

# Kapitał terytorialny – potencjał drzemiący w regionach



prof.

**PAWEŁ CHURSKI**

Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przemysłowej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

1 IX 2022

Samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Każdy obszar posiada jednak odmienny kapitał terytorialny. Czym on jest i dlaczego jest tak ważny dla rozwoju? Jakie wyzwania czekają regiony w nadchodzących czasach? Gdzie szukać adekwatnych odpowiedzi?

## Czym jest rozwój regionalny?

Rozwój społeczno-gospodarczy kształtujący poziom i warunki życia mieszkańców jest procesem, którego naturalną cechą jest spontaniczne różnicowanie się w przestrzeni. I to niezależnie od tego czy przyjmujemy, że może on samoistnie dążyć do wyrównywania się czy też traktujemy występowanie różnic rozwojowych jako element stymulacji wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Zróżnicowania przestrzenne są następstwem odmierności zasobów poszczególnych obszarów zarówno w zakresie ich ilościowych wielkości jak i jakościowych cech. Każdy obszar posiada odmienny kapitał terytorialny. Charakteryzuje się niepowtarzalną lokalizacją oraz zróżnicowanymi relacjami z otoczeniem. Jego mieszkańcy mają różny poziom wykształcenia, umiejętności zawodowych oraz kompetencji społecznych. Dysponuje zróżnicowaną bazą zasobów naturalnych. Posiada różny stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Wszystkie te cechy warunkują jego obecny stan zagospodarowania przestrzennego, w tym katalog pozyskanych inwestorów oraz siłę i strukturę pełnionych funkcji społeczno-gospodarczych. Kształtują one też występowanie efektów aglomeracji oraz efekty skali, które pojawiają się na niektórych obszarach. Te natomiast prowadzą do rosnącej koncentracji działalności gospodarczej oraz liczby mieszkańców, stanowiąc podstawę

polaryzacji rozwoju na terytoriach wyróżniających się ilością i jakością zasobów endogenicznych. W konsekwencji dochodzi do zwiększania się różnic rozwojowych w przestrzeni (dywergencji rozwojowej). W sytuacji gdy ich skala zaczyna stawać się ograniczeniem lub nawet barierą dla dalszego rozwoju niezbędne staje się podejmowanie działań interwencyjnych. Ich zadaniem jest dążenie do konwergencji, czyli zmniejszania wielkości różnic w przestrzeni. Interwencja publiczna podejmowana w tym celu odbywa się w ramach polityki regionalnej określanej w Unii Europejskiej polityką spójności.

“ **Każdy obszar posiada odmienny kapitał terytorialny. Niepowtarzalną lokalizację, zróżnicowane relacje, poziom wykształcenia mieszkańców, zasoby naturalne, infrastrukturę techniczną i społeczną. To one definiują jego siłę i strukturę pełnionych funkcji społeczno-gospodarczych.**

Kształtujący się – zgodnie ze wskazanymi powyżej prawidłowościami – rozwój społeczno-gospodarczy określa się mianem rozwoju regionalnego. Pojęcie to odnosi się do procesu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, którego nie należy jednak utożsamiać jedynie z regionem administracyjnym, czyli w polskich warunkach województwem. Istota rozwoju regionalnego polega na zróżnicowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie obserwuje się w różnych układach przestrzennych. Jego właściwe zrozumienie, ale też skuteczna interwencja w ten proces zmniejszająca skalę różnic, wymaga podejścia oddolnego (*bottom-up*). Zwrócono już na to uwagę w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku szukając w warunkach wielkiego kryzysu naftowego nowych, bardziej skutecznych, modeli wzrostu i rozwoju. Tym samym współczesny rozwój regionalny jest procesem, w którym rozwój społeczno-gospodarczy regionów administracyjnych stanowi wypadkową rozwoju ich terytoriów lokalnych. Odbywa się on poprzez wykorzystanie kapitałów terytorialnych obszarów wchodzących w granice regionu administracyjnego, a oddziaływanie interwencyjne na ten proces powinno odbywać się zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*).

