

WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ I LOKALNEJ

pod redakcją Stanisława Cioka i Andrzeja Raczyka



Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej

pod redakcją
Stanisława Cioka i Andrzeja Raczyka

Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej

pod redakcją
Stanisława Cioka i Andrzeja Raczyka

Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 27

Redaktor serii
Zdzisław Jary

Redaktor techniczny
Marek Kasprzak

Recenzent tomu
Prof. dr hab. Eugeniusz Rydz

Skład komputerowy
Andrzej Raczyk

Projekt graficzny okładki
Marek Kasprzak

Ilustracja na okładce:
Zamek Czocha w gminie Leśna (woj. dolnośląskie), autor: Stanisław Ciok.

Publikacja współfinansowana ze środków na działalność statutową
Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego

Zalecane cytowanie
Ciok S., Raczyk A. (red.), 2012, Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 27, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

©Copyright 2012 by Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-62673-26-1

Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Wrocławski
Plac Uniwersytecki 1, 50–137 Wrocław



Uniwersytet
Wrocławski

Druk i oprawa
I-BIS s.c., ul. Lelewela 4, 53-505 Wrocław

Spis treści

WZROST GOSPODARCZY W UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE OGÓLNOŚWIATOWEGO KRYZYSU (L. MIERZEJEWSKA)	9
1. Wstęp.....	9
2. Podstawowe założenia badawcze	10
3. Wzrost gospodarczy w UE w 2009 roku	11
4. Wzrost gospodarczy w latach 2000-2009	15
5. Wzrost gospodarczy w latach kryzysu gospodarczego (2007-2010).....	17
6. Ogólnoświatowy kryzys i inne przyczyny problemów gospodarczych w Europie	20
7. Zakończenie.....	22
Literatura.....	23
 ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE OBSZARÓW WZROSTU I OBSZARÓW STAGNACJI GOSPODARCZEJ W POLSCE – WYZWANIA DLA POLSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI PO 2013 (P. CHURSKI).....	27
1. Wprowadzenie	27
2. Zakres oraz cele unijnej polityki spójności po 2013 roku.....	29
3. Analiza zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym i subregionalnym.....	32
4. Wnioski i rekomendacje	36
Literatura.....	38
 ZRÓWNOWAŻONA POLITYKA ROZWOJU REGIONALNEGO (B. SKUBIAK)	41
1. Wstęp.....	41
2. Relacje między gospodarką regionalną a rozwojem zrównoważonym	42
3. Zasady zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego	43
4. Wnioski	49
Literatura.....	49
 SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA JAKO CEL POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (I. BAL)	51
1. Wstęp.....	51
2. Wymiar społeczny koncepcji zrównoważonego rozwoju	52
2.1. Marginalność i procesy marginalizacji.....	53
2.2. Marginalizacja subiektywna a nierówności społeczne.....	54
3. Strategia „Europa 2020”	60
4. Podsumowanie	61
Literatura.....	62
 ZRÓŻNICOWANIE POLITYK ROZWOJOWYCH WSPÓŁFINANSOWANYCH ZA POMOCĄ REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH 2007–2013 (J. KRUKOWSKA)	65
1. Wprowadzenie	65
2. Regionalne Programy Operacyjne – regulacje europejskie i krajowe, skala autonomii regio- nów	67
3. Zróżnicowanie programów	68
4. Ocena funkcjonowania programów regionalnych	73
5. Podsumowanie	76
Literatura.....	77

WSPARCIE SEKTORA MŚP W POLSCE Z REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH (S. NIZIO)	79
1. Wprowadzenie	79
2. Sektor MŚP w Polsce	80
3. Sektor MŚP w polityce spójności	82
4. Wsparcie sektora MŚP z Regionalnych Programów Operacyjnych	84
5. Podsumowanie	87
Literatura	88
EFEKTYWNA POLITYKA REGIONALNA W KONTEKŚCIE ZMIAN DOSTĘPNOŚCI DROGOWEJ W POLSCE (P. ROSIK)	91
1. Wprowadzenie	91
2. Metodologia badawcza	92
3. Analiza względnych i bezwzględnych zmian dostępności w latach 1995–2015	93
4. Analiza konwergencji dostępnościowej beta w latach 1995–2015	95
5. Analiza względnych i bezwzględnych zmian dostępności w latach 2015–2030	97
6. Analiza konwergencji dostępnościowej beta w latach 2015–2030	99
7. Analiza konwergencji dostępnościowej sigma w latach 1995–2030	100
8. Podsumowanie	102
Literatura	103
ANALIZA POTENCJAŁU KONKURENCYJNEGO POLSKICH REGIONÓW (A. GOLEJEWSKA, D. GAJDA)	105
1. Konkurencyjność regionalna i jej determinanty: aspekt teoretyczny	105
2. Analiza skupień	108
3. Podsumowanie	114
Literatura	116
ANALIZA KONKURENCYJNOŚCI REGIONU NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN POWIATU KRAKOWSKIEGO (J. GORZELANY – PLEŚIŃSKA)	119
1. Wstęp	119
2. Metodyczne aspekty budowania przewagi konkurencyjnej	120
3. Konkurencyjność gmin w powiecie krakowskim – analiza empiryczna	122
4. Wnioski	129
Literatura	129
PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMATYCZNEGO W POLSCE (S. DOROCKI)	131
1. Wprowadzenie	131
2. Analiza empiryczna	133
3. Wnioski	143
Literatura	144
PARKI TECHNOLOGICZNE W PRZESTRZENI DOLNEGO ŚLĄSKA (H. DOBROWOLSKA–KANIEWSKA, L. KWIECIŃSKI)	147
1. Wstęp	147
2. Parki naukowo–technologiczne na Dolnym Śląsku	149
3. Charakterystyka działalności dolnośląskich parków naukowo–technologicznych	155
3.1. Wrocławski Park Technologiczny S.A.	155
3.2. Wrocławski Medyczny Park Naukowo – Technologiczny	156
3.3. Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A.	158

3.4. Dolnośląski Park Technologiczny T-Park	160
3.5. KGHM Letia Legnicki Park Technologiczny S.A.	161
4. Podsumowanie	161
Literatura.....	165
POLITYKA PRZESTRZENNA JAKO JEDNA Z DETERMINANT ROZWOJU LOKALNEGO – NA PRZYKŁADZIE MIASTA KOŁOBRZEG (B. MEYER, M. SZAJA)	167
1. Wstęp.....	167
2. Determinanty rozwoju lokalnego	167
3. Najważniejsze czynniki rozwoju miasta Kołobrzeg.....	171
4. Znaczenie polityki przestrzennej wśród determinant rozwoju Kołobrzegu (case study)	175
5. Podsumowanie	178
Literatura.....	178
WPŁYW WŁADZ LOKALNYCH NA ROZWÓJ GOSPODARCZY MIASTA. PRZYKŁAD UNIEJOWA (A. KULAWIAK).....	181
1. Wprowadzenie	181
2. Aktywność władz miasta i ich wpływ na rozwój gospodarczy – wyniki badań.....	184
3. Podsumowanie	192
Literatura.....	193
EFEKTYWNOŚĆ LOKALNEGO SYSTEMU OPŁAT OD NIERUCHOMOŚCI (J. CYMERMAN).....	195
1. Wprowadzenie	195
2. Lokalny system opłat od nieruchomości	196
3. Samodzielność finansowa gminy w obszarze opłat od nieruchomości	199
4. Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości – próba definicji.....	201
5. Podsumowanie	205
Literatura.....	205
GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKANIOWYMI W GMINIE JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO (M. ZAPOTOCZNA, J. SKORWIDER–NAMIOTKO)	207
1. Wstęp.....	207
2. Zadania polityki mieszkaniowej	208
3. Uwarunkowania rozwoju sektora mieszkaniowego.....	211
4. Rola gminy w prowadzeniu polityki mieszkaniowej	211
5. Uwarunkowania tworzenia gminnych strategii mieszkaniowych	212
6. Gospodarowanie nieruchomościami mieszkaniowymi w badanych obiektach	213
6.1 Wyznaczenie syntetycznej miary sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych	215
7. Podsumowanie	220
Literatura.....	220
AKTYWIZACJA GOSPODARCZA OBSZARÓW WIEJSKICH POPRZECZ TURYSTYKĄ – CASUS POWIATU TRZEBNICKIEGO (K.R. MAZURSKI, R. SAWICKI)	223
1. Turystyka wiejska jako szansa	223
2. Powiat trzebnicki jako teren turystyki wiejskiej	224
3. Ocena uwarunkowań.....	225
4. Programy na rzecz turystyki	227
5. Podsumowanie	229
Literatura.....	230

AKTYWIZACJA OBSZARÓW WIEJSKICH I JEJ WPŁYW NA WIZERUNEK WSI (A. PODOLSKA).....	233
1. Wstęp.....	233
2. Rozwój osadnictwa wiejskiego oraz jego wpływ na wygląd wsi	234
3. Współczesne impulsy właściwego kreowania obszarów wiejskich.....	235
4. Piękna i aktywna wieś.....	237
4.1. Bagno	239
4.2. Wierzowice Małe	240
4.3. Sieroszowice.....	242
5. Podsumowanie	243
Literatura.....	244
 ROZWÓJ WĘZŁA ZACHODNIEGO WE WROCŁAWIU I JEGO WPŁYW NA STRUKTURĘ MIASTA. PROGNOZY KONCENTRACJI WYKONANE PRZY UŻYCIU NARZĘDZI SYMULACYJNYCH (J. BARSKI, K. PISKOREK).....	245
1. Wstęp.....	245
2. Opis przypadku wrocławskiego	246
3. Opis danych wejściowych dla symulacji	247
4. Opis symulacji	251
5. Podsumowanie	254
Literatura.....	255
 ELEKTRONICZNA ADMINISTRACJA – MODELE I CZYNNIKI ROZWOJU (R. PERDAŁ)	257
1. Wprowadzenie	257
2. Systemowy model funkcjonowania e-administracji	258
3. Modele rozwoju elektronicznej administracji	260
4. Czynniki rozwoju elektronicznej administracji	263
5. Uwagi końcowe.....	268
Literatura.....	269
 PROBLEMY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA STREFY PODMIEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY CZERNICA (S. WIATRZYK).....	273
1. Ogólna charakterystyka gminy Czernica	273
2. Obszar badania	274
3. Wytyczne dla doliny rzeki Widawy	276
3.1. Dolina Widawy a jej najbliższe otoczenie	276
3.2. Dolina Widawy a tereny rolnicze	276
3.3. Zagospodarowanie turystyczno–rekreacyjne zgodne z naturalnym środowiskiem	277
4. Nowe zespoły zabudowy mieszkaniowej	278
5. Ciągłość zabudowy sołectw a otwarte tereny rolnicze	282
6. Problemy osadnictwa w gminie Czernica.....	282
7. Wnioski końcowe.....	283
Literatura.....	284

Lidia Mierzejewska
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w kontekście ogóln światowego kryzysu

Streszczenie: Głównym celem opracowania jest zbadanie i opisanie tego, jakie różnice w poziomie rozwoju gospodarczego występują w UE i jakie zmiany nastąpiły w tym zakresie od początku XXI wieku. Zakres czasowy analizy obejmuje bowiem zarówno lata względnej prosperity gospodarczej trwającej w pierwszych latach nowego stulecia (2000–2009), ale także lata kryzysu gospodarczego (2007–2011). W artykule podjęta zostanie jednocześnie próba wyjaśnienia przyczyn kryzysu w UE przy uwzględnieniu zarówno uwarunkowań zewnętrznych (globalnych), jak i czynników wewnętrznych (problemy w ramach UE).

