

Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 42/2012

---

## **Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych**

The Poznan School of Banking  
Research Journal

No. 42/2012

---

# Space in new economic reality

scientific editor

Beata Filipiak



The Poznan School of Banking Press

Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 42/2012

---

# Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

pod redakcją naukową  
Beaty Filipiak



Wydawnictwo  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy / Editorial board

Przewodnicząca / Chairperson: *prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*  
Członkowie / Members: *prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki, dr Piotr Dawidziak,*  
*prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, Grażyna Krasowska-Walczak* (dyrektor Wydawnictwa WSB  
w Poznaniu), *prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz, Andrzej Malecki* (sekretarz),  
*prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk,*  
*prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz*

Rada naukowa / Research council

*prof. zw. dr hab. Przemysław Deszczyński, prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski,*  
*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak, prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz,*  
*prof. zw. dr hab. Jan Szambelańczyk, prof. nadzw. dr hab. inż. Emilia Zimková,*  
*prof. nadzw. dr hab. inż. Peter Krištofik, prof. nadzw. dr hab. Sergiy Gerasymenko,*  
*prof. dr Bernt Mayer, prof. dr Franz Seitz, prof. dr J. Michael Geringer*

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie [www.wydawnictwo.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.poznan.pl)

oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

The journal reviewed in compliance with the Ministry of Science and Higher Education.

The list of peer-reviewers is available at [www.wydawnictwo.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.poznan.pl)

and the most recent issue of the journal in the given year.

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

*prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski*

Redaktor naukowy / Scientific editor

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

Redaktorzy statystyczni / Statistical editors

*prof. nadzw. dr hab. Maria Chromińska, dr Rafał Koczkodaj*

Weryfikacja streszczeń w języku angielskim / Summary reviews in English by

*Krzysztof Sajon*

Redakcja i korekta / Editing and proofreading

*Anna Stankiewicz*

Redakcja techniczna i skład / Typesetting

*Wiesława Mazurkiewicz*

Projekt okładki / Cover design

*Jan Ślusarski*

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – printed publication

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2012

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97

e-mail: [wydawnictwo@wsb.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@wsb.poznan.pl), [dzialhandlowy@wsb.poznan.pl](mailto:dzialhandlowy@wsb.poznan.pl)

[www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)

Druk i oprawa / Printing and binding: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk

Wągrowiec, ul. Konopnickiej 50, tel. 67 268 57 37

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Rafał Czyżycki</b> Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki .....	15
<b>Adam Dąbrowski</b> Rewitalizacja obiektów przemysłowych na przykładzie „Manufaktury” – dawnych Zakładów Izraela Poznańskiego w Łodzi.....	25
<b>Izabela Dembińska</b> Ekomiasta – futurizm staje się rzeczywistością .....	37
<b>Beata Filipiak</b> Wyznaczniki zmian w relacjach instytucji otoczenia biznesu i partnerów publicznych we wspieraniu przedsiębiorczości w regionach .....	49
<b>Dariusz Gluszcuk</b> Regionalna strategia innowacji – rozważania teoretyczno-metodyczne .....	61
<b>Danuta Guzal-Dec</b> Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego.....	73
<b>Piotr Hajduga</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji zadań publicznych na obszarze granicznym Saksonii i Polski.....	85
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska</b> Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań.....	101
<b>Jan Kaźmierski</b> Specjalne strefy ekonomiczne a rozwój klastrów .....	117

---

<b>Rafał Klóska</b> Statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w ujęciu regionalnym .....	127
<b>Stanisław Korenik</b> Dylematy polityki regionalnej w drugiej dekadzie XXI wieku .....	137
<b>Janina Kotlińska</b> Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań .....	147
<b>Aleksandra Koźlak</b> Wpływ dostępności transportowej na lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce .....	161
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b> Marketing terytorialny na obszarach chronionych .....	171
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b> Powiązania sieciowe w aspekcie uwarunkowań rozwoju lokalnego .....	181
<b>Monika Musiał-Malagó</b> Tendencje do zmian potencjału demograficznego w miastach Polski.....	195
<b>Aldona Podgórnica-Krzykacz</b> Między współdziałaniem a konkurencją. Relacje partnerskie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego .....	211
<b>Małgorzata Rogowska</b> Kwestie przestrzenne w polityce spójności Unii Europejskiej .....	223
<b>Dorota Rynio</b> Kształtowanie spójności europejskiej w latach 2014-2020. Wymiary i kierunki ....	233
<b>Piotr Serafin</b> Zmiany w potencjale ludnościowym Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i ich konsekwencje.....	243
<b>Małgorzata Sosińska-Wit</b> Funkcjonowanie parków naukowo-technologicznych czynnikiem rozwoju regionu .....	265
<b>Leszek Stanek</b> Rozwój Wrocławia i idea budowy metra na tle analizy porównawczej rozwiązań systemów transportu szynowego niektórych miast .....	275

---

<b>Edyta Szafranek</b> Powiązania jednostek badawczo-rozwojowych z przedsiębiorstwami w przestrzeni regionów o niskim potencjale gospodarki innowacyjnej.....	287
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz</b> Rola lokalnych grup działania w rozwoju obszarów wiejskich na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.....	299
<b>Magdalena Śliwa</b> Współczesne problemy przestrzenne śródmieścia na przykładzie Opola.....	309
<b>Maria Węgrzyn</b> Conversion of public healthcare entities and creating their value .....	331
<b>Dariusz Zarzecki</b> Ocena potencjału gospodarczego i przestrzennego Szczecina w świetle nowej strategii rozwoju miasta.....	343
<b>Agnieszka Zimnicka</b> Przestrzeń jako element strategii rozwoju gmin.....	369
<b>Magdalena Zwolińska-Ligaj</b> Rola środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich cennych przyrodniczo w polityce ich rozwoju.....	381
<b>Abstracts</b> .....	393
<b>Lista recenzentów współpracujących z czasopismem</b> .....	403





## Table of Contents

<b>Introduction</b> .....	13
<b>Rafał Czyżycki</b> The Study of Socio-Economic – Impact of this Study The Results Obtained .....	15
<b>Adam Dąbrowski</b> “Manufacture” in Lodz – Revitalization of Former Plants of Izrael Poznanski .....	25
<b>Izabela Dembińska</b> Ecocity – Futurism Becomes Reality.....	37
<b>Beata Filipiak</b> Determinants of Changes in Relationships of Business and Public Partners in Promoting Entrepreneurship in the Regions.....	49
<b>Dariusz Głuszczyk</b> The Regional Innovation Strategy – a Theoretical and Methodological Discussion.....	61
<b>Danuta Guzal-Dec</b> Ecological Conditions of Rural Communities Development in Lubelskie Province.....	73
<b>Piotr Hajduga</b> Public-Private Partnership as an Instrument for Completion of Public Tasks in the Border Region Saxony-Poland .....	85
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska</b> Social Participation and its Role in Activities of the Authorities. Results of Research.....	101
<b>Jan Kaźmierski</b> Special Economic Zones and Cluster Development .....	117

<b>Rafał Klóska</b>	
The Statistical Analysis of the Level of Socio-Economic Development in Poland in a Regional Approach.....	127
<b>Stanisław Korenik</b>	
The Dilemmas of Regional Policy in the Second Decade of the Twenty-first Century.....	137
<b>Janina Kotlińska</b>	
The Economic Development of Local Government vs. a Scope of Tasks they Carry Out.....	147
<b>Aleksandra Koźlak</b>	
The Impact of Transport Accessibility on the Location of Direct Foreign Investments in Poland.....	161
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b>	
Territorial Marketing in Protected Areas.....	171
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b>	
Network Relations in the Context of Conditions of the Local Development.....	181
<b>Monika Musiał-Malagó</b>	
Trends in Demographic Potential in the Polish Cities.....	195
<b>Aldona Podgórnjak-Krzykacz</b>	
Between Cooperation and Competition. Partnership Relations Between Municipalities and Other Local Government Units.....	211
<b>Małgorzata Rogowska</b>	
Spatial Issues in European Union's Cohesion Policy.....	223
<b>Dorota Rynio</b>	
European Cohesion Development in Years 2014-2020. Dimensions and Directions.....	233
<b>Piotr Serafin</b>	
Changes in Population Potential of Krakow Metropolitan Area and their Implications.....	243
<b>Małgorzata Sosińska-Wit</b>	
The Functioning of Science and Technology Park – Factors in the Development of the Region.....	265

---

<b>Leszek Stanek</b> The Development of Wrocław City and the Idea of Building the Underground in the Light of the Comparative Analysis of Different Kinds of Rail Transport System in Particular Cities .....	275
<b>Edyta Szafranek</b> Connections of Research-Developmental Units and Enterprises in the Space of Regions with the Low Potential of the Innovative Economy.....	287
<b>Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz</b> The Role of Local Action Groups in Development of Rural Areas on Warmińsko-Mazurskie Voivodeship.....	299
<b>Magdalena Śliwa</b> Contemporary Problems of Inner City Space as Exemplified by Opole.....	309
<b>Maria Węgrzyn</b> Przekształcenia publicznych podmiotów leczniczych a kształtowanie ich wartości .....	331
<b>Dariusz Zarzecki</b> Evaluation of the Economic and Spatial Potential of Szczecin in the Light of the New Development Strategy of the City.....	343
<b>Agnieszka Zimnicka</b> Spatial Components in Local Development Strategies.....	369
<b>Magdalena Zwolińska-Ligaj</b> The Role of Natural Environment of Rural Areas in the Policy of their Development.....	381
<b>Abstracts</b> .....	393
<b>List of reviewers collaborating with the journal</b> .....	403



## Wstęp

Oddajemy do rąk Czytelnika publikację stanowiącą próbę podsumowania wyników badań w zakresie kształtowania przestrzeni, determinant rozwoju regionów i lokalnych społeczności oraz czynników determinujących przeobrażenia w przestrzeni i strategii regionów. Publikacja prezentuje głos w dyskusji zabierany przez przedstawicieli wielu ośrodków naukowych – specjalistów zajmujących się tą problematyką w praktyce oraz badaczy poszukujących rozwiązań problemu. Gospodarka jest obszarem wymagającym różnego rodzaju wsparcia. Szczególne relacje w tym zakresie wiążą gospodarkę z nauką. Środowisko naukowe podejmuje próbę wartościowania i wskazania na możliwości rozwojowe, szanse i zagrożenia tkwiące w otoczeniu, a przede wszystkim na potrzebę zmian przestrzeni i dostosowania jej do nowych realiów gospodarczych. Praktyka w tych działaniach pełni funkcję nie tylko weryfikatora rozwiązań, ale też zamawiającego.

Celem, jaki przyświeca niniejszej publikacji, jest szeroka dyskusja nad współczesnymi problemami kształtowania rozwoju lokalnego i regionalnego prowadzona przez praktyków i środowisko naukowe. Trzeba nieustannie kreować więzi międzysektorowe, aby podwyższać efektywność działań oraz pobudzać przedsiębiorczość i innowacyjność regionów, zwłaszcza w sytuacji spowolnienia gospodarczego i kryzysu. Obecna sytuacja gospodarcza wymaga łączenia celów ze środkami, kreowania nowych innowacyjnych strategii, zderzenia różnych doświadczeń z nowymi koncepcjami.

Autorzy zdają sobie sprawę, że ograniczona objętość i charakter materiałów pozwalają jedynie na zasygnalizowanie skromnej części problemów – w swej istocie tak różnych, ale w równym stopniu ważnych. Bez całościowego spojrzenia przez pryzmat procesów, wzajemnych współzależności i wewnętrznych złożonych problemów nie uda się kompleksowo i trwale kreować rozwoju regionów i lokalnych społeczności.

Zespół autorski w szczególności odniósł się do:

- problemów rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu lokalnym i regionalnym,
- czynników determinujących rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie lokalnym i regionalnym,
- problemów kształtowania i realizacji strategii,
- czynników kształtujących przestrzeń i jej rozwój,

– problemów demografii i jej wpływu na przeobrażenia występujące w przestrzeni.

Na doborze problematyki zaważyły indywidualne doświadczenia autorów, prowadzone badania, postrzegane dysfunkcje oraz nowe jakościowo potrzeby determinowane funkcjonowaniem określonych sfer praktyki gospodarczej.

Pozostaje mi w imieniu autorów wyrazić nadzieję, że niniejsza publikacja, przybliżająca problemy kształtowania i rozwoju współczesnej przestrzeni, sprawi, że zachodzące zmiany, procesy i zjawiska występujące w otoczeniu społeczno-gospodarczym staną się bardziej czytelne, a pozyskane informacje pozwolą kształtować lepsze relacje w regionach w przyszłości.

Zapraszam do lektury

*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

**Rafał Czyżycki**

Uniwersytet Szczeciński

## **Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono wpływ wybranej metodyki badań na uzyskane wyniki tworzonych rankingów. Omówiono różne sposoby ujednolicenia i standaryzacji zmiennych diagnostycznych oraz wykorzystywane, w przypadku metod wzorcowych, miary odległości.*

***Słowa kluczowe:** wielowymiarowa analiza statystyczna, metodyka badań, ranking*

### **1. Wprowadzenie**

Z większą lub mniejszą częstotliwością w różnych publikacjach pojawiają się różnego typu rankingi, wśród których dość częstym przypadkiem jest badanie rozwoju społeczno-gospodarczego państw, regionów, województw, powiatów czy gmin. Samo pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego jest terminem z zakresu statystyki wielowymiarowej, bezpośrednio niemierzalnym, natomiast opisywanym przez szereg zmiennych diagnostycznych, merytorycznie z tym pojęciem powiązanych. Uporządkowanie badanych obiektów od „najlepszego” do „najgorszego” następuje na podstawie wartości opisującej poszczególne obiekty, otrzymanej z funkcji agregującej informacje zawarte w przyjętych zmiennych diagnostycznych. Uporządkowanie takiego zbioru obiektów wymaga spełnienia następujących założeń<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> M. Walesiak, *Metody badania danych marketingowych*, WN PWN, Warszawa 1996, s. 125.

- zbiór obiektów jest zbiorem niepustym i skończonym,
- istnieje pewne nadrzędne, syntetyczne kryterium porządkowania elementów tego zbioru, które nie podlega pomiarowi bezpośredniemu (np. poziom rozwoju badanego województwa na tle innych województw),
  - dany jest skończony zbiór zmiennych, merytorycznie związany z syntetycznym kryterium porządkowania,
  - zmienne służące do opisu obiektów są prezentowane przynajmniej w skali porządkowej, spełniają postulat jednolitej preferencji oraz są sprowadzane do porównywalności poprzez normalizację,
  - relacją porządkującą elementy zbioru A jest relacja większości dotycząca liczbowych wartości syntetycznego miernika rozwoju.

## 2. Konstrukcja syntetycznego miernika rozwoju

Po wyborze zmiennych diagnostycznych, merytorycznie powiązanych z nadrzędnym kryterium, według którego dokonane zostanie uporządkowanie obiektów (województw), konstrukcja syntetycznego miernika rozwoju sprowadza się do następujących etapów:

- ujednoczenia charakteru zmiennych będących przedmiotem agregacji, z wykorzystaniem postulatu jednolitej preferencji zmiennych,
- pozabawienia wartości zmiennych mian i ujednoczenia rzędów wielkości w celu doprowadzenia ich do porównywalności,
- ważenia unormowanych cech diagnostycznych, czyli przypisania poszczególnym zmiennym wag określających ich znaczenie dla kryterium ogólnego w porównaniu z innymi cechami,
- wyboru formuły agregacyjnej i wyznaczenia na jej podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju.

Przy konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju ważnym etapem jest określenie charakteru wybranych cech. Jeżeli większe wartości danej cechy pozwalają zakwalifikować obiekt jako lepszy, zgodnie z przyjętym kryterium ogólnym, to cechę taką nazywamy **stymulantą**. Natomiast gdy większe wartości cechy implikują gorszą ocenę obiektu, w świetle kryterium ogólnego, to mówimy o **destymulancie**. Ponadto istnieją cechy, które mają określone najbardziej pożądane wartości, a odchylenia w dół i w górę są oceniane jako niepożądane z punktu widzenia kryterium ogólnego. Cecha taka nazywa się **nominantą**, jednakże w przypadku badania rozwoju społeczno-ekonomicznego ich udział jest znikomy.

Po ustaleniu listy cech powinno się doprowadzić je do jednorodności – ze względu na charakter ich związku z kryterium ogólnym. W praktyce sprowadza się to do przekształcenia występujących ewentualnie w zbiorze zmiennych



diagnostycznych destymulant w stymulanty. Wybór formuły, za pomocą której dokonuje się takiego ujednoczenia, wynika przede wszystkim z rodzaju skali pomiarowej, na której dana destymulanta została zmierzona, oraz własności tej zmiennej. Najczęściej wykorzystywane w tym zakresie wzory to:

$$x_{ij}^* = \frac{1}{x_{ij}}, \quad \text{gdy } x_j > 0 \quad (1.1)$$

$$x_{ij}^* = \frac{\min_i x_{ij}}{x_{ij}}, \quad \text{gdy } x_j > 0 \quad (1.2)$$

$$x_{ij}^* = 1 - x_{ij}, \quad \text{gdy } 0 \leq x_j \leq 1 \quad (1.3)$$

$$x_{ij}^* = -x_{ij} + \max_i x_{ij}, \quad \text{gdy } \min_i x_{ij} \leq 0 \quad (1.4)$$

Wśród metod taksonomicznych wykorzystywanych do porządkowania liniowego najczęstszym sposobem doprowadzenia do porównywalności cech jest ich standaryzacja. Ogólnie wśród metod doprowadzających do porównywalności cech można wyróżnić:

1. Metody oparte na przekształceniach ilorazowych (do których zalicza się również standaryzację i unityzację), które mogą przyjmować za punkt odniesienia:

- a) miary zróżnicowania cech, takie jak:  
– odchylenie standardowe zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{X}_j}{S(X_j)}, \quad S(X_j) > 0 \quad (2.1)$$

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{S(X_j)}, \quad S(X_j) > 0 \quad (2.2)$$

- rozstęp zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}, \quad \max_i x_{ij} \neq \min_i x_{ij} \quad (2.3)$$

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{X}_j}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}, \quad \max_i x_{ij} \neq \min_i x_{ij} \quad (2.4)$$

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}, \quad \max_i x_{ij} \neq \min_i x_{ij} \quad (2.5)$$

b) inne parametry stałe cechy, takie jak:

– średnia arytmetyczna zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\bar{X}_j}, \quad \bar{X}_j \neq 0 \quad (2.6)$$

– maksymalna wartość zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max_i x_{ij}}, \quad \max_i x_{ij} \neq 0 \quad (2.7)$$

– minimalna wartość zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\min_i x_{ij}}, \quad \min_i x_{ij} \neq 0 \quad (2.8)$$

– suma realizacji zmiennej,

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sum_{i=1}^r x_{ij}}, \quad \sum_{i=1}^r x_{ij} \neq 0 \quad (2.9)$$

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\left[ \sum_{i=1}^r x_{ij}^2 \right]^{\frac{1}{2}}}, \quad \sum_{i=1}^r x_{ij}^2 \neq 0 \quad (2.10)$$

2. Metody rangowe, wykorzystywane przede wszystkim w przypadku zmiennych jakościowych mierzonych na skali porządkowej.

W badaniach ekonomicznych większe znaczenie mają metody oparte na przekształceniach ilorazowych niż metody rangowe.

Trzecim etapem wyznaczania syntetycznego miernika rozwoju jest przypisanie poszczególnym zmiennym wag. Wyznaczenie wartości poszczególnych wag następuje albo w oparciu o opinie ekspertów, albo poprzez wykorzystanie określonych narzędzi statystycznych. W literaturze przedmiotu jednak zaleca się, aby przy braku jednoznacznych wskazań co do zróżnicowanego znaczenia i roli poszczególnych cech, przyjąć milcząco założenie o jednakowych wagach wszystkich wybranych zmiennych diagnostycznych<sup>2</sup>.

Formuły agregacji wartości zmiennych można ogólnie podzielić na wzorcowe i bezwzorcowe. W formułach bezwzorcowych następuje uśrednienie znormalizowanych wartości zmiennych, w udziale przyjętych wag<sup>3</sup>. Formuły wzorcowe są

<sup>2</sup> Por. K. Kukula, *Metoda unityzacji zerowej*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 64.

<sup>3</sup> Ze względu na wymogi formalne, w artykule ograniczono się tylko do formuł wzorcowych.

różnego rodzaju odległościami poszczególnych obiektów od obiektu wzorcowego  $Z_o$ , którym w badaniach empirycznych jest na ogół tzw. dolny (metoda antywzorca) lub górny biegun rozwoju (metoda wzorca).

W przypadku formuły wzorcowej porównanie danego obiektu z obiektem wzorcowym sprowadza się do obliczenia określonej miary odległości. Najczęściej wykorzystywaną miarą jest odległość euklidesowa ważona, wyrażona wzorem:

$$d_{ik} = \left[ \sum_{j=1}^s (z_{ij} - z_{oj})^2 \omega_j \right]^{\frac{1}{2}}, \quad (i = 1, 2, \dots, r) \quad (3.1)$$

który w przypadku przyjęcia jednakowego poziomu wag  $\omega_j^4$  dla wszystkich zmiennych diagnostycznych, przyjmuje postać:

$$d_{ik} = \left[ \sum_{j=1}^s (z_{ij} - z_{oj})^2 \right]^{\frac{1}{2}}, \quad (i = 1, 2, \dots, r) \quad (3.2)$$

– odległość miejska (wielkomijska, Manhattan, taksówkowa):

$$d_{ik} = \sum_{j=1}^s |z_{ij} - z_{oj}|, \quad (i = 1, 2, \dots, r) \quad (3.3)$$

– odległość Czebyszewa:

$$d_{ik} = \max_i |z_{ij} - z_{oj}|, \quad (i = 1, 2, \dots, r) \quad (3.4)$$

– odległość centrum<sup>5</sup> (kolejkowa, węzła kolejowego, metra paryskiego), gdzie odległość dwóch punktów jest sumą ich odległości euklidesowych od początku układu współrzędnych, czyli:

$$d_{ik} = \left[ \sum_{j=1}^s (z_{ij} - z_{oj})^2 \right]^{\frac{1}{2}}, \quad \text{jeżeli punkty znajdują się na jednej prostej,}$$

$$d_{ik} = \left[ \sum_{j=1}^s (z_{ij} - 0)^2 \right]^{\frac{1}{2}} + \left[ \sum_{j=1}^s (0 - z_{oj})^2 \right]^{\frac{1}{2}}, \quad \text{w pozostałych przypadkach} \quad (4.1)$$

Mankamentem formuł wzorcowych, będących różnego typu odległościami, jest ograniczona interpretacja. Na podstawie wartości zmiennej syntetycznej nie można

<sup>4</sup> Dla wszystkich pozostałych miar odległości również przyjęto założenie o jednakowych poziomach wag.

<sup>5</sup> W badaniach ekonomicznych rzadko stosowana.

wtedy wnioskować o równości stosunków. Niedopuszczalne jest więc stwierdzenie mówiące o tym, ile razy poziom rozwoju pewnego obiektu jest wyższy (niższy) od innego. Otrzymane w wyniku zastosowania formuł wzorcowych wartości zmiennej syntetycznej są mierzone na skali przedziałowej. Dopuszczalne są więc wszelkie interpretacje właściwe skali przedziałowej, czyli wyznaczenie relacji: równości, różności, mniejszości, większości, równości różnic i przedziałów.

### 3. Wyniki badań

W celu ukazania wpływu wyboru określonych narzędzi wielowymiarowej analizy porównawczej na uzyskane wyniki, wybór zmiennych diagnostycznych opisujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce w 2010 r. ograniczono tylko do trzech zmiennych: przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto ( $X_1$ ), liczby podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 mieszkańców ( $X_2$ ) oraz stopy bezrobocia rejestrowanego ( $X_3$ ). Ponieważ zmienną  $X_3$  należy traktować jako destymulantę, przekształcenie jej w stymulantę przeprowadzono na podstawie wzorów 1.1 oraz 1.2. Standaryzowanie zmiennych diagnostycznych przeprowadzono na podstawie wszystkich przytoczonych formuł, natomiast agregowania zawartych w nich informacji, w celu otrzymania syntetycznego miernika rozwoju województw, dokonano z wykorzystaniem wzorów 3.1-3.4, przyjmując jako obiekt wzorcowy zarówno górny, jak i dolny biegun rozwoju. Przyjmując takie założenia, zbudowano ogółem 120 rankingów województw, które tworzyły 25 jednolitych, pod względem otrzymanych wyników, podgrup. Najbardziej liczną, 12-elementową podgrupę, otrzymano w przypadku wyznaczenia syntetycznego miernika rozwoju, opierając się na formule agregującej, opisanej wzorem 3.3 (zarówno w metodzie wzorca, jak i antywzorca), niezależnie od tego, czy do ujednoczenia charakteru zmiennych wykorzystano wzór 1.1 czy 1.2 oraz czy standaryzowano zmienne wzorami 2.3, 2.4 czy 2.5. Drugą – również 12-elementową podgrupę – stanowiły rankingi otrzymane niezależnie od metody ujednoczenia zmiennych: albo formułą standaryzacyjną 3.3 (metoda wzorca i antywzorca), przy standaryzacji zmiennych wzorami 2.7 i 2.8, albo wzorem 2.9, przy wykorzystaniu metody antywzorca i formuły 3.3 albo metody wzorca i formuły 3.4. Podgrupę trzecią tworzyło osiem rankingów otrzymanych formułą standaryzacyjną 3.3 (zarówno wzorcową, jak i antywzorcową), przy standaryzacji zmiennych wzorami 2.1 lub 2.2, niezależnie od wybranego sposobu ujednoczenia charakteru zmiennych diagnostycznych. W siedmiu przypadkach otrzymano 6-elementowe podzbiory tożsamości identycznych rankingów, w przypadku których przyjęte założenia przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Założenia przyjęte przy tworzeniu rankingów

Podzbiory	Ujednoczenie zmiennych	Metoda standaryzacji	Formuła agregująca
Podzbiór 4	1.1 lub 1.2	2.3, 2.4 lub 2.5	3.2 – m. wzorca
Podzbiór 5	1.1 lub 1.2	2.3, 2.4 lub 2.5	3.2 – m. antywzorca
Podzbiór 6	1.1 lub 1.2	2.3, 2.4 lub 2.5	3.3 – m. antywzorca
Podzbiór 7	1.1 lub 1.2	2.7 lub 2.9	3.2 – m. wzorca
	1.1 lub 1.2	2.8	3.4 – m. wzorca
Podzbiór 8	1.1 lub 1.2	2.7 lub 2.9	3.2 – m. antywzorca
	1.1 lub 1.2	2.8	3.4 – m. antywzorca
Podzbiór 9	1.1	2.1	3.2, 3.3 lub 3.4 – m. wzorca lub antywzorca
Podzbiór 10	1.2	2.1	3.2, 3.3 lub 3.4 – m. wzorca lub antywzorca

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku pozostałych 15 podzbiorowości rankingów raz otrzymano pięć identycznych wyników, siedem razy po 4-elementowe podzbiorowości, 6 razy 2-elementowe i jeden raz zupełnie inny ranking niż wszystkie pozostałe. Wśród 10 najczęściej występujących kombinacji rankingów, obejmujących prawie 62% wszystkich wyników; pozycje poszczególnych województw przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki najczęściej otrzymanych rankingów

Województwo	Podzbiór rankingów									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Wielkopolskie	2	2	2	5	2	1	2	2	1	10
Śląskie	3	3	3	2	3	4	3	3	3	4
Pomorskie	4	4	4	3	5	6	4	5	6	15
Dolnośląskie	5	6	5	4	6	7	6	7	7	12
Małopolskie	6	5	6	6	7	5	5	4	4	3
Zachodniopomorskie	7	7	7	9	4	1	10	6	15	11
Opolskie	9	9	8	7	10	11	8	9	9	13
Łódzkie	8	8	9	8	8	9	7	8	5	1
Lubuskie	10	10	10	10	9	8	9	10	13	9
Lubelskie	11	11	11	11	11	10	11	11	8	5
Podlaskie	13	12	12	13	12	12	12	12	10	7
Świętokrzyskie	12	13	13	12	13	14	13	13	11	8
Kujawsko-pomorskie	14	14	14	14	14	13	14	14	14	14
Podkarpackie	15	15	15	15	15	15	15	15	12	6
Warmińsko-mazurskie	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Statystyka wszystkich otrzymanych wyników rankingów

Województwo	Miejsce w rankingu															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Mazowieckie	100	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wielkopolskie	20	68	0	0	16	0	10	0	0	6	0	0	0	0	0	0
Śląskie	0	26	76	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pomorskie	0	0	12	56	20	24	2	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Dolnośląskie	0	0	10	10	20	38	34	2	0	0	0	6	0	0	0	0
Małopolskie	0	0	12	28	40	30	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zachodniopomorskie	6	0	4	8	10	6	38	4	16	6	6	2	0	0	14	0
Opolskie	0	0	0	0	0	10	10	24	46	8	16	0	6	0	0	0
Łódzkie	6	0	0	0	8	6	10	72	14	4	0	0	0	0	0	0
Lubuskie	0	0	0	0	0	0	0	6	26	60	4	6	18	0	0	0
Lubelskie	0	0	0	0	6	0	0	6	10	22	68	8	0	0	0	0
Podlaskie	0	0	0	0	0	0	6	0	6	14	8	68	18	0	0	0
Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	6	2	0	18	22	62	10	0	0
Kujawsko-pomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	100	10	0
Podkarpackie	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	8	6	10	85	5
Warmińsko-mazurskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	110

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku uwzględnienia wszystkich 120 otrzymanych wyników, ich strukturę pozycji w rankingu poszczególnych województw przedstawiono w tabeli 3.

#### 4. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że tworzenie wszelkiego typu rankingów, w tym porządkowanie województw pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, ma w pewnym zakresie charakter subiektywny. Duże znaczenie dla uzyskanych końcowych wyników ma bowiem nie tylko początkowy wybór zmiennych diagnostycznych, ale też sama metodyka badania. Z tego względu w przypadku badań z zakresu wielowymiarowej analizy porównawczej zasadny wydaje się postulat, aby publikować nie tylko końcowe wyniki i zmienne, na podstawie których te wyniki uzyskano, ale też sposób ujednolicenia i unormowania zmiennych, wyraźnie zaznaczając, czy w badaniu przyjęto jednakowe poziomy wag przy poszczególnych zmiennych diagnostycznych, a jeżeli nie, to wskazać metodę ustalenia poziomu tych wag oraz wskazać wybraną formułę, według której dokonano agregacji informacji, tworząc wartość syntetycznego miernika rozwoju. Pozwoli to z jednej strony uwiarygodnić i zo-

biektywizować uzyskane wyniki, z drugiej – wyjaśnić przyczynę ewentualnej różnicy w przypadku pojawienia się innych badań, a dotyczących również porządkowania tych samych obiektów, według takiego samego ogólnego kryterium i przy wykorzystaniu takich samych zmiennych diagnostycznych.

## Literatura

- Gatnar E., *Symboliczne metody klasyfikacji danych*, WN PWN, Warszawa 1998.
- Kolenda M., *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Kukuła K., *Metoda unityzacji zerowej*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Pociecha J., Podolec B., Sokołowski A., Zając K., *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1988.
- Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych*, PWN, Warszawa 1996.
- Walesiak M., *Uogólniona miara odległości GDM w statystycznej analizie wielowymiarowej z wykorzystaniem programu R*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2011.





**Adam Dąbrowski**

Uniwersytet Łódzki

## **Rewitalizacja obiektów poprzemysłowych na przykładzie „Manufaktury” – dawnych Zakładów Izraela Poznańskiego w Łodzi)**

***Streszczenie.** Artykuł stanowi prezentację i próbę oceny efektów rewitalizacji obiektów poprzemysłowych na przykładzie „Manufaktury” – dawnych Zakładów Izraela Poznańskiego w Łodzi. Punktem wyjścia w opracowaniu stały się rozważania autora na temat istoty i genezy rewitalizacji jako instrumentu polityki rozwoju lokalnego. Na tym tle omówiono specyfikę Łodzi jako miasta z dominującą zabudową postindustrialną, mającego naturalne warunki do prowadzenia procesów rewitalizacyjnych. W dalszej części przedstawiono efekty rewitalizacji oraz dokonano próby ich oceny. Opracowanie kończą wnioski.*

***Słowa kluczowe:** rewitalizacja, rewitalizacja obiektów poprzemysłowych, polityka rozwoju lokalnego*

### **1. Wprowadzenie**

Do wyboru tematu opracowania przyczyniła się idea pokazania, że rewitalizacja, będąca instrumentem polityki lokalnej, w pozytywny sposób wpływa na rozwój miasta. Za empiryczną egzemplifikację posłużyło studium przypadku „Manufaktury” – dawnych Zakładów I. Poznańskiego w Łodzi.

Celem opracowania jest prezentacja efektów rewitalizacji historycznego zespołu poprzemysłowego, które przyczyniły się do ożywienia nie tylko małego kwartału, ale i całego miasta.

Rewitalizacja „Manufaktury”, będąca projektem osób prywatnych, przy akceptacji i wsparciu władz miasta stała się ważnym instrumentem polityki rozwoju lokalnego.

## 2. Pojęcie i geneza rewitalizacji

W Polsce dość powszechnie spotyka się niezrozumienie samego pojęcia rewitalizacji, istoty i celów tego procesu. Najczęściej następuje mylenie rewitalizacji z odnową (rewaloryzacją) zespołów zabytkowych. Mylnie uważa się, że rewitalizacja jest tożsama z renowacją zabytków i polega na działaniach remontowo-konserwatorskich. Tymczasem w Europie i na świecie takie rozumienie rewitalizacji skończyło się bezpowrotnie w połowie lat 80. XX w.<sup>1</sup>

Termin „rewitalizacja” opisuje proces złożony, którego przebieg zależy od wielu czynników. Określenie to najlepiej oddaje charakter zachodzących zmian oraz istotę samego procesu. Etymologia słowa, zaczerpniętego z języka łacińskiego, łączy w sobie dwa pojęcia: *vitalis* – należący do życia, zdolny do życia, dający życie, wart życia oraz przedrostek *re*, oznaczający w złożeniach: znów, na nowo, powtórnie. W chwili obecnej ten termin jest jednym z kilku używanych przez specjalistów podejmujących w badaniach zagadnienie możliwości przekształcenia przestrzeni miejskiej<sup>2</sup>.

Termin „rewitalizacja” jest najczęściej stosowany w odniesieniu do części miasta, które w wyniku przemian, głównie gospodarczych, społecznych i ekonomicznych, uległy degradacji, ponieważ całkowicie lub częściowo utraciły swoją pierwotną funkcję i przeznaczenie. Istotę rewitalizacji prezentuje M. Tertelis, według której rewitalizacja jest kompleksowym procesem zintegrowanych działań finansowych, organizacyjnych i prawnych, znajdujących społeczną akceptację, podejmowanych przez gminę i lokalnych partnerów społeczno-gospodarczych na określonym obszarze (zdegradowanym, poprzemysłowym, powojkowym), nakierowanych na ożywienie społeczne i gospodarcze gminy<sup>3</sup>.

Z uwagi na podstawowy powód degradacji, **rewitalizacja** może dotyczyć:

– ożywienia gospodarczego i społecznego opustoszałych części miasta, np. śródmieść lub dzielnic i zespołów zabytkowych, które utraciły swoją dotychczasową rolę,

<sup>1</sup> W. Kłosowski, *Wymogi wobec lokalnych programów rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR*, s. 2, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) [10.04.2011].

<sup>2</sup> S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wyd. UŁ, Łódź 2000, s. 17.

<sup>3</sup> M. Tertelis, *Pozyskanie funduszy unijnych przez wspólnoty mieszkaniowe. Rewitalizacja miast. Procedury – uchwały – umowy. Wytyczne do wniosku*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 11.

- poprawy jakości życia i odtworzenia więzi społecznych w wielkich osiedlach (blokowiskach),
- przywrócenia miastu i ponownego zagospodarowania terenów poprzemysłowych, opuszczonych przez wojsko, kolej itp.,
- zagospodarowania terenów zdewastowanych i zdegradowanych, np. w wyniku działalności górniczej lub przemysłowej<sup>4</sup>.

Również trafną definicję rewitalizacji sformułował A. Billert. Uważa on, że rewitalizacja odnosi się do kompleksowego procesu odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający lub znacznie utrudniający zarówno prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta<sup>5</sup>. Warto też zaprezentować definicję W. Kłosowskiego, mówiącą, że rewitalizacja oznacza ponowne ożywienie procesów społeczno-gospodarczych na obszarze, w którym procesy te zamarły. Obszary wymagające rewitalizacji to nie obszary wybrane pod kątem wartości zabytkowej, ale obszary o szczególnej kumulacji problemów społeczno-gospodarczych. W historycznych miastach europejskich bardzo często obszarami takimi są najstarsze dzielnice miast, stanowiące zespoły zabytkowe. Jednak to nie zabytkowy charakter nakazuje je rewitalizować, ale właśnie szczególna kumulacja wielu problemów społecznych i gospodarczych w jednym miejscu<sup>6</sup>.

Celem rewitalizacji jest przede wszystkim odwrócenie negatywnych trendów, takich jak degradacja przestrzeni i zabudowy, nasilanie się patologii społecznych, marginalizacja obszaru, odpływ zamożnych warstw społeczeństwa, dewastacja cennych architektonicznie obiektów<sup>7</sup>. Tak określony cel procesu rewitalizacji jest niezmiernie ważny, jednak nie jedyny. Celem tego procesu może być – i zazwyczaj jest – odzyskanie najcenniejszych terenów miejskiej przestrzeni, zlokalizowanych w jego centralnej części, aby wprowadzić w następnym etapie nowe formy jego zagospodarowania<sup>8</sup>. *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego* tak określa cel rewitalizacji: „Celem rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, dzielnic miast, jest stymulowanie ich życia społeczno-go-

---

<sup>4</sup> M. Wierchowski, *Wybrane aspekty remontów i modernizacji powojennych zasobów mieszkaniowych w Polsce*, „Kwartalnik Naukowy” 2007, z. 3, s. 91.

<sup>5</sup> A. Billert, *Centrum staromiejskie w Żarach. Problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice 2004, s. 8, [www.zary.pl](http://www.zary.pl) [11.04.2011].

<sup>6</sup> W. Kłosowski, *Metodologiczne problemy rewitalizacji obszarów miejskich w kontekście poddziałania 3.3.1. ZPORR*, Bielsko-Biała 2004, s. 2.

<sup>7</sup> D. Sikora, M. Turała, *Rewitalizacja jako instrument determinujący funkcje przestrzeni publicznej w miastach poprzemysłowych – przykład Łodzi*, Wyd. UŁ, Łódź 2005, s. 13.

<sup>8</sup> T. Markowski, D. Stawasz, *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wyd. UŁ, Łódź 2007, s. 38-39.

spodarczego, w tym wzrost potencjału turystycznego<sup>9</sup>. Zasadniczym celem działania jest ożywienie gospodarcze i społeczne, a także zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego, w tym nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji społeczno-gospodarczych<sup>10</sup>.

Zadaniem rewitalizacji jest nie tylko przemiana struktury terenów miejskich poprzez umieszczanie nowych funkcji zastępujących poprzednie, które nie sprawdzają się już w tym miejscu i są w kryzysie nie do pokonania, ale też ożywienie tej przestrzeni (po upadku, kryzysie, degradacji), wniesienie wartości pozytywnej zmiany. Istotą procesu wprowadzenia tego typu działań na konkretnym obszarze są zatem przemiany jakościowe, czyli podniesienie statusu i zmiana jego funkcji w przestrzeni miejskiej.

Pojęcie rewitalizacji, ograniczone niegdyś do odnowy pojedynczych, zdegradowanych obszarów miejskich, stało się obecnie podstawowym instrumentem rozwoju lokalnego, skierowanego zarówno na materialne, jak i społeczne zasoby miast. Minęły bowiem już czasy, kiedy o rozwoju miast decydowały lokalizacje wielkiego przemysłu i wielkopowierzchniowych obszarów mieszkalnictwa. Nikt już dzisiaj nie mówi o ekstensywnym rozwoju przestrzeni miejskiej. Planowanie przestrzenne powróciło na te obszary, które zostały w przeszłości zabudowane i są od dawna zamieszkałe. Chodzi obecnie o to, aby je restrukturyzować, odnawiać, stabilizować i konsolidować. Te właśnie obszary i mieszkająca tam aktywna, zdolna do innowacji i dobrze wykształcona społeczność lokalna będą decydowały o przyszłym rozwoju miast, rozumianym przede wszystkim jako rozwój jakościowy.

Termin „rewitalizacja” zagościł na stałe w słowniku polskich architektów i urbanistów mniej więcej w połowie lat 90. XX w. W Europie Zachodniej (Niemcy, Francja, Anglia) nastąpiło to dużo wcześniej, na przestrzeni lat 60. i 70. XX w.<sup>11</sup> W połowie lat 70. w Europie Zachodniej obszary chronione zaczynają być postrzegane również w kategoriach społecznych i ekonomicznych, dołączając do kryteriów kulturowych i estetycznych. W Polsce następuje to z końcem XX w. W końcu XX w. pojawiają się też nowe priorytety, takie jak ochrona środowiska, zrównoważenie rozwoju oraz przede wszystkim ochrona miejsc pracy i tworzenie nowych miejsc pracy. Te ostatnie dwa cele: troska o środowisko i tworzenie nowych miejsc pracy stały się w Europie Zachodniej w ostatnich dwudziestu latach prawdziwymi priorytetami planowania przestrzennego<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia MGiP z dnia 1 lipca 2004 r., Dz.U. nr 166, poz. 1745, s. 476, [www.sipdata-abc.lex.pl](http://www.sipdata-abc.lex.pl) [12.04.2011].

<sup>10</sup> *Uzupełnienie zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004-2006*, s. 163, [www.zporr.gov.pl](http://www.zporr.gov.pl) [12.04.2011].

<sup>11</sup> [www.nasz-region.pl](http://www.nasz-region.pl) [16.04.2011].

<sup>12</sup> K. Skalski, *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000-2006 – studium przypadków*, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006, s. 10.

W Polsce w dekadzie lat 90. tylko nieliczne gminy uwzględniały w swych działaniach rewitalizację. Jednak samo pojęcie staje się niezwykle popularne, a obecnie nawet modne. Wiąże się to w oczywisty sposób z dojrzwaniem samorządów do bardziej kompleksowego widzenia problemów rozwoju lokalnego, także dzięki pojawieniu się tego pojęcia w tekstach określających wsparcie finansowe funduszy strukturalnych Unii Europejskiej

### **3. Łódź – miastem wymarzonym do przeprowadzania rewitalizacji**

Łódź jako miasto poprzemysłowe, znalazła się w bardzo trudnej sytuacji. To miasto ze swoją przestrzenią poszukuje zupełnie innego sposobu funkcjonowania w warunkach globalizacji. Łódź nie miała nigdy odpowiednich atrybutów, żeby w takiej przestrzeni zaistnieć. Po prostu była ośrodkiem typowo robotniczym, który nie wymagał od mieszkańców specjalnych kontaktów w jego obszarze, wdodatkę będąc w zasięgu silnego oddziaływania Warszawy jako bieguna wzrostu.

Łódź jest miastem wymarzonym, aby prowadzić procesy rewitalizacyjne w każdym wymiarze, a więc ożywiania budynków, kwartałów czy wybranych fragmentów miasta. Jest jednym z nielicznych miast, w którym pozostało tak wiele cennej poprzemysłowej architektury i zachowały się praktycznie w całości XIX-wieczne założenia urbanistyczne. Posiada fabryki, na mapie miejskiej przestrzeni przeplatające się ze stojącymi tuż obok rezydencjami dawnych właścicieli, a także domami robotników.

Obiekty takie jak Zakłady Poznańskiego powstawały w określonym celu. Opłacało się je wznosić, bo w nich odbywała się produkcja, zarabiała. A dzisiaj należy przekształcić to wszystko, co powstawało na przełomie XIX i XX w., dla nowych funkcji, pamiętając o tym, że to także musi się opłacać. Potrzebne są kontrakty, z wykorzystaniem pieniędzy unijnych, i kapitał prywatny. To podstawa rewitalizacji<sup>13</sup>.

Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie, rewitalizacja powinna być projektem wspólnym osób prywatnych i władz, jednak inicjatywa, nadanie pewnego kierunku działań, stworzenie dobrego klimatu dla tego tematu jest zadaniem gospodarzy miasta. Obiekty powinny być przekazane właścicielom prywatnym i poddane samodzielnym, finansowanym ze środków prywatnych, programom rewitalizacji, tak aby mogły zachować swoją bryłę i urok i równocześnie spełnić pożądane dzisiaj funkcje. Jest wiele przykładów tego typu udanych przedsię-

<sup>13</sup> [www.projektlodz.pl](http://www.projektlodz.pl) [22.05.2011].

wziąć. Jednym z nich są właśnie Zakłady I. Poznańskiego – obecnie Manufaktura. To przedsięwzięcie powstało dzięki determinacji inwestora prywatnego oraz grupy zapaleńców: architektów, urbanistów i finansistów, którzy je zaplanowali i – mimo nieprzyjemnej atmosfery – zrealizowali<sup>14</sup>. Dotychczasowe doświadczenia Łodzi w okresie transformacji dowodzą, że największe procesy rewitalizacyjne, wpływające na znaczące podniesienie atrakcyjności miasta, zostały zrealizowane przez sektor prywatny (Manufaktura, prywatne kamienice przy ulicy Piotrkowskiej czy obszar Księżego Młyna). Oznacza to, że magistrat Łodzi powinien się w znaczącej mierze wycofać z posiadanego majątku, będącego dzisiaj „martwym kapitałem”. Nie ma żadnego argumentu za tym, by gmina posiadała więcej. Bez oddania nieruchomości prywatnym właścicielom nie może być mowy o rewitalizacji miasta na dużą skalę. Wypracowanie polityki przestrzennej dałoby odpowiedź na pytanie: w których obszarach należy wprowadzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego? Plan jest dokumentem opisującym w sposób bardzo szczegółowy i techniczny przeznaczenie danego terenu. Plany takie należy przygotować dla obszarów zabytkowych (centrum – tzw. strefa zero) i przemysłowych miasta. Tylko wtedy zarówno obiekty zabytkowe, jak i inne, podlegające procesom rewitalizacji (z uwagi na wskazaną funkcję i charakter zabudowy), staną się atrakcyjne dla prywatnych inwestorów. Atrakcyjność ta bierze się przede wszystkim z przejrzystości i przewidywalności procesu inwestycyjnego<sup>15</sup>.

#### 4. Historia zakładów bawełnianych Izraela Poznańskiego

W XIX w. przedsiębiorca Izrael Poznański założył u zbiegu ulic Zachodniej i Ogrodowej jedną z najpotężniejszych fabryk włókienniczych w Europie, a obok wybudował piękny pałac. Kompleks fabryczny stał się perełką architektury XIX w., tworząc prawdziwe miasto w mieście<sup>16</sup>. Na początku XX w. powierzchnia kompleksu fabrycznego wynosiła około 12 ha. Na tym obszarze powstała zwarta zabudowa fabryczna, której zasadnicza część została zbudowana w okresie od 1872 r. do około 1914 r.

Do końca XIX w. powstał blisko 30-hektarowy kompleks, na którym znajdowały się tkalnie, przędzalnia, bielnik i apretura, farbiarnia, drukarnia tkanin i wykańczalnia, oddział naprawy i budowy maszyn, ślusarnia, odlewnia, parowozownia, gazownia, remiza strażacka, magazyny, bocznic kolejowa, kantor fa-

<sup>14</sup> I. Jabłoński, *By odbudować Łódź, spójrzmy na innych*, [www.projektlodz.pl](http://www.projektlodz.pl) [22.05.2011].

<sup>15</sup> M. Nowacki, *Bez prywatyzacji nie będzie rewitalizacji*, [www.projektlodz.pl](http://www.projektlodz.pl) [22.05.2011].

<sup>16</sup> [www.manufaktura.com](http://www.manufaktura.com) [21.05.2011].

bryczny i pałac fabrykanta. Wraz z budynkami fabryki I.K. Poznańskiego wzniesiono domy dla robotników.

Po II wojnie światowej zakłady Poznańskiego zostały znacjonalizowane i przekształcone w Zakłady Przemysłu Bawełnianego. W latach 70. dodano im nazwę Poltex. Wraz z załamaniem się rynku zbytu do ZSRR, zakłady zaczęły podupadać, aż w końcu postawiono je w stan likwidacji<sup>17</sup>.

W 1971 r. decyzją konserwatora zabytków miasta Łodzi unikatowy zespół budownictwa przemysłowego dawnych zakładów I. Poznańskiego wraz z przyległym pałacem zaliczony został do czterech najcenniejszych zabytków przemysłowych Łodzi.

W 1990 r. przeorientowanie gospodarki polskiej na system rynkowy i równoczesna utrata głównego rynku radzieckiego dla produktów tekstylnych spowodowały kryzys finansowy przedsiębiorstwa, objawiający się dużym zadłużeniem i utratą płynności finansowej. Likwidator Poltexu starał się znaleźć partnera zainteresowanego prowadzeniem działalności w branży włókienniczej. Jednak rozmiary terenu, obiektów i mocy produkcyjnych odstraszały wszystkich potencjalnych zainteresowanych. Wtedy powstała koncepcja zmiany funkcji terenu i obiektów. Dawnym imperium Poznańskiego zainteresowała się firma Apsys International – obecny właściciel terenu i realizator projektu.

W latach 1999-2002 firma Apsys Polska – jako właściciel nieruchomości i jednocześnie inwestor obecnie największego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego – dokonuje wyburzeń wszystkich naniesień, nie mających charakteru i żadnej wartości zabytkowej, przygotowując historyczny teren do rozpoczęcia inwestycji, promuje nową nazwę tego obszaru: Centrum Manufaktura. W 2002 r. Urząd Miasta wydaje podstawowe pozwolenia budowlane dotyczące inwestycji na terenie dawnych zakładów I. Poznańskiego. W 2003 r. rozpoczynają się prace budowlane związane z realizacją największego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, a 17 maja 2006 r. następuje uroczyste otwarcie Centrum Manufaktura<sup>18</sup>.

Apsys to międzynarodowy operator nieruchomości handlowych. W Polsce jest deweloperem i zarządcą 17 centrów handlowych o łącznej powierzchni ponad 700 000 m<sup>2</sup>, zlokalizowanych w 13 miastach Polski. Apsys to firma zajmująca się kompleksową obsługą centrów: począwszy od zarządzania umowami najmu, przez tworzenie strategii marketingowych, po techniczne utrzymanie centrów. Flagowym projektem firmy w Polsce jest wielofunkcyjne Centrum Manufaktura w Łodzi<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> [www.manufaktura.com](http://www.manufaktura.com) [15.05.2011].

<sup>19</sup> Ibidem, [20.05.2011].

## 5. Efekty rewitalizacji dawnej fabryki Izraela Poznańskiego

W Łodzi powstało miejsce niezwykle – Manufaktura. Typowa dla tego miasta postindustrialna zabudowa, która do niedawna nie stanowiła żadnej atrakcji, ożyła. Centrum powstało na terenach dawnej fabryki I. Poznańskiego w Łodzi, jednego z największych fabrykantów łódzkich. Powierzchnia całego centrum wynosi 27 ha (w tym 9 ha pow. po modernizacji i 9,5 ha pow. nowo wybudowanej).

W Manufakturze znajduje się również kompleks sklepów, restauracji i kawiarni. Wszystkich sklepów jest 306 (w tym 2 hipermarkety), część usługowa, która zajmuje 12 000 m<sup>2</sup> powierzchni. W Manufakturze znajduje się 3,5-hektarowy rynek (z ekranem LED o powierzchni 40 m<sup>2</sup>)<sup>20</sup>. Organizowane są na nim koncerty, zawody sportowe i inne imprezy. Latem część terenu zajmuje piaszczysta plaża, a zimą lodowisko. Na odcinku 250 m zbudowana została najdłuższa w Polsce fontanna, której woda jest wieczorem podświetlana i sprawia wrażenie, jakby tańczyła w rytm puszczonej z głośników muzyki. Na rynku odbywają się cykliczne imprezy, m.in. Festiwal Czterech Kultur, Biennale Sztuki, International Photo Festiwal, koncerty, konkursy, zawody. Klientów po terenie Manufaktury wożą dwa trambusy. Na terenie Manufaktury odrestaurowano w sumie 90 000 m<sup>2</sup> obiektów z cegły, wybudowano parkingi na 3500 samochodów, posadzono 600 drzewek w wieku 5 lat. Cała inwestycja pochłonęła około 200 mln euro<sup>21</sup>.

Nigdzie w Polsce, a według niektórych nawet w Europie, nie ma tak imponującej rewitalizacji i spektakularnego ożywienia przestrzeni. Udało się stworzyć kompleks łączący stare z nowym, historię z tętniącą życiem rzeczywistością. Z jednej strony są: Muzeum Fabryki, turystyczna trasa historyczna, filia Muzeum Sztuki, a z drugiej – fitness club, ścianka wspinaczkowa i trójwymiarowe kino, sklepy (ponad 300), butiki, restauracje, kawiarnie, dwupoziomowa dyskoteka. To właśnie w Manufakturze jest wyjątkowe<sup>22</sup>.

Projekt Manufaktura zakładał unię przeszłości z przyszłością, połączenie historii z nowoczesnością, nową jakością. Obok historycznych, ceglanych elewacji można tu zobaczyć nowoczesną, przeszkloną fasadę wejściową centrum handlowego. Wnętrze galerii oraz architektura rynku również została zaprojektowana tak, by połączyć historię i nowoczesność, a także przypomnieć o dalszej i bliższej historii Łodzi. Manufaktura posiada nie tylko najnowsze rozwiązania konstrukcyjno-projektowo-architektoniczne, ale też najnowsze technologie związane

<sup>20</sup> D.K. Gruszczyńska, *Wspólne dobro*, „Miesięcznik Łódzki” 2008, nr 7/8, s. 12.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> T. Garczarczyk, *Drugie życie budowli przemysłowych*, www.wnp.pl [20.05.2011].



m.in. z dostawami energii elektrycznej do urządzeń chłodniczych, oświetleniowych i systemów kontroli. Systemy klimatyzacyjne, punkty świetlne oraz systemy kontroli dostępu są monitorowane, a także częściowo sterowane przez specjalny system. Pomimo zastosowania najnowszych rozwiązań technologicznych, oryginalne historyczne rozmieszczenie budynków, a także ich ceglane fasady pozwoliły zachować unikatowy klimat miejsca<sup>23</sup>. Manufaktura to największa rewitalizacja w Europie. To połączenie nowoczesnych form, materiałów i architektury z przeszłością – dawną świetnością, potęgą i monumentalizmem XIX-wiecznych fabryk, historią starych murów. To różnorodność programu kulturalno-handlowo-rozrywkowego, wyjątkowość wnętrza oraz doskonała lokalizacja – w samym sercu miasta.

Urządzona przestrzeń publiczna o znacznych rozmiarach, powiązana z zabudową historyczną, postrzegana jest jako samoistna wartość. W świadomości odwiedzających rynek Manufaktury wywołuje pozytywne odczucia jako miejsce bezpieczne, urządzone, w którym często dzieje się coś ciekawego. Bardzo ważnym elementem przyczyniającym się do sukcesu centrum jest unikatowość tego rodzaju zagospodarowania oraz różnorodność jego wykorzystywania.

Kompleks oferuje przestrzeń publiczną znacznych rozmiarów, pozwalającą na organizację imprez masowych o dużej skali. Centrum przyciąga odwiedzających historią miejsca, rozpiętością programu usługowego oraz urodą pofabrycznej zabudowy<sup>24</sup>. Łódzkie centrum kulturalno- rozrywkowo- handlowe Manufaktura to jedna z najsłynniejszych polskich inwestycji ostatnich lat. Sukces tego wyjątkowego miejsca to zasługa innowacyjnej koncepcji połączenia postindustrialnej architektury z bogactwem funkcji.

Manufaktura to dziś przykład owocnej współpracy inwestora i miasta, przykład symbiozy prywatnej inwestycji w ramach przestrzeni miejskiej. To potwierdzenie, że zaangażowanie prywatnego inwestora w działania na rzecz miasta oraz otwartość i inicjatywa w dialogu służą obu stronom. Konsekwentna realizacja wspólnych działań pozwala realizować niebanalne przedsięwzięcia. Manufaktura doskonale wpisała się w przestrzeń miasta także ze względu na to, że działa na rzecz jego uatrakcyjnienia i rozwoju.

## 6. Podsumowanie

Łódź jest miastem wymarzonym, aby prowadzić procesy rewitalizacyjne w każdym wymiarze, a więc ożywiania budynków, kwartałów czy wybranych

<sup>23</sup> [www.manufaktura.com/](http://www.manufaktura.com/) [20.05.2011].

<sup>24</sup> M. Hanzl, *Manufaktura Łódź – genius loci a komercyjna wartość przestrzeni publicznej*, Wyd. PŁ, Łódź 2010, s. 15.

fragmentów miasta. Jest jednym z niewielu miast, w którym pozostało tak wiele cennej poprzemysłowej architektury.

Projekt „Manufaktura” to rewitalizacja zabytkowego kompleksu pofabrycznego oraz budowa nowoczesnej infrastruktury na ogromnym, niezwykle atrakcyjnym terenie położonym w samym centrum Łodzi. Przedsięwzięcie inwestora – firmy Apsys – stanowiło pierwszą poważną próbę ratowania dziedzictwa miasta poprzez zagospodarowanie opuszczonego terenu poprzemysłowego. Przebudowa dawnej fabryki została tak wykonana, aby częściowo zachować dawną atmosferę tego miejsca.

Manufaktura przyciąga osoby poszukujące miejsca odpoczynku, rozrywki, w tym również dzieci, które traktują rynek, a szczególnie fontanny jak gigantyczny plac zabaw. Kompleks oferuje przestrzeń publiczną znacznych rozmiarów, pozwalającą na organizację imprez masowych o dużej skali.

Olbrzymim wyzwaniem było tchnięcie nowego ducha w stare mury – zarówno w aspekcie rewitalizacji i adaptacji zabytkowej przestrzeni, jak i nadania kompleksowi zupełnie nowych, atrakcyjnych funkcji. Jak powszechnie wiadomo, renowacja budynków jest znacznie droższa, bardziej czasochłonna i wymaga więcej wysiłku niż budowa nowych. Jednak to właśnie stare mury i duch fabryki stały się głównym atutem nowego centrum kulturalno-rozrywkowo-handlowego w Łodzi.

Dzięki temu stare obiekty poprzemysłowe odżyły na nowo. Ich niewątpliwą zaletą jest wkomponowanie w istniejącą tkankę urbanistyczną, a zatem bliskość zasobów ludzkich, oraz dostęp do sieci infrastruktury. W przypadku inwestycji mieszkaniowych i handlowych pojawia się jeszcze jeden atut - unikatowa architektura, której renowacja przynosi prestiż i wymierne zyski.

Podsumowując: wartością, która została wykorzystana przez twórców kompleksu Manufaktury jest unikatowość wynikająca z historii miejsca, a także ogólne odczucie, że środowisko, które powstało na zasadzie kontynuacji w długim okresie i nadal trwa, jest wartością samą w sobie.

Oceniając proces rewitalizacji można sformułować następujące wnioski:

1. Rewitalizacja jest ważnym instrumentem polityki regionalnej w wymiarze lokalnym.

2. Skuteczna rewitalizacja powinna być projektem wspólnym osób prywatnych i władz miasta. Daje to szansę na połączenie przesłanek społecznych i rynkowych rewitalizowanej przestrzeni publicznej. Dotychczasowe doświadczenia Łodzi dowodzą, że największe procesy rewitalizacyjne, wpływające na znaczące podniesienie atrakcyjności miasta, zostały zrealizowane przez sektor prywatny.

## Literatura

- Billert A., *Centrum staromiejskie w Żarach. Problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice 2004, [www.zary.pl](http://www.zary.pl) [11.04.2011].
- Felicki, I. Zachariasz., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie i wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
- Garczarczyk T., *Drugie życie budowli przemysłowych*, [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl) [20.05.2011].
- Gnacikowska W., *Ciąg dalszy nastąpi*, „Gazeta Wyborcza” nr 113.5121, dodatek do gazety.
- Grosse T.G., *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004.
- Gruszczyńska D.K., *Manufaktura artystyczna*, „Miesięcznik Łódzki” 2008, nr 5.
- Gruszczyńska D.K., *Wspólne dobro*, „Miesięcznik Łódzki” 2008, nr 7/8.
- Hanzl M., *Manufaktura Łódź – genius loci a komercyjna wartość przestrzeni publicznej*, Wyd. PŁ, Łódź 2010.
- Jabłoński I., *By odbudować Łódź, spójrzmy na innych*, [www.projektlodz.pl](http://www.projektlodz.pl) [22.05.2011].
- Jarczewski W., *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieście, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojaskowe*, IRM, Kraków 2009.
- Jewtuchowicz A., Rzeńca A., *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wyd. UŁ, Łódź 2000.
- Kamiński Ł., *Hala, hotel i biurowce*, „Miesięcznik Łódzki” 2009, nr 2.
- Karpowicz D., *Muzeum żywe*, „Miesięcznik Łódzki” 2008, nr 5.
- Kłosowski W., *Wymogi wobec lokalnych programów rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR*, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) [10.04.2011].
- Kudłacz T., *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, PAN, Warszawa 2010.
- Markowski T., Stawasz D., *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wyd. UŁ, Łódź 2007.
- ms<sup>2</sup> – Łódź na miarę sztuki*, „Miesięcznik Łódzki” 2008, nr 12.
- Nowacki M., *Bez prywatyzacji nie będzie rewitalizacji*, [www.projektlodz.pl](http://www.projektlodz.pl) [22.05.2011].
- Rewitalizacja. Rehabilitacja. Restrukturyzacja. Odnowa miast*, red. Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, A. Geissler, Korel, Kraków 2000.
- Sikora D., Turała M., *Rewitalizacja jako instrument determinujący funkcje przestrzeni publicznej w miastach przemysłowych – przykład Łodzi*, Wyd. UŁ, Łódź 2005.
- Skalski K., *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000-2006 – studium przypadków*, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006.
- Śliwa J., *Fundusze unijne bez tajemnic – podręcznik dla studentów*, Elipsa, Warszawa 2008.
- Teatr Mały w Manufakturze*, „Kurier Manufaktury” 2009, nr 1.
- Tertelis M., *Pozyskanie funduszy unijnych przez wspólnoty mieszkaniowe. Rewitalizacja miast. Procedury – uchwały – umowy. Wytyczne do wniosku*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Uzupełnienie zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego 2004-2006*, [www.zporr.gov.pl](http://www.zporr.gov.pl) [12.04.2011].
- Wierzchowski M., *Wybrane aspekty remontów i modernizacji powojennych zasobów mieszkaniowych w Polsce*, „Kwartalnik Naukowy” 2007, z. 3.
- Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006*, załącznik do rozporządzenia MGiP z dnia 1 lipca 2004 r., Dz.U. nr 166, poz. 1745, [sipdata-abc.lex.pl](http://sipdata-abc.lex.pl) [12.04.2011].



**Izabela Dembińska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Ekomiasta – futuryzm staje się rzeczywistością\***

***Streszczenie.** Coraz częściej pojawiają się projekty ekomiast, czyli takich miast, jakie miałyby funkcjonować w niedalekiej przyszłości. W artykule przedstawiono przesłanki rozwoju oraz zasady funkcjonowania ekomiast. Zasadniczą część opracowania stanowią najbardziej znane projekty ekomiast: Masdar City w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Ecobay w Estonii, Fujisawa w Japonii.*

***Słowa kluczowe:** miasto, ekologia, zrównoważony rozwój, ekomiasto*

### **1. Wprowadzenie**

Współczesne metropolie prześcigają się w ocenach i rankingach, która z nich jest bardziej przyjazna człowiekowi i środowisku, mniej zanieczyszczona, bardziej efektywna energetycznie, skuteczniej przeciwdziała zmianom klimatycznym, tworzy lepsze warunki jakości życia. Nie powinno więc dziwić pojawianie się coraz śmielszych projektów ekomiast przyszłości, w których żyje się cudownie – wygodnie, bezstresowo, w zgodzie z naturą. Celem opracowania jest przedstawienie przykładowych projektów ekomiast na tle przesłanek ich rozwoju. Ograniczone ramy opracowania pozwalają jedynie na ukazanie podstawowych

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113 005839.

założeń budowy i funkcjonowania takich form miast, stąd subiektywne oceny zostaną pominięte.

## 2. Przesłanki rozwoju koncepcji ekomiast

Do 2050 r. liczba ludności świata ma wzrosnąć o 2,2 mld, tj. z 6,9 mld w 2010 r. do 9,1 mld. Przewiduje się, że w tym samym okresie liczba osób mieszkających na terenach miejskich wzrośnie o 2,8 mld i w 2050 r. wyniesie blisko 6,3 mld (tab. 1). Oznacza to, że cały przewidywany wzrost ludności zostanie pochłonięty przez miasta. Ponadto miasta mają też przyciągnąć 0,5 mld mieszkańców wsi. W Europie współczynnik urbanizacji wynosi obecnie (2010 r.) 72,8% i ma wzrosnąć do 2050 r. o 11,5 pkt proc. Największym poziomem wskaźnika urbanizacji cechuje się kontynent północnoamerykański. Wynosi on obecnie (2010 r.) 82,1% i jest większy o 13% w porównaniu z Europą. W 2050 r. ma stanowić 90,1%, co oznacza, że 9 osób na 10 będzie mieszkać w miastach. Dynamikę wzrostu populacji miast w latach 1950–2050 przedstawiono w tabeli 1.

Za podstawowe czynniki rozwoju miast uznaje się z reguły ekonomię, demografię i politykę. W ostatnich latach zbiór ten się powiększył. Upowszechnianie założeń idei zrównoważonego rozwoju spowodowało, że funkcjonowanie współczesnych miast jest w coraz większym zakresie determinowane przez ekologię. Uzasadnienie tego trendu jest proste. Szybka urbanizacja doprowadza bowiem do zwiększania skali zanieczyszczenia powietrza w miastach, coraz agresywniejszej aneksji terenów zielonych, wzrostu ilości odpadów, większego poziomu hałasu itp.

Obszary miejskie, będąc domem dla 50% ludności świata i skupiając 80% produkcji, zużywają 60-80% energii i emitują 75% dwutlenku węgla.<sup>1</sup> Szacuje się, że miasta są odpowiedzialne w 75-80% za emisję gazów cieplarnianych. Znaczny jest tutaj udział transportu i przemysłu – w jednym i w drugim przypadku kształtuje się on na poziomie 22%.<sup>2</sup> Ponadto obliczono, że na jednego człowieka na świecie przypada co najmniej tona odpadów, z czego 14% to odpady komunalne. Przeciętna europejska rodzina wyrzuca co roku taką ilość papieru, która stanowi równowartość kilku dużych drzew, około 50 kg metalu, tyle samo plastiku, około 50 kg szkła i niewiele mniej odpadków organicznych.

---

<sup>1</sup> *Cities. Investing in energy and resource efficiency*, United Nations Environment Programme, 2011, s. 454; L. Kamal-Chaoui, A. Robert, *Competitive cities and climate change*, „OECD Regional Development Working Papers” 2009, No. 2.

<sup>2</sup> T. Herzog, *World Greenhouse Gas Emissions in 2005*, WRI Working Paper, World Resources Institute, Washington 2009.

Tabela 1. Dynamika wzrostu populacji miast w latach 1950-2050

Obszar	1950	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Ludność w mld									
Świat	2 529	4 438	5 290	6 115	6 909	7 675	8 309	8 801	9 150
Afryka	227	482	639	819	1 033	1 276	1 524	1 770	1 998
Azja	1 403	623	3 179	3 698	4 167	4 596	4 917	5 125	5 231
Europa	547	693	721	727	733	733	723	708	691
Ameryka Środkowa	167	363	442	521	589	646	690	718	729
Ameryka Północna	172	254	283	319	352	383	410	431	448
Oceania	13	23	27	31	36	40	45	48	51
Ludność mieszkająca w miastach w mld									
Świat	729	1 727	2 255	2 837	3 486	4 176	4 900	5 620	6 286
Afryka	33	135	205	295	413	569	761	986	1 231
Azja	229	689	1 003	1 361	1 757	2 169	2 598	3 014	3 382
Europa	281	466	503	514	533	552	567	578	582
Ameryka Środkowa	69	233	311	393	469	533	585	624	648
Ameryka Północna	110	188	213	252	289	324	355	382	404
Oceania	8	16	19	22	25	28	32	35	38
Ludność mieszkająca w miastach w %									
Świat	28,8	38,9	42,6	46,4	50,5	54,4	59,0	63,9	68,7
Afryka	14,4	27,9	32,1	36,0	40,0	44,6	49,9	55,7	61,6
Azja	16,3	26,3	31,5	36,8	42,2	47,2	52,8	58,8	64,7
Europa	51,3	67,3	69,8	70,8	72,8	75,4	78,4	81,5	84,3
Ameryka Środkowa	41,4	64,3	70,3	75,5	79,6	82,6	84,9	86,9	88,8
Ameryka Północna	63,9	73,9	75,4	79,1	82,1	84,6	86,7	88,5	90,1
Oceania	62,0	71,4	70,7	70,4	70,2	70,4	71,4	72,8	74,8

Źródło: *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision. Highlights*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York 2010, s. 11.

Miasta to miejsce wzmożonego ruchu samochodów. Z badań wynika, że około 60-80% zanieczyszczeń powietrza w miastach jest pochodzenia komunikacyjnego. Środki transportu drogowego mogą być źródłem aż 15 tys. różnych związków chemicznych, w tym tlenków węgla, tlenków azotu, dwutlenku siarki. Poza tym środki transportu są głównym emitentem hałasu. W Polsce 45% mieszkańców dużych miast jest narażonych na ciągłe oddziaływanie hałasu o poziomie większym niż dopuszczalny<sup>3</sup>. Poziomy dźwięku, których źródłem jest komunikacja drogowa, wynoszą od 70 do 98 dB, w zależności od środka transportu<sup>4</sup>: motocykle – 79-98 dB, samochody ciężarowe – 83-95 dB, autobusy i ciągniki – 85-94 dB, samochody osobowe – 70-84 dB, maszyny drogowe i budowlane

<sup>3</sup> [www.ekoklub.ehost.pl/index3.php?link=137](http://www.ekoklub.ehost.pl/index3.php?link=137) [25.08.2012].

<sup>4</sup> [www.techbud.com.pl/halas1A.htm](http://www.techbud.com.pl/halas1A.htm) [25.08.2012].

– 75-90 dB, wozy oczyszczania miasta – 77-97 dB. Przyjmuje się, że hałas na poziomie powyżej 70 dB jest bardzo uciążliwy dla człowieka, co pokazuje, jak negatywnie oddziałuje hałas na mieszkańców miast. Warto też wspomnieć, że każde podniesienie poziomu hałasu o 10 dB jest odczuwane przez człowieka jako jego podwojenie. Podkreślić należy również to, że hałas emitowany przez jadące pojazdy jest odczuwalny w znacznej odległości od drogi.

Życie w takich warunkach musi w jakimś stopniu negatywnie wpływać na zdrowie mieszkańców. Szacuje się, że w skali roku ponad 1 mld osób mieszkających w mieście jest narażonych na zanieczyszczenie powietrza. Jest ono na tyle duże, że przyczynia się do przedwczesnych zgonów w przypadku 1 mln osób rocznie<sup>5</sup>. Według danych European Environment Agency, od 1997 r. nawet 50% mieszkańców europejskich miast mogło być narażonych na działanie cząstek stałych o stężeniu przekraczającym wartości graniczne wyznaczone przez UE z myślą o ochronie zdrowia ludzkiego. Aż 61% ludności miast w Europie mogło być narażonych na poziomy ozon w powietrzu przekraczające normy UE. Szacuje się również, że PM<sub>2,5</sub> (drobnocząsteczkowy pył zawieszony) w powietrzu skraca średnią długość życia o ponad osiem miesięcy<sup>6</sup>.

Ryzyko zachorowania wynikające z zanieczyszczenia powietrza jest zróżnicowane – szczególnie duże w przypadku dzieci, osób w starszym wieku, cierpiących na choroby dróg oddechowych, kobiet w ciąży oraz dzieci nienarodzonych. Według badań Światowej Organizacji Zdrowia, w całej Europie same pyły samochodowe są odpowiedzialne za 25 mln dodatkowych zachorowań wśród dzieci na schorzenia górnych dróg oddechowych i ponad 80 tys. dodatkowych zgonów w ciągu roku. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii wskazują, że smog zimowy powoduje wzrost liczby zawałów serca o 6 tysięcy rocznie, przy czym połowa z nich prowadzi do śmierci. Toksykolog z Uniwersytetu Londyńskiego, dr S. Wolff, twierdzi, że wdychanie benzenu zawartego w spalinach może być przyczyną śmierci nawet 3000 Brytyjczyków rocznie. Wśród tych przypadków znajduje się również 70% dziecięcej białaczki. Z kolei długoterminowe badania przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych dowiodły, że osoby mieszkające w zanieczyszczonych spalinami miejscach są o 37% bardziej narażone na zachorowanie na raka płuc niż osoby mieszkające z dala od dróg.

Jeżeli chodzi o hałas, dla zdrowia szkodliwy jest już na poziomie 65 dB, a przy natężeniu 85 dB trwającym ponad 8 godzin dziennie powstaje niebezpieczeństwo utraty słuchu. Hałas przyspiesza zmęczenie, tłumi słyszalność mowy i akustycznych sygnałów ostrzegawczych, przytępia ostrość widzenia, bystrość obserwacji. Badania lekarzy wykazały, że hałas komunikacyjny jest jedną z przy-

<sup>5</sup> [www.unep.org/urban\\_environment/issues/urban\\_air.asp](http://www.unep.org/urban_environment/issues/urban_air.asp) [25.08.2012].

<sup>6</sup> *Kluczowe problemy środowiskowe, z którymi musi zmierzyć się Europa /zanieczyszczenie powietrza/*. „Sygnały” 2009, nr 9.



czyn licznych chorób układu nerwowego, serca, układu pokarmowego i żołądka, układu mięśniowo-stawowego, a także zakłócenia równowagi emocjonalnej<sup>7</sup>.

## 2. Rankingi miast w obszarze eko

Utarło się powiedzenie: „Jeżeli komuś życzysz zła, to wyślij go do Linfen i niech tam zamieszka”. Linfen to miasto nad rzeką Fen He w prowincji Shanxi, leżącej w samym sercu Chin. To źródło węgla wypełniające około dwóch trzecich zapotrzebowania energetycznego kraju. To miejsce, w którym jeszcze w 2006 r. funkcjonowało 196 hut żelaza i 153 kopalnie i w którym drzewa wokół zakładów były uschnięte, a woda była gęsta jak olej i dostępna dla mieszkańców tylko przez kilka godzin dziennie, ponieważ musiała być regramentowana. Linfen to miasto, które w raporcie Instytutu Blacksmith *The World's Worst Polluted Places*<sup>8</sup> z 2007 r., zostało zaklasyfikowane jako najbardziej zanieczyszczone miejsce na świecie, obok takich miast, jak: La Oroya (Peru), Dzierżyńsk (Rosja), Norilsk (Rosja), Czarnobyl (Ukraina) czy Kabwe (Zambia).

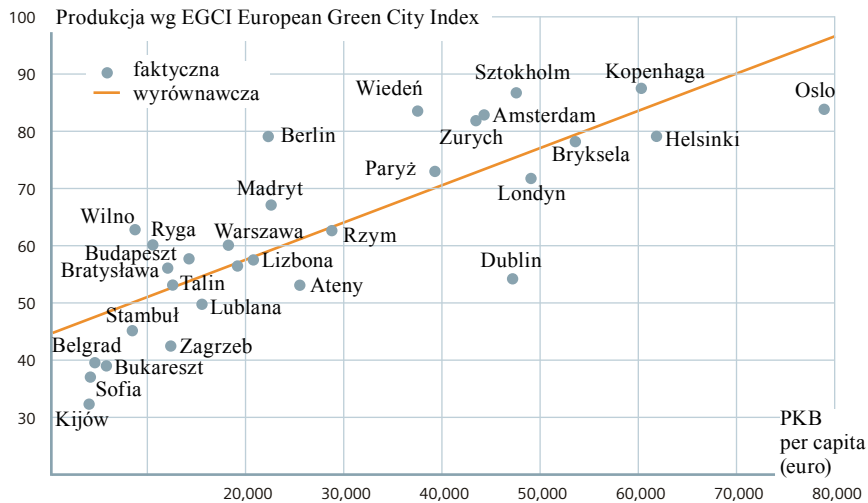
Wraz ze wzrostem przeświadczenia o słuszności ekologicznej drogi rozwoju miast, coraz więcej powstaje rankingów, które z jednej strony mają pokazywać światu miasta, będące dla swoich mieszkańców wielkim zagrożeniem, a z drugiej – miasta będące wzorcem funkcjonowania w zgodzie z zasadami ekologii, a tym samym spełniające standardy jakości życia.

Pierwszy europejski ranking ekomiast *European Green City Index* został zaprezentowany w grudniu 2009 r. w Kopenhadze. Opracowany przez *The Economist Intelligence Unit* na zlecenie firmy Siemens obejmował 30 największych metropolii Europy – głównie stolic, które poddane były ocenie w ośmiu kategoriach: emisji CO<sub>2</sub>, energetyki, budownictwa, transportu, gospodarowania wodą, jakości powietrza, usuwania śmieci i wykorzystania gruntów, troski o środowisko (zob. tab. 2). Na tle innych raportów *Europejski Indeks Zielonych Miast* wyróżnia się tym, że nie tylko wyjaśnia istotę wyzwań, przed którymi stoją współczesne metropolie, ale pokazuje także wzorce działań oraz innowacyjne idee i rozwiązania, podpowiadając tym samym ścieżki rozwoju dla innych miast. Cechuje się także niezależnością, ponieważ dane były zbierane obiektywnie przez grupę ekspertów, co znaczy, że nie były dobrowolnie przekazywane przez władze miejskie, jak ma to miejsce w przypadku większości innych rankingów wykonywanych w tym zakresie.

<sup>7</sup> [www.ekoklub.ehost.pl/index3.php?link=137](http://www.ekoklub.ehost.pl/index3.php?link=137) [25.08.2012].

<sup>8</sup> *The World's Worst Polluted Places. The Top Ten of the Dirty Thirty*, Blacksmith Institute, New York 2007.

W ogólnym ujęciu raport ukazuje, że standardy ekologiczne są najlepiej wypełniane przez miasta skandynawskie – Kopenhagę, Sztokholm i Oslo (tab. 2). Ich przeciwieństwem są miasta Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej, z wyłączeniem Wilna, Rygi i Warszawy, które uplasowały się na miejscach środkowych rankingu. Ciekawym spostrzeżeniem jest fakt, że istnieje silna zależność między zamożnością miasta a poziomem parametrów ekologicznych (rys. 1).



Rysunek 1. Zależność między zamożnością miasta a poziomem parametrów ekologicznych

Źródło: opracowanie własne na podst. *European Green City Index. Assessing the environmental impact of Europe's major cities*. Corporate Communications and Government Affairs Siemens AG. Economist Intelligence Unit, London 2010.

W dziewięciu miastach spośród pierwszej dziesiątki rankingu, PKB<sup>9</sup> na głowę mieszkańca przekracza 31 tys. euro. Raczej nie powinno być zaskoczeniem, że czołowe miejsca w rankingu zajmują miasta mniejsze, o populacji nieprzekraczającej jednego miliona. W mniejszym mieście łatwiej jest przekonywać mieszkańców i wdrażać nowe rozwiązania, a w zakresie transportu większa jest skłonność do rezygnacji z samochodu na rzecz komunikacji rowerowej. Zauważono również silną korelację między wysoką pozycją metropolii w rankingu a zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>9</sup> PKB mierzony według parytetu siły nabywczej – PPP.

Tabela 2. Ranking metropolii europejskich według European Green City Index

Wynik ogólny	CO <sub>2</sub>	Energia	Budynki	Transport	Woda i gospodarka gruntami	Energia	Jakość powietrza	Nadzór nad ochroną środowiska
1. Kopenhaga	1. Oslo	1. Oslo	1. Berlin	1. Sztokholm	1. Amsterdam	1. Amsterdam	1. Wilno	1. Bruksela
2. Sztokholm	2. Sztokholm	2. Kopenhaga	1. Sztokholm	2. Amsterdam	2. Wiedeń	2. Zurych	2. Sztokholm	1. Kopenhaga
3. Oslo	3. Zurych	3. Wiedeń	3. Oslo	3. Kopenhaga	3. Berlin	3. Helsinki	3. Helsinki	1. Helsinki
4. Wiedeń	4. Kopenhaga	4. Sztokholm	4. Kopenhaga	4. Wiedeń	4. Bruksela	4. Berlin	4. Dublin	1. Sztokholm
5. Amsterdam	5. Bruksela	5. Amsterdam	5. Helsinki	5. Oslo	5. Kopenhaga	5. Wiedeń	5. Kopenhaga	5. Oslo
6. Zurych	6. Paryż	6. Zurych	6. Amsterdam	6. Zurych	5. Zurych	6. Oslo	6. Tallin	5. Warszawa
7. Helsinki	7. Rzym	7. Rzym	7. Paryż	7. Bruksela	7. Madryt	7. Kopenhaga	7. Ryga	7. Paryż
8. Berlin	8. Wiedeń	8. Bruksela	8. Wiedeń	8. Bratysława	8. Londyn	8. Sztokholm	8. Berlin	7. Wiedeń
9. Bruksela	9. Madryt	9. Lizbona	9. Zurych	9. Helsinki	9. Paryż	9. Wilno	9. Zurych	9. Berlin
10. Paryż	10. Londyn	10. Londyn	10. Londyn	10. Budapeszt	10. Praga	10. Bruksela	10. Wiedeń	10. Amsterdam
11. Londyn	11. Helsinki	11. Stambuł	11. Lizbona	10. Tallin	11. Helsinki	11. Londyn	11. Amsterdam	11. Zurych
12. Madryt	12. Amsterdam	12. Madryt	12. Bruksela	12. Berlin	12. Tallin	12. Paryż	12. Londyn	12. Lizbona
13. Wilno	13. Berlin	13. Berlin	13. Wilno	13. Lublana	13. Wilno	13. Dublin	13. Paryż	13. Budapeszt
14. Rzym	14. Lublana	14. Warszawa	14. Sofia	14. Ryga	14. Bratysława	14. Praga	14. Lublana	13. Madryt
15. Ryga	15. Ryga	15. Ateny	15. Rzym	15. Madryt	15. Ateny	15. Budapeszt	15. Lublana	15. Lublana
16. Warszawa	16. Stambuł	16. Paryż	16. Warszawa	16. Londyn	16. Dublin	16. Tallin	16. Bruksela	15. Londyn
17. Budapeszt	17. Ateny	17. Belgrad	17. Madryt	17. Ateny	16. Dublin	17. Rzym	17. Rzym	17. Wilno
18. Lizbona	17. Budapeszt	18. Dublin	18. Ryga	18. Rzym	16. Budapeszt	18. Lublana	18. Madryt	18. Tallin
19. Lublana	19. Dublin	19. Helsinki	19. Lublana	19. Kijów	19. Rzym	19. Madryt	19. Warszawa	19. Ryga
20. Bratysława	20. Warszawa	20. Zagrzeb	20. Budapeszt	19. Paryż	20. Oslo	20. Ryga	20. Praga	20. Bratysława
21. Dublin	21. Bratysława	21. Bratysława	21. Bukareszt	19. Wilno	21. Ryga	21. Bratysława	21. Bratysława	21. Ateny
22. Ateny	22. Lizbona	22. Ryga	22. Ateny	19. Zagrzeb	22. Kijów	22. Lizbona	22. Budapeszt	21. Dublin
23. Tallin	23. Wilno	23. Bukareszt	23. Bratysława	23. Stambuł	23. Stambuł	23. Ateny	23. Stambuł	23. Kijów
24. Praga	24. Bukareszt	24. Praga	24. Dublin	24. Warszawa	24. Lizbona	24. Warszawa	24. Lizbona	23. Rzym
25. Stambuł	25. Praga	25. Budapeszt	25. Zagrzeb	25. Lizbona	25. Warszawa	25. Stambuł	25. Ateny	25. Belgrad
26. Zagrzeb	26. Tallin	26. Wilno	26. Praga	26. Praga	26. Zagrzeb	26. Belgrad	26. Zagrzeb	26. Zagrzeb
27. Belgrad	27. Zagrzeb	27. Lublana	27. Belgrad	27. Sofia	27. Lublana	27. Zagrzeb	27. Bukareszt	27. Praga
28. Bukareszt	28. Belgrad	28. Sofia	28. Stambuł	28. Bukareszt	28. Bukareszt	28. Bukareszt	28. Belgrad	28. Sofia
29. Sofia	29. Sofia	29. Tallin	29. Tallin	29. Belgrad	29. Belgrad	29. Sofia	29. Sofia	29. Stambuł
30. Kijów	30. Kijów	30. Kijów	30. Kijów	30. Dublin	30. Sofia	30. Kijów	30. Kijów	30. Bukareszt

Źródło: opracowanie własne na podst. *European Green City Index. Assessing the environmental impact of Europe's major cities*. Corporate Communications and Government Affairs Siemens AG. Economist Intelligence Unit, London 2010.

### 3. Przykłady innowacyjnych projektów ekomiast

Jakość życia, ekologia, bezpieczeństwo, wygoda to główne wyznaczniki wskazujące, w jakich kierunkach powinny się rozwijać współczesne miasta. Chęć funkcjonowania w przyjaznej metropolii, poszukiwanie idealnej przestrzeni funkcjonalno-architektonicznej, spełniającej wymogi zrównoważonego rozwoju, doprowadzają do pojawiania się coraz śmielszych wizji ekomiast, które już zaczynają się urzeczywistniać poprzez inicjację realizacji takich projektów, jak: Masdar City, Ecobay, Fujisawa czy Eco-City 2020.

#### Masdar City – Zjednoczone Emiraty Arabskie

Masdar City to miasto o powierzchni 6 km<sup>2</sup><sup>10</sup>, powstające na pustyni w odległości 30 km od Abu Dhabi w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, zaprojektowane przez międzynarodowe biuro architektoniczne Normana Fostera<sup>11</sup> (Foster and Partners) z siedzibą w Londynie. Budowa rozpoczęła się w 2008 r. i ma trwać 4 lata. Cała inwestycja została wyceniona na 29,7 bln \$. Z racji tego, że koszty są ogromne, Zjednoczone Emiraty Arabskie utworzyły otwarty fundusz obywatelski o wartości 300 mld dolarów, dający możliwość inwestowania w ten projekt wszystkim tym, którzy mają na to ochotę, popartą oczywiście konkretnymi środkami finansowymi. Część kosztów eksploatacji miasta mają pokryć środki pochodzące z programu ONZ *Clean Development Mechanism*.

W momencie zakończenia projektu miasto ma liczyć 50 tys. mieszkańców oraz być siedzibą dla 1500 przedsiębiorstw. Masdar City ma utworzyć ponad 70 tys. miejsc pracy oraz przyczynić się w ponad 2% do rocznego wzrostu PKB Abu Dhabi. Miasto stanie się miejscem działalności międzynarodowych przedsiębiorstw oraz czołowych ekspertów z dziedziny odnawialnych i alternatywnych

<sup>10</sup> Projekt dyspozycji gruntów zakłada: 30% powierzchni miasta zostanie przeznaczona na budynki mieszkalne, 24% na ośrodki biznesowe i naukowe, 13% na działalność handlową, w tym przemysł lekki, 6% na instytut MIST (Masdar Institute of Science and Technology), 19% na usługi i transport, a pozostałe 8% na cele obywatelskie i kulturowe.

<sup>11</sup> Norman Foster to brytyjski architekt, który jest autorem licznych znanych projektów architektonicznych rozsianych na całym świecie, jak np.: największy i jedyny budynek na świecie, którego powierzchnia jest większa niż milion metrów kwadratowych (1,3 mln m<sup>2</sup>), czyli Terminal 3 w Pekinie, przebudowa Reichstagu w Berlinie oraz gmachu British Museum w Londynie, najdroższa konstrukcja portu lotniczego na świecie, czyli międzynarodowe lotnisko na wyspie Chep Lak Kok w Hongkongu, najwyższy na świecie most biegnący nad doliną rzeki Tarn we Francji, czyli Millau Viaduct; nowy stadion Wembley w Londynie, centrum biurowo-handlowe Metropolitan w Warszawie.

nych źródeł energii. W Masdar City swoje siedziby mają utworzyć również firmy zajmujące się ekologicznym budownictwem, produkcją ekologicznych materiałów przemysłowych i recyklingiem oraz przedsiębiorstwa finansujące przedsięwzięcia ekologiczne.

Według założeń, życie w Masdar City ma się toczyć jak w typowym mieście, z tą jednak różnicą, że wszystko musi być „eko”. Do budowy miasta zostaną wykorzystane materiały pochodzące z recyklingu oraz drewno z certyfikatem FSC, który daje gwarancję, że użyte drewno pochodzi z lasów, w których gospodaruje się według uznanych na całym świecie zasad i kryteriów. Energia wykorzystywana w Masdar City ma pochodzić w 100% z odnawialnych źródeł, a głównym takim źródłem będzie słońce, którego zadanie będzie się sprowadzać nie tylko do ogrzewania, ale też chłodzenia, gdyż tradycyjne kominy zostaną w mieście zastąpione m.in. przez specjalne panele fotowoltaiczne i kolektory paraboliczne. Do produkcji energii będzie też wykorzystywany gaz, uzyskiwany w wyniku gazowania odpadów organicznych. Ponadto zapotrzebowanie na energię elektryczną ma być mniejsze o 75% – Masdar City będzie potrzebować około 200 MW czystej energii zamiast 800 MW, jakie są potrzebne, by zapewnić energię miastu podobnej wielkości w przypadku tradycyjnych źródeł energii. O ponad połowę ma być ograniczone zużycie wody. Podobne pod względem powierzchni miasto potrzebuje 20 tys. m<sup>3</sup> wody dziennie. Masdar City będzie potrzebować 8 tys. m<sup>3</sup> wody dziennie. Wszystkie produkowane przez Masdar City ścieki będą oczyszczane i oddawane do ponownego wykorzystania. Komunikacja miejska ma odbywać się głównie pod ziemią. Na ulicach nie będzie samochodów o napędzie spalinowym. Wszystkie pojazdy będą wyposażone w napęd wodorowy.

### **EcoBay – Estonia**

EcoBay to projekt duńskiego biura architektonicznego Schmidt Hammer Lassen, przy udziale międzynarodowego biura inżynierskiego Buro Happold oraz pracowni Møller & Grønborg Landscape Architects, odpowiedzialnej za architekturę krajobrazu. To projekt nowoczesnego miasta o pow. 481 tys. m<sup>2</sup> dla 6 tys. mieszkańców, zlokalizowanego nad zatoką Paljassaare, niedaleko stolicy Estonii, Tallina, w którym życie ma być ekologiczne, nieskomplikowane i komfortowe.

Większa część miasta będzie położona na terenach znajdujących się bezpośrednio przy morzu (Morze Bałtyckie) oraz niedaleko obszaru chronionego „Natura 2000”. Źródłem energii mają być farmy wiatrowe oraz systemy kogeneracyjne CHP, oparte na technologii skojarzonej produkcji ciepła i mocy, która przekształca gaz w energię elektryczną, ciepło i/lub chłodzenie. Takie rozwiązanie wpisuje się idealnie w zasady zrównoważonego rozwoju, ponieważ pozwala

zmniejszyć zużycie paliwa pierwotnego, minimalizować straty przesyłowe energii oraz zmniejszyć emisje szkodliwych substancji do środowiska, jak CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>. Dostarczając 1000 MW energii pierwotnej w paliwie gazowym można otrzymać 370 MJ energii elektrycznej oraz około 520 MJ energii cieplnej. Aby otrzymać tyle samo energii elektrycznej uzyskanej z paliwa konwencjonalnego, potrzeba aż 1150 MW, oraz aby uzyskać 520 MW ciepła, należy dostarczyć do ciepłowni około 610 MJ w paliwie. W sumie, aby uzyskać 370 MW energii elektrycznej i 520 energii cieplnej, trzeba dostarczyć 1760 MW w paliwie. To jednoznacznie pokazuje skalę oszczędności, jakie będą uzyskiwane w EcoBay.

Projektując EcoBay założono, że potrzeby korzystania z transportu mają być ograniczone do minimum. Stąd też wszystkie kluczowe funkcje miasta będą zlokalizowane w promieniu nie większym niż 2 km od centrum, tak by do danych miejsc w mieście można było dotrzeć na pieszo lub na rowerze. Celem takiego rozwiązania jest ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery.

Ciekawe rozwiązania architektoniczne zastosowano w przypadku budynków. Zróżnicowana wysokość budynków ma zmaksymalizować poziom uzyskiwanego, w wyniku ich nasłonecznienia, ciepła oraz zredukować jego utratę, która występuje poprzez nadmierne zacienienie. Natomiast odpowiednie usytuowanie budynków pozwoli na właściwą cyrkulację powietrza. Szacuje się, że niektóre z budynków zredukują zużycie energii nawet o 70%.

Budowa EcoBay jest zaplanowana na 15-20 lat.

### **Fujisawa Sustainable Smart Town – Japonia**

Fujisawa SST zostało zaprojektowane przez Panasonic i ma być najbardziej ekologicznym miastem na świecie. Ma się znajdować około 50 km na zachód od Tokio, na terenach dawnej fabryki Panasonic w mieście Fujisawa. Na 19 ha powierzchni ma znajdować się około 1000 obiektów, tj. budynki mieszkalne, obiekty komercyjne i użyteczności publicznej. Porozumienie w sprawie budowy Fujisawa SST między Panasonic a władzami miasta Fujisawa zostało podpisane 17 listopada 2010 r. Zakończenie budowy miasta jest przewidywane na 2014 r., a zasiedlanie miasta – najpóźniej do 2018 r., kiedy przypada setna rocznica powstania firmy. Całkowity koszt inwestycji jest szacowany na 60 mld jenów.

Fujisawa SST ma być miastem promującym ekologiczny styl życia oparty na inteligentnych rozwiązaniach. Autorem tych rozwiązań ma być Panasonic. Planuje się zainstalować w całym mieście, bazujące na panelach słonecznych, systemy wytwarzania energii oraz gromadzące ją litowo-jonowe akumulatory, które bez ładowania będą mogły zasilac jeden dom przez tydzień. Wszystkie obiekty będą połączone inteligentną siecią, która przekaże energię elektryczną tam, gdzie będzie ona w danej chwili potrzebna. Będą one również wyposażone w energo-

oszczędny sprzęt AGD i RTV, oczywiście firmy Panasonic. Ruch po ulicach ma się odbywać elektrycznymi samochodami.

Fujisawa SST to nie jest jedyny projekt ekomiasta firmy Panasonic. Firma stworzyła jeszcze inne projekty, jak Sino-Singapore Tianjin Eco-City w Chinach czy indyjski Delhi-Mumbai Industrial Corridor (DMIC) Project.

## 4. Podsumowanie

Wzrost świadomości ekologicznej i rozwój technologii pozwalają w coraz szerszym zakresie realizować wizje ekomiast. Choć wizje są różne i dotyczą różnych zakątków świata, to reguły budowy i funkcjonowania ekomiast są te same. Reguły te można zawrzeć w następujących grupach:

a) reguły dotyczące transportu:

- ograniczanie ruchu samochodami do niezbędnego minimum,
- promowanie ruchu rowerowego i pieszego,
- ograniczanie emisji spalin,
- przenoszenie infrastruktury transportowej pod ziemię lub tworzenie komunikacji nadziemnej,
- stosowanie samochodów z ekologicznym napędem, np. napęd elektryczny, biopaliwo;

b) reguły dotyczące energii:

- minimalizowanie poziomu zużycia energii elektrycznej i energii cieplnej,
  - wykorzystywanie nowych technologii wytwarzania energii elektrycznej i energii cieplnej, np. systemy kogeneracyjne,
  - wykorzystywanie alternatywnych/odnawialnych źródeł energii, jak woda (np. wykorzystanie siły fal morskich), wiatr (np. elektrownie wiatrowe), słońce (np. ogniwa, baterie, kolektory słoneczne), odpady (np. spalanie), ziemia (np. pompy głębinowe, wymienniki ciepła),
  - stosowanie energooszczędnych technologii produkcji,
  - budowanie energooszczędnych budynków, tzw. budynków pasywnych, skonstruowanych tak, aby traciły jak najmniej ciepła (np. poprzez projektowanie bardziej zwartych brył budynku czy stosowanie specjalnych okien), a jednocześnie, aby dostarczały jak najwięcej energii z zewnątrz dzięki odpowiednio zaizolowanym ścianom zewnętrznym,
  - wyposażanie mieszkań w energooszczędny sprzęt RTV i AGD;
- c) reguły dotyczące odpadów i szkodliwych emisji:
- minimalizowanie odpadów i szkodliwych emisji,
  - stosowanie sortowni odpadów,
  - powtórne zagospodarowywanie odpadów,

- stosowanie spalarni,
  - stosowanie przydomowych oczyszczalni ścieków,
  - redukcja poziomu hałasu;
  - d) reguły dotyczące zużycia wody:
    - racjonalna gospodarka wodą,
    - tworzenie zamkniętych obiegów wody;
  - e) reguły dotyczące konsumpcji i stylu życia:
    - eliminacja produktów jednorazowych,
    - promowanie produktów „bio”,
    - produkowanie produktów najwyższej jakości, będącej gwarancją trwałości produktu,
      - duży udział terenów zielonych w powierzchni całkowitej miasta,
      - dbałość o bioróżnorodność,
      - wysoka funkcjonalność przestrzeni i architektury miejskiej.
- Życie w ekomieście ma być zatem zharmonizowane z naturą, wygodne i nowoczesne.

## Literatura

- Cities. Investing in energy and resource efficiency*, United Nations Environment Programme, 2011.
- European Green City Index. Assessing the environmental impact of Europe's major cities*, Corporate Communications and Government Affairs Siemens AG. Economist Intelligence Unit, London 2010.
- Herzog T., *World Greenhouse Gas Emissions in 2005*, WRI Working Paper, World Resources Institute, Washington 2009.
- Kamal-Chaoui L., Robert A., *Competitive cities and climate change*, „OECD Regional Development Working Papers 2009, No. 2.
- Kluczowe problemy środowiskowe, z którymi musi zmierzyć się Europa (zanieczyszczenie powietrza)*. „Sygnały” 2009, nr 9.
- The World's Worst Polluted Places. The Top Ten of the Dirty Thirty*, Blacksmith Institute, New York 2007.
- World Urbanization Prospects: The 2009 Revision. Highlights*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York 2010.



**Beata Filipiak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Wyznaczniki zmian w relacjach instytucji otoczenia biznesu i partnerów publicznych we wspieraniu przedsiębiorczości w regionach**

***Streszczenie.** W artykule ukazano bariery rozwoju przedsiębiorczości i ograniczenia związane z instytucjonalną działalnością jednostek samorządu w tym zakresie. Wskazano na rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz kierunki rozwoju relacji między instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami samorządu terytorialnego we wspieraniu przedsiębiorczości w regionach.*

***Słowa kluczowe:** wspieranie przedsiębiorczości, instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego*

### **1. Wprowadzenie**

Ważnym aspektem działań jednostek samorządu terytorialnego jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Wsparcie udzielone na rozwój przedsiębiorczości wiąże się zarówno ze wzrostem zasobności regionu i danej jednostki samorządowej, ograniczeniem problemów związanych z bezrobociem, aktywizacją zawodową społeczeństwa, jak i rozwojem instytucjonalnym. Można wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego widząc korzyści ze wzrostu aktywności przedsiębiorców i pojawienia się nowych firm, zaczynają poszukiwać partnerów instytucjonalnych w swoim otoczeniu, którzy skłonni są realizować wspólny cel polegający na wspieraniu przedsiębiorczości.

Wspieranie przedsiębiorczości napotyka szereg barier oraz trudności związanych z rozwojem przedsiębiorczości sensu stricto oraz ze strony instytucji wspierających, takich jak instytucje otoczenia biznesu, w tym samorząd terytorialny. Konieczna jest również budowa wzajemnych relacji, tak aby sam proces wsparcia przynosił pożądane efekty dla przedsiębiorców i instytucji wspierających. Celem artykułu jest wskazanie na bariery rozwoju przedsiębiorczości, ograniczenia związane z instytucjonalną działalnością jednostek samorządu w tym zakresie oraz na kierunki rozwoju relacji między instytucjami otoczenia biznesu i jednostkami samorządu terytorialnego we wspieraniu przedsiębiorczości w regionach.

## **2. Miejsce małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju przedsiębiorczości w regionach a rola instytucji otoczenia biznesu**

Konieczne jest zilustrowanie znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), jako podstawowych podmiotów, które oddziałują na rozwój regionów, a tym samym na rozwój społeczności lokalnych. Małe i średnie przedsiębiorstwa mają znaczący wkład w tworzenie produktu krajowego brutto (PKB), który wyniósł w 2008 r. 46,9% (w tym przedsiębiorstwa mikro wytworzyły 29,8%, małe – 7,3%, zaś średnie – 9,8%)<sup>1</sup>. W 2008 r. 1 862 462 przedsiębiorstwa były aktywne, z czego 1 787 909 stanowiły mikroprzedsiębiorstwa, 54 974 – przedsiębiorstwa małe, 16 327 – średnie oraz 3 252 – duże. Można też wskazać, że w 2008 r. liczba przedsiębiorstw aktywnych wyraźnie wzrosła (o 4,8% w porównaniu z 2007 r.). Wynik ten był znacznie powyżej wzrostu średniorocznego w latach 2003-2007 (0,7%), co spowodowała korzystna koniunktura w gospodarce w 2008 r. oraz poprawą sytuacji przedsiębiorstw w 2008 r. oraz w całym okresie 2003-2008. W efekcie liczba MŚP wyniosła 1 859 210<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że obserwowanym trendem jest wyraźny wzrost liczby przedsiębiorstw małych (8,5%) oraz średnich (6,5%), a spadek liczby dużych firm (o 5,0%). Może to świadczyć o odczuwaniu negatywnych symptomów światowego kryzysu gospodarczego przez duże firmy o rozwiniętych powiązaniach z zagranicą. W 2009 r. nastąpił bardzo wyraźny wzrost liczby nowo powstałych przedsiębiorstw (w stosunku do 2008 r. – 18,3%), po wysokim wzroście także w 2008 r., (wzrost o 8,3% w stosunku do poprzedniego roku). Jak wskazują dane z przeprowadzonego przez PARP badania oraz praktyczne wykorzystanie programów pomocowych

<sup>1</sup> *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, red. A. Wilmańska, PARP, Warszawa 2010, s. 29.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 33.

Unii Europejskiej, po części wzrost liczby przedsiębiorstw i zmiana w strukturze wielkości przedsiębiorstw jest wynikiem przyspieszenia wdrażania programów pomocowych skierowanych na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej i wzrostu zainteresowania, w szczególności wśród młodych ludzi, własnym biznesem<sup>3</sup>.

Z zaprezentowanych danych wynika, że mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa mogą stanowić nie tylko ważne ogniwo rozwoju gospodarki w regionach oraz dla lokalnych społeczności, ale też poprzez kreatywność i zogniskowane działanie instytucjonalne mogą przyczynić się do pobudzenia określonej aktywności w regionach i zmianę ich oblicza. Niewątpliwie same środki Unii Europejskiej nie są w stanie pobudzić pożądanej aktywności przedsiębiorców. Sama jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie osiągnąć zamierzonych efektów czy tak zorganizować wsparcia ze środków Unii Europejskiej, aby osiągnąć pożądany cel. Konieczne staje się współdziałanie i zorganizowane wsparcie wielu instytucji stanowiących otoczenie biznesu.

Za instytucje otoczenia biznesu przyjmuje się instytucje non profit, niedziałające dla zysku lub przeznaczające zysk na cele statutowe, zgodnie z zapisami w statucie lub równoważnym dokumencie. Podmioty te muszą posiadać bazę materialną pozwalającą im na prowadzenie podstawowej działalności, ale również zasoby techniczne i technologiczne, zasoby ludzkie i kompetencyjne niezbędne do świadczenia usług na rzecz sektora MŚP<sup>4</sup>. Można w szczególności do tych podmiotów zaliczyć: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, ośrodki szkoleniowo-doradcze, fundusze, organizacje reprezentujące przedsiębiorców, instytucje proinnowacyjne działające na rzecz innowacyjności: centra transferu technologii, instytuty i ośrodki badawczo-rozwojowe pełniące funkcję centrów oraz ośrodki innowacji i przedsiębiorczości, do których zaliczamy inkubatory przedsiębiorczości i inkubatory technologiczne, spółki spin-off, ośrodki innowacji, centra lub parki naukowo-technologiczne<sup>5</sup>. Instytucje otoczenia biznesu pośredniczą pomiędzy działaniami rządu i władz lokalnych a przedsiębiorcami i często jako animator przedsiębiorczości wręcz przejmują ich zadania w tym zakresie, a będąc bardziej efektywne i niejednokrotnie tańsze w dystrybuowaniu środków, stają się ważnym przekaznikiem finansowego wsparcia kierowanego do przedsiębiorców przez rząd i administrację samorządową. Ponadto instytucje otoczenia biznesu stają się kreatorem działań przedsiębiorczych, wspomagają edukację obecnych i przyszłych przedsiębiorców oraz ich

<sup>3</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>4</sup> W. Burdecka, *Instytucje otoczenia biznesu. Badanie własne PARP 2004*, PARP, Warszawa 2004, s. 5.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 5; B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009, s. 75 i n.

pracowników. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że instytucje otoczenia biznesu potrafią lepiej rozpoznać potrzeby MŚP i odpowiadać na ich potrzeby w zakresie celowego wsparcia przedsiębiorczości w regionach i na terenie danej społeczności lokalnej.

Mimo że lokalna przedsiębiorczość jawi się jako jedna z podstawowych dróg aktywizacji społeczności lokalnej, a przedsiębiorcy jako osoby, które dobrze prowadzą swoją działalność, wykazując wzmożoną aktywność, inicjatywę, dążą do otrzymania wsparcia nie tylko na utrzymanie się na rynku w okresie kryzysu swojej działalności, ale też na jej rozwój oraz zwiększenie kompetencji pozwalających na lepsze funkcjonowanie na konkurencyjnym rynku. Z jednej strony przedsiębiorca jest animatorem działań społeczno-gospodarczych, a z drugiej sam wymaga animacji. Prowadząc firmę przedsiębiorcy stosują techniki i narzędzia oddziaływania na społeczeństwo, a jednocześnie podlegają takiemu oddziaływaniu. Przedsiębiorcy napotykać szereg barier w swojej działalności, poszukują wsparcia, ale również wskazania drogi i często potencjalnych działań, które pozwolą im na rozwój i utrzymanie się na rynku.

### **3. Bariery instytucjonalnego wspierania przedsiębiorczości**

Należy podkreślić, że zarówno w praktyce, jak i literaturze przedmiotu wielokrotnie dokonywano analizy barier instytucjonalnego wspierania przedsiębiorczości. Zawsze wskazywano na tradycyjne czynniki ograniczające aktywność gospodarczą, wynikające z działań administracji rządowej lub samorządowej, oraz na czynniki związane z aktualnym kształtem otoczenia społeczno-gospodarczego.

Najczęściej przedsiębiorcy wśród tradycyjnych, często administracyjnych czynników ograniczających przedsiębiorczość wymieniają<sup>6</sup>: problemy z zarejestrowaniem firmy, niejasne/skomplikowane przepisy prawne, bariery administracyjne. Należy się zastanowić, czy tak rzeczywiście jest i czy nowe przepisy faktycznie nie ułatwiają rozpoczęcia działalności oraz zarejestrowania własnej firmy. Dla wielu przedsiębiorców to nie przepisy, czy bariery administracyjne stanowią problem, a brak wiedzy: gdzie poszukiwać obowiązującego prawa i jak je zastosować, to także obawianie się Internetu lub brak dostępu do niego.

Przedsiębiorcy wskazują również<sup>7</sup> zbyt wysokie opłaty lokalne (za wodę, ścieki, inne media) i zbyt wysokie podatki CIT/PIT, VAT – jako czynniki ograniczające ich przedsiębiorczość. Należy zaznaczyć, że nikomu tak nie

<sup>6</sup> Ibidem, s. 232-233.

<sup>7</sup> Ibidem.

zależy na aktywizowaniu społeczności lokalnej i budowaniu trwałych więzi partnerskich, jak właśnie władzom samorządowym. To samorząd lokalny tworzy programy pomocy publicznej, wspierające przedsiębiorców, organizuje szkolenia, promuje wykorzystanie Internetu, a często buduje programy mające na celu budowę społeczeństwa informacyjnego na danym terenie. Może administracja samorządowa robi to niezbyt udolnie, a może powstają problemy w komunikacji: samorząd–przedsiębiorca w zakresie dostępu do bezpłatnych szkoleń.

Rozpatrując pozostałe czynniki, należy wskazać na brak odpowiedniego poziomu środków finansowych, brak klarownych reguł odpowiedniego wsparcia MŚP ze strony rządu, niedostateczny poziom kapitału własnego, brak dostępu do źródeł finansowania zewnętrznego, brak odpowiedniego lokalu do prowadzenia działalności gospodarczej, problemy z organizacją sprzedaży, problemy z doborem odpowiednich pracowników, małą płynność finansową. To czynniki obiektywne, które niewątpliwie ograniczają przedsiębiorczość, a tym samym dostęp do nowej wiedzy (zwłaszcza innowacji). Tutaj szczególna rola w animowaniu aktywności instytucji otoczenia biznesu, wspierających przedsiębiorców, przypada właśnie jednostkom samorządowym. Jednostki samorządowe podejmują współpracę w tym zakresie z funduszami pożyczkowymi czy poręczeniowymi, aktywnie wspierają inicjatywy Jessica lub Jaspers, mające na celu rozwój przedsiębiorczości, są współkreatorami parków technologicznych, współtworzą centra transferu technologii.

Obecny poziom rozwoju gospodarczego, podyktowany polityką rządową oraz programami wsparcia udzielanymi przez Unię Europejską, związany jest nie tylko z rozwojem przedsiębiorczości, ale też przedsiębiorczości nastawionej na innowacje. Pojawiają się nowe instytucje i nowi odbiorcy produktów (towarów i usług), którzy wymagają nastawienia na inną jakość produktu czy obsługi, co wiąże się z nowymi kompetencjami pracowników i nowymi technologiami. Przedsiębiorcy postrzegają tę zmianę jako barierę wymagającą wsparcia, wiedzy, a zwłaszcza pomocy wyspecjalizowanej instytucji, która zajmie się promocją i inkubacją innowacyjnej przedsiębiorczości, transferem technologii i dostarczaniem usług proinnowacyjnych, aktywizacją przedsiębiorczości akademickiej i współpracy nauki z biznesem. Tymi instytucjami są się ośrodki innowacji, które nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysu, w obliczu wyczerpywania się tradycyjnych czynników napędowych gospodarki. Kluczową kwestią staje się wykorzystanie nauki (znaczenie ma tutaj prowadzenie badań nie tyle podstawowych, prowadzących do powstawania nowej wiedzy czy nawet stosowanych, których celem jest uzyskanie wyników możliwych do wykorzystania w praktyce, ile rozwojowych, polegających na wykorzystaniu efektów prac stosowanych i wdrażaniu ich do praktyki, w tym praktyki gospo-

darczej<sup>8</sup>. Podstawowymi barierami rozwoju przedsiębiorczości w tym przypadku są<sup>9</sup>:

- silna luka komunikacyjna między ludźmi nauki i biznesem,
- słabość instytucji publicznych (w szczególności jednostek samorządu terytorialnego) i uczelni w zakresie struktur, procedur działania w stosunku do wymagań innowacyjnej gospodarki (trudność polegająca na biurokratycznych procedurach transferu technologii i innowacji do gospodarki),
- obawa przed współpracą administracji jednostek samorządu terytorialnego z wybranymi podmiotami gospodarczymi (wspieranie innowacyjnego biznesu) z uwagi na możliwość postawienia zarzutów korupcji i podważanie reguł wolnej konkurencji.

Ponadto postrzegane są bariery strukturalne, do których należy zaliczyć<sup>10</sup>:

- nadmierną formalizację, biurokratyzację i administracyjną „proceduralizację” mechanizmów wsparcia finansowego udzielanego ze środków Unii Europejskiej oraz pomocy zagranicznej, prowadzące do wydawania środków zgodnie z procedurami, a nie osiągnięcia celów rozwojowych,
- nacisk na infrastrukturę techniczną kosztem usług wspierających przedsiębiorczość i transfer technologii oraz nowej wiedzy,
- sformalizowaną procedurę konkursową (udzielania zamówień publicznych), przysyłającą pomysły na: trwałość programów wsparcia, prorynkową orientację i lokalną specyfikę, komplementarność oraz niski poziom konsolidacji systemu transferu technologii i komercjalizacji wiedzy,
- brak konsolidacji ogniw systemu wspierania przedsiębiorczości, ich częściowa lub całkowita izolacja, lub niedopasowanie do potrzeb, pokrywanie aktywności czy też brak współdziałania, a wręcz konkurowanie o przedsiębiorcę,
- ewidentna słabość regionalnych systemów innowacji, głównie w wymiarze organizacyjno-instytucjonalnym, która powoduje, że wytyczone cele mają niewiele wspólnego z dokonaną diagnozą, brakuje planu działań i harmonogramów wdrażania strategii oraz systemów monitoringu.

Jak widać z przedstawionych rozważań, zawsze przedsiębiorcy będą potrzebować wsparcia zarówno w ograniczeniu i eliminacji barier związanych z aktywizacją przedsiębiorczości, jak i jej rozwojem. Potrzebne jest aktywne działanie zarówno po stronie administracji samorządowej, jak i samych instytucji, których

---

<sup>8</sup> M. Nowak, M. Mażewska, S. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, PARP, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>9</sup> K.B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010, s. 210-212.

<sup>10</sup> *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, red. K.B. Matusiak, J. Guliński, PARP, Warszawa 2010, s. 11-65; K.B. Matusiak, M. Mażewska, R. Banisch, *Budowa skutecznego otoczenia innowacyjnego biznesu w Polsce – cele i założenia inicjatywy Polskiej Agencji Rozwoju*, PARP Warszawa 2011, s. 26-27.

celem jest wspieranie przedsiębiorczości. Ta sfera wymaga szczególnej precyzji działania, ciągłego monitoringu potrzeb, kompatybilności i uzupełniania się partnerów (instytucji otoczenia biznesu i jednostek samorządu terytorialnego), jak również dostosowywania do nowych realiów, których immanentną cechą jest zmienność. Należy zpytać: jak współpracować, aby osiągnąć cel? Jakie powinny być kierunki współpracy instytucji otoczenia biznesu i jednostek samorządu terytorialnego?

#### **4. Kierunki zmian w relacjach instytucji otoczenia biznesu i jednostek samorządu terytorialnego**

Wcześniej omówiono już szereg czynników oraz przesłanek, które implikują lub powinny implikować zmiany w samych instytucjach otoczenia biznesu, jak również powinny wywoływać potrzebę dokonywania zmian w relacjach między udzielającymi wsparcia a korzystającymi z niego. Wzajemna współpraca, aby móc nazwać ją efektywną, powinna być oparta na pewnych wyznaczeniach, tak aby podnieść skuteczność podejmowanej interwencji. Te wyznaczenia powinny nastąpić w kooperacji między instytucjami otoczenia biznesu, jednostkami samorządu terytorialnego, budującymi programy wsparcia przedsiębiorczości, oraz przedsiębiorcami.

Z punktu widzenia analizy wzajemnych relacji instytucji otoczenia biznesu (w tym samorządu terytorialnego oraz małych i średnich przedsiębiorstw) należy wskazać na wyznaczniki współpracy, które to będą warunkowały dostosowanie oferty wsparcia do potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców. Tymi wyznacznikami są<sup>11</sup>:

- wypracowanie trwałych strategii rozwoju i wzmocnienia przedsiębiorczości opartych na diagnozie potrzeb społeczności lokalnych, potencjale regionu oraz możliwości zaangażowania zasobów własnych przez przedsiębiorców,
- budowanie wzajemnego zaufania w relacjach biznesowych, w zakresie prawidłowego wykorzystania oraz rozliczenia udzielonego wsparcia, w komunikowaniu się oraz w kontaktach bieżących,
- nastawienie się na zdobywanie i transfer doświadczeń innych podmiotów w zakresie tzw. dobrych praktyk dotyczących współpracy instytucji otoczenia biznesu, samorządu i przedsiębiorców;
- budowanie nowych wartości i więzi kooperacyjnych,

---

<sup>11</sup> Por. B. Filipiak, J. Ruszała, op. cit., s. 259.

- budowanie skutecznych programów udzielających wsparcia dla przedsiębiorców opartych na trwałych więziach współpracy między instytucjami otoczenia biznesu oraz jednostkami samorządu terytorialnego,
- sprawnie działające ośrodki odpowiedzialności za wzajemne kontakty, kreowanie nowej oferty, rozpoznanie potrzeb i możliwości, sprawny dialog i komunikację.

Należy pamiętać, że relacje między instytucjami otoczenia biznesu oraz przedsiębiorcami wymagają ciągłego stymulowania. Tutaj olbrzymia rola przypada jednostkom samorządu terytorialnego, a zwłaszcza tym komórkom organizacyjnym, które opracowałyby programy współpracy, kreowałyby instrumenty stymulujące przedsiębiorczość czy pełniłyby funkcję łącznika między instytucjami otoczenia biznesu a przedsiębiorcami. Najczęstszym błędem jest zaniechanie działania, gdyż stworzywszy relacje, więzi czy też przynoszący efekty program wsparcia, zapomina się o potrzebie ciągłego monitoringu, dostosowaniu czy też redefiniowaniu potrzeb i dostosowaniu do niego już nowo zaprojektowanego programu wsparcia. Nie chodzi o podejmowanie działań nadążających za zmianami, ale o ciągle monitorowanie, a wręcz kreowanie zmian w potrzebach przedsiębiorców.

Drugim ważnym działaniem jest promocja oferty działań, programów oraz rozbudzenie zapotrzebowania na programy wspierające przedsiębiorczość. Często przedsiębiorcy widząc potrzebę wsparcia, nie wiedzą, do jakiej instytucji otoczenia zgłosić się po pomoc, nawet nie wiedzą, że taką pomoc mogą uzyskać. Ważną inicjatywą, a wręcz działaniem ze strony samorządu, jest permanentna kampania informacyjna na rzecz przedsiębiorców, mówiąca o możliwościach uzyskania wsparcia.

Należy wzmocnić działania instytucji otoczenia biznesu wspierających przedsiębiorczość wraz z organizacjami społecznymi, i inicjować przedsięwzięcia wspólnie z grupami społecznymi, skupionymi wokół pokrewnych problemów. Sukcesu upatrywać należy również w inicjatywach klastrowych oraz wykorzystaniu tzw. misji gospodarczych, organizowanych przez samorząd terytorialny w celu obserwacji działań i zachowań innych przedsiębiorców, z innych regionów czy krajów. To działanie może znacząco wpłynąć na zmianę świadomości przedsiębiorców, ponieważ uczy poprzez doświadczenia innych, wyrabia umiejętność obserwacji rynku i kształtowania prawidłowych relacji z otoczeniem, podsuwa pomysły do wykorzystania.

Sam klimat przedsiębiorczości wytworzony w społeczności lokalnej nie jest wynikiem tylko indywidualnych relacji między instytucjami otoczenia biznesu a przedsiębiorcami i społecznością lokalną. Olbrzymi wpływ na klimat rozwoju przedsiębiorczości i podejmowane inicjatywy ma samorząd lokalny. To władze lokalne powinny kreować kierunki rozwoju przedsiębiorczości i budować instrumenty stymulowania zachowań przedsiębiorczych. Dlatego należy postulować,



aby organy władzy lokalnej budowały realne plany wspierania przedsiębiorczości, prowadziły działania faktycznie służące stymulowaniu przedsiębiorczości, aktywnie i długoterminowo współpracowały z pozostałymi instytucjami otoczenia biznesu oraz przedsiębiorcami. Nie chodzi tylko o pozorne działania, ale realne strategie, programy i instrumenty oraz ich konsekwentną realizację, przy akceptacji przedsiębiorców i instytucji otoczenia biznesu<sup>12</sup>.

Aby mogły się wykształcić opisane relacje oraz powstać skuteczne programy wsparcia, warunkiem koniecznym jest powstrzymanie wzajemnych uprzedzeń i niechęci, ponowne otwarcie się na partnera, współdziałanie i kreatywność każdej ze stron. Konieczne jest zbudowanie relacji wzajemnego zaufania, opartych na chęci współdziałania oraz konsekwentnym wdrażaniu wypracowanych działań. Ze względu na kadencyjność organów samorządowych konieczne jest zapewnienie trwałości ustaleń i podjętych zobowiązań wobec partnerów, jakimi są przedsiębiorcy i instytucje otoczenia biznesu.

Działania dotyczące zmiany wewnętrznej struktury i postaw powinny podjąć również instytucje otoczenia biznesu. Muszą one przede wszystkim dokonać samoorganizacji i wypracować własną, przejrzystą strategię działania, definiującą potencjalne kierunki wsparcia oraz współdziałania z przedsiębiorcami i jednostkami samorządu terytorialnego. W ramach samoorganizacji, a wręcz reorganizacji, konieczne jest wyznaczenie obszarów, czy też programów już istniejących (wdrożonych przez samorząd), w które instytucje otoczenia biznesu mogą aktywnie się włączyć, kooperując i uzupełniając inicjatywy podejmowane przez samorząd czy też angażując posiadane zasoby.

Ważnym działaniem po obu stronach jest uświadomienie istnienia innych organizacji, wchodzących w skład instytucji otoczenia biznesu. Tutaj znacząca jest rola samorządu terytorialnego, który musi zbudować relacje i wyznaczyć ramy współpracy z wieloma instytucjami, tak aby nie dochodziło do konfliktu interesów, zwalczania się i niezdrowej konkurencji między instytucjami otoczenia biznesu ani też do zniechęcenia spowodowanego obawą przed przejmowaniem pomysłów czy inicjatyw, któregoś z partnerów (instytucji otoczenia biznesu).

Przedstawione działania powinny wywołać impulsy rozwojowe szczególnie w perspektywie lokalnej i regionalnej w zakresie<sup>13</sup>:

– integracji środowisk instytucji otoczenia biznesu, nauki, biznesu i administracji (obecnie dość odległych mentalnie i organizacyjnie), upowszechnienia wiedzy, dobrych praktyk oraz inspirowania działań samopomocowych,

<sup>12</sup> Ibidem, s. 262-263.

<sup>13</sup> K.B. Matusiak, *Zasoby i kierunki rozwoju infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii*, w: *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnej firmy*, red. K.B. Matusiak, E. Stasz, A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2001, s. 254.

- dyfuzji industrializacji następującej przez inkubację nowych firm (często typu rzemieślniczego), wykorzystujących miejscowe umiejętności od dawna tkwiące w lokalnej kulturze, w regionach peryferyjnych i opóźnionych w rozwoju gospodarczym,
- wzmocnienia struktur rynkowych o nowe technologiczne firmy o dużej sile konkurencyjnej, posiadające umiejętności innowacyjne umożliwiające ciągłą adaptację nowych produktów i technologii oraz stosujące zasady zrównoważonego rozwoju, jak również społecznej odpowiedzialności biznesu,
- rozwoju aglomeracji miejskich poprzez skupienie przedsiębiorstw i instytucji wykorzystujących oraz oferujących dostęp do wysoko rozwiniętych technologii i systemów poprzez inkubację innowacji oraz wykorzystanie silnego zaplecza naukowego.

## 5. Podsumowanie

Skoro wspieranie przedsiębiorczości napotyka szereg barier oraz trudności związanych z rozwojem przedsiębiorczości, należy poddać analizie bariery, zdefiniować je oraz zastanowić się nad zmianami w traktowaniu ich zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i instytucje otoczenia biznesu. Ponadto konieczna jest redefinicja zasad, programów oraz wzajemnych relacji między podstawowymi kreatorami przedsiębiorczości, a także między przedsiębiorcami a jednostkami samorządowymi i instytucjami otoczenia biznesu. Podjęcie dialogu, budowa programów nie wystarczą, jeżeli nie zostaną zmienione postawy. Zmiany postawy oczekuje się zarówno od przedsiębiorców (np. przedsiębiorcy zawsze wskazują na bariery administracyjne, a jakiegokolwiek usprawnienie mające na celu likwidację barier biurokratycznych, często pomijane jest przez nich milczeniem), jak i od pracowników samorządowych oraz instytucji otoczenia biznesu.

Można wskazać, że kluczem do sukcesu jest dialog i wzajemna kreatywność oraz współdziałanie w celu osiągnięcia wspólnego celu. Przy czym nie należy poprzestawać na sukcesach, a żmudnie budować nowe programy i podejmować nowe działania, obserwując zmiany w otoczeniu. Dzisiaj otoczenie tworzą permanentne zmiany, innowacje i rozwiązania niestandardowe, wymagające wiedzy, kapitału oraz przemyślanych rozwiązań.

## Literatura

- Burdecka W., *Instytucje otoczenia biznesu. Badanie własne PARP 2004*, PARP, Warszawa 2004.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.
- Matusiak K.B., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010.
- Matusiak K.B., *Zasoby i kierunki rozwoju infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii*, w: *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnej firmy*, red. K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
- Matusiak K.B., Mażewska M., Banisch R., *Budowa skutecznego otoczenia innowacyjnego biznesu w Polsce – cele i założenia inicjatywy Polskiej Agencji Rozwoju*, PARP, Warszawa 2011.
- Nowak M., Mażewska M., Mazurkiewicz S., *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, PARP, Warszawa 2011.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, red. A. Wilmańska, PARP, Warszawa 2010.
- Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, red. K.B. Matusiak, J. Guliński, PARP, Warszawa 2010.
- Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnej firmy*, red. K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2001.



**Dariusz Głuszcuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Regionalna strategia innowacji – rozważania teoretyczno-metodyczne**

***Streszczenie.** Rozważania artykułu lokują się wokół istoty regionalnej strategii innowacji [RSI], algorytmu jej konstrukcji oraz newralgicznych działań przesądających o sukcesie tego przedsięwzięcia. Przyjęty zakres dociekań z jednej strony prowadzi do uchwycenia podstawowych komponentów RSI, sformułowania definicyjnej wykładni tej strategii oraz identyfikacji jej funkcji, natomiast z drugiej – kierunkuje się na zestawienie skończonego ciągu czynności na rzecz definicji, implementacji i ewaluacji regionalnej strategii innowacji wraz ze wskazaniem najważniejszych w ich strukturze działań. W ich obrębie (konsensus na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu, analiza SWOT jego innowacyjności, wyznaczenie i zhierarchizowanie proinnowacyjnych dążeń tej przestrzeni) formułuje się rekomendacje, które wskazują na potrzebę uwzględniania właściwości regionalnego systemu innowacji w procesie formułowania projektu RSI.*

***Słowa kluczowe:** regionalna strategia innowacji*

### **1. Wprowadzenie**

Regionalna strategia innowacji (RSI) jest podstawowym narzędziem formułowania regionalnej polityki innowacyjnej (RPI)<sup>1</sup>, która – zgodnie z definicją Komisji Europejskiej – obejmuje zestaw działań (czynności) prowadzących do

---

<sup>1</sup> Zob. A. Nowakowska, *Regionalna polityka innowacyjna – rola, uwarunkowania, instrumenty w świetle badań ankietowych*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 88.

podniesienia ilości i efektywności procesów innowacyjnych<sup>2</sup>. Rezultatem tych czynności powinien być regionalny system innowacji (RIS), gdyż jego całościowa i uporządkowana struktura najlepiej sprzyja działalności innowacyjnej<sup>3</sup>. Sekwencja RSI – RPI – RIS jednoznacznie wskazuje, że początkiem proinnowacyjnego rozwoju polskich województw (regionów) są regionalne strategie innowacji. Zależność ta wydaje się uzasadniać dobór celów artykułu, za które przyjęto:

- przybliżenie istoty regionalnej strategii innowacji,
- określenie i charakterystykę etapów konstruowania projektu RSI,
- sformułowanie rekomendacji w zakresie procesu dochodzenia do zgody na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu, analizy SWOT jego innowacyjności oraz definiowania i hierarchizowania proinnowacyjnych dążeń w tej przestrzeni.

## 2. Istota regionalnej strategii innowacji

Pojęcie „strategia” – w ujęciu etymologicznym – łączy się ze sztuką wojenną i jednoczy teorię z praktyką przygotowania, a następnie prowadzenia szero- kich operacji oraz kampanii bitewnych<sup>4</sup>. Na gruncie nauk ekonomicznych termin ten utożsamia się z pewnym wzorem organizacji (A.D. Chandler) bądź – szerzej – koncepcją takiego wykorzystania posiadanych zasobów w określonym przez konkurencję otoczeniu, żeby wiązka celów organizacji stała się możliwa do osiągnięcia (C. Hayden)<sup>5</sup> albo takim sposobem zastosowania przez podmiot gospodarczy swoich bieżących i potencjalnych sił, by sprostać zmianom wystę- pującym w jego bliższym i dalszym otoczeniu z jednoczesną realizacją własnych dążeń<sup>6</sup>. Rozwijając treści tych definicji warto zauważyć, że strategie<sup>7</sup>:

- zmieniają się pod wpływem impulsów (warunków) wewnętrznych i ze- wnątrznych (procesy dostosowawcze),

---

<sup>2</sup> M. Klepka, *Raport. Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacje do anali- zy szczegółowej*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>3</sup> Działalność innowacyjna jest synonimem procesu innowacyjnego, zob. K. Szatkowski, *Istota i rodzaje innowacji*, w: *Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi*, red. M. Brzeziński, Difin, Warszawa 2001, s. 38.

<sup>4</sup> Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Muza SA, Warszawa 2000, s. 474.

<sup>5</sup> Zob. A. Szewczyk, *Filozofia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Metody, narzę- dzia i procesy*, w: *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, red. B. Fili- piak, M. Kogut, A. Szewczyk, M. Ziolo, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczec- in 2005, s. 93.

<sup>6</sup> Zob. E. Okoń-Horodyńska, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Warszawa 2000, s. 21.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 21.

- aktywnie wpływają na kształtowanie pewnych komponentów środowiska wewnętrznego i otoczenia,
- określają sposób wykorzystania posiadanych i potencjalnych zasobów (sił), ukierunkowany na osiągnięcie wytyczonych zamiarów,
- wyznaczają ogólny kierunek rozwoju, a tym samym muszą być uzupełnione lub skorygowane przez środki towarzyszące,
- nastawione są na kształtowanie długofalowego podłoża sukcesu na bazie przewagi konkurencyjnej.

Zbiór tych właściwości ma wymiar uniwersalny, ale w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) postuluje się, by strategie<sup>8</sup>:

- ustalały zasięg (obszar) oddziaływania JST,
- uwzględniały posiadane zasoby JST, a zwłaszcza ich atuty i słabości,
- współgrały z bieżącą sytuacją w kraju, regionie lub gminie,
- kompleksowo ujmowały funkcjonowanie JST wraz z ich orientacją na realizację kluczowych dążeń,
- orientowały się perspektywicznie, opierając swoją filozofię na wieloletnich oczekiwaniach wynikających z własnych możliwości i stanów środowiska zewnętrznego.

Uniwersalne właściwości strategii, wzbogacone regułami jej formułowania w obrębie jednostek samorządu terytorialnego, ułatwiają identyfikację podstawowych komponentów regionalnej strategii innowacji (RSI). Najważniejsze z nich wiążą się z diagnozą proinnowacyjnych zasobów (atutów i słabości) oraz możliwością ich uruchomienia (warunki wewnętrzne i zewnętrzne) w celu realizacji hierarchicznie uporządkowanych dążeń (cele strategiczne, operacyjne) i przyporządkowanych im zadań. Składowe te, przekładając na formę definicji, wskazują, że RIS zestawia regionalne cele strategiczne zorientowane na podnoszenie ilości oraz efektywności procesów innowacyjnych przez wzbudzanie i intensyfikowanie zdolności wspólnoty samorządowej (sieci interaktywnych podmiotów) do tworzenia, wdrażania i/lub absorbowania innowacji z uwzględnieniem przede wszystkim potencjału wewnętrznego (innowacyjności podmiotów gospodarczych, regionu), ale także czynników otoczenia, ponadto precyzuje sekwencję działań uprawdopodobniających osiągnięcie wytyczonych dążeń.

Zaproponowana definicja regionalnej strategii innowacji bezpośrednio lub pośrednio wskazuje, że RSI należy traktować w kategoriach<sup>9</sup>:

- procesu: wzmocnienia świadomości potrzeby permanentnego rozbudowywania regionalnego potencjału innowacyjnego, kojarzenia proinnowacyjnych

<sup>8</sup> A. Szewczuk, op. cit., s. 95.

<sup>9</sup> Zob. A. Bąkowski, A. Siemaszko, M. Snarska-Świdorska, *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, TWIGGER, Warszawa 2007, s. 48-49.

partnerów (przedsiębiorstw, sfery badawczo-rozwojowej i instytucji wsparcia<sup>10</sup>), kreowania porozumień regionalnych,

- analizy: możliwości sfery badawczo-rozwojowej (B+R) regionu, innowacyjności przedsiębiorstw oraz ich zapotrzebowania na nowe lub istotnie ulepszone produkty, procesy, metody marketingu i organizacji (innowacje), instytucji pośredniczących między firmami a sferą B+R,

- dokumentu zestawiającego: diagnozę innowacyjności regionu (silne, słabe strony) w powiązaniu z czynnikami otoczenia (szanse, zagrożenia), hierarchicznie uporządkowaną wiązkę celów i przyporządkowanych im zadań,

- działań zorientowanych na implementację założeń RSI, związanych m. in. ze zinstytucjonalizowaniem strategii, tj. powołaniem organów za nią odpowiedzialnych.

Strategia podnoszenia innowacyjności w regionie rozpatrywana w aspekcie procesu, analizy, dokumentu i działań odsłania przesłanki definiowania RSI, ale ich pełniejszy i wyraźniejszy wymiar zdają się określać funkcje tego planu. Wśród nich wymienia się działania skierowane na efektywność, integrację, koordynację, informację oraz edukację. Funkcja efektywnościowa sprowadza się do optymalnego zagospodarowania zasobów regionu oraz uruchomienia jego zdolności do kreowania, wdrażania i/lub absorbowania innowacji. Rola integracyjna wyraża się w identyfikowaniu form dochodzenia do zgody (konsensusu) wśród podmiotów współuczestniczących w działalności innowacyjnej i spajaniu aktorów tego procesu. Sfera koordynacyjna RSI dba o zbieżność decyzji i działań publicznych oraz prywatnych podmiotów regionalnej polityki innowacyjnej. Funkcja informacyjna upowszechnia obraną trajektorię rozwoju regionu, wzmacniając tym samym stabilne podstawy działalności podmiotów i zachęcając je do aktywności innowacyjnej, zaś edukacyjna kładzie nacisk na uświadomienie potrzeby uruchamiania i intensyfikowania regionalnych procesów innowacyjnych i coraz pełniejsze zrozumienie tych działań<sup>11</sup>.

Funkcje regionalnej strategii innowacji wypuklają złożoność tej procedury planistycznej, która nie może przebiegać bez przemyślanego algorytmu. W związku z tym warto zastanowić się nad metodologicznymi aspektami budowy RSI.

---

<sup>10</sup> Triadę tych jednostek alokuje się na wierzchołkach wielokąta o trzech bokach i wspólnie określa mianem podmiotów złotego trójkąta – zob. D. Głuszczyk, *Problem luki finansowej w regionalnych systemach innowacji*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, red. R. Brol, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 47.

<sup>11</sup> A. Nowakowska, M. Klepka, *Regionalna strategia innowacji*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. Matusiak, PARP, Warszawa 2008, s. 298.



### 3. Metodyka budowy regionalnej strategii innowacji

Filozofia konstrukcji regionalnej strategii innowacji opiera się na procesach interakcyjnych, które zachodzą w środowisku podmiotów regionalnych. Ich wynikiem są wspólne obszary działań (programy, zadania) powstające na skutek kształtowanych i zawieranych konsensusów na rzecz wspólnej wizji regionu. Jego perspektywiczny, a zarazem pożądaný obraz buduje się przekładając porozumienia na cele strategiczne i rozwijające je dążenia niższego rzędu, a także plany działań, czyli środki osiągnięcia wytyczonych zamierzeń. W ten sposób kreuje się ujednoczone podstawy oceny podmiotów, a ściślej: ich aktywności na rzecz formułowania i rozwijania innowacyjności regionu<sup>12</sup>. Uszczegóławiając, projekt RSI składa się z trzech etapów, tj. definicji (faza 0), implementacji (faza 1) i ewaluacji (faza 2)<sup>13</sup>. Komponentami każdej z tych faz są liczne, opisujące je działania (zob. tab. 1).

Istota działań fazy definicji sprowadza się do wykształcenia relacji i więzi między uczestnikami projektu na rzecz powstania strategii wzrostu ich kumulatywnej innowacyjności. W tym względzie za najważniejsze czynności przyjmuje się te, które służą konstruowaniu porozumienia w środowisku regionalnym i budują zgodę co do kierunków wspólnych przedsięwzięć i działań, ich rezultatów, sposobów finansowania oraz osiągania zamierzonych celów. Konsensus w takiej postaci warunkuje m.in. dokładne i adekwatne do potrzeb zdefiniowanie wiązki proinnowacyjnych celów strategicznych w regionie, a ich naturalną podbudową powinny być efekty działań fazy implementacji projektu RSI. Etap ten wypełniają diagnozy i analizy uwarunkowań innowacyjnego rozwoju regionu, a ściślej: jego możliwości i ograniczeń w zakresie zdolności do tworzenia, wdrażania i/lub absorbowania innowacji. Syntezą tych prac jest analiza SWOT. Jej transparentność znacznie ułatwia realizację zasadniczych działań przewidzianych na etapie ewaluacji projektu regionalnej strategii innowacji. Faza ta zamyka projekt RSI i kończy się określeniem strategicznej wiązki proinnowacyjnych celów, sprecyzowaniem zestawu niezbędnych działań oraz zdefiniowaniem organizacji i zasad funkcjonowania systemu monitoringu i oceny. W obszarze tych ustaleń szczególnie ważne wydaje się wyznaczenie i zhierarchizowanie dążeń strategicznych.

---

<sup>12</sup> Por. M. Landabaso, B. Mouton, *Ku innej regionalnej polityce innowacyjności: osiem lat europejskich doświadczeń innowacyjnych działań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, w: *Jak realizować strategię lizbońską w regionach. Regiony i rozwój*, red. M. Radło, IBnGR, Warszawa 2007, s. 63.

<sup>13</sup> M. Klepka, *Raport z Inwentaryzacji regionalnych strategii innowacji (RIS) w Polsce*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa 2005, s. 10.

Tabela 1. Projekt regionalnej strategii innowacji – etapy i działania

Regionalna strategia innowacji	
Etap (faza)	Działania
Definicji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– identyfikacja kluczowych partnerów gospodarczych i społecznych projektu</li> <li>– utworzenie kanałów komunikacyjnych w gronie uczestników projektu</li> <li>– kształtowanie i wypracowanie konsensusu na rzecz projektu, w tym zwłaszcza w zakresie jego celów, priorytetów rozwoju i oczekiwanych efektów</li> <li>– uformowanie struktury zarządzania projektem</li> <li>– wybór krajowych i zagranicznych konsultantów – przyszłych doradców w fazie implementacji projektu</li> <li>– podnoszenie świadomości o potrzebie wzmocnienia innowacyjności regionu i randze projektu w tym zakresie</li> <li>– uzgodnienie metodologii projektu i programu pracy</li> </ul>
Implementacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozpoznanie potrzeb regionalnych przedsiębiorstw w zakresie innowacji, w tym zwłaszcza oczekiwanych form wsparcia</li> <li>– ocena zdolności regionu i jego podmiotów do tworzenia, wdrażania i/lub absorbowania innowacji (przedmiot oceny: zaawansowanie technologiczne podmiotów gospodarczych regionu, podaż nowych technologii, aktywność innowacyjna sfery badawczo-rozwojowej, infrastruktura badawcza i biznesowa, powiązania firm z jednostkami B + R, dyfuzja innowacji)</li> <li>– uchwycenie przyszłych trendów gospodarczych w regionie</li> <li>– diagnoza instytucji wspierających regionalną działalność innowacyjną</li> <li>– ustalenie mocnych i słabych stron na tle szans i zagrożeń innowacyjnego rozwoju regionu (analiza SWOT)</li> <li>– wstępne określenie ram i planu działania</li> </ul>
Ewaluacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zdefiniowanie hierarchicznej wiązki celów na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu</li> <li>– wyznaczenie planu działań oraz testujących je projektów pilotażowych</li> <li>– określenie sposobu implementacji działań określonych regionalną strategią innowacji</li> <li>– utworzenie systemu monitoringu i oceny</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podst. O. Braziewicz, *Wzrost konkurencyjności regionu świętokrzyskiego w aspekcie realizowanych programów wsparcia finansowanych z funduszy strukturalnych ze szczególnym uwzględnieniem regionalnej strategii innowacji*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 187; M. Klepka, *Raport z inwentaryzacji regionalnych strategii innowacji (RIS) w Polsce*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa 2005, s. 10-11; M. Landabaso, B. Mouton, *Ku innej regionalnej polityce innowacyjności: osiem lat europejskich doświadczeń innowacyjnych działań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, w: *Jak realizować strategię lizbońską w regionach. Regiony i rozwój*, red. M. Radło, IBnGR, Warszawa 2007, s. 64; A. Nowakowska, M. Klepka, *Regionalna strategia innowacji*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. Matusiak, PARP, Warszawa 2008, s. 299; E. Okoń-Horodyńska, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Warszawa 2000, s. 35-37.

## 4. RSI – kluczowe rekomendacje

Algorytm formułowania regionalnej strategii innowacji składa się z szeregu czynności, które w sumie przesądzają o powodzeniu tego projektu i wdrożeniu jego założeń w praktykę gospodarczą. Spójność ta utrudnia identyfikację kluczowych (newralgicznych) działań warunkujących sukces RSI, ale w ich strukturze – jak już wspomniano – szczególnie ważne wydają się procedury związane z formułowaniem konsensusu na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu, analizą jego potencjału innowacyjnego (SWOT) oraz wyznaczeniem i zhierarchizowaniem proinnowacyjnych dążeń tej przestrzeni. Zagadnieniom tym poświęcono poniższe rekomendacje.

Proces konstruowania porozumienia wśród podmiotów regionalnych nie ma jednoznacznie określonego toku postępowania, a jego złożoność najlepiej obrazują przeróżne działania, które można podjąć w ramach prac nad regionalną strategią innowacji. Plan ten każdorazowo powstaje w drodze wzajemnych ustaleń między uczestnikami projektu i choć jest oparty na wspólnej metodologii budowy, bazuje na szerokim wachlarzu form dochodzenia do zgody, a w efekcie osiągnięcia konsensusu. Wśród nich można wyróżnić<sup>14</sup>: fora regionalne, konferencje, warsztaty tematyczne, seminaria, powszechny dostęp do informacji (strony internetowe projektu RSI, artykuły i notatki prasowe, wywiady i audycje w regionalnych ośrodkach telewizyjnych, biuletyny i materiały promocyjne), współpracę kluczowych instytucji regionu (podmiotów złotego trójkąta) w fazie definiowania RSI oraz wyznaczanie priorytetów strategicznych przez pryzmat potrzeb jednostek i instytucji współtworzących RSI.

Zestawiony zbiór działań jednoznacznie wpisuje się w fazę definiowania regionalnych strategii innowacji, ale nie wyczerpuje sposobów integrowania przedsiębiorstw, sfery badawczo-rozwojowej oraz instytucji wsparcia. Równie istotne są czynności podejmowane w fazie implementacji i ewaluacji RSI, gdyż konsensus regionalny nie jest aktem pojedynczych lub nawet kilku spotkań, polemik i wzajemnych uzgodnień. Strategicznie udokumentowane porozumienia stają się dopiero wtedy elementem rzeczywistości, gdy aktorów regionu połączą wspólne projekty pilotażowe, a w dalszej kolejności partnerskie projekty strategiczne, monitoring i ocena ich realizacji.

Bogactwo form dochodzenia do zgody nie gwarantuje osiągnięcia pełnego konsensusu, a jego satysfakcjonujący wymiar można uzyskać, gdy:

---

<sup>14</sup> Formy konstruowania konsensusu regionalnego zestawiono na podst. M. Klepka, *Raport z inwentaryzacji regionalnych...*, s. 28-30; M. Klepka, *Raport. Efekty regionalnych strategii...*, s. 38.

- grono porozumiewających się podmiotów skupi przynajmniej kluczowe przedsiębiorstwa, jednostki sfery badawczo-rozwojowej i instytucje wsparcia danego regionu,
- kanały komunikacyjne wykreują interakcje bezpośrednie, zachodzące między różnymi przedsiębiorstwami, podmiotami sfery B+R i instytucjami wsparcia oraz pośrednie, tj. z wykorzystaniem instytucjonalnych platform współpracy,
- świadomość podejmowania wspólnych działań proinnowacyjnych będzie podbudowana indywidualnymi, wymiernymi korzyściami każdego uczestnika projektu,
- zakres przedmiotowy porozumienia zobrazuje i uporządkuje wszelkie aspekty funkcjonowania kształtującego się systemu innowacji, a w szczególności: cele, zadania, sposoby ich realizacji, źródła finansowania, zasady przepływu informacji oraz monitorowania działań i oceny ich efektów,
- wystąpi ciągłe kojarzenie podmiotów środowiska regionalnego wokół wspólnych koncepcji innowacyjnych,
- trwale będą zawiązywać się nowe grupy interesów, a przesłanką ich formułowania będą kolejne projekty innowacyjne.

Zawierany konsensus nie może być odzwierciedleniem rozwiązań kompromisowych (wzajemnych ustępstw). Ich miejsce powinna zająć uargumentowana wymiana poglądów zorientowana na wyznaczenie właściwej ścieżki innowacyjnego rozwoju regionu. Podstawą takiej debaty są m.in. wyniki analizy SWOT. Idea tej techniki osadza się na identyfikacji czynników wewnętrznych (regionalnych) i zewnętrznych (otoczenia regionu) oddziałujących na innowacyjność regionu. Ich podział na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia prowadzi do zdefiniowania czterech obszarów, zróżnicowanych pod względem siły i kierunku oddziaływania, tj. reprezentujących sytuacje, w których: mocnym stronom sprzyjają szanse otoczenia, słabym stronom odpowiadają szanse otoczenia, mocnym stronom przeciwstawiają się zagrożenia otoczenia oraz słabym stronom towarzyszą zagrożenia otoczenia<sup>15</sup>.

W wieloaspektowości tych rozważań nie wolno zapomnieć, że SWOT przypisuje pierwotne znaczenie czynnikom wewnątrzregionalnym, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w ich pierwszoplanowej roli w procesach formułowania koncepcji i strategii regionalnej<sup>16</sup>. Inną ważną kwestią jest właściwe wyodrębnienie płaszczyzn tej analizy. Zasadne w tym względzie wydaje się skoncentrowanie na elementach i powiązaniach złotego trójkąta. W praktyce oznaczałoby to konieczność identyfikowania mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń

---

<sup>15</sup> D. Głuszczyk, *Analiza SWOT*, w: *Ocena zdolności kredytowej. Przykłady i zadania*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 27-28.

<sup>16</sup> A. Klasik, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 96.

innowacyjnego rozwoju regionu w obrębie jego przedsiębiorstw, sfery badawczo-rozwojowej i instytucji wsparcia, a także na styku ich wzajemnych relacji oraz powiązań z otoczeniem regionu. Transparentność tej systematyki znacznie ułatwi realizację głównych celów etapu ewaluacji projektu RSI, sprowadzających się do zdefiniowania wiązki dążeń strategicznych (celów nadrzędnych i operacyjnych).

Definiując zasadnicze kierunki innowacyjnego rozwoju regionu nie wolno zapomnieć o obiektywnej konieczności wyboru najważniejszych działań w warunkach wszechobecnej ograniczoności środków, która wyklucza możliwość jednoczesnej realizacji wszystkich zamierzeń. Niewielka liczba celów strategicznych, dekomponowanych dalej na cele niższego rzędu i związane z nimi zadania, sprzyja również przejrzystości i czytelności strategii, co nie pozostaje bez wpływu na implementację jej założeń<sup>17</sup>. Ponadto warto jeszcze uwzględnić cztery dodatkowe sugestie:

- po pierwsze, wiązkę celów regionalnej strategii innowacji powinna ogniskować wizja utworzenia regionalnego systemu innowacji,

- po drugie, zważywszy na wagę interakcji wewnętrznych i zewnętrznych wypadałoby poświęcić im przynajmniej jeden, osobny obszar strategiczny (cel nadrzędny ze zbiorem dążeń niższego rzędu i warunkujących ich osiągnięcie działań, uporządkowanych w logicznej sekwencji),

- po trzecie, wariantowość objętych obszarem strategicznym interakcji endogenicznych i egzogenicznych nie może rozmijać się ze zbiorem kombinacji wzajemnych oddziaływań, jakie mogą mieć miejsce w obrębie i między wierzchołkami złotego trójkąta, a także z otoczeniem tej figury,

- po czwarte, specyfiką RSI jest definiowanie dążeń, których realizacja leży w kompetencji różnych podmiotów i te powinny być zidentyfikowane przynajmniej w wymiarze jednostek wiodących, tj. spajających wspólne działania na rzecz innowacji (konkretne podmioty przyjmujące na siebie wykonanie określonych zadań, a nie ich abstrakcyjne grupy). Podejście takie wydaje się uzasadnione konsensusem aktorów regionalnych, który zgodnie z procedurą budowy RSI należy osiągnąć przed sformułowaniem ostatecznej wersji strategii.

Rekomendacje te można zamknąć w szkicu uogólnionej, modelowej wiązki dążeń (zob. tab. 2). Jej układ przewiduje wyodrębnienie pięciu celów strategicznych, w tym jednego o charakterze horyzontalnym. Wszystkie one są spięte wspólną wizją, tj. funkcjonującym w określonej perspektywie regionalnym systemem innowacji.

---

<sup>17</sup> Zob. G. Gorzelak, A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Regional Studies Association – Sekcja Polska, Warszawa 2006, s. 13.

Tabela 2. Regionalna strategia innowacji – hierarchiczna struktura celów (koncepcja w zarysie)

Misja regionu (po co istnieje?)	Kształtowanie jakości życia regionalnej wspólnoty samorządowej na poziomie odpowiadającym współczesnym i perspektywicznym standardom cywilizacyjnym poprzez [...] konstruowanie środowiska innowacyjnego [...]			
Wizja (przyszły, pożądany stan)	Regionalny system innowacji			
Cele strategiczne	Ukształtowanie pełnego wachlarza interakcji endogenicznych w środowisku podmiotów złotego trójkąta	Zbudowanie platformy współpracy w układzie: podmioty regionalne – bliższe i dalsze otoczenie regionu	Stymulowanie całościowych oraz uporządkowanych powiązań w ramach regionalnego systemu innowacji	Konstrukcja regionalnego systemu finansowania innowacji
Cele operacyjne	Każda kombinacja interakcji w środowisku złotego trójkąta może tworzyć oddzielny cel operacyjny	Różne formy kontaktów zewnętrznych (wzajemnych oddziaływań) mogą wypełniać treść osobnych celów operacyjnych	Kolejne cele operacyjne powinny określać i przydzielać zadania podmiotom wiodącym, tj. jednostkom ogniskującym (spajającym) wspólne działania na rzecz innowacji	Zestawione cele operacyjne powinny definiować częściowe dążenia, kształtujące komponenty systemu, który ma powstać
Cel strategiczny (horyzontalny)	Praca u podstaw na rzecz regionalnej działalności innowacyjnej			
Cele operacyjne (horyzontalne)	Wszelkie cele operacyjne, które mają prowadzić do krzewienia wiedzy innowacyjnej, budowania postaw innowacyjnych i realizacji tym podobnych zadań.			

Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowana struktura celów RSI wydaje się tworzyć przejrzystą drogę do kreacji i wzmocnienia regionalnego systemu innowacji.

## 5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania natury teoretyczno-metodycznej wskazują, że istotą regionalnej strategii innowacji jest rozpoznanie zasobów (diagnoza) i możliwości ich uruchomienia (analiza SWOT) na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu. Jego materializacji sprzyjają liczne funkcje tego planu, a ich mnogość sprawia, że proces konstruowania projektu RSI musi być oparty na przemyślanym

algorytmie. Ciąg tak uporządkowanych czynności powinien składać się z trzech etapów, tj. fazy definicji, implementacji i ewaluacji. Każdą z nich współtworzy szereg działań, a w ich gronie szczególnie ważne są te, które wiążą się z procesem formułowania konsensusu na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu, analizą jego innowacyjności w aspekcie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, a także z wyznaczeniem i zhierarchizowaniem proinnowacyjnych dążeń tej przestrzeni. Zestawione rekomendacje w tym zakresie wyraźnie akcentują potrzebę uwzględniania właściwości regionalnego systemu innowacji w procesie formułowania projektu RSI. Jego cechy muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu porozumienia regionalnego, a ich tło wydaje się tworzyć właściwe ramy analizy SWOT i płaszczyzny definiowania celów strategicznych.

## Literatura

- Bąkowski A., Siemaszko A., Snarska-Świdorska M., *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji*, TWIGGER, Warszawa 2007.
- Braziewicz O., *Wzrost konkurencyjności regionu świętokrzyskiego w aspekcie realizowanych programów wsparcia finansowanych z funduszy strukturalnych ze szczególnym uwzględnieniem regionalnej strategii innowacji*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Głuszczyk D., *Analiza SWOT, w: Ocena zdolności kredytowej. Przykłady i zadania*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Głuszczyk D., *Problem luki finansowej w regionalnych systemach innowacji*, w: *Problemy rozwoju regionalnego*, red. R. Brol, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Gorzela G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Regional Studies Association – Sekcja Polska, Warszawa 2006.
- Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Klepka M., *Raport z inwentaryzacji regionalnych strategii innowacji (RIS) w Polsce*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa 2005.
- Klepka M., *Raport. Efekty regionalnych strategii innowacji w Polsce. Rekomendacje do analizy szczegółowej*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa 2005.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Muza SA, Warszawa 2000.
- Landabaso M., Mouton B., *Ku innej regionalnej polityce innowacyjności: osiem lat europejskich doświadczeń innowacyjnych działań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*, w: *Jak realizować strategię lizbońską w regionach. Regiony i rozwój*, red. M. Radło, IBnGR, Warszawa 2007.
- Nowakowska A., *Regionalna polityka innowacyjna – rola, uwarunkowania, instrumenty w świetle badań ankietowych*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Nowakowska A., Klepka M., *Regionalna strategia innowacji*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. Matusiak, PARP, Warszawa 2008.
- Okoń-Horodyńska E., *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Warszawa 2000.

Szatkowski K., *Istota i rodzaje innowacji*, w: *Zarządzanie innowacjami technicznymi i organizacyjnymi*, red. M. Brzeziński, Difin, Warszawa 2001.

Szewczuk A., *Filozofia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Metody, narzędzia i procesy*, w: *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, red. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.



**Danuta Guzal-Dec**

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

## **Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego\***

***Streszczenie.** Celem opracowania jest analiza przyrodniczych uwarunkowań rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego. W badaniu uwzględniono zmienne opisujące warunki klimatyczne, glebowe, walory przyrody oraz zasoby wodne. Do sumarycznej oceny poziomu warunków naturalnych posłużono się metodą bezwzorcową, zwaną metodą sum standaryzowanych lub wskaźnikiem Perkala.*

***Słowa kluczowe:** syntetyczny wskaźnik warunków naturalnych, gminy wiejskie, województwo lubelskie*

### **1. Wprowadzenie**

Pod względem walorów przyrodniczych i krajobrazowych Lubelszczyzna należy do jednych z najbardziej interesujących regionów w Polsce. Cechuje go występowanie nie tylko obszarów poddanych w przeszłości intensywnej presji człowieka, która spowodowała nieodwracalne zmiany w funkcjonowaniu ekosystemów, ale i obszarów, na których przyroda i krajobraz zachowały naturalny charakter.

---

\* Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/ 03927 pt. „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Województwo lubelskie charakteryzuje występowanie poważnych problemów strukturalnych, które ograniczają jego zdolność konkurowania i rozwoju. Należą do nich: dominacja w strukturze zatrudnienia nieefektywnego sektora rolnego i niedorozwój sektora usług rynkowych, słabo rozwinięta infrastruktura, strukturalna słabość sektora przedsiębiorczości, charakteryzującego się m.in. niskim poziomem innowacyjności i aktywności eksportowej<sup>1</sup>. Te problemy oraz peryferyjne położenie regionu – w sytuacji potrzeby ochrony jego najcenniejszych ekologicznie obszarów – sprawiają, że znalezienie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, zgodnych z uwarunkowaniami, oraz określenie instrumentów ich wsparcia staje się priorytetem działań władz regionalnych i lokalnych.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przyrodniczych uwarunkowań rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego. Badaniem objęto 171 gmin wiejskich województwa, materiał stanowią dane BDL GUS z 2010 r. W badaniu uwzględniono zmienne opisujące warunki klimatyczne, glebowe, walory przyrody oraz zasoby wodne gmin wiejskich. Do sumarycznej oceny poziomu warunków naturalnych posłużono się metodą bezwzorcową, zwaną metodą sum standaryzowanych lub wskaźnikiem Perkala.

## 2. Warunki naturalne – jako czynnik rozwoju

Warunki naturalne są pierwotnym i jednocześnie biernym czynnikiem wzrostu<sup>2</sup>. Istnienie na danym terenie korzystnych warunków naturalnych nie przesądza o strukturze gospodarki i poziomie jej rozwoju, ponieważ stopień i kierunki wykorzystania zasobów przyrody zależą od działalności ludzi<sup>3</sup>.

Do zasobów naturalnych są zaliczane: bogactwa naturalne, siły przyrody oraz walory środowiska decydujące o jakości życia człowieka<sup>4</sup>. Wśród powszechnie wykorzystywanych gospodarczo bogactw środowiska naturalnego A. Woś wymienia: zasoby mineralne, wodne, biotyczne i glebowe<sup>5</sup>.

Środowisko przyrodnicze w sposób wieloaspektowy oddziałuje na rolnictwo, co uwidocznia się w doborze struktury produkcji rolnej, przestrzennym zróżni-

---

<sup>1</sup> Projekt „Strategii rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020”, t. 2, ZWL, Lublin 2005, s. 10-17.

<sup>2</sup> I. Fierla, *Uwarunkowania regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju i struktury gospodarki*, w: *Geografia gospodarcza Polski*, red. I. Fierla, PWE, Warszawa 2001.

<sup>3</sup> L. Ossowska, W. Poczta, *Endogenne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza Środkowego*, Wyd. UP w Poznaniu, Poznań 2009, s. 34.

<sup>4</sup> Z. Jakubczyk, *Teoretyczne podstawy gospodarowania zasobami naturalnymi*, w: *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, C.H. Beck, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1995.

cowaniu produktywności hodowli i plonów – w zależności od jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Szczególny zaś wpływ na obszary wiejskie wywierają klimat, stosunki wodne oraz gleby i rzeźba terenu<sup>6</sup>. W rolnictwie produkcja ograniczona jest jakością ziemi. Użytkowanie ziemi przy dążeniu do maksymalnej efektywności powinno jednak uwzględniać aspekty społeczne i środowiskowe<sup>7</sup>.

Chociaż wpływ środowiska nie jest jedynym i najistotniejszym warunkiem przeobrażeń społeczno-ekonomicznych, to rozkwit gospodarczy łatwiej jest osiągnąć w warunkach środowiska dogodnego niż niesprzyjającego. Środowisko dogodne – korzystne warunki w dziedzinie klimatu, rzeźby terenu, nawodnienia i naturalnej drożności – ułatwia rozwój społeczno-ekonomiczny, a trudne warunki opóźniają ten proces. Dlatego nawet w obrębie jednego państwa różne regiony wykazują zróżnicowane tempo rozwoju ekonomicznego, w zależności od walorów swojego środowiska przyrodniczego<sup>8</sup>. Zróżnicowanie rozmieszczenia poszczególnych elementów środowiska naturalnego ma wpływ na rozmieszczenie różnych rodzajów działalności gospodarczej w sposób ułatwiający, ograniczający lub wykluczający. Utrudnienia przejawiają się w konieczności ponoszenia większych nakładów na uzyskanie zamierzonego efektu<sup>9</sup>.

Im wyższy stopień rozwoju społeczeństwa, tym mniejsze jest (do określonych granic) uzależnienie od warunków danego środowiska i odwrotnie: im bardziej prymitywna jest produkcja społeczna, tym silniejsze uzależnienie gospodarki od warunków naturalnych. Całkowite uniezależnienie się człowieka od środowiska jest jednak niemożliwe, nawet przy najwyższym stopniu rozwoju społeczeństwa. Powinno się zatem chronić zasoby środowiska i racjonalnie nimi gospodarować, ale zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego<sup>10</sup>.

W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania środowiska naturalnego w dobrym stanie, wprowadzono system obszarów chronionych oparty na ochronie obszarowej, ochronie gatunkowej roślin i zwierząt oraz ochronie indywidualnej<sup>11</sup>. W ustawie o ochronie przyrody zostały przedstawione zasady użytkowania obszarów przyrodniczo cennych i dopuszczalne formy działalności gospodarczej.

---

<sup>6</sup> H. Piekarczyńska, *Rolnictwo*, w: *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierla, PWE, Warszawa 1999.

<sup>7</sup> O. Chureina, *The influence of natura and climatical conditio on the efficiency of agricultural production*, w: *Problemy rolnictwa światowego. Aktualne tendencje w międzynarodowych stosunkach gospodarczych w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, t. 2, red. H. Manteuffel-Szołge, SGGW, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> J. Barbag, *Człowiek a środowisko geograficzne*, w: *Geografia powszechna*, t. 2, PWN, Warszawa 1963, s. 13.

<sup>9</sup> B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.

<sup>10</sup> *Gospodarka a środowisko i ekologia*, red. K. Małachowski, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>11</sup> S. Czaja, *Gospodarowanie na obszarach cennych przyrodniczo*, w: *Podstawy ekonomii...*

W art. 15, 24, 33 i 45<sup>12</sup> wskazano listę ograniczeń i zakazów dotyczących parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i innych form ochrony. Najostrzejsze rygory stosowane są w parkach narodowych i rezerwach przyrody, umiarkowane – w parkach krajobrazowych oraz w otulinach parków narodowych, najbardziej liberalne – na obszarach chronionego krajobrazu i w otulinach parków krajobrazowych.

Analiza warunków gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych pozwala dostrzec, że różne formy ochrony przyrody mogą być zarówno stymulantami, jak i destymulantami rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jeżeli rozwój rozumiemy w sposób tradycyjny, to ograniczenia związane z obszarami przyrodniczo cennymi będą utrudnieniem, jeżeli rozwój będzie się opierał na zasadach trwałości, to ograniczenia te stają się jego stymulantami. Tak pojmowany jest rozwój we współczesnej ekonomii ekologicznej. Takie podejście nie oznacza zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz inne jego rozumienie. Obszary przyrodniczo cenne stają się istotnym elementem strategii zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich<sup>13</sup>.

### 3. Warunki naturalne województwa lubelskiego

#### 3.1. Warunki klimatyczne i glebowe

Województwo lubelskie charakteryzuje się klimatem umiarkowanie kontynentalnym. Średnie roczne temperatury kształtują się w przedziale od 7°C na Roztoczu do 7,6°C na wschodzie województwa. Średnia roczna suma opadów wynosi 600 mm. Na obszarze województwa przeważają wiatry zachodnie. Dobre warunki klimatyczne (swoisty mikroklimat) zdecydowały o lokalizacji ośrodków uzdrowiskowo-sanatoryjnych na terenie gmin miejsko-wiejskich: Nałęczów i Krasnobród.

Województwo lubelskie jest regionem o charakterze rolniczym, zasobnym w dobre i bardzo dobre gleby. Około 76% użytków rolnych zaliczonych do I-IV klasy bonitacyjnej gleb<sup>14</sup>. Wartość wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (wg IUNG) w regionie kształtuje się bardzo korzystnie na tle kraju<sup>15</sup> i waha się od

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92, poz. 880.

<sup>13</sup> S. Czaja, A. Becla, *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 375.

<sup>14</sup> *Stan ochrony środowiska w województwie lubelskim 2003*, WIOŚ, Lublin 2004.

<sup>15</sup> Pod względem wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (wg IUNG) na trzecim miejscu w kraju.

31,1 do 84,4. Występuje tu jednak duże zróżnicowanie. Najwyższe wartości tego wskaźnika charakteryzują gminy powiatu hrubieszowskiego – średnia dla powiatu powyżej 79 pkt, a najniższe – gminy powiatu włodawskiego: średnia około 36 pkt.

### 3.2. Walory przyrody

Województwo jest bogate w surowce naturalne. W okolicach Łęcznej, Bogdanki i Puchaczowa występuje węgiel kamienny, eksploatowany w kopalni należącej do spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA. Ponadto występują złoża gazu ziemnego i niewielkie złoża ropy naftowej, a także fosforytów koło Annopola, ziemi krzemionkowej koło Rejewca, margli na zachód od Chełma, wapieni na Roztoczu, piasków szklarskich koło Biłgoraja i piasków formierskich koło Lubartowa. Do kopalin powszechnie występujących na terenie województwa należą: kruszywa naturalne, surowce ilaste, gliny lessowe, ility, kreda i torf<sup>16</sup>.

Według danych GUS, w 2010 r. obszary prawnie chronione zajmowały powierzchnię 570 006,1 ha – 22,7% powierzchni województwa. System obszarów chronionych tworzą: 2 parki narodowe – Roztoczański i Poleski, 17 parków krajobrazowych, 17 obszarów chronionego krajobrazu, 87 rezerwatów przyrody, 23 obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) i 48 specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO)<sup>17</sup>, ponad 1500 pomników przyrody, 4 stanowiska dokumentacyjne, 2 zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, 148 użytków ekologicznych, 315 stref ochrony zwierząt oraz 3 strefy ochrony roślin.

Prawna ochrona walorów przyrodniczo-krajobrazowych implikuje jednak ograniczenia działalności gospodarczej. Ze względu na niejednoznaczność ekonomiczną obszarów prawnie chronionych, Heffner i Rosner analizując ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, proponują zastosowanie wskaźnika ograniczeń swobody gospodarczej z powodu występowania obszarów chronionych. We wskaźniku ujęto informacje dotyczące udziału powierzchni gminy objętej ochroną i stopnia tej ochrony. Wskaźnik został skonstruowany jako suma odpowiednio zważonych udziałów w powierzchni gminy parków narodowych, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu (zob. tab. 1).

Kształtowanie się wskaźnika ograniczenia działalności gospodarczej w województwie lubelskim uwarunkowane jest głównie lokalizacją 2 parków narodowych oraz licznych parków krajobrazowych. Wśród gmin, które odnotowały wysoki poziom tego wskaźnika, wymienić należy: Urszulin, Sosnowicę i Wierzbicę

<sup>16</sup> Projekt „Strategii rozwoju...”, s. 10-17.

<sup>17</sup> Na terenie województwa lubelskiego w 2008 r. było łącznie 71 obszarów „Natura 2000”, w tym 23 obszary OSO o powierzchni 335 558 ha i 48 obszarów SOO o powierzchni 99 026 ha, *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 r.*, WIOŚ, Lublin 2010.

– na ich terenie znajduje się ponad 900 ha parku narodowego i dodatkowo znaczny obszar pozostałych form ochrony. W znacznej części gmin 63 – 37% ogółu nie występują wspomniane formy ochrony. Należy jednak zaznaczyć, że niska wartość wskaźnika może wynikać z braku obszarów chronionych, ale też z występowania form nieuwzględnionych we wskaźniku, np. obszarów Natura 2000.

Tabela 1. Kryteria klasyfikacji badanych gmin z uwzględnieniem ograniczeń swobody gospodarczej ze względu na występowanie obszarów prawnie chronionych

Forma ochrony przyrody	Kryterium	Waga
Parki narodowe	Udział w powierzchni gminy	3
Parki krajobrazowe		2
Obszary chronionego krajobrazu		1

Źródło: opracowanie własne na podst. *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2002.

Tabela 2. Kryteria klasyfikacji badanych gmin z uwzględnieniem atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych

Obiekty	Kryterium	Punkty
Uzdrowiska Rezerваты	Występowanie w gminie	3,0
	Poniżej 50 ha powierzchni*	0,5
	50-100 ha	1,0
	100 ha i więcej	1,5
Pomniki przyrody	Gmina o maksymalnej liczbie pomników przyrody	1,0
	Pozostałe gminy	Liczba pomników przyrody w gminie w stosunku do liczebności tychże obiektów w gminie o maksymalnej ich liczbie

\* w przypadku braku obiektu nadawano 0 punktów.

Źródło: opracowanie własne na podst. L. Ossowska, W. Poczta, op. cit., s. 49.

Uzupełnieniem charakterystyki walorów przyrodniczych województwa lubelskiego jest wskaźnik atrakcyjności wynikający z warunków przyrodniczych (zob. tab. 2).

Obszary chronione nie są rozmieszczone równomiernie na terenie województwa. Najuboższe pod tym względem są północne i południowo-wschodnie części województwa<sup>18</sup>. Najwyższe wartości wskaźnika atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych charakteryzują gminy powiatu bialskiego, chełmskiego, krasnostawskiego i tomaszowskiego.

<sup>18</sup> www.lubelskie.pl [10.06.2012].

### 3.3. Zbiorniki wodne

Największe skupisko jezior w województwie występuje na Pojezierzu Łęczyńsko-Włodawskim. W sumie na obszarze województwa znajduje się 67 jezior o powierzchni powyżej 1 ha, z czego 7 jezior zostało przekształconych w sztuczne zbiorniki wodne<sup>19</sup> Wykaz największych jezior województwa przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Jeziora województwa lubelskiego o powierzchni powyżej 50 ha

Nazwa	Powierzchnia (ha)	Potencjał atrakcyjności turystycznej
Kleszczów	53,9	
Łukcze	56,5	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Rogoźno	57,1	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Zagłębcze	59,0	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Spólne	65,3	
Uścimowskie	66,7	
Krasne	75,9	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Piaseczno	84,7	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Bikcze	85,0	
Firlej	91,3	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Sumin	91,5	
Białe Włodawskie	106,4	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Kunów	117,5	
Białe Sosnowickie	144,8	Jezioro o dużych walorach rekreacyjnych
Łukie	150,1	
Uściwierz	284,1	

Źródło: opracowanie własne na podst. *Program gospodarki wodnej województwa lubelskiego*, cz. 2 i 3, Fundacja „Centrum Ekspertyz Wodnych”, Lublin 2005, s. 16.

Województwo lubelskie zajmuje część międzyrzecza Wisły i Bugu. Przez środek międzyrzecza przepływa Wieprz, główna rzeka województwa lubelskiego, której dorzecze w całości znajduje się na jego terenie<sup>20</sup>. Dolina Wisły jest ważnym obszarem aktywności turystycznej (23% ogółu turystów regionu, 27,3% udzielonych w województwie noclegów, 16,2% miejsc noclegowych), przy czym koncentracja następuje głównie w obszarze tzw. trójkąta: Kazimierz Dolny – Puławy – Nałęczów<sup>21</sup>. Unikatowym potencjałem tego obszaru są także wody geotermalne.

<sup>19</sup> *Program gospodarki wodnej...*, s. 16.

<sup>20</sup> *Program zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, t. 1, IUNG, Lublin, 2004, s. 39.

<sup>21</sup> B. Kawałko, *Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.* „Barometr Regionalny” 2009, nr 2, s. 38.

Tabela 4. Rzeki przepływające przez województwo lubelskie  
(o długości całkowitej przynajmniej 50 km)

Rzeka	Długość (km)
Giełczew (ka)	50
Chodelka	52
Bukowa	55
Bystrzyca Północna	56
Sanna	58
Łada	63
Piwonia	63
Zielawa	68
Wilga	71
Okrzejka	74
Tyśmienica	74
Huczwa	78
Bystrzyca	82
Sołokija	89
Świder	97
Krzna	107
Tanew	114
Wieprz	349
Bug	774
Wisła	1020

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mapa podziału hydrograficznego Polski*, INGW, Warszawa 2010.

Wzdłuż doliny Wisły istnieją najbardziej korzystne warunki do wykorzystania na dużą skalę energii geotermalnej w województwie lubelskim<sup>22</sup>. Dolina Bugu jest natomiast unikatową doliną rzeki nieuregulowanej – częścią Paneuropejskiego Korytarza Ekologicznego. Charakter potencjału tego obszaru wskazuje na możliwość oparcia rozwoju gospodarczego na funkcji turystycznej<sup>23</sup>. 12% udzielonych w województwie lubelskim noclegów przypadało na powiaty usytuowane wzdłuż doliny Bugu<sup>24</sup>.

W tabeli 4 przedstawiono wykaz najdłuższych rzek przepływających przez województwo.

<sup>22</sup> Szerzej: *Program rozwoju energetyki dla województwa lubelskiego*, przyjęty uchwałą nr CCXLVI/3054/09 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 7 lipca 2009 r.

<sup>23</sup> T. Dziedzic, *Badania ankietowe profilu społecznego turystów krajowych zwiedzających Polskę. Raport z badań POT*, www.pot.gov.pl [10.06.2012].

<sup>24</sup> B. Kawałko, op. cit., s. 39.



Klasyfikację badanych gmin, z uwzględnieniem położenia wobec zbiorników wodnych, przeprowadzono na podstawie zbiorników wodnych graniczących lub przepływających przez gminę (rzeki) i znajdujących się w granicach administracyjnych gminy (jeziora). W analizie uwzględniono jeziora o powierzchni powyżej 50 ha i rzeki o długości powyżej 50 km.

Tabela 5. Klasyfikacja gmin wiejskich województwa lubelskiego z uwzględnieniem położenia wobec zbiorników wodnych

Typ zbiornika wodnego		Punkty
Jeziora	o dużych walorach rekreacyjnych	1,5
	pozostałe	1,0
Rzeki		1,0

Źródło: opracowanie własne na podst. L. Ossowska, W. Poczta, op. cit., s. 53.

Jedynie 75 gmin – około 44% ogółu – ma dostęp do większych zbiorników wodnych uwzględnionych w badaniu. Pod względem położenia w stosunku do zbiorników wodnych w najlepszej sytuacji znalazły się gminy Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego.

#### 4. Pomiar syntetyczny poziomu warunków naturalnych

Do sumarycznej oceny poziomu warunków naturalnych posłużono się metodą bezwzorcową, zwaną metodą sum standaryzowanych lub wskaźnikiem Perkala<sup>25</sup>. Polega ona na budowie syntetycznego indeksu jako sumy standaryzowanych wartości wskaźników cząstkowych. Przyjęte w badaniu wskaźniki cząstkowe to<sup>26</sup>: 1) wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gruntów; 2) wskaźnik ograniczeń swobody gospodarczej; 3) wskaźnik udziału obszarów prawnie chronionych<sup>27</sup> (tj. parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych) w powierzchni gminy; 4) wskaźnik atrakcyjności wynikający z warunków przyrodniczych; 5) wskaźnik położenia względem zbiorników wodnych.

<sup>25</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, Biuletyn KPZK PAN 1991, nr 153.

<sup>26</sup> L. Ossowska, W. Poczta, op. cit., s. 55.

<sup>27</sup> Nie uwzględniono lesistości, ponieważ powierzchnia obszarów cennych przyrodniczo w znacznej mierze pokrywa się z lasami; nie uwzględniono także nowej formy ochrony przyrody – „Natura 2000”, z uwagi na brak danych dotyczących ewidencji tej formy dla poziomu podziału terytorialnego NTS 5, a także z uwagi na fakt, że częściowo ta forma swoim obszarem pokrywa się z istniejącymi innymi formami ochrony przyrody w Polsce.

Drugi wskaźnik ograniczeń gospodarczych został potraktowany jako destymulanta, a pozostałe jako stymulanty rozwoju społeczno-gospodarczego. Przyjęte w badaniu wskaźniki znormalizowano wg wzoru dla stymulant (wskaźniki 1, 3-5):

$$Z_{ij} = \frac{X_{ij} - \min\{X_{ij}\}}{\max X_{ij} - \min\{X_{ij}\}}; i = 1, \dots, 5, j = 1, \dots, 171;$$

dla destymulant wskaźnik 2:

$$Z_{ij} = \frac{\max\{X_{ij}\} - X_{ij}}{\max X_{ij} - \min\{X_{ij}\}}; i = 1, \dots, 5, j = 1, \dots, 171.$$

Następnie wyznaczono średnią arytmetyczną znormalizowanych wskaźników cząstkowych jako miarę syntetyczną – wskaźnik  $W$ . 171 gmin podzielono na cztery klasy na podstawie takich statystyk wskaźnika  $W$ , jak: średnia –  $x$  i odchylenie standardowe –  $s$  tak, że: I klasa –  $W \geq x + s$ ;  $W \geq 0,298 - 29$  gmin; II klasa –  $x \leq W < x + s$ ;  $0,197 \leq W < 0,298 - 41$  gmin; III klasa –  $x - s \leq W < x$ ;  $0,095 \leq W < 0,197 - 77$  gmin; IV klasa –  $x < x - s$ ;  $x < 0,095 - 24$  gminy.

Tabela 6. Wartości średnie dla poszczególnych klas opisujących warunki naturalne badanych gmin

Średnia wartość	Klasa				Ogółem
	I	II	III	IV	
wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gruntów (pkt)	58,07	64,86	54,3	41,51	55,68
wskaźnika ograniczeń swobody gospodarczej (pkt)	0,66	0,33	0,25	0,12	0,32
wskaźnika udziału obszarów prawnie chronionych (% powierzchni)	29,82	10,30	4,03	0,91	9,47
wskaźnika atrakcyjności wynikającego z warunków przyrodniczych (pkt)	1,20	0,63	0,21	0,08	0,46
wskaźnika położenia względem zbiorników wodnych (pkt)	1,07	0,44	0,56	0,33	0,58
wskaźnika syntetycznego $W$ (pkt)	0,36	0,25	0,15	0,07	0,20

Źródło: opracowanie własne na podst. BDL GUS 2010.

Do pierwszej klasy (29 jednostek) zaliczono gminy o bardzo wysokim poziomie warunków naturalnych. Gminy te charakteryzuje ponadprzeciętna wartość wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gruntów i najwyższy w badanej zbiorowości odsetek obszarów chronionych, najwyższa wartość wskaźnika atrakcyjności, wynikającego z warunków przyrodniczych, oraz wskaźnika położenia względem zbiorników wodnych. Gminy (41) w klasie drugiej charakteryzuje najwyższa wartość wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gruntów oraz ponadprzeciętne poziomy wartości pozostałych wskaźników. Gminy klasy pierwszej

i drugiej rozmieszczone są głównie w powiatach hrubieszowskim, zamojskim, bialskim, chełmskim, krasnostawskim.

Gminy klasy trzeciej to najliczniejsza grupa 77 jednostek. Charakteryzuje je niewiele niższy od średniej dla ogółu poziom wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gruntów oraz wskaźnika położenia względem zbiorników wodnych i znacznie niższe od średnich dla ogółu poziomy pozostałych wskaźników. W klasie czwartej znalazły się 24 gminy o najniższych poziomach wszystkich cząstkowych wskaźników. Gminy klasy trzeciej i czwartej rozmieszczone są głównie w powiatach łukowskim, lubartowskim i biłgorajskim.

## 5. Podsumowanie

Na terenie województwa lubelskiego 40% gmin wiejskich charakteryzuje się ponadprzeciętnymi warunkami naturalnymi – gminy klasy I i II, a jednocześnie ponadprzeciętnym poziomem wskaźnika ograniczeń swobody gospodarczej. Efektywne gospodarowanie na tych obszarach można osiągnąć m.in. przez turystykę, głównie w jej proekologicznych formach, rolnictwo, szczególnie ekologiczne, produkcję zdrowej żywności, gospodarkę leśną i przyrodolecznictwo oraz przez lecznictwo uzdrowiskowe. W przypadku lokalnej gospodarki korzystny wpływ obszarów przyrodniczo cennych można zatem wiązać z ekologizacją tradycyjnych form gospodarowania oraz z rozwojem nowych, sprzyjających środowisku przyrodniczemu dziedzin działalności. Biorąc pod uwagę obecne pojmowanie jakości życia, należy stwierdzić, że istnienie obszarów cennych przyrodniczo podnosi także wartość istniejących nieruchomości mieszkalnych.

## Literatura

- Barbag J., *Człowiek a środowisko geograficzne*, w: *Geografia powszechna*, t. 2, PWN, Warszawa 1963.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, Biuletyn KPZK PAN 1991, nr 153.
- Chureina O., *The influence of natura and climatical conditio on the efficiency of agricultural production*, w: *Problemy rolnictwa światowego. Aktualne tendencje w międzynarodowych stosunkach gospodarczych w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, t. 2, red. H. Manteuffel-Szoega, SGGW, Warszawa 2004.
- Czaja S., *Gospodarowanie na obszarach cennych przyrodniczo*, w: *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Czaja S., Becla A., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Dziedzic T., *Badania ankietowe profilu społecznego turystów krajowych zwiedzających Polskę. Raport z badań POT*, [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl) [10.06.2012].

- Fierla I., *Uwarunkowania regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju i struktury gospodarki*, w: *Geografia gospodarcza Polski*, red. I. Fierla, PWE Warszawa 2001.
- Gospodarka a środowisko i ekologia*, red. K. Małachowski, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.
- Jakubczyk Z., *Teoretyczne podstawy gospodarowania zasobami naturalnymi*, w: *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Kawałko B., *Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności UE po 2013 r.*, „Barometr Regionalny” 2009, nr 2.
- Ossowska L., Poczta W., *Endogenne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza Środkowego*, Wyd. UP w Poznaniu, Poznań 2009.
- Piekarzewska H., *Rolnictwo*, w: *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierla, PWE, Warszawa 1999.
- Program gospodarki wodnej województwa lubelskiego*, cz. 2 i 3, Fundacja „Centrum Ekspertyz Wodnych”, Lublin 2005.
- Program rozwoju energetyki dla województwa lubelskiego*, uchwała nr CCXLVI/3054/09 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 7 lipca 2009 r.
- Program zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich województwa lubelskiego*, t. 1, IUNG, Lublin 2004.
- Projekt „Strategii rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020”*, t. 2, ZWL, Lublin 2005.
- Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 r.*, WIOŚ, Lublin 2010.
- Stan ochrony środowiska w województwie lubelskim 2003*, WIOŚ Lublin 2004.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92, poz. 880.
- Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
- Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.
- Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1995.

**Piotr Hajduga**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji zadań publicznych na obszarze granicznym Saksonii i Polski**

***Streszczenie.** Jednym z głównych czynników, który wpływa na rozwój gospodarczy kraju oraz wzrost konkurencyjności gospodarki, jest poziom infrastruktury. W warunkach ograniczonych nakładów na inwestycje, interesującą alternatywę finansowania rozwoju infrastruktury publicznej może stanowić współpraca sektora publicznego i prywatnego w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). PPP jest stosunkowo nową instytucją w porządku prawnym Polski, podczas gdy wiele państw ma już w tej dziedzinie bogate doświadczenia, które jednoznacznie dowodzą, że stosowanie koncepcji PPP przyniosło wymierne korzyści z zakresu rozwoju infrastruktury zarówno w krajach europejskich, jak i na całym świecie.*

***Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie, zadania publiczne, obszar graniczny Saksonii i Polski*

### **1. Wprowadzenie**

We współczesnym świecie zaspokajanie potrzeb społecznych jest obowiązkiem władzy publicznej każdego z państw, zaś świadczenie usług publicznych wymaga stosownej infrastruktury. Wykonywanie przez sektor publiczny zadań związanych z tworzeniem odpowiedniej infrastruktury i świadczeniem usług jest jednak utrudnione na skutek ograniczoności środków, które państwo może przeznaczyć na sprostanie oczekiwaniom społeczności lokalnych, a także całego społeczeństwa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 13.

Wobec potrzeb społecznych przewyższających możliwości ich finansowania ze środków publicznych naturalne staje się poszukiwanie dodatkowych źródeł kapitału, który można wykorzystać w przedsięwzięciach realizowanych przez administrację publiczną. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że zadania publiczne mogą być pomyślnie wykonywane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (*Public-Private Partnership*)<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie potrzeb w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) na obszarze granicznym Saksonii i Polski. Okazuje się bowiem, że polsko-saksoński region przygraniczny nie dysponuje prawie żadnymi doświadczeniami przy przeprowadzaniu projektów w formie PPP. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie czują się odpowiednio wyposażone i przygotowane do organizacji oraz realizacji przedsięwzięć w ramach PPP.

Poza tym na obszarze granicznym Saksonii i Polski istnieje duży potencjał na transgraniczne wykonawstwo infrastrukturalne oraz użytkowanie infrastruktury publicznej. Wspólne inwestycje doprowadziłyby do obniżenia kosztów oraz pogłębienia integracji polsko-saksońskiego regionu przygranicznego. W związku z powyższym realizacja projektów infrastrukturalnych za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego może pomóc w przewyżczeniu przeszkód w transgranicznym wykonywaniu i użytkowaniu infrastruktury publicznej.

## 2. Pojęcie i istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się przyszłością w sferze gospodarki samorządowej, szczególnie finansowej<sup>3</sup>. Podstawowym wymogiem stawianym przed PPP jest dobrowolna, długoterminowa współpraca sektorów publicznego i prywatnego przy realizacji zadań publicznych<sup>4</sup>. Celem tej współpracy ma być osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia<sup>5</sup>. Z kolei zdaniem niektórych autorów, celem PPP jest należyte wywiązywanie się z określonych zadań, a nie budowa lub modernizacja infrastruktury, ponieważ cała infrastruktura jest jedy-

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przetrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 155.

<sup>4</sup> D. Rynio, *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31, s. 173.

<sup>5</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002, s. 4.

nie konsekwencją nawiązanej współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym lub warunkiem sprawnego wykonywania zadań publicznych<sup>6</sup>. PPP bywa również uważane za wspólne porozumienie publiczno-prywatne, które uwypukla różne atuty obu sektorów przy realizacji zadań publicznych<sup>7</sup>. Zgodnie z definicją PPP zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>8</sup> „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”. Oznacza to, że strony przedsięwzięcia PPP uzupełniają się wzajemnie, dzieląc się zadaniami i ryzykiem. Każda ze stron odpowiada za zadania, do których najlepiej jest przygotowana. Przesunięcie ryzyka na stronę prywatną jest tym, co odróżnia projekty PPP od klasycznych przedsięwzięć realizowanych w formule zamówień publicznych<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego nie da się dokładnie opisać jedną definicją, ani też wskazać konkretnych schematów rozwiązań w tej dziedzinie. Każdorazowe zastosowanie PPP powinno wynikać z warunków lokalnych i regionalnych oraz specyfiki rozwiązywanego problemu. Zazwyczaj w realizowanym zadaniu głównym chodzi o pozyskanie niezbędnych środków finansowych, zmniejszenie kosztów świadczonych usług, uzyskanie dostępu do nowych technologii, a także ograniczenie ryzyka<sup>10</sup>. Metoda PPP stosowana jest najczęściej w projektach infrastrukturalnych, wymagających – z uwagi na dużą liczbę uczestników, wysoki stopień skomplikowania i pokaźną wartość – znacznych nakładów inwestycyjnych oraz zaangażowania ekspertów ze znajomością *know-how*, którymi na ogół nie dysponuje sektor publiczny<sup>11</sup>.

Pomimo iż na świecie partnerstwo publiczno-prywatne zdobyło już popularność i na stałe zapisało się jako ważny instrument finansowy, to w Polsce nadal pozostaje instrumentem w fazie wczesnego rozwoju. Od początku 2009 r. wokół

---

<sup>6</sup> B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>7</sup> M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 47.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100. Ustawa weszła w życie dnia 27 lutego 2009 r.

<sup>9</sup> T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 41.

<sup>10</sup> H. Janowska, *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, WNUS, Szczecin 2002, s. 126-136; J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk 2003, s. 9-14.

<sup>11</sup> J. Listkiewicz, S. Listkiewicz, P. Niedziółka, P. Szymczak, *Metody realizacji projektów inwestycyjnych. Planowanie, finansowanie, ocena*, ODiDK, Gdańsk 2004, s. 94.

modelu PPP<sup>12</sup> tworzony jest przyjazny klimat, sprzyjający powstaniu inicjatyw zmierzających do faktycznego wykorzystania możliwości sektora prywatnego w zakresie świadczenia usług publicznych<sup>13</sup>.

Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do relacji między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi, a także instytucjami otoczenia biznesu, w których sektory publiczny i prywatny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu usług o zadowalającej jakości. Podmiot publiczny sprawuje władztwo administracyjne, przez co ma istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności przez sektor prywatny, udzielając koncesji, zezwoleń i regulacji, oraz dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Partner prywatny posiada zaś *know-how*, tzn. dysponuje większą wiedzą, technologią, a także środkami finansowymi i wyższą efektywnością działania<sup>14</sup>.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizuje się najczęściej takie cele jak<sup>15</sup>:

- przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług publicznych,
- zwiększenie innowacyjności technicznej i technologicznej w obszarze usług publicznych,
- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

Istotą udanego projektu realizowanego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest właściwy dobór parametrów tegoż projektu. Przede wszystkim należy dopasować projektowane przedsięwzięcie do popytu, co zminimalizuje ryzyko ekonomiczne w tym obszarze, a jednocześnie nie będzie czynnikiem ograniczającym jakość świadczonych usług. Z jednej strony niedopasowanie popytu na planowane usługi publiczne może być przyczyną obniżenia jakości świadczonych usług, z drugiej – koniecznością ponoszenia zbędnych kosztów związanych np. z utrzymaniem przewymiarowanych aktywów<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Po fiasku poprzedniej legislacji z 2005 r. twórcy nowej ustawy chcieli – poprzez szeroko rozumiane odformalizowanie partnerstwa – doprowadzić do aktywizacji w realizacji przedsięwzięć PPP na polskim rynku.

<sup>13</sup> D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 601.

<sup>14</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 195, s. 12.

<sup>15</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>16</sup> A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 293.



Zasadniczym warunkiem wpływającym na powodzenie projektów partnerskich jest właściwe ich zaplanowanie, uwzględniające odpowiednie zbilansowanie kosztów z przychodami, a ponadto stosowne przygotowanie procesu zarządzania przedsięwzięciem. Dzięki należycie zarządzanemu projektowi można uniknąć zbyt kapitałochłonnej eksploatacji, niskiej wydajności oraz przerostów zatrudnienia. Wydaje się, że właściwym modelem rozkładu ryzyka związanego z zarządzaniem przedsięwzięciem powinno być porozumienie między stronami projektu, a nie przekazywanie pełnego zarządzania przedsięwzięciem stronie prywatnej<sup>17</sup>.

### 3. Formy organizacyjno-prawne partnerstwa publiczno-prywatnego

Założenie partnerstwa publiczno-prywatnego jest bardzo proste – sektor publiczny wraz z partnerem prywatnym wspólnie realizują zadanie, będące domeną publiczną, którym może być<sup>18</sup>:

- inwestycja w infrastrukturę (np. budowa autostrady, lotniska, elektrowni, spalarni śmieci, parkingów, placówek medycznych i opiekuńczych, domów komunalnych oraz wielu innych obiektów),
- świadczenie usługi w zakresie zadania publicznego na zasadzie koncesji (np. usługa ogólnodostępnego szerokopasmowego Internetu, usługi porządkowe, lecznictwo, edukacja, obronność, świadczenia socjalne i wiele innych).

Jednakże budowa struktury partnerstwa publiczno-prywatnego jest dość złożonym procesem, gdyż należy w niej uwzględnić potrzeby i oczekiwania dużej liczby podmiotów zaangażowanych w to przedsięwzięcie. Po stronie prywatnej zainteresowanymi podmiotami będą głównie inwestorzy, kredytodawcy oraz firmy świadczące usługi budowlane i eksploatacyjne. Natomiast po stronie publicznej będą to władze publiczne kształtujące politykę w zakresie PPP i jednostki zamawiające oraz ludność, korzystająca z obiektów dostarczanych na drodze PPP<sup>19</sup>.

Współpraca pomiędzy sektorami publicznym a prywatnym może przybierać różne formy, które wynikają ze specyfiki projektowanego przedsięwzięcia (zob. tab. 1).

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> <http://ippp.pl/ppp/dlaczego-ppp> [22.03.2012].

<sup>19</sup> E.R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 13.

Tabela 1. Formy udziału sektora prywatnego w inwestycjach publicznych

Model	Opis	Własność aktywów	
1	2	3	
Kontrakty na wykonawstwo	Są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na wykonanie określonego zakresu prac projektowo-budowlanych, wykończeniowych, dostaw urządzeń oraz zadań wynikających z obowiązku nadzoru projektowego i budowlanego. Podmioty prywatne nie angażują swojego kapitału. Wykonują jedynie zlecone przez sektor publiczny prace wykonawcze. W umowie zawartej z sektorem publicznym o wykonawstwo danej inwestycji ryzyko sektora prywatnego jest ograniczone do ryzyka zapłaty za wykonane prace.	publiczna	
Kontrakty podwykonawcze		publiczna	
Kontrakty na nadzór techniczny		publiczna	
Kontrakty na świadczenie usług	Są zawierane między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi na świadczenie ściśle określonych usług w imieniu władz publicznych. Podmioty prywatne nie angażują swojego kapitału. Wykonują usługi infrastrukturalne na rzecz społeczeństwa w imieniu władz publicznych. Za ich wykonanie otrzymują zapłatę z sektora publicznego. W przypadku gdy świadczone usługi mają charakter odpłatny, korzystający z usług rozliczają się z sektorem publicznym.	publiczna	
Kontrakty na zarządzanie	Podmioty prywatne ponoszą odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie systemu infrastrukturalnego lub określonego urządzenia publicznego na mocy umów zawartych z sektorem publicznym. Za wykonaną pracę zarządcy prywatni otrzymują zapłatę z sektora publicznego. Odpowiedzialność prywatnych zarządców sprowadza się do użytkowania istniejących urządzeń i obiektów w sposób gwarantujący odpowiednią wydajność i zapewniający ich odpowiedni stan techniczny. Natomiast rozwój inwestycji i związane z tym nakłady nadal pozostają w gestii sektora publicznego.	publiczna	
Leasing	Umowy leasingowe są zawierane między władzami publicznymi a podmiotami prywatnymi. Na ich mocy podmioty publiczne udostępniają podmiotom prywatnym urządzenia do czasowego użytkowania (na okres trwania umowy) za dodatkową odpłatnością uwzględniającą część wartości użytkowanych urządzeń. Umowy leasingowe są zawierane często z kontraktami o zarządzanie lub kontraktami koncesyjnymi.	publiczna	prywatna

1	2	3	
Koncesje	<p>Najbardziej popularna forma włączania sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury gospodarczej. W ramach koncesji władze publiczne udzielają pozwoleń na inwestowanie i eksploatawanie urządzeń lub całych systemów infrastrukturalnych, przy zachowaniu przez sektor publiczny prawa do regulowania cen za świadczone usługi przez ustalony okres czasu, najczęściej na okres 20-30 lat, chociaż zdarzają się przypadki udzielania koncesji na lat 50 i dłużej. W czasie trwania koncesji koncesjonariusz prowadzi proces inwestycyjny i eksploatację we własnym imieniu i na własne ryzyko. Podstawowym założeniem w kontraktach koncesyjnych jest przyznanie sektorowi prywatnemu prawa do własności aktywów przez okres trwania koncesji. Podmiot prywatny wchodzi w bezpośrednie relacje z konsumentami i jest dostawcą usług na własny rachunek, ponosząc pełną odpowiedzialność za ich poziom i jakość.</p> <p>Udział kapitału prywatnego w formie koncesji przybiera różne formy. Do najczęściej spotykanych w praktyce należą:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– BOT (<i>Build-Operate-Transfer</i>), czyli buduj-eksploatuj-przełącz,</li> <li>– BOO (<i>Build-Own-Operate</i>), czyli buduj-przejmij na własność-eksploatuj,</li> <li>– BT (<i>Build-Transfer</i>), czyli buduj-przełącz,</li> <li>– BLT (<i>Build-Lease-Transfer</i>), czyli buduj-weź w leasing-przełącz,</li> <li>– CAO (<i>Contract-Add-Operate</i>), czyli podpisz umowę-upełnij-eksploatuj,</li> <li>– DOT (<i>Develop-Operate-Transfer</i>) rozwiń-eksploatuj-przełącz,</li> <li>– ROT (<i>Rehabilitate-Operate-Transfer</i>) odtwórz-eksploatuj-przełącz,</li> <li>– ROO (<i>Rehabilitate-Own-Operate</i>), czyli odtwórz-przejmij na własność-eksploatuj.</li> </ul>	publiczna	prywatna
Sprzedaż aktywów	Nie jest tak popularna jak inne formy. Wynika to z istoty dóbr publicznych, które zgodnie ze swoją nazwą mają służyć ogółowi społeczeństwa, co powinny gwarantować podmioty publiczne. W rzeczywistości występują przypadki prywatyzacji infrastruktury.	publiczna	prywatna

Źródło: opracowanie własne na podst. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 195, s. 12-14.

Różnorodność form wynika z roli kapitału prywatnego oraz ryzyka obu stron. Podział ryzyka pomiędzy sektorami sprowadza się do właściwego zdefiniowania rodzajów ryzyka, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji projektu oraz

odpowiedniego ich podziału. Podział ten powinien zostać dokonany w sposób uwzględniający najlepsze predyspozycje każdej ze stron do przyjęcia określonej odpowiedzialności. Jeśli podmiot prywatny zobowiązuje się do przyjęcia na siebie większej odpowiedzialności za prawidłowy przebieg projektu, a tym samym przyjmuje więcej zdefiniowanych rodzajów ryzyka, to w zamian oczekuje wyższej stopy zwrotu z inwestycji i większego wpływu na wykonywanie zadania<sup>20</sup>.

#### **4. Możliwości zastosowania partnerstwa publiczno- -prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki badania empirycznego**

W celu ustalenia potrzeb w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego przeprowadzono badanie empiryczne oparte na ankietowaniu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (gmin).

Założenia metodyczne przyjęte w badaniu dotyczyły przede wszystkim charakterystyki doboru próby badawczej, sposobu realizacji badań ankietowych, zakresu terytorialnego i czasowego badania oraz charakterystyki metod badawczych.

Ankieta sondażowa została skierowana do 101 polskich gmin ze wspólnego obszaru wsparcia *Programu operacyjnego współpracy transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013*<sup>21</sup> obejmującego (zob. rys. 1):

– po stronie saksońskiej – powiat przygraniczny Görlitz (z byłymi powiatami Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Löbau-Zittau, i z miastem na prawach powiatu – Görlitz) oraz powiat Bautzen<sup>22</sup> (z byłymi powiatami Kamenz, Bautzen, i z miastem na prawach powiatu – Hoyerswerda),

– po stronie polskiej – w województwie dolnośląskim powiaty: bolesławiecki, dzierzoniowski, jaworski, jeleniogórski, kamiennogórski, kłodzki, lubański, lwówecki, strzeliński, świdnicki, wałbrzyski, ząbkowicki, zgorzelecki, złotoryj-

<sup>20</sup> D. Hajdys, op. cit., s. 602.

<sup>21</sup> *Program operacyjny współpracy transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013* został przygotowany we współpracy przez saksońskie Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Przygotowanie programu zostało sfinansowane ze środków krajowych oraz wspólnotowych w ramach programu inicjatywy wspólnotowej *Interreg III A: Wolny Kraj Związkowy Saksonia – Rzeczpospolita Polska*.

<sup>22</sup> Obszar, w odniesieniu do którego zastosowana zostaje zasada elastyczności zgodnie z art. 21 (1) Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999. Na projekty realizowane na tym obszarze może przypadać maksymalnie 20% ogólnych wydatków.



– na terenie województwa dolnośląskiego powiaty położone bezpośrednio przy granicy: bolesławiecki, jeleniogórski, lubański, lwówecki, zgorzelecki, złotoryjski oraz miasto na prawach powiatu – Jelenią Górę,

– na terenie województwa lubuskiego powiaty położone bezpośrednio przy granicy: żagański i żarski.

Obszar wsparcia w części saksońskiej w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych nie ulega zmianie<sup>24</sup>.

Próbka zdalna do dalszych analiz liczyła 67 gmin należących do obszaru wsparcia w części polskiej. Wśród jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiedziały na ankietę, nieznacznie przeważały gminy wiejskie (38,8% badanych gmin), jednak proporcja pomiędzy udziałem poszczególnych typów gmin została zachowana, gdyż 32,8% ankietowanych JST stanowiły gminy miejskie, zaś 28,4% gminy miejsko-wiejskie (zob. tab. 2).

Tabela 2. Podział badanych gmin pod względem liczby ludności

Wielkość gminy	Gmina			Ogółem
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
Poniżej 10 000 mieszkańców	14 30,4%	7 15,2%	25 54,3%	46 68,7%
10 000-14 999 mieszkańców	5 62,5%	2 25%	1 12,5%	8 11,9%
15 000-20 000 mieszkańców	1 50%	1 50%	0 0%	2 3%
Powyżej 20 000 mieszkańców	2 18,2%	9 81,8%	0 0%	11 16,4%
Typ gminy	22 32,8%	19 28,4%	26 38,8%	67 100%

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego.

W badaniu przyjęto formę ankietowania internetowego oraz wywiadu telefonicznego. W odniesieniu do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego adresatami kwestionariusza byli sekretarze gmin, ewentualnie wicesekretarze, prezydenci miast, burmistrzowie lub wójtowie.

W wyniku przeprowadzonego wywiadu telefonicznego, w 41 jednostkach samorządu terytorialnego uzyskano odpowiedzi na zadawane pytania z kwestionariusza ankietowego. W gminach tych, w następstwie rozmowy niekierowanej, przeprowadzono również szerszy wywiad i uzyskano informacje dotyczące opinii o partnerstwie publiczno-prywatnym, potencjalnych inwestycjach lub przygo-

<sup>24</sup> Ibidem.

towywanych projektach z wykorzystaniem tego instrumentu, jak też chęci wzięcia udziału w szkoleniach związanych z PPP. Na 60 ankiet przesłanych drogą elektroniczną do przedstawicieli JST, którzy wyrazili na to zgodę, odpowiedź zwrotną otrzymano od 26 gmin.

Informacje otrzymane dzięki wywiadowi wykorzystano następnie do opracowania wyników. W tym celu posłużono się podstawowymi metodami statystyki opisowej, takimi jak analiza struktury i zmienności zjawisk. Oprócz tego wykorzystano metodę analizy porównawczej i klasyczne metody wnioskowania – indukcję, dedukcję i redukcję.

Badanie ankietowe przeprowadzono na terenie województwa dolnośląskiego. Wykonano je w ciągu jednego miesiąca: od czerwca do lipca 2011 r.

Kwestionariusz wywiadu zawierał 6 pytań odnoszących się m.in. do wielkości i typu gminy, braków występujących w gminie w zakresie infrastruktury technicznej oraz socjalno-bytowej, poziomu wiedzy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat partnerstwa publiczno-prywatnego, a także korzystania przez gminę z instrumentu PPP.

Struktura badanych gmin pod względem liczby ludności wskazuje, że największą grupę stanowiły gminy, których liczba mieszkańców nie przekraczała 10 000 (zob. tab. 2). Grupa ta stanowiła ogółem 68,7% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego poddanych analizie. Drugą w kolejności grupę tworzyły te gminy, których liczba ludności była wyższa niż 20 000 (16,4% ankietowanych JST). Pozostałe 14,9% przypadło na gminy, w których żyło nie mniej niż 10 000 mieszkańców ale nie więcej niż 20 000 osób.

Kolejne pytania miały na celu zdiagnozowanie ewentualnych obszarów, w których można by zaproponować w danej gminie partnerstwo publiczno-prywatne. Określono braki w zakresie infrastruktury technicznej (zob. tab. 3) i socjalno-bytowej (zob. tab. 4).

Tabela 3. Braki w zakresie infrastruktury technicznej (liczba wskazań)

Braki w infrastrukturze technicznej	Gmina			Ogółem
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
Uzbrojenie terenu	18	13	19	50
Utwardzona droga lokalna	11	10	11	32
Przeprawa mostowa	1	3	1	5
Oświetlanie dróg gminnych	10	8	8	26
Oczyszczalnie ścieków	4	3	11	18
Wysypiska śmieci	4	3	7	14
Szerokopasmowy Internet	16	10	16	42
Inne	10	7	8	25

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego.

Analizując dane przedstawione w tabeli 3 można stwierdzić, że najwięcej gmin – w kwestii braków w zakresie infrastruktury technicznej – wskazało na:

- brak uzbrojonych terenów,
- brak szerokopasmowego Internetu,
- brak utwardzonych dróg lokalnych,
- brak oświetlenia dróg gminnych.

W kategorii „inne” jednostki samorządu terytorialnego wskazywały na takie potrzeby, jak:

- sieć kanalizacyjna,
- sieć wodociągowa,
- sieć gazowa,
- infrastruktura przeciwpowodziowa,
- chodniki.

W tabeli 4 przedstawiono niedobory w zakresie urządzeń infrastruktury socjalno-bytowej.

Tabela 4. Braki w zakresie infrastruktury socjalno-bytowej (liczba wskazań)

Braki w infrastrukturze socjalno-bytowej	Gmina			Ogółem
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
Budynki socjalne	20	17	20	57
Bezpieczeństwo	12	11	11	34
Świetlica	6	4	3	13
Dom kultury	1	4	3	8
Przychodnia	2	3	2	7
Biblioteka	0	0	0	0
Boisko	3	3	3	9
Basen	18	4	17	39
Przedszkole	4	2	8	14
Szkoła	3	2	0	5
Inne	12	11	7	30

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego.

Z danych przedstawionych w tabeli 4 wynika, że najwięcej gmin – w kwestii braków w zakresie infrastruktury socjalno-bytowej – wskazało na:

- brak budynków socjalnych,
- brak basenów,
- brak urządzeń zapewniających bezpieczeństwo publiczne.

W grupie „inne” pojawiły się takie potrzeby, jak:

- całodobowy dom opieki,
- hala sportowa,



- hospicjum,
- lodowisko,
- plac zabaw,
- schronisko dla zwierząt.

W wyniku przeprowadzonego badania sondażowego otrzymano informację, że 49,3% wszystkich gmin poddanych analizie posiadało ogólną wiedzę na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Natomiast 50,7% przebadanych jednostek samorządu terytorialnego posiadało wiedzę kompleksową i pełną. Żaden z ankietowanych podmiotów nie zadeklarował, że nie wie, czym jest PPP, co należy uznać za pozytywną informację.

Mimo wskazania wielu braków przez analizowane gminy, tylko dwie z nich korzystały z instrumentu partnerstwa publiczno-prywatnego (zob. tab. 5). Jednocześnie około 1/3 respondentów w rozmowach niekierowanych podkreślała, że są oni zainteresowani wykorzystaniem formuły PPP w ich jednostkach samorządu terytorialnego, a część z nich jest w trakcie przygotowywania stosownej dokumentacji.

Tabela 5. Dotychczasowe wykorzystanie formuły PPP w badanych gminach

Wykorzystanie formuły PPP	Gmina			Ogółem
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
TAK	1 50%	1 50%	0 0%	2 3%
NIE	21 32,3	18 27,7	26 40,0	65 97%

Źródło: opracowanie własne na podst. badania ankietowego.

W ankietowanych gminach wskazywano – jako główną przeszkodę w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego – na problem związany ze skomplikowaną procedurą dotyczącą przygotowania projektów PPP oraz z konsekwencjami prawnymi w przyszłości.

## 5. Podsumowanie

We współczesnym świecie współpraca pomiędzy różnymi partnerami i sferami staje się niezbędna z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, wymiany informacji, postępu naukowo-technicznego, przepływu innowacji technicznych oraz organizacyjnych. Podstawę nawiązywania kontaktów pomiędzy partnerami stanowi partnerstwo publiczno-prywatne, w którym obydwa sektory

dążą do realizacji przedsięwzięć zaspokajających potrzeby społeczne, jednocześnie obydwie grupy czerpią korzyści z tych kontaktów<sup>25</sup>.

Z punktu widzenia sektora publicznego podstawową korzyścią, jaka wynika z partnerstwa publiczno-prywatnego, jest możliwość przeznaczenia na finansowanie inwestycji publicznych dodatkowych środków, bez konieczności jednoczesnego zadłużania się. W projektach PPP koszt realizacji poszczególnych przedsięwzięć, lub przynajmniej jego część, ponoszą partnerzy prywatni, którzy podejmują współpracę z podmiotami publicznymi<sup>26</sup>.

Mimo zwiększającego się zapotrzebowania na inwestycje publiczne na obszarze granicznym Saksonii i Polski – głównie w zakresie projektów drogowych, dostosowania infrastruktury w różnych sektorach do wymogów Unii Europejskiej i międzynarodowych standardów (wodociągi, kanalizacja, gazownictwo, ochrona zdrowia i opieka społeczna), poprawienia jakości życia mieszkańców (baseny, hale sportowe, lodowiska, place zabaw) oraz zwiększającego się niedoboru środków budżetowych – instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego nadal rozwija się bardzo ostrożnie. Jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony są zainteresowane możliwością pozyskania dodatkowych źródeł kapitału, natomiast z drugiej – wciąż obawiają się włączenia sektora prywatnego w sferę zarezerwowaną dotychczas dla sektora publicznego<sup>27</sup>.

Należy mieć nadzieję, że akceptacja dla formuły partnerstwa publiczno-prywatnego będzie wzrastać pod wpływem dobrych przykładów. Proces promowania PPP powinny wspierać odpowiednie szkolenia oraz programy pilotażowe adresowane zarówno do samorządów, jak i wszystkich zainteresowanych. Jednak nie należy oczekiwać, że szersze stosowanie PPP stanie się najważniejszym sposobem niwelowania luki infrastrukturalnej na obszarze granicznym Saksonii i Polski. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania powiązań między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, PPP może stanowić uzupełniające źródło finansowania inwestycji publicznych, i to w zakresie gwarantującym sektorowi prywatnemu satysfakcjonujący zwrot z zaangażowanych środków<sup>28</sup>.

## Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 195.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.

<sup>25</sup> D. Rynio, op. cit., s. 180.

<sup>26</sup> A. Cenkier, op. cit., s. 54-55.

<sup>27</sup> K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce...*, s. 22.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 22-23.

- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Hajdys D., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako element zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.
- Janowska H., *Strategie finansowania gminnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, WNUS, Szczecin 2002.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Korczyński T., Kozłowska A., Kozłowski K., Mednis A., Nowaczek A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Korenik D., Korenik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Listkiewicz J., Listkiewicz S., Niedziółka P., Szymczak P., *Metody realizacji projektów inwestycyjnych. Planowanie, finansowanie, ocena*, ODiDK, Gdańsk 2004.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Panasiuk A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002.
- Program operacyjny współpracy transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013*, MRR, Warszawa 2008.
- Rynio D., *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100.
- Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk 2003.



**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Uniwersytet Łódzki

## **Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań**

***Streszczenie.** Opracowanie koncentruje się na zagadnieniach związanych z partycypacją społeczną i jej znaczeniem w działalności władz lokalnych. Analizie zostały poddane kierunki i formy współpracy władz lokalnych z mieszkańcami w następujących obszarach: stosowanych narzędzi komunikacji, przejawów współpracy, płaszczyzn konsultacji oraz współuczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Rozważania oparto na wynikach badań ankietowych, będących częścią projektu badawczego pt. Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja.*

***Słowa kluczowe:** władza lokalna, obywatele, partycypacja*

### **1. Wprowadzenie**

Partycypacja społeczna jest zjawiskiem szeroko opisywanym w literaturze przedmiotu, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Już nie tylko jest ona „modnym dodatkiem” w procesie zarządzania gminą, ale i niezbędnym w rozwiązywaniu wszelkich problemów występujących w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym państwa, dużego miasta czy małej gminy. Staje się ona tym bardziej istotna, że podstawą jej rozwijania jest podmiotowość społeczności, chcącej uczestniczyć w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Polemiczna postawa obywateli w dużej mierze jest konsekwencją szeroko rozumianych zmian zachodzących w strukturach państwa, kształtujących nowe

realia rządzenia, uwypuklających inne niż dotychczas stosowane standardy<sup>1</sup>. Co raz częściej bowiem odchodzi się od ujmowania obywatela w kategorii klienta posiadającego określony wybór oferowanych usług publicznych na rzecz partnera pełniącego funkcję kontrolną wobec państwa i władzy publicznej<sup>2</sup>. Poza tym przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli co do spodziewanej jakości życia publicznego oraz roli, jaką w nim pełnią, mogą pełnić lub chcieliby pełnić. Nasila się także sprzeciw przeciwko bierności, arogancji i alienacji władzy publicznej, umacnianiu się biurokracji i dalszej deformacji administracji publicznej zjawiskami powszechnie nieakceptowanymi jak korupcja, nadużywanie władzy czy defraudacje.

Wzmacnia się zatem potrzeba kontroli nad działaniami władz publicznych, poprzez stworzenie odpowiednich mechanizmów, procesów i instytucji pozwalających obywatelom egzekwować prawa, wypowiadać swoje interesy, a także mediuować w sprawach spornych. Partycypacja społeczna, jak nadmieniono wcześniej, jest zatem jednym z kluczowych elementów pożądanego, odpowiadającego wyzwaniom współczesności, sposobu sprawowania władzy. Dotyka ona aktywności pojedynczych obywateli, ich organizacji, a także wpływowych liderów życia społecznego na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także we wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych w trakcie programowania, implementacji oraz monitoringu<sup>3</sup>. Pozwala również na budowanie zrębów solidnego działania oraz na wykorzystanie właściwych sposobów współpracy w wielu dziedzinach. Należy jednak podkreślić, że stopień zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy publicznej jest jednak bardzo zróżnicowany. Zgodnie z przyjętą w literaturze drabiną partycypacji, waha się ono od stanu zerowego do władzy obywatelskiej. Przejawem tego pierwszego jest całkowity brak partycypacji, czyli samodzielne i jednostronne podejmowane decyzji przez władze. Drugi stan jest zaś wyrazem rzeczywistego wpływu obywateli na ostateczne decyzje<sup>4</sup>.

Programowanie działań w ramach partycypacji społecznej obejmuje szeroki zakres zagadnień niezwykle istotnych z pozycji lokalnej społeczności. Stąd też jest to proces uwarunkowany wzajemnymi relacjami społecznymi podmiotów uczestniczących w życiu danej jednostki terytorialnej<sup>5</sup>. Relacje te mogą przybie-

---

<sup>1</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012 (w przygotowaniu).

<sup>2</sup> J. Czaputowicz, *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego” 2010, nr 1-2, s. 20.

<sup>3</sup> *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>4</sup> W. Sartorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>5</sup> A. Potoczek, *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2011, nr 2.

rać formę nieinteraktywną, gdy członkowie społeczności lokalnej są co najwyżej informowani o zamierzeniach władzy lub konsultowani w kwestii planowanych zamierzeń władz, lub też interaktywną, która przewiduje możliwość, począwszy od zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu do inicjowania konkretnych działań<sup>6</sup> (zob. tab. 1).

Tabela 1. Relacje władza – mieszkańcy

Postawa władz publicznych (styl zarządzania)	Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej
Forma nieinteraktywna	
Zamknięty styl autorytarny – władze podejmują decyzje bez informowania o nich	Brak
Otwarty styl autorytarny – władze formułują swoją politykę w sposób niezależny. Przekazują informację mieszkańcom w celu przekonania ich do swoich decyzji	Odbiorca przekazywanych informacji (informowanie)
Konsultacja – władze prowadzą konsultacje na temat proponowanego rozwiązania, przedstawiając ograniczoną liczbę dopuszczalnych opcji	Osoba konsultowana (konsultacje)
Forma interaktywna	
Wspomaganie – władze udzielają wsparcia	Inicjator (współdecydowanie)
Współpraca – władze współpracują z różnymi organizacjami przy zachowaniu równości zasad	Współpracownik, partner (współdecydowanie)
Delegacja – władze przekazują uprawnienia do podejmowania pewnych decyzji czy realizacji polityk	Współdecydujący
Uczestnictwo – władze prowadzą dyskusje nad sposobami rozwiązywania pojawiających się problemów. Jej uczestnicy mogą samodzielnie definiować problem i sugerować różne rozwiązania	Konsultant (konsultacje)

Źródło: *Jak organizować partycypację?*, IBiRAS, Poznań, [www.ibras.org/partycypacja-spoeczna3/jak-organizowac-partycypacje](http://www.ibras.org/partycypacja-spoeczna3/jak-organizowac-partycypacje) [4.05.2012].

Przytoczone formy uczestnictwa w decyzjach zasadniczo różnią się od siebie i nie należy ich ze sobą mylić. Zanim bowiem obywatele uzyskają jakąkolwiek możliwość wpływu na decyzje, muszą być o niej poinformowani. Konsultowanie decyzji przez władze nie jest równoznaczne z jej negocjowaniem. Jest to raczej

<sup>6</sup> *Jak organizować partycypację?*, IBiRAS, Poznań, [www.ibras.org/partycypacja-spoeczna3/jak-organizowac-partycypacje](http://www.ibras.org/partycypacja-spoeczna3/jak-organizowac-partycypacje) [4.05.2012].

zapoznanie się z opiniami tych grup, które są ważne dla skutecznego wdrożenia danej decyzji lub też, których dany problem dotyka w sposób bezpośredni. Największy wpływ mieszkańcy uzyskują wtedy, kiedy to właśnie mogą negocjować np. treść programu działania, regulacji prawnej, czyli realnie współdecydować<sup>7</sup>. Zgodnie jednak z obserwowaną praktyką, ten ostatni przejaw partycypacji społecznej wciąż jest najsłabiej rozwinięty, mimo że współdecydowanie traktowane jest jako najwyższy stopień partycypacji, ale też i najtrudniejszy do wdrożenia.

Głównym celem podjętych w opracowaniu rozważań jest zatem próba wskazania stopnia rozwoju partycypacji społecznej w Polsce, a przez to jej znaczenia – bądź też nie – w działalności władz lokalnych. Stąd też analizie poddane zostaną oceny zjawiska dokonane przez władze lokalne szczebla gminnego, będące efektem ogólnopolskiego badania ankietowego realizowanego w ramach projektu badawczego *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja*<sup>8</sup>, prowadzonego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Projekt jako całość koncentruje się na zidentyfikowaniu rzeczywistej roli władzy lokalnej w relacji z państwem jako strukturą administracyjno-gospodarczą, społeczeństwem jako klientem o specyficznych cechach, obywatelem oraz rynkiem. W zakresie partycypacji społecznej, będącej przedmiotem niniejszych przemyśleń, refleksji szczególną uwagę zwrócono na kierunki i formy współpracy władz lokalnych z mieszkańcami m.in. w obszarze stosowanych narzędzi komunikowania się z mieszkańcami, stosowanych form współpracy, płaszczyzn konsultacji, czy też skali współuczestnictwa mieszkańców w procesie podejmowania decyzji.

Badanie jest kontynuacją wcześniejszego pilotażu wykonanego w I etapie realizacji projektu<sup>9</sup>, przy czym tym razem kwestionariusz ankiety skierowano już do wszystkich 2479 gmin z terenu kraju. Jej adresatami były osoby pełniące funkcję organu wykonawczego, tj. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (w nielicznych przypadkach respondentami byli sekretarze). Ostatecznie uzyskano odpowiedzi z 484 gmin (zob. tab. 2), co stanowi zwrot na poziomie 19,5%. Najwięcej ankiet otrzymano z gmin wiejskich – 64,3%, następnie miejsko-wiejskich – 23,1%. Z gmin miejskich wróciło zaledwie 12,6%. W układzie województw najwięcej z nich pochodziło z województwa mazowieckiego – 10,5%,

<sup>7</sup> D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>8</sup> Projekt badawczy własny nr NN 114167138 finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (obecnie Narodowe Centrum Nauki), realizowany w latach 2010-2013. Kierownik projektu: prof. E. Wojciechowski. Zespół badawczy: dr Jacek Chądzyński, dr Magdalena Kalisiak-Mędelska, dr Aldona Podgórnica-Krzykacz.

<sup>9</sup> Wyniki pilotażowego badania zaprezentowane zostały w artykule: M. Kalisiak-Mędelska, op.cit.



wielkopolskiego i lubelskiego – po 9,3% oraz łódzkiego – 8,3% wszystkich ankiet. Najmniej zaś ze świętokrzyskiego – 2,9%, lubuskiego – 3,5% i zachodniopomorskiego – 3,7%. Należy jednak wziąć pod uwagę, że liczba gmin znajdująca się w granicach poszczególnych województw jest bardzo zróżnicowana. Biorąc to pod uwagę, na ankietę odpowiedziało najwięcej gmin z województwa podlaskiego – 30,5% wszystkich gmin znajdujących się na jego obszarze. Ponadto z województwa śląskiego – 22,8%, łódzkiego – 22,6%, opolskiego – 22,5%, kujawsko-pomorskiego – 22,2% i lubelskiego – 21,2%. W przypadku województwa mazowieckiego otwartych na współpracę badawczą było zaledwie 16,2%, a wielkopolskiego – 19,9%.

Tabela 2. Liczba wszystkich uzyskanych ankiet w podziale na województwa oraz typ gminy

Województwo	Liczba ankiet w poszczególnych typach gmin			Ogółem
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	
Dolnośląskie	7	8	12	27
Kujawsko-pomorskie	4	12	16	32
Lubelskie	–	4	41	45
Lubuskie	2	8	7	17
Łódzkie	4	6	30	40
Małopolskie	4	6	20	30
Mazowieckie	3	8	40	51
Opolskie	2	7	7	16
Podkarpackie	4	3	22	29
Podlaskie	6	6	24	36
Pomorskie	3	4	15	22
Śląskie	10	4	24	38
Świętokrzyskie	2	4	8	14
Warmińsko-mazurskie	3	10	11	24
Wielkopolskie	5	15	25	45
Zachodniopomorskie	2	7	9	18
Ogółem	61	112	311	484

Źródło: opracowanie własne.

Rozpatrując uzyskane odpowiedzi z punktu widzenia wielkości jednostki, charakteryzowały one stan partycypacji przede wszystkim w gminach małych – do 10 000 mieszkańców – 59,3% wszystkich wypełnionych ankiet, oraz w przedziale 10 000-20 000 – 26,4%. W grupie miast dużych – powyżej 500 000 mieszkańców znalazły się jedynie Łódź i Kraków, natomiast od 100 000 do 500 000: Dąbrowa Górnicza, Rzeszów, Toruń, Opole, Rybnik, Kielce, Olsztyn i Częstochowa.

Ze względu na ograniczenia wydawnicze, w opracowaniu zostały poruszone jedynie główne wątki odnoszące się do poszczególnych form partycypacji, jak ocena ich skuteczności, katalog narzędzi, bariery, a także obszarów zastosowania procedury konsultacyjnej i współdziałania. Liczba uzyskanych w wyniku badania odpowiedzi pozwala jednak na dokonanie obserwacji i sformułowanie ogólnych wniosków.

## 2. I poziom partycypacji społecznej – informowanie

Pierwszym i zarazem najprostszym krokiem w partycypację społeczną są działania informacyjne. W odróżnieniu od pozostałych jej form informowanie jest najczęściej relacją jednostronną, w której rola mieszkańców ogranicza się do biernego odbiorcy. Rolą władz jest natomiast przekazanie informacji o podjętych decyzjach lub procedurach dotyczących jednostki terytorialnej i jej mieszkańców. Uzasadnienie podjętych decyzji jest zatem jedynie próbą nakłonienia społeczeństwa do ich akceptacji. Pomimo to informowanie jest istotnym elementem partycypacji, wręcz fundamentem budowania polityki jawności, przejrzystości i przewidywalności funkcjonowania władz lokalnych.

W praktyce jednak ocena tej formy partycypacji wypada znacznie słabiej od jej znaczenia w ujęciu teoretycznym. Spośród 470 gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące skuteczności informowania, aż 54% określiło ją jako średnią. Zaś niecałe 40% oceniło ją jako bardzo skuteczną. Rozpatrując tę ocenę pod kątem typu gminy zauważalna jest duża liczba wskazań pochodząca z gmin wiejskich – 170 w kategorii średniej oceny skuteczności, 107 w wysokiej. W przypadku gmin miejsko-wiejskich liczba ta wyniosła odpowiednio – 57 i 46, miejskich zaś – 27 i 31. Odnosząc jednak te wartości do liczby gmin w poszczególnych typach, które wzięły udział w badaniu, gminy wiejskie jedynie w 34,4% uznały informowanie za bardzo skuteczny sposób kontaktu z mieszkańcami, podobnie jak gminy miejsko-wiejskie (41,2%). Znacznie lepiej sytuacja wygląda w gminach miejskich, gdzie 50,8% ogółu przebadanych gmin tego typu proces informowania traktuje jako bardzo skuteczny.

Tabela 3. Ocena skuteczności procesu informowania

Typ gminy	Ocena skuteczności rozwiązania			
	nieskuteczne	mało	średnio	bardzo skuteczne
Miejska	–	1	27	31
Miejsko-wiejska	3	4	57	46
Wiejska	7	17	170	107

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo dobrej oceny skuteczności podejmowanych działań w ramach omawianej formy partycypacji, istnieją rzeczywiste i z punktu widzenia władz poważne bariery utrudniające jej przebieg. Zasadniczą przeszkodą ich zdaniem jest brak zainteresowania samych mieszkańców sprawami gminy – 62,4% spośród 484 przebadanych gmin jest takiego zdania. W drugiej kolejności jest to brak środków finansowych na wydawanie materiałów informacyjnych, tak stwierdziło 54,7% badanych gmin. Widoczna jest jednak pewna sprzeczność w odpowiedziach respondentów, a mianowicie: dla blisko 80% z nich ograniczenia finansowe nie stanowią jakiegokolwiek przeszkody w wykorzystywaniu różnorodnych materiałów – ulotek, folderów, broszur, informatorów itp. – jako jednego z głównych narzędzi wymiany informacji z mieszkańcami. Wśród innych barier wymieniono także: brak procedur informowania, brak odpowiedniej komórki w strukturze urzędu zajmującą się polityką informacyjną, brak umiejętności formułowania i przekazywania informacji u pracowników.

Bez względu jednak na poziom oceny jak również ewentualne bariery każda z badanych gmin podejmowała działania w tym zakresie wykorzystując najczęściej powszechnie stosowane metody, takie jak umieszczanie informacji na stronach internetowych gmin, w Biuletynie Informacji Publicznej (co ciekawe, w 137 przypadkach sprawne informowanie utrudnione jest przez brak publicznych punktów dostępu do Internetu) czy też na tablicach informacyjnych w urzędach. Rozwiązania te w równym stopniu wykorzystywały zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Taki rozkład wyników nie jest zaskoczeniem.

Wymienione kanały komunikacji są niejako narzucone gminom uregulowaniami prawnymi w zakresie udostępniania informacji publicznej. Odrębną kwestią pozostaje aktualność, czytelność, przejrzystość czy istotność podawanych na stronach informacji. Mniej standardowymi, ale stosunkowo często wykorzystywanymi narzędziami przekazywania informacji mieszkańcom są ogłoszenia o sesjach rady joraz dyżury wójta, burmistrza, prezydenta miasta. W tym ostatnim przypadku nie obserwuje się zasadniczych odchyień w uzyskanych wynikach, biorąc pod uwagę typ gminy. Niemniej jednak w gminach wiejskich znaczenie dyżurów organu wykonawczego jako narzędzia informowania jest mniejsze niż w przypadku pozostałych typów gmin – 62,1% gmin wiejskich wskazało na to narzędzie, 79,5% gmin miejsko-wiejskich i 90,2% miejskich. Wynik gmin wiejskich może świadczyć o innych możliwościach bezpośredniego kontaktu z wójtem, często na gruncie pozasłużbowym (np. w drodze do pracy, w ramach relacji sąsiedzkich). W przypadku gmin miejskich zjawisko anonimowości władzy jest znacznie silniejsze, stąd też może to być jeden z nielicznych sposobów konfrontacji z organem wykonawczym.

Nie mniejszą rolę odgrywają media lokalne – prasa, radio, lokalna telewizja, są one jednak lepiej rozwinięte w gminach miejskich (88,5%) i miejsko-wiejskich (80,4%). Z tego rodzaju kanałów korzysta niewiele ponad połowa spośród gmin

wiejskich, które odpowiedziały na ankietę. Jak wskazuje praktyka, są one tam znacznie słabiej rozwinięte, a w niektórych małych gminach np. prasa lokalna występuje w formie cyklicznej gazetki redagowanej przez pracowników urzędu. Warto jednak zwrócić uwagę na inne rozwiązania właściwe dla gmin wiejskich, takie jak kurenda czy ogłoszenia parafialne podczas niedzielnych nabożeństw. W małych społecznościach lokalnych są one niejednokrotnie efektywniejsze niż nowoczesne formy komunikacji oparte na technologii teleinformatycznej w postaci systemu powiadamiania SMS, newsletterów czy mailingu. Co ciekawe, nie znalazły one także większego zastosowania w tych gminach, które uznały proces informowania za bardzo skuteczny sposób utrzymywania kontaktu z mieszkańcami. Jeśli już, to najczęściej po wspomniane narzędzia sięgają gminy miejskie. W tej grupie gmin wykorzystywano również strony internetowe urzędów i BIP, tablice informacyjne w budynkach publicznych, ogłoszenia o sesjach rady, media lokalne, dyżury wójta (burmistrza, prezydenta miasta), spotkania ze środowiskami opiniotwórczymi (np. organizacjami pozarządowymi) oraz plakaty, ulotki, gazetki informacyjne. Mniej popularne wśród respondentów były: konferencje prasowe, wywiady, dyżury radnych, punkty informacyjne w urzędach, badania ankietowe, fora mieszkańców.

### 3. II poziom partycypacji społecznej – konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne są już bardziej zaawansowaną formą partycypacji, choćby ze względu na swoją konstrukcję. Podobnie jak współdziałanie mają one już charakter dwustronnej relacji, w ramach której mieszkańcy poza informacją otrzymują również prawo wyrażenia swojej opinii o danej sprawie. Należy mieć jednak świadomość, że może być ona w mniejszym lub większym stopniu uwzględniona przez władze przy podjęciu ostatecznej decyzji. Może też w ogóle nie być brana pod uwagę.

Systematyczne konsultacje społeczne umożliwiają stałą wymianę informacji na temat realnych problemów społeczności lokalnej, co pozwala na zidentyfikowanie i zhierarchizowanie najpotrzebniejszych działań odpowiadających oczekiwaniom mieszkańców. Konsultacje to również, jak pisze Robert Gawłowski, wzajemna nauka partnerów. Często bowiem mieszkańcy nie mają wiedzy na temat realiów prawnych i finansowych związanych z wykonywaniem zadań publicznych, władze natomiast nierzadko funkcjonują, szczególnie w dużych gminach, w pewnej izolacji od przyziemnych problemów wspólnoty lokalnej<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> R. Gawłowski, *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sektor publiczny.pl, [www.samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/452991\\_co\\_daje\\_komunikacja\\_i\\_partycypacja\\_spoeczna.html](http://www.samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991_co_daje_komunikacja_i_partycypacja_spoeczna.html) [1.06.2012].

Konsultacje społeczne na trwałe wpisały się w życie samorządu terytorialnego, jako ważny element procesu podejmowania decyzji. Nie jest to sposób prosty, jednakże, co potwierdzają doświadczenia krajów Europy Zachodniej, właściwie przeprowadzone zwiększają poziom akceptacji, nierzadko trudnych, decyzji władz, zaangażowania i zaufania społecznego, pozwalają na prowadzenie dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza w momencie braku konsensusu oraz poprawę efektywności rządzenia. W Polsce konsultacje społeczne wydają się nadal niedoceniane, wręcz traktowane jako niemałe utrudnienie sprawowania władzy. Potwierdzają to również wyniki analizowanego badania, bowiem zdaniem 56,1% respondentów, z 474, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie, skuteczność konsultacji społecznych, jako narzędzia partycypacji, jest raczej średnia. Zaledwie 20,9% ocenia je jako bardzo skuteczne, praktycznie tyle samo uważa ich użyteczność za niską, a dla 2,7% są one nieskuteczne.

Tabela 4. Ocena skuteczności konsultacji społecznych

Typ gminy	Ocena skuteczności rozwiązania			
	nieskuteczne	mało	średnio	bardzo skuteczne
Miejska	2	6	38	13
Miejsko-wiejska	2	26	65	19
Wiejska	9	64	163	67

Źródło: opracowanie własne.

Rozpatrując poruszoną kwestię z punktu widzenia typu gminy – nie obserwuje się istotnych zmian. Gminy wszystkich typów uważają konsultacje społeczne za średnio skuteczną formę partycypacji, przy czym gminy miejskie przeważają tutaj w niewielki stopniu (62,3% ogółu badanych gmin miejskich) nad miejsko-wiejskimi (58,0%) i wiejskimi (52,4%). W grupie odpowiedzi: bardzo skuteczne rozwiązanie były zarówno gminy miejskie, jak i wiejskie.

Przyczyn nie za wysokiej oceny skuteczności konsultacji może być wiele. Jednym z błędów popełnianych w trakcie prowadzenia konsultacji jest niedostosowanie przez władze, urzędników języka dyskusji. Bardzo często posługują się oni niezrozumiałym, skomplikowanym, specjalistycznym słownictwem, utrudniającym mieszkańcom dokładne zrozumienie problemu, co powoduje mało aktywne uczestnictwo w konsultacjach. Kolejnym błędem jest zaniechanie poprzedzenia konsultacji przekazaniem mieszkańcom informacji o ich celu (można tutaj wykorzystywać strony internetowe urzędów, jedno z podstawowych narzędzi informowania). Udostępnienie podstawowych danych stwarza bowiem szansę odpowiedniego przygotowania się do konsultacji, a w efekcie świadomy w nich udział. Skuteczność konsultacji zależy także od postawy i zaangażowania samych władz, które niejednokrotnie traktują konsultacje jako zło konieczne,

utrudniające i wydłużające proces podejmowania decyzji. Nie mniejszym problemem jest artykułowana niechęć władz do włączania innych partnerów lokalnych w postępowanie decyzyjne czy wręcz jawny opór przed dzieleniem się władzą. Choć, jak pokazuje badanie, jeśli konsultacje już się odbywają, to w najtrudniejszych formach, z punktu widzenia władz, a mianowicie: bezpośrednich spotkań, nierzadko konfrontacji z mieszkańcami (94% wszystkich badanych gmin wybrało taką formę), z organizacjami pozarządowymi (71%), grupami docelowymi, np. osobami starszymi, przedsiębiorcami (68,6%). Analiza wyników pod kątem rodzaju gminy pokazała pewne prawidłowości, a mianowicie:

- bezpośrednie spotkania z mieszkańcami są wykorzystywane w procesie konsultacji przez wszystkie gminy,
- bezpośrednie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych są domeną gmin miejskich (80,3%) i miejsko-wiejskich (81,3%), podobnie jak spotkania z konkretnymi grupami docelowymi, odpowiednio: 85,2% i 82,1%,
- podobna sytuacja widoczna jest także w odniesieniu do spotkań z zespołami eksperckimi, problemowymi – to narzędzie konsultacji właściwe jest dla gmin miejskich – 54,1% (gminy miejsko-wiejskie – 42%, wiejskie – 39,5%).

Mniejsze znaczenie mają elektroniczne formy konsultacji, np. poprzez stronę internetową urzędu, czy też sondaż opinii lub spotkania tzw. trójkąta współpracy podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych, co może wynikać chociażby z małej skłonności gmin do tworzenia sieci.

Obszary, w jakich są stosowane konsultacje, mogą świadczyć o pewnej zachowawczości władz, również w tych gminach, które określiły konsultacje jako bardzo skuteczne. W głównej mierze ograniczają się one do tych zagadnień, co do których istnieje obowiązek prawny przeprowadzenia konsultacji, jak np. w zakresie zagospodarowania przestrzeni (83% ogółu przebadanych gmin). Ankietowani, oprócz wspomnianego zagospodarowania przestrzeni, uruchamiali proces konsultacyjny także w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (58,7%) i ochrony środowiska (55%). Problemy społeczne, sport i rekreacja stanowiły przedmiot konsultacji dla nieco ponad 30% gmin. Wśród mniej popularnych tematów konsultacji znalazły się: system transportowy, turystyka, melioracja, strategia rozwoju, dwujęzyczne oznakowanie tablic z nazwami ulic, zmiana nazw ulic, sprawy kultury.

