

WSTĘP

Przedmiotem analizy w niniejszej pracy jest powiat definiowany jako układ terytorialny oraz jego kapitał intelektualny (KI). Kapitał intelektualny powiatu może być różnie rozumiany w zależności od tego, jak zostanie zdefiniowany. W szczególności na różnice w interpretacji może wpływać to, czy analizujemy potencjał do zaistnienia pozytywnych zmian w przyszłości, czy też analizujemy stan aktualny – choć stan aktualny ma niewątpliwie wpływ na stan przyszły. W literaturze ekonomicznej coraz częściej wskazuje się na rosnące znaczenie czynników lokalnych i regionalnych dla rozwoju ekonomicznego. Zagadnienie rozwoju regionalnego i jego uwarunkowań jest nowym problemem w naukach społecznych. Regionalne zróżnicowania rozwoju mogą prowadzić do napięć społecznych, dlatego celem polityki regionalnej jest łagodzenie wzrostu zróżnicowań regionalnych [Fic 1996, s. 12].

Zamiarem autora było opracowanie tak kompleksowej monografii na temat kapitału intelektualnego powiatu, jak to możliwe. Jednak spośród kilku perspektyw, z jakich można spoglądać na tematykę pracy, można wymienić perspektywy:

- socjologiczną,
- gospodarki przestrzennej,
- nauk o finansach,
- instytucjonalno-prawną.

Książka jest kierowana do badaczy i naukowców zainteresowanych rozwojem terytorialnym, determinantami innowacyjności oraz kapitałem intelektualnym w ujęciu terytorialnym. Niektóre wątki badawcze poruszane w niniejszej pracy mogą mieć wkład w rozwój wiedzy o socjologii miast. Zawarte w niniejszej pracy rozważania mają w wielu miejscach wartość użyteczną. Można je wykorzystać przy planowaniu strategii rozwoju regionalnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, a także za granicą.

Starając się sformułować definicję kapitału intelektualnego powiatu, należy wykorzystać dotychczasowy dorobek nauki w tym obszarze. Jednak specyfika funkcjonowania powiatu sprawia, że jego kapitał intelektualny cechuje wiele unikatowych charakterystyk. W przeciwieństwie do kapitału intelektualnego regionu (województwa) czy kraju, powiaty są jednostkami znacznie mniejszymi pod względem ludnościowym i terytorialnym. Ponadto zróżnicowanie powiatów, nie tylko w Polsce, jest bardzo duże. Na przykład najmniejszy powiat w Stanach Zjednoczonych (*county*) zamieszkuje około 70 mieszkańców, a największy około 4 milionów.

W Polsce zróżnicowanie wynika także z położenia na mapie kraju. Specyficzną kategorią powiatów są powiaty grodzkie – miasta na prawach powiatu.

W ostatnich latach dużą popularność zyskują metody pomiaru kapitału intelektualnego, w których nacisk kładziony jest na pomiar kreatywności (*creativity index*). Wielką popularność zawdzięczają publikacjom kanadyjskiego badacza i autora wielu książek prof. Richarda Floridy. Wprowadził on na przykład bardzo obecnie popularny model 3T. Twierdzi, że rozwój regionalny jest najbardziej efektywny, jeśli w danym mieście czy regionie skupiają się jednocześnie: wysoki poziom tolerancji, technologicznego zaawansowania oraz wykształconej siły roboczej – talentów. Obecnie wiele miast na świecie realizuje projekty mające na celu zmierzenie ich potencjału kreatywnego (który jest tożsamy z kapitałem intelektualnym).

Dużym wyzwaniem badawczym jest wielowymiarowość KI powiatu wynikająca z następujących czynników:

- 1) Kapitał intelektualny powiatu jest częścią KI województwa, a ten z kolei jest komponentem KI kraju.
- 2) Niemal 70 polskich powiatów posiada status grodzki, czyli są to miasta. Spośród nich tylko kilka ma charakter metropolitalny, a kilka kolejnych aspiruje do zdobycia atrybutów metropolii. Warto tutaj także wspomnieć o odrębnych obszarach rozwoju, w ramach których powiaty funkcjonują, a mianowicie: zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz o obszarach funkcjonalnych.
- 3) Czynniki wzrostu gospodarczego i społecznego nie są równomiernie rozlokowane na mapie powiatowej Polski. Na przykład szkolnictwo wyższe w wielu powiatach nie funkcjonuje, a w tych, które posiadają uczelnie, tylko kilka może się poszczycić potencjałem naukowo-badawczym. Pozostałe powiaty wykorzystują swoje, zwykle niewielkie, niepubliczne uczelnie w celach dydaktycznych.

Wyniki badań przedstawionych w niniejszym opracowaniu powstały dzięki projektowi badawczemu Narodowego Centrum Nauki pt. „Kapitał intelektualny powiatów polskich” realizowanemu na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu w latach 2014–2017 (grant numer: 2013/09/B/HS4/00476). W projekcie zastosowano szerokie spektrum metod badawczych, których wyniki analizowano w różnych przekrojach. W szczególności wykorzystano powszechnie dostępne dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych (BDL) połączone z wynikami badań własnych (badania ankietowe na próbie ponad 800 respondentów reprezentujących niemal 100% populacji polskich powiatów). Zastosowane podejście badawcze, w którym wykorzystano triangulację, spełnia postulaty wielu badaczy, które często nie były spełniane w dotychczas powstałym piśmiennictwie z zakresu pomiaru KI. Praca jest próbą interdyscyplinarnego podejścia do pomiaru KI. Celem priorytetowym było ujęcie jak największej liczby zagadnień i zjawisk przy jednoczesnym zachowaniu postulatu rygorów naukowych.

Struktura pracy odzwierciedla sposób dochodzenia do prawdy zwany **emergentyzmem**. Polega on na wyjaśnianiu zjawisk przeciwstawnych zarówno wobec holizmu, jak i redukcjonizmu. Emergentyzm głosi, że własności zjawisk nie mogą być wywiedzione na podstawie znajomości cech ich składników. Przykładowo, własności grupy nie można ustalić na podstawie znajomości cech jej członków. Emergencja oznacza pojawienie się nowych cech i własności na wyższych poziomach organizacji. Jako stanowisko filozoficzne emergentyzm pojawił się na Wyspach Brytyjskich w połowie XIX wieku i przeżywał rozkwit aż do okresu, kiedy w naukach ścisłych pojawiły się znaczące odkrycia (np. wyjaśnienie procesów chemicznych na podstawie wiedzy o budowie atomu i odkrycie struktury DNA, dające chemiczną interpretację praw genetyki), które podniosły wartość i wiarygodność redukcjonizmu jako podejścia badawczego.

W badaniach nad pomiarem kapitału intelektualnego, szczególnie KI jednostek terytorialnych, dominowało i nadal dominuje podejście redukcjonistyczne. **Redukcjonizm** to stanowisko metodologiczne przyjmujące, że możliwe i właściwe jest wyjaśnienie i opis własności złożonego układu poprzez opis i wyjaśnienie zachowania jego części. W konsekwencji większość prac na temat KI polega na wykorzystaniu mniej lub bardziej zaawansowanych metod statystycznych, które służą przetwarzaniu danych cząstkowych, takich jak liczba absolwentów szkół wyższych, wydatki na B+R, wydatki na ICT itp. Zgodnie z redukcjonizmem, badanie złożonego układu powinno zostać rozpoczęte poprzez wyróżnienie jego fragmentów, określenie mechanizmów i sposobu, w jaki owe fragmenty się zachowują, i następnie opisanie zachowania złożonego z nich układu jako konsekwencji własności wcześniej wydzielonych fragmentów oraz sposobu ich złożenia. Tak opisany system – złożenie zbioru elementów (wraz z ich atrybutami) z nałożoną na nie strukturą – ma nowe atrybuty (własności), niebędące atrybutami żadnego ze składowych elementów, ale odnoszące się do systemu jako całości (np. wartość logiczna zdania twierdzącego: prawda/fałsz jest atrybutem całego poprawnego strukturalnie zdania, ale nie słów – jego elementów).

Przy opisie kapitału intelektualnego powiatu, jaki zaprezentowano w niniejszej pracy, wykorzystano także w pewnych aspektach podejście holistyczne, według którego wszelkie zjawiska zachodzące w powiecie tworzą układy całościowe, podlegające swoistym prawidłowościom, których nie można wywnioskować na podstawie wiedzy o prawidłowościach rządzących ich składnikami.

Przy wyborze tematyki badawczej, którą jest kapitał intelektualny, zaistniał problem dylematu pomiędzy szczegółowością ujęcia a ryzykiem zaniedbania lub nieuchwycenia ważnych zjawisk. W popularnym powiedzeniu: „Kto za dużo obejmuje, słabo ściska” zawarte jest ostrzeżenie, które może służyć rozwojowi nauki, ale także może jej rozwój ograniczać. Specyfika pomiaru kapitału intelektualnego determinuje jego holistyczny, wielowymiarowy charakter. Parafrazując więc powyższe stwierdzenie, można powiedzieć, że „słaby uścisk” paradoksalnie nie musi

być związany z utratą wartości wyjaśniającej analizowanego zjawiska. Póki nie poznamy w pełni istoty kapitału intelektualnego, nie będziemy w stanie stwierdzić, gdzie leży optimum pomiędzy precyzją pomiaru a holistycznym celem ujęcia całości badanego zjawiska. Francis Edgeworth uważał, że ekonomiści nie powinni stawiać sobie zbyt wąskich celów. Celem, jak mówił, „nie tyle jest ustrzelenie konkretnego ptaka, ile strzelanie w najbardziej zbite stado, tak by położyć jak najwięcej zwierzyny” [za: Ball 2007, s. 264].

Reasumując, należy stwierdzić, że podejście badawcze zastosowane w niniejszej pracy można określić mianem postmodernistycznego w tym sensie, że żadna z trzech głównych filozofii prowadzenia nauk (tj. emergentyzm, redukcjonizm oraz holizm) nie została wybrana jako jedyna i wyłączna. Wynika to po części z permanentnej niestabilności takiego układu, jakim jest powiat. Jak zauważa J. Kozłowski [2015a], „Biurokratyczne systemy publiczne zaprojektowano tak, aby były stabilne. Ale doszliśmy do punktu w historii, gdy ta stabilność jest szkodliwa. W dzisiejszym szybko zmieniającym się, konkurencyjnym globalnym wieku informacji systemy, które nie mogą się zmienić, są skazane na niepowodzenie”. Przy powstawaniu niniejszej pracy jednym z celów autora było stworzenie narracji o jednostkach terytorialnych, która wychodzi, przynajmniej częściowo, poza schemat pojęciowy narzucony przez różnego rodzaju rankingi i karty wyników (*scorecards*). Ujęcie tego, co trudno mierzalne i niemierzalne, nawet kosztem utraty oświeceniowego rygoru opisu narzuconego przez nauki ścisłe, było ważnym motywem na wszystkich etapach powstawania pracy.

Doświadczenia badawcze autora i jego dotychczasowy dorobek w zakresie pomiaru kapitału intelektualnego z perspektywy przedsiębiorstwa (nauki o zarządzaniu) stanowiły punkt wyjścia do rozważań teoretycznych, jednak specyfika zagadnienia wymagała interdyscyplinarnego podejścia – stąd silny wpływ ekonomii i socjologii na prowadzony w niniejszej pracy wywód.

Celem głównym niniejszego opracowania jest poszerzenie stanu wiedzy na temat opisu i pomiaru kapitału intelektualnego specyficznej jednostki terytorialnej, którą jest powiat. Pomimo że literatura z zakresu pomiaru kapitału intelektualnego jednostek terytorialnych jest dość bogata, badania nad KI tych jednostek rozpoczęły się z pewnym opóźnieniem w stosunku do badań nad KI przedsiębiorstw (aczkolwiek prace na temat innowacyjności regionów Alfreda Marshalla datują się na koniec XIX wieku). Ponadto brakuje opracowań, w których jednostką analizy jest powiat (poziom NTS 4 w nomenklaturze UE). Istniejące opracowania koncentrują się na pomiarze KI miast, i to przede wszystkim obszarów metropolitalnych. Brakuje natomiast holistycznego ujęcia, w którym podjęto by próbę stworzenia aparatu pojęciowego uniwersalnego dla wszystkich rodzajów jednostek terytorialnych na poziomie NTS 4. Warto także zwrócić uwagę na lukę poznawczą przejawiającą się tym, że autorzy zdecydowanej większości opracowań ograniczają swoje rozważania teoretyczne i obliczenia empiryczne do interpretacji danych makro-

ekonomicznych. Z tego powodu zbyt mały, zdaniem autora, nacisk jest kładziony na rozpoznanie „miękkich” uwarunkowań pomiaru KI w jednostkach terytorialnych. Aparat pojęciowy i metody badawcze wykorzystywane w geografii i ekonomii dominują nad stosowanymi w naukach o organizacji i zarządzaniu (OiZ). A trzeba pamiętać, że rozwój teorii kapitału intelektualnego zapoczątkowany przez ekonomistów (np. Beckera) w latach 60. XX wieku, dwie dekady później, w latach 90. XX wieku, został silnie zdominowany (ale *de facto* zrównoważony) przez prace z zakresu nauk o OiZ. Ważnym motywem, jaki przyświecał autorowi, było zwrócenie uwagi środowiska naukowego w Polsce na fakt, że nauki społeczne powinny być silniej powiązane z kontekstem kulturowym, w jakim funkcjonują badacze. Obecnie mamy do czynienia albo z dominacją warszawskiej perspektywy, która jest niesłusznie uznawana za nadrzędną wobec perspektyw innych miast, albo z całkowitym pozbawianiem wywodów elementów biograficznych¹.

Opracowanie niniejsze jest więc próbą wprowadzenia do dyskursu na temat KI jednostek terytorialnych zrównoważonej perspektywy badawczej, która wykorzystuje zarówno aparat pojęciowy ekonomii, jak i nauk o OiZ. Wobec tak zarysowanego problemu badawczego w pracy postawiono następujące pytania badawcze:

- 1) Jaka jest rola i miejsce kapitału intelektualnego jednostki terytorialnej w kontekście innych, pokrewnych koncepcji?
- 2) Na czym polega specyfika kapitału intelektualnego powiatu na tle KI innych jednostek terytorialnych?
- 3) Jakie są determinanty rozwoju powiatów oraz jakie komponenty kapitału intelektualnego przyczyniają się w największym stopniu do tworzenia wartości dodanej dla mieszkańców?
- 4) Jaki rodzaj strategii rozwojowej kapitału intelektualnego realizują polskie powiaty: czy są to strategie nastawione na odniesienie sukcesu (*play-to-win*), czy na unikanie porażki (*play-not-to-lose*)?
- 5) Jakie zmienne charakteryzujące kapitał intelektualny powiatu niedostępne w Banku Danych Lokalnych (BDL) mogą być uznane za adekwatne do opisu KI?
- 6) Jaka jest struktura kapitału intelektualnego powiatu oraz jakie są jej komponenty?

¹ Jak zauważył Bohdan Jałowiecki [1996], pisząc o interpretacji dziejów Polski, jest ona zdominowana przez inteligencję zaboru rosyjskiego (a więc praktycznie głównie inteligencję warszawską). Przyjmując taki punkt widzenia, zauważyć można, że ważnym wyznacznikiem poziomu kompetencji kulturowych, innymi słowy wykształcenia ogólnego, jest dziś we wszystkich regionach kraju wiedza o historii warszawskiej inteligencji, jej dokonaniach intelektualnych, politycznych i militarnych. Teza ta może być oczywiście uznana za kontrowersyjną, ale jest dobrym przykładem na to, jak sieć kapitału społecznego (w tym wypadku świata warszawskiej inteligencji) może wykształcić wzorce kapitału kulturowego, których treść silnie uprzywilejowuje elity danej grupy i zaciera granice pomiędzy strukturami kapitału społecznego i kulturowego [za: Zarycki 2009, s. 17].

Próba odpowiedzi na pierwsze pytanie badawcze została podjęta w pierwszej części pracy (rozdziały I-III), na drugie pytanie – w rozdziale IV, na trzecie – w rozdziale V, na czwarte i piąte – w rozdziale VI, a na szóste – w rozdziale VII.

Struktura pracy

Praca składa się z dwóch części. W pierwszej części pt. „Narracje o kapitale intelektualnym jednostek terytorialnych”, na którą składają się trzy rozdziały, zaprezentowano narracje, którymi posługują się praktycy i teoretycy w kontekście kapitału intelektualnego jednostek terytorialnych. Mają one charakter teoretyczno-empiryczny. W rozdziale pierwszym zdefiniowano kapitał intelektualny powiatu. Trzeci rozdział jest oparty na założeniu, że dla rozwoju kapitału intelektualnego konieczne jest uzyskanie efektów synergii pomiędzy czynnikami ekonomicznymi opisywanymi w rozdziale drugim a czynnikami „miękkimi”, o których mowa w rozdziale trzecim. Niepodważalna rola tych czynników stwarza badaczowi problem pomiaru, ponieważ rozwój kultury, sportu, edukacji itp. trudno badać za pomocą mierników ilościowych. Część druga stanowi rozwinięcie rozważań teoretycznych opisanych w części pierwszej. Główna oś wyводу jest związana z problematyką pomiaru i rozwoju KI. W rozdziale czwartym opisano specyfikę KI jednostki samorządu terytorialnego na tle innego rodzaju organizacji. W rozdziale piątym zaprezentowano wyniki badań własnych autora związanych z identyfikacją determinantów rozwoju powiatów. Wykorzystano zarówno metody ilościowe (na podstawie informacji statystycznych z Banku Danych Lokalnych), jak i dane jakościowe (34 studia przypadków). W rozdziale szóstym zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na próbie ponad 800 respondentów reprezentujących powiaty. Wśród analizowanych obszarów warto wymienić takie, jak znaczenie kapitału intelektualnego dla rozwoju powiatów, hamulce wzrostu, jakość środowiska dla biznesu i ludzi kreatywnych i inne. W rozdziale siódmym zaprezentowano model pomiaru KI powiatu oraz propozycję formatu raportu o KI powiatu.

Dokonano syntetycznego zebrania i omówienia obszernej literatury z zakresu innowacyjności, kreatywności, konkurencyjności, kapitału społecznego i innych pojęć w kontekście kapitału intelektualnego powiatu. Opracowano pierwszą w Polsce mapę powiatów odzwierciedlającą indeks totalności („nauka powiatowa”). Indeks ten nie ujmuje całości zjawiska „produkcji naukowej”, lecz pomimo to daje wgląd w stan zjawiska, który nie był dotychczas obiektem badań na poziomie powiatów. Dzięki mapie uzyskano wgląd w rozkład aktywności publikacyjnej na podstawie Web of Science. Opracowano na potrzeby projektu współczynniki dostępności drogowej dla każdego z polskich powiatów – wskaźniki te były wykorzystane do obliczeń statystycznych. Przeprowadzono ogólnopolskie badanie na dużej próbie ($N = 843$) przedstawicieli powiatów. Opracowano 32 studia przypad-

ków powiatów w celu zilustrowania determinantów rozwoju powiatów. Skierowano prośby do wielu instytucji o udostępnienie danych, m.in. do Związku Banków Polskich, Narodowego Centrum Nauki, Ministerstwa Sprawiedliwości RP, Biura Banku Światowego w Polsce i in. Dzięki temu pozyskano bogatą bibliotekę danych surowych (najczęściej pod postacią plików xls), które nie są powszechnie dostępne w zbiorach publikowanych przez GUS. Dane te mogą posłużyć innym badaczom jako materiał analityczny wcześniej niedostępny. Opracowano stronę www projektu: www.kapitalpowiatow.ue.poznan.pl, na której zamieszczono m.in. wyniki wywiadów z osobami opiniotwórczymi z Polski i zagranicy.

W celu poszerzenia obszaru analizy poszukiwania badawcze dotyczące KI powiatu zostały skierowane w kierunku takich informacji, jak m.in.:

- liczba wypromowanych doktorów i doktorów habilitowanych,
- lata spółek notowanych na rynku New Connect w rozbiciu na powiaty,
- analizy przekrojowe rynku pracy w powiatach,
- wskaźnik geograficznej dostępności kultury oraz konsumpcja dóbr kulturalnych w polskich powiatach,
- dane dotyczące edukacji, takie jak rankingi liceów, wyniki pomiaru edukacyjnej wartości dodanej (EWD),
- dane statystyczne z Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące funkcjonowania sądownictwa w Polsce,
- rankingi powiatów.

Dokonano także analizy treści wizji i misji polskich powiatów w celu zidentyfikowania ich orientacji *play-to-win* (PTW) i *play-not-to-lose* (PNTL).

Podziękowania

Praca niniejsza powstała dzięki współpracy i zaangażowaniu kilku osób, których wkład na różnych etapach jej powstawania przyczynił się do jej ostatecznej formy. Wśród nich należy wymienić dra Roberta Skikiewicza, dra Leszka Matuszaka, dr Mirosławę Kaczmarek, Pana Marka Wójcika, Pana Windhama Loopesco, mgr Martynę Grępkę. Dziękuję za cenne uwagi, konsultacje, pomoc w prowadzeniu badań empirycznych, a także nieocenione wsparcie edytorsko-redakcyjne ze strony Pani Marty Pikies. Podziękowania należą się Pani Iwonie Matuszczak, dyrektor Wydziału Rozwoju Urzędu Miasta Poznania, za cenne uwagi związane z aplikacyjnością koncepcji KI powiatu. Doktorowi Grzegorzowi Osińskiemu dziękuję za pomoc w analizie aktywności publikacyjnej w polskich powiatach, a drowi Piotrowi Korysiowi za pomoc w opracowaniu kontekstu historycznego powiatów. Dziękuję Pani mgr Magdalenie Kraszewskiej za wytrwałość i cenne uwagi zgłaszane w ostatniej fazie redagowania niniejszej pracy oraz Panu Michałowi Krawczykowi za stworzenie oprawy graficznej niniejszej książki.

Poznań, styczeń 2017 r.

cje, a te na cyrkowały lub powiaty ziemskie i miejskie, np. Wielkie Księstwo Poznańskie podzielone na dwie rejencje obejmowało 26 powiatów, a prowincja śląska na 3 rejencje i 57 powiatów (od 1887 roku liczba ta wzrosła do 72). Na czele powiatu, jak w Austrii, stał starosta. W powiatach działały sejmiki powiatowe oraz wydziały powiatowe o uprawnieniach podobnych do tych w Austrii, choć poddane słabszej kontroli. Wydział powiatowy, podobnie jak w Austrii, był kierowany przez starostę [Bardach, Leśnodorski i Pietrzak 2009; Witkowski 2007; Kallas 2005].

Po wybuchu I wojny światowej byłe Królestwo Kongresowe znalazło się pod kontrolą władz okupacyjnych Niemiec i Austrii. Zniesiono wtedy podział na gubernie, zachowując podział na powiaty. W powiatach organem samorządu był sejmik powiatowy [Bardach, Leśnodorski i Pietrzak 2009], wybierany przez władze okupacyjne spośród osób wskazanych przez trzy najbogatsze kurie majątkowe.

Podział administracyjny II RP w dużej mierze, zwłaszcza na poziomie niższych szczebli administracji terytorialnej, odtworzył granice przedwojenne. Początkowo urzędy powiatowe były podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a prócz tego na szczeblu powiatu funkcjonowały przedstawicielstwa terenowe urzędów centralnych. Ostatecznie charakter administracji terytorialnej ustaliło Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 roku, ustalające m.in. zarząd powiatu. Miał go sprawować jednoosobowo starosta powiatowy. Był on mianowany przez ministra spraw wewnętrznych i jemu podlegał – pośrednio zaś wojewodzie. Jemu zaś mieli podlegać urzędnicy – mający już wyłącznie status urzędników starostwa. Starosta miał dbać o ład i porządek w powierzonym mu powiecie oraz był organem orzekającym w sprawach wykroczeń. Ustawa ujednolicająca ustrój samorządu na terenie kraju przyjęta została w grudniu 1920 roku. Podział na województwa, powiaty i gminy został też ostatecznie usankcjonowany w konstytucji marcowej z 1921 roku [Tarnowska 2012].