Kapitał terytorialny bazuje na pojęciu terytorium, które należy rozumieć jako wzajemnie przenikający się konglomerat zasobów oraz elementów relacyjnych i funkcjonalnych tworzących sieci powiązań interpersonalnych oraz międzyinstytucjonalnych, determinujący zakotwienie rozwoju w danym miejscu. Terytorium tak rozumiane zdecydowanie wykracza

poza fizyczny wymiar przestrzeni. Powinno ono być utożsamiane z przestrzenią stworzoną przez określone społeczeństwo, mające swoją historię, kulturę, wiedzę, umiejętności oraz instytucje i sieci relacji. W ten sposób terytorium staje się „produktem-wytworem” zlokalizowanych w jego granicach aktorów połączonych wspólnymi relacjami i celami działania, tworzącym środowisko dla dalszych procesów rozwojowych. Interwencja w proces rozwoju tak rozumianych terytoriów odbywać się musi zgodnie z nowym paradygmatem polityki regionalnej opierającym się na kompleksowej i dedykowanej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów (*place-based policy*). Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny. Po drugie, skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten, kto wie jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej. Prowadzi to do wniosku, że przestrzeń ma podstawowe znaczenie w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego, a rozpoznanie specyfik terytorialnych warunkuje skuteczne kształtowanie czynników rozwoju, które nie powinny być unifikowane, lecz uwzględniać heterogeniczność zasobów endogenicznych.

“ **Tylko ten, kto wie jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej.**

## Zrozumieć nowe wyzwania

Nowe cele polityki regionalnej wynikają z dynamicznie zmieniających się uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Obok narastających wyzwań postępu cywilizacyjnego skutkującego zmianami form i organizacji działalności związanych z Przemysłem i Społeczeństwem 5.0 (konceptji podkreślających potrzebę ukierunkowania rozwoju na zaspokajanie potrzeb człowieka – *human-centric*, zrównoważenie działań – *sustainable* oraz wzmacnianie odporności – *resilient*), postępujących zmian klimatycznych oraz niekorzystnych trendów demograficznych pojawiają się coraz częściej nieoczekiwane szoki, których następstwa zmieniają dotychczasowe „zasady gry”. Zmiany, jakie zaszły w wyniku pandemii COVID-19 zasadniczo przededefiniowały dotychczasowe oddziaływanie czynników rozwoju. Agresja Rosji na Ukrainę jeszcze bardziej te zmiany pogłębiła. Wszystko wskazuje na to, że asymetryczne szoki rozwojowe stają się czynnikiem powtarzalnym, a nie incydentalnym. Można powiedzieć przewrotnie, że mamy obecnie do czynienia już nie z pojedynczym „czarnym łabędziem”,

o którym pisał Nassim Taleb, ale z całym ich stadem. Tego rodzaju szoki doświadczają nas coraz częściej i w coraz większym zakresie. W tych okolicznościach kluczowa staje się umiejętność adaptacji do nowej sytuacji, oswojania złożoności, budowania antykruchości i wykorzystania nowych szans. Jest to tym bardziej trudne, że równolegle należy pamiętać o konieczności realizacji działań urzeczywistniających zieloną i cyfrową transformację, bez których bardzo szybko doświadczymy barier samoograniczenia, typowych dla postępującego neodeterminizmu geograficznego, których skala może zagrozić egzystencji człowieka na wielu obszarach i uruchomić nieodwracalne negatywne procesy w ujęciu globalnym.

“ **Można powiedzieć przewrotnie, że mamy obecnie do czynienia już nie z pojedynczym „czarnym łabędziem”, o którym pisał Nassim Taleb, ale z całym ich stadem. Kluczowa staje się umiejętność adaptacji do nowej sytuacji, oswojania złożoności, budowania antykruchości i wykorzystania nowych szans.**

Polityka regionalna w tych nowych uwarunkowaniach, jak podkreślono w opublikowanym w lutym 2022 roku Ósmym Raportie Kohezyjnym, musi zapewnić mieszkańcom wszystkich obszarów pełną ufność co do swojej przyszłości, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Musi stworzyć im możliwości rozwoju niezależnie od nowych wyzwań globalnych oraz przełamując lokalne ograniczenia. Może to osiągnąć poprzez: (1) oferowanie mieszkańcom pozytywnych perspektyw rozwojowych dla ich regionów, (2) odpowiadając mieszkańcom na ich obawy dotyczące jakości życia, możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego, (3) zapewniając sprawiedliwy podział kosztów i korzyści wynikających z podejmowania nowych wyzwań.

## Znaleźć adekwatne odpowiedzi

W tym miejscu powstaje podstawowe pytanie: Jak skutecznie działać w tych skomplikowanych okolicznościach? Jak adekwatnie adresować nowe wyzwania, których katalog wydaje się być otwarty i w dużym stopniu nieprzewidywalny? Odpowiedź na te pytania nie jest prosta.