Słowa kluczowe: wzrost gospodarczy, polityka spójności, ogóln światowy kryzys.

1. Wstęp

Analizę zróżnicowania regionalnego wzrostu gospodarczego zaliczyć można do jednego z głównych nurtów badawczych prowadzonych w ramach geografii, w szczególności geografii regionalnej. Taka też analiza jest podstawowym celem niniejszego opracowania. Chodzi bowiem o zbadanie i opisanie tego, jakie różnice we wzroście gospodarczym występowały w UE w roku 2009 i jakie zmiany nastąpiły w tym zakresie w latach 2000–2009, czyli w latach względnej prosperity gospodarczej oraz w latach 2007–2010, czyli wtedy, kiedy można już było zaobserwować dość wyraźnie symptomy ogóln światowego kryzysu gospodarczego. Prowadzone badania mają zatem przedstawić zróżnicowanie poziomu i tempa wzrostu gospodarczego w Europie przed i w trakcie kryzysu gospodarczego, co ważne jest także w kontekście unijnej polityki spójności, a także przybliżyć prawdopodobne przyczyny tego zróżnicowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jedną z nich, jakkolwiek nie jedyną, jest ogóln światowy kryzys, który dość szybko rozprzestrzenił się ze Stanów Zjednoczonych na państwa i regiony Europy generalnie wpływając negatywnie na sytuację gospodarczą większości z nich, jednak nie wszystkich. Prezen-

towane tu wyniki badań uzyskane zostały w efekcie realizacji projektu międzynarodowego SIESTA, finansowanego przez ESPON 2013 Programme.

2. Podstawowe założenia badawcze

Wyróżnić można wiele różnych teorii czy modeli próbujących wyjaśnić geograficzne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego i zamożności społeczeństw. Jedną z nich jest teoria biegunów wzrostu F. Perroux zwracająca uwagę na to, iż w przestrzeni występują pewne miejsca szczególnie uprzywilejowane i korzystne ze względu na warunki rozwojowe, nazywane centrami lub biegunami wzrostu i obszary pozostające w zdecydowanie gorszej sytuacji. Rozwój gospodarczy w ujęciu przestrzennym zgodnie z teorią biegunów wzrostu przejawia się w postaci rozwoju spolaryzowanego. Oznacza to, że pewne siły powodują koncentrację działalności gospodarczej i samego wzrostu w pewnych miejscach oraz jej brak lub mniejszą intensywność w innych, co prowadzi do występowania braku równowagi pomiędzy obszarami geograficznymi i zlokalizowanymi tam gałęziami działalności gospodarczej (Klaassen 1974; Hermansen 1974; Parysek 2006).

Próby wyjaśnienia zróżnicowania poziomu rozwoju regionalnego podjął się także Friedmann (1967) prezentując model rdzeni i peryferii. Model ten jest schematem przestrzennej struktury systemu regionalnego opartym na założeniu nierównomiernego rozwoju i opisuje charakter względnej lokalizacji regionów bogatych i biednych w systemie. Głównymi składnikami systemu regionalnego w tym modelu są regiony rdzeniowe, charakteryzujące się wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz regiony peryferyjne, sąsiadujące z rdzeniowymi, jednak reprezentujące niski poziom rozwoju. Ujęcie to odpowiada koncepcji regionu spolaryzowanego Boudeville'a, mieszczącej się w kategorii regionu węzłowego (Czyż 2002).

Jakkolwiek przedstawione teorie zaprezentowane zostały już wiele lat temu, przebieg procesów transformacji w Europie Środkowej po rozszerzeniu się EU w 2004 r. zdaje się potwierdzać wnioski płynące z modelu 'centrum–peryferie', zgodnie z którym Europa Zachodnia, stanowiąca atrakcyjne 'centrum' siły gospodarczej i kulturowej przyciąga do siebie 'peryferie', czyli słabiej rozwinięte kraje leżące w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Siłą napędową poszerzania się UE jest założenie, że przynależność do ugrupowania integracyjnego ze swojej natury sprzyja zmniejszeniu różnic rozwojowych (Gierczycka–Bednarek 2010). Dzieje się tak w szczególności w efekcie tego, iż podstawowym celem wspólnoty europejskiej jest wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych jej członków. Hipoteza konwergencji sugeruje, że w sprzyjających warunkach może nastąpić wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego różnych krajów (Ptaszyńska 2008). Integracja nie wpływa jednak na zmniejszanie różnic rozwojowych automatycznie i bezwarunkowo. Istnie-

je bowiem zależność między poziomem wzrostu gospodarczego a poziomem rozwoju instytucji rynkowych, które ten wzrost warunkują. Z dotychczasowych doświadczeń EU, jak i z endogenicznych teorii wzrostu wynika, że członkostwo daje szansę, ale nie gwarancję zmniejszenia luki rozwojowej w stosunku do najbogatszych państw ugrupowania integracyjnego. Dużo zależy od tego, czy dany kraj lub region potrafi tę szansę wykorzystać (Gierczycka–Bednarek 2010).

Konwergencję jako cel Unia Europejska stawia sobie od roku 1992, kiedy to w efekcie podpisania traktatu z Maastricht ustanowione zostały polityki (polityka spójności) i instrumenty (Fundusz Spójności) mające doprowadzić do zmniejszania dysproporcji w rozwoju regionów oraz podnoszenia ich konkurencyjności (Gawlikowska–Hueckel 2002; Głębicka 2004; Gawlikowska–Hueckel, Zielińska–Głębocka 2004; Kurek 2010). Zakłada się przy tym, iż konwergencja jest możliwa dzięki szybszemu rozwojowi państw gospodarczo mniej rozwiniętych w stosunku do państw relatywnie bogatszych w efekcie większej akumulacji czynników produkcji bądź wzrostu ich produktywności. Z tego powodu konwergencja realna, rozumiana jako wyrównywanie się poziomów rozwoju gospodarczego, mierzona jest najczęściej wskaźnikiem PKB na osobę (GDP per capita), często uwzględniającym dodatkowo parytet siły nabywczej (GDP per capita in PPS – *purchasing power standards*). Z tego też względu te właśnie wskaźniki są podstawą prowadzonych w niniejszym opracowaniu analiz tym bardziej, że obliczone według tej samej metodologii (dane pochodzą z bazy EUROSTAT) dają możliwość międzynarodowych porównań. W badaniach uwzględniono nie tylko regiony państw Unii Europejskiej, ale także, tam gdzie było możliwe uzyskanie danych statystycznych, regiony państw kandydujących i krajów nie należących do Unii.

Zwiększanie spójności (konwergencja) jest w obecnej sytuacji jednym z ważniejszych wyzwań, przed którym stoi EU z dwóch, jak się wydaje, zasadniczych powodów. Pierwszym jest powiększanie granic EU poprzez włączanie w struktury unijne nowych krajów członkowskich, zwykle o niższym niż przeciętna w krajach EU poziomie rozwoju społeczno–gospodarczego. Drugim natomiast jest trwający od 2007 tzw. ‘globalny kryzys’, którego efekty jeszcze nie są w pełni widoczne, gdyż niestety nadal trwa.

3. Wzrost gospodarczy w UE w 2009 roku

Wzrost gospodarczy w regionach analizowanych państw europejskich dla 2009 roku mierzony jest PKB na mieszkańca w PPS, jednak nie w liczbach bezwzględnych, ale w odniesieniu do wartości średniej uzyskanej dla krajów EU27. Wskazuje zatem na dystans, jaki dzieli poszczególne regiony w stosunku do tej wartości przeciętnej pod względem poziomu rozwoju gospodarczego lub, inaczej rzecz

ujmując, na regiony, których mieszkańcy są bardziej lub mniej zamożni niż przeciętny mieszkaniec EU27.

Analizując rozkład przestrzenny PKB na mieszkańca w PPS w 2009 widać bardzo duże zróżnicowanie regionalne w tym zakresie, przy czym generalnie obserwować można dość wyraźny podział UE na 3 części: (1) zachodnią i południową, (2) środkową i północną oraz (3) wschodnią.

Najwyższy poziom wzrostu gospodarczego i zamożności mieszkańców w odniesieniu do średniej wartości dla EU27 reprezentują przede wszystkim państwa i regiony północnej i środkowej części analizowanego obszaru (por. ryc. 1). W szczególności chodzi o Norwegię, która nie jest członkiem EU, niektóre duże i średniej wielkości obszary metropolitalne Europy Środkowej oraz regiony leżące na terenach lub w bliskim sąsiedztwie Alp, ale także regiony zachodniej części Niemiec i krajów Beneluxu, gdzie PKB na mieszkańca w PPS wynosi więcej niż 125% średniej dla EU27. Wysoki jest także poziom zamożności mieszkańców Szwajcarii, która, podobnie jak Norwegia, nie jest członkiem EU. Przypuszczać można, że najwyższy w zbiorze badanych państw poziom zamożności mieszkańców Norwegii (o ponad 75% wyższy niż przeciętnie w EU27) wynika w dużej mierze z eksploatacji i sprzedaży zasobów surowców nieodnawialnych (ropy naftowej i gazu ziemnego) na Morzu Północnym. W przypadku pozostałych regionów, wysoki poziom zamożności mieszkańców jest prawdopodobnie efektem szeroko pojętych procesów globalizacji i metropolizacji.