Jednocześnie powiat stał się jednostką samorządu terytorialnego. Konstytucja marcowa zapewniła samorządowi terytorialnemu dość szerokie kompetencje, zgodnie z zapisem artykułu 3: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”. Zgodnie z ustawą z 1920 roku, organami samorządowymi w powiecie była rada powiatowa (wcześniej sejmik powiatowy), wybierana przez kolegia wyborcze złożone z radnych i członków zarządów gmin składających się na powiat oraz wydział powiatowy jako organ wykonawczy, którego sześciu członków wybierała rada. Samorząd terytorialny, w tym powiatowy, miał szerokie kompetencje, ograniczone w 1928 roku zasadą domniemania kompetencyjnego na rzecz organów administracji rządowej [Tarnowska 2012; Witkowski 2007].

Charakter powiatu uległ dalszym zmianom w latach 30., najpierw za sprawą kolejnej ustawy scaleniowej, która ujednoliciła kompetencje samorządu na tere-

nie kraju, a potem wskutek wprowadzenia nowej konstytucji. Zakres uprawnień powiatu (i innych szczebli administracji i samorządu terytorialnego) został precyzyjniej zdefiniowany. Jednoznacznie została też zdefiniowana nadrzędność administracji państwowej: „Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje Rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia” (art. 75 konstytucji). W szczególności wzmocnione zostały właśnie uprawnienia nadzorcze administracji rządowej względem samorządu terytorialnego. Objęły one m.in. możliwość rozwiązania rad powiatowych. Na czele wydziału powiatowego stanął przedstawiciel administracji terytorialnej – starosta, co było przejawem procesu marginalizacji samorządu terytorialnego, jaki nastąpił w ostatnich latach II RP [Babiak i Ptak 2010; Śliwiński 2013].

Okres II RP to również okres, w którym powstały organizacje zrzeszające powiaty. W latach 1919–1921 funkcjonował Związek Sejmików Powiatowych Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie, wskutek problemów rejestracyjnych, przekształcił się on w Zrzeszenie Spółdzielcze Gospodarczo-Inwestycyjne Samorządów Powiatowych. Ta forma współpracy powiatów przetrwała do 1923 roku, kiedy powstało Biuro Zjazdów Samorządu Ziemińskiego, które pod koniec lat 20. zrzeszało ponad 90% polskich powiatów. W 1930 roku powstał Związek Powiatów RP, który w drugiej połowie lat trzydziestych zrzeszał już niemal wszystkie polskie powiaty [Śliwiński 2013].

Po II wojnie światowej odtworzono instytucję powiatu jako drugi szczebel administracji lokalnej. Do 1946 roku kształtowała się administracja Ziemi Odzyskanych, w których granice nowo powstałych powiatów odtwarzały w dużej mierze przedwojenną niemiecką strukturę administracyjną (z korektami wynikającymi z faktu, że granica dzieliła powiaty). Na pozostałym obszarze zasadniczo przywrócono przedwojenną strukturę administracyjną. Liczba powiatów przekraczała 300 i ulegała niewielkim zmianom, średnia powierzchnia powiatu była mniejsza niż przed wojną. Przeprowadzona w 1950 roku reforma administracyjna zwiększyła liczbę powiatów. Dodatkowo w wyniku korekty granic na wschodzie pojawił się nowy powiat. Okres zmian właściwie zakończył się w roku 1957, a nowo ukształtowana struktura administracyjna pozostała bez zmian do roku 1975, kiedy powiaty zlikwidowano. Wiązało się to z przekształceniami na niższych szczeblach administracji, w szczególności z likwidacją gmin w 1954 roku i zastąpieniem ich słabym i niewielkim populacyjnie i terytorialnie, najniższym szczeblem administracji (gromada-osiedle-miasto). Łączenie gromad, a potem ponowne powołanie w ich miejsce większych i silniejszych gmin (1972), chaotyczne procesy łączenia i zmian granic powiatów w latach 70. doprowadziły do pogarszającej się efektywności ich działania. Przeprowadzona w 1975 roku reforma doprowadziła do ich zastąpienia małymi województwami (49 województw przejmujących funkcję 314 powiatów) [Kallas i Lityński 2000; Dutkiewicz 2010].

Elementy samorządności powiatowej działały do roku 1950 na podstawie rozwiązań przedwojennych, choć faktyczne znaczenie samorządów było znikome,

a i tak z czasem malało. Od 1950 roku formą samorządności lokalnej miały być rady narodowe utworzone wg wzorów sowieckich, działające na wszystkich szczeblach administracji, w tym w powiatach. Formalnie od 1954 roku odbywały się wybory do rad narodowych, ale prawo do wskazania kandydatów zachowały tylko wybrane organizacje społeczne i polityczne, w szczególności PZPR. Rady łączyły w sobie funkcje pseudosamorządowe oraz administracji publicznej (organami administracji państwowej stały się prezydium rad). Zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego, rady jednostek administracyjnych niższego stopnia podlegały radom jednostek stopnia wyższego. W dodatku ten system był niejako zdublowany przez struktury administracji partyjnej posiadające duży zakres władzy o charakterze zarówno formalnym, jak i nieformalnym. Samorząd terytorialny jako pojęcie pojawił się w prawie ponownie w 1983 roku, natomiast odbudowa samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu nastąpiła w roku 1989, po odtworzeniu powiatów. Województwa do roku 1998 także pozostawały jednostkami państwowej administracji terytorialnej [Dutkiewicz 2010; Witkowski 2007].

W 1990 roku, ze względu na niewydolność istniejących rozwiązań, powołane zostały urzędy rejonowe, grupujące po kilka gmin i przejmujące część funkcji administracji wojewódzkiej. W niedługim czasie stały się one podstawą do przywrócenia na nowo instytucji powiatu.

Pierwsza, nieudana próba utworzenia powiatów w Polsce po 1989 roku nastąpiła w 1993 roku. W 1994 rozpoczęto wdrażanie pilotażowego programu miast na prawach powiatu. Uczestniczyły w nim 42 duże miasta, które przejęły od wojewodów zdania o charakterze powiatowym. W 1997 roku rozpoczął funkcjonowanie pilotażowy powiat na Sądecczyźnie, a następnie na obszarze przyszlých powiatów: polkowickiego i nakielskiego. W 1998 roku reaktywowano 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu. W 2002 roku utworzono siedem kolejnych powiatów – brzeziński, leski, sztumski, wschowski, gołdapski, węgorzewski i łobeski – oraz zniesiono powiat warszawski (nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu). W 2003 roku Wałbrzych zrezygnował ze statusu miasta na prawach powiatu i został włączony do powiatu wałbrzyskiego. W roku 2013 nastąpiła kolejna zmiana dotycząca tego miasta, które na powrót uzyskało status miasta na prawach powiatu.

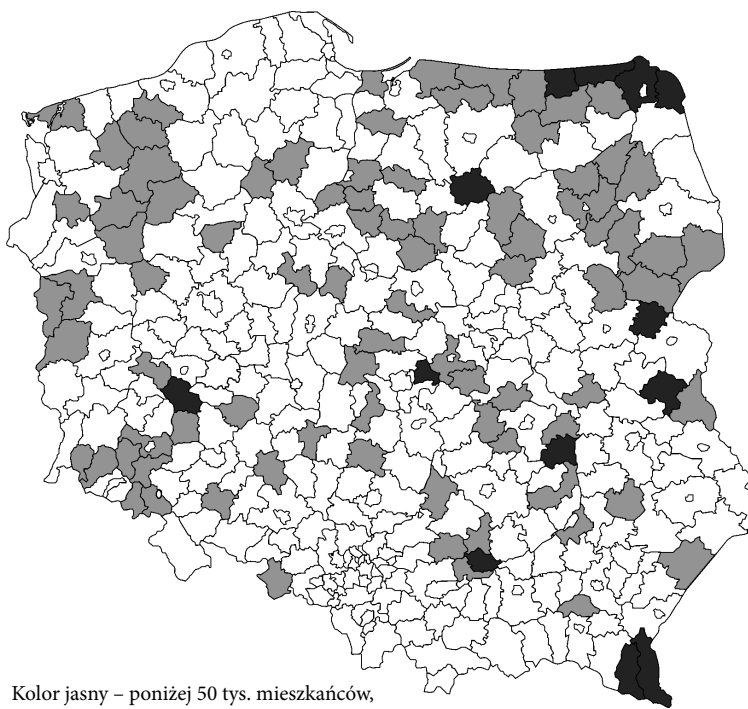
Reforma administracji samorządowej miała założenia związane głównie z ustanowieniem optymalnego progu ludnościowego, który kwalifikowałby dane terytorium do nadania mu statusu powiatu. Założenia z 1998 roku w tym zakresie przedstawiały się następująco – powiat powinien posiadać:

- co najmniej 5 gmin,
- co najmniej 50 tys. mieszkańców,
- co najmniej 10 tys. mieszkańców w mieście – siedzibie władz.

W 2013 roku w rzeczywistości osiągnięto następujące wyniki w zakresie podziału terytorialnego na powiaty:

- średnio 8 gmin,
- średnio 83 tys. mieszkańców,
- siedziba władz w mieście od 5 tys. mieszkańców.

Zmiany demograficzne w Polsce mają znaczący wpływ na potrzebę modyfikacji założeń podziału terytorialnego. Depopulacja niektórych powiatów stawia pod znakiem zapytania ich dalsze funkcjonowanie oparte na zasadach efektywności ekonomicznej. Według prognozy GUS (rysunek 1), w 2035 roku będzie też 8 miast na prawach powiatu, o liczbie mieszkańców poniżej 50 tysięcy. Mają to być: Skierniewice, Ostrołęka, Krosno, Tarnobrzeg, Sopot, Świętochłowice, Żory i Świnoujście.



Kolor jasny – poniżej 50 tys. mieszkańców,
Kolor ciemny – poniżej 30 tys. mieszkańców

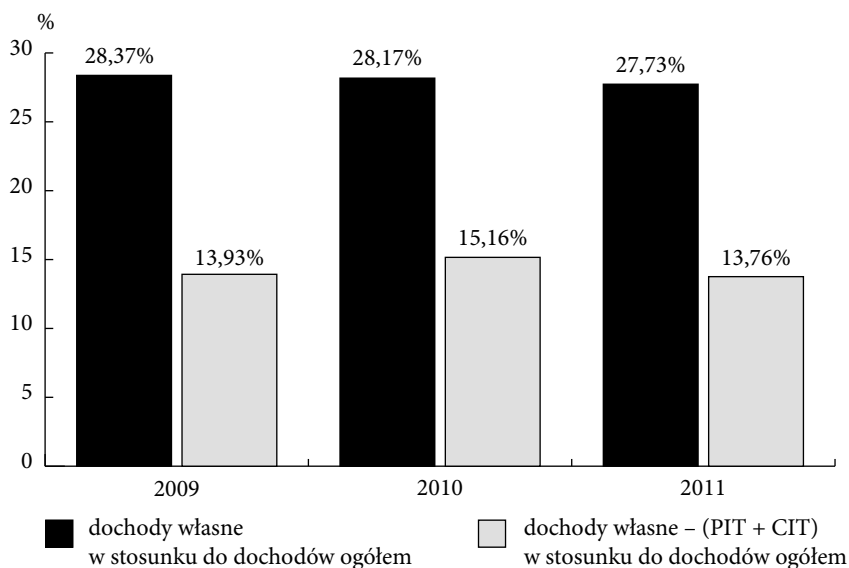
Rysunek 1. Powiaty o liczbie mieszkańców poniżej 30 i 50 tys. w roku 2035

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

Ustrojowe przesłanki podziału na powiaty przyjętego w 1998 roku były właściwe, ale stopniowo się dezaktualizują. Obecnie potencjał instytucjonalny administracji powiatowej pozostał na niezmiennym poziomie, natomiast nieuzasadnionym ograniczeniom poddane zostały służby, inspekcje i straże oraz inne publiczne instytucje o zasięgu lokalnym. W przyszłości konieczne będzie wypraco-

wanie docelowego modelu samorządów terytorialnych w Polsce oraz konsekwentne jego wprowadzanie. Podstawą tego modelu powinna być równowaga pomiędzy czynnikami ekonomicznymi i społecznymi, charakteryzującymi wspólnoty samorządowe.

Istotnym elementem samorządności jest możliwość swobodnego dysponowania środkami finansowymi – z tego względu zajmiemy się teraz kwestią stanu finansowego powiatów. O skali samodzielności finansowej w największym stopniu przesądza skala dochodów własnych. Jak pokazuje rysunek 2, dochody własne stanowią zaledwie niecałe 30% dochodów ogółem, a po odliczeniu udziałów w PIT i CIT na poziomie około 15%. Obserwuje się przy tym w ostatnich latach trend malejący. Dodacь należy, że powiaty – wbrew Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego – nie posiadają władztwa podatkowego. Sytuacja ta powinna jak najszybciej się zmienić.

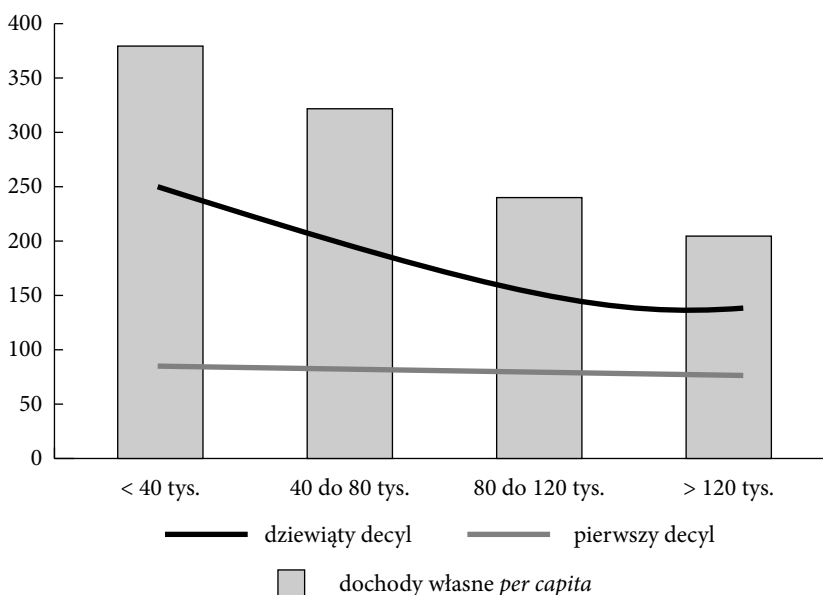


Rysunek 2. Dochody własne powiatów w stosunku do dochodów ogółem w latach 2009–2011

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich, 2014.

Poziom dochodów własnych *per capita* w poszczególnych grupach powiatów jest zróżnicowany – widać wyraźną tendencję (rysunek 3): im większy powiat, tym niższe dochody własne *per capita* (po odjęciu udziałów PIT i CIT). Różnica pomiędzy powiatami o liczbie mieszkańców powyżej 120 tys. a liczącymi poniżej 40 tys. mieszkańców wynosi blisko 40 złotych na mieszkańca (czyli blisko 1/3 do-

chodów własnych). Na wykresie przedstawiono poziom pierwszego i dziewiątego decyla rozrysowany na tle słupków pokazujących rozpiętość dochodów *per capita* w poszczególnych grupach (w przedziale pomiędzy obiema liniami mieści się 80% powiatów danej grupy). Wyraźnie widoczne jest zmniejszanie się rozpiętości dochodów wraz ze zwiększaniem się wielkości powiatu. Jest to efekt zrozumiały – dochody inne niż PIT czy CIT są w niewielkim stopniu proporcjonalne do liczby ludności, zatem ich wielkość *per capita* musi maleć wraz ze zwiększeniem się wielkości powiatu.



Rysunek 3. Poziomy dochodów własnych *per capita* w poszczególnych grupach powiatów (w zł)

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

Kwestią strategiczną dla przyszłości powiatów jest opracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań kształtujących ich dochody, na poziomie adekwatnym do zakresu realizowanych zadań. Kształtując nowy model dochodów powiatowych, należy wyposażyć je między innymi w realne dochody własne, co będzie wypełnieniem konstytucyjnego wymogu nierealizowanego obecnie w najmniejszym nawet zakresie (powiaty nie posiadają władztwa podatkowego). W kontekście budowania rozwiązań dotyczących dochodów powiatów (także innych samorządów) należy rozważyć kwestię kategoryzacji jednostek samorządu terytorialnego (JST). Konieczne jest też odstępnie od obecnych wskaźników zadłużenia powiatów (art. 243 Usta-

wy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Samorząd powiatowy stał się integralną częścią ustroju politycznego współczesnej Polski. Miniony czas pokazał, że powiaty nie zawiodły pokładanych w nich nadziei, mimo że przyszło im działać w niezwykle trudnych realiach finansowych. Utworzenie powiatów wyzwoliło ogromny potencjał tkwiący w społecznościach lokalnych oraz pozwoliło na zrealizowanie wielu przedsięwzięć inwestycyjnych. Obecnie potrzebna jest odwaga do podejmowania kompleksowych działań wzmacniających ustrój samorządów terytorialnych w Polsce.

Zdaniem Związku Powiatów Polskich, niezbędne jest też wzmocnienie podstaw majątkowych powiatów poprzez przekazanie im w pełni dochodów z zarządzania majątkiem Skarbu Państwa oraz wyposażenie w nieruchomości administrowane obecnie przez agencje wojskowe i rolne. Oczekujemy od administracji rządowej i parlamentarzystów odwagi także w rozwiązywaniu problemów, które przez lata wydawały się nie do rozwiązania [Materiały Związku Powiatów Polskich 2014].

1.2. Powiat jako jednostka administracyjna

Rozważania na temat roli powiatu, a także jego kapitału intelektualnego, nie mogą być oderwane od struktury podziału terytorialnego polskiego państwa, która obecnie jest trójpoziomowa i odpowiada standardom Unii Europejskiej. Składają się na nią poziomy (w nawiasach podano kod statystyczny) [GUS 2017]:

- gmin (NTS 5),
- organizacji działających na terenie powiatu (NTS 4),
- województw (NTS 3),
- regionów (na które składa się kilka województw (NTS 2)).

Ponadto warto wspomnieć o istnieniu regionów historycznych, które zwykle nie pokrywają się z aktualnymi granicami województw w Polsce. Najbardziej wiernie granice historycznego regionu oddaje terytorium województwa wielkopolskiego. Inne regiony historyczne znajdują się na terytorium wielu województw. Częściowo wynika to z rozwoju miast i „usamodzielnienia” się części regionów. Przykładem jest dawna Małopolska, na której terenie znajdują się m.in. Lublin, Rzeszów i Kielce. Podobna sytuacja występuje w przypadku Śląska, który historycznie na północy sięgał aż do Zielonej Góry. Już przed pierwszą wojną światową wyodrębniono ze Śląska przemysłowy region górnośląski. Podobnie Łódź wyrosła jako samodzielna stolica nowego województwa na historycznych obszarach Mazowsza i Kujaw. Niektóre regiony historyczne przecinają granice państw. Na przykład na terenie Polski znajduje się fragment niemieckiego regionu historycznego Saksonia. Z kolei województwo lubuskie zawdzięcza swoją nazwę plemieniu Lubuszan i ich stołecznemu grodowi Lubaszowi (obecnie Lebus w Niemczech). Ekspansja terytorialna Polski sprawiła, że dawne tereny zamieszkiwane przez plemiona pruskie obecnie nazy-

wamy Mazurami, choć nazwa „Mazur” pierwotnie określała mieszkańca Mazowsza. Ruchy ludnościowe po 1945 roku miały duży wpływ na tożsamość regionalną (a właściwie jej degradację) w wielu częściach Polski. W zasadzie tylko Wielkopolska, zachodnia Małopolska i Podlasie oparły się dużym ruchom ludnościowym po 1945 roku i zachowały ciągłość osadnictwa i wynikającą z niej ciągłość tożsamości lokalnej mieszkańców. Z kolei brak pewności co do dalszych losów tzw. Ziemi Odzyskanych utrudniał budowę kapitału społecznego na tych terenach.

Obowiązujący obecnie podział terytorialny kraju implikuje podział kompetencji, a także zasobów pomiędzy trzy szczeble zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Dzięki przeprowadzonym przez autora wywiadam pogłębionym z pracownikami JST zajmującymi stanowiska kierownicze w samorządzie udało się zebrać następujące opinie:

- Polskie prawo nie jest nastawione na motywowanie do współpracy pomiędzy samorządami. Szczególnie brak współpracy zauważalny jest w relacjach miasto na prawach powiatu – powiat(y) ościenny(e)². Każdy z uczestników jest „wyznawcą kultu zadań danego samorządu”. Decydenci nie wychodzą poza zadania wyznaczone im przez ustawę („trzymają się tego, co zapisane jako ich zadanie”).
- Powiaty pierścieniowe zyskują na swojej specyfice w ten sposób, że część ich zadań jest realizowana przez miasto, co odciąża powiat pierścieniowy (np. powiat poznański w zasadzie nie musi troszczyć się o finansowanie kultury, skoro w odległości od kilkuset metrów do kilkunastu kilometrów od mieszkańców powiatu poznańskiego znajdują się atrakcje kulturalne jednego z największych ośrodków kulturalnych i naukowych w Polsce). I na odwrót, powiaty zlokalizowane z dala od takich ośrodków, jak Gdańsk, Poznań, Wrocław czy Kraków, mają utrudnione zadanie, jeśli chodzi o zapewnienie swoim mieszkańcom dostępu do kultury.
- Rozwój metropolii w Polsce powoduje rosnące dysproporcje pomiędzy powiatami. Powiaty „obwarzankowe” (pierścieniowe) stają się quasi-miastami, a miasto Zielona Góra, które połączyło się z powiatem pierścieniowym, jest tego dobrym przykładem. Jednak warto zauważyć, że zjawisko wchłaniania przedmieść nie jest zjawiskiem odosobnionym. Autonomiczne osady zlokalizowane w pobliżu miasta zawsze z czasem stawały się jego częścią, np. najmniejsze miasto Polski – Ostrówek, wymieniane w dokumentach średniowiecznych – zostało wchłonięte przez Poznań, podobnie było z warszawską Pragą, krakowskim Kazimierzem czy poznańskim Chwaliszewem (do 1800 roku autonomiczne miasto na prawym brzegu Poznania).
- Samorządowcy są mocno motywowani wynikami oceny przedstawianymi przez popularne media. Można powiedzieć, że do pewnego stopnia rozwój

² Na określenie powiatu lub powiatów otaczających powiat grodzki stosuje się kilka określeń m.in. „powiat pierścieniowy”, ale także „powiat obwarzankowy”.

polskich samorządów jest „napędzany ambicją”. Może to mieć efekty zarówno pozytywne, jak i negatywne, np. budowa aquaparków w niewielkich ośrodkach lub budowa centrów, takich jak opera czy lotnisko (casus lotniska w Radomiu), w ośrodkach o średnim znaczeniu w skali kraju. Jeden respondentów zauważył, że publiczne wypowiedzi liderów samorządowych często mają charakter promocyjny („Starosta uzasadnia potrzebę swojego istnienia”).

- Przyszłość jest postrzegana selektywnie. Długoterminowo widzą pojedyncze projekty, a nie całość powiatu. Z przyszłości częściowych nie tworzą jednej przyszłości. Zamiast wizji powiatu pojawia się „przyszłościowanie” (*futurizing*).

