałowa do ludności w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)	208
Rycina 6.2.	Dostępność potencjałowa do ludności w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)	209
Rycina 6.3.	Dostępność potencjałowa do ludności kolejowa w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)	210
Rycina 6.4.	Dostępność potencjałowa do ludności kolejowa w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)	211
Rycina 6.5.	Średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego w minutach w roku 2005	212
Rycina 6.6.	Średni czas dojazdu do najbliższego miasta subregionalnego w minutach w roku 2010	213
Rycina 6.7.	Dostępność potencjałowa do lekarzy w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)	214
Rycina 6.8.	Dostępność potencjałowa do lekarzy w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)	215

Rycina 6.9.	Odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne w roku 2003	216
Rycina 6.10.	Odsetek ludności obsługiwanej przez sieci kanalizacyjne w roku 2011	217
Rycina 6.11.	Syntetyczny wskaźnik pokrycia obszarami chronionymi wg Degórskiego	219
Rycina 6.12.	Kapitał społeczny mierzony frekwencją wyborczą w latach 2003–2007	221
Rycina 6.13.	Kapitał społeczny mierzony frekwencją wyborczą w latach 2007–2011	222
Rycina 6.14.	Kapitał ludzki – odsetek dorosłej ludności z wyższym wykształceniem w roku 2002 (średnia dla Polski = 100)	223
Rycina 6.15.	Kapitał ludzki – odsetek dorosłej ludności z wyższym wykształceniem w roku 2011 (średnia dla Polski = 100)	223
Rycina 6.16.	Indeks specjalizacji SQ w polskich powiatach w roku 2006	225
Rycina 6.17.	Indeks zróżnicowania klastrów w polskich powiatach w roku 2006	226
Rycina 6.18.	Indeks znaczenia klastrów w polskich powiatach w roku 2006 (średnia dla Polski = 100)	226
Rycina 6.19.	Odsetek zatrudnionych w przemyśle w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)	227
Rycina 6.20.	Odsetek zatrudnionych w przemyśle w roku 2010 (średnia dla Polski = 100)	228
Rycina 6.21.	Liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców – średnia dla lat 2003–2007 (średnia dla Polski = 100)	229
Rycina 6.22.	Liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców – średnia dla lat 2007–2011 (średnia dla Polski = 100)	230
Rycina 6.23.	Liczba studentów na 1000 mieszkańców w roku 2012 (średnia dla Polski = 100)	231
Rycina 6.24.	Produkcja sprzedana przemysłu per capita w latach 2003–2007 (średnia dla Polski = 100)	232
Rycina 6.25.	Produkcja sprzedana przemysłu per capita w latach 2007–2011 (średnia dla Polski = 100)	233
Rycina 6.26.	Stosunek eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu w roku 2005 (średnia dla Polski = 100)	234
Rycina 6.27.	Stosunek eksportu do produkcji sprzedanej przemysłu w roku 2009 (średnia dla Polski = 100)	234
Rycina 6.28.	Długookresowa zmiana (5 lat) liczby pracujących w powiecie w latach 2003–2007 (w %)	236
Rycina 6.29.	Długookresowa zmiana (5 lat) liczby pracujących w powiecie w latach 2007–2011 (w %)	237

Rycina 6.30.	Saldo migracji na pobyt stały w okresie 2004–2013 (w % liczby ludności ogółem w roku 2004)	237
Rycina 6.31.	Zmienne kapitału terytorialnego w dwuwymiarowej przestrzeni pierwszej i drugiej składowej głównej	243
Rycina 6.32.	Zróźnicowanie przestrzenne zmiennych odzwierciedlających korzyści aglomeracji kapitału terytorialnego w polskich powiatach w latach 2007–2011 (pierwsza główna składowa)	244
Rycina 7.1.	Ocena łącznej produktywności czynników produkcji w roku 2011 (średnia dla Polski = 100)	253
Rycina 7.2.	Przeciętna stopa wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji w latach 2003–2011	253
Rycina 7.3.	Korelogram przestrzenny TFP w roku 2011 z wykorzystaniem statystyki LISA	255
Rys. 7.4.	Zmienne kapitału terytorialnego istotne dla wzrostu w dwuwymiarowej przestrzeni pierwszej i drugiej składowej głównej	271
Rycina 7.5.	Zróźnicowanie przestrzenne pierwszej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011	272
Rycina 7.6.	Zróźnicowanie przestrzenne drugiej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011	273
Rycina 7.7.	Zróźnicowanie przestrzenne trzeciej głównej składowej elementów kapitału terytorialnego istotnych dla wzrostu w polskich powiatach w latach 2007–2011	273
Rycina 8.1.	Polityki krajowe w krajach członkowskich UE, uwzględniające i nieuwzględniające koncepcji spójności terytorialnej	282
Rycina 10.1.	Struktura geograficzna międzyregionalnego eksportu województwa dolnośląskiego w 2012 r. w % w dwóch wariantach: waga dostępności czasowej wynosi 0 (a); waga dostępności czasowej wynosi 1 (b)	353
Rycina 10.2.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)	356
Rycina 10.3.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)	358
Rycina 10.4.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)	360

Rycina 10.5.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami	360
Rycina 10.6.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)	361
Rycina 10.7.	Realna stopa PKB w podziale na województwa (średnia w % z lat 2013–2025) – wysoka dostępność czasowa między regionami (a), zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (b)	362
Rycina 10.8.	Procentowy wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	365
Rycina 10.9.	Scenariusz 2 – procentowy wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nie uwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	367
Rycina 10.10.	Scenariusz 3 – procentowy wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nie uwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	368
Rycina 10.11.	Scenariusz 1. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	371
Rycina 10.12.	Scenariusz 2. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	372

Rycina 10.13.	Scenariusz 3. Nominalny wpływ NPR i NSRO na regionalny poziom PKB (w mln zł) w cenach stałych (średnia z lat 2004–2025) – wyniki modelu nieuwzględniającego handlu międzyregionalnego (a); wyniki modelu uwzględniającego handel międzyregionalny – wysoka dostępność czasowa między regionami (b) i zróżnicowana dostępność czasowa między regionami (c)	373
Rycina 12.1.	Miejskie obszary funkcjonalne w województwie pomorskim	401
Rycina 12.2.	Funkcjonowanie MOPR	408