

Grzegorz Gorzelak\*, Adam Płoszaj\*, Maciej Smętkowski\*

## OCENA STRATEGII ROZWOJU REGIONU – WYKORZYSTANIE MODELU CZTERECH KAPITAŁÓW NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO<sup>1</sup>

Artykuł przedstawia zastosowanie modelu czterech kapitałów do oceny dokumentu i wdrażania strategii rozwoju regionu pod kątem rozwoju trwałego. We wstępie zostały zdefiniowane te rodzaje kapitałów, które mogą być wykorzystane do analizy trwałości rozwoju regionu. Następnie autorzy przedstawiają wyniki ćwiczenia przeprowadzonego z władzami województwa lubuskiego, polegającego na ocenie wpływu realizacji strategii na stan wyróżnionych kapitałów. Otrzymane wyniki zostały zestawione z opiniami władz samorządów lokalnych oraz przedsiębiorców. Pozwoliło to na określenie słabych stron realizacji strategii, a także na wskazanie potencjalnych konfliktów między rozwojem różnego rodzaju kapitałów. W efekcie umożliwiło sformułowanie rekomendacji związanych z aktualizacją strategii rozwoju regionu.

### 1. Model czterech kapitałów a rozwój trwały

We współczesnej teorii ekonomii przyjmuje się, że kapitał to zgromadzona w przeszłości, w różnej postaci, wartość, która odpowiednio zastosowana w procesach gospodarczych może przynieść nową wartość zawartą w produktach i usługach (Wilkin 2003, s. 18). Istotą kapitału jest zatem to, że służy do wytwarzania nowych dóbr (te dobra także mogą być użyte do wytwarzania innych nowych dóbr, a zatem też mogą być kapitałem). W najwęższym sensie kapitał to środki (aktywa) finansowe. Klasyczna teoria ekonomii uważała tak pojmowany kapitał za jeden z trzech środków produkcji (pozostałe dwa to ziemia i praca). W miarę rozwoju nauk społeczno-ekonomicznych powstały koncepcje innych form kapitału, np. kapitał ludzki, intelektualny, społeczny, kulturowy, zaufania, organizacyjny – wszystkie one podkreślają znaczenie miękkich, jakościowych czynników dla rozwoju gospodarczego. Obecnie wskazuje się coraz częściej na znaczenie niematerialnych form kapitału, takich jak m.in. marka, *know-how* czy reputacja.

Próbie zsyntetyzowania dociekań na temat różnych form kapitału podjął Paul Ekins (Dahlstrom, Ekins 1992), tworząc **model czterech kapitałów**. O potrzebie

\* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje wyniki badań prowadzonych w ramach projektu SRDTOOLS „Methods and tools for evaluating the impact of cohesion policies on sustainable regional development” (nr 502485) finansowanego w ramach VI Ramowego Programu Badań UE. W badaniach poza autorami brała udział Elżbieta Kozłowska.

wyróżnienia co najmniej czterech rodzajów kapitału piszą również Serageldin i Steer (1994, s. 30–31) w raporcie Banku Światowego. Ogólnie istotą tego modelu jest przekonanie, że w procesie tworzenia dobrobytu istotne są kapitały: naturalny, gospodarczy, ludzki i społeczny, przedstawione w tab. 1.

Tab. 1. Typy kapitałów

---

**Kapitał gospodarczy**

Kapitał gospodarczy obejmuje wszystko to, co tradycyjnie rozumiane jest jako kapitał (wytworzone zasoby, które są wykorzystywane do produkcji innych dóbr i usług). Do tego kapitału zalicza się np.: maszyny, narzędzia, budynki, infrastrukturę.

**Kapitał naturalny**

Obejmuje wszystkie formy ekosystemu i zasobów naturalnych, które uczestniczą w tworzeniu społecznego dobrobytu. A zatem, poza tradycyjnie rozumianymi zasobami naturalnymi (drewno, woda, energia i zasoby mineralne) do kapitału naturalnego zalicza się także zasoby naturalne, które nie dają się łatwo wycenić, np. bioróżnorodność, czy też ekosystem, który jest dostarczycielem ekologicznych usług, takich jak np.: filtrowanie wody i powietrza.

**Kapitał ludzki**

Kapitał ludzki to zdrowie, dobrobyt i potencjał produkcyjny poszczególnych ludzi. Jego elementami są np. zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka, wykształcenie, motywacja i umiejętności. Elementy te nie tylko przyczyniają się do budowy szczęśliwego, zdrowego społeczeństwa, lecz także poprzez dostarczenie produktywnej siły roboczej stwarzają możliwości dla rozwoju gospodarczego.

**Kapitał społeczny**

Kapitał społeczny jest to system sieci i związków opartych na zaufaniu oraz formalnych i nieformalnych zasadach, które umożliwiają jednostkom lub grupom dostęp do zasobów. Podobnie jak kapitał ludzki, kapitał społeczny odnosi się do społecznego dobrobytu, lecz bierze pod uwagę całe społeczności, a nie indywidualnych ludzi. Kapitał społeczny odnosi się do tych zasobów społecznego zaufania, norm i relacji, z których ludzie mogą korzystać, by rozwiązywać wspólne problemy i tworzyć spójność społeczną. Przykładowe elementy tego kapitału to: stowarzyszenia sąsiedzkie i obywatelskie oraz spółdzielnie. Polityczne i prawne struktury, które sprzyjają politycznej stabilności, demokracji, wydajnemu zarządzaniu oraz sprawiedliwości społecznej, są także częścią kapitału społecznego.

---

Źródło: Dahlstrom, Ekins, 2005.

W raporcie Banku Światowego *Monitoring Environmental Progress* (World Bank 1995) znajdujemy próbę oszacowania źródeł światowego bogactwa w kontekście trzech rodzajów kapitału (naturalnego, gospodarczego i ludzkiego – ten ostatni obejmuje kapitały społeczny i ludzki w rozumieniu modelu czterech kapitałów). Wg tego źródła 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny (*Natural capital*), 16% na kapitał gospodarczy (*Produced assets*), natomiast reszta, 64%, na kapitał ludzki (*Human resources*). Tak więc jak widać z powyższego przykładu, ludzie i ich zdolności są najważniejszym zasobem i podstawą funkcjonowania gospodarki.

Model czterech kapitałów, zastosowany dla wyjaśnienia trwałego rozwoju<sup>2</sup>, zakłada, że rozwój (czyli zaspokajanie potrzeb i aspiracji człowieka) zachodzi dzięki różnorodnym usługom dostarczanym przez kapitał ludzki, gospodarczy, społeczny i naturalny. Zaspokajanie potrzeb ludzi i wzrost jakości życia mogą być postrzegane jako wzrost społecznego dobrobytu lub użyteczności (poprzez konsumpcję, satysfakcjonującą pracę, zdrowie, zadowalające stosunki międzyludzkie, dobrze funkcjonujące instytucje społeczne oraz zapewniony dostęp do pełnego zakresu zasobów i usług dostarczanych przez środowisko naturalne). Zachowanie trwałości rozwoju wymaga, by zasoby kapitału, dzięki któremu potrzeby ludzkie są zaspokajane i wzrasta jakość życia, były utrzymywane na stałym poziomie lub też powiększały się w czasie.

Istotne jest pytanie, na jakim poziomie zasób kapitałów musi zostać zachowany oraz czy i do jakiego stopnia możemy zastąpić dany kapitał innym rodzajem kapitału? Czy niektóre komponenty są niezastępowalne? Próbując odpowiedzieć na to pytanie, możemy stwierdzić, że zastępowalność kapitałów jest możliwa, jednakże ograniczona. Na przykład zastępowanie kapitału naturalnego gospodarczym jest ograniczone poprzez takie cechy środowiska naturalnego, jak nieodwracalność czy istnienie „krytycznych” składowych kapitału naturalnego (odpowiedni poziom tlenu w atmosferze), które wnoszą unikalny wkład w dobrobyt. W odniesieniu do zastępowalności kapitałów możemy wyróżnić dwie koncepcje trwałości rozwoju: silną i słabą (ang. *strong sustainability*, *weak sustainability*). Pierwsza koncepcja zakłada, że działalność człowieka nie może prowadzić do uszczuplenia kapitału naturalnego. Wg drugiej konieczne jest tylko, aby całkowita suma zasobów była zachowana. Innymi słowy wyczerpywanie kapitału przyrodniczego może być zgodne z koncepcją słabej trwałości rozwoju tak długo, jak długo wyrównywane jest akumulacją pozostałych rodzajów kapitału (Żylicz 2004, s. 197). Serageldin i Steer (1994, s. 32) bardziej szczegółowo wyróżniają cztery rodzaje trwałości: słabą (*weak*), rozsądną (*sensible*), silną (*strong*) i absurdalnie silną (*absurdly strong*). Pierwsza z nich dopuszcza nieograniczoną zastępowalność kapitałów, druga zastępowalność kapitałów ogranicza występowaniem pewnych progów, których przekroczenie ją wyklucza, trzecia postuluje całkowitą niezastępowalność różnych rodzajów kapitału, a czwarta wzywa do nieuzużywania zasobów nieodnawialnych.

Zaletą przedstawionego wyżej modelu jest to, że w łatwy sposób pozwala zidentyfikować przypadki „sprzeczności” pomiędzy rozwojem poszczególnych rodzajów kapitału (np. rozwój wielkoskalowej produkcji rolnej może prowadzić do pogorszenia stanu środowiska naturalnego). Dlatego też w dalszej części ar-

<sup>2</sup> Prawo ochrony środowiska definiuje trwały rozwój jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (Ustawa Prawo ochrony środowiska 2001, art. 3 pkt 50). W literaturze przyjęła się jednak prostsza definicja, mówiąca, iż trwały rozwój to zaspokajanie potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb (Żylicz 2004, s. 197).

tykułu pokazane zostanie zastosowanie modelu czterech kapitałów do oceny trwałości rozwoju oraz do strategii rozwoju regionu. Do badań wybrano województwo lubuskie, co było podyktowane głównie dwoma przesłankami. Po pierwsze, region jest obszarem o wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, mimo znacznego stopnia jego przekształcenia. Jednocześnie województwo jest dość istotnym elementem polskiego systemu gospodarczego z uwagi na istniejące powiązania z krajami Unii Europejskiej. Wykorzystanie szans rozwojowych stojących przed tym regionem zależy m.in. od szybkiego rozwoju infrastruktury technicznej i zbliżenia poziomu rozwoju i jakości życia po obu stronach granicy. W tym kontekście otwarte pozostaje pytanie o wpływ rozwoju gospodarczego regionu na pozostałe rodzaje kapitału. Po drugie, władze województwa lubuskiego wykazują się dużym zaangażowaniem w proces rozwoju regionu (lubuskie jako pierwsze przyjęło strategię rozwoju) oraz pragmatycznym podejściem i dużą otwartością na nowe metody i techniki programowania i zarządzania. Świadczy o tym najlepiej przygotowana strategia rozwoju województwa (por. Gorzelak, Jałowiecki 2001).

## **2. Województwo lubuskie – ocena stanu czterech kapitałów**

Województwo lubuskie leży w środkowo-zachodniej części Polski, w pasie przygranicznym z Niemcami. Jest jednym z mniejszych polskich regionów – zajmuje powierzchnię 13 984 km<sup>2</sup>, co stanowi tylko 4,5% całkowitej powierzchni kraju. Lubuskie jest również najmniejszym pod względem liczby ludności regionem Polski (1,024 mln ludności), jednym z najslabiej zaludnionych (73 os. na km<sup>2</sup>). Funkcję ośrodków stołecznych w regionie pełnią dwa miasta. Gorzów Wielkopolski (126,3 tys. mieszkańców) jest siedzibą administracji rządowej, a Zielona Góra (119,2 tys. mieszkańców) stanowi siedzibę władz samorządowych. Jednocześnie region ma duże znaczenie dla powiązań gospodarczych Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Na lubuskim odcinku polsko-niemieckiej granicy funkcjonuje bowiem 8 dużych drogowych przejść granicznych oraz 4 przejścia kolejowe, które koncentrują ponad 80% całego ruchu towarowego w kierunku centralnych regionów kraju oraz w kierunku granicy wschodniej.

Wielkość PKB na mieszkańca (17 850 zł, czyli około 4 450 euro) plasuje województwo poniżej średniej krajowej (87,4%), w porównaniu do średniej UE wskaźnik ten wynosi zaledwie około 33%. W strukturze gospodarczej regionu dominują usługi, w tym usługi rynkowe, takie jak: handel i naprawy oraz transport, gospodarka magazynowa i łączność. Pod względem potencjału przemysłowego województwo zalicza się do regionów średnio zindustrializowanych. Przemysł, pełniący do niedawna podstawową funkcję rozwojową, przeszedł gruntowną restrukturyzację w wyniku procesu prywatyzacji oraz napływu kapitału zagranicznego, głównie niemieckiego. Struktura branżowa przemysłu jest stosunkowo zdywersyfikowana, a do relatywnie najważniejszych branż należą przemysł drzewny, meblarski i papierniczy, wykorzystujące naturalną

bazę surowcową. W lubuskim przeważają firmy małe, zatrudniające do pięciu pracowników, co świadczy o dużej przedsiębiorczości mieszkańców regionu. Najwięcej nowych firm powstaje m.in. w pośrednictwie finansowym, obsłudze nieruchomości i firm oraz ochronie zdrowia. Średnie zatrudnienie w przedsiębiorstwie prywatnym wynosi 2,5 osoby (w Unii Europejskiej jest to 7–8 pracowników). Rolnictwo województwa lubuskiego charakteryzuje się najmniejszym w kraju udziałem użytków rolnych w powierzchni (około 40%) oraz małym udziałem gospodarstw indywidualnych, które zajmują tylko 61% tego obszaru. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych wynosi 9,8 ha i jest o 50% większa niż średnia krajowa, co wskazuje na wielkopowierzchniowy charakter produkcji rolnej. W handlu zagranicznym – zarówno w eksporcie, jak i w imporcie – głównym partnerem gospodarczym regionu są Niemcy. Na rynek niemiecki kierowanych jest niemal 70% towarów i usług.

Stopień urbanizacji województwa nie odbiega od średniej krajowej – około 65% mieszkańców żyje w miastach. Jednocześnie zarówno na tle kraju, jak i sąsiednich regionów lubuskie wyróżnia się stosunkowo wysokim odsetkiem ludności w wieku przedprodukcyjnym oraz niskim odsetkiem ludności w wieku poprodukcyjnym. Jakość kapitału ludzkiego województwa lubuskiego jest relatywnie niska, co wyraża m.in. niski odsetek ludności z wyższym wykształceniem, 6,9% (średnia krajowa 8,4%). Co więcej, dystans do pozostałych województw będzie się prawdopodobnie zwiększał z uwagi na relatywnie niską liczbę studentów, wynoszącą tylko 333 na 10 000 mieszkańców, podczas gdy średnia ogólnopolska jest prawie dwukrotnie wyższa.

Mieszkańcy województwa lubuskiego są potomkami ludzi z różnych stron Polski, którzy napłynęli na ten teren po II wojnie światowej. Doprowadziło to z jednej strony do wymieszania różnych tradycji, z drugiej do ukształtowania się dość jednorodnej społeczności. Być może dzięki temu jest to region, który charakteryzuje się dość wysokim stopniem mobilizacji społecznej, wyrażającej się zaangażowaniem społeczności lokalnych w sprawy gminy. Ponadto, po wielu latach silnej wzajemnej niechęci, polsko-niemieckie kontakty są obecnie bardzo ożywione. Na terenie województwa działają dwa euroregiony „Szprewa–Nysa–Bóbr” i „Pro Europa Viadrina”, które podejmują cały szereg różnorodnych inicjatyw mających na celu wzajemne zbliżenie społeczności mieszkających po obu stronach granicy. Ponadto we Frankfurcie–Słubicach (mieście podzielonym granicą) działa wspólny polsko-niemiecki Uniwersytet Viadrina. Jednocześnie przygraniczne sąsiedztwo w pewnym stopniu sprzyja zachowaniom patologicznym, czego przejawem jest zorganizowana i drobna przestępczość, jak również aspołeczny – rozwinięta „szara strefa”.

Województwo lubuskie charakteryzuje się najwyższym w kraju udziałem lasów w całkowitej powierzchni (49%, w kraju średnio 29%), które to 7,5% powierzchni obszarów leśnych w skali kraju. Ponad 1/3 powierzchni to obszary prawnie chronione, o szczególnych walorach przyrodniczych. Istnieje tu 48 rezerwatów o łącznej powierzchni 6 240 ha, 7 parków krajobrazowych oraz liczne obszary chronionego krajobrazu. Ponadto na terenie województwa lubuskiego

znajduje się blisko 600 jezior, a największe ich zagęszczenie występuje w środkowej części regionu, między Międzyrzeczem i Świebodzinem.

Tab. 2. Stan zasobów kapitałów województwa lubuskiego na tle Polski i Unii Europejskiej

Stan zasobów kapitału	Bardzo zły	Zły	Średni	Dobry	Bardzo dobry
Gospodarczego	■		■		
Ludzkiego		■		■	
Społecznoego		■			
Naturalnego				■	
	■ na tle UE				
	■ na tle PL				

Źródło: opracowanie własne.

Otóż odnosząc stan poszczególnych rodzajów kapitału w województwie lubuskim do przeciętnego stanu zasobu kapitałów w Polsce i Unii Europejskiej (tab. 2), można zauważyć wyraźne niedobory kapitału gospodarczego i ludzkiego, zwłaszcza w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Poza niskim poziomem PKB woj. lubuskiego w porównaniu do średniej UE, w regionie tym wciąż występują braki w podstawowej infrastrukturze technicznej i komunalnej. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku kapitału społecznego, którego jakość można również ocenić jako gorszą niż przeciętnie w Polsce i Unii Europejskiej. Natomiast stan kapitału naturalnego należy uznać za dobry lub bardzo dobry w porównaniu z przeciętną, na co wpływa w głównej mierze wysoka lesistość i mała gęstość zaludnienia tego regionu.

Pozycja, którą zajmuje województwo lubuskie, jest niewątpliwie w dużej mierze zdeterminowana przez wcześniejszy model rozwoju. Należy bowiem zauważyć, że przed 1989 rokiem, w centralnie planowanej, zasobochłonnej gospodarce socjalistycznej, cele rozwojowe były ukierunkowane przede wszystkim na tworzenie dóbr inwestycyjnych, potrzebnych do rozwoju dużych zakładów przemysłowych (w woj. lubuskim zakłady chemiczne, tworzyw sztucznych, papiernicze oraz odzieżowe). Natomiast zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych było celem drugorzędym, o czym świadczyły liczne braki, nawet podstawowych artykułów konsumpcyjnych. Efektywność gospodarki była niska, co wiązało się również z nieracjonalnym wykorzystywaniem zasobów środowiska: zużywano nadmierne ilości surowców i energii, nie liczone się z rozmiarem wyprodukowanych odpadów. Inwestycje w zakresie ochrony środowiska przegrywały w wyścigu o środki finansowe z przemysłem, zwłaszcza przemysłem ciężkim.

Zmiany zapoczątkowane po 1989 roku i tworzenie gospodarki wolnorynkowej zaowocowały ogólnokrajowym wzrostem wydajności i efektywności, w tym również ograniczeniem zużycia energii oraz surowców. W efekcie bardzo szybkiej poprawie w wymiarze ogólnokrajowym uległ stan środowiska naturalnego, głównie na skutek upadku lub restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych (choć wciąż istnieje cały szereg obszarów zagrożenia ekologicznego). Ponadto

zerwanie z poprzednim modelem rozwoju umożliwiło programowanie rozwoju kraju i regionów w sposób uwzględniający zasady rozwoju trwałego. Obecnie cele rozwojowe dostosowane są do potrzeb społeczeństwa, a dążenie do wzrostu wydajności i efektywności działalności gospodarczej, dotychczas w wymiarze ogólnym, pozytywnie wpływają na kapitał społeczny i naturalny.

### 3. Ocena celów rozwoju województwa lubuskiego

Cele rozwoju regionu zawarte są w *Strategii rozwoju województwa lubuskiego*. Dokument ten został opracowany przez Urząd Marszałkowski i przyjęty w formie uchwały przez Sejmik Województwa Lubuskiego w marcu 2000 roku<sup>3</sup>. W strategii wyznaczono następujące główne cele rozwoju regionu (rozpisane na cele operacyjne):

- **zapewnienie przestrzennej, gospodarczej i społecznej spójności regionu** (m.in. zapewnienie sprawnego systemu komunikacyjnego, wykorzystanie warunków do rozwoju transportu lotniczego, udoskonalenie i rozbudowa infrastruktury technicznej, komunalnej i społecznej);
- **podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa i zwiększenie potencjału innowacyjnego nauki i gospodarki** (m.in. podniesienie poziomu szkolnictwa ponadgimnazjalnego i wyższego, dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy i uwarunkowań wynikających z procesu integracji z UE, wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, wzmocnienie i ustabilizowanie kadry naukowej oraz rozwój bazy naukowo-badawczej uczelni lubuskich, utworzenie Uniwersytetu Lubuskiego i wzmocnienie sieci szkół wyższych);
- **rozwój przedsiębiorczości** (m.in. aktywna promocja gospodarcza i pozyskiwanie inwestorów, stworzenie regionalnego systemu wsparcia innowacji i transferu technologii, rozwój instytucjonalnego i kapitałowego otoczenia biznesu, pozarolniczy rozwój terenów wiejskich, restrukturyzacja i reorientacja towarowych gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa żywności);
- **efektywne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i kulturowego** (rozwijanie świadomości proekologicznej, wykorzystywanie walorów środowiska i dziedzictwa kulturowego dla rozwoju turystyki, skuteczna promocja walorów turystycznych i system informacji turystycznej, rozwój usług kulturalnych, zdrowotnych i sportowych dla mieszkańców regionu i gości zagranicznych).

Strategia rozwoju regionu powstała z inicjatywy Zarządu Województwa Lubuskiego. Punktem wyjścia prac nad strategią były trzydniowe warsztaty dla licznej grupy przedstawicieli samorządów, administracji rządowej, środowisk zawodowych i naukowych. Przeprowadzono także konsultacje w najbardziej

<sup>3</sup> 19 grudnia 2005 Sejmik Województwa Lubuskiego uchwalił aktualizację strategii z horyzontem czasowym do roku 2020. Do aktualizacji zostały wykorzystane warsztaty przeprowadzone w ramach projektu SRDTOOLS (patrz pkt 3.1).

liczących się środowiskach zainteresowanych kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Spotkania odbyły się we wszystkich powiatach, a samorządy lokalne, wojewoda lubuski, radni sejmiku i przedstawiciele innych instytucji i organizacji regionalnych zgłosili wiele uwag, propozycji i wniosków. Uzyskano także opinie ekspertów regionalnych i branżowych. Strategia, po uwzględnieniu wyników konsultacji, została zredagowana przez zespół roboczy pod kierunkiem specjalistów.

### 3.1. Warsztaty dotyczące aktualizacji strategii

Cele operacyjne można uporządkować w sposób odpowiadający modelowi czterech kapitałów. Aby to osiągnąć, wspólnie z przedstawicielami różnych departamentów Urzędu Marszałkowskiego zostało przeprowadzone ćwiczenie polegające na określeniu wpływu zadań realizowanych w ramach danego celu operacyjnego na określony rodzaj kapitału. Wpływ oceniano wg następujących kategorii: negatywny, brak wpływu, pozytywny, bardzo pozytywny. Ponadto dokonano rozróżnienia między wpływem potencjalnym, czyli zamierzonym, oraz wpływem rzeczywistym w ostatnich czterech latach. W przypadku, gdy działania zmierzały w niewłaściwym kierunku lub zaniechanie działań mogło powodować negatywne konsekwencje dla danego kapitału w przyszłości, wprowadzono kategorię „ostrzeżenie” i oznaczano nią właściwe pola.

Analizując cele operacyjne (zob. aneks), można zauważyć, że strategia obejmuje, choć w różnym stopniu, wszystkie cztery kapitały. Jednocześnie nie znaleziono celu operacyjnego, którego realizacja mogłaby mieć jednoznacznie negatywny wpływ na któryś z rodzajów kapitału. Po czterech latach od przyjęcia strategii wg opinii władz udało się osiągnąć przynajmniej częściową realizację około 60% celów. Ponadto poszczególne cele operacyjne miały jednoczesny wpływ na różne typy kapitałów, co może świadczyć o zintegrowanym podejściu do ich wyznaczania (zgodnie z zasadami rozwoju trwałego). W stosunkowo niewielu aspektach przedstawiciele władz regionu obawiali się negatywnych konsekwencji realizacji przyjętych celów, dotyczyło to przede wszystkim niepodjęcia właściwych działań w odpowiednim zakresie (w szczególności chodziło o przedsięwzięcia związane z rozwojem kapitału gospodarczego i ludzkiego). Wg opinii przedstawicieli władz można było wskazać tylko po jednym przykładzie zagrożeń związanych z realizacją przyjętych celów dla kapitału społecznego i naturalnego.

Ocena strategii pozwala wskazać te cele, do których na poziomie operacyjnym przywiązuje się większe znaczenie, a także te, których realizacja w okresie ostatnich pięciu lat przebiegała najsprawniej. Na podstawie przeprowadzonego ćwiczenia można wskazać, że władze regionalne największą wagę przykładają do zagadnień gospodarczych, w tym do rozwoju kapitału gospodarczego. Jak się wydaje, wzrostowi efektywności i wydajności gospodarki podporządkowane są pozostałe cele, które mają prowadzić przede wszystkim do rozwoju kapitału ludzkiego, a także – choć w mniejszym stopniu – kapitału społecznego



i naturalnego. Można w uproszczeniu stwierdzić, że w przypadku województwa lubuskiego, gdzie poziom rozwoju gospodarczego jest niski, wzrost gospodarczy może pozytywnie oddziaływać na poprawę zasobów pozostałych kapitałów poprzez wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, rozwój małej i średniej przedsiębiorczości oraz wzrost świadomości ekologicznej. Również w sferze realizacyjnej najsprawniej wykonywane są zadania związane z rozwojem kapitału gospodarczego i ludzkiego. Natomiast w stosunku do zamierzeń najsłabsza jest realizacja celów związanych z kapitałem społecznym. Takie rozłożenie akcentów między poszczególnymi celami zdaniem władz samorządowych wynika z rzeczywistych potrzeb regionu. Te potrzeby są zaś pochodną pozycji, jaką zajmuje województwo na tle kraju i Europy.

Tab. 3. Potencjalne oddziaływanie celów strategicznych na różne kapitały

	Gospodarczy	Ludzki	Społeczny	Naturalny
Cel 1	silne (3 pkt)	średnie (2 pkt)	słabe (1 pkt)	brak (0 pkt)
Cel 2	silne (3 pkt)	silne (3 pkt)	brak (0 pkt)	brak (0 pkt)
Cel 3	silne (3 pkt)	średnie (2 pkt)	słabe (1 pkt)	brak (0 pkt)
Cel 4	słabe (1 pkt)	brak (0 pkt)	brak (0 pkt)	średnie (2 pkt)
Ogółem	10	9	7	4

Źródło: opracowanie własne.

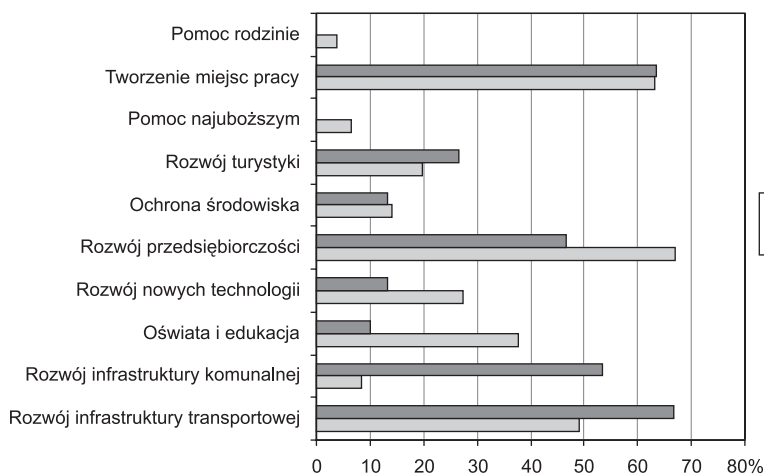
### 3.2. Opinie władz lokalnych i przedsiębiorstw

Strategia jest dokumentem opracowanym przez Zarząd Województwa, ale jednocześnie efektem politycznego procesu i wspólnych uzgodnień między radnymi – przedstawicielami różnych partii politycznych, wynikiem konsultacji z różnymi grupami społecznymi, a także doradztwa ekspertów zewnętrznych.

Jak pokazały badania empiryczne<sup>4</sup>, znajomość strategii wśród przedsiębiorców i władz lokalnych była dość zróżnicowana. Tylko 15% przedsiębiorców zadeklarowało znajomość strategii. Natomiast wśród przedstawicieli władz lokalnych wiedza o celach strategicznych była powszechna (93%). Badani byli zgodni co do tego, że wszystkie cztery strategiczne cele odpowiadają potrzebom rozwojowym województwa. Większe rozbieżności wystąpiły przy ocenie stopnia realizacji celów. Zgodność dotyczyła pozytywnej oceny realizacji celu związanego z wzrostem wykształcenia społeczeństwa i potencjału innowacyjnego. Realizacja zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości i efektywnym wykorzystaniem zasobów środowiska została oceniona przeciętnie (nieznacznie

<sup>4</sup> W III kwartale 2005 roku przeprowadzono badania kwestionariuszowe wśród 106 małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w pięciu gminach województwa lubuskiego (Gorzów Wielkopolski, Słubice, Sulęcín, Torzym, Zielona Góra). Ankietę pocztową zawierającą podobny zestaw pytań rozesłano do władz wszystkich 83 gmin wchodzących w skład województwa. Otrzymało 30 odpowiedzi (stopa zwrotu w wysokości ok. 36%).

nizej przez przedsiębiorców). Główna rozbieżność dotyczyła wzrostu spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej regionu, która zdaniem przedsiębiorstw została osiągnięta tylko w niewielkim stopniu. Natomiast w opinii władz lokalnych udało się w tym zakresie osiągnąć sukces porównywalny z rozwojem kapitału ludzkiego. Wszystkie te cele zdaniem badanych były godne kontynuacji, w największym stopniu dotyczyło to rozwoju przedsiębiorczości.



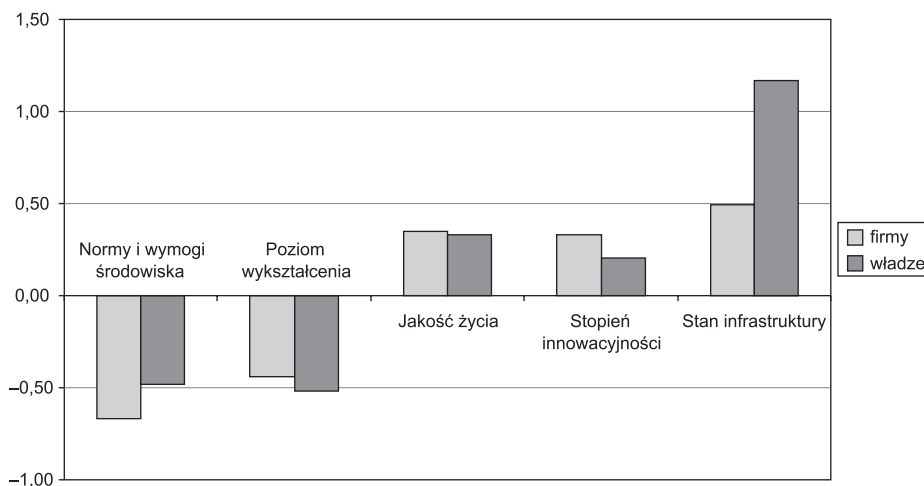
Ryc. 1. Najważniejsze cele rozwojowe wg władz gmin i przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

Postawieni przed możliwością wyboru najważniejszych celów dla rozwoju województwa reprezentanci firm, co dość oczywiste, wybierali rozwój przedsiębiorczości. Natomiast przedstawiciele władz gmin najczęściej wskazywali na rozwój infrastruktury transportowej. Na drugim w miejscu wspólnie dla obu grup uplasował się cel związany z tworzeniem miejsc pracy. Na dalszych miejscach władze gmin wskazywały rozwój infrastruktury komunalnej, a rozwój turystyki był dla nich ważniejszy od rozwoju nowych technologii oraz oświaty i edukacji. Z kolei przedsiębiorcy wyżej cenili sobie te dwa ostatnie cele. Co zaskakujące, firmy w większym stopniu przejawiały chęć realizacji celów o charakterze socjalnym, związanych z pomocą dla najuboższych oraz rodzinom. Cele te nie zostały wskazane przez przedstawicieli władz gmin, co może świadczyć o doświadczeniach związanych z niską skutecznością i złym adresowaniem pomocy społecznej. Ochrona środowiska jako jeden z najważniejszych celów rozwojowych zajęła odległe miejsce ze wskazaniem niewielu ponad 10% badanych.

Jednocześnie badani wyrażali znaczącą akceptację dla zasad rozwoju trwałego (por. Parteka 1997). Wyrażało się to wyborem spośród 6 przedstawionych możliwości, opcji zgodnych z tymi zasadami, wyrażonych w takich stwierdzeniach, jak (odpowiednio firmy i władze lokalne):

- należy nałożyć wysokie kary za zanieczyszczanie środowiska, nawet za cenę doprowadzenia do upadku dużych zakładów trujących środowisko (73%, 65%);
- drogę należy wybudować wolniej i większym kosztem, jak najlepiej chroniąc środowisko (83%, 86%);
- lepiej wybudować drogę dłuższą i większym kosztem, chroniąc siedlisko ginącego gatunku ptaków, niż postąpić odwrotnie (89%, 66%);
- należy wspomagać rozwój firm wprowadzających nowe technologie, zamiast przeciwdziałać upadkowi nierentownych przedsiębiorstw (90%, 93%).



Ryc. 2. Czynniki utrudniające rozwój województwa (w stosunku do równoważnych opinii, powyżej osi OX – czynnik utrudniający, poniżej osi OX – czynnik nie stanowi bariery; w skali ocen od 1 do 3)

Źródło: opracowanie własne.

Natomiast zdania badanych były podzielone w przypadku nowych inwestycji, które tworzą miejsca pracy, ale są jednocześnie szkodliwe dla środowiska. Około połowy badanych było skłonnych wierzyć, że w przyszłości dzięki zastosowaniu nowych technologii uda się przywrócić pierwotny stan środowiska, podczas gdy druga połowa nie wyrażała zgody nawet na okresowe pogorszenie. Poza tym prawie wszyscy badani nie mieli nic przeciwko sprowadzaniu zasobów potrzebnych do produkcji przemysłowej spoza regionu w przypadku wyczerpania lokalnych zasobów.

Jeśli chodzi o bariery dla rozwoju województwa, najpoważniejszą wg badanych był zły stan infrastruktury transportowej, co podkreślali zwłaszcza przedstawiciele władz gmin. Za utrudnienie w rozwoju województwa uznano także niską jakość życia mieszkańców oraz niski stopień innowacyjności. Z drugiej strony badani nie uważali norm ochrony środowiska za barierę w rozwoju regionu, podobnie zresztą jak wykształcenia mieszkańców, które uznali w tym kontekście za wystarczająco wysokie.

Przedsiębiorcom i władzom gminy zadano również pytanie, czy zauważają sprzeczności między szeregiem różnych celów lub zjawisk. Z analizy odpowiedzi wynika, że największa sprzeczność w opinii badanych występuje między wzrostem zamożności społeczeństwa, a wzrostem nierówności społecznych oraz rozwojem motoryzacji, a ochroną środowiska. Pozostałe sprzeczności nie są tak oczywiste i są wyrażane tylko przez część władz gmin i przedsiębiorców. Dotyczą one przede wszystkim konfliktu między wielkoobszarową, intensywną produkcją rolną, a ochroną środowiska oraz, wyłącznie w ocenie przedsiębiorców, między budową dróg, a ochroną środowiska. Pewne tylko wątpliwości są wyrażane przez badanych w związku z wpływem rozwoju miast (suburbianizacji) i masowej turystyki na stan środowiska naturalnego. Natomiast prawie żadnych kontrowersji nie budził ich zdaniem napływ cudzoziemców, co wynika prawdopodobnie ze śladowego natężenia tego zjawiska.

Tab. 4. Sprzeczność między parami celów/zjawisk

Sprzeczności między	Firmy (%)			Władze gminy (%)		
	tak	nie	trudno powiedzieć	tak	nie	trudno powiedzieć
Ochroną środowiska a budową dróg	21	58	21	17	76	7
Ochroną środowiska a rozwojem miast	11	70	18	14	66	21
Ochroną środowiska a masową turystyką	15	66	19	14	55	31
Ochroną środowiska a motoryzacją	40	42	17	39	29	32
Ochroną środowiska a wielką produkcją rolną	12	56	31	24	52	24
Wzrostem zamożności społeczeństwa a wzrostem nierówności społecznych	47	29	25	57	17	27
Napływem cudzoziemców a ludnością rodzimą	6	76	18	0	90	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Ocena stanu poszczególnych rodzajów kapitału w województwie lubuskim pozwala zauważyć wyraźne niedobory kapitału gospodarczego i ludzkiego. Natomiast stan kapitału naturalnego można uznać za co najmniej dobry. Jest to prawdopodobnie jedna z przyczyn, która sprawia, że władze regionalne największą wagę przykładają do rozwoju kapitału gospodarczego. Wzrost gospodarczy może bowiem pozytywnie oddziaływać na poprawę zasobów pozostałych kapitałów poprzez wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, a także wzrost świadomości ekologicznej.

W sferze realizacyjnej najsprawniej wykonywane są zadania związane z rozwojem kapitału gospodarczego i ludzkiego. Natomiast w stosunku do zamierzeń najbliższa jest realizacja celów związanych z kapitałem społecznym. Z kolei

cele związane z ochroną środowiska nie są postrzegane jako wyjątkowo ważne. Podobną opinię wyrażają przedstawiciele władz lokalnych i przedsiębiorców. Istniejące wymogi prawne odnośnie do ochrony środowiska nie są postrzegane jako utrudnienie w rozwoju regionu, zwłaszcza na tle słabo rozwiniętej infrastruktury, a także – choć w mniejszym stopniu – niskiego poziomu innowacyjności i jakości życia. Nie wynika to z nikłej świadomości ekologicznej, która, jak pokazały badania, jest *de facto* dość wysoka zarówno wśród przedsiębiorców, jak i przedstawicieli władz gmin. Respondenci gotowi byli wyrazić zgodę na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z ochroną środowiska naturalnego i bioróżnorodności (kontrowersje budziło jednak istnienie zakładów szkodliwych dla środowiska, ale dających zatrudnienie dużej liczbie mieszkańców). Co więcej, na podstawie przeprowadzonej oceny celów operacyjnych strategii rozwoju można stwierdzić, że realizacja większości zadań będzie miała pozytywny albo neutralny wpływ na kapitał naturalny. Niemniej wśród zarysowujących się konfliktów w regionie lubuskim można wskazać na sprzeczności między rozwojem wielkoskalowej produkcji rolnej i zakładów przemysłu przetwórstwa rolnego (szczególnie mięsnego) a jakością środowiska naturalnego. Jest to jednak problem dość marginalny w stosunku do np. przekonania większości badanych o tym, że wzrost zamożności społeczeństwa prowadzi do zwiększenia nierówności społecznych.

Na podstawie przeprowadzonych warsztatów oraz dodatkowych badań ankietowych wśród przedstawicieli władz gmin i przedsiębiorstw można wskazać na potrzebę silniejszego uwypuklenia w zaktualizowanej strategii, a także sprawniejszą realizację celów związanych z:

- stworzeniem i wdrożeniem systemu wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie transferu technologii i rozwoju innowacyjności;
- usprawnieniem systemu komunikacyjnego przy zachowaniu wysokich standardów środowiskowych, a także form przewozów alternatywnych dla transportu samochodowego;
- zapewnieniem równego dostępu do edukacji dzieci i młodzieży oraz poprawą jakości systemu kształcenia;
- dywersyfikacją działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, w tym rozwojem rolnictwa ekologicznego oraz reorientacją monokulturowych kompleksów przemysłu rolnego;
- rewitalizacją i wzmocnieniem ośrodków centralnych, co pozwoli zminimalizować negatywne aspekty procesu suburbanizacji.

Jak się wydaje, od przyjęcia i skutecznego wdrożenia tych zamierzeń zależeć będzie trwałość rozwoju regionu w przyszłości. Cele te powinny też znaleźć swoje odzwierciedlenie w Regionalnym programie operacyjnym na lata 2007–2013.

## Literatura

Dahlstrom K., Ekins P., 2005, *Nature of the 4 Capitals Model*, tekst nieopublikowany – materiały robocze projektu SRDTOOLS ([www.srdtools.info](http://www.srdtools.info)).

- Gorzela G., Jałowiecki B., 2001, „Strategie rozwoju regionalnego województw. Próba oceny”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(5).
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 i 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i Lokalnego 2001–2006 i 2007–2013 – założenia*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*, 2002, Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Prawo ochrony środowiska*, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. Nr 62, poz. 627.
- Program ochrony środowiska dla województwa lubuskiego na lata 2003–2010*, 2003, Zielona Góra: Zarząd Wojewódzki.
- Program wojewódzki dla województwa lubuskiego na lata 2005–2006*, 2005, Zielona Góra: Zarząd Wojewódzki.
- Parteka T., 1997, *Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Serageldin I., Steer A., 1994, „Epilogue: Expanding the Capital Stock” (w:) I. Serageldin, A. Steer (red.), *Making Development Sustainable. From Concepts to Action*, Environmentally.
- Strategia rozwoju województwa lubuskiego*, 2000, Zielona Góra: Zarząd Województwa.
- Sustainable Development Occasional Paper Series, nr 2, Washington: World Bank.
- Wilkin J., 2003, *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa: LexisNexis.
- World Bank, 1995, *Monitoring Environmental Progress (MEP). A Report on Work in Progress*, Washington: World Bank.
- Żylicz T., 2004, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

## FOUR CAPITALS MODEL IN THE EVALUATION OF REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY

The article presents 4 capital model as an evaluation method of the region development strategy implementation as well as strategy document analysis. The introduction provides definition of these types of capitals that might be adapted to analysis of sustainable development. Then the authors describes a result of exercise conducted together with representatives of self-government authorities consists of impact assessment of the strategy implementation in the context of selected forms of capital. The results were confronted with opinions of local self-governments authorities as well as small and medium size enterprises. These breakdown enabled authors to indicate weakness of the strategy and potentials trade-offs between different types of capital. As the final result recommendations regarding the updating processes of the strategy were formulated.

## Aneks

Cel operacyjny	Kapitał gospodarczy		Kapitał ludzki		Kapitał społeczny		Kapitał naturalny	
	potencjalny	rzeczywisty	ostreżenie	potencjalny	rzeczywisty	ostreżenie	potencjalny	rzeczywisty
Zapewnienie przestrzennej, gospodarczej i społecznej spójności regionu								
Zapewnienie sprawnego systemu komunikacyjnego	++	.	-	+	.	.	.	.
Wykorzystanie warunków do rozwoju transportu lotniczego	++	.	.	.	.	.	.	.
Udoskonalenie i rozbudowa infrastruktury technicznej, komunalnej i społecznej	++	+	++	+	+	+	++	++
Wszechstronna współpraca transgraniczna i międzyregionalna	++	+	+	+	+	+	+	+
Wysoka umiejętnością korzystania ze środków Unii Europejskiej	+	+	++	++	++	.	.	.
Podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa i zwiększenie potencjału innowacyjnego nauki i gospodarki								
Podniesienie poziomu wykształcenia na szczeblu ponadgimnazjalnym i wyższym	++	+	++	++	++	+	.	.
Dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy i uwarunkowań wynikających z procesu integracji z UE	++	.	-	+	+	.	.	.
Wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży	.	.	++	++	++	.	.	.
Wzmocnienie i ustabilizowanie kadry naukowej oraz rozwój bazy naukowo-badawczej uczelni lubuskich	++	+	+	+	+	+	.	.
Utworzenie Uniwersytetu Lubuskiego i wzmocnienie sieci szkół wyższych	+	+	++	++	++	+	.	.

Cel	Kapitał gospodarczy				Kapitał ludzki				Kapitał społeczny				Kapitał naturalny			
	potencjalny	rzeczywisty	ostrzeżenie	potencjalny	rzeczywisty	ostrzeżenie	potencjalny	rzeczywisty	ostrzeżenie	potencjalny	rzeczywisty	ostrzeżenie	potencjalny	rzeczywisty	ostrzeżenie	
Rozwój przedsiębiorczości	++	+	-	+	+		+	.		+	.		.	.		
Aktywna promocja gospodarcza i pozyskiwanie inwestorów	++	+	-	++	.		+	.		+	.		.	.		
Stworzenie regionalnego systemu wsparcia innowacji i transferu technologii	++	++	-	++	+		++	+		+	.		.	.		
Rozwój instytucjonalnego i kapitałowego otoczenia biznesu	++	++		++	+		++	+		+	.		.	.		
Pozarolniczy rozwój terenów wiejskich	+	.	-	+	.		+	.		+	.		+	.		
Restrukturyzacja i reorientacja towarowych gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa żywności	+	+		+	.		+	.		+	.		+	.		
<b>Efektywne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i kulturowego</b>																
Rozwijanie świadomości proekologicznej	.	.		+	+		+	+		+	.		+	.		
Wykorzystanie walorów środowiska i dziedzictwa kulturowego dla rozwoju turystyki	+	.		.	.		.	.		.	.		.	.		
Skuteczna promocja walorów turystycznych i system informacji turystycznej	+	+		+	.		.	.		.	.		.	.		
Rozwój usług kulturalnych, zdrowotnych i sportowych dla mieszkańców regionu i gości zagranicznych	+	+		+	+		+	+		+	.		.	.		
Wpływ	Symbol		Barwa													
Negatywny	-		-													
Brak	.		.													
Pozytywny	+		+													
Bardzo pozytywny	++		++													