Do najbogatszych wśród analizowanych należą regiony metropolitalne w krajach wysoko rozwiniętych takich jak: (1) Wielka Brytania, gdzie region West Inner London oferuje najwyższy poziom wzrostu gospodarczego i zamożności mieszkańców prawie 6-krotnie przewyższający średnią dla EU27, (2) Niemcy, gdzie znajduje się aż 5 z 10 najlepiej rozwiniętych regionów EU27 (Monachium, Frankfurt n/Menem, Düsseldorf, Schweinfurt, Regensburg), (3) Francja, gdzie szczególnie wysoki poziom wzrostu gospodarczego prezentują regiony: Hauts-de-Seine i Paris oraz (4) Luxemburg (por. tab. 1). Są to regiony, w których znajdują się liczne uniwersytety i ośrodki badawczo-rozwojowe, parki technologiczne oraz instytucje finansowe, i które z całą pewnością nazwać można biegunami wzrostu. One też w coraz większym stopniu rozwijają swoją gospodarkę w oparciu o wiedzę, a oferując wysoki poziom życia, przyciągają na swoje obszary klasę kreatywną, traktowaną obecnie jako jeden z ważniejszych czynników rozwoju miast (Florida 2005; Kopel 2007; Stryjakiewicz, Męczyński, Stachowiak 2009; Stryjakiewicz, Stachowiak 2010).

Do najmniej zamożnych należą z kolei mieszkańcy wschodnich regionów zjednoczonej Europy, w szczególności Polski, republik nadbałtyckich (Litwy, Łotwy i Estonii), Węgier, Rumunii, Bułgarii, Słowenii, a także regionów państw kandydujących do EU, gdzie PKB na mieszkańca w PPS wynosi 50% średniej dla EU27 lub mniej (por. tab. 2). Są to państwa dawnego tzw. bloku wschodniego, w których

ustrój komunistyczny i ideologia socjalizmu stały się hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego i których gospodarki, funkcjonujące w ramach systemu nakazowo-rozdziałczego trudno było, i nadal jeszcze jest, dostosować do wymogów gospodarki wolnorynkowej. Nie bez znaczenia jest tu zapewne także mentalność osób wychowanych i ‘przesiąkniętych’ ideologią realnego socjalizmu. Dystans poziomu wzrostu gospodarczego i zamożności mieszkańców niektórych regionów tych krajów (np. regiony Macedonii, Bułgarii czy Rumunii) wydaje się być bardzo odległy od średniego dla EU27, gdyż stanowi mniej niż 25% wartości średniej (EU27=100%). Nieco lepsza sytuacja w tym względzie występuje w regionach Czech i Słowacji.

Regiony państw zachodniej i południowej Europy (takich, jak Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Grecja i Islandia) oferują swoim mieszkańcom dość zróżnicowany, jednak generalnie rzecz biorąc przeciętny poziom zamożności (PKB na mieszkańca w PPS w granicach 50–125% średniej dla EU27). Uwagę zwraca jednak także dość duże zróżnicowanie regionalne w niektórych krajach w tym względzie (np. Hiszpania, Włochy, Grecja, ale i Niemcy).

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż regionalne dysproporcje w zakresie poziomu wzrostu gospodarczego i zamożności mieszkańców w UE są bardzo duże, co świadczy o braku spójności. Najwyższy poziom wzrostu (pomijając kraje niebędące członkami EU) reprezentują przede wszystkim regiony metropolitalne w krajach tradycyjnie uważanych za wysoko rozwinięte. Przestrzenne rozmieszczenie regionów wysoko rozwiniętych nawiązuje do identyfikowanego w latach 90. XXw. tzw. Europejskiego Banana (ang. Blue Bannana, Hot Banana), ciągnącego się od Anglii, poprzez kraje Beneluxu, zachodnią część Niemiec, Szwajcarię, po północne Włochy. Obszar ten potraktować można jako rdzeń rozwoju EU. Do peryferii natomiast zaliczyć można przede wszystkim regiony wschodnich państw europejskich objętych analizą.

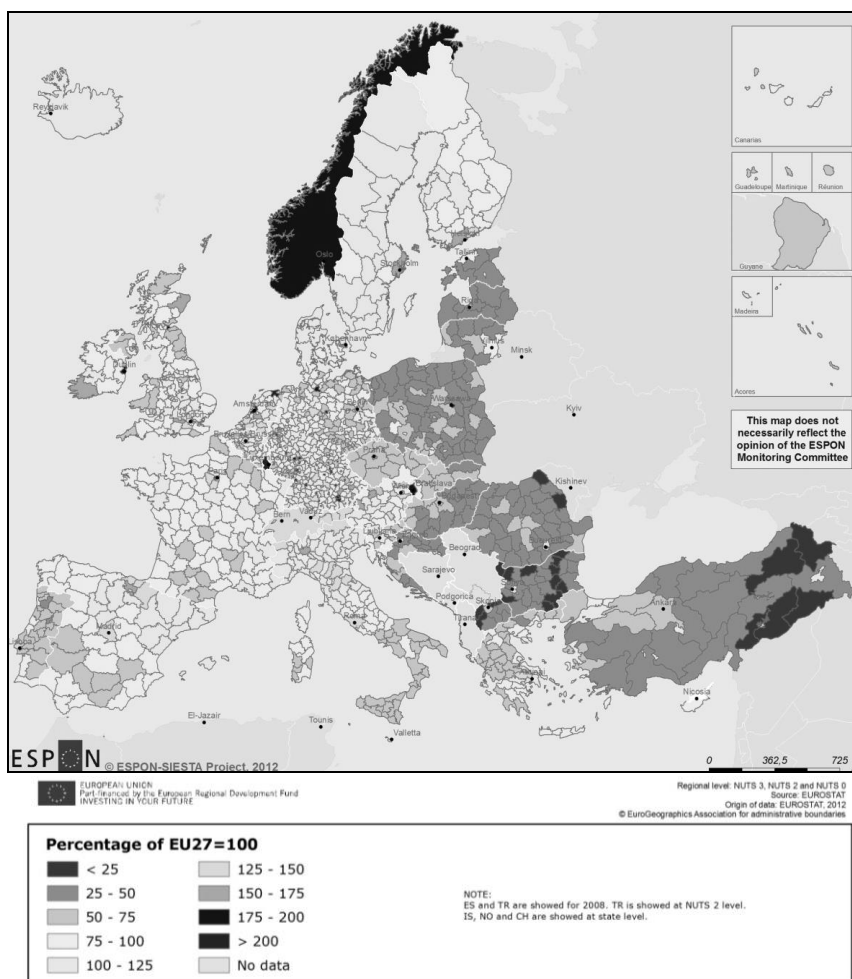
Tab. 1. Regiony z najwyższym PKB na mieszkańca w PPS w 2009 (EU27=100%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Region	PKB na mieszkańca w PPS (%)
UK	West Inner London	596
UK	Inner London	332
DE	München, Landkreis	330
DE	Frankfurt am Main, Kreisfreie Stadt	314
FR	Hauts-de-Seine	304
FR	Paris	294
DE	Düsseldorf, Kreisfreie Stadt	286
DE	Schweinfurt, Kreisfreie Stadt	268
DE	Regensburg, Kreisfreie Stadt	267
LU	Luxemburg	266

Tab. 2. Regiony z najniższym PKB na mieszkańca w PPS w 2009 (EU27=100%).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Region	GDP per capita in PPS (%)
MK	Pološki	17
MK	Severoistočen	19
RO	Sălaj County	22
BG	Sliven Province	22
BG	Silistra Province	22
BG	Kyustendil Province	24
BG	Razgrad Province	24
BG	Montana Province	24
BG	Vidin Province	24



Ryc. 1. PKB na mieszkańca w PPS w państwach i regionach Europy w roku 2009 (EU27=100%).
Źródło: projekt SIESTA (ESPON).

4. Wzrost gospodarczy w latach 2000–2009

Wskaźnik zmian PKB na mieszkańca uznawany jest za jedną z najważniejszych wielkości makroekonomicznych, pozwalającą pokazać trendy, umożliwiającą ocenę tego, w jakim stadium cyklu koniunkturalnego znajduje się gospodarka, a nawet w jakim (względny) stanie jest ona aktualnie.

Zmiany, jakie zaszły na analizowanym obszarze w latach 2000–2009, przedstawione na ryc. 2, odzwierciedlają zmiany (przyrost lub spadek) PKB na mieszkańca (wartość wskaźnika w początkowym i końcowym roku analizy odniesiona została na średniej UE27) wyrażony w procentach. Wartości dodatnie tak obliczonego wskaźnika wskazują na wyższe tempo wzrostu gospodarczego w danych kraju czy regionie niż przeciętnie w UE27, zaś wartości ujemne – na niższe. Również w tym przypadku zauważyć można znaczące zróżnicowanie regionalne w UE w tym względzie. Uwagę zwraca dość wyraźny podział analizowanych krajów i regionów na dwie grupy (por. ryc. 2).

Do pierwszej zaliczyć można państwa znajdujące się we wschodniej części obszaru badań, przede wszystkim Rumunię, której regiony odnotowały bardzo wysoki przyrost PKB na mieszkańca w odniesieniu do przeciętnej dla UE27 (w niektórych z nich przyrost ten był ponad dwukrotnie większy niż przeciętnie w UE w analizowanych latach), ale także Słowenię, Chorwację, Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę, Słowację, Bułgarię i Czechy. W wymienionych krajach w prawie wszystkich regionach (z nielicznymi wyjątkami) zaobserwować można pozytywne tendencje wzrostu gospodarczego. Wartym odnotowania jest fakt, iż są to kraje, które najpóźniej wstąpiły w struktury UE i w większości przypadków posługują się własną walutą, nie zaś Euro.

Drugą grupę państw tworzą w zasadzie wszystkie pozostałe analizowane kraje, a zatem niewymienione powyżej państwa objęte analizą, gdzie przyrost PKB na mieszkańca w latach 2000–2009 był niewielki lub nastąpił niewielki spadek. W najtrudniejszej sytuacji (spadek PKB na mieszkańca) znalazły się regiony Europy Środkowej i Zachodniej, przede wszystkim zaś Francji, Włoch, Grecji, a także Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Islandii, Szwecji, Belgii, Holandii, Danii, Portugalii, Austrii i Niemiec (głównie regiony zachodniej ich części). Są to więc w dużej mierze kraje uważane za wysoko rozwinięte gospodarczo, w tym także kraje strefy euro. Dość duże zróżnicowanie regionalne w zakresie zmian PKB na mieszkańca w latach 2000–2009 występowało w Finlandii, gdzie niektóre regiony odnotowały wysoki wzrost wskaźnika (np. Southern Ostrobothnia), a inne spadek. Nieco lepiej przedstawiała się sytuacja w Hiszpanii, Norwegii czy Turcji, gdzie zdecydowana większość regionów odnotowała niewielki, ale jednak przyrost PKB na mieszkańca.