1. Z pewnością należy zwiększyć komplementarność interwencji udzielanych w ramach różnych polityk. Rosnąca skala wyzwań prowadzi do równoległego uruchamiania wielu działań. W tych warunkach niezbędna jest ich synchronizacja i koordynacja zmierzająca do wzrostu efektywności. W mojej ocenie taką rolę powinno powierzyć się polityce regionalnej zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Jej szczególna rola wynika

co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze sprawdza się ona w koordynacji działań podejmowanych w odpowiedzi na zjawiska szokowe, w tym elastycznym redefiniowaniu strumieni finansowych, co potwierdzają np. doświadczenia okresów wielkich powodzi w państwach członkowskich. Po drugie konieczne staje się upowszechnienie strategii ukierunkowanych terytorialnie, które wydają się najlepszym instrumentem wzmacniania skuteczności interwencji publicznej. Należy przyjąć i urzeczywistnić zasadę „po pierwsze nie szkodzić spójności”, zgodnie z którą każda interwencja publiczna powinna być oceniana ze względu na jej oddziaływanie na spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną.

2. Dobrym pomysłem jest też rozszerzenie zastosowania mechanizmu sprawiedliwej transformacji wykorzystywanego w perspektywie 2021-2027 w regionach węglowych, na działania podejmowane w innych zakresach tematycznych. Ważne jest jednak aby przedmiotowe rozszerzenie nie odbyło się podobnie jak to zrobiono w Polsce w przypadku instrumentu ZIT PLUS. Jego zakres poszerzono o miasta średnie bez zwiększania środków przeznaczanych na działania podejmowane przy wykorzystaniu tego narzędzia. Należy pamiętać, że rozszerzanie sprawdzonych instrumentów bez zapewnienia ich prawidłowego finansowania nie poprawia, a przeciwnie pogarsza sytuację, prowadząc do dysfunkcji udzielanej interwencji.
3. Polityka regionalna musi wzmacniać swoją rolę w inicjowaniu publicznych i prywatnych inwestycji w zakresie budowania odporności na asymetryczne wstrząsy przy jednoczesnym wzmacnianiu przemian ekologicznych, cyfrowych i demograficznych. Programowana i realizowana interwencja publiczna musi być walidowana pod kątem jej znaczenia dla budowy antykruchości, rzeczywistej zielonej i cyfrowej transformacji oraz dostosowania się do wyzwań związanych z konsekwencjami zmian demograficznych.
4. Niezmiennie priorytetowym celem publicznej interwencji rozwojowej powinno być wzmacnianie jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, które niezależnie od występujących przemian pozostają najważniejszymi czynnikami rozwoju regionalnego. Ich rola wzrasta w obliczu konieczności wzmacniania antykruchości i adaptacyjności do konsekwencji częstych szoków asymetrycznych.

“ **To polityka regionalna powinna pełnić rolę koordynującą dla innych polityk i to zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Doświadczenia potwierdzają, że sprawdza się ona m.in. w koordynacji działań podejmowanych w odpowiedzi na zjawiska szokowe.**

Na koniec trzeba jeszcze zwrócić uwagę na jeden podstawowy warunek. Polityka regionalna musi również przeciwdziałać obserwowanej presji na demokrację i jej wartości. Skuteczność w tym zakresie zależy od decentralizacji kompetencji i środków finansowych, które są niezbędne dla tworzenia warunków dla rozwoju zorientowanego terytorialnie oraz programowania i realizacji interwencji zgodnej z podejściem *place-based policy*. Należy przeciwdziałać obserwowanym – niestety – zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym tendencjom do centralizacji, które prowadzą m.in. do deprecjacji samorządu terytorialnego i zachwiania zasady pomocniczości. Musimy pamiętać, że samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent.

## O autorze

Prof. **Paweł Churski** – Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej oraz Kierownik Zakładu Studiów Regionalnych i Lokalnych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wiceprzewodniczący KPZK PAN, Członek Council of Representatives AESOP (2010-2014; 2018-2022), członek założyciel ERSA – sekcja polska. Geograf społeczno-ekonomiczny, regionalista, od lat związany z poznańską szkołą geografii ekonomicznej. Autor ponad 200 publikacji naukowych, w tym trzynastu monografii i 24 redakcji prac zbiorowych.