W jakichkolwiek rozważaniach na temat sensu istnienia powiatów należy uwzględnić aspekt ludnościowy. W trakcie tworzenia ustawy samorządowej zakładano, że powiat mógłby się składać z 200–400 tys. mieszkańców. Wśród wielu opinii na temat optymalnego składu ludnościowego powiatu wymienia się obecnie liczbę około 100–150 tys. mieszkańców, bo tylko wtedy zarządzanie finansami daje odpowiednie korzyści skali. Tak więc głosy opowiadające się za likwidacją powiatów powinny raczej dotyczyć zwiększenia ich siły ekonomiczno-społecznej. Samo istnienie powiatu ma głęboko uzasadniony sens, natomiast w polskiej rzeczywistości, także z przyczyn historyczno-sentymentalnych, mamy do czynienia ze współistnieniem jednostek samorządu terytorialnego, które tylko formalnie są równorzędne. Na przykład powiat poznański przewyższa pod względem PKB wytwarzanego na jego terenie kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset razy inne powiaty na terenie Polski.

Najnowsza historia powiatów w Polsce rozpoczyna swój rozdział w roku 1998, kiedy to kończyły się prace nad reformą samorządową i trójstopniowym podziałem administracyjnym kraju. W tabeli 1 przedstawiono wielkość powiatów w latach 1998–2013 w świetle założeń reformy samorządowej. Jednym z założeń trójstopniowego podziału administracji publicznej była zasada pomocniczości. Słowo „pomocniczość”, jak zauważa Janelle Kerlin [2002], jest silnie związane z nauczaniem Kościoła Katolickiego. Zasada ta oznacza, że wyższe stopnie zarządza-

Tabela 1. Wielkość powiatów w latach 1998–2013 w świetle założeń reformy samorządowej

Kryterium	1998 rok 308 powiatów		2002 rok 314 powiatów		2013 rok 314 powiatów	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Co najmniej 5 gmin	285	93	287	91	287	91
Co najmniej 50 tys. mieszkańców	247	80	247	79	247	79
Miasto siedziba powiatu liczy co najmniej 10 tys. mieszkańców	283	92	285	90	286	91

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

nia nie powinny interweniować w działania niższych szczebli, a jedynie zapewniać wsparcie w koordynacji aktywności na poziomie lokalnym.

Głównym kryterium przemawiającym za utworzeniem powiatu jest jego potencjał ludnościowy – powiat z założenia powinien dostarczać usług publicznych, których nie opłaca się dostarczać na poziomie gminy. Efekty skali w niektórych powiatach są jednak trudne do osiągnięcia w sytuacji stopniowej depopulacji kraju (tabela 2).

Tabele 3–5 przedstawiają kwestię dostarczania usług publicznych i uzyskiwania efektów skali dzięki istnieniu powiatów.

Funkcjonowanie powiatu, podobnie jak innych jednostek samorządu terytorialnego, jest sformalizowane, a ramy działania opierają się na przepisach prawnych. W wypadku Polski zauważalne jest nakładanie się zadań powiatu oraz gmin. Spotyka się głosy mówiące o bezzasadności funkcjonowania powiatów w Polsce. Jeszcze zanim powstała trójszczeblowa struktura samorządowa w Polsce, pod-

Tabela 2. Powiaty spełniające kryteria wielkościowe z 1998 roku

Kryterium	Stan z 1998 roku	Stan z 2013 roku	Prognoza na 2035 rok
Powyżej 50 tys. mieszkańców, ale liczące mniej niż 5 gmin	11	13*	10
Mniej niż 50 tys. mieszkańców	50	67	95
Miasto na prawach powiatu liczące mniej niż 100 tys. mieszkańców	26	27	33

* W 2002 roku utworzono siedem nowych powiatów, wydzielając je z dotychczas funkcjonujących. W efekcie o dwa zwiększyła się liczba powiatów, które przy liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. składały się z mniej niż pięciu gmin.

Ź r ó d ł o: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

Tabela 3. Powiatowa administracja zespolona

Wyszczególnienie	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Razem
Powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne	260	56	316
Powiatowe inspektoraty weterynaryjne	258	46	304
Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego	313	65	378
Powiatowe komendy policji	271	66	337
Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	269	66	351

Ź r ó d ł o: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

Tabela 4. Powiatowa administracja i jednostki organizacyjne powiatu

Wyszczególnienie	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Razem
Starostwa powiatowe/urzędy miast na prawach powiatu	314	66	380
Powiatowe urzędy pracy	312	26	338
Domy Pomocy Społecznej	250	58	308
Szpitale	265	36	301
Szkoły ponadgimnazjalne	314	66	380

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

Tabela 5. Instytucje o zasięgu powiatowym

Wyszczególnienie	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Razem
Prokuratury rejonowe	244	64	308
Sądy rejonowe + oddziały zamiejscowe	157 + 85	61 + 1	218 + 86
Urzędy skarbowe	257	65	322
Agencje Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	273	41	314
Zakłady Ubezpieczeń Społecznych (inspektorat + placówka terenowa)	172 + 59	31 + 3	203 + 62
Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	217	32	249

Źródło: Materiały Związku Powiatów Polskich 2014.

noszono głosy na temat bezzasadności tworzenia powiatów [Czy potrzebujemy... 1997]: „gmina – jednostka terytorialnie dostatecznie mała i dostatecznie zwarta socjologicznie, w administrowaniu której obywatele mogą brać bezpośredni udział. W Polsce nie wykształciły się jeszcze w pełni nawyki takiego udziału, tym bardziej trudno spodziewać się ich wobec wyższego szczebla administracji. Budowa dodatkowych szczebli administracji jest całkowicie sprzeczna ze współczesnymi światowymi tendencjami do likwidowania pośrednich szczebli zarządzania i administracji, tendencjami opartymi na rewolucyjnym rozwoju elektronicznych technik informacji i łączności.”

Mówiąc o kapitale intelektualnym powiatu, nie tylko nie można abstrahować od jego zadań, ale należy brać je pod uwagę jako swego rodzaju bieguny wzrostu kapitału intelektualnego. Powiat, zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego), przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W Polsce brak jest konsensusu odnośnie do tego, czy trójstopniowy podział administracyjny jest uzasadniony. Można spotkać wiele głosów krytyki pod adresem zasadności funkcjonowania powiatów. Zwolennicy likwidacji powiatów jako wzór podają podział administracyjny Polski, który funkcjonował od 1975 roku (49 województw podzielonych na gminy). Likwidacja szczebla powiatowego miałaby pewne zalety, wśród których można wymienić nobilitację miast średniej wielkości, które w obecnym podziale administracyjnym utraciły swój status stolicy województwa. Wśród nich szczególnie warto wymienić takie miasta jak Kalisz, Radom, Koszalin, Słupsk, Częstochowę i kilka innych.

Problemy i kontrowersje, jakie niesie ze sobą podział Polski na powiaty, mają swoje korzenie w nierównościach, jeśli chodzi o poziom rozwoju różnych regionów Polski. Z perspektywy Wielkopolski, Dolnego Śląska, Śląska i kilku innych części Polski istnienie powiatów jest naturalne i oczywiste. Regiony te mają wysoki potencjał ludnościowy i gęstą sieć osadniczą. Dostępność usług publicznych, które oferuje miasto będące siedzibą powiatu, ma pozytywny wpływ na jakość życia. Poza tym wiele miejscowości w zachodniej Polsce na stałe wrosło w świadomość mieszkańców jako lokalne centra administracyjno-kulturalne. Z drugiej strony

funkcjonowanie siedzib powiatów w regionach Polski Wschodniej ma mniejsze uzasadnienie historyczne i ekonomiczne.

Trzeba pamiętać o historycznych korzeniach powiatów sięgających czasów normańskich w zachodniej Europie. Powiaty (*skires*) służyły do mobilizacji zasobów lokalnych na potrzeby opodatkowania i wojny. To lokalne sieci społeczne, czyli potencjał ludnościowy, tworzyły potrzebę organizacji powiatów i przede wszystkim wokół potencjału ludnościowego należy skierować wszelkie dyskusje na temat zasadności podziału administracyjnego Polski. Można zaryzykować stwierdzenie, że najbardziej racjonalnymi kierunkami zmian w podziale administracyjnym Polski powinny być:

- 1) powrót do koncepcji 10–12 województw,
- 2) likwidacja powiatów (połączenie) o niskim potencjale ludnościowym (przede wszystkim na Pomorzu Środkowym, Podkarpaciu i w kilku innych częściach Polski).

Głosy krytyki dotyczące zasadności funkcjonowania powiatów można również traktować jako swego rodzaju postulaty wobec administracji lokalnej w Polsce: skoro jest tyle głosów krytyki wobec powiatów, należy lepiej wykorzystywać ich potencjał, zamiast postulować likwidację. Niski poziom kapitału społecznego w Polsce jest przedstawiany przez wielu badaczy jako bariera dla rozwoju naszego kraju. Powiat tymczasem to doskonała przestrzeń do uczenia społeczeństwa, czym jest kapitał społeczny. Przestrzeń gminy jest zbyt mała do rozwoju kapitału pomocowego, czyli łączącego „nas” z „obcymi”. Reasumując, można więc stwierdzić, że w istocie potrzebna jest w Polsce reforma drugiego stopnia administracji, która powinna być przede wszystkim skierowana na podniesienie kapitału społecznego (podniesienie intensywności współpracy obserwowanej na poziomie gmin na poziomie powiatu). Z drugiej strony warto też myśleć o delegowaniu pewnych funkcji prorozwojowych, które obecnie kojarzone są z poziomem województwa, na poziom powiatu [Fazlagić 2014b].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym definiuje zakres działań i zadań powiatu w następujący sposób:

1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:
 - 1) edukacji publicznej,
 - 2) promocji i ochrony zdrowia,
 - 3) pomocy społecznej,
 - 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - 4) polityki prorodzinnej,
 - 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
 - 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
 - 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - 8) kultury fizycznej i turystyki,

- 9) geodezji, kartografii i katastru,
 - 10) gospodarki nieruchomościami,
 - 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
 - 12) gospodarki wodnej,
 - 13) ochrony środowiska i przyrody,
 - 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
 - 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
 - 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
 - 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
 - 18) ochrony praw konsumenta,
 - 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 20) obronności,
 - 21) promocji powiatu,
 - 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
 - 23) działalności w zakresie telekomunikacji.
2. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.
 3. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu.
 4. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.
 5. Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.
 6. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Przy rozważaniach nad definicją i istotą kapitału intelektualnego powiatu nie można abstrahować od zapisów prawnych dotyczących jego zadań. Do zadań powiatu należą [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.]:

1. Sprawy wspierania osób niepełnosprawnych

Wśród przykładów można wymienić:

- dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych,
- likwidację barier architektonicznych, barier w komunikowaniu się i barier technicznych,
- realizację programów rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

2. Sprawy geodezji, kartografii i katastru

Wśród przykładów można wymienić:

- prowadzenie rejestrów geodezyjnych,
- tworzenie, prowadzenie i udostępnianie baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie,
- ochronę znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.

3. Sprawy gospodarki wodnej

Wśród przykładów można wymienić:

- wydawanie kart wędkarskich lub kart łowiectwa podwodnego,
- wydawanie pozwoleń, zezwoleń i uprawnień związanych z gospodarką wodną, wykorzystaniem cieków i zbiorników wodnych,
- przyznawanie odszkodowań za grunty zajęte trwale przez wody stanowiące własność państwa na wniosek właściciela gruntów.

4. Sprawy ochrony środowiska i przyrody

Wśród przykładów można wymienić:

- przeciwdziałanie naruszeniom przepisów ochrony środowiska,
- ustalanie sposobu i zakresu działań w celu usunięcia przyczyny szkodliwego oddziaływania na środowisko i przywrócenia środowiska do stanu właściwego,
- prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o środowisku.

5. Sprawy rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego

Wśród przykładów można wymienić:

- działania związane z ochroną lasów oraz zwierząt leśnych,
- współpracę z przedstawicielami Izby Rolniczej, Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie spraw rolnictwa.

6. Sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska

Wśród przykładów można wymienić:

- zadania związane z ochroną przeciwpowodziową, zabezpieczenia przeciwpowodziowego,
- wyposażenie i utrzymanie magazynu przeciwpowodziowego.

7. Sprawy przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy

Wśród przykładów można wymienić:

- programy aktywizujące oraz doszkalające dla bezrobotnych,
- prowadzenie powiatowych urzędów pracy,
- działania na rzecz wyrównywania szans na rynku pracy.

8. Sprawy ochrony praw konsumenta

Wśród przykładów można wymienić:

- zadania realizowane przez powiatowego rzecznika praw konsumentów, w tym zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- edukacja w zakresie praw konsumenckich.

9. Sprawy obronności

Wśród przykładów można wymienić:

- działania związane z obroną cywilną, w tym edukację w zakresie bezpieczeństwa i obronności cywilnej;
- kierowanie obronnością w czasie pokoju;
- planowanie i organizowanie szkolenia obronnego oraz ćwiczeń obronnych;
- organizowanie doręczania kart powołania w trybie akcji kurierskiej.

Samorząd powiatowy odpowiada za sprawy dotyczące życia mieszkańców na obszarze powiatu, a więc przekraczające zasięg pojedynczej gminy. Do jego zadań należą:

- w zakresie dróg i transportu zbiorowego:
 - budowa, remonty dróg powiatowych,
 - organizowanie sieci transportu publicznego między gminami, ustalanie cen urzędowych za bilety komunikacji publicznej (powiatowej);
- w zakresie edukacji i kultury:
 - budowa, utrzymanie, remonty szkół ponadpodstawowych, specjalistycznych, artystycznych, zawodowych; powiat wypłaca pensje pracownikom tych placówek; może też, tak samo jak gminy w przypadku szkół podstawowych, z własnych pieniędzy podnosić pensje nauczycielom ponad ustawowe limity; władze powiatu mają wpływ na wybór dyrektora szkoły,
 - budowa i utrzymanie powiatowych bibliotek, ośrodków kultury, zespołów teatralnych czy muzycznych,
 - prowadzenie powiatowych baz sportowo-rekreacyjnych;
- w zakresie zdrowia:
 - finansowanie i nadzór nad funkcjonowaniem szpitali ponadgminnych, tworzenie takich placówek i prowadzenie w nich inwestycji;
- w zakresie rynku pracy:
 - aktywne zwalczanie bezrobocia (między innymi organizowanie robót publicznych), wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych;
- w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego:
 - dbałość o bezpieczeństwo publiczne na obszarze powiatu,
 - ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa,

- zwierzchnictwo nad powiatową komendą policji, straży pożarnej, powiatowym inspektorem sanitarnym,
- współpraca z administracją rządową w zapobieganiu klęsk żywiołowych,
- opiniowanie powiatowych komendantów policji i straży pożarnej;
- w zakresie pomocy społecznej:
 - budowa i utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej i kierowanie osób ubiegających się o przyjęcie do domu pomocy społecznej,
 - prowadzenie powiatowych centrów pomocy rodzinie, oferujących wszechstronną pomoc i poradnictwo rodzinne,
 - organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, pomoc w integracji ze środowiskiem wychowankom domów dziecka czy zakładów dla nieletnich,
 - współpraca z organizacjami społecznymi w sprawie pomocy osobom niepełnosprawnym;
- w zakresie obsługi administracyjnej, zezwoleń, nadzoru:
 - wydawanie zezwoleń na sprowadzanie zwłok albo szczątków ludzkich z obcego państwa,
 - wydawanie zezwoleń wodno-prawnych,
 - nadzór budowlany, kontrola nad przestrzeganiem prawa budowlanego,
 - wydawanie zgody na inwestycje, które mogą wywierać niekorzystny wpływ na środowisko,
 - wydawanie koncesji na wydobycie kopalin, jeśli powierzchnia wydobycia nie przekracza dwóch hektarów,
 - rejestracja pojazdów, wydawanie i zatrzymywanie praw jazdy, szkolenia i egzaminowanie kierowców,
 - wydawanie zezwoleń na organizowanie imprez na drogach gminnych i powiatowych,
 - wydawanie decyzji w sprawie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa,
 - przekształcanie użytkowania wieczystego w prawo własności,
 - nadzór ekologiczny i sanitarny;
- w zakresie komunikacji:
 - rejestracja pojazdów,
 - wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami,
 - wydawanie zezwoleń na krajowy przewóz osób,
 - wydawanie upoważnień dla stacji kontroli pojazdów (SKP), uprawnień dla diagnostów oraz nadzór nad SKP,
 - wydawanie zezwoleń na prowadzenie szkolenia kandydatów na kierowców i kierowców oraz nadzór nad nimi,
 - wydawanie legitymacji instruktora,
 - wydawanie zezwoleń na organizację imprez sportowych, zgromadzeń i innych oraz związanych z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny;

2.3. Konkurencyjność i produktywność

Komisja Europejska zauważyła, iż pomimo że w każdym regionie istnieją konkurencyjne i niekonkurencyjne firmy, każdy region posiada również określone cechy, które wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstw prowadzących działalność na jego terenie. Wśród tych cech można zidentyfikować między innymi fizyczną i społeczną infrastrukturę, umiejętności i wiedzę pracowników oraz efektywność i sprawność działania instytucji publicznych [European Commission 1999, za: Kondratiuk-Nierodzińska 2013, s. 75].

Zarówno konkurencyjność, jak i produktywność to pojęcia ekonomiczne określające parametry danej gospodarki. Konkurencyjność jest pojęciem relatywnym – odnosi się zawsze do pozostałych obiektów w porównywanej populacji. Powiat konkurencyjny to powiat „lepszy od...”. Pojęcie konkurencyjności bywa najczęściej odnoszone do dwóch szczebli analizy – przedsiębiorstwa (skala mikro) oraz gospodarki narodowej (skala makro). Rzadziej spotyka się próby zdefiniowania oraz analizy konkurencyjności w skali regionu, województwa [Kondratiuk-Nierodzińska 2013, s. 15] czy powiatu (NTS 4). Konkurencyjność można odnosić do pewnych elementów gospodarki lub jej całości.

Konkurencyjność jest właściwością obiektu, który oceniamy. Pojęcie konkurencyjności (*competitiveness*) zostało spopularyzowane w naukach ekonomicznych przez Michaela Portera [1993]. Obecnie konkurencyjność uznawana jest za ważny, pozytywny atrybut krajów, regionów, miast, przedsiębiorstw, a także jednostek („konkurencyjny na rynku pracy” – czyli posiadający kwalifikacje poszukiwane przez pracodawców). Najprostsza definicja konkurencyjności sprowadza się do stwierdzenia, że oznacza ona zdolność gospodarki, lub jej dowolnego elementu, do odnoszenia korzyści z działalności gospodarczej. Konkurencyjność to zdolność do osiągania sukcesu w gospodarczej rywalizacji [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli 1991]. Znaczący wkład w rozwój teorii konkurencji miały prace J. Robinson [1969] i E. Chamberlina [1933], w których wyeksponowano znaczenie niedoskonałej konkurencji. Autorzy ci podkreślali znaczenie konkurowania innymi sposobami niż ceną.

J. Reiljan, M. Hinrikus i A. Ivanov wyróżnili trzy poziomy konkurencyjności w zależności od sposobu interakcji lub jej braku między uczestnikami życia gospodarczego [za: Bosak i Bieńkowski 2004, s. 31]:

- Poziom 1 – zdolność do przetrwania (*ability to survive*) – najniższy poziom konkurencyjności, który odnosi się do zdolności pasywnej adaptacji do otoczenia konkurencyjnego bez znaczących zmian czy rozwoju. Takie zachowanie możliwe jest, zdaniem autorów, jedynie wówczas, gdy dany podmiot znajduje się w dobrze strzeżonej niszy rynkowej lub cały czas opuszcza bardziej atrakcyjne segmenty rynku w celu uniknięcia konkurencji.
- Poziom 2 – zdolność do rozwoju (*ability to develop*) – średni poziom konkurencyjności, który odnosi się do zdolności aktywnego reagowania na zmiany

w otoczeniu konkurencyjnym i dzięki temu do doskonalenia się oraz działania bardziej efektywnie. Zdolność do rozwoju oznacza podejmowanie przez podmiot gospodarczy stałego wysiłku w celu poprawy swojej pozycji konkurencyjnej, co zależy także od konkurencyjności pozostałych podmiotów oraz obiektywnych czynników otoczenia.

- Poziom 3 – uzyskanie wyższości (*superiority*) – najwyższy poziom konkurencyjności, który odnosi się do zdolności wpływania na otoczenie konkurencyjne poprzez bardziej efektywne działania, szybszy rozwój oraz lepszą jakość działania w stosunku do konkurentów. Wyższość oznacza, że działania danego podmiotu mają wpływ na pozycję konkurencyjną pozostałych konkurentów, którzy mierzą swoją pozycję w relacji do lidera.

J. Fagerberg, M. Knell i M. Srholec [za: Kondratiuk-Nierodzińska 2013] na potrzeby analizy porównawczej 49 krajów pod względem konkurencyjności i czynników ją determinujących wyodrębnili cztery jej rodzaje:

- konkurencyjność technologiczną (*technological competitiveness*) – ten rodzaj konkurencyjności oznacza zdolność do konkurowania na rynku nowych towarów i usług, dlatego jest ściśle związany z innowacyjnością danego kraju,
- konkurencyjność zasobową (*capacity competitiveness*) – determinowana jest przez cztery rodzaje czynników: kapitał ludzki, infrastrukturę technologii informacyjnych, dyfuzję oraz aspekty społeczne i instytucjonalne,
- konkurencyjność cenową/kosztową (*price/cost competitiveness*) – oznacza zdolność do konkurowania czynnikami natury kosztowej (np. jednostkowy koszt pracy w przemyśle),
- konkurencyjność popytową (*demand competitiveness*) – odnosi się do relacji pomiędzy realizowaną przez dany kraj strukturą produkcji (lub handlu) a popytem.

W celu wyeliminowania powyższych problemów najwłaściwsze wydaje się przyjęcie definicji konkurencyjności regionu analogicznej do definicji konkurencyjności gospodarki narodowej opierającej się na najistotniejszych według wielu autorów jej czynnikach – produktywności, zatrudnieniu i standardzie życia ludności, które można uznać za wypadkową pozostałych. Sukces regionu w walce konkurencyjnej mógłby być zatem określony jako wysoki i rosnący standard życia ludności przy utrzymującej się wysokiej stopie zatrudnienia [Oughton i Whittam 1996, s. 58–78]. Nie oznacza to jednak pominięcia pozostałych czynników wpływających na osiągnięcie przez daną jednostkę terytorialną przewagi konkurencyjnej. Produktywność czynników produkcji, standard życia ludności oraz zatrudnienie stanowią wypadkową ich działania, a zatem najlepiej obrazują ogólną konkurencyjność regionu [Kondratiuk-Nierodzińska 2013, s. 38]. Z kolei M. Kitson i R. Martin [2004, s. 995] wyróżnili następujące czynniki przewagi konkurencyjnej regionu:

- kapitał infrastrukturalny,
- kapitał wiedzy/kreatywny,

- kapitał ludzki,
- kapitał społeczny i instytucjonalny,
- kapitał produkcyjny,
- kapitał kulturowy.

Konkurencyjność może dotyczyć każdego stopnia agregacji: od pojedynczego wyrobu, przedsiębiorstwa, branży, sektora działalności, regionu do całej gospodarki narodowej. Obszerny i kompleksowy wywód na temat konkurencyjności przedsiębiorstwa przedstawili M. Gorynia i B. Jankowska [2008]. Zdaniem autorów, konkurencyjność jest pojęciem teoretycznym odnoszącym się do rynkowego sposobu regulacji. „W rynkowym systemie regulacji istota zachowań podmiotów gospodarczych sprowadza się bowiem do konkurowania, rywalizacji i konfrontacji na rynku. Konkurencyjność oznacza umiejętność konkurowania, a więc działania i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu. Na długą metę atrybut konkurencyjności przysługuje organizacji, która potrafi przetrwać. Na krótką metę znamieniem konkurencyjności jest posiadanie pod jakimś względem przewagi nad rywalami”. Odnosząc powyższe stwierdzenia do sytuacji powiatu, można uznać, że są one bardzo adekwatne. Podobnie jak w przypadku niekonkurencyjnych przedsiębiorstw, także w przypadku powiatów możemy obserwować tendencje związane ze spadkiem liczby mieszkańców i dochodów podatkowych, które w dłuższym okresie prawdopodobnie doprowadzą do ich likwidacji, jeżeli negatywne trendy nie zostaną odwrócone.