Niepokoić może natomiast fakt, że niecałe 20% gmin podejmuje trud zorganizowania konsultacji dotyczących sposobu realizacji usług publicznych, czyli spraw niezwykle istotnych dla mieszkańców, świadczących m.in. o poziomie jakości życia w danej jednostce terytorialnej. Realizację konsultacji w sprawie usług publicznych deklarowało 37,7% badanych gmin miejskich, 19,6% miejsko-wiejskich i 15,8% wiejskich. Oznacza to, że w wielu przypadkach ich kształt, jakość, dostępność są wypadkową różnego rodzaju działań oraz subiektywnych odczuć świadczeniodawców (władz lokalnych, podmiotów i jednostek orga-

nizacyjnych dostarczających mieszkańcom usługi publiczne), a nie odzwierciedleniem zidentyfikowanych potrzeb i oczekiwań świadczeniobiorców, czyli mieszkańców. Przeprowadzony w I etapie projektu pilotaż unaoczniał rozbieżność pomiędzy deklaracjami i wolą władz a rzeczywistymi ich działaniami, właśnie w odniesieniu do usług publicznych. Respondenci pilotażu upatrywali, bowiem istotnych korzyści w partycypacji, a dokładnie we współdecydowaniu, w postaci lepszego dostosowania usług publicznych do realnych potrzeb świadczeniobiorców. Niestety w nielicznych gminach podjęto konkretne działania w celu osiągnięcia wskazywanych korzyści<sup>11</sup>.

#### 4. III poziom partycypacji społecznej – współdecydowanie

Najpełniejszy udział obywateli w życiu publicznym urzeczywistnia się poprzez uczestnictwo w inicjowaniu działań i decyzji, a także pełne partnerstwo między władzą a obywatelami. Współdecydowanie, najwyższy stopień partycypacji, jest swoistego rodzaju aktem przekazania obywatelom części kompetencji, ale także i odpowiedzialności. Zakłada ono zarówno projektowanie rozwiązań, jak i ich konsultowanie. Decyzje zapadają tutaj na zasadzie konsensusu, strony bowiem wspólnie definiują problemy i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej ze stron<sup>12</sup>. Współdecydowanie pomimo swojego znaczenia w działalności władz lokalnych jest jednak najrzadziej wykorzystywane. Jest też najbardziej złożoną formą wymagającą wiedzy i zrozumienia tak po stronie władz jak i mieszkańców. Trzeba mieć świadomość, że w przekonaniu mieszkańców podejmowanie decyzji przez władze jest zjawiskiem zbyt odległym, abstrakcyjnym, by mieć znaczenie dla ich codziennego życia. Co za tym idzie, ich odczuwalne możliwości realnego wpływania na ten proces wydają się ograniczone, wręcz niemożliwe. Również lokalne struktury angażowania i zarządzania są dla wielu osób zbyt skomplikowane i zbyt biurokratyczne, aby zrozumieć, w jaki sposób i gdzie mogliby oni coś zmienić<sup>13</sup>.

Nie dziwą zatem oceny gmin odnoszące się do skuteczności współuczestnictwa obywateli i innych podmiotów w procesie sprawowania władzy publicznej (zob. tab. 5). Nie dość, że sam proces współdecydowania nie jest prosty w realizacji, to dochodzi do tego, podobnie jak przy konsultacjach, brak zainteresowania władz współpracą w tym zakresie. Trzeba również zwrócić uwagę na kwestię ni-

<sup>11</sup> M. Kalisiak-Mędelska, op.cit.

<sup>12</sup> *Konsultatywa...*, s. 6.

<sup>13</sup> *Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010, s. 5.

skiej edukacji społecznej, niewystarczającej wiedzy obywateli co do swoich praw i możliwości oddziaływania na bieg spraw publicznych. Te dwie zachodzące na siebie płaszczyzny determinują nastawienie władz do współdecydowania, jako narzędzia partycypacji i korzyści, jakie może ono w efekcie przynieść. Na 462 gminy, które dokonały takiej oceny, 30% wyraziło zdanie, że jest to mało skuteczna forma, 49,8% – że średnio skuteczna, a tylko 12,3% – że bardzo skuteczna. Sporo gmin nie zdecydowało się w ogóle odpowiedzieć na to pytanie, w odróżnieniu od wcześniejszych pytań odnoszących się do procesu komunikowania i konsultacji. Uwzględniając rozkład odpowiedzi w poszczególnych typach gmin widać, że to głównie gminy miejskie dostrzegają pożytek ze współdziałania – 19,6% wszystkich gmin miejskich biorących udział w badaniu określiło skuteczność tej formy jako wysoką. Mniej otwarte na tego typu rozwiązanie są gminy wiejskie (11,5% gmin) i gminy miejsko-wiejskie (8%).

Tabela 5. Ocena skuteczności współuczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych

Typ gminy	Ocena skuteczności rozwiązania			
	nieskuteczne	mało	średnio	bardzo skuteczne
Miejska	4	15	25	12
Miejsko-wiejska	9	42	51	9
Wiejska	23	82	154	36

Źródło: opracowanie własne.

Traktując te 12,3% gmin jako wzorcowe, nie widać różnicy w stosowanych przez nie narzędziach w porównaniu z gminami, które oceniły słabiej skuteczność współdziałania. Praktycznie wszystkie z badanych gmin koncentrowały się na wypracowaniu porozumienia (47,3%), włączeniu mieszkańców w proces decyzyjny poprzez jednostki pomocnicze (43,8%), lokalne rady obywatelskie (42,1%). Należy jednak zaznaczyć, że jednostki pomocnicze odgrywają większą rolę w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, gdzie tradycje sołeckie są znacznie dłuższe i silniejsze niż w przypadku jednostek pomocniczych gmin miejskich. W gminach miejsko-wiejskich i miejskich większy udział mają rady obywatelskie, na które wskazało 50% badanych gmin miejsko-wiejskich, 45,9% – miejskich i tylko 38,6 – wiejskich.

Referendum, będące konstytucyjnym uprawnieniem stwarzającym szansę wyrażania przez członków wspólnoty swojej woli w odniesieniu do spraw dotyczących jej interesów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, zostało wskazane zaledwie przez 10,5% ogółu przebadanych gmin, głównie miejskich i miejsko-wiejskich. Należy jednak pamiętać, że omawiane wyniki badań pre-



zentują wyłącznie perspektywę władz. Można zatem domniemywać, że możliwość wyartykułowania przez mieszkańców, najczęściej swojego niezadowolenia i sprzeciwu, nie jest dla władz sytuacją oczekiwaną i pożądaną, szczególnie jeśli dotyczy odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego. Nieznacznie więcej gmin, bo 15,7% opowiedziało się za bezpośrednią inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców. Podstawę prawną do wniesienia inicjatywy uchwałodawczej stanowi ustawa regulująca działanie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej statut. Wśród innych, nielicznych form uczestnictwa, ankietowani wymieniali także lokalne grupy wsparcia, spotkania ze środowiskami opinio-twórczymi, np. związkami zawodowymi.

Realizacja idei włączenia mieszkańców w proces decyzyjny dotyka różnych obszarów. W odpowiedziach respondentów pojawiły się zarówno techniczne usługi publiczne, tj. wodociągi, kanalizacja, budżet gminy, bezpieczeństwo publiczne, opieka społeczna, edukacja, zagospodarowanie przestrzeni, inwestycje infrastrukturalne, rozwój lokalny, jak i współpraca z organizacjami pozarządowymi, zmiana nazw ulic, komunikacja, gospodarka odpadami. Obszarami, w których współdziałanie ma charakter systematyczny, są przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne (w 361 gminach), zagospodarowanie przestrzeni (w 217 gminach) i budżet gminy (w 179 gminach). Obszary te znalazły się również w grupie odpowiedzi: sporadyczne współuczestnictwo, odpowiednio: w 388, 184 i 172 gminach. Tutaj też wskazano dodatkowo bezpieczeństwo publiczne, opiekę społeczną, edukację i rozwój lokalny. Wydaje się zatem, że inicjatywy współdecydowania podejmowane są przez gminy raczej sporadycznie, przypadkowo, niejednokrotnie w momencie pojawienia się konfliktu, jego eskalacji. Rzadziej są one efektem systematycznych i przemyślanych przedsięwzięć władz. Brak systematyczności może mieć swoje podłoże w biernej postawie samych mieszkańców (66,7% wskazań), niskim poziomie świadomości obywatelskiej (62,6%), braku wiedzy mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie (46,5%) czy też słabej reprezentacji organizacji pozarządowych (45,2%). Uwidacznia się więc sytuacja winy po stronie mieszkańców, co zapewne po części jest racją. Trzeba jednak mieć świadomość, że wielokrotnie barierą rozwoju współdziałania są same władze, bierne, niezainteresowane współpracą, autorytatywne.

Analizując natomiast obszary, w których najczęściej mieszkańcy uczestniczą w procesie decyzyjnym, zauważalna jest zbieżność z odpowiedziami dotyczącymi obszarów najczęściej stosowanych konsultacji. Istnieje zatem przypuszczenie, że respondenci mogą nie wyczuwać różnicy pomiędzy konsultacjami a współdecydowaniem, traktując te pierwsze już jako udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji.

## 5. Podsumowanie

Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania jednostek terytorialnych zmuszają do poszukiwania nowych rozwiązań dla starych problemów. Współczesny rozwój wymaga innych form uczestnictwa obywateli w szeroko rozumianym życiu publicznym, bowiem tradycyjne mechanizmy demokratyczne są obecnie niewystarczające i wymagają stałego wzbogacania i uzupełniania. Partycypacja społeczna jest zjawiskiem wpisującym się w te oczekiwania. Dysponuje ona formami pozwalającymi zarówno na bierne informowanie, jak i aktywny udział mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez samorząd lokalny. Ponadto kreuje nowe role dla władz lokalnych, jako informatora o bieżących i przyszłych działaniach, współautora koncepcji, projektów, planów odnoszących się do danej jednostki terytorialnej.

Partycypacja społeczna jest szeroko opisywana w literaturze, podkreślane są niewątpliwe korzyści, jakie niesie ona za sobą dla mieszkańców i władz, analizowane są mechanizmy, postawy, szczególnie władz lokalnych, które naznaczone zostały obowiązkiem uruchamiania i kierowania udziałem mieszkańców. W praktyce jednak partycypacja wywołuje szereg obaw, mimo deklaracji dobrej woli władz w tej dziedzinie. Nierzadko samorządowcy postrzegają społeczeństwo uczestniczące, konsultujące, jako realne utrudnienie w sprawowaniu władzy lub zarzucają mu wręcz uprawianie polityki. Można zaobserwować również lęk przed upublicznianiem problemów, stąd opór przed podjęciem publicznej dyskusji, uzdrowieniem sytuacji konfliktowej. Jak zauważa Michał Kulesza, samorząd terytorialny przez ostatnie dwadzieścia lat obył się praktycznie bez udziału społeczeństwa, wielu włodarzy uważa nadal, że nie ma potrzeby uruchamiania i wykorzystania społecznego potencjału. W konsekwencji stronie społecznej brakuje wiedzy na temat realiów funkcjonowania swojego miasta, gminy, możliwości artykulacji potrzeb, oczekiwań i niezadowolenia wobec władz<sup>14</sup>.

Niemniej jednak partycypacja społeczna, w mniejszym lub większym stopniu, jest obecna w życiu polskiego samorządu. Wydaje się jednak, że jest ona bardziej informowaniem niż konsultowaniem czy też współdziałaniem. Niewątpliwie pierwsza z wymienionych form partycypacji jest bardzo ważna, determinuje ona przebieg kolejnych faz partycypacji, każda współpraca rozpoczyna się właśnie od wymiany informacji. Partycypacja nie może jednak ograniczać się do przepływu informacji, nawet jeśli miałby on charakter wzajemnej wymiany. Jest to znacznie szerszy i bardziej złożony proces, wymagający odpowiedniej wiedzy

---

<sup>14</sup> *Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami*, rozmowa z prof. M. Kuleszą Portal Samorządowy.pl, [www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659\\_0.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659_0.html) [8.06.2012].

i silnie rozwiniętej świadomości, zarówno mieszkańców, jak i władz lokalnych, potrzeby, a wręcz konieczności wspólnego działania i odpowiedzialności za sprawę gminy.

Wyniki badań nie napawają zbytnim optymizmem. Wskazują one raczej na niewielki stopień otwartości i gotowości władz do uwzględniania opinii, sądów innych zainteresowanych stron (mieszkańców, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców itp.) nie mówiąc już o wspólnym wypracowywaniu rozwiązań czy też przyjęciu tych proponowanych przez jedną ze stron. Działania partycypacyjne ograniczają się praktycznie do obligatoryjnych jej przejawów. Nierzadko nawet w tym zakresie jest ona torpedowana np. poprzez zbyt krótki czas na zgłaszanie konsultacji, nieuwzględnianie wypracowanych rozwiązań czy też brak zaufania czy skłonności do współdziałania z partnerami społecznymi.

Mimo wszystko jej znaczenie w działalności władz wydaje się bezdyskusyjne. Władza publiczna przestaje być anonimowa i choćby tylko w niewielkim stopniu, ale sygnalizuje, że może się podjąć szerszej współpracy. Przede wszystkim jednak złamany zostaje monopol władzy powstały na bazie przekonania, że legitymacja uzyskana od mieszkańców w wyborach nie wymaga już włączania ich w bieg spraw publicznych w jakiegokolwiek formie. Rozwinięta partycypacja jest również przejawem odpowiedzialności władz za edukację mieszkańców w zakresie uczestnictwa w demokratycznych strukturach państwa, ponieważ to właśnie one dysponują szerokim wachlarzem różnorodnych narzędzi aktywizacji społecznego potencjału. Nie oznacza to jednak, że społeczności lokalne mogą pozostać bierne i wyczekujące na ruch ze strony władz. Inicjatywy oddolne wielokrotnie wytrącają władze z letargu, zmuszając je tym samym do właściwego zarządzania jednostką.

## Lietartura

- Czaputowicz J., *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego” 2010, nr 1-2.
- Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Gawłowski R., *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sektor publiczny.pl [www.samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/452991,co\\_daje\\_komunikacja\\_i\\_partycypacja\\_spoleczna.html](http://www.samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991,co_daje_komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.html) [1.06.2012].
- Jak organizować partycypację?*, IBiRAS, Poznań, [www.ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje](http://www.ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje) [4.05.2012].
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012 (w przygotowaniu).
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa 2008.

- Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami*, rozmowa z prof. M. Kuleszą, Portal Samorządowy.pl, [www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659\\_0.html](http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659_0.html) [8.06.2012].
- Potoczek A., *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje” 2011, nr 2.
- Sartorius W., Pietras K., Mierzejewski M., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2009.

**Jan Kaźmierski**

Uniwersytet Łódzki

## **Specjalne strefy ekonomiczne a rozwój klastrów**

***Streszczenie.** Specjalne strefy ekonomiczne są instrumentem polityki regionalnej. Z tego punktu widzenia powinny być traktowane jako wyraz interwencjonizmu państwa. Są obszarami, w ramach których inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. Przeprowadzone badania i praktyka dowodzą, że ich funkcjonowanie stwarza korzystne warunki rozwoju dla klastrów, natomiast rozwój klastrów może stanowić czynnik dynamizujący działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej.*

*Koncepcja przekształcenia (po 2020 r.) specjalnych stref ekonomicznych w klastry, pomimo entuzjastycznych komentarzy instytucji rządowych, wydaje się mało realna. Istnieje bowiem szereg barier mających swoje źródło w specyfice polskiej gospodarki.*

*Autor analizuje ten problem, bazując na studiach literaturowych i statystycznych oraz na wynikach własnych badań ankietowych i dokumentacyjnych, przeprowadzonych w regionie łódzkim. Wnioski i konkluzje z badań mogą być odniesione również do innych regionów Polski.*

***Słowa kluczowe:** specjalne strefy ekonomiczne, klastry, korzyści ekonomiczne, rozwój regionu, wspieranie rozwoju klastrów*

### **1. Wprowadzenie**

Pojawienie się w Polsce specjalnych stref ekonomicznych (SSE), jako instrumentu polityki regionalnej, było związane z potrzebą aktywnego stymulowania rozwoju poszczególnych regionów poprzez nakierowanie na ich obszar strumieni inwestycji. Z tego punktu widzenia specjalne strefy ekonomiczne powinny być traktowane jako wyraz interwencjonizmu państwa, którego założonym efektem

ma być wyrównywanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów poprzez aktywne wpływanie na uwarunkowania gospodarcze i społeczne. Funkcjonowanie SSE w Polsce, jako formy pomocy publicznej, praktycznie od samego ich powstania było zagadnieniem, które miało także swoje znaczenie w gospodarczych relacjach międzynarodowych naszego kraju.

Specjalne strefy ekonomiczne stały się dość atrakcyjne (zarówno dla inwestorów zagranicznych, jak i przedsiębiorstw krajowych) zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Inwestorów przyciągały niewątpliwie ulgi podatkowe oraz możliwość skorzystania z pomocy publicznej, jednak w wielu przypadkach bodźcem do podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności w SSE była nieodległa już perspektywa likwidacji tego typu obszarów inwestycyjnych. Oprócz zachęt o charakterze fiskalnym, do najczęściej wymienianych przyczyn inwestowania w polskich strefach należą: atrakcyjne położenie geograficzne, chłonny rynek wewnętrzny, relatywnie niskie koszty pracy, wysoko wykwalifikowana kadra kierownicza i inżynierska, duże zaangażowanie lokalnych władz oraz ich pomoc dla inwestorów.

Doceniając dotychczasowe efekty funkcjonowania w naszym kraju wszystkich czternastu specjalnych stref ekonomicznych, w sierpniu 2008 r. wydłużono okres ich działalności do 2020 r. i rozszerzono łączny obszar dostępny dla inwestorów o dodatkowe 8 tys. hektarów. Co więcej, w przedstawionej na początku 2009 r. przez Ministerstwo Gospodarki *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, jako jeden z głównych kierunków rozwoju tych obszarów wskazano **inwestycje przyczyniające się do rozwoju klastrów oraz parków przemysłowych i technologicznych**<sup>1</sup>.

Zdaniem Ministerstwa Gospodarki, specjalne strefy ekonomiczne mogą stać się jednym z elementów realizacji regionalnych strategii innowacji i instrumentem wspierającym rozwój klastrów na poziomie regionalnym. **Klustry mogą przy tym stanowić dla samorządów lokalnych istotny element strategii przyciągania inwestorów** – specjalizacja branżowa może bowiem wyróżnić gminę, powiat, województwo na tle ofert lokalizacyjnych innych regionów. Inicjowanie i wspieranie rozwoju klastrów w specjalnych strefach ekonomicznych może zatem przyczynić się do utrwalania długookresowych korzyści wynikających ze stworzenia atrakcyjnych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w strefach, także po formalnym zakończeniu ich funkcjonowania.

Artykuł powstał głównie na bazie empirycznych badań własnych autora, realizowanych w latach 2009-2011 oraz studiów źródłowych przeprowadzanych głównie metodą *desk research*. Badania dotyczyły polityki i instrumentów wspierania klastrów w aspekcie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w regionie

<sup>1</sup> *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, MG, Warszawa 2009, s. 12; *Specjalne strefy ekonomiczne*, Raport KPMG, Warszawa 2009, s. 11.

łódzkim, potraktowanym jako studium przypadku. Wnioski i konkluzje mogą być jednak odnoszone również do innych regionów kraju.

## 2. Rola i efekty działalności specjalnych stref ekonomicznych

Formalnie rzecz biorąc, polskie specjalne strefy ekonomiczne (SSE) to wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, w ramach których inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. W sensie ekonomicznym SSE to jeden z instrumentów polityki gospodarczej państwa<sup>2</sup>.

Celem funkcjonowania SSE jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego wybranych obszarów kraju, w szczególności poprzez<sup>3</sup>:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej,
- rozwój nowych rozwiązań technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce,
- rozwój eksportu,
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług,
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej,
- tworzenie nowych miejsc pracy.

SSE nie są polskim wynalazkiem. Funkcjonują w wielu krajach. Przedsiębiorcy korzystają w nich przede wszystkim z tzw. wakacji podatkowych, ale dostępne są w nich również inne przywileje, jak na przykład: uproszczone procedury administracyjne lub dostęp do rozwiniętej infrastruktury. W Polsce zaczęły powstawać od 1995 r., przy czym magnesem przyciągającym inwestorów do tych obszarów była nie tyle odpowiednia lokalizacja i dobrze rozwinięta infrastruktura, ile zachęty fiskalne w postaci zwolnień z podatku dochodowego. Ponieważ podstawowym celem ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, warunkiem uzyskania pomocy publicznej w takiej strefie było poniesienie odpowiednio wysokich nakła-

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat definicji SSE, ich historii, form, funkcjonowania na świecie itp. w polskiej literaturze przedmiotu, m.in. w: A. Durski, *Strefy uprzywilejowane w gospodarce światowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, z. 10, s. 93-104; A. Bazydło, M. Smętkowski, *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe różnicowanie instrumentu*, w: *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*, red. E. Kryńska, Warszawa 2000, s. 17-33; E. Sajdłowska-Martini, R. Calak, *Specjalne strefy ekonomiczne w wybranych krajach i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 5, s. 14-17.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. nr 123, poz. 600.

dów inwestycyjnych, utworzenie wymaganej liczby nowych miejsc pracy, a także prowadzenie działalności gospodarczej przez okres nie krótszy niż 5 lat<sup>4</sup>.

Zgodnie z raportem ONZ<sup>5</sup>, tworzenie lub rozwój specjalnych stref ekonomicznych jest jednym z najnowszych, powszechnych trendów w promowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zauważalną tendencją w krajach wysoko rozwiniętych jest bowiem wykorzystywanie ulg podatkowych jako narzędzia stymulowania działalności innowacyjnej. Działania te mają na celu promowanie działalności badawczo-rozwojowej oraz wdrażania innowacyjnych technologii, które są postrzegane jako narzędzie budowania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw.

Obecnie w Polsce funkcjonuje 14 specjalnych stref ekonomicznych. Obejmują tereny położone w 129 miastach i 174 gminach, łączna powierzchnia SSE to ponad 12,6 tys. hektarów. Około 69% zainwestowanego w SSE kapitału pochodzi z pięciu krajów: Niemiec (17,92%), Polski (17,22%), USA (13,36%), Japonii (12,21%) i Włoch (7,97%). Następne pięć państw, z których pochodzi najwięcej zainwestowanego w SSE kapitału to: Holandia, Francja, Korea Południowa, Szwecja i Cypr<sup>6</sup>.

Na podstawie danych opublikowanych przez Ministerstwo Gospodarki można wywnioskować, że w ostatnich latach specjalne strefy ekonomiczne wprawdzie negatywnie odczuły wpływ kryzysu finansowego oraz spowolnienia gospodarczego w Polsce, to jednak najważniejsze efekty ich funkcjonowania w skali kraju można podsumować następująco<sup>7</sup>:

1. W ciągu 15 lat istnienia specjalne strefy ekonomiczne znacznie zwiększyły swój zasięg, obejmując niekiedy obszary leżące w dużej odległości od „macierzystego” województwa; za rekordowe pod tym względem można uważać Tarnobrzeską SSE i Starachowicką SSE, które mają swoje podstrefy aż w pięciu województwach.

2. Łączne nakłady inwestycyjne poniesione do końca 2010 r. wyniosły ponad 73 mld zł, z czego najczęściej przypadło na Katowicką SSE (23%), Wałbrzyską SSE (16,5%) i Łódzką SSE (11%). Warto także zwrócić uwagę na fakt, że w latach 2002-2007 średnioroczne tempo przyrostu inwestycji w SSE wynosiło 31%, natomiast w latach 2008-2010 – zaledwie 8%.

3. Według danych z końca grudnia 2011 r., łączne zatrudnienie we wszystkich strefach wynosiło ponad 225 tys. osób (z czego 74% przypadało na nowe miejsca

---

<sup>4</sup> Okres ten ulega skróceniu do 3 lat w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

<sup>5</sup> World investment report 2011, United Nations Conference on Trade and Development, [www.unctad-docs.org](http://www.unctad-docs.org) [25.06.2012].

<sup>6</sup> M. Gryczka, *W kwestii przekształcenia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w struktury klastrów*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2011, nr 8.

<sup>7</sup> *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, MG, Warszawa 2010.



pracy, a niespełna 26% na utrzymanie), przy czym największy udział w tworzeniu miejsc pracy w ostatniej dekadzie miały strefy: katowicka, wałbrzyska i tarnobrzeńska.

4. Obszar udostępniony przedsiębiorcom to ponad 12,5 tys. ha uzbrojonych terenów inwestycyjnych, przy czym obszar poszczególnych stref kształtował się w przedziale od kilkuset do ponad 1600 ha. Jeśli chodzi o stopień zagospodarowania gruntów, to mieścił się on w przedziale między 51% a 79% (średnia na koniec 2009 r. wynosiła 67,5%).

5. Na jeden hektar terenu zagospodarowanego przez inwestorów, mających zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej, przypadało średnio 10 mln zł zainwestowanego kapitału i 31 miejsc pracy.

6. Biorąc pod uwagę strukturę branżową, największy strumień inwestycji napłynął do branży motoryzacyjnej (prawie 17,5 mld zł, co stanowiło ponad 26% wszystkich nakładów inwestycyjnych w specjalnych strefach ekonomicznych), przy czym najwięcej dużych inwestycji tego typu ulokowano w strefach: legnickiej, katowickiej i wałbrzyskiej. Inne licznie reprezentowane rodzaje działalności to produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych (9,6%), wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (9%) i wyroby gotowe z metali, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (7,4%).

7. Prawie 70% kapitału zainwestowanego w specjalnych strefach ekonomicznych pochodziło z pięciu krajów, a mianowicie: z Niemiec, Polski, Stanów Zjednoczonych, Japonii i Włoch. Inwestycje niemieckie dominują w strefach legnickiej i kamiennogórskiej (ich udział w całkowitych nakładach inwestycyjnych wyniósł odpowiednio: 75% i 70%), natomiast najwięcej inwestycji krajowych ulokowano w strefach: suwalskiej, starachowickiej, słupeckiej i krakowskiej.

### **3. Specjalne strefy ekonomiczne a klastry – potencjalne korzyści**

Cechą charakterystyczną SSE jest rozproszona struktura i lokalizacja na terenie kilku administracyjnych jednostek terytorialnych (województw, powiatów, gmin i miast). W związku z tym na terenie danej strefy mogą się rozwijać inicjatywy klastrowe grupujące podmioty w różnych regionach należących do strefy. Analizy wskazują, że zasięg geograficzny klastrów z reguły nie pokrywa się z zasięgiem terytorialnym specjalnych stref ekonomicznych. Nie stanowi to jednak przeszkody dla rozwijania w strefach współpracy w ramach klasteringu. Nie brakuje na to przykładów w wielu strefach w Polsce.

Jak dowiodły przeprowadzone badania, działalność w ramach SSE sprzyja powstawaniu powiązań kooperacyjnych w regionie objętym strefą. Zarówno

w odniesieniu do działalności podstawowej (dostaw materiałów, komponentów do produkcji itp.), jak i pomocniczej (ochrona, serwis sprzątający, catering itp.). Ponadto bliskość kooperantów z branży i możliwość tworzenia trwałych powiązań w ramach sieci kooperacyjnych stanowi jedną z głównych zalet funkcjonowania w strefie. Powiązania kooperacyjne, obejmujące również jednostki naukowe i jednostki publiczne, mogą stanowić podstawę do dalszego rozwoju współpracy w formie kooperacji klastrowej, wykraczającej poza obszar SSE. Natomiast fakt, że jednym z rezultatów działalności SSE jest rozwój obszarów branżowo wyspecjalizowanych, może się stać załączkiem tworzenia klastrów przemysłowych o wyraźnie sektorowym charakterze.

Występowanie w otoczeniu SSE silnych powiązań o charakterze klastrowym może w znaczący sposób wspomagać strefy w przyciąganiu inwestycji do danego regionu. Występowanie powiązań klastrowych stanowi bowiem dodatkową „infrastrukturę” danego regionu, która w znaczący sposób może sprzyjać prowadzeniu działalności gospodarczej na danym terenie.

Rozwój klastrów z założenia jest wyrazem optymalizacji efektów działalności SSE. Innymi słowy, im lepiej i sprawniej działa struktura klastrowa, tym więcej jest korzyści dla strefy i regionu. Dlatego też, zdaniem Ministerstwa Gospodarki, potrzebne jest silniejsze powiązanie polityki klastrowej z rozwojem SSE, które oferują preferencyjne warunki prowadzenia działalności gospodarczej i skupiają firmy specjalizujące się w poszczególnych branżach. Sprzyjać temu ma także przyjazne środowisko do powstawania więzi kooperacyjnych między przedsiębiorcami zlokalizowanymi w strefach. Jednocześnie rozwój klastrów może stanowić czynnik dynamizujący działalność gospodarczą w SSE oraz zapewniać długookresowe korzyści dla funkcjonujących w ich ramach przedsiębiorstw, przekładając się także na wzrost konkurencyjności i innowacyjności regionów.

#### **4. Czy specjalne strefy ekonomiczne staną się klastrami – trochę pesymizmu**

Obecnie klastry są co prawda ważną, ale tylko częścią struktur funkcjonujących w ramach SSE. Okazuje się, że Ministerstwo Gospodarki (MG) chce pójść o krok dalej – planuje przekształcić specjalne strefy ekonomiczne w klastry, mając nadzieję, że przy współudziale ośrodków naukowych i przedsiębiorców uda się zrealizować to przedsięwzięcie po 2020 r. Mimo że w niektórych strefach nie zaobserwowano utworzonych struktur klastrowych, eksperci MG są przekonani, że szczegółowa analiza, uwzględniająca m.in. identyfikację zagęszczeń dzia-

łałości gospodarczej w różnych regionach Polski, wykaże potencjalne klastry w poszczególnych strefach.

Jakkolwiek specjalne strefy ekonomiczne okazały się stosunkowo efektywnym katalizatorem inwestycji w naszym kraju, otwarte wciąż pozostaje pytanie: czy dzięki utworzeniu tych obszarów rzeczywiście osiągnięto wszystkie bądź przynajmniej większość założonych wcześniej celów? Mimo że przedstawiciele sfer rządowych, a zwłaszcza urzędnicy Ministerstwa Gospodarki i Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, przedstawiają efekty funkcjonowania SSE w sposób wręcz entuzjastyczny, to jednak nie wydają się one zadowalające, zwłaszcza w aspekcie obecnych planów przekształcenia stref w struktury klastrowe.

Jak zauważono, jednym z najbardziej oczekiwanych rezultatów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce miało być przyciągnięcie inwestorów zagranicznych. Na podstawie wymienionych wcześniej efektów można przyjąć, że pomimo licznych zachęt, SSE nie przyciągnęły jednak zbyt wielu inwestycji z sektorów zaawansowanych technologii (z wyjątkiem branży lotniczej i teleinformatycznej) ani związanych z nowoczesnymi usługami, zaś ośrodki obsługi działalności gospodarczej oraz nieliczne centra badawczo-rozwojowe tworzone są tylko w dużych aglomeracjach (Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań, Trójmiasto) lub w ich najbliższym otoczeniu.

Choć Polska jest nadal oceniana jako obszar atrakcyjny z punktu widzenia lokalizacji projektów z sektora wysoko zaawansowanych usług, to dotychczasowy napływ tego rodzaju zagranicznych inwestycji bezpośrednich należy uznać za niezadowalający. Spośród wielu przyczyn tego stanu rzeczy można wymienić: nieumiejętność wykorzystywania środków na rozwój, niedobór wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych kadr czy relatywnie niewielką mobilność pracowników w Polsce.

Za zjawisko negatywne z punktu widzenia zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym regionów należy także uznać obserwowane „przenoszenie przywilejów” w miejsca wskazane przez inwestorów i tworzenie tzw. podstref specjalnych stref ekonomicznych. W praktyce inwestorzy często wręcz uzależniają decyzję o rozpoczęciu inwestycji od tego, czy wybrana przez nich lokalizacja zostanie włączona do specjalnej strefy ekonomicznej. W rezultacie w „macierzystych” specjalnych strefach ekonomicznych lokalizowane są przedsiębiorstwa z branż tradycyjnych, w dużej części oparte na technologiach pochodzących z importu, natomiast w podstrefach zlokalizowanych w pobliżu dużych aglomeracji powstają centra nowoczesnych usług. Wydaje się, że zjawisko to jest oczywistym zaprzeczeniem jednego z podstawowych celów funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, jakim miała być aktywizacja gospodarcza oraz dywersyfikacja struktury produkcji w regionach.

Spośród wielu barier, jakie pojawiają się w związku z koncepcją przekształcenia stref w klastry, należy również wymienić<sup>8</sup>:

– niewystarczającą infrastrukturę, przy czym chodzi nie tylko o infrastrukturę produkcyjną czy transportową, ale też o infrastrukturę teleinformatyczną i biurową, bez której trudno wyobrazić sobie rozwój nowoczesnych gałęzi produkcji i możliwość świadczenia wysoko zaawansowanych usług. Brak takiej infrastruktury stanowi istotne utrudnienie dla przedsiębiorstw nastawionych na eksport. W znacznym stopniu utrudnia także nawiązywanie kontaktów kooperacyjnych i efektywne funkcjonowanie klastrów,

– przewagę celów marketingowo-promocyjnych nad celami związanymi z dążeniem do osiągnięcia efektów synergii. Dotyczy to dużej części inicjatyw klastrowych oraz klastrów już działających. Trudno jest dostrzec z ich strony konkretne działania zmierzające np. do wspólnego opracowywania innowacji produktowych czy technologicznych,

– słabe powiązania przedsiębiorstw ze sferą nauki, a zwłaszcza z uniwersytetami i jednostkami badawczo-rozwojowymi. Z doświadczeń takich krajów, jak: USA i Kanada wynika, że warunkiem niezbędnym do powstawania klastrów jest duże zaangażowanie uczelni wyższych, lokalnych stowarzyszeń przemysłowych i handlowych, a także korporacji transnarodowych, które w klastrach często lokują swoje oddziały i centra badawczo-rozwojowe, przyczyniając się jednocześnie do intensyfikacji działalności proinnowacyjnej oraz powstawania nowych firm technologicznych,

– znaczne, jak sygnalizowano, rozproszenie geograficzne klastrów oraz ich „powielanie się” w ramach jednego regionu, co należy uznać za zjawisko negatywne, zarówno w aspekcie budowania marki i pozycji konkurencyjnej klastrów, jak i możliwości przyciągania przez nie nowych uczestników.

Na przedstawione bariery nakładają się również inne, mające swoje źródło w specyfice polskiej rzeczywistości gospodarczej i ślepego przenoszenia na nasz grunt rozwiązań sprawdzonych w innych krajach, co niekiedy przynosi skutki odwrotne do zamierzonych. Wypracowana przez instytucje Unii Europejskiej polityka klastrowa, wdrażana jest u nas od szeregu lat bezkrytycznie przez instytucje państwowe. Jest ona niedopasowana do realiów polskiej gospodarki, do naszych warunków społeczno-gospodarczych, a przez to nieefektywna.

W rezultacie trudno jest mówić, że zjawisko klasteringu w Polsce jest dojrzałe. Z przeprowadzonych badań wynika, że większość z działających obecnie klastrów ma raczej charakter „załączków” aniżeli dojrzałych struktur. Wynika to również z niewłaściwego ukierunkowania polityk regionalnych, które często odgórnie typują branże otrzymujące wsparcie.

<sup>8</sup> Wyniki własnych badań empirycznych korespondują również ze spostrzeżeniami zawartymi w: M. Gryczka, op.cit.

## 5. Podsumowanie

Specjalne strefy ekonomiczne stanowią niewątpliwie dobre narzędzie do tworzenia współpracy w ramach sieci powiązań kooperacyjnych, które mogą stanowić bazę do inicjowania struktur o charakterze klastrowym. Występowanie w otoczeniu SSE silnych powiązań o charakterze klastrowym może ponadto w znaczący sposób wspomagać strefy w przyciąganiu inwestycji do danego regionu. Występowanie powiązań klastrowych stanowi bowiem dodatkową „infrastrukturę” danego regionu, która w znaczący sposób może sprzyjać prowadzeniu działalności gospodarczej na danym terenie.

Analiza dotychczasowego rozwoju SSE w Polsce pokazuje, że trudno jednoznacznie stwierdzić, czy będą się one przekształcały w struktury klastrowe po wygaśnięciu dotychczasowych przywilejów po 2020 r. Wskazują na to następujące przesłanki: w strefach prowadzona jest głównie działalność produkcyjna w branżach tradycyjnych (często przez lokalne oddziały korporacji transnarodowych), relatywnie rzadko prowadzone są w nich prace badawczo-rozwojowe (a jeśli już, to najczęściej w ramach podstref w dużych aglomeracjach). Rządowe plany przekształcenia specjalnych stref ekonomicznych w struktury klastrowe należy więc raczej zaliczyć do mało realnych, bowiem takich prognoz nie uzasadnia ani dotychczasowy rozwój SSE, ani też uzyskane efekty funkcjonowania klastrów w Polsce.

Do tej pory jednostki zarządzające poszczególnymi SSE kładły nacisk na modernizację i rozwój infrastruktury technicznej dla przedsiębiorców inwestujących na terenie stref. Wydaje się, że kolejnym krokiem w ramach dalszego funkcjonowania stref powinno być wyposażenie jednostek zarządzających SSE w narzędzia umożliwiające skuteczne wspieranie rozwoju powiązań klastrowych w otoczeniu SSE. Jednym z możliwych narzędzi mogłoby być wspieranie działalności klastrów z dochodów podmiotów zarządzających SSE, a więc na tych samych zasadach, jakie dotyczą rozwijania infrastruktury technicznej w strefach. Już w tej chwili istnieją ku temu ogólne podstawy prawne, bowiem jednym z bezpośrednich celów każdej ze stref jest wspieranie rozwoju powiązań klastrowych. Niemniej jednak ogólne podstawy prawne powinny zostać tak doprecyzowane, aby dać podmiotom zarządzającym SSE jednoznaczną podstawę do inwestowania i wspierania infrastruktury klastrowej.

O powodzeniu klastrów decyduje w dużej mierze zdolność do skojarzenia oraz przekonania do współpracy jak najszerszej grupy podmiotów reprezentujących biznes, ale także władz lokalnych i jednostek naukowych. W perspektywie długofalowej zarówno klastry, jak i SSE mogłyby czerpać znaczące korzyści ze wzajemnej synergii. Podmioty zarządzające SSE mogłyby przy tym pełnić funk-

cję jednostki inicjującej, wspierającej i/lub współfinansującej tworzenie się organizacji klastrowych w ramach danej SSE oraz w jej otoczeniu.

Należy jednak pamiętać, że powiązania w postaci klastrów oraz specjalne strefy ekonomiczne to dwie różne koncepcje rozwoju przedsiębiorczości, których podstawowym wspólnym mianownikiem jest zwiążanie działalności z określonym regionem. Daje to możliwości wzajemnego wspierania się obu tych struktur w realizacji swoich celów, dzięki czemu możliwe jest uzyskanie efektu synergii. W szczególności dla stref, które dotychczas kusily inwestorów głównie możliwością uzyskania zwolnienia podatkowego, klastry funkcjonujące w ich otoczeniu mogą stanowić dodatkowe, bardzo atrakcyjne narzędzie przyciągania nowych przedsiębiorców.

Jednakże aby klastry mogły skutecznie pełnić tę funkcję, potrzebują wsparcia na etapie rozruchu i rozwoju. Dopiero klastry osiągające odpowiednią masę krytyczną dają szansę na samofinansowanie i przyciąganie nowych przedsiębiorstw do danego regionu. Natomiast obecnie udział środków publicznych w finansowaniu rozruchu działalności klastrów w Polsce jest minimalny, wielokrotnie niższy niż w innych krajach europejskich. Ponadto środki z funduszy UE dedykowane dla klastrów są w praktyce niedostępne ze względu na nieprzystające do rzeczywistości kryteria ich przyznawania. W rezultacie wydaje się, że właśnie strefy mogłyby odegrać znaczącą rolę we wspieraniu rozruchu i rozwoju klastrów w swoich regionach.

## Literatura

- Bazydło A., Smętkowski M., *Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu*, w: *Polskie specjalne strefy ekonomiczne*, red. E. Kryńska, Warszawa 2000.
- Corona L., Doutriaux J., Mian S.A., *Building Knowledge Regions in North America. Emerging Technology Innovation Poles*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton 2006.
- Durski A., *Strefy uprzywilejowane w gospodarce światowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, z. 10.
- Gryczka M., *W kwestii przekształcenia specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w struktury klastrowe*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 2011, nr 8.
- Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, MG, Warszawa 2010.
- Kaźmierski J., *Logistyka a rozwój regionu*, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Kaźmierski J., *Prokonkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych*, „Logistyka” 2010, nr 4.
- Kaźmierski J., *Clusters as a symptom of developing functions of logistics in region*, „Scientific Journal – Service Management” 2010, Vol. 6, No. 633.
- Kaźmierski J., *Generatory innowacji*, „Eurologistics” 2011, nr 3.
- Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, MG, Warszawa 2009.
- Porter M.E., *Clusters and the New Economics of Competition*, „Harvard Business Review”, November-December 1998.
- Sajdłowska-Martini E., Calak R., *Specjalne strefy ekonomiczne w wybranych krajach i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 5.
- Specjalne strefy ekonomiczne*, Raport KPMG, Warszawa 2009.

**Rafał Klóska**

Uniwersytet Szczeciński

## **Statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce – w ujęciu regionalnym**

***Streszczenie.** Celem artykułu jest statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce. Ze względu na przyjęte kryterium ogólne zbudowano ranking województw oraz przeprowadzono analizę skupień celem wyodrębnienia podgrup o podobnym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego.*

***Słowa kluczowe:** rozwój społeczno-gospodarczy, ranking, grupowanie, statystyczna analiza*

### **1. Wprowadzenie**

Ze statystycznego punktu widzenia rozwój społeczno-gospodarczy – stanowiący merytoryczny przedmiot analizy przedstawionej w niniejszym artykule – jest pewną wielowymiarową charakterystyką, której sposób mierzenia pozostaje niejednoznaczny, a ze względu na nieprecyzyjność tego typu terminów, najczęściej zakłada się daleko idącą zgodę powszechną co do ich znaczenia. Wyniki badań determinuje w głównej mierze ostateczna lista zmiennych diagnostycznych oraz wybór miary odległości i metody grupowania (przy grupowaniu) oraz formuły agregacji (przy porządkowaniu liniowym). W związku z istnieniem wielu formuł normalizacji zmiennych, sposobów określania wag, metod uśredniania wartości znormalizowanych, sposobów ustalania współrzędnych obiektu odniesienia i formuł obliczania odległości, w literaturze naukowej opisano szereg różnych miar agregatowych (wykorzystywanych w praktyce m.in. do sporządza-

nia różnego typu rankingów). Należy zatem pamiętać, że różne formuły agregacji mogą dawać różne końcowe wyniki, nawet w odniesieniu do kryterium ogólnego reprezentowanego przez tę samą listę zmiennych diagnostycznych. Ostateczna lista zmiennych uwzględnionych w badaniu ma jednak decydujące znaczenie przy klasyfikacji obiektów, a więc powinna być przedyskutowana w gronie ekspertów i uznana za najlepiej reprezentującą analizowane zagadnienie.

Ze względu na przesłanki merytoryczne oraz dostępność danych statystycznych, jako zmienne determinujące poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce uwzględniono – przedyskutowane w gronie ekspertów – następujące cechy statystyczne<sup>1</sup>:

- $X_1$  – ludność na 1 km<sup>2</sup>,
- $X_2$  – przyrost naturalny na 1000 osób,
- $X_3$  – pracujący na 1000 osób,
- $X_4$  – podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności,
- $X_5$  – nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł,
- $X_6$  – mieszkania oddane do użytkowania na 1000 osób,
- $X_7$  – przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w zł,
- $X_8$  – studenci na 10 tys. ludności,
- $X_9$  – widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych na 1000 osób,
- $X_{10}$  – samochody osobowe zarejestrowane na 1000 osób,
- $X_{11}$  – PKB w zł na 1 mieszkańca w 2009 r.,
- $X_{12}$  – stopa bezrobocia rejestrowanego %.

## 2. Wyniki badań

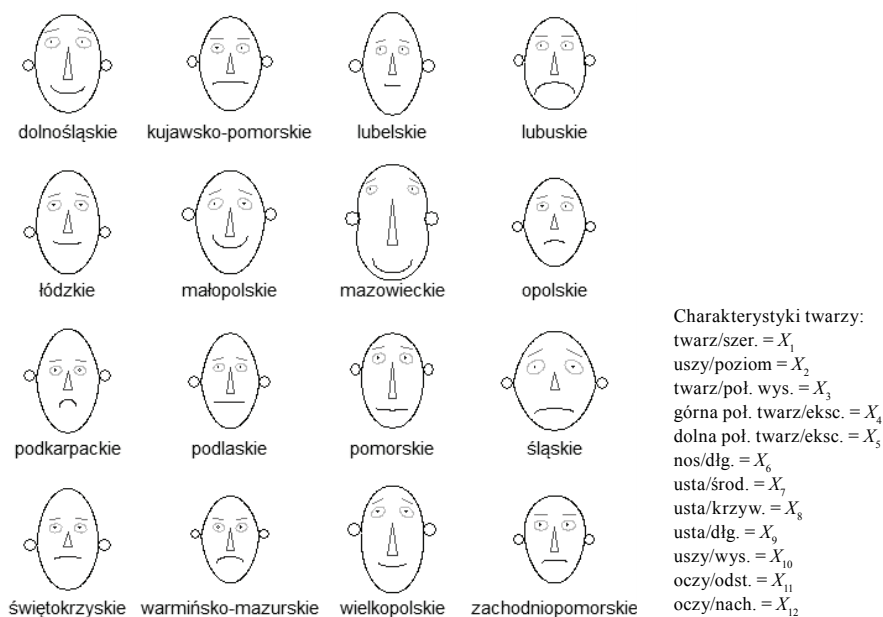
Celem wizualizacji analizowanych danych wielowymiarowych<sup>2</sup> wykorzystano wielowymiarowe wykresy obrazkowe, jako jedne z lepszych ogólnych technik eksploracyjnej analizy danych. Twarze Chernoffa pozwalają obserwacje wielowymiarowe przedstawić w postaci zarysów ludzkich twarzy, ponieważ każda z wykorzystywanych w badaniu zmiennych diagnostycznych stanowi odpowiednią charakterystykę twarzy, jest nią np. krzywizna ust, długość nosa, poziom

<sup>1</sup> Dane statystyczne – o ile nie wskazano inaczej – obrazują stan na koniec 2010 r. a pochodzą z: *Rocznik statystyczny województw 2011*, GUS, Warszawa 2011, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [5.06.2012].

<sup>2</sup> Fakt opisywania każdego z 16 województw, przy wykorzystaniu dwunastu tych samych zmiennych diagnostycznych, daje 16 obiektów w przestrzeni dwunastowymiarowej.



położenia uszu, spłaszczenie twarzy<sup>3</sup>, i tym samym ewentualne podobieństwo analizowanych w badaniu województw w Polsce można oceniać na podstawie podobieństwa twarzy zdefiniowanych za pomocą branych pod uwagę dwunastu cech statystycznych. Na przykład można zauważyć (zob. rys. 1), że województwo zachodniopomorskie jest podobne do województwa kujawsko-pomorskiego czy też do województwa lubuskiego, a nie jest podobne do województwa mazowieckiego, województwo dolnośląskie jest podobne do województwa pomorskiego, a nie jest podobne do województwa warmińsko-mazurskiego.



Rysunek 1. Twarze Chernoffa

Źródło: opracowanie własne.

Chcąc ustalić liniowy porządek województw z punktu widzenia przyjętego kryterium ogólnego, jakim jest poziom rozwoju społeczno-gospodarczego reprezentowany przez cechy uwzględnione w badaniu, wykorzystano – metodycznie zbieżny ze wskaźnikiem rozwoju społecznego HDI, promowanym na świecie

<sup>3</sup> Przyporządkowanie cech poszczególnym elementom twarzy przyjęto jako domyślnie proponowane przez program STATISTICA firmy StatSoft, za pomocą którego wykonano wszystkie niezbędne obliczenia na potrzeby niniejszego artykułu.

przez ONZ – wchodzący w skład metod porządkowania liniowego: względny współczynnik rozwoju, wyrażony wzorem<sup>4</sup>:

$$W_i = \frac{100}{m} \sum_{j=1}^m \alpha_j x'_{ij} \quad (1)$$

gdzie:

$W_i$  – względny współczynnik rozwoju,

$m$  – liczba cech statystycznych branych pod uwagę w badaniu,

$\alpha_j$  – waga  $j$ -ej zmiennej,

$x'_{ij}$  – znormalizowane metodą unitaryzacji wartości cech statystycznych

branych pod uwagę w badaniu.

Jest to miara agregatowa stanowiąca średnią arytmetyczną ze zmiennych diagnostycznych sprowadzonych do porównywalności poprzez unitaryzację, przy czym algorytm dla stymulant jest następujący:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}} \quad (2)$$

a dla destymulant:

$$x'_{ij} = \frac{\max\{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max\{x_{ij}\} - \min\{x_{ij}\}} \quad (3)$$

Identyfikując charakter każdej z dwunastu wykorzystywanych w badaniu zmiennych diagnostycznych, z uwagi na ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy przyjęto, że jedynie stopa bezrobocia rejestrowanego w % ( $X_{12}$ ) to destymulanta, a pozostałe cechy to stymulanty.

Analiza przedstawionych w tabeli 1 wartości względnego współczynnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego  $W_i$ , otrzymanych w wyniku nieważonych średnich wartości znormalizowanych metodą unitaryzacji zmiennych  $X_1, X_2, \dots, X_{12}$  pomnożonych przez 100, lokuje np. zachodniopomorskie na 9. pozycji. Należy mieć bowiem świadomość, że wyższa wartość wykorzystywanego względnego współczynnika rozwoju  $W_i$ , to wyższe miejsce w sporządzonym rankingu i w związku z tym pierwsze trzy miejsca zajęły odpowiednio: mazowieckie, wielkopolskie i pomorskie, tuż za tzw. podium uplasowało się dolnośląskie, a listę zamyka warmińsko-mazurskie. Widoczne są jednak różnice w poziomie

<sup>4</sup> Por. A. Sokołowski, *Analizy wielowymiarowe*, Materiały kursowe StatSoft Polska, Kraków 2005, s. 19-20.

rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce, ponieważ wartości zastosowanego miernika  $W_i$  są wyraźnie zróżnicowane, a typowe województwo ma względny współczynnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego  $W_p$ , w przybliżonych granicach od 20 do 58. Zdecydowana większość województw w Polsce ma wartość tego miernika poniżej średniej; warto też podkreślić, że 25% województw w Polsce ma wartość tego wskaźnika nie większą niż 25, a pozostałe 75% województw – 25 i wyższą. Z kolei 75% województw w Polsce ma wartość tego wskaźnika nie większą niż 52, a 25% województw – 52 lub wyższą. Przyjmując skalę od 0 do 100% różnica wartości zastosowanego miernika poziomu rozwoju między województwem mazowieckim – zwycięzcą rankingu – a województwem wielkopolskim (drugim w klasyfikacji) wyniosła 32 punkty procentowe, przy różnicy między województwem mazowieckim a województwem warmińsko-mazurskim (przegrany ranking) – na poziomie aż 71 punktów procentowych.

Tabela 1. Wartości względnego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i pozycja danego województwa w rankingu

Województwo	Wskaźnik $W$	Miejsce w rankingu
Mazowieckie	90	1
Wielkopolskie	58	2
Pomorskie	55	3
Dolnośląskie	53	4
Małopolskie	52	5
Śląskie	48	6
Lubuskie	37	7
Łódzkie	36	8
Zachodniopomorskie	31	9
Kujawsko-pomorskie	31	10
Opolskie	27	11
Podlaskie	26	12
Świętokrzyskie	25	13
Lubelskie	24	14
Podkarpackie	22	15
Warmińsko-mazurskie	19	16

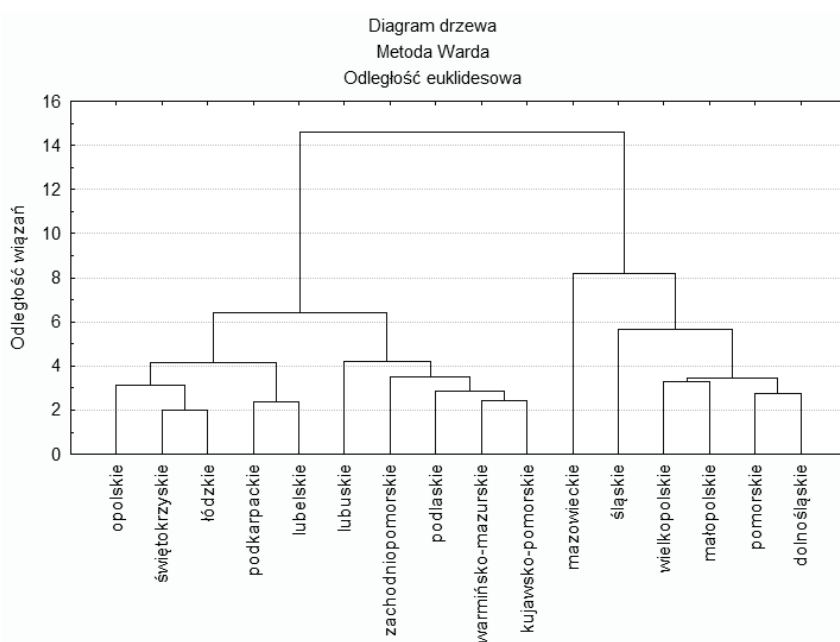
Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Celem pogrupowania województw w Polsce o podobnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowano aglomeracyjną metodę Warda, z wykorzystaniem odległości euklidesowej. Wykorzystując, znormalizowane metodą standaryzacji, zmienne diagnostyczne  $X_1, X_2, \dots, X_{12}$ , otrzymano drzewko połączeń, które przedstawiono na rysunku 2. Analizując ten dendrogram, rozsądny

wydaje się podział na dwie grupy. W skład poszczególnych skupisk wchodzi następujące województwa:

**Grupa I** – opolskie, świętokrzyskie, łódzkie, podkarpackie, lubelskie, lubuskie, zachodniopomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie.

**Grupa II** – mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, małopolskie, pomorskie i dolnośląskie.



Rysunek 2. Wyniki grupowania

Źródło: opracowanie własne.

Podjmując próbę weryfikacji uzyskanych wyników, zastosowano jednoczynnikową analizę wariancji (zob. tab. 2). Sprawdzając hipotezę zerową o całkowitym braku oddziaływania każdej z wykorzystanych zmiennych diagnostycznych na rezultaty grupowania województw w Polsce ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowano test istotności F, oparty na rozkładzie Fishera-Snedecora. Optymalną decyzją jest odrzucenie hipotezy zerowej na z góry zadeklarowanym poziomie istotności  $\alpha$ .

Tabela 2. Wybrane wyniki jednoczynnikowej analizy wariancji

Zmienna	Analiza wariancji wszystkie efekty są istotne z $p < 0,08000$	
	<i>p</i>	
$X_1$	<b>0,013094</b>	
$X_2$	0,073725	
$X_3$	0,062054	
$X_4$	<b>0,020982</b>	
$X_5$	0,074754	
$X_6$	<b>0,010271</b>	
$X_7$	<b>0,003795</b>	
$X_8$	<b>0,005701</b>	
$X_9$	<b>0,027586</b>	
$X_{10}$	<b>0,042133</b>	
$X_{11}$	<b>0,002415</b>	
$X_{12}$	<b>0,000927</b>	

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

W badaniach ekonomicznych najczęściej przyjmuje się poziomy istotności  $\alpha = 0,05$  lub  $\alpha = 0,1$ . W pierwszym przypadku trzy zmienne okazałyby się nieistotne statystycznie (zob. tab. 2), ale na poziomie jedynie nieco wyższym, ponieważ dla  $\alpha = 0,08$  i tym samym dla  $\alpha = 0,1$  wszystkie ujęte w badaniu zmienne diagnostyczne okazały się cechami istotnie różnicującymi grupy województw w Polsce, analizowane z punktu widzenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tabela 3. Wybrane statystyki opisowe w grupach ( $N = 16$ )

Grupa	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$	$X_9$	$X_{10}$	$X_{11}$	$X_{12}$	Wskaźnik <i>W</i>
	średnie												
1	93,90	0,25	335,80	908,00	5028,70	2,83	2826,97	384,00	231,30	430,88	27889,00	15,38	27,64
2	187,00	1,65	369,17	1114,00	6069,17	4,18	3268,29	525,77	347,67	465,25	39075,00	10,78	59,19
Ogół	128,81	0,77	348,31	985,25	5418,88	3,34	2992,47	437,16	274,94	443,77	32078,13	13,64	39,47

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Porównując wartości średnich grupowych, można podjąć próbę charakterystyki uzyskanych grup województw (zob. tab. 3)<sup>5</sup>. Najwyższy poziom rozwoju

<sup>5</sup> Pomocne jest uwzględnienie w tej analizie wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, mimo że nie był on brany pod uwagę w procesie podziału województw w Polsce na grupy.

społeczno-gospodarczego posiadają województwa z **grupy II**, o czym świadczy najwyższy średni poziom względnego współczynnika rozwoju wykorzystanego w badaniu oraz dużo wyższe – w porównaniu z województwami reprezentującymi grupę II – wartości średnie większości cech istotnie różnicujących grupy. Jedynie stopa bezrobocia ( $X_{12}$ ) ma średni poziom wyższy w grupie I niż w grupie II, co ze względu na specyfikę i charakter tej zmiennej (destymulanta) w analizie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego jest zjawiskiem zrozumiałym.

### 3. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić wyraźne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Z punktu widzenia zmiennych uwzględnionych w badaniu, w Polsce można zauważyć grupę sześciu województw silnie rozwiniętych społecznie i gospodarczo (z widoczną przewagą mazowieckiego) i skupienie pozostałych dziesięciu województw o dużo słabszym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Analiza wyników sporządzonego rankingu potwierdza wyraźne dysproporcje w rozwoju poszczególnych województw w Polsce. Przedstawiony opis i ocena zróżnicowania na społeczno-gospodarczej mapie rozwoju naszego kraju w ujęciu regionalnym może okazać się przydatna władzom centralnym i samorządowym przy pozyskiwaniu i przyznawaniu środków unijnych na poprawę rozwoju poszczególnych regionów oraz przy sporządzaniu strategii rozwoju.

Na zakończenie rozważań zaprezentowanych w niniejszym artykule warto podkreślić, że metody ilościowe znajdują szerokie zastosowanie w procesach analiz i diagnoz gospodarczych, a przy ich użyciu opis i ocena kształtowania się zmiennych ekonomicznych w przestrzeni stają się bardziej precyzyjne.

### Literatura

- Klóska R., *Wielowymiarowa analiza statystyczna rozwoju społeczno-gospodarczego Szczecina na tle innych miast wojewódzkich w Polsce*, w: „Region 2008. Pozyskiwanie inwestorów a rozwój regionalny”, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Klóska R., *Wyniki badań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 471.
- Kolenda M., *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielocechowych*, AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Luszniewicz A., Słaby T., *Statystyka z pakietem komputerowym STATISTICA PL. Teoria i zastosowania*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, red. A. Zeliaś, PWN, Warszawa 1989.

- 
- Młodak A., *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa 2006.
- Pociecha J., Podolec B., Sokołowski A., Zając K., *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1988.
- Rocznik statystyczny województw 2011*, GUS, Warszawa 2011, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [5.06.2012].
- Sokołowski A., *Analizy wielowymiarowe*, Materiały kursowe Statsoft Polska, Kraków 2005.
- Walesiak M., *Statystyczna analiza wielowymiarowa w badaniach marketingowych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” 1993, nr 654.





**Stanisław Korenik**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Dylematy polityki regionalnej w drugiej dekadzie XXI wieku**

***Streszczenie.** Obecnie animatorzy polityki regionalnej stanęli przed dylematem przewartościowania założeń polityki regionalnej. Znaczący wpływ na taki stan rzeczy mają współczesne przemiany w gospodarce światowej, ich kierunki i żywiołowość. Wydaje się, że w nowych założeniach polityka regionalna powinna bazować na najnowszych dziedzinach funkcjonowania mechanizmów ekonomicznych oraz endogenicznych przewagach konkurencyjnych.*

***Słowa kluczowe:** Słowa kluczowe: polityka regionalna, dylematy, rozwój regionów*

Przemiany, które zachodzą w różnych przekrojach współczesnej gospodarki, skutkują wzrostem jej złożoności i interakcji poszczególnych jej elementów. Równocześnie te przekształcenia zmieniają zasady funkcjonowania jednostek uczestniczących w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego. Postępująca ekonomizacja wszystkich dziedzin życia prowadzi do tego, że wszyscy pomału zaczynają, czy tego chcą, czy nie i czy sobie to uświadamiają, czy nie, podlegać mechanizmowi rynkowemu. W efekcie, wraz z postępującą złożonością zjawisk, w coraz mniejszym zakresie przyszłość zależy od autonomicznych decyzji, a w coraz większym zakresie jest wypadkową zjawisk występujących w globalnej gospodarce. Skutkiem tego jest nie tylko duża złożoność procesów gospodarczych, coraz większe uzależnienie od techniki, ale też wzrost niepewności. W efekcie odnosząc się do drugiego prawa dynamiki (prawa entropii) – utrzy-

manie równowagi gospodarczej prowadzi do wzrostu nieuporządkowania (chaosu). Idąc dalej, można stwierdzić, że jeżeli działamy w celu uporządkowania konkretnych zjawisk gospodarczych, to włożony wysiłek (zużyta energia), inaczej: koszty, prowadzi do wzrostu nieładu w skali całej gospodarki narodowej. Niemniej jednak każdy chce mieć jak największy wpływ na własną przyszłość i próbuje to realizować poprzez ograniczenie niepewności. Jeżeli nie wzrost złożoności powoduje, że stabilność układów gospodarczych staje się dobrem rzadkim, a niestabilność chlebem powszechnym, to gospodarka jako całość staje się środowiskiem mało sprzyjającym jej twórcy, czyli człowiekowi. Wyjściem wydaje się alienacja, przyjmująca postać autarkii, ale w takim przypadku i tak złożony system gospodarczy będzie oddziaływał na nas, a nasza zależność od niego paradoksalnie wzrośnie. W takim wypadku, chcąc decydować o swoim losie, należy dążyć do otwarcia się na gospodarkę światową, inaczej mówiąc: na chaos, wstrząsy, turbulencje itp. Poszczególne jednostki nie są w stanie podołać tym wyzwaniom, równocześnie obserwuje się osłabienie roli państwa, przy postępującej erozji jej funkcji gospodarczych. Dlatego w coraz częstszych dysputach na temat globalizacji pojawia się określenie: regionalizacja. Bez wchodzenia w rozstrzyganie dylematu, czy zjawiska te pojawiły się niezależnie, czy jedno zrodziło drugie, regionalizacja jest procesem, który ma ograniczyć wzrastającą niepewność. Realizowane jest to przez wzrost podmiotowości społeczności regionalnej. W konsekwencji pojawia się nowy podmiot uczestniczący w grze rynkowej: region ekonomiczny. Podmiot ten ze względu na swoją specyfikę, korporacyjny charakter (w wypadku samorządu terytorialnego) jest uczestnikiem mechanizmu rynkowego, który inaczej funkcjonuje niż dotychczasowi jego autorzy. Dlatego społeczność regionu, jej władze muszą się uczyć funkcjonować w nowej roli. Przy czym nauka ta, raz rozpoczęta, wydaje się nie mieć końca, gdyż otoczenie (gospodarka światowa) zmienia się coraz bardziej i należy podążać za tymi zmianami.

Próba odpowiedzi na parę dylematów (na pewno nie na wszystkie) dotyczących zmieniającej się roli regionu ekonomicznego w nowej, złożonej rzeczywistości gospodarczej (kryzysowej) jest zamiarem autora.

Wynika to z tego, że współczesna zmienna rzeczywistość rodzi coraz to nowe dylematy, które trudno było przewidzieć, prosta ekstrapolacja jest metodą zupełnie nieprzydatną, a co dopiero znaleźć na nie rozwiązanie. Czy ktoś, poza oczywiście fantastykami i w niektórych obszarach futurologami, jest w stanie odpowiedzieć, w którym kierunku pójdą procesy gospodarcze, jakie zawody będą wykonywać nasze dzieci itp. Patrząc na to, co przyniósł przełom wieków, należy w takim działaniu zachować dużą powściągliwość. Dlatego odchodząc od podejścia normatywnego, należy poczynić rozważania w kierunku uogólniającym i formułującym wątpliwości, a nie odpowiedzi. Oczywiście są obszary, w których na podstawie dostępnej wiedzy są formułowane określone zalecenia i postulaty. Gdyż konstatacją nie

może być stwierdzenie, że kiedyś było lepiej, a będzie już tylko gorzej. To prawda, że nowa rzeczywistość będzie zupełnie inna od tej, jaką znamy, ale obserwując dotychczasowy rozwój ludzkości można wykazać się umiarkowanym optymizmem. Co jest w tej nowej rzeczywistości pewne to to, że region ekonomiczny, jako podmiot procesów rynkowych, będzie zwiększał swoje znaczenie.

Jak wcześniej zostało to zaznaczone, region ekonomiczny jest ważnym elementem gospodarki narodowej. Wraz z postępem, wzrastającą złożonością zjawisk gospodarczych i dużą ich nieprzewidywalnością rośnie znaczenie wszelkich działań zmierzających do ograniczenia niekorzystnych zdarzeń. Równocześnie działalność człowieka, zasoby, kapitał różnie rozłożone są w przestrzeni kraju, co skutkuje tym, że w gospodarce narodowej występują zazwyczaj regiony lepiej i słabiej rozwinięte, które w różnym stopniu i w różny sposób oddziałują na rozwój gospodarki narodowej jako całości. Sprawia to, że władze publiczne muszą w różny sposób kształtować (różnicować) swoje działania odnośnie do poszczególnych regionów w zakresie polityki gospodarczej. Inaczej mówiąc: prowadzonej polityce gospodarczej w danym kraju należy nadać wymiar regionalny. Takie ujęcie polityki ekonomicznej określa się pojęciem „polityka regionalna”, przez które rozumie się całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów.

Polityka regionalna, jako integralna dziedzina współczesnej polityki gospodarczej państwa, jest dziedziną stosunkowo młodą, gdyż początki swoje datuje w latach 30. XX w. Wtedy to zaistniały pierwsze motywacje i przesłanki do wprowadzenia działań państwa związanych z tą polityką. W kolejnych latach wraz z rozwojem sytuacji zarówno politycznej, społecznej, jak i gospodarczej pojawiały się coraz to nowe przesłanki stosowania w szerszym zakresie polityki regionalnej. Można wręcz stwierdzić, że ich znaczenie w wielu sytuacjach – szczególnie wraz z postępującą globalizacją życia społeczno-gospodarczego – nasiliło się, często nabierając nowej jakości i silniejszych objawów. Obecnie, tj. w początkach XXI w., polityka regionalna stała się integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. W praktyce oznacza to, że większość działań gospodarczych podejmowanych przez organy władzy państwowej ma wymiar regionalny.

Według B. Winiarskiego, podstawowym celem, do którego zmierza polityka regionalna jest racjonalne kształtowanie procesu przemian struktury przestrzennego rozmieszczenia gospodarki i ludności<sup>1</sup>.

Obszar oddziaływania polityki regionalnej można określić jako działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzania i ukie-

---

<sup>1</sup> *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2000, s. 342.

runkowania rozwoju regionalnego<sup>2</sup>. Obecnie wyróżnia się dwa rodzaje polityki regionalnej<sup>3</sup>, są to:

- polityka interregionalna (międzyregionalna) jako zespół działań organów władzy centralnej wobec wszystkich lub wybranych regionów kraju,
- polityka intraregionalna (wewnątrzregionalna) jako zespół działań władz publicznych szczebla regionalnego prowadzonych w regionie w celu kształtowania w nim określonych procesów gospodarczych.

Obecnie polityka regionalna realizowana jest także w przekroju międzynarodowym, a jej podmiotem jest określony organ międzypaństwowy, przykładem jest tu polityka regionalna Unii Europejskiej.

Rozróżnienie to wydaje się istotne, gdyż ze względu na proces upodmiotowienia społeczności lokalnych, musi występować odróżnienie interesów regionalnych od krajowych, mimo że w większości państw te ostatnie mają charakter nadrzędny.

Należy stwierdzić, że takie rozróżnienie jest przydatne ze względów czysto naukowych, ale nie tylko, dlatego że w postępującym procesie decentralizacji i upodmiotowienia społeczności regionalnych musi istnieć jasno przypisane rozgraniczenie kompetencyjne co do zakresu działań i co ważniejsze – sposobu finansowania poszczególnych szczebli władzy. Bezdiskusyjne pozostaje natomiast stwierdzenie, że oba rodzaje polityki regionalnej nie mogą być sprzeczne i muszą pozostawać w pełnej korelacji ze sobą, nawet gdy ich przedmioty zainteresowania są rozgraniczone. Wydaje się jednak, że w najbliższych latach będzie ulegał powiększeniu obszar zainteresowania władz regionalnych, który nie będzie w wielu dziedzinach stychny z zainteresowaniami władz centralnych. Oczywiście pozostaje także to, szczególnie w państwach unitarnych, że niewątpliwy prymat wiedzy polityka interregionalna.

Polityka regionalna – jej kształt oraz charakter – w dużej mierze uzależniona jest od przyjętych doktryn ekonomicznych oraz od założeń polityki gospodarczej określonego państwa. Bezsprzecznie najszerzej polityka regionalna rozwinęła się w państwach europejskich, szczególnie w państwach Unii Europejskiej, choć i wśród nich można wskazać na istotne różnice.

Współczesne realia społeczno-gospodarcze w turbulentnej i złożonej rzeczywistości światowej gospodarki powodują konieczność wypracowania nowych koncepcji polityki regionalnej. Założenie te mają dostosować ten element funkcjonowania gospodarki do przyszłych, zmiennych i do końca nieprzewidywalnych realiów. Przy czym tradycyjna polityka regionalna, zorientowana na

---

<sup>2</sup> J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996, s. 16.

<sup>3</sup> Ibidem.

niwelację barier rozwojowych w słabiej rozwiniętych regionach, nie przyniosła oczekiwanych, a przy tym satysfakcjonujących efektów. Interwencja regionalna, aby być skuteczną, musi coraz bardziej odchodzić od centralistycznych założeń na rzecz *multi-level governance*. Nowa gospodarka charakteryzuje się tendencją do polaryzacji poziomu rozwoju, tj. wzrostu nierówności, jak stwierdza Castells, daje się zauważyć „jednoczesny wzrost zarówno góry, jak i dołu skali społecznej”<sup>4</sup>. Zjawiskiem postępującym w globalizującym się świecie jest delegitimacja państwa<sup>5</sup>. Wydaje się, że państwa przetrwają w jakiejś formie organizacyjnej, jednak kształtująca się sieć gospodarcza, trzecia obok rynku i hierarchii, jest formą organizacyjną, która będzie pozbawiać kraje ich suwerenności. Sieć, według Castellsa, obejmując różne dziedziny współczesnego życia, m.in. rynki lokalne i regionalne, społeczności, miasta czy całe regiony, łączy je ze sobą przez technologie, pomijając jednocześnie inne miasta, regiony, a nawet całe kraje, które nie przedstawiają określonej wartości w globalizującym się świecie i ulegają wykluczeniu. Castells nazywa te obszary czwartym światem<sup>6</sup>.

Obecnie, tj. w pierwszych latach drugiej dekady XXI w. w Europie polityka regionalna stała się bardzo popularna i jej przejawy odnajdujemy we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Tak duże znaczenie tej polityki wynika z miejsca, jakie zajmuje ona w procesie integracji Unii Europejskiej.

Zdaniem L. Wojtasiewicza, politykę regionalną należy „wzbogacić o nowy element, którym jest polityka rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wyrażająca się strategią zarządzania wiedzą, tzn. umiejętnością jej skutecznego tworzenia, właściwego ukierunkowania i efektywnego spożytkowania”<sup>7</sup>. Trzeba pamiętać, że polityka regionalna jest osadzona w rozwiązaniach systemowo-administracyjno-gospodarczych zarówno Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw, co powoduje, że staje się ona integralnym elementem polityki gospodarczej państw oraz instytucji ponadnarodowych. Każde działanie gospodarcze – podejmowane przez organy władzy państwowej – ma wymiar regionalny. Sam obszar oddziaływania polityki regionalnej można określić jako działalność organów władzy publicznej, które podejmują działania w celu pobudzenia i ukierunkowania rozwoju regionalnego<sup>8</sup>.

Polityka regionalna, a zwłaszcza te jej dziedziny, które dotyczą kształtowania procesów wzrostu gospodarczego w skali regionalnej – muszą mieć odpowied-

<sup>4</sup> M. Castells, *Koniec tysiąclecia*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 344.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 337.

<sup>7</sup> L. Wojtasiewicz, *Polityka rozwoju regionu wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Polityka ekonomiczna, współczesne wyzwania*, red. M. Klamut, WN PWN, Warszawa 2007, s. 308.

<sup>8</sup> J. Szlachta, op. cit.

nią podbudowę instytucjonalną. Zinstytucjonalizowanie polityki regionalnej jest wręcz nieodzownym warunkiem jej skuteczności. Instytucje funkcjonujące w regionie oraz w jego otoczeniu oddziałują na jego strukturę. Można je pogrupować według kryterium funkcji. Część tych podmiotów główny cel swojego funkcjonowania wiąże z realizacją działań dotyczących rozwoju regionalnego (sterowania, promowania, inicjowania, kontrolowania rozwoju regionalnego oraz przekształceń strukturalnych regionu). Pozostałe instytucje traktują procesy rozwoju i ich przebieg jako jeden z wielu współistniejących celów. Cały układ instytucjonalny rozwoju regionalnego jest więc określoną formą ukształtowaną organizacyjnie w skali kraju, regionów oraz w skali lokalnej w postaci zespołu instytucji i organizacji wraz z ich wzajemnymi powiązaniem. Przy czym, na co zwraca uwagę Stryjakiewicz, w ramach nowego modelu elastycznej produkcji ten układ musi umożliwiać nieustanną adaptację gospodarki regionu do ciągłych, a przy tym turbulentnych zmian<sup>9</sup>.

Skuteczna polityka rozwoju regionalnego wymaga dostosowania metod jego wspierania do bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej, a także do kierunków rozwoju znajdujących uzasadnienie w zasobach i potencjalnych możliwościach gospodarczo-społecznych regionu. Przez pojęcie „instrument rozwoju regionalnego” rozumie się celowe, sformalizowane, powtarzalne oddziaływanie na decyzje i zachowania podmiotów funkcjonujących w regionie, zwłaszcza gospodarczych<sup>10</sup>. Kładąc akcent na stronę podmiotową, można przyjąć, że te instrumenty to „prawnie określone możliwości posługiwania się dostępnymi wielkościami przez organizacje publiczne dla sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie pożądanego celu (efektów)”<sup>11</sup>.

Współcześnie skuteczność polityki regionalnej warunkują nie tylko działania władz centralnych i regionalnych, ale też procesy i zjawiska występujące w różnych miejscach gospodarki światowej, nie do końca identyfikowalne z poziomem danego regionu, a często przy tym niezrozumiane. Dlatego w nowych założeniach polityki regionalnej należy przygotować mechanizmy na „to co nieprzewidywalne”, czyli trzeba uwzględnić m.in. prawo entropii czy teorię chaosu. W praktyce posługując się „efektem motyla”, zakładającym złożoność telekoneksji między zjawiskami pozornie niezależnymi od siebie, należy zbudować elastyczny i wielowariantowy model rozwoju, który w większości sytuacji będzie skutkował roz-

---

<sup>9</sup> T. Stryjakiewicz, *Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych*, w: *Koncepcje teoretyczne metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, red. H. Rogacki, Bogucki, WN w Poznaniu, Poznań. 2001, s. 40.

<sup>10</sup> M. Kozak, *Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego*. „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6, s. 35.

<sup>11</sup> T. Markowski, J. Kot, *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*, ZZMiR UŁ, Łódź 1994, s. 13.

wojem regionów. Dlatego należy pamiętać, że tylko dobrze rozwinięta gospodarka, społeczeństwo, podbudowa instytucjonalna i naukowo-edukacyjna może się stać zachętą do lokowania w danym miejscu nowej działalności gospodarczej, co przerodzi się w bodźce do rozwoju regionu. Szczególnie jest to istotne w aspekcie kształtowania się nowego podmiotu polityki regionalnej, którym jest samorządowy region. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym i kształtowaniem się współczesnej demokracji dokonuje się proces decentralizacji państwa przez upodmiotowienie społeczności regionalnych. W efekcie tworzy się i rozpowszechnia samorząd terytorialny, który jest formą zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującej przydzielone mu na mocy ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Do zakresu działalności samorządu należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej i regionalnej społeczności. W zakresie spraw rozwoju przestrzeni społeczno-ekonomicznej szczególnie istotne jest, że posiadanie zadań własnych może być impulsem do rozwoju regionalnego, bowiem zmusza jednostki samorządu terytorialnego do samodzielnego realizowania tych zadań i rozwiązywania problemów z nimi związanych. Zdaniem A. Borodo, „prowadzi to z reguły do zwiększania efektywności działania, innowacyjności, powstania nowych idei i pomysłów realizacyjnych, co jest podstawą rozwoju”<sup>12</sup>. Istotą samorządu terytorialnego jest więc zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Taka konstrukcja sytuuje te jednostki jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa, które w coraz większym zakresie prowadzą politykę regionalną. Dlatego można stwierdzić, że o szansach rozwojowych w dużej mierze decyduje obecnie potencjał endogeny, w tym przede wszystkim jakość władzy publicznej, także tej na szczeblu regionalnym i lokalnym, która ma wspierać i wzbogacać działania państwa. Jest to istotne, ponieważ globalizacja przyspiesza zmianę dotychczasowego statusu prawnego i polityczną emancypację społeczności lokalnych i regionalnych. Tendencje te powodują, że zaczynają konkurować nie tylko określone podmioty, ale też całe układy terytorialne. Dlatego aby prowadzić skuteczną politykę nakierowaną na rozwój regionalny, należy w sposób prawidłowy zidentyfikować uwarunkowania sprzyjające temu rozwojowi. Region, który we współczesnych warunkach chce się rozwijać, musi być konkurencyjny. Jednak trzeba pamiętać, że regiony w procesie konkurencji zachowują się inaczej niż podmioty rynkowe. Gdyż konkurowanie między regionami zazwyczaj nie przyjmuje postaci bezwzględnej, tj. efekt nie osiąga stanu zerowego, ponieważ przewaga jednego regionu nie musi się wiązać ze stratą innego, co oznacza, że oba regiony mogą odnieść korzyści. Równocześnie zjawisko konkurencji między regionami jest zmienne w czasie, gdyż przeplata się ono z kooperacją, czyli dzisiaj konkurujemy, a jutro współpracujemy.

<sup>12</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 42.

Przy czym konkurencyjna w dłuższym czasie może być tylko ta jednostka, która jest innowacyjna, tzn. że nie tylko wytwarza, ale też aktywnie uczestniczy w dyfuzji przestrzennej. Wynika to z faktu, że w gospodarce na początku XXI w. podstawowym czynnikiem wzbudzającym rozwój społeczno-gospodarczy stały się innowacje<sup>13</sup>, i to w całym tego słowa znaczeniu, tj. takie, które obejmują zjawiska techniczne, ekonomiczne i organizacyjne zarówno w procesie wytwarzania, zbytu, jak i konsumpcji. One także są odpowiedzialne za rozprzestrzenianie się procesu rozwoju na inne obszary – poprzez dyfuzję przestrzenną<sup>14</sup>.

Oprócz innowacji, a raczej w jej ramach, należy uwzględnić nowoczesne czynniki rozwoju. Na przykład w dokumencie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, wydanym przez Radę Ministrów w 2009 r., są to: zaufanie, spójność, kreatywność, mobilność, konkurencyjność. Bez wątplenia mają one charakter jakościowy i nie w pełni są kwantyfikowalne, jednak ich znaczenie w najbliższym czasie będzie wzrastać, gdyż mają charakter uniwersalny i nie podlegają deprecjacji w czasie. W wyniku zaistnienia tych nowych czynników rozwoju i ich przestrzennych uwarunkowań można się spodziewać przesunięć działalności gospodarczej z jednych regionów do innych, co może radykalnie – nawet w ciągu kilku dekad – zmienić dynamikę rozwoju poszczególnych układów regionalnych<sup>15</sup>. Analizując terytorialne zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę, że główny problem nie tkwi w różnicach między państwami, ale w różnicach międzyregionalnych oraz wewnątrzregionalnych – zwłaszcza między centrami (obszarami metropolitalnymi) a peryferiami regionów. W warunkach ostatniego kryzysu oraz znacznego wzrostu innowacji w gospodarce, co skutkuje m.in. dematerializacją czynników wytwórczych, procesy dywergencji są wywoływane przez efekty krajowe, wzmacniane cechami miejskimi i stołecznymi. Zaobserwowano pewną zależność, według której wzrostowi poziomu dochodów w danym kraju towarzyszy większa koncentracja przestrzenna działal-

---

<sup>13</sup> Pojęcie innowacji po raz pierwszy zostało użyte przez J.A. Schumpetera w 1912 r., który rozumiał przez nie wszelkie zmiany w technice produkcji, wyrobach, surowcach, organizacji i otwieraniu nowych rynków. Zob. J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 45.

<sup>14</sup> W ostatnich czasach w literaturze przedmiotu silnie podkreśla się przestrzenny wymiar innowacji oraz ich duże znaczenie w tworzeniu się centrów rozwoju w tejże przestrzeni, np. zob. B. Harrison, J. Grant, M. Kelley, *Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, Industrial Organization and Technological Change*, „Economic Geography” 72, 1996, nr 3, s. 233-258; D. Audretsch, M. Feldman, *Innovative Clusters and the Industry Life Cycle* [referat do dyskusji nr 1161], Center for Economic Policy Research, London 1995.

<sup>15</sup> A. Olechnicka, *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informatycznej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 4.



ności gospodarczej<sup>16</sup>. W takich warunkach szczególna rola przypada podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie polityki lokalnej czy regionalnej, ponieważ powinny one koncentrować się na wzmacnianiu wewnętrznych, często bardzo unikatowych zasobów, które w dłuższej perspektywie będą stanowiły podstawę rozwoju. Takie podejście widoczne jest także w teorii eksponującej przejście od klasycznych koncepcji rozwoju, np. bazy ekonomicznej (gdzie podstawą rozwoju jest m.in. produkcja i sprzedaż towarów na zewnętrznych rynkach) do koncepcji wzrostu endogenicznego. Modele te próbują wyeliminować podstawową słabość wszystkich modeli neoklasycznych, jaką jest brak wyjaśnienia zjawiska stałego wzrostu produktu na zatrudnionego. Jest ono tam wyznaczone przez zmienną egzogeniczną, niewyjaśnianą w modelu, czyli tempo wzrostu postępu technicznego. Nowe podejście włącza do modelu postęp techniczny, który jest traktowany jako zmienna objaśniana. Na przykład Gaczek zwraca uwagę na tzw. resztę Solowa, która nie jest opisana przez zmiany czynników produkcji, ale w sposób bezpośredni odnosi się do zakumulowanej wiedzy technicznej<sup>17</sup>. Jest to element ważny w modelu Solowa, ale zakłada, że postęp techniczny, „który zwiększa przydatność czynników produkcji, osłabiając ewentualny wpływ spowolnienia akumulacji kapitału lub pracy”<sup>18</sup>, ma egzogeniczny charakter. Takie ujęcie nie do końca opisuje źródła współczesnego rozwoju przestrzennego. Oczywiście można się zgodzić, że postęp techniczny czy też innowacja ma charakter egzogeniczny, jednak w procesie dyfuzji ulega ona „endogenizacji”, w której wykorzystywane są specyficzne niematerialne zasoby danego terytorium. Jak wskazał Davides w swoim modelu dotyczącym procesu dyfuzji innowacji, w trakcie tego procesu sama innowacja ulega modyfikacjom, co przez wzrost jej wartości prowadzi do zwiększenia przestrzennego rozchodzenia się tych ulepszonych innowacji<sup>19</sup>, a to ulepszenie niewątpliwie jest związane ze zjawiskiem endogenizacji, czyli wykorzystania zasobów niematerialnych jednostek przestrzennych.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że polityka regionalna, jeśli chce być skuteczną dziedziną kształtowania procesów gospodarczych, musi wypracować nowe założenia. W tych założeniach należy w szerszym stopniu uwzględnić nie tylko procesy związane z kształtowaniem się gospodarki opartej na wiedzy czy globalizacji, ale też rolę społeczności regionalnych wraz z całym zasobem endogenicznym, który – poddany innowacjom – może się stać podstawą przewagi konkurencyjnej regionu. Polityka regional-

---

<sup>16</sup> J. Białek, A. Oleksiuk, *Gospodarka i geopolityka. Dokąd zmierza świat?*, Difin, Warszawa 2009, s. 280.

<sup>17</sup> W.M. Gaczek, *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*, Studia KPZK PAN, t. CXVIII, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> S. Gomułka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998, s. 76-79.

na musi ulegać także procesowi endogenizacji (czyli wykorzystywać unikatowe zasoby regionalne) ale też być coraz bardziej selektywna, a przy tym elastyczna. Wydaje się, że przykładem takich zmian w polskiej polityce regionalnej jest *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, która została przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r. Dokument ten jest obszernym opracowaniem na temat założeń polityki regionalnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. w realiach Polski, zmieniającym radykalnie filozofię myślenia o tej polityce<sup>20</sup>.

## Literatura

- Audretsch D., Feldman M., *Innovative Clusters and the Industry Life Cycle* [referat do dyskusji nr 1161], Center for Economic Policy Research, London 1995.
- Białek J., Oleksiuk A., *Gospodarka i geopolityka. Dokąd zmierza świat?*, Difin, Warszawa 2009.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Castells M., *Koniec tysiąclecia*, WN PWN, Warszawa 2009.
- Gaczek W.M., *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*, Studia KPZK PAN, t. CXVIII, Warszawa 2009.
- Gomułka S., *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998.
- Harrison B., Grant J., Kelley M., *Innovative Firm Behavior and Local Milieu. Exploring the Intersection of Agglomeration, Firm Effects, Industrial Organization and Technological Change*, „Economic Geography” 72, 1996, nr 3.
- Kozak M., *Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6.
- Markowski T., Kot J., *Ideogram – przewodnik metodyczny restrukturyzacji regionalnej na przykładzie województwa radomskiego*, ZZMiR UŁ, Łódź 1994.
- Olechnicka A., *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informatycznej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 4.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2000.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Stryjakiewicz T., *Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach przestrzenno-ekonomicznych*, w: *Koncepcje teoretyczne metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, red. H. Rogacki, Bogucki, WN w Poznaniu, Poznań. 2001.
- Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.
- Wojtasiewicz L., *Polityka rozwoju regionu wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych*, w: *Polityka ekonomiczna, współczesne wyzwania*, red. M. Klamut, WN PWN, Warszawa 2007.

---

<sup>20</sup> Pełny tekst przyjętego dokumentu znajduje się na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).

**Janina Kotlińska**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

## **Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań**

***Streszczenie.** Rozwój gospodarczy to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, w tym inwestycyjnych.*

*Celem opracowania jest pokazanie, że w związku ze zwiększającym się zakresem zadań JST w Polsce i istniejącymi regulacjami limitującymi poziom ich zadłużenia, rozwój gospodarczy w poszczególnych JST jest częstokroć niemożliwy. Pytania, jakie się nasuwają w tych okolicznościach to: jak zwiększał się zakres zadań realizowanych przez JST w Polsce? Kiedy JST pomagały państwu w realizacji zadań publicznych, a kiedy zaczęły je wyręczać?*

**Słowa kluczowe:** rozwój gospodarczy, wydatki bieżące, wydatki majątkowe, możliwości inwestycyjne

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój gospodarczy to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Obejmuje on zarówno zmiany ilościowe, jak i jakościowe. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) jego efektem jest poprawa standardu życia członków wspólnoty samorządowej, wyrażająca się m.in. zwiększonym dostępem do usług publicznych, zwiększeniem jakości tych usług, poprawą stanu infrastruktury samorządowej. Aby wskazane zmiany były jednak możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, w tym inwestycyjnych zarówno na tzw. inwestycje twarde, jak i miękkie. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowania tych zmian spoczywa przede wszystkim na organach samorządowych.

Celem opracowania jest pokazanie, że rozwój gospodarczy w poszczególnych JST był i jest częstokroć niemożliwy. Chęci organów JST, dostęp do bezzwrotnych środków z zagranicy nie wystarczały i nie wystarczają, aby przy tak określonym przez ustawodawcę zakresie zadań JST, a co za tym idzie – strukturze ich wydatków, jednostki samorządu terytorialnego były zdolne – zwłaszcza w nadchodzących latach – łożyć na rozwój. W tej sytuacji nasuwają się pytania: jak zwiększał się zakres zadań realizowanych przez JST w Polsce? Kto te zadania finansował? Do kiedy JST pomagały państwu w realizacji zadań publicznych, a kiedy zaczęły to państwo wyręczać?

## **2. Zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce**

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce realizują znaczną część zadań publicznych. Proces przekazywania tych zadań został zapoczątkowany w 1990 r. wraz z reaktywowaniem samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Od tamtego czasu znacznie się jednak rozszerzył (w wyniku m.in. decentralizacji niektórych usług publicznych i zadań z zakresu administracji publicznej, przeprowadzenia w 1999 r. reformy administracyjnej).

Zadania JST w sposób ogólny określone są w Konstytucji RP<sup>1</sup>, a szczegółowo w ustawach o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, powiatowym<sup>3</sup> i województwa<sup>4</sup>. Oprócz tego wynikają one również z innych ustaw. Chronologicznie pierwszą z nich była ustawa z maja 1990 r. (tzw. ustawa kompetencyjna)<sup>5</sup>.

W ustawie kompetencyjnej ustawodawca dokonał podziału zadań i odpowiadających im kompetencji należących dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, między organy gminy oraz organy administracji rządowej. Zadania zamieszczone w tym akcie prawnym gmina miała realizować we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a ich

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.

uszczegółowienie znalazło się w innych ustawach (np. o systemie oświaty, o zakładach opieki zdrowotnej, o opiece społecznej, czy planowaniu przestrzennym).

Kolejnymi aktami prawnymi regulującymi, a w zasadzie rozszerzającymi w latach 1991–1994 zakres zadań gminy, wydawanymi już na podstawie upoważnienia ustawowego, były rozporządzenia. Jednym z nich było rozporządzenie z października 1993 r.<sup>6</sup> Na mocy wskazanego aktu prawnego, z początkiem 1994 r. do obowiązków gmin dołączono prowadzenie, tj. organizowanie i finansowanie, działalności szkół podstawowych. Zadania te były finansowane z dochodów własnych gmin, uzupełnianych w przeważającej mierze częścią oświatową subwencji ogólnej.

Innym aktem prawnym, który znacząco rozszerzył zakres zadań gmin miejskich w Polsce było rozporządzenie Rady Ministrów wydane na mocy ustawy budżetowej na 1993 r.<sup>7</sup>, a dotyczące uczestnictwa niektórych miast w programie pilotażowym<sup>8</sup>. Na podstawie art. 35 ust. 1 tej ustawy Rada Ministrów określiła w drodze rozporządzenia zadania i kompetencje z zakresu administracji ogólnej i specjalnej, jakie z początkiem 1994 r. wraz ze środkami finansowymi przejęły organy samorządu terytorialnego w wybranych miastach. Nie wszystkie jednak zadania określone w pierwotnym brzmieniu rozporządzenia stały się zadaniami tych miast. Nowelizacje tego rozporządzenia zmieniły zakres rzeczowy zadań, liczbę jednostek organizacyjnych przekazywanych miastom, określiły część mienia, która nie stała się własnością tych miast<sup>9</sup>, a także zawiesiły zawieranie porozumień<sup>10</sup> pomiędzy prezydentami miast a wojewodami<sup>11</sup>.

Ostateczny kształt program pilotażowy uzyskał po noweli z 1993 r.<sup>12</sup> Zadania realizowane przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego były finansowane ze środków podmiotu zlecającego, w formie dotacji celowych i z docho-

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 1993 r. w sprawie przekazania składników majątkowych szkół podstawowych, których prowadzenie przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., Dz.U. nr 99, poz. 450.

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na 1993 rok z dnia 12 lutego 1993 r., Dz.U. nr 14, poz. 64 ze zmianą: Ustawa z dnia 10 listopada 1993 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1993 r., Dz.U. nr 109, poz. 487.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 65, poz. 309 z późn. zm.

<sup>9</sup> Nowelizacja z dnia 30 września 1993 r. Dz.U. nr 92, poz. 426; nowelizacja z dnia 21 października 1993 r., Dz.U. nr 101, poz. 463.

<sup>10</sup> Warto dodać, że ostateczną podstawą przystąpienia miasta do programu była stosowna uchwała rady miejskiej, podjęta w terminie do 20 sierpnia 1993 r., wyrażająca zgodę na przejęcie zadań i kompetencji określonych w rozporządzeniu (§ 6 ust. 1 rozporządzenia), a w szczególności porozumienie zawierane między prezydentem miasta a wojewodą (§ 6 ust. 5).

<sup>11</sup> Nowelizacja z dnia 27 października 1993 r., Dz.U. nr 103, poz. 471.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 115, poz. 510.

dów własnych miast. W 1994 r. ogólna kwota wydatków sfinansowanych dotacją wynosiła 88,4% wydatków pilotażowych. Jedynie w czterech miastach dotacje otrzymane z budżetu państwa w całości pokryły wydatki związane z zadaniami pilotażowymi<sup>13</sup>.

W 1995 r. program pilotażowy stracił na znaczeniu, przede wszystkim ze względów finansowych. Ponieważ ani strona rządowa, ani samorządowa nie miały wątpliwości co do celowości pozostawienia w kompetencji miast wielu zadań wykonywanych w ramach pilotażu, przystąpiono do opracowania nowych przepisów w tym zakresie. Przepisem tym stała się ustawa z 1995 r., zwana dalej „ustawą o miastach”<sup>14</sup>.

Ustawa o miastach miała przygotować duże miasta w Polsce do roli organizmów powiatowych. Ustawodawca na mocy tego aktu prawnego przekazał niektórym gminom o statusie miasta dodatkowe zadania i związane z nimi kompetencje. W myśl tej ustawy 46 gmin o statusie miasta oraz gminy warszawskie (zaproszone do programu pilotażowego), przejęły znaczną część zadań państwa, tj. prowadzenie publicznych szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I i II stopnia, przedszkoli i szkół specjalnych oraz innych placówek publicznych określonych w ustawie o systemie oświaty, domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych, zakładów opieki zdrowotnej, z wyłączeniem specjalistycznych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury – wpisanych do rejestru prowadzonych przez wojewodę. Oprócz tego przejęte przez nie zadania dotyczyły utrzymania i ochrony dróg, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Przekazane zadania miały być finansowane z dochodów własnych wskazanych miast, uzupełnionych o zwiększone udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Na mocy tego samego aktu prawnego do właściwości organów gmin przeszły zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do: rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, wojewodów albo do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, właściwości wojewódzkich konserwatorów zabytków, państwowych terenowych inspektorów sanitarnych, komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej i kuratorów oświaty (art. 4). Te zadania miały być finansowane z dotacji celowych państwa.

Kolejne rozszerzenie zadań niektórych gmin w Polsce nastąpiło w związku z decentralizacją finansów publicznych i reformą administracyjną z 1998 r.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *Realizacja programu pilotażowego w latach 1994–1995. Skróty raportu opracowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w czerwcu 1996 r.*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 5, s. 55.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania dużych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. nr 141, poz. 692 z późn. zm.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. nr 106, poz. 668 z późn. zm.

Na mocy ustawy o samorządzie powiatowym, z dniem 1 stycznia 1999 r. część gmin miejskich uzyskała status miast na prawach powiatu, a więc dodatkowo została zobowiązana do realizacji zadań wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym. Z tym dniem na mapie Polski pojawiły się też jednostki drugiego szczebla samorządu lokalnego, tj. powiaty i województwa samorządowe – jednostka samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym. Od tamtego czasu do dziś (połowa 2012 r.) jednostki samorządu terytorialnego przejmują od państwa kolejne zadania do realizacji (np. z zakresu opieki społecznej, oświaty, sportu), wynikające z ustaw albo przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego<sup>16</sup>. Za przekazanymi zadaniami niestety „nie szły w parze” adekwatnej wysokości środki finansowe, co spowodowało konieczność dofinansowania ich z dotychczasowych dochodów własnych JST i zaciągania zobowiązań na inwestycje.

Spśród wszystkich JST najszerszy zakres zadań publicznych wykonują gminy, co wynika z zasady subsydiarności (pomocniczości), domniemania kompetencji gmin, potrzeb członków wspólnoty samorządowej, możliwości prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i w sferze zarobkowej, a także ze sposobu ich określenia przez ustawodawcę.

Ustawodawca w zasadzie jednakowo ustalił zakres zadań dla ogółu gmin, mimo że są one wspólnotami o różnej wielkości, charakterze, typie (gmina wiejska, miejsko-wiejska, miejska) czy też pełnionych funkcjach. Nie oznacza to jednak, że faktycznie wszystkie gminy, podobnie jak powiaty czy województwa samorządowe, wykonują takie same zadania i w tej samej skali. Ponadto część z nich stanowią zadania własne, a część zadania zlecone. O podziale zadań JST na własne i zlecone decydują aktualne potrzeby i cele polityki państwa. Podział ten nie jest więc sztywny, gdyż ustawy konkretyzujące te zadania ulegają zmianom.

Zarówno w jednej, jak i w drugiej grupie są zadania obligatoryjne, od realizacji których JST nie może odstąpić, a także zadania fakultatywne, które JST realizuje, kiedy uzna je za potrzebne i dysponuje odpowiednią pulą środków finansowych.

Powiaty wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, zaś województwa samorządowe – o charakterze regionalnym. W ustawie o samorządzie powiatowym ustawodawca nie dokonuje jednak – jak ma to miejsce w ustawie o samorządzie gminnym – rozróżnienia zadań na własne i zlecone. W związku z tym charakter wskazanych zadań powiatu można jedynie określić sięgając do przepisów prawa materialnego.

---

<sup>16</sup> Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania nie został w nim przedstawiony proces rozszerzania zadań JST po 1999 r.

Jednostki samorządu terytorialnego (bez względu na szczebel) realizują przede wszystkim zadania bieżące, związane zarówno z ich funkcjonowaniem, utrzymaniem majątku, jak i dążeniem do stałego dostarczania usług publicznych. Na inwestowanie, zwykle kojarzone z rozwojem, mogą pozwolić sobie tylko te spośród nich, które na to stać (mają odpowiedni potencjał dochodowy), których nie dotyczą istniejące ograniczenia prawne (nie mają przekroczonych istniejących limitów zadłużenia<sup>17</sup>), które chcą lub z różnych przyczyn zmuszone są do ponoszenia znacznych nakładów<sup>18</sup>.

Biorąc pod uwagę liczbę zadań gmin w Polsce, a w kolejnych latach także powiatów i województw samorządowych, można zadać pytanie: jaką część wydatków sektora finansów publicznych stanowiły środki na ich realizację? Z danych, które przedstawiono w tabeli 1, wynika, że do momentu wejścia w życie reformy administracyjnej z 1998 r., samorząd terytorialny w Polsce jedynie pomagał państwu w realizacji zadań publicznych, choć z roku na rok wydatki gmin stanowiły coraz większą część wydatków sektora finansów publicznych (od 9,6% w 1991 r. do 15,6% w 1998 r., przy wzroście wydatków z 3,5 mld zł do 37,7 mld zł). Od 1999 r. – patrząc przez pryzmat budżetu państwa – państwo i samorząd terytorialny wspólnie w podobnym wymiarze ponoszą ciężar finansowania zadań publicznych. Udział budżetu państwa w finansowaniu wydatków publicznych w latach 1991-2008 (brak danych za lata 2009-2011) zmalał: z 44% – łącznych wydatków sektora finansów publicznych – do niespełna 28%. W całym wskazanym okresie wydatki na zadania publiczne ponoszone z budżetu państwa wzrosły jednak od 36 mld zł do prawie 142 mld zł, tj. o prawie 782%. W przypadku JST wzrost ten był odpowiednio: od 3,5 mld zł do przeszło 125 mld zł, czyli o prawie 3500%. Wielkości wskazane w tabeli 1 mogą więc świadczyć o daleko posuniętym procesie przekazywania na szczebel samorządowy wielu zadań publicznych. Trzeba jednak zachować daleko posuniętą ostrożność, wielkości te świadczyć bowiem mogą (nie muszą) zarówno o nieracjonalnym podejściu do gospodarki finansowej JST władz samorządowych, jak i nieodpowiednim zarządzaniu w tych jednostkach.

Stosunek wydatków budżetów JST do wydatków budżetu państwa jest miernikiem decentralizacji finansów publicznych, w sposób bezpośredni odzwierciedlającym zakres decentralizacji zadań (wydatków) publicznych. W pierwszych latach po wprowadzeniu drugiego etapu reformy samorządowej w 1999 r.

---

<sup>17</sup> Chodzi o ograniczenia jakościowe, ale przede wszystkim ilościowe, o których traktuje art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, nr 1240 z późn. zm.).

<sup>18</sup> W sprawozdaniach z wykonania budżetów JST brak informacji o strukturze wykonanych wydatków, uwzględniającej rodzaje tych zadań. Dlatego też w dalszej części opracowania nie znalazły się dane liczbowe obrazujące strukturę wydatków JST, uwzględniające to kryterium.



Tabela 1. Wydatki sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu transferów wzajemnych) w latach 1991-2008

Rok	Ogółem SFP	Budżet państwa	Budżety JST	Ogółem SFP	Budżet państwa	Budżety JST	3 : 2
				1	2	3	4
	w mld zł			w %			
1991	36,6	16,1	3,5	100,0	44,0	9,6	21,74
1992	57,5	24,5	4,8	100,0	42,6	8,3	19,59
1993	77,8	32,3	7,2	100,0	41,5	9,3	22,29
1994	106,2	43,4	11,4	100,0	40,9	10,7	26,27
1995	142,1	62,0	15,3	100,0	43,6	10,8	24,68
1996	178,7	72,8	24,7	100,0	40,8	13,8	33,93
1997	213,6	83,6	32,2	100,0	39,1	15,1	38,52
1998	241,6	94,4	37,7	100,0	39,1	15,6	39,94
1999	273,9	74,0	57,4	100,0	27,0	21,0	77,57
2000	293,1	77,1	67,9	100,0	26,3	23,2	88,07
2001	329,7	80,0	74,1	100,0	24,3	22,5	92,63
2002	346,6	79,2	76,0	100,0	22,9	21,9	95,96
2003	359,0	80,7	72,7	100,0	22,5	20,3	90,09
2004	387,8	95,3	79,8	100,0	24,6	20,6	83,74
2005	412,1	106,2	88,6	100,0	25,8	21,5	83,43
2006	442,5	110,7	102,8	100,0	23,2	23,2	92,86
2007	483,2	133,5	111,0	100,0	27,6	23,0	83,15
2008	534,0	141,9	125,4	100,0	26,6	23,5	88,37

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1991-2008, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [5.06.2012].

niestety o decentralizacji finansów publicznych można było mówić praktycznie jedynie w odniesieniu do samorządów gminnych i miast na prawach powiatu. Dopiero wejście w życie nowych zasad finansowania samorządów w 2004 r. (zwiększenie ich dochodów z udziałów w podatkach państwowych) pozwoliło na większe upodmiotowienie powiatów i województw. Rola samorządu wojewódzkiego wzrosła dodatkowo w bieżącej perspektywie finansowej UE, w której to właśnie władze tego szczebla odpowiadają za dystrybucję istotnej części środków wspólnotowych.

### 3. Rodzaje wydatków JST a ich możliwości rozwojowe

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego nieustannie rosną. W 1991 r. wydatki gmin wynosiły niespełna 30 mld zł, po czym rosły i w 1999 r. stanowiły przeszło 65 mld zł, a w 2010 r. – już ponad 177 mld zł. Wzrost tych wydatków

powiązany był niewątpliwie z liczbą i rodzajami zadań, które przyszło tym jednostkom realizować. Konsekwencją tego jest wielkość ich wydatków w łącznej puli wydatków JST<sup>19</sup>.

Osobną kategorią gmin są miasta na prawach powiatu. W ich przypadku w latach 1999-2010 łączne wydatki budżetowe stanowiły średnio 33,3% wydatków wszystkich JST (najwyższy poziom w 2007 r. – 35,5%, a najniższy w 1999 r. – 30,3%). Wydatki powiatów w tych latach stanowiły średnio 14,1% łącznych wydatków JST (najwyższy poziom – 17,3% w 2001 r., najniższy w 2007 r. – 12,4%), a wydatki województw samorządowych – 7,2% (najwyższy poziom w 2009 r. – 12,2%, najniższy w latach 1999-2000 – 5%). Wskazane dane oddają zarówno zakres zadań, jakie zobowiązane są realizować jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, jak i ich możliwości finansowe. Największym potencjałem dochodowym jak wiadomo (biorąc pod uwagę zarówno pule środków i potencjalne ich źródła, jak i możliwości pozyskiwania przychodów zwrotnych) dysponują gminy, a wśród nich miasta na prawach powiatu.

Tabela 2. Dynamika wydatków budżetowych JST w latach 1999-2010 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1999-2010
Ogółem JST	100,00	15,04	9,22	0,54	-2,68	12,89	13,59	15,64	7,56	11,48	16,60	5,92	169,98
Gminy	100,00	10,28	6,51	2,54	-7,47	11,88	11,96	16,02	5,44	11,46	12,00	13,91	142,85
Miasta na prawach powiatu	100,00	15,60	8,90	4,20	7,70	14,00	13,50	13,00	11,30	10,80	10,50	4,90	195,30
Powiaty	100,00	29,45	12,85	-8,29	-12,65	8,68	11,63	12,25	3,06	11,97	17,58	12,62	143,52
Województwa samorządowe	100,00	16,00	25,10	-8,40	8,60	24,40	29,40	32,20	10,60	13,50	62,50	-25,50	367,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [5.06.2012].

Zmiany w wysokości wydatków nie we wszystkich JST przebiegały jednak w podobny sposób. W latach 1999-2010 największą dynamiką wzrostu wydatków charakteryzowały się województwa samorządowe (wzrost o przeszło 367%), mimo że w ostatnim badanym roku ich wydatki spadły w stosunku do roku poprzedniego o ponad 25%. Znaczny wzrost wydatków miał również miejsce w miastach na prawach powiatu (wzrost o przeszło 195%). Wzrost tych wydatków związany był z rosnącymi kosztami utrzymania tych jednostek, poziomem inflacji, ale przede wszystkim z pozyskaniem przez nie bezzwrotnych środków zagranicznych na realizowane przedsięwzięcia. Szczegóły tych zmian przedstawiono w tabeli 2.

<sup>19</sup> W badanych latach średnio stanowiły one 45,3% wydatków wszystkich JST (najwyższy poziom osiągnięty w 1999 r. – 49,9% ogółu, a najniższy w 2009 r. – 41,7%).

W strukturze wydatków budżetowych JST dominują wydatki bieżące (średnio na poziomie powyżej 80% łącznych wydatków), jednakże ich udział – ze względu na dużą absorpcję przez JST bezzwrotnych środków z zagranicy – w łącznej puli wydatków w ostatnich latach uległ zmniejszeniu (zob. tab. 3). Jest to widoczne w odniesieniu do wszystkich JST w latach 2006-2010, a w szczególności do województw samorządowych.

Tabela 3. Struktura wydatków budżetowych JST w Polsce w latach 1999-2010

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem jednostki samorządu terytorialnego												
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	80,9	82,1	83,0	83,7	84,5	83,4	82,3	79,2	79,0	78,5	74,3	75,1
Wydatki majątkowe	19,1	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7	24,9
Wydatki inwestycyjne	18,7	17,4	16,7	16,1	15,2	16,2	17,1	20,3	20,3	21,4	24,8	24,5
Gminy												
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	77,9	79,2	80,7	81,4	82,9	81,8	81,8	79,6	81,2	79,8	76,9	74,9
Wydatki majątkowe	22,1	20,8	19,4	18,7	17,1	18,3	18,2	20,4	18,8	20,2	23,1	25,1
Wydatki inwestycyjne	21,9	20,6	19,1	18,6	16,9	18,1	17,9	20,0	18,5	20,1	22,5	25,1
Miasta na prawach powiatu												
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	81,8	82,9	84,0	85,2	86,7	85,3	83,9	80,1	77,5	77,7	77,0	77,7
Wydatki majątkowe	18,2	17,1	16,0	14,8	13,3	14,7	16,1	19,9	22,5	22,3	23,0	22,3
Wydatki inwestycyjne	17,2	16,1	15,3	14,2	12,7	14,0	15,2	19,0	21,5	21,9	21,5	21,5
Powiaty												
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	93,5	92,5	91,2	92,2	91,2	89,8	88,3	85,4	86,9	85,7	80,7	78,2
Wydatki majątkowe	6,5	7,5	8,8	7,8	8,8	10,2	11,7	14,6	13,1	14,3	19,3	21,8
Wydatki inwestycyjne	6,5	7,5	8,8	7,8	8,8	10,1	11,6	14,6	13,0	14,5	19,2	21,7
Województwa samorządowe												
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	68,3	71,0	72,0	71,0	66,7	70,3	66,1	63,7	63,3	65,1	51,4	61,0
Wydatki majątkowe	31,7	29,0	28,0	29,0	33,3	29,7	33,9	36,3	36,7	34,9	48,7	39,0
Wydatki inwestycyjne	31,7	28,7	27,8	28,7	32,8	28,8	31,4	35,5	35,4	35,9	47,3	37,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [5.06.2012].

Największą dynamiką wzrostu wydatków bieżących (zob. tab. 4) charakteryzują się województwa samorządowe (w latach 1999-2010 wzrost o ponad 317%), najmniejszą zaś powiaty (wzrost w 2010 r. o nieco ponad 103% w stosunku do 1999 r.).

Tabela 4. Wydatki bieżące JST w latach 1999-2010

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1999- -2010
	w mln zł												
Ogółem JST	53 283	62 215	68 663	69 652	68 384	76 199	85 377	95 081	102 046	113 010	124 702	133 517	
Gminy	25 574	28 667	31 104	32 174	30 344	33 470	37 488	42 346	45 508	49 886	53 824	59 753	
Miasta na prawach powiatu	16 330	19 142	21 114	22 320	24 457	27 427	30 600	33 038	35 550	39 497	43 287	45 836	
Powiaty	9 151	11 719	13 035	12 080	10 441	11 179	12 270	13 310	13 962	15 425	17 080	18 626	
Województwa samorządowe	2 228	2 687	3 410	3 082	3 142	4 122	5 018	6 386	7 026	8 202	10 510	9 302	
	dynamika (w %)												
Ogółem JST	100,00	16,76	10,36	1,44	-1,82	11,43	12,04	11,37	7,33	10,74	10,35	7,07	150,58
Gminy	100,00	12,09	8,50	3,44	-5,69	10,30	12,00	12,96	7,47	9,62	7,89	11,02	133,65
Miasta na prawach powiatu	100,00	17,22	10,30	5,71	9,57	12,14	11,57	7,97	7,60	11,10	9,60	5,89	180,69
Powiaty	100,00	28,06	11,23	-7,33	-13,57	7,07	9,76	8,48	4,90	10,48	10,73	9,05	103,54
Województwa samorządowe	100,00	20,60	26,91	-9,62	1,95	31,19	21,74	27,26	10,02	16,74	28,14	-11,49	317,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, www.mf.gov.pl [5.06.2012].

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne JST w latach 1999-2010

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	w mln zł											
Ogółem JST	12 306	13 209	13 783	13 366	12 306	14 835	17 750	24 317	26 258	30 820	41 600	43 579
Gminy	7 198	7 454	7 363	7 375	6 174	7 392	8 219	10 629	10 363	12 553	15 777	19 988
Miasta na prawach powiatu	3 440	3 722	3 847	3 719	3 580	4 496	5 538	7 853	9 866	11 135	12 081	12 698
Powiaty	633	945	1 255	1 026	1 006	1 257	1 609	2 272	2 097	2 606	4 054	5 181
Województwa samorządowe	1 035	1 088	1 318	1 246	1 546	1 690	2 384	3 563	3 932	4 526	9 688	5 712
	w %											
Ogółem JST	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	58,5	56,4	53,4	55,2	50,2	49,8	46,3	43,7	39,5	40,7	37,9	45,9
Miasta na prawach powiatu	28,0	28,2	27,9	27,8	29,1	30,3	31,2	32,3	37,6	36,1	29,0	29,1
Powiaty	5,1	7,2	9,1	7,7	8,2	8,5	9,1	9,3	8,0	8,5	9,7	11,9
Województwa samorządowe	8,4	8,2	9,6	9,3	12,6	11,4	13,4	14,7	15,0	14,7	23,3	13,1
	stopień sfinansowania przychodami zwrotnymi (w %)											
Ogółem JST	b.d.	29,74	38,79	40,45	40,36	39,73	41,52	41,49	32,78	48,11	42,62	53,42
Gminy	b.d.	25,18	34,56	32,30	36,72	40,50	38,95	41,52	32,39	74,69	41,38	53,13
Miasta na prawach powiatu	b.d.	46,94	59,14	62,33	53,44	48,55	50,07	36,47	27,50	30,62	64,94	58,21
Powiaty	b.d.	20,74	27,57	55,46	51,09	52,43	50,28	58,93	45,21	33,88	40,58	45,15
Województwa samorządowe	b.d.	10,02	13,73	11,08	17,66	3,43	24,58	41,31	40,41	25,56	17,65	51,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [5.06.2012].

W ujęciu nominalnym największy przyrost wydatków bieżących miał miejsce w gminach, w tym o statusie miasta na prawach powiatu. Funkcjonowanie gmin w badanych latach pochłaniało średnio 45% wydatków bieżących wszystkich JST, miast na prawach powiatu – średnio prawie 34%, powiatów – 15,5%, a województw samorządowych – prawie 6% łącznych wydatków bieżących wszystkich JST.

Źródłem finansowania wydatków bieżących JST do 2009 r. łącznie – w świetle prawa – były zarówno dochody własne powiększone o nadwyżki z lat ubiegłych, jak i przychody zwrotne. Od 2010 r. wydatki te nie mogą być finansowane środkami o charakterze zwrotnym (art. 242 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.).

W latach 1999-2010 wydatki majątkowe JST, a w nich wydatki inwestycyjne, ponoszone były na bardzo zróżnicowanym poziomie. Z danych, które przedstawiono w tabeli 5, wynika, że ciężar inwestowania spoczywał na samorządzie lokalnym, a w szczególności na gminach. Tylko w latach 1999-2003 przeszło 50% wydatków inwestycyjnych wszystkich JST ponoszono właśnie w nich. Od 2004 r. do 2008 r. ponad 30% łącznych wydatków inwestycyjnych JST ponosiły władze samorządowe miast na prawach powiatu.

Powiaty, z uwagi na niski potencjał dochodowy, raczej mało inwestują. W jednostkach tych w latach 1999-2009 wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 10% wydatków inwestycyjnych wszystkich JST. W odniesieniu do województw samorządowych wyraźny wzrost wydatków inwestycyjnych widoczny jest od 2005 r., tj. od momentu wykorzystywania środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (apogeum w tym zakresie przypada na 2009 r.).

W latach 1999-2010 wydatki inwestycyjne JST finansowane były z różnych źródeł. Były to zarówno przychody zwrotne (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych), jak i środki bezzwrotne (dochody własne, przychody bezzwrotne), w tym pochodzące ze środków zagranicznych. Źródła te w istotny sposób determinowały w tym okresie poziom wydatków inwestycyjnych JST (wyraźnie widać dwa okresy inwestowania – przed i po wejściu Polski w struktury UE). Poszczególne JST w różnym zakresie korzystały też z tych źródeł<sup>20</sup>. Średnio w gminach przychody zwrotne finansowały 41% wydatków inwestycyjnych, w miastach na prawach powiatu – 49%, w powiatach – 44%, a w województwach samorządowych nieco ponad 23%.

#### 4. Podsumowanie

Rozwój gospodarczy wymaga dobrej woli, chęci osób za niego odpowiedzialnych, ale przede wszystkim nakładów finansowych. Możliwości inwestycyjne

<sup>20</sup> L. Jędrzejewski, *Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547, s. 115.

JST zależą zarówno od ustawodawcy, jak i samych zainteresowanych, którym przchodzi prowadzić gospodarkę finansową w określonych realiach.

W latach 1991-2010 wydatki JST drastycznie wzrosły, co związane było z postępującym procesem decentralizacji państwa, potrzebami członków wspólnot samorządowych i uwarunkowaniami wynikającymi z cech charakterystycznych terenu, na którym przyszło im prowadzić działalność. Biorąc pod uwagę ich udział w wydatkach całego sektora finansów publicznych, można stwierdzić, że JST już nie tylko pomagają państwu wykonywać zadania publiczne, ale na równi z państwem te zadania realizują i finansują. Część zadań przekazują przy tym do realizacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych, m.in. dlatego, że nie stać je na ich finansowanie (wybierają wariant dofinansowania podmiotów spoza sektora, w formie dotacji).

Duża liczba zadań JST powoduje, że dominujący udział w strukturze wydatków JST mają wydatki bieżące. Biorąc pod uwagę potencjał dochodowy JST, można stwierdzić, że niewiele środków zostaje w JST na finansowanie inwestycji. Jednostki samorządu terytorialnego chcące inwestować, muszą zaciągać zobowiązania i starać się o pozyskanie bezzwrotnych środków zagranicznych. Zaciąganie zobowiązań jest jednak limitowane, a aplikowanie o środki zagraniczne – jak się okazuje – nie jest wcale takie proste i niczym nieograniczone.

Większość z inwestycji realizowanych w badanym okresie została już ukończona i stanowi o rozwoju lokalnym czy regionalnym. Na efekty niektórych trzeba będzie jeszcze poczekać<sup>21</sup>. Poziom zadłużenia JST i kolejne ograniczenia w prowadzeniu gospodarki finansowej JST z pewnością uszczuplą przedsięwzięcia inwestycyjne w JST. O możliwości wygospodarowania dochodów własnych na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych w JST raczej nie ma mowy. Na władzach samorządowych ciąży bowiem wiele obowiązków, które pociągają za sobą konieczność ponoszenia nakładów. Zdaje się, że zapomniał o tym ustawodawca, oddając im na własność część majątku publicznego<sup>22</sup>. Nieunikniona jest więc zmiana systemu ich finansowania, jeśli JST mają sprostać obowiązkowi i być inicjatorami rozwoju na danym terenie.

## Literatura

Jędrzejewski L., *Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>21</sup> Zakończenie niektórych inwestycji zostało odłożone w czasie w związku z koniecznością dostosowania się JST do spełniania od 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia.

<sup>22</sup> J. Kotlińska, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Wyd. UEP, Poznań 2009, s. 162-168.

- Kotlińska J., *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Wyd. UEP, Poznań 2009.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z dnia 15 marca 2012 r.
- Realizacja programu pilotażowego w latach 1994–1995. Skrót raportu opracowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach w czerwcu 1996 roku*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 5.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 65, poz. 309 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 września 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 92, poz. 426.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 października 1993 r. w sprawie przekazania składników majątkowych szkół podstawowych, których prowadzenie przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., Dz.U. nr 99, poz. 450.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 października 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 101, poz. 463.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 października 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 103, poz. 471.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 listopada 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. nr 115, poz. 510.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.
- Ustawa budżetowa na 1993 rok z dnia 12 lutego 1993 r., Dz.U. nr 14, poz. 64.
- Ustawa z dnia 10 listopada 1993 r. o zmianie ustawy budżetowej na 1993 rok, Dz.U. nr 109, poz. 487.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania dużych miast oraz miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. nr 141, poz. 692 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. nr 106, poz. 668 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.



**Aleksandra Koźlak**

Uniwersytet Gdański

## **Wpływ dostępności transportowej na lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce**

***Streszczenie.** Postępująca globalizacja produkcji, powstawanie gospodarczych sieci powiązań i związane z nią łańcuchy dostaw powodują większe zapotrzebowanie na transport, a także wywołują określone wymagania jakościowe wobec realizacji procesu przemieszczania. W artykule zbadano zależności między poziomem dostępności transportowej regionów w Polsce a wartością bezpośrednich inwestycji zagranicznych.*

*W latach 2004-2009 najwięcej kapitału zagranicznego zainwestowano w województwach mazowieckim, dolnośląskim i śląskim, które charakteryzują się bardzo dobrą lub dobrą dostępnością transportową. Silną zależność wykazuje przyrost kapitału zagranicznego z dostępnością lotniczą w przewozach osób oraz dostępnością drogową i wielogalęziową w przewozach ładunków. Natomiast dla pozostałych rodzajów dostępności zależność można określić jako średnią.*

***Słowa kluczowe:** dostępność transportowa, bezpośrednio inwestycje zagraniczne*

### **1. Wprowadzenie**

Gospodarka w skali regionalnej i lokalnej podlega wpływowi procesów globalizacji, związanych z rozwojem handlu międzynarodowego i bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. W nowych krajach członkowskich UE napływ inwestycji zagranicznych jest szczególnie ważny ze względu na to, że korporacje transnarodowe, będące inwestorami, są głównymi podmiotami umożliwiającymi rozprzestrzenianie się wiedzy i innowacji. Następuje to bezpośrednio w wyniku inwestycji w regionach słabiej rozwiniętych lub poprzez umowy licencyjne.

Często też korporacje transnarodowe jako pierwsze wprowadzają na rynki nowe produkty, procesy technologiczne lub nowe modele biznesowe. Dzięki szkoleniom przeprowadzanym w przedsiębiorstwach korporacyjnych, podnosi się jakość kapitału ludzkiego w regionach, który może rozprzestrzeniać wiedzę także po zaprzestaniu pracy w danym przedsiębiorstwie i podjęciu jej w innym. Jako kapitał długoterminowy, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) wspierają rozwój gospodarczy kraju przyjmującego i są niezbędne w sytuacji, gdy kapitał i oszczędności krajowe są niewystarczające. Z tego powodu również polskie regiony są zainteresowane przyjmowaniem zagranicznych inwestycji.

Podział procesu produkcji na etapy realizowane w różnych krajach jest coraz powszechniejszy, stąd występuje transfer dóbr i usług wewnątrz korporacji, między jednostką centralną a jej filiami oraz między poszczególnymi filiami. Postępująca globalizacja produkcji, powstawanie gospodarczych sieci powiązań i związane z nią łańcuchy dostaw powodują większe zapotrzebowanie na transport, a także wywołują określone wymagania jakościowe wobec realizacji procesu przemieszczania. Celem artykułu jest wykazanie, że na rozmieszczenie BIZ w Polsce istotny wpływ wywiera dostępność transportowa.

## 2. Czynniki lokalizacji przedsiębiorstw

Przedsiębiorstwa działają w zmieniającym się otoczeniu ekonomicznym, a dostosowanie się do nowych warunków często polega na dokonywaniu nowych inwestycji. Wybór miejsca inwestycji zależy od wieloetapowej analizy czynników lokalizacji, czyli warunków stwarzanych przedsiębiorstwom przez otoczenie danego miejsca lokalizacji. W pierwszej kolejności określone są wymagania dotyczące miejsca lokalizacji, tzn. cechy, jakie musi posiadać dane miejsce, aby prowadzenie określonej działalności było możliwe i przynosiło oczekiwane rezultaty. Kolejny etap analizy polega na wstępnej selekcji możliwości lokalizacyjnych na bazie uprzednio zdefiniowanego zbioru czynników (sporządzenie tzw. *short list*) i dopiero wytypowane obszary poddawane są pogłębionej analizie, tak aby wybrać miejsce optymalne. Badania empiryczne wskazują, że w większości przypadków inwestorzy w pierwszej fazie typują kraj, a następnie region lub miasto przyszłej lokalizacji.

Atrakcyjność regionu z punktu widzenia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nazywana jest atrakcyjnością inwestycyjną i rozumiana jest jako zespół przewag lokalizacyjnych, głównie w zakresie zasobów, dopasowanych do potrzeb przedsiębiorstw i stwarzających dobre warunki życia dla mieszkańców<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 109.

Atrakcyjność inwestycyjna jest uzależniona od rodzaju inwestycji, typu działalności gospodarczej, konkretnego momentu czasowego, subiektywnych przesłanek i wiedzy inwestorów.

W szerokim rozumieniu lokalizacja wpływa na przewagę konkurencyjną poprzez swoje oddziaływanie na efektywność i możliwość jej poprawy. Przedsiębiorstwa mogą wykorzystać szczególne warunki panujące w danym rejonie jako źródło przewagi konkurencyjnej. Różnorodność czynników lokalizacji umożliwia klasyfikowanie ich według różnych kryteriów. Wśród czynników lokalizacyjnych można wyróżnić czynniki ekonomiczne (rynek zbytu, zasoby czynników produkcji i koszty ich pozyskania), prawne (przepisy gospodarcze), społeczne (styl życia mieszkańców, znajomość języków obcych) oraz polityczne (polityczna stabilność i stopień ryzyka inwestowania). W wielu badaniach lista najważniejszych czynników wpływających na decyzje lokalizacyjne pokrywa się. Do najważniejszych czynników lokalizacji kapitału zagranicznego w poszczególnych regionach kraju zalicza się: korzystne położenie i połączenia komunikacyjne miejscowości, duży rynek zbytu w regionie, dużą podaż i niską cenę siły roboczej, możliwość przejęcia wolnych obiektów produkcyjnych, możliwość znalezienia nowych rynków zbytu, związek polskiego partnera z regionem oraz związki partnera zagranicznego z regionem<sup>2</sup>.

Jeden z częściej stosowanych podziałów wyróżnia czynniki lokalizacyjne twarde i miękkie, a kryterium klasyfikacji jest wpływ na działalność firmy (bezpośredni lub pośredni), znaczenie dla przedsiębiorstwa i mierzalność. Czynniki twarde to te, które wpływają bezpośrednio na działalność przedsiębiorstwa i można je zmierzyć lub oszacować ich wpływ. Zalicza się do nich podaż i koszt wykwalifikowanych zasobów pracy, ceny ziemi i nieruchomości, wyposażenie w infrastrukturę, wysokość lokalnych podatków i subwencji, regionalne nakłady na ochronę środowiska, składowanie odpadów i przyjęte w tym zakresie standardy. Z kolei czynniki miękkie obejmują klimat gospodarczy (administrację wspierającą gospodarkę, pewność planowania, politykę rządu), opinie na temat danego miejsca lokalizacji, warunki życia, jak również jego historyczne i kulturowe znaczenie<sup>3</sup>.

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat postrzeganie korzyści lokalizacyjnych przez przedsiębiorców uległo znacznej modyfikacji. Wraz z postępem technicznym, rozwojem procesów integracji międzynarodowej i globalizacji zmienia się rola i znaczenie poszczególnych grup czynników. Występowanie określonych zasobów przestaje być kluczowym kryterium w wyborze miejsca

---

<sup>2</sup> W. Dziemianowicz, *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów*, MGPIPS, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> T. Latocha, *Lokalizacja produkcji międzynarodowej a procesy integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 3.

do prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż rozwój systemu transportowego i spadek kosztów transportu zwiększa mobilność czynników produkcji, w tym także pracowników. W związku z tym na znaczeniu zyskuje dostępność transportowa i sprawna obsługa logistyczna oraz niektóre z czynników miękkich. Poszukiwane są lokalizacje, które nie tylko zapewnią minimalizację kosztów produkcji, ale też umożliwią firmom innowacyjny rozwój (obszary z dostępem do wykwalifikowanych pracowników, ośrodków badawczych, dobrze rozwiniętej infrastruktury) oraz o przyjaznym klimacie gospodarczym, przejawiającym się m.in. szybkim wydawaniem decyzji administracyjnych oraz pozytywnym nastawieniem władz lokalnych do przedsiębiorców.

Polska i zagraniczna literatura przedmiotu bogata jest w wyniki badań czynników lokalizacji, które przybliżają problematykę przestrzennego zróżnicowania działalności inwestorów zagranicznych. Zarówno w badaniach naukowych, jak i badaniach bezpośrednich przeprowadzanych wśród zagranicznych inwestorów przy użyciu ankiet, dostępność komunikacyjna i wyposażenie w infrastrukturę transportową wymieniane są jako jedne z podstawowych czynników lokalizacji. Najczęściej wysokiemu poziomowi rozwoju i dobrej infrastrukturze transportu towarzyszą odpowiednio wysokie inwestycje zagraniczne. Badanie oceniające atrakcyjność inwestycyjną Europy: *European Attractiveness Survey* jest cyklicznie przeprowadzane przez firmę doradczą Ernst & Young. Stosowane są dwa źródła informacji: baza danych o aktualnych projektach inwestycyjnych i ekspansji w regionie oraz analiza preferencji i oczekiwań międzynarodowych inwestorów, sporządzana na podstawie przeprowadzanych wywiadów. W edycji 2011 r. wzięło udział ponad 800 przedstawicieli międzynarodowych inwestorów z całego świata. Na podstawie tych badań przygotowano ranking kryteriów istotnych przy wyborze lokalizacji inwestycji. Na pierwszym miejscu znalazła się infrastruktura transportowa i logistyczna (63% inwestorów uznało jej stan za ważny czynnik), a na drugim miejscu infrastruktura telekomunikacyjna oraz przejrzystość i stabilność prawa, sprzyjające środowisko polityczne (czynniki te wskazało po 62% inwestorów)<sup>4</sup>. Warto zauważyć, że w porównaniu z badaniami przeprowadzonymi cztery lata wcześniej odsetek inwestorów przywiązujących dużą wagę do infrastruktury transportowej i logistycznej wzrósł o 9%<sup>5</sup>.

Podobne badania polskich regionów przeprowadza systematycznie Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Opracował on zestaw wskaźników pozwalających określić atrakcyjność inwestycyjną regionów w układzie województw i podregionów. Podstawowe znaczenie przy wyborze miejsca pod nową inwe-

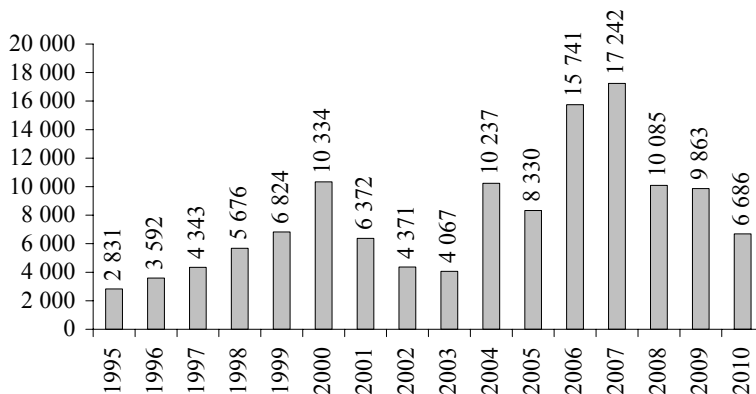
<sup>4</sup> *Restart. European attractiveness survey*, Ernst & Young 2011, [www.ey.com](http://www.ey.com), s. 10 [6.06.2012].

<sup>5</sup> *Wanted: A renewable Europe. European Attractiveness Survey 2007*, Ernst & Young 2007, [www.ey.com](http://www.ey.com), s. 9 [6.06.2012].

stycję mają bezpośrednie (twarde) czynniki lokalizacji, bez względu na rodzaj działalności, gdyż to przede wszystkim one zapewniają korzyści pozwalające na redukcję kosztów.

### 3. Wielkość i struktura przestrzenna bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce na tle dostępności transportowej regionów

Od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej widać wyraźny wzrost zainteresowania inwestowaniem w naszym kraju. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski systematycznie wzrastał do 2007 r., po czym w latach 2008-2010 znacznie obniżył się, gdyż ogólnoeuropejski kryzys bardzo ograniczył strumień inwestycji. Dane te przedstawiono na rysunku 1. Z danych Narodowego Banku Polskiego wynika, że w 2011 r. nastąpiło odwrócenie tendencji i napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych osiągnął wartość 10 340 mln euro, co stanowiło wzrost o ponad 54% w stosunku do 2010 r.<sup>6</sup>



Rysunek 1. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w latach 1995-2010 (w mln euro)

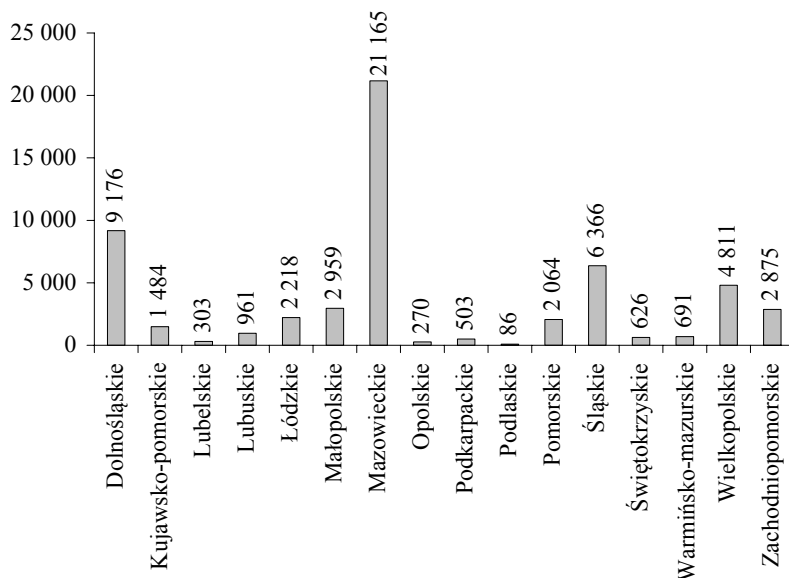
Źródło: *Inwestycje zagraniczne*, PAiZ, [www.paiz.gov.pl/polska\\_w\\_liczbach/inwestycje\\_zagraniczne](http://www.paiz.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne) [6.06.2012].

Analiza rozkładu BIZ potwierdza dość wyraźny podział polskiej przestrzeni dokonany przez inwestorów. W dużych aglomeracjach (głównie w Warszawie)

<sup>6</sup> *Analiza makroekonomiczna*, MSP, [www.inwestor.msp.gov.pl/porta1/si/337/14626/Analiza\\_makroekonomiczna\\_polskiej\\_gospodarki.html](http://www.inwestor.msp.gov.pl/porta1/si/337/14626/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html) [6.06.2012].

lokalizowane są przede wszystkim siedziby spółek z udziałem kapitału zagranicznego, zaś działalność produkcyjna w miejscach, gdzie inwestor może pozyskać tańsze nieruchomości, ulgi podatkowe oraz występuje duża podaż zasobów pracy o średnich i niskich kwalifikacjach. W efekcie na koniec 2009 r. najwięcej spółek z udziałem kapitału zagranicznego i z największym kapitałem zlokalizowanych było na terenie tych trzech województwa: mazowieckiego – 8135 (kapitał – 75,5 mln zł), dolnośląskiego – 2210 (kapitał – 14,4 mln zł) i śląskiego – 2002 (kapitał – 13,4 mln zł)<sup>7</sup>.

Dla określenia wpływu dostępności transportowej na atrakcyjność inwestycyjną zbadano rozkład przestrzenny nowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2004-2009 (przyrost kapitału zagranicznego i liczby nowych przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego przedstawiono na rys. 2), a następnie porównano ze wskaźnikami dostępności transportowej województw.



Rysunek 2. Przyrost kapitału zagranicznego w polskich regionach w latach 2004-2009 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podst. Banku Danych Lokalnych GUS.

Z rysunku 2 wynika, że w badanym okresie najwięcej kapitału zagranicznego zainwestowano w województwach mazowieckim, dolnośląskim i śląskim.

<sup>7</sup> Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) [6.06.2012].

Wszystkie te województwa charakteryzują się bardzo dobrą lub dobrą dostępnością transportową. Województwo dolnośląskie ma wprawdzie dostępność na poziomie krajowym dobrą, ale dzięki swojemu położeniu przy granicy zachodniej i południowej oraz autostradzie A4 ma najlepszą dostępność w skali europejskiej. Bardzo podobny rozkład wystąpił w przypadku liczby nowych spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Ponieważ wartości przyrostu kapitału zagranicznego i liczby nowych przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego są wysoko skorelowane (współczynnik korelacji Pearsona 0,983), to do dalszej analizy wybrano pierwszą z tych miar.

Dostępność transportowa wynika najczęściej z położenia geograficznego regionu i wyposażenia w infrastrukturę transportową. W ujęciu geograficznym dostępność transportowa jest ściśle powiązana z odległością przestrzenną między dwoma miejscami, jaką trzeba pokonać, aby przemieścić się z jednego miejsca w drugie. Poziomą dostępność jest określany przez minimalny czas niezbędny do przebycia danej drogi wybranym środkiem transportu. Zależy więc ona od wybranego środka transportu oraz szeroko rozumianej wygody dotarcia do miejsca docelowego<sup>8</sup>. Ponieważ nie ma uniwersalnej, uznanej definicji dostępności transportowej, to w badaniach empirycznych stosowane są rozmaite wskaźniki, mające różne podstawy teoretyczne i stopień skomplikowania.

Klasyfikacji województw ze względu na dostępność transportową dokonano za pomocą bezwzorcowej metody sum standaryzowanych wartości. We wskaźniku syntetycznym dostępności transportowej ujęto zarówno cechy charakteryzujące infrastrukturę transportu pod względem ilościowym i jakościowym, sprawność systemu transportowego, jak i podaż usług transportowych<sup>9</sup>. Wartości obliczonych wskaźników syntetycznych (wielogałęziowych, tzn. uwzględniających transport drogowy, kolejowy i lotniczy w przewozach osób oraz transport drogowy i kolejowy w przewozach ładunków) pozwoliły przeprowadzić grupowanie województw podobnych do siebie ze względu na poziom dostępności transportowej. Wartości graniczne klas zostały wyznaczone przez sumę lub różnicę średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego. Podział województw na grupy przedstawiono w tabeli 1.

Rezultaty porządkowania województw według poziomu dostępności transportowej wykazały, że najlepszą dostępnością transportową charakteryzują się województwa mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, ze znaczną przewagą tego pierwszego. Najniższą dostępnością transportową charakteryzują się województwa zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, natomiast niewiele lepsze

<sup>8</sup> A. Koźlak, *Nowoczesny system transportowy jako czynnik rozwoju regionów w Polsce*, Wyd. UG, Gdańsk 2012, s. 173.

<sup>9</sup> Metodologia oraz dokładne wyniki badania zostały opublikowane w A. Koźlak, op. cit., s. 213-230.

wskaźniki mają województwa podlaskie i pomorskie. Warto zauważyć, że chociaż bardzo często podnosi się w dyskusjach problem peryferyjności województw położonych wzdłuż wschodniej granicy Polski, to wskaźniki obliczone z wykorzystaniem wielowymiarowej analizy porównawczej pokazały, że w wymiarze krajowym wszystkie trzy województwa położone na północy kraju mają jeszcze niższą dostępność transportową.

Tabela 1. Grupowanie województw według wskaźników miary syntetycznej dostępności transportowej w przewozach osób i ładunków

Klasa dostępności transportowej	Województwa	
	transport osób	transport ładunków
A (bardzo dobra)	mazowieckie, śląskie	mazowieckie, śląskie, wielkopolskie
B (dobra)	łódzkie, świętokrzyskie, wielkopolskie, małopolskie, dolnośląskie, opolskie	łódzkie, dolnośląskie, małopolskie, opolskie,
C (niska)	lubelskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, lubuskie, podlaskie, pomorskie	świętokrzyskie, lubelskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie, lubuskie, warmińsko-mazurskie, pomorskie
D (bardzo niska)	zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie	zachodniopomorskie, podlaskie

Źródło: A. Koźlak, op. cit., s. 223, 229.

Analizę rozkładu przestrzennego przyrostu wartości BIZ w latach 2004-2009, w odniesieniu do dostępności transportowej w przewozach osób i ładunków, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Rozkład przyrostu kapitału zagranicznego w latach 2004-2009 względem dostępności transportowej (%)

Wyszczególnienie	Klasa dostępności			
	A (bardzo dobra)	B (dobra)	C (niska)	D (bardzo niska)
Odsetek wartości nowych BIZ w danej klasie dostępności transportowej w przewozach osób	48,7	35,5	9,5	6,3
Odsetek wartości nowych BIZ w danej klasie dostępności transportowej w przewozach ładunków	57,2	25,9	11,7	5,2

Źródło: opracowanie własne.



W analizowanych latach najwięcej kapitału zagranicznego ulokowano w regionach o bardzo dobrej dostępności transportowej, przy czym należy zauważyć, że większą uwagę zwracano na dostępność w przewozach ładunków. Jednak bez względu na to, czy dostępność odnosiła się do osób czy ładunków, to w regionach o dostępności A i B zainwestowano ponad 83% kapitału zagranicznego, a w regionach C i D poniżej 17%.

W celu określenia siły zależności między dostępnością transportową a skłonnością inwestorów zagranicznych do ponoszenia nakładów zbadano korelację i współczynnik determinacji  $R^2$  między wskaźnikami gałęziowymi i wielogałęziowym dostępności transportowej a zainwestowanym kapitałem. Wyniki przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Współczynniki korelacji między syntetycznymi wskaźnikami dostępności transportowej a przyrostem kapitału zagranicznego w latach 2004-2009

Rodzaj dostępności	Współczynniki korelacji	Współczynnik determinacji $R^2$	Wyjaśniona zmienność (%)
Dostępność transportowa w przewozach osób			
Dostępność drogowa	0,4932	0,2433	24,33
Dostępność kolejowa	0,6221	0,3870	38,70
Dostępność lotnicza	0,8518	0,7256	72,56
Dostępność wielogałęziowa	0,6655	0,4429	44,29
Dostępność transportowa w przewozach ładunków			
Dostępność drogowa	0,7224	0,5219	52,19
Dostępność kolejowa	0,4441	0,1972	19,72
Dostępność wielogałęziowa	0,7509	0,5639	56,39

Źródło: A. Koźlak, op. cit., s. 236.

Mimo iż rozkład przestrzenny BIZ w latach 2004-2009 świadczy o istnieniu wyraźnych zależności między poziomem dostępności transportowej a przyrostem wartości kapitału zagranicznego, to analiza jego korelacji ze wskaźnikami gałęziowymi wskazuje na znaczne zróżnicowanie znaczenia poszczególnych rodzajów dostępności. Silną zależność wykazuje przyrost kapitału zagranicznego z dostępnością lotniczą w przewozach osób oraz dostępnością drogową i wielogałęziową w przewozach ładunków. Natomiast dla pozostałych rodzajów dostępności zależność można określić jako średnią, co oznacza, że wpływ innych czynników na skłonność do inwestowania kapitału zagranicznego w regionach też jest dość silny. Współczynnik determinacji informuje o tym, jaka część zmienności całkowitej zmiennej objaśnianej (przyrost kapitału zagranicznego) została wyjaśniona przez zmiany zmiennej objaśniającej (dostępność transportowa). Najmniejszy wpływ na przyrost kapitału zagranicznego w regionach ma dostępność

kolejowa w przewozach ładunków (zmiennosc wyjasniona tylko w 19,72%) i dostepnosc drogowa w przewozach osob (24,33%).

#### 4. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie potwierdzilo hipoteze, ze inwestorzy wykazuja wieksza sklonnosc do inwestowania w regionach o dobrej dostepnosc transportowej, a tym samym dostepnosc transportowa jest waznym czynnikiem warunkujacym atrakcyjnosc regionu. Potencjalni inwestorzy biora pod uwage zarowno biezacy stan infrastruktury, jak i jej przyszly ksztalt po przeprowadzeniu planowanych inwestycji. Wazne sa zarowno rozwiazania komunikacyjne wewnatrz regionu, polaczenia zaplecza z aglomeracja, jak i jego skomunikowanie zewnetrzne z sieciami transportowymi wyzszeo rzadu. Regiony dysponujace bogatym wyposazeniem w infrastrukture transportu sa obszarami postrzeganyimi przez potencjalnych inwestorow jako miejsca korzystne dla lokalizacji dzialalnosci gospodarczej. Czynn timer umozliwia im uzyskac przewage konkurencyjna nad regionami, ktore takich walorow nie posiadaja. Z tego powodu usprawnienie funkcjonowania transportu na pewnym obszarze moze sie stac czynn timer aktywizujacym rozwoj gospodarczy regionu. Nalezy jednak pamietac, ze nie wystarczy wybudowanie nowej drogi, aby pojawili sie inwestorzy i nastapila poprawa sytuacji gospodarczej. Region musi zaoferowac cos wiecej, co wyrozniloby go spozrod wielu innych regionow o podobnych mozliwosciach.

#### Literatura

- Analiza makroekonomiczna*, MSP, [www.inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/14626/Analiza\\_makroekonomiczna\\_polskiej\\_gospodarki.html](http://www.inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/14626/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html) [6.06.2012].
- Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) [6.06.2012].
- Chadzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Dziemianowicz W., *Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionow*, MGPIPS, Warszawa 2005.
- Inwestycje zagraniczne*, PAiZ, [www.paiz.gov.pl/polska\\_w\\_liczbach/inwestycje\\_zagraniczne](http://www.paiz.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne) [6.06.2012].
- Kozlak A., *Nowoczesny system transportowy jako czynnik rozwoju regionow w Polsce*, Wyd. UG, Gdansk 2012.
- Latocha T., *Lokalizacja produkcji miedzynarodowej a procesy integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 3.
- Restart. European attractiveness survey 2011*, Ernst & Young 2011, [www.ey.com](http://www.ey.com) [6.06.2012].
- Wanted: A renewable Europe. European Attractiveness Survey 2007*, Ernst & Young 2007, [www.ey.com](http://www.ey.com) [6.06.2012].

**Alina Kulczyk-Dynowska**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

## **Marketing terytorialny na obszarach chronionych**

***Streszczenie.** Działania marketingowe obejmują nie tylko segment dóbr i usług konsumpcyjnych, ale też terytoria. Postęp technologiczny, a szczególnie nowe rozwiązania w zakresie transportu i łączności sprawiają, że konkurencja dotyczy w coraz większym stopniu przestrzeni. Obszary konkurują ze sobą o różne grupy użytkowników – w odniesieniu do obszarów chronionych szczególną grupę stanowią turyści. W artykule poruszono kwestię marketingu terytorialnego prowadzonego w oparciu o wartości przyrodnicze. Podjęto jednocześnie próbę ukazania powiązań pomiędzy skierowaną do wewnątrz promocją regionu a kapitałem społecznym.*

***Słowa kluczowe:** marketing terytorialny, obszary chronione, społeczności lokalne*

### **1. Wprowadzenie**

Wzrost świadomości powiązań pomiędzy skutecznym zarządzaniem jednostką terytorialną, jej rozwojem i poziomem życia lokalnej społeczności można uznać za jeden z czynników skłaniających do przekształceń uniwersalnych zasad marketingu w celu ich wykorzystania dla potrzeb obszarów. Postęp techniczny i technologiczny w zakresie transportu i łączności sprawił, że przestrzeń w coraz większym stopniu objęta jest zasadami wolnorynkowej konkurencji, dotyczącymi uprzednio jedynie dóbr i usług konsumpcyjnych. W efekcie przestrzeń coraz częściej postrzegana jest w kategoriach dobra walczącego o klienta-nabywcę.

W zależności od cech przestrzeni różnie rozwija się aktywność gospodarcza – na terenach przyrodniczo cennych, objętych obszarowymi formami ochrony przyrody, dominującą funkcję niejednokrotnie pełni turystyka. W efekcie obszar chroniony staje się obszarowym produktem turystycznym. Należy podkreślić, że terytorium jest bardzo specyficznym produktem – łączy pojemne, długookresowe i powstałe bez udziału człowieka wartości, takie jak klimat, atrakcyjność krajobrazowa, zasoby lokalnego ekosystemu, z wartościami bardzo szczegółowymi, związanymi z działaniem lokalnej społeczności, takimi jak lokalne wartości kulturowe, lokalne produkty czy lokalny kapitał społeczny. Marketing terytorialny jest narzędziem umożliwiającym zarówno ukazanie atrakcyjności danego obszaru na zewnątrz, jak i promocję jego wartości wśród lokalnej społeczności. Promocja ta jest istotna z punktu widzenia utrzymania w niezmienionym stanie pierwszej grupy elementów, stanowiących o atrakcyjności terytorium, oraz równoległego, permanentnego ulepszania elementów zależnych od lokalnej społeczności.

Celem artykułu jest charakterystyka marketingu terytorialnego, uwypuklająca rolę społeczności lokalnych w procesie marketingowego zarządzania obszarem. Stale narastająca antropopresja i jednocześnie dążenie do równoważenia rozwoju skłaniają do zainteresowania obszarami objętymi ochroną prawną. Stąd też w artykule skupiono uwagę na najwyższych rangą obszarach chronionych w Polsce, jakimi są parki narodowe.

## **2. Lokalna społeczność i marketing terytorialny – wzajemne oddziaływanie**

W literaturze przedmiotu coraz częściej poruszane jest zagadnienie konkurencyjności nie tylko regionów, ale i przestrzeni. Konkurencyjność opiera się na atrakcyjności oferty usługowej; atutach, np. strukturze gospodarczej, zasobach środowiska naturalnego; produktywności czy sile eksportowej<sup>1</sup>. Uogólniając, konkurencyjność danej przestrzeni jest przewagą nad innymi obszarami i – aby możliwe było jej pełne wykorzystanie – wymaga eksponowania walorów tejże przestrzeni.

Ranga społeczności lokalnych i tworzonych przez nie kapitału społecznego sprawia, że przestrzeń w wymiarze lokalnym staje się – w pewnym sensie – spersonifikowana i jako podmiot stosunków rynkowych konkuruje o nabywcę. Kluczowym zadaniem jest określenie profilu pożądanego nabywcy – muszą tego

<sup>1</sup> Zob. T. Mańkowski, *Konkurencyjność regionów*, w: *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, red. B. Meyer, D. Milewski, WN PWN, Warszawa 2009, s. 21.

dokonać aktorzy lokalnej sceny życia gospodarczego. M. Florek wyodrębniła następujące grupy potencjalnych klientów-nabywców przestrzeni:

- nowi mieszkańcy – wartość dla jednostki terytorialnej w postaci kapitału intelektualnego, siły roboczej, popytu wewnętrznego itp.,
- inwestorzy – wartość dla jednostki terytorialnej w postaci nowych inwestycji zapewniających miejsca pracy, rozwój instytucji otoczenia biznesu itp.,
- fachowcy w pożądanym dziedzicach – wartość dla jednostki terytorialnej w postaci kapitału intelektualnego oraz wzrostu atrakcyjności dla grupy inwestorów,
- instytucje oraz organizacje rządowe i pozarządowe, krajowe i międzynarodowe – wartość dla jednostki terytorialnej w postaci środków publicznych przeznaczonych na rozwój, korzyści związane z realizacją przez te podmioty projektów europejskich, korzyści związane z rozbudową oferty kulturalnej itp.,
- turyści i przyjeźdźni – wartość dla jednostki terytorialnej w postaci środków finansowych przeznaczonych na zakup usług turystycznych itp.<sup>2</sup>

Poprawne określenie profilu pożądanego nabywcy jest bardziej istotne, jeśli zauważy się, że dwie przeciwstawne siły – globalizacja i regionalizm – wydają się formułować ramy życia gospodarczego. Globalizacja ułatwia przepływ kapitału, dóbr i usług oraz ludzi. Społeczności nie tylko lokalne, ale i regionalne są dzięki temu znacznie bardziej podległe wpływom wynikającym z wymiany przedstawionych wartości. Regionalizm skłania natomiast nie tyle do budowania barier izolujących od wspomnianych sygnałów, ile do eksponowania lokalnych, unikatowych wartości.

Warto podkreślić, że proces globalizacji oznacza nie tylko pozytywną wymianę, ale też m.in. dyktat korporacyjny. M. Geise zwraca uwagę, że stan środowiska przyrodniczego, jakość życia lokalnych społeczności, lokalny ład przestrzenny oraz inne wartości istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego są dla korporacji często bezwartościowe. Globalizacja przyczynia się do zmiany ośrodków władzy, tj. osłabienia roli aparatu państwowego i samorządowego na rzecz wzrostu znaczenia transnarodowych korporacji<sup>3</sup>. W tym świetle regionalizm oraz kapitał społeczny są wartościami bardzo cennymi, bo prowadzącymi do umocnienia pozycji lokalnych liderów.

Wybór profilu pożądanego nabywcy danej przestrzeni powinien być dokonany z pełną świadomością konsekwencji decyzji. Dla lokalnej społeczności oznacza bowiem późniejsze sąsiedztwo z tymże nabywcą – sąsiedztwo, które może być także uciążliwe lub godzące w wypracowany wizerunek. Wybór nabywcy

<sup>2</sup> Zob. M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007, s. 47-48.

<sup>3</sup> Zob. M. Geise, *Wpływ wybranych problemów gospodarki globalnej na rozwój lokalny*, Wyd. WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009, s. 33-38.

jest problematyczny również z powodu złożoności wspomnianego wizerunku przestrzeni. Wizerunek ten z jednej strony składa się z tego, z czym odbiorca faktycznie ma styczność, a z drugiej – stanowi subiektywną ocenę wywołanych stycznością doświadczeń. Oznacza to, że np. zatłoczenie szlaków turystycznych w Tatrzańskim Parku Narodowym zostanie przez zwolenników turystyki masowej potraktowane w kategoriach zjawiska normalnego, natomiast zwolennicy turystyki indywidualnej przyjmą ten fakt z dezaprobatą. Nietrafny wybór grupy docelowej przyczyni się w kluczowym stopniu do niepowodzenia całości działań marketingowych prowadzonych na rzecz danego obszaru.

Jak zauważa A. Szromnik, marketing „postrzegany jest w wielu wypadkach jako proces zarządzania, który pozwala rozpoznawać, przewidywać i zaspokajać potrzeby i pragnienia klientów”<sup>4</sup>. Klientem są też członkowie lokalnej społeczności – stali mieszkańcy danego obszaru. Jak już wspomniano, marketing terytorialny jest narzędziem, które pozwala na dwukierunkową promocję walorów przestrzeni, zarówno na zewnątrz regionu, jaki i do jego wnętrza. Lokalne społeczności występują więc w dwóch rolach – twórców (inspiratorów) sygnałów promocyjnych oraz odbiorców tychże sygnałów. A. Szromnik dokonując specyfikacji założeń marketingowego zarządzania jednostką osadniczą zwrócił uwagę m.in. na następujące kwestie:

- nadrzędnym celem dla zarządzających jednostką terytorialną winno być zaspokojenie ewoluujących w czasie potrzeb społeczności lokalnych,
- proces zaspokojenia potrzeb mieszkańców wymaga racjonalnego gospodarowania zasobami jednostki terytorialnej – w tym uwzględnienia długookresowej perspektywy,
- powyższe nie jest możliwe bez powiązań jednostki terytorialnej z otaczającymi ją obszarami,
- mieszkańcy stanowią grupę, ale też pozostają autonomicznymi jednostkami – zarówno potrzeby grupy, jak i potrzeby indywidualne muszą być dostrzeżone,
- zaspokojenie potrzeb (materialnych i duchowych) mieszkańców = rozwój jednostki terytorialnej<sup>5</sup>.

Marketing terytorialny pozwala wpływać na opinie, sposób zachowania się oraz świadomość<sup>6</sup>. W aspekcie obszarów chronionych – zważywszy na podatność tychże terenów na konflikty przestrzenne – jest to siła nie do przecenienia. Dzięki odpowiednio przygotowanej kampanii marketingowej możliwe jest kreowanie postaw sprzyjających równoważeniu rozwoju i zapobiegających utracie wartości przestrzeni. Degradacja przestrzeni ma wiele twarzy. W sen-

<sup>4</sup> Zob. A. Szromnik, *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 16-17.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 23.

się materialnym oznacza m.in. brak ładu przestrzennego (chaos w zabudowie, nadmierne stłoczenie obiektów), niszczenie środowiska naturalnego czy tzw. porzucenie przestrzeni. W sensie społeczno-kulturowym może oznaczać utratę statusu przestrzeni luksusowej, sakralnej, symbolicznej itp. Impulsem wywołującym proces degradacji paradoksalnie może być walor przestrzeni – lokalna atrakcja, która powoduje nadmierne i źle zarządzane zainteresowanie przestrzeni<sup>7</sup>. Problem ten zauważa także K. Kasprzak, twierdząc wprost, że „nagromadzenie zabudowy rekreacyjnej i usługowej powoduje przekształcanie rejonów rekreacyjnych w obszary często zbliżone swoim charakterem do zurbanizowanych”<sup>8</sup>.

W związku z występującą często dominacją funkcji turystycznej na obszarach chronionych, należy zauważyć korzyści płynące z prowadzenia – przez prywatne przedsiębiorstwa turystyczne, lokalne podmioty publiczne oraz inne organizacje – marketingu związanego bezpośrednio ze wspomnianą funkcją<sup>9</sup>. Wspólny interes wymienionych jednostek jest czynnikiem sprzyjającym umacnianiu więzi i postaw sprzyjających budowie kapitału społecznego.

### 3. Parki narodowe a marketingowy wizerunek obszaru

Najważniejsze zasady funkcjonowania i cechy charakterystyczne obszarowych form ochrony przyrody zostały ujęte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>10</sup>. W zależności od rodzaju danej formy ochrony przyrody obowiązują na objętym nią terenie mniej lub bardziej zaostrzone normy korzystania z przestrzeni – różna jest też ich ranga. Najbardziej prestiżową i rozpoznawalną nie tylko w Polsce, ale i na świecie przestrzenną formą ochrony przyrody jest park narodowy.

Parki narodowe charakteryzują się odrębnością organizacyjno-prawną upodabniającą je – w pewnym sensie – do przedsiębiorstwa. Ustawodawca nadał im status państwowej osoby prawnej oraz zobowiązał do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Parki narodowe przedsiębiorstwem oczywiście nie są – warunki gospodarki rynkowej zmuszają je jedynie do podejmowania w pewnych zakresach działań właściwych dla przedsiębiorstwa. Dzieje się tak m.in. w sytuacjach:

<sup>7</sup> Zob. A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 51-53.

<sup>8</sup> K. Kasprzak, *Konflikty przestrzenne w planowaniu funkcji turystycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu” 2010, nr 19, s. 18.

<sup>9</sup> Zob. A. Pawlicz, *Promocja produktu turystycznego*, Difin, Warszawa 2008, s. 35.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.

– konkurowania o realizację projektów finansowanych ze środków unijnych lub innych funduszy, np. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

– zabiegania o klientów – w sensie odbiorców – oferty edukacji ekologicznej (zajęcia terenowe, wydawnictwa specjalistyczne, oferta ośrodków edukacji ekologicznej itp.).

Zadania te wymagają od parków narodowych promocji własnej oferty i komunikowania się z rynkiem. Parki narodowe są często stroną konfliktu przestrzennego – stąd analogicznie do przedsiębiorstw – muszą kreować własny wizerunek i wpływać na społeczne uwarunkowania obszarowej ochrony przyrody. Oznacza to, że parki narodowe – mniej lub bardziej świadomie i jednocześnie mniej lub bardziej efektywnie – wykorzystują środki komunikacji marketingowej. S. Ślusarczyk wskazuje, że podstawą systemu przekazu informacji dla przedsiębiorstwa są komunikaty (informacje prasowe – ze szczególnym uwzględnieniem prasy lokalnej), konferencje prasowe oraz przekazywanie informacji za pośrednictwem telewizji i Internetu<sup>11</sup>. Każdy z 23 parków narodowych w Polsce posiada indywidualną stronę internetową, oprócz tego istnieje wspólna strona internetowa [www.parkinardowe.edu.pl](http://www.parkinardowe.edu.pl), nierzadko parki posiadają także rzecznika prasowego, dodatkowo w funkcjonowanie omawianych instytucji na stałe wpisane jest wydawanie różnorodnych wydawnictw (ulotki, mapy, foldery, pozycje książkowe) – dzięki temu parki uczestniczą w szeroko pojętym procesie przekazywania informacji o atrakcjach danego obszaru. Podkreślenia wymagają działania mające na celu podniesienie świadomości ekologicznej członków lokalnego społeczeństwa – działy edukacji parków narodowych organizują imprezy masowe, współpracują z przedstawicielami oświaty, a także udostępniają pracownie ekologiczne i inne pomoce naukowe przydatne w procesie edukacji. Choć trudno jest wymiernie określić efekty wspomnianych działań, to bezsprzecznie mają one pozytywne znaczenie dla kreowania wizerunku obszaru. To przecież lokalne społeczeństwo w dużej mierze decyduje – poprzez swoje zachowanie – o tym, jaki wizerunek będzie miało dane terytorium.

Parki narodowe już z racji samej nazwy wydają się istotne dla marketingu terytorialnego. Konstrukcja tejże nazwy prócz sformułowania „park narodowy”, zawiera określenie miejsca, ułatwiające lokalizację. Każdy z parków narodowych (PN) posiada własne logo. W logo:

– Babiogórskiego PN znajdują się: okrzyn jeleni, Babia Góra (Diablak) i Cyl,

– Białowieskiego PN znajduje się żubr,

<sup>11</sup> Zob. S. Ślusarczyk, *Aktywność marketingowa małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. Poltext, Warszawa 2011, s. 52-53.



- Biebrzańskiego PN znajdują się: samiec bataliona, pałka (gatunek szuwarowy nawiązujący do bagien),
- Bieszczadzkiego PN znajduje się ryś,
- PN „Bory Tucholskie” znajdują się: głuszc, sosny i jezioro,
- Drawieńskiego PN znajduje się wydra,
- Gorczańskiego PN znajduje się salamandra plamista,
- PN Gór Stołowych znajdują się: formacja skalna „Wielbłąd” ze Szczelińca Wielkiego, drzewostan świerkowy,
- Kampinoskiego PN znajdują się: łoś, sosna,
- Karkonoskiego PN znajdują się: góra Chojnik, na szczycie ruiny zamku Chojnik, świerki,
- Magurskiego PN znajdują się: orlik krzykliwy, przykładowy krajobraz Beskidu Niskiego z zalesionymi dolinami i wzgórzami,
- Narwiańskiego PN znajdują się: błotniak stawowy, w tle – sucha trzcina i akwen wodny,
- Ojcowskiego PN znajduje się nietoperz,
- Pienińskiego PN znajdują się: przełom Dunajca, Trzy Korony, przedwojenna data utworzenia „Parku Narodowego w Pieninach” (pierwotnie PPN utworzono na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 23 maja 1932 r.),
- Poleskiego PN znajduje się żuraw,
- Roztoczańskiego PN znajdują się: konik polski (potomek tarpana), data utworzenia parku, symbole drzewostanu (jodły i buka), symbol słońca,
- Słowińskiego PN znajdują się: mewa biała, wydmy,
- Świętokrzyskiego PN znajdują się: jelen z podwójnym krzyżem, tzw. karawaką (postać związana z legendą o księciu węgierskim Emeryku i klasztorze na Łysej Górze), dąb, jodła,
- Tatrzańskiego PN znajduje się kozica,
- PN „Ujście Warty” znajdują się: gęś zbożowa, rzeka Warta,
- Wielkopolskiego PN znajdują się: puszczyk, Jezioro – nazwa miejscowości, w której mieści się siedziba dyrekcji WPN,
- Wigierskiego PN znajdują się: bóbr europejski, jezioro Wigry, tło lasy iglaste,
- Wolińskiego PN znajdują się: orzeł bielik, mikołajek nadmorski.

Analiza wyglądu poszczególnych znaków graficznych wskazuje, że zawsze zawierają pełną nazwę parku narodowego oraz charakterystyczne elementy flory, fauny lub przyrody nieożywionej. Logo parku narodowego pełni funkcję podobną do funkcji herbu miasta.

W związku z rosnącą popularnością Internetu jako źródła informacji, chcąc zbadać wykorzystanie przez władze samorządowe – w celu podkreślenia atrakcyjności danego województwa – faktu istnienia na podległym terenie obszaru chronionego, jakim są parki narodowe, dokonano analizy informacji zawartych na głównych stronach internetowych poszczególnych urzędów marszałkowskich.

Tabela 1. Charakterystyka informacji o PN, zawartych na stronach internetowych urzędów marszałkowskich

Województwo	Parki narodowe w województwie	Informacje o PN na głównej stronie internetowej
Dolnośląskie	Karkonoski, Gór Stołowych	brak
Lubelskie	Poleski, Roztoczański	informacja o atrakcjach przyrody – na głównej stronie zawarto link do atrakcji przyrodniczych, w ramach których opisane są PN
Lubuskie	Ujście Warty, Drawieński	brak
Małopolskie	Babiogórski, Gorczański, Magurski, Ojcowski, Pieniński, Tatrzański	informacja o wydawnictwie pt. „Małopolska, parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody”
Mazowieckie	Kampinoski	brak
Podkarpackie	Bieszczadzki, Magurski	brak
Podlaskie	Białowiecki, Biebrzański, Narwiański, Wigierski	brak
Pomorskie	Bory Tucholskie, Słowiński	brak
Świętokrzyskie	Świętokrzyski	brak
Wielkopolskie	Wielkopolski, Drawieński	efektownie umiejscowiony link z głównej strony przekierowuje do tekstu zawierającego opis atrakcji PN
Zachodniopomorskie	Woliński, Drawieński	brak

Źródło: opracowanie własne na podst. [www.umwd.dolnyslask.pl/](http://www.umwd.dolnyslask.pl/), [www.malopolskie.pl/](http://www.malopolskie.pl/), [www.mazovia.pl/](http://www.mazovia.pl/), [www.umwp.podkarpackie.pl/](http://www.umwp.podkarpackie.pl/), [urząd.pomorskie.eu/pl](http://urząd.pomorskie.eu/pl), [www.umww.pl/](http://www.umww.pl/), [www.lubelskie.pl/](http://www.lubelskie.pl/), [www.wzp.pl/](http://www.wzp.pl/), [lubuskie.pl/](http://lubuskie.pl/), [www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/samorząd\\_woj](http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/samorząd_woj), [www.sejmik.kielce.pl/index,1.html](http://www.sejmik.kielce.pl/index,1.html) [10.06.2012].

Analiza wskazuje na wręcz znikome wykorzystanie faktu istnienia parków narodowych – na żadnej ze wspomnianych stron nie było logo utworzonego na terenie podległego województwa parku narodowego. Jest to tym bardziej zastanawiające, że twórcy stron dostrzegają inne podmioty, np. na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego zawarto logo Muzeum Wsi Kieleckiej, pomijając logo Świętokrzyskiego PN<sup>12</sup>. Jeśli pojawiają się informacje o parkach narodowych, to w zdecydowanej większości nie są łatwe do odnalezienia, np. na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego o fakcie istnienia czterech parków narodowych można się dowiedzieć wybierając zakładkę „Środowisko”, a następnie „Ochrona przyrody” – trudno uznać ten sposób podania informacji za element marketingu terytorialnego opartego na wartościach przyrodniczych<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> [www.sejmik.kielce.pl/index,1.html](http://www.sejmik.kielce.pl/index,1.html) [10.06.2012].

<sup>13</sup> [www.wrotapodlasia.pl/pl/ochrona\\_srodowiska/ochrona\\_przyrody](http://www.wrotapodlasia.pl/pl/ochrona_srodowiska/ochrona_przyrody) [10.06.2012].

## 4. Podsumowanie

Wspólne prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty funkcjonujące na danym terenie świadomego marketingu terytorialnego jest – zdaniem autorki – dowodem na kompleksowe postrzeganie danego obszaru. W odniesieniu do obszarów chronionych jest to szczególnie ważne, ponieważ turysta – a więc główny odbiorca zewnętrzny – postrzega przestrzeń jako całość i formułuje swoją opinię na podstawie wszystkich dostępnych mu elementów tejże przestrzeni. W tym świetle bardzo istotna staje się możliwość, jaką daje marketing terytorialny w zakresie wpływu na społeczności lokalne.

Podsumowując rozważania, można wyciągnąć następujące wnioski:

- społeczność lokalna winna odgrywać aktywną rolę w określaniu strategii marketingowej oraz dokonać kluczowego wyboru, jakim jest profil pożądanego nabywcy przestrzeni,

- dwukierunkowość marketingu terytorialnego jest szczególnie istotna dla obszarów chronionych – wewnętrzne oddziaływanie pozwala kreować postawy sprzyjające idei zrównoważonego rozwoju w lokalnym społeczeństwie, co jest gwarantem utrzymania atrakcyjności przyrodniczej w długim okresie i tym samym gwarantem długookresowego rozwoju danego terytorium,

- praktyka wskazuje na marginalne wykorzystanie faktu istnienia najwyższych rangą obszarów chronionych w celach promocji regionu prowadzonej na poziomie województwa – zdaniem autorki wymaga to zmiany,

- pozytywne znaczenie dla regionu ma działalność parków narodowych w zakresie komunikowania się z odbiorcami usług edukacji ekologicznej.

Marketing terytorialny nie tylko na obszarach chronionych winien – zdaniem autorki – łączyć siły wszystkich podmiotów funkcjonujących na danym terenie. Rozwój jednostki terytorialnej jest kategorią kompleksową – nie można rozpastrywać go wybiórczo. Nie można też oczekiwać równoważenia rozwoju – a więc procesu szczególnie istotnego dla obszarów chronionych – bez udziału społeczności lokalnych.

## Literatura

- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007.  
Geise M., *Wpływ wybranych problemów gospodarki globalnej na rozwój lokalny*, Wyd. WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009.  
Karwińska A., *Gospodarka przestrzenna*, WN PWN, Warszawa 2008.  
Kasprzak K., *Konflikty przestrzenne w planowaniu funkcji turystycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu” 2010, nr 19.

- Mańkowski T., *Konkurencyjność regionów*, w: *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, red. B. Meyer, D. Milewski, WN PWN, Warszawa 2009.
- Pawlicz A., *Promocja produktu turystycznego*, Difin, Warszawa 2008.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ślusarczyk S., *Aktywność marketingowa małych i średnich przedsiębiorstw*, Poltext, Warszawa 2011.

**Anna Mempel-Śnieżyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Powiązania sieciowe w aspekcie uwarunkowań rozwoju lokalnego**

***Streszczenie.** W artykule podjęto rozważania związane z rosnącą rolą powiązań sieciowych w aspekcie zachodzących zmian społeczno-gospodarczych, w zakresie wdrażania innowacji czy zmieniających potrzeb klientów, wobec czego firmy chcąc być czynnymi uczestnikami rynku, zmuszane są do poszukiwania nowych rozwiązań w formie współpracy z innymi podmiotami. Utworzone sieci współpracy w ramach danej jednostki terytorialnej przyczyniają się do osiągnięcia zewnętrznych korzyści skali, niskich kosztów transakcyjnych związanych z klimatem zaufania oraz współpracy, ponoszeniem wspólnych kosztów pozyskania informacji wdrażania innowacji, rozłożeniem ryzyka na wszystkie kooperujące firmy, ponadto zapewniają szybki przepływ informacji, sprawniejsze nabywanie wiedzy w procesie absorpcji innowacji.*

***Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, sieci, powiązania sieciowe*

### **1. Wprowadzenie**

Wraz z zachodzącymi zmianami we współczesnej gospodarce, wykorzystywanie sił i czynników endogenicznych stało się problemem wielu dyscyplin naukowych, powstało wiele definicji, koncepcji odnoszących się do tego samego problemu badawczego, dotyczącego roli terytorium, koncentracji przedsiębiorstw na danym terytorium, specjalizacji i elastyczności produkcji, współpracy pomiędzy podmiotami zlokalizowanymi na danym terytorium (przedsiębiorstwami, instytucjami otoczenia biznesu, sektorem B+R), znaczenia wiedzy i innowacji, kapitału ludzkiego i społecznego, powiązań sieciowych. Określone terytorium,

ze swą specyfiką przedmiotowo-podmiotową gospodarki, tworzy złożony system powiązań wewnętrznych i zewnętrznych. Natomiast sprawność mechanizmu funkcjonowania układów lokalnych i osiągnane efekty przez poszczególne podmioty gospodarujące zależy nie tylko od konkurencji i zdolności wygrywania rywalizacji, ale także od współdziałania i współpracy<sup>1</sup>. Problematyka powiązań sieciowych nabiera znaczenia w szczególności w aspekcie zachodzących zmian społeczno-gospodarczych, w zakresie wdrażania innowacji czy zmieniających się potrzeb klientów, wobec czego firmy chcąc być czynnymi uczestnikami rynku, zmuszane są do poszukiwania nowych rozwiązań w formie współpracy z innymi podmiotami<sup>2</sup>.

Obecnie lokalność, a zarazem kooperacja podmiotów rynkowych, stanowi relatywnie bogaty zbiór literatury, niemniej jednak celowe wydaje się podjęcie rozważań dotyczących powiązań sieciowych w aspekcie ich związku z rozwojem lokalnym.

## 2. Uwarunkowania rozwoju lokalnego

Współcześnie specyfika zasobów, ich unikatowy charakter, określone terytorium, lokalność niejednokrotnie stają się podstawą rozważań nad koncepcjami rozwoju regionalnego i lokalnego. Obecnie przyjmuje się, że układem, który najbardziej sprzyja rozwojowi gospodarczemu jest ten, w którym lokalne społeczności są silnie ze sobą powiązane, a zarazem otwarte na świat. Natomiast bliskość geograficzna sprzyja interakcjom i zaufaniu, a politykę mającą na celu wspieranie sieciowo powiązanych systemów przemysłowych najłatwiej efektywnie realizować na poziomie regionalnym<sup>3</sup>. Koncepcje rozwoju związane ze wsparciem powstawania i funkcjonowania relacji sieciowych są popularne w Europie od wielu lat i mieszczą się w nurcie nowego paradygmatu rozwoju lokalnego. Można przypomnieć, że są one efektem zainteresowania kwestią rozwoju gospodarczego, skoncentrowanego w danej lokalizacji i uzależnionego od lokalnego potencjału.

M. Adamowicz zauważa, że: „Rozwój regionalny i lokalny ma charakter wielopłaszczyznowy i wyraża się w poprawie wskaźników wzrostu gospodarczego, jak też może być mierzony kryteriami społecznymi albo też jakościowymi parametrami poziomu życia mieszkańców. Rozwój ten polega na racjonalnym wyko-

---

<sup>1</sup> M. Adamowicz, *Sieci współpracy, grona i terytorialne systemy produkcyjne jako koncepcja rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe”, t. 9, z. 2, Poznań 2007, s. 15.

<sup>2</sup> M. Ratajczak-Mrozek, *Główne cechy relacji sieciowych przedsiębiorstw (podejście sieciowe, network approach)*, „Organizacja i Kierowanie” 2009, nr 4, s. 18-20.

<sup>3</sup> *Dolnośląska strategia innowacji*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2005, s. 57.

ryzowaniu zarówno wewnętrznych czynników, jak i zewnętrznych uwarunkowań oraz czynników rozwoju danego terytorium. Rozwój regionalny czy lokalny jest procesem społecznym, polegającym na uaktywnianiu społeczności danego terytorium, wykorzystaniu własnych zasobów i środków zewnętrznych oraz rozwijaniu współpracy między jednostkami tworzącymi daną społeczność i dany układ gospodarczy<sup>4</sup>.

W literaturze przedmiotu mowa także o potencjale rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym, przez który rozumie się potencjał ludnościowy, potencjał środowiska i sposób zagospodarowania przestrzeni, zasięg oddziaływania przestrzeni czy dochody mieszkańców<sup>5</sup>. Rozwój lokalny jest procesem zachodzącym wewnątrz danego terytorium, uzależnionym od zdolności do kreowania i stymulowania własnego rozwoju. Mobilizuje on do działania społeczność, wszelkie podmioty i organizacje, nie wykluczając roli władz państwowych. Można utożsamiać go z procesem celowego oddziaływania władz lokalnych czy też mieszkańców, które ma zmierzać do kreowania nowych wartości, racjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych, ludzkich czy kulturowych. Rozwój lokalny powinien być rozumiany w sensie całokształtu przeobrażeń jakościowych, dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia ludzi tam mieszkających oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych tam zlokalizowanych<sup>6</sup>.

Dla rozwoju danej jednostki terytorialnej istotne jest uwzględnienie determinant w postaci warunków czy środków rozwoju. Jednostka terytorialna posiadająca określone możliwości, musi być świadoma ich posiadania, gdyż w połączeniu z wiedzą, jak je wykorzystać, będzie mogła traktować je w ujęciu potencjalnych czynników rozwoju. Literatura przedmiotu dostarcza wielu podziałów czynników wpływających na rozwój danej jednostki lokalnej. Między innymi podkreśla się, że rozwój lokalny oparty jest na zasobach endogenicznych, dotyczących waloryzacji miejscowych zasobów, potencjału, z uwzględnieniem specyfiki danego obszaru; obok tej grupy czynników przedstawia się uwarunkowania o charakterze zewnętrznym w stosunku do jednostki o charakterze lokalnym<sup>7</sup>. Wyróżnia się wiele różnorodnie pogrupowanych czynników rozwoju lokalnego, jak np.: potrzeby mieszkańców, zasoby i walory środowiska przyrodniczego, zainwe-

<sup>4</sup> M. Adamowicz, op. cit., s. 16.

<sup>5</sup> K. Heffner, *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, red. K. Heffner, „Prace Naukowe Academiae Oeconomicae Sigillum”, Katowice 2005, s. 13.

<sup>6</sup> L. Wojtasiewicz, *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, w: *Polityka gospodarcza. Studia i Przyczynki*, red. J. Tarajkowski, Garmond, Poznań 2005, s. 318.

<sup>7</sup> A. Mempel-Śnieżyk, *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska* [praca doktorska], Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 27.

stowanie infrastrukturalne, poziom oświaty i kultury społeczności lokalnej, istniejący potencjał gospodarczy, naukowy, techniczny i kadrowy, przepisy prawa sprzyjające inicjatywom lokalnym i rozwojowi lokalnemu, aktywna społeczność lokalna czy zasoby pracy<sup>8</sup>. Zwraca się również uwagę na istotność struktury demograficznej, społecznej, fizycznej, instytucjonalnej, informacyjnej, natomiast brak występowania barier traktuje się jako uwarunkowania sprzyjające rozwojowi. Można wskazać także na czynniki twarde, do których zalicza się: budynki, tereny, urządzenia do prowadzenia działalności gospodarczej, nowoczesną infrastrukturę bądź jej brak, systemy dystrybucji, oraz czynniki miękkie, mające często charakter czynników jakościowych, do których zalicza się: sprawną administrację lokalną, dobry klimat dla inwestycji, sieć instytucji okołobiznesowych, wykształcenie i umiejętności ludzi, dostępność usług edukacyjnych i medycznych, walory środowiska i krajobrazu itp.<sup>9</sup> Obok czynników znaczącą rolę w rozwoju lokalnym zaczynają odgrywać obecnie tzw. wartości niematerialne, do których (podstawowych) zalicza się: wiedzę, badania, wysokie kwalifikacje, przedsiębiorczość, zdolności przywódcze, nowoczesne style zarządzania, kreatywność, adaptacyjność i innowacyjność<sup>10</sup>.

Problematyka kompleksowego oddziaływania warunków rozwoju lokalnego, jak można zauważyć, jest zagadnieniem rozpatrywanym według różnorodnych klasyfikacji, a te przytoczone stanowią jedynie wycinek dorobku w tej dziedzinie, ponieważ prezentacja wszystkich ujęć znacznie przekraczałaby ramy objętościowe przewidziane dla niniejszego artykułu. Zamiarem autorki nie jest prowadzenie dyskusji w celu rozwikłania wszelkich niuansów klasyfikacyjnych, lecz zwrócenie uwagi na różnorodność uwarunkowań rozwoju lokalnego i na zasygnalizowanie, że wraz z zachodzącymi zmianami we współczesnej gospodarce jedne z uwarunkowań mogą tracić na znaczeniu, a inne odgrywać coraz ważniejszą rolę. W tym aspekcie można podkreślić znaczenie występujących relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami określonego terytorium. Obecnie wskazuje się na efekty współpracy nie tylko na rynku przedsiębiorstw, ale też pomiędzy sektorem przedsiębiorstw, B+R, instytucji otoczenia biznesu i władz publicznych. Sieć powiązań pomiędzy wymienionymi podmiotami ma przyczyniać się do konkurencyjności przedsiębiorstw, usprawniać ich funkcjonowanie dzięki współpracy i wynikającymi z niej korzyściom, co zostanie szerzej zaprezentowane w kolejnej części artykułu. Ponadto wzajemne relacje mają umożliwić władzom lokalnym podejmowanie trafnych decyzji, adekwatnych do problemów istniejących w sektorze przedsiębiorstw danego terytorium.

<sup>8</sup> J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. UAM, Poznań 2001, s. 20.

<sup>9</sup> A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1996, s. 19.

<sup>10</sup> J.J. Parysek, op. cit., s. 21.



### 3. Powiązania sieciowe a rozwój lokalny

#### 3.1. Definicja i klasyfikacja powiązań sieciowych

Jak zauważa M. Ratajczak-Mrozek: „Podejście sieciowe jako nowa koncepcja współpracy między podmiotami gospodarczymi powstało pod koniec lat 70. XX w. w następstwie zmian technologicznych, zachodzących na rynku przedsiębiorstw (*business-to-business*, B2B), oraz zwiększonej konkurencji międzynarodowej. Eksponuje się w nim znaczenie całokształtu kontaktów firmy z otoczeniem, tworzących rozbudowaną sieć powiązań”<sup>11</sup>.

Kontynuując rozważania nad genezą koncepcji między podmiotami gospodarczymi, należy zaznaczyć, że za prekursora i twórcę sieci uważa się M. Castellsa i wskazuje, że jego prace miały największy wpływ na kształt koncepcji sieci. Według M. Castellsa, współczesna gospodarka jest globalna, informacyjna i zorganizowana w sieć<sup>12</sup>. Użył on pojęcia społeczeństwa sieciowego (*network society*), opisując zmiany zachodzące w dobie globalizacji w społecznościach, w organizacji pracy życia i przestrzeni społecznej<sup>13</sup>.

Można wyróżnić wiele różnorodnych definicji sieci, a ze względu na podjętą problematykę należy zwrócić uwagę na postrzeganie sieci jako układu powiązań i zależności o charakterze społecznym, ekonomicznym, międzyorganizacyjnym i politycznym<sup>14</sup>. Jak zauważa T. Brodzicki, „sieci to specyficzna forma powiązań pomiędzy podmiotami oparta na współzależnościach, kooperacji i zaufaniu”<sup>15</sup>. W bardziej szczegółowym ujęciu, jak twierdzi M. Ratajczak-Mrozek, „relacje sieciowe stanowią związki łączące przedsiębiorstwa z pozostałymi podmiotami rynkowymi”<sup>16</sup>. Natomiast N. Daszkiewicz zauważa, że „w literaturze MŚP termin „sieć” bywa używany bardzo luźno i opisuje bardzo różne działania małych firm [...] rozpatrywane w odniesieniu do okręgów prze-

<sup>11</sup> M. Ratajczak-Mrozek, *Podejście sieciowe do internacjonalizacji przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek” 2009, nr 3, s. 7-11.

<sup>12</sup> M. Castells, *Papeles de Poblacion*, „La Ciudad de la Nueva Economia” 2001, nr 27, s. 207-221.

<sup>13</sup> K. Olejniczak, *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, w: *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk, J. Borkowski, Wyd. UW, Warszawa 2005, s. 27.

<sup>14</sup> J. Sroka, *Dolnośląska sieć instytucji wspierających innowacje w świetle DSI*, „Prace Naukowe. Seria Konferencje” 2006, nr 2, Wrocław 2006, s. 45.

<sup>15</sup> M. Rosińska, *Globalna sieć biznesowa jako konsekwencja nowego paradygmatu konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy*, w: *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2007, s. 72.

<sup>16</sup> M. Ratajczak-Mrozek, *Główne cechy relacji sieciowych...*, s. 75-83.

mysłowych<sup>17</sup>. Podkreśla się, że istotne jest, iż powiązania sieciowe zwiększają się wraz z wiekiem firmy i mogą odegrać znaczącą rolę w jej rozwoju ze względu na szerszy i szybszy dostęp do informacji poprzez tzw. sieć kontaktową (*contact network*)<sup>18</sup>.

Inne ujęcie prezentuje w swych pracach P. Bourdieu, podkreślając występowanie sieci powiązań w ramach określonej grupy. J. Naisbitt pisze, że sieć to rozmawiający ze sobą ludzie, którzy dzielą się pomysłami, wymieniają poglądami, informacjami i zasobami<sup>19</sup>. Autorka ma świadomość, że sieć powiązań pomiędzy grupą osób, określone wartości, normy, wzajemne zaufanie określa się mianem kapitału społecznego, który także można rozpatrywać w aspekcie jego znaczenia w rozwoju lokalnego, jednak ze względu na podjętą tematykę będzie rozpatrywane szersze ujęcie powiązań pomiędzy podmiotami rynkowymi.

Typologia powiązań sieciowych – wskazuje na istnienie zróżnicowanych sieci i klasyfikowanych według odmiennych kryteriów.

Można wyróżnić ujęcie prezentowane przez D. Maillata, który wyróżnia sieci powstające wokół dużych lokalnych kompanii, sieci mniejszych firm, sieci tworzone przy parkach naukowo-technologicznych oraz sieci terytorialne, które są efektem tradycji lokalnych przedsiębiorstw je tworzących, rezultatem tych ostatnich są ściśle powiązania pomiędzy dużą liczbą małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), wytwarzających podobne wyroby, co prowadzi do specjalizacji regionu<sup>20</sup>. Można wyróżnić sieci zarówno formalne, jak i nieformalne, powstające dla wymiany informacji bądź też wspólnej produkcji i obrotu, można wymienić także inspirowane przez pośrednika bądź powstające z inicjatywy samych firm. Sieci można sklasyfikować na przykład:

a) ze względu na układ związków między partnerami<sup>21</sup>: sieci popytowe, podażowe, wspomaganie, sieci łańcucha dostaw, typu gwiazda (np. dla realizacji długoterminowego niepowtarzalnego projektu, Pear to Pear) oparte na systemie komunikacji i koordynacji każdy z każdym,

b) ze względu na stopień dominacji koordynatora sieci: sieci zdominowane (np. utworzone wokół dużych korporacji), sieci równorzędnych partnerów,

c) ze względu na powstawanie wokół wielkich korporacji: sieci dostawców, producentów, klientów, koalicje standardu, kooperacji technologicznej,

<sup>17</sup> N. Daszkiewicz, *Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce*, Publishing Group Scientific, Gdańsk 2004, s. 82.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>19</sup> J. Naisbitt, *Megatrendy*, Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 235.

<sup>20</sup> J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, GUS – PAN, Warszawa 1997, s. 139-141.

<sup>21</sup> *Komunikacja wewnętrzna w organizacjach sieciowych*, red. S. Lachiewicz, Wyd. PŁ, Łódź 2008, s. 7-22.

d) ze względu na charakter powiązań między partnerami: sieci „czyste” (np. regionalne, badawcze), sieci wymiany (np. sieci barterowe, rynki przemysłowe, związki przetwarzania informacji), sieci strategiczne (np. sieci dostawców, centralnie sterowane związki strategiczne),

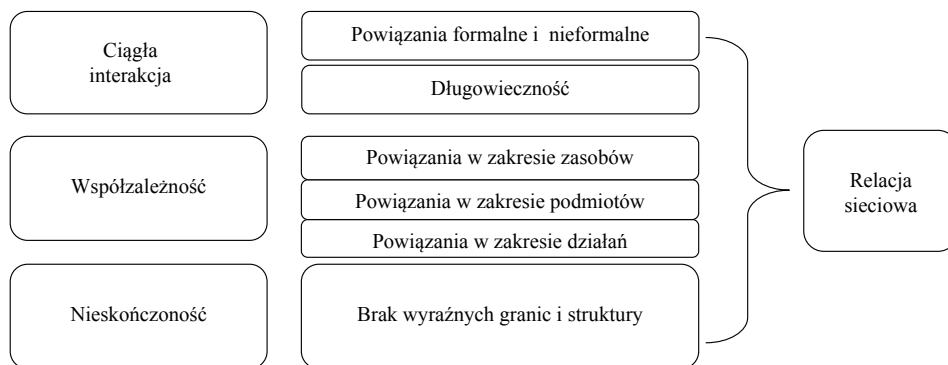
e) ze względu na trwałość i siłę powiązań: sieci zintegrowane (agencje lokalne, stacje obsługi), sieci sfederowane (istniejące ze względu na wspólnotę potrzeb – spółdzielnie, stowarzyszenia), sieci kontraktowe (np. umowy franchisingowe), sieci stosunków bezpośrednich (sieć sprzedaży obnośnej),

f) ze względu na dynamikę rekonfiguracji sieci: sieci statyczne (trwałe powiązania), sieci dynamiczne (niestabilne związki pomiędzy partnerami), sieci tymczasowe (powstające na rzecz szybkiej realizacji krótkotrwałych i specyficznych projektów).

Należy także dodać, że wśród form koordynacji działań wymienia się także *joint ventures*, montaż finansowy, partnerstwo publiczno-prywatne, dystrykty przemysłowe, konsorcja badawcze, *franchising* itp.

Wśród podmiotów wchodzących w skład sieci wymienia się banki, szkolnictwo, izby gospodarcze, instytucje naukowe i badawczo-rozwojowe, instytucje społeczne i kulturowe, urzędy miejskie, wojewódzkie czy marszałkowskie.

Dopełnieniem dla klasyfikacji powiązań sieciowych może być ujęcie ich głównych cech, co przedstawiono na rysunku 1. Cechy te potwierdzają zarówno różnorodność struktury powiązań sieciowych, jak i podstaw ich tworzenia.



Rysunek 1. Główne cechy relacji sieciowych

Źródło: M. Ratajczak-Mrozek, *Główne cechy relacji sieciowych przedsiębiorstw (podejście sieciowe, network approach)*, „Organizacja i Kierowanie” 2009, nr 4, s. 77.

Wydaje się, że mnogość istniejących klasyfikacji jest pochodną złożonej istoty powiązań sieciowych, a podane definicje nie wykluczają się, można wręcz

wskazać, że każda z nich odsłania fragment badanego zagadnienia. Zaprezentowane podziały sieci nie stanowią kompleksowego zestawienia, lecz jedynie bazę dla wskazania ich znaczenia dla rozwoju lokalnego poprzez uchwycenie różnorodnych efektów funkcjonowania relacji sieciowych.

### **3.2. Uwarunkowania rozwoju sieci, korzyści dla podmiotów partnerskich i znaczenie powiązań sieciowych dla rozwoju lokalnego**

Obecnie jako podstawowe źródła rozwoju sieci przyjmuje się zjawiska i przekształcenia zachodzące w otoczeniu gospodarczym i społecznym, a także zmiany występujące w strukturze zasobów współczesnych przedsiębiorstw i w przyjmowanych strategiach ich rozwoju. W ramach pierwszej grupy, jako czynniki zewnętrzne, można wyróżnić globalizację, rozwój technologii informacyjnych, znaczenie kapitału ludzkiego – wiedzy, ewolucję wielkich korporacji, a także głębokie zmiany na rynku pracy, tj. elastyczność zatrudnienia, pracę w domu itp. Drugą grupę źródeł powstawania sieci stanowią czynniki o charakterze wewnętrznym i można wskazać na te związane z cyklem życia i określoną fazą rozwoju przedsiębiorstwa, jak: centralizacja i silne zbiurokratyzowanie, decentralizacja (dywizjonalizacja), tworzenie struktur macierzowych, rozwój partnerskich stosunków klient – dostawca, alianse strategiczne czy federacje przedsiębiorstw<sup>22</sup>.

Wśród uwarunkowań rozwoju sieci można wymienić także dostępność wyspecjalizowanych umiejętności, dostępność potencjału badawczego, położenie geograficzne, istnienie zasobów naturalnych, okoliczności historyczne, popyt miejscowy, istniejące już innowacyjne firmy, wysoki kapitał ludzki i wykształcone kadry – inspirowane przez jednostkę naukową czy ośrodek badawczo-rozwojowy, który dla realizacji własnych celów dąży do tworzenia sieci powiązań z lokalnymi przedsiębiorcami, specyficzną cichą wiedzę *tacit knowledge*.

Można także zaznaczyć, że o powstaniu powiązań w ramach podmiotów tworzących sieć terytorialną decydować może także dziedzictwo kulturowe, specyficzny system wartości organizacji. Znaczną rolę odgrywają także zasoby ludzkie danego obszaru, bazujące na rodzimej sile roboczej i lokalnych więzach, tradycyjnych umiejętnościach<sup>23</sup>. Opierając się na tych zasobach, tworzy się sieć współpracy, której podstawą są solidne tradycje historyczne i normy społeczne. Taka sieć wspólnie rozwiązuje problemy całej branży poprzez np. szkolenia, wprowadzanie nowych technologii, wspólne realizowanie działań marketingowych i eksportowych. Dzięki funkcjonowaniu w sieci możliwa jest nadzwyczajna

<sup>22</sup> *Komunikacja wewnętrzna...*, s. 22-30.

<sup>23</sup> M. Bąk, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, PARP, Warszawa 2001, s. 28.

elastyczność i łatwość przystosowania<sup>24</sup> do zmieniających się potrzeb rynku. Sieć jest więc nieodzownym instrumentem grupowego, a tym samym łatwiejszego, uczenia się<sup>25</sup>.

Sieci jako forma organizacji zapewniają m.in. rozłożenie ryzyka na wielu partnerów, większą elastyczność w porównaniu z innymi formami integracji, szybki przepływ informacji, sprawniejsze nabywanie wiedzy w procesie absorpcji innowacji, funkcjonowanie w sieci umożliwia korzystanie z wysoko wyspecjalizowanej wiedzy, niedostępnej bezpośrednio na rynku, obniżenie kosztów pozyskania tej wiedzy i przyspieszenia procesów związanych z jej wdrożeniem.

Ważne jest także, że współpraca podmiotów gospodarczych nabiera coraz większego znaczenia i może być postrzegana jako instrument rozwiązywania problemów ekonomicznych<sup>26</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że współcześnie istotną rolę odgrywają powiązania o charakterze kooperacyjnym i konkurencyjnym, a elementem warunkującym rozwój w skali lokalnej może być przestrzenna koncentracja przedsiębiorstw należących do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Klasycznym przykładem tych struktur, podanym w *Perspektywach rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku*, są „lokalne skupiska rodzinnych przedsiębiorstw powiązanych przemysłów, z których część z czasem się rozrosła, pozostając firmami będącymi własnością rodzin, ale zazwyczaj tylko w części przez nie zarządzanymi”<sup>27</sup>. Odnosząc się do przedstawionych podziałów sieci, można podkreślić wagę współpracy sektora małych i średnich przedsiębiorstw z dużymi przedsiębiorstwami. Małe firmy pełnią funkcję podwykonawców lub przyjmują rolę współpracujących specjalistów, czasem działających w ramach dużej firmy, która z jednej strony, korzysta z ich usług, a z drugiej – daje odpowiednie zaplecze i udziela gwarancji<sup>28</sup>. Odnosnie do koncepcji poświęconych skupiskom przedsiębiorstw można znaleźć również opinie, że są to obszary o charakterze napędzającym rozwój innowacyjny oparty na idei sieci<sup>29</sup>. J.W. Komorowski zauważa, że: „Fenomen innowacji polega więc przede wszystkim na tym, że

<sup>24</sup> R. Rózga, *Gospodarka oparta na wiedzy a rozwój regionalny na przykładzie regionu środkowego Meksyku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 1, s. 31.

<sup>25</sup> R. Romanowski, *Możliwości rozwoju terytorialnych systemów produkcyjnych w Wielkopolsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2005, nr 57, s. 158.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> *Perspektywy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku*, red. E. Wojnicka, P. Klimczak, M. Wojnicka, Wyd. PARP (Marlex Sp. Z o. o.), Warszawa 2006, s. 48-51.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> J.W. Komorowski, *Uwarunkowania innowacyjności w przestrzeni miast i regionów*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2005, nr 57, s. 31.

większe szanse sukcesu niesie przedsięwzięcie realizowane w oparciu o współpracę różnych podmiotów, stąd powszechne jest obecnie powiedzenie, że innowacje powstają w sieciach<sup>30</sup>.

W zakresie podjętej problematyki wyróżnia się wiele czynników, które można uznać za determinanty sukcesu istnienia i funkcjonowania powiązań sieciowych w ramach sektora MŚP. Jako podstawowe wskazuje się: elastyczność, łatwość dostosowywania się do częstych i gwałtownych zmian i trendów we współczesnej gospodarce czy szybkość adaptacji do nowej sytuacji rynkowej. Istotne jest, że dzięki elastyczności podmioty funkcjonujące w danym środowisku lokalnym mogą z łatwością reagować na pojawiające się potrzeby nabywców. Bliskość podmiotów i przynależność do sieci relacji usprawnia komunikację oraz wpływa na obniżenie kosztów logistycznych oraz transakcyjnych. Ważnym elementem jest także zaopatrywanie się w ramach sieci powiązań, co wpływa na obniżenie kosztów magazynowania zapasów, skraca czas dostawy materiałów czy półproduktów, co także wpływa na zmniejszenie kosztów transportu<sup>31</sup>. Za ważny czynnik postrzega się wspólne ponoszenie kosztów związanych z pozyskiwaniem informacji w zakresie nauki, z dostępem do najnowszych technologii, podnoszeniem innowacyjności, co byłoby niemożliwe do osiągnięcia przez pojedyncze przedsiębiorstwo małej czy średniej wielkości. Można dodać, że nie bez znaczenia pozostają także instytucje funkcjonujące w sieci, które niejednokrotnie umożliwiają finansowanie komercjalizacji nowych rozwiązań technologicznych oraz początkowych faz życia firmy i produktu<sup>32</sup>.

Wraz z przekazywaniem wiedzy, wzajemnym uczeniem się, wymianą informacji intensyfikuje się rozwój nowych powiązań zarówno lokalnych, jak i regionalnych. Pogłębianie się podziału pracy daje efekt taki, że ludzie uzyskują specjalistyczne kwalifikacje i umiejętności, poza tym taka współpraca wpływa to na pogłębianie się wiedzy, ciągły dopływ informacji, idei, środków, usług, co A. Marshall określał atmosferą do działalności przemysłowej<sup>33</sup>. Formowane w nieformalne sieci relacje między przedsiębiorstwami i rynkiem pracy przyczyniają się do elastyczności i skuteczności dynamiki tego terytorium. Terytorium pojawia się jako jednostka efektywna, do której rozwoju przyczyniają się

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> B. Szymoniuk, S. Walukiewicz, *Lokalne systemy produkcyjne jako stimulatory innowacyjności*, w: *Wspólna Europa – przedsiębiorstwo wobec globalizacji*. SGH – PWE, Warszawa 2001, s. 445-446 za: J. Chądzyński, J. Nowakowska, Z. Przygocki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 189.

<sup>32</sup> J. Chądzyński, J. Nowakowska, Z. Przygocki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 190.

<sup>33</sup> M. Czerny, *Globalizacja a rozwój*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 189-190.

także banki lokalne, różnego rodzaju instytucje polityczne, zawodowe i stowarzyszenia<sup>34</sup>.

H. Brandenburg uważa, że „rozwój lokalny jest ogólnym działaniem wprowadzania w ruch i współdziałaniem lokalnych aktorów (uczestników) w celu właściwego wykorzystania źródeł ludzkich i materialnych na danym obszarze”<sup>35</sup>, uwzględniając to można podkreślić znaczenie tworzenia sieci. Rozwój lokalny to proces świadomego inicjowania i kreowania, w którym uczestniczą władze lokalne, przedsiębiorcy, lobby ekologiczne, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz mieszkańcy, to proces który zmierza do kreatywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów niematerialnych i materialnych<sup>36</sup>. Relacje sieciowe, wzajemne kontakty, znajomość specyfiki podmiotów funkcjonujących na danym terytorium (z jednej strony ich potrzeb, a z drugiej – możliwości i ofert) stają się kompleksową realizacją działań, które wpisują się w definicję rozwoju lokalnego.

#### 4. Podsumowanie

Przegląd czynników rozwoju lokalnego wskazuje, jak wiele uwarunkowań o charakterze zarówno egzogenicznym, jak i endogenicznym decyduje o powodzeniu rozwoju lokalnego. Różnorodność delimitacji tych czynników i ujmowanie ich według różnych grup wskazuje jednoznacznie na pewną analogię do ich wyszczególniania. Autorzy niejednokrotnie są zgodni w wyróżnianiu i grupowaniu czynników rozwoju, co potwierdza słuszność brania pod uwagę tych podstawowych, w kwestii rozwoju o charakterze lokalnym, a następnie uwzględnienia bardziej szczegółowych w zależności od specyfiki jednostki terytorialnej.

Uwzględniając różnorodność jednostek lokalnych, należy pamiętać, że realizacja rozwoju lokalnego nie podlega jednakowym regułom i zasadą. To specyfika miejsca i ludzi wyznacza kierunek i charakter działań, jednak realizacja rozwoju lokalnego to przede wszystkim rozeznanie i zaspokajanie bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców wspólnoty<sup>37</sup>, co może odbywać się na podstawie różnych koncepcji rozwojowych<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wyd. UŁ, Łódź 2005, s. 78.

<sup>35</sup> H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 14.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> H. Brandenburg, op. cit., s. 21.

<sup>38</sup> Por. A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1996, s. 16.

Rozważania nad powiązaniem sieciowymi wskazują, że niezmiernie istotną cechą sieci, ze względu na ich znaczenie dla rozwoju lokalnego, jest to, że sprzyjają one innowacjom i uczeniu się, a lokalną konkurencję można przyjąć za kluczowy czynnik determinujący globalną przewagę konkurencyjną, wymagającą ciągłej innowacyjności<sup>39</sup>. Sieci powiązań, relacje występujące w ramach danej jednostki terytorialnej przyczyniają się do osiągnięcia zewnętrznych korzyści skali, niskich kosztów transakcyjnych związanych z klimatem zaufania oraz współpracy, ponoszeniem wspólnych kosztów pozyskania informacji wdrażania innowacji, rozłożeniem ryzyka na wszystkie kooperujące firmy<sup>40</sup>. Sieć pełni niezwykle istotną funkcję, zapewniając szybki przepływ informacji, sprawniejsze nabywanie wiedzy w procesie absorpcji innowacji<sup>41</sup>. Natomiast otwartość sieci to również jeden z elementów wymienianych w wytycznych Unii Europejskiej, wpływających na kształtowanie się współczesnego nowego społeczeństwa<sup>42</sup>.

## Literatura

- Adamowicz M., *Sieci współpracy, grona i terytorialne systemy produkcyjne jako koncepcja rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe”, t. 9, z. 2, Poznań 2007.
- Bąk M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, PARP, Warszawa 2001.
- Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Castells M., *Papeles de Poblacion*. „La Ciudad de la Nueva Economía” 2001, nr 27.
- Chądzyński J., Nowakowska J., Przygocki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, GUS – PAN, Warszawa 1997.
- Czerny M., *Globalizacja a rozwój*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Daszkiewicz N., *Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce*, Publishing Group Scientific, Gdańsk 2004.
- Dolnośląska Strategia Innowacji*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2005.
- Gancarczyk J., Gancarczyk M., *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści skali*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3.
- Heffner K., *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Academiae Oeconomicae Sigillum” 2005.

<sup>39</sup> E. Nowińska-Laźniewska, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004, s. 28.

<sup>40</sup> J. Gancarczyk, M. Gancarczyk, *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści skali*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3, s. 77.

<sup>41</sup> S. Korenik, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej znaczenie dla kształtowania się e-regionu, rekomendacje dla Dolnego Śląska*, w: *Innowacyjność w strategiach regionów UE oraz Dolnego Śląska – gospodarka oparta na wiedzy przestrzeni Dolnego Śląska*, red. S. Korenik, Wyd. DCSR, Wrocław 2006, s. 177.

<sup>42</sup> A. Mempel-Śnieżyk, *Specyficzne zasoby przedsiębiorstwa w aspekcie rozwoju lokalnego*, w: *Gospodarka przestrzenna X*, red. Z. Przybyła, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 25.



- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wyd. UŁ, Łódź 2005.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1996.
- Komorowski J.W., *Uwarunkowania innowacyjności w przestrzeni miast i regionów*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2005, nr 57.
- Komunikacja wewnętrzna w organizacjach sieciowych*, red. S. Lachiewicz, Wyd. PŁ, Łódź 2008.
- Korenik S., *Gospodarka oparta na wiedzy i jej znaczenie dla kształtowania się e-regionu, rekomendacje dla Dolnego Śląska*, w: *Innowacyjność w strategiach regionów UE oraz Dolnego Śląska – gospodarka oparta na wiedzy przestrzeni Dolnego Śląska*, red. S. Korenik, Wyd. DCSR Wrocław 2006.
- Mempel-Śnieżyk A., *Specyficzne zasoby przedsiębiorstwa w aspekcie rozwoju lokalnego*, w: *Gospodarka przestrzenna X*, red. Z. Przybyła, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Mempel-Śnieżyk A., *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska* [praca doktorska], Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Naisbitt J., *Megatrendy*, Zysk i S-ka, Poznań 1997.
- Nowińska-Łaźniewska E., *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- Olejniczak K., *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, w: *Regionalizm, polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, red. A. Adamczyk, J. Borkowski, Wyd. UW, Warszawa 2005.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 2001.
- Perspektywy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw wysokich technologii w Polsce do 2020 roku*, red. E. Wojnicka, P. Klimczak, M. Wojnicka, PARP, Warszawa 2006.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Ratajczak-Mrozek M., *Główne cechy relacji sieciowych przedsiębiorstw (podejście sieciowe, network approach)*, „Organizacja i Kierowanie” 2009, nr 4.
- Ratajczak-Mrozek M., *Istota podejścia sieciowego*, „Przegląd Organizacji” 2009, nr 4.
- Ratajczak-Mrozek M., *Podejście sieciowe do internacjonalizacji przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek” 2009, nr 3.
- Romanowski R., *Możliwości rozwoju terytorialnych systemów produkcyjnych w Wielkopolsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2005, nr 57.
- Rosińska M., *Globalna sieć biznesowa jako konsekwencja nowego paradygmatu konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy*, w: *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Jewtuchowicz, Wyd. UŁ, Łódź 2007.
- Rózga R., *Gospodarka oparta na wiedzy a rozwój regionalny na przykładzie regionu środkowego Meksyku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 1.
- Sroka J., *Dolnośląska sieć instytucji wspierających innowacje w świetle DSI*, „Prace Naukowe. Seria Konferencje” 2006, nr 2.
- Szymoniuk B., Walukiewicz S., *Lokalne systemy produkcyjne jako stymulatory innowacyjności*, w: *Wspólna Europa – przedsiębiorstwo wobec globalizacji*, SGH – PWE, Warszawa 2001.
- Wojtasiewicz L., *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*, w: *Polityka gospodarcza. Studia i Przyczynki*, red. J. Tarajkowski, Garmond, Poznań 2005.



**Monika Musiał-Malagó**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Tendencje do zmian potencjału demograficznego w miastach Polski**

***Streszczenie.** Potencjał demograficzny i jego struktura jest istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym również miast. Zmiany ustrojowe w Polsce zachodzące pod koniec XX wieku, globalizacja gospodarki i proces integracji w Unię Europejską wpłynęły na dynamikę liczby ludności i zmiany w strukturze wieku ludności miejskiej. W niniejszym artykule przedstawiono tendencje do zmian potencjału demograficznego w miastach wojewódzkich. Badania objęte analizą dotyczą lat 2000-2010.*

***Słowa kluczowe:** potencjał demograficzny, miasta, tendencje do zmian demograficznych*

### **1. Wprowadzenie**

Istotnym czynnikiem rozwoju kraju, w tym również miast, są zasoby ludzkie. Zmiany ustrojowe w Polsce zachodzące pod koniec lat 80. XX w., globalizacja gospodarki i proces integracji z Unią Europejską wpłynęły na dynamikę liczby ludności i strukturę wieku ludności miejskiej.

Celem opracowania jest analiza podstawowych tendencji do zmian potencjału demograficznego w miastach wojewódzkich. Horyzont czasowy prowadzonej analizy objął lata 2000-2010. Aby zobrazować przemiany demograficzne na obszarach miejskich, posłużono się wskaźnikami powszechnie stosowanymi w badaniach demograficznych, tj. wskaźnikami gęstości zaludnienia, liczby ludności,

struktury wieku ludności, obciążenia demograficznego, przyrostu naturalnego i migracji ludności.

## 2. Przekształcenia polskiego systemu osadniczego

Miejska sieć osadnicza w Polsce ulega ciągłym przemianom o różnej dynamice i zakresie. Czynnikiem tychże przemian są rozwój ludnościowy i społeczno-gospodarczy kraju. Największe zmiany w sieci osadniczej wystąpiły po II wojnie światowej. Okres powojenny charakteryzował się dużą zmiennością liczebności miast. Było to wynikiem zmiany statusu administracyjnego miast, m.in. nadania bądź odebrania praw miejskich jednostkom typu wiejskiego, a także skutkiem procesów tworzenia samodzielnych jednostek z części obszaru istniejących organizmów miejskich lub łączenia sąsiadujących miast w jedno. Ponadto w kolejnych latach wiele jednostek osadniczych odzyskiwało wcześniej utracone prawa miejskie.

Proces urbanizacji kraju przebiegał w zróżnicowanym tempie. Po II wojnie światowej miał on dynamiczny przebieg i charakteryzował się przyspieszonym tempem, będącym wynikiem uprzemysłowienia kraju i przemian społeczno-gospodarczych<sup>1</sup>.

Po 1950 r. rewolucja przemysłowa i dynamiczne procesy industrializacji spowodowały przyspieszoną koncentrację ludności na obszarach miejskich. Program industrializacji kraju stworzył zapotrzebowanie na siłę roboczą na obszarach zurbanizowanych. Spowodowało to masowy napływ ludności wiejskiej do miast i gwałtowne przechodzenie ludności rolniczej do pracy poza rolnictwem. Dynamiczna urbanizacja miała miejsce w Polsce do przełomu lat 60. i 70. XX w.<sup>2</sup>

W kolejnym dziesięcioleciu gwałtowny wzrost liczby miast spada i od końca lat 80. można zaobserwować stabilizację procesu urbanizacji. Było to związane między innymi z recesją gospodarczą, restrukturyzacją gospodarki na skutek transformacji ustrojowej i pojawieniem się zjawiska bezrobocia. Pomimo że w latach 1970-1990 dynamika przyrostu ludności miejskiej osłabła, jednak wciąż była wyraźna.

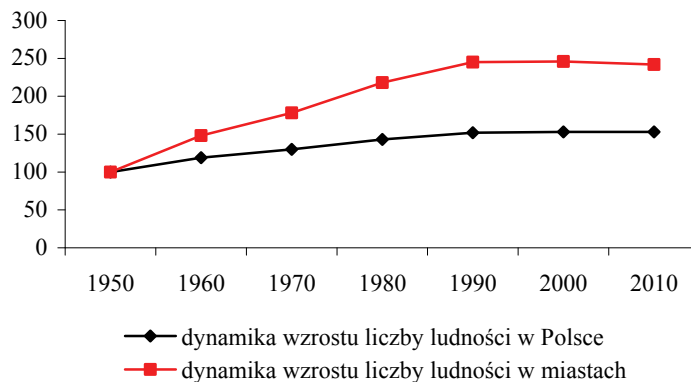
Lata 90. są okresem przemian w miastach. Transformacja systemowa wyzwoiliła procesy restrukturyzacyjne w systemie osadniczym kraju. Przemianom osadniczym w kraju towarzyszyły zjawiska dekoncentracji ludności miejskiej,

<sup>1</sup> D. Szymańska, *Niektóre zagadnienia urbanizacji w Polsce w drugiej połowie XX wieku*, w: *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, red. J. Słodczyk, UO, Opole 2002, s. 60.

<sup>2</sup> M. Musiał-Malagó, *Przemiany potencjału demograficznego miast*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXL, s. 296.

które łączą się z fazą suburbanizacji. Miasta największe wykazują spadek liczby mieszkańców, uwarunkowany przede wszystkim ujemnym przyrostem naturalnym i zmniejszeniem napływu ludności do miast. W okresie tym widoczna jest także słaba dynamika rozwojowa miast średnich oraz stagnacja pozostałych grup wielkościowych miast. Obecnie miasta nie są tak atrakcyjnym miejscem zamieszkania jak przed laty. Peryferia oraz obszary podmiejskie, głównie większych miast, stają się coraz bardziej atrakcyjne jako miejsce zamieszkania, ponieważ oferują lepsze warunki życia (tańsze działki budowlane, tańsze mieszkania, prestiż posiadania własnego domu, mniejsze podatki), są atrakcyjne ze względu na walory środowiska krajobrazowego i bardziej czyste środowisko, ponadto są dobrze skomunikowane z miastem centralnym.

Liczba mieszkańców miast w okresie 1950-2010 wzrosła o 13 659 osób. Na przestrzeni sześćdziesięciu lat Polska z kraju, w którym dominowała ludność wiejska, stała się krajem o znacznej przewadze ludności miejskiej (odsetek ludności miejskiej wzrósł z 38,4% do 60,9%). Należy zaznaczyć, że tempo przyrostu liczby ludności w miastach Polski w latach 1950-2010 jest szybsze od tempa przyrostu liczby ludności kraju. Liczba ludności w Polsce w badanym okresie wzrosła o około 53%, zaś liczba ludności w miastach wzrosła o ponad 142% (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Dynamika zmian liczby ludności w Polsce w latach 1950-2010 (%)

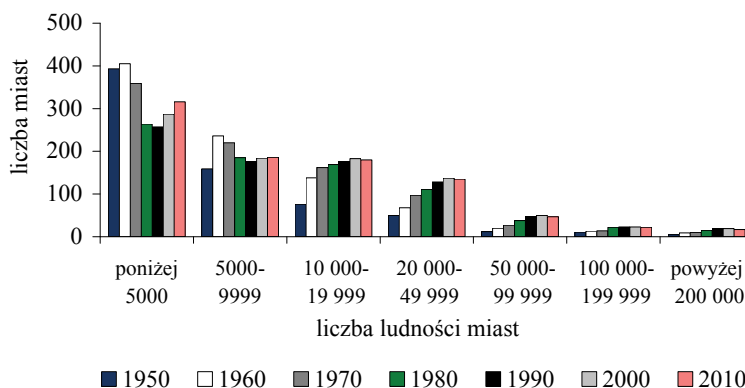
Źródło: opracowanie własne na podst. Roczników demograficznych, GUS, Warszawa 1950-2010.

Zachodzące procesy sieci osadniczej w Polsce charakteryzowały się różną intensywnością. Było to wynikiem zmiennej polityki gospodarczej państwa oraz zmian demograficznych. Przestrzenne układy urbanizacji kształtowały się odmiennie w różnych okresach. W okresie 1950-2010 nastąpiło osłabienie znaczenia miast najmniejszych, liczących do 5 tys. mieszkańców. Miasta te charaktery-

zowały się także spadkiem poziomu koncentracji ludności miejskiej. W 1950 r. miasta poniżej 5 tys. mieszkańców stanowiły 55,7% wszystkich miast i skupiały 11,1% ogółu ludności miejskiej. W 2010 r. liczba tych miast spadła o 19,6%, zmniejszył się również udział tych miast w ogólnej liczbie ludności miejskiej (zob. tab. 1).

W analizowanych latach wzrosła liczba miast liczących od 5 do 10 tys. mieszkańców: ze 159 do 186 oraz liczba ludności tych miast: z 1113 do 1328. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo wzrostu liczby tej grupy miast i wzrostu liczby ludności tych miast, ich udział w ogólnej liczbie ludności miejskiej znacznie się zmniejszył (z 11,6 w 1950 r. do 5,7 w 2010 r.).

Uwagę zwraca ponad dwukrotny wzrost liczby miast liczących od 10 do 20 tys. mieszkańców (zob. rys. 2). Wzrosła również liczba ich mieszkańców: o około 1,6 tys. Miasta te zamieszkiwał, na przestrzeni badanego okresu, prawie taki sam procent ludności miejskiej, odpowiednio: 10,8 w 1950 r. i 11,3% w 2010 r.



Rysunek 2. Rozkład miast według liczby ludności w Polsce w latach 1950-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych zawartych w tabeli 1.

W analizowanych latach nastąpił również znaczny wzrost liczby miast liczących od 20 do 50 tys.: z 50 w 1950 r. do 135 w 2010 r., wzrost liczby ludności tej grupy: z 1523 do 4210 tys. Zwiększył się też udział ludności miejskiej tych miast w ogólnej liczbie ludności: z 15,9% do 18,1%.

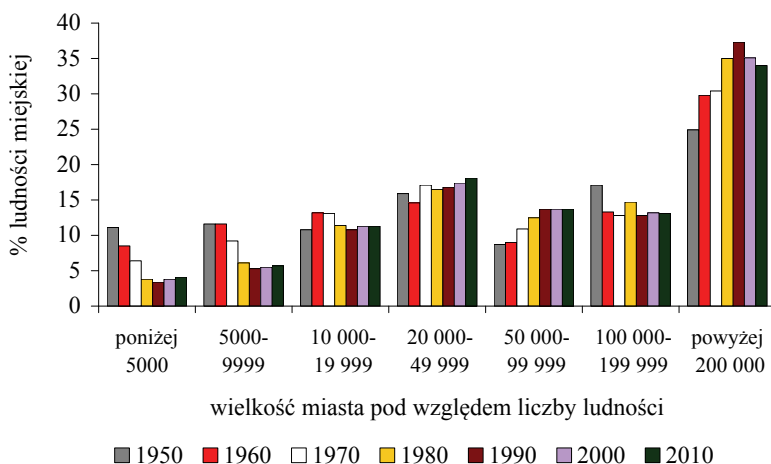
Rosły szybko także miasta średniej wielkości (50-100 tys. mieszkańców). Na przestrzeni sześćdziesięciu lat w tej kategorii wielkościowej miast zauważa się ponad trzykrotny wzrost ich liczby (zob. rys. 2). Powiększyły one liczbę mieszkańców z około 832 do 3195 tys., tj. z około 8,7% do ponad 13,7%. Wzrósł także ponad 1,5-krotnie udział ludności miejskiej tej grupy miast w ogólnej liczbie ludności miast (odpowiednio: z 8,7% do 13,7%) (zob. tab. 1).

Tabela 1. Liczba miast i ludności w miastach w Polsce według grup wielkości w latach 1950-2010

Lata	Ogółem	Liczba miast w Polsce															
		poniżej 5 tys.		5-10 tys.		10-20 tys.		20-50 tys.		50-100 tys.		100-200 tys.		powyżej 200 tys.			
		liczba miast	%	liczba miast	%	liczba miast	%	liczba miast	%	liczba miast	%	liczba miast	%	liczba miast	%		
1950	706	393	55,7	159	22,5	76	10,8	50	7,1	12	1,7	11	1,6	5	0,7		
1960	889	405	45,6	236	26,5	138	15,5	68	7,6	20	2,2	13	1,5	9	1,0		
1970	889	359	40,4	220	24,7	162	18,2	97	10,9	27	3,0	14	1,6	10	1,1		
1980	804	264	32,8	185	23,0	169	21,0	111	13,8	38	4,7	22	2,7	15	1,9		
1990	830	257	31,0	177	21,3	177	21,3	128	15,4	48	5,8	23	2,8	20	2,4		
2000	880	287	32,6	181	20,6	183	20,8	137	15,6	50	5,7	23	2,6	19	2,2		
2010	903	316	35,0	186	20,6	180	19,9	135	15,0	47	5,2	22	2,4	17	1,9		
Lata	Ogółem	Liczba ludności w miastach															
		w tys.		w %		w tys.		w %		w tys.		w %		w tys.		w %	
		w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %		
1950	9 605	1066	11,1	1113	11,6	1034	10,8	1523	15,9	832	8,7	1640	17,1	2397	25,0		
1960	14 206	1208	8,5	1652	11,6	1880	13,2	2081	14,6	1273	9,0	1885	13,3	4227	29,8		
1970	17 088	1099	6,4	1571	9,2	2243	13,1	2916	17,1	1871	10,9	2193	12,8	5195	30,4		
1980	20 979	787	3,8	1284	6,1	2392	11,4	3466	16,5	2614	12,5	3090	14,7	7347	35,0		
1990	23 546	801	3,4	1249	5,3	2544	10,8	3952	16,8	3221	13,7	3004	12,8	8775	37,3		
2000	23 670	904	3,8	1311	5,5	2680	11,3	4118	17,4	3235	13,7	3119	13,2	8304	35,1		
2010	23 264	961	4,1	1328	5,7	2629	11,3	4210	18,1	3195	13,7	3039	13,1	7902	34,0		

Źródło: opracowanie własne na podst.: A. Harańczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy miast w Polsce, Kraków 1987*, *Miasta w latach 1999-2000*, GUS, Warszawa 2002, M. Musiał-Malago, *Miasta Polski w przestrzeni europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 681; M. Musiał-Malago, *Przemiany potencjału demograficznego miast*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXL, Rocznik demograficzny, GUS, Warszawa 2011.

Dwukrotnie wzrosła liczba dużych ośrodków miejskich liczących od 100 do 200 tys. mieszkańców oraz zaludnienie tych miast: z 1640 do 3039 tys. W analizowanych latach zauważa się jednak spadek udziału ludności tych miast w poziomie koncentracji ludności miejskiej kraju, odpowiednio: z 17,1% do 13,1% (zob. rys. 3 i tab. 1).



Rysunek 3. Udział ludności miejskiej w kategoriach wielkościowych miast w Polsce w latach 1950-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych zawartych w tabeli 1.

W odniesieniu do miast liczących powyżej 200 tys. mieszkańców, widoczny jest ponad trzykrotny wzrost liczby miast i ludności miejskiej (zob. tab. 1 i rys. 2). Warto jednak zaznaczyć, że udział ludności miast powyżej 200 tys. mieszkańców charakteryzował się tendencją rosnącą do lat 90. XX w., a następnie udział tego wskaźnika wykazuje nieznaczną tendencję spadkową.

W końcu 2010 r. sieć osadniczą kraju tworzyły 903 miasta. Zajmowały one obszar 21 508 km<sup>2</sup>, tj. 6,9% terytorium kraju i zamieszkiwało je 23,3 mln ludności, co stanowiło 60,9% ludności kraju. Mimo wzrostu liczby miast w stosunku do 2000 r., obserwowany jest nieznaczący spadek odsetka ludności miejskiej<sup>3</sup>.

W sieci miast 17 przekraczało 200 tys. mieszkańców. Miasta te zamieszkiwało 1,9% ogólnej liczby miast w Polsce i skupiały około 3,4% ludności miejskiej kraju. W tej grupie wielkościowej miast znalazło się 5 miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań), 5 miast

<sup>3</sup> Odsetek ludności miejskiej kraju w 2000 r. wyniósł 61,9%, w 2010 r. – 60,9%, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [25.06.2012].



z liczbą mieszkańców od 300 do 500 tys. (Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice) oraz 7 miast liczących od 200 do 300 tys. mieszkańców (Białystok, Gdynia, Częstochowa, Radom, Sosnowiec, Toruń, Kielce). Duże miasta zajmują najwyższy poziom w hierarchii osadniczej kraju. Najczęściej są siedzibami województw, co wzmacnia ich rangę w hierarchii systemu osadniczego.

W 2010 r. 2,4% ogółu miast w Polsce stanowiły miasta liczące od 100 do 200 tys. mieszkańców. Zamieszkiwało je 13,1% ludności kraju (zob. tab. 1). Kolejną grupę miast w systemie osadniczym kraju stanowiło 47 miast liczących od 50-100 tys. mieszkańców. Koncentrowały one 13,7% ludności miejskiej kraju. Miast małych, liczących od 20 do 50 tys. mieszkańców, było 135. Miasta te koncentrowały 15,0% ogólnej liczby miast polskich, zaś udział ludności tych miast w liczbie ludności miejskiej kraju wynosił 18,1%.

System osadniczy kraju obejmował także zbiór 180 miast liczących od 10 do 20 tys. mieszkańców. Na koniec 2010 r. miasta te stanowiły 19,9% liczby wszystkich miast kraju, zaś udział ludności miejskiej kształtował się na poziomie 11,3%. Najliczniejszą grupę miast stanowiły miasta liczące poniżej 10 tys. mieszkańców. W 2010 r. było ich 502 i reprezentowały one 55,4% ogólnej liczby miast Polski. Udział ludności miejskiej w tych miastach stanowił 9,8%. Wśród małych miast dominowały miasta liczące poniżej 5 tys. mieszkańców. Stanowiły one 35,0% w ogólnej liczbie miast Polski i skupiały 4,1% ludności miejskiej (zob. tab. 1).

W Polsce występuje znaczne zróżnicowanie w zakresie urbanizacji kraju. Do województw o wysokim wskaźniku urbanizacji w 2010 r. należało województwo śląskie. Ludność w miastach województwa śląskiego stanowiła aż 78,0% ludności całego województwa. Wysoki wskaźnik urbanizacji miały także województwa dolnośląskie i zachodniopomorskie. Wśród województw najmniej zurbanizowanych znalazło się województwo podkarpackie, a następnie świętokrzyskie, lubelskie i małopolskie. W wymienionych województwach ludność miejska stanowiła poniżej 50% ogółu ludności województwa (zob. tab. 2).

Ośrodki miejskie w Polsce nie są równomiernie rozmieszczone. Zachodnie obszary kraju charakteryzują się większą gęstością miast niż obszary wschodnie. W 2010 r. najwięcej miast zlokalizowanych było na terenie województwa wielkopolskiego – 109, tj. 12,0% ogółu miast w Polsce, i województwa dolnośląskiego (91 miast). Z kolei najmniejszą liczbę miast skupiało województwo świętokrzyskie (31), z udziałem 3,4% w ogólnej liczbie miast, a następnie województwa opolskie i podlaskie.

Największy udział miasta centralnego w liczbie ludności województwa przypadało w województwie: mazowieckim (Warszawa skupiała w 2010 r. 32,8% ludności województwa). Wśród województw o wysokim procesie koncentracji ludności w centrum regionalnym znalazło się także województwo łódzkie (Łódź – 29,1%), podlaskie (Białystok – 24,8%) i zachodniopomorskie (Szczecin – 24,0%). Naj-

Tabela 2. Wybrane wskaźniki dotyczące miast i ludności miejskiej w poszczególnych województwach w 2010 roku

Województwo	Powierzchnia województwa w przeliczeniu na 1 miasto	Powierzchnia miast w km <sup>2</sup> w przeliczeniu na 1 miasto	Liczba miast w województwie	Liczba ludności w miastach województwa (w tys.)	Liczba ludności województwa (w tys.)	Ludność miejska w przeliczeniu na 1 miasto	Udział ludności miejskiej w liczbie ludności województwa	Udział miasta centralnego w liczbie ludności województwa
Dolnośląskie	219,2	24,2	91	2017	2878	22,2	70,1	22,0
Kujawsko-pomorskie	345,6	15,9	52	1253	2070	24,1	60,5	17,2 <sup>a</sup> 9,9 <sup>b</sup>
Lubelskie	598,1	23,1	42	1003	2152	23,9	46,6	16,2
Lubuskie	333,0	15,2	42	642	1011	15,3	63,5	12,4 <sup>c</sup> 11,6 <sup>d</sup>
Łódzkie	423,7	26,5	43	1622	2534	37,8	64,0	29,1
Małopolskie	253,1	27,5	60	1628	3310	27,1	49,2	22,8
Mazowieckie	418,3	25,4	85	3386	5243	39,8	64,6	32,8
Opolskie	268,9	21,9	35	537	1029	15,3	52,2	12,2
Podkarpackie	364,2	23,8	49	870	2104	17,8	41,3	8,5
Podlaskie	517,6	23,9	39	718	1188	18,4	60,4	24,8
Pomorskie	436,0	26,5	42	1478	2240	35,2	66,0	20,4
Śląskie	173,7	53,4	71	3614	4636	50,1	78,0	6,6
Świętokrzyskie	377,8	21,6	31	570	1266	18,4	45,0	16,1
Warmińsko-mazurskie	493,3	12,2	49	853	1427	17,4	59,8	12,4
Wielkopolskie	273,6	13,7	109	1911	3419	17,5	55,9	16,1
Zachodniopomorskie	363,4	22,3	63	1165	1693	18,5	68,8	24,0

<sup>a</sup> Bydgoszcz, <sup>b</sup> Toruń, <sup>c</sup> Gorzów Wielkopolski, <sup>d</sup> Zielona Góra.

Źródło: opracowanie własne na podst. Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [25.06.2012].

mniejszy odsetek ludności miasta centralnego w liczbie ludności regionu miał miejsce w województwie śląskim (Katowice – 6,6%), a następnie podkarpackim (Rzeszów – 8,5%) i kujawsko-pomorskim (Toruń – 9,9%) (zob. tab. 2).

Przeciętnie na 1 miasto w 2010 r. przypadało 23,8 km<sup>2</sup> powierzchni województwa. Największy obszar przypadał na przeciętne miasto województwa śląskiego (53,4 km<sup>2</sup>), najmniejszy zaś na miasta województwa warmińsko-mazurskiego (12,2 km<sup>2</sup>).

Powierzchnia województwa w przeliczeniu na 1 miasto jest zróżnicowana i waha się od 598,1 km<sup>2</sup> (woj. lubelskie) do 173,7 km<sup>2</sup> (woj. śląskie).

Sieć osadnicza Polski ma charakter policentryczny. Taki system charakteryzuje się wykształconą, kilkustopniową strukturą hierarchiczną i umiarkowanym poziomem koncentracji ludności w miastach. Policentryczna struktura osadnicza tworzy korzystne warunki rozwoju kraju, zwiększa konkurencyjność jego gospodarki, sprzyja realizacji celów zrównoważonego rozwoju, zapewnia większą równowagę ekologiczną, służy także zachowaniu spójności społecznej i terytorialnej. W policentrycznym systemie osadniczym występuje również wysoki stopień przestrzennej dostępności do rynków pracy i usług wyższego rzędu<sup>4</sup>. System osadniczy Polski uznawany jest za jeden z najbardziej policentrycznych w Europie, co zostało zaznaczone w wielu dokumentach Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

Przewiduje się, że w perspektywie dwudziestu lat głównymi elementami sieci osadniczej będą<sup>6</sup>:

- ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki, tj. Warszawa, Kraków, Gdańsk–Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin<sup>7</sup>,
- pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące funkcje regionalne, a także funkcje o znaczeniu krajowym. Do miast tych należą: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra,
- ośrodki regionalne niebędące stolicami województw, liczące przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców. W grupie tych miast znajdują się: Częstochowa,

<sup>4</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, MRR, Warszawa 2010, s. 58-60; *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Warszawa 2008, s. 22-27; M. Musiał-Malagó, op. cit., s. 299,

<sup>5</sup> System osadniczy Polski przyjmuje wysokie wskaźniki policentryczności w porównaniu z innymi krajami europejskimi, co zostało zaznaczone w wielu dokumentach Unii Europejskiej, m.in. w raporcie projektu ESPON i VASAB (Korcelli 2007, s. 96-100),

<sup>6</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, MRR, Warszawa 2011, s. 22, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) [25.06.2012].

<sup>7</sup> Miasta te są wymieniane w opracowaniach przygotowywanych dla celów polityki przestrzennej w skali Unii Europejskiej jako tzw. MEGA (europejskie metropolitalne obszary wzrostu) wśród 76 największych ośrodków miejskich UE (*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju...*, s. 22).

Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk,

– ośrodki subregionalne – dawne miasta wojewódzkie oraz ośrodki przemysłowe. Miasta te różnią się pod względem stanu gospodarki i zagospodarowania infrastrukturalnego,

– pozostałe ośrodki powiatowe – pełnią ważną funkcję w sektorze publicznym na poziomie lokalnym. Stymulują one rozwój usług i wytwórczości w tych ośrodkach, stabilizują społeczność lokalne,

– ośrodki lokalne – małe miasta poniżej 10 tys. mieszkańców. Miasta te są silnie zróżnicowane. Są to miejscowości o funkcjach uzdrowiskowych i wypoczynkowych, usytuowane na obszarach górskich, pojeziernych, nadbrzeżnych; miejscowości pełniące funkcje mieszkaniowe i rekreacyjne, znajdujące się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania dużych miast; oraz wyspecjalizowane ośrodki przemysłowe położone w różnych częściach kraju. Szczególną rolę w tej grupie wielkościowej miast odgrywają miasta liczące poniżej 5 tys. mieszkańców. W przypadku tych ośrodków, w wyniku zmian zachodzących w rolnictwie, transporcie, telekomunikacji, a także w koncentracji ludności powiązania ekonomiczne z otoczeniem wiejskim zmniejszają się. Ich rolę jako rynków usług, zaopatrzenia i zbytu oraz lokalnych rynków pracy przejmują miasta średniej wielkości.

### **3. Zmiany demograficzne w miastach wojewódzkich w latach 2000-2010**

Miasta wojewódzkie skupiają znaczną część potencjału ludnościowego swoich regionów. W 2010 r. zamieszkiwało je łącznie ponad 7700,1 tys. osób, co stanowiło 20,1% ludności całego kraju. Największą liczbą ludności spośród badanych miast w 2010 r. wyróżniała się Warszawa, którą zamieszkiwało 1720,4 tys. osób, a następnie Kraków i Łódź. Najmniejsze zaludnienie było w Zielonej Górze – 117,7 tys. osób, Gorzowie Wielkopolskim (125,4) i Opolu (125,7). W latach 2000-2010 ogólna liczba ludności w Polsce zmniejszyła się<sup>8</sup>, a tym samym nastąpił spadek liczby ludności w większości miast wojewódzkich. Wzrost liczby ludności miał miejsce tylko w czterech analizowanych miastach. Największy wzrost liczby ludności odnotowano w Rzeszowie, bo aż o 10,9%. Wśród pozostałych miast o wzrostowych tendencjach ludności znalazła się: Warszawa (wzrost o 2,9%), Białystok i Olsztyn (o 2,1%). Zmiany liczby mieszkańców miast wojewódzkich przedstawiono w tabelach 3 i 4.

<sup>8</sup> Liczba ludności Polski w 2000 r. wyniosła 38 253 955 osób, w 2010 r. – 38 200 037, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [25.06.2012].

Tabela 3. Wybrane wskaźniki demograficzne miast wojewódzkich w 2000 roku

Miasto	Powierzchnia w km <sup>2</sup>	Gęstość zaludnienia	Ludność ogółem	Ludność w wieku przedprodukcyjnym		Ludność w wieku produkcyjnym		Ludność w wieku poprodukcyjnym		Ludność w wieku nieproduk.	Przyrost naturalny/1000 osób	Saldo migracji i zew. na pobyt stały/1000 osób	Urodzenia żywe/1000 osób	Zgony/1000 osób
				ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %					
Białystok	90	3214	289 233	66 048	22,8	184 857	63,9	38 328	13,3	56,5	0,5	2,5	8,4	7,8
Bydgoszcz	174	2159	375 676	79 643	21,2	238 427	63,5	57 606	15,3	57,6	-1,1	-1,1	8,1	9,3
Gdańsk	262	1767	462 995	91 089	19,7	299 011	64,6	72 895	15,7	54,8	-1,2	-1,5	8,2	9,4
Gorzów Wielkopolski	77	1633	125 767	28 419	22,6	81 615	64,9	15 733	12,5	54,1	0,6	-0,2	8,7	8,0
Katowice	164	2016	330 625	67 052	20,3	211 198	63,9	52 375	15,8	56,5	-2,9	-3,9	7,5	10,4
Kielce	109	1958	213 469	45 321	21,2	138 732	65,0	29 416	13,8	53,9	-0,2	-2,6	7,9	8,1
Kraków	327	2320	758 715	143 675	18,9	492 418	64,9	122 622	16,2	54,1	-1,5	1,2	7,7	9,1
Lublin	148	2425	358 933	56 963	15,9	252 294	70,3	49 676	13,8	42,3	0,0	0,1	8,7	8,7
Łódź	294	2716	798 418	136 889	17,1	509 976	63,9	151 553	19,0	56,6	-6,9	-0,9	6,8	13,7
Olsztyn	88	1964	172 843	36 970	21,4	114 078	66,0	21 795	12,6	51,5	1,4	2,9	8,3	6,9
Opole	96	1359	130 427	26 101	20,0	86 263	66,1	18 063	13,8	51,2	-0,7	-1,9	7,0	7,7
Poznań	261	2231	582 254	110 840	19,0	378 215	65,0	93 199	16,0	53,9	-2,2	-0,6	7,9	10,2
Rzeszów	54	2977	160 779	36 904	23,0	103 157	64,2	20 718	12,9	55,9	1,9	-1,5	8,8	6,9
Szczecin	301	1384	416 657	80 772	19,4	270 374	64,9	65 511	15,7	54,1	-1,6	1,2	7,9	9,5
Toruń	116	1812	210 194	45 991	21,9	136 699	65,0	27 504	13,1	53,8	1,1	-1,4	9,2	8,1
Warszawa	494	3385	1 672 418	281 929	16,9	1 069 164	63,9	321 325	19,2	56,4	-3,6	2,0	6,9	10,5
Wrocław	293	2186	640 614	117 613	18,4	414 347	64,7	108 654	17,0	54,6	-2,5	0,3	7,1	9,7
Zielona Góra	58	2036	118 103	24 503	20,7	77 116	65,3	16 484	14,0	53,1	0,1	1,1	8,0	7,9
Wartość minimalna	54	1359	118 103	26 101	15,9	77 116	63,5	15 733	12,5	42,3	-6,9	-3,9	6,8	6,9
Wartość maksymalna	494	3385	1 672 418	281 929	23,0	1 069 164	70,3	321 325	19,2	57,6	1,9	2,9	9,2	13,7
Średnia arytmetyczna	189	2197	434 340	85 425	20,0	280 997	65,0	71 303	15,0	53,9	-1,0	-0,2	8,0	9,0

Źródło: opracowanie własne na podst. Bank danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [25.06.2012].

Tabela 4. Wybrane wskaźniki demograficzne miast wojewódzkich w 2010 roku

Miasto	Powierzchnia w km <sup>2</sup>	Gęstość zaludnienia	Ludność ogółem	Ludność w wieku przedprodukcyjnym		Ludność w wieku produkcyjnym		Ludność w wieku poprodukcyjnym		Ludność w wieku nieprod./100 produk.	Przyrost naturalny/1000 osób	Saldo migracji wew. i zew. na pobyt stały/1000 osób	Urodzenia żywe/1000 osób	Zgony/1000 osób
				ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %					
Białystok	102	2891	295 198	49 822	16,9	196 207	66,5	49 169	16,7	50,5	2,4	-0,6	10,3	7,9
Bydgoszcz	176	2024	356 177	57 675	16,2	229 156	64,3	69 347	19,5	55,4	-0,6	-3,6	9,9	10,5
Gdańsk	262	1744	456 967	74 768	16,4	293 747	64,3	88 452	19,4	55,6	1,1	-0,2	10,7	9,6
Gorzów Wielkopolski	86	1463	125 394	21 189	16,9	83 339	66,5	20 866	16,6	50,5	1,4	-1,3	9,7	8,3
Katowice	165	1864	306 826	46 170	15,1	197 132	64,3	63 524	20,7	55,6	-2,1	-3,5	9,7	11,8
Kielce	110	1859	203 804	31 634	15,6	133 678	65,6	38 492	18,9	52,5	0,4	-5,5	9,6	9,2
Kraków	327	2314	756 183	116 876	15,5	492 857	65,2	146 450	19,4	53,4	1,0	0,6	10,7	9,6
Lublin	147	2363	348 450	56 410	16,2	229 132	65,8	62 908	18,1	52,1	0,9	-3,8	10,3	9,4
Łódź	293	2514	737 098	102 642	13,9	474 127	64,3	160 329	21,8	55,5	-4,9	-2,3	8,9	13,8
Olsztyn	88	1998	176 463	29 313	16,6	118 544	67,2	28 606	16,2	48,9	2,4	-2,3	10,6	8,2
Opole	97	1302	125 710	18 504	14,7	83 780	66,7	23 426	18,6	50,0	0,6	-1,3	9,4	8,7
Poznań	262	2107	551 627	83 902	15,2	362 113	65,6	105 612	19,2	52,3	0,8	-5,4	11,1	10,2
Rzeszów	117	1532	178 227	31 032	17,4	117 984	66,2	29 211	16,4	51,1	3,0	1,0	10,7	7,7
Szczecin	301	1350	405 606	63 470	15,7	265 976	65,6	76 160	18,8	52,3	-1,0	-0,7	9,4	10,4
Toruń	116	1774	205 312	33 987	16,6	136 311	66,4	35 014	17,1	50,6	1,2	-3,1	10,4	9,2
Warszawa	517	3326	1 720 398	258 270	15,0	1 098 855	63,9	363 273	21,1	56,6	1,2	2,3	11,5	10,3
Wrocław	293	2162	632 996	76 941	14,7	432 189	65,7	123 866	19,6	46,5	0,3	1,1	10,5	10,3
Zielona Góra	58	2017	117 699	19 435	16,5	77 116	65,5	21 148	18,0	52,6	0,4	1,3	10,1	9,7
Wartość minimalna	58	1302	117 699	18 504	13,9	77 116	63,9	20 866	16,2	46,5	-4,9	-5,5	8,9	7,7
Wartość maksymalna	517	3326	1 720 398	258 270	17,4	1 098 855	67,2	363 273	21,8	56,6	3,0	2,3	11,5	13,8
Średnia arytmetyczna	195	2034	427 785	65 113	15,8	279 014	65,5	83 659	18,7	52,3	0,5	-1,5	10,2	9,7

Źródło: opracowanie własne na podst. Bank danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [25.06.2012].

Pod względem wielkości zajmowanej przestrzeni w grupie badanych miast pierwsze miejsce w 2010 r. należało do Warszawy, której powierzchnia wynosiła 517 km<sup>2</sup>. Drugą pozycję zajął Kraków, którego powierzchnia była o 36% mniejsza od powierzchni stolicy. Ostatnią pozycję pod względem zajmowanego obszaru zajęła Zielona Góra – zaledwie 58 km<sup>2</sup>. Powierzchnia badanych miast w 2010 r. zajmowała łącznie 3517 km<sup>2</sup> powierzchni kraju. W okresie objętym obserwacjami statystycznymi, swoją powierzchnię zwiększyło 9 miast wojewódzkich, przy czym największy przyrost miał miejsce w Rzeszowie (ponad 116%).

W analizowanych latach 2000-2010 w miastach wojewódzkich widoczna jest duża rozpiętość wskaźnika dotyczącego gęstości zaludnienia. Miastami o najniższej gęstości zaludnienia w 2010 r. było Opole (1302 osób/km<sup>2</sup>) i Szczecin (1350 osób/km<sup>2</sup>). Wysoka gęstość ludności charakteryzowała miasta Białystok (2891 osób/km<sup>2</sup>) i Łódź (2514 osób/km<sup>2</sup>). Najwyższy wskaźnik gęstości zaludnienia odnotowano w Warszawie, gdzie na 1 km<sup>2</sup> powierzchni przypadało 3326 osób. W latach 2000-2010 w 17 miastach gęstość zaludnienia obniżyła się, z wyjątkiem Olsztyna (wzrost z 1964 na 1998 osób/km<sup>2</sup>).

Korzystna struktura demograficzna ludności decyduje o rozwoju i poziomie gospodarczym miasta. W latach 2000-2010 obserwuje się wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w 7 miastach. Najwyższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym, w ogólnej liczbie ludności wśród 18 analizowanych, miast zajął Olsztyn (67,2%). Najniższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym odnotowano w Warszawie – 63,9%. Udział tej grupy społeczności zwiększył się w badanym dziesięcioleciu w 15 analizowanych miastach.

Istotnym problemem rozwoju demograficznego zarówno kraju, jak i obszarów miejskich jest spadek ludności w wieku przedprodukcyjnym i nasilający się proces starzenia się społeczeństwa. Wysoki odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym w 2010 r. zanotowano w Rzeszowie (17,4%), a następnie w Białymstoku i Gorzowie Wielkopolskim (po 16,9%). Najniższym wskaźnikiem w tej grupie wiekowej charakteryzowała się Łódź (13,9%). W pozostałych miastach zbiorowość osób w wieku przedprodukcyjnym wahała się od 14,7% do 16,6%. Na przestrzeni dziesięciu lat populacja w wieku przedprodukcyjnym zmniejszyła się w 17 miastach wojewódzkich. Tylko w Lublinie wystąpił wzrost liczby młodzieży do 17. roku życia.

W analizowanych latach we wszystkich miastach wojewódzkich widoczny jest wzrost odsetka najstarszych mieszkańców miast. Najwyższy udział osób w starszym wieku w 2010 r. posiadała Łódź (21,8%) i Warszawa (21,1%). Najniższy odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym odnotowano w Olsztynie (16,2%). W 8 miastach wojewódzkich udział ludności w tej kategorii wiekowej był poniżej średniej tych miast (18,2%). Proces starzenia się demograficznego miast będzie postępował, na co wskazuje prognoza GUS do 2035 r.

Obciążenie demograficzne ludności miast wyrażone liczbą osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wynosiło w 2010 r. średnio 52,3 osoby i zmniejszyło się w stosunku do 2000 r. o 1,6 pkt proc. Warto zaznaczyć, że widoczna jest w tym zakresie poprawa w stosunku do 2000 r., ponieważ udział obciążenia populacją w wieku nieprodukcyjnym wykazał tendencję spadkową w 15 miastach wojewódzkich.

Zachodzące przemiany demograficzne w miastach są również wynikiem zmian stopy urodzeń i stopy zgonów. W latach 2000-2010 liczba urodzeń żywych, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, zwiększyła się we wszystkich miastach wojewódzkich, zaś liczba zgonów spadła jedynie w 6 miastach, przy czym najwyższym spadkiem stopy zgonów charakteryzowała się Warszawa (zob. tab. 3 i 4).

Biorąc pod uwagę kolejny wskaźnik, tj. saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych na pobyt stały, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, zauważa się tendencję do odpływu ludności z miast. W 2010 r. w Polsce ujemne saldo migracji wystąpiło w 13 miastach wojewódzkich, przy czym najwyższy ujemny wskaźnik osiągnęły Kielce. W pozostałych 5 badanych ośrodkach miejskich wartości tego wskaźnika były dodatnie. Na tendencję do odpływu ludności zarówno z miast, jak i z całego kraju miała m.in. emigracja ludności z kraju, która nastąpiła po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Liczba ludności zamieszkałej w miastach jest również efektem przyrostu naturalnego. W 2010 r. w miastach wojewódzkich omawiany wskaźnik wykazywał duże zróżnicowanie i oscylował w granicach od  $-4,9$  do  $3,0$ . Skrajne pozycje zajmowały w tym przedziale miasta Łódź i Rzeszów. Do miast z ujemnymi wskaźnikami przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców w 2010 r. należały 4 miasta wojewódzkie, tj. Bydgoszcz, Szczecin, Katowice i Łódź. Pozostałe miasta notowały dodatni przyrost naturalny. Wskaźnik przyrostu naturalnego, w przeliczeniu na 1000 ludności, średnio dla miast wojewódzkich w badanym dziesięcioleciu wzrósł i osiągnął wartość dodatnią (wzrost z  $-1,0$  do  $0,5$ ).

#### 4. Podsumowanie

W badanym okresie, obejmującym lata 2000-2010, miały miejsce znaczne zmiany liczby ludności miast. W wyniku przeprowadzonej analizy można zauważyć, że liczba ludności miejskiej charakteryzowała się tendencją spadkową (z 23 670 do 23 264 osób). Proces ten miał miejsce w 14 miastach wojewódzkich. Jedynie w 4 miastach, tj. Warszawie, Rzeszowie, Białymstoku i Olsztynie liczba ludności wzrosła. Niekorzystne zmiany zaszły także w strukturze wiekowej ludności. Zachodzące na przestrzeni ostatniej dekady procesy demo-



graficzne doprowadziły do spadku ludności w wieku przedprodukcyjnym we wszystkich miastach wojewódzkich. Ponadto wyraźnie zwiększył się udział ludności w grupie produkcyjnej oraz wzrósł odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym.

W Polsce w przyszłości będą się dokonywać znaczne przemiany potencjału demograficznego. Obecne prognozy demograficzne GUS wskazują, że do 2035 r. nastąpi ogólny spadek liczby ludności kraju, a tym samym zmniejszy się udział ludności miast w populacji ogółem do 58,9%<sup>9</sup>. Równocześnie zmianom ulegnie struktura ludności według wieku. Przy zmniejszającej się ogólnej liczbie mieszkańców udział osób starszych w strukturze wiekowej ludności będzie wzrastał, spadać zaś będzie liczba dzieci i osób w wieku zdolności do pracy.

Procesy demograficzne będą kształtować się różnie w poszczególnych ośrodkach miejskich. W niektórych miastach wojewódzkich liczba ludności będzie się zwiększać, w innych pojawi się tendencja spadkowa. Zgodnie z założeniami obowiązującej prognozy GUS, do 2035 r. spadnie liczba ludności w 15 miastach wojewódzkich, w pozostałych 3 miastach, tj. Krakowie, Olsztynie i Warszawie liczba ludności będzie charakteryzowała się tendencją rosnącą. Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym w miastach wojewódzkich zmniejszy się. Jedynie wzrost liczby ludności tej grupy wiekowej spodziewany jest w Warszawie. Populacja w wieku produkcyjnym obniży się w prognozowanym 2035 r. we wszystkich miastach wojewódzkich, z wyjątkiem Warszawy. Z kolei przewiduje się, że liczebność populacji w wieku poprodukcyjnym wzrośnie we wszystkich miastach wojewódzkich<sup>10</sup>.

## Literatura

Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [25.06.2012].

*Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, MRR, Warszawa 2008.

Harańczyk A., *Rozwój społeczno-gospodarczy miast w Polsce*, Kraków 1987.

*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, MRR, Warszawa 2011.

*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2033*, MRR, Warszawa 2010.

Korcelli P., *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski na tle europejskiego systemu osadniczego*, w: *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, red. T. Markowski, A. Stasiak, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, z. 233.

*Miasta w liczbach 1999-2000*, GUS, Warszawa 2002.

<sup>9</sup> Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [25.06.2012].

<sup>10</sup> *Prognoza ludności na lata 2008-2035. Studia i Analizy Statystyczne*, GUS, Warszawa 2009, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_8708\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8708_PLK_HTML.htm) [25.06.2012].

Musiał-Malagó M., *Miasta Polski w przestrzeni europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 681.

Musiał-Malagó M., *Przemiany potencjału demograficznego miast*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXL.

*Prognoza ludności na lata 2008-2035. Studia i Analizy Statystyczne*, GUS, Warszawa 2009, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_8708\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8708_PLK_HTML.htm) [25.06.2012].

Szymańska D., *Niektóre zagadnienia urbanizacji w Polsce w drugiej połowie XX wieku*, w: *Przemiany bazy ekonomicznej i struktury przestrzennej miast*, red. J. Słodczyk, UO, Opole 2002.

**Aldona Podgórnica-Krzykacz**

Uniwersytet Łódzki

## **Między współdziałaniem a konkurencją. Relacje partnerskie gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego**

***Streszczenie.** Artykuł podejmuje problematykę współpracy i konkurowania gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Określono w nim skalę tych zjawisk w Polsce oraz zidentyfikowano główne formy i obszary współdziałania i konkurencji. Zaprezentowano także wyniki badań ankietowych na ten temat, przeprowadzonych w polskich gminach.*

***Słowa kluczowe:** współpraca, konkurencja, jednostki samorządu terytorialnego*

### **1. Wprowadzenie**

Współczesne uwarunkowania funkcjonowania gmin skłaniają je do angażowania się w kooperacyjne formy wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych, pozyskiwania środków finansowych czy realizacji przedsięwzięć na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Waga tego zagadnienia wzrasta w aspekcie dyskusji na temat obszarów metropolitalnych. Postulat współpracy podmiotów publicznych, w tym samorządów terytorialnych, ma swoje źródła w koncepcji nowego zarządzania publicznego. Trend ten promował uczestnictwo podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych w rynku usług publicznych w reżimie kontraktowym oraz w ramach partnerstwa publiczno-publicznego, publiczno-prywatnego i publiczno-społecznych, a za ich warunek uznał konieczność współdziałania.

Wzrost znaczenia współpracy i relacji partnerskich nastąpił za sprawą współzarządzania publicznego, które w swoich założeniach traktuje szeroko pojmowaną współpracę jako czynnik tworzenia i istnienia sieci powiązań. Ich rolą jest zarówno kreowanie, jak i realizacja polityk publicznych na każdym poziomie władzy i administracji w państwie.

Współpraca podejmowana przez gminy organizowana jest w tzw. formy twarde – związki, porozumienia i stowarzyszenia, wskazywane w ustawach określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego, ale też przybiera charakter mniej formalny. Procesy współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego przebiegają równocześnie z procesami konkurowania samorządów między sobą o szeroko pojmowany kapitał (ludzki, społeczny, finansowy, rzeczowy, innowacyjny). Równoczesne konkurowanie i współpracowanie w ramach tych samych relacji i interakcji określa się mianem kooperacji (konkurencyjnej współpracy)<sup>1</sup>.

W tak zarysowanym temacie zasadniczy cel artykułu sprowadza się do oceny skali procesów współdziałania i konkurowania gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz wskazania obszarów, form i barier współpracy, a także przedmiotu podejmowanej konkurencji.

## 2. Współpraca i konkurencja między samorządami

Relacje występujące między jednostkami terytorialnymi mogą mieć różny charakter. Marek Furmankiewicz klasyfikuje te interakcje jako relacje: konfliktu, konkurencji, kontroli, koordynacji i współpracy<sup>2</sup>. W niniejszym artykule analizie zostały poddane dwa typy z nich: konkurencji i współpracy. Przy czym przyjęto, że kooperacja ma szeroki wymiar i obejmuje także procesy koordynacji i harmonizacji działań, które wymagają konsensusu i wspólnych uzgodnień. Współpraca definiowana jest jako działalność wykonywana z innymi, podejmowana celowo i dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów i osiągnięcia korzyści.

Badania potwierdzają, że typowa dla polskich jednostek samorządu terytorialnego jest tzw. żabia perspektywa, czyli zaangażowanie we współpracę ze względu na własne partykularne interesy. Wyjaśnienia wymaga także partnerstwo. Przez to pojęcie rozumie się zaawansowaną formę współpracy, zakładającą

---

<sup>1</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 86.

<sup>2</sup> M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 7.

podział zadań pomiędzy partnerów oraz równość wszystkich współpracujących stron<sup>3</sup>.

W zakresie realizacji zadań publicznych współpraca międzysamorządowa jest uwarunkowana przepisami prawa. Ustawodawca wprowadza kilka zasadniczych form tej współpracy. Jedną z nich są porozumienia z zakresu realizacji zadań administracji rządowej. Ustawa o samorządzie gminnym uprawnia tę jednostkę administracyjną w drodze porozumienia do realizacji zadań z zakresu właściwości powiatu i samorządu województwa. Ponadto dopuszczone jest także zawieranie posiadających osobowość prawną związków i przekazywanie gminie wykonywania zadań publicznych na podstawie porozumienia<sup>4</sup>. Współpracę międzysamorządową w zakresie realizacji zadań publicznych w formach prawa publicznego określa się mianem kontraktowania wewnątrz sektora publicznego. Uzasadnieniem podejmowania tego typu wspólnych przedsięwzięć jest konieczność niwelowania dysproporcji między zapotrzebowaniem na usługi publiczne a możliwościami ich świadczenia przez jednostkę terytorialną, wykorzystującą własne zasoby. Współpraca umożliwia ich integrację i zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. W sytuacji ograniczonych środków finansowych często jest to konieczny sposób dostarczenia mieszkańcom usług publicznych, których oczekują. W ostatnim czasie można obserwować toczącą się debatę na temat pobudzania publicznoprawnych form współpracy samorządów. Jednym z czynników powodzenia może być ich kompleksowe i systemowe uregulowanie w odrębnym akcie prawnym. Tego typu rozwiązanie występuje w krajach Europy Zachodniej, czego przykładem jest bawarska ustawa o współpracy komunalnej z 20 czerwca 1994 r. *Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG)*. Obowiązujące w Polsce uregulowania, zdaniem Małgorzaty Ofiarskiej, są fragmentaryczne, rozproszone w wielu aktach prawnych, często ze sobą niespójne.

Poza współpracą determinowaną przepisami prawa, mającą bardzo pragmatyczny charakter, samorządy terytorialne powiązane są ze sobą relacjami nieformalnymi oraz uczestniczą w tzw. miękkich formach współpracy. Z czasem mogą przekształcić się one w formy zaawansowanego partnerstwa. Zasadniczym celem tej kooperacji jest wymiana informacji i doświadczeń. Furmankiewicz wyjaśnia tworzenie się tego typu sieci międzyorganizacyjnych wykraczaniem przestrzeni funkcjonalnej jednostki poza jej obszar administracyjny<sup>5</sup>. W ramach tego typu sieci mogą być zatem podejmowane wspólne inicjatywy planistyczne, *benchmarkingowe*, konsultacje, uzgodnienia, konferencje i sympozja itp. Autor podkreśla jednocześnie, że warunkiem niezbędnym do ich formowania jest istnienie dłu-

<sup>3</sup> M. Lackowska, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wyd. UW, Warszawa 2009, s. 42-43.

<sup>4</sup> M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 125.

<sup>5</sup> M. Furmankiewicz, op. cit., s. 8.

gookresowego środowiska zaufania. Ich powodzenie będzie determinować także odległość między jednostkami. Rozproszone sieci współpracy także mogą być sprawne, jednak wymagają one stałego kontaktu stron. Ponadto odległość między jednostkami wpływa na charakter współpracy: z reguły sąsiadujące jednostki rozwiązują wspólnie problemy, z kolei oddalone od siebie – głównie wymieniają informacje<sup>6</sup>.

Współpraca gmin nie wyklucza występowania między nimi konkurencji. Należy uznać, że gminy podlegają presji konkurencyjnej, a ich zachowania z natury rzeczy są konkurencyjne. Jak wskazuje Tadeusz Markowski, zjawisko to rozpatrywane może być dwojako: podmiotowo i przedmiotowo. Konkurencja podmiotowa nakazuje traktować gminy jako instytucje publiczne, które konkurują z innymi władzami i instytucjami o wspólne interesy i cele. Relacje tego typu mogą przebiegać zarówno horyzontalnie, między gminami, jak i wertykalnie, między gminami a władzami na wyższym poziomie<sup>7</sup>. Przedmiotem konkurencji podmiotowej są mieszkańcy, inwestorzy, środki finansowe, organizacja imprez, lokalizacja siedzib instytucji, czy ponowny wybór do władz. Jej celem jest zatem zwiększenie atrakcyjności gminy na rynku wobec mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, inwestorów. Na tej podstawie można wyróżnić:

- konkurencję środowiskową, opierającą się na zasobach i produktach będących w dyspozycji jednostki terytorialnej, na atrakcyjnych walorach przyrody,
- konkurencję gospodarczą, o której decyduje bezwzględna lub relacyjna wartość wytwarzanych dóbr i usług oraz gospodarcza atrakcyjność lokalizacji jednostki terytorialnej,
- konkurencję socjalną, sprowadzającą się do zapewnienia mieszkańcom pracy, mieszkań, opieki zdrowotnej dobrego poziomu edukacji, usług komunalnych i kulturalnych,
- konkurencję inwestycyjną (atrakcyjność), której przedmiotem jest oferta korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych<sup>8</sup>.

Konkurencja przedmiotowa wynika z konkurencyjnej pozycji materialnych i niematerialnych zasobów gminy, co decyduje o jej przewadze konkurencyjnej i przekłada się na rozwój społeczno-gospodarczy jednostki<sup>9</sup>. Ponieważ zagadnienie konkurencji przedmiotowej znacznie wykracza poza zakres merytoryczny referatu, nie zostało ono poddane szczegółowej analizie.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> T. Markowski, *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wyd. Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996, s. 120.

<sup>8</sup> M. Adamowicz, *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe SGGW”, t. X, z. 2, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>9</sup> T. Markowski, op. cit., s. 121.

### 3. Współpraca gmin z innymi samorządami – wyniki badań empirycznych

Dla zobrazowania skali procesów współpracy i konkutowania między gminami i innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w artykule zaprezentowano wyniki badania ogólnopolskiego zrealizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”<sup>10</sup>. W badaniu ankietowym wzięły udział 484 gminy, co stanowi 19,4% wszystkich jednostek tego typu w Polsce. Strukturę badanych gmin pod względem ich typu przedstawiono w tabeli 1, a rozmieszczenie przestrzenne według województw – w tabeli 2.

Tabela 1. Struktura gmin biorących udział w badaniu według typu

Typ gminy	Liczba gmin	Udział w badanej populacji (%)	Udział w populacji gmin w Polsce (%)
Gmina miejska	61	12,2	19,9
Gmina miejsko-wiejska	112	22,4	18,7
Gmina wiejska	311	62,2	19,7
Ogółem	484	100,0	19,4

Źródło: opracowanie własne.

Analizując procesy współpracy gmin między sobą oraz z powiatami i województwami należy podkreślić, że są one powszechne. Niemal wszystkie gminy współpracują z innymi samorządami, jednak przedmiot tej współpracy różnicuje się w zależności od typu jednostki. Gminy ze wszystkimi jednostkami wymieniają informacje, natomiast współpraca między gminami skupia się na realizacji wspólnych przedsięwzięć. W przypadku relacji na linii gmina–powiat, gmina–województwo dodatkowo pojawiają się nowe obszary współpracy związane z pozyskiwaniem wsparcia finansowego przez gminy oraz wspólne wypracowywanie założeń dokumentów strategicznych. Ostatni z wymienionych obszarów jest szczególnie istotny w relacjach między gminami, niestety skala tego rodzaju uzgodnień jest niewielka (zob. rys. 1). Znaczenie tego zagadnienia wzrasta w ob-

<sup>10</sup> Projekt badawczy własny Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN114167138 pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, kierownik projektu prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski.

Tabela 2. Struktura gmin biorących udział w badaniu według województw

Województwo	Liczba gmin	Udział w badanej populacji gmin (%)	Udział w populacji gmin w Polsce (%)
Dolnośląskie	27	5,6	16,0
Kujawsko-pomorskie	32	6,6	22,2
Lubelskie	45	9,3	21,1
Lubuskie	17	3,5	20,5
Łódzkie	40	8,3	22,6
Małopolskie	30	6,2	16,5
Mazowieckie	51	10,5	16,2
Opolskie	16	3,3	22,5
Podkarpackie	29	6,0	18,1
Podlaskie	36	7,4	30,5
Pomorskie	22	4,5	17,9
Śląskie	38	7,9	22,8
Świętokrzyskie	14	2,9	13,7
Warmińsko-mazurskie	24	5,0	20,7
Wielkopolskie	45	9,3	19,9
Zachodniopomorskie	18	3,7	15,8
Ogółem	484	100,0	19,4

Źródło: opracowanie własne.

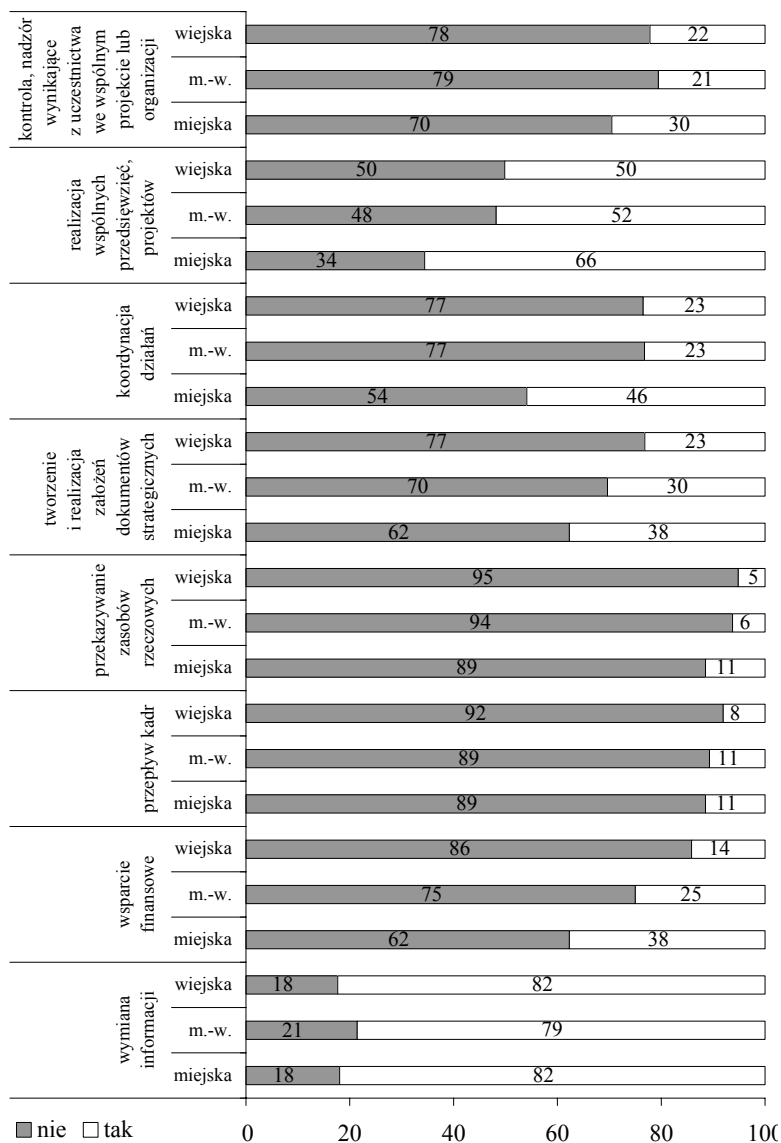
szarach metropolitalnych, które powinny formułować i realizować zintegrowaną strategię rozwoju tego obszaru.

Z rysunku 1 wynika, że gminy miejskie są najbardziej aktywne w utrzymywaniu wspólnych relacji z innymi gminami. Warto podkreślić ich większe zaangażowanie – w porównaniu z gminami miejsko-wiejskimi i wiejskimi – w koordynację działań realizowanych w partnerstwie z innymi gminami, wsparcie finansowe, a także opracowywanie i wdrażanie dokumentów strategicznych.

Analizując relacje różnych typów gmin z powiatami, zaskakuje fakt, że w niektórych obszarach aktywniejsze od gmin miejskich są gminy miejsko-wiejskie. W przypadku relacji z województwami ponownie najczęściej zawiązują współpracę gminy miejskie.

Relacje gmin z zagranicznymi jednostkami samorządowymi nie są już tak powszechne. Około 1/3 jednostek współpracuje z samorządami zagranicznymi, a współpraca ta polega głównie na wymianie informacji lub realizacji wspólnych przedsięwzięć. Pozostałe formy współpracy zagranicznej są sporadyczne. Również w tym przypadku najaktywniej kooperują gminy miejskie.





m.-w. – gmina miejsko-wiejska.

Rysunek 1. Współpraca międzygminna według typów gmin (%)

Źródło: opracowanie własne.

Gminy kooperują z innymi samorządami zarówno formalnie, w tym w formach prawa publicznego, jak i w tzw. formach miękkich. Spośród wymienianych w ustawie związków, porozumień i stowarzyszeń jednostek samorządu teryto-

rialnego, najczęściej stosowanym rozwiązaniem są porozumienia. Zawijazywane są one w niemal wszystkich obszarach zadań publicznych realizowanych przez gminy, przy czym najliczniejsze są porozumienia w obszarze infrastruktury technicznej oraz pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Najchętniej realizację zadań innym gminom w ramach porozumień przekazują gminy miejskie, zdecydowanie częściej niż gminy miejsko-wiejskie i wiejskie stosują to rozwiązanie w transporcie publicznym i kulturze (zob. tab. 3). Drugą pod względem częstości stosowania formą zawiązywania współpracy międzysamorządowej są stowarzyszenia, wykorzystywane do wspólnego ubiegania się o zewnętrzne środki finansowe oraz do prowadzenia działań promocyjnych. W tych obszarach stowarzyszenia zakładają najczęściej gminy miejsko-wiejskie. Najmniej popularne okazały się związki, do których przystąpiło 35% badanych gmin. Zawijazywane są one w celu realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, drugim obszarem ich zastosowania jest pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowych i działania promocyjne. Zdecydowanie najczęściej przez gminy miejskie jest wykorzystywana ta forma organizacji wspólnej działalności samorządów. Warto zwrócić uwagę także na prowadzenie przez gminy wspólnych działań w ramach spółek. Powoływane są one w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, głównie w obszarze infrastruktury technicznej (17,6% gmin) i ochrony środowiska (14,2%).

Tabela 3. Współpraca gmin w tzw. formach twardych (%)

Obszar współpracy	Związek gmin			Stowarzyszenie			Porozumienie		
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Transport publiczny	15,3	0,0	6,3	3,4	0,9	1,0	40,7	22,7	24,7
Infrastruktura techniczna	20,3	14,5	18,8	8,5	10,9	7,6	44,1	50,9	44,2
Pomoc społeczna	16,9	0,9	1,6	18,6	11,8	8,2	25,4	13,6	18,4
Ochrona zdrowia	11,9	1,8	2,3	22	5,5	7,9	22	17,3	15,9
Oświata	18,6	5,5	6,3	16,9	14,5	7,2	39	26,4	25,8
Kultura	18,6	6,4	7,2	27,1	26,4	22,4	37,3	18,2	18,0
Sport i turystyka	23,7	12,7	9,2	30,5	39,1	21,4	27,1	19,1	16,9
Ochrona środowiska	35,6	36,4	34,9	13,6	17,3	6,6	27,1	24,5	21,6
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	10,2	1,8	6,3	6,8	6,4	1,6	20,3	18,2	17,1
Budownictwo mieszkaniowe	10,2	1,8	0,7	3,4	0,9	0,3	3,4	1,8	0,8
Pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych	25,4	20,9	22,7	22	32,7	27,0	44,1	39,1	37,0
Promocja	25,4	20,9	23	33,9	37,3	24,7	28,8	21,8	20,7
Inne	3,4	2,7	1,0	3,4	1,8	0,0	3,4	3,6	1,7

Źródło: opracowanie własne.

Spośród tzw. miękkich form współpracy, organizacja konferencji, seminariów i forów dyskusyjnych jest stosowane najczęściej. Konsultowanie decyzji z gminami ościennymi ma miejsce tylko w niespełna 20% badanych jednostek i dotyczą one ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i oświaty. Zarówno wiążące uzgodnienia z gminami ościennymi, jak i inicjatywy benchmarkingowe są realizowane sporadycznie, najczęściej przez gminy miejskie.

Za zasadniczą barierę zawiązywania i rozwijania współpracy respondenci zgodnie uznali ograniczenia finansowe (86,8% wskazań). Rzadziej wskazywaną, ale równie istotną barierą okazały się utrudnienia prawne, które dostrzega ponad połowa gmin miejskich. 1/3 respondentów podkreśla brak zainteresowania ze strony innych jednostek rozwijaniem współpracy.

#### **4. Konkurencja między gminami a innymi samorządami**

Zjawisko konkurencji należy rozpatrywać w przypadku gmin głównie horyzontalnie, w interakcji z innymi gminami. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że relacje międzygminne mają znamiona konkurencji. Głównym przedmiotem konkurencji są środki finansowe i inwestorzy, zaraz potem turyści. Okazuje się, że gminy miejskie w największym stopniu rywalizują ze swoimi sąsiadami. Rywalizacja gmin z powiatami i województwami, jeśli w ogóle jest wskazywana, polega głównie na konkurowaniu o środki finansowe.

Zdaniem ponad 14% wszystkich gmin i 17,4% gmin wiejskich relacje pomiędzy gminami nie mają znamion konkurowania. W odniesieniu do powiatów opinie o braku relacji współzawodnictwa sformułowane zostały przez 1/5 badanych gmin i 1/4 gmin wiejskich. W przypadku województw interakcje tego typu okazują się jeszcze rzadsze, bo zgłosiło je 25% gmin i 30% gmin wiejskich. Podsumowując, należy zatem podkreślić, że procesy współpracy dominują w relacjach między gminą a innymi samorządami. Wydaje się, że konkurowanie schodzi na plan dalszy w obliczu niezaspokojonych potrzeb wspólnot lokalnych.

#### **5. Podsumowanie**

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala sformułować kilka wniosków. Zestawiając skalę zjawiska współpracy i konkurowania polskich gmin z samorządami, okazuje się, że to pierwsze zdecydowanie dominuje. Brak rywalizacji w kontaktach z jednostkami sąsiadującymi deklarują w szczególności gminy wiejskie, co należy oceniać negatywnie, bo oznacza, że gminy te nie podejmują

wyzwań konkurencyjnych. Można przypuszczać, że część z nich nadal nie jest świadoma warunków ciągłej konkurencji, w jakich przyszło im funkcjonować, część mimo dostrzegania potrzeby rywalizacji pozostaje bierna. Owa pasywność z reguły wynika z przekonania lokalnego lidera politycznego o braku możliwości podejmowania wyzwań konkurencyjnych.

Dokonując oceny procesów współpracy polskiego samorządu gminnego należy wyraźnie podkreślić, że nadal koncentruje się ona na realizacji zadań publicznych. Postrzegana jest ona przede wszystkim jako narzędzie pozwalające uzupełniać możliwości pojedynczych gmin w dostarczaniu mieszkańcom usług publicznych. Na tej podstawie można stwierdzić, że głównym motywem jej podejmowania są partykularne interesy poszczególnych gmin. W celu ograniczenia tzw. żabiej perspektywy niezbędne wydają się nowe narzędzia kreujące współpracę, zwłaszcza zachęcające do działań przynoszących korzyści wszystkim zaangażowanym stronom (poziome koordynowanie polityk lokalnych, inicjatywy benchmarkingowe).

W zasadzie wszystkie polskie gminy współpracują, jednak z różnym natężeniem. Również w tym przypadku gorzej wypadają gminy wiejskie, które jednocześnie są słabsze finansowo. Badanie wskazało również na główną barierę samorządowej kooperacji, jaką są właśnie utrudnienia finansowe. Uzyskane wyniki potwierdziły hipotezę o wpływie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na intensywność współpracy. Dochodzi zatem do pewnego paradoksu, ponieważ te gminy, które radzą sobie ze swoimi problemami, częściej angażują się we współpracę. Gminy słabsze finansowo, nie korzystając z takich powiązań w pełnym zakresie, zaprzepaszczają swoje szanse na rozwój. Niezbędne w tym aspekcie są mechanizmy i narzędzia pobudzania współpracy. Doświadczenia zagraniczne pokazują bogactwo rozwiązań, z których warte rozważenia w warunkach polskich są platformy dialogu, np. na poziomie powiatu. Powiat powinien pełnić funkcję integrującą, inicjującą współpracę międzygminną. Podobne rozwiązania mogłyby pojawić się na poziomie województwa i angażować lokalnych polityków w dialog na poziomie regionów.

Rozszerzanie współpracy nie jest możliwe, jeśli lokalny lider nie dostrzega takiej potrzeby. O stopniu zaangażowania w tego typu działania będzie zatem decydować kapitał społeczny wóldarzy gminnych. Współpraca między instytucjami przebiega w ramach kontaktów międzyludzkich: relacji pomiędzy przedstawicielami władzy i urzędnikami. Prywatne interakcje są przenoszone bardzo często na grunt kontaktów formalnych. Tym samym skłonność do współdziałania, zaufanie, otwartość na współpracę władz lokalnych i urzędników decyduje o rozmiarach tego zjawiska w skali kraju.

## Literatura

- Adamowicz M., *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, „Roczniki Naukowe SGGW”, t. X, z. 2, Warszawa 2008.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Lackowska M., *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wyd. UW, Warszawa 2009.
- Markowski T., *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Wyd. Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.



**Małgorzata Rogowska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Kwestie przestrzenne w polityce spójności Unii Europejskiej**

***Streszczenie.** Problematyka przestrzenna i współpraca w wymiarze przestrzennym nabiera coraz większego znaczenia w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Najistotniejszym dokumentem przyjętym na szczepku wspólnotowym jest „Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego” zaakceptowana w Poczdamie w 1999 r. Przyczyniła się ona do podjęcia szeregu inicjatyw praktycznych i zbudowania platformy informacyjnej, zbierającej i porządkującej informacje o wymiarze przestrzennym procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w Europie. W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 cel trzeci: europejska współpraca terytorialna, zostanie utrzymany w dotychczasowym kształcie z kwotą 11 mld euro.*

***Słowa kluczowe:** europejska przestrzeń, EPRP, spójność terytorialna*

### **1. Wprowadzenie**

Polityka spójności, której początki sięgają lat 50. XX w. podlega ciągłej ewolucji i ma przed sobą nowe wyzwania. Podstawowym i niezmiennym celem tej polityki pozostaje jednak wyrównywanie poziomu rozwoju regionów krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE). Na przełomie wieków zaobserwować można zmiany w sposobie realizowania polityki spójności i ukierunkowanie polityki wyrównawczej (rekompensującej zacofanie społeczno-ekonomiczne regionów) w stronę polityki rozwojowej (wspierającej konkurencyjność i wyko-

rzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych)<sup>1</sup>. Wyrazem postępujących zmian była przyjęta w 2000 r. *Strategia Lizbońska* i w 2005 r. *Odnowiona Strategia Lizbońska*. Stanowiły one strategię rozwoju społeczno-gospodarczego UE, opartą na nowych czynnikach rozwoju, której podporządkowane miały zostać wszystkie polityki Wspólnot Europejskich. Kierując się tymi założeniami w perspektywie finansowania na lata 2007-2013 przyjęto wytyczne, aby w ramach celu pierwszego polityki spójności, 60% funduszy przeznaczonych było na realizację priorytetów lizbońskich<sup>2</sup>. W 2010 r. przyjęto nową długookresową strategię UE *Europa 2020*, w której jako priorytety określono<sup>3</sup>:

- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- promocję gospodarki oszczędzającej zasoby oraz konkurencyjnej,
- sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, o wysokiej spójności społecznej i terytorialnej.

Przyglądając się ewolucji polityki spójności, można wskazać, że opiera się ona na wsparciu nowoczesnych czynników rozwoju o charakterze niematerialnym, takich jak wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość, ludzka kreatywność. Na wsparcie tych elementów UE przeznaczają znaczną część środków z budżetu polityki spójności. Równocześnie można zaobserwować, że problematyka przestrzenna i współpraca w wymiarze przestrzennym nabiera coraz większego znaczenia. Zwrot w kierunku zagospodarowania europejskiej przestrzeni i jej zrównoważonego rozwoju nastąpił w latach 90. XX w., kiedy przyjęte zostały dwa dokumenty traktujące w sposób wycinkowy o europejskich problemach przestrzennych. Były to dokumenty *Europa 2000* oraz *Europa 2000+* podpisane w 1991 r. i 1994 r. Najistotniejszym dokumentem okazała się *Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego*, przyjęta w 1999 r. Przyczyniła się ona do podjęcia szeregu inicjatyw i zbudowania platformy informacyjnej, zbierającej i porządkującej informacje o wymiarze przestrzennym procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w Europie. Takie podejście jest widoczne w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, w której kwestie przestrzenne po raz pierwszy zostały wyniesione do rangi celów polityki spójności. Cele te począwszy od 1989 r., wraz z przyjęciem pakietu reform Delorsa i przyjęciem pierwszego okresu programowania, ulegają w kolejnych perspektywach zawężeniu i uogólnieniu (zgodnie z zasadą koncentracji), a biorąc pod uwagę mnogość problemów społeczno-ekonomicznych UE, podkreśla wzrastające znaczenie kwestii przestrzennych.

<sup>1</sup> J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE*, „Studia KPZK PAN”, t. CXL, cz. 2, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> [www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020](http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020) [2.07.2012].



Celem artykułu jest wskazanie ewolucji i znaczenia kwestii przestrzennych w polityce spójności Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

## 2. Ewolucja podejścia przestrzennego w Unii Europejskiej<sup>4</sup>

Kwestie przestrzenne w polityce Unii Europejskiej zostały zauważone dopiero w latach 90. XX w., czyli w momencie, gdy polityka regionalna przybrała już określone ramy i można było ocenić jej skuteczność w osiąganiu spójności społeczno-ekonomicznej. Pierwsze działania w tym zakresie dotyczyły podjęcia szeregu działań służących określeniu kwestii zagospodarowania przestrzennego Europy i w perspektywie na lata 1994-1999 skierowane były w stronę miast. Działania podjęte wówczas doprowadziły z czasem do podpisania pierwszego dokumentu dotyczącego problemów przestrzennych całej Wspólnoty. Przyjęta w 1999 r. w Poczdamie *Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego* (*European Spatial Development Perspective – EPRP*) określała trzy strategiczne obszary, na których powinny skoncentrować się państwa członkowie, tj. policentryczny rozwój sieci osadniczej, rozwój sieci transportowej i komunikacyjnej oraz dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe. EPRP była miała charakter indykacyjny, a jej główny cel dotyczył zainicjowania szeregu działań przyczyniających się do zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorium Europy. Dokument ten mimo swojego nieobligatoryjnego charakteru przyczynił się do szeregu inicjatyw i w efekcie do stworzenia podstaw do dalszego wspierania i identyfikacji problemów rozwoju przestrzennego Europy. Jedną z inicjatyw rozpoczętych w perspektywie finansowej na lata 2000-2006 i kontynuowanej w latach 2007-2013 było stworzenie Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network ESPON*)<sup>5</sup>. Celem ESPON stało się stworzenie platformy do analiz i badań nad przestrzenią 27 państw Unii Europejskiej oraz państw niebędących formalnym członkiem ugrupowania, takich jak Norwegia i Szwajcaria. Wynikiem analiz podjętych w ramach programu jest szereg raportów badawczych opisujących różne aspekty zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej. Sukcesem ESPON jest więc wzbogacenie wiedzy

<sup>4</sup> Z wykorzystaniem: M. Rogowska, *Finansowanie współpracy terytorialnej na pograniczu polsko-czeskim ze środków Unii Europejskiej w latach 2007-2013* [powielony wydruk komputerowy].

<sup>5</sup> *ESDP. Perspektywy przestrzennego rozwoju Europy. Kierunki zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej*, uzgodnione na nieformalnej Radzie Ministrów odpowiedzialnej za planowanie przestrzenne, Poczdam, maj 1999, MG, Warszawa 2000. Szerzej: *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 78 i nast.

o terytorialnych aspektach rozwoju terytorialnego oraz stworzenie zintegrowanej i innowacyjnej platformy wymiany informacji o przestrzennym zróżnicowaniu struktury społeczno-gospodarczych w Europie.

Przykładem działań podjętych w następstwie EPRP jest także VASAB (*Vision and Strategies Around the Baltic Sea 2010*), czyli program współpracy międzynarodowej w obszarze planowania przestrzennego, obejmujący wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś i Norwegię mający na celu wypracowanie długookresowej perspektywy rozwoju przestrzennego regionu Morza Bałtyckiego.

Konsekwencją działań podjętych w następstwie EPRP były cykliczne spotkania ministrów ds. rozwoju regionalnego i wpisanie trzeciego wymiaru spójności, tj. poza społecznym i ekonomicznym również przestrzennego do nowego Traktatu z Lizbony w 2007 r.<sup>6</sup> Spójność terytorialna rozumiana jest jako stan rozwoju terytorium, do którego dąży się i w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów. Kategoria ta może być także utożsamiana z procesem polegającym na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikatowego potencjału poszczególnych terytoriów Wspólnoty dla osiągnięcia celów rozwojowych UE, w tym spójności społecznej i gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem. Wyrazem akceptacji podjętych działań było także podpisanie *Agendy terytorialnej Europy* (ATE) w 2007 r., która rozwija cele zawarte w EPRP i jest wdrażana poprzez *Program działań dla wdrażania „Agendy terytorialnej Europy”*. Dokument ten stanowił ramy współpracy dla państw członkowskich, instytucji UE oraz partnerów i organizacji pozarządowych w zakresie spójności terytorialnej na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

W maju 2011 r. ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzennej, zrewidowali zapisy ATE i przyjęli nowy dokument *Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020*<sup>7</sup>. Celem tego dokumentu stało się zapewnienie strategicznych wytycznych rozwoju terytorialnego, wsparcie włączania wymiaru terytorialnego do różnych dziedzin polityki UE oraz zagwarantowanie realizacji strategii *Europa 2020*, zgodnie z zasadami spójności terytorialnej. Cele przyjęte w *Agendzie terytorialnej Unii Europejskiej* stanowią rozwinięcie i uzupełnienie trzech podstawowych celów EPRP i zostały sformułowane następująco<sup>8</sup>:

1. Wzmocnienie policentrycznego rozwoju oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i wiejskich.

<sup>6</sup> Art. 2, 6, 16 i 158 Traktatu WE, [www.europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pl.htm](http://www.europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm) [2.09.2010].

<sup>7</sup> [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_spojnosci/Polityka\\_spojnosci\\_po\\_2013/Debata/Documents/Agenda\\_Terytorialna\\_07092011.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata/Documents/Agenda_Terytorialna_07092011.pdf) [2.07.2012].

<sup>8</sup> Ibidem.

2. Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi.
3. Wsparcie regionalnych klastrów konkurencyjności i innowacji w Europie.
4. Wzmocnienie i rozbudowa sieci transeuropejskich.
5. Transeuropejskie zarządzanie ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych.
6. Wzmocnienie struktur ekologicznych oraz wartości kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju.

W październiku 2008 r. Komisja Europejska przyjęła *Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej*<sup>9</sup>, mającej na celu wypracowanie wspólnego stanowiska z przedstawicielami władz regionalnych i lokalnych i pozostałymi podmiotami życia społeczno-ekonomicznego definicji spójności terytorialnej. Przyjęto w niej, że należy dążyć do zapewnienia harmonijnego rozwoju wszystkich terytoriów oraz zagwarantowania, żeby ich mieszkańcy mogli najlepiej wykorzystywać specyficzne, unikatowe cechy tych obszarów.

Istotność problematyki przestrzennej została podkreślona w perspektywie finansowej na lata 2007-2013, w której kwestie terytorialne stały się jednym z celów polityki spójności UE. Cel trzeci: europejska współpraca terytorialna, można utożsamiać jako sukces podejmowanych we wcześniejszych perspektywach inicjatyw terytorialnych. W latach 2004-2006 były to dwa programy współpracy międzyregionalnej INTERREG Polska, tj. INTERREG IIIC North (w którym uczestniczyło 5 województw północnej Polski) oraz East (pozostałe województwa)<sup>10</sup>. Celem inicjatyw była poprawa efektywności polityki rozwoju regionalnego oraz spójności poprzez wymianę informacji oraz wzajemne wykorzystywanie doświadczeń w dziedzinie administracji. W latach 2007-2013 w ramach celu trzeciego polityki spójności współpraca o charakterze transnarodowym, międzynarodowym oraz międzyregionalna realizowana jest w ramach *Programu Operacyjnego Europejska Współpraca Terytorialna*. Na realizację tego programu Polska otrzymała 557,8 mln euro, a w ramach wszystkich krajów członkowskich UE przeznaczyła z budżetu około 7,75 mld euro. Program ten oraz *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa* zastąpią inicjatywy podjęte w latach 2004-2006 w ramach INTERREG III.

Projekty współpracy transgranicznej w ramach PO EWT dotyczą w perspektywie na lata 2007-2013 podregionów NUTS-3 usytuowanych wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych UE, a także w obszarach nadmorskich usytuowanych w odległości do 150 km. Podejmowane wspólne działania dotyczyć mogą<sup>11</sup>:

<sup>9</sup> [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój\\_regionalny/Strony/ZielonaKsięga.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój_regionalny/Strony/ZielonaKsięga.aspx) [2.07.2012].

<sup>10</sup> [www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/wspolpracamiedzyregionalna.aspx](http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/wspolpracamiedzyregionalna.aspx) [2.07.2012].

<sup>11</sup> Ibidem.

- wsparcia przedsiębiorczości, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, kultury i handlu transgranicznego,
- ochrony dóbr naturalnych i dóbr kultury, zapobiegania zagrożeniom naturalnym i technologicznym,
- wsparcia powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi,
- poprawy dostępu do sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych,
- gospodarki wodnej, gospodarowania odpadami oraz systemów energetycznych,
- rozwijania i wykorzystywania infrastruktury społecznej,
- współpracy administracji oraz integracji społeczności lokalnych poprzez realizację wspólnych działań w ramach rynku pracy, promocji równouprawnienia, rozwoju zasobów ludzkich oraz wspierania sektora badań i rozwoju.

*Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa* stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej nakierowaną na rozwój współpracy między Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE. Na ten cel przeznaczono kwotę 173,3 mln euro<sup>12</sup>. Polska uczestniczy w ramach tego instrumentu w programach współpracy transgranicznej: Polska–Białoruś–Ukraina oraz Litwa–Polska–Rosja.

### 3. Spójność terytorialna w perspektywie na lata 2014-2020

W perspektywie na lata 2007-2013 pojawił się nowy cel polityki spójności: europejska współpraca terytorialna (EWT). W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 cel trzeci: europejska współpraca terytorialna zostanie utrzymany w dotychczasowym kształcie, z kwotą 11 mld euro.

W dniu 6 października 2011 r. zostały opublikowane projekty rozporządzeń dotyczące polityki spójności na lata 2014-2020<sup>13</sup>. Na ich podstawie można stwierdzić, że cel trzeci: EWT zostanie utrzymany w dotychczasowym kształcie, tj. z uwzględnieniem trzech komponentów (transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego). Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, polityka spójności ma dysponować budżetem w wysokości 336 mld euro, z czego 11,7 mld euro przeznaczone zostanie na współpracę terytorialną. Poszczególne komponenty otrzymają:

- współpraca transgraniczna – 8,57 mld euro,
- współpraca transnarodowa – 2,43 mld euro,
- współpraca międzyregionalna – 0,7 mld euro.

<sup>12</sup> [www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx](http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx) [2.07.2012].

<sup>13</sup> [ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm) [7.09.2011].

Następny okres programowania ma być bardziej zorientowany na efekty. Podstawowym dokumentem, na którym skupiona będzie uwaga UE to *Europa 2020*. Szczególna uwaga, zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej, zwrócona będzie na efekcie synergii z innymi programami bądź projektami.

W Polsce istotnym dokumentem dotyczących kwestii przestrzennych jest m.in. nowa *Koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju*<sup>14</sup>, przyjęta w grudniu 2011 r., w której podkreśla się postrzeganie zagospodarowania przestrzennego jako rezultatu procesów krajowych, europejskich i globalnych, w których terytorialne równoważenie rozwoju skupia się na budowie potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów i w efekcie na realizacji strategii *Europa 2020* i *Agendy terytorialnej 2020*<sup>15</sup>.

Zgodnie z tendencjami rozwoju polityki spójności, po 2013 r. wszystkie realizowane polityki będą ukierunkowane terytorialnie. Lista celów polityki spójności zostanie zawężona do dwóch. Cel 1. to inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, natomiast Cel 2. to europejska współpraca terytorialna. Ustalono nową kategorię regionów. Poza regionami mniej rozwiniętymi (PKB *per capita* mniej niż 75% średniego PKB *per capita* w UE), będącymi głównym beneficjentem pomocy w ramach polityki spójności, ustalono kategorię regionów w fazie przejściowej, do której należeć będą regiony, których PKB *per capita* wyniesie 75-90% średniego PKB *per capita* UE. Powyżej 90% średniego PKB *per capita* UE umiejscowiono regiony bardziej rozwinięte. W kategorii przejściowej mieści się, według wstępnych szacunków, około 51 regionów UE, w tym województwo mazowieckie.

W propozycjach dotyczących nowego okresu programowania UE, większą uwagę zwraca się na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, na który przeznaczono około 5% środków z EFRR. Specjalne środki mają otrzymać regiony peryferyjne, o określonych cechach naturalnych, z niską gęstością zaludnienia. Środki będą pochodzić z zasobów na realizację różnych celów priorytetowych w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych, a zarządzanie nimi będzie powierzone miastom. Priorytety inwestycyjne dotyczyć mają niskoemisyjnych strategii gospodarczych dla miast, zrównoważonego transportu miejskiego, rewitalizacji obszarów zdegradowanych<sup>16</sup>. Problematyka obszarów miejskich została zaakcentowana wcześniej w *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*. Podkreśla się w nim policentryczny układ jednostek osadniczych Europy i wskazuje na konieczność podejmowania wielu działań na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego,

<sup>14</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf) [2.07.2012].

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>16</sup> *Polityka spójności w latach 2014-2020. Inwestycje w regiony europejskie*, Panorama nr 40, [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_pl.pdf) [7.09.2011].

szczególnie w miejscach o najwyższym poziomie wykluczenia społecznego i degradacji środowiska naturalnego. Liczbę małych i średnich miast w UE szacuje się na około 5 tysięcy, natomiast dużych miast – na około 1 tysiąca<sup>17</sup>. Nawiązuje to także do przyjętego w maju 2007 r. dokumentu *Karta Lipska w sprawie zrównoważonych miast europejskich (Leipzig Charter on Sustainable European Cities)*. Dokument nie ma charakteru obligatoryjnego, jest jedynie deklaracją na rzecz zrównoważonego rozwoju miast w krajach UE i zawiera ramy oraz powszechne zasady i strategie polityki rozwoju miast. Zobowiązania stron zawarte w Kartcie mają istotne znaczenie dla gospodarczego aspektu funkcjonowania dużych miast europejskich. Karta podkreśla znaczenie zintegrowanej polityki rozwoju miejskiego, kładąc nacisk na: tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych o wysokiej jakości; modernizację sieci infrastrukturalnych oraz poprawę wydajności energetycznej; aktywną politykę innowacyjną i kształcenia oraz wspieranie kryzysowych obszarów miejskich<sup>18</sup>.

Nową propozycją Komisji Europejskiej, sprzyjającą spójności terytorialnej jest instrument „Łącząc Europę” (*Connecting Europe*)<sup>19</sup>, mający na celu stworzenie spójnej, bazowej sieci dróg, kolei, portów lotniczych (TEN-T). Nowa inicjatywa ma celu realizację zadań ogólnorozwojowych UE, związanych z jej lepszym usieciowieniem poprzez lepszą jakość połączeń komunikacyjnych oraz zmniejszeniem emisji CO<sub>2</sub> z sektora transportu. Na poprawę transportu przewiduje się około 31,7 mld euro, w ramach wieloletnich ram finansowych<sup>20</sup>. Sieć TEN-T obejmuje sieć bazową, która ma być ukończona do 2030 r., oraz sieć kompleksową, która ma być ukończona do 2050 r. Sieć kompleksowa obejmie całe terytorium UE, z kolei sieć bazowa obejmie priorytetowo traktowane najważniejsze połączenia i węzły TEN-T, które mają być w pełni funkcjonalne do 2030 r. Oba poziomy będą obejmować wszystkie rodzaje transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy, morski oraz żegluga śródlądowa, a także platformy intermodalne)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” COM(2008) 616 z 6 października 2008 r., [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_pl.htm) [3.09.2010].

<sup>18</sup> *Działania uzupełniające do agendy terytorialnej i karty lipskiej: w kierunku europejskiego programu działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej*, Notatka ad hoc przygotowana przez Departament B Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności ROZWÓJ REGIONALNY, IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC, Bruksela 2007, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart\\_ex\\_summary\\_/TerritorialAg-LeipzigChart\\_Ex\\_summary\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart_ex_summary_/TerritorialAg-LeipzigChart_Ex_summary_pl.pdf) [2.09.2010].

<sup>19</sup> [www.pois.gov.pl/Wiadomosci/Documents/CEF\\_propozycja\\_regulacji\\_2011\\_665\\_3\\_120312.pdf](http://www.pois.gov.pl/Wiadomosci/Documents/CEF_propozycja_regulacji_2011_665_3_120312.pdf) [7.09.2011].

<sup>20</sup> [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/706&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/706&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en) [7.09.2011].

<sup>21</sup> Ibidem.

## 4. Podsumowanie

Problematyka przestrzenna i współpraca w wymiarze przestrzennym nabiera coraz większego znaczenia w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Jest to widoczne zarówno w wielu dokumentach dotyczących kwestii przestrzennych akceptowanych na szczeblu UE, począwszy od lat 90. XX w., jak i w wysokości kwot finansowych przeznaczonych na współpracę terytorialną w poszczególnych perspektywach finansowych. Osiągnięcie spójności terytorialnej odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu współpracy, wraz z transferem technologii, innowacyjnością, wymianą towarów, usług, kapitału, które są istotnymi czynnikami rozwoju układów przestrzennych, wpływającymi również na długofalowy wzrost całej UE<sup>22</sup>. Jednym z najistotniejszych dokumentów traktującym o kwestiach przestrzennych pozostaje EPRP, jednak usankcjonowaniem dyskusji nt. spójności terytorialnej pozostaje wpisanie jej do *Traktatu z Lizbony* (art. 3) jako trzeciego wymiaru spójności. Oznacza to nadanie wymiarowi terytorialnemu takiego samego znaczenia, jak społecznemu i gospodarczemu<sup>23</sup>. Wzmocnienie wymiaru terytorialnego sprzyja dostosowaniu inwestycji do potrzeb poszczególnych obszarów, wykorzystaniu ich mocnych stron i likwidowaniu barier rozwojowych.

## Literatura

- Działania uzupełniające do agendy terytorialnej i karty lipskiej: w kierunku europejskiego programu działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej*, Notatka ad hoc przygotowana przez Departament B Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności ROZWÓJ REGIONALNY, IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC, Bruksela 2007, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart\\_ex\\_summary\\_/TerritorialAg-LeipzigChart\\_Ex\\_summary\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/territorialag-leipzigchart_ex_summary_/TerritorialAg-LeipzigChart_Ex_summary_pl.pdf) [2.09.2010].
- ESDP. Perspektywy przestrzennego rozwoju europy. Kierunki zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej*, MG, Warszawa 2000.
- Grosse T.G., *Przyszłość polityki spójności UE – wyzwanie dla polskiej prezydencji*, w: *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk, Wyd. UW, Warszawa 2010.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „*Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*” COM(2008) 616 z 6 października 2008 r., [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_pl.htm) [3.09.2010].

<sup>22</sup> D. Wyszowska, *Wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz spójności terytorialnej w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, t. CXL, cz. 2, Warszawa 2012, s. 104.

<sup>23</sup> T.G. Grosse, *Przyszłość polityki spójności UE – wyzwanie dla polskiej prezydencji*, w: *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk, Wyd. UW, Warszawa 2010, s. 448.

- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf)
- Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Polityka spójności w latach 2014-2020. Inwestycje w regiony europejskie*, Panorama nr 40, [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_pl.pdf) [7.09.2011].
- Rogowska M., *Finansowanie współpracy terytorialnej na pograniczu polsko-czeskim ze środków Unii Europejskiej w latach 2007-2013* [powielony wydruk komputerowy].
- Szlachta J., *Polityka regionalna Polski w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE*, „Studia KPZK PAN”, t. CXL, cz. 2, Warszawa 2012.
- Traktat WE art. 2, 6, 16 i 158, [europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm) [7.09.2011].
- Wyszkowska D., *Wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz spójności terytorialnej w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, t. CXL, cz. 2, Warszawa 2012.



**Dorota Rynio**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **Kształtowanie spójności europejskiej w latach 2014-2020. Wymiary i kierunki**

***Streszczenie.** We współczesnej gospodarce UE polityka spójności odgrywa znaczącą rolę. Podstawowym jej celem jest wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czego na tym etapie nie udało się osiągnąć. Planowane założenia polityki spójności na lata 2014-2020 ustalają podobne ogólne ramy tej polityki do obowiązujących reguł w latach 2007-2013. Zaproponowany kształt polityki spójności w wielu aspektach pozostaje sprzeczny z obecnymi przesłankami sytuacji w gospodarce światowej i UE. Z tego powodu należy dokonać głębokich zmian w planach tej polityki.*

***Słowa kluczowe:** polityka spójności, okres programowania, Strategia Europa 2020, konwergencja*

### **1. Wprowadzenie**

Programowanie jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania polityki spójności Unii Europejskiej (UE). W ramach tej zasady dokonuje się planowania celów polityki spójności, budżetu i instrumentów jej realizacji<sup>1</sup>. Ustalenia te są dyskutowane, negocjowane i konsultowane. Kształt polityki spójności jest efektem konsensusu pomiędzy podmiotami. Polityka spójności staje się odzwierciedleniem dążeń gospodarki światowej oraz wskazuje problemy i potrzeby we-

---

<sup>1</sup> Szerzej: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 153-189.

wnątrzunijne. Celem nadrzędnym polityki spójności jest wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Różnice te są niwelowane w wielu wymiarach poprzez wsparcie horyzontalne, regionalne i ponadnarodowe. Działania polityki spójności wywierają szeroki wpływ na zagadnienia polityki regionalnej i polityki strukturalnej.

Polityka spójności to jedna z priorytetowych osi gospodarki UE. W ostatnich latach staje się ona obiektem dychotomicznych postulatów poszczególnych krajów członkowskich. Postawa krajów członkowskich zależy od poziomu rozwoju własnego tych państw, ich polityki oraz dążeń. Ogólnie uznać można, że tworzone są dwa odmienne poglądy na stosowanie i realizację, ustalanie kształtu i perspektyw tej polityki: kraje – zwolennicy pełnej, rozwijającej i rozwojowej polityki spójności; kraje – zwolennicy ograniczania nakładów na politykę spójności i zmiany jej ram. W perspektywie finansowej lat 2007-2013 obowiązuje tendencja do utrzymania szerokiego zakresu polityki spójności. W latach 2014-2020, pomimo dużego nacisku krajów – zwolenników ograniczania polityki spójności i jej głębokich zmian strukturalnych, przedstawiono (w pierwszych spójnych opracowaniach planistycznych negocjowanych na forum UE) praktycznie niezmienny kierunek i zakres polityki spójności.

Celem publikacji jest opisanie wybranych aspektów sytuacji, w jakiej znalazła się polityka spójności na styku dwóch okresów programowania oraz przedstawienie podstawowych założeń jej funkcjonowania. Wskazane zostały wybrane rekomendacje dla kolejnych lat działania tej polityki. Założono, że w kolejnych okresach programowania powinna nastąpić efektywna zmiana kształtu i podstaw funkcjonowania polityki spójności.

## 2. Kształt polityki spójności w latach 2007-2013

Polityka spójności zaprogramowana na lata 2007-2013 zyskała wielowymiarowe ukierunkowanie, które ma za zadanie wspierać regiony i kraje szybko rozwijające się oraz nisko rozwinięte, aby mogły one wyrównać poziom rozwoju społeczno-gospodarczego do średniego PKB *per capita* UE, a także podnosić poziom tego miernika coraz wyżej<sup>2</sup>. Cele realizowane przez politykę spójności w tym okresie to:

- cel 1: konwergencja,
- cel 2: konkurencyjność regionalna i zatrudnienie,
- cel 3: europejska współpraca terytorialna.

---

<sup>2</sup> Szerzej: K. Heffner, P. Gibas, *Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 227, s. 36-49.

Cele te dotyczą zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i tych o słabszej kondycji społeczno-gospodarczej. Szeroki zasięg realizowanych celów pozwala poszczególnym krajom członkowskim na swobodę ubiegania się o wsparcie.

Tabela 1. Cele polityki spójności na lata 2007-2013

Cele	Opis
Cel 1. Konwergencja	Cel skierowany jest do regionów najbiedniejszych, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75% średniej UE. Wyrównanie szans rozwojowych w tych obszarach skupione zostaje na wzmocnieniu potencjału gospodarczego i społecznego oraz rozwoju infrastruktury. Beneficjentami tego celu są głównie regiony problemowe i zapóźnione, w których wymagana jest głęboka restrukturyzacja.
Cel 2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	Działania z tego zakresu mają wspierać innowacje i badania naukowe, promować zrównoważony rozwój jako podstawę dążeń gospodarczych w regionach oraz wzmocnić jakość kapitału ludzkiego poprzez system dostępnych szkoleń zawodowych. Głównym zadaniem jest polepszenie jakości życia i funkcjonowania w regionach, które w miarę dobrze rozwijają się, a dzięki wsparciu podnoszą swoją pozycję konkurencyjną i mogą stać się lokomotywami rozwoju.
Cel 3. Europejska współpraca terytorialna	Cel ten odnosi się do trzech wymiarów takiej współpracy: transgranicznego, ponadnarodowego i międzyregionalnego. Pomoc unijna dotyczy wsparcia finansowego, promocji i wdrażania zadań o charakterze międzynarodowym.

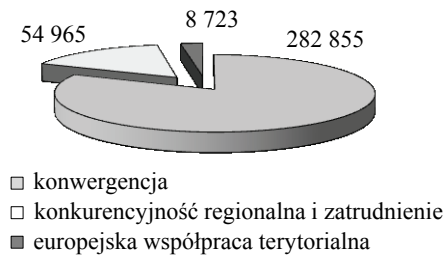
Źródło: opracowanie własne na podst. Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie WE nr 1260/1999, Dz.Urz. UE L210/25.

Budżet polityki spójności na lata 2007-2013 został określony na poziomie 346 543 mln euro (ceny bieżące 2006), z czego większość środków została przeznaczona na realizację celu 1.: konwergencja (81,62%). Pozostałe środki rozdzielono między cel 2.: konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (15,86%) oraz cel 3.: europejska współpraca terytorialna (2,52%). Intensywny nacisk zarówno ze strony finansowej, jak i politycznej kładziony jest na realizację celu 1. ze względu na niski poziom rozwoju części regionów UE.

W krajach słabiej rozwiniętych, objętych w większości celem 1., pomoc ta przeznaczona zostaje na poprawę warunków wyjściowych i bazy konkurencyjności tych obszarów oraz możliwości kreowania impulsów rozwojowych.

Realizację polityki spójności ocenia się w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Miernikiem podstawowym spójności ekonomicznej jest PKB *per capita*, przy uwzględnieniu siły nabywczej. Działania w zakresie realizacji spójności ekonomicznej są skoncentrowane na dążeniu do wyrównania

różnic gospodarczych w poziomie rozwoju regionów UE. Spójność społeczna ukierunkowana została na wykorzystanie kapitału ludzkiego w poszczególnych obszarach przestrzeni unijnej. Rozpatrywanie poziomu spójności społecznej wymaga zastosowania takich mierników, jak: stopa bezrobocia, stopa partycypacji i in. W aspektach przestrzennych wymiar spójności ma na celu likwidację barier dostępności regionów peryferyjnych oraz nasycenia i struktury infrastruktury. Dodatkowo zakłada się, że obszary te powinny uzyskać jak najlepsze i najbardziej efektywne powiązanie z centrum UE. Spójność przestrzenna mierzona jest w jednostkach czasu, jakie muszą zostać poświęcone na przejechanie do danego obszaru środkami komunikacji: lotniczej, drogowej i kolejowej lub liczbą konsumentów, którzy w danej jednostce czasu realizują w tej przestrzeni potrzeby. Wielowymiarowe podejście do spójności europejskiej podkreśla z jednej strony jej znaczenie, a z drugiej – wspomaga dążenie do uzyskania pełnej realizacji celów tej polityki.



Rysunek 1. Budżet polityki spójności na lata 2007-2013 (miliony EUR, ceny bieżące – 2006)

Źródło: opracowanie własne na podst. *Polityka spójności 2007-2013. Komentarze i teksty oficjalne*, Komisja Europejska, Luksemburg 2007.

Intensywne działania w ramach polityki spójności w chwili obecnej przyniosło do tej pory tylko częściową realizację założonych celów. W konsekwencji doprowadzono do efektu wzmocnienia konwergencji na poziomie krajów UE, przy jednoczesnym procesie dywergencji wewnątrz krajów i regionów. Tym tendencjom towarzyszy proces pogłębiającej się polaryzacji, gdzie – zgodnie z teorią L.H. Klaassena – wykształcają się jednostki wysoko rozwinięte – rdzenie i niżej rozwinięte peryferia. Jednostki wysoko rozwinięte nawiązują ze sobą relacje i pogłębione zależności ponad granicami regionów i krajów, w przestrzeni międzynarodowej. W ten sposób tworzy się sieć wysoko rozwiniętych jednostek osadniczych wzajemnie ze sobą powiązanych i zależnych, które często są nawiązują bardziej intensywne związki z otoczeniem dalszym niż z otoczeniem bliższym.

### 3. Koncepcja polityki spójności w latach 2014-2020

W kolejnym okresie programowania zaproponowano nowe podziały i zmienne podejście do polityki spójności. Na lata 2014-2020 Komisja przyjęła uproszczone ramy, obejmujące dwa cele priorytetowe i trzy kategorie regionów. Cele 2014-2020:

- inwestycje w rozwój i zatrudnienie w państwach członkowskich i regionach,
- europejska współpraca terytorialna.

Zmiany przewidziane w kolejnym okresie programowania są mało rewolucyjne. W konsekwencji nowy cel 1. obejmuje pierwsze dwa cele polityki spójności z poprzedniego okresu budżetowego. cel 3., ze starej perspektywy, i jednocześnie cel 2., z nowej perspektywy, pozostają niezmiennione. Oznacza to raczej stabilizację i utrzymanie kierunku dążeń polityki spójności UE, a nie – jak zapowiadano wcześniej – istotne zmiany w jej kształcie, formie i podejściu.

Zaproponowana koncepcja jest zgodna ze *Strategią Europa 2020*, w ramach której wszystkie regiony działać mają na rzecz realizacji celów. Polityka spójności pomoże w urzeczywistnieniu celów *Strategii Europa 2020* poprzez ukierunkowane inwestycje w takich obszarach, jak:

- badania i działalność innowacyjna,
- technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT),
- konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną,
- dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie zagrożeniom i zarządzanie nimi,
- ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów,
- zrównoważony transport oraz usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych,
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej,
- włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa,
- edukacja, poszerzanie umiejętności i kształcenie ustawiczne,
- kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna<sup>3</sup>.

Nowy okres planowania polityki spójności proponuje zmiany w podejściu do efektywnego osiągnięcia wskazanych założeń. Wdrażanie polityki spójności powinno się odbywać poprzez:

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska. Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 [wersja ostateczna].

- skupienie się na celach *Strategii Europa 2020*,
- nagradzanie skuteczności,
- wspieranie planowania zintegrowanego (łączenie inwestycji),
- skupienie się na wynikach i staranniejsze monitorowanie postępów,
- wzmacnianie spójności terytorialnej,
- uproszczenie systemu udzielania wsparcia<sup>4</sup>.

W planowanym – nowym – podziale polityki spójności proponuje się wyróżnić trzy typy regionów zamiast dotychczasowego dwustopniowego podziału na regiony wysoko- i nisko rozwinięte. Podział działań polityki spójności w przekroju regionów, w latach 2014-2020, kierowany ma być do następujących regionów:

- regiony, których PKB *per capita* pozostaje mniejsze niż 75% średniej UE-27 – tzw. regiony mniej rozwinięte,
- regiony przejściowe, gdzie PKB *per capita* mieści się w przedziale 75-90% średniej UE-27,
- regiony wychodzące z celu konwergencji; regiony rozwinięte, w których PKB *per capita* jest wyższe niż 90% średniej UE-27<sup>5</sup>.

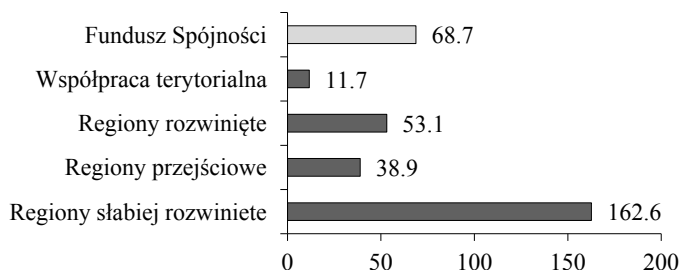
W przedstawionych propozycjach Komisji, na politykę spójności w latach 2014-2020 ma być przeznaczony budżet w wysokości około 336 mld euro, w tym zgodnie z nowym podziałem regionów: 48,54% tej kwoty na regiony słabiej rozwinięte; 11,61% na tzw. regiony przejściowe, 15,85% na regiony rozwinięte, 3,49% na współpracę terytorialną oraz 20,51% na Fundusz Spójności (zob. rys. 2).

Środki finansowe zaproponowane na wspieranie działań z zakresu polityki spójności na lata 2014-2020 w nieznacznym stopniu różnią się od środków związanych z tą polityką w poprzednim okresie programowania, co jest wynikiem prowadzonych negocjacji i oznacza, że są kontynuacją dotychczasowej rozszerzonej polityki spójności.

Jednocześnie postanowiono o wyasygnowaniu dodatkowej puli środków dla regionów, która ma być przeznaczona na pomoc przestrzeniom najbardziej oddalonym i słabo zaludnionym. Wysokość wsparcia, jaką wynegocjowano dla tych terenów ma wynosić 0,926 mld euro. Wskazano również potrzebę skupienia dodatkowych środków na instrumencie *Łącząc Europę*, działającym na rzecz polepszenia warunków realizacji transgranicznych inwestycji z zakresu transportu, energii i wprowadzania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Na ten cel zostanie przeznaczonych 40 mld euro (dodatkowych 10 mld euro przeznaczonych jest na ten cel w ramach Funduszu Spójności).

<sup>4</sup> Na podstawie R. Goulet, *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Komisja Europejska, Luksemburg 2011, s. 1-3.

<sup>5</sup> *Polityka spójności na lata 2014-2020. Inwestycje w regiony europejskie*, Panorama Inforegio 2011/2012, nr 40.



Rysunek 2. Kierunki przeznaczenia budżetu polityki spójności w latach 2014-2020 (mld euro)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych z: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/ewt/aktualnosci-ewt/arttykul/pakiet-legislacyjny-dla-polityki-spojnosci-na-lata-2014-2020/> [5.07.2012].

Jako podstawowe zasady polityki spójności na latach 2014-2020 wskazano zasady: koncentracji, koordynacji i uproszczenia mechanizmów wykonawczych. Istotnym elementem procesu realizacji założeń polityki spójności jest koordynacja działań. Koordynacja ta ma przebiegać w trzech wymiarach, którymi są:

- koordynacja wewnętrzna polityki spójności,
- koordynacja pomiędzy polityką spójności a innymi politykami wspólnotowymi, które mają silne oddziaływanie terytorialne,
- koordynacja strategiczna UE – państwa członkowskie.

Uproszczenie mechanizmów wykonawczych staje się niezbędną podwaliną do kontynuacji polityki spójności i elastycznej reakcji w nowych warunkach budżetowych, w otoczeniu kryzysu gospodarczo-finansowego. Polityka spójności ze względu na kryzys powinna przejść etap głębokich reformom, dotyczy to jednocześnie polityki regionalnej i strukturalnej.

## 4. Podsumowanie

Podstawowe założenia polityki spójności, dotyczące niwelowania dysproporcji Unii Europejskiej na różnych jej poziomach, są realizowane w perspektywie lat 2007-2013. Podobne założenia poczyniono na przyszły okres programowania. Dyskutowane w chwili obecnej propozycje i wytyczne polityki spójności przedstawione zostały już w 2008 r. (wcześniej jeszcze powstawały ich koncepcje). W związku z tym brak jest tu uwzględnienia wpływu kryzysu globalnego na gospodarkę unijną (np. perturbacje w gospodarkach Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii). Te uwarunkowania polityczne i gospodarcze (z 2008 r.) wprowadzają do ustaleń przyszłej polityki spójności element dysharmonii – są nieadekwatne do stanu obecnego. Należy w związku z tym zweryfikować plany i dopasować

propozycje polityki spójności do warunków długookresowego kryzysu. W dniu 6 października 2011 r. przedstawiono pakiet legislacyjny dla polityki spójności, który już uwzględniał wytyczne piątego raportu na temat spójności (listopad 2010 r.) i częściowo poprawiał niedoskonałości wytycznych zaproponowanych w 2008 r. Jednak w dalszym ciągu brak było pełnego uwzględnienia konsekwencji sytuacji kryzysowej gospodarki światowej.

Dodatkowe finansowanie, ustalane na bieżąco dla poszczególnych krajów poza programowanymi środkami budżetowymi, np. dla Grecji czy Hiszpanii, jest niezgodne z zaplanowanym budżetem na lata 2007-2013 oraz sprzeczne z polityką polityki spójności i jej regułami.

Konsekwentnie należy przedyskutować, czy kolejne rozszerzenie UE (poza już zaplanowanym) powinno mieć miejsce, jeśli tak, to jak powinna wyglądać procedura i warunki takiego rozszerzenia. Ewidentną sprawą jest to, że powinno się realizować rozszerzenia innego typu niż dotychczas. Ewentualna procedura przygotowawcza dla gospodarek krajów – kandydatów powinna trwać do momentu uzyskania tzw. okołospójnościowych standardów stanów tych gospodarek. Dobrym przykładem jest tutaj proces wprowadzania do UE Chorwacji, która w 2009 r. wykazała poziom 64% PKB *per capita* średniej UE-27, przy czym Polska w tym okresie (po kilku latach członkostwa w UE) osiągnęła poziom 61% PKB *per capita* średniej UE-27.

Jeżeli realizacja polityki spójności w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 wykaże w maksymalnym stopniu realizację założonych celów podstawowych, to polityka spójności w kolejnym okresie powinna zostać w istotny sposób zmieniona. Kierunek polityki spójności po 2020 r. powinien skupiać się na działaniach na poziomie regionalnym bądź nawet lokalnym. Pomoc powinna przybrać formę punktową lub wspomagania realizacji wyznaczonych nowych celów. Wspieranie celowe należy skierować na przechodzenie gospodarek krajów członkowskich na wyższy poziom wspólnego ugrupowania, w drodze osiągnięcia nowych horyzontów, wprowadzenia nowatorskich idei i działań innowacyjnych. Istotnym problemem jest potrzeba ograniczania ogólnej puli środków finansowych na politykę spójności, co popiera część krajów członkowskich.

Realizacja polityki spójności w obecnej postaci i ewentualne zachowanie kształtu polityki spójności zaproponowanej na lata 2014-2020 kieruje tę politykę na tor konsekwentnej niespójności, działając na rzecz wprowadzania dysproporcji, szczególnie na poziomie regionalnym.

## Literatura

Goulet R., *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Komisja Europejska, Luksemburg 2011.



- Heffner K., Gibas P., *Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 227.
- Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010 KOM(2010) 2020 [wersja ostateczna].
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Polityka spójności 2007-2013. Komentarze i teksty oficjalne*, Komisja Europejska, Luksemburg 2007.
- Polityka spójności na lata 2014-2020. Inwestycje w regiony europejskie*, „Panorama Inforegio” 2011/2012, nr 40.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie WE nr 1260/1999, Dz.Urz. UE L210/25.



**Piotr Serafin**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Zmiany w potencjale ludnościowym Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i ich konsekwencje**

***Streszczenie.** Celem artykułu jest przedstawienie zmian w ruchu naturalnym i wędrownym ludności Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM). Analiza została przeprowadzona w okresie 1999-2010. Zachodzące zmiany w ruchu naturalnym ludności zostały zaprezentowane w układzie gmin, z wykorzystaniem metody typów rozwoju ludnościowego według Webba, która pozwala uchwycić relacje między przyrostem naturalnym i saldem migracji. Wnioski wynikające z badań uwzględniają również perspektywę do 2035 r.*

***Słowa kluczowe:** potencjał ludnościowy, zmiany, migracje*

### **1. Wprowadzenie**

Dla każdego obszaru, który ma się rozwijać i liczyć w swoim otoczeniu ważny jest jego potencjał demograficzny określany m.in. przez liczbę ludności i jej strukturę, a także dynamikę zmian zachodzących w populacji. Ludność w miastach w skali świata sukcesywnie zwiększa się, na początku lat 60. XX w. w miastach mieszkało około 25% całej populacji, w 1990 r. – około 40%, a w 2008 r. pojawiła się informacja o wyższej liczbie ludności miejskiej niż wiejskiej w skali świata<sup>1</sup>. Proces ten wiąże się z rozwojem dużych miast, które w skali świata od-

---

<sup>1</sup> *State of World Population 2007, Unleashing the Potential of Urban Growth*, UNFPA, 2008, s. 1, [www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html](http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html) [20.06.2012].

grywają coraz większą rolę, czego przykładem mogą być europejskie metropolie, które podejmują współpracę ze sobą i wykorzystują procesy globalizacji. Jednak nie mogłyby się one rozwijać, ograniczając się tylko do obszaru wyznaczonego granicą miasta. Miasta korzystają nie tylko z zasobów środowiska przyrodniczego, ale także z kapitału ludzkiego oraz materialnego, który znajduje się w jego sąsiedztwie.

W Polsce w miastach mieszka 60,2% ludności kraju<sup>2</sup>. Obecny stan i struktura mieszkańców miast i ich otoczenia jest m.in. konsekwencją zarówno przeszłych, jak i zachodzących obecnie zjawisk i procesów demograficznych, tj. rodności, umieralności czy migracji. W skali kraju istotny wpływ na zmiany ludnościowe w aglomeracjach miały również procesy dostosowawcze gospodarki i zmiany ustrojowe końca lat 80. XX w., integracja z Unią Europejską, a obecnie można wykazywać wpływ globalizacji, skutkującej swobodą przepływu wiedzy, kapitału, usług, towarów oraz ludzi za pracą. Rozwój technologiczny, postęp w zakresie komunikacji, informatyzacja, powodują łatwość rozlewania się miasta w przestrzeni, co skutkuje zwykle poprawą sytuacji gospodarczej – w warunkach polskich – maksymalnie w odległości do 50 km od miasta centrum, a poza tą granicą obserwowane są procesy wyciągania zasobów ludzkich<sup>3</sup>.

Metropolizacja jest powiązana z intensywnym zwiększaniem się rangi dużych układów miejskich we współczesnej gospodarce. W strefie oddziaływania miasta zachodzą istotne zmiany demograficzne. Należy do nich zaliczyć m.in. starzenie się społeczeństwa, powodowane wydłużaniem się trwania życia, zmiany postaw prokreacyjnych młodego pokolenia, skutkujące niskimi wartościami stopy urodzeń czy nasilenie się zagranicznego i krajowego ruchu wędrownego, którego przyczyny mają podłoże ekonomiczne. Ewolucja składowych wskaźników cech demograficznych przez sprzężenie zwrotne kształtuje poziom i dynamikę zaludnienia przyjętego w pracy obszaru<sup>4</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian w ruchu naturalnym i wędrownym ludności Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM). Analiza do-

---

<sup>2</sup> *Wyniki narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, GUS, Warszawa 2012, s. 6, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu\\_nps2011\\_wyniki\\_nsp2011\\_22032012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf) [18.06.2012].

<sup>3</sup> W. Marchlewski, Ekspertyza, *Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju*, s. 10, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy.htm](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy.htm) [10.06.2012].

<sup>4</sup> Z. Długosz, S. Kurek, *Zmiany w zaludnieniu a ruch naturalny ludności w Polsce w latach 1995-2004*, w: *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych*, red. J. Lach, M. Borowiec, T. Rachwał, Wyd. AP w Krakowie, Kraków 2007, s. 174.

tyczy okresu 1999-2010. Zachodzące zmiany zostały zaprezentowane w układzie gmin, z wykorzystaniem metody typów rozwoju ludnościowego według Webba, która pozwala uchwycić relacje między przyrostem naturalnym i saldem migracji. Wnioski wynikające z badań uwzględniają również perspektywę do 2035 r.

Wiele trudności nastęca delimitacja metropolii, wynikająca z odmiennych koncepcji regionu metropolitalnego, różnic terminologicznych, wielkości ośrodka będącego centrum oraz występowania różnych stref oddziaływania przez miasta na swoje otoczenie. Pojęcie regionu metropolitalnego do literatury wprowadził w latach 30. XX w. R. McKenzie<sup>5</sup>, charakteryzując go jako obszar, gdzie miasto centralne skupiało powiązania funkcjonalne dla regionu, nad którym dominowało. Określanie stref oddziaływania miasta było przedmiotem badań w geografii osadnictwa od lat 60. XX w., a w zbiorze różnorodnych kryteriów wyznaczania zasięgu aglomeracji wykorzystywano o różnych wartościach progowych wskaźniki tj. gęstość zaludnienia, intensywność zabudowy wyrażaną w izbach na km<sup>2</sup>, procentowy udział ludności: zatrudnionej w przemyśle, dwuzawodowej, dojeżdżającej do pracy w mieście – centrum, utrzymującej się ze źródeł pozarolniczych itp. Problemem delimitacji miast i ich obszarów wpływu zajmowano się również w Unii Europejskiej w ramach projektów realizowanych na potrzeby *Programu Badawczego Europejskiego Planowania Przestrzennego* (SPESP) oraz *Europejskiej Sieci Obserwacji Planowania Przestrzennego* (ESPON), używając szerokiego zestawu różnorodnych wskaźników<sup>6</sup>. Pojęcie obszaru metropolitalnego ma jednak dość teoretyczny i abstrakcyjny charakter, a w przedmiotowych pozycjach bibliograficznych występuje w tym zakresie znacząca dowolność interpretacyjna<sup>7</sup>. Termin obszaru metropolitalnego został przyjęty w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa go jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”<sup>8</sup>. Funkcje metropolitalne muszą wykraczać w swoim znaczeniu i zasięgu ponad region, wynikają z świadczenia usług najwyższego rzędu, wskazują na powiązania z innymi metropoliami. Powyższą definicję doprecyzowali m.in. K. Trafas i Z. Ziobrowski, ujmując obszar metropolitalny jako „ciągły przestrzennie, wielkomiejski układ

<sup>5</sup> A. Gawryszewski, P. Korcelli, E. Nowosielska, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, PAN IGIPZ, Warszawa 1998, s. 84-85.

<sup>6</sup> M. Smętkowski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, w: *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, MRR – EUROREG, Warszawa 2007, s. 219-220.

<sup>7</sup> *Metropolie, obszary metropolitalne metropolizacja, Problemy i pojęcia podstawowe*, red. T. Markowski, T. Marszał, KPZK PAN, Warszawa, 2006, s. 14, [www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie\\_obszary\\_metropolitalne\\_metropolizacja.pdf](http://www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie_obszary_metropolitalne_metropolizacja.pdf) [10.06.2012].

<sup>8</sup> Art. 2, pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80 poz. 717.

osadniczy złożony z odrębnych jednostek osadniczych, obejmujący duże miasto (metropolię) lub zwarty obszar miejski – jako centrum (jądro) układu oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną, o znacznym nasileniu konfliktów społecznych, gospodarczych i przestrzennych<sup>9</sup>. Warto przytoczyć też interpretację metropolii zawartą w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, za jakie uznano te ośrodki z ich obszarami funkcjonalnymi, „które stanowią centra zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, mają duży potencjał gospodarczy, oferują szereg usług wyższego rzędu i pełnią funkcje symboliczne, charakteryzują się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi i tworzenia innowacji, mają zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z międzynarodowymi metropoliami oraz charakteryzują się wysoką wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową<sup>10</sup>.

Problem z określeniem strefy oddziaływania miasta bierze się z wielowymiarowości istniejących relacji między miastem i jego otoczeniem o charakterze sektorowym, rzeczowym, czasowym i przestrzennym. Mogą one mieć charakter ograniczający rozwój obszarów metropolitalnych i wynikać na przykład z braku miejscowych planów zagospodarowania, niesprawnego układu transportowego, w tym niskiej jakości komunikacji publicznej, nieuporządkowanej gospodarki wodno-ściekowej, wzrastającej presji na środowisko przyrodnicze. Należy też wskazać na liczne pozytywne relacje miasto – obszar metropolitalny, do których zaliczyć można: lepszy dostęp i wyższa jakość usług publicznych, wzrost spójności terytorialnej, większą dywersyfikację gospodarki, lepszą integrację działań władzy, wzrost dostępności gruntów pod działalność gospodarczą i zabudowę mieszkaniową, wzmocnienie procesów rozprzestrzeniania rozwoju przy jednoczesnym ograniczaniu negatywnych procesów odpływu zasobów z dalszego otoczenia regionalnego do metropolii<sup>11</sup>. Zatem obszary te odgrywają ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym państwa i wzmacniają go w otoczeniu międzynarodowym. Wpływ metropolii na zmiany w obszarze jej oddziaływania ma charakter ekonomiczny, społeczny oraz demograficzny, czego przykładem mogą być dobrze zarządzane obszary metropolitalne, w których zwiększa się zarówno liczba ludności, jak i poziom rozwoju gospodarczego.

<sup>9</sup> K. Trafas, *Badania delimitacji obszarów metropolitalnych*, s. 2, [www.malopolskie.pl/Planowanie/Pliki/seminarium\\_trafas.pdf](http://www.malopolskie.pl/Planowanie/Pliki/seminarium_trafas.pdf) [10.06.2012].

<sup>10</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, s. 188, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf) [16.06.2012].

<sup>11</sup> M. Smętowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i analizy EUROREG” 2009, nr 1, s. 78-81.

## 2. Charakterystyka obszaru pod względem jego unikatowych cech demograficznych

Ważną rangę w określaniu zasięgu obszaru metropolitalnego ma określenie i wybór wskaźników powiązań społecznych, relacji organizacyjnych oraz dostawczych między instytucjami. W 2003 r. przyjęty został obszar obecnego Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, który wskazano w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego (PZPWM)*<sup>12</sup>. Głównymi czynnikami decydującymi o jego kształcie były: kryterium funkcjonalne (dojazd do pracy) i demograficzno-strukturalne, uwzględniono również wybrane miary kondycji finansowej i możliwości inwestycyjnych<sup>13</sup>. W myśl zapisów PZPWM, Krakowski Obszar Metropolitalny objął 41 jednostek. Kraków stanowi centralny ośrodek metropolitalny, strefę podmiejską – 11 gmin, a obszar tzw. dojazdów do pracy – 29 gmin<sup>14</sup>. To opracowanie zostało przyjęte za obowiązujące przez Urząd Statystyczny w Krakowie, jednak współcześnie, na skutek zmian administracyjnych zachodzących wewnątrz wytyczonego obszaru, obszar metropolitalny liczy 51 gmin<sup>15</sup>.

Do analiz wykorzystane zostały dane Banku Danych Lokalnych oraz statystyki ludnościowe GUS. W celu uniezależnienia wyników badań od fluktuacji składowych danych, publikowanych corocznie, wnioskowanie o dynamice zmian składowych przyrostu naturalnego i salda migracji zostało oparte na uśrednionych danych dla gmin z początku (lata 1999-2001) i końca okresu badawczego (lata 2008-2010).

### 2.1. Dynamika zmian w liczbie ludności

Powierzchnia KOM-u w obecnych jego granicach wynosi 4065,1 km<sup>2</sup>, tj. 26,8% powierzchni województwa małopolskiego, obszar metropolitalny zamieszkiwało w 2010 r. 44,5% ludności województwa (zob. rys. 1).

Charakterystyczną cechą jest wolny jej przyrost, natomiast zauważalnie zmniejsza się udział wciąż dominującego miasta metropolitalnego w populacji KOM-u (o 1,7 pkt proc. w ciągu dekady). Województwo małopolskie zalicza się

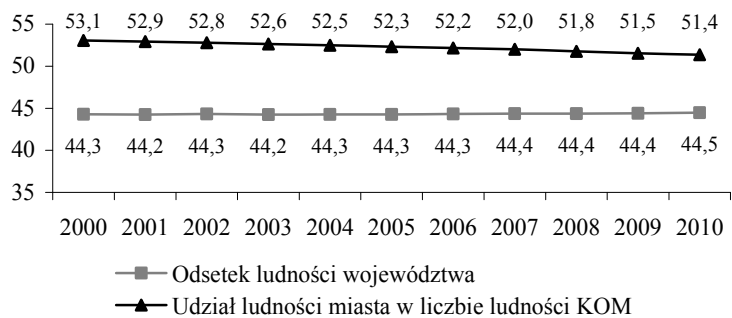
---

<sup>12</sup> *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego*, t. 2, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2003, s. 55.

<sup>13</sup> K. Trafas, op. cit., s. 4.

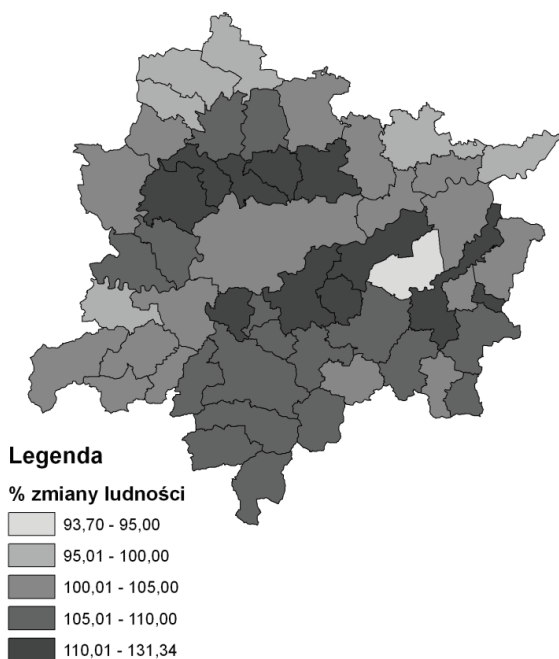
<sup>14</sup> *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego...*, s. 56.

<sup>15</sup> Krakowski Obszar Metropolitalny, Rocznik statystyczny miasta Krakowa 2011, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS\\_11m22\\_01.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS_11m22_01.pdf) [23.06.2012].



Rysunek 1. Zmiany udziału ludności zamieszkującej KOM na tle województwa oraz udziału ludności Krakowa w liczbie ludności KOM (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. Banku Danych Lokalnych GUS.



Rysunek 2. Dynamika zmian liczby ludności KOM w latach 1999-2010 (1999 r. – 100%)

Źródło: opracowanie własne na podst. Banku Danych Lokalnych GUS.



do regionów o niskim wskaźniku urbanizacji (mniej mają tylko lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie), który dodatkowo zmniejsza się (50,6% w 2000 r., 49,2% w 2010 r.). Na jego tle lepiej wypada badany obszar, głównie za sprawą Krakowa (64,4% w 2000 r., 62,7% w 2010 r.). Krakowski obszar metropolitalny wyróżnia się wysoką gęstością zaludnienia (362,1 os/km<sup>2</sup>), która jest ponad dwukrotnie wyższa od analogicznej danej dla pozostałej części województwa małopolskiego. Procesy demograficzne w warunkach stabilizacji gospodarczej i politycznej z reguły odznaczają się wolnym przebiegiem. W czasie ostatniej dekady w województwie małopolskim odsetek mieszkańców wzrósł o 2,5 pkt proc., natomiast obszar metropolitalny wraz z metropolią odznaczył się nieco wyższą dynamiką sięgającą 3 pkt proc. Oceniając zmiany w liczbie ludności na koniec 2010 r. (z założeniem stanu wyjściowego w 1999 r.) z perspektywy gmin KOM-u da się zauważyć pojawiające się różnice w jego granicach. Najwyższe przyrosty ludności zanotowały gminy bezpośrednio przylegające do stolicy regionu, tj. Zielonki (o 31,3%), Michałowice (24,7%), Mogilany (21,9%), Wieliczka (16,2%), Wielka Wieś (18,2%) – tworzące skupienie wokół Krakowa (zob. rys. 2).

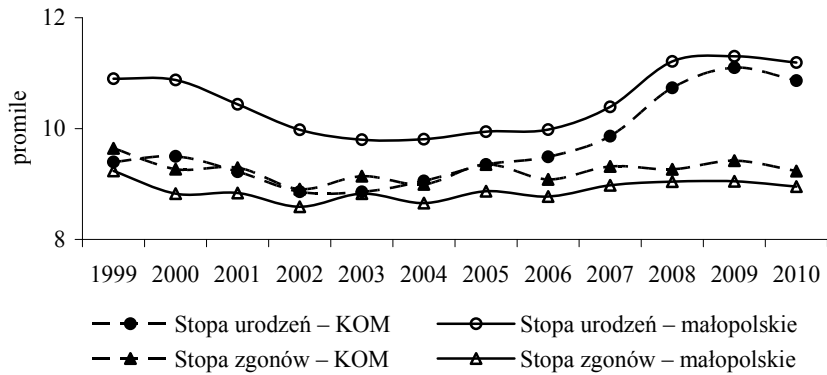
Co ciekawe, w północnej części KOM-u zmniejszyła się liczba mieszkańców, dotyczy to w głównej mierze gmin: Trzyciąża, Proszowic, Koszyc oraz Gołczy, które są opisywane jako obszary typowo rolnicze, co tłumaczy wskazaną tendencję. Natomiast Klaj jest gminą, w której bliskim sąsiedztwie znajduje się Bochnia, tworząca niedużą własną strefę oddziaływań, obejmującą sąsiednie gminy.

## **2.2. Zmiany składowych przyrostu naturalnego w latach 1999-2010**

Zachodzące zmiany demograficzne w badanym obszarze tłumaczą zmiany stopy urodzeń oraz stopy zgonów. Stopa urodzeń, podobnie jak w województwie, systematycznie obniżała się, osiągając w okresie 2002-2003 najniższe wartości (zob. rys. 3). Było to związane z pogłębianiem się zjawiska niżu demograficznego w połowie ostatniej dekady XXI w. Obecnie wskaźnik stopy urodzeń wzrósł, co oddaje prognozowany zwykły jego trend, wynikający z różnicy w liczebności kobiet w wieku rozrodczym poszczególnych roczników.

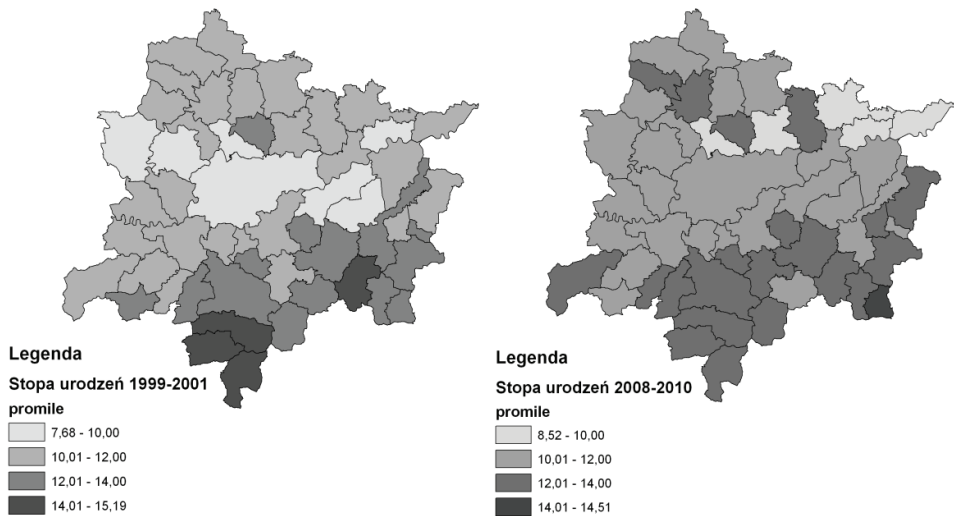
Biorąc pod uwagę lata brzegowe – największy wzrost stopy urodzeń charakteryzował Skałę (o 3,2) i Kraków (o 2,7), natomiast najbardziej zmniejszyła się stopa urodzeń w Tokarni (o 5,7) i Łapanowie (o 5,2). Dobrze widoczne są również zmiany stopy urodzeń w przekrojach 1999-2001 oraz 2008-2010 (zob. rys. 4).

Charakterystyczną cechą przyjętego interwału czasowego jest zmniejszenie się liczby gmin zarówno z bardzo wysoką, jak i niską wartością stopy urodzeń. W latach 1999-2001 najwyższe wartości stopy urodzeń notowane były w południowej części KOM-u (Tokarnia, Lubień, Łapanów, Pcim). W latach 2008-2010



Rysunek 3. Stopa urodzeń i zgonów ludności KOM na tle województwa (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.



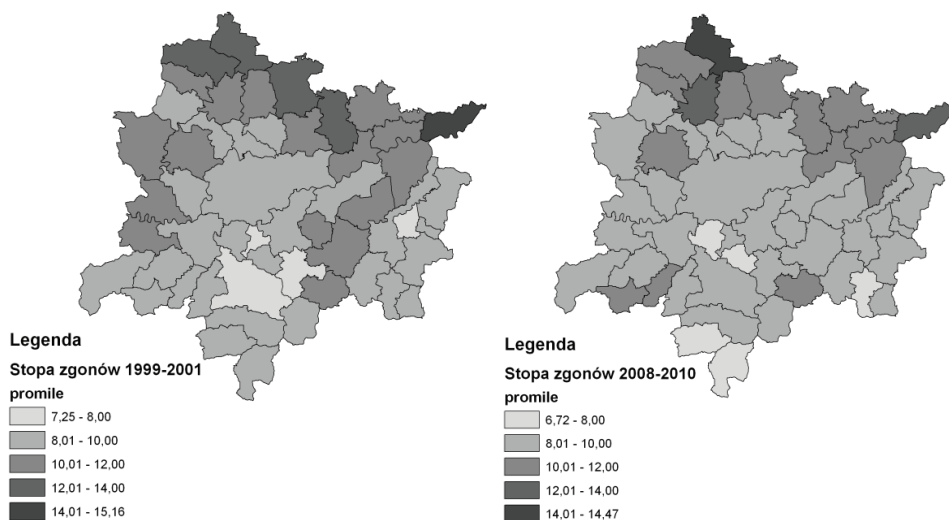
Rysunek 4. Stopa urodzeń KOM w przekroju gmin, według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

jedynie Pcim utrzymał się w ścisłej czołówce badanych jednostek, do której awansowały: Żegocina, Wiśniowa i Trzciana. Przyczyną zmniejszania się urodzeń jest spadek wskaźnika dzietności, który w 2010 r. w województwie małopolskim spadł do około 1,41, w podregionie krakowskim wyniósł nieco więcej

(1,43), a w samym Krakowie (1,24). Zjawisko to powodowane jest m.in.: migracją młodych ludzi do miast w celu kształcenia się – i przejmowaniem wzorca rodziny małodziejnej, opóźnieniem wieku zawierania małżeństw oraz chęcią samorealizacji młodych małżonków.

W przyjętej perspektywie zarówno w KOM-ie, jak i województwie notowane były niższe niż krajowe wartości stopy zgonów, przy czym to obszar metropolitalny wykazywał wartości nieznacznie przewyższające dane wojewódzkie, co można tłumaczyć licznymi starszymi mieszkańcami miasta Krakowa (zob. rys. 3). Prognozowana przeciętna długość życia w metropolii jest – jak na sytuację w kraju – dość długa i dla mężczyzn urodzonych w 2010 r. wynosi 75,1 lat, a dla kobiet – 81,5. Przyczyny zgonów pokrywają się zarówno dla obszaru metropolitalnego, województwa, jak i kraju – w pierwszej kolejności są to choroby układu krążenia (połowa zgonów), potem nowotwory (1/4 zgonów), następnie choroby układu trawiennego oraz oddechowego (3-5%).

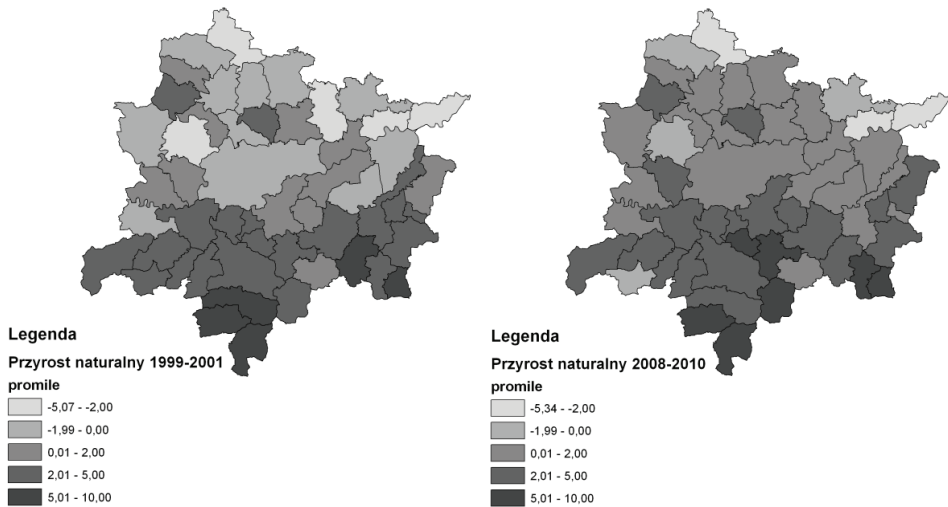


Rysunek 5. Stopa zgonów KOM w przekroju gmin, według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Charakterystyczną cechą przestrzennego zróżnicowania stopy zgonów, z początku jak i końca okresu badawczego, jest wyraźnie widoczny ciemniejszy obszar północnej części obszaru metropolitalnego, odpowiadający podwyższonym wartościom omawianej miary. Przykładami gmin o szczególnie wysokiej stopie zgonów są: Koszyce, Gołcza, Sułoszowa, Skała i Trzyciąż. Środkowa i południo-

wa strefa badanego obszaru charakteryzuje się relatywnie młodszym społeczeństwem, ale i tu znajdują się jednostki z wyższymi wartościami stopy zgonów, czego przykładami są: Stryszów, Lanckorona i Raciechowice.



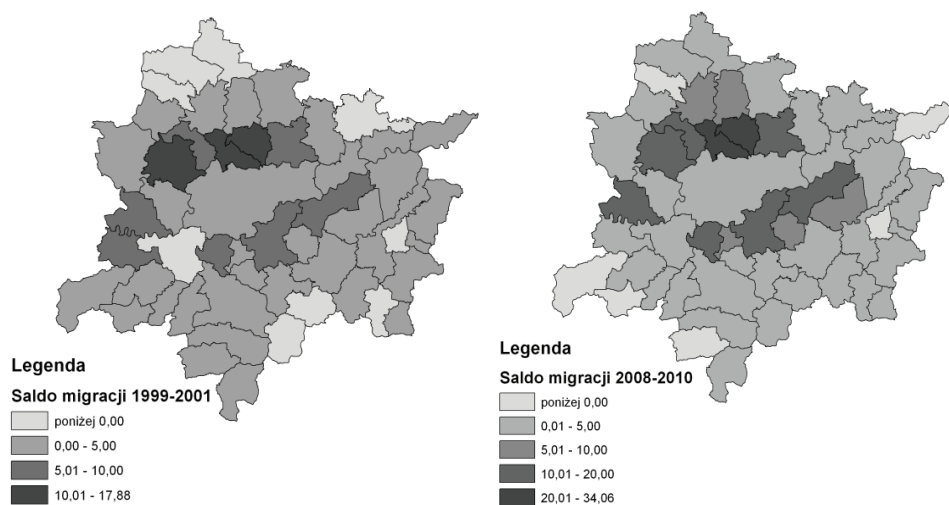
Rysunek 6. Przyrost naturalny KOM w przekroju gmin, według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Przebieg przyrostu naturalnego dla Krakowa i jego strefy wpływu lokuje się poniżej krzywej wojewódzkiej. Jednak jego wartości w ostatniej dekadzie kształtowały się odmiennie od danych regionalnych – do 2005 r. oscylując wokół 0, a po tej dacie rosnąc (zob. rys. 8). Wypadkową stopy urodzeń i zgonów przedstawiono na rysunku 6, wykonaną dla uśrednionych wielkości przyrostu naturalnego z początku i końca okresu badawczego. Dane empiryczne wyraźnie wskazują na poprawę przyrostu naturalnego, tylko w 16 gminach jego średnia wartość na koniec okresu badawczego była niższa niż na początku. Z najwyższymi wartościami przyrostu naturalnego tradycyjnie kojarzona jest południowa strefa KOM-u, reprezentowana średnimi z lat 2008-2010 przez gminy: Tokarnię, Trzcianę, Żegocinę, Dobczyce, Wiśniową, Siepraw i Lubień. Gminy z ujemnym przyrostem naturalnym to: Koszyce, Gołcza, Nowe Brzesko, Trzyciąż, Stryszów, Proszowice oraz podkrakowski Zabierzów. Da się zauważyć, że strefa ujemnego przyrostu wyraźnie skurczyła się, ale i tak tradycyjnie najwięcej ze wskazanych jednostek zajmuje północno-wschodnią strefę obszaru metropolitalnego.

### 2.3. Migracje i przyrost rzeczywisty w latach 1999-2010

Na zmiany demograficzne znaczny wpływ mają migracje krajowe ludności, odbywane między ośrodkami miejskimi i wsiami. Podstawą dalszej analizy przemieszczeń ludności jest zmiana miejsca zamieszkania na stałe. Przez długi okres dominował odpływ ludności z terenów wiejskich, ostatnia dekada charakteryzuje się odwróceniem tego zjawiska. Klasycznym już typem obszarów imigracyjnych, zwłaszcza w zestawieniu z drugą połową lat 90. XX w., są strefy podmiejskie dużych miast, co jest widoczne w otoczeniu stolicy województwa małopolskiego.



Rysunek 7. Saldo migracji na obszarze KOM w przekroju gmin, według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Napływ ludności koncentruje się w gminach przylegających do północnej i południowej granicy miasta, ze względu na bliskość i ich dobre skomunikowane z centrum Krakowa. Najwyższymi wartościami odznaczają się gminy: Zielonki, Michałowice, Wielka Wieś, Wieliczka, Mogilany, Niepołomice, Zabierzów oraz Kocmyrzów-Luborzyca (zob. rys. 7). Strefa ta jest miejscem intensywnego indywidualnego budownictwa jednorodzinne. Średnio dla całego KOM-u współczynnik napływu wędrownego wzrósł z 9,6‰ do 11,1‰ w ciągu dekady. Ciekawie jest to, że współczynnik odpływu wędrownego również się zwiększył, odpowiednio z 7,4‰ do 8,1‰, a największe jego wartości charakteryzowały gminy: Dobczyce, Bochnię, Wadowice, Koszyce, Skawinę. Przyczynami odpły-

wu ludności z badanych obszarów poza granice naszego kraju oraz do innych wsi i miast są: niższa na wsi niż w miastach absorpcja osób z wykształceniem wyższym, gdzie poza mniejszą liczbą miejsc atrakcyjnej i dobrze płatnej pracy, występują niższe wynagrodzenia i ogólnie gorsze warunki życia<sup>16</sup>.

Zarówno w skali województwa, jak i w KOM-ie, w analizowanym czasie notuje się trend zwiększania się dodatniego salda migracji, przy czym zjawisko to ma zdecydowanie wyższe wartości w strefie metropolitalnej (2,2‰ – średnia dla KOM na początku dekady, 3,0‰ – na końcu, w województwie odpowiednio 0,6‰, oraz 1,1‰). Przybywa tu migrujących na terenach głównie zurbanizowanych gmin. Należy zaznaczyć, że na zachodzące obecnie procesy demograficzne, zarówno w województwie, jak i metropolii, mocno wpływają migracje czasowe – zwłaszcza zagraniczne – które są trudne do oszacowania na badanym obszarze. Do gmin, które nie tylko odznaczyły się największymi przyrostami salda migracji, ale też miały na koniec dekady najwyższe jego wartości, zaliczają się: Zielonki – 34,06‰, wzrost z 17,88‰; Michałowice – 21,39‰ – wzrost z 11,56‰, oraz Wielka Wieś – 18,07‰, wzrost z 7,61‰ (zob. rys. 7). Zmniejszyła się też w przyjętym okresie badawczym liczba gmin o ujemnym saldzie migracji: z 9 do 6 – co jest efektem malejącego odpływu ludności z obszarów wiejskich, przy czym powtórzyły się w tych zestawieniach tylko dwie jednostki: Sułoszowa i Bochnia – miasto.

Omówione zagadnienia ruchu naturalnego ludności oraz salda migracji zestawione razem składają się na obraz przyrostu rzeczywistego (zob. rys. 8). Za cały okres badawczy wartości przyrostu rzeczywistego, mimo że zarówno w województwie, jak i obszarze metropolitalnym były dodatnie, to kształtowały się nieco inaczej.

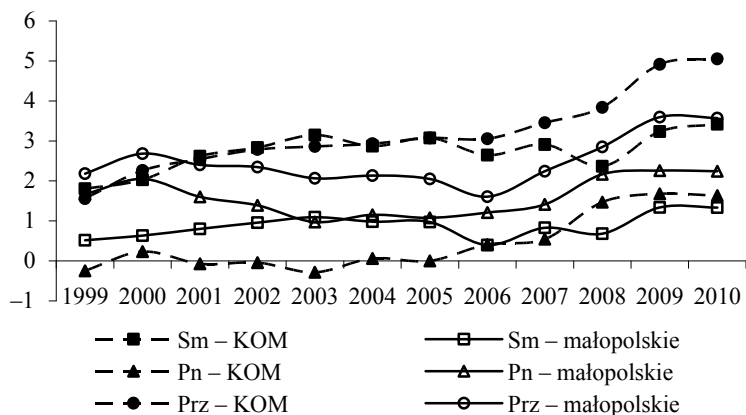
W 1999 r. przyrost rzeczywisty w KOM-ie przyjmował wartości niższe niż w województwie, co było powodowane głównie niskim przyrostem naturalnym. Obraz ten zmienia się w 2002 r., od którego następuje trwała przewaga obszaru metropolitalnego, w przypadku którego można mówić o progresji przyrostu rzeczywistego. W województwie małopolskim przyrost rzeczywisty w okresie 2000-2006 miał tendencje spadkową, a korzystna odmiana nastąpiła dopiero w 2007 r.

Zestawienie przestrzenne kształtowania się zmian w przyroście rzeczywistym wyraźnie potwierdza wzmacnianie się bezpośredniej strefy podmiejskiej wokół Krakowa w obszarze metropolitalnym (zob. rys. 9), gdzie 11 gmin miało wartości powyżej 10‰ (w tym Zielonki aż 35,81‰, a Michałowice 24,64‰). Skrajnie położone względem metropolii Koszyce, Gołcza, Stryszów czy Trzyciąż charakteryzowały się wartościami ujemnymi, co też jest zjawiskiem spodziewa-

---

<sup>16</sup> M. Dudek, A. Wrzochalska, Ł. Zwoliński, *Ocena zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi w latach 2000-2005*, „Raporty programu wieloletniego 2005-2009: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” 2007, nr 79, s. 34.

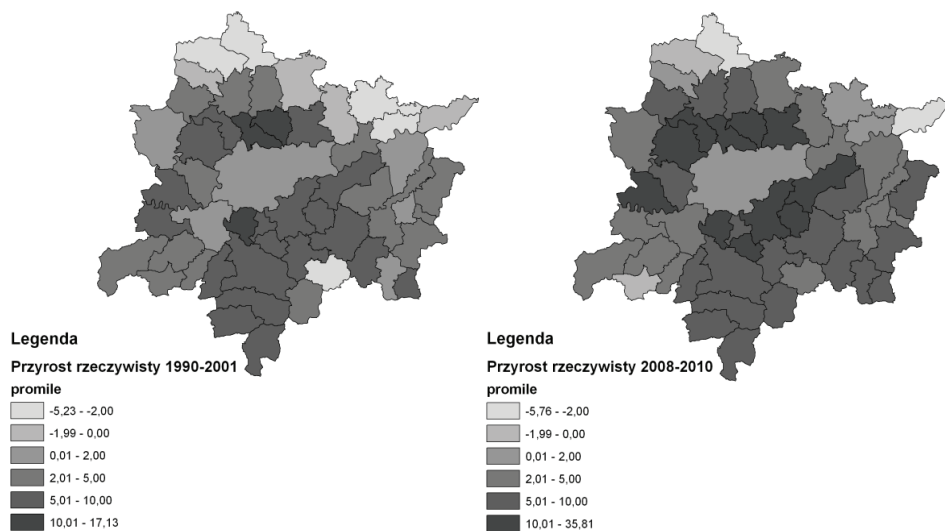
nym, ze względu na ich rolniczy charakter. Ciekawostką jest to, że miasto metropolitalne w badanym okresie wprawdzie zmienia na korzyść wielkość przyrostu rzeczywistego, jednak należy go sklasyfikować do grupy jednostek z niskimi



Sm – saldo migracji, Pn – przyrost naturalny, Prz – przyrost rzeczywisty.

Rysunek 8. Saldo migracji, przyrost naturalny i rzeczywisty ludności KOM na tle województwa (%)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Rysunek 9. Przyrost rzeczywisty na obszarze KOM w przekroju gmin, według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

wartościami (Kraków – 1,17‰, występuje w przedziale razem z Nowym Brzeskiem, Sułoszową i Proszowicami).

### 3. Typologia gmin obszaru badawczego metodą Webba

W celu zobrazowania analizowanych procesów demograficznych w ujęciu terytorialnym, wykorzystano typologię dla badanych jednostek, przeprowadzoną metodą J.W. Webba<sup>17</sup>, która definiuje relacje między przyrostem naturalnym i saldem migracji. Gminy ujęto w ośmiu typach, oznaczonych literami od A do H, różniącymi się składowymi przyrostu rzeczywistego pod względem znaku (składowa o wartości dodatniej lub ujemnej) oraz wartości bezwzględnej. Typy opisane literami od A do D odznaczają się dodatnim przyrostem rzeczywistym, natomiast od E do H charakteryzują się ubytkiem rzeczywistym ludności (tab. 1).

Tabela 1. Gminy według typów statycznych w latach 1999-2001 i 2008-2010

Typ	Relacja między przyrostem naturalnym i saldem migracji	Zmiana zaludnienia	Liczba gmin KOM w okresie 1999-2001	% udział JST w KOM	Liczba gmin KOM w okresie 2008-2010	% udział JST w KOM
A	+PN>-SM	przyrost	4	7,8	4	7,8
B	+PN>+SM	przyrost	17	33,3	14	27,5
C	+PN<+SM	przyrost	12	23,5	26	51,0
D	-PN<+SM	przyrost	9	17,6	3	5,9
E	-PN>+SM	spadek	4	7,8	2	3,9
F	-PN>-SM	spadek	0	0,0	1	2,0
G	-PN<-SM	spadek	3	5,9	1	2,0
H	+PN<-SM	spadek	2	3,9	0	0,0

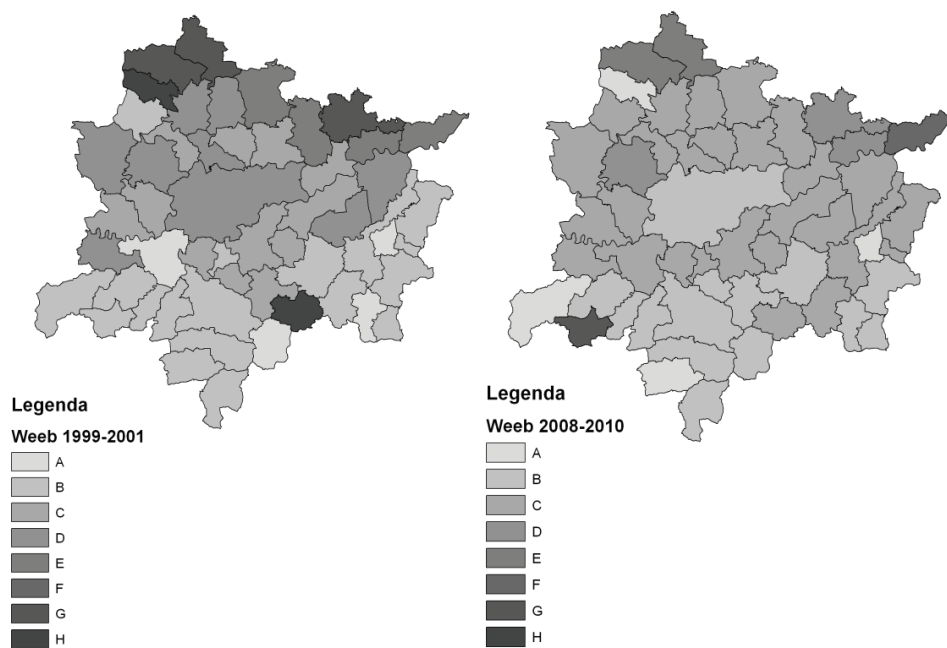
Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz K. Dziewoński, L. Kosiński, *Rozwój i rozmieszczenie ludności Polski w XX wieku*, PWN, Warszawa, 1967, s. 32.

Kartogramy na rysunku 10 prezentują przestrzenne rozmieszczenie badanych gmin według poszczególnych typów jednostek, wyliczonych na podstawie uśrednionych wartości przyrostu naturalnego i salda migracji dla początku oraz końca analizowanego okresu. Przedstawiona bonitacja wykazała zróżnicowany wpływ przyrostu naturalnego i salda migracji na kształtowanie się przyrostu rzeczywistego w obydwu przekrojach czasowych. Dominuje liczba gmin o przyroście lud-

<sup>17</sup> J.W. Webb, *The Natural and Migrational Components of Population Changes in England and Wales 1921-1931*, „*Economic Geography*” 1963, nr 39, s. 130-148.



ności (typy A-D), stanowiąc w przekroju lat 1999-2001 – 82,4%, a w 2008-2010 aż 92,2% badanych jednostek. Typy odznaczające się ubytkiem ludności są w mniejszości, charakteryzując się zmianą liczebności z 17,6% (średnia z lat 1999-2001) do 7,8% (średnia w 2008-2010).



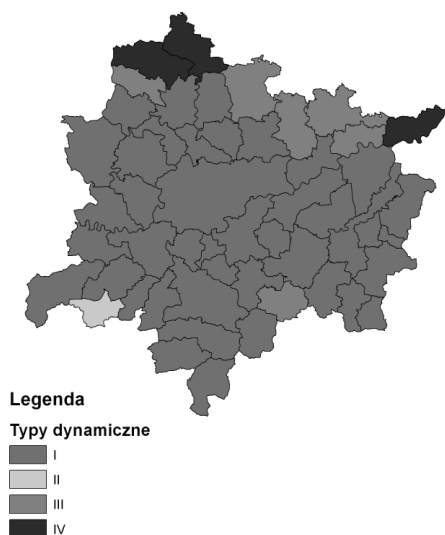
Rysunek 10. Gminy KOM według typów statycznych (metoda Webba) według średnich za lata 1999-2001 i 2008-2010

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

O ile na początku badań licznie były reprezentowane w obszarze KOM gminy typu B, C i D, o tyle na koniec – najliczniej występowały gminy zaklasyfikowane do grup C i B. Największe przesunięcia nastąpiły w typie C, nieco mniejsze w obrębie typów D, G, E. Pod koniec okresu badawczego pojawił się typ F oraz stracił swoją reprezentację typ H. Spadki objęły grupy B, D, E i G. W typie C, najliczniej reprezentowanym, o 116,7% zwiększyła się liczba badanych jednostek, wyróżnia się on przewagą przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym, głównie kosztem gmin typów B (spadek o 17%), D (spadek o 66,7%) i E (spadek o połowę). Wśród jednostek odznaczających się przewagą przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym (typ A), w przyjętej perspektywie czasowej ich liczebność się nie zmieniła, jednak tylko jedna (Bochnia-miasto) z 4 gmin pozostała

w tym typie pod koniec okresu badawczego. Gminy odznaczające się przewagą ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym – zaliczone do typu E – na koniec minionej dekady zmniejszyły swoją liczebność o 50%, a ponadto były reprezentowane przez inne jednostki, choć położone w tej samej, północno-wschodniej części obszaru metropolitalnego. Sam Kraków zmienił swoją grupę z D na B, a wokół miasta pojawił się szeroki pierścień dominujących w tej klasyfikacji gmin typu C. W miarę jednolitą „plamę” tworzą także położone na południe od wskazanego pierścienia gminy typu B.

Dla lepszego zobrazowania analizowanych zmian w obszarze metropolitalnym Krakowa, dokonano porównania wyznaczonych typów statycznych gmin



Rysunek 11. Gminy KOM według typów dynamicznych

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 2. Gminy według typów dynamicznych w latach 1999-2001 i 2008-2010

Typ	Liczba gmin KOM	% udział JST w KOM
I	41	80,4
II	1	2,0
III	6	11,8
IV	3	5,9

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz K. Dziewoński, L. Kosiński, *Rozwój i rozmieszczenie ludności Polski w XX wieku*, PWN, Warszawa, 1967, s. 32.

z obu przekrojów czasowych. Efektem zbilansowania zachodzących przeobrażeń było określenie czterech grup „dynamicznych” (I-IV), (zob. tab. 2).

Jednostki zaliczone do typu pierwszego notowały w obydwu przekrojach czasowych wzrost rzeczywistej ludności. Taki stan rzeczy wystąpił w ponad 4/5 analizowanych przypadków.

Jedna gmina – Stryszów – reprezentowała typ drugi, w którym przyrost rzeczywisty występował w pierwszym przekroju czasowym i malał w kolejnym. Drugą pod względem liczebności w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym okazała się reprezentacja gmin w typie trzecim, które cechowały się ubytkiem ludności w pierwszym okresie oraz przyrostem w drugim. Typ ten przestrzennie lokalizuje się blisko typu IV, tj. w północnej części KOM-u. Typ czwarty reprezentowany był tylko przez trzy jednostki gminne. W obu przekrojach wykazały one ubytek ludności.

#### **4. Podsumowanie**

Prowadzone badania na obszarze Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego wykazały istotne zróżnicowanie poziomu i dynamiki zachodzących zmian. W znaczącym stopniu jest to wynikiem odmiennie kształtującego się ruchu naturalnego i migracji ludności w poszczególnych gminach. Postępująca zmiana postaw prokreacyjnych ludności skutkuje zmniejszaniem się liczby dzieci w rodzinach, ale jednocześnie na obszar KOM napływa większa grupa młodych osób, które zakładając tu małodzielne rodziny, przyczyniają się do powolnego zwiększania się przyrostu naturalnego. Obserwowana sytuacja demograficzna jest powiązana z zachodzącą modernizacją i wzrostem atrakcyjności gospodarczej obszaru badawczego, czego przykładem jest dodatnie saldo migracji wewnętrznych, utrzymujące się na poziomie 2%. Pojawiający się ujemny przyrost naturalny jest konsekwencją starzejących się społeczności lokalnych najbardziej rolniczych części obszaru metropolitalnego, a także odpływu stamtąd młodych, poszukujących atrakcyjnych źródeł zarobku, co ogranicza możliwości zastąpienia starszych pokoleń. W stosunkowo nieodległej perspektywie kilkunastu lat należy liczyć się z negatywnymi efektami starzenia się społeczeństwa, m.in. zwiększonym obciążeniem służby zdrowia, pomimo to, że zmiany ludnościowe w analizowanym układzie przestrzennym kształtuje jeszcze możliwie korzystna struktura wiekowa ludności regionu.

Prognozy ludnościowe GUS na okres 2011-2035 przewidują nieznaczny wzrost ludności w województwie małopolskim (o 0,6 pp.), będzie on jednak znacznie wolniejszy od szacowanego przyrostu ludności w obszarze powiatów wchodzących w skład obecnego obszaru metropolitalnego. Dotyczy to zwłaszcza jednostek w całości zawierających się w granicy KOM, tj. powiatu grodzkiego

Krakowa i ziemskich: krakowskiego, wielickiego, myślenickiego oraz niemal w całości wchodzącego powiatu bocheńskiego, gdzie przewidywane przyrosty są znaczące (zob. tab. 3). Powiaty częściowo wchodzące w KOM: proszowicki i wadowicki oraz mające po jednej gminie miechowski i olkuski – wyróżniają się przewidywanym spadkiem swoich populacji. Jednak z racji mniejszego ich udziału w obecnym obszarze KOM, nie powinny w sposób istotny wpłynąć na proces metropolizacji Krakowa.

Tabela 3. Przewidywane zmiany procentowe liczby ludności powiatów wchodzących w całości lub części w KOM (baza 2011 r.)

Powiaty	2011		2015	2020	2025	2030	2035
M. Kraków	760 264	100,0	100,7	101,5	101,8	101,6	101,2
Krakowski	255 418	100,0	102,7	105,4	107,3	108,5	109,1
Wielicki	113 037	100,0	105,0	110,4	114,9	118,6	121,7
Myślenicki	121 268	100,0	102,5	105,1	106,9	107,9	108,2
Bocheński	103 130	100,0	101,8	103,6	104,7	105,0	104,7
Proszowicki	43 536	100,0	100,1	100,0	99,2	97,8	95,9
Wadowicki	156 687	100,0	100,9	101,6	101,5	100,7	99,2
Miechowski	50 002	100,0	98,8	97,1	95,0	92,2	88,9
Olkuski	112 764	100,0	98,7	96,8	94,4	91,3	87,7
Małopolskie	3 309 078	100,0	100,9	101,7	101,9	101,5	100,6
Polska	38 081 740	100,0	99,8	99,3	98,3	96,6	94,5

Źródło: opracowanie własne na podst. *Długookresowej prognozy ludności Polski na lata 2008-2035*, GUS, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_8708\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8708_PLK_HTML.htm) oraz *Prognozy dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011-2035* [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_11752\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11752_PLK_HTML.htm) [25.06.2012].

Istotną składową przewidywanych zmian w województwie, według danych najnowszej długookresowej prognozy demograficznej dla Polski, jest stopa urodzeń, która ma obniżyć się w latach 2011-2035 dla województwa małopolskiego o 3,3 z 10,9‰ do 7,7‰. Scenariusz dla drugiego elementu przyrostu naturalnego – stopy zgonów – zakłada wolny jej wzrost w regionie (do 11,2‰ z 9,6‰ w 2011 r.). Współczynniki napływu i odpływu wędrownego będą maleć – odpowiednio: o 2,3 do wartości 10,2‰ oraz o 2,8 do wartości 8,7‰ w 2035 r.

Na obszarze metropolitalnym Krakowa prawdopodobnie zmniejszeniu ulegną składowe ruchu naturalnego i migracji (zob. tab. 4), będzie to jednak proces zróżnicowany. Rozważając „trzon” KOM-u, czyli powiaty: Kraków, krakowski, wielicki, myślenicki i bocheński, stopa urodzeń spadnie najbardziej w powiecie myślenickim i bocheńskim. Do tej grupy, w przypadku zmian stopy zgonów dołączy jeszcze powiat krakowski. Napływ silnie zmniejszy się w powiecie wielickim i krakowskim, a odpływ będzie odznaczał się relatywnie małą zmiennością.

Tabela 4. Przewidywane zmiany wartości urodzeń, zgonów, napływu i odpływu wyrażone w % dla ludności powiatów wchodzących w całości lub części w KOM

Powiaty	2011				2035			
	U	Z	N	O	U	Z	N	O
M. Kraków	9,8	10,6	12,2	9,8	7,5	11,8	10,6	7,1
Krakowski	9,9	9,7	17,5	10,4	7,0	11,0	12,3	7,5
Wielicki	11,3	8,9	20,5	10,0	7,9	9,9	13,2	6,4
Myślenicki	12,4	8,3	12,2	9,7	8,2	9,8	8,7	7,0
Bocheński	12,9	9,0	11,8	11,1	8,6	10,4	9,0	8,2
Proszowicki	10,7	10,9	11,9	11,2	7,4	12,0	9,7	9,3
Wadowicki	11,7	9,1	12,6	12,6	7,8	11,2	9,9	9,8
Miechowski	10,3	12,9	13,0	13,3	7,0	14,0	11,2	11,9
Olkuski	9,5	10,5	11,6	13,6	6,5	13,8	10,5	11,8

Źródło: opracowanie własne na podst. *Długookresowej prognozy ludności Polski na lata 2008-2035*, GUS, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_8708\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8708_PLK_HTML.htm) oraz *Prognozy dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011-2035*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_11752\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11752_PLK_HTML.htm) [25.06.2012].

Przywołaną prognozę potwierdzają przeprowadzone analizy zmian w strukturze urodzeń i zgonów w latach 1999-2010. Również zmiany badanego salda migracji są zbieżne z rysowaną w prognozie perspektywą dla napływu i odpływu ludności w KOM-ie. Przewidywane do 2035 r. dla opisywanych jednostek saldo migracji jest dodatnie, chociaż do 2019 r. ma istotnie się zmniejszyć. Ważna jest także zauważona zarówno w badaniach na poziomie gmin, jak i w GUS-owskiej prognozie dla powiatów nakładających się na obszar metropolitalny Krakowa, polaryzacja procesów demograficznych, skutkująca zwiększaniem się dysproporcji w rozmieszczeniu ludności oraz wyludnianiem się obszarów opisywanych w literaturze jako peryferyjne.

Przeprowadzona analiza demograficzna dla Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jest przesłanką dla określenia zmian ekonomicznych na tym obszarze. Konsekwencje opisywanych procesów wiążą się z rynkiem pracy, funkcjonowaniem służby zdrowia i szkolnictwa, przemieszczaniem się ludności i przedsiębiorstw do bliskiej strefy oddziaływania metropolii. Wykorzystanie przeprowadzonych analiz, wykazujących ścisłą korelację z wieloma zjawiskami nie tylko demograficznymi, ale także społecznymi, ekonomicznymi i infrastrukturalnymi, pozwala na systemowe prowadzenie wielu delimitacji. Warto w tym miejscu przypomnieć, że trwają prace nad podziałem województwa na subregiony, w składzie których wskazywany jako odrębny jest także krakowski obszar metropolitalny, którego granice zostały zmienione i przesunięte na północ. Nowy KOM ma obejmować miasto Kraków oraz całe powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki i wielicki, a przesłanką tego są zapisy *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011-2020* oraz finansowanie wybranych

przedsięwzięć z funduszy europejskich w perspektywie 2014-2020 w układach subregionalnych. Pojawia się jednak wątpliwość związana z tak określonym obszarem metropolitalnym, który traci na zwartości, a jego wydłużanie w kierunku północnym bez istotnego wzrostu samego Krakowa, wydaje się trochę na wyrost. Przyjmowanie granic dla nowego KOM-u, niewynikające z faktycznie istniejących powiązań na poziomie gmin, o których m.in. traktuje to opracowanie, ale na poziomie powiatów – może okazać się mało efektywne.

Ze względu na dostrzeżenie problemu starzenia się społeczeństwa w Unii Europejskiej, dającego w bliskiej perspektywie widoczne konsekwencje w postaci zmniejszania się liczby ludności czynnej zawodowo i wzrostu liczby emerytów, sposobem na ich ograniczenie jest planowane finansowanie z budżetu wspólnotowego wdrożenia jednego z trzech priorytetów, określonego jako: rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, prowadzącego do realizacji wizji Europy w 2020 r.<sup>18</sup> Warto powołać się również na *Krajową strategię rozwoju regionalnego 2010-2020*, w której wskazuje się na konsekwencje opisywanych procesów demograficznych i definiuje strategiczne wyzwania stojące przed polityką regionalną – przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy<sup>19</sup>. Zapisy te powinny zostać konsekwentnie przełożone na działania projektowane do realizacji w ramach kolejnych programów regionalnych. Powinno to przynajmniej w części odwrócić niekorzystne trendy związane z ruchem naturalnym i migracjami.

## Literatura

- Długosz Z., Kurek S., *Zmiany w zaludnieniu a ruch naturalny ludności w Polsce w latach 1995-2004*, w: *Procesy transformacji społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych struktur przestrzennych*, red. J. Lach, M. Borowiec, T. Rachwał, Wyd. AP w Krakowie, Kraków 2007.
- Dudek M., Wrzochalska A., Zwoliński L., *Ocena zmian w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi w latach 2000-2005*, „Raporty Programu Wieloletniego 2005-2009: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” 2007, nr 79.
- Dziewoński K., Kosiński L., *Rozwój i rozmieszczenie ludności Polski w XX wieku*, PWN, Warszawa 1967.

---

<sup>18</sup> *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europa 2020, s. 8, [www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [26.06.2012].

<sup>19</sup> *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010, [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój\\_regionalny/Documents/KSRR\\_13\\_lipca\\_2010.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój_regionalny/Documents/KSRR_13_lipca_2010.pdf) s. 43-48, [26.06.2012].

- Gawryszewski A., Worcelli P., Nowosielska E., *Funkcje metropolitalne Warszawy*, PAN IGiPZ, Warszawa 1998.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, [www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf) [16.06.2012].
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010, [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Documents/KSRR\\_13\\_lipca\\_2010.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_13_lipca_2010.pdf) [26.06.2012].
- Marchlewski W., Ekspertyza, *Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju*, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy.htm](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy.htm) [10.06.2012]
- Metropolie, obszary metropolitalne metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, red. T. Markowski, T. Marszał, KPZK PAN, Warszawa 2006, [www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie\\_obszary\\_metropolitalne\\_metropolizacja.pdf](http://www.kpzk.pan.pl/images/stories/pliki/Metropolie_obszary_metropolitalne_metropolizacja.pdf) [10.06.2012].
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego*, t. 2, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2003.
- Smętowski M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, w: *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, MRR – EUROREG, Warszawa 2007.
- Smętowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i analizy EUROREG” 2009, nr 1.
- State of World Population 2007, *Unleashing the Potential of Urban Growth*, UNFPA, 2008, [www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html](http://www.unfpa.org/swp/2007/english/introduction.html) [20.06.2012].
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europa 2020, [www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [26.06.2012].
- Trafas K., *Badania delimitacji obszarów metropolitalnych*, [www.malopolskie.pl/Planowanie/Pliki/seminarium\\_trafas.pdf](http://www.malopolskie.pl/Planowanie/Pliki/seminarium_trafas.pdf) [10.06.2012].
- Webb J.W., *The Natural and Migrational Components of Population Changes in England and Wales 1921-1931*, „Economic Geography” 1963, 39 (2).
- Wyniki narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, GUS, Warszawa 2012, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu\\_nps2011\\_wyniki\\_nsp2011\\_22032012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf) [18.06.2012].





**Małgorzata Sosińska-Wit**

Politechnika Lubelska

## **Funkcjonowanie parków naukowo-technologicznych czynnikiem rozwoju regionu**

***Streszczenie.** Przemiany zachodzące w warunkach globalizacji i integracji powodują, że rośnie rola innowacyjności i nowych technologii w funkcjonowaniu przedsiębiorstw. W artykule zaprezentowano znaczenie rozwoju parków naukowo-technologicznych w rozwoju regionu i scharakteryzowano dwa parki funkcjonujące na terenie województwa lubelskiego. Odwołano się również do badań przeprowadzonych w przedsiębiorstwach będących lokatorami parków.*

***Słowa kluczowe:** rozwój regionalny, czynniki rozwoju regionu, parki naukowo-technologiczne*

### **1. Wprowadzenie**

Obserwuje się stopniowe wyczerpywanie potencjału rozwoju przemysłu, które zapoczątkowało poszukiwanie nowych czynników rozwoju gospodarczego. Szczególne nadzieje pokładane są w rozwoju nauki, a w szczególności w przekształcaniu wiedzy w produkty komercyjne. Na znaczeniu zyskują wobec tego procesy innowacyjne, uznawane za siłę napędzającą przewagę konkurencyjną w gospodarce opartej na wiedzy. Szczególne oczekiwania związane są z włączeniem uczelni do sfery gospodarczej oraz z budową ich relacji z przedsiębiorstwami.

Innowacje i pozyskiwane przez przedsiębiorstwa nowoczesne technologie uważane są za istotny czynnik rozwoju gospodarczego regionu. Prowadzą do wzrostu konkurencyjności gospodarki przez bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów. Pozyskiwanie nowych technologii umożliwia stopniowe

wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego przez kraje o względnie niskim poziomie produktywności. W ten sposób polityka proinnowacyjna może odgrywać istotną rolę w procesie rozwoju polskiej gospodarki, a w szczególności poszczególnych jej regionów.

Innowacje i przepływ wiedzy są rezultatem działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej przez przedsiębiorstwa i ośrodki naukowe. Zgromadzenie przedsiębiorstw i instytucji badawczych w niewielkiej odległości, może prowadzić do większej liczby szybciej wdrażanych innowacji, co z kolei generuje efekty zewnętrzne i prowadzi do wzrostu efektywności przedsiębiorstw.

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), najliczniejsza grupa podmiotów funkcjonująca w regionie, są szczególnie narażone na negatywne skutki związane z niedoskonałościami rynku. Mają ograniczony dostęp do niektórych zasobów, trudności z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania na realizację kapitałochłonnych inwestycji oraz wykazują braki w specjalistycznej wiedzy i umiejętnościach zarządzania.

Potrzeba integracji małych i średnich przedsiębiorstw wynika z poszukiwania najefektywniejszych instrumentów komercjalizacji wiedzy i pozyskania innowacji. Pod tym względem podstawowym celem parków technologicznych jest zainicjowanie współpracy oraz przepływu wiedzy i tworzenie formalnych i nieformalnych więzów między instytucjami badawczymi i przedsiębiorstwami. Parki technologiczne zapewniają dostęp do infrastruktury i kosztownych urządzeń, doradztwa w obszarze zarządzania i problemów technicznych oraz preferencyjne warunki finansowania projektów z obszaru zaawansowanych technologii. Usługi dostarczane w pomagają firmom dojrzeć do stadium samowystarczalności.

Parki technologiczne stanowią jeden z podstawowych instrumentów polityki innowacyjnej, której celem jest stymulowanie wzrostu lokalnej gospodarki, poprzez wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjności oraz przepływu technologii między podmiotami w niej funkcjonującymi.

Celem artykułu jest prezentacja rozwoju dwu parków naukowo-technologicznych funkcjonujących na terenie województwa lubelskiego oraz opinii ich lokatorów w porównaniu ze średnią krajową.

## **2. Pojęcie i zróżnicowanie parków technologicznych**

Pierwsze parki technologiczne powstały w Polsce w połowie lat 90. XX w., jednak dopiero wejście Polski do Unii Europejskiej i finansowanie zakładania parków przy udziale funduszy unijnych, dało możliwość ich szybszego rozwoju.

Oficjalna definicja parku technologicznego sformułowana została w listopadzie 2002 r. przez Światowe Stowarzyszenie Parków Naukowych (IASP). Przez

pojęcie „park technologiczny” rozumie się „organizację zarządzaną przez wykwalifikowanych specjalistów, której celem jest podniesienie dobrobytu społeczności, w której działa, poprzez promowanie kultury innowacji i konkurencji wśród przedsiębiorców i instytucji opartych na wiedzy”<sup>1</sup>.

W świetle polskiego ustawodawstwa, park technologiczny rozumiany jest jako zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami, który oferuje przedsiębiorcom, wykorzystującym nowoczesne technologie, usługi w zakresie doradztwa w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także stwarza tym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych<sup>2</sup>.

Jako element nowoczesnej infrastruktury parki technologiczne umożliwiają w danym miejscu<sup>3</sup>:

- łączenie na jednym obszarze małych oraz średnich firm innowacyjnych w celu ułatwienia wzajemnych kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami, mających w przyszłości owocować tworzeniem kooperacyjnych powiązań między nimi, a także próbami prowadzenia wspólnych przedsięwzięć,
- koncentrację elementów wsparcia dotyczącą startu nowo powstałych, małych oraz średnich przedsiębiorstw dzięki programom pomocy finansowej, doradczej i technicznej,
- zawężanie powiązań praktyki gospodarczej z nauką, a także inicjowanie kontaktów,
- tworzenie nowych miejsc pracy o trwałym charakterze i wymagających wysokich kwalifikacji,
- poprawę wizerunku rozwoju regionalnego oraz jego stymulację, a także podniesienie atrakcyjności lokalizacyjnej.

Aby osiągnąć wyznaczone cele, park technologiczny:

- ułatwia tworzenie oraz rozwój opartych na wiedzy przedsiębiorstw,
- stymuluje oraz zarządza przepływem technologii i wiedzy pomiędzy jednostkami badawczymi, naukowymi, przedsiębiorstwami oraz rynkami,
- poprzez swoje usługi i obiekty wysokiej jakości, a także udostępnienie terenu o odpowiednim standardzie podwyższa wartość przedsiębiorstw.

---

<sup>1</sup> D. Pelle, M. Bober, M. Lis, *Parki technologiczne jako instrument polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, IBS, Warszawa 2008 s. 4.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, Dz.U. nr 41, poz. 363.

<sup>3</sup> K.B. Matusiak, J. Guliński, *Parki technologiczne*, w: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości*, red. K.B. Matusiak, SOOIPP – Raport 2004, Łódź–Poznań 2004, s. 335-337.

Obserwacja państw wysoko rozwiniętych wskazuje na nowe zjawiska prowadzące do wzrostu roli lokalizacji oraz restrukturyzacji technologicznej i organizacyjnej struktur gospodarczych, których zasadnicze zmiany w systemie produkcyjnym dotyczą wzrastającej w rozwoju nowoczesnego biznesu przewagi czynników niematerialnych, takich jak wiedza, jakość zasobów pracy, innowacje, nad czynnikami materialnymi, jakimi są m.in. surowce i energia. Dzięki budowaniu zdolności do pochłaniania wiedzy oraz nowych rozwiązań technologicznych, parki kształtują konkurencyjność, wzrasta komplementarność usług oraz produkcji oraz elastyczności w kontakcie z klientem.

Ocena efektywności oraz ocena wpływu parków technologicznych na gospodarkę danego regionu wiąże ze sobą realizację trzech funkcji<sup>4</sup>:

- inkubacyjnej – mającej doprowadzić do zwiększenia w danym regionie liczby nowoczesnych firm technologicznych oraz do poprawienia struktury gospodarki lokalnej,

- integracyjnej – mającej umożliwić rozwój wzajemnych powiązań pomiędzy uczestnikami systemu innowacyjnego w mieście oraz w regionie, który w efekcie ma zaowocować utworzeniem środowiska innowacyjnego,

- promocyjnej – postrzegającej park jako instrument marketingu terytorialnego; utworzony park będzie sygnałem dla mieszkańców i inwestorów, że środowisko otwarte jest na innowacje oraz aktywizację rozwoju gospodarczego.

Zorientowane na wspieranie przedsiębiorczości, transfer i komercjalizację technologii oraz poprawę konkurencyjności lokalne i regionalne programy gospodarcze wymagają profesjonalnej obudowy instytucjonalnej. W praktyce oznacza to potrzebę tworzenia instytucji rozwoju lokalnego, wyspecjalizowanych w działaniach na rzecz rozwoju gospodarczego poprzez<sup>5</sup>:

- wspieranie przedsiębiorczości, samozatrudnienia, ułatwianie startu i pomoc nowo tworzonej prywatnym firmom; promocję i poprawę konkurencyjności MŚP,

- tworzenie warunków dla transferu nowych rozwiązań technologicznych do gospodarki i pomoc w realizacji przedsięwzięć innowacyjnych,

- podnoszenie jakości zasobów ludzkich poprzez edukację, szkolenia i doradztwo oraz upowszechnianie wzorów pozytywnego działania,

- zagospodarowanie zasobów i realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych,

---

<sup>4</sup> K.B. Matusiak, *Wpływ parków technologicznych na rozwój ekonomiczno-społeczny*, w: *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*, red. K.B. Matusiak, A. Bąkowski, PARP, Warszawa 2008, s. 27-28.

<sup>5</sup> K.B. Matusiak, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości*, w: *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, red. K.B. Matusiak, E. Stawasz, Łódź – Żyrardów 1998, s. 123-124; *Instytucje rozwoju lokalnego*, red. G. Gęsička, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1996, s. 8-23.

– tworzenie sieci współpracy i partnerstwa różnych podmiotów działających na rzecz dynamizacji rozwoju, wzrostu dobrobytu i zasobności mieszkańców.

Powstawanie parków technologicznych nabiera szczególnego znaczenia zważając na fakt, że regiony jako najważniejsze obszary, stymulują przedsiębiorczość oraz sprzyjają procesom kreowania innowacji. Szansę na osiągnięcie trwałej pozycji konkurencyjnej mają tylko te regiony, w których występuje dynamiczny rozwój wiedzy, przekształcanej w nowe rozwiązania organizacyjne, produkty i technologie.

### 3. Rozwój parków technologicznych w Polsce

Od 1990 r. liczba ośrodków innowacji i przedsiębiorczości systematycznie rośnie, osiągając w połowie 2010 r. liczbę 735, w tym 24 parki technologiczne i 21 inicjatyw parkowych.

W analizowanych parkach technologicznych warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej znalazło w połowie 2010 r. 718 przedsiębiorstw (zob. tab. 1), które tworzą 24 737 miejsc pracy. W strukturze lokatorów dominują małe i średnie przedsiębiorstwa (68,7%).

Tabela 1. Wybrane charakterystyki polskich parków technologicznych w latach 2004-2010

Wyszczególnienie:	2004	2005	2007	2009	2010
Liczba podmiotów	8	8	15	23	24
Łączna powierzchnia (w ha)	142,3	489,1	876,2	1305,1	1492,9
Liczba przedsiębiorstw	101	134	359	583	718
Małe firmy	18	77	117	95	72
Miejsca pracy	1 961	5 480	9 161	17 070	24 737
Liczba partnerów B+R	2,5	3	6	8,5	8

Źródło: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010, s. 36.

Jakościowe zmiany dotyczą wszystkich parametrów funkcjonowania parków. Największa dynamika dotyczy miejsc pracy (wzrost o ponad 1200%) oraz wzrostu dysponowanej powierzchni (ponad dziesięciokrotny). Tylko na przestrzeni ostatniego roku zatrudnienie w przedsiębiorstwach parkowych wzrosło o 45%, a liczba podmiotów o 23%.

Dynamiczny rozwój parków w ostatniej dekadzie w Polsce możliwy był, w dużej mierze, dzięki wsparciu ze środków publicznych. W tabeli 2 przedstawiono charakterystykę przedsiębiorstw będących lokatorami parków.

Tabela 2. Użytkownicy polskich parków technologicznych w 2010 roku

Typ rezydenta	Liczba podmiotów	Zatrudnienie	Zajmowana powierzchnia (w m <sup>2</sup> )
Małe firmy technologiczne	72	181	4 5782 634,8
Pozostałe małe i średnie firmy	492	5 592	793 887,0
Firmy zagraniczne	75	6 719	1 985 576,0
Instytucje naukowo-badawcze	14	321	5 043,0
Duże przedsiębiorstwa	39	11 685	2 272 418,0
Inne instytucje	26	239	2 705,0
Łącznie	718	24 737	5 062 263,0

Źródło: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010, s. 52.

Na podstawie analizy informacji, które umieszczają parki na swoich stronach internetowych, można stwierdzić, że w ponad połowie podmiotów występują:

- inkubatory technologiczne,
- ośrodki doradczo-szkoleniowe,
- preinkubatory – inkubatory akademickie,
- centra transferu technologii.

Współpraca parków z podmiotami sfery nauki odbywa się w następujących formach:

- organizacja szkoleń, seminariów i konferencji,
- ścisła współpraca z uczelnianymi komórkami transferu technologii,
- składanie wspólnych projektów do funduszy europejskich,
- wspólne projekty wdrożeniowe,
- organizacja praktyk studenckich.

W ramach *Programu operacyjnego Innowacyjna gospodarka (2007-2013)*, w priorytecie V – „Dyfuzja innowacji”, zarezerwowano 150 mln euro dla kluczowych inwestycji w parki technologiczne. Są to środki przeznaczone na infrastrukturę parków i inkubatorów – budynki, drogi, media. Równolegle w ramach regionalnych programów operacyjnych (2007-2013) w każdym z 16 polskich województw są zarezerwowane środki na budowę nowych i rozwój ośrodków innowacji.

#### **4. Charakterystyka Parku Naukowo-Technologicznego Województwa Lubelskiego i Puławskiego Parku Naukowo-Technologicznego**

Województwo lubelskie znajduje się we wschodniej części Polski. Jest regionem dość słabo rozwiniętym, charakteryzuje się niekorzystną strukturą gospo-

darczą. Gospodarka regionu w dużym stopniu opanowana jest przez rolnictwo (około 40%), niemniej jednak charakteryzuje się słabo rozwiniętym sektorem usług. Jest regionem o dość niskim stopniu uprzemysłowienia.

W województwie lubelskim funkcjonuje 51 ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, spośród 717 zidentyfikowanych w 2009 r. na terenie kraju, oraz pracuje w regionie 6913 osób zatrudnionych przy działalności B+R. Województwo plasuje się pod tym względem na 6 miejscu i sytuacja ta poprawiła się w porównaniu z 2007 r., kiedy lubelskie znajdowało się na 10 pozycji w kraju. W województwie w 2008 r. udział zatrudnionych w działalności B+R, w ogólnej liczbie zatrudnionych w tej działalności w kraju, wyniósł 4,5%. W przeliczeniu na 1000 osób aktywnych zawodowo w województwie, wskaźnik ten wyniósł 3,1 i był niższy niż przeciętny w kraju (4,3) i trzykrotnie niższy od najwyższego, który został zanotowany w województwie mazowieckim (9,2).

Województwo lubelskie charakteryzuje się niekorzystną strukturą finansowania działalności badawczo-rozwojowej – środki przeznaczane na B+R w 2007 r. stanowiły 0,54% PKB. Ponadto większość nakładów na B+R pochodzi z sektora rządowego – 55%, podczas gdy nakłady pochodzące z sektora przedsiębiorstw stanowią jedynie 6%. Sytuacja ta jest wyjątkowo niekorzystna, w szczególności w porównaniu z danymi dla całego kraju, według których 31% nakładów na B+R pochodzi z sektora przedsiębiorstw.

Obecnie jedynym funkcjonującym parkiem technologicznym na terenie województwa jest Park Naukowo-Technologiczny Województwa Lubelskiego SA (LPNT). Jego misją jest wspieranie rozwoju województwa lubelskiego poprzez stworzenie zinstytucjonalizowanej platformy dla współpracy lubelskich uczelni wyższych i biznesu. Głównym założeniem powstania parku jest wspieranie realizacji projektów komercjalizacji wyników badań naukowych, które przyczyniałyby się do podniesienia stanu innowacyjności lubelskich przedsiębiorstw. Powierzchnia całkowita, na której został zlokalizowany park, to 40 tys. m<sup>2</sup>, w tym pod dachem pod wynajem – 9,7 tys. m<sup>2</sup>.

Analizy przeprowadzone w ramach *Regionalnej strategii innowacji* wskazują, że region lubelski posiada przeciętnie rozwinięte zaplecze badawczo-rozwojowe oraz zasoby młodej i dobrze wykształconej kadry naukowej. Regionalne ośrodki naukowe wzmacniają swoją rolę i pozycję w kraju i za granicą przede wszystkim w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, ochrona środowiska, biotechnologia, medycyna i optoelektronika. Centra technologiczne, które wchodzi w skład sieci Lubelskiego Parku Naukowo-Technologicznego charakteryzują się zaawansowanym poziomem prac naukowo-badawczych w tych dziedzinach.

Budowa parku ruszyła w 2003 r., z początkiem 2009 r. do użytku oddany został pierwszy budynek. Do inwestycji 4,8 mln euro dołoży Unia Europejska z *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej*. Zakończenie budowy planuje się na 2012 r. W lutym 2009 r. do parku wprowadziło się Laboratorium

Badań Genetycznych, prywatna lubelska firma, która w 2008 r. miała zamówienia na pięć tysięcy badań. W marcu 2009 r. do budynku LPNT wprowadziły się pierwsze firmy, między innymi Lubelskie Centrum Konsultingu – prywatna firma organizująca szkolenia i konferencje – oraz Centralne Laboratorium Aparaturowe Uniwersytetu Przyrodniczego.

Na terenie parku zlokalizowanych jest 9 podmiotów. Wywiady i ankiety przeprowadzone wśród przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie parku wskazują na ich zadowolenie z lokalizacji i infrastruktury parku. Około 50% podmiotów wskazało również, że korzysta z różnych inicjatyw parku: szkoleń, doradztwa. Z ocen wynika, że przedsiębiorcy doceniają przede wszystkim jakość infrastruktury, współpracę z uczelniami, zarządzanie samym parkiem.

Na terenie województwa istnieje silne zaplecze naukowo-badawcze, pojawiła się więc koncepcja powstania Puławskiego Parku Naukowo-Technologicznego (PN-T), oparta na bazie projektu Puławskiego Parku Przemysłowego, zainicjowanego w 2003 r. przez Zakłady Azotowe „Puławy” SA wspólnie z gminą miasta Puławy. Projekt dotyczy kompleksowego przygotowania dwóch obszarów o powierzchni około 11,5 ha. Przygotowanie na potrzeby inwestorów jest związane z budową obiektów laboratoryjnych, pomieszczeń administracyjnych, a także zakupem specjalistycznego sprzętu i wyposażeniem nowo powstałych budynków.

W wyniku realizacji projektu powstanie budynek o łącznej powierzchni 12 tys. m<sup>2</sup>. Całkowity koszt inwestycji szacowany jest na 78 mln zł. Miasto Puławy ze środków własnych pokryje 12,48% nakładów inwestycyjnych, czyli 9,7 mln zł. Wartość dofinansowania wyniesie 87,52% kosztów całkowitych inwestycji, a więc 68 mln zł, w tym 64 mln zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a reszta z budżetu państwa.

## 5. Podsumowanie

Pomimo upływu 13 lat od utworzenia pierwszego parku technologicznego, przedsięwzięcia te są w Polsce wciąż nowym zjawiskiem. Krótki okres funkcjonowania nie pozwala sformułować jednoznacznych wniosków, ale przeprowadzone obserwacje pozwalają stwierdzić, że parki są przykładem efektywnego przewycięzania problemów oraz tego, jak skutecznie aktywizować kluczowych partnerów w drodze do osiągnięcia ostatecznego sukcesu w organizacji.

Wspieranie inicjatywy tworzenia parków technologicznych i ich rozbudowy może przynieść korzyści dla regionu poprzez wzrost liczby przedsiębiorstw wykorzystujących nowoczesne technologie, zatrudniających wykształconych i wykwalifikowanych pracowników. Może również przynieść korzyści samym przedsiębiorstwom oraz ośrodkom naukowym związanym z komercjalizacją wiedzy.



W kilku publikacjach<sup>6</sup> przedstawiono wyniki badania opinii lokatorów parków technologicznych, wskazujące na stworzenie przez parki właściwych warunków do prowadzenia biznesu przez firmy. Z analizy zaprezentowanych wyników można wyciągnąć wniosek, że spora część lokatorów parków nie korzysta z innych funkcji parków technologicznych poza infrastrukturą parku. Z ocen wynika, że doceniają oni przede wszystkim jakość infrastruktury parkowej, ofertę parku dla lokatorów oraz zarządzanie samym parkiem. Gorzej oceniane są kwestie związane z transferem wiedzy, współpracą z uczelniami, administracją i zewnętrznymi ekspertami. Może to oznaczać, że parki po okresie rozbudowy infrastruktury, powinny rozwijać ofertę z zakresu bardziej złożonych usług doradczych oraz networkingowych dla swoich lokatorów.

Dynamiczne zmiany związane powstawaniem nowych i rozwojem już istniejących parków świadczą o trafności działań realizowanych w ramach wykorzystania funduszy strukturalnych. Ułatwiają one dostęp przedsiębiorstwom do kompleksowych, wysokiej jakości usług biznesowych niezbędnych z punktu widzenia działalności innowacyjnej. Wykorzystywaniu funduszy unijnych w przyszłości kieruje się w stronę pośredniego wspierania przedsiębiorców w zamian za rezygnację z dotacji w konkretne inwestycje. W związku z tym przedsiębiorcy muszą uświadomić sobie możliwości i korzyści płynące z pośrednich form wsparcia, poprzez działania promocyjne i informacyjne, a parki technologiczne mogą okazać się kluczem do sukcesu.

Skuteczność działania parków technologicznych zależy w dużej mierze od spójności tego rodzaju polityki z innymi działaniami o charakterze proinnowacyjnym oraz z otoczeniem instytucjonalnym, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa.

Sukces gospodarczy regionu zależy od zdolności lokalnych przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć innowacyjnych nakierowanych na zwiększanie ich konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Dzięki parkom możliwość realizacji zyskują liczne niepodjęte dotychczas działania.

## Literatura

- Cichocki T., *Badanie opinii lokatorów parków technologicznych Raport ogólny 2011*, PARP, Warszawa 2011.
- Matusiak K.B., Guliński J., *Parki technologiczne*, w: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości*, red. K.B. Matusiak, SOOIPP-Raport 2004, Łódź – Poznań 2004.

---

<sup>6</sup> T. Cichocki, *Badanie opinii lokatorów parków technologicznych. Raport ogólny 2011*, PARP, Warszawa 2011, s. 16; D. Pelle, M. Bober, M. Lis, op.cit.

Matusiak K.B., *Wpływ parków technologicznych na rozwój ekonomiczno-społeczny*, w: *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*, red. K.B. Matusiak, A. Bąkowski, PARP, Warszawa 2008.

*Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2010.

Pelle D., Bober M., Lis M., *Parki technologiczne jako instrument polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, IBS, Warszawa 2008.

Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji, Dz.U. nr 41, poz. 363.

**Leszek Stanek**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

## **Rozwój Wrocławia i idea budowy metra na tle analizy porównawczej rozwiązań systemów transportu szynowego niektórych miast**

***Streszczenie.** W artykule omówiono kształtowanie się systemów miejskiego transportu publicznego oraz ich znaczenie. Przedstawiono ideę wybudowania metra we Wrocławiu. Wskazano podobieństwa i różnice w systemach transportowych niektórych miast.*

**Słowa kluczowe:** system transportu miejskiego, metro, rozwój miasta, dezurbanizacja

### **1. Wprowadzenie**

Szansą, lecz także istotnym ograniczeniem rozwoju polskich miast jest system transportu i komunikacji. Poprawa stopy życiowej przejawia się m.in. w rosnącej liczbie rejestrowanych samochodów osobowych. Niedostosowany do rosnących potrzeb stan infrastruktury nie zapewnia wystarczającej przepustowości i płynności ruchu. Skutkuje to wydłużeniem czasu przejazdów, pogorszeniem standardów bytu, zagrożeniem dla zdrowia i życia mieszkańców.

Jedną z możliwości rozwiązania tego problemu jest zwiększenie roli transportu publicznego, zwłaszcza szynowego. Jego sprawność ze względu na możliwość wydzielenia pasów ruchu (torowisk) i korzystniejsze zasilanie (w tym energią elektryczną) – jest zwykle większa.

Istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji odnośnie do sposobów realizacji systemów komunikacji publicznej, zwłaszcza metra, jest potencjał ludnościowy miast, aglomeracji i ich obszarów metropolitalnych.

Wszystkie z 9 miast posiadających metro w Rosji i 10 w republikach związkowych dawnego ZSSR liczą ponad 1 mln mieszkańców. W Chinach oraz Tajwanie, z wyjątkiem Foshan (sąsiadującego i połączonego z 13-milionowym Guangzhou), systemy metra mają miasta o populacjach znacznie przekraczających 2 mln mieszkańców. Najmniejszym miastem dysponującym metrem jest Lozanna, licząca 127 821 mieszkańców (populacja aglomeracji 330 000, obszaru metropolitalnego Lozanna – Genewa – 1 200 000).

Nie dysponują metrem niektóre z największych miast na świecie, np. licząca ponad 9 mln obywateli Dżakarta, Ho Chi Minh, Lagos, Kinszasa, większość dużych miast Indii i Chin.

Analiza wskazuje, że niemal wszystkie ośrodki miejskie posiadające metro (jako miasto, aglomeracja lub obsługiwany obszar metropolitalny) liczą co najmniej 1 mln mieszkańców. Wyjątkiem jest francuskie Rennes, o populacji: w mieście 206 655, aglomeracji – 384 992 i 402 000 mieszkańców w obszarze metropolitalnym.

10 marca 2012 r. w witrynie internetowej miasta Wrocławia ukazała się informacja, że prezydent Wrocławia zamierza zlecić wykonanie koncepcji budowy metra.

Na podstawie analizy parametrów demograficznych oraz danych techniczno-ekonomicznych niektórych miast, opracowanie wskaże niektóre uwarunkowania i możliwości budowy metra.

## **2. Zestawienie danych demograficznych miast posiadających metro**

Wybór miast (aglomeracji) porównywalnych limitują dane statystyczne Wrocławia:

- liczba mieszkańców: miasta – 632 996, aglomeracji – 956 000, obszar metropolitalny – 11 770 000 osób,
- powierzchnia: miasta, aglomeracji oraz obszaru metropolitalnego – 293, 3372, 6725 km<sup>2</sup>,
- usytuowanie miasta i specyfika jego układu transportowego<sup>1</sup>.

Za kryterium wartościowania przyjęto liczebność populacji obszarów metropolitalnych. Obiekty większe to te, których liczba mieszkańców przekracza 3 mln, mniejsze – do 0,75 mln. Dane populacyjne oraz parametry dotyczące systemów transportu szynowego pozyskane zostały głównie ze stron internetowych miast oraz przedsiębiorstw zarządzających komunikacją miejską. Ze względu na

<sup>1</sup> [www.miastowroclaw.pl](http://www.miastowroclaw.pl) [14.03.2012].

dużą ilość tych informacji, większości źródeł w niniejszym opracowaniu bezpośrednio nie odnotowano.

Po analizie wstępnych informacji o 220 miastach posiadających metro (wraz z aglomeracjami i obszarami metropolitalnymi), przyjęto do zestawienia 20 z nich. W tej liczbie 16 obiektów porównywalnych, 3 większe (Norymberga, Atlanta, Foshan) oraz 1 mniejszy (Rennes)<sup>2</sup>.

W istocie Norymberga, Foshan i Atlanta pod względem liczby mieszkańców są zbliżone do Wrocławia (liczą kolejno: 505 664, 811 598 i 420 003 osób), a ich linie metra tylko pośrednio obsługują obszary metropolitalne, gdyż położone są w granicach aglomeracji.

Cyfry w nawiasach okrągłych w tabeli 1 określają datowanie przytoczonych danych.

Większość wśród 20 wybranych do porównania miast, w okresie ostatnich 40-50 lat odnotowała zmniejszenie liczby ludności. Szczególnie dotyczy to miast niemieckich, włoskich i francuskich. Na przykład Stuttgart liczył w 1960 r. 637 539 mieszkańców, a na początku 2011 r. – 606 508. Jego populacja nie uległa większej redukcji z powodu napływu migracji z terenów dawnej NRD.

Podobnie układał się stan populacji we Frankfurcie nad Menem (w 1963 r. – 691 257, w końcu 2010 r. – 679 664 mieszkańców) oraz w Norymberdze (1972 r. – 515 000, w 2011 r. – 505 664).

Szczególnie duże ubytki populacji odnotowano w miastach włoskich. Na przykład w pogrążonej w kryzysie Katanii liczba ludności zmniejszała się od kilkunastu lat. Tylko w latach 2007-2009 zmalała o 2248 osób, osiągając 31.03.2009 r. 296 303 mieszkańców.

Turyń liczył w 1971 r. 1 167 968, a w listopadzie 2008 r. – 909 193 zameldowanych.

Ludność Genui spada od 1971 r. (816 872), osiągając 31.04.2011 r. liczbę 608 154.

Francuska Tuluza liczyła w 1999 r. 583 229, w 2006 r. – 437 715, a w 2008 r. – 439 553 obywateli.

Rennes zmalało od 1954 r. do 2009 r. o 13 396 osób, osiągając 206 604 mieszkańców.

Lyon w 1930 r. liczył 580 000, a w dniu 18.11.2010 r. – 480 660 obywateli.

Nieznacznie zmniejszyła się też liczba mieszkańców Bilbao, które w 2009 r. miało 355 731 obywateli, a w dwanaście miesięcy – później 353 187.

Od 1950 r. do 2010 r. znacznie zmalała populacja Baltimore (z 949 708 do 620 961 osób).

---

<sup>2</sup> [www.urbanrail.net/index.html](http://www.urbanrail.net/index.html) [15.03.2012].

Tabela 1. Zestawienie porównawcze

Lp.	Miasto	Liczba ludności miasta [tys.]	Liczba ludności aglomeracji [tys.]	Liczba ludności obszarów metropolitalnych [tys.]	Pow. miasta [km <sup>2</sup> ]	Pow. aglomeracji [km <sup>2</sup> ]	Pow. obszaru metropolitalnego [km <sup>2</sup> ]	Gęstość zaludnienia metropolitalnego [os./km <sup>2</sup> ]	Gęstość zaludnienia miasta [os./km <sup>2</sup> ]	Długość linii kolejowych /S-Bahn/ [km]	Liczba linii kolejowych /S-Bahn/ [szt.]	Liczba stacji kolejowych /S-Bahn/ [szt.]	Liczba pasażerów kolei /S-Bahn/ [mln os./rok]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.	Wrocław	632 996	956 000	1 177 000	293,00	3 372,0	6 725,00	175,02	2 161,7	–	–	28	–
2.	Katania	296 303 (2009)	453 938 (2007)	765 623	180,88	–	939,00	815,36	1 638,1	–	–	4	–
3.	Tuluza	439 533 (2008)	850 873 (2006)	1 102 882 (2006)	118,30	808,0	4 015,00	274,69	3 716,0	/6,4/	/1/	/6/	/0,456/
4.	Bilbao	353 187 (2010)	750 000	953 152 (2008)	40,65	129,3	–	–	8 688,5	–	/54/	/3/	–
5.	Porto	237 559	128 6138	1 671 536	41,42	389,0	1 883,61	887,41	5 735,4	–	–	/4/	–
6.	Lille	2 260 14 (2006)	100 0900 (1999)	1 164 716 (2007)	39,51	450,3	975,00	1 194,58	5 720,0	–	–	2	–
7.	Rennes	206 655 (2008)	384 992 (2006)	402 000 (2009)	50,39	550,0	608,00	661,00	4 101,0	–	–	4	–
8.	Lyon	483 181 (2008)	156 0000	2 118 132 (2008)	47,95	954,2	3 306,00	640,69	1 0077,0	–	–	10	80,00 /51,10/
9.	Turyń	910 188 (2009)	1 690 000	1 704 102 (2008)	130,17	–	1 127,00	1 512,00	6 992,3	–	–	5	–
10.	Genewa	607 771 (2010)	–	750 865 (2008)	243,60	–	1 118,58	671,27	2 495,0	–	–	18	94,00
11.	Praga	1 290 211	1 400 000	1 964 750	496,00	–	–	–	2 601,2	–	–	20	–
12.	Frankfurt	679 664	1 950 000	230 0000	248,31	–	–	–	2 737,0	–	–	29	127,75
13.	Norymberga	505 664	1 060 000	3 500 000	186,38	–	–	–	2 713,0	/229/	/4/	7+ /75/	/4,60/
14.	Sewilla	704 198	–	1 508 605	140,80	–	4 535,78	332,60	5 001,4	–	–	2	–
15.	Stuttgart	606 588	–	1 745 690	207,36	–	1 334,00	1 308,81	2 925,0	/190/	/15/	71 /21/	220,00 /2,00/
16.	Foshan	811 598	1 739 000	3 292 358	–	–	3 868,00	851,18	–	–	–	1	–
17.	Kazań	1 145 435	1 560 000	1 563 351	425,30	–	1 000,00	1 563,10	1 865,0	–	–	19	–
18.	Newcastle	–	879 996	1 650 000	137,64	–	–	–	2 041,0	–	–	–	–
19.	Atlanta	420 003	4 750 000	5 268 860	343,00	5 084,1	2 1693,7	242,87	1 224,5	–	–	–	–
20.	Baltimore	620 961	805 029	2 710 489	238,40	–	8 040,50	337,10	2 604,7	–	–	–	100,31
21.	Amsterdam	780 152	1 209 419	2 158 592	219,00	–	1 815,00	1 189,31	3 562,0	–	–	11	–

– brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie zebranych danych ze stron internetowych analizowanych miast

## systemów transportu szynowego niektórych miast

Długość linii tramwajowych/trolejbusowych [km]	Liczba linii tramwajowych/trolejbusowych [szt.]	Liczba zajezdni tramwajowych [szt.]	Liczba przystanków tramwajów/trolejbusów [szt.]	Liczba tramwajów/trolejbusów [szt.]	Liczba pasażerów tramwajów [mln os./rok]	Długość linii metra [km]	Długość podziemnych linii metra [km]	Liczba linii metra [szt.]	Liczba stacji metra/pod ziemią/ [szt.]	Liczba pasażerów metra [mln os./rok]	Koszt realizacji metra [mlrd euro/mlrd dol. USA]	Data rozpoczęcia użytkowania metra	Liczba studentów w mieście [tys.]
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
258,2	23	6	161	406	-	0	0	0	0	0	0	-	142,00
-	-	-	-	-	-	3,8	3,8	1	6	0,5	-	1999	62,00
10,9	1	-	18	24	0,3285	27,5	-	2	37	127,75	-	1993	97,00
6,3	1	1	12	~ 8	-	49,4	-	2	41 /25/	88,56 (2010)	-	1995	64,87
-	3	1	29	min. 8	-	67	8,0	6	80	54 (2010)	3,50	2002	-
22,4	2	-	45	23	8,00 (2006)	45,2	38,0	2	60	95,8 (2009)	3,05	1983	110,00
-	-	-	-	24	-	9,5	7,5	1	15	43,80 (2007)	0,50	2002	60,00
50	4/8	3	86 /-	113+ /124	7,811	29,5	-	4	39	258,50	-	1978	95,00
220	9	-	-	230	-	13,2	13,2	1	20	32,85 (2010)	-	2006	-
1,14	1/2	1	-	2+ /37	-	5,3	-	1	7	10,00 (2009)	-	1990	-
141	36	7	95	1005	356 (2008)	59,1	-	3	57	585 (2009)	-	1974	-
63,55	11	-	-	-	43,50	65	-	9	87	112,1 (2008)	-	1968	-
36	6	-	100	-	39,15 (2008)	34,6	-	3	44	122,50 (2009)	-	1972	-
18	1	-	-	17	-	18	-	1	22	15,00	-	2007	-
-	1 likwidowana	-	26	38	-	-	25	6	-	-	1,00	-	-
0	0	0	0	0	0	20,4	-	1	14	-	-	2010	150 000,00
120 /359,9	6/11	1/2	95	123 /226	19,46 /38,92	10,3	-	1	7	16,40 (2010)	-	2005	140 000,00
0	0	0	0	0	0	77,7	-	2	60	47,00	-	1991	54 000,00
0	0	0	0	0	0	77,0	-	4	38	94,86 (2009)	-	1979	-
-	-	-	-	-	-	24,5	~ 12,0	1	14	16,41 (2010)	1,392	1983	-
213	16	1	-	237	-	42,5	-	4	52	107,67	-	1977	-

i przedsiębiorstw transportu miejskiego w końcu 2011 r. i na początku 2012 r.

Kilka miast, zwłaszcza większych od Wrocławia, odnotowało niewielki wzrost liczby ludności. Są to: stolica Czech Praga (1990 r. – 1 215 000, 30.09.2011 r. – 1 262 106 mieszkańców), Kazań (1989 r. – 1 094 378, 2011 r. – 1 262 106), w niewielkim stopniu również Newcastle i Atlanta.

Jednocześnie odnotowano dla większości miast niewielki wzrost ludności obszarów metropolitalnych, zwłaszcza na terenach aglomeracji. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie obszaru metropolitalnego Tuluzy, którego ludność w 1999 r. wynosiła 964 797, a w dniu 1.01.2008 r. osiągnęła 1 102 882 mieszkańców.

Liczba ludności Wrocławia spada od 1991 r. (643 640), osiągając w 2010 r. – 632 996, natomiast w obszarze metropolitalnym, a zwłaszcza w gminach bezpośrednio sąsiadujących ze stolicą Dolnego Śląska – w niewielkim stopniu rośnie.

W latach 2000-2005 wrocławski powiat ziemski zwiększył liczbę mieszkańców z 94 785 do 100 663<sup>3</sup>.

Z zestawionych danych wynika, że procesy budowy (rozbudowy) metra nie muszą wiązać się ze wzrostem populacji miast. Niektóre z nich przystąpiły do realizacji systemu metra mimo spadku liczby ludności, np. Turyn, Genua, Katania, Rennes, Lion, Stuttgart, Norymberga, Frankfurt nad Menem, Bilbao. Również Sewilla, która odnotowała najwyższą liczebność populacji w 1991 r. (704 857 mieszkańców), uruchomiła pierwszą linię metra w 16 lat później.

Równocześnie spadkowi liczby ludności w niektórych miastach, zwłaszcza niemieckich, towarzyszy rozbudowa istniejących linii metra.

Analiza wskazuje, że liczebność populacji w miastach porównywanych z Wrocławiem, jego aglomeracją i obszarem metropolitalnym, nie daje podstaw do wyciągania jednoznacznych wniosków w sprawie uruchomienia metra. Posiadanie metra podnosi rangę miasta i w znaczący sposób pomaga rozwiązywać jego problemy komunikacyjne. Świadczą o tym liczby przewożonych metrem pasażerów (zob. tab. 1, kol. 25). Należy przy tym dodać, że zebrane w tej kolumnie dane mają we wszystkich 20 miastach tendencję rosnącą.

Wśród przyjętych do analizy miast europejskich, Wrocław, jego aglomeracja i obszar metropolitalny mają bardzo niską gęstość zabudowy (zob. tab. 1, kol. 9 oraz 10). Pośrednio świadczy to o dezurbanizacji i niewłaściwej, rabunkowej gospodarce przestrzeni.

Pomijając niekorzystną, nadmierną dewastację środowiska naturalnego, proste relacje przeciętnych wydatków jednostkowych na inwestycje infrastrukturalne, muszą być – przy podobnych uwarunkowaniach – dla Wrocławia wyższe.

---

<sup>3</sup> I. Potoczna, *Wzrost konkurencyjności Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*, AE we Wrocławiu, [www.dcsr.wroc.pl/files/File/Seminarium\\_2007-06-05/DCSR\\_2007-06-05\\_I\\_Potoczna.pdf](http://www.dcsr.wroc.pl/files/File/Seminarium_2007-06-05/DCSR_2007-06-05_I_Potoczna.pdf), s. 18 [5.06.2007].



Dotyczy to również kalkulacji kosztów budowy metra, zwłaszcza w przypadku objęcia jego zasięgiem obszaru metropolitalnego.

### **3. Metro w systemach miejskiego transportu publicznego**

Systemy komunikacyjne miast zawierają szereg uzupełniających się układów transportowych. Najwięcej pasażerów przewożonych jest drogami publicznymi, obsługiwanymi przez samochody osobowe i autobusy. Nielicznymi wyjątkami są na przykład miasta japońskie, w których większość mieszkańców przewozi transport szynowy.

Zwykle mniejszą rolę niż transport samochodowy odgrywają systemy komunikacji zasilane przewodowo, tj. sieci tramwajowe, trolejbusowe, kolejowe i metra, wykorzystujące głównie wydzielone torowiska. Metro może być częścią systemów transportu szynowego miast (aglomeracji, obszarów metropolitalnych), jako ich oddzielna lub integralna składowa.

Istotne jest przesądzenie, czy metro ma usprawniać tylko transport w mieście, obejmować aglomerację, czy obsługiwać również obszar metropolitalny. Wskazane byłoby zwiększenie zasięgu metra poza obszar miasta. Jednym z argumentów, pozwalających na podjęcie takiej decyzji, powinna być analiza ekonomiczna opłacalności inwestycji, biorąca pod uwagę decyzje urbanistyczne odnośnie do przyszłych strategicznych kierunków rozwoju.

Część z analizowanych miast ograniczyła dotychczasowy zasięg metra do własnych granic (Genua, Turyn, Katania, Kazań). Jednak znaczna liczba gmin zdecydowała się na objęcie systemem również miejscowości poza granicami administracyjnymi samorządów (Tuluza, Newcastle-Sunderland, Norymberga, Lille, Foshan, Porto, Amsterdam, Lozanna).

Koszty inwestycyjne może potencjalnie zmniejszyć wykonanie znacznej części linii metra na ziemi lub nad ziemią (Porto, Baltimore) lub wykorzystanie w większym stopniu istniejącej infrastruktury kolejowej i tramwajowej (Newcastle-Sunderland, Stuttgart, Norymberga).

Wariantowe projekty lokalizacji linii metra, zwłaszcza w przypadku wykorzystania istniejących torowisk, należy rozważać jako całościowy układ koncepcyjny systemu.

Analizy porównawcze wskazują, że z punktu widzenia sprawności i wydajności najlepiej funkcjonują systemy pierścieniowo-radialne. Cechują się taką konstrukcją rozbudowane metra bardzo dużych miast, np. Moskwy i Berlina. Istniejące metra miast o populacjach porównywalnych do Wrocławia najczęściej zbudowane są w prostszym systemie radialnym, z przecinającymi się dwoma lub

więcej liniami (Tuluza, Bilbao, Porto, Lille, Praga, Frankfurt nad Menem, Norymberga, Stuttgart, Newcastle-Sunderland).

#### 4. Rola metra w systemach transportowych niektórych miast

Plany budowy metra we Wrocławiu istniały przed drugą wojną światową. Po wojnie również rozważano opracowanie planu metra. W publikacji „Szybka komunikacja miejska” Marian Rataj i Jerzy Ostaszewicz<sup>4</sup> zaproponowali 2 linie poprowadzone w tunelach na trasach:

- Dworzec Nadodrze – Rynek – Piłsudskiego – Powstańców Śląskich – Halera,
- Pilczyce – plac Jana Pawła II – Rynek – plac Dominikański – plac Grunwaldzki.

Linie te miały być przedłużane w tunelach lub jako wydzielone torowiska naziemne.

Realia ekonomiczne i rozpoznanie hydrogeologiczne ugruntowały w środowiskach decydentów przeświadczenie, że budowa metra jest nieopłacalna lub niemożliwa.

Są też inne wizje: szybkiej kolei miejskiej (SKM), szybkiego tramwaju lub premetra. Pracownicy Politechniki Wrocławskiej (dr Leszek Wysocki, Zakład Inżynierii Miejskiej), zamiast klasycznego metra proponują tunele, w tym tramwajowe pod centrum miasta<sup>5</sup>.

Preteksty do inicjowania powstania metra były różne. Na przykład w Pradze w 1898 r. z propozycją jego budowy wystąpił Ladislav Rott. Przeprowadzana wówczas przebudowa kanalizacji w centrum Starego Miasta i wyburzanie niektórych budynków umożliwiły równoczesne kopanie tuneli dla metra. Władze miasta jednak początkowo projekt odrzuciły.

Pierwszą linię metra uruchomiono w Pradze w 1974 r.

Zwraca uwagę fakt, że we wszystkich 20 analizowanych przypadkach potencjał transportowy metra wzrastał. Staje się ono wiodącym środkiem komunikacji miejskiej. W niektórych sytuacjach liczba pasażerów w metrze jest większa niż w autobusach miejskich. Na przykład w Tuluzie w 2010 r. metro przewiozło 96,74 mln pasażerów, autobusy 73 mln (koniec 2009 r.). W Norymberdze analogicznie: 117,54 mln pasażerów metro (2010 r.) i 67 mln autobusy (2012 r.). Rotterdam: 187,5 mln pasażerów – metro, 38,7 mln – linie autobusowe (2011).

<sup>4</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/Metro> [13.05.2012].

<sup>5</sup> [www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/a/analiza-metod-poprawy-stanu-odwo\\_1/documents/zeszyt-3.pdf](http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/a/analiza-metod-poprawy-stanu-odwo_1/documents/zeszyt-3.pdf) [13.05.2012].

Liczyby zebrane w kolumnach nr 25 (oraz 14 i 19) tabeli 1 przedstawiają dostępne dane dotyczące liczby przewożonych pasażerów w pozostałych analizowanych miastach.

Wzrostom przewozów metra towarzyszył spadek znaczenia niektórych systemów komunikacji tramwajowej i trolejbusowej. W ostatnim przypadku we wszystkich miastach, które dysponowały siecią trolejbusową albo ją zlikwidowały (Baltimore, Praga, Bilbao, Porto), albo znacząco zredukowały liczbę, zasięg i możliwości przewozu linii (Genua, Lyon).

Niektóre miasta niemieckie zastępują sieć tramwajową systemem kolei miejskiej. Na przykład w 2011 r. Stuttgart zamknął ostatnią linię tramwajową (nr 15), zastępując ją przez system S-Bahn.

Niektóre miasta francuskie, a zwłaszcza hiszpańskie, budują w ostatnich latach nowe sieci tramwajowe. Są to zwykle systemy o stosunkowo krótkich liniach i nowoczesnym wyposażeniu (pojazdy dwukierunkowe, niskopodłogowe, z regulacją o większej szybkości). W 1957 r. zlikwidowano sieć tramwajową w Tuluzie. W 2007 r. rozpoczęto budowę 10,9-kilometrowej linii tramwajowej z 18 przystankami, z których 7 znajduje się na terenie miasta. Otwarcie linii „E” nastąpiło 11 grudnia 2010 r., w planach jest jej wydłużenie o 5,5 km.

Miejską sieć tramwajową w Lille zlikwidowano w latach 50. XX w. Późniejsze otwarcie 2 zmodernizowanych linii nastąpiło 5 maja 1994 r. W 2006 r. na obu liniach 23 czteroczlonowe tramwaje AnsaldoBreda przewiozły 8 mln pasażerów.

W Bilbao wszystkie linie tramwajowe zlikwidowano w latach 1940-1978. Prace budowlane przy linii A rozpoczęły się w 1999 r., a otwarto ją 18 grudnia 2002 r. Linia jest przedłużana, liczy obecnie 12 przystanków i jeździ po niej tylko kilka pojazdów.

W Sewilli sieć tramwajową zlikwidowano w maju 1960 r. W 2007 r. uruchomiono jednak nową linię tramwajową o długości 2,2 km, z 5 przystankami, którą obsługuje 5 zestawów nowoczesnych niskopodłogowych, klimatyzowanych pojazdów o maksymalnej szybkości 70 km/h (roboczej: 20 km/h). W trakcie budowy jest kolejna linia o długości 17 km.

W 1958 r. sieć tramwajowa Porto liczyła 81 km i jeździły po niej 192 tramwaje. W 1996 r. w mieście pozostała tylko jedna linia nr 18, którą obsługiwało 16 wagonów.

Obecnie w Porto istnieją trzy linie tramwajowe o numerach: 1, 18, 22 i specjalna – turystyczna.

Z reguły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat długość sieci, liczba linii i tramwajów oraz ich możliwości przewozowe uległy znacznemu zmniejszeniu. Dotyczy to w szczególności: Lyonu, Pragi, Genui, Amsterdamu oraz Wrocławia.

## 5. Niektóre zagrożenia realizacji metra

Przy realizacji systemu metra inwestorowi przyjdzie się zmierzyć z wieloma zagadnieniami: ekonomicznymi, społecznymi i technicznymi. Realizacja wrocławskiego metra może okazać się trudniejsza niż np. w Warszawie. W stolicy Polski udało się bowiem wykorzystać przedwojenne koncepcje budowy układu transportowego i po zniszczeniach z drugiej wojny światowej dość konsekwentnie nie zabudowywać planowanych korytarzy komunikacyjnych. Dzięki temu potencjalne zagrożenie konstrukcji w następstwie prac budowlanych, a później uszkodzeń wynikłych z osadzania się budynków i drgań spowodowanych przez ruch pociągów – jest mniejsze.

Zagrożeń tego typu nie udało się uniknąć w wielu miastach. Ostatnio została nagłośniona sprawa pęknięcia murów Pałacu Westminsterskiego w centrum Londynu i nasilonego osadzania się słynnej wieży zegarowej Big Ben. Za podstawowe zagrożenie konstrukcji tych obiektów uznano wibracje, które wywołują kursujące pod nimi pociągi metra.

Poważne konsekwencje miały błędy i uchybienia w realizacji metra w Bilbao. Prace budowlane rozpoczęto w 1987 r. W 1989 r. objęły one obszar ścisłego centrum, doprowadzając do zamknięcia ulicy Moyú, głównej arterii komunikacyjnej miasta. Spowodowało to poważne problemy komunikacyjne w mieście, a błędy realizacyjne były przyczyną uszkodzeń niektórych budynków położonych w pobliżu robót. Efektem było kilkuletnie opóźnienie inwestycji. Otwarcie pierwszej linii nastąpiło 11 listopada 1995 r.

Błędy i uchybienia zdarzały się również przy realizacji i eksploatacji innych systemów metra. Powódź w sierpniu 2002 r. zatopiła 19 stacji metra w Pradze, powodując częściowe zatrzymanie ruchu pociągów. Straty przekroczyły 200 mln dolarów. Stacje wyłączono z ruchu na kilka miesięcy, a ostatnia z nich (Křižíkova) została ponownie otwarta w marcu 2003 r.

## 6. Podsumowanie

Przed wszystkim należałoby jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: czy metro w takich miastach, jak Wrocław powinno powstać? Można to też ująć w wymiarze ekonomicznym – czy jego budowa finansowo jest zasadna? Dotychczasowe analizy nie dają na tak postawione pytania jednoznacznej odpowiedzi. Z jednej strony stosunkowo niska gęstość zabudowy teoretycznie zmniejsza ekonomiczną opłacalność realizacji. Z drugiej – nawarstwione problemy komuni-

kacyjne i renoma miasta sugerują, jeśli nie potrzebę, to przynajmniej zasadność uruchomienia metra. Zatem metro ma we Wrocławiu duże szanse realizacji.

Gdyby tak się stało, warto zastanowić się nad tym, jak ono powinno funkcjonować. Wstępna analiza rozpatrywanych 20 systemów pod względem efektywności i kolizyjności, zwraca szczególną uwagę na funkcjonalne rozwiązania zastosowane w Rennes oraz Lille.

Stacje w Lille nie mają stref zamkniętych, brak nawet barier uchylających się po skasowaniu biletu. Wnętrza są w pełni monitorowane i mają specyficzny, przyjazny sposób obsługi. Znaczenie użytkowe ma też wykorzystanie zamiast kół stalowych – ogumionych<sup>6</sup>.

Warto zastosować podobne rozwiązania funkcjonalne idąc dalej, w kierunku metra otwartego, o publicznym dostępie bez opłat bezpośrednich. Wyższe wydatki realizacyjne z pewnością w większości mogą być dofinansowane z funduszy Unii Europejskiej.

Koszty eksploatacyjne, znacznie zmniejszone w związku ze zredukowaniem obsługi (całkowicie zautomatyzowany system VAL, oszczędny eksploatacyjnie tabor, mniejsze koszty w związku z pełnym monitoringiem wnętrza), mogą zasilać opłaty pobierane od prowadzących handel i usługi przy stacjach. Jeśli byłyby one zbyt małe, można ewentualnie wprowadzić inne formy opłat dla mieszkańców miasta, bez konieczności lokalizacji barier, kas i innych zbędnych restrykcji przestrzennych.

Metro otwarte bez opłat bezpośrednich gwarantowałoby duże obciążenie eksploatacyjne, ograniczając zwłaszcza ruch samochodów osobowych, przyspieszając tempo przejazdów oraz udrażniając zablokowane drogi. Zredukowałoby znacznie emisję spalin i hałasu.

Realizacja taka, przy udanym rozwiązaniu funkcjonalnym, spotkałaby się z aprobatą mieszkańców i turystów. Byłby to jeden z najefektywniejszych sposobów promocji miasta.

Blisko 400-tysięczny Tallin, stolica Estonii, będzie prawdopodobnie od 1 stycznia 2013 r. pierwszym dużym miastem w Europie, oferującym bezpłatny transport publiczny. Zarząd po przeprowadzeniu referendum uzasadnił to słowami burmistrza (reprezentującego mającą większość w radzie miasta Partię Centrum) następująco: „Dzięki bezpłatnej komunikacji miejskiej ograniczymy korzystanie z samochodów, zwiększymy mobilność biednych rodzin, a także przyczynimy się do ochrony środowiska w wymiarze lokalnym oraz globalnym”.

Podwyższone opłaty komunikacyjne mają nadal obowiązywać turystów i pasażerów z innych estońskich gmin. W ten sposób samorząd zachęci pracujących w mieście do zameldowania się i płacenia podatków w Tallinie, przeciwdziałając

<sup>6</sup> [www.urbanrail.net/eu/fr/lille/lille.htm](http://www.urbanrail.net/eu/fr/lille/lille.htm) [10.05.2012].

jąc procesowi dezurbanizacji. Tego typu rozwiązania funkcjonują w mniejszych miejscowościach w Finlandii i w Avesta (Szwecja).

### **Literatura**

Potoczna I., *Wzrost konkurencyjności Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*, AE we Wrocławiu, [www.dcsr.wroc.pl/files/File/Seminarium\\_2007-06-05/DCSR\\_2007-06-05\\_I\\_Potoczna.pdf](http://www.dcsr.wroc.pl/files/File/Seminarium_2007-06-05/DCSR_2007-06-05_I_Potoczna.pdf) [5.06.2007].

**Edyta Szafranek**

Uniwersytet Opolski

## **Powiązania jednostek badawczo-rozwojowych z przedsiębiorstwami w przestrzeni regionów o niskim potencjale gospodarki innowacyjnej**

**Streszczenie.** *Celem opracowania jest identyfikacja powiązań jednostek B+R z przedsiębiorstwami w regionach o niskim potencjale gospodarki innowacyjnej, do których zaliczono województwo opolskie, świętokrzyskie i lubuskie. Badania przeprowadzono w odniesieniu do czterech determinantów procesu przepływu wiedzy między podmiotami ją tworzącymi a wykorzystującymi: rodzaju przenoszonej wiedzy, sposobu i modelu jej transferu oraz typu powiązań. Analizę oparto głównie na źródłach statystycznych, pierwotnych i wtórnych, wykorzystując oficjalne raporty realizacji RSI i inne oceny gospodarki innowacyjnej w badanych regionach. Wyniki badań wskazują na dominację w przepływach między jednostkami B+R a przedsiębiorstwami wiedzy o charakterze publicznym, powiązań nieformalnych, podażowego modelu transferu wiedzy. Dostrzeżono, że występuje korelacja przestrzenna w zakresie rozmieszczenia działalności naukowej i gospodarczej. Stwierdzono, że transfer wiedzy w badanych regionach jest niewystarczający, aby funkcjonujące w nich jednostki B+R pełniły swoją misję i efektywnie kreowały rozwój gospodarki innowacyjnej.*

**Słowa kluczowe:** *jednostki badawczo-rozwojowe, innowacyjność, powiązania, rozwój regionu, województwo opolskie, świętokrzyskie, lubuskie*

### **1. Wprowadzenie**

Współcześnie regiony mają szansę osiągać wysoki poziom rozwoju gospodarczego, jeżeli przedsiębiorstwa funkcjonujące na ich obszarze są w stanie generować zyski i wprowadzać na rynek produkty o wysokim stopniu innowacyjności,

wytwarzane w nowoczesnych technologiach<sup>1</sup>. Zatem można przyjąć założenie, że siłą rozwoju gospodarczego regionów jest funkcjonowanie jednostek badawczo-rozwojowych (jednostek B+R) dostarczających przedsiębiorstwom wiedzę możliwą do zastosowania w procesach produkcji i zarządzania. Wielu badaczy podkreśla znaczącą rolę jednostek B+R w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów. Są one postrzegane między innymi jako: źródło kreowania zmian<sup>2</sup>, podstawowy warunek budowania konkurencyjności miast i regionów<sup>3</sup>, tworzenie nowych dziedzin produkcji, przeobrażeń technologicznych, kreowanie nowych rozwiązań, motywowanie pracowników<sup>4</sup>, produkt i czynnik rozwoju<sup>5</sup>, warunek zmniejszenia luki cywilizacyjnej i gospodarczej między Polską a krajami osiągniętymi wyższy poziom rozwoju gospodarczego i jakości życia<sup>6</sup>. Jednostki B+R są miejscem kreowania, twórczego przetwarzania i gromadzenia wiedzy, dlatego ich rola w budowaniu związków funkcjonalnych w regionach wynika z procesu przepływu wiedzy między współdziałającymi społecznościami: naukową i biznesową.

Jednostki B+R to instytucje, które zajmują się podejmowaniem prac twórczych w celu zwiększenia zasobu wiedzy oraz znalezienia dla niej nowych zastosowań. Funkcjonowanie takich jednostek ma znaczenie wówczas, gdy istnieje realne zapotrzebowanie na wykorzystywanie idei, dóbr, koncepcji w sferze produkcji oraz kierowania i zarządzania rozwojem przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego istotne jest, czy przedsiębiorstwa funkcjonujące w danym regionie są zainteresowane czerpaniem wiedzy od jednostek B+R.

Celem opracowania jest próba określenia powiązań jednostek B+R z przedsiębiorstwami w przestrzeni regionów o niskim potencjale gospodarki innowacyjnej.

Badania dotyczące budowania i funkcjonowania powiązań między jednostkami B+R w regionach z silnymi ośrodkami akademickimi, takimi jak Warszawa<sup>7</sup> czy Kraków<sup>8</sup> potwierdzają częściowe wypełnianie wskazanych funkcji przez

<sup>1</sup> M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

<sup>2</sup> A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, WN PWN, Warszawa 2001.

<sup>3</sup> E. Chądzyńska, *Kreatywność dużych miast w Polsce na tle tendencji światowych*, „Studia Miejskie”, t. 1, Opole 2010; A. Klasik, *Przemysły kreatywne oparte na nauce i kulturze*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2009.

<sup>4</sup> E. Stawasz, *Innowacje a mała forma*, Wyd. UŁ, Łódź 1999.

<sup>5</sup> W.M. Gaczek, *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*, „Studia KPZK PAN” 2009, t. CXVIII.

<sup>6</sup> *Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.*, MNiI, Warszawa 2004.

<sup>7</sup> M.A. Waresa, *Formy i metody powiązań nauki i biznesu*, w: *Transfer wiedzy z nauki do biznesu – doświadczenia regionu Mazowsza*, red. M.A. Waresa, SGH, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> Ł. Mamica, *Jednostki badawczo-rozwojowe w polskiej polityce innowacyjnej*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007.



analizowane jednostki. Interesujące jest z kolei, czy w jednostkach o niskim stopniu rozwoju gospodarki innowacyjnej i jednocześnie słabszym w skali kraju potencjale akademickim są postrzegane jako motory rozwoju i stają się ogniwami pożądanymi w procesie gospodarowania.

W celu weryfikacji problemu badawczego przeanalizowane zostaną formy, metody i kierunki powiązań jednostek B+R z przedsiębiorstwami w wybranych województwach, które cechują się niskim poziomem innowacyjności i stosunkowo niskim potencjałem akademickim. Jednostki spełniające te kryteria to województwo polskie, lubuskie i świętokrzyskie<sup>9</sup>.

## **2. Determinanty powiązań między nauką a biznesem jako kryteria badawcze**

Analiza przepływu wiedzy między jednostkami B+R a innymi przedsiębiorstwami w regionach zostanie dokonana na podstawie determinant procesu powiązań między nauką a biznesem. Należą do nich<sup>10</sup>:

- rodzaj przenoszonej wiedzy,
- sposób transferu wiedzy,
- typ powiązań,
- model transferu wiedzy.

Na podstawie wskazanych kategorii dokonana zostanie interpretacja budowanych powiązań między rozpatrywanymi podmiotami gospodarki innowacyjnej.

Literatura przedmiotu wskazuje na liczne klasyfikacje i rodzaje wiedzy, jednakże na potrzeby bieżącej analizy przyjęto dwudzielny podział i rozróznilo: wiedzę o charakterze prywatnym i wiedzę o charakterze publicznym<sup>11</sup>. Pierwszy z rodzajów wiedzy znajduje zastosowanie w systemach produkcyjnych i może być przekształcony w siłę rynkową, a następnie generować rynki zbytu i powiększać zyski. Ponadto w niskim stopniu podlega upowszechnianiu i dyfuzji przestrzennej, co powoduje jej ograniczoność, unikatowość, a zarazem wywołuje trwalszą i głębszą siłę związku między podmiotami ją tworzącymi i stosującymi. Ten rodzaj wiedzy jest domeną jednostek B+R należących do sektora prywatnego. Wiedzę o charakterze publicznym cechuje z kolei swobodny dostęp, dość łatwa dyfuzja terytorialna i systematyczne upowszechnianie, a zatem niski sto-

---

<sup>9</sup> Dowodzą tego liczne publikacje naukowe oraz autorskie badania przeprowadzone na podstawie danych statystycznych publikowanych przez GUS, dostępnych w Banku Danych Lokalnych oraz publikacjach z serii *Nauka i Technika dla lat 2004-2010*.

<sup>10</sup> M.A. Waresa, op.cit., s. 23-46.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 28-30.

pień zastosowania w procesach rozwoju gospodarczego. Ten rodzaj wiedzy jest typowy dla jednostek B+R sektora publicznego, które generują przede wszystkim wiedzę związaną z zainteresowaniami naukowymi badaczy, co nie zawsze jest związane z potrzebami rynku.

Kolejnym rozpatrywanym aspektem jest sposób powiązań między jednostkami B+R a biznesem. W tym względzie wyróżnia się formalne i nieformalne powiązania<sup>12</sup>. Powiązania formalne na dłużej i mocniej zacieśniają współpracę podmiotów tworzących i wykorzystujących wiedzę. Wśród przykładów takich powiązań można wskazać zakładanie wspólnych laboratoriów przez ośrodki naukowe i przedsiębiorstwa, firm spin-off, zawieranie kontraktów na badania naukowe, świadczenie usług konsultingowych, dokonywanie transakcji handlowych (np. sprzedaż patentów) czy też czasowy przepływ kadr naukowych do przemysłu i odwrotnie. Powiązania nieformalne wyrażają się w organizacji i uczestnictwie w konferencjach, targach, sympozjach, wspólnych publikacjach naukowców i przedsiębiorców, kontaktach w ramach profesjonalnych stowarzyszeń czy przepływie absolwentów wyższych uczelni do biznesu (łącznie z firmami start-up). Pierwszy z rodzajów powiązań dotyczy wiedzy o charakterze prywatnym, która w mniej powszechny sposób znajduje zastosowanie w gospodarce, ale dzięki temu w silniejszym stopniu może wpływać na konkurencyjność wykorzystujących ją firm. Drugi rodzaj powiązań dotyczy wymiany wiedzy o charakterze publicznym, ma często charakter promocyjny, szkoleniowy, a nawet komercyjny.

Jeden z najważniejszych aspektów, umożliwiających określenie roli jednostek B+R w regionach, to model powiązań. Pod tym względem wyróżnia się model podażowy i popytowy<sup>13</sup>. Model popytowy, zwany liniowym, występuje w sytuacji, gdy na rynek trafia wiedza wytworzona przez jednostki B+R, bez względu na zapotrzebowanie rynkowe. Zgodnie z założeniem tego modelu, innowacje powstają niezależnie od popytu, jednostki B+R nie uczestniczą w walce konkurencyjnej. Wiedza wytwarzana w takim procesie ma częściej charakter publiczny, jest wytwarzana w sekwencji badań podstawowych – stosowanych – rozwojowych. Większe znaczenie dla siły powiązań funkcjonalnych ma model popytowy (ssania). Model ten zakłada kreowanie wiedzy na konkretne zapotrzebowanie. Rynek określa popyt na nowe produkty, a zatem proces przepływu wiedzy od twórcy do odbiorcy obejmuje następujące etapy: popyt – inwencja – innowacja – produkcja – marketing i sprzedaż. W tak funkcjonującym modelu jednostki B+R muszą poszukiwać nowych rozwiązań, co wywołuje walkę konkurencyjną z innymi jednostkami.

Ostatnim elementem, który daje podstawy do rozważań nad analizowanymi powiązaniem jest typ powiązań: handlowy, częściowo odpłatny i nieodpłatny.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 37-39.

<sup>13</sup> M. Dolińska, *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, PWE, Warszawa 2010.

Handlowy typ wskazuje na zakup prac naukowych i wyników prac badawczych, nieodpłatny typ pozwala na identyfikację adaptacyjnego i informacyjnego charakteru pozyskiwania i wdrażania wiedzy. Typ mieszany, czyli częściowo odpłatny, dotyczy kooperacyjnego i szkoleniowego przepływu wiedzy<sup>14</sup>.

Każda forma, typ czy model przepływu wiedzy między jednostkami B+R a przedsiębiorstwami jest wartościowym czynnikiem dla rozwoju regionów, w szczególności oddziaływania na kreowanie gospodarki opartej na wiedzy. Jednakże należy podkreślić, że na dynamizowanie procesów rozwoju ma przede wszystkim wpływ wiedza o charakterze prywatnym, wdrażana do obiegu sformalizowaną formą. Istotne jest, aby funkcjonował popytowy model przepływu wiedzy.

### 3. Powiązania jednostek B+R z przedsiębiorstwami w badanych regionach

W dalszej części opracowania, na podstawie dostępnych informacji statystycznych i pozastatystycznych, zostanie dokonana próba weryfikacji każdego ze wskazanych aspektów powiązań jednostek B+R z przedsiębiorstwami w badanych regionach. Postępowanie badawcze będzie obejmować analizę porównawczą wszystkich jednostek, a następnie jako szczegółowe studium przypadku będzie rozpatrywana sytuacja w województwie opolskim. Taki schemat badań jest podyktowany dostępnością wiarygodnych i rzetelnych informacji źródłowych.

Badania przeprowadzone przez GUS wskazują, że zaledwie 21% badanych przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006-2008 wprowadziło innowacje produktowe lub procesowe. Podobnie kształtuje się ten aspekt w przypadku badanych jednostek, z których największym udziałem przedsiębiorstw wdrażających innowacje wyróżniło się opolskie, osiągając poziom 23%, następnie świętokrzyskie – 20% i lubuskie – 14%<sup>15</sup>. Mały udział firm wdrażających innowacje sugerować może niewykorzystanie potencjału jednostek B+R, generujących wiedzę możliwą do wykorzystania w procesach produkcji czy zarządzania firmą.

Analizując motywy, dla których przedsiębiorstwa województwa opolskiego wprowadzają innowacje zauważa się, że są to przede wszystkim: potrzeba powiększenia rynku zbytu poprzez zdobycie nowych klientów (73%), a ponadto dorównanie konkurencji (54%), poprawa sytuacji finansowej firmy (53%)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> M.A. Waresa, op.cit., s. 43.

<sup>15</sup> Wszystkie dane statystyczne nieopisane innym źródłem, a dotyczące wszystkich badanych województw pochodzą z opracowania: J. Łapiński, *Innowacje w przedsiębiorstwach*, w: *Innowacyjność 2010*, PARP Warszawa 2010.

<sup>16</sup> *Raport: Badanie stanu innowacyjności opolskich MSP oraz aktywności i współpracy instytucji naukowo-badawczych pod kątem budowy systemu oceny wskaźnikowej na lata 2007-2013*

W opinii przedsiębiorców województwa opolskiego efektami wprowadzania innowacji są przede wszystkim: poprawa konkurencyjności firmy (74%) i zwiększenie wydajności pracy (72%). Pozyskanie nowych rynków jako efekt wdrażania innowacji dostrzega tylko około 50% przedsiębiorców, a najmniej wskazuje na zmniejszenie zużycia energii, zasobów produkcji (32%) oraz obniżenie ceny usługi lub produktu (30%)<sup>17</sup>.

Analiza kolejnych informacji statystycznych wskazuje, że w badanych województwach jednostki B+R, mimo dostrzegalnych pozytywnych konsekwencji, nie są popularnym partnerem we współpracy z przedsiębiorstwami. Wśród ogółu badanych przedsiębiorstw, które twierdziły, że nawiązują porozumienia o współpracy z zewnętrznymi instytucjami, tylko po 7% w województwach opolskim i świętokrzyskim, a zaledwie 4% w województwie lubuskim podało jako partnera jednostki B+R. Przeciętny dla kraju odsetek wskazań w tym aspekcie to 9%, co obrazuje, że skala współpracy między rozpatrywanymi podmiotami jest mniejsza niż przeciętnie w kraju. Podobnie niskie wskaźniki (od 1% do 2%) odnotowano w badanych województwach w zakresie współpracy z placówkami PAN, a także ze szkołami wyższymi: po 9% w województwach lubuskim i świętokrzyskim, a 16% w województwie opolskim. Najkorzystniej w tym zakresie kształtowała się sytuacja w województwie opolskim, jednakże uzyskiwane rezultaty wskazują na mały stopień powiązań między jednostkami B+R a przedsiębiorstwami. Można zatem przyjąć, że w badanych regionach jest niska aktywność w nawiązywaniu współpracy przedsiębiorstw z jednostkami B+R.

Wśród ogółu jednostek, które prowadzą badania naukowe, większość czyni to w ramach własnych struktur. Tylko po około 4,5% w regionach opolskim i świętokrzyskim, a 2,5% w regionie lubuskim nabyło prace rozwojowe z zewnątrz. Jest to kolejny przykład na zdiagnozowanie niskiego stopnia podejmowania współpracy między jednostkami B+R a sferą biznesu.

W przypadku województwa opolskiego wśród badanych przedsiębiorstw jako najczęstsze źródło innowacji wskazywano konferencje i prasę naukową, a w następnej kolejności – informacyjną sieć komunikacyjną<sup>18</sup>. Najniższe udziały wskazań wśród źródeł informacji o innowacyjności stanowiły uczelnie wyższe, instytuty naukowe oraz firmy konsultingowe. Sytuacja ta wskazuje, że wiedza podlegająca wymianie ma charakter publiczny i jej upowszechnianie zachodzi w niesformalizowany sposób. Jest to zjawisko typowe dla podażowego modelu przepływu wiedzy.

---

w ramach „Regionalnej strategii innowacji województwa opolskiego”, red. Ł. Mach, P. Bębenek, P. Burtny, OCRG, Opole 2009, s. 46.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> *Stan innowacyjności przedsiębiorstw Opolszczyzny. Wyniki badań monitoringowych*, PO, Opole 2006, s. 39.

Słaby stopień współpracy między jednostkami B+R a przedsiębiorstwami potwierdzają także badania źródeł pochodzenia wdrażanych innowacji. W grupie przedsiębiorstw, które opracowały nowe produkty dominują takie, które samodzielnie je stworzyły. Odsetek takich przedsiębiorstw w województwie opolskim wynosił 69%, lubuskim – 70%, a świętokrzyskim – 80%. Na współpracę z krajowymi instytucjami naukowymi w tym zakresie wskazało zaledwie 2% przedsiębiorstw w opolskim, 1% w świętokrzyskim i 0% w lubuskim. Przeciętnie w kraju udział ten był również mały, bo wynosił 1%, co oznacza, że nie tylko w badanych jednostkach istnieje problem aktywnego wykorzystania potencjału badawczo-rozwojowego. Bardzo podobnie sytuacja kształtowała się w przypadku źródeł pochodzenia innowacji procesowych wprowadzanych w przedsiębiorstwach. Spośród je wprowadzających 65-66% przedsiębiorstw, w każdej z badanych jednostek dokonywano tego własnymi siłami. Częstym źródłem nowych produktów i nowych procesów wprowadzanych przez przedsiębiorstwa były rozwiązania stosowane już w innych przedsiębiorstwach krajowych, co wskazuje na adaptacyjny charakter stosowanej wiedzy.

Badania dotyczące województwa opolskiego wskazują, że źródła wdrażanych innowacji w przedsiębiorstwach mają pochodzenie wewnętrzne, a w szczególności są to pomysły pracowników<sup>19</sup>. Waga takich wskazań wśród przedsiębiorstw niemal trzykrotnie dominowała nad pozostałymi wymienianymi źródłami. Wewnętrznym źródłem innowacji może być także wiedza pochodząca z pracy działu badawczo-rozwojowego w przedsiębiorstwie. Jednakże to źródło kreowania innowacji ma bardzo małe znaczenie, gdyż wartość wskazań na taką drogę rozwoju i unowocześniania produkcji osiągnęła poziom 0,03, przy założeniu, że 0 oznacza brak wskazań. Na równie niskim poziomie w przedsiębiorstwach województwa opolskiego kształtuje się wdrażanie innowacji w drodze zakupu licencji (0,02) czy zakupu technologii od instytucji naukowo-badawczych (0,06) bądź od innej firmy (0,11)<sup>20</sup>. Na uwagę zasługuje fakt, że zakup od innej firmy, choć jest mało znaczący, to jednak jest to dwukrotnie częstsza droga pozyskiwania nowych rozwiązań niż zakup bezpośrednio od placówek naukowo-badawczych. Oznacza to, że przedsiębiorcy preferują zakup sprawdzonego już dobra w celu jego zaadaptowania. Nie podejmują ryzyka związanego z zakupem jeszcze niesprawdzonego rozwiązania, a przede wszystkim droższego.

Podobnych wniosków dostarcza analiza głównych rodzajów usług świadczonych przez instytucje sektora B+R i otoczenia biznesu w województwie opolskim. Przedstawiciele jednostek B+R stwierdzili, że przedsiębiorstwa najczęściej zwracają się do nich z prośbą o organizację szkoleń i usług edukacyjnych (odpowiednio 10% i 13%). Badania naukowe jako rodzaj świadczonej usługi wskazu-

<sup>19</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 42.

ją na trzecim miejscu, choć jest to główne zadanie i podstawowy cel działania jednostek B+R. Ponadto do tychże jednostek zgłaszane jest zapotrzebowanie na usługi doradcze i informacyjne. W przypadku instytucji otoczenia biznesu zapotrzebowanie na badania naukowe kierowane do nich stanowią bardzo mały odsetek wskazań, bo zaledwie 2%. Należy jednak mieć na uwadze, że nie jest to podstawowe zadanie z zakresu działalności takich jednostek. Często formą współpracy przedsiębiorstw z tymi instytucjami są usługi szkoleniowe, doradcze, informacyjne, a zatem również dotyczące upowszechniania wiedzy o charakterze publicznym w nieformalny sposób. Analogicznych wyników badań dla województwa opolskiego dostarcza inne badanie dotyczące stanu innowacyjności opolskich MŚP<sup>21</sup>. Wynika z nich, że najczęstszym obszarem współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sektorem B+R w województwie opolskim są szkolenia i konsultacje (57,1%), drugie miejsce zajmuje realizacja projektów badawczo-wdrożeniowych (22,2%), a trzecie – opracowanie nowych technologii na zamówienie firmy (14,2%). Wskazane dane obrazują, że najczęściej dochodzi do przepływu wiedzy o charakterze publicznym i realizacji modelu podażowego między przedsiębiorstwami a jednostkami B+R w badanym regionie.

Informacją, na podstawie której można również wnioskować o sile powiązań, jest pozyskiwanie środków na działalność badawczo-rozwojową przez przedsiębiorstwa. Wśród małego odsetka środków pozyskiwanych na działalność badawczo-rozwojową, bo osiąganego w badanych jednostkach od 4% do 8%, każdorazowo ponad 75% stanowią środki wewnętrzne. Zakup wiedzy ze źródeł zewnętrznych osiąga również niskie wskaźniki, maksymalnie 2% w województwie opolskim. Można zatem zakładać, że przedsiębiorcy w badanych województwach w zakresie finansowania opracowywania oraz zakupu nowych rozwiązań technologicznych czy procesowych opierają się na własnych możliwościach finansowych.

Analiza przeznaczenia nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach według rodzajów działalności wskazuje, że największą część środków przedsiębiorstwa we wszystkich analizowanych województwach koncentrują na środki trwałe, w tym maszyny i urządzenia techniczne ogółem. Odsetek wielkości nakładów na działalność badawczo-rozwojową sięga 5%<sup>22</sup>.

Analiza działowa podejmowanych projektów innowacyjnych w województwie opolskim wskazuje, że w największym stopniu są realizowane przez gospodarkę (53%), instytucje pośredniczące (27%), a w najmniejszym przez jednostki B+R (20%)<sup>23</sup>. Podobnie kształtuje się kolejność tych dziedzin, lecz dys-

<sup>21</sup> *Raport: Badanie stanu innowacyjności opolskich MŚP...*

<sup>22</sup> Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [5.05.2012].

<sup>23</sup> *Analiza wdrażania RSI województwa opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych. Raport końcowy*, red. J. Działek, UNIREGIO, Kraków 2010, s. 102.

proporcje są znacznie większe w zakresie udziału w wartości projektów. Największe środki, bo aż 78% ich ogółu, wykorzystano w sferze gospodarki, 18% wśród instytucji pośredniczących, a zaledwie 3% w sektorze B+R. W przestrzeni województwa opolskiego uczestnikami międzynarodowych projektów naukowo-badawczych były przede wszystkim uczelnie wyższe i inne jednostki B+R zlokalizowane w Opolu i Kędzierzynie – Koźlu. Ponadto uczestnikami były także przedsiębiorstwa i inne podmioty zlokalizowane w wymienionych już miastach oraz Nysie, Brzegu, Namysłowie i Ozimku.

Kolejnym aspektem, rozpatrywanym na potrzeby niniejszego opracowania, jest rozmieszczenie jednostek należących do sfery B+R w badanych województwach. Analizę rozmieszczenia przeprowadzono dla jednostek zarejestrowanych w systemie REGON, przyporządkowanych do sektora usług sekcji M – działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Uwzględniono jednostki działów 70 – działalność firm centralnych, doradztwo związane z zarządzaniem, 71 – działalność w zakresie architektury i inżynierii, badania i analizy techniczne, 72 – badania naukowe i prace rozwojowe, 74 – pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, a ponadto dział 58 sekcji J – informacja i komunikacja – w tym: działalność wydawnicza, dział 90 sekcji R – działalność bibliotek, archiwów, muzeów i pozostała działalność związana z kulturą – w tym: działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką. W zakresie wszystkich wskazanych działalności gospodarczych, bez względu na liczbę podmiotów go tworzących, rozmieszczenie przyjmuje bardzo podobny charakter. Wyraźnie zauważalna jest koncentracja tych jednostek w ośrodku centralnym każdego z województw i tak zwanych ośrodkach subregionalnych. W przypadku województwa opolskiego są to: Opole, Kędzierzyn-Koźle, Brzeg, a także Nysa, Kluczbork, Strzelce Opolskie i Ozimek. W województwie lubuskim są to przede wszystkim: Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra, a ponadto Słubice, Krosno Odrzańskie, Nowa Sól i Żary. W przestrzeni regionu świętokrzyskiego koncentracja ta występuje głównie w Kielcach, a ponadto w Skarżysku Kamiennej, Ostrowcu Świętokrzyskim, Starachowicach, Sandomierzu. Na uwagę zasługuje również fakt występowania najważniejszych jednostek B+R w ośrodkach centralnych badanych województw. W każdym z miast stołecznych zlokalizowane są uczelnie i szkoły wyższe, tworząc główne regionalne centra akademickie. Ponadto w Opolu funkcjonuje park technologiczny, Centrum Transferu Innowacji, Inkubator Przedsiębiorczości, w Zielonej Górze – Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii, w Kielcach – dwa centra transferu technologii. Wśród innych miast skupiających jednostki B+R są: Namysłów (Namysłowskie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych), Żary (Fundacja Przedsiębiorczości, Inkubator Przedsiębiorczości), Bytom (Odrzański Inkubator Przedsiębiorczości), Ostrowiec Świętokrzyski (Ostrowiecki Inkubator Przedsiębiorczości). Zauważa się, że strefa koncentracji jednostek B+R w wymienionych województwach powstaje wokół wskazanych

ośrodków miejskich, tworząc rozrastające się pierścieniowo sfery koncentracji, a ponadto wzdłuż ciągów komunikacyjnych istotnych dla rozwoju i spójności każdego z badanych regionów. Uogólniając obrazy koncentracji w omawianych województwach, można przyjąć, że przestrzenna struktura rozmieszczenia jednostek B+R przyjmuje charakter węzłowy, dążąc do ukształtowania układów węzłowo-pasmowych. W podobnym układzie ukształtowana jest struktura gospodarcza każdego z regionów.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone badania można stwierdzić, że przepływ między jednostkami B+R a przedsiębiorstwami w badanych regionach cechuje się dominacją wiedzy o charakterze publicznym, powiązań nieformalnych, podażowego modelu transferu wiedzy. Należy zatem przyjąć, że w badanych regionach zaznacza się niski, słabo sformalizowany poziom współpracy jednostek B+R z przedsiębiorstwami, a sfera badawczo-rozwojowa wymaga wsparcia w zakresie powiązania z biznesem. Ponadto w badanych województwach występuje korelacja przestrzenna w zakresie rozmieszczenia działalności naukowej i gospodarczej. Struktura przestrzenna aktywności innowacyjnej podmiotów gospodarczych nawiązuje do struktury przestrzennej regionów, przyjmując układ węzłowo-pasmowy. Badania wskazują, że transfer wiedzy w regionach o niskim potencjale gospodarki innowacyjnej jest nadal niewystarczający, aby funkcjonujące w nich jednostki B+R pełniły swoją misję i oddziaływały na dynamikę i poziom rozwoju gospodarczego oraz stymulowały rozwój gospodarki opartej na wiedzy.

#### Literatura

- Analiza wdrażania RSI województwa opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych, Raport końcowy*, red. J. Działek, UNIREGIO Kraków 2010.
- Chądzyńska E., *Kreatywność dużych miast w Polsce na tle tendencji światowych*, „Studia Miejskie” 2010, t. 1.
- Klasik A., *Przemysły kreatywne oparte na nauce i kulturze*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach” 2009.
- Dolińska M., *Innowacje w gospodarce opartej na wiedzy*, PWE, Warszawa 2010.
- Gaczek W.M., *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich*, „Studia KPZK PAN” 2009, t. CXVIII.
- Mamica Ł., *Jednostki badawczo-rozwojowe w polskiej polityce innowacyjnej*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007.
- Pomykalski A., *Zarządzanie Innowacjami*, WN PWN, Warszawa 2001.



Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

*Raport: Badanie stanu innowacyjności opolskich MSP oraz aktywności i współpracy instytucji naukowo-badawczych pod kątem budowy systemu oceny wskaźnikowej na lata 2007-2013 w ramach „Regionalnej strategii innowacji województwa opolskiego”*, red. Ł. Mach, P. Bębenek, P. Burtny, OCRG, Opole 2009.

*Stan innowacyjności przedsiębiorstw Opolszczyzny. Wyniki badań monitoringowych*, PO, Opole 2006.

Stawasz E., *Innowacje a mała forma*, Wyd. UŁ, Łódź 1999.

Waresa M.A., *Formy i metody powiązań nauki i biznesu*, w: *Transfer wiedzy z nauki do biznesu – doświadczenia regionu Mazowsza*, red. M.A. Waresa, SGH, Warszawa 2007.

*Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.*, MNI, Warszawa 2004.



**Piotr Szamrowski**  
**Adam Pawlewicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **Rola lokalnych grup działania w rozwoju obszarów wiejskich na terenie województwa warmińsko-mazurskiego**

***Streszczenie.** W artykule było przedstawiono rolę Lokalnych Grup Działania we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Wnioski i zalecenia na przyszłość sformułowano na podstawie analizy działalności Lokalnych Grup Działania funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. Podsumowując wstępne spostrzeżenia dotyczące funkcjonowania LGD w obecnym okresie programowania na Warmii i Mazurach, podkreślono, że ich wkład w rozwój obszarów wiejskich może być bardzo duży. Podejście „Leader” w LGD funkcjonujących na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego wdrażane jest w różnym stopniu. Zwrócono uwagę na to, aby w proces realizacji lokalnej strategii rozwoju (LSR) angażowały się na równych prawach wszystkie trzy sektory: publiczny, gospodarczy i społeczny.*

***Słowa kluczowe:** Leader, Lokalne Grupy Działania, obszary wiejskie, rozwój*

### **1. Wprowadzenie**

Obecnie polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce realizowana jest poprzez *Program rozwoju obszarów wiejskich*<sup>1</sup>, który obejmuje 4 osie priorytetowe, tj. poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (tzw. oś gospodarcza), poprawę środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (tzw. oś środowiskowa), jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (tzw. oś

---

<sup>1</sup> *Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa 2011, s. 429.

społeczna) oraz oś „Leader”. Autorzy artykułu koncentrują się na osi czwartej, związanej z wdrażaniem programu „Leader”. W artykule przedstawiono poziom realizacji programu w obecnym okresie jego funkcjonowania oraz jego rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Wnioski sformułowano na podstawie analizy działalności LGD funkcjonujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

„Leader” jest innowacyjnym podejściem w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich i oznacza, tłumacząc z języka francuskiego, „powiązanie działań z zakresu rozwoju wsi”. Jak sugeruje nazwa, jest to sposób na mobilizowanie lokalnych społeczności wiejskich do realizowania rozwoju wsi, a nie stały zestaw środków do realizacji<sup>2</sup>. Program „Leader” jest podejściem przekrojowym, umożliwiającym realizowanie i wdrażanie celów przede wszystkim osi 3, dotyczących podniesienia jakości życia na obszarach wiejskich. „Leader” jest podejściem do rozwoju obszarów wiejskich, polegającym na oddolnym opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego<sup>3</sup>. Przedstawiciele ci tworzą tzw. lokalną grupę działania – partnerstwo międzysektorowe, które samodzielnie wybiera projekty, a ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii. Działania własne Lokalnych Grup Działania (LGD), służące właściwemu funkcjonowaniu LGD, nabywaniu umiejętności oraz aktywizacji prowadzonej na obszarze LGD stanowią około 20% środków osi 4, natomiast wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (LSR), realizujących cele osi 3 – około 80% środków. Oba kierunki są komplementarne i ważne, dlatego też konieczne jest zbudowanie potencjału Lokalnych Grup Działania tak, by mogły one skutecznie realizować lokalne strategie rozwoju i przyczynić się do realizacji celów osi 3. Ze względu na wymiar finansowy, wdrażanie lokalnych strategii będzie miało w długim okresie rosnące znaczenie na obszarze całego kraju.

Podstawowe cechy podejścia „Leader” realizowane przez LGD to<sup>4</sup>:

- lokalne strategie rozwoju dla danego obszaru,
- lokalne partnerstwo publiczno-prywatne,
- oddolne podejście,
- zintegrowane podejście,

---

<sup>2</sup> *Praktyczne aspekty programu LEADER w województwie zachodniopomorskim*, red. B. Kryk, WNUS, Szczecin 2011, s. 72.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 138, poz. 868.

<sup>4</sup> A. Dmitruk, *Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013*, MRiRW, Warszawa 2007, s. 37.

- innowacyjność,
- tworzenie sieci partnerstw lokalnych,
- współpraca.

Wymienione cechy podejścia „Leader”, zwłaszcza jego oddolny charakter doskonale wpisują się w koncepcję tzw. teorii regionalnego rozwoju endogenicznego, która na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie dominuje w próbach wyjaśniania zjawisk związanych z rozwojem regionalnym i lokalnym.

W ramach programu „Leader” prowadzone są następujące działania:

- wdrażanie lokalnych strategii rozwoju,
- wdrażanie projektów współpracy,
- funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Działanie *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* przewiduje przyznawanie pomocy na operacje działań osi 3 („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” i „Odnowa i rozwój wsi”) na zasadach określonych w rozporządzeniach do tych działań, oraz na operacje, które nie kwalifikują się do przyznania pomocy w ramach działań osi 3, ale przyczyniają się do osiągnięcia celów osi 3. Wnioski aplikacyjne składane w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” dotyczyć mogą<sup>5</sup>:

- różnicowania w kierunku działalności nierolniczej,
- tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw,
- odnowy i rozwoju wsi,
- małych projektów.

## 2. Wyniki badań

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonuje 14 Lokalnych Grup Działania, które otrzymały dofinansowanie na realizację lokalnych strategii rozwoju, tj.: LGD „Razem Silniejsi”, LGD „Barcja”, LGD „Brama Mazurskiej Kra-

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 200, poz. 1442; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 128, poz. 822; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 139, poz. 883.

iny”, LGD „Ziemia Lubawska”, Stowarzyszenie Łączy nas Kanał Elbląski LGD w Elblągu, Związek Stowarzyszeń „Kraina Drwęcy i Pasłęki”, LGD „Mazurskie Morze”, Stowarzyszenie LGD „Lider w EGO”, Fundacja LGD Partnerstwo dla Warmii, LGD „Warmiński Zakątek”, LGD Wysoczyzna Elbląska, LGD Stowarzyszenie „Południowa Warmia”, Związek Stowarzyszeń na rzecz Rozwoju Gmin Północnego Obszaru Wielkich Jezior Mazurskich, Stowarzyszenie Społecznej Samopomocy LGD w Ciechanowie (LGD międzywojewódzkie z siedzibą na terenie województwa mazowieckiego).

Pierwszą kluczową kwestią w określeniu wpływu LGD na rozwój obszarów wiejskich jest ich budżet. Uzależniony on jest od liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na jej terenie na dzień 31 grudnia 2006 r. i kwoty 148 zł. Zależność jest więc bardzo prosta – im więcej mieszkańców na danym obszarze, tym większy budżet. W województwie warmińsko-mazurskim, w którym zameldowanych było nieco ponad 100 tys. osób, największym budżetem dysponowała Lokalna Grupa Działania „Brama Mazurskiej Krainy”. Dysproporcje w budżetach są dość duże, wspomniane LGD dysponowało środkami finansowymi w kwocie ponad 15 mln zł na cały okres programowania, natomiast LGD „Silniejsi Razem” miało zaledwie 1,5 mln zł. Oczywiście tworzenie zbyt dużych LGD i zwiększanie w ten sposób ich środków finansowych ma swoje ograniczenie w przepisach dotyczących tworzenia LGD. Zgodnie z nimi lokalne strategie rozwoju powinny być realizowane na obszarze liczącym od 10 tys. mieszkańców do 150 tys. mieszkańców. Średnio Lokalne Grupy Działania funkcjonujące na terenie województwa warmińsko-mazurskiego obejmowały obszar, na którym zameldowane było 60 315 osób. Jako że jedną z podstawowych zasad podejścia „Leader” jest spójność przestrzenna, historyczna, kulturowa, geograficzna i przyrodnicza obszaru, którego dotyczy lokalna strategia rozwoju, to sztuczne tworzenie dużych LGD może przeczyć tej zasadzie. Można jednak przyjąć założenie, że im więcej osób na danym obszarze, tym większe szanse na rozwijanie inicjatyw obywatelskich i integracji społecznej, a także możliwość lepszego wykorzystania powstałych w wyniku działań LGD obiektów, czy to kulturalnych, czy sportowo-rekreacyjnych.

Łączna kwota posiadanych środków finansowych w następnej kolejności dzielona była pomiędzy trzy komponenty programu, zgodnie z następującymi założeniami:

- 116 zł – dla komponentu „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” („Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” + „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” + „Odnowa i rozwój wsi” + „Małe projekty”),
- 3 zł – dla komponentu „Wdrażanie projektów współpracy”,
- 29 zł – dla komponentu „Funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności, aktywizacja”.

Lokalne Grupy Działania składają się z przedstawicieli trzech sektorów, tj. sektora publicznego, sektora społecznego i sektora gospodarczego (partnerstwo trójsektorowe). Zdecydowaną większość w LGD na Warmii i Mazurach stanowili reprezentanci sektora społecznego, a najczęściej jako przedstawiciele tego sektora występowały mieszkańcy danego obszaru (osoby fizyczne). Natomiast w strukturze sektora publicznego partnerami były przeważnie gminy. Z kolei sektor gospodarczy reprezentowany był głównie przez przedsiębiorstwa i spółdzielnie. Trzeba wyraźnie podkreślić, że rozwój współpracy tych trzech sektorów jest jednym z największych pozytywów wdrażanej 4. osi w ramach PROW 2007-2013. Do tej pory na terenach wiejskich nie obserwowano tak intensywnej współpracy przedstawicieli tych sektorów. Sam fakt powstania instytucji współpracy na poziomie lokalnym, niezależnym od potencjału administracyjnego samorządu, należy oceniać pozytywnie. Odpowiedzialność za rozwój konkretnego obszaru nie leży już teraz w gestii tylko i wyłącznie władz samorządowych, pojawił się nowy podmiot – Lokalne Grupy Działania. Kolejną zaletą współpracy tych trzech sektorów jest wzrost zainteresowania wśród mieszkańców rozwojem obszaru działania Lokalnych Grup Działania i zainteresowanie ich odpowiedzialnością za kondycję terenu, na którym mieszkają. Mieszkańcy danego obszaru mogą aktywnie uczestniczyć w tworzeniu lokalnych strategii rozwoju, wdrażanych później przez Lokalne Grupy Działania. Nastąpił więc wyraźny wzrost aktywności mieszkańców oraz zwiększyła się liczba podejmowanych przez nich inicjatyw społecznych i ekonomicznych. Opracowanie strategii skutkuje również tym, że do instytucji działających na terenach wiejskich wprowadzono planowanie rozwoju w perspektywie wieloletniej.

Trzeba też zwrócić uwagę na pewną negatywną tendencję obserwowaną w Lokalnych Grupach Działania funkcjonujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Decyzje podejmowane przez organy LGD są wyraźnie zdominowane przez sektor publiczny, reprezentowany głównie przez gminy. Samorządy zamiast realizować inicjatywę „Leader”, zdobywają pieniądze na inwestycje i działania, którymi i tak muszą się zajmować zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym. Autorom niniejszego artykułu trudno jest zrozumieć, dlaczego tak istotna część środków finansowych, jakimi dysponują LGD, przeznaczana jest na inwestycje typu: budowa chodników czy oświetlenia ulicznego, które nie powinny być realizowane w ramach wdrażanych lokalnych strategii rozwoju. Kolejną negatywną konsekwencją dużego uzależnienia od sektora samorządowego w strukturze LGD, obserwowaną w województwie warmińsko-mazurskim, jest to, że w wielu z nich zatrudniane są osoby wskazane przez wójtów i burmistrzów, co niekoniecznie świadczyć musi pozytywnie o ich kompetencjach. Ponadto w LGD, uzależnionych od samorządów, strategie opracowywane są tak, by były realizowane cele samorządów, ale nie cele wynikające z analiz i konsultacji z mieszkańcami. Można posunąć się wręcz do stwierdzenia, że w LGD, w któ-

rych dominują samorządy, ustala się z góry, który samorząd dostanie środki i ile, a następnie przygotowuje się projekty „pod” z góry ustalone kwoty. Projekty te najczęściej nie mają nic wspólnego z opracowaną LSR.

W badaniach przeanalizowano również strukturę celów sformułowanych we wszystkich Lokalnych Grupach Działania funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. Uzyskane wyniki wskazują na zbyt wielkie ograniczenie autonomii LGD w ustalaniu celów strategii i w wyborze projektów. We wszystkich 14 dokumentach znalazły się informacje odnośnie do specyficznych uwarunkowań historycznych, przyrodniczych, kulturowych i geograficznych obszaru objętego strategią. Podkreślenie specyfiki obszaru rzadko miało odzwierciedlenia w sformułowanych celach LSR. Cele we wszystkich dokumentach strategicznych były bardzo podobne. Dotyczyły takich elementów, jak: poprawa wizerunku obszaru i poprawa jakości życia mieszkańców, efektywne wykorzystanie potencjału obszarów wiejskich, zwłaszcza w sferze turystycznej, budowa kapitału społecznego na obszarach wiejskich oraz rozwój współpracy w regionie i współpracy międzyregionalnej. Ze względu na dużą różnorodność obszaru, na którym funkcjonują LGD, zwłaszcza w sferze kulturowej i przyrodniczej, tak duże podobieństwo celów jest nienaturalne. A przecież jednym z wyróżników podejścia „Leader” jest innowacyjność postrzegana w wymiarze lokalnym i polegająca na zastosowaniu pomysłów i rozwiązań znanych gdzie indziej, jednak mających nowatorski charakter na danym terenie, na nowatorskim wykorzystaniu lokalnych zasobów, na rozwoju nowych rodzajów usług lub produkcji, na nowych sposobach angażowania lokalnej społeczności w proces rozwoju. Liczba takich projektów w analizowanych dokumentach była bardzo mała i ograniczała się np. do organizacji imprez kulturalnych, festiwali, organizacji konkursów wiedzy o regionie, wspierania zespołów folklorystycznych i artystycznych, otwierania muzeów, odtworzenia starych zawodów, sztuki rzemieślniczej, budowy ścieżek rowerowych i pieszych, budowy przystani (rzeki, jeziora), rewitalizacji istniejących ośrodków wypoczynkowych, rekreacyjnych, budowy i modernizacji obiektów sportowych (boiska, hale), ekoturystyki, rozwoju działalności świetlic wiejskich, organizacji spotkań integracyjnych dla mieszkańców, organizacji imprez o charakterze rozrywkowym (dożynki, turnieje miejscowości) i promocji produktów regionalnych. Działania takie wskazywane były we wszystkich dokumentach. Brakowało w nich nowatorskiego podejścia, a przynajmniej ukierunkowania strategii na konkretną wiązkę celów związanych np. ze wspieraniem działań przedsiębiorczych na danym obszarze i przeznaczeniem większości środków właśnie na finansowanie takich przedsięwzięć. Otrzymano dokumenty, w których dominowała mnogość celów o dużym poziomie ogólności, bez wyraźnego ukierunkowania. Taki stan rzeczy może wynikać z faktu, że autorzy poszczególnych strategii w wielu przypadkach rodzaje działań w strategii, kategorie beneficjentów i kosztów kwalifikowalnych zmuszeni byli dopasować do ogólnych ustaleń sformułowanych przez



Instytucje Zarządzające (IZ), tak aby strategia mogła w ogóle uzyskać dofinansowanie. Ponadto LGD mogą wspierać jedynie projekty mieszczące się w ramach standardowych działań, przewidzianych w *Krajowym Programie Operacyjnym*, albo tylko działań osi 3. W wyniku tych ograniczeń lokalne strategie rozwoju są – zdaniem autorów – zbyt silnie zdeterminowane przez decyzje „odgórne”, a zbyt mało przez potrzeby i inicjatywy „oddolne”.

W badaniach dużo uwagi poświęcono sposobowi wydatkowania środków finansowych będących w posiadaniu Lokalnych Grup Działania. Są one dzielone na cztery grupy przedsięwzięć, tj. różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, odnowa i rozwój wsi oraz małe projekty. Zgodnie z założeniami do programu, Lokalne Grupy Działania muszą przeznaczyć co najmniej 10% środków na każdą grupę przedsięwzięć. Na podstawie wyników badań można zauważyć, że w przypadku grupy przedsięwzięć związanych z tworzeniem i rozwojem przedsiębiorstw, aż w 10 Lokalnych Grupach Działania jej udział wynosił ustawowe 10% bądź tylko nieznacznie przekraczał tę wartość. Jedynie w przypadku LGD „Brama Mazurskiej Krainy” wynosił niecałe 20%. Co za tym idzie, liczba złożonych projektów mających na celu wspieranie postaw przedsiębiorczych wśród mieszkańców zamieszkujących obszar funkcjonowania Lokalnych Grup Działania jest wysoce niezadowolający. Taki stan rzeczy może być spowodowany kilkoma czynnikami. Przede wszystkim, o czym już wzmiankowano, LGD działające na terenie województwa warmińsko-mazurskiego są zdominowane przez sektor publiczny reprezentowany przez samorząd. A zatem rozdział środków finansowych wyraźnie faworyzuje ten sektor. Ponadto bariery w dofinansowaniu tego rodzaju projektów związane są: z koniecznością wniesienia wkładu własnego przez beneficjenta (50% kosztów kwalifikowanych), trudnościami w przygotowaniu wniosków aplikacyjnych (brak szkoleń i warsztatów dla mieszkańców w zakresie przygotowywania wniosków) czy słabym przepływem informacji z biura LGD. Przedsiębiorcy zwracają również uwagę na bariery administracyjne, związane zwłaszcza z długim rozpatrywaniem wniosków aplikacyjnych. Zgodnie ze schematem składania wniosków o dofinansowanie, biuro LGD odpowiada jedynie za ocenę zgodności wniosku z LSR i lokalnymi kryteriami. Następnie wniosek jest przekazywany do samorządu województwa, w którym podlega dalszej ocenie formalnej i merytorycznej. Jest to zjawisko na tyle niepokojące, że oznacza odejście od oddolnego podejścia typowego dla programu „Leader”. Decyzje o tym, które elementy (projekty) realizacji LSR mają być realizowane, a które nie, nie powinny być bowiem ustalane poza jej obszarem. Co istotne nie we wszystkich krajach, w których wdrażany jest program „Leader”, występuje podobna sytuacja.

Modele przyjęte w poszczególnych krajach różnią się od siebie pod względem roli przypisanej Lokalnym Grupom Działania i stopnia ich autonomii. Niektóre LGD mają pełne możliwości wsparcia beneficjentów, tj. dokonują zarówno

wyboru projektu, jak i jego zatwierdzenia (zawarcie umowy z beneficjentem) oraz płatności. Inne grupy nie wykonują samodzielnie płatności (zajmuje się tym Agencja Płatnicza – AP), a jeszcze inne mają tylko za zadanie przeprowadzić wybór projektów, podczas gdy akceptacja i płatność leżą w gestii IZ lub AP. Autorzy niniejszego artykułu opowiadają się za większą autonomią LGD, gdyż na samo ich funkcjonowanie przeznaczane jest 15% łącznego budżetu. Obecnie zakres decyzyjny, jakimi dysponują obecnie LGD, nie uzasadnia tak dużego budżetu na to działanie (w większości LGD na Warmii i Mazurach uwzględniono maksymalny poziom finansowania na to działanie).

Niewątpliwie konieczne wydaje się przeprowadzenie szerszych badań w tym zakresie, które skierowane byłyby na wnioskodawców projektów, po to aby mogli wskazać najistotniejsze bariery w aplikowaniu o środki finansowe. Sytuacja, w jakiej środki, którymi dysponuje LGD, przeznaczone są w tak niewielkim stopniu na wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, jest w dłuższym okresie nie do zaakceptowania.

Bardzo podobne rezultaty uzyskano w przypadku przedsięwzięć związanych z różnicowaniem w kierunku działalności nierolniczej. Tutaj również w przypadku aż 12 Lokalnych Grup Działania udział środków finansowych przeznaczonych na przedsięwzięcia w tym zakresie nie przekraczał ustawowego minimum. Co niepokojące, podobne rezultaty badań uzyskano w innych LGD funkcjonujących poza województwem warmińsko-mazurskim. Jest to więc tendencja ogólnokrajowa.

Zdecydowanie najwięcej środków finansowych Lokalne Grupy Działania przeznaczają na przedsięwzięcia związane z odnową i rozwojem wsi. Tylko w przypadku jednego LGD więcej środków finansowych przeznaczonych było na realizację małych projektów. Co istotne, w ponad 95% przypadków wnioskodawcą był samorząd gminny, pozostałe kilka procent dotyczyło parafii, jako wnioskodawców projektów. Pokazuje to jak bardzo LGD są zdominowane przez samorząd.

W przypadku małych projektów udział środków finansowych na ich realizacji waha się od 15% do 45%. Zróżnicowanie jest dość duże. Średnio dla województwa warmińsko-mazurskiego udział środków finansowych przeznaczonych na te przedsięwzięcia wynosi niecałe 31%. Duże zainteresowanie potencjalnych beneficjentów tą grupą przedsięwzięć należy oceniać bardzo pozytywnie. Małe projekty są wyrazem oddolnej inicjatywy, najlepiej aktywizują społeczność lokalną i pozwalając partycypować w rozwiązywaniu problemów. Uaktywniają społeczność lokalną, dają poczucie wspólnoty, przynależności i integrują mieszkańców. Realizacja małych projektów realizuje cele określone w LSR, zwłaszcza jeżeli chodzi o poprawę jakości życia i różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej. W przypadku małych projektów wnioskodawcą też najczęściej był samorząd gminny bądź jego jednostki, jednakże dominacja tego sektora nie była

już tak wyraźna. W przypadku niecałych 47% wnioskodawcą projektu był samorząd gminny lub jego jednostki, np. gminne ośrodki kultury.

Oprócz środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, część z nich przeznaczona jest na funkcjonowanie LGD (maksimum 15% budżetu, we wszystkich LGD w województwie taką wartość przyjęto), nabywanie umiejętności i aktywizację (iloczyn kwoty 29 zł i liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na dzień 31 grudnia 2006 r.) oraz wdrażanie projektów współpracy (iloczyn kwoty 3 zł i liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na dzień 31 grudnia 2006 r.). Projekty, te oprócz funkcjonowania LGD, w budżecie nie odgrywają znaczącej roli i trudno przypuszczać, żeby ta sytuacja zmieniła się w najbliższej przyszłości.

### 3. Podsumowanie

Wydaje się, że wpływ Lokalnych Grup Działania na rozwój obszarów wiejskich jest duży. Można zastanawiać się, czy podejście „Leader” powinno ograniczać się tylko do poprawy jakości życia i różnicowania dochodów na obszarach wiejskich, czy też powinno umożliwić całościowe podejście do lokalnych problemów, w tym obejmować także działania adresowane do rolników. Konkludując, nasuwają się następujące wnioski. Wydaje się, że ze względu na niezbyt duże środki finansowane, jakimi dysponują LGD, liczba celów które mają realizować powinna być w nowym okresie programowania zmniejszona. Trzeba wyraźnie podkreślić, że potencjał programu będzie ograniczony ze względu na wyraźną dominację sektora publicznego w decyzjach podejmowanych przez organ decyzyjny LGD. Konieczne jest także uproszczenie procedur i ograniczenie biurokracji, większe zaufanie do lokalnych społeczności, a także większa elastyczność w dysponowaniu środkami przez LGD.

### Literatura

- Dmitruk A., *Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013*, MRiRW, Warszawa 2007.
- Praktyczne aspekty programu LEADER w województwie zachodniopomorskim*, red. B. Kryk, WNUS, Szczecin 2011.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 139, poz. 883.

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 200, poz. 1442.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 128, poz. 822.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 138, poz. 868.

**Magdalena Śliwa**

Uniwersytet Opolski

## **Współczesne problemy przestrzenne śródmieścia na przykładzie Opola**

***Streszczenie.** W artykule opisano problematykę zagospodarowania przestrzennego w jednej z najcenniejszych przestrzeni miasta, czyli w zabudowie śródmiejskiej. Autorka analizuje konflikty społeczno-przestrzenne oraz źródła ich powstawania. Przykładowym miastem, dla którego podjęto badania, jest Opole – założono, że podobne problemy występują również w innych polskich miastach. Po zdiagnozowaniu najistotniejszych problemów występujących w zagospodarowaniu i funkcjonowaniu śródmieścia wskazano najważniejsze zadania, których należy się podjąć w celu ratowania tej niezwykle wartościowej przestrzeni miasta. Celem nadrzędnym jest zatem uporządkowanie i atrakcyjne zagospodarowanie przestrzeni, wprowadzenie ład przestrzennego, a przede wszystkim poprawa jakości życia mieszkańców tej części miasta.*

***Słowa kluczowe:** śródmieście, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, ład przestrzenny, konflikty społeczno-przestrzenne*

### **1. Wprowadzenie**

Śródmieścia miast są bardzo ważnymi obszarami skupiającymi uwagę wszystkich mieszkańców, lokalizującymi wiele ważnych obiektów szeroko pojętych usług, cennymi ze względów historycznych i będącymi miejscem życia znacznej części społeczeństwa. Tadeusz Tołwiński zauważył, że intensywny, bezplanowy rozwój miasta prowadzi do utraty przez mieszkańców podstawowych warunków egzystencji, gdyż mieszkania zostają pozbawione ziemi, po-

wietrza i słońca<sup>1</sup>. Gęstość zaludnienia w śródmieściu jest duża, przestrzeń ograniczona, a grunt drogi. Z centrum miasta identyfikują się przeważnie wszyscy mieszkańcy, nie tylko ci, którzy w nim mieszkają. Niezależnie od trudu, jaki należy włożyć w celu rozwiązania problemów śródmiejskich, warto podejmować próbę, ponieważ cena za zaniedbanie tych obszarów jest wysoka. Narastające konflikty społeczne, pogarszające się warunki życia powodują, że część mieszkańców opuszcza obszary śródmiejskie. Wymierające centra miast stanowią przykry widok, tym bardziej że w tym samym czasie życie miasta przenosi się do osiedli i centrów handlowych zlokalizowanych zwykle w strefach podmiejskich.

Zagadnienia związane z uporządkowaniem śródmieść polskich miast są nie tylko aktualne, ale też bardzo potrzebne w dobie współczesnych przemian przestrzennych. Coraz więcej miast, przywiązując uwagę do efektywnego wykorzystania obszaru, poprawy estetyki i warunków życia mieszkańców, podejmuje różnego rodzaju inicjatywy, opracowuje dokumenty strategiczne, programy rewitalizacyjne itp. Problematyka jest aktualna i dobrze znana w środowisku urbanistów. Niestety uporządkowanie przestrzeni i rozwiązanie konfliktów, które narastały przez wieki nie jest zadaniem łatwym. Akty prawne nie przyczyniają się do skutecznej odnowy, ochrony i uporządkowania obszarów śródmiejskich. Do tego wszystkiego dochodzą uwarunkowania społeczne, a w nich mieszkańcy śródmieść, którym należy zapewnić warunki życia na odpowiednim poziomie, a którym często trudno jest zrozumieć, że śródmieście to szczególnie obszar miasta i jego zagospodarowanie nie może być przypadkowe, chaotyczne, o niskim standardzie.

## 2. Śródmieście – delimitacja obszaru

Wielu autorów podejmowało już próbę zdefiniowania śródmieścia, określenia jego granic albo cech charakterystycznych. Według Kazimierza Wejcherta, dzielnice śródmiejskie wyróżniają się w strukturze miasta podobnie jak rynek czy dzielnice peryferyjne, chociaż wyrastają one bez wyraźnej granicy z tła zabudowy mieszkalno-usługowej<sup>2</sup>. Jan Maciej Chmielewski śródmieściem określa historycznie wyodrębniony obszar, usytuowany w środku układu komunikacyjnego, charakteryzujący się intensywną, zwartą i wielofunkcyjną zabudową, z wyraźną przewagą usług. Podkreśla również, że jest to największe skupisko miejsc pracy<sup>3</sup>.

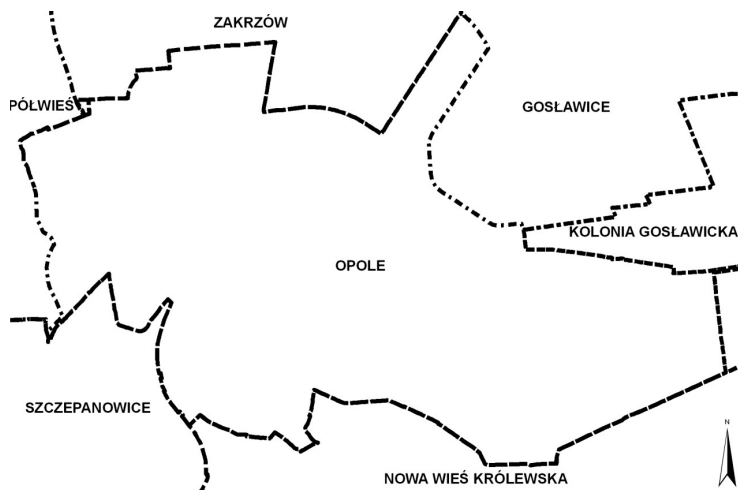
<sup>1</sup> T. Tołwiński, *Urbanistyka tom II. Budowa miasta współczesnego*, Księgarnia i Dom Wydawniczy TEM, Warszawa 1948.

<sup>2</sup> K. Wejchert, *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Arkady, Warszawa 1984.

<sup>3</sup> J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Wyd. PW, Warszawa 2010.

Natomiast zapisy aktów prawnych ograniczają się jedynie do podania definicji zabudowy śródmiejskiej, określając ją jako zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnego śródmieścia, który to obszar stanowi faktyczne lub przewidziane w planie miejscowym centrum miasta lub dzielnicy miasta<sup>4</sup>.

W praktyce precyzyjne określenie granic obszaru śródmiejskiego nie jest łatwe, tym bardziej że struktura funkcjonalno-przestrzenna miast nie zawsze jest tak czytelna. Obręby geodezyjne również nie są w tym przypadku pomocne, gdyż najczęściej nie uwzględniają cech charakterystycznych zabudowy i wynikają np. z przesłanek historycznych, dawnych podziałów administracyjnych. O potrzebie jednoznacznego wyznaczenia granic śródmieścia można się przekonać podczas opracowywania wszelkich dokumentów, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wszelkiego rodzaju analiz i dokumentów statystycznych.

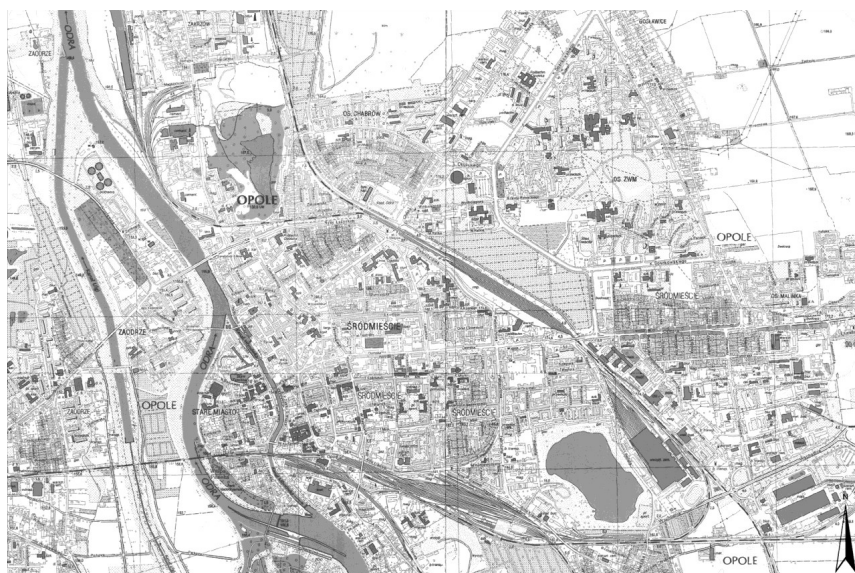


Rysunek 1. Śródmieście Opola – obręb geodezyjny według mapy administracyjnej

Źródło: [www.mapy.opolskie.pl](http://www.mapy.opolskie.pl) [5.07.2012].

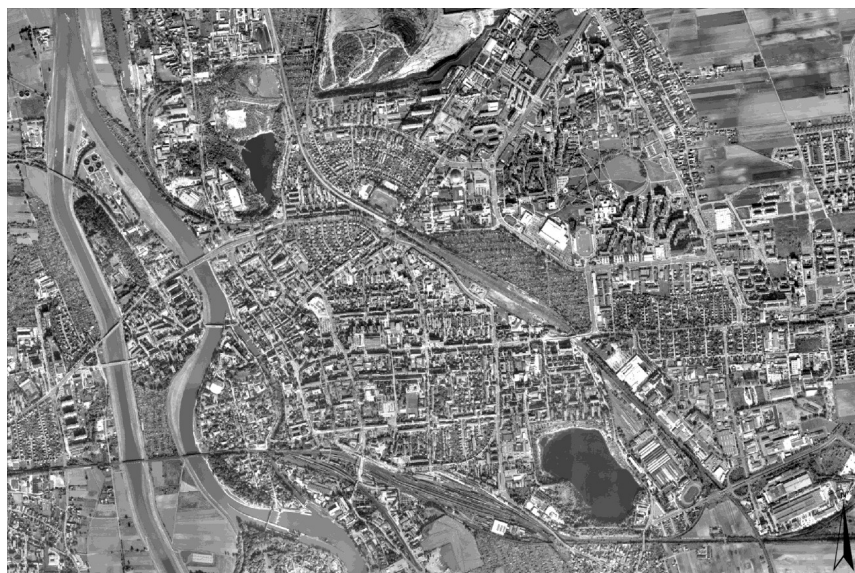
J.M. Chmielewski zauważa, że śródmieścia są łatwo rozpoznawalne dzięki charakterystycznemu układowi urbanistycznemu oraz zabudowie polecając jednocześnie trzy metody delimitacji obszarów śródmiejskich: fizjonomiczną, funkcjonalną i historyczno-geograficzną. Metoda fizjonomiczna powinna polegać na

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn. zm.



Rysunek 2. Śródmieście Opola według mapy topograficznej

Źródło: [www.mapy.opolskie.pl](http://www.mapy.opolskie.pl) [5.07.2012].



Rysunek 3. Śródmieście Opola według ortofotomapy

Źródło: [www.mapy.opolskie.pl](http://www.mapy.opolskie.pl) [5.07.2012].





Rysunek 4. Śródmieście Opola według mapy ewidencyjnej

Źródło: [www.mapy.opolskie.pl](http://www.mapy.opolskie.pl) [5.07.2012].

badaniu charakterystycznych form zabudowy miasta, funkcjonalna – na użytkowaniu terenów miejskich, a historyczno-geograficzna – na badaniu faz rozwoju miasta i wydobyciu krawędzi przyrodniczych<sup>5</sup>.

Stosując opisaną metodę, w Opolu można śródmieściem określić obszar wydzielony z obrębu geodezyjnego Opola (zob. rys. 1), z którego, po uwzględnieniu przebiegu Odry, Młynówki oraz linii kolejowych (zob. rys. 2) okalających charakterystyczną zabudowę pierzejową (zob. rys. 3), pozostaje teren o powierzchni około 300 ha (zob. rys. 4).

### 3. Charakterystyka śródmieścia

#### 3.1. Układ urbanistyczny

Śródmieście to obszar zabudowy usługowej i mieszkaniowej. Usługi śródmiejskie określa się często mianem „centrowe”. Znajdują się tu przeważnie obiekty administracji, szeroko pojętej kultury, handlu detalicznego, gastronomii,

<sup>5</sup> J.M. Chmielewski, op. cit., s. 268.



krawędzie, drogi, węzły, rejon i punkty orientacyjne<sup>6</sup> (zob. rys. 5). Krawędzie śródmieścia są bardzo czytelne, ponieważ przebiegają wzdłuż obwodnicy śródmiejskiej i linii kolejowej oraz Młynówki. Występują dosyć czytelne rejon, ale są również takie obszary, które nie są wyraziste, charakterystyczne, np. obszar w południowo-wschodniej części śródmieścia (ograniczony ulicami T. Rejtana, 1 Maja, Plebisycytową) albo w północno-zachodniej części (rejon placu Konstytucji 3 Maja).

### 3.2. Zabudowa

Przestrzeń śródmieścia Opola, podobnie jak wielu polskich miast, charakteryzują liczne obiekty zabytkowe, część z nich ujęta jest w rejestrze zabytków. Stan zachowania historycznej zabudowy jest różny, co zależy w dużej mierze od jej właścicieli i użytkowników. Największym zagrożeniem dla zabytków są wtórne przekształcenia, czyli rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, a także powszechna termomodernizacja prowadząca m.in. do zasłonięcia detali architektonicznych, wymiany drewnianych, dzielonych okien na plastikowe, z imitacją podziałów wewnętrznych albo bez podziałów, wprowadzania przypadkowej kolorystyki itp. Przekształcenia takie często prowadzą do utracenia wyważonych niegdyś proporcji budynków, formy, walorów estetycznych. Zmiany kształtu dachu poprzez adaptacje poddaszy na cele użytkowe również nie dodają uroku budynkom, tym bardziej że rzadko kiedy odbywa się to według jednego projektu kompleksowej przebudowy budynku. W efekcie śródmieście stopniowo traci swój urok, charakter zabytkowy.

Pośród tej pierzejowej zabudowy, charakteryzującej się wysokością przeciętnie od 3 do 5 kondygnacji, dwu- i wielospadowymi dachami, skromnym, ale ciekawym detalem architektonicznym, wiele obiektów określanych jest mianem zabudowy dysharmonijnej. Do tego typu zabudowy niewątpliwie należą wszelkie obiekty gospodarcze i garażowe, które zdecydowanie nie pasują do śródmieścia zarówno pod względem parametrów zabudowy, estetyki, jak i funkcji. Wolno stojące, jednokondygnacyjne garaże, komórki, wiaty – niestety są obecne w większości polskich miast, a na obszarach śródmiejskich szczególnie zauważalne. Podobne do nich pod względem parametrów zabudowy są wszelkiego rodzaju kioski handlowe. Ta substandardowa zabudowa zwykle powstała (często nadal powstaje) jako zabudowa tymczasowa albo też jako samowola budowlana. W takich sytuacjach można mieć przynajmniej nadzieję, że obiekty te znikną z przestrzeni miasta niestety gorzej wygląda sytuacja, kiedy obiekty takie powstają na mocy pełnoprawnych decyzji o warunkach zabudowy. Jedyny aspekt, jakim

<sup>6</sup> K. Lynch, *Obraz miasta*, Wyd. Archivolta Michał Stępień, Kraków 2011.

kierują się właściciele i budowniczcy tej dysharmonijnej zabudowy, to niewielki nakład finansowy realizacji, natomiast zasady budowania, o których pisał Witruwiusz, mówiące nie tylko o celowości, ale także trwałości i pięknie niestety nie mają tu zastosowania<sup>7</sup>.

Kolejną kategorię obiektów dysharmonijnych stanowią budynki mieszkalne powstałe w latach 70. i 80. XX w. Chociaż nie zawsze są tzw. punktowcami o jedenastu kondygnacjach, to estetyka elewacji, kształty dachów i styl wpływają na postrzeganie ich jako dysharmonijne. Nie tylko nie nawiązują parametrami czy charakterem do historycznej zabudowy, ale też często są tak zlokalizowane, by wyróżniać się pośród niej. Stąd często są odchyłone od historycznej linii zabudowy, poziom parteru mają około 1 m wyżej niż w sąsiedniej zabudowie, a powierzchnię zabudowy zdecydowanie za dużą. Na odchyleniach i zagadnieniach estetycznych problem zabudowy blokowej jednak się nie kończy. Efektywne wykorzystanie przestrzeni, a w konsekwencji usytuowanie wieloklatkowych budynków o dużej liczbie mieszkań i nagromadzenie w niej dużej liczby ludności doprowadziło dzisiaj do wielu problemów i konfliktów społecznych, o których mowa w dalszej części. Poprzestać należy na stwierdzeniu faktu, że podczas lokalizowania tzw. bloków nie brano pod uwagę w ogóle rozwoju komunikacji samochodowej i tego, że współcześni mieszkańcy miasta będą potrzebowali zapewnienia dla swoich samochodów minimum 1 miejsca postojowego na 1 mieszkanie, nie mówiąc już o optymalnym rozwiązaniu, tj. przynajmniej 2 miejscach.

### 3.3. Przestrzeń wokół zabudowy

Otoczeniem pierzejowej zabudowy mieszkaniowo-usługowej są nie tylko ciągi ulic, ale też podwórza wewnątrz kwartałów. Stan zagospodarowania dziedzińców przedstawia się nieraz bardzo źle, a wynika z nawarstwiania się różnych sposobów i elementów zagospodarowania wprowadzanych przez wielu różnych gospodarzy. W otoczeniu zabudowy mieszkaniowej przede wszystkim brakuje niezabudowanej przestrzeni o funkcjach rekreacyjno-wypoczynkowych. O ile rozwój komunikacji w minionych wiekach był trudny do przewidzenia, o tyle konieczność zapewnienia minimum tzw. przestrzeni otwartych, terenów zielonych mieszkańcom powinna być oczywista nawet wtedy. Na przykład wytyczne do projektowania urbanistycznego w latach 70. XX w. wskazywały na konieczność zapewnienia minimum 8 m<sup>2</sup> powierzchni terenów zielonych na 1 mieszkańca. Według wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia, wskaźnik zieleni w mieście powinien wynosić 50 m<sup>2</sup> na 1 mieszkańca. Biorąc pod uwagę, że śródmieście

<sup>7</sup> Witruwiusz, *O architekturze ksiąg dziesięć*, PWN, Warszawa 1956.

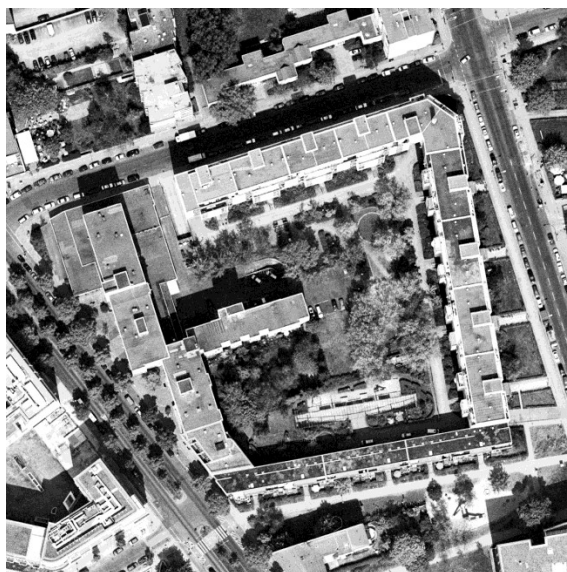
obecnie zamieszkuje około 30 000 mieszkańców, powierzchnia terenów zielonych powinna wynosić przynajmniej od 24 ha do nawet 150 ha, w zależności od przyjętego wskaźnika. Wiadomo, że grunty śródmiejskie są drogie, ale aspekt ekonomiczny nie może stanowić jedyne argumentu dla zagarnięcia całej wolnej przestrzeni. Muszą być zachowane na odpowiednim poziomie wskaźniki powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej.

W zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien wynosić przynajmniej 25% powierzchni terenu<sup>8</sup>, ale w rzeczywistości jest inaczej. W wielu sytuacjach, przy bardzo skomplikowanej strukturze podziałów nieruchomości, nawet nie można policzyć tych wskaźników, gdyż nieruchomości zostały wydzielone po obrysie budynków, a co za tym idzie, wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej wynosi 0%, a powierzchni zabudowy 100%. Brak terenu wokół budynków to również brak miejsc postojowych i to nie tylko zorganizowanych, podziemnych czy na powierzchni terenu, ale w ogóle brak możliwości zaparkowania samochodu gdziekolwiek. Dlatego też każda wolna przestrzeń zostaje wykorzystana na niezorganizowane, nieurządzone parkingi, a te fragmenty, do których nie da się dojechać, ewentualnie pozostają powierzchnią biologicznie czynną. W takiej sytuacji trudno się spodziewać, że skrawki terenów zieleni będą tworzyły przemyślaną kompozycję i że będą spełniały oczekiwane od nich funkcje.

Omawiając zagospodarowanie wokół budynków, należy wspomnieć także o dojściach i dojazdach, które również nie są prawidłowo wytyczone, zorganizowane i urządzone. Brak wygodnych, oświetlonych dojść, brak wyznaczonych urządzonych placów gospodarczych lub brak obiektów małej architektury, zły stan techniczny ogrodzeń i urządzeń znajdujących się we wnętrzach kwartałów sprawia ogólnie wrażenie zapomnianej, zaniedbanej przez gospodarzy przestrzeni, zarówno pod względem estetycznym, jak i funkcjonalnym. W takiej przestrzeni człowiek nie czuje się bezpiecznie: ciemne podwórza, otoczone wysokimi, rozsypującymi się murami, bez przejść i przejazdów, bezлюдne – wzbudzające jedynie trwogę. Jane Jacobs pisała o konieczności organizowania przestrzeni miejskiej tak, by korzystało z niej jak najwięcej ludzi, ponieważ to właśnie dzięki ich obecności jest, wbrew pozorom, bezpieczniej<sup>9</sup>. Przy tym należy zdecydowanie oddzielać przestrzenie publiczne od prywatnych. W przypadku śródmieścia, w zabudowie wielorodzinnej, należy mówić jeszcze o oddzieleniu przestrzeni grupowej – dla mieszkańców całego kwartału. Niedostępne pod względem komunikacyjnym podwórza – to również utrudnienia dla służb komunalnych czy pojazdów ratunkowych. Dla porównania wybrano dwa kwartały zabudowy śród-

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury...

<sup>9</sup> J. Jacobs, *The death and life of great American cities*, The Modern Library, New York 1993.



Rysunek 6. Przykładowy kwartał zabudowy śródmiejskiej w Berlinie

Źródło: ortofotomapa, [www.maps.google.pl](http://www.maps.google.pl) [5.07.2012].



Rysunek 7. Przykładowy kwartał zabudowy śródmiejskiej w Opolu

Źródło: ortofotomapa, [www.mapy.opolskie.pl](http://www.mapy.opolskie.pl) [5.07.2012].

miejskiej – prawidłowo zagospodarowany kwartał w Berlinie (zob. rys. 6) i chaotyczne zagospodarowany w Opolu (zob. rys. 7).

### **3.4. Struktura własnościowa**

Jednym z większych problemów śródmieścia jest nieuporządkowana struktura własnościowa. Zasadniczy wpływ na tę niekorzystną sytuację miała prywatyzacja mieszkań komunalnych po 1989 r. Obecnie grunty pod budynkami, wydzielone dosłownie po obrysie budynków, należą przeważnie do wspólnot mieszkaniowych, natomiast otoczenie budynków już do gminy. Zdarza się, że nieruchomości są tak wydzielone, że nawet oficyny tychże budynków mieszkalnych, schody czy werandy znajdują się poza działką budynku. W efekcie mieszkańcy nie mają zapewnionego terenu przynależnego do ich budynku, a gmina jest w posiadaniu podwórzy, którymi trudno jest właściwie zarządzać, porządkować itp. Sytuację tę pogarszają dodatkowo grunty znajdujące się pod zespołami garaży, które niestety często są już wydzielone i sprzedane na własność bądź oddane w użytkowanie wieczyste (również po obrysie). Należy przy tym wspomnieć, że garaże podlegają normalnemu obrotowi na rynku nieruchomości, a to przyczynia się do wprowadzania kolejnych nowych właścicieli, użytkowników przestrzeni i powstawania problemów i konfliktów.

Problem struktury własnościowej sprowadza się w zasadzie do tego, że w śródmieściu brakuje zdecydowanego oddzielenia przestrzeni publicznych, grupowych i prywatnych. Poszczególne tereny teoretycznie są czyjąś własnością, ale nie ma prawidłowych regulacji, a niejasna sytuacja i zbyt wielu właścicieli powoduje, że tak naprawdę brakuje gospodarza i porządku.

### **3.5. Dostęp komunikacyjny**

Śródmieście jest jedną z najstarszych części miasta, stąd oczywiste jest, że czasy kiedy powstawało, w ogóle nie uwzględniały rozwoju komunikacji na taką skalę, z jaką mamy dzisiaj do czynienia. Nie przypadkiem coraz częściej miasta decydują się na ograniczanie komunikacji kołowej w pewnych obszarach, skoro nie mają możliwości zapewnienia płynności potoków ruchu oraz koniecznych miejsc postojowych, gdyż nawet poszerzanie ulic nie rozwiązuje problemów. Poruszanie się samochodem po wąskich, jednokierunkowych ulicach śródmiejskich nie jest ani łatwe, ani przyjemne. Rowerem można by się poruszać sprawniej po śródmieściu, ale tu zdecydowanie potrzebna jest dobra infrastruktura, czyli system ścieżek rowerowych, parkingi dla rowerów. Kierowcy autobusów komunikacji zbiorowej też nie mają łatwo, gdyż typowe au-

tobusy to pojazdy dużych rozmiarów, dla których promienie skrętów nie są tu dostosowane. Przystanków komunikacji miejskiej w obszarach centralnych zbyt wielu nie da się zlokalizować, ponieważ jest mało miejsca i do tego będą przeszkadzały samochodom. Piesi również nie są uprzywilejowaną grupą, nie wspominając o osobach starszych, matkach z wózkami czy niepełnosprawnych. Chodniki zwykle są wąskie i zastawione samochodami. Dostawy do usług zlokalizowanych wzdłuż ciągów komunikacyjnych rzadko kiedy odbywają się od podwórza – takiej możliwości zwykle nie ma, więc samochody dostawcze parkują na chodnikach. Stan techniczny ulic i chodników w tym przypadku jest problemem drugorzędny, ale należy przynajmniej wspomnieć o estetyce, oświetleniu czy wyposażeniu ulic w obiekty małej architektury, zieleń. Znaczący jest również problem braku miejsc postojowych, odczuwalny zarówno dla mieszkańców śródmieścia, jak i osób odwiedzających (bez względu na cel) ten obszar. Nie ma możliwości zapewnienia nawet minimum 1 miejsca postojowego na 1 mieszkanie, nie mówiąc już o zachowaniu odpowiednich wskaźników dla usług, turystów – odpowiednio do powierzchni użytkowej, miejsc konsumpcyjnych, miejsc pracy itd.

Ogólnie można stwierdzić, że w obrębie śródmieścia nie ma możliwości swobodnego przemieszczania się żadna z grup, tj. piesi, rowerzyści, kierowcy. Śródmieście zatem jest obszarem łatwo dostępnym, po którym przemieszczanie się byłoby bezproblemowe i przyjemne.

### 3.6. Przestrzeń publiczna

Przestrzeniom publicznym w ostatnim czasie poświęca się wiele uwagi nie tylko w pracach naukowych, ale i w praktyce. Modne stały się debaty publiczne dotyczące aranżacji tych przestrzeni i przywrócenia ich mieszkańcom. Wiele osiągnięć i słusznych spostrzeżeń na ten temat ma Jan Gehl, którego zainteresowania skupione są na przestrzeni publicznej m.in. w Kopenhadze. Stopniowo również w Polsce zauważalna staje się potrzeba właściwego kształtowania takich przestrzeni i wkomponowania ich w strukturę miasta. Przestrzeń publiczna, która obejmuje nie tylko skwery, place, ale i przestrzeń ulic, zwykle jest zaniedbana i traktowana drugoplanowo. I nie chodzi tu jedynie o stan techniczny i walory estetyczne, ale w ogóle o istnienie takich przestrzeni. W śródmieściu trudno jest znaleźć tereny wolne od zabudowy, które mogą być kreowane jako nowy plac, zieleniec czy nowa ulica. Układ urbanistyczny kształtował się przez wieki i przeważnie ma już przypisaną funkcję. Dlatego bezwzględną ochroną powinno się obejmować wolne przestrzenie, zwłaszcza te, które z założenia były placami, skwerami, zieleńcami. Problem jednak tkwi w tym, że zezwala się na lokalizację na terenach tych różnego rodzaju kiosków handlowych, parkingów, szpetnych re-



klam itd. Usytuowanie jakichkolwiek obiektów, z założenia tymczasowych, kończy się podziałem nieruchomości i sprzedażą gruntu pod obiektem albo w najlepszym przypadku przekazaniem gruntu w użytkowanie wieczyste. Przestrzeń publiczna – wspólna, użytkowana przez wszystkich mieszkańców – staje się nieestetycznym gruntem prywatnym.

Ogólnie można stwierdzić, że przestrzeń publiczną należy objąć ochroną, bez względu na to, czy jest ona placem, ulicą czy zieleńcem. Największym zagrożeniem tych przestrzeni jest chaotyczne zagospodarowanie w postaci kiosków handlowych, reklam, także lokalizacja miejsc parkingowych na chodnikach (bez przebudowy pasa drogowego), niszczenie zieleni, w tym usuwanie drzew i nieodtworzenie szpalerów. Kolejnym bardzo istotnym zagadnieniem w przypadku przestrzeni publicznych jest ich kształtowanie. Nie wystarczy tylko pozostawienie placów, ulic i zieleńców w przestrzeni śródmiejskiej. Takie obszary wymagają właściwego kształtowania, odpowiedniej aranżacji, modernizacji. Przestrzenie publiczne muszą być przyjazne człowiekowi i uwzględniać podstawowe jego potrzeby, takie jak chęć obserwacji, rozmowy, słuchania, relaksu, stania, siedzenia, chodzenia<sup>10</sup>.

## 4. Problemy społeczne śródmieścia

### 4.1. Charakterystyka społeczności

Wstępna analiza uwarunkowań społecznych pozwala na stwierdzenie, że śródmieście charakteryzuje się dosyć wysokim wskaźnikiem gęstości zaludnienia. Na przykładzie Opola można stwierdzić, że na powierzchni około 300 ha, stanowiącej 0,3% powierzchni miasta, mieszka około 30 000 ludności, która stanowi mniej więcej 25% populacji. Piramida wieku mieszkańców śródmieścia jest regresywna, charakteryzuje się dużym udziałem osób w wieku poprodukcyjnym (około 25%) i niewielkim udziałem osób w wieku przedprodukcyjnym (około 12%). Dokładne zbadanie bieżącej sytuacji demograficznej nie jest możliwe, gdyż nawet aktualne informacje meldunkowe nie pokrywają się z rzeczywistością. Liczne mieszkania przeznaczone na wynajem, rozbieżności w danych osób mieszkających i zameldowanych zdecydowanie wpływają na zafałszowanie wyników badań i nie są możliwe do określenia nawet w przybliżeniu.

---

<sup>10</sup> J. Gehl, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wyd. RAM, Kraków 2009

## 4.2. Konflikty społeczno-przestrzenne

Wiele konfliktów społecznych w śródmieściu ma swoje źródło w zagospodarowaniu i użytkowaniu przestrzeni. Można ogólnie stwierdzić, że biorą się z braku ładu przestrzennego. Ład przestrzenny – to najkrócej ujmując – pewien porządek. Wymagania ładu przestrzennego muszą być obowiązkowo uwzględniane w planowaniu przestrzennym, tak stanowią zapisy prawa. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym łąd ten definiuje jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”<sup>11</sup>. Ład jest przeciwieństwem chaosu i przypadkowości, elementy i zjawiska zagospodarowania przestrzennego oraz ich cechy ilościowe i jakościowe poddane są pewnym regułom<sup>12</sup>.

Brak ładu, brak reguł jest źródłem konfliktów społeczno-przestrzennych. Jednym z najważniejszych źródeł konfliktów jest brak zdecydowanego oddzielenia przestrzeni publicznych, grupowych i prywatnych. Mieszkańcy nie mają swojego prywatnego, bezpiecznego terenu wokół domu, który mogliby urządzać według swoich potrzeb i o który mogliby dbać, np. pielęgnować zieleń przydomową, spotykając i integrując się przy drobnych pracach porządkowych. Dlatego też wspólnoty mieszkaniowe coraz częściej występują do gmin o sprzedaż podwórek, ale ich wydzielenie nie jest zadaniem łatwym ze względu na chaotyczne zagospodarowanie (wiaty śmietnikowe, garaże, dojścia i dojazdy do budynków, infrastruktura techniczna).

Zarzewiem konfliktów jest również przestrzeń grupowa, dla której zasady funkcjonowania, zagospodarowania i własności powinny być jasno określone. W rzeczywistości jest to przestrzeń o bliżej nieokreślonej granicy i chaotycznym zagospodarowaniu, której właścicielem zwykle jest gmina, a powinni być mieszkańcy całego kwartału zabudowy. Przestrzeń tę bardzo często zajmują duże zespoły garaży, a funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe stanowią znikomą część. Funkcję zieleni przydomowej i placu zabaw w dzisiejszym śródmieściu zwykle pełni wciśnięta pomiędzy śmietniki a garaże zacieniona, pozbawiona przewietrzania, ponura przestrzeń. Taka przestrzeń niestety nie sprzyja integracji mieszkańców, lecz patologiom społecznym.

Wiele konfliktów wynika z problemów komunikacyjnych śródmieścia, o których była już mowa. Największym z nich jest brak miejsc do parkowania. Garaże

<sup>11</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>12</sup> T. Zipser, *Zasady planowania przestrzennego*, Wyd. PW, Wrocław 1983.

nie zapewniają odpowiedniej liczby stanowisk, a ponadto są sprzedawane, wynajmowane, użyczane, a to powoduje pojawienie się dodatkowych użytkowników przestrzeni spoza grupy mieszkańców. Przy tym wszystkim coraz bardziej powszechne stają się wszelkiego rodzaju szlabany, bramy, ogrodzenia ograniczające wstęp na teren, blokujące przejazd, a nawet przejście. Taka przestrzeń nie jest przyjazna człowiekowi, staje się mniej bezpieczna i tak naprawdę prowadzi do kolejnych konfliktów i negatywnych emocji wśród sąsiadów.

Efektom opisanych konfliktów i zaniedbań jest chaos w przestrzeni, spadek atrakcyjności obszaru zarówno w opinii mieszkańców, jak i osób odwiedzających śródmieście. Powszechnym zjawiskiem od dłuższego już czasu jest uciekanie mieszkańców na peryferie miasta albo w ogóle z miasta, co nie jest korzystne, ponieważ przyczynia się do suburbanizacji, tworzenia rozbudowanych stref podmiejskich kosztem umiarkowanego centrum<sup>13</sup>.

### 4.3. Jakość życia

O jakości życia świadczy wiele czynników, takich jak możliwość podjęcia pracy, zamożność, warunki mieszkaniowe, dostęp do różnorodnych usług, bogata oferta miejsc rekreacji i wypoczynku, dostęp komunikacyjny, czyste środowisko, bezpieczeństwo, uporządkowane i estetyczne otoczenie. Spośród tych wielu czynników, na potrzeby niniejszego artykułu, wybrano te, które najbardziej związane są zagospodarowaniem przestrzennym śródmieścia.

**Warunki mieszkaniowe** w obrębie śródmieścia są bardzo zróżnicowane, podobnie jak znajdująca się tu zabudowa. Warunki te zdecydowanie różnią się w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej, a oba typy zabudowy tu występują. Budynki jednorodzinne to zwykle przedwojenne wille albo zabudowa szeregową. Są to zwykle obiekty zabytkowe, o różnym stopniu zużycia, toteż i różnych warunkach mieszkaniowych. Na warunki te wpływ ma przede wszystkim zamożność i operatywność właściciela. Sytuacja własnościowa zabudowy jednorodzinnej jest przeważnie uregulowana i pod tym względem nie stwarza większych problemów. Gorzej mogą wyglądać warunki mieszkaniowe w zabudowie wielorodzinnej, szczególnie o dużej intensywności zabudowy i znacznej liczbie lokatorów, co związane jest z brakiem niezbędnej przestrzeni. Niekorzystnie na warunki mieszkaniowe wpływa również sąsiedztwo uciążliwych usług, które generują duży ruch komunikacyjny, w tym dostawczy oraz związany z bezpośrednią obsługą klientów. Ruch komunikacyjny przyczynia się do dużego natężenia hałasu, zanieczyszczenia środowiska, a także zatłoczenia ulic i braku miejsc do parkowania.

<sup>13</sup> T. Markowski, *Rozpadają się centra polskich miast*, <http://wyborcza.pl/> [23.02.2011].

**Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe** w zabudowie mieszkaniowej powinny stanowić jedną z podstawowych funkcji. O znaczeniu zieleni dla człowieka i środowiska można pisać wiele, ale nie jest to celem niniejszego artykułu. Poprzestać należy na stwierdzeniu faktu, że sąsiedztwo terenów rekreacyjno-wypoczynkowych zdecydowanie wpływa na jakość życia mieszkańców. Zieleń przyczynia się do poprawy warunków higieniczno-sanitarnych, zmniejszania negatywnego oddziaływania środowiska miejskiego na zdrowie ludzi, redukując zanieczyszczenia, tłumiąc hałasy, działając kojąco na układ nerwowy. Ważną rolą terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, którą warto tu podkreślić, jest podtrzymywanie więzi społecznych poprzez umożliwienie kontaktów poszczególnych grup społecznych. I chociaż większości mieszkańcom znane są te wartości terenów zielonych, istnieje przyzwolenie społeczne na nieograniczone, bezkarne rozprzestrzenianie się zabudowy garażowej, parkingów kosztem zieleńców, szpalerów.

**Zapewnienie dostępu do usług** to jednocześnie zapewnienie wielu miejsc pracy. Śródmieście charakteryzuje przede wszystkim bardzo bogata oferta usług: publicznych i komercyjnych, małych, średnich i dużych, podstawowych, wyższego rzędu, a nawet unikatowych w skali miasta. Ogólnie można stwierdzić, że katalog usług jest tu bogaty, a usługi te stanowią również miejsca pracy i zapewniają utrzymanie wielu mieszkańcom miasta. Bliskość wszelkich usług z pewnością stanowi dla osób mieszkających w śródmieściu zaletę, ale sąsiedztwo niektórych obiektów usługowych, np. generujących duży ruch komunikacyjny, może być uciążliwe. Dlatego też decyzja o lokalizacji niektórych usług w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej powinna być przemyślana – chociaż usługi są jak najbardziej pożądaną funkcją w śródmieściu, to w niektórych sytuacjach powinny być ograniczane.

**Bezpieczeństwo ludzi i mienia.** Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. O kreowaniu przestrzeni, w których człowiek czuje się bezpieczny, pisała już w latach 30. XX w. J. Jacobs, która zwracała uwagę na takie kształtowanie wnętrza ulic, by np. budynki zlokalizowane w ich ciągu, zwrócone były do nich oknami<sup>14</sup>. Przestrzeń ulic powinna być również tak zaaranżowana, aby ludzie swobodnie mogli się po niej poruszać, korzystać z usług zlokalizowanych wzdłuż nich oraz zaspokajać potrzeby kontaktów społecznych. Niestety w wielu przypadkach ludzie nie korzystają z pewnych obszarów śródmieścia, ponieważ obawiają się o swoje bezpieczeństwo. Ciemne bramy, ciasne podwórza na ogół nie są bezpieczne, a wysokie ogrodzenia, zamknięte przejścia i szlabany wcale nie tworzą przyjaznych przestrzeni. Taka aranżacja powoduje wręcz wrogie nastawienie się nawet do sąsiadów i postrzegania każdego przechodnia jako intruza.

Ostatnią kategorią, uwzględnianą przy analizie jakości życia, jest **estetyka otoczenia**. Czynnikiem wpływającym na postrzeganie piękna w mieście jest wie-

<sup>14</sup> J. Jacobs, op. cit.



strzenny, stwierdza się potrzebę wprowadzenia zmian w zagospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią, mających na celu ratowanie obszarów śródmiejskich z kryzysu. Zasady gospodarowania przestrzenią śródmiejską muszą być jednoznaczne i jasno określone. Uporządkowanie przestrzeni, wprowadzenie szeroko pojętego ładu przestrzennego – to podstawy tych zasad.

**Uporządkowanie zagospodarowania** wymaga wprowadzania licznych ograniczeń odnoszących się do katalogu funkcji, charakteru zabudowy i jej otoczenia, zasad obsługi komunikacyjnej, wskaźników urbanistycznych, przestrzeni publicznych, estetyki itp.

Przed wszystkim jasno określonych zasad wymaga określenie przeznaczenia terenów. Obszar śródmieścia nie może w swoim katalogu funkcji mieć uciążliwych obiektów przemysłowych czy usługowych, np. związanych z obsługą komunikacji: stacji benzynowych, myjni samochodowych, warsztatów naprawczych. Śródmieście powinno być przeznaczone pod usługi, mieszkalnictwo i zieleni. Usługi to bardzo obszerna kategoria przeznaczeń, ale najogólniej dzieląc je na publiczne i komercyjne, muszą być lokalizowane na ustalonych zasadach, dotyczących nie tylko wyglądu architektonicznego, ale także obsługi komunikacyjnej, miejsc postojowych dla użytkowników, pracowników, klientów, organizacji ewentualnych dostaw. O tym jakiego rodzaju usługi komercyjne będą zlokalizowane w śródmieściu, najczęściej decyduje wolny rynek i popyt na nie, stąd trudno ustanawiać w opracowaniach urbanistycznych jednoznaczne kategorie przeznaczeń (np. usługi gastronomii) tylko dlatego, że są pożądane w przeciwieństwie do innych usług. Do tego należy dodać, że urbaniści świadomie dają przyzwolenie na lokalizację różnorodnych usług, gdyż stanowią one czynnik, który na pewno przyciąga do centrum wielu mieszkańców i turystów, jest atrakcją, miejscem pracy, często również miejscem kontaktów. Pozwalając na rozwój usług, należy jednak pamiętać, że usługi mogą stanowić uciążliwość dla mieszkańców śródmieścia, tym bardziej że mieszkalnictwo jest również preferowaną funkcją. Należy zaznaczyć przy tym, że zabudowę mieszkaniową cechują konkretne wymagania lokalizacyjne, takie jak zapewnienie mieszkańcom miejsc przydomowej rekreacji i wypoczynku, zapewnienie odpowiednich wskaźników miejsc postojowych, ograniczenie uciążliwości miejskich (imprezy masowe, zgiełk ulic). Uporządkowanie zagospodarowania wiąże się także z ustaleniem zasad dla istniejącej i planowanej zabudowy. Przed wszystkim musi nastąpić likwidacja zabudowy gospodarczej i garażowej, szczególnie wolno stojącej, jednokondygnacyjnej. Garaże zajmują znaczne powierzchnie terenów, które powinny być przeznaczone na przydomową zieleni, place zabaw, miejsca rekreacji. Do tego brak jakichkolwiek walorów estetycznych zabudowy garażowej przyczynia się do jednoznacznej oceny śródmiejskich podwórek i określenia ich jako chaotyczne i brzydkie.

Powszechna chęć dokupywania podwórek przez wspólnoty może w końcu przyczynić się do **uporządkowania struktury własnościowej**. Chociaż miesz-

kańcom wykupującym grunt zwykle zależy na odizolowaniu się i zapewnieniu miejsca do parkowania, to sens tego procesu jest inny. Z pewnością strukturę własnościową należy uregulować. Nie powinno być działek wydzielonych pod samymi budynkami, czy to mieszkalnymi, czy też garażowymi. Działki muszą mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej i mieć odpowiednie parametry. Natomiast priorytetem w porządkowaniu struktury własnościowej powinno być **oddzielenie przestrzeni prywatnych, grupowych i publicznych**. Brak takiej segregacji przyczynia się przede wszystkim do marginalizowania przestrzeni publicznych, zaniedbania przestrzeni grupowych i walki o przestrzeń prywatną.

Radykalnych zmian i uporządkowania wymaga obsługa komunikacyjna w śródmieściu. Dziś już powszechnie wiadomo, że zwiększanie parametrów technicznych dróg, generowanie nowych miejsc postojowych – wbrew oczekiwaniom – nie przynosi pożądaných efektów. Natomiast niejednokrotnie przekonano się, że niezwykle trafnym rozwiązaniem okazuje się ograniczanie i utrudnianie ruchu komunikacji indywidualnej na rzecz komunikacji pieszo-rowerowej oraz zbiorowej. Coraz częściej miasta decydują się na wprowadzanie stref uspokojonego, czy ograniczonego ruchu. W śródmieściu powinno być jak najwięcej ulic przeznaczonych dla pieszych i rowerzystów, a samochody nie powinny dominować w krajobrazie zabytkowego centrum.

Samochody mieszkańców powinny się znajdować wewnątrz podwórek, o ile w miarę możliwości uda się zorganizować parking podziemny. Parkingi na powierzchni terenu to nie tylko nieefektywne wykorzystanie drogiego gruntu, ale również bardzo często chaotyczne, nieestetyczne zagospodarowanie. Najmniej efektywnym sposobem przechowywania samochodów są wolno stojące, jednokondygnacyjne garaże, których w ogóle nie powinno być w obrębie śródmieścia. Dlatego dążąc do uporządkowania śródmiejskich podwórek, w pierwszej kolejności należy sukcesywnie likwidować zabudowę gospodarczo-garażową. Jednocześnie polityka miasta powinna być nastawiona na ograniczanie ruchu kołowego komunikacji indywidualnej w centrum poprzez stworzenie śródmiejskiego układu obwodnicowego z parkingami i przystankami komunikacji zbiorowej zlokalizowanymi przy węzłach, kreowanie wygodnych i atrakcyjnych przestrzeni publicznych, ciągów pieszych, pieszo-rowerowych, powiązanych z zielenią, usługami oraz wyposażonych w atrakcyjną małą architekturę (ławki, oświetlenie itp.).

W śródmieściu powinna obowiązywać **dyscyplina** narzucona przez prawo miejscowe (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Po wielu latach reżimu komunistycznego wolność, demokracja, swoboda – to ogromne wartości. Jednakże wolność odnosząca się do przestrzeni jest postrzegana subiektywnie i zazwyczaj wiąże się z akceptacją wszelkich indywidualnych form zagospodarowania, z pominięciem ogólnych zasad ładu przestrzennego i praw całej społeczności do decydowania o przestrzeni.

Coraz liczniejsze wyroki sądowe wskazują, że właściciel gruntu czy budynku nie może stwierdzić, że plany miejscowe naruszają jego prawo własności poprzez ustanawianie zasad zagospodarowania terenu, na którym znajduje się nieruchomości skarżącego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje prezydentowi (burmistrzowi, wójtowi) taką możliwość. To że jest się właścicielem gruntu, budynku wcale nie uprawnia do zagospodarowania terenu wyłącznie według swojej wizji. Można dysponować swoją rzeczą według uznania (sprzedaż, wynajem, itd.), ale zgodnie z zasadami określonymi na przykład w prawie miejscowym<sup>17</sup>.

Wtórą sprawą pozostaje przyjęty przez urbanistów warsztat pracy i chęć zmierzenia się z problematyką śródmieścia, jego konfliktami. Często, starając się uniknąć wszelkich trudności w opracowywaniu dokumentów (szczególnie, gdy jest to jednorazowe zlecenie), urbanista przygotowuje dokument zgodny z wymogami prawa, ale nierozwiązujący istotnych kwestii. Jednakże ustalenie konkretnych zasad, sprecyzowanie zapisów planu tak, by naprawdę porządkowały przestrzeń – jest tu koniecznością. Urbanista zatem powinien odpowiedzialnie dążyć do stworzenia narzędzia (planu miejscowego) rozwiązującego konflikty przestrzenne nie tylko obecne, ale też te, które mogą zaistnieć w przyszłości<sup>18</sup>. Plan miejscowy nie jest planem realizacyjnym, lecz wizją docelowego stanu, a zatem powinien rozwiązywać problemy i zdecydowanie porządkować przestrzeń, mimo pewnych ograniczeń finansowych. Plan zagospodarowania przestrzennego, który swoimi zakazami i nakazami ujętymi w tekst uchwały za pomocą syntetycznego rysunku, często nie jest zrozumiały dla ludzi spoza branży urbanistycznej, nie cieszy się aprobatą społeczności lokalnej, tym bardziej że często narzuca wiele ograniczeń. Poza tym nie ma żadnych narzędzi prawnych do realizacji postanowień planu i chociaż może on być dobrym opracowaniem nie przynosi żadnych pozytywnych efektów w przestrzeni. Dlatego równocześnie z planem (a nawet bez niego) może być prowadzony program rewitalizacji, który wykorzystuje różne narzędzia umożliwiające porządkowanie przestrzeni w sposób niemal natychmiastowy, bardziej zrozumiały i efektywny. Coraz częściej mówi się jednak o tym, że rewitalizacje prowadzą do gentryfikacji, a te nie są już tak pozytywne w skutkach społecznych. Może więc warto zastanowić się, czy dobrze skonstruowany plan miejscowy, faktycznie rozwiązujący problematykę przestrzenną śródmieścia, nie pozostawiający zbyt wielu możliwości urzędniczej interpretacji, mógłby być lepszym rozwiązaniem. Realizacja jego ustaleń jest procesem zachodzącym wolniej niż rewitalizacja, w dużej mierze uzależnionym od inicjatywy właścicieli terenów, więc bardziej sprzyja społeczności lokalnej.

<sup>17</sup> Art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>18</sup> *Nowa Karta Ateńska. Wizja miast XXI wieku*, Wyd. Alinea Firenze, Lizbona 2003.



Wszyscy, zarówno mieszkańcy, jak i decydenci miasta powinni otoczyć śródmieście szczególną uwagą i troską. Z pewnością potrzebne są lepsze uwarunkowania legislacyjne, które odnosiłyby się jedynie do obszarów śródmiejskich, ale wcześniej większy efekt przyniosłaby edukacja zarówno mieszkańców, jak i decydentów miejskich w zakresie planowania przestrzennego. Brak świadomości, poczucia estetyki, rozumienia zasad planowania przestrzennego, przepisów prawa i procesów zachodzących w przestrzeni współczesnych miast przyczynia się do pogłębiania kryzysu obszarów śródmiejskich. Bez poniesienia kosztów i wyrzeczeń śródmieście nie będzie ani funkcjonalne, ani estetyczne, a przez to na pewno nie będzie atrakcyjne.

## Literatura

- Chmielewski J. M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Wyd. PW, Warszawa 2010.
- Gehl J., *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wyd. RAM, Kraków 2009.
- Jacobs J., *The death and life of great American cities*, The Modern Library, New York 1993.
- Lynch K., *Obraz miasta*, Wyd. Archivolta Michał Stępień, Kraków 2011.
- Markowski T., *Rozpadają się centra polskich miast*, wyborcza.pl/ [23.02.2011].
- Nowa Karta Ateńska. Wizja miast XXI wieku*, Wyd. Alinea Firenze, Lizbona 2003.
- Tołwiński T., *Urbanistyka tom II. Budowa miasta współczesnego*, Księgarnia i Dom Wydawniczy TEM, Warszawa 1948.
- Wejchert K., *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Arkady, Warszawa 1984.
- Witruwiusz, *O architekturze ksiąg dziesięć*, PWN, Warszawa 1956.
- Zipser T., *Zasady planowania przestrzennego*, Wyd. PW, Wrocław 1983.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn. zm.



**Maria Węgrzyn**

Wrocław University of Economics

## **Conversion of public healthcare entities and creating their value**

***Abstract.** The Act on healthcare activity<sup>1</sup> introduced the prospect of converting public healthcare centres into companies. Hence, the need arose to look at the healthcare units operating on the market, including the entities subordinate to the local government units, from a different angle. Due to the public interest as well as a weak organisation and financial position of public medical centres, it is absolutely necessary to analyse the most significant factors influencing the value of healthcare centres. Therefore, the most important value drivers in HCs are assessed as well as conclusions and indispensable orientations for actions are discussed in this paper. The financial restrictions of the healthcare area constitute the basis for the analysis.*

***Keywords:** conversion in healthcare, companies, value drivers of healthcare centres (HCs), establishing body*

### **1. Introduction**

Since 1999 the Polish healthcare system has been undergoing multiple significant changes, the scope and direction of which depend on the political, social and economic situations. The changes whose effects are most significant include introducing health insurance and assigning public healthcare centres to relevant local government levels, which – as establishing bodies – have been faced with new objectives to be executed. One of them, that is supervising whether the ac-

---

<sup>1</sup> Act of 15 April 2011 on medical activity, Dz.U. No. 112, item 654.

tivities, including financial management, are pursued properly, turned out to be particularly difficult. The basic principle of covering expenses with revenues was often impossible to follow. Therefore, the need to be held liable for the effects of the arising financial imbalance started to be emphasised. Much place in the discussions was devoted to the assessment of private ownership, mainly in the context of its advantages.

Hence, imitating the changes occurring in the enterprise sector, the work of non-public centres providing medical services started to be observed more carefully. The diversity and effectiveness of the different approach to the management issues as well as the criteria and methods of assessing effectiveness were noticed. This resulted in the discussions on converting public centres into non-public ones. One of the important components of the conversion process is appropriate assessment of the value of medical centres.

## 2. Determinants of the conversion process

Serious discussions on changing the legal form of pursuing medical activities began on the day when the Act on medical activity came into force. This Act permits the establishing entity, that is among others a local government unit (LGU), a formal choice whether to convert hospitals into companies or not. The hospital may still be run in the same form, that is an independent public healthcare centre (IPHC). However, if the subordinate entity achieves a negative financial result for the financial year (after adding depreciation costs), the LGU needs to be prepared for covering the loss. In the majority of cases, covering the loss incurred by an IPHC means a worse result, for the financing of which LGUs should find funds. As a consequence, this will probably lead to contracting new debts and increasing the indebtedness. In extreme cases, the statutory debt limits may be exceeded and even the necessity to introduce administration order may arise. If, in turn, the negative financial result is not covered, the IPHC has to be converted into a company or be liquidated. However, it is significant that even the conversion of the IPHC into a commercial law company does not result in the establishing entity's evading the liability from its financial position. This is because the legislator imposed the obligation to determine, during the conversion process, the debt ratio as a relation of the total (long- and short-term) debt amount reduced by short-term investments to the total revenues of healthcare entities. Exceeding the value of this ratio by more than 0.5 results in the obligatory transfer of the liabilities to the establishing entity. Thus the problem is extremely serious because the amount of certain hospitals' debt is sometimes even greater than the annual revenues of the budget of the local government unit. Bearing in mind the statutory indebtedness

limits, the level of threats for LGUs brought by the implementation of the Act on healthcare entities is assuming clear shapes. The threat occurs primarily in the situation where the LGUs' indebtedness amount, without the debt of the subordinate hospitals, is close to the statutory limit.

Therefore, the question about the assumed aim of the conversion emerges. This is because the conversion into a commercial law company alone will not improve the financial position of hospitals. The presumption of a better and more responsible management is based on the research conducted by the Ministry of Health<sup>2</sup>, but has not been thoroughly reviewed due to its short period. The research carried out by the Gdańsk Institute for Market Economies<sup>3</sup> in 2008, in turn, explicitly states the lack of correlation between the introduction of a different, new, legal form in the medical activities and the improvement of the effects of management and the pursued objectives. It is not the organisational and legal form but the reasonability and efficiency of action that directly contributes to improving work effectiveness. It is only to be hoped that the changing economic and political considerations will positively affect the introduced conversion-related changes and their consequences.

It is a fact that the conversion will make the centre obtain the capacity to go bankrupt. Acquiring this right, as a consequence of the hospitals' accruing further liabilities, will result in the necessity to increase the share capital of companies by their owners (that is LGU, as a local government company) in order to avoid bankruptcy. Being afraid of the materialisation of the indicated projection, local governments will probably strive for selling shares, that is to the actual privatisation of hospitals. There is no social acceptance for such a process at present. However, the process of conversion into companies, as a result of the Act's application, will begin shortly. Determining the value of the entity subject to conversion is a significant element of these proceedings.

### 3. Assessing the value of medical centres

The enterprise value<sup>4</sup> is considered the basic economic parameter describing a business entity. It reflects the economic position of the entity synthetically, and

---

<sup>2</sup> *Informacja o przekształceniach własnościowych w sektorze ochrony zdrowia przeprowadzonych decyzją jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010*, Ministry of Health, Warsaw 2011, [www.mz.gov.pl](http://www.mz.gov.pl) [30.06.2012].

<sup>3</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, IBnGR, Warsaw 2008, p. 121.

<sup>4</sup> In accordance with the Act on healthcare activity of 2010, it was adopted that the entities pursuing healthcare activities have the status of an entrepreneur, see also M. Durbajło-Mrowiec,

its orientation on the future enables presenting the unit's development prospects with the business risk taken into account.

S.P. Pratt, R.F. Reilly and R.P. Schwaichs<sup>5</sup> specified five standards of the enterprise value:

a) market value, as a reflection of the price at which the enterprise could be sold and purchased, with the parties of the transaction behaving reasonably, having appropriate information, without any obligation;

b) reliable (actual) market value, where their differentiation depends on two factors: the market value is determined for hypothetical average investors on a given market and the calculation of the actual value accounts for the current economic and capital market considerations;

c) investment value, which is a subjective value for a particular investor, which reflects the investor's capacity to increase the profitability of the purchased enterprise;

d) fundamental (internal) value, which is independent of the current situation on the market, it also disregards who is the present or future owner of the entity. The internal characteristics of the enterprise, which determine the entity's capacity to generate income, are the source of the internal value;

e) fair value, which is a category of the American law, where it is the value of shares before taking strategic decisions, which, according to the shareholders holding the minority interest, result in the enterprise losing its value.

In the economic practice, the value of a company is most frequently calculated for the purpose of management by value<sup>6</sup> of the investment processes, as well as of the conversion processes. Its correct identification permits reasonable and conscious decision-making.

Healthcare centres, like enterprises from other sectors, are characterised at least by internal and investment value<sup>7</sup>. Hence, orienting strategic goals of HCs on the centre's value seems to be fully justified. This is because achieving the economic goal is the condition for achieving the social goal (providing health services). Budgetary entities and enterprises, which normally strive for the social goal regardless of the economic results, are an exception. HCs or their parts are currently being estimated for the purpose of:

---

*Wyznaczniki wartości zakładu opieki zdrowotnej*, Wrocław University of Economics, Wrocław 2009, p. 7.

<sup>5</sup> S.P. Pratt, R.F. Reilly, R.P. Schwaichs, *Valuing a Business. The Analysis and Appraisal of Closely Held Companies*, Irwin Professional Publishing, Chicago 1996, pp. 23-28.

<sup>6</sup> Where the enterprise value maximisation is perceived as the superior aim of the activity, which is discussed e.g. by T. Dudycz, *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, PWE, Warsaw 2005.

<sup>7</sup> M. Durbajło-Mrowiec, op.cit., p. 17.

- the issue of the companies which established non-public centres and obtain the capital for developing the centre from shareholders,
- the privatisation of independent public HCs, which are usually excessively indebted.

In both cases the investment value should reflect the vision of the current owner.

Table 1. Value drivers in HCs

No.	Driver	
1.	Turnover growth	<ul style="list-style-type: none"> <li>– growth of contracted services from NFZ,</li> <li>– improvement of accessibility,</li> <li>– growth of commercial services,</li> <li>– growth of services with respect to occupational medicine,</li> <li>– growth of incidence in the population,</li> <li>– degree of bed occupancy.</li> </ul>
2.	Rate of return (EBIT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– level of prices for the services contracted by NFZ,</li> <li>– level and structure of employing doctors,</li> <li>– prices of medicines and medical equipment,</li> <li>– changes of the staff remuneration system.</li> </ul>
3.	Working capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stock rotation cycle,</li> <li>– debt collection cycle,</li> <li>– current liabilities repayment cycle,</li> <li>– level of liabilities unacknowledged by NFZ.</li> </ul>
4.	Capital expenditures	<ul style="list-style-type: none"> <li>– service life of medical equipment,</li> <li>– expenditures for exchanging, maintaining medical equipment, purchasing new equipment, maintaining facilities, depreciation.</li> </ul>
5.	Cost of capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>– indebtedness level,</li> <li>– debt cost.</li> </ul>
6.	Growth period	<ul style="list-style-type: none"> <li>– NFZ financial strategy,</li> <li>– increasing competition,</li> <li>– HCs privatisation,</li> <li>– changes of the HCs operation principles.</li> </ul>
7.	Economic and financial condition of the company and achieved profitability	

Source: M. Durbajło-Mrowiec, *Wyznaczniki wartości zakładu opieki zdrowotnej*, Wrocław University of Economics, Wrocław 2009, pp. 36-37.

The basic source of the market value of a company is its capital, together with its multi-faceted nature. Taking into consideration the broadest approach thereto, the following need to be distinguished<sup>8</sup>:

1. Real capital, that is the balance sheet components of the enterprise potential, including the property (assets) and financial capital (liabilities)<sup>9</sup>.

2. Intellectual capital, constituting a non-financial resource, which is particularly important in medical centres; it comprises the following<sup>10</sup>:

- human capital (skills, qualifications, cooperation...),
- organisational capital (innovation and development capital, internal structure of the operation...),
- social capital (interpersonal relations, cognitive capital and structural capital). Social capital arises from the so-called social functions of the enterprise.

Despite the significance of intellectual capital in medical centres (primarily knowledge and experience of the medical staff), the lack of real capital may constitute the basis for the necessity to cease the pursuit of business activity. Therefore, the bodies establishing public health centres focus their attention mainly on maintaining appropriate proportions in real capital. Taking care of its level, they assess various components, although not always all of them, which causes imbalance.

The set of the value drivers in HCs which ought to be the object of constant assessment by establishing bodies is presented in Table 1.

Among the enumerated drivers, the cost of capital, including the indebtedness level, is particularly significant for the public owner.

#### 4. Financial position of public healthcare centres

Problems with debts of public medical centres had been recorded as early as before the reform of the system in 1999, when a new health insurance system was introduced<sup>11</sup>. Currently, the liabilities level has still been high despite the continual attempts to reduce it.

---

<sup>8</sup> A. Jaki, *Wycena i kształtowanie wartości przedsiębiorstwa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2008, p. 19.

<sup>9</sup> J. Lichtarski, *Kilka uwag o rozpoznawaniu pozabilansowych elementów potencjału przedsiębiorstwa*, in: *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*, ed. J. Duraj, University of Łódź, Łódź 1999, pp. 35-38.

<sup>10</sup> See also: A. Ujwary-Gil, *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warsaw 2009.

<sup>11</sup> The first debt reduction programmes in healthcare were introduced in the late 1990s, in the period of converting HCs from budget entities into independent public healthcare centres for the purpose of preparing them to operate independently in the health service market.



Table 2. Changes in the indebtedness value of independent public HCs in 2004-2011

Years	Total value of liabilities (in M PLN)	Value of payable liabilities (in M PLN)	Total growth dynamics of liabilities
2004	9,450.1	5,872.3	126.96
2005	10,273.6	4,933.6	108.71
2006	10,384.2	3,723.8	101.07
2007	9,563.3	2,666.2	92.09
2008	9,979.7	2,357.9	104.35
2009	9,627.6	2,241.8	96.47
2010	9,961.1	2,139.9	103.46
2011	10,383.9	2,316.6	104.2

Source: own work based on the data published by the Ministry of Health.

The considerable decrease in the value of liabilities in 2005-2009 resulted from the introduction of another debt reduction programme covering the entire public healthcare sector<sup>12</sup>. The distribution of indebtedness and the changes of its volumes by voivodeships are presented in Table 3.

Table 3. Changes in the indebtedness value by voivodeships in 2004-2010 in M PLN

Voivodeships	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Lower Silesian</b>	<b>1,421.5</b>	<b>1488.7</b>	<b>1,416.9</b>	<b>1,160.9</b>	<b>1,023.5</b>	<b>904.2</b>	<b>831.1</b>
Kuyavian-Pomeranian	427.2	464.0	517.9	444.9	454.4	428.3	501.0
Lublin	532.1	531.7	562.4	510.5	636.6	699.1	766.2
Lubusz	535.8	599.0	649.9	571.2	491.9	456.6	387.7
Łódź	877.4	978.8	1,001.8	918.7	1,029.2	770.1	674.3
Lesser Poland	606.6	673.3	669.5	643.1	676.8	666.7	692.7
Masovian	1,037.4	1,217.0	1,204.2	1,292.1	1,484.5	1,505.6	1,637.6
Opole	169.2	165.8	120.6	107.0	129.8	116.9	114.1
Podkarpackie	301.3	340.7	340.2	318.4	361.0	374.3	432.3
Podlaskie	269.3	279.5	256.5	238.0	258.0	292.4	331.2
Pomeranian	688.2	836.7	955.2	860.8	827.2	709.5	668.1
Silesian	947.0	993.7	1,056.1	997.7	1,064.0	1,087.0	1,200.2
Świętokrzyskie	366.8	374.9	337.4	308.0	288.0	286.0	327.4
Warmian-Masurian	226.0	220.6	194.6	178.4	182.2	187.7	182.0
Greater Poland	333.6	376.4	391.1	371.8	447.4	514.3	563.9
West Pomeranian	202.8	318.1	323.6	284.9	236.9	244.1	264.5

Source: own work based on the data published by the Ministry of Health, [www.mz.gov.pl](http://www.mz.gov.pl) [30.06.2012].

<sup>12</sup> The Act of 15 April 2005 on public aid and restructuring public healthcare centres, Dz.U. No. 78, item 684.

In the majority of the voivodeships, the indebtedness volume of IPHCs in 2010 was higher than in 2004 despite the aforementioned intensive debt reduction actions. This mainly proves the weak effectiveness of the introduced solutions.

Much anxiety is caused by the extremely high level of mature liabilities. In spite of numerous actions, the decrease of these volumes is definitely too small. This may result from the unrealistic restructuring programmes prepared and introduced for implementation by centres. Positive results, in turn, were achieved, apart from systemic actions, owing to the very active works by establishing bodies and their financial commitment, which was also presented in the Tables. For instance, the financial support from the budget of the Lower Silesian local government (LSLG) in the process of restructuring liabilities of IPHCs amounted to as much as PLN 348.7 M in total in the Lower Silesian voivodeship.

Table 4. LSLG financial aid granted to the subordinate healthcare centres in the process of financial restructuring (in T PLN)

Direct aid of LSLG	348,700
2005	7,700
2006	140,700
2007	102,700
2008	88,300
2009	9,600
Other forms of support:	
Borrowings	24,000
Sureties by initial amounts	100,200
Establishing a mortgage	23,100

Source: own work based on the data of the Health Department of the Lower Silesian Marshal Office.

This commitment as well as the intensity and correctness of the supervision over the work of medical centres resulted in achieving increasingly better economic results by these entities. However, despite the efforts, the situation rapidly deteriorated in 2011-2012, according to forecasts, will be even more difficult.

It is worth noticing that the satisfactory results achieved until 2010 were a consequence of profound changes occurring also in the organisation structure of subordinate centres, their internal consolidation and partial liquidation. It is noteworthy that in spite of the multiple changes introduced, the number of medical services did not decrease.

The actions of the Lower Silesian local government, which were taken in accordance with the plan and which were systematic, led to decreasing the number of centres providing medical services by as many as 39. They also contributed to improving the effectiveness of their work through continuous supervision and

Table 5. Changes in the results on the activities of the IPHCs for which the LSLG is the establishing body (T PLN)

Year	Name	Number of healthcare entities	Total revenues	Total costs	Net financial result	Cash Flow (net financial result + depreciation)
2009	Total Lower silesian voivodeship	30	1,263,048	1,226,543	47,208	113,126
2010		27	1,300,048	1,294,456	26,728	98,694
2011		26	1,262,263	1,274,593	-13,603	57,550
2011/ 2010	Dynamics (%)		97.09	98.47	-50.90	58.31
2011/ 2009	Dynamics (%)		99.94	103.92	-28.82	50.87
2011/ 2010	Changes in absolute values		-37,785	-19,863	-40,331	-41,144
2011/ 2009	Changes in absolute values		-785	48,049	-60,811	-55,576

Source: own work based on the data of the Health Department of the Lower Silesian Marshal Office.

Table 6. Number and structure of the IPHCs subordinate to the Lower Silesian government in 1999-2011

Group of centres	1999	2009	2010	2011
Multi-speciality hospitals	24	8	7	7
Psychiatric and detoxication hospitals	8	7	6	6
Single-speciality hospitals	6	6	5	4
Sanatories and health resorts	6	1	1	1
Multi-speciality centres	11	3	3	3
Medical rescue stations	4	4	4	4
Other service providers	6	1	1	1
Total	65	30	27	26

Source: own work based on the data of the Health Department of the Lower Silesian Marshal Office.

control, which is observable in the achieved economic results. However, the centres subordinate to LSLG again incurred losses in 2011. Hence, the cause of this situation must lie somewhere much deeper, in systemic solutions.

## 5. Value of healthcare entities from the perspective of LGU

The financial results of Polish public healthcare centres presented in the Tables above show that generally IPHCs cannot influence the values of revenues and

costs in accordance with their needs or capacities. For example, they are not able to reduce the costs of the activity proportionately to the revenue decrease. One of the causes of this state of affairs is certainly the lack of well-prepared analyses of medical entities' activities, including the lack of the economic analysis of the acquired fixed assets (depreciation costs). This is a very significant component because the contract concluded with the public payer does not provide for amending its terms in relation with e.g. improving the quality of medical equipment used for providing services. From this viewpoint, the investment process should not be the object of interest on the part of the establishing entity, although it is this entity that is competent for additional supplies for the subordinate centres. A poorly equipped, underinvested, old healthcare entity, in turn, stops to be competitive on the medical service market in the process of competing for funds from the public payer. No contract means no impact on health security of residents, which is LGU's objective.

Responsibility for the actions taken and their results is a separate problem. The manager of a public healthcare entity is accountable for the effects of its work before the establishing body and the Board of Trustees of the entity. In practice, however, no direct relation between the decisions and their effects is used, taking into account the so-called social interest. Providing a medical service despite the lack of prospects for covering its cost is a social interest here. Increasing the accountability of the management staff will certainly contribute to the growth of economic effectiveness but will result in restricting accessibility to such services. This is probably why so strict provisions have not been introduced thus far.

Another, equally important, component for maintaining HC value is its staff. The better educated it is, the greater experience and trust of patients it has, the more expensive it is. The fewer specialists from a particular field are in a given region, the more difficult it is to employ them. As a consequence, some specialist doctors receive considerably higher remuneration for working in poor regions of Poland than in rich cities. If the constant pressure for remuneration is added to this, an extremely complex view of the situation emerges. In 2010, remuneration costs in the centres subordinate to local governments exceeded PLN 11.8 B, which constituted c. 44.2% of all costs. However, there are centres where this share exceeds as much as 80%<sup>13</sup>. In order to sign a contract with a public payer, the objective of which is to cover the costs of the medical services provided to patients, the healthcare entity needs to possess a necessary number of staff and appropriate work schedules for them. Otherwise the contract is not signed and the public medical centre becomes pointless. A patient who is not able to get a medi-

---

<sup>13</sup> M. Rapkiewicz, *Ochrona zdrowia a jednostki samorządu terytorialnego. Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, Sobieski Institute, [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl) [30.06.2012].

cal service free of charge chooses a different service provider. It is not certain, however, that the service providers based in a given area will want to provide all medical services within the scope applicable thus far (including the unprofitable ones, e.g. geriatrics at present)<sup>14</sup>. In such a situation, there is a realistic threat that the objective imposed on LGU, which arises from art. 68 of the Constitution of the Republic of Poland, that is ensuring accessibility of healthcare services financed from public funds to the citizens, will not be duly performed. Certain scopes will simply become hardly accessible.

The next significant issue is preparing LGUs for implementing the Act on healthcare activity in the aspect of achieving poor economic results and the necessity to convert centres. Disregarding the fact that the actions related to converting IPHCs and their privatisation are unpopular solutions, increasing the value of the centre prior to its sale should be an obvious action for LGU, unless the centre is converted into a local government company. The value of the healthcare entity should not be maximised then. This does not change the fact that the entities participating in the tendering procedure for public funds compete with each other as to the quality of the equipment held and qualifications of the staff, but in the reality of very limited funds. As a result, the situation of the lack of the capacity to cover the actual costs of the provided services with public funds arises. In such conditions the idea of making no additional payments for services is rather a utopia. Therefore, the additional costs are incurred by public medical entities, by disclosing losses, or private entities, by levying an extra charge on patients. However, it needs to be remembered that the current private expenses incurred by Poles<sup>15</sup> in relation to the total expenses on healthcare are among the highest among OECD countries. Therefore, none of these actions is satisfactory.

## **6. Conclusion**

In the face of the so volatile realities in which the medical activity is pursued in Poland, it is worth giving attention to the actions which may directly point to the areas that are poorly managed and that require the greatest effort in the context of maintaining or increasing the value of a healthcare centre. It is necessary to determine responsibility and consequences for wrong decisions and actions. Complete economic analyses, due to which it is possible to acquire the

---

<sup>14</sup> As was proved by the research conducted by the Medical University of Gdańsk, there are numerous scopes of services in the contracting of which non-public service providers are not interested, [www.medicamo.pl./](http://www.medicamo.pl/) [30.06.2012].

<sup>15</sup> In 2009, the private expenses of Poles exceeded 22% of the total expenses for health service – source: [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org) [30.06.2012]; M. Rapkiewicz, *op.cit.*

real image of the centres' work, are also needed in public healthcare centres. The possibilities to compare entities, evaluate the applied management, organisation or medical solutions in centres are still too rarely used in practice. Therefore, benchmarking<sup>16</sup> for medical entities seems to be particularly beneficial since it allows objective evaluations and recommendations for further work. Owing to benchmarking, it will also be possible to indicate systemic gaps and shortcomings. Only such comprehensive actions will provide a chance for the future existence of medical entities, which obviously have specific social goals to achieve.

## References

- Act of 15 April 2005 on public aid and restructuring public healthcare centres, Dz.U. No. 78, item 684.
- Act of 15 April 2011 on medical activity, Dz.U. No. 112, item 654.
- Dudycz T., *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, PWE, Warsaw 2005.
- Durbajło-Mrowiec M., *Wyznaczniki wartości zakładu opieki zdrowotnej*, Wrocław University of Economics, Wrocław 2009.
- Informacja o przekształceniach własnościowych w sektorze ochrony zdrowia przeprowadzonych decyzją jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010*, Ministry of Health, Warsaw 2011, [www.mz.gov.pl](http://www.mz.gov.pl) [30.06.2012].
- Jaki A., *Wycena i kształtowanie wartości przedsiębiorstwa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
- Lichtarski J., *Kilka uwag o rozpoznawaniu pozabilansowych elementów potencjału przedsiębiorstwa*, in: *Przedsiębiorstwo na rynku kapitałowym*, ed. J. Duraj, University of Łódź, Łódź 1999.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, IBnGR, Warsaw 2008.
- Pratt S.P., Reilly R.F., Schwaichs R.P., *Valuing a Business. The Analysis and Appraisal of Closely Held Companies*, Irwin Professional Publishing, Chicago 1996.
- Rapkiewicz M., *Ochrona zdrowia a jednostki samorządu terytorialnego. Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, Sobieski Institute, [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl) [30.06.2012].
- Ujwary-Gil A., *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warsaw 2009.

---

<sup>16</sup> The Wrocław University of Economics prepared and commenced the implementation of the project financed from the European Union funds and the state budget in 2012, titled *Portrety szpitali, mapy możliwości...*, the major aim of which is developing an instrument allowing the comparison of medical entities in 13 areas of its activities (apart from the medical area). The Author of this paper is the major initiator and co-author of the project.

**Dariusz Zarzecki**

Uniwersytet Szczeciński

## **Ocena potencjału gospodarczego i przestrzennego Szczecina w świetle nowej strategii rozwoju miasta**

***Streszczenie.** Artykuł poświęcono ocenie potencjału gospodarczego i przestrzennego Szczecina w świetle nowej strategii rozwoju miasta. Opracowanie oparto na wynikach prac zespołu ekspertów zajmujących się w latach 2009-2011 oceną stanu miasta, jego potencjału, a następnie określeniem celów strategicznych w perspektywie 2025 roku.*

***Słowa kluczowe:** strategia rozwoju, potencjał gospodarczy, potencjał przestrzenny*

### **1. Wprowadzenie**

Uchwalona przez Radę Miasta w grudniu 2011 r. *Aktualizacja strategii rozwoju Szczecina 2025* została poprzedzona wszechstronną diagnozą stanu miasta. Przeprowadzona diagnoza społeczno-gospodarcza Szczecina powstała jako efekt prac zespołu ekspercko-redakcyjnego, związanych z rozpoznaniem głównych problemów miasta w trzech głównych obszarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Eksperci kluczowi, których zadaniem było określenie nowych celów i zadań, przed którymi stoi Szczecin w latach 2010-2025, przez wiele tygodni zapoznawali się z faktami dotyczącymi miasta, z opiniami szerokiej rzeszy ekspertów, podczas indywidualnych i grupowych spotkań, z opiniami mieszkańców i wymieniali się refleksjami na wielu wspólnych spotkaniach zespołowych.

Rezultatem tego procesu jest diagnoza, której wybrane fragment zaprezentowano w niniejszym artykule<sup>1</sup>.

## 2. Potencjał gospodarczy Szczecina

Struktura branżowa szczecińskiej gospodarki także po 2002 r. kształtowała się pod silnym wpływem przekształceń własnościowych, zapoczątkowanych transformacją ustrojową w 1989 r. Przeobrażenia w gospodarce miasta nie zostały całkowicie zakończone i nadal zakłócają stabilizację procesów rozwojowych. W ich wyniku zmalała ranga tradycyjnych gałęzi gospodarki, stanowiących podstawę bytu i wyznacznik konkurencyjności miasta (w tym związanych z gospodarką morską), nierekompensowana równoważnym napływem nowych inwestycji, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ).

Zmiany własnościowe i skorelowane z nimi zmiany struktury podmiotów prowadzących działalność gospodarczą spowodowały, że liczba przedsiębiorstw państwowych działających na terenie miasta zmniejszyła się do 4, a liczba podmiotów zatrudniających 250 pracowników i więcej do 69 (kwiecień 2009 r.). Konsekwencją tych przekształceń w strukturze gospodarczej Szczecina jest stosunkowo wysoki współczynnik przedsiębiorczości mieszkańców, wynoszący 157 przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców (w grupie porównywanych miast<sup>2</sup> tylko Poznań ma większy), przy czym przeciętna wielkość tych przedsiębiorstw jest niższa od średniej dla Polski.

Przedsiębiorczość mieszkańców w latach 2002-2008 skutkowałą wzrastającym corocznym przyrostem nowo rejestrowanych podmiotów, jednak od 2006 r. jest on niwelowany liczbą wyrejestrowań z systemu Regon; wypadkową tych dwu procesów jest liczba 64,1 tys. podmiotów na koniec 2008 r. (wzrost o 1,6 tys.). W strukturze własnościowej dominuje sektor prywatny (97,1%); udział osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą jest wysoki i wynosi 73,2%. W liczbie przedsiębiorstw ogółem prawie 99,9% stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), przy czym aż 96,3% są to mikroprzedsiębiorstwa. Wysoki udział mikroprzedsiębiorstw w strukturze MŚP, a także malejący okres przeżywalności podmiotów gospodarczych oznacza potrzebę szerszego stosowania

---

<sup>1</sup> *Diagnoza społeczno-gospodarcza Szczecina powstała w maju 2010 roku*, red. D. Zarzecki. W opracowaniu dokumentu brał udział liczny zespół autorów, w tym m.in. S. Flejterski, J. Nekan-da-Trepka, G. Gawlik, M. Kisielewska, U. Murawska, M. Grudziński, M. Czerwiński, M. Pawlak.

<sup>2</sup> W grupie porównywanych miast znalazły się: Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Lublin, Łódź, Poznań, Wrocław.



instrumentów zapewniających stabilizację najmniejszym podmiotom, a także wzmocnienie i rozwój całego sektora małej i średniej przedsiębiorczości.

Ukształtowana w wyniku przeobrażeń strukturalnych gospodarka miasta charakteryzuje się przewagą sektora usług (o różnej efektywności), obejmującego około 80% ogółu podmiotów, wśród których dominują podmioty związane z handlem i naprawami (26%), obsługą nieruchomości i firm (23,9%), z transportem, gospodarką magazynową i łącznością (8,4%). Stabilnym poziomem (jednak niską średnią wielkością przedsiębiorstwa) odznacza się budownictwo (11,3%); znacznie zmalało znaczenie przemysłu (8,7%). Zmiana struktury branżowej wymusiła realokację zasobów pracy. Z ogólnej liczby pracujących (114,6 tys. osób) na sektor usług przypada 74,6%, na przemysł 20%, na budownictwo 5,3% pracujących. Udział pracujących w liczbie mieszkańców wynosi 28,2% (ostatnie miejsce wśród porównywanych miast).

Słabość rynku pracy widoczna jest zwłaszcza w zakresie zatrudnienia w przemyśle. Niskie zatrudnienie utrzymuje się również w handlu i naprawach, co jest efektem istnienia znacznej liczby sklepów wielkopowierzchniowych, charakteryzujących się niskim zatrudnieniem względem wielkości sprzedaży. Wysoki jest udział zatrudnienia w transporcie i branży logistycznej, co jest efektem m.in. funkcjonowania portu morskiego w Szczecinie, spółek przeładunkowych i szeregu firm logistycznych wokół morsko-lądowego węzła transportowego.

Szczecin wykazuje się stosunkowo niskim współczynnikiem udziału zatrudnienia w sektorze prywatnym (55,1%), co jest pochodną rozbudowanego sektora finansów publicznych, który pomimo większej stabilności zatrudnienia charakteryzuje się relatywnie niskim poziomem zarobków i – w przypadku administracji – brakiem czynników generujących dochód.

Syntetyczna ocena zmian w gospodarce miasta, w okresie od 2002 r., wskazuje na silne wyhamowanie tempa rozwoju miasta – PKB Polski na mieszkańca w latach 2002-2007 wzrósł o 46,0%, podczas gdy w Szczecinie zaledwie o 24,7% i jest to najgorszy wynik wśród porównywanych miast, choć nominalna wartość PKB na mieszkańca jest w Szczecinie nadal wyższa od wytworzonego w Łodzi, Lublinie i Bydgoszczy.

**Działalność inwestycyjna.** Niedokończone procesy restrukturyzacyjne w gospodarce miasta miały swoje implikacje w zdolności przedsiębiorstw do ponoszenia nakładów inwestycyjnych. W 2007 r. wartość nakładów inwestycyjnych firm z siedzibą w Szczecinie wyniosła ponad 1,2 mld zł i była o około 200 mln zł niższa niż w 2000 r. Inwestowały głównie podmioty prowadzące działalność gospodarczą związaną z wytwarzaniem i dostarczaniem energii, obsługą nieruchomości, wynajmem oraz nauką. Na poziomach zbliżonych w omawianych latach pozostawały inwestycje kapitału zagranicznego (416,2 mln zł w 2007 r.), przy pewnej reorientacji kierunków pochodzenia kapitału (obecnie tradycyjnie do-

minują Niemcy, ponadto Luksemburg, Cypr, Dania, Holandia<sup>3</sup>). Słabą stroną tej działalności jest funkcjonowanie podmiotów zagranicznych nastawionych głównie na minimalizację kosztów pracy, a nie wymianę know-how.

Obecnie o możliwościach inwestycyjnych decyduje w dużym stopniu dostępność odpowiednich zasobów znajdujących się w gestii samorządu miejskiego – nieruchomości gruntowych oraz nieruchomości zabudowanych. Ich wielkość ulega ciąglemu zmniejszeniu; maleje także powierzchnia gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie. Duże rezerwy nieruchomości, które mogą zostać przeznaczone do zbycia, znajdują się w zasobie obecnie dzierżawionym (5,5 mln m<sup>2</sup> na koniec czerwca 2009 r.).

Pozyskaniu nowych inwestorów służyć będzie utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej na terenach postoczniovych (w części niesprzedanego terenu) oraz strefy przemysłowej Trzebusz-Dunikowo; w ich ramach można będzie realizować funkcje produkcyjno-składowe i usługowe. Teren strefy przemysłowej wymaga skomunikowania z drogą S3 poprzez bezpośredni zjazd. W wyniku modernizacji lotniska w Dąbiu powstanie około 50 ha terenów do zagospodarowania pod funkcje komercyjne.

W strategii inwestycyjnej *Szczecin – miasto usług* jako sektor strategiczny, obok B+R, został wyznaczony sektor BPO (w skład którego wchodzi IT – outsourcing informatyczny, F&A – finanse księgowo, HR – kadry). Szczecin posiada korzystną ocenę atrakcyjności inwestycyjnej dla sektora BPO<sup>4</sup> – na tle głównych miast w Polsce został wskazany jako lokalizacja korzystna z uwagi na relację kosztów i korzyści, która sytuuje go na trzecim miejscu (po przodujących Łodzi i Poznaniu), wśród takich miejsc, jak Trójmiasto i aglomeracja Toruń/Bydgoszcz. W przypadku Szczecina zwrócono uwagę na pozytywny trend w zakresie dostępu do kadry oraz infrastruktury biznesowej, a także korzystny klimat dla inwestycji u władz lokalnych. Elementem ograniczającym rozwój tej branży jest niewystarczający rynek nowoczesnych powierzchni biurowych (w standardzie A istnieje zaledwie 13 tys. m<sup>2</sup> powierzchni). Planowane inwestycje na rynku biurowym (88,5 tys. m<sup>2</sup> do końca 2011 r.) wpłyną na rozwój aglomeracji i regionu, stanowiąc będą wizytówkę miasta i będą przyciągać większość inwestycji danego typu.

**Nauka i innowacje.** Szczecin z liczbą 21 uczelni wyższych (w tym 4 publicznych)<sup>5</sup> i ponad 61,8 tysiącami studentów jest liczącym się ośrodkiem akademickim w kraju. Oferta edukacyjna szkół wyższych jest szeroka i pokrywa większość

<sup>3</sup> W przypadku Luksemburga i Cypru w dużej części inwestycje dotyczą spółek-córek szcześcińskich armatorów (Grupa PŻM i Euroafrica).

<sup>4</sup> Raport o perspektywach BPO w Polsce. Colliers International, 2008 r.

<sup>5</sup> Akademia Morska z 3 wydziałami, Pomorski Uniwersytet Medyczny z 4 wydziałami, Uniwersytet Szczeciński i Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny (po 10 wydziałów).

potencjalnych kierunków rozwoju naukowego. Jakość kształcenia jest zróżnicowana – silną pozycję w kraju i za granicą posiada Pomorski Uniwersytet Medyczny (PUM) i Akademia Morska (AM). Wzrost liczby studentów w ostatnich latach zanotował tylko PUM (oraz nieznacznie trzy poznańskie filie), natomiast ogólnie liczba studentów spada (o 11,6% w stosunku do roku akademickiego 2006/2007). Analogicznie spada również liczba absolwentów – w 2009 r. studia ukończyło 14,6 tys. absolwentów, tj. o 3,4% mniej w porównaniu z rokiem 2006. Przeciwdziałać temu może rozwój sztandarowych, niezbędnych na rynku kierunków studiów, podniesienie ich jakości dzięki selekcji kadry naukowej i większa współpraca międzyuczelniana. Obecnie najbardziej poszukiwanymi przez inwestorów absolwentami są osoby z wykształceniem inżynierskim, informatycznym i ekonomicznym.

W potencjale naukowo-badawczym miasta brak jest instytutów badawczych największych polskich publicznych instytucji naukowych. Bardzo niski jest udział szczecińskich uczelni w programach badawczo-naukowych wspieranych przez Unię Europejską. Brak jest polityki uczelni, wspierającej wychodzenie poszczególnych jednostek organizacyjnych z usługami, opartymi na zdobywanej w ramach pracy naukowej wiedzy, do realnej gospodarki oraz zachęty i motywacji dla poszczególnych naukowców do angażowania się w projekty realizowane przez przedsiębiorstwa.

Szczecin ma kilka specjalności, takich jak genetyka, nanotechnologia, szkolnictwo morskie i medyczne, wśród których może być postrzegany jako krajowy, a często międzynarodowy lider i w ramach tych specjalności realizowana powinna być odpowiednia promocja miasta jako silnego centrum akademickiego.

Poziom innowacyjności<sup>6</sup> szczecińskiej gospodarki, podobnie jak gospodarki wojewódzkiej, jest wysoce niezadowolający. Jest pochodną małej liczby instytucji badawczo-rozwojowych, niskiego zatrudnienia w tym sektorze, wielkości nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój (województwo zachodniopomorskie w 2007 r. zajęło pod tym względem 10. miejsce w kraju). Struktura nakładów jest niekorzystna z uwagi na zdecydowanie dominujący udział sektora szkolnictwa wyższego w wydatkach na B+R (86,5% w 2008 r.), przy czym poziom koncentracji wydatków w tym sektorze postępuje. Główną przyczyną braku podejmowania działań na rzecz badań i rozwoju oraz wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w firmach jest brak własnych środków finansowych przedsiębiorstw.

Miarą potencjału przyswajania rozwiązań innowacyjnych w procesach gospodarczych jest wykorzystanie technik teleinformatycznych. Zachodniopomorskie przedsiębiorstwa nie odbiegają od firm w porównywanych miastach w zakresie dostępności i wykorzystania komputerów i Internetu w działalności gospodar-

<sup>6</sup> Gospodarka innowacyjna charakteryzuje się wdrażaniem nowych metod produkcyjnych, organizacyjnych, zarządzania i marketingu.

czej. Jednak aktywne wykorzystanie wymienionych środków elektronicznych jest niskie – Internet do przyjmowania zamówień stosuje jedynie 2,9% przedsiębiorstw, co jest wynikiem najniższym wśród badanych miast. Niski poziom innowacyjności przedsiębiorstw skutkuje znikomą liczbą innowacyjnych produktów i niewielkim udziałem tych produktów w sprzedaży ogółem.

Tworzenie i implementacja innowacji w gospodarce miasta napotyka dwie podstawowe bariery – dostęp do środków inwestycyjnych na badania (zarówno na wyposażenie techniczne, jak i wynagrodzenia dla kadry o odpowiednim potencjale) oraz niedostatki we współpracy i dialogu na różnych szczeblach. W tym zakresie istotną rolę do odegrania mają instytucje funkcjonujące na pograniczu nauki i biznesu, tj. Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny, Regionalne Centrum Innowacji i Transferu Technologii (RCiITT – jednostka ZUT, należąca do Krajowej Sieci Innowacji)<sup>7</sup> oraz Centrum Transferu Wiedzy i Innowacji dla Sektora Usług przy WZIEU. Utworzony przez Polską Fundację Przedsiębiorczości (grudzień 2009 r.) fundusz kapitału załączkowego Pomeranus Seed pomaga w uruchomieniu innowacyjnych firm z dziedziny bio- i nanotechnologii materiałów i wyrobów oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych. Atrakcyjność inwestycyjna podregionu szczecińskiego dla działalności zaawansowanej technologicznie jest wysoka. Barię dla rozwoju działalności inwestycyjnej jest brak jednoznacznie zdefiniowanej specjalizacji gospodarczej a region zajmuje 9. miejsce wśród wszystkich podregionów w kraju<sup>8</sup>.

Wyzwanie, jakim jest rozwój miasta w oparciu o gospodarkę opartą na wiedzy, kładzie nacisk na rolę szczecińskiego ośrodka naukowego, co wymusza wzmocnienie jego pozycji w skali krajowej i włączenie w sieć naukową i badawczą współpracy międzynarodowej.

**Otoczenie biznesu.** Rozwój gospodarki miasta, opierając się na małych i średnich przedsiębiorstwach pozostaje w ścisłym związku z rozwojem instytucji szeroko rozumianego otoczenia biznesu<sup>9</sup>. W zakresie oferty podmiotów otoczenia biznesu Szczecin nie odbiega od miast porównywanych. W ogólnej liczbie 59 instytucji otoczenia biznesu na terenie miasta funkcjonują (oprócz wymienionych w części poświęconej innowacjom): 4 akademickie inkubatory przedsiębiorczości, 1 fundusz kapitału załączkowego, 4 regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe, 3 fundusze poręczeń kredytowych, 9 ośrodków szkoleniowo-dorad-

---

<sup>7</sup> Ponadto RCiITT, wspólnie z Zachodniopomorskim Stowarzyszeniem Rozwoju Gospodarczego, prowadzi zachodniopomorski ośrodek Enterprise Europe Network – jako element europejskiej sieci ośrodków przekazu innowacji (ang. Innovation Relay Centre).

<sup>8</sup> *Atrakcyjności inwestycyjna województw i podregionów 2009 r.*, IBnGR, Gdańsk 2009.

<sup>9</sup> Instytucje obsługi biznesu są to instytucje oferujące przedsiębiorcom usługi wspierające w szerokim zakresie. Pomoc może dotyczyć zagadnień związanych z tworzeniem, prowadzeniem i rozwojem przedsiębiorstwa.

czych oraz 32 organizacje pozarządowe działające na rzecz osób bezrobotnych i świadczące usługi na rynku pracy.

Otoczenie biznesu to również podmioty komercyjne świadczące usługi na rzecz innych przedsiębiorstw w zakresie wspomagającym podstawowe funkcje gospodarcze (m.in. administracyjne i finansowe). W ramach tej grupy funkcjonuje 2,3 tys. podmiotów pośrednictwa finansowego i 15,3 tys. podmiotów obsługi nieruchomości, wynajmu i usług związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ich rozwój jest porównywalny z innymi miastami. Występuje relatywnie większa liczba podmiotów zajmujących się obsługą nieruchomości, głównie z powodu braku przedstawicielstw i oddziałów dużych sieci obrotu nieruchomości, zarządzania nieruchomościami, konsultingu biznesowego itp., co powoduje większe rozdrobnienie rynku.

Od 2009 r. w Szczecinie funkcjonuje pierwsza sieć „aniołów biznesu”, która może stanowić dla wielu przedsiębiorców alternatywę finansową dla funduszy dłużnych, podobnie jak wykorzystanie giełdowego rynku New Connect (na którym notowane są dwie szczecińskie firmy) dzięki funkcjonującym w Szczecinie autoryzowanym doradcom. Odczuwalny jest brak organizacji wspierającej eksport lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw, a także ułatwiających inwestowanie i współpracę z podmiotami niemieckimi i skandynawskimi.

Samorządy lokalne, poza czynnikami prorozwojowymi w postaci oferty inwestycyjnej i obsługi inwestorów, stanowią istotne podmioty bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę lokalną poprzez działania inwestycyjne i działania przedsiębiorstw komunalnych. Wydatki majątkowe miasta, wspierające rozwój gospodarki w I półroczu 2009 r. wyniosły 10,2 mln zł i przeznaczone zostały na przygotowanie i uzbrojenie terenów pod inwestycje komercyjne produkcyjno-usługowe, na wsparcie działalności Szczecińskiego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o. i utworzenie Parku Naukowo-Technologicznego „Pomerania” (w ramach SPN-T Sp. z o.o.).

**Turystyka.** Jako branża szczecińskiej gospodarki od kilku lat dynamicznie zyskuje na znaczeniu. Liczba turystów odwiedzających Szczecin w 2008 r. wyniosła 1,2 mln osób (przy równoważnej liczbie turystów zagranicznych i krajowych), a więc została utrzymana liczba wygenerowana w 2007 r., dzięki organizacji finałów The Tall Ships' Races, mimo że ogólny ruch turystyczny w Polsce odnotował spadek. Wydatki turystów krajowych wyniosły 69,7 mln zł, turystów zagranicznych – 216 mln dolarów. W zakresie ruchu turystycznego i poziomu wydatków Szczecin nie odbiega znacząco od miast uznawanych za atrakcyjniejsze turystycznie (Gdańsk, Poznań, Wrocław), co oznacza, że Szczecin jest w stanie zaoferować odpowiednią ilość atrakcji dla przebywających turystów. Jak wynika z badań Instytutu Turystyki w 2008 r., zdecydowanie największa liczba przyjazdów (40%) to turystyka wypoczynkowa, następnie odwiedziny krewnych i przyjaciół (22%), interesy (19%), a tylko 4% turystów zagranicznych odwiedzających

Szczecin deklarowało handlowy charakter odwiedzin<sup>10</sup>. Najważniejsze kierunki przyjazdowe w turystyce zagranicznej to Niemcy i Dania, następnie Szwecja i Norwegia, a także Belgia i Holandia.

W ostatnich latach Szczecin został dostrzeżony jako miejsce oferujące odpowiednią ilość atrakcji turystycznych dla pasażerów cruiserów morskich (3 zawinięcia jednostek pełnomorskich w 2009 r.) i rzecznych (101 zawinięć). Perspektywy rozwoju turystyki pierwszego typu są interesujące (plan na 2010 r. to 13 zawinięć), natomiast rozwój turystyki cruiserów rzecznych (większe jednostki) warunkuje przebudowa podnośni Niederfinow w Niemczech (planowane zakończenie robót w 2014 r.).

Elementem atrakcyjności turystycznej są produkty turystyczne. Szczecin posiada wykształcone, wyraźne produkty (wśród nich 21 najważniejszych, mogących samodzielnie stanowić punkt zwiedzania dla turystów krajowych i zagranicznych), jednak ich ilość i ranga jest wystarczająca dla maksymalnie dwudniowych pobytów, niepołączonych z innymi atrakcjami (np. krajoznawczymi, sportowymi, wellness & spa).

Baza noclegowa obejmuje 19 hoteli oraz 13 pensjonatów, schronisk i moteli (ogółem 3,2 tys. miejsc noclegowych). Istniejąca struktura obiektów hotelarskich wskazuje na relatywnie niskie znaczenie turystyki biznesowej (brak hotelu pięciogwiazdkowego). W 2008 r. udzielono 500,4 tys. noclegów, w tym 230,9 tys. dla turystów zagranicznych.

W ciągu ostatnich kilku lat miasto wzmogło promocję turystyki (powołanie referatu ds. turystyki w 2006 r., sukcesywne zwiększanie wydatków miasta na rzecz turystyki oraz liczby imprez turystycznych krajowych i zagranicznych z udziałem miasta). Narzędzia stosowane przez referat ds. turystyki to reklama w prasie, organizacja i obsługa stoisk targowych, wydawanie i dystrybucja materiałów promocyjnych i informacyjnych, współpraca z serwisami internetowymi i z mediami oraz obsługa podmiotów turystycznych. Gmina – miasto Szczecin również zarządza i nadzoruje działalność Miejskiego Ośrodka Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji (zakładu budżetowego), którego zakres działalności obejmuje upowszechnianie turystyki, organizowanie imprez sportowo-turystycznych oraz prowadzenie działalności hotelarsko-gastronomicznej.

**Transport.** W zakresie komunikacji zewnętrznej Szczecin posiada przewagę konkurencyjną, wynikającą z położenia, w postaci dostępności nie tylko transportu kolejowego, drogowego i lotniczego, ale też śródlądowego i morskiego.

Przez Szczecin przechodzą linie mające znaczenie dla międzynarodowych tranzytów kolejowych (linie te objęte są umowami międzynarodowymi AGC<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Turystyka polska w 2008 roku – wielkie miasta*, Instytut Turystyki, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> AGC – umowa o głównych międzynarodowych liniach kolejowych.

i AGTC<sup>12</sup>). Są to: linia 401 w ciągu międzynarodowej linii C-E59/E59 Świnoujście – Szczecin), linia 273 w ciągu C-E59 (Szczecin – Kostrzyn – Wrocław), linia 351 w ciągu E59 (Szczecin – Stargard Szczeciński – Poznań<sup>13</sup>), także linie w kierunku Berlina i Pasewalku. Ważnym elementem układu transportowego miasta jest szczeciński węzeł kolejowy. Tworzą go linie magistralne, śródmiejska obwodnica kolejowa oraz odgałęzienia w kierunku Polic i Trzebieży, w kierunku Berlina i Angermunde przez stację graniczną Szczecin-Gumieńce.

Układ drogowy tworzą: autostrada A6 i droga krajowa nr 6 (w ciągu drogi międzynarodowej E28 (granica państwa – Szczecin – Gdańsk), droga krajowa nr 3 (S3) w ciągu międzynarodowej drogi E65 (Świnoujście – Szczecin – Gorzów Wielkopolski – Lubawka – granica państwa), droga krajowa nr 10 (S10) (granica państwa – Szczecin – Wałcz – Bydgoszcz – Płońsk), droga krajowa nr 13 do przejścia granicznego w Kołbaskowie i Rosówku, droga krajowa nr 31 w kierunku Gryfina i Słubic oraz droga wojewódzka nr 115 do Polic i do przejścia granicznego w Dobieszczynie. Budowa drogi szybkiego ruchu S3 ma podstawowe znaczenie dla miasta, gdyż jest to trasa Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego CETC, która połączy pośrednio aglomerację szczecińską z aglomeracją poznańską (autostrada A2) oraz z wrocławską, GOP i aglomeracją krakowską (autostrada A4).

Problemem jest połączenie drogowe na północny wschód od Szczecina, tj. z Koszalinem, Słupskiem, Trójmiastem, Olsztynem i Białymstokiem. Na razie w tamtym kierunku nie jest planowany rozwój sieci drogowej dwupasmowej, przynajmniej do 2015 r., w związku z tym połączenie drogowe Szczecina z Polską północną pozostanie jednym z najgorszych w kraju.

Transport morski funkcjonuje na Zatoce Pomorskiej i Zalewie Szczecińskim. Pełnomorski port w Szczecinie, razem z portem w Świnoujściu, tworzy jeden z największych w regionie Morza Bałtyckiego uniwersalnych kompleksów portowych. Udział portu w Szczecinie w obrotach ładunków morskich w kraju w latach 2006-2008 wynosił około 16% – dominowały obroty ładunkami drobnicowymi i masowymi, nie uwzględniając ropy i przetworów naftowych. Zbudowany w 2007 r. terminal kontenerowy stanowi nowoczesny kompleks oferujący obsługę ładunków w nowoczesnych technologiach. Funkcjonowanie portu w Szczecinie determinuje utrzymywanie stałej głębokości toru wodnego; niezbędna jest także modernizacja dostępu drogowego.

Atutem Szczecina jest dogodne położenie w ramach polskiego i europejskiego układu żeglugi śródlądowej, które obecnie jest wykorzystane w znikomym

---

<sup>12</sup> Umowa o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących.

<sup>13</sup> Linia 351 Szczecin – Poznań w ciągu najbliższych 5 lat zostanie poddana modernizacji pozwalającej na podniesie maksymalnych prędkości pociągów pasażerskich do 200 km/h.

stopniu. Szczecin posiada dostęp do drogi wodnej E30 (łączącej Morze Bałtyckie z Dunajem w Bratysławie; w Polsce przebiega Odrzańską Drogą Wodną od Świnoujścia do granicy z Czechami) i E70<sup>14</sup> – europejski szlak komunikacyjny wschód-zachód, łączący Antwerpię (Belgia, wybrzeże Atlantyku) z Kłajpedą (Litwa, wybrzeże Bałtyku). Bezpośrednie połączenie przez kanały Odra-Havela i Odra-Sprewa w kierunku Berlina umożliwia połączenie Odry z systemem europejskich dróg wodnych. Aktualny stan zabudowy hydrotechnicznej drogi wodnej na odcinku Szczecin – Kostrzyn nie pozwala na pełne wykorzystanie możliwości transportowych Odry.

Obsługę lotniczą aglomeracji szczecińskiej zapewnia port lotniczy o zasięgu krajowym i międzynarodowym Szczecin – Goleniów, położony w odległości ok. 40 km na północny wschód od Szczecina, przy drodze krajowej nr 6 (S6). Liczba połączeń (Warszawa, Londyn, Düsseldorf, Dublin, Oslo) i lotów (16 tygodniowo) odpowiada obecnemu zapotrzebowaniu. Terminal posiada przepustowość rzędu 600-750 tys. pasażerów rocznie; przy obecnych przewozach (około 300 tys. pasażerów) oznacza to znaczne rezerwy portu i możliwości jego dalszego rozwoju. Warto odnotować imponujący przyrost zarówno liczby połączeń, jak i przewożonych pasażerów w pierwszej połowie 2012 r., m.in. na skutek uruchomienia nowych połączeń przez spółkę OLT.

Dopełnieniem funkcji portu goleniowskiego będzie istniejące lotnisko sportowe Szczecin-Dąbie. Po modernizacji będzie się specjalizować w przewozach typu general aviation (realizowane przez małe samoloty i śmigłowce, wykorzystywane do celów sportowych, sanitarnych, a także turystycznych i biznesowych) zarówno w ruchu krajowym, jak i międzynarodowym. Problemem jest liczba, stan i funkcjonalność dworców pasażerskich. Istniejące dworce kolejowe (Szczecin Główny i Szczecin-Dąbie) wymagają modernizacji (liczba przyjeżdżających i wyjeżdżających pociągów na dobę wynosi około 80); dworzec autobusowy ma zbyt małą przepustowość, jest źle usytuowany, spełnia ograniczone funkcje dla podróżnych i ruchu autobusowego (przyjazdy i wyjazdy w relacjach międzynarodowych i regionalnych to 1600-1800 autobusów na dobę); brak jest dworców przesiadkowych, usprawniających przejazd z obszaru metropolitarne do miejsca docelowego w Szczecinie. Brak jest także dworca wodnego.

Istniejący system transportowy nie zabezpiecza funkcji logistycznych i gospodarczych miasta. Wyzwaniem jest budowa spójnego układu drogowego wewnętrznego i zewnętrznego, łącznie z drogowym obejściem zachodnim i przeprawą Police – Święta. Zdyskontowanie korzyści położenia na trasie trans-europejskiego korytarza transportowego północ-południe (południowa Skandynawia – porty Morza Śródziemnego) wymaga działań dedykowanych utworzeniu

<sup>14</sup> Planowana E70 na terenie Polski obejmuje drogi wodne: Odrę, Wartę, Noteć, Kanał Bydgoski, Wisłę, Nogat, Szkarpawę oraz Zalew Wiślany.



Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC) i realizacji inwestycji go tworzących (S3, CE59 i E59, Odrzańska Droga Wodna). Wzmocnienia wymaga włączenie miasta w korytarz *via hanseatica* (A6).

### 3. Potencjał przestrzenny Szczecina

Szczecin pod względem powierzchni wynoszącej 301 km<sup>2</sup> należy do największych miast w Polsce<sup>15</sup> (3. miejsce po Warszawie i Łodzi). Na strukturę powierzchni składa się: 41,6% użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, 23,9% powierzchni wód, 28,9% terenów zabudowanych i zurbanizowanych oraz 5% nieużytków i terenów różnych. Tak ukształtowana struktura użytkowania gruntów (o stabilnym trwaniu w czasie) oznacza dominujący udział kompleksów przyrodniczych (zieleni, lasów, parków, ogródków działkowych, wód stojących, płynących i rowów), które odgrywają znaczącą rolę w obrazie miasta, wzbogacając walory krajobrazowe jego zróżnicowanego układu topograficznego. W strukturze własnościowej udział poszczególnych gruntów jest następujący: grunty komunalne – 38,40%, Skarbu Państwa – 48,5%, prywatne – 12,8%, samorządu województwa – 0,3%. Znajdujące się na terenie Szczecina użytki rolne (6,8 tys. ha) w dużej części przewidziane są pod cele rozwojowe miasta.

Kształtowanie się **ładu przestrzennego**<sup>16</sup> Szczecina w znacznym stopniu determinuje historyczna struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta (czytelna i harmonijna), ukształtowana zgodnie z naturalnymi warunkami ujściowego odcinka Odry. Dolina Odry stanowi korytarz ekologiczny<sup>17</sup> o randze krajowej, równocześnie jeden z elementów europejskiej sieci ekologicznej ECONET-PL. Walorem w skali europejskiej jest zasób zieleni – miasto otaczają trzy puszcze: Wkrzańska od północy, Bukowa od południa i Goleniowska od wschodu – łączące się z kompleksami zieleni w mieście. Specyfiką Szczecina jest także duży udział wód w powierzchni miasta (łącznie z jeziorem Dąbie – 56 km<sup>2</sup>, 4. miejsce w kraju).

Wysokie walory fizjonomiczne krajobrazu miejskiego należą do cennych i rozpoznawalnych potencjałów miasta. Potencjał miasta stanowi także wartoś-

<sup>15</sup> Z dniem 1 stycznia 2008 r., na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, powierzchnia miasta Szczecin zmniejszyła się o 24,91 ha.

<sup>16</sup> Art. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 definiuje ład przestrzenny jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

<sup>17</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, korytarz ekologiczny to obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów.

ciowy zespół zabytkowy (tereny dawnych wsi, osiedla willowe oraz ponad 60% terenu historycznego śródmieścia)<sup>18</sup>. Jakość tak dużego zasobu jest pochodną dostępnych środków finansowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Strukturę urbanistyczną miasta cechuje dwubiegunowy układ ośrodków miastotwórczych. Centrum na lewym brzegu Odry charakteryzuje się koncentracją usług o znaczeniu ogólnomiejskim, regionalnym, krajowym i międzynarodowym i jest największym skupiskiem miejsc pracy, natomiast na prawym brzegu Odry kształtuje się centrum o znaczeniu lokalnym i podmiejskim, nastawione na bezpośrednie otoczenie miasta. Rozwój wzajemnych powiązań tych ośrodków determinuje ilość i jakość powiązań komunikacyjnych na Międzyodrzu. Rolę i znaczenie Międzyodrza w strukturze miasta określa istniejący port głębokowodny z systemem nabrzeży i terenów rozwojowych, przeprawy mostowe na Odrze i Regalicy, tereny kolejowe, w tym stacja rozrządowa Port Centralny, tereny depresyjne i ochronne.

Zagospodarowanie miejskie terenów nadrzecznych wywołać może działania restrukturyzacyjne na obszarze Starego Miasta (które ma szansę pełnić funkcję „Serca miasta”) i doprowadzić do koncentracji usług ogólnomiejskich, obecnie rozproszonych w kilku miejscach na terenie śródmieścia. Komplementarne do tych działań winno być utworzenie strefy pieszej, powiązanej z komunikacją publiczną, głównie tramwajową.

Na stan ładu przestrzennego miasta od wielu lat wpływa postępująca degradacja śródmieścia, spowodowana głównie złym stanem struktury mieszkaniowej, wypieraniem zieleni, handlu i usług. Renowacji wymaga całe historyczne śródmieście, z zabudową z przełomu XIX i XX w., której wielkość i oryginalność jest wyjątkowa i ma znaczącą wartość zabytkową. Problemem są zdegradowane powojenne osiedla wielorodzinne, wymagające intensywnej rewitalizacji i uporządkowania struktur usługowych oraz poprawy dostępności, szczególnie na północy i prawobrzeżu. Rewitalizacji i zagospodarowania wymagają także tereny powojenne i przemysłowe, szczególnie pasmo nadodrzańskie. Dla zachowania walorów krajobrazu miejskiego konieczne jest przyspieszenie procesów rewitalizacji, zgodnie z *Lokalnym programem rewitalizacji obszarów miejskich, przemysłowych i powojennych miasta Szczecina*, z wykorzystaniem środków Inicjatywy JESSICA<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zespół stanowią prawnie chronione: 282 obszary zabytków archeologicznych, 29 zespołów zabudowy zabytkowej, 7 zespołów zieleni zabytkowej i 140 zabytkowych obiektów, wpisanych do rejestru zabytków. Ich uzupełnieniem jest 2 500 zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, objętych ochroną w prawie miejscowym i podobna liczba objętych ewidencją, dla których plany miejscowe nie są jeszcze opracowane.

<sup>19</sup> Głównym celem Inicjatywy JESSICA (powołanej przez KE, EBI, BRRE) jest zwiększenie potencjału gospodarczego regionu poprzez rewitalizację miejskich terenów zdegradowanych oraz pobudzenie gospodarcze obszarów przemysłowych i powojennych.

Dotychczasowe działania rewitalizacyjne (trwające od 1991 r. i prowadzone przez spółki gminne: Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (od 1997 r.), Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” (od 1998 r.) i Szczecińskie Centrum Renowacyjne (od 2000 r.) koncentrowały się w śródmieściu (kwartały Turzyńskie, tzw. norweskie, rejon ul. Tkackiej, ul. Dziennikarskiej w Dąbiu). Zgodnie z LPR z 2005 r. obejmują łącznie powierzchnię około 16,5 km<sup>2</sup>, tj. obszar śródmieścia, rejon ul. Parkowej, stare Dąbie, obszar Nad Odrą, śróddrze, Podjuchy, Żydowce-Wiskord, Krzekowo. Przygotowywana aktualizacja LPR uwzględni wymóg koncentracji działań na wybranych obszarach dla osiągnięcia celu rewitalizacji.

Działania rewitalizacyjne realizował także *Program Małych Ulepszeń* (od 1994 r.) i *Program Nasz Dom* (od 1997 r.), w ramach którego miasto przeznaczyło 19,7 mln zł na dofinansowanie 750 remontów części wspólnych nieruchomości, których łączna wartość wyniosła około 76 mln zł.

Politykę przestrzenną miasta i zasady koordynacji działań planistycznych określa, zaktualizowane w 2008 r., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W Szczecinie obowiązują obecnie (stan w lutym 2010 r.) 173 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które obejmują swoim zakresem około 33,8% powierzchni administracyjnej miasta, kolejne 44,7% powierzchni obejmują plany projektowane (wszczęte).

Brak pełnego pokrycia planami miejscowymi obszaru miasta skutkuje powstawaniem słabo skomunikowanych osiedli wielorodzinnych na peryferiach miasta, zespołów osadniczych pozbawionych usług socjalnych, edukacyjnych, a nawet handlowych (m.in. Osów, Warszewo) i dezintegracją przestrzeni publicznej.

W mieście od lat budowany jest Centralny System Informacji Przestrzennej, którego ukończenie znacząco usprawniłoby zintegrowane zarządzanie gospodarką komunalną. Szczególnie odczuwalny jest brak numerycznego katastru sieci infrastrukturalnych (zwektoryzowany jest kataster nieruchomości i budynków), co nie pozwala na posługiwanie się w pełni numeryczną mapą miasta, zarówno w planowaniu, jak i zarządzaniu miastem.

**Gospodarka nieruchomościami.** Szczecin jest miastem rozległym, o znacznych rezerwach terenów budowlanych, które w większości są we władaniu prywatnym (osoby fizyczne i podmioty gospodarcze). W dyspozycji miasta znajduje się 141 mln m<sup>2</sup> gruntów komunalnych (są to głównie tereny zainwestowane, komunikacyjne i zielone, które – łącznie z lasami komunalnymi – stanowią 23,5% całej powierzchni). W stosunku do 2002 r. powierzchnia zasobu komunalnego wzrosła o ponad 7 mln m<sup>2</sup>; równocześnie zmiana uległa jego struktura – zmniejszył się udział terenów w wieczystym użytkowaniu i oddanych w zarząd, natomiast zwiększył się udział terenów pod drogami (stabilna sytuacja dotyczy terenów pozostających w dzierżawie i pod zasobami mieszkalnymi).

W wykorzystaniu terenów komunalnych na cele rozwojowe dominuje budownictwo mieszkaniowe; stopniowo wzrasta znaczenie innych kierunków: inwestycji produkcyjnych, handlowo-usługowych, sportowych. Brak znacznych rezerw terenów inwestycyjnych, szczególnie działek o wielkości powyżej 10 ha, ogranicza możliwości oferowania strategicznym inwestorom terenów pod duże inwestycje produkcyjne i usługowe. Oznacza to potrzebę skutecznego współdziałania z gminami ościennymi, dysponującymi poszukiwanymi terenami, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów dobrze skomunikowanych z krajowymi drogami tranzytowymi.

Większość terenów będących w zasobie Skarbu Państwa (SP) jest w zarządzie jednostek państwowych, częścią zasobu zawiaduje starosta, czyli prezydent miasta (są to tereny: wód płynących i dużych zbiorników wodnych, tereny wojskowe, dróg krajowych, lasów państwowych i obszar portu). Znaczące tereny SP to obszary upadłych zakładów i tereny nadrzeczne, wymagające uzdatnienia i rekultywacji (Skolwin, Stołczyn, Pomorzany, Płonia, a także obszar stoczni). Gospodarka nieruchomościami nie może ograniczać się wyłącznie do zasobu miejskiego, konieczne jest podjęcie kroków w celu aktywizacji podmiotów prywatnych i koordynacji procesów inwestycyjnych, z uwzględnieniem harmonogramu realizacji zobowiązań komunalnych.

Częścią gospodarki nieruchomościami jest gospodarka komunalnym zasobem mieszkaniowym, który na koniec 2008 r. wynosił ponad 23 tys. lokali mieszkalnych, 1,5 tys. lokali użytkowych, 7,2 tys. garaży. Największy udział w tym zasobie posiada Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych (88%), niewielki procent przynależy do TBS Prawobrzeże i Szczecińskie TBS. Zasoby mieszkaniowe miasta stanowią 16% wszystkich mieszkań w Szczecinie (20% w 2002 r.); największy udział posiadają spółdzielnie mieszkaniowe.

Zasób czynszowy wymaga bardziej zdecydowanych działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych. Konieczne jest zachowanie prawa do rekomunalizacji nawet sprywatyzowanych nieruchomości, które nie spełniają wymogów funkcjonalnych i estetycznych. Zabudowane nieruchomości komunalne nie przynoszą spodziewanych dochodów, natomiast maleje własność czasowa (użytkowanie wieczyste), a uwłaszczenie osób fizycznych, lokatorów zabudowy wielorodzinnej i spółdzielczej marginalizuje dochody majątkowe gminy. Prawidłowe ograniczenie zasobu komunalnego (docelowo powinien on wynieść 8 tys. lokali mieszkaniowych) i udziału w inwestycyjnym programie rewitalizacji zabudowy jest szansą na bardziej dynamiczny rozwój inwestycji komunalnych i wykorzystanie zasobów kapitałowych mieszkańców do poprawy wizerunku miasta.

**Infrastruktura techniczna.** Rozwój wewnętrzny miasta spowodował przyrost **sieci drogowej** o 6,6% – na koniec 2008 r. w gestii Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego pozostawało 784 km dróg. Na poprawę funkcjonalności układu drogowego wpłynęło wybudowanie dwu nowych przepraw mostowych na Odrze

i Regalicy; poprawie uległ dostęp do portu z ul. Gdańskiej (wyzwaniem pozostaje bezpośredni dostęp z zewnętrznego układu drogowego); podjęta została budowa obwodnicy śródmiejskiej (w ramach której wybudowano trasę od Gumieniec do Krzekowa, zmodernizowano ulice: Krasińskiego, Krzywoustego, Ku Słońcu, część Bohaterów Warszawy). Nakłady inwestycyjne na budowę dróg w ostatnim okresie silnie wzrastają: w 2008 r. wyniosły 134 mln zł, w 2009 r. – 182 mln zł; w latach 2010-2013 miasto przewiduje wydatkować około 752 mln zł.

Brak układów obwodowych uniemożliwia wyeliminowanie ruchu tranzytowego w kierunkach północno-zachodnich (Lubieszyn, Dobieszczyn, Police), w tym także ograniczenie przewozów towarowych i materiałów niebezpiecznych przez intensywnie zabudowane obszary miejskie. Nadal modernizacji oczekuje główny ciąg drogowy do terenów produkcyjno-usługowych zlokalizowanych nad brzegiem Odry w osiedlach północnych miasta. W warunkach planowanej aktywizacji terenów nadwodnych, powstania bulwarów i terenów rekreacyjnych, konieczne jest wybudowanie planowanych przepraw mostowych i powiązanie linii tramwajowej wzdłuż rzeki z pozostałą siatką komunikacji tramwajowej, w tym jej przedłużenia do skrajnych terenów dzielnicy północnej i zachodniej, nie wykluczając dalszego ich przebiegu w gminach sąsiednich.

Wzrost wskaźnika motoryzacji o 30% (przy poziomie motoryzacji niższym niż w porównywanym miastach) wpłynął na zwiększenie kongestii oraz ograniczenie możliwości parkowania (szczególnie w śródmieściu, mimo wprowadzenia strefy płatnego parkowania). Rozbudowa miejsc parkingowych w centrum miasta nie powinna naruszać wizerunku miasta, co oznacza preferencje dla budowy parkingów podziemnych. Problem ograniczyłaby ponadto budowa parkingów naziemnych w rejonach skrzyżowań obwodnicy śródmiejskiej z liniami tramwajowymi oraz na pętlach komunikacji publicznej na trasach wlotowych do miasta.

Istniejąca sieć ścieżek rowerowych (51,7 km) wymaga powiązań z europejskimi trasami rowerowymi i promocji tego typu komunikacji nie tylko dla celów rekreacyjnych. Oznacza to konieczność budowy spójnego systemu miejskiego (zwłaszcza w dzielnicach północnej i prawobrzeżnej, praktycznie pozbawionych ścieżek), w tym systemu powiązań międzyosiedlowych oraz z terenami rekreacyjnymi, leśnymi i ponadlokalnymi trasami turystyki rowerowej.

Od 2004 r. następuje spadek przewozów w komunikacji zbiorowej; w 2008 r. liczba pasażerów wyniosła 173 mln osób (o 29 mln mniej niż w 2002 r.). W mieście funkcjonuje 11 linii tramwajowych, 50 autobusowych dziennych i 14 nocnych (linie obsługuje pięciu przewoźników na obszarze gmin Szczecin i Police, w niewielkim zakresie Kołbaskowo). Potrzebne są inwestycje w budowę nowych linii tramwajowych, w ich zagęszczenie (szczególnie na obszarze śródmieścia) oraz w remonty i modernizację sieci i taboru. Sukcesywnej modernizacji wymaga także tabor autobusowy.

Realizowany w ostatnich latach program *Poprawa jakości wody w Szczecinie* (łączy koszt programu to ponad 282 mln euro, w tym 186 mln euro to pomoc z Funduszu Spójności, a 96 mln euro to wkład własny miasta) wpłynął na poprawę stanu **gospodarki wodnej** (poprzez wybudowanie dwu odcinków magistral wodociągowych Miedwie-Kijewo i Warszewo-Mścięcino oraz renowację sieci wodociągowej – pozostaje konieczność przebudowy znacznej części sieci wodociągowej i wymiany przewodów, z dostosowaniem do rzeczywistej wielkości zapotrzebowania), ale przede wszystkim pozwolił na zbudowanie nowoczesnego systemu **gospodarki ściekowej**, dzięki któremu prawie 100% odbieranych ścieków podlega oczyszczeniu. W ramach programu (po oddaniu do użytku oczyszczalni mechaniczno-biologicznej „Pomorzany” i ponad 260 km sieci kanalizacyjnej) trwają prace nad rozbudową (o część biologiczną) oczyszczalni Zdroje, dzięki której przestanie istnieć problem obszarów niepołączonych z systemem odprowadzania ścieków na prawobrzeżu. Działaniem porządkującym gospodarkę ściekową pozostaje przebudowa sieci ogólnospławnej na rozdzielczą. Realizowany przez miasto program to inwestycja ważna także z punktu widzenia Polski, bo zgodna z konwencją helsińską HELCOM<sup>20</sup> i realizująca *acquis communautaire*<sup>21</sup> w zakresie ochrony środowiska.

**System ciepłowniczy miasta.** Został zmodernizowany w wyniku budowy nowoczesnej Ciepłowni Rejonowej Benesza, modernizacji systemu ciepłowniczego CR Dąbska oraz inwestycji w sieć przesyłową. Istniejące źródła (na lewobrzeżu EC Szczecin, EC Pomorzany i rezerwowa CR Benesza, na prawobrzeżu CR Dąbska, CR Sąsiedzka i CR Gierczak) zapewniają dostawę ciepła stosownie do zapotrzebowania. Problemem są nadal sieci przesyłowe, które wymagają modernizacji, a w szczególności wyeliminowania ich części napowietrznych, które obniżają walory estetyczne terenów sąsiadujących. Szczególnie nieestetyczne są odcinki na Międzyodrzu, gdzie planowane są nowe inwestycje śródmiejskie. Energetyka ciepła stoi przed zadaniem dostosowania sieci do nowych wymagań i jej modernizacji uwzględniającej nowe obszary inwestycyjne, a także spięcia funkcjonujących niezależnie systemów prawo- i lewobrzeża.

Odpowiadająca potrzebom jest także **dostawa gazu** przez sprywatyzowane spółki, które dostosowały sieć do nowego rodzaju gazu (gaz ziemny wysokometanowy). Stan infrastruktury gazowniczej podlega bieżącej kontroli, a sieć gazowa jest poddawana renowacji w obrębie całego miasta. Wykorzystanie gazu do celów grzewczych (w wyniku podłączania się około 1000 gospodarstw domo-

<sup>20</sup> Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r., Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 346.

<sup>21</sup> Dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej; obowiązkiem każdego państwa wstępującego do UE jest wprowadzenie *acquis communautaire* do własnego systemu prawnego.

wych rocznie od połowy lat 90.) wpływa na sukcesywną poprawę stanu atmosfery miasta.

Ze względu na źródła produkcji **energii elektrycznej** zlokalizowane na terenie miasta i bliskość elektrowni „Dolna Odra”, w rejonie Szczecina występuje nadmiar energii, co nie przekłada się na jej dostępność. W systemie sieci elektroenergetycznych brak jest, zwłaszcza w śródmieściu i w północnych dzielnicach miasta, stacji zasilających wysokiego napięcia. Niewystarczający jest rozwój pierścieniowych układów zasilania i niewrażliwych na brak zasilania w energię systemów sterujących, co w przypadku wystąpienia poważnej awarii może skutkować odcięciem dopływu energii elektrycznej. Przebieg napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia w granicach osiedli mieszkaniowych istotnie ogranicza możliwości inwestycyjne. Prawidłowe kształtowanie struktur urbanistycznych i podniesienie standardu warunków mieszkaniowych dla terenów zainwestowanych wymaga zastąpienia linii napowietrznych liniami kablowymi 110 kV. Sieci napowietrzne są również wskazywane jako zagrożenie dla terenów ochrony przyrody (Natura 2000), co może skutkować wymuszeniem ich skablowania na terenach przyrodniczych lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Na terenie miasta brak jest czynnych składowisk **odpadów** komunalnych (składowiska na terenie osiedla Klucz i w Sierakowie zostały wyłączone z eksploatacji i podlegają rekultywacji – proces jest monitorowany). Zbieraniem odpadów (130 tys. ton rocznie) i oczyszczaniem miasta zajmuje się kilka podmiotów prywatnych. Problemem jest system utylizacji odpadów komunalnych, wysoki koszt składowania na odległych składowiskach (Myślibórz) i konflikty z lokalizacjami kolejnych przeładowni. Planowana jest budowa zakładu przekształcania i utylizacji termicznej odpadów, dla którego zarezerwowano lokalizację na Międzyodrze. Odpady przemysłowe powstające w sektorze gospodarczym (340 tys. ton) podlegają magazynowaniu, procesom odzysku i unieszkodliwiania. Odpady niebezpieczne, powstające głównie w przedsiębiorstwach (14 tys. ton rocznie), odbierane są przez specjalistyczne firmy i przekazywane do właściwych instalacji odzysku i unieszkodliwiania poza terenem miasta.

Z gospodarką odpadami wiąże się wykorzystanie **energii odnawialnej**. Źródłami istniejącymi są instalacje biogazowe wytwarzające energię elektryczną na składowiskach w Kluczu i Sierakowie; w projekcie – zakład termicznej utylizacji odpadów na Międzyodrze.

Specyfiką Szczecina jest **infrastruktura nabrzeży** na wodach śródlądowych i wewnętrznych wodach morskich (łącznie 4,8 tys. km); ich posiadanie umożliwia rozwój żeglugi śródlądowej, towarowej, pasażerskiej i turystycznej. Planowane budowy marin, zarówno na wodach morskich (Duńczyca), jak i na wodach śródlądowych (ul. Zapadła, Kanał Zielony oraz basen dawnego przebiegu Parnicy i na Parnicy), zgodnie z uchwalonymi planami Międzyodrze, znacznie zwiększą potencjał wykorzystania akwentów dla rozwoju miasta. Problemem są zaniżone parametry

drogi wodnej pod mostami na Odrze Zachodniej i pod mostem kolejowym na Regalicy.

W obrębie dolnego dorzecza Odry występuje niebezpieczeństwo powodzi w wyniku niekorzystnych warunków atmosferycznych (zjawisko tzw. cofki, wiosenne roztopy, występowanie ulewnych deszczów). Do miasta należą wały przeciwpowodziowe: Mścięcino-Skolwin, Wyspa Pucka, Sławociesze, Klucz-Żydowce, Zdroje ul. Łozowa, wał wsteczny Dąbie i sieć pompowni melioracyjnych, odprowadzających wody z terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Dostęp do **sieci internetowej** możliwy jest na terenie całego miasta; dostęp szerokopasmowy zapewniają krajowi i lokalni operatorzy; operatorzy telefonii komórkowej obejmują Szczecin sygnałem UMTS. Do Internetu podłączone są wszystkie instytucje użyteczności publicznej. Miejska infrastruktura światłowodowa jest sukcesywnie rozbudowywana (do systemu teleinformatycznego należą m.in. służby miejskie oraz kamery monitoringu miejskiego). Jednostki naukowe i akademickie obejmuje Akademicka Miejska Sieć Komputerowa. W ramach wspierania rozwoju społeczeństwa informacyjnego zostanie rozbudowana sieć bezpłatnych punktów i stref dostępu do Internetu (hot-spotów i PIAP-ów), opartych na sieci miejskich jednostek oświaty i kultury, w szczególności szkół i bibliotek. Rozwijają się, budowane przez operatorów lokalnych, sieci telewizji kablowej wysokiej rozdzielczości.

Od 2002 r. stan **środowiska przyrodniczego** uległ stosunkowo niewielkiej zmianie, wzrosła natomiast rola ochrony przyrody. Na wysoką atrakcyjność środowiska składają się: bogactwo form geograficznych, ukształtowanie terenu, urozmaicona sieć wodna, duża ilość zieleni i bogata fauna. Znaczna ilość obszarów o wartościach przyrodniczych stanowi o konkurencyjności potencjału wewnętrznego Szczecina, ale także rodzi specyficzne problemy (w tym konflikty pomiędzy rozwojem funkcji gospodarczej i turystycznej a funkcją ochronną).

Najcenniejszymi elementami krajobrazu przyrodniczego Szczecina są: fragment doliny Odry wraz z jeziorem Dąbie i łąkami nadodrzańskimi i dąbskimi; fragment Wzniesień Szczecińskich, na które składają się Wzgórza Warszawskie i Wał Bezrzecze-Siadło; fragment Wzgórz Bukowych; fragment Puszczy Goleniowskiej.

Szczecin posiada bogatą i urozmaiconą sieć wodną oraz znaczną powierzchnię gruntów pod wodami, które stanowią około 24% powierzchni miasta (7196 ha, w tym 686 ha wewnętrznych wód morskich). Głównym elementem sieci hydrograficznej jest rzeka Odra, kształtująca stosunki wodne na całym obszarze. Mniejszą powierzchnię posiadają zlewnie rzeki Płoni i jezioro Dąbie. Ważnym zbiornikiem wodnym jest także Jezioro Głębokie (31 ha), czynne kąpielisko miejskie, na którym od 2008 r. realizowany jest program rekultywacji (w okresie zimowym jest tu jedno z nielicznych w kraju stanowisk orla bielika). W systemie zaopatrzenia Szczecina w wodę pitną podstawowe znaczenie posiada zbiornik GPWZ 122 „Dolina kopalna Szczecin” (132 km<sup>2</sup>), posiadający różne formy ochronne.



Znaczącą rolę w środowisku przyrodniczym odgrywają tereny leśne, łączące się ze zwartymi kompleksami lasów poza granicami miasta (łącznie 5056 ha). Mają one status lasów ochronnych, są także wykorzystywane dla celów rekreacji indywidualnej mieszkańców. Zmienia się status ogrodów działkowych (1300 ha), których znaczne obszary posiadają charakter zielonych terenów rekreacji rodzinnej. W celu zapewnienia ciągłości przestrzennej terenów zieleni w sposób pozwalający powiązać ze sobą wartościowe i różnorodne tereny zieleni oraz fragmenty terenów otwartych i zainwestowanych z pozamiejskimi terenami przyrodniczymi, ustanowiony został System Zieleni Miejskiej<sup>22</sup>. Jego celem jest także zachowanie na terenach przyrodniczych bioróżnorodności flory i fauny, zapewnienie dotrzymania wysokich standardów ekologicznych i uniknięcie powstawania wyspowej zabudowy degradującej przestrzeń miejską.

Obiekty i obszary przyrody prawnie chronionej, mocą ustawy o ochronie przyrody, zajmują powierzchnię 1719,3 ha, co stanowi około 5,7% ogólnej powierzchni miasta. System ochrony przyrody na terenie Szczecina jest silnie powiązany z systemami ochrony przyrody gmin sąsiednich, co wynika z istnienia znacznych obszarów leśnych i wodnych przeciętych granicami administracyjnymi, których najwartościowsze tereny objęte są różnymi formami ochrony. Powiązania dotyczą: kompleksu przyrodniczego „Puszcze Szczecińskie”, parków krajobrazowych i ich otulin, obszarów „Natura 2000” oraz prawnie ustanowionych, krajowych i europejskich sieci ochrony zasobów przyrodniczych. Obok rozległych obszarów chronionych, na terenie miasta znajduje się 7 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, obejmujących cieki, jeziora, zespoły parkowe i leśne, 6 użytków ekologicznych obejmujących głównie stawy i strumienie oraz 247 pomników przyrody.

Ustanowienie na terenie miasta czterech obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000” (decyzja KE z dnia 12 grudnia 2008 r.) wzmocniło wszystkie dotychczasowe formy prawne ochrony przyrody, obejmując znaczny obszar terenów wodnych i nadwodnych, tj. prawie 38% (11 000 ha) obszaru administracyjnego miasta<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta*, uchwała XXVIII/706/08 z dnia 24 listopada 2008 r.

<sup>23</sup> Ostoja Siedliskowa PLH 320018 – Ujście Odry i Zalew Szczeciński – na terenie miasta obejmuje wody Odry pomiędzy wyspą Skolwinski Ostrów i półwyspem Inoujście.

Ostoja Sieliskowa PLH 320037 – dolina Odry – na terenie miasta obejmuje Zalewskie Łęgi, Brynecki Ostrów, Siedliską Kępę. Tereny te obejmuje również Ostoja Ptasia PLB 320003 dolina dolnej Odry. Na obszarze miejskim tej ostoi mogą występować problemy rozbudowy infrastruktury Miasta.

Ostoja Ptasia PLB 320003 – dolina dolnej Odry – na terenie miasta obejmuje od północy Wyspy Mewią, Dębinę, Dębinę, Radolin, Radoliński Chełm, Mieleńskie Łąki, Czapl Ostrów, Zalewskie Łęgi, Brynecki Ostrów, Siedliską Kępę, wody jeziora Dąbie i Dąbie Małe oraz rzeki Odry. Na obszarze miejskim tej ostoi mogą występować problemy rozbudowy infrastruktury miasta.

Jakość środowiska przyrodniczego jest zróżnicowana. Po uruchomieniu oczyszczalni „Pomorzany” i przyłączeniu całego terenu lewobrzeża do sieci kanalizacyjnej nastąpiła natychmiastowa poprawa jakości wody w Odrze Zachodniej i Regalicy oraz w jeziorze Dąbie, co polepszy warunki środowiskowe dla ichtio- i awifauny. W stosunku do 2002 r. ubyło 5 istotnych źródeł zanieczyszczeń powietrza. W 2008 r. zidentyfikowano wzrost tlenu węgla (CO) i przekroczenie normatywnego poziomu benzo(a)pirenu<sup>24</sup>, pozostałe zanieczyszczenia znajdują się w granicach dopuszczalności. Z „Mapy akustycznej miasta Szczecina” (opracowanej po raz pierwszy w 2008 r.) wynika przekroczenie standardów akustycznych, związane z przestrzennym kształtowaniem się komunikacji (najgorsza sytuacja panuje na głównych trasach tranzytowych).

Prowadzona w Szczecinie polityka ochrony przyrody ma charakter bierny i doraźny; rozpoznanie przyrodnicze (monitoring) obszarów prawnie chronionych jest niewystarczające; brak planów ochronnych lub planów zadań ochronnych utrudnia opracowanie działań miasta na terenach „Natury 2000”, opracowany przez RDOŚ projekt planu jest opiniowany i wymaga znacznych uzupełnień; brak aktualnej waloryzacji przyrodniczej miasta oraz mapy roślinności rzeczywistej – obecnie nadal używana jest waloryzacja sporządzona w 1999 r., także brakuje obiektów środowiskowych o funkcjach poznawczych, edukacyjnych i użytkowych.

**Szczeciński Obszar Metropolitalny (SOM)** tworzy miasto Szczecin i funkcjonalnie z nim powiązane bezpośrednie otoczenie. Szczecin jest znacznie oddalony od głównych miast na terenie Polski; jego położenie determinuje rolę wiodącą w regionie, który jest słabo zaludniony, o silnie rozproszonej sieci osadniczej i który potrzebuje silnego ośrodka centralnego, wspomagane ośrodkami współpracującymi. Aglomeracja szczecińska, składająca się z miast i sieci osadniczej położonej wokół Szczecina, stanowi od lat współpracujący organizm. Formalną wolę współpracy w ramach SOM zadeklarowały w 2006 r., następujące jednostki samorządowe: Województwo Zachodniopomorskie, Gmina – Miasto Szczecin, Miasto Stargard Szczeciński, powiaty: stargardzki, policki, gryfiński oraz gminy: Police, Goleniów, Gryfino, Stargard Szczeciński, Kołbaskowo, Dobra, Kobylanka, Stare Czarnowo, Nowe Warpno, tworząc, pod obecną nazwą, Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

---

OstojaSiedliskowa PLH 320020 – Wzgórza Bukowe – na terenie miasta obejmuje tereny wokół Jeziora Szmaragdowego, Szczecina-Płoni, Szczecina-Smierdnicy, Szczecina-Jezierzyc, Sosnówka. Ostoja pokrywa się w znacznej części z terenem Szczecińskiego Parku Krajobrazowego. Tu także mogą wystąpić problemy z rozbudową infrastruktury i niekorzystną antropopresją osiedli sąsiadujących. Na terenie ostoi leżą obszary miasta w pełni zurbanizowane.

<sup>24</sup> Benzo(a)piren jest zanieczyszczeniem powstającym w procesach niepełnego spalania paliw. Jego występowanie towarzyszy podwyższonej emisji pyłów drobnych, obserwowanej w sezonie grzewczym.

W *Koncepcji zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego* (Szczecin 2010) została dokonana analiza powiązań funkcjonalnych teoretycznych i faktycznych (dojazdy do pracy) oraz analiza cech miejskich gmin, w wyniku której wymienione miasta i gminy zostały włączone do Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, stanowiąc łącznie obszar o powierzchni 1 985 km<sup>2</sup> (8,7% obszaru województwa), zamieszkały przez 618 tys. osób. Jest to największy ośrodek gospodarczy województwa; znajduje się tu 42% podmiotów gospodarczych regionu, a wytworzone PKB wynosi 60% uzyskanego w województwie. O lokalizacji i intensywności działalności gospodarczej decydują charakterystyczne dla SOM cechy środowiska, uwarunkowania przestrzenne i demograficzne oraz infrastruktura komunikacyjna i gospodarcza.

Rekomendacje w sprawie kierunków rozwoju SOM opracowali w 2009 r. eksperci Międzynarodowego Stowarzyszenia Urbanistów i Planistów Regionalnych<sup>25</sup>. W kwestii wizerunku i tożsamości zaproponowali utworzenie katalogów przyrodniczych i kulturowych, obejmujących miejscowe ekosystemy, produkty żywnościowe, sztukę, architekturę, układy urbanistyczne i krajobrazy. Należy także określić i zbudować regionalny program tożsamości, bazujący na cechach charakterystycznych regionu, lokalnych aspiracjach i potencjale marketingowym. W dalszej części znalazły się rozwój postrzegania regionu metropolitalnego jako tożsamości kulturowej, rozwój frontów wodnych i dziedzictwa przemysłowego, utrzymanie programu renowacji śródmieścia w Szczecinie oraz większe wykorzystanie „wielkich obszarów urbanizacji”. W sprawach transportu proponuje się, aby rozwój SOM-u następował poprzez budowanie policentrycznych struktur kooperacji przestrzennej z innymi miastami europejskimi, wzmocnienie dostępności i powiązań regionu metropolitalnego w aspekcie europejskim oraz budowanie intermodalnego systemu transportu w oparciu o promocję zrównoważonego rozwoju. Najszerzej eksperci wypowiedzieli się w kwestii możliwości dalszego rozszerzania relacji międzyregionalnych, przejawiających się w turystyce, żegludzie śródlądowej, wiedzy, kulturze i współrządzeniu.

W *Koncepcji zagospodarowania...* delimitacji poddany został ponadto obszar o słabszych powiązaniach funkcjonalnych, będący pod wpływem oddziaływania Szczecina (powiązania przyrodnicze i infrastrukturalne), budujący wspólny potencjał społeczno-gospodarczy. Tak określony subregion metropolitalny obejmuje 16 gmin (Świnoujście, Międzyzdroje, Wolin, Dziwnów, Kamień Pomorski, Stepnica, Przybiernów, Nowogard, Osinę, gminę wiejską Stargard Szczeciński, Warnice, Pyrzyce, Bielice, Kozienice, Banie i Widuchową).

---

<sup>25</sup> *Perspektywy Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w kontekście wyznaczników rozwoju funkcji metropolitalnych, infrastruktury komunikacyjnej oraz transgranicznego charakteru regionu*, UPAT WorkBook Series, Szczecin 2009.

Z uwagi na wielkość miasta i jego położenie, najkorzystniejszą koncepcją obszaru metropolitalnego jest struktura koncentryczna z gminami sąsiadującymi, powiększona o gminy sąsiadujące z torem wodnym obsługującym port w Szczecinie. Jest to związek funkcjonalny, oparty na rzeczywistym czynniku rozwojowym, pozwalający na równoważne korzyści zagospodarowania przestrzennego, rozwoju funkcji towarzyszących, jak i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Znaczące rozszerzanie obszaru, np. na powiaty sąsiadujące, zdominowałoby stosunkowo mały ośrodek centralny, wprowadzając do obszaru metropolii znaczne tereny leśne i rolne o zdecydowanie tradycyjnym sposobie wykorzystania, ze słabo rozwiniętym sektorem produkcji i usług.

Obszarem tradycyjnie ciężącym do Szczecina, jako centrum funkcjonalnego, są tereny gmin po stronie Niemiec, dla których nie powstał ośrodek konkurencyjny, a średnie miasta w tym regionie są dobrze skomunikowane ze Szczecinem i współpraca z historyczną stolicą jest dla nich racjonalna. Określenie istniejących powiązań funkcjonalnych pozwoliło na wstępną delimitację transgranicznego regionu metropolitalnego Szczecina (TRMS), obejmującego łącznie 12 968 km<sup>2</sup> powierzchni (w tym 7835 km<sup>2</sup> po stronie polskiej) i 2638,5 tys. mieszkańców (w tym 1610,2 tys. po stronie polskiej). Cały obszar objęty *Koncepcją zagospodarowania...* znajduje się w granicach Euroregionu Pomerania. Należy brać pod uwagę możliwość współpracy z ośrodkami (m.in. Ueckermunde, Eggesin, Torgelow, Pasewalk), które ze względu na swoje położenie wchodzą w obszar oddziaływania Szczecina. Faktyczny przebieg granic TRMS wymaga szczegółowych badań i analiz na terenie pogranicza.

#### 4. Podsumowanie

Z analizowanych danych i wiedzy ekspertów wynika, że stan szczecińskiej gospodarki nie jest zadowalający. Ostatecznym dowodem stosunkowo słabej kondycji gospodarczej Szczecina jest niska dynamika PKB na mieszkańca – zdecydowanie najniższa wśród dużych miast polskich. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej silniejsze były negatywne konsekwencje peryferyjnego, w stosunku do Warszawy i reszty kraju, położenia Szczecina, niż korzyści z bliskości Niemiec i Skandynawii. Niezrealizowane przez państwo inwestycje w infrastrukturę drogową i kolejową, problemy Stoczni Szczecińskiej i jej kooperantów, brak większych inwestycji w mieście – to główne przyczyny problemów nie tylko Szczecina, ale i całego regionu.

Najważniejsze wyzwania i problemy stojące przed miastem w sferze przestrzennej to: słaba dostępność komunikacyjna (drogowa i śródlądowa) krajowego systemu transportowego, brak skoncentrowanej przestrzeni centrum śródmiej-

skiego, występowanie obszarów zdegradowanego krajobrazu miasta, blokowisk, terenów poprzemysłowych, zaniedbana substancja śródmiejska, niski standard części terenów mieszkaniowych, występowanie ciągów komunikacyjnych oddzielających tereny wodne oraz ograniczenia prawne skutkujące zaniedbanymi obszarami brzegowymi Międzyodrza, niska sprawność i efektywność procesów rewitalizacji, niedostateczna liczba przepraw mostowych przez Śródoodrze. Słaba dostępność transportowa od strony kraju sprzyja peryferyzacji Szczecina jako miasta mniej atrakcyjnego w porównaniu z czołowymi miastami w Polsce, zmniejszając szanse na realizację dużych projektów i wydarzeń, przyciąganie znaczących inwestycji, rozwój sektora BPO i R&D.

Z przedstawionej diagnozy wyłania się obraz Szczecina dysponującego wieloma atutami i osiągnięciami, ale miasta niespełnionego. Miasta, które – mimo znakomitych, w dużej mierze unikatowych warunków przyrodniczych, bardzo dobrej dostępności do zachodnioeuropejskiego systemu transportowego, tradycji morsko-śródlądowego portu, znakomitych warunków do rozwoju współpracy międzynarodowej, dużego ośrodka przemysłowego i naukowego – od czasu transformacji ustrojowej traci dystans do innych polskich aglomeracji. Wyraźnie niższy niż w innych miastach przyrost PKB na mieszkańca czy też ogólnie gorszy poziom wielu wskaźników opisujących stan miasta w sferach: przestrzennej, społecznej i gospodarczej, stanowią wielkie wyzwanie nie tylko dla władz miasta i mieszkańców, ale też rządu.

Zdiagnozowane silne i słabe strony Szczecina, zidentyfikowane szanse i zagrożenia pozwalają jednak na umiarkowany optymizm. Miasto ma duży potencjał rozwojowy. Dysponuje rozwiniętą bazą oraz szeroką ofertą szkolnictwa średniego i akademickiego, stwarzającą możliwość rozwoju nowoczesnych usług, przemysłu i innych form aktywności gospodarczej. Rozwojowi gospodarczemu będzie sprzyjał wysoki poziom aktywności i przedsiębiorczości mieszkańców oraz relatywnie duży udział osób w wieku produkcyjnym o wysokich kwalifikacjach. Znajdujące się w Szczecinie zasoby zieleni i wód powierzchniowych, obszary o wysokiej wartości przyrodniczej, objęte prawną ochroną przyrody, stanowią wielką szansę dla rozwoju szeroko rozumianej turystyki, rekreacji, sportów wodnych i wypoczynku. Dużą szansą rozwojową jest pełnienie przez miasto funkcji metropolitalnych i aglomeracyjnych, również wobec przygranicznych gmin niemieckich.

Z diagnozy wyłania się obraz miasta mającego wyjątkowy potencjał rozwoju, opierając się na współpracy międzynarodowej. Położenie miasta w punkcie centralnym poszerzonej UE i w korytarzu transportowym doliny Odry, bliskość granicy, port, firmy shippingowe, wielonarodowy korpus wojskowy, Euroregion Pomerania, studiujący w Szczecinie obcokrajowcy – to najważniejsze czynniki sprzyjające dalszej internacjonalizacji Szczecina. Jak wynika z analizy SWOT, wszystkie spośród kluczowych szans stojących przed miastem mają silne wspar-

cie w potencjale internacjonalizacji Szczecina. Intensyfikacja współpracy międzynarodowej (gospodarczej, naukowej, kulturalnej, oświatowej itp.) jest naturalnym kierunkiem działania, który powinien być rozwijany. W tym celu należy dokonać inwentaryzacji najważniejszych powiązań międzynarodowych miasta, firm, uczelni i innych instytucji, określić kluczowe obszary wsparcia i narzędzia realizacji.

Kluczem do rozwiązania problemów miasta we wszystkich sferach jest gospodarka. Trudna sytuacja Szczecina i województwa zachodniopomorskiego została dostrzeżona przez rząd, czego wyrazem są jednoznaczne i wręcz alarmistyczne zapisy w projekcie *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*. Wynika z nich, że Szczecin wymaga wsparcia rządu, bowiem rośnie dystans do pozostałych aglomeracji w Polsce, co wynika w dużej mierze z zaniedbań w zakresie infrastruktury drogowej i kolejowej łączącej miasto z resztą kraju. W tym świetle koncepcja rządowego *Programu dla Szczecina* jest w pełni uzasadniona i wynika zarówno z diagnozy stanu miasta, jak i z diagnozy, i rekomendacji zawartych w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*. Szczecin potrzebuje interwencji rządu w postaci rządowego programu, którego główną częścią powinien być program inwestycji infrastrukturalnych o dużej skali. Nie ulega wątpliwości, że jest to polska racja stanu, bowiem słaby, podlegający dalszej degradacji Szczecin, to słaba, wyludniająca się północno-zachodnia Polska.

Obok oczekiwanych działań rządowych, konieczne jest podjęcie radykalnych, a zarazem skutecznych działań w kierunku pobudzenia szczecińskiej gospodarki i powiększenia liczby atrakcyjnych miejsc pracy. Szczecin musi być przyjazny przedsiębiorcom i przedsiębiorczości. Należy tworzyć sprzyjające warunki dla wszelkiej przedsiębiorczości, w miarę możliwości uwłaszczać mieszkańców, ale równocześnie intensywnie zabiegać o inwestorów z zewnątrz. Szczecin powinien stawiać na te dziedziny, które mają dobre perspektywy. Warunkiem jest rozpoznanie oczekiwań inwestorów i zapewnienie odpowiednich zasobów (grunty, powierzchnie biurowe, kadry, otoczenie biznesu, skomunikowanie itd.). Należy stawiać na BPO – w różnych specjalnościach, w tym w zakresie informatyki, księgowości, projektowania, finansów. W samym mieście w pierwszym rzędzie należy stawiać na usługi, szczególnie oparte na wysoko kwalifikowanych kadrach. Szansą na zmianę struktury branżowej gospodarki Szczecina jest konsekwentne wspieranie rozwoju sfery zaawansowanych technologii.

## Literatura

- Atrakcyjności inwestycyjna województw i podregionów 2009 r.*, IBnGR, Gdańsk 2009.  
Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r., Dz.U. z 2000 r., nr 28, poz. 346.

---

*Perspektywy Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego w kontekście wyznaczników rozwoju funkcji metropolitalnych, infrastruktury komunikacyjnej oraz transgranicznego charakteru regionu*, UPAT WorkBook Series, Szczecin 2009.

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta*, uchwała XXVIII/706/08 z dnia 24 listopada 2008 r.

*Turystyka polska w 2008 roku – wielkie miasta*, Instytut Turystyki, Warszawa 2009.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717.





**Agnieszka Zimnicka**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **Przestrzeń jako element strategii rozwoju gmin**

***Streszczenie.** Zintegrowane planowanie strategiczne, podstawa zrównoważonego rozwoju, opiera się na zasadach programowania i partnerstwa. Spoiwem łączącym wszystkie warstwy rozwoju – społeczną, ekonomiczną, demograficzną, wizerunkową itd., jest przestrzeń. Przekaz wizualny jest najwłaściwszym sposobem komunikacji na temat zagospodarowania przestrzennego, zarówno w kontekście lokalizacji jak i wrażeń estetycznych. W artykule zaprezentowano diagnozę stanu uwzględniania jakości przestrzeni oraz zastosowania komunikacji graficznej w strategiach rozwoju gmin w Polsce na przykładzie miast na prawach powiatu. Przeprowadzono analizę możliwości zastosowania przekazu wizualnego na poszczególnych etapach planowania strategicznego oraz zaprezentowano wyniki badań opinii pracowników samorządowych i planistów w Polsce na temat potrzeb i możliwości zastosowania komunikacji graficznej w planowaniu rozwoju. Badania finansowane w ramach grantu Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego N527 076238.*

***Słowa kluczowe:** jakość zagospodarowania przestrzennego, strategie rozwoju gmin, strategie rozwoju miast na prawach powiatu w Polsce, komunikacja graficzna*

### **1. Wprowadzenie**

Ostatnia dekada to czas wzrostu znaczenia problematyki przestrzennej w planowaniu rozwoju na świecie, a w szczególności w Unii Europejskiej. Głównym motorem tego wzrostu jest wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego oraz szerokie upowszechnienie praktyk z zakresu marketingu terytorialnego. Karta

Lipska<sup>1</sup> postuluje zintegrowane podejście do polityki rozwoju miejskiego, którego fundamentami są zasady partnerstwa oraz koordynacja przestrzenna. Podniesienie jakości środowiska fizycznego, w tym estetyki zabudowy, rozplanowania infrastruktury, powinno być rozpatrywane z perspektywy całej jednostki i z perspektywy lokalnej, przy dobrym rozpoznaniu lokalnych potrzeb i aspiracji.

Ład przestrzenny<sup>2</sup>, jakość przestrzeni, jest pojęciem o zabarwieniu subiektywnym, stąd ważne jest wprowadzenie zobiektywizowanych mierników. Metoda opracowana przez zespół: Agnieszka Zimnicka i Lechosław Czernik<sup>3</sup>, definiuje ład przestrzenny z perspektywy rozwoju zrównoważonego, jakości życia, tożsamości lokalnej oraz zarządzania terytorialnego. Mierniki zostały uporządkowane w czterech grupach tematycznych:

- uprawnienia i spójność planowania rozwoju,
- racjonalne wykorzystanie zasobów przestrzennych,
- tożsamość lokalna i wizerunek,
- zrównoważona struktura funkcjonalno-przestrzenna (w tym usługi publiczne i transport).

Poza oczywistymi odniesieniami do obserwowanego zagospodarowania przestrzennego, fundamentalne znaczenie ma zarządzanie terytorialne, spójne i zgodne z aspiracjami lokalnej społeczności planowanie rozwoju. Zasady partnerstwa i przejrzystości przy budowaniu strategii rozwoju<sup>4</sup> wprowadzają imperatyw precyzji, prostoty i przejrzystości komunikacji założeń. W przypadku zasobów przestrzennych – imperatyw ten osiągnąć można za pomocą przekazu wizualnego informacji.

## 2. Ład przestrzenny i jakość przestrzeni w strategiach rozwoju

Pomimo że zapewnienie ładu przestrzennego należy do zadań własnych samorządów lokalnych, planowanie strategiczne najczęściej nie odnosi się niego bezpośrednio. Analiza obowiązujących strategii rozwoju miast na prawach po-

---

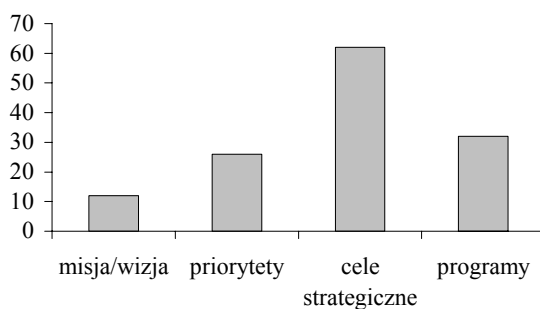
<sup>1</sup> *Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich* przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r., [www.mrr.pl](http://www.mrr.pl) [20.05.2012].

<sup>2</sup> Art. 2, pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 712 z późn. zm.

<sup>3</sup> A. Zimnicka, L. Czernik, *Kształtowanie przestrzeni wsi podmiejskiej. Raport z badań obszaru oddziaływania miasta Szczecin*, Printshop, Szczecin 2007, s. 31-46; A. Zimnicka, L. Czernik, *Jakość przestrzeni – jakość życia. Vademecum wsi podmiejskiej*, Printshop, Szczecin 2007.

<sup>4</sup> P. Sadura, M. Szranowicz-Kusz, *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011, s. 10.

wiatu pokazuje, że aż 90% z nich uwzględnia bezpośrednio ład przestrzenny przynajmniej w jednym z obszarów strategicznych: wizji, celach, priorytetach lub programach (rys. 1). Jednocześnie każda ze strategii uwzględnia co najmniej dwa składniki jakości przestrzennej, mediana wynosi cztery z siedmiu: lokalizacja i profil działalności gospodarczej, środowisko zamieszkania, infrastruktura transportowa, transport publiczny, środowisko naturalne, dziedzictwo kulturowe, wizerunek gminy oraz usługi publiczne (rys. 2).



Rysunek 1. Ład przestrzenny w strategiach rozwoju miast na prawach powiatu w Polsce (%)

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Składniki jakości przestrzeni w strategiach rozwoju miast na prawach powiatu w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Z całą pewnością składniki jakości przestrzeni są istotnym elementem planowania strategicznego. Najwięcej uwagi strategię poświęcają kształtowaniu terenów mieszkaniowych, wyposażeniu w infrastrukturę społeczną oraz rozwojowi infrastruktury transportowej. Jednocześnie tylko 7% miast postawiło sobie za zadanie opracowanie lub aktualizację *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, a 12% – planów miejscowych. Formalne planowanie przestrzenne wydaje się pozostawać w luźnym związku planami rozwoju. Sami pracownicy samorządów<sup>5</sup> mają ambiwalentne odczucia co do rangi przestrzeni w strategiach. 40% z nich jest zgodnych, że ranga zagospodarowania przestrzennego wzrosła w trakcie opracowywania strategii rozwoju, jednak aż 59% nie ma na ten temat zdania. Przestrzeń jest integralnym elementem strategii gmin, jednak istnieje wyraźnie rozdzielanie między statutowym planowaniem przestrzennym a strategicznym planowaniem rozwoju.

### 3. Przestrzenne planowanie strategiczne

Przestrzeń pełni nie tylko istotną funkcję merytoryczną w strategiach rozwoju, ale i strategiczną. Na każdym z sześciu etapów planowania rozwoju<sup>6</sup> – diagnoza, prognoza, cele, wskaźniki, kierunki interwencji, systemy realizacji – czynnik lokalizacji pełni istotną funkcję techniczną. Nadanie trzeciego wymiaru zjawiskom społeczno-ekonomicznym pozwala na większą precyzję procesów diagnostycznych i obierania priorytetów, klarowność celów i kierunków interwencji, koordynację i lepsze gospodarowanie zasobami na etapie wdrażania. Co więcej, w trakcie konsultacji, zarówno instytucjonalnych, jak i społecznych, umiejscowienie zjawisk w przestrzeni wprowadza dodatkowy element przejrzystości i uproszczenia dialogu.

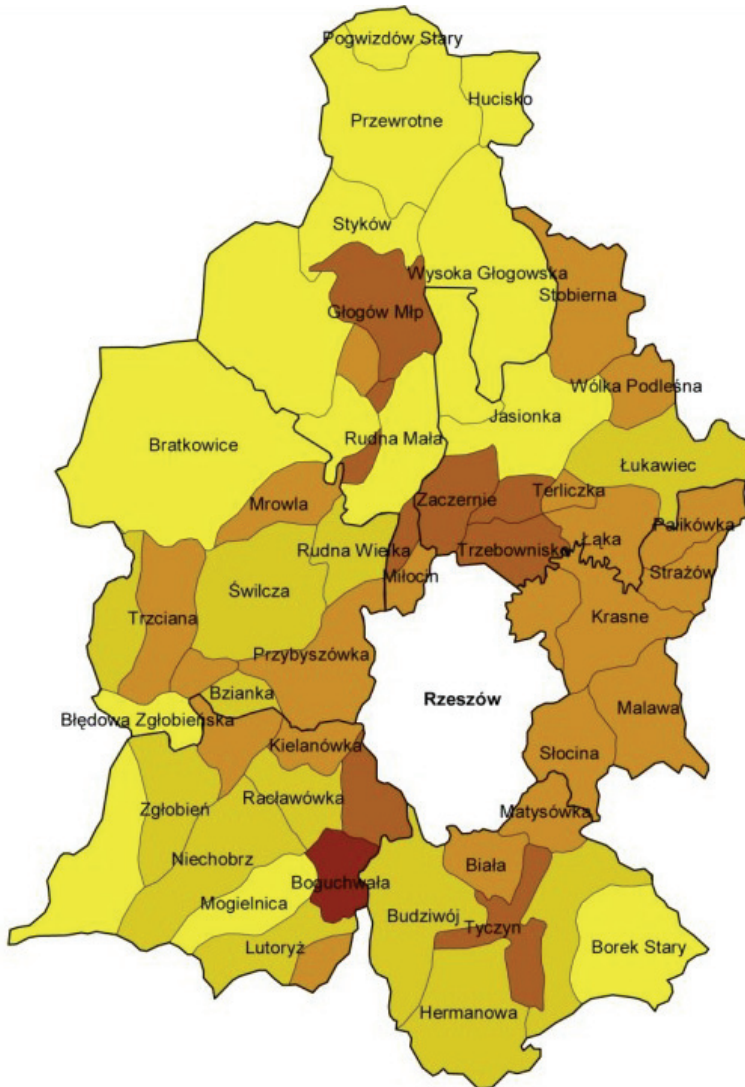
Na etapie diagnozy stanu istniejącego są identyfikowane problemy i szanse rozwojowe, a rozbicie podstawowej jednostki administracyjnej na mniejsze obszary pozwala na uszczegółowienie lokalizacji zjawisk, a przez to – na dalszych etapach planowania – m.in. na bardziej obiektywną priorytetyzację, skuteczniejsze ukierunkowanie interwencji publicznych, wdrażanie idei klastrów działal-

---

<sup>5</sup> Badanie zrealizowane pod kierownictwem dr inż. arch. A. Zimnickiej przez zespół w składzie: dr A. Sobczyk, mgr R. Żarkowski, w ramach projektu badawczego *Jakość zagospodarowania przestrzennego w planowaniu rozwoju – system przekazu graficznej informacji*, realizowanego przez Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Departament Instrumentów Polityki Naukowej, nr projektu N527 076238.

<sup>6</sup> Wg ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

ności gospodarczej czy ochronę zasobów. Dodatkowo uwzględnienie czynnika przestrzennego pozwala na lepsze pozycjonowanie danej jednostki w szerszym ujęciu (rys. 3) – najbliższych sąsiadów, powiatu, województwa, a dzięki temu na identyfikację obszarów współpracy i rywalizacji.



Rysunek 3. Analiza gęstości zaludnienia w sołectwach sąsiadujących z gminą miejską

Źródło: Raport o stanie miasta. Załącznik nr 1 do uchwały nr LXXV/62/98 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 16 czerwca 1998 r., s. 27.

Cele i kierunki działania, podobnie jak problemy i szanse rozwojowe, w wielu przypadkach dotyczą tak samo całej jednostki samorządowej. Ponadto cele związane z estetyczną stroną zagospodarowania wymagają doprecyzowania, jako że statutowe dokumenty z zakresu planowania przestrzennego nie są tutaj instrumentem wystarczającym.

Strona wizualna zagospodarowania, do której należą zarówno zasoby środowiska kulturowego, jak i naturalnego, ma istotne znaczenie dla kształtowania i umacniania tożsamości lokalnej, umacniania związków społeczności lokalnej z danym miejscem, a przez to w długiej perspektywie czasowej może wpływać na lepsze funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych oraz wzrost walorów ekonomicznych. Marketing miejsc, oparty wyłącznie na wskaźnikach liczbowych, należy do przeszłości. Zdobycie inwestora strategicznego to obecnie w dużej mierze kwestia jakości przestrzeni, jakości życia.

Wdrażanie strategii: programowanie, realizacja zadań, wymagają koordynacji działań w czasie i przestrzeni. Dzięki temu środki przeznaczone na inwestycje mają szansę na zwiększenie swojej efektywności. Umieszczenie inwestycji w czasoprzestrzeni pomaga znaleźć oszczędności wynikające z eliminacji dublowanych działań, współdzielenia dokumentacji inwentaryzacyjnej, szukania możliwości dodatkowego wsparcia kapitałowego ze strony sektora prywatnego.

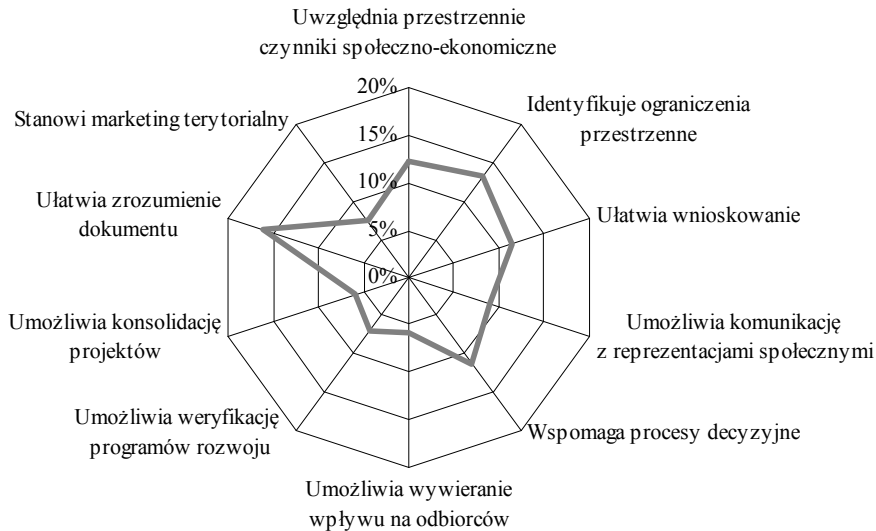
Mapowanie programów i ich koordynacja jest znacznym przedsięwzięciem organizacyjnym. Koordynacja przestrzenna działań ma również wymiar polityczny: pozwala na eliminację jaskrawych przykładów niegospodarności i racjonalizację priorytetów inwestycyjnych. Na poziomie przeciętnego wyborcy najbardziej widocznym przejawem niegospodarności są nieskoordynowane inwestycje w przestrzenie publiczne i infrastrukturę techniczną.

Podsumowując: przestrzeń jest integralnym elementem planowania strategicznego, również jako instrument pozwalający na lepsze zarządzanie procesami. Przekaz werbalny w przypadku zagadnień przestrzeni, lokalizacji, estetyki jest niewystarczający, należy stosować komunikację wizualną. Ponieważ ilustrowane zjawiska wykraczają poza statutowe planowanie przestrzenne, potrzebne są bardziej innowacyjne, łatwiejsze do powszechnego zastosowania, techniki.

#### **4. Komunikacja graficzna w strategiach rozwoju**

Przekaz informacji z zakresu jakości przestrzeni wymaga odniesienia do konkretnych, obserwowalnych komponentów. Przekaz słowny czy liczbowy nie jest wystarczająco precyzyjny i jednoznaczny. Zagadnienie komunikacji dotyczy wszyst-

kich etapów planowania strategicznego – od diagnozy po monitoring. W 2012 r. przeprowadzono badania opinii i preferencji pracowników samorządowych i profesjonalistów (urbanistów i planistów) na temat preferencji w zakresie komunikacji graficznej w planach rozwoju. Na ich podstawie można zdecydowanie potwierdzić, że ilustracje są odpowiednim narzędziem ułatwiającym zrozumienie dokumentów, wspomagającym procesy decyzyjne w planowaniu, ułatwiającym wnioskowanie.



Rysunek 4. Przyczyny umieszczania ilustracji w strategiach rozwoju w opinii polskich pracowników samorządowych

Źródło: opracowanie własne.

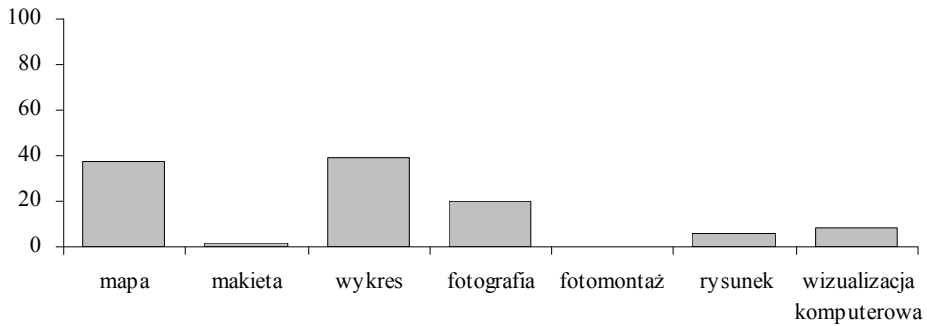
Wachlarz podstawowych narzędzi graficznych, zidentyfikowany na podstawie przeglądu dokumentów strategicznych różnych szczebli z Polski, Francji, Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii<sup>7</sup> obejmuje: mapy, wykresy, makiety, fotografie, fotomontaże, rysunki, wizualizacje komputerowe.

Tymczasem strategie rozwoju w Polsce są skąpo ilustrowane. Prekursorami są samorządy wojewódzkie oraz miasta na prawach powiatów. W grupach tych odpowiednio: ponad 60% i 50% strategii zawiera elementy graficzne. W przypadku powiatów i mniejszych gmin ilustracje są rzadkością. Są to mapy orientacyjne oraz wykresy, a więc elementy niemające wpływu na precyzję analiz i zamierzeń w przestrzeni. Najpopularniejszymi formami ilustracji w strategiach

<sup>7</sup> Dostęp do analizowanych dokumentów źródłowych przez <http://strategie.zut.edu.pl/pl/page/plany-rozwoju.html> [20.05.2012].

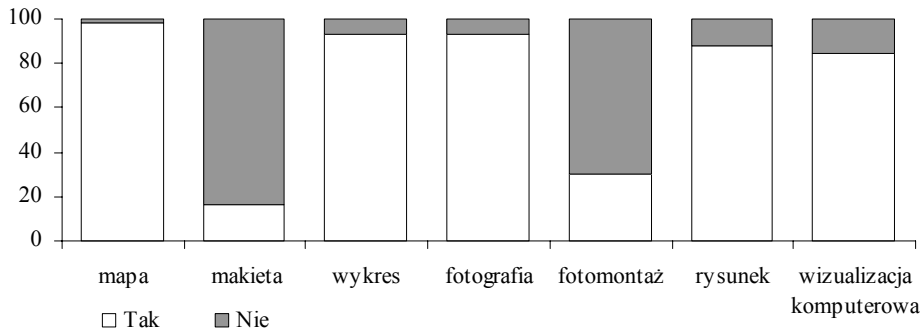
miast polskich na prawach powiatu są wykresy, mapy i fotografie (zob. rys. 5). Udział pozostałych form komunikacji graficznej jest marginalny.

Ciekawe, że w opinii polskich samorządowców jedynie przydatność makiet i fotomontaży w planowaniu strategicznym jest kwestionowana (zob. rys. 6). Pozostałe formy przekazu wizualnego są oceniane niemal jednakowo wysoko. Uwagę zwraca jednomyślność co do funkcjonalności map ze strony pracowników urzędów, przy jednoczesnym dużo mniejszym ich zastosowaniu w grupie prekursorskiej: 39% miast umieściło mapy w swoich strategiach, pozostałe jednostki samorządowe potraktowały je marginesowo.



Rysunek 5. Zastosowanie elementów komunikacji graficznej w strategiach rozwoju miast na prawach powiatu w Polsce (%)

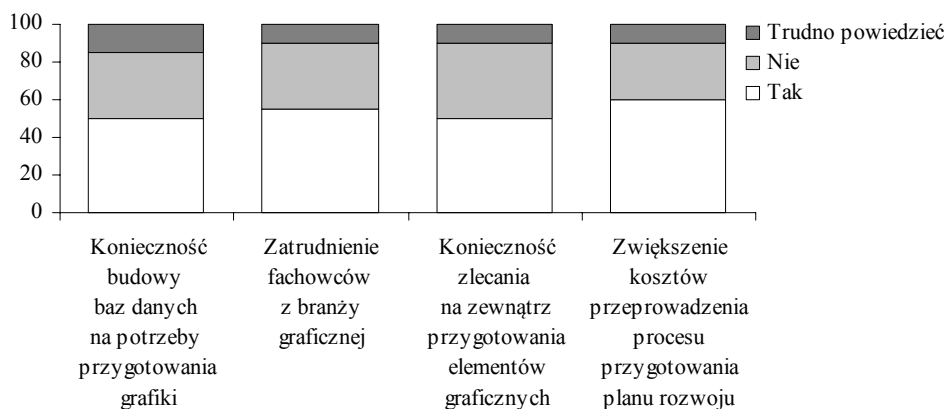
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 6. Ocena przydatności instrumentów graficznych w planach strategicznych według pracowników samorządowych (%)

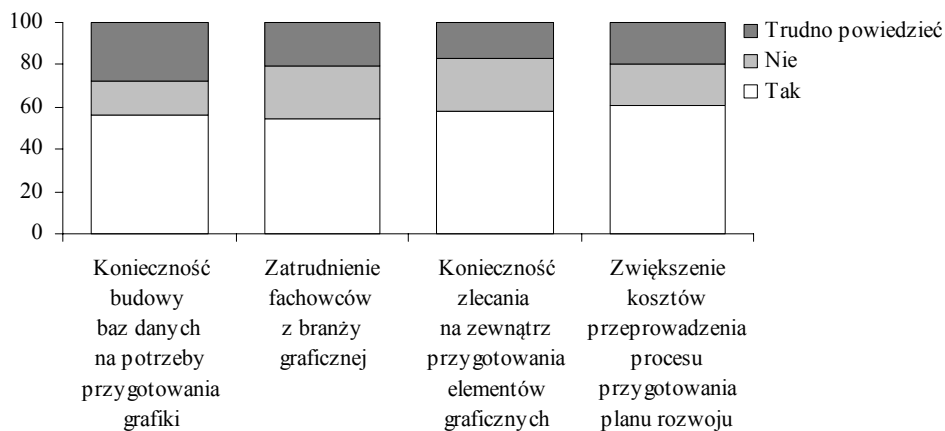
Źródło: opracowanie własne.





Rysunek 7. Bariery w zastosowaniu komunikacji graficznej w strategiach rozwoju według profesjonalistów (%)

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 8. Bariery w zastosowaniu komunikacji graficznej w strategiach rozwoju według pracowników jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (%)

Źródło: opracowanie własne.

Elementy graficzne, w szczególności mapy, wykresy, fotografie, rysunki i wizualizacje komputerowe są postrzegane jako użyteczne instrumenty w planowaniu rozwoju. Wszystkie, z wyjątkiem wykresów, mają swoje odniesienia do przestrzeni. Rola komunikacji graficznej w planowaniu rozwoju powinna być

znacząca, tymczasem doświadczenia polskie pokazują, że jest to nadal dziedzi-  
na nie do końca rozpoznana. Za główną przeszkodę do zastosowania ilustracji  
uważa się wzrost kosztów prowadzenia procesów planowania (zob. rys. 7, 8). Ist-  
nieje zgodność między pracownikami samorządu i profesjonalistami w tym za-  
kresie. Warto dodać, że strategie opracowywane są głównie przez konsultantów  
zewnętrznych.

Większe niezdecydowanie samorządowców niż profesjonalistów w sprawie  
przeszkód do stosowania komunikacji graficznej może wynikać z faktu, że dla  
zamawiającego podstawowym zadaniem jest dobra specyfikacja istotnych wa-  
runków zamówienia. Uwzględnienie komunikacji wizualnej w specyfikacji jest  
gwarantem zwiększenia liczby ilustracji w dokumentacji i szersze zastosowanie  
grafiki w dialogu ze społecznością lokalną i między konsultantami.

## 5. Podsumowanie

Zintegrowane planowanie strategiczne, podstawa zrównoważonego rozwoju,  
opiera się na zasadach programowania i partnerstwa. Spoiwem łączącym wszyst-  
kie warstwy rozwoju – społeczną, ekonomiczną, demograficzną, wizerunkową  
itp. – jest przestrzeń. Przestrzeń traktowana zarówno jako baza ekonomiczna czy  
wizerunek gminy, jak i wspólna wielobranżowa płaszczyzna koordynacji wizji,  
celów, priorytetów, zadań i projektów. Planowanie w przestrzeni wymaga stoso-  
wania komunikacji wizualnej dla usprawnienia procesów strategicznych.

Instrumenty graficzne stanowią techniczną i koncepcyjną trudność zarówno  
dla samorządów, jak i profesjonalistów. Obawy dotyczą warsztatu technicznego  
oraz kreowania bardziej szczegółowych baz danych. Istnieje potrzeba wypracowa-  
nia nowych wzorców przekazu graficznego, bardziej przyjaznych użytkownikom,  
prostszych w przygotowaniu. Metodologia zaczerpnięta bezpośrednio z pla-  
nowania przestrzennego nie odpowiada potrzebom planowania strategicznego,  
należy raczej sięgnąć po bardziej koncepcyjne i szkicowe techniki mapowania  
wywodzące się z teorii zarządzania.

## Literatura

- Jakość zagospodarowania przestrzennego w planowaniu rozwoju – system przekazu graficznego informacji*, www.strategie.zut.edu.pl [20.05.2012]  
*Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, www.mrr.pl [20.05.2012].  
*London Borough of Hammersmith and Fulham*, Core Strategy, London 2011.  
*London Borough of Tower Hamlets*, Core Strategy Issues and Options, London 2009.

- Sadura P., Szranowicz-Kusz M., *Partnerstwo społeczne w Regionalnych Programach Operacyjnych*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2011.
- Raport o stanie miasta. Załącznik nr 1 do uchwały nr LXXV/62/98 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 16 czerwca 1998 r..
- Strategia rozwoju Krakowa 2005+*, 2005, www.kraków.pl [20.05.2012].
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Zimnicka A., Czernik L., *Jakość przestrzeni – jakość życia. Vademecum wsi podmiejskiej*, Printshop, Szczecin 2007.
- Zimnicka A., Czernik L., *Kształtowanie przestrzeni wsi podmiejskiej. Raport z badań obszaru oddziaływania miasta Szczecin*, Printshop, Szczecin 2007.



**Magdalena Zwolińska-Ligaj**

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

## **Rola środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich cennych przyrodniczo w polityce ich rozwoju\***

***Streszczenie.** Celem niniejszej pracy jest zaprezentowanie roli i realizacji polityki dotyczącej środowiska naturalnego na poziomie lokalnym. W artykule dokonano prezentacji funkcji obszarów wiejskich oraz funkcji środowiska przyrodniczego. W szczególności dokonano prezentacji polityki wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Artykuł bierze pod uwagę czynniki, które tworzą naturalne środowisko dla procesów rozwojowych. W artykule wskazano również na uwarunkowania i kierunki rozwoju obszarów przyrodniczo cennych.*

***Słowa kluczowe:** obszar przyrodniczo cenny, koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego, rozwój zrównoważony.*

### **1. Wprowadzenie**

Za obszar przyrodniczo cenny można uznać obszar lądu lub morza o wysokiej różnorodności biologicznej, a także związane z nim zasoby naturalne i kulturowe użytkowane w sposób zapewniający ochronę tej różnorodności. Przyjmując za punkt wyjścia wartości ekonomiczne, można stwierdzić, że obszary przyrodniczo cenne to obszary, w których różnorodność biologiczna stanowi, lub może stanowić przy doborze właściwych kierunków i metod, istotny czynnik działalności

---

\* Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/ 03927 pt. „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

gospodarczej lub w istotny sposób ogranicza formy gospodarowania sprzeczne z podstawowym celem istnienia tych obszarów, jakim jest zachowanie różnorodności biologicznej. Kryteria ekonomiczne wskazują więc, że obszar przyrodniczo cenny powinien być przedmiotem gospodarowania<sup>1</sup>.

Istotne jest, że występujące na omawianych obszarach elementy środowiska naturalnego fauny i flory stanowią podstawowy czynnik rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz zachowania bioróżnorodności, powodując przy tym ograniczenie rozwoju tradycyjnych, niezrównoważonych dziedzin działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Sytuacja ta wymaga od lokalnych władz samorządowych kreowania nowych rozwiązań w polityce rozwoju obszarów przyrodniczo cennych, pozwalających na integrację celów społeczno-gospodarczych i środowiskowych.

Istnienie obszarów przyrodniczo cennych traktować można zarówno jako stymulantę, jak i destymulantę lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przemian cywilizacyjnych lokalnych społeczności<sup>3</sup>. Środowisko przyrodnicze może więc tworzyć szanse lub ograniczenia rozwoju poszczególnych funkcji tych obszarów.

Celem opracowania jest charakterystyka roli środowiska przyrodniczego w prowadzonej na szczeblu lokalnym polityce rozwoju obszarów wiejskich cennych przyrodniczo pod kątem potrzeby realizacji na tych obszarach polityki rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego. W artykule uwzględniono uwarunkowania, jakie tworzy środowisko przyrodnicze dla procesów rozwojowych, oraz pożądane kierunki rozwoju obszarów cennych przyrodniczo, nawiązujące do koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego<sup>4</sup>.

## 2. Funkcje obszarów wiejskich

Pojęcie funkcji należy traktować jako działalność ludzką o podobnych cechach technicznych, społecznych i ekonomicznych, związaną z zaspokojeniem

<sup>1</sup> M. Dobrzańska, *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wyd. UB, Białystok 2007, s. 57-58.

<sup>2</sup> M. Łuszczuk, *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, w: *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, red. T. Poskrobko, t. 1, WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 263.

<sup>3</sup> S. Czaja, A. Becla, *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 369.

<sup>4</sup> Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/ 03927 pt. „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

poszczególnych rodzajów potrzeb człowieka<sup>5</sup>. Przyczyną, a zarazem sposobem przejawiania się rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich jest wzrost funkcji ekonomicznych, m.in. poprzez dywersyfikację gospodarki, polegającą na rozwoju pozarolniczych funkcji, a także spełnianie zadań pozaekonomicznych, społecznych i środowiskowych, które zaspokajają różnorodne potrzeby społeczne.

J. Okuniewski opracował kompleksową, traktującą szeroko problem wielofunkcyjności, systematykę pozarolniczych lub związanych z rolnictwem dziedzin działalności gospodarczej, która obejmuje<sup>6</sup>:

1. Podmioty związane z rolnictwem: drobne i średniej wielkości zakłady przetwarzające surowce rolnicze, a także zajmujące się sortowaniem, konfekcjonowaniem, przechowywaniem, skupem, handlem hurtowym i detalicznym oraz transportem żywności do miast.

2. Kierunki działalności przemysłowej i rzemieślniczej: rzemiosło i przemysł drzewny, dziewiarstwo i produkcję odzieży, futrzarstwo i galanterię skórzaną, drobny przemysł metalowy (kooperacja z zakładami dużymi i średnimi), usługi w zakresie naprawy samochodów, ciągników, maszyn rolniczych, e) przemysł elektrycznych i elektronicznych urządzeń dla rolników i gospodarstw domowych (kooperacja z większymi zakładami), filie, usługi naprawcze urządzeń elektrycznych i elektronicznych.

3. Usługi w zakresie regeneracji sił i zdrowia: rekreację, sport, turystykę, wycieczki, kuligi, trasy rowerowe, lecznictwo uzdrowiskowo-klimatyczne, gastronomię i organizację wypoczynku dla grup specjalnych (dzieci, rodzin, seniorów).

4. Rezydencjalno-socjalne funkcje obszarów wiejskich: kierowane do osób starszych, wymagających usług opiekuńczych, osadnictwo mieszkańców miast na wsi.

5. Ekologiczne i kulturowe funkcje wsi: ochronę naturalnego środowiska i utrzymywanie zdolności ekosystemów do samoregeneracji, pielęgnację wiejskiego krajobrazu, jego ochronę oraz zachowanie dorobku wiejskiej kultury i tradycji (są one integralną częścią życia wiejskich społeczności i decydują o różnorodności i bogactwie form życia wiejskiego).

W strukturze funkcji obszarów wiejskich na szczególną uwagę zasługują, będące coraz bardziej istotnym obszarem zainteresowania i elementem polityki rozwoju wsi i rolnictwa, funkcje ekologiczne i kulturowe, które są konsekwencją

---

<sup>5</sup> A. Hopfer, T. Bajerowski, J. Suchta, *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich północno-wschodniej Polski na przykładzie Warmii i Mazur*, w: *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską. Aspekty regionalne*, red. A. Stasiak, PAN KPZK, SGGW, Studia, t. CX, Warszawa 2000, s. 219-220.

<sup>6</sup> J. Okuniewski, *Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 1995, z. 43, s. 13-14.

realizowania na obszarach wiejskich podstawowych działalności gospodarczych, takich jak rolnictwo i leśnictwo<sup>7</sup>. W szczególności wyróżnić można trzy grupy funkcji sektora rolnego:

– produkcyjne – obejmujące wytwarzanie żywności i produktów nieżywnościowych, pociągające za sobą skutki społeczne związane z wykorzystaniem zasobów i określające miejsce i rolę rolnictwa w gospodarce narodowej,

– środowiskowo-przestrzenne – dotyczące sposobu wykorzystania środowiska, jakości krajobrazu, obecności skażeń środowiskowych, ochrony przyrody i bioróżnorodności,

– usługowe – obejmujące wkład rolnictwa w utrzymanie produktywności zasobów ziemi oraz bogactwa środowiska naturalnego i społecznego dla potrzeb rozwoju społeczno-ekonomicznego, zatrudnienia istniejących zasobów pracy, właściwego gospodarowania odpadami, a także dla zachowania równowagi między sferą środowiskową, ekonomiczną i społeczną<sup>8</sup>.

Koncepcja wielofunkcyjnego rolnictwa ma bezpośredni związek z koncepcją zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, umożliwiając równoważenie i integrację celów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych<sup>9</sup>. Równowaga ta jest szczególnie ważna w przypadku działalności rolniczej i terenów wiejskich – obszarów działalności ludzkiej, które stykają się bezpośrednio z przyrodą determinującą ich formy oraz wyniki<sup>10</sup>.

### 3. Funkcje środowiska przyrodniczego

Realizacja funkcji obszarów wiejskich wykorzystuje składniki ich środowiska przyrodniczego. Środowisko przyrodnicze należy traktować jako zbiór wszystkich elementów przyrodniczych (zasobów, walorów, sił i zjawisk), zarówno żywych, jak i nieożywionych, także tworzone przezeń układy i systemy w pewnym stopniu przekształcone wskutek działalności człowieka, ale nie całkiem zniszczone<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> J. Bański, W. Stola, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2002, t. 3, s. 15-16.

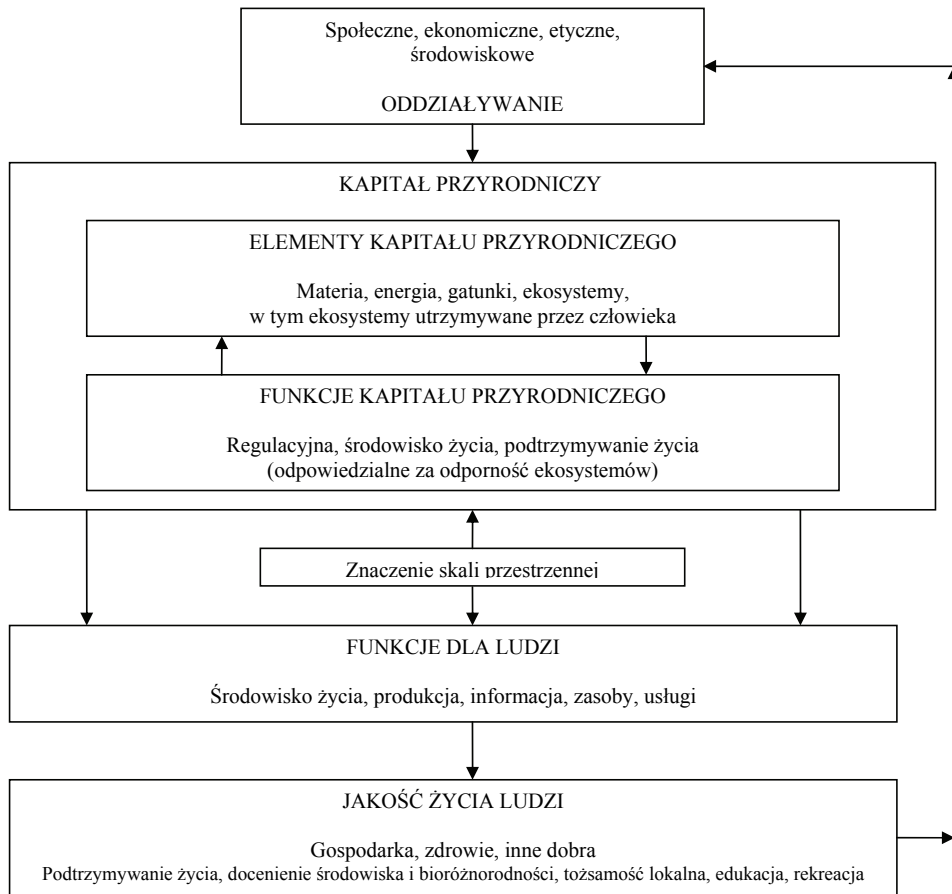
<sup>8</sup> M. Adamowicz, *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, w: *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, red. M. Adamowicz, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2004, nr 33, s. 28-29.

<sup>9</sup> A. Czarnecki, *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 250.

<sup>10</sup> M. Adamowicz: *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2000, t. 2 z. 1, s. 69.

<sup>11</sup> H. Kruk, *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 80.





Rysunek 1. Funkcje środowiska przyrodniczego

Źródło: P. Ekins, *Environmental sustainability: from environmental valuation to the sustainability gap*, „Progress in Physical Geography” 2011, Vol. 35, No. 5, s. 636.

Wśród funkcji środowiska przyrodniczego wymienić należy następujące:

- tworzenie infrastruktury biologicznej, składającej się z komponentów środowiska decydujących o życiu na ziemi, w tym o procesach konsumpcji,
- tworzenie infrastruktury ekologiczno-technicznej, w której dominują te komponenty środowiska przyrodniczego, warunkujące procesy produkcji (główną rolę odgrywa przestrzeń),
- funkcję zasobotwórczą, decydującą o ciągłości procesów gospodarczych,
- funkcję bezpośredniej produkcji, związaną z wykorzystaniem odpowiednich komponentów środowiska przyrodniczego jako czynników produkcji,

– kulturotwórczą i cywilizacyjną, gdy środowisko przyrodnicze wpływa na pozagospodarczą sferę działalności człowieka i jego system wartości<sup>12</sup>.

Tak więc szeroko rozumiane środowisko oferuje usługi, które należy pojmować jako dostarczanie przez biosferę materii, energii i informacji potrzebnych do życia człowieka i które należy traktować jako jedną z podstaw koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>13</sup>.

Istotne jest rozróżnienie między ogółem funkcji kapitału przyrodniczego i funkcjami kapitału przyrodniczego dla ludzi. Funkcje środowiska dla ludzi, szczególnie te generujące dobrobyt ekonomiczny, zdrowie i inne dobra wywierają negatywny wpływ na kapitał przyrodniczy i w szczególności na jego funkcje, które są odpowiedzialne za stabilność i odporność ekosystemów. Funkcje kapitału przyrodniczego nie są dostrzegane przez społeczeństwo, dopóki nie zostaną zniszczone lub utracone (zob. rys. 1)<sup>14</sup>.

Charakterystyczne jest to, że funkcje kapitału przyrodniczego i funkcje dla ludzi są uwarunkowane czynnikami przestrzennymi – występują w konkretnych miejscach i zależą od konkretnych uwarunkowań środowiska<sup>15</sup>. Wynika stąd konieczność projektowania rozwoju funkcji ekonomicznych za szczególnym uwzględnieniem indywidualnego układu uwarunkowań przestrzennych danej jednostki.

#### **4. Polityka wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich**

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu realizowanej w Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej jest oparta na dwóch koncepcjach – wielofunkcyjności oraz zrównoważonego rozwoju, zaś kluczowym problemem rozwoju obszarów wiejskich jest osiągnięcie optymalnego poziomu zróżnicowania lokalnych gospodarek<sup>16</sup>. W polityce rozwoju obszary wiejskie muszą być traktowane wielofunkcyjnie, a gospodarowanie przestrzenią na obszarach wiejskich powinno łączyć w sposób najmniej kolizyjny dla środowiska ich funkcje<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Ibidem, H. Kruk za: T. Madej, s. 80-81.

<sup>13</sup> A. Michałowski, *Usługi środowiska a zrównoważony rozwój*, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, EkoPress, Białystok – Wrocław 2007, s. 203.

<sup>14</sup> P. Ekins, *Environmental sustainability: from environmental valuation to the sustainability gap*, „Progress in Physical Geography” 2011, Vol. 35, No. 5, s. 635-637.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 635-637.

<sup>16</sup> M. Rizov, *Rural development under the European CAP: The role of diversity*, „The Social Science Journal” 2005, No. 42, s. 621.

<sup>17</sup> B. Degórska, *Rola obszarów wiejskich w zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego*, w: *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej*, red. A. Stasiak, W. Zgliński, PAN, Warszawa 1997, s. 155.

Na rozwój każdej jednostki przestrzennej oddziałuje jednocześnie duża liczba czynników zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jednocześnie każda gmina posiada zróżnicowany i unikatowy zestaw czynników wspierających rozwój lokalny<sup>18</sup>.

Wśród czynników rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych wymienić można: wzrost powiązań sieciowych z większymi, mającymi szanse rozwojowe miastami, współpracę sąsiadujących samorządów lokalnych, wzrost znaczenia inwestycji kapitałowych przeznaczonych na restrukturyzację i szkolenia, wielofunkcyjny rozwój oraz wzrost nakładów na rozwój infrastruktury. Rozwój obszarów peryferyjnych powinien się odbywać na bazie różnych niewykorzystanych do tej pory branż i nisz aktywności małych i średnich przedsiębiorstw stosujących nieszablonowe strategie i inicjatywy<sup>19</sup>.

Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego jest wskazana szczególnie w przypadku obszarów wiejskich zapóźnionych gospodarczo i o położeniu peryferyjnym. W stosunku do nich wskazane jest pobudzanie współpracy między samorządami lokalnymi w celu opracowania wspólnych, ponadlokalnych strategii przyspieszania rozwoju. Strategie te powinny się spotkać z programami dającymi szansę na współfinansowanie ze środków pochodzących spoza lokalnych budżetów<sup>20</sup>. Ważnym katalizatorem podnoszenia świadomości lokalnej wobec współpracy jest tożsamość lokalna i odrębność<sup>21</sup>. W przypadku obszarów cennych przyrodniczo opierać się ona może na dziedzictwie przyrodniczym.

Zróżnicowane uwarunkowania środowiska każdej gminy sprawiają, że różny jest zakres i sposób korzystania ze środowiska, a także różne są preferencje lokalnych społeczności. Istnieje więc konieczność dostosowania strategii rozwoju poszczególnych gmin do lokalnych warunków środowiskowych i społeczno-ekonomicznych. Szczególnego zaś znaczenia nabiera precyzyjne rozpoznanie uwarunkowań środowiskowych, które umożliwi określenie kierunków rozwoju funkcji gospodarczych niepowodujących naruszenia równowagi w środowisku<sup>22</sup>.

Zasoby naturalne środowiska należy traktować jako istotny czynnik tworzenia regionalnych przewagi konkurencyjne i różnicowania regionalnych strategii rozwoju. Budowa przewagi konkurencyjnej i zrównoważonej ścieżki rozwoju

---

<sup>18</sup> K.L. Czapiewski, *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2010, t. 12, s. 175.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 177.

<sup>20</sup> A. Rosner, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich*, w: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*, red. I. Nurzyńska, M. Drygas, „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 174.

<sup>21</sup> I.J. Terluin *Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories*, „Journal of Rural Studies” 2003, No. 19, s. 342.

<sup>22</sup> K. Dubel, *Polityka środowiskowa w gminach wiejskich*, w: *W trosce o Ziemię. Księga ku czci Profesora Stefana Kozłowskiego*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2001, s. 173.

regionu z wykorzystaniem zasobów naturalnych, odnawialnych zasobów kulturowych i materialnych w znacznym stopniu zależy od zdolności wyzyskania zewnętrznych czynników rozwoju<sup>23</sup>.

Rozwój zrównoważony terenów wiejskich powinien wiązać się z podejściem terytorialnym – pozwalającym na określenie różnic przestrzennych w opcjach rozwoju i osiągniętych z nich korzyści, wielofunkcyjnym – oznaczającym konieczność uwzględnienia w planowaniu rozwoju szerokiego zakresu aspektów przestrzeni wiejskiej, demokratycznym – które wzmacnia partycypację i partnerstwo uczestników biorących udział w opracowaniu i realizacji koncepcji rozwoju, bilansowaniu interesów różnych grup, wspieraniu kooperacji i koordynacji działań poszczególnych poziomów administracji oraz z koncepcją dynamiczną – wynikającą z długoterminowych zmian stosowanych technologii, ewolucji struktur ekonomicznych, postaw społecznych i percepcji społecznej, wzorców postępowania i cech środowiska<sup>24</sup>.

Strategia rozwoju zgodna z założeniami rozwoju zrównoważonego powinna uwzględniać działania, których efektem będzie rozwój infrastruktury technicznej, dbałość o środowisko przyrodnicze, wiejską sieć osiedleńczą, a także walory krajobrazowe i rekreacyjne terenów wiejskich, racjonalne wykorzystanie naturalnych walorów wsi, rozwój oświaty rolniczej i doradztwa rolniczego, rozwój rolnictwa ekologicznego i agroturystyki, poprawę poziomu życia mieszkańców wsi (poprzez zapewnienie pozarolniczych źródeł dochodów) oraz przygotowanie programu wielofunkcyjnego rozwoju wsi<sup>25</sup>.

## 5. Uwarunkowania i kierunki rozwoju obszarów przyrodniczo cennych

Trudno jest o jednoznaczną ocenę uwarunkowań rozwojowych, jakie obszary przyrodniczo cenne tworzą dla procesów rozwojowych. Do ograniczeń wpływających bezpośrednio na rozwój gospodarczy obszarów cennych przyrodniczo zaliczyć należy: ograniczenia tradycyjnych form gospodarowania, ograniczenia inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych oraz inwestycji pod usługi, ograniczenia w użytkowaniu technik i środków, ograniczenia w zmianie komponentów środowiska przyrodniczego. Ograniczenia w zakresie pozyskiwania użytków

<sup>23</sup> A. Pessoa, M. Rui Silva, *Environment based innovation. Policy question*, „FEP Working Papers” 2009, No. 1, s. 71.

<sup>24</sup> S. Paszkowski, *Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives”*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2000, t. 2, z. 4, s. 21.

<sup>25</sup> K. Dubel, op.cit., s. 173-174.

ekonomicznych i pozaekonomicznych środowiska przyrodniczego wywierają wpływ zarówno na gospodarkę, jak i lokalną społeczność. Na lokalną społeczność wpływają także ograniczenia w korzystaniu ze środowiska przyrodniczego rekreacyjnie oraz konieczność stosowania nowych rozwiązań ochronnych<sup>26</sup>.

Obszary przyrodniczo cenne mogą także wpływać stymulująco na lokalną gospodarkę i społeczność. Korzyści gospodarcze mogą wynikać z ekologizacji tradycyjnych form gospodarowania i funkcjonujących sektorów, rozwoju różnych form turystyki<sup>27</sup>, w tym m.in. turystyki ekologicznej i agroturystyki, rozwoju rolnictwa ekologicznego i produkcji zdrowej żywności, wzrostu wartości istniejących nieruchomości mieszkalnych, pozyskiwania użytków pozaekonomicznych, a także z pozytywnych konsekwencji realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego. Korzystny wpływ na lokalną społeczność związany jest także z możliwością badań naukowych i rozwijania edukacji ekologicznej oraz z nowymi rozwiązaniami ochronnymi poprawiającymi jakość życia mieszkańców i turystów<sup>28</sup>.

W zależności od charakteru obszaru przyrodniczo cennego można wskazać także inne, zalecane obok rozwoju zrównoważonego i trwałego rolnictwa oraz różnych form turystyki zrównoważonej, formy działalności człowieka. Należą do nich: budowa gospodarki opartej na wiedzy poprzez rozwój jej wybranych dziedzin (jednak rozwój tej formy cechują istotne ograniczenia) oraz proprzyrodnicza działalność gospodarcza, w ramach której podmioty gospodarcze mogą korzystać z zasobów i usług ekosystemów, przy bezwzględnym spełnieniu warunku ich trwałości, lub świadczyć usługi na rzecz środowiska<sup>29</sup>.

Skuteczna ochrona zasobów przyrody nie jest możliwa bez bezpośredniego i aktywnego zaangażowania sektora biznesu i przedsiębiorstw<sup>30</sup>. Jednak należy też zauważyć, że ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów różnorodności biologicznej mogą stać się czynnikiem rozwoju nowych form działalności komercyjnej i elementem przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw<sup>31</sup>. Pola działalności przedsiębiorstw na obszarach cennych przyrodniczo można rozpatrywać w róż-

<sup>26</sup> S. Czaja, A. Becla, *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 372.

<sup>27</sup> Jak wynika z badań władz lokalnych, występowanie obszarów chronionych łącznie z szansą na rozwój turystyki, B. Mastalska-Cetera, *Obszary chronione, szansa i zagrożenie dla rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2007, t. 12, s. 95.

<sup>28</sup> S. Czaja, A. Becla, op.cit., s. 374.

<sup>29</sup> M. Łuszczuk, *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, w: *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, red. T. Poskrobko, t. 1, WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 264-271.

<sup>30</sup> Z. Tederko, *Wspieranie biznesu na rzecz bioróżnorodności*, „Studia i Raporty IUNG – PIB” 2009, z. 15, s. 153.

<sup>31</sup> A. Liro, Z. Tederko, *Potencjalne kierunki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach cennych przyrodniczo*, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*

nych kategoriach: przyrodniczej, technicznej, produkcyjnej i usługowej. W sferze przyrodniczej spośród różnych działań można wymienić: produkcję, naprawę, konserwację i instalowanie urządzeń związanych z ochroną gatunkową, działalność usługową wspierającą ochronę gatunków oraz gospodarkę leśną i rolnictwo, działalność związaną z rekultywacją i kształtowaniem przestrzeni przyrodniczej, działalność weterynaryjną. W ramach sfery technicznej wskazać można: produkcję, naprawę, konserwację i instalowanie urządzeń związanych z rozwiązywaniem konfliktów z udziałem gatunków oraz udostępnianiem obszarów chronionych, działalność związaną z budową obiektów. W sferze produkcyjnej zwrócić należy uwagę na działania takie, jak uprawa roślin, chów i hodowla zwierząt, przetwórstwo i sprzedaż hurtowa i detaliczna żywności, chów i hodowla ryb oraz pozostałych organizmów wodnych, pozyskanie drewna i produktów leśnych, produkcja i sprzedaż wyrobów z surowców naturalnych. Sfera usługowa stwarza wiele możliwości rozwijania próśrodowiskowej działalności gospodarczej w zakresie takich działań, jak: informacja i komunikacja, monitoring przyrodniczy, doradztwo związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, działalność w zakresie specjalistycznego projektowania, marketingu, ekologicznej edukacji pozaszkolnej<sup>32</sup>.

## 6. Podsumowanie

Obszary cenne przyrodniczo są szansą na zrównoważony rozwój gmin i mogą wpływać stymulująco na miejscową ludność, a pośrednio również na środowisko przyrodnicze. Obecnie rozwój obszarów wiejskich zależy od ich wielofunkcyjności, a więc między innymi od możliwości zrezygnowania z rolnictwa jako dominującej funkcji<sup>33</sup>. W przypadku obszarów przyrodniczo cennych podstawą kształtowania wielofunkcyjności powinny być zasoby i walory środowiska przyrodniczego. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich traktowana szeroko – zarówno w wymiarze działalności społeczno-gospodarczej człowieka, jak i uwzględniająca funkcje przyrodnicze i kulturowe terenów wiejskich – jest zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Na obszarach przyrodniczo cennych istnieje znaczący potencjał rozwojowy, który przyczynić może się do dynamicznego rozwoju społecznego i gospodarczego z wykorzystaniem potencjału ekologicznego środowiska przyrodniczego.

---

*regionu Zielonych Płuc Polski*, red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 303.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 309-314.

<sup>33</sup> B. Mastalska-Cetera, *Obszary chronione, szansa i zagrożenie dla rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2007, t. 12, s. 94-95.

Jeżeli rozwój będzie się opierał na zasadach trwałości – samopodtrzymywania – zrównoważenia, to ograniczenia związane z obszarami przyrodniczo cennymi staną się stymulantami rozwoju<sup>34</sup>.

Wzmocnienie ekonomicznej pozycji obszarów wiejskich jest podstawą zachowania ich społecznych i środowiskowych funkcji. Zachowanie jakości środowiska jest z kolei warunkiem do rozwoju i utrzymania potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich. Ekologiczna integralność i wartość krajobrazu wiejskiego są podstawą do uczynienia obszarów wiejskich przestrzenią atrakcyjną do prowadzenia działalności gospodarczej, zamieszkania, rekreacji, odwiedzania przez turystów<sup>35</sup>.

## Literatura

- A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development*, European Commission, 2001, [www.eu.europa.eu](http://www.eu.europa.eu) [25.05.2012].
- Adamowicz M., *Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa*, w: *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, red. M. Adamowicz, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2004, nr 33.
- Adamowicz M.: *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2000, t. 2, z. 1.
- Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2002, t. 3.
- Czaja S., Becla A., *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Czapiewski K.Ł., *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2010, t. 12.
- Czarnecki A., *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, w: *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Degórska B., *Rola obszarów wiejskich w zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego*, w: *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej*, red. A. Stasiak, W. Zgliński, PAN, Warszawa 1997.
- Dobrzańska M., *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wyd. UB, Białystok 2007.
- Dubel K., *Polityka środowiskowa w gminach wiejskich*, w: *W trosce o Ziemię. Księga ku czci Profesora Stefana Kozłowskiego*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2001.
- Ekins P., *Environmental sustainability: from environmental valuation to the sustainability gap*, „Progress in Physical Geography” 2011, Vol. 35, No. 5.
- Hopper A., Bajerowski T., Suchta J., *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich północno-wschodniej Polski na przykładzie Warmii i Mazur*, w: *Możliwości wielofunkcyj-*

<sup>34</sup> S. Czaja, A. Becla, *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 373, 375.

<sup>35</sup> *A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development*, European Commission, 2001, [www.eu.europa.eu](http://www.eu.europa.eu) [25.05.2012], s. 3.

- nego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską. Aspekty regionalne*, red. A. Stasiak, PAN KPZK, SGGW, Studia, t. CX, Warszawa 2000.
- Kruk H., *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Liro A., Tederko Z., *Potencjalne kierunki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach cennych przyrodniczo*, w: *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Luszczak M., *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, w: *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, red. T. Poskrobko, t. 1, WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Mastalska-Cetera B., *Obszary chronione, szansa i zagrożenie dla rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2007, t. 12.
- Michałowski A., *Usługi środowiska a zrównoważony rozwój*, w: *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, red. A. Graczyk, EkoPress, Białystok – Wrocław 2007.
- Okuniewski J., *Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie” 1995, z. 43.
- Paszowski S., *Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives”*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2000, t. 2, z. 4.
- Pessoa A., Rui Silva M., *Environment based innovation. Policy question*, „FEP Working Papers” 2009, No. 1.
- Rizov M., *Rural development under the European CAP: The role of diversity*, „The Social Science Journal” 2005, No. 42.
- Rosner A., *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich*, w: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*, red. I. Nurzyńska, M. Drygas, „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Tederko Z., *Wspieranie biznesu na rzecz bioróżnorodności*, „Studia i Raporty IUNG – PIB” 2009, z. 15.
- Terluin I. J., *Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories*, „Journal of Rural Studies” 2003, No. 19.



# Abstracts

Rafał Czyżycki

## **The Study of Socio-Economic – Impact of this Study The Results Obtained**

The influence of the established research methodology on the obtained results of the generated rankings has been presented in the article. What has been thoroughly discussed are various ways of harmonization and standardization of diagnostic variables and also distance measures used in case of standard methods.

Adam Dąbrowski

## **“Manufacture” in Lodz – Revitalization of Former Plants of Izrael Poznanski**

The article is a presentation and also an attempt of evaluation of the revitalization effects of post-industrial buildings as exemplified by “Manufacture” – former plant of Izrael Poznanski located in Lodz. The starting point in the analysis has become the author’s reflections on the nature and origin of revitalization as a policy instrument for local development. Against this background, he discusses the characteristics of the city of Lodz with the dominant post-industrial buildings, naturally predestined to conduct the process of revitalization. The next section of the paper shows the effects of revitalization and the attempt of its assessment.

Izabela Dembińska

## **Ecocity – Futurism Becomes Reality**

There appear more and more ecocity projects that would supposedly operate in the near future. The article presents rules of development and functioning of ecocities. An essential part of the study focuses on the most known ecocity projects: Masdar City in UAE, Ecobay in Estonia, Fujisawa in Japan.

Beata Filipiak

## **Determinants of Changes in Relationships of Business and Public Partners in Promoting Entrepreneurship in the Regions**

The article presents the barriers to enterprise development, the limitations of the institutional activities of local government in this regard. The author discusses the role of small and medium-sized enterprises in the socio-economic development. An article indicates the directions of the relationship between the business environment and the local governments in promoting entrepreneurship in the regions.

Dariusz Głuszczyk

### **The Regional Innovation Strategy – a Theoretical and Methodological Discussion**

This discussion is centered around the essence of the concept of regional innovation strategy (RIS), the algorithm of its construction and activities crucial to the success of the endeavor. On the one hand, the scope of the discussion covers the main components of RIS, formulates the definition of RIS and identifies its function; on the other hand, it attempts to establish a definite sequence of activities with the aim of defining, implementing and evaluating RIS and to indicate the most important activities in the structure. Within it (consensus on regional innovative development, SWOT analysis of its innovativeness, setting and prioritizing pro-innovative needs of this space), recommendations are formulated. They indicate the necessity of including the properties of regional innovation systems in the process of RIS project development.

Danuta Guzal-Dec

### **Ecological Conditions of Rural Communities Development in Lubelskie Province**

The purpose of this paper is to analyze the natural conditions for development of rural communities in Lubelskie province. The research includes variables describing climate, soil, wildlife values and water resources. No pattern method, also called the method of standardized sum or Perkal indicator, was used to the total assessment of natural conditions level.

Piotr Hajduga

### **Public-Private Partnership as an Instrument for Completion of Public Tasks in the Border Region Saxony-Poland**

Public-Private Partnership (PPP) is treated as an alternative possibility to solve problems of insufficient public infrastructure. According to the literature, PPP is one of the elements of public sector's changing approach to the execution of its tasks. The legal possibility of transferring part of the sector's responsibility for public tasks to the private sector improves the effectiveness and quality of services and helps multiply the number of investment projects. Besides, the public sector's role that has been passive and subordinated to rigid procedures is being replaced by a flexible approach, where specific types of behavior and processes within the public services sphere are encouraged. In practice there are several forms of PPP activities with different share of private capital. Successful implementation of PPP demands a fulfillment of some factors, such as economic efficiency, political and social environment, technical requirements, and first of all – legal regulations.

Magdalena Kalisiak-Mędelska

### **Social Participation and its Role in Activities of the Authorities. Results of Research**

The article focuses on issues related to social participation and its importance in the activities of local authorities. The analysis covered areas and forms of cooperation with local residents in the

area: the tools of communication, forms of cooperation, grounds of consultation and participation citizens in decision-making. Considerations based on the results of surveys that are part of a research project *The local authority between state, society and the market: cooperation and competition*.

Jan Kaźmierski

### **Special Economic Zones and Cluster Development**

Special economic zones are an instrument of regional policy. From this point of view they should be treated as a sign of state intervention. These are areas within which investors can conduct business activities on preferential terms. The study and practice indicate that their functioning provides favorable conditions for the cluster development. On the other hand, the development of clusters may expedite economic performance in special economic zones. The concept of converting (after 2020) special economic zones to clusters, despite the enthusiastic comments of government institutions, appears to be rather unlikely. There is a number of barriers which derive from the specifics of Polish economy. The author analyzes the above problem, relying on source studies and own empirical research, conducted in the region of Lodz. Findings and conclusions of the study may also be related to other Polish regions.

*Translated by Sylwana Kaźmierska*

Rafał Klóska

### **The Statistical Analysis of the Level of Socio-Economic Development in Poland in a Regional Approach**

The objective of the article is to present a statistical analysis of the level of socio-economic development of regions in Poland. Due to the established general criteria, the overall ranking of districts has been created and the cluster analysis has been carried out with the aim of separating subgroups with the similar level of socio-economic development.

Stanisław Korenik

### **The Dilemmas of Regional Policy in the Second Decade of the Twenty-first Century**

Currently, regional policy makers faced the dilemma of re-evaluation of regional policy objectives. Significant impact on this state of things have changes in the contemporary world economy, their directions and spontaneity. It seems that the assumptions in the new regional policy should be based on new areas of economic mechanisms and endogenous comparative advantages.

Janina Kotlińska

### **The Economic Development of Local Government vs. a Scope of Tasks they Carry Out**

Economic development is a long term process of changes in the economy. Mentioned changes – to be possible – need expenditures, including investment. The purpose of this article is to show

that the economic development of local government in Poland is often impossible because of an increasing range of their tasks and the rules limiting the level of their debt. The questions that arise in these circumstances are: how the range of tasks carried out by local government in Poland has increased, in which cases local government has assisted the government in the implementation of public tasks, and in which cases it has helped government out.

*Translated by Agnieszka Szlaska*

Aleksandra Koźlak

### **The Impact of Transport Accessibility on the Location of Direct Foreign Investments in Poland**

The increasing globalization of production, the emergence of business networks and development of supply chains result in higher demand for transport and better quality of movement. The article researches the relationship between the level of transport accessibility of Polish regions and the value of foreign direct investment. In 2004-2009, most of the foreign capital was invested in voivodships: Masovia, Silesia and Lower Silesia, which have either very good or good transport accessibility. In those cases the analysis confirmed substantial influence of transport accessibility on spatial distribution of FDI. The strong correlation exists especially between growth of foreign capital flows and the air transport accessibility in regard to the movement of people as well as between road transport and multimodal accessibility in case of freight transport. However, for other types of accessibility the relation is weaker and can be at the best described as average.

Alina Kulczyk-Dynowska

### **Territorial Marketing in Protected Areas**

Marketing activities include not only the segment of consumer goods and services but also territories. Technological progress – particularly new solutions in the field of transport and communications – makes that competition is becoming to concern space. Areas compete with each other for different groups of users – tourists are a special group in relation to protected areas. In the article the issue of the territorial marketing, conducted on the basis of environmental values, was raised. The attempt was made at the same time, to show the links between region promotion directed inwards and social capital.

Anna Mempel-Śnieżyk

### **Network Relations in the Context of Conditions of the Local Development**

In line with the changes occurring in the contemporary space, new tendencies in the theories of regional development are underlined – the increased significance of the local scale is emphasized. The use of endogenous forces and factors have become a problem of many scientific disciplines and as a consequence there are multiple definitions, concepts related to the same research problem concerning: the role of the territory, the concentration of enterprises on a given territory, the specialization and flexibility of production, the network relations and correlations, the cooperation between entities located on a given territory (enterprises, business environment

institutions, R&D sector). Currently the significant role of cooperative and competitive correlations is emphasized and the aim of this article is to show the role of network relations in the local development.

Monika Musiał-Malagó

### **Trends in Demographic Potential in the Polish Cities**

The demographic potential and its structure is an important factor of the social-economics development of the country, including the cities. Economic transformations in Poland which took place at the end of the 20th century, globalization and an integration process with the European Union had an impact on the growth of population and changes in population structure age. In this article the author presents the tendency of demographic potential of the capitals of the voivodships. The analysis of the group of cities is conducted over a 10-year period: between 2000 and 2010.

Aldona Podgórnica-Krzykacz

### **Between Cooperation and Competition. Partnership Relations Between Municipalities and Other Local Government Units**

The article discusses the issue of cooperation and competition between municipalities with other units of local government. Its purpose is to determine the scale of these phenomena in Poland, and to identify key areas and forms of cooperation and competition. The paper presents results of a survey on this topic conducted in Polish municipalities.

Małgorzata Rogowska

### **Spatial Issues in European Union's Cohesion Policy**

The issue of spatial cooperation and spatial problems and disparities become more important in cohesion policy. The most important document concerning European Space is European Spatial Development Perspective. It contributed to a series of practical initiatives and to building a platform responsible for collecting and ordering information on spatial dimension in Europe. In the period 2014-2020 the third objective European Territorial Cooperation will be maintained in its present form with the amount of 11 billion euro.

Dorota Rynio

### **European Cohesion Development in Years 2014-2020. Dimensions and Directions**

In contemporary EU economy cohesion policy plays an important role. The main goal is to remove differences at a social-economic development level, which was impossible to achieve. Planning The cohesion policy principles planned for the years 2014-2020 are very similar to the ones from 2007-2013. The proposed shape of cohesion policy stays in many aspects contrary to the present situation in worldwide and UE economy. That's why it is necessary to make deep changes in the plans of this policy.

Piotr Serafin

### **Changes in Population Potential of Krakow Metropolitan Area and their Implications**

The aim of the paper is to characterize changes in population movements and migrations of Krakow Metropolitan Area against change dynamics in population of that area. The years 1999-2010 have been analyzed. The analysis has been based on population development types according to the Webb method. It enables to recognize the relations between population growth and balance of migration. The analysis has revealed diversification of level and dynamics of changes that take place in the analyzed area which results from differences in population movements and migrations in particular communes. The conclusions of the study refer to the future period.

Małgorzata Sosińska-Wit

### **The Functioning of Science and Technology Park – Factors in the Development of the Region**

The transformations occurring under the conditions of globalization and integration make that the role of innovation and new technologies is growing. The article presents the importance of a science and technology park in the development of the region. Two parks operating in the region of Lublin have been characterized. Reference is also made to research carried out in enterprises that are residents of the parks.

Leszek Stanek

### **The Development of Wrocław City and the Idea of Building the Underground in the Light of the Comparative Analysis of Different Kinds of Rail Transport System in Particular Cities**

The development and the tendency of modifications in the cities, agglomeration and metropolitan areas of a size comparable with Wrocław was presented in the article. The development and importance of public urban transport system was discussed. The article also presents the concept of Wrocław underground. The importance of underground in transport system of particular cities with their similarities and differences was discussed.

Edyta Szafranek

### **Connections of Research-Developmental Units and Enterprises in the Space of Regions with the Low Potential of the Innovative Economy**

The aim of the article is to identify relationship between research and development units (RDU) and enterprises in the regions with the low potential of the innovative economy which are Opolskie, Świętokrzyskie and Lubuskie voivodships. Research refers to four determinants of the process of flow of knowledge between entities forming it and using this knowledge: type of moved knowledge, the way and the model of its transfer and the type of connections. Analysis was mainly based on statistical, primal and secondary sources, using official reports of the RSI

(Regional Strategy of Innovation) and other estimations of the innovative economy in the explored regions. The research results indicate the dominance, in flows between RDUs and enterprises, of knowledge with public character, unofficial connections, supply model of the transfer of knowledge. We could notice that there is spatial correlation as how the scientific and economic activity is arranged. The author of this article stated that the transfer of knowledge in explored regions was insufficient so that RDUs being functional in them, cannot perform their mission and effectively create the development of the innovative economy.

Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz

### **The Role of Local Action Groups in Development of Rural Areas on Warminsko-Mazurskie Voivodeship**

In the article the role of Local Action Groups in development of rural areas was shown. The conclusions and recommendations for the future were shown on the basis of Local Action Group operating in warminsko-mazurskie voivodeship. To sum up the preliminary insights in the present programming period it has to be underlined that Local Action Group has a great impact on rural areas development. The Leader approach in Local Action Groups functioning in warminskomazurskie voivodeship is implemented in different ways. In the process of realization the three main partners should be involved in the same way, particularly the economic sector. Nowadays the LAGs are dominated by public sector. The better cooperation means the bigger role in development of rural areas led by Local Action Groups.

Magdalena Śliwa

### **Contemporary Problems of Inner City Space as Exemplified by Opole**

The issues of spatial development are addressed, as they apply to land management in one of the most valuable areas of Opole – the city center. Social and spatial conflicts are presented, together with their historical background. The city of Opole is used as an example, to illustrate some of the most prevailing issues of Polish cities nowadays. The diagnosis of the most pertinent problems in land development and functionality of the city center is presented, with most important tasks postulated to preserve this most valuable fragment of city structure. The principal objective is to reorganize the space, to make it attractive and to bring spatial order –with the view of improving life quality of its inhabitants.

Maria Węgrzyn

### **Przekształcenia publicznych podmiotów leczniczych a kształtowanie ich wartości**

Ustawa o działalności leczniczej wprowadziła perspektywę przekształcania publicznych placówek opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe. Zaistniała więc potrzeba innego spojrzenia na podmioty lecznicze funkcjonujące na rynku, w tym na podmioty podległe jednostkom samorządu terytorialnego. Z uwagi na interes publiczny oraz słabą kondycję organizacyjno-finansową publicznych placówek medycznych bezwzględnie konieczna jest analiza najistotniejszych elementów wpływających na wartość zakładów opieki zdrowotnej (ZOZ). W artykule dokonano oceny

najważniejszych nośników wartości w ZOZ oraz sformułowano wnioski i niezbędne kierunki działania. Podstawą analizy są ograniczenia finansowe istniejące w obszarze ochrony zdrowia.

Dariusz Zarzecki

### **Evaluation of the Economic and Spatial Potential of Szczecin in the Light of the New Development Strategy of the City**

The paper deals with evaluation of the economic and spatial potential of Szczecin in the light of the new development strategy of the City. The article is based on the outcome of analyses performed between 2009 and 2011 by the experts' team responsible for diagnosing the state, and determining strategic objectives of the City until 2025.

Agnieszka Zimnicka

### **Spatial Components in Local Development Strategies**

Integrated development planning, which constitutes foundations of sustainable development (Leipzig Charter 2008), is founded on principles of partnership and programming of development. Space, place, location are integral elements of local development strategies in terms of physical improvements as well as programming in general. Each one of three administration and self-governance levels in Poland has got the responsibility for providing the spatial order which refers to the spatial distribution of land uses. The definition of the 'quality of space' is wider and comprises as well elements related to physical environment. Four groups of spatial quality measures (Zimnicka, Czernik 2007) have been established:

- Consistent and legitimate planning,
- Sustainable management of land resources,
- Local identity and image,
- Spatio-functional structure including mobility and accessibility.

Consistent and legitimate planning requires efficient communication channels which would enable dialogue between very diversified groups of local development stakeholders. Space and associated visual communication seem to be tailored for this purpose. Management at all stages of strategic planning – from diagnosis till implementation, could be improved when spatial components are considered. Polish strategies place spatial order mainly in objectives (as opposed to visions, priorities and programmes). High quality of spatial development is desired, but very difficult to measure and programme. The opinion polls amongst Polish local government officers and urban planners confirm that the enabling and coordinator role of spatial aspects of development are well recognized. However, unfamiliarity with mapping techniques and as a result – the need to include the graphic consultant and building a detailed evidence base, are considered as key barriers to practical application. There is demand for simpler and straightforward methods of making local development strategies spatial. Statutory spatial planning techniques do not seem to be directly transferable to strategies. Mind mapping and other visual methods used in management should be explored as the starting point for introducing spatial thinking to development strategies in Poland.



---

Magdalena Zwolińska-Ligaj

**The Role of Natural Environment of Rural Areas  
in the Policy of their Development**

The aim of this paper is to characterize the role of natural environment in carrying out, at the local level, the policy of natural rural areas development in the context of the need for implementation in the areas the policy of multifunctional and sustainable development. The article takes into account factors that make up the natural environment for the development processes and desirable directions of natural areas development referring to the concept of multifunctional and sustainable development.

*Translated by Dorota Kowalczyk*



**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem  
„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”**

**(List of reviewers collaborating with the  
“The Poznan School of Banking Research Journal”)**

Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Alińska – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*  
Prof. dr Artem Bardas – *National Mining University, Dnipropetrovsk, Ukraina*  
Prof. zw. dr hab. Ewa Maria Bogacka-Kisiel – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Grażyna Borys – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Czaja – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. inż. Anna Beata Cwiakala-Malys – *Uniwersytet Wrocławski*  
Prof. nadzw. dr hab. Waldemar Dotkuś – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Józef Dziechciarz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Teresa Famulska – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*  
Dr Donald Finlay – *Coventry University Business School, Wielka Brytania*  
Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*  
Dr Klaus Haberich – *Franklin University, USA*  
Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Ryszard Handschke – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. dr hab. Eva Horvátová – *Ekonomická univerzita v Bratislave*  
Prof. nadzw. dr hab. Maria Jastrzębska – *Uniwersytet Gdański*  
Prof. zw. dr hab. Adam Kopiński – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Stanisław Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar – *Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*  
Prof. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*  
Prof. zw. dr hab. Henryk Mruk – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. nadzw. dr hab. Bartłomiej Nita – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Edward Nowak – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Adam Nowicki – *Politechnika Częstochowska*  
Prof. zw. dr hab. Walenty Ostasiewicz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Pastuszak – *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*  
Prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Bogusław Pietrzak – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*  
Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Piotr – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz – *Uniwersytet w Białymstoku*  
Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Ireneusz Rutkowski – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. nadzw. dr hab. Henryk Salmonowicz – *Akademia Morska w Szczecinie*  
Prof. nadzw. dr hab. Jadwiga Sobieska-Karpińska – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. zw. dr hab. Bogdan Sojkin – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*  
Prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*  
Prof. nadzw. dr hab. Beata Świecka – *Uniwersytet Szczeciński*  
Dr Christopher Washington – *Franklin University, USA*  
Prof. nadzw. dr hab. Jan Wiśniewski – *Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku*  
Prof. nadzw. dr hab. dr h.c. inż. Tadeusz Zaborowski – *Polska Akademia Nauk Oddział w Poznaniu*  
Prof. nadzw. dr hab. Ewa Ziemia – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*  
Prof. zw. dr hab. Marian Żukowski – *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