Wśród 10 najprężniej rozwijających się regionów Europy w latach 2000–2009 najwięcej, bo aż 7 było regionów rumuńskich. Największy przyrost PKB na

mieszkańca odnotowano w regionie Ilfov w Rumunii (228,57%) oraz w Timiș, Sibiu, Prahova, Argeș, Brăila i Giurgiu także w Rumunii, w regionie Southern Ostrobothnia w Finlandii oraz Sofia City i South–Western w Bułgarii (por. tab. 3). We wszystkich wymienionych regionach odnotowano co najmniej 100% przyrost GDP per capita. Jednocześnie w niektórych regionach państw uważanych powszechnie za bardzo wysoko rozwinięte gospodarczo zaobserwować można niekorzystne zmiany gospodarcze. Z największymi problemami gospodarczymi spośród analizowanych borykał się w latach 2000–2009 region Pirkanmaa w Finlandii, ale także Arrondissement of Virton w Belgii, Leverkusen i Heilbronn w Niemczech, Powys, Swindon, Coventry i Sefton w Wielkiej Brytanii oraz Korinthia i Voiotia w Grecji (por. tab. 4). Spadek GDP per capita był tam bardzo wyraźny.

Tab. 3. Regiony z najwyższym przyrostem PKB na mieszkańca w latach 2000–2009 (% zmian).

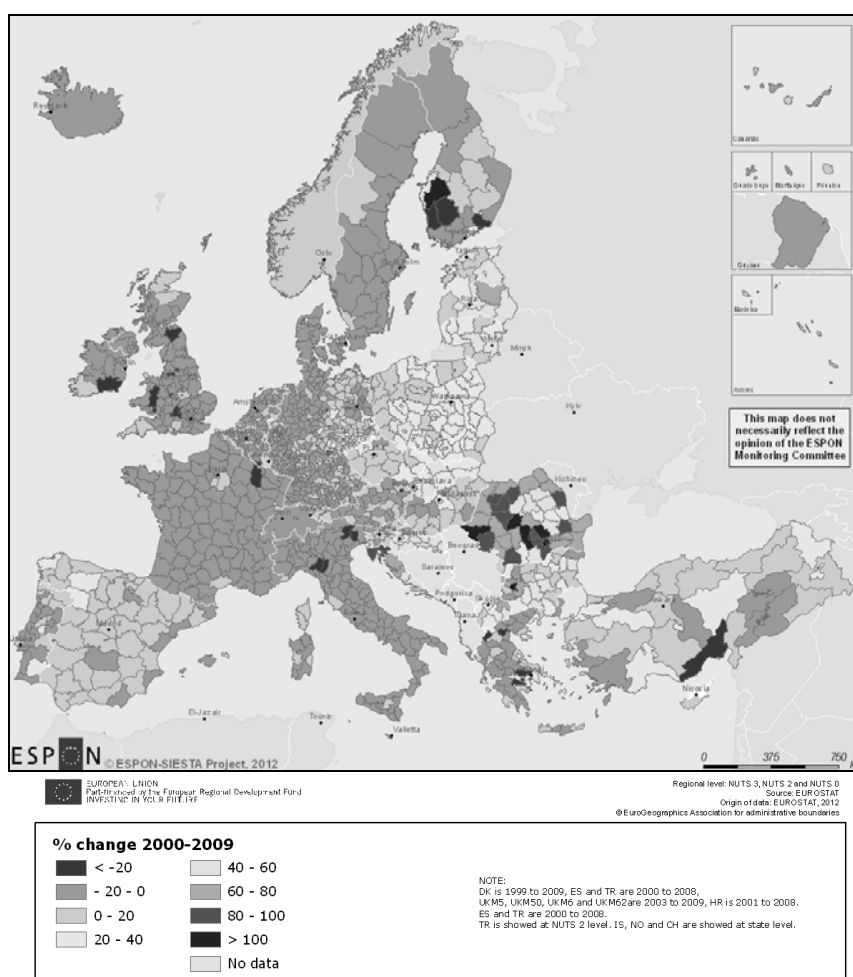
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Region	PKB na mieszkańca (% zmian)
RO	Ilfov	228,57
FI	Southern Ostrobothnia	180,56
BG	Sofia City	123,40
RO	Timiș	116,13
RO	Sibiu	116,00
RO	Prahova	108,33
RO	Argeș	103,70
BG	South–Western	102,70
RO	Brăila	100,00
RO	Giurgiu	100,00

Tab. 4. Regiony z najniższym przyrostem PKB na mieszkańca w latach 2000–2009 (% zmian).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Region	PKB na mieszkańca (% zmian)
FI	Pirkanmaa	-67,97
BE	Arrondissement of Virton	-30,49
DE	Leverkusen, Kreisfreie Stadt	-28,65
GR	Korinthia	-26,83
UK	Powys	-26,44
UK	Swindon	-26,37
DE	Heilbronn, Stadtkreis	-26,34
GR	Voiotia	-25,99
UK	Coventry	-25,95
UK	Sefton	-25,61



Ryc. 2. Przyrost PKB na mieszkańca w regionach Europy w latach 2000–2009 (% zmian).
 Źródło: projekt SIESTA (ESPON).

5. Wzrost gospodarczy w latach kryzysu gospodarczego (2007–2010)

Szczegółowej analizie poddano także zmiany PKB na mieszkańca w PPS, w objętych analizą krajach w trudnym okresie kryzysu gospodarczego w latach 2007–2010 (tab. 5, 6). Zmiany te obliczane były w taki sam sposób, jak dla lat 2000–2009, jednak nie dla regionów, lecz państw narodowych, o czym zdecydowała dostępność danych. Również w tym wypadku zatem wartość dodatnia wskaźnika wskazuje na poprawę sytuacji gospodarczej danego kraju, wzrost zamożności mieszkańców, a zatem umiejętne radzenie sobie z kryzysem gospodarczym, podczas gdy ujemna – na pogłębiający się kryzys i ubożenie społeczeństwa.

Jak już wcześniej wspomniano, trwający od 2007 r. kryzys gospodarczy, choć zapoczątkowany został w USA, dotknął także kraje Europy. Pokonanie kryzysu stało się zaś jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakim stanęły władze poszczególnych państw. O efektywności podejmowanych przez kraje wysiłków decyduje jednak wiele czynników, takich jak zróżnicowanie modelu gospodarowania, globalnych powiązań finansowych, walut, jakimi dysponują państwa i wiele innych.

Z analizy ryc. 3 wynika, że najlepiej w warunkach kryzysu radziły sobie 3 kraje, w których w trudnych latach 2007–2010 nastąpił ponad 10% przyrost PKB na mieszkańca w PPS. Niekwestionowanym liderem jest tu Polska (14,29%). Tuż za nią uplasowała się Macedonia (13,89%) i Rumunia (10,64%). Do pierwszej dziesiątki krajów europejskich najlepiej radzących sobie z ogólnoeuropejskim kryzysem gospodarczym zaliczyć jeszcze należy Bułgarię, Turcję, Maltę, Cypr, Słowację, Szwajcarię oraz Węgry. We wszystkich wymienionych krajach przyrost PKB na mieszkańca w PPS przekroczył 4%. Są to w większości kraje znajdujące się we wschodniej części analizowanego obszaru, które stosunkowo niedawno wstąpiły w struktury zjednoczonej Europy, które posługują się narodową walutą i w różnych latach włączone zostały w struktury zjednoczonej Europy.

Niestety, nie wszystkie kraje europejskie dobrze radziły sobie ze wzrostem gospodarczym w warunkach kryzysu. Lata 2007–2010 najtrudniejsze okazały się dla gospodarki Irlandii, gdzie zmiany PKB na mieszkańca w PPS były wśród analizowanych państw najbardziej niekorzystne (wartość wskaźnika wyniosła –16%). Kryzys gospodarczy nie oszczędził też Łotwy, Estonii i Islandii, ale także Hiszpanii, Czech, Wielkiej Brytanii, Słowenii, Litwy czy Włoch. W grupie 10–ciu państw najgorzej radzących sobie gospodarczo w latach kryzysu znalazły się zatem państwa o różnej wielkości (mierzonej powierzchnią i liczbą ludności), różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, różnych walutach i w różnym stopniu uwikłanych w procesy globalizacji.

Tab. 5. Kraje z najwyższym przyrostem PKB na mieszkańca w PPS w latach 2007–2010 (% zmian).

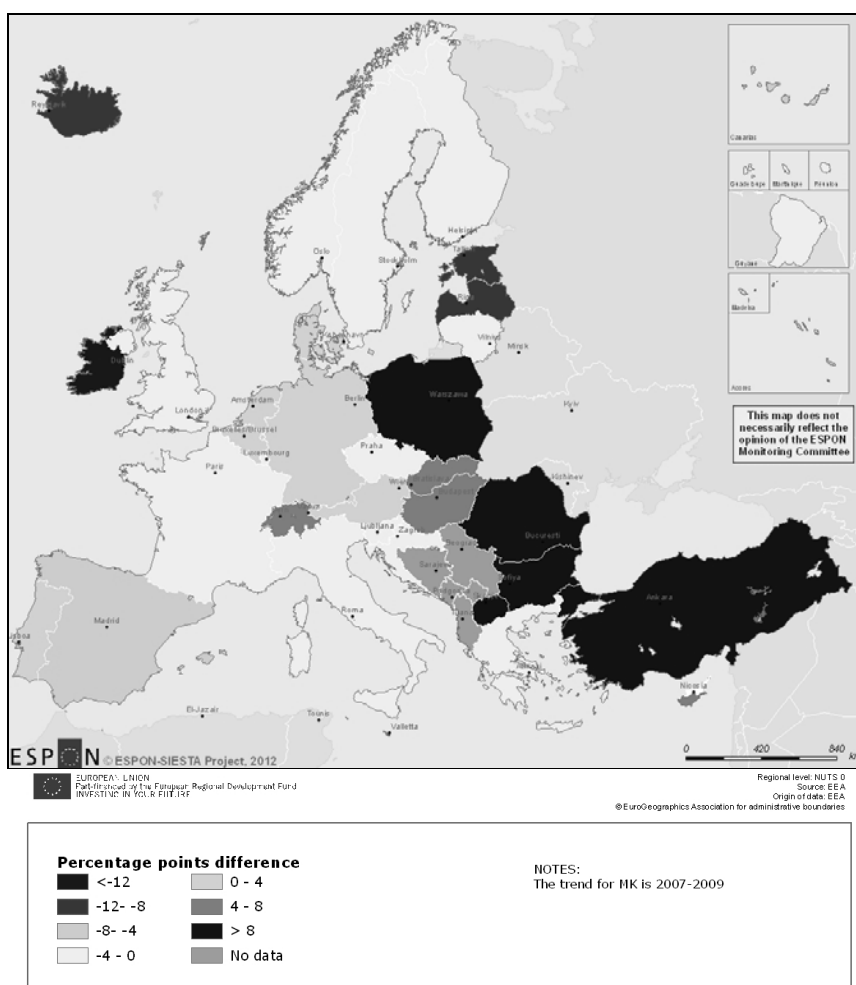
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Kraj	PKB na mieszkańca w PPS (% zmian)
PL	Polska	14,29
MK	Macedonia	13,89
RO	Rumunia	10,64
BG	Bułgaria	9,09
TR	Turcja	8,16
MT	Malta	7,32
CY	Cypr	7,07
SK	Słowacja	6,85
CH	Szwajcaria	5,44
HU	Węgry	4,62

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

Tab. 6. Kraje ze spadkiem PKB na mieszkańca w PPS w latach 2007–2010 (% zmian).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

MS	Kraj	PKB na mieszkańca w PPS (% zmian)
IE	Irlandia	-16,54
LV	Łotwa	-9,80
EE	Estonia	-9,38
IS	Islandia	-9,01
ES	Hiszpania	-5,00
CZ	Czechy	-3,75
UK	Wielka Brytania	-3,57
SI	Słowenia	-3,53
LT	Litwa	-3,51
IT	Włochy	-2,97



Ryc. 3. Przyrost PKB na mieszkańca w PPS w państwach Europy w latach 2007–2010 w (% zmian).
Źródło: projekt SIESTA (ESPON).