Zdaniem ekspertów firmy doradczej Accenture, wkraczamy w epokę „konkurencyjnej odpowiedzialności” (*competitive responsibility*), w której największe sukcesy odniosą miasta inteligentne (*intelligent cities*), tzn. takie, którym uda się zrealizować jednocześnie dwa cele [Accenture 2015]:

- 1) zredukowanie negatywnego wpływu mieszkańców i przedsiębiorstw na środowisko naturalne poprzez zapewnienie usług publicznych odpowiedniej jakości,
- 2) stworzenie atrakcyjnego środowiska ekonomicznego i społecznego dla rozwoju mieszkańców, firm.

Oba cele są ze sobą ściśle powiązane. Dzięki globalizacji świat stał się polem dla rywalizacji podmiotów, które w przeszłości nigdy nie były dla siebie bezpośrednimi konkurentami. Dotyczy to nie tylko przedsiębiorstw, ale także miast i powiatów. Wiele powiatów konkuruje ze sobą o:

- mieszkańców (rezydentów); przykładem jest program stypendialny dla absolwentów najlepszych liceów ze Szczecina sponsorowany przez Miasto Poznań,
- inwestycje ze strony przedsiębiorstw (powiat wrzesiński przyciągnął inwestycję Volkswagen Group, o którą rywalizował z powiatem poznańskim, a także z powiatem z Turcji),
- inwestycje publiczne o znaczeniu zarówno ekonomicznym (np. tunel pod rz. Motławą w Gdańsku, nowy dworzec kolejowy w Łodzi), jak i społeczno-

-prestizowym (np. w 2015 roku w Gdańskim Parku Naukowo-Technologicznym oficjalnie rozpoczęła działalność Polska Agencja Kosmiczna; Łódź przyciągnęła inwestycję w postaci Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Kraków jest siedzibą Narodowego Centrum Nauki),

– turystów.

Zdaniem M. Finc, region konkurencyjny to taki, który umożliwia tworzenie nowych kombinacji strukturalnych poprzez korzystanie z jego zasobów ludzkich i rzeczowych, dających przewagę umożliwiającą skomercjalizowanie wytworów regionu. Tej zdolności muszą sprzyjać infrastruktura techniczna i społeczna oraz relacje funkcjonujące w regionie. Rozwój regionalny to systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju [Fic 2003, s. 12].

Wiele powiatów w poszukiwaniu filarów swojej konkurencyjności może nie zauważyć makroekonomicznych uwarunkowań, jakie cechują polską gospodarkę [Fazlagić 2000]. W miarę jak gospodarki uzyskują coraz wyższy poziom PKB, maleją stopy zwrotu z inwestycji, a co za tym idzie rentowność kapitału. Spada także podaż taniej siły roboczej. Niektóre polskie powiaty w zasadzie już zbliżają się do poziomu, w którym bezrobocie jest niezauważalne i przedsiębiorstwa są zmuszone podnosić płace lub zapewniać dopływ taniej siły roboczej z innych powiatów. To z kolei powoduje napływ inwestycji w sektorze usług, w których koszty pracy są wysokie, ale nie decydują o przewadze konkurencyjnej, tak jak w przypadku branż produkcyjnych opartych na niskich kosztach pracy. Ponadto zmniejszanie się dystansu do liderów coraz bardziej zmniejsza znaczenie renty marudera, czyli uczenia się na doświadczeniach lidera (*Leapfrogging*).

Wiele opracowań podkreśla znaczenie skutecznego konkurowania w walce o zasoby zewnętrzne, które pozwalają na przyspieszenie rozwoju, na przykład autorzy raportu dotyczącego kwestii innowacyjności polskiej gospodarki wskazują na dwa zasadnicze aspekty budowania konkurencyjności miast i regionów, otóż „konkurencyjnymi nazwiemy te z nich, które wygrywają globalną rywalizację o kapitał, szczególnie kapitał kreatywny (zarówno materialny, jak i ludzki), oraz te, które stwarzają warunki pozwalające firmom w nich zlokalizowanym uzyskać wysoką konkurencyjność” [Geodecki i in. 2012, s. 9, za: Szultka 2014]. W związku z tym wyróżnić można dwie komplementarne wobec siebie narracje:

- 1) trzeba tworzyć kapitał intelektualny w celu przyciągnięcia zasobów (inwestycji) z zewnątrz,
- 2) trzeba tworzyć warunki do powstawania kapitału intelektualnego wewnątrz powiatu z powodu braku napływu inwestycji.

M. Fairbanks zauważa, że narody, które nie generują bogactwa w szybkim tempie, łączy wspólna sieć podobieństw: przywiązują one zbyt dużą wagę do zasobów naturalnych, w tym do taniej siły roboczej, a także pokładają wiarę w przewadze

wynikającej z korzystnego klimatu, położenia geograficznego oraz przychylności rządu. Z tego powodu przeważnie nie tworzą zaplecza umożliwiającego wytwarzanie zróżnicowanych dóbr i usług, które przedstawiałyby większą wartość dla wymagającej klienteli, skłonnej zapłacić za nie więcej pieniędzy.

Przewaga konkurencyjna jest pojęciem względnym i w wypadku m.in. powiatów zależy od umiejętności konkurowania z innymi w danej „populacji” (tzn. województwie, regionie, kraju itd.). Konkurencja między powiatami, szczególnie miastami, powoduje swego rodzaju „wyścig zbrojeń”. Innowacje powstające w miastach szybciej lub później ulegają absorpcji w innych miastach. Przewaga konkurencyjna więc nie wynika jedynie ze zdolności miast do wytwarzania innowacji, lecz raczej z ich wdrażania szybciej niż „konkurenci”.

Koncentrując się na łatwych do naśladowania rodzajach przewagi, na tych niższych formach kapitału, państwa owe konkurują jedynie pod względem cen, co prowadzi do ciągłego obniżania wynagrodzeń. W ten sposób można się jedynie przekonać, które państwo będzie najbiedniejsze przez najdłuższy okres. To eksport oparty na ubóstwie zamiast na generowaniu bogactwa. Zdolność danego narodu do tworzenia dla konsumentów krajowych i zagranicznych zarówno bodźców cenowych, jak i pozacenowych stanowi o jego produktywności, a zatem i dobrobycie [Fairbanks 2003, s. 401].

Konkurencyjność regionów jest systematycznie badana m.in. przez Komisję Europejską. Regionalny wskaźnik konkurencyjności (*Regional Competitiveness Index*) podsumowuje pozycję konkurencyjną regionów europejskich na bazie wskaźników proponowanych przez Światowe Forum Ekonomiczne w *Global Competitiveness Report*. Jest to ogólny ranking konkurencyjności większości krajów świata. Ranking ten jest przygotowywany z wykorzystaniem syntetycznego wskaźnika *Global Competitiveness Index* – globalnego wskaźnika konkurencyjności [Mrozińska i Ziółkowska 2011].

Związek Powiatów Polskich tworzy taki ranking [*Ranking gmin i powiatów w 2016 roku* 2016], w którym ocena odbywa się w następujących kategoriach:

- ranking powiatów do 60 tys. mieszkańców,
- ranking powiatów od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców,
- ranking powiatów powyżej 120 tys. mieszkańców,
- ranking miast na prawach powiatu,
- ranking gmin miejskich i miejsko-wiejskich,
- ranking gmin wiejskich.

M. Gorynia i B. Jankowska [2008, s. 55] rozróżnili dwa wymiary konkurencyjności: ze względu na branże (wewnątrzbranżową i międzybranżową) oraz rynek (krajową i zagraniczną). Odpowiednikiem wewnątrzbranżowej konkurencyjności jest rywalizacja pomiędzy powiatami o te same zasoby, np. organizację kongresu, tytuł Europejskiego Miasta Kultury, prawo do organizacji imprezy sportowej. Odpowiednikiem konkurencyjności międzybranżowej jest promocja miasta, która

ma służyć poszukiwaniu różnych zasobów. Odpowiednikiem konkurencji krajowej jest rywalizacja między miastami i powiatami w Polsce – najczęściej spotykana. Czasami rywalizacja dotyczy miast i powiatów z zagranicy. Na przykład wielkopolska Września pozyskała inwestycję Volkswagena, wygrywając rywalizację z Turcją.

Konkurencyjność nie jest cechą absolutną. Konkurencyjny powiat to taki, który jest lepszy od pozostałych. Rozwój społeczny i technologiczny sprawia, że czynniki dające przewagę konkurencyjną powiatowi w przeszłości z czasem stają się standardem⁹. Trwała konkurencyjność jest bardzo trudna do osiągnięcia. Historia pokazuje, że czynniki zewnętrzne, m.in. geograficzne (np. upadek jednego z najbogatszych miast średniowiecznej Europy – Antwerpii – jest przypisywany zamuleniu ujścia Skaldy), polityczne (np. rozwój Warszawy w XVII jako miejsca dogodnie zlokalizowanego po ustanowieniu Unii Polsko-Litewskiej i spadek znaczenia Krakowa), ekonomiczne (np. ustanowienie granicy celnej między Rosją a Królestwem Polskim, decyzja o nierozwijaniu przemysłu w Wielkopolsce podjęta przez Prusaków, którzy uczynili z tego regionu Prus spichlerz Niemiec i miejsce zbytu dla przemysłu z głębi Niemiec; rozwój Lwowa kosztem Krakowa jako decyzja polityczna Austrii) silnie wpływają na konkurencyjność miast i regionów.

Oprócz czynników zewnętrznych na konkurencyjność powiatu wpływają czynniki wewnętrzne. Warto wśród czynników wewnętrznych rozróżnić te wytworzone wewnątrz, jak i „zakupione”. Dobrym przykładem jest Festiwal Muzyki Filmowej Transatlantyk, który powstał w Poznaniu, ale z przyczyn finansowych został przeniesiony do Łodzi (miasto Poznań zredukowało poziom dotacji środków publicznych, miasto Łódź zgodziło się pokryć oczekiwaną przez organizatorów dotację i w ten sposób „zakupiło” Festiwal).

Poziom konkurencyjności powiatu jest pojęciem względnym – musi się odnosić do wszystkich pozostałych jednostek w populacji. Wiele zależy od aspiracji danego powiatu: np. Warszawa jest wysoce konkurencyjna w stosunku do innych polskich metropolii (pomimo że w kategoriach cząstkowych może przegrywać rywalizację), lecz nie jest konkurencyjna w stosunku do Londynu, Monachium czy Pekinu. Podobnie miasto Gorzów nie jest konkurencyjne wobec Poznania, lecz posiada przewagę w stosunku do Siedlec. Zazwyczaj w danym obszarze istnienie dwóch podobnych powiatów może prowadzić do rywalizacji, która nie zawsze służy ich rozwojowi (np. rywalizacja Zielonej Góry i Gorzowa). W Polsce problem

⁹ Tak było na przykład z siecią kanalizacyjną, która w wielu miastach Europy drastycznie ograniczyła zachorowalność na choroby układu pokarmowego w II poł. XIX wieku. Dziś posiadanie kanalizacji przez miasto nie jest wyróżnikiem na tle pozostałych. Podobnie jak z asfaltowymi drogami, które na początku XX wieku były nowinką technologiczną, a jeszcze w 1939 roku jedyna droga asfaltowa w Warszawie biegła z centrum na lotnisko Okęcie. W Poznaniu pierwsza droga asfaltowa powstała na ul. Św. Marcin w 1913 roku pod zaborem pruskim.

stanowi także to, że niektóre ośrodki powstały w ramach innych państw (i wówczas miały większe uzasadnienie ekonomiczne niż obecnie), na przykład Lublin (b. zabór Rosyjski) oraz Rzeszów (b. zabór austriacki) z ekonomicznego punktu widzenia powinny stanowić jeden peryferyjny ośrodek w południowo wschodniej Polsce (taką funkcję pełnił Lwów w czasach I RP i Poznań na kresach zachodnich). I być może, gdyby nie zabory, jedno z tych miast byłoby dzisiaj znacznie silniejszym ośrodkiem niż drugie. Zmiana granic państwowych po 1945 roku ujawniła więc swego rodzaju dublowanie funkcji w ramach pewnych obszarów. Wrocław wraz z Poznaniem i Szczecinem stanowią trzy stolice zachodniej Polski. W zdecydowanej większości powiatów polem odniesienia są inne powiaty znajdujące się w Polsce, ale nieliczne zabiegają o uzyskanie konkurencyjnej pozycji w skali międzynarodowej. Bardzo ważne jest wyróżnienie wśród powiatów pewnych kategorii porównawczych ze względu na cechy powiatu (zostaną one zidentyfikowane w dalszej części opracowania).

Rozwój ekonomiczny był możliwy dzięki stopniowemu zwiększaniu produktywności i wykorzystywaniu energii wytwarzanej z surowców energetycznych. Prosperita Zachodu i sukces cywilizacyjny krajów zachodnich w ostatnich kilku stuleciach przypisywane są lepszej zdolności do organizacji pracy i spożytkowania energii. Tak więc ekonomiczna produktywność jest niejako wynikiem splotu pozytywnych zjawisk, takich jak zdolność społeczeństwa do tworzenia instytucji, ochrony własności prywatnej czy wykorzystania wiedzy naukowej na potrzeby postępu technicznego (m.in. dzięki zaangażowaniu naukowców w tworzeniu wynalazków). Wysoka produktywność jest zatem miernikiem *ex post* pozytywnych zjawisk zachodzących na danym obszarze. Produktywność odzwierciedla także poziom wykształcenia ludności i jakość systemu edukacji. Przejście od fazy agrarnej do przemysłowej wymagało, aby chłopci pańszczyźniani zmienili styl życia i swoje przyzwyczajenia. Wzrost produktywności, jaki wystąpił w ostatnich 100 latach, jest uznawany za jeden z najlepszych mierników postępu cywilizacyjnego. Peter Drucker wskazuje na 50-krotny wzrost produktywności robotnika amerykańskiego [Drucker 1999]. Produktywność może być uznana za jeden z komponentów konkurencyjności. Jest mierzona wartością dodaną brutto na jednego pracującego. Dane te są umieszczone w rachunkach regionalnych i niezmiennie schodzą do poziomu NTS 3 (podregiony).

Produktywność jest funkcją wielu czynników, wśród których można wymienić: jakość edukacji, jakość struktur organizacyjnych, jakość instytucji, kapitał społeczny itp. Jest ona istotnym czynnikiem w pozyskiwaniu inwestycji, który może niwelować przewagę kosztową. Na przykład Polska jest atrakcyjniejszym miejscem lokalizowania centrów usług wspólnych, pomimo że poziom płac jest tutaj wyższy niż w Indiach czy Chinach. Tak rozumiana produktywność jest związana także z dostosowaniem kulturowym potencjalnego inwestora do miejsca inwestycji oraz wymagań klienta końcowego.

W ujęciu społecznym przez termin produktywność rozumie się mentalność, nastawienie na ciągle usprawnianie organizacji, zwłaszcza doskonalenie procesów wytwórczych mające na celu podnoszenie efektywności organizacji [Kosieradzka 2000, za: Koziół 2004]. L. Koziół zauważa, że produktywność kosztów wyrażająca się stosunkiem przychodu ze sprzedaży do kosztów sprzedanej produkcji odzwierciedla wynik osiągnięty z tytułu poniesionych kosztów. Jej wzrost zależy od zwiększenia sprzedaży i wzrostu średniej ceny sprzedawanych dóbr z jednej strony oraz zmniejszenia kosztów ze strony drugiej. Produktywność majątku (aktywów), rozumiana jako stosunek przychodu ze sprzedaży wartości majątku, podkreśla znaczenie majątku zaangażowanego w działalność gospodarczą. Produktywność kapitału własnego będąca wynikiem relacji przychodu ze sprzedaży do kapitału własnego zależy, pomijając wartość sprzedaży, od zapotrzebowania na kapitał oraz od jego struktury. Zasadnicze składniki pasywów to kapitał własny, kapitał obcy oraz pasywa stałe. Zmniejszenie wielkości kapitału własnego zwiększa jego produktywność w sytuacji, gdy zwiększa się odpowiednio udział w pasywach kapitału obcego i pasywów stałych.

W wypadku produktywności pracy, zwanej wydajnością pracy, można wyodrębnić następujące jej odmiany: wydajność indywidualną, wydajność rzeczywistą konkretnego pracownika liczoną w efektach charakterystycznych dla rodzaju jego pracy, wydajność zespołów, zwaną także wydajnością grupową (to wydajność przeciętna na jednego członka zespołu, otrzymywana przez podzielenie wyników pracy danego zespołu przez liczbę jego członków: liczy się ją na różnych szczeblach i dla różnych grup pracowniczych w przedsiębiorstwie), wydajność społeczną (to przeciętna wydajność liczona na jednego zatrudnionego w skali branży, działu gospodarki narodowej) [Koziół 2004, s. 64–65].

Pojęcie produktywności można rozpatrywać w dwóch aspektach [Lis 1999, za: Piętowska-Laska 2012, s. 83]:

- 1) technicznym – jako miarę efektywności działania organizacji, wyrażoną stosunkiem wielkości produkcji wytworzonej i sprzedanej w danym okresie do ilości wykorzystywanych lub zużytych zasobów wejściowych (kapitału, pracy, materiałów, energii),
- 2) ekonomiczno-społecznym – jako sposób myślenia ukierunkowany na postęp, wyrażony w organizowaniu i wspieraniu wszelkiego rodzaju przedsięwzięć mających na celu ciągle podnoszenie efektywności działania organizacji, poprawiania jej pozycji rynkowej oraz zwiększania zadowolenia pracowników z warunków pracy i poziomu życia.

Szczególnie ten drugi aspekt jest bliski koncepcji kapitału intelektualnego. Jawi się on tutaj jako zasoby służące dynamizacji efektywności gospodarowania, osiągnięcie potrzebnej przewagi konkurencyjnej na rynkach krajowych i międzynarodowych, a przede wszystkim przyczynianie się do uwzględniania potrzeb ludności. Głównym podmiotem produktywności jest człowiek, jego potencjał twórczy do ciągłych innowacji ekonomicznych, technologicznych i społecznych.

A. Sharpe [1998] zidentyfikował siedem determinantów wzrostu produktywności:

- 1) tempo postępu technologicznego, związane z tempem powstania nowych produktów i innowacji procesowych, a także z tempem upowszechniania się innowacji,
- 2) inwestycje w kapitał materialny; ocenia się, że 80% zmian technologicznych dotyczy nowych mocy wytwórczych, szczególnie maszyn,
- 3) jakość siły roboczej – w tym średnie wykształcenie, poziom alfabetyzmu, umiejętności techniczne,
- 4) wielkość i jakość zasobów naturalnych,
- 5) struktura przemysłu oraz przepływy międzysektorowe,
- 6) środowisko makroekonomiczne, czyli inaczej zagregowane uwarunkowania związane z potencjalną i uzyskiwaną produktywnością związane z przedłużającymi się okresami spadku popytu,
- 7) uwarunkowania polityczne związane z polityką, która ma wpływ na zachowania firm, w tym m.in. polityką handlową, fiskalną, przemysłową, konkurencji, polityką wobec prywatyzacji, ochrony własności intelektualnej oraz praw własności podmiotów zagranicznych.

C. Syverson [2011] zwrócił uwagę na znaczenie aktywów niematerialnych dla wzrostu produktywności. Wzrost produktywności może się przyczynić do wzrostu poziomu życia ludności. W krajach biedniejszych, do których zalicza się Polska, wzrost produktywności to podstawowy środek służący podniesieniu poziomu dochodów i walki z ubóstwem. Z kolei, jak zauważa A. Sharpe, w krajach zamożnych, takich jak Kanada, dalszy wzrost produktywności nie ma takiego silnego przełożenia na poprawę jakości życia. W krajach i regionach zamożniejszych wzrost produktywności powoduje wzrost konsumpcji, ale nie ma przełożenia na wzrost poziomu szczęścia [Sharpe 2002]. Nie istnieje mechanizm ekonomiczny, który pozwalałby na bezpośrednie przełożenie wzrostu produktywności na zmniejszenie zróżnicowania dochodów ludności, jak w przypadku wzrostu poziomu płac, który powoduje wzrost konsumpcji. Beneficjentami wzrostu produktywności mogą się stać właściciele przedsiębiorstw, z pominięciem nisko opłacanych pracowników. W takich sytuacjach możliwa jest interwencja państwa w celu ograniczania skutków nierówności społecznych [Sharpe i Gharani 2002].

A. Kosieradzka [2015] wyróżniła pięć grup wewnętrznych czynników produktywności:

- 1) czynniki związane z zasobami ludzkimi,
- 2) czynniki związane ze środkami pracy,
- 3) czynniki związane z materiałami i energią,
- 4) czynniki związane z procesem produkcyjnym,
- 5) czynniki związane z zarządzaniem.

W kontekście powiatu ich odpowiednikami mogłyby być odpowiednio:

- 1) czynniki związane z zasobami ludzkimi – mieszkańcami powiatu i osobami pracującymi na jego terenie,
- 2) czynniki związane ze środkami pracy – przedsiębiorstwami i innymi organizacjami zlokalizowane na terenie powiatu,
- 3) czynniki związane z materiałami i energią – dostęp do źródeł energii i surowców na terenie powiatu; dostępność komunikacyjna ma także wpływ na dostępność materiałów potrzebnych do wytwarzania produktów oraz przepływu ludzi (np. w branży turystycznej, edukacji, branżach kreatywnych itp.),
- 4) czynniki związane z procesem produkcyjnym – sposoby organizacji pracy, a także kapitał społeczny,
- 5) czynniki związane z zarządzaniem – ich odpowiednikiem może być jakość rządzenia (władz powiatu, a także gmin na terenie powiatu).

Biuro Statystyk Rynku Pracy (Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov/bls/productivity.htm) podlegające Amerykańskiemu Departamentowi Pracy (Department of Labor) wyróżnia dwa rodzaje produktywności [Phusavat 2013]:

- 1) wyniki pracy (*labor productivity output*) uzyskiwane w przeliczeniu na godzinę pracy,
- 2) wieloczynnikową produktywność na jednostkę wytworzonego towaru – bierze się pod uwagę nakłady kapitału i pracy, a w niektórych wypadkach także pośrednie nakłady, takie jak paliwo.

Najbardziej typowym miernikiem produktywności jest produkcja na godzinę (*output per hour*), ale stosuje się także miernik produktywności na pracownika (*output per worker*).

Produktywność podlega cyklicznym fluktuacjom, które są spowodowane niedostosowaniem popytu i podaży na pracę.

R.G. Harris [1999] zidentyfikował trzy kluczowe czynniki wzrostu produktywności (*Big Three*):

- 1) inwestycje w maszyny i wyposażenie fabryk,
- 2) edukacja, szkolenia i kapitał ludzki,
- 3) otwartość na handel i inwestycje.

Zwrócił on także uwagę, podobnie jak inni autorzy, na znaczenie pośrednich czynników wzrostu produktywności, takich jak innowacje, koncentracja przestrzenna (np. Dolina Krzemowa), ekonomia skali, konsumpcja rządu (czynnik negatywny), praktyki zarządzania, infrastruktura publiczna (czynnik pozytywny), nierówność w dochodach (czynnik negatywny), wysokie podatki (czynnik negatywny), małe przedsiębiorstwa (czynnik negatywny), elastyczność siły roboczej (czynnik pozytywny), stabilność kursu wymiany (czynnik pozytywny) oraz niska inflacja (czynnik pozytywny).

Wzrost produktywności jest postrzegany we współczesnym świecie jako jedno z najważniejszych źródeł wzrostu ekonomicznego, postępu społecznego i poprawy

poziomu życia społeczeństwa. Takie podejście spowodowało, że wzrost produktywności stał się w wielu krajach ogólnonarodowym celem, realizowanym na masową skalę we wszystkich przedsiębiorstwach, niezależnie od rodzaju produkowanych wyrobów czy świadczonych usług [Lis 1999, za: Piętowska-Laska 2012].

Reasumując, można stwierdzić, że produktywność jest ważnym determinantem gospodarki powiatu. Oczywiście porównania pomiędzy powiatami powinny uwzględniać strukturę gospodarki danego powiatu. Zarówno produktywność rolnictwa, jak i przemysłu i sektora usług w powiecie są powiązane z kompetencjami pracowników zatrudnionych na terenie tych powiatów. Stąd wniosek, że produktywność powinna być traktowana jako komponent kapitału intelektualnego powiatu.

2.4. Przedsiębiorczość na terenie powiatu

Przedsiębiorczość na terenie powiatu jest jednym z kluczowych czynników jego wzrostu. Powiaty pozbawione aktywności gospodarczej są skazane na wegetację – brak dotacji i transferów pieniężnych z zewnątrz. Przedsiębiorczość tworzy warunki do rozwoju kapitału społecznego, inwestycji lokalnych itd.

W ostatnich latach w kontekście rozważań praktycznych i teoretycznych na temat rozwoju przedsiębiorczości w powiatach poczytne miejsce zajmuje tematyka start-upów, czyli małych innowacyjnych przedsiębiorstw, głównie, ale nie tylko, z branży IT. Inspiracją dla ich wspierania są spektakularne sukcesy niektórych tego typu przedsiębiorstw, włączając w to takie giganty, jak Google. Wiele polskich powiatów posiada programy wspierania tego typu działalności. Niektóre miasta rywalizują o miano „stolicy start-upów”, chociaż statystyki pokazują, że w Polsce raczej mamy kilka stolic start-upów niż jedną. Problemem dla ich rozwoju jest finansowanie na wczesnym etapie rozwoju. Najlepsze warunki dla rozwoju start-upów są obecnie w Polsce w Poznaniu, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu [Bellon 2015].

Firmami typu start-up nazywane są młode firmy we wczesnym stadium ich rozwoju. Ze względu na brak formalnego określenia cech dystynktywnych tego typu firm, definicja tego pojęcia nie jest jednoznaczna. Jej genealogia sięga amerykańskiej Doliny Krzemowej i pozostaje w literaturze przedmiotu dość rozmyta.

Wśród unikatowych cech tego rodzaju przedsiębiorstw można wymienić:

- zwykle niskie koszty rozpoczęcia działalności,
- ryzyko wyższe niż w przypadku „standardowych” przedsięwzięć,
- potencjalnie wyższy w stosunku do „standardowych” przedsięwzięć zwrot z inwestycji,
- specyficzne cechy założycieli: osoby o podwyższonej tolerancji dla ryzyka, która może wynikać m.in. z młodego wieku,

- model biznesowy typowy dla innych start-upów (kohorta start-upowa), np. może to być start-up związany z geolokalizacją, *sharing-economy* itp.,
- etos *from zero to hero* podbudowany historiami sukcesu innych start-upów,
- cel właścicieli polegający na dostosowaniu profilu firmy do oczekiwań/potrzeb funduszy Venture Capital lub Aniołów Biznesu,
- spodziewane przez właściciela korzyści finansowe; wiele start-upów jest zakładanych nie po to, aby zapewnić właścicielowi „stabilne miejsce pracy/dochodów”, ale po to, aby docelowo sprzedać firmę i przynieść zysk kapitałowy,
- zwykle orientacja na rozwiązanie jakiegoś konkretnego problemu; porażki startupów są często wynikiem tego, że założyciele nieprawidłowo zdiagnozowali problem lub też był to problem jedynie z ich perspektywy, a nie potencjalnych klientów.

W statystykach GUS nie ma osobnej kategorii „start-upy”, dlatego jedynymi danymi statystycznymi, którymi można się posługiwać w skali kraju, są statystyki dotyczące rejestracji działalności gospodarczej. Według danych GUS pierwszy rok działalności przeżywają trzy na cztery firmy w Polsce. W 2010 roku zarejestrowano 286,2 tys. nowych podmiotów, a z tej grupy do końca 2011 roku pozostało na rynku 77,8% jednostek. Z raportów GUS wynika, że przeżywalność w kolejnych latach od momentu powstania wyraźnie spada – do 54% w drugim i 31% w piątym roku działalności [Zelek 2013, s. 99]. W badaniu dotyczącym aspiracji i oczekiwań młodych ludzi głównym motywem zakładania start-upa są: potrzeba niezależności (83% wskazań), potrzeba twórczości (47%), niepewność zatrudnienia na etacie (40%) oraz perspektywa szybkiego wzbogacenia się (24%) [Business Link 2014].

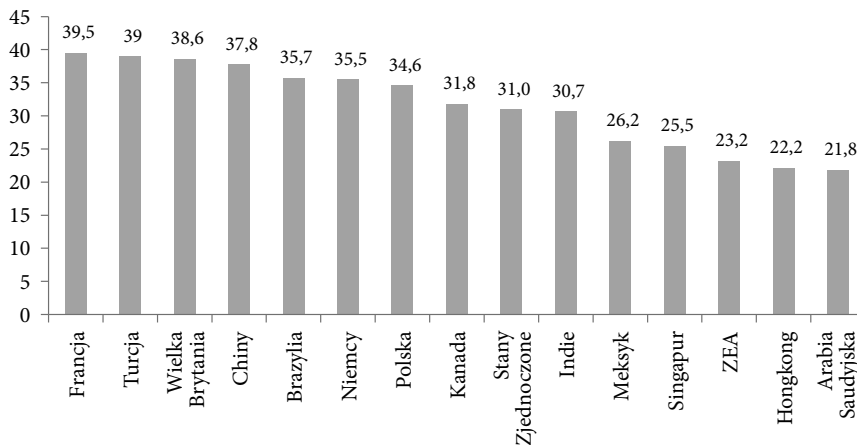
Bazując na wynikach badań pn.: „Raport: 25 lat wolności oczami ludzi biznesu” [Business Link 2014], można sformułować następującą listę postulatów młodych ludzi wobec powiatu. Powiat jako miejsce dla rozwijania start-upów powinien zaspokajać potrzeby:

- niezależności,
- twórczości,
- różnorodności,
- stabilności (braku niepewności jutra),
- rozwoju biznesu,
- perspektywy globalizacji swojego biznesu,
- potrzebę stania się niezależnym przedsiębiorcą,
- rywalizacji z międzynarodowymi korporacjami.

Kolejną kategorią podmiotów gospodarczych, po start-upach, która warta jest uwagi z punktu widzenia pomiaru kapitału intelektualnego, są średnie przedsiębiorstwa. W Polsce nie ma wielu średniej wielkości przedsiębiorstw, ale wpływ na gospodarkę mają one znaczący [Cieślak-Wróblewska 2015]. W 2014 roku w Polsce działało 2140 firm średniej wielkości, które zatrudniały łącznie ok. 1,7 mln pracowników. Mimo że w Polsce tego typu firm jest mniej niż na bardziej rozwinię-

tych rynkach, wywierają one większy wpływ na gospodarkę niż ich amerykańskie czy kanadyjskie odpowiedniki [Raport HSBC 2015].

Znaczenie średnich przedsiębiorstw w gospodarce jest przez decydentów niesłusznie pomijane – uważa Bank HSBC. Są zbyt duże, by cieszyć się takim wsparciem jak te małe, ale jednocześnie nie na tyle duże, by móc dyktować warunki na rynku. Dlatego bank przeprowadził badania pokazujące, jaka jest siła tej grupy przedsiębiorstw (rysunek 25).



Rysunek 25. Udział średnich przedsiębiorstw w strukturze gospodarki w wybranych krajach (w %)

Źródło: Cieślak-Wróblewska 2015.

Średnie firmy ze względu na swoją ugruntowaną pozycję rynkową i stabilność nie mogą liczyć na wsparcie instytucji publicznych w takim stopniu jak mikroprzedsiębiorstwa. Jednocześnie w przeważającej mierze są to przedsiębiorstwa lokalne, „powiatowe” (co nie oznacza, że nie mogą funkcjonować w skali globalnej) [Simon 2009]. Średniej wielkości firmy przyczyniają się do wytwarzania ponad jednej trzeciej polskiego produktu krajowego brutto, wywierając pozytywny wpływ na gospodarkę, generując popyt na dobra i usługi innych firm oraz zatrudniając pracowników będących jednocześnie konsumentami korzystającymi z ofert innych przedsiębiorstw. W analizie przeprowadzonej przez Oxford Economics przyjęto uproszczoną definicję przedsiębiorstw średniej wielkości, określając je jako firmy, których roczne obroty kształtują się na poziomie od 50 do 500 mln USD. Uproszczenie to powstało z myślą o umożliwieniu porównania populacji średniej wielkości firm w zróżnicowanym gronie krajów. Było konieczne ze względu na to, że w gronie tym znajdują się zarówno najbardziej rozwinięte gospodarki świata (jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy czy Francja), jak i gospodarki wschodzące (np. Polska, Turcja, Chiny, Indie, Brazylia). W wypadku Polski,

gdzie średnie firmy definiuje się jako podmioty generujące roczne obroty na poziomie od 10 do 50 milionów EUR, oznacza to, że analiza została zawężona do największych firm z tego segmentu. Zatem pozytywny wpływ polskich średnich firm na lokalną gospodarkę może być większy niż wynika z szacunków Oxford Economics [Raport HSBC 2015].

Specyficzną podgrupą średnich przedsiębiorstw są spółki notowane na giełdzie. Na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych funkcjonuje specjalny rynek przeznaczony dla niewielkich, z założenia innowacyjnych przedsiębiorstw – New

Tabela 10. Liczba spółek notowanych na rynku New Connect zarejestrowanych w polskich powiatach w 2014 roku

Nazwa powiatu	Liczba spółek posiadających siedzibę w powiecie
M. Warszawa	151
M. Wrocław	53
M. Poznań	24
M. Kraków	15
M. Katowice	14
M. Łódź	14
M. Bydgoszcz	10
M. Gdańsk	9
M. Gdynia	9
Bielski	7
Chorzowski	5
Szczeciński	4
Dąbrowski	3
Kielecki	3
Opolski	3
Piaseczyński	3
Białostocki	2
Cieszyński	2
Częstochowski	2
Gliwicki	2
Grodziski	2
Ławski	2
Mysłowicki	2
Olsztyński	2
Świdnicki	2
Tarnogórski	2
Tarnowski	2
Toruński	2
Wejherowski	2
Wielicki	2
Wodzisławski	2

Ź r ó ł o: opracowano na podstawie danych z GPW w Warszawie.

Connect. Specyfika tych przedsiębiorstw polega na tym, że jednocześnie łączą w sobie kilka cech:

- są niewielkie, jeśli chodzi o kapitał własny (wartości rzędu kilku milionów złotych),
- właściciele zdecydowali się na publiczną ofertę, co oznacza chęć zawieszenia transparentności oraz gotowość na włączenie do grona akcjonariuszy osób spoza grona ich znajomych,
- powstały wokół jakiegoś innowacyjnego, często niszowego pomysłu, bazując na lokalnych zasobach.

Pomimo że populacja tych firm jest niewielka, warto się przyjrzeć rozkładowi geograficznemu ze względu na powiat, w którym są one zarejestrowane. W tabeli 10 przedstawiono te powiaty, w których zarejestrowano więcej niż jedną spółkę na rynku New Connect (dane za 2014 rok).

Łącznie w Polsce siedzibą spółek z rynku New Connect w 2014 roku było 85 powiatów.

2.5. Dostępność komunikacyjna i transportowa

W gospodarce rynkowej problem dostępności komunikacyjnej jest silnie powiązany z czynnikami ekonomicznymi. O ile w czasach PRL szeroko rozumiane „potrzeby ludności” były czynnikiem wpływającym na zapewnienie dostępności komunikacyjnej, o tyle obecnie istnienie lokalnego popytu na usługi transportowe nie determinuje tak silnie ich zaspokojenia. Obecnie wiele miast w Polsce cierpi z tego powodu. Na przykład połączenia kolejowe Radomia z Krakowem zostały drastycznie ograniczone z powodu udostępnienia do przewozów pasażerskich magistrali węglowej. Z tego powodu pociągi relacji Warszawa–Kraków omijają Radom i Kielce. Obecnie podnoszą się głosy krytyki, które mówią, że polski system połączeń kolejowych jest zorganizowany w celu zaspokojenia potrzeb transportowych mieszkańców Warszawy – stolicy kraju. We Francji w latach 80. XX wieku funkcjonował podobny system do występującego w Polsce obecnie – stworzono sieć Train à Grande Vitesse (TGV – kolej dużej prędkości) w celu zapewnienia szybkiego połączenia regionów ze stolicą kraju Paryżem. Ten system był i jest powszechnie krytykowany od strony polityki przestrzennej kraju: dyskryminuje on połączenia poprzeczne niepowiązane z centrum sieci, czyli stolicą kraju. Z kolei Niemcy należy uznać za przykład pozytywny: pociągi jeżdżą po sieci, każde duże miasto ma połączenia w każdym kierunku, nie ma potrzeby jazdy przez tylko jeden węzeł transportowy. Ponadto w Niemczech ośrodki wyższego rzędu (około stu) mają posiadać dostęp do pociągów najwyższej kategorii. Poza tym jest tam świetnie rozwinięta sieć ekspresów regionalnych, które są dużo tańsze, ale jeżdżą porównywalnie szybko z pociągami najwyższej klasy. Sytuacje takie jak w Polsce,

że ekspres nie zatrzymuje się na odcinku 200–300 km, nie występują [*Świat poza metropoliami* 2015].

Beneficjentami takiej sytuacji mogą być powiaty znajdujące się w pobliżu takich korytarzy komunikacyjnych, jak np. magistrała kolejowa Warszawa–Kraków (z pominięciem Radomia i Kielc). Wcześniej Radom leżał na skrzyżowaniu dwóch szlaków kolejowych: Warszawa – Kraków oraz Lublin – Łódź. Później spadł do trzeciej kategorii. Również na tym przykładzie widać, że następuje wyraźne pogorszenie obsługi kolejowej ośrodków dużych, ale nie największych.

Z historycznego punktu widzenia rozwój gospodarczy był zawsze silnie związany z mobilnością i dostępnością. Przed rewolucją przemysłową rzadka sieć dróg sprawiała, że dostępność była uzależniona od możliwości transportu wodnego. Dlatego duże miasta powstawały przy drożnych arteriach wodnych. Niektóre miasta, takie jak Gdańsk (eksport zboża w czasach I RP), Hongkong czy Szczecin (eksport węgla w XIX wieku), zbudowały swoją pozycję konkurencyjną dzięki dostępności geograficznej. Obecnie dostępność za pomocą dróg lądowych (lub jej brak) może być wspomagana dzięki połączeniom lotniczym, które pozwalają miastom dawniej peryferyjnym zostać włączonymi w ogólnoswiatowy obieg gospodarczy (np. Denver w Stanach Zjednoczonych, Helsinki w Finlandii). Istnienie transportu lotniczego wprowadza dodatkowy wymiar konkurencji pomiędzy miastami na polu ich dostępności. Porty lotnicze Frankfurt i Monachium są europejskimi liderami, pozostawiają w tyle na przykład Hamburg czy Kolonię, które w przeszłości były relatywnie znacznie lepiej skomunikowane od Frankfurtu czy Monachium dzięki znaczeniu transportu wodnego. Nie ulega wątpliwości, że zwiększenie dostępności komunikacyjnej to jeden z uniwersalnych priorytetów na całym świecie. Miasta zabiegają na przykład o budowę szybkich połączeń drogowych w ich pobliżu, a także uciekają się do dotowania połączeń lotniczych (np. miasto Denver przez pewien czas zasilano znacznymi dotacjami połączenie z Pekinem).

Nasylenie obszaru infrastrukturą transportową i funkcjonujący w nim system usług przewozowych determinują jedną z najważniejszych cech systemu gospodarczego, jaką jest dostępność transportowa (kraju, regionu czy jednostki terytorialnej). Dostępność transportowa jest pojęciem powszechnie stosowanym, jednak często określanym niezbyt precyzyjnie, w sposób uproszczony, wybiórczy bądź też intuicyjny [Ministerstwo Infrastruktury 2013].

Dostępność jest pojęciem relacyjnym, to znaczy że nie jest cechą miejsca lub osoby, lecz relacji pomiędzy obiektami (miejscami), oraz wynika ze sposobu, w jakim te obiekty są ze sobą połączone, tzn. środków transportu, jakimi pokonywana jest przestrzeń pomiędzy obiektami. O ile dostępność wyraża relację przestrzenną między wybranymi miejscami, o tyle mobilność odnosi się do zdolności poruszania się i pokonania tej przestrzeni [Hanson 1995]. Niska dostępność do kluczowych usług oraz miejsc pracy jest jednym z wymiarów wykluczenia społecznego [Farrington 2007]. Najbardziej popularnym określeniem dostępności jest dostęp-

ność transportowa [Warakomska 1993], która jest pojęciem węższym od dostępności komunikacyjnej.

Dostępność transportowa jest czynnikiem wpływającym na jakość życia na wiele sposobów: poprzez ułatwienie mobilności ludności, ale także poprzez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, która z kolei poprawia jakość lokalnego rynku pracy i infrastrukturę. Zachodzi wyraźny związek pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego a jakością infrastruktury transportowej i działalnością transportową w każdej skali przestrzennej [Banister i Berechman 2000]. Wysoka dostępność funkcjonuje w ramach dodatniego sprzężenia zwrotnego: obszary o dobrej dostępności i rozwiniętej infrastrukturze transportowej odznaczają się wysokim rozwojem gospodarczym, który sprzyja dalszym inwestycjom służącym poprawie tej infrastruktury [Hoyle i Smith 1998].

Pełna definicja dostępności transportowej odnosi się do istnienia realnych i efektywnych możliwości fizycznego komunikowania się między dowolnymi punktami obszaru. Na to pojęcie składają się jednocześnie wymienione poniżej elementy [L'Hostis i in. 2002]:

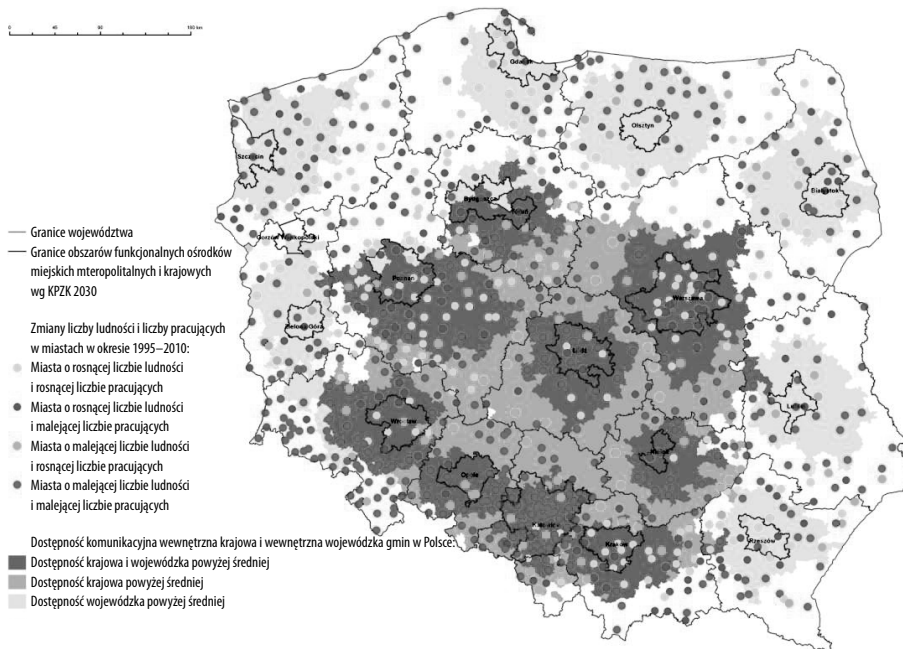
- miejsca/punkty początku i końca przemieszczenia (tzw. źródło – cel),
- możliwość dostępu do środków transportu,
- przedmiot przemieszczeń, czyli co podlega przemieszczeniu – osoby, czy ładunki,
- cechy systemu transportowego, takie jak sieci i obiekty infrastruktury transportowej, rodzaj świadczonych usług, w tym sposób zarządzania systemem,
- rodzaj środków przemieszczania się (jeden lub więcej środków transportu do jednego przemieszczenia – transport własny, publiczny, metro, tramwaj, autobus itp.),
- parametry dostępności (prędkość, koszt, możliwość przesiadek między różnymi środkami transportu, utrudnienia),
- poziom dostępności (międzynarodowa, krajowa – do głównych ośrodków kraju, między ośrodkami regionalnymi i lokalnymi),
- sposób powiązań punktów w obszarze (silne lub słabe powiązania),
- czas dostępu do środków przewozowych,
- niezbędność uzyskania dostępu do transportu (konieczność bądź nie, np. do pracy – dostęp niezbędny, do rekreacji – dostęp pożądany),
- dynamika zmian dostępności.

Powyższa lista jest co prawda precyzyjna, ponieważ pokrywa swoim zasięgiem pojęciowym istotę zagadnienia, lecz jest mało praktyczna. W praktyce funkcjonuje kilka definicji dostępności zdefiniowanych wężiej, takich jak: dostępność czasowa, dostępność gałęziowa, dostępność wielogałęziowa, dostępność cząstkowa do różnych środków transportu, dostępność potencjałowa. Nie ulega wątpliwości, że dostępność transportowa jest czynnikiem powiązaniem z szerokim spektrum zjawisk społecznych i gospodarczych. Spoglądając na rysunek 26, można zauważyć

duże skupienie terenów o podwyższonej wartości dostępności, które swoim kształtem przypomina obszar Polski z czasów rozbitcia dzielnicowego (aczkolwiek nie można na tej podstawie wyciągać daleko idących wniosków, ponieważ widzimy na mapie wysoką dostępność Warszawy i Łodzi, które w tamtych czasach były niewielkimi osadami). Obszar najwyższej dostępności przeczy pewnym schematom na temat podziału Polski na dobrze rozwinięty zachód i „zacofany wschód”. Na schemacie widzimy więc dobrze skomunikowane Kielce i słabo skomunikowany Gdańsk. Należy zaznaczyć, że dostępność ma dwa wymiary: lokalny–wojewódzki oraz krajowy.

Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy pojęciem dostępności przestrzennej potencjalnej (*accessibility* lub *potential accessibility*) a pojęciem osiągalności (*availability*). Osiągalność, w przeciwieństwie do dostępności, jest uwarunkowana również możliwościami osób i przedsiębiorstw, np. ekonomicznymi, związanymi z kosztami zakupu usługi, przez co nie jest ona dostępna dla wszystkich użytkowników [Komornicki i in. 2008].

Dostępność przestrzenna najczęściej jest definiowana jako łatwość osiągnięcia określonej lokalizacji z innej/innych lokalizacji. Bardziej precyzyjna definicja mówi, że dostępność przestrzenna to stopień, w jakim zagospodarowanie prze-



Rysunek 26. Miasta o zróżnicowanej dynamice liczby ludności i liczby pracujących na tle dostępności transportowej

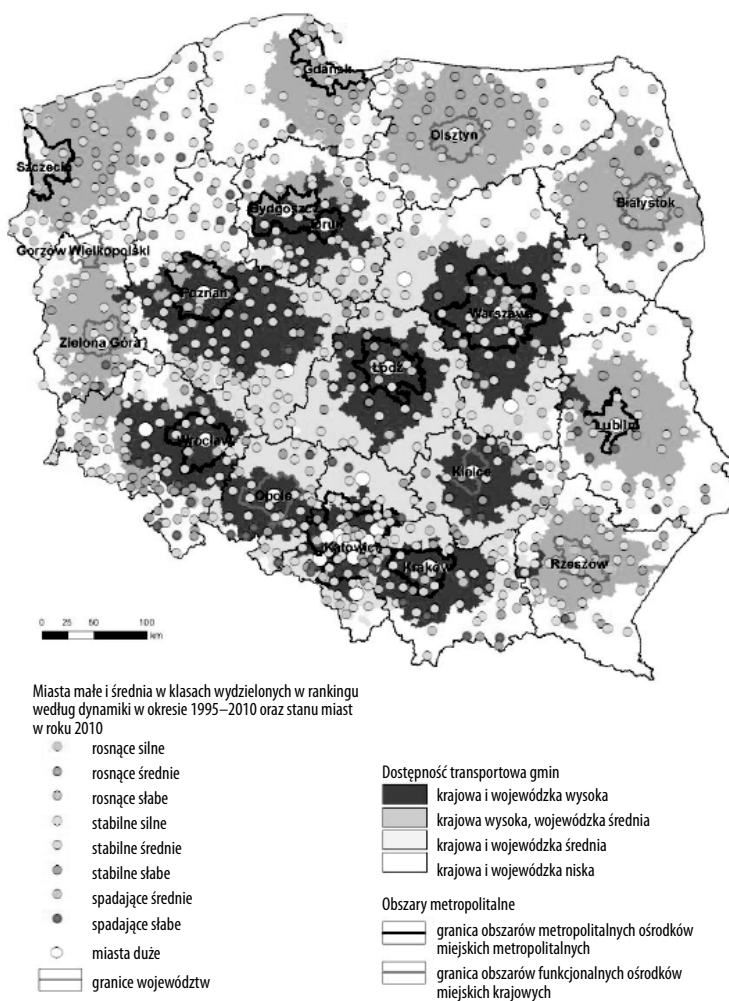
Źródło: Goras 2014.

strzeni i transport umożliwiają jednostkom i grupom osiągnięcie miejsca lub aktywności w przestrzeni za pomocą określonego środka lub kombinacji typów transportu [Guzik 2014].

Z badań opisanych przez E. Goras [2014] wynika, że trudno zidentyfikować wyraźną korelację pomiędzy wynikami gospodarczymi a dostępnością transportową. Praktycznie zauważalny związek został zarejestrowany jedynie pomiędzy ujętą w trzy kategorie – przyjętą dla czytelności danych – dostępnością transportową a cechą opisującą zmiany liczby ludności i liczby osób pracujących w latach 1995–2010. Wizualizacja zbadanych zależności została przedstawiona na rysunku 26.

Istotny związek daje się zauważyć pomiędzy miastami województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, małopolskiego, kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego oraz słabszy, choć zauważalny: podlaskiego i podkarpackiego. Nie jest to korelacja pozbawiona zakłóceń innymi czynnikami, m.in. takimi jak kształt sieci drogowej, duża samowystarczalność ośrodka w zakresie oferty miejsc pracy na miejscu, związki historyczne czy dobre powiązania komunikacyjne i gospodarcze z ośrodkami poza granicami kraju. Widać to wyraźnie na przykładzie województwa zachodniopomorskiego (miasta Cedynia, Myślibórz, Trzcińsko-Zdrój, Lipiany) i lubuskiego (miasta Gorzów Wlkp., Drezdenko, Skwierzyna, Żary) [Goras 2014].

Na rysunku 27 przedstawiono zbiorcze zestawienie miast, we wszystkich siedmiu analizowanych klasach poziomu gospodarczego, z lokalizacją ośrodków miejskich w obszarach o różnej kategorii dostępności transportowej. Przedstawiona na rysunku wizualizacja potwierdza występowanie zależności pomiędzy dynamiką wzrostu gospodarczego miast oraz ich stanem gospodarczym a dostępnością transportową badanych ośrodków, choć zależność ta występuje w sposób niejednorodny. Najsilniejsze zależności można zaobserwować w województwach o wysokiej „dostępności krajowej i wojewódzkiej” – z wyjątkiem łódzkiego i śląskiego, w których o obecnym poziomie gospodarczym miast zdecydowały dynamiczne zmiany w profilu pełnionych stosunkowo niedawno funkcji. Miasta te mają szansę na rozwój, m.in. korzystając z dobrych powiązań transportowych, ale wymaga to istotnych przemian gospodarczych – głównie znalezienia nowych priorytetów rozwojowych. Potwierdza się praktycznie brak badanych zależności w granicach wyznaczonych obszarów metropolitalnych – powodem jest zaznaczający się istotny wpływ wysokiej dostępności do dróg krajowych, która decyduje o występujących, szerszych obszarowo, powiązaniach policentrycznych. Odnośnie do województw o dostępności „krajowej wysokiej i wojewódzkiej średniej”, zlokalizowanych przy granicach kraju: wschodniej, północnej i zachodniej, zauważa się istnienie analizowanej zależności w województwach: podkarpackim, podlaskim, pomorskim, nieco słabiej w warmińsko-mazurskim. Podobnie jak w przypadku województw charakteryzujących się „wysoką dostępnością krajową i wojewódzką”, nie obserwuje się istotnego związku pomiędzy poziomem gospodarczym miast a dostępnością transportową w granicach wyznaczonych obszarów metropolitalnych. Natomiast



Rysunek 27. Miasta małe i średnie w klasach wydzielonych w rankingu według dynamiki w okresie 1995–2010 oraz stanu miast w roku 2010

Źródło: Goras 2014.

pozostałe województwa, czyli: lubelskie, zachodniopomorskie i lubuskie, charakteryzuje odmienna struktura sieci osadniczej i aktywność gospodarcza, nie można tu ocenić zależności w ramach powiązań policentrycznych [Goras 2014].

Dostępność komunikacyjna ma niebagatelny wpływ na szanse rozwojowe powiatu. Pozwala na swobodny przepływ kapitału ludzkiego i towarów. W pewnych okolicznościach może mieć efekt negatywny. Na przykład powiaty położone na Opolszczyźnie, w pobliżu autostrady A4, są „eksporterami” kapitału ludzkiego do Niemiec. Podobny negatywny efekt może mieć bliskość portu lotniczego z dużą

liczbą tanich połączeń lotniczych z Wielką Brytanią. Należy jednak odróżnić długookresowe i krótkookresowe efekty dobrej dostępności komunikacyjnej. W dłuższym okresie ułatwienia w lokowaniu inwestycji i łatwa dostępność dla ruchu osobowego i towarowego są niewątpliwie zjawiskiem korzystnym.

2.6. Rynek pracy

Rynek pracy jest częścią gospodarki. Popyt i podaż pracy są kluczowe dla wyjaśnienia procesów gospodarczych. Rynek pracy charakteryzuje przede wszystkim poziom bezrobocia, który jest bardzo zróżnicowany w skali kraju. Niektóre powiaty (np. Sopot, Poznań) charakteryzuje poziom bezrobocia porównywalny z globalnymi metropoliami, to znaczy poniżej 3%. Niski poziom bezrobocia w pewnych powiatach w takim kraju jak Polska może zniechęcać do podejmowania działalności gospodarczej i inwestowania. Na przykład Londyn, będąc światowej klasy metropolią, nie musi się troszczyć o pojemność rynku pracy i zatrudnienie mieszkańców. Ważniejsza jest jakość tych miejsc pracy. W 2011 roku ponad połowa miejsc pracy w Londynie należała do gospodarki opartej na wiedzy [Lucci i Harrison 2011].

Oprócz poziomu bezrobocia ważne są także inne wskaźniki charakteryzujące rynek pracy, przede wszystkim jego jakość. Zróżnicowania branżowe i wysoki poziom wartości dodanej to cechy świadczące o wysokiej jakości rynku pracy. Warto także nadmienić, że niektóre powiaty w Polsce charakteryzuje wysoki poziom wynagrodzeń połączonych z niskim zróżnicowaniem branżowym rynku pracy oraz niską wartością dodaną. Chodzi przede wszystkim o powiaty, w których dominuje przemysł ciężki i wydobywczy. Wysoki poziom płac w takich powiatach jest raczej skutkiem silnej pozycji związków zawodowych niż wysokiej wartości dodanej generowanej przez przedsiębiorstwa. Niemniej beneficjentami takiego stanu rzeczy są lokalna gospodarka i samorządy.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dostarczyło na potrzeby niniejszego opracowania informacji statystycznych na temat liczby ofert pracy w poszczególnych powiatach. Liczba ofert pracy jest dobrym predykatorem stanu gospodarki, w tym także pozwala wnioskować na temat jakości stanowisk pracy, wartości dodanej i kwalifikacji potrzebnych na rynku pracy. Na przykład w rankingu 20 powiatów o największej liczbie ofert pracy w kolejnych pięciu latach (2011 – I połowa 2015) sklasyfikowane zostały łącznie 33 różne powiaty. Aż 14 powiatów miało swoje stałe miejsce w Top 20. Były to następujące powiaty: krakowski, m. Bydgoszcz, m. Gdańsk, m. Gliwice, m. Katowice, m. Kraków, m. Łódź, m. Opole, m. Poznań, m. Rzeszów, m. st. Warszawa, m. Szczecin, m. Wrocław, świdnicki. Ponadto jeden powiat był wśród 20 o największej liczbie ofert pracy czterokrotnie, jeden znalazł się trzykrotnie, następnych sześć powiatów zostało sklasyfikowanych dwa razy i aż jedenaście powiatów pojawiło się tylko jeden raz w analizowanym okresie (rysunki 28–32).

Pracodawcy z SSC zwykle nie oczekują od swoich pracowników daleko idącej kreatywności i przedsiębiorczości. Taka sytuacja może więc być długookresowym zagrożeniem dla kapitału intelektualnego takich miast, jak Kraków. Ponadto jest to typowy przykład zjawiska, które trudno uchwycić i „zwymiarować” w modelach. Zjawisko monokultury i wąskiej specjalizacji pracowników w Krakowie nie jest uznawane za zjawisko negatywne – wręcz przeciwnie. Kraków jest wskazywany jako miasto wzorcowe pod względem przyciągania inwestycji zagranicznych i rozwoju rynku pracy. Od pierwszego kwartału 2013 roku zatrudnienie w centrach zagranicznych wzrosło o co najmniej 40%. Rekordowy wzrost zanotowano w Lublinie, Rzeszowie i Trójmieście, gdzie poziom zatrudnienia w 2016 roku był wyższy o ponad 100% w porównaniu z 2013 rokiem.

5.4. Dostępność kultury a migracje

Kultura jest często uznawana za atrybut atrakcyjności danego miejsca. Miejsca, w których „coś się dzieje”, mogą być uznawane za atrakcyjne przez mieszkańców. Czy jednak dostępność kultury ma wpływ na migracje ludności? Czy powiaty, w których jest większa liczba atrakcji kulturalnych, charakteryzuje mniejszy odpływ ludności (migracje)? Czy powiaty mniej atrakcyjne pod względem dostępu do kultury są bardziej narażone na odpływ ludności? Innymi słowy, czy inwestowanie w kulturę pozwala przypuszczać, że te inwestycje przyczynią się do zatrzymania odpływu ludności i przyciągną mieszkańców innych powiatów? Niestety, dane empiryczne (patrz tabela 47) tego nie potwierdzają.

Tabela 47. Dostępność kulturowa a migracje w polskich powiatach

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Aleksandrowski	34	33	33	-43	-8	-45
Augustowski	29	30	29	-153	-173	-135
Bartoszycki	28	26	27	-335	-355	-368
Bełchatowski	37	37	34	-105	-215	-161
Będziński	47	47	46	140	316	280
Białycki	29	29	29	-374	-332	-330
Biała Podlaska	42	40	42	-170	-255	-121
Białobrzegi	19	19	20	-75	-83	-58
Białogardzki	36	36	34	-155	-207	-116
Białostocki	39	41	40	563	847	756
Białystok	56	55	54	110	-110	53

cd. tabeli 47

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Bielski	45	41	41	803	928	828
Bielski	34	35	34	-208	-231	-216
Bielsko-Biała	58	56	55	-374	-625	-342
Bieruńsko-lędzki	41	40	42	122	130	139
Bieszczadzki	26	26	30	-33	-111	-57
Biłgorajski	29	28	26	-324	-213	-239
Bocheński	46	47	46	20	155	89
Bolesławiecki	41	41	41	-7	-78	-82
Braniewski	41	41	36	-289	-329	-364
Brodnicki	26	27	26	-4	-41	23
Brzeski	47	46	47	-230	-252	-33
Brzeski	44	44	45	-17	33	-55
Brzeziński	40	40	42	17	70	78
Brzozowski	39	38	38	-162	-220	-124
Buski	36	36	36	-46	-57	-31
Bydgoski	36	36	36	946	1205	1358
Bydgoszcz	54	53	53	-774	-722	-899
Bytom	52	52	51	-530	-674	-644
Bytowski	30	31	30	-221	-229	-164
Chełm	43	41	38	-440	-330	-275
Chełmiński	38	35	34	-6	-96	-147
Chełmski	23	22	21	-6	-149	-183
Chodzieski	29	29	27	-60	-122	-63
Chojnicki	29	29	27	-104	-22	-30
Chorzów	52	52	53	59	177	119
Choszczeński	26	26	24	-266	-215	-286
Chrzanowski	55	55	56	-177	-127	-29
Ciechanowski	32	34	33	-277	-259	-266
Cieszyński	44	45	45	316	484	337
Czarnkowsko-trzcianecki	31	29	27	-219	-171	-140
Częstochowa	52	51	50	-723	-1017	-622
Częstochowski	30	30	30	279	501	265
Człuchowski	26	27	24	-211	-230	-202
Dąbrowa Górnicza	49	49	48	-216	-194	-367
Dąbrowski	36	34	34	-19	13	-71
Dębicki	39	41	40	-208	-211	-229
Drawski	30	29	26	-196	-259	-191

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Działdowski	30	27	26	-297	-236	-146
Dzierżoniowski	40	40	36	-82	-147	-33
Elbląg	48	48	48	-313	-276	-377
Elbląski	30	30	30	-139	-122	-12
Elcki	28	23	22	134	94	126
Garwoliński	27	27	25	-251	-185	-190
Gdańsk	65	64	64	960	1236	138
Gdański	35	35	34	1653	1640	1581
Gdynia	55	53	54	52	-423	-389
Giżycki	33	35	34	-20	-48	-44
Gliwice	54	53	53	-539	-385	-537
Gliwicki	41	38	39	229	268	210
Głogowski	32	31	30	-291	-199	-199
Głubczycki	29	30	30	-123	-147	-105
Gnieźnieński	34	33	33	-118	-23	-25
Goleniowski	35	35	33	213	184	148
Golubsko-dobrzyński	31	31	31	-90	-31	-67
Gołdapski	28	27	26	-130	-99	-95
Gorlicki	43	41	41	-143	-237	-254
Gorzowski	32	32	27	327	283	506
Gorzów Wielkopolski	53	53	48	-96	-51	-166
Gostyński	25	25	24	-166	-69	-91
Gostyński	35	37	36	-167	-163	-170
Górowski	27	27	28	-199	-157	-141
Grajewski	28	27	27	-267	-189	-245
Grodziski	39	40	40	1052	1077	1032
Grodziski	34	34	33	-26	-65	-39
Grójecki	38	39	39	61	81	111
Grudziądz	41	40	36	-113	-55	-159
Grudziądzki	25	24	24	-67	-123	-115
Gryficki	35	36	34	-168	-113	-170
Gryfiński	41	41	40	-239	-147	-209
Hajnowski	35	38	36	-167	-150	-133
Hrubieszowski	31	31	31	-414	-384	-466
Ĺawski	30	27	26	-245	-193	-118
Inowrocławski	34	33	33	-269	-367	-340
Janowski	28	29	28	-186	-170	-166

cd. tabeli 47

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Jarociński	37	36	36	-4	-86	-42
Jarosławski	40	41	40	-317	-285	-288
Jasielski	34	35	35	-204	-212	-176
Jastrzębie-Zdrój	45	45	45	-401	-473	-432
Jaworski	46	45	45	-179	-83	-167
Jaworzno	47	48	47	-150	-171	-108
Jelenia Góra	60	59	58	-127	-162	-119
Jeleniogórski	52	52	52	151	258	133
Jędrzejowski	32	30	31	-202	-162	-207
Kaliski	35	35	35	92	133	59
Kalisz	54	51	52	-243	-379	-273
Kamiennogórski	41	41	41	-123	-176	-96
Kamieński	39	37	40	-87	-135	-153
Kartuski	35	34	34	1020	1085	815
Katowice	68	67	67	-898	-994	-806
Kazimierski	30	29	30	-72	-77	-72
Kędzierzyńsko-kozielski	42	38	36	-167	-139	-127
Kępiński	27	28	28	14	-81	-103
Kętrzyński	34	33	30	-387	-341	-283
Kielce	59	58	57	-520	-785	-674
Kielecki	34	34	33	313	441	525
Kluczborski	36	38	38	-116	-94	-100
Kłobucki	28	30	28	-53	14	114
Kłodzki	43	44	44	-282	-361	-247
Kolbuszowski	35	35	34	-125	-71	-120
Kolneński	32	31	30	-182	-261	-229
Kolski	30	30	30	-218	-245	-230
Kołobrzescki	36	38	36	85	92	76
Konecki	31	30	32	-243	-302	-253
Konin	46	48	47	-481	-511	-432
Koniński	30	31	30	118	186	138
Koszalin	53	52	51	61	139	-27
Koszaliński	30	29	29	132	149	217
Kościański	34	35	35	-9	-59	-119
Kościerski	34	35	32	-145	-52	-59
Kozienicki	27	28	26	-220	-136	-180
Krakowski	44	44	44	1922	2077	2228

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Kraków	78	76	75	1491	1046	510
Krapkowicki	38	38	39	-33	-25	-77
Krasnostawski	31	31	27	-134	-167	-226
Kraśnicki	32	31	31	-261	-326	-320
Krosno	56	56	57	-223	-151	-128
Krośnieński	41	42	39	53	-27	-13
Krośnieński	28	29	27	-205	-132	-155
Krotoszyński	36	36	36	-241	-160	-109
Kutnowski	34	35	34	-196	-238	-267
Kwidzyński	34	36	34	-196	-199	-114
Legionowski	40	41	40	1039	948	1153
Legnica	49	50	49	-241	-211	-293
Legnicki	37	37	37	177	196	209
Leski	35	38	36	-65	-49	-73
Leszczyński	26	25	26	270	362	230
Leszno	44	41	41	-168	-209	-126
Leżajski	37	35	35	-110	-206	-146
Lęborski	34	36	35	-104	-132	-145
Lidzbarski	39	40	35	-130	-128	-136
Limanowski	35	35	34	-78	-110	17
Lipnowski	28	27	26	-240	-231	-163
Lipski	21	20	21	-137	-165	-143
Lubaczowski	35	37	36	-117	-180	-249
Lubański	41	40	40	-108	-138	-90
Lubartowski	35	36	35	-185	-182	-109
Lubelski	32	33	32	906	1135	1054
Lubiński	33	33	35	-113	-272	-99
Lublin	59	57	57	-820	-754	-943
Lubliniecki	34	34	34	24	-16	96
Lwówecki	40	40	40	-140	-121	-113
Łańcucki	49	49	48	92	35	-33
Łaski	34	34	34	-28	110	28
Łęczycki	35	36	35	-133	-151	-114
Łęczyński	35	34	34	-183	-278	-109
Łobeski	32	32	32	-159	-196	-167
Łomża	48	48	47	-101	-178	-268
Łomżyński	37	37	36	-187	-171	-3

cd. tabeli 47

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Łosicki	25	25	25	-137	-154	-176
Łowicki	31	31	31	-179	-158	-158
Łódzki wschodni	32	33	33	514	580	728
Łódź	63	63	63	-1219	-1304	-1507
Łukowski	24	22	24	-541	-480	-499
Makowski	30	30	29	-260	-173	-189
Malborski	36	36	35	-25	-50	-53
Miechowski	40	32	32	-21	37	6
Mielecki	35	36	36	-167	-191	-120
Międzychodzki	35	33	28	-3	-60	-36
Międzyrzecki	41	41	36	-85	-240	-113
Mikołowski	45	47	44	471	584	480
Milicki	29	30	30	-69	-36	-86
Miński	39	38	37	652	688	598
Mławski	28	27	25	-135	-189	-147
Mogileński	28	28	27	-154	-144	-111
Moniecki	29	28	27	-137	-187	-153
Mrągowski	37	36	32	-113	-193	-85
Mysłowice	48	48	49	-106	-61	-93
Myszkowski	34	35	34	108	164	59
Myślenicki	46	45	44	235	276	324
Myśliborski	31	31	26	-175	-156	-150
Nakielski	33	33	33	-171	-147	-242
Namysłowski	36	37	37	-5	-75	-25
Nidzicki	28	29	28	-142	-137	-153
Niżański	27	28	28	-108	-103	-86
Nowodworski	44	45	45	-110	-101	-110
Nowodworski	36	37	36	173	278	198
Nowomiejski	26	30	31	-163	-107	-185
Nowosądecki	37	38	38	-184	50	47
Nowosolski	37	38	40	-196	-202	-131
Nowotarski	42	42	42	77	-105	-61
Nowotomyski	31	31	30	19	41	85
Nowy Sącz	50	50	50	-144	-265	-289
Nyski	42	43	43	-341	-329	-222
Obornicki	33	33	32	48	3	118
Olecki	30	30	29	-127	-119	-139

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Oleski	36	36	36	-76	-107	-64
Oleśnicki	36	34	34	20	126	137
Olkuski	46	44	44	-243	-159	-170
Olsztyn	60	60	59	152	21	19
Olsztyński	40	39	39	514	640	607
Oławski	31	31	31	129	326	190
Opatowski	29	29	28	-179	-171	-176
Opoczyński	30	30	29	-210	-205	-257
Opole	58	58	56	-25	-169	-180
Opolski	36	32	32	423	489	561
Opolski	36	34	34	-179	-259	-265
Ostrołęcki	28	29	28	82	134	87
Ostrołęka	45	46	46	-441	-490	-343
Ostrowiecki	28	30	29	-386	-362	-349
Ostrowski	35	36	35	-76	-16	1
Ostrowski	28	28	26	-285	-237	-277
Ostródzki	39	39	37	-280	-273	-227
Ostrzeszowski	33	34	33	-34	-23	-57
Oświęcimski	45	44	43	-69	-52	-50
Otwocki	45	43	44	439	311	612
Pabianicki	38	37	39	301	311	322
Pajęczański	28	28	27	-112	-94	-141
Parczewski	33	28	28	-188	-113	-131
Piaseczyński	42	43	42	1908	2197	2105
Piekary Śląskie	44	45	45	-118	-125	-115
Pilski	35	35	35	-337	-227	-310
Pińczowski	35	35	35	-82	-110	-70
Piotrkowski	27	31	31	107	192	159
Piotrków Trybunalski	50	50	48	-293	-325	-135
Piski	28	29	27	-245	-255	-206
Pleszewski	38	38	37	-151	-42	14
Płock	47	46	47	-464	-533	-518
Płocki	24	24	24	270	219	387
Płoński	25	26	25	-156	-103	-33
Poddębicki	35	35	35	-23	4	13
Policki	38	34	32	670	927	852
Polkowicki	30	30	29	-98	-131	-102

cd. tabeli 47

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Poznań	64	65	65	-1514	-2206	-2103
Poznański	41	42	42	5100	6112	5334
Proszowicki	36	35	36	20	10	13
Prudnicki	39	40	37	-6	-34	-150
Pruszkowski	49	48	47	954	1291	1120
Przasnyski	30	29	25	-201	-272	-171
Przemyski	35	34	32	-119	-24	75
Przemysł	52	51	50	-182	-375	-282
Przeworski	38	39	38	-144	-132	-124
Przysuski	25	27	28	-171	-180	-149
Pszczynski	43	43	43	57	-1	-4
Pucki	43	44	42	421	530	368
Puławski	48	47	46	-235	-223	-141
Pułtowski	28	29	27	40	12	0
Pyrzycki	32	33	29	-134	-87	-107
Raciborski	37	38	37	-23	63	56
Radom	46	44	44	-952	-1027	-851
Radomski	25	25	24	7	142	321
Radomszczański	35	34	34	-133	-268	-145
Radziejowski	24	24	23	-168	-125	-168
Radzyński	23	24	23	-287	-265	-260
Rawicki	30	31	29	-26	-84	-124
Rawski	30	32	30	-67	-85	-79
Ropczycko-sędziszowski	34	36	36	-23	35	-80
Ruda Śląska	51	51	50	-418	-425	-376
Rybnicki	38	39	38	236	179	236
Rybnik	52	51	51	-239	-408	-379
Rycki	29	29	29	-267	-263	-311
Rypiński	26	27	27	-124	-129	-127
Rzeszowski	41	42	41	623	716	583
Rzeszów	59	60	57	477	482	681
Sandomierski	33	33	31	-255	-208	-160
Sanocki	34	36	34	-223	-246	-191
Sejneński	37	36	38	-72	-110	-60
Sępoleński	33	33	34	-122	-90	-99
Siedlce	42	42	45	-40	-118	-217
Siedlecki	27	28	25	-171	-126	63

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Siemianowice Śląskie	48	48	48	-24	-162	-146
Siemiatycki	34	32	34	-200	-205	-176
Sieradzki	36	35	35	-284	-260	-157
Sierpecki	30	30	26	-179	-192	-235
Skarżyski	33	33	31	-218	-235	-204
Skierniewice	39	39	40	-60	-149	-107
Skierniewicki	27	28	27	-20	41	37
Sławieński	38	38	36	-190	-131	-165
Słubicki	27	27	25	-66	-63	-64
Słupecki	29	29	28	-91	-123	-99
Słupsk	51	51	48	-272	-315	-318
Słupski	42	43	40	29	-24	99
Sochaczewski	30	31	30	21	25	55
Sokołowski	27	30	22	-318	-255	-202
Sokółski	35	35	35	-319	-339	-368
Sopot	74	72	72	-155	-113	-101
Sosnowiec	51	51	51	-849	-931	-726
Stalowowolski	33	32	31	-302	-277	-342
Starachowicki	30	29	29	-311	-258	-251
Stargardzki	34	35	33	6	-49	-36
Starogardzki	36	36	34	-101	-107	-4
Staszowski	31	27	25	-215	-226	-169
Strzelecki	37	36	36	8	-10	85
Strzelecko-drezdenecki	30	31	26	-138	-187	-69
Strzeliński	35	35	33	-25	-46	-24
Strzyżowski	39	39	35	-82	-108	-82
Sulęciński	33	33	29	-40	-39	-125
Suski	37	38	37	-23	33	-53
Suwalski	24	25	23	-51	-100	-125
Suwałki	47	45	44	-155	-106	3
Szamotulski	36	36	36	134	224	172
Szczecin	57	57	56	305	42	77
Szczecinecki	31	31	28	-178	-187	-196
Szczycieński	35	33	32	-169	-139	-179
Sztumski	32	30	29	-191	-185	-135
Szydłowiecki	36	37	37	-134	-140	-113
Średzki	39	39	40	295	337	335

cd. tabeli 47

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Średzki	38	38	37	50	50	41
Śremski	33	34	33	-88	-18	45
Świdnicki	47	43	45	39	-189	-82
Świdnicki	34	31	31	-88	-65	-183
Świdwiński	32	28	25	-280	-217	-193
Świebodziński	32	33	32	-111	-123	-113
Świecki	32	31	31	-134	-59	-64
Świętochłowice	46	47	46	-125	-283	-227
Świnoujście	43	41	41	10	68	-44
Tarnobrzeg	42	43	44	-162	-268	-207
Tarnobrzesci	34	35	33	-110	-94	-136
Tarnogórski	49	49	49	580	544	589
Tarnowski	37	37	36	118	118	234
Tarnów	52	50	49	-311	-429	-338
Tatrzański	51	46	47	-107	-15	70
Tczewski	40	41	36	-125	-120	8
Tomaszowski	37	36	36	-202	-286	-179
Tomaszowski	31	31	29	-320	-416	-425
Toruń	63	61	60	-335	-667	-433
Toruński	29	33	33	947	1044	968
Trzebnicki	36	35	35	308	508	472
Tucholski	28	28	27	-45	-87	-45
Turecki	31	32	31	-72	-180	-148
Tychy	53	54	53	-368	-407	-352
Wadowicki	47	47	47	-70	36	40
Wałbrzych	52			-494		
Wałbrzyski	43	45	45	-84	-157	-411
Wałecki	37	36	33	-175	-167	-199
Warszawa	76	75	76	8990	8189	6368
Warszawski zachodni	39	43	42	1071	1302	1205
Wąbrzeski	27	28	27	-164	-122	-99
Wągrowiecki	31	32	31	-8	-15	13
Wejherowski	38	38	37	884	1051	1252
Węgorzewski	34	35	34	-70	-112	-48
Węgrowski	29	30	28	-222	-255	-139
Wielicki	45	44	44	1295	1390	1146
Wieluński	29	28	28	-113	-166	-107

Powiat	Współczynnik dostępności kultury			Saldo migracji		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Wieruszowski	24	23	23	-25	-7	-41
Włocławek	40	41	42	-470	-356	-449
Włocławski	26	27	26	-26	-91	-3
Włodawski	33	30	31	-67	-106	-150
Włoszczowski	28	28	25	-48	-106	-89
Wodzisławski	38	37	37	-46	72	37
Wolsztyński	31	32	31	-108	-68	-36
Wołomiński	40	40	36	2112	2330	2360
Wołowski	33	34	33	-22	-61	17
Wrocław	65	63	64	1816	1422	711
Wrocławski	40	39	39	2762	2939	2467
Wrzesiński	38	38	34	115	9	-10
Wschowski	34	34	34	-157	-11	-12
Wysokomazowiecki	36	34	34	-271	-190	-278
Wyszowski	33	32	32	-130	-97	-80
Zabrze	55	57	56	-623	-689	-612
Zambrowski	31	31	27	-115	-200	-168
Zamojski	25	25	24	-127	-72	91
Zamość	49	47	47	-235	-287	-311
Zawierciański	34	35	34	-17	-127	8
Ząbkowicki	40	40	38	-136	-202	-213
Zduńskowolski	35	35	36	-77	-153	-28
Zgierski	36	38	37	839	652	575
Zgorzelecki	35	34	33	-278	-269	-233
Zielona Góra	55	56	57	455	62	-92
Zielonogórski	39	39	38	92	411	546
Złotoryjski	36	37	35	-173	-183	-106
Złotowski	29	30	29	-117	-139	-95
Zwoleński	28	29	27	-57	-69	-85
Żagański	39	38	38	-164	-191	-235
Żarski	38	34	32	-276	-260	-218
Żniński	39	39	39	-112	-177	-102
Żory	50	49	49	-231	-265	-274
Żuromiński	27	28	21	-193	-253	-184
Żyrardowski	41	41	40	42	-7	64
Żywiecki	45	44	43	14	129	11

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz GUS.

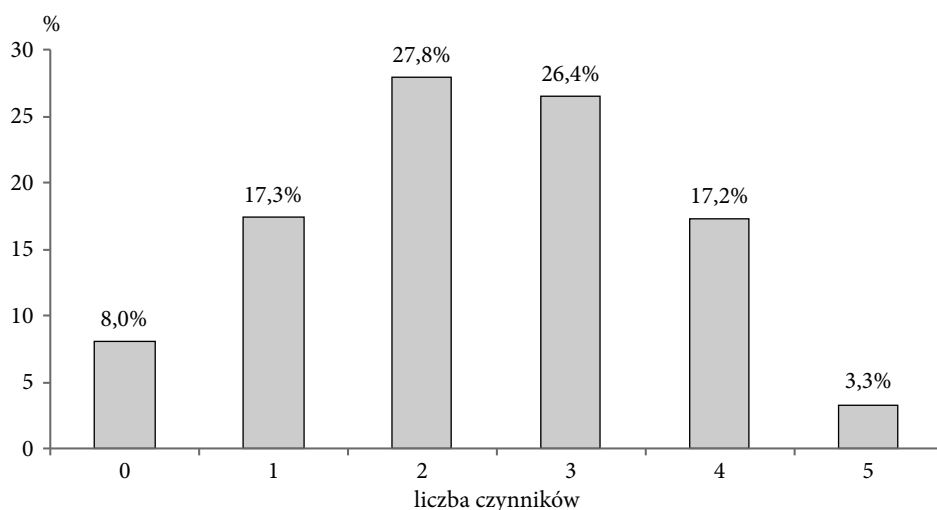
5.5. Determinanty rozwoju powiatów z perspektywy kapitału intelektualnego

W badaniach społecznych określenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy różnego rodzaju zjawiskami jest bardzo trudne. Analiza danych statystycznych jest co prawda możliwa, ale jest obciążona ryzykiem związanym z:

- nietrafnym doбором zmiennych (zarówno zależnych, jak i niezależnych),
- istnieniem zmiennych ukrytych – w przypadku KI mogą to być na przykład pochodzenie mieszkańców na terenach Ziemi Odzyskanych; po 1945 roku do różnych rejonów i miejscowości północnej i zachodniej Polski kierowano przesiedleńców o różnym pochodzeniu społecznym, umiejętnościach, aspiracjach itp.; może to na przykład wyjaśniać (ale nie musi) różnice pomiędzy aktualną pozycją Szczecina w porównaniu z Wrocławiem,
- przecenianiem przez badacza znaczenia pewnych czynników, np. efekt zaborów może być w wielu przypadkach przeceniany jako zmienna wyjaśniająca poziom rozwoju gospodarczego; dobrym przykładem jest wschodnia część województwa wielkopolskiego, która znajdowała się pod zaborem rosyjskim, lecz kulturowo przynależała i nadal przynależy do reszty regionu, która była pod zaborem pruskim; podobnie przeceniana może być lokalizacja jako determinant rozwoju,
- niewłaściwym uchwyceniem siły związku pomiędzy trendami ogólnokrajowymi i globalnymi a lokalnymi uwarunkowaniami powiatu – w okresie transformacji ustrojowej lokalizacja w danym powiecie zakładu pracy nastawionego na eksport do ZSRR była głównym determinantem, przynajmniej w krótkim okresie, jego perspektyw rozwojowych, z kolei aktualnie miasto Kraków jest beneficjentem zainteresowania Polską jako miejscem lokalizacji centrów usług wspólnych.

Na potrzeby niniejszego badania zidentyfikowano następujące kryteria porównawcze powiatów (dane standaryzowane – określane na podstawie znaku):

- 1) dynamikę bezrobocia,
- 2) dynamikę dostępności komunikacyjnej,
- 3) dynamikę rozwodów,
- 4) dynamikę migracji – jak zmieniał się współczynnik migracji (różnica pomiędzy końcowym a początkowym),
- 5) dynamikę wynagrodzeń,
- 6) determinanty wynikające z możliwości wykorzystania słabych stron jako szans rozwojowych, np. wysokie bezrobocie i niski poziom płac jako czynniki przyciągające inwestorów branż o niskim zaawansowaniu technologicznym,
- 7) determinanty wynikające z trendów ogólnokrajowych lub megatrendów, np. zainteresowanie inwestorów branży outsourcingowej Polską, przesunięcie



Rysunek 76. Stałość wskazań czynników w grupie pięciu najważniejszych dla rozwoju powiatu w latach 2005–2014 oraz 2016–2025

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

wszystkich pozostałych grupach kształtuje się na zbliżonym poziomie i zawiera się w przedziale od 37,2 do 42,7% (rysunek 75).

Na rysunku 76 przedstawiono informacje o liczbie powtarzających się czynników, które wskazywano jako pięć najważniejszych dla rozwoju powiatu zarówno w przeszłości, jak i w przyszłości. Relatywnie niewielki odsetek (zaledwie 8,0%) respondentów wskazywały zupełnie inne czynniki. Jeszcze mniejszy odsetek uczestników badania (3,3%) wskazał identyczny zestaw czynników. Wśród osób biorących udział w badaniu największą grupę stanowią ci, którzy w zestawach pięciu kluczowych determinantów rozwoju powiatu uwzględniali dwa lub trzy powtarzające się czynniki (odpowiednio 27,8 i 26,4%).

6.4. Deficyty kapitału intelektualnego – hamulce wzrostu

Drugie pytanie w kwestionariuszu dotyczyło czynników, które zdaniem respondentów miały negatywny wpływ na rozwój miasta/powiatu w ciągu ostatnich 10 lat (2005–2014). Respondenci mieli do wyboru następujące czynniki:

- wykluczenie społeczne wielu mieszkańców związane z bezrobociem,
- brak identyfikacji mieszkańców z lokalną społecznością,
- niska przedsiębiorczość mieszkańców,
- zaniedbywanie przez władze centralne i/lub wojewódzkie,
- niekorzystna lokalizacja,

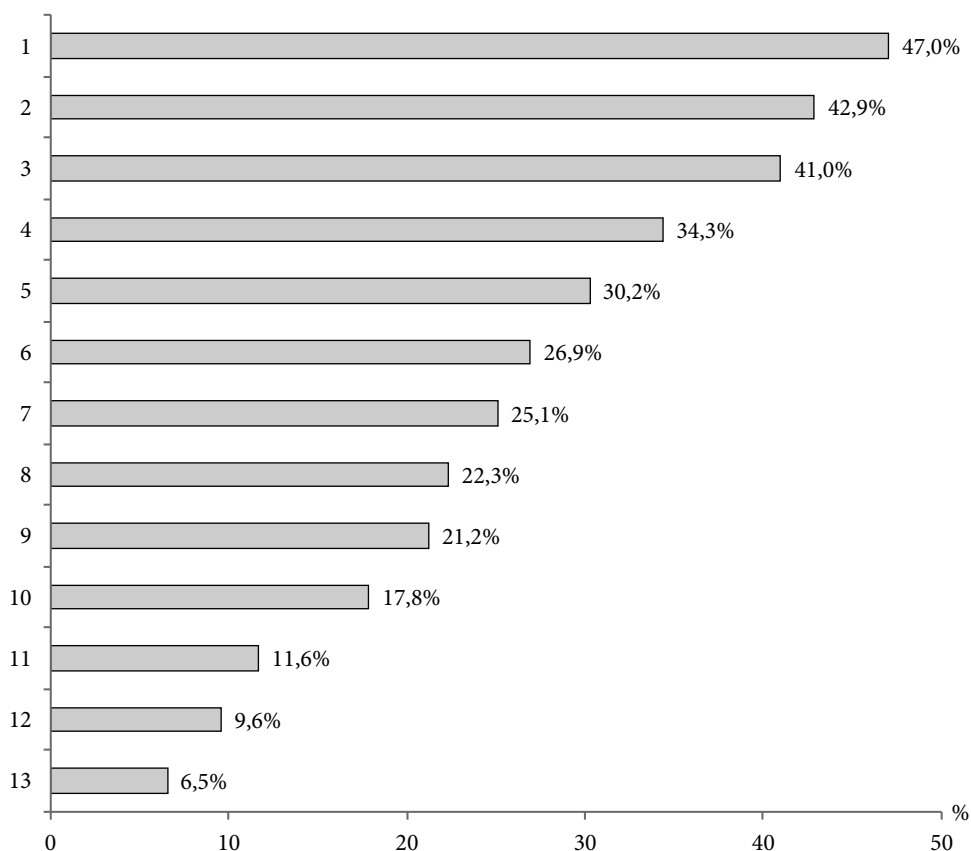
- brak atrakcji turystycznych,
- złe skomunikowanie – mała dostępność komunikacyjna,
- brak liderów lokalnych (np. społeczników, działaczy społecznych, aktywistów, wolontariuszy itp.),
- niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.),
- niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.),
- emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę (tzw. drenaż mózgow),
- brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe),
- niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych.

Mogli także udzielić innej odpowiedzi (pytanie półotwarte).

Na rysunku 77 zawarto informacje dotyczące tego, dla jakiego odsetka osób dane zjawisko nie wystąpiło i/lub nie miało negatywnego wpływu na rozwój powiatu w przeszłości. W opinii 47% respondentów na rozwój ich powiatu nie miała żadnego wpływu niska jakość środowiska naturalnego (najlichnieszka grupa). Niechęć do obcych i niekorzystna lokalizacja również należały do rzadko wskazywanych czynników jako mających negatywny wpływ na rozwój ich powiatów. Z kolei spoglądając na czynniki, które były najrzadziej wskazywane jako niewywierające negatywnego wpływu na rozwój powiatu w przeszłości, można wymienić emigrację dobrze wykształconych osób (drenaż mózgow), wykluczenie społeczne oraz zaniechanie przez władze centralne i wojewódzkie.

Wśród trzech zjawisk, które w opinii pracowników administracji nie miały wpływu na rozwój powiatu w przeszłości, należy wymienić te same czynniki, które znajdują się najwyżej w rankingu utworzonym dla wszystkich uczestników badania. W wypadku dwóch czynników: niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.) oraz niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.) odsetek wskazań jest nieco wyższy i wynosi odpowiednio 52,0 oraz 47,9%, czyli jest wyższy o 5,0 p.p. (patrz rysunek 78 w porównaniu z rysunkiem 74). Dla pozostałych uczestników badania, choć zestaw czynników jest identyczny, to ich kolejność ulega zmianie. Najczęściej niekorzystna lokalizacja jest wskazywana jako czynnik, który nie miał wpływu na rozwój powiatu w przeszłości (42,5%), na kolejnych zaś miejscach znajdują się niska jakość środowiska naturalnego (41,7%) oraz niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.) – 37,7%.

Największe różnice między pracownikami administracji oraz pozostałymi uczestnikami badania występują w wypadku oceny negatywnego wpływu czterech zjawisk na rozwój powiatów w przyszłości. W wypadku dwóch zjawisk – niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.), niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii

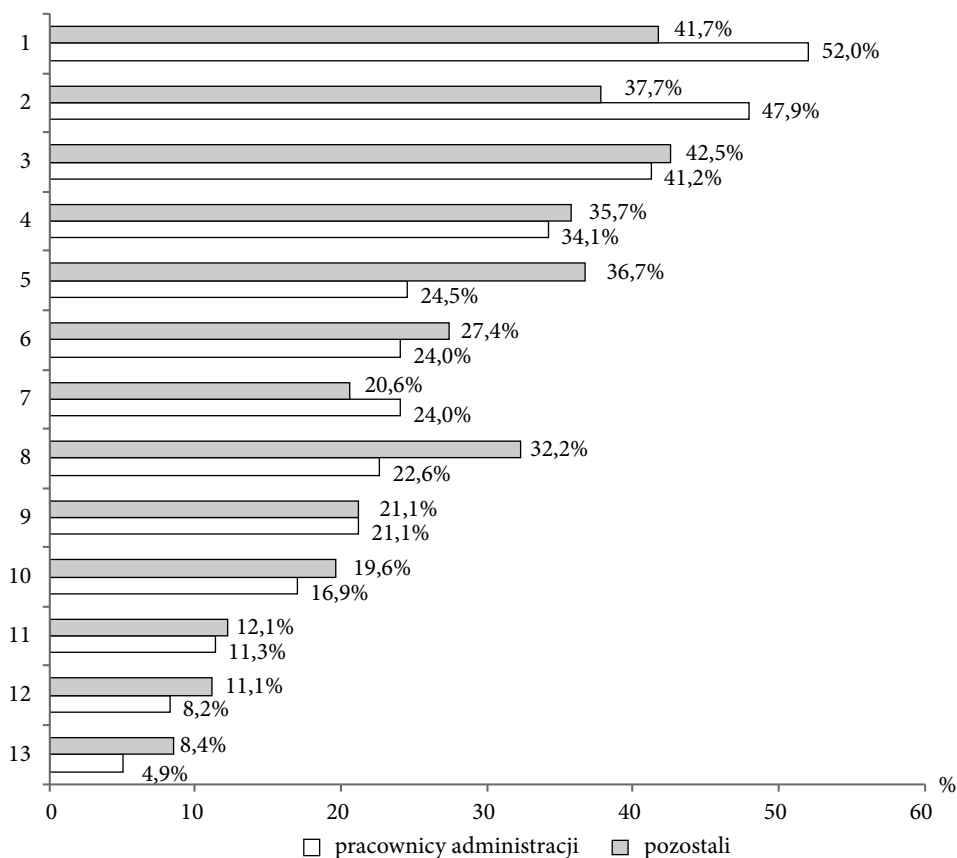


Legenda

- 1 – niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.)
- 2 – niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.)
- 3 – niekorzystna lokalizacja
- 4 – brak atrakcji turystycznych
- 5 – brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe)
- 6 – złe skomunikowanie – mała dostępność komunikacyjna
- 7 – brak liderów lokalnych (np. społeczników, działaczy społecznych, aktywistów, wolontariuszy itp.)
- 8 – niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych
- 9 – brak identyfikacji mieszkańców z lokalną społecznością
- 10 – niska przedsiębiorczość mieszkańców
- 11 – zaniedbywanie przez władze centralne i/lub wojewódzkie
- 12 – wykluczenie społeczne wielu mieszkańców związane z bezrobociem
- 13 – emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę (tzw. drenaż mózgow)

Rysunek 77. Negatywne czynniki, które nie miały wpływu na rozwój powiatu w latach 2005–2014

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.



Legenda

- 1 – niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.)
- 2 – niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.)
- 3 – niekorzystna lokalizacja
- 4 – brak atrakcji turystycznych
- 5 – brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe)
- 6 – złe skomunikowanie – mała dostępność komunikacyjna
- 7 – brak liderów lokalnych (np. społeczników, działaczy społecznych, aktywistów, wolontariuszy itp.)
- 8 – niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych
- 9 – brak identyfikacji mieszkańców z lokalną społecznością
- 10 – niska przedsiębiorczość mieszkańców
- 11 – zaniedbywanie przez władze centralne i/lub wojewódzkie
- 12 – wykluczenie społeczne wielu mieszkańców związane z bezrobociem
- 13 – emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę (tzw. drenaż mózgow)

Rysunek 78. Negatywne czynniki, które nie miały wpływu na rozwój powiatu w latach 2005–2014 według pracowników administracji oraz pozostałych osób

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

itp.) – udział osób, które uznały, że zjawiska te nie wystąpiły i nie miały wpływu na rozwój powiatu, w grupie pracowników administracji jest wyższy o 10,2–10,3 p.p. W wypadku dwóch kolejnych zjawisk – brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe) oraz niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych – pracownicy administracji rzadziej niż pozostali uczestnicy badania podziela pogląd o braku ich wpływu na rozwój powiatu, odsetek osób wyrażających taki pogląd był niższy odpowiednio o 12,2 p.p. oraz o 9,6 p.p.

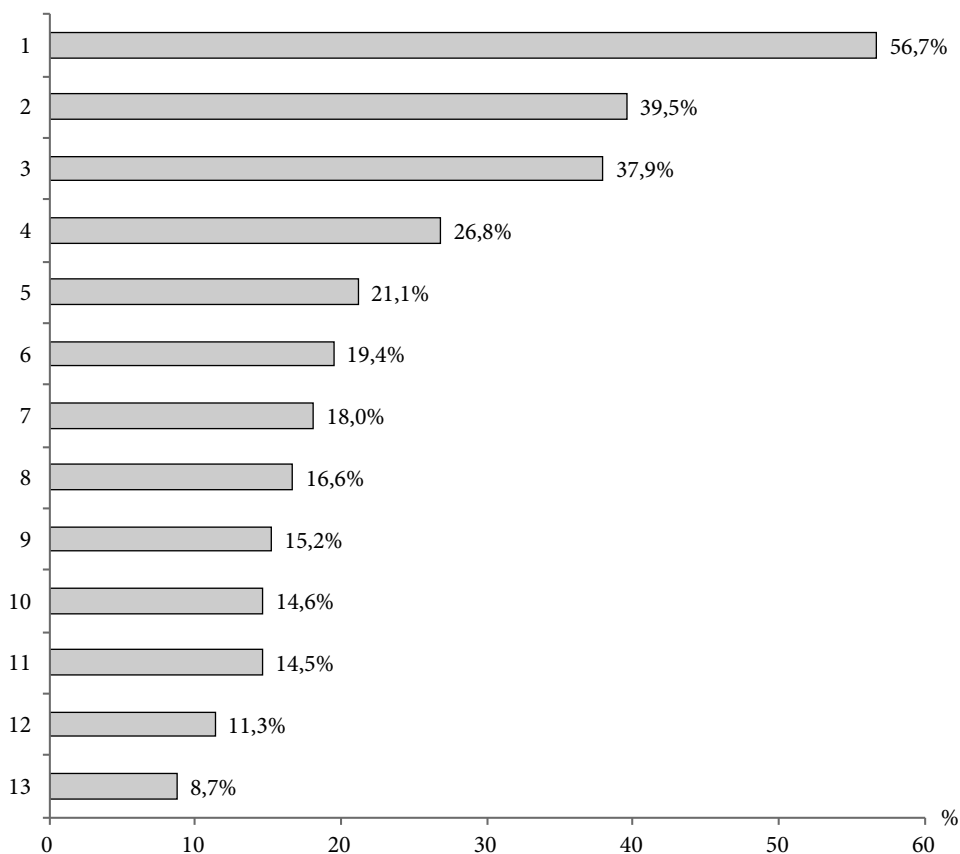
Na rysunku 79 zauważalna jest wysoka pozycja drenażu mózgow, który jest największą bolączką powiatów. Bardzo duży negatywny wpływ dostrzegało 56,7% respondentów. Czynniki zaniedbywanie przez władze centralne... uzyskał 39,5% wskazań, a czynnik wykluczenie społeczne związane z bezrobociem – 37,9%.

Różnice między odsetkiem osób uznających duży lub bardzo duży wpływ negatywnych czynników na rozwój powiatu między pracownikami administracji a pozostałymi uczestnikami badania są w większości wypadków niewielkie. Te same zjawiska znalazły się wśród trzech najczęściej wskazywanych w obu grupach, jako wywierające duży lub bardzo duży wpływ. Zwykle nieco mniejszy był odsetek osób uznających duży lub bardzo duży wpływ negatywny danego czynnika wśród pracowników administracji niż wśród pozostałych uczestników badania. Największe różnice wystąpiły w zakresie postrzegania zjawiska braku liderów. Według 17,2% pracowników administracji czynnik ten miał duży lub bardzo duży negatywny wpływ na rozwój powiatu, podczas gdy wśród pozostałych uczestników badania pogląd ten podzielało 24,5% (rysunek 80).

Postrzegana przez uczestników badania orientacja PN TL/PTW ich powiatu znajduje wyraźne przełożenie na częstość dostrzegania dużego oraz bardzo dużego negatywnego wpływu zjawisk na rozwój powiatu w latach 2005–2014. W większości wypadków wraz z nasilaniem się orientacji PN TL następuje również wzrost odsetka osób dostrzegających negatywny wpływ różnych zjawisk na rozwój powiatu. Zwiększanie się siły orientacji PTW w powiecie sprzyja natomiast również zmniejszaniu się częstości występowania negatywnych zjawisk.

Emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę wyraźnie najczęściej była dostrzegana przez osoby, które wskazywały również na bardzo silne nastawienie PN TL w powiecie (wskaźnik PN TL/PTW równy 2,0 lub niższy). Powyższe negatywne zjawisko występowało w opinii aż 73,4% osób z tej grupy. Wraz ze zmniejszaniem się siły orientacji PN TL, a następnie stopniowym nasilaniem się orientacji PTW, odsetek ten ulegał zmniejszeniu i wśród osób, które potwierdzały bardzo silną orientację PTW mieszkańców swojego powiatu (wskaźnik PN TL/PTW równy 4,0 lub wyższy) był niższy aż o 32,3 p.p. i wynosił 41,1% (rysunek 81).

Bardzo wyraźny jest również spadek częstości dostrzegania dużego oraz bardzo dużego wpływu na rozwój powiatu wykluczenia społecznego wielu mieszkańców związanego z bezrobociem wraz ze wzrostem wartości wskaźnika PN TL/PTW.

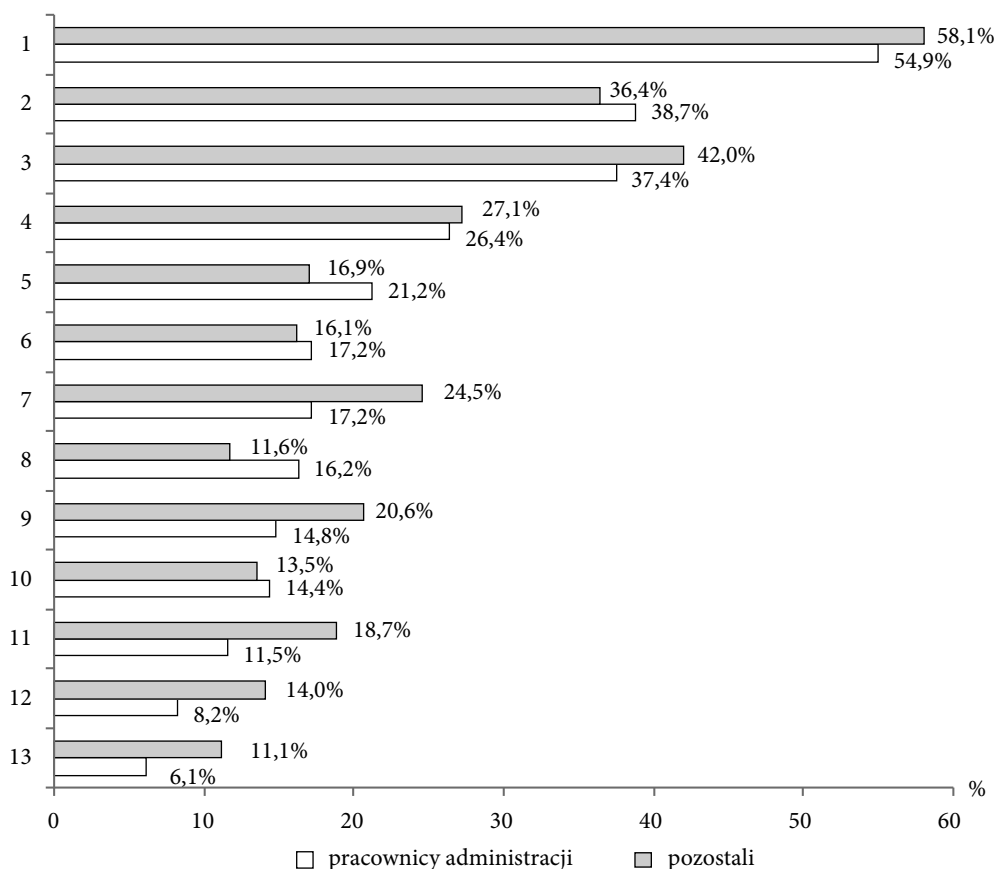


Legenda

- 1 – niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.)
- 2 – niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.)
- 3 – niekorzystna lokalizacja
- 4 – brak atrakcji turystycznych
- 5 – brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe)
- 6 – złe skomunikowanie – mała dostępność komunikacyjna
- 7 – brak liderów lokalnych (np. społeczników, działaczy społecznych, aktywistów, wolontariuszy itp.)
- 8 – niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych
- 9 – brak identyfikacji mieszkańców z lokalną społecznością
- 10 – niska przedsiębiorczość mieszkańców
- 11 – zaniedbywanie przez władze centralne i/lub wojewódzkie
- 12 – wykluczenie społeczne wielu mieszkańców związane z bezrobociem
- 13 – emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę (tzw. drenaż mózgow)

Rysunek 79. Negatywne czynniki wywierające duży lub bardzo duży wpływ na rozwój powiatu w latach 2005–2014

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

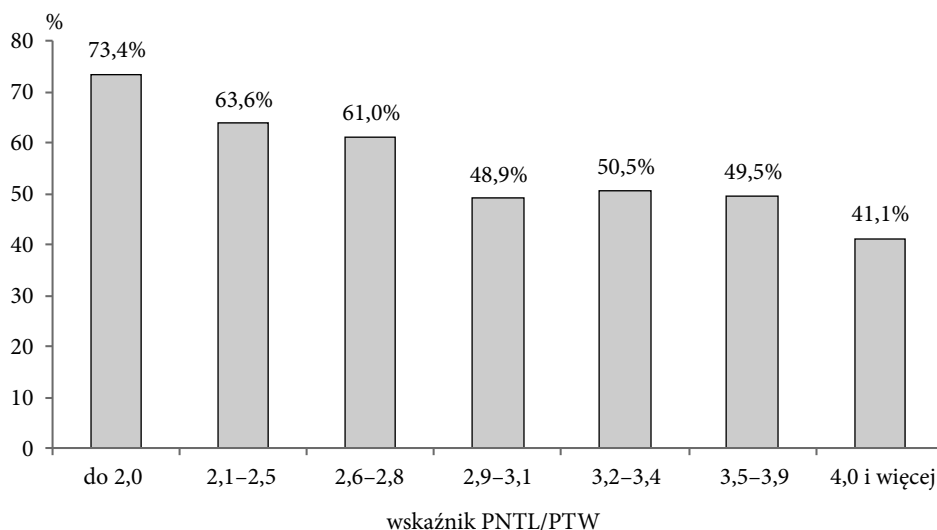


Legenda

- 1 – niska jakość środowiska naturalnego (np. zanieczyszczone powietrze, niewielka powierzchnia terenów zielonych itp.)
- 2 – niechęć mieszkańców do „obcych” (brak tolerancji, akty homofobii itp.)
- 3 – niekorzystna lokalizacja
- 4 – brak atrakcji turystycznych
- 5 – brak lub słabo rozwinięte instytucje edukacyjne i szkolnictwo wyższe (oświata, szkoły wyższe)
- 6 – złe skomunikowanie – mała dostępność komunikacyjna
- 7 – brak liderów lokalnych (np. społeczników, działaczy społecznych, aktywistów, wolontariuszy itp.)
- 8 – niska dostępność instytucji i wydarzeń kulturalnych
- 9 – brak identyfikacji mieszkańców z lokalną społecznością
- 10 – niska przedsiębiorczość mieszkańców
- 11 – zaniedbywanie przez władze centralne i/lub wojewódzkie
- 12 – wykluczenie społeczne wielu mieszkańców związane z bezrobociem
- 13 – emigracja dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę (tzw. drenaż mózgow)

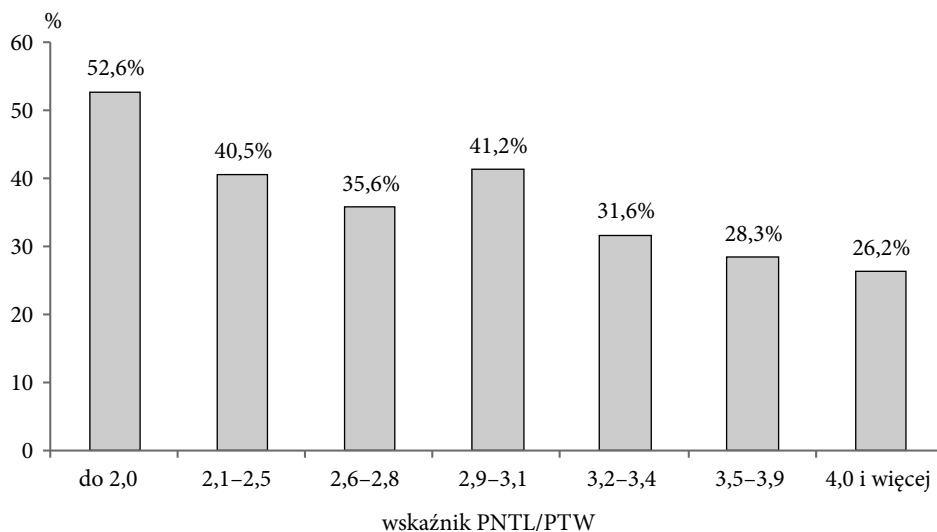
Rysunek 80. Negatywne czynniki wywierające duży lub bardzo duży wpływ na rozwój powiatu w latach 2005–2014 według pracowników administracji oraz pozostałych osób

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.



Rysunek 81. Odsetek uczestników badania wskazujących na duży lub bardzo duży wpływ emigracji dobrze wykształconych i kreatywnych osób do innych powiatów w Polsce lub za granicę na rozwój powiatu w latach 2005–2014 według intensywności orientacji PNTL/PTW

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.



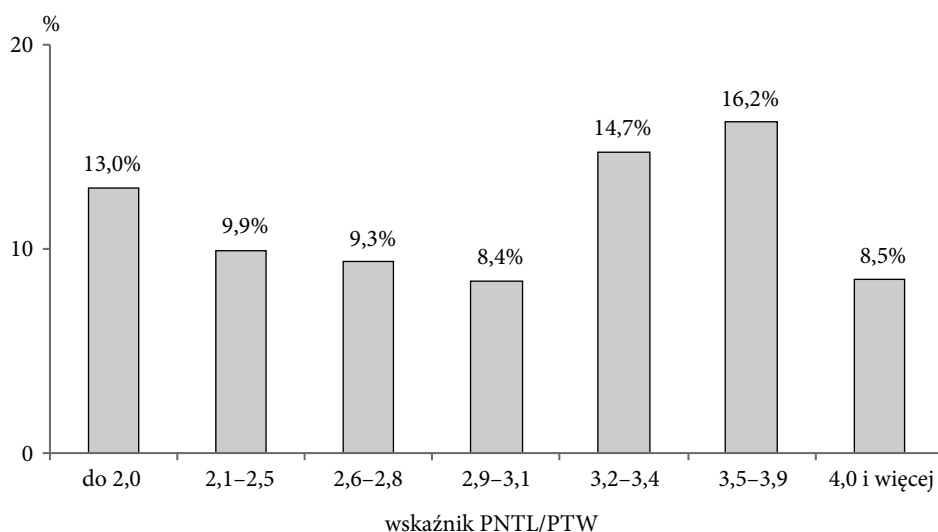
Rysunek 82. Odsetek uczestników badania wskazujących na duży lub bardzo duży wpływ „wykluczenia społecznego wielu mieszkańców związanego z bezrobociem” na rozwój powiatu w latach 2005–2014 według intensywności orientacji PNTL/PTW

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród osób, które potwierdzały bardzo silną orientację PNTL, aż 52,6% dostrzega znaczenie negatywnego wpływu powyższego zjawiska, w przypadku zaś osób, które uznały, że ich powiat charakteryzuje bardzo silna orientacja PTW, odsetek ten wynosi 26,2%, czyli jest niższy aż o 26,4 p.p. (rysunek 82). Dla większości spośród pozostałych negatywnych zjawisk można zidentyfikować podobne prawidłowości.

Orientacja PNTL/PTW oddziałuje inaczej niż w wypadku większości zjawisk negatywnych na częstość potwierdzania występowania w powiecie dwóch zjawisk: niechęci mieszkańców do obcych oraz niskiej jakości środowiska naturalnego. Wzrost orientacji PTW raczej prowadzi do pogorszenia jakości środowiska. Największy odsetek osób potwierdzających duży oraz bardzo duży wpływ tego negatywnego zjawiska na rozwój powiatu występuje właśnie wśród osób potwierdzających silne nastawienie PTW lokalnej społeczności (wskaźnik PNTL/PTW wynosi 3,5–3,9 punktu). Z kolei najniższy odsetek uzyskano w grupie osób wskazujących na umiarkowane podejście do orientacji PNTL/PTW (wskaźnik PNTL/PTW wynosi 2,9–3,1 punktu) (rysunek 83).

W wypadku negatywnego zjawiska niechęci mieszkańców do obcych odsetek osób, które potwierdziły duży lub bardzo duży wpływ na rozwój powiatu, również najniższy jest wśród osób, które oceniły orientację PNTL/PTW w lokalnej społeczności jako umiarkowaną (wskaźnik PNTL/PTW wynosi 2,9–3,1 punktu) i wynosi 4,6%. Zarówno nasilenie się orientacji PNTL, jak i zwiększanie intensywności orientacji PTW przynosi wzrost odsetka takich osób.

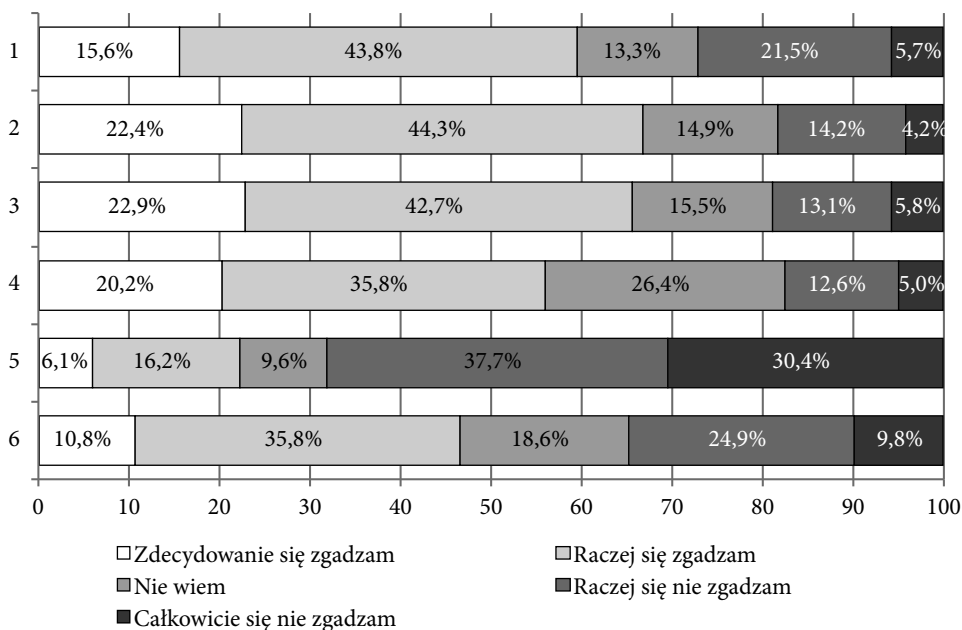


Rysunek 83. Odsetek uczestników badania wskazujących na duży lub bardzo duży wpływ „niskiej jakości środowiska naturalnego” na rozwój powiatu w latach 2005–2014 według intensywności orientacji PNTL/PTW

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

6.5. Środowisko dla biznesu i ludzi kreatywnych jako komponent kapitału intelektualnego

W drugiej sekcji kwestionariusza pt. „Środowisko dla biznesu i ludzi kreatywnych” zawarto dwa pytania. Pierwsze dotyczyło oceny perspektywy funkcjonowania na terenie miasta/powiatu dla przedsiębiorców i utalentowanych osób. Pozwala zatem na ocenę klimatu dla przedsiębiorczości. Najwięcej osób (aż 66,7%) zgodziło się ze stwierdzeniem, że przedsiębiorca z pomysłem i motywacją ma dużą szansę na sukces na terenie powiatu. Tylko nieco rzadziej uczestnicy badania podzielali pogląd, że administracja samorządowa jest przychylna przedsiębiorcom (65,6%). Wyraźnie najmniejszy był odsetek osób wyrażających pogląd, że dobrze wykształ-



Legenda

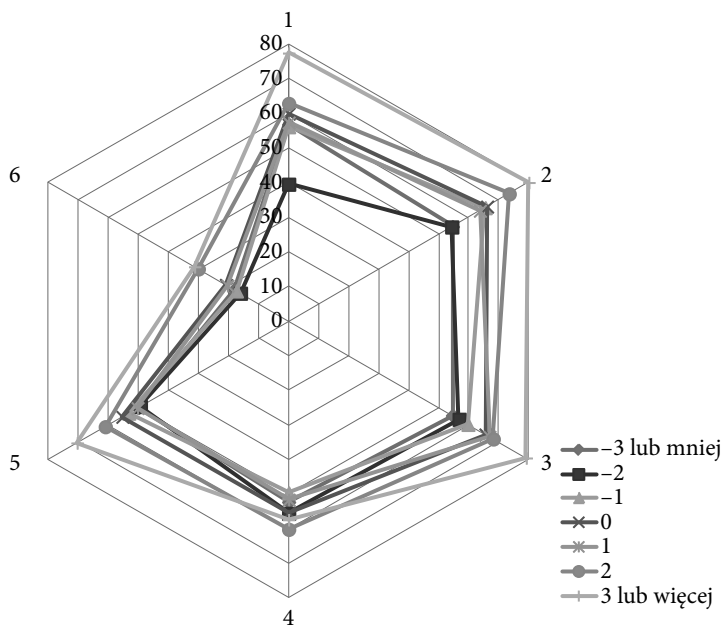
- 1 – dobrze wykształceni i kreatywni mieszkańcy mogą rozwijać swoje talenty
- 2 – przedsiębiorca z pomysłem i motywacją ma dużą szansę na sukces
- 3 – administracja samorządowa jest przychylna przedsiębiorcom
- 4 – cudzoziemcy zakładający firmę w mieście na prawach powiatu/powiecie nie natrafiliby na niechęć i oznaki wrogości
- 5 – dobrze wykształceni i kreatywni mieszkańcy nie opuszczają miasta/powiatu w poszukiwaniu szans rozwoju gdzie indziej
- 6 – wszyscy przedsiębiorcy mają równe szanse na sukces

Rysunek 84. Struktura odpowiedzi dla stwierdzeń dotyczących klimatu dla przedsiębiorczości w powiecie

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.

ceni i kreatywni mieszkańcy nie opuszczają miasta/powiatu w poszukiwaniu szans rozwoju gdzie indziej wyrażany przez 22,3% osób (rysunek 84).

Wraz ze wzrostem preferencji dla kapitału intelektualnego (pytanie I.1) zarówno w przeszłości, jak i w przyszłości poprawia się klimat dla przedsiębiorczości. W segmencie, w którym wskaźnik referencji dla KI przyjmuje wartość „0”, klimat dla przedsiębiorczości jest zbliżony do obserwowanego wśród wszystkich respondentów biorących udział w badaniu. Największe zróżnicowanie było w przypadku następujących czynników: dobrze wykształceni i kreatywni mieszkańcy mogą rozwijać swoje talenty, przedsiębiorca z pomysłem i motywacją ma dużą szansę na sukces oraz administracja samorządowa jest przychylna przedsiębiorcom. Najwięcej osób z segmentu najsilniej preferującego KI w przeszłości (wskaźnik preferencji dla KI wynoszący 3 lub więcej) zgadzało się ze stwierdzeniem, że przedsiębiorca



Legenda

- 1 – dobrze wykształceni i kreatywni mieszkańcy mogą rozwijać swoje talenty
- 2 – przedsiębiorca z pomysłem i motywacją ma dużą szansę na sukces
- 3 – administracja samorządowa jest przychylna przedsiębiorcom
- 4 – wszyscy przedsiębiorcy mają równe szanse na sukces
- 5 – cudzoziemcy zakładający firmę w mieście na prawach powiatu/powiecie nie natrafiliby na niechęć i oznaki wrogości
- 6 – dobrze wykształceni i kreatywni mieszkańcy nie opuszczają miasta/powiatu w poszukiwaniu szans rozwoju gdzie indziej

Rysunek 85. Odsetek osób wyrażających akceptację dla stwierżeń dotyczących klimatu dla przedsiębiorczości w powiecie a preferencje dla kapitału intelektualnego w przeszłości

Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonych badań.