6. Ogólnościowy kryzys i inne przyczyny problemów gospodarczych w Europie

Nie ulega wątpliwości, że tak niekorzystne zmiany gospodarcze, jakie zaszły w europejskich państwach i regionach w latach 2000–2010, polegające na wyraźnie obserwowanym spowolnieniu lub wręcz kryzysie gospodarczym, spadku poziomu konsumpcji i zamożności społeczeństw są efektem trwającego od września 2007 roku ogólnościowego kryzysu finansowego i bankowego, spowodowanego zapaścią na rynku kredytów hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych. Zapaść w sferze gospodarki realnej, będąca pochodną kryzysu sfery finansowej, rozprzestrzeniła się ze Stanów Zjednoczonych na wiele rejonów świata, a rozprzestrzenianie to w Europie, z geograficznego punktu widzenia, następowało etapowo (Pancer–Cybulska, Cybulski 2011):

- do Unii Europejskiej z US i innych najpoważniejszych gospodarek świata,
- do poszczególnych krajów EU i innych krajów EU oraz pozostałych partnerów handlowych,
- do regionów i mikroregionów z poziomu budżetu państwa, państw EU i pozostałych państw.

Kraje europejskie szczególnie dotkliwie odczuły skutki kryzysu. Spadki na giełdach i spadki cen nieruchomości gwałtownie zmniejszyły wycenę majątku posiadanego przez gospodarstwa domowe, zwłaszcza w krajach najwyżej rozwiniętych, co miało wpływ na poważne ograniczenie wydatków konsumenckich. Kryzys finansowy utrudnił też dostęp do kredytów dla przedsiębiorstw i podwyższył jego cenę, co wpłynęło negatywnie w szczególności na duże firmy korzystające z tego instrumentu finansowego. Spadek cen nieruchomości z kolei spowodował załamanie aktywności sektora budownictwa tym silniejsze, im większy był wcześniej boom mieszkaniowy (*Światowy kryzys gospodarczy...* 2011). Wszystko to przyczyniło się do wzrostu bezrobocia i spowodowało dalsze pogorszenie nastrojów konsumenckich, przejawiające się ograniczaniem zakupów (Orłowski, Pasternak, Flach, Szubert 2010). Powszechnie przyjmuje się, że problemy Islandii wyniknęły przede wszystkim z silnych powiązań finansowych z USA. Podobnie w globalne przepływy finansowe uwikłane były Irlandia i Wielka Brytania, gdzie dodatkowo kryzys pogłębiła zapaść na rynku nieruchomości. Trudności w branży budowlanej postrzegane są także jako jedna z głównych przyczyn kryzysu w Hiszpanii. Bezpośrednie przyczyny recesji gospodarczej w poszczególnych krajach są więc dość zróżnicowane.

Przyczyn kryzysu regionów i całych państw europejskich szukać należy jednak uwzględniając zarówno czynniki zewnętrzne (globalne), jak i wewnętrzne (problemy w ramach UE).

Analizując zmiany zachodzące na scenie globalnej, zwraca się w szczególności uwagę na (*Kryzys na rynkach...* 2009): (1) gwałtowne zmiany rozkładu sił gospodarczych na świecie i towarzyszącą im nierównowagę, (2) gwałtowne procesy

globalizacyjne, (3) gwałtowane zmiany demograficzne, (4) gwałtowny rozwój rynku instrumentów pochodnych, (5) gwałtowny rozwój rynków finansowych oraz (6) katastrofalne błędy polityki gospodarczej (zwłaszcza USA, ale nie tylko).

Patrząc na czynniki endogeniczne, przyczyn problemów gospodarczych państw i regionów Europy upatruje się między innymi w (Orłowski 2011): (1) demografii (starzejące się społeczeństwo Europy Zachodniej sprawia, że dla utrzymania wzrostu potrzeba nowych pracowników), (2) problemie tożsamości kulturowej i ograniczonej zdolności do absorpcji społecznej imigrantów, (3) przywiązaniu społeczeństw do idei wielkiego państwa opiekuńczego, zapewniającego obywatelom niespotykany w innych częściach świata poziom bezpieczeństwa socjalnego, (4) kłopotach w strefie euro, wynikających z niezdolności do skutecznej współpracy i wspólnego działania, a także (5) niezdolności do utrzymania konkurencyjności i satysfakcjonującego wzrostu gospodarczego.

Zwraca się przy tym uwagę na słabość Europy, która nie potrafiła dobrze dać sobie rady z procesami globalizacyjnymi na świecie ani nie umiała w pełni wykorzystać mechanizmów wzrostu gospodarczego opartego na wiedzy i intensywnym wykorzystaniu kapitału ludzkiego, w efekcie czego okazała się najwolniej rozwijającym się kontynentem świata, tracącym znaczenie na rzecz nowych supermocarstw kształtujących się w Azji (OECD 2003; Orłowski 2011). Niektórzy badacze uważają, że jedną z przyczyn kryzysu w EU paradoksalnie było jej rozszerzenie, w efekcie czego Unia stała się znacznie mniej jednorodnym agregatem państw i problemów, w którym energia polityczna skierowana została głównie na zapewnienie 'jakiej takiej' spójności (Kuźniar 2011). Paradoksalnie również największy kryzys dotknął państwa dawnej 'piętnastki' (EU15), a zatem państwa stanowiące trzon europejskiej unii monetarnej (strefy euro).

Zdaniem niektórych badaczy, jednym z najważniejszych problemów strefy euro jest niewłaściwie zaprojektowany system instytucjonalny (Arestis, Sawyer 2011; Grosse 2011). Cechą tego systemu jest centralizacja polityki monetarnej na szczeblu unijnym przy decentralizacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich (Dyson 2008; Oręziak 2009; Grosse 2011). Brakuje natomiast w EU odpowiednich instrumentów finansowych, które umożliwiłyby uruchomienie zmian strukturalnych w gospodarce strefy euro z jednej strony oraz reagowanie w sytuacjach kryzysowych w poszczególnych krajach tej strefy z drugiej. Polityka spójności nie jest tutaj niestety wystarczającym narzędziem (Grosse 2011). Podejmowane przez Radę Europejską regulacje mające zapewnić stabilność wspólnej waluty oceniane są jako niewystarczające, w ograniczony sposób dyscyplinujące państwa członkowskie, w szczególności ze względu na to, iż w obliczu kryzysu zostały czasowo zawieszone (Grosse 2011). Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przynoszą z kolei zróżnicowane skutki prowadzenia polityki monetarnej wywołując trudności gospodarcze na niektórych obszarach. Trudności te wynikają

w dużej mierze z tego, iż w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego.

Przyczyn kryzysu gospodarczego trudno jest zatem doszukiwać się wyłącznie w polityce władz amerykańskich i nieodpowiedzialnych zachowaniach tamtejszych instytucji finansowych. Nie ulega wątpliwości, że za głęboki kryzys w Europie odpowiada także, a może nawet przede wszystkim, polityka władz europejskich, a w szczególności Komisja Europejska. Polityka ta, zdefiniowana w Strategii Lizbońskiej, pozostawała pod ogromnym wpływem neoliberalnej ideologii ekonomicznej tworząc warunki sprzyjające powstawaniu kryzysów (Dymarski 2012). Chodzi tu w szczególności o wszechogarniającą liberalizację, deregulację, prywatyzację, marketyzację (mechanizmy rynkowe wprowadzane są do sektora usług publicznych) i fetyszyzację konkurencyjności (Dymarski 2012). Zdaniem niektórych badaczy Strategia Lizbońska uitorowała drogę do podporządkowania rozwoju gospodarczego Europy partykularnym interesom sektora finansowego, którego sensem istnienia powinna być służebna rola wobec realnej gospodarki (Dymarski 2012). Konsekwencją takiej polityki jest obecny kryzys, chaos i zwiększona polaryzacja społeczna (EuroMemo Group 2012). Dopiero to spowodowało otrzeźwienie polityków i podjęcie działań mających na celu uniknięcie podobnych sytuacji w przyszłości. Działania te, spóźnione o co najmniej 10 lat, kwestionują całą dotychczasową doktrynę wolnego rynku finansowego, zwiększając nadzór nad instytucjami tego rynku (Dymarski 2012).

7. Zakończenie

Już w 1999 r. Krugman zastanawiał się, czy globalizacja oznaczać będzie nowy boom ekonomiczny, czy też doprowadzi do kolejnego kryzysu światowej gospodarki podobnego do tego z przełomu lat 20. i 30. XX wieku. Dziś już z całą pewnością powiedzieć można, że generalnie rzecz ujmując w Europie, w szczególności w państwach strefy euro, globalizacja przyczyniła się do kryzysu, jakkolwiek dla niektórych państw i regionów Europy i świata okazała się procesem korzystnym. Wzrost gospodarczy odnotowano między innymi w krajach i regionach Europy Wschodniej, w których powiązania finansowe i gospodarcze, ze względu na przeszłość historyczną tych państw i regionów, nie były tak duże, jak w krajach Europy Zachodniej i które to kraje w znakomitej większości posługują się lokalną walutą, pozwalającą im uniknąć ponoszenia konsekwencji za błędy polityki finansowej i gospodarczej innych państw (przede wszystkim tych należących do unii monetarnej). Jednocześnie państwa te mają większą możliwość regulowania kursu swojej waluty oraz wpływania na wielkość krajowego eksportu.

Paradoksalnie można przypuszczać, iż kryzys gospodarczy przyczynić się może do osiągnięcia podstawowego celu Unii Europejskiej, jakim jest spójność.

Wyraźnie zaobserwować można bowiem, że gospodarki wysoko rozwiniętych regionów i państw Europejskich Zachodniej wyhamowały, natomiast gospodarki państw Europy Środkowej i Wschodniej, uważanych powszechnie za zapóźnione gospodarczo, osiągają relatywnie wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego. Dysproporcje w zakresie poziomu zamożności społeczeństw w różnych częściach Europy są jednak, jak się wydaje, zbyt duże, aby kilka czy nawet kilkanaście lat kryzysu doprowadziło do spójności gospodarczej w Europie tym bardziej, że w ramach Unii Europejskiej podejmowane są już pewne działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu i unikania podobnych sytuacji w przyszłości.

Europa jako całość, poszczególne kraje oraz regiony potrzebują nowego instrumentarium umożliwiającego im radzenie sobie z kryzysem oraz wprowadzenia silniejszego modelu zarządzania gospodarczego. Potrzebne jest podjęcie działań na rzecz poprawy konkurencyjności eksportu europejskich podmiotów gospodarczych oraz wykorzystania mechanizmów wzrostu gospodarczego opartego na wiedzy i intensywnym wykorzystaniu kapitału ludzkiego. Pożądanym byłoby także, aby w dalszym rozwoju gospodarczym i budowaniu konkurencyjności Europy wykorzystać procesy globalizacyjne, a także poprawić optymizm mieszkańców Europy, sprzyjający pozytywnemu myśleniu oraz zwiększaniu ich aktywności i przedsiębiorczości. Wymienione działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, powinny być w miarę możliwości realizowane także na niższych poziomach administracji (poziom krajowy i regionalny).

Literatura

- Arestis, P. Sawyer, M., 2011. The Design Faults of the Economic and Monetary Union. *Journal of Contemporary European Studies*, 19(1), 21–32.
- Czyż, T., 2002. Zastosowanie modelu potencjału w analizie zróżnicowania regionalnego Polski. *Studia Regionalne i Lokalne* 2–3 (2002), 5–14
- Dymarski, W., 2012. Czy głęboki kryzys ekonomiczny UE był nieuchronny? Krytyka polityki ekonomicznej Unii Europejskiej. W: K. Pająk, J. Mazurkiewicz, P. Błaszczak (red.), *Szkice o współczesnej polityce gospodarczej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 235–267.
- Dyson, K., 2008. The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional; "Fuzziness". W: K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford University Press, Oxford–New York.
- EuroMemo Group, 2012. European Integration at the Crossroads: Democratic Deepening for Stability, Solidarity and Social Justice, Euro Memorandum 2012, "transform European for alternative thinking and political dialog" 11.
- Friedmann, J., 1967. *General Theory of Polarized Development*, Santiago: Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile.
- Gawlikowska-Hueckel, K., 2002. Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja? Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gawlikowska-Hueckel, K. Zielińska-Głębocka, A., 2004. *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Gierczycka-Bednarek, A., 2010. Konwergencja czy dywergencja we współczesnej gospodarce światowej. http://mikroekonomia.net/system/publication_files/307/original/2.pdf?1314952660 (data dostępu: 4.05.2012).

- Głąbicka, K., 2004. Spójność społeczno–ekonomiczna w integrującej się Europie, W: Głąbicka K. (red.), Spójność społeczno–ekonomiczna– implikacje regionalne. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu im. bp. Jana Chrapka w Radomiu, Radom.
- Grosse, T., 2011. Kryzys wspólnej waluty: konsekwencje polityczne dla integracji europejskiej. W: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Unia Europejska. Dylematy XXI wieku. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 71–94.
- Hermansen, T., 1974. Bieguny wzrostu i teorie pokrewne – przegląd porównawczy. W: A. Kukliński (red.), Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych. PWE, Warszawa, 147–205.
- Klassen, L., 1974. Bieguny wzrostu w teorii i polityce ekonomicznej. W: A. Kukliński (red.), Planowanie regionalne w świetle doświadczeń międzynarodowych. PWE, Warszawa, 91–141.
- Kryzys na rynkach finansowych, wyzwania stojące przed spółkami, 2009, ProcewatherhouseCoopers, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/raport–kryzysowy.pdf> (data dostępu: 10.05.2012).
- Kurek, S., 2010. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej w świetle wybranych mierników. Prace Komisji Geografii Przemysłu (16), Warszawa–Kraków, 87–104.
- Kuźniar, R., 2011. Geopolityczne wyzwania Unii Europejskiej w nadchodzących dziesięcioleciach. W: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Unia Europejska. Dylematy XXI wieku. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 49–52.
- OECD, 2003. The Sources of Economic Growth in OECD Countries, OECD, Paris.
- Oręziak, L., 2009. Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową. W: D.K. Rosati (red.), Euro–ekonomia i polityka. Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa, 48–67.
- Orłowski, W. Pasternak, R. Flacht, K. Szubert, D., 2010. Procesy inwestycyjne i strategie przedsiębiorstw w czasach kryzysu. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Pancer–Cybulska, E. Cybulski, L., 2010. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach światowego kryzysu. W: K. Pająk, J.J. Tomidajewicz (red.), Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 61–84.
- Parysek, J.J., 2006. Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Bugucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Ptaszyńska, B., 2008. Wyrównywanie poziomu rozwoju polski i unii europejskiej. <http://www.konferencja.edu.pl/Files/ConfXV/Reports/PDF/Ptaszynska%20Barbara%20–%20Wyrównywanie%20poziomu%20rozwoju%20polski%20i%20unii%20europejskiej.pdf> (data dostępu: 19.09.2012).
- Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kondycję Polski i regiony Wielkopolski, 2011. http://www.nietakikryzysstraszny.pl/images/Raport_Otwarcia.pdf (data dostępu: 7.05.2012)
- World Bank, 2011. Golden Growth <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23069550~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html> (data dostępu: 20.05.2012).

Economic growth in the European Union in the context of the global crisis

Summary: The main objective of this paper is to examine and describe the differences in the level of economic development in the EU are and changes that have occurred in this area since the beginning of the twenty-first century. Time range analysis includes both years of relative economic prosperity in the early years of the ongoing new century (2000–2009), but also the years of the economic crisis (2007–2011). The article will be taken at the same time attempt to explain the causes of the crisis in EU, taking into account both external factors (global) and internal ones (problems within the EU).

Keywords: economic growth, cohesion policy, global crisis.

dr hab. prof. UAM Lidia Mierzejewska
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Dzięgielowa 27
61–680 Poznań
e-mail: mierzaja@amu.edu.pl

Paweł Churski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013

Streszczenie: Celem pracy jest identyfikacja stanu i zmian poziomu zróżnicowania rozwoju społeczno–gospodarczego w Polsce, z którego wynikają podstawowe wyzwania dla polityki gospodarczej kraju i regionów, w kontekście ich zgodności z ukierunkowaniem polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 roku.

Słowa kluczowe: obszary wzrostu, obszary stagnacji, polityka spójności, Polska.

1. Wprowadzenie

Proces rozwoju społeczno–gospodarczego charakteryzuje się brakiem równomierności w przestrzeni. Ze względu na różne uwarunkowania i zmienne czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne, procesy rozwojowe nie zachodzą z taką samą intensywnością na każdym obszarze. Zbyt duże zróżnicowanie przestrzenne rozwoju może stanowić barierę dla jego przebiegu i optymalizacji. Jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju całego jej terytorium. Już od pierwszych lat funkcjonowania Wspólnot Europejskich zwracano uwagę na konieczność dążenia do spójności ekonomicznej i społecznej. Niestety kolejne poszerzenia składu członkowskiego tej organizacji wpływały na pogłębianie wewnętrznych różnic rozwojowych, co prowadziło do systematycznego wzmacniania działań interwencyjnych zmierzających do efektywnej poprawy poziomu spójności oraz poszerzania zakresu merytorycznego tej koncepcji. Konsekwencją tego procesu jest obecna zmiana ukierunkowania polityki regionalnej Unii Europejskiej na politykę spójności, która w bieżącej perspektywie finansowej stawia sobie za cel nadrzędny osiągnięcie najwyższego z możliwych poziomu spójności już w trzech jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym, przy jednoczesnym odejściu od dominacji ujęcia wyrównawczego. Nowe podejście opiera się m.in. na założeniu, że występowanie spójności, nie musi oznaczać stanu wyrównania różnic, a jedynie osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego politycznie

i społecznie (Faludi 2006, Molle 2007). Prowadzi to do wniosku, że występowanie obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej nie musi oznaczać bariery dla procesu rozwoju. Barierą jest natomiast zbyt duża skala różnic między poziomem rozwoju tych obszarów oraz brak relacji między tymi obszarami, niezbędnych dla funkcjonowania takiego układu zgodnie z założeniami teorii polaryzacji i dyfuzji. Przyjmując powyższe założenia w działaniach polityki regionalnej może dojść do reorientacji celów z niwelowania różnic na rzecz uzyskiwania korzyści z występowania zróżnicowania m.in. przy wykorzystaniu zasobów endogenicznych, terytorialnej koordynacji polityk oraz wprowadzenia systemu wieloszczeblowego zarządzania (*multilevel governance*) (*Territory matters...* 2006, *Shrinking regions...* 2008). Tego rodzaju zmiana paradygmatu polityki rozwoju z wyrównawczego na tzw. polaryzacyjny – dyfuzyjny jest powszechnie popierana m.in. przez OECD i Bank Światowy (*Growing Unequal?... 2008; Reshaping Economic...* 2009, *Regional Development...* 2010, *Regional Policy...* 2011). Stanowi ona jednak przedmiot kontrowersji w dyskusjach nad podziałem budżetu polityki spójności, w których słabsze ekonomicznie państwa i regiony obawiają się, w konsekwencji odejścia od modelu wyrównawczego, utraty części funduszy strukturalnych, które mogłyby w większym stopniu zostać skierowane do obszarów rdzeniowych.

Celem pracy jest identyfikacja stanu i zmian poziomu zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, z którego wynikają podstawowe wyzwania dla polityki gospodarczej kraju i regionów, w kontekście ich zgodności z ukierunkowaniem polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 roku. Postępowanie badawcze obejmuje następujące etapy:

1. Charakterystykę zakresu oraz celów unijnej polityki spójności po 2013 r.
2. Analizę zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym i subregionalnym.
3. Wnioski i rekomendacje dotyczące ukierunkowania polityki spójności po 2013 r. w Polsce w kontekście zidentyfikowanych zróżnicowań oraz założeń polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020.

Analiza odnosi się do dwóch układów przestrzennych: wojewódzkiego – NUTS 2 oraz powiatowego – NUTS 4, a jej zakres determinowany jest przede wszystkim dostępnością do danych statystycznych. W postępowaniu badawczym wykorzystano dane udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Bazy Danych Lokalnych. Okres analizy obejmuje lata 2000 – 2010.

Prezentowane wyniki obejmują wstępne rezultaty pierwszego etapu badań realizowanych w ramach projektu Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej, który jest finansowany przez Narodowe Centrum Nauki (N N306 791940). Projekt realizuje Zespół Pracowników Zakładu Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu, którym kieruje Autor.

2. Zakres oraz cele unijnej polityki spójności po 2013 roku

Nowy okres programowania budżetu Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie dla państw członkowskich. Po pierwsze Zjednoczona Europa wykazała niską odporność na konsekwencje światowego kryzysu finansowego, jeszcze bardziej osłabiając swoją pozycję konkurencyjną na rynku globalnym. Po drugie państwa członkowskie podejmują nieustanne próby ustabilizowania sytuacji ekonomicznej strefy euro i wypracowania na przyszłość skutecznych mechanizmów monitoringu sytuacji makroekonomicznej zapobiegającej głębokim kryzysom poszczególnych członków, których skutki wpływają na sytuację całej Unii Europejskiej. Po trzecie brak satysfakcjonujących efektów dotychczas realizowanej polityki spójności mobilizuje Radę, Parlament i Komisję oraz rządy państw członkowskich do poszukiwania nowych lepszych rozwiązań dotyczących jej programowania, realizacji oraz monitoringu.

Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja, przyjmując projekt Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (2011) oraz Budżet z perspektywy „Europy 2020” (2011), przedstawiła formalnie założenia finansowania kolejnego okresu programowania polityk wspólnotowych na lata 2014–2020 oraz określiła ich powiązanie ze Strategią Rozwoju Zjednoczonej Europy. Uszczegóławiając zakładane rozwiązania w odniesieniu do polityki spójności w dniu 6 października 2011 roku Komisja przedstawiła do konsultacji Pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020¹. Polityka spójności w nowym okresie programowania ma wspierać zarówno działania nadające impulsy do wzrostu społecznego i gospodarczego, jak również niwelować zróżnicowania rozwojowe oraz skutki kryzysu. Zgodnie z założeniami ma ona zostać uproszczona, a jej ukierunkowanie ma być determinowane efektami dotychczas udzielonej interwencji. Bardzo ważną zmianą w procedurze realizacji działań interwencyjnych ma być powszechne wykorzystanie zasady warunkowości, która ma stanowić jeden z podstawowych instrumentów zapewniających podnoszenie efektywności interwencji finansowanej przez europejskie środki publiczne, których nakłady na politykę spójności mają wynieść 339 mld euro.

¹ Pakiet legislacyjny obejmuje: 1. *Rozporządzenie podstawowe, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM)* (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)), 2. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)* (COM(2011) 614 wersja ostateczna. 2011/0275 (COD)), 3. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)* (COM(2011) 607 wersja ostateczna/2. 2011/0268 (COD)), 4. *Rozporządzenie dotyczące Funduszu Spójności* (COM (2011) 612 wersja ostateczna/3. 2011/0274 (COD)), 5. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT)* (COM (2011) 611 wersja ostateczna/2. 2011/0273 (COD)), 6. *Rozporządzenie dotyczące Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)* (COM (2011) 610 wersja ostateczna/2. 2011/0272 (COD)).

Okres programowania 2014–2020 w ramach polityki spójności ma być ukierunkowany na osiągnięcie dwóch podstawowych celów (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)):

- Cel 1 – Inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia – działania finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności – 96,5% planowanych nakładów,
- Cel 2 – Europejska współpraca terytorialna – działania finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 3,5% planowanych nakładów.

Ograniczenie liczby celów z trzech do dwóch, w stosunku do perspektywy finansowej 2007–2013, oznacza dalszą koncentrację środków, którą potwierdzają jej wymiary: przestrzenny i merytoryczny.

Koncentracja przestrzenna uwzględnia, przy ogólnym założeniu o objęciu polityką spójności wszystkich obszarów Unii Europejskiej, preferencje dla obszarów słabiej rozwiniętych. W ramach realizacji Celu 1 wszystkie regiony europejskie będą podlegały klasyfikacji na podstawie kryterium wartości wskaźnika PKB na 1 mieszkańca i zostaną podzielone na trzy grupy (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)):

- regiony mniej rozwinięte – charakteryzujące się poziomem PKB per capita <75% średniej unijnej – 50,0% środków dostępnych w ramach Celu 1, 119,2 mln mieszkańców Unii Europejskiej,
- regiony przejściowe – charakteryzujące się poziomem PKB per capita w przedziale: >75% <90% – 11,1% środków dostępnych w ramach Celu 1, 72,4 mln mieszkańców Unii Europejskiej,
- regiony bardziej rozwinięte – charakteryzujące się poziomem PKB per capita >90% – 16,9% środków dostępnych w ramach Celu 1, 307,1 mln mieszkańców Unii Europejskiej.

Ponadto działania podejmowane w ramach Celu 1 w regionach położonych w granicach państw charakteryzujących się poziomem PNB poniżej 90% średniej unijnej będą wspierane przez środki Funduszu Spójności (21,6% środków dostępnych w ramach Celu 1). Całość działań podejmowanych na rzecz osiągnięcia Celu 1 uzupełniać będzie specjalna interwencja skierowana do obszarów najbardziej oddalonych i najmniej zaludnionych, które zostały wyszczególnione w art. 349 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Traktacie o akcesji do Unii Europejskiej Austrii, Finlandii i Szwecji, na którą planuje się przeznaczyć 0,4% środków alokowanych w tym Celu. Cel 2 będzie realizowany w regionach przygranicznych oraz wydzielonych na obszarze Unii Europejskiej ponadnarodowych obszarach współpracy terytorialnej. Biorąc jednak pod uwagę jego ograniczony budżet, zakres udzielanej interwencji będzie miał w tym przypadku uzupełniające znaczenie lokalne (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)).

Koncentracja merytoryczna, obok wskazanych nowych dwóch celów polityki spójności, podporządkowana została w całości dążeniu do realizacji Europy 2020–Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010). Tym samym interwencja podejmowana w/w regionach Zjednoczonej Europy w znacznym stopniu zostanie podporządkowana celom i wskaźnikom tego najważniejszego dokumentu strategicznego Unii Europejskiej. Aby lepiej ukierunkować merytorycznie aktywność interesariuszy polityki spójności w projekcie Rozporządzenia Podstawowego (COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD)) Komisja Europejska zaproponowała 11 celów tematycznych, z jednej strony zgodnych z założeniami Strategii Europa 2020, a z drugiej strony stanowiących najważniejsze wyzwania rozwojowe Wspólnoty:

1. wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
2. zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno–komunikacyjnych,
3. podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego),
4. wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
5. promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
6. ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów,
7. promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych,
8. wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników,
9. wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
10. inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
11. wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Obok wskazanego zakresu i celów nowej polityki spójności 2014–2020 zakłada się konieczność wprowadzenia wielu zmian o charakterze organizacyjno–aplikacyjnym. Do najważniejszych należy wdrożenie zintegrowanego programowania strategicznego w ujęciu terytorialnym, które będzie wykorzystywało m.in. wielofundusowość, wspólne ramy strategiczne oraz kontrakt partnerski. Istotną zmianę, mogącą przynieść zasadniczą poprawę efektywności udzielanej interwencji stanowi zakładane, powszechne wykorzystanie warunkowości. Będzie ona oparta zarówno na warunkowości *ex-ante* (warunki dostępu, w tym koncentracji działań), jak również *ex-post* (premia wykonania) i, co bardzo istotne w aktualnej sytuacji ekonomicznej Europy, także warunkowości makroekonomicznej (możliwość zawieszenia płatności). Ponadto przewiduje się uelastycznienie i uproszczenie stosowanych proce-

dur, a w tym m.in. zwiększenie dostępu do instrumentów finansowych, wprowadzenie Wspólnego Planu Działania oraz upowszechnianie e-administracji ograniczającej koszty zarządzania polityką spójności.

3. Analiza zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym i subregionalnym

Analiza zróżnicowania stanu i zmian poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce wymagała przeprowadzenia procedury umożliwiającej opisanie zbioru punktów (obiektów) w przestrzeni wielowymiarowej. Obiektami w tym przypadku były jednostki podziału terytorialnego kraju odpowiadające w Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych Unii Europejskiej poziomowi NUTS 2 – województwa oraz poziomowi NUTS 4 – powiaty. Wymiarami opisującymi położenie tych obiektów w przestrzeni wielowymiarowej były zidentyfikowane dla nich w konkretnych momentach czasowych wartości wskaźników charakteryzujących proces rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu częściowym, obejmującym następujące aspekty: ludność i osadnictwo, rynek pracy i strukturę gospodarki, infrastrukturę techniczną i dostępność przestrzenną, sytuację finansową i poziom zamożności, innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu oraz w ujęciu całościowym. W postępowaniu badawczym wykorzystano metodę wskaźnika syntetycznego J. Perkala oraz metodę analizy skupień. Wskaźnik J. Perkala jest uśrednioną wartością zestandaryzowanych wartości uwzględnionych wskaźników (cech opisujących położenie obiektów) i może przyjmować wartość od -3 do 3. Stanowi on syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki przestrzennej (obiektu). Wskaźnik ten wykorzystano do klasyfikacji jednostek przestrzennych metodą analizy skupień w oparciu o algorytm k-średnich. W metodzie tej wyznaczane są skupienia o podobnej wartości wskaźnika J. Perkala tak, że wariancja w każdym skupieniu jest najmniejsza (Morrisson 1990; Szymła 2000). Celem analizy ekonometrycznej było wyróżnienie trzech grup obiektów:

- o relatywnie najniższych wartościach – obszary stagnacji,
- o przeciętnych wartościach,
- o relatywnie najwyższych wartościach – obszary wzrostu.

Analiza obejmowała okres 2000–2010 i uwzględniała wszystkie dane odnoszące się do analizowanych jednostek przestrzennych udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny w Banku Danych Lokalnych.

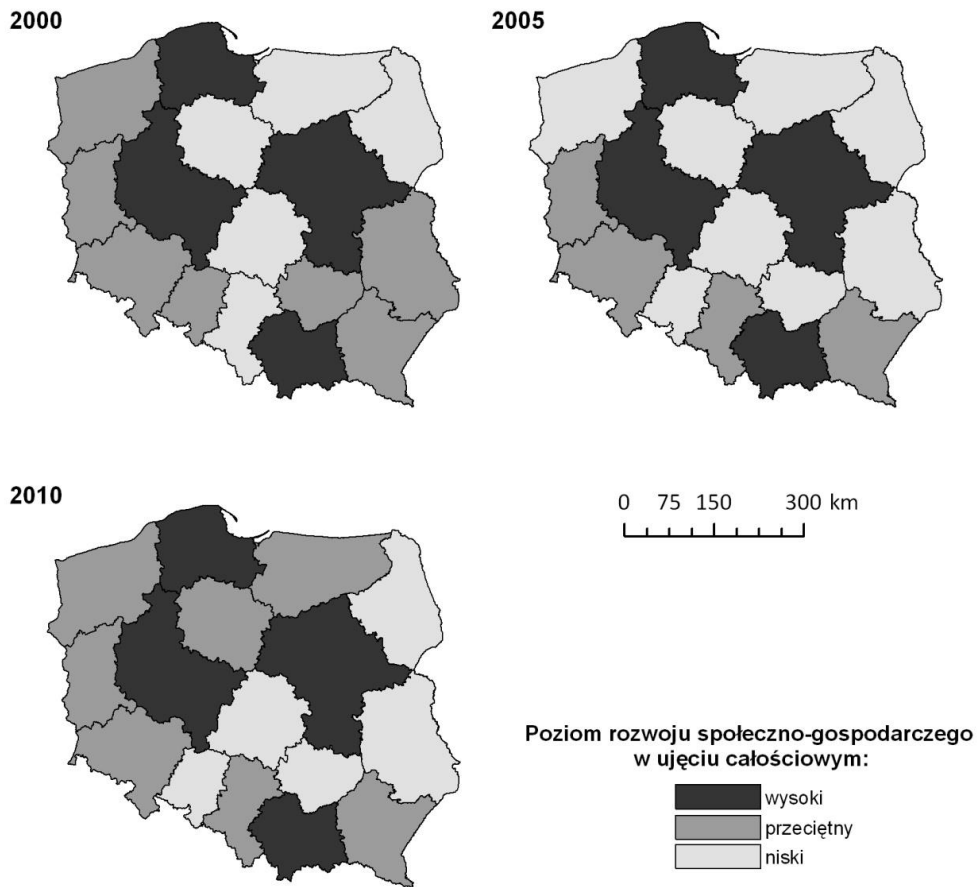
Postępowanie badawcze składało się z trzech zasadniczych etapów: selekcji, grupowania oraz klasyfikacji. Selekcja polegała na wyborze cech opisanych wskaźnikami charakteryzującymi stan poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w oparciu o analizę autokorelacji oraz ocenę merytoryczną. Przyjęto założenie, że

cechy wykazujące w co najmniej 7 latach poziom korelacji między sobą na poziomie $r^2 > 0,5$ są rekomendowane do usunięcia z dalszej analizy. Każda cecha rekomendowana do usunięcia była oceniana pod względem merytorycznego jej znaczenia na kształtowanie uwarunkowań danego aspektu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego lub jej znaczenia w procesie rozwoju traktowanym w ujęciu całościowym. Wynik oceny merytorycznej decydował o ostatecznym zakwalifikowaniu do dalszej analizy. Przyjęto założenie, że redukcja powinna objąć co najmniej 50% liczby cech wyjściowych. Grupowanie obiektów – jednostek przestrzennych dotyczyło ich podziału na trzy skupienia zgodnie z założeniem spełniania relatywnie największego podobieństwa w zakresie analizowanych cech przy wykorzystaniu analizy skupień k-średnich. Na tym etapie testowano trzy metody: standardową analizę skupień k-średnich na wartościach bezwzględnych, „wygładzoną” analizę skupień k-średnich na wartościach wskaźnika syntetycznego J. Perkala oraz „wygładzoną” analizę skupień k-średnich na wartościach 3 pierwszych składowych głównych. Ze względu na wady i zalety poszczególnych metod oraz uzyskane wyniki wybrano metodę drugą wykorzystującą wartości wskaźnika syntetycznego J. Perkala (Churski, Hauke 2012)². Klasyfikacja wyróżnionych grup obiektów (jednostek przestrzennych) sprowadzała się do interpretacji wyróżnionych trzech grup (skupień) w kontekście interpretacji ich w kategoriach obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej.

Badanie przeprowadzono odrębnie dla każdego analizowanego układu przestrzennego, a jego wyniki dla wybranych trzech momentów czasowych w ujęciu całościowym przedstawiają rycina 1 i rycina 2³.

² W dalszych etapach realizacji projektu *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej* (N N306 791 940) i testowania metod, przyjęto ostatecznie dla potrzeb jego postępowania badawczego metodę analizy skupień k-średnich na wartościach wskaźnika syntetycznego J. Perkala, przy uwzględnieniu uśrednionych granic skupień, która jak wykazały przeprowadzone testy okazała się najbardziej adekwatna dla identyfikacji występujących zróżnicowań rozwojowych, ich przemian oraz uwarunkowań.

³ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu niemożliwa była prezentacja wyników odnoszących się do ujęcia częściowego uwzględniającego pięć analizowanych aspektów procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione wnioski uwzględniają jednak przedmiotowe wyniki.



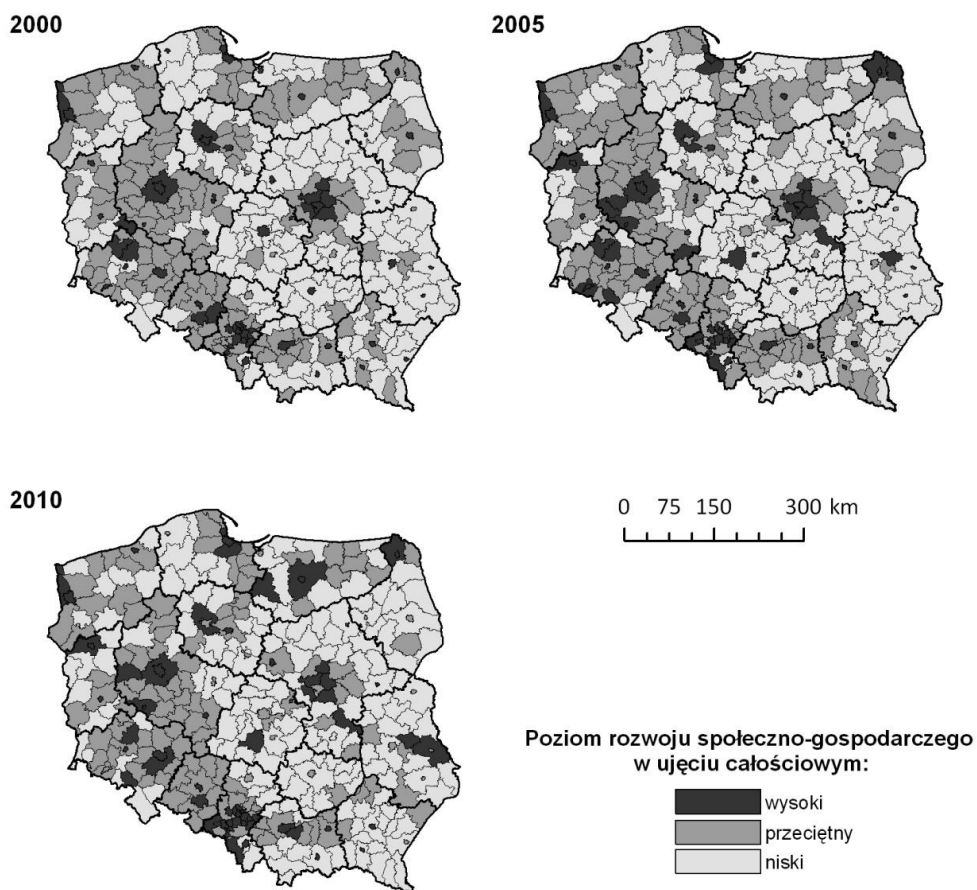
Ryc. 1. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie regionalnym w latach 2000–2010.

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku układu regionalnego należy zwrócić uwagę na następujące wnioski:

- województwa mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie oraz małopolskie tworzą jedno skupienie odpowiadające obszarom wzrostu, które wykazuje niezmienną strukturę w całym analizowanym okresie 2000–2010,
- skupienie odpowiadające województwom o najniższym poziomie rozwoju charakteryzuje się w badanym okresie dużą zmiennością struktury, przy jednak stałym udziale regionów tzw. ściany wschodniej oraz województwa łódzkiego,
- żaden z regionów zaliczonych do obszarów wzrostu nie utrzymuje swojej przynależności do tego typu województw w każdym analizowanym aspekcie oraz w uwzględnionych trzech momentach czasowych,

- regiony tzw. ściany wschodniej należą do najczęściej zaliczanych do obszarów stagnacji gospodarczej w układzie każdego z analizowanych aspektów oraz momentów czasowych,
- aspektem o najbardziej spolaryzowanej sytuacji w zakresie poziomu rozwoju w układzie regionalnym jest innowacyjna gospodarka i otoczenie biznesu oraz sytuacja finansowa i poziom zamożności, w przypadku których jedynym obszarem wzrostu w latach 2000 – 2010 pozostaje województwo mazowieckie,
- aspektem o najbardziej wyrównanym rozkładzie w zakresie poziomu rozwoju w układzie regionalnym jest ludność i osadnictwo.



Ryc. 2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w układzie subregionalnym w latach 2000–2010.

Źródło: Opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza na poziomie subregionalnym prowadzi do następujących wniosków:

- obszary wzrostu odpowiadają powiatom ze stolicami w największych miastach i bezpośrednim zapleczom obejmującym ich obszary oddziaływania,
- obszary stagnacji charakteryzują się zdecydowanie większą liczebnością i zmiennością składu niż obszary wzrostu i składają się głównie z powiatów położonych w tzw. Polsce B, a także obszarów peryferyjnych, zarówno w stosunku do centrum kraju, jak i w stosunku najbliższej aglomeracji,
- przynależność powiatów grodzkich do obszarów wzrostu dotyczy każdego analizowanego aspektu procesów rozwojowych. Ich wpływ na rozwój bezpośredniego zaplecza widoczny jest najbardziej w przypadku ludności i osadnictwa,
- obszary stagnacji charakteryzują się dużą zmiennością składu w poszczególnych aspektach procesów rozwojowych. Największa liczba powiatów przyporządkowana do tej kategorii obszarów dotyczy aspektu sytuacji finansowej i poziomu zamożności, a najmniejsza dotyczy innowacyjnej gospodarki i otoczenia biznesu (duży udział skupienia przeciętnego),
- poziom zróżnicowania rozwoju w układzie lokalnym w poszczególnych aspektach oraz w ujęciu całościowym charakteryzuje się niższym stopniem polaryzacji w stosunku do układu regionalnego,
- zróżnicowanie poziomu rozwoju w układzie lokalnym wykazuje relatywnie dużą przynależność jednostek do skupienia obejmującego jednostki o przeciętnym poziomie rozwoju. Sytuacja ta występuje zarówno w przypadku poszczególnych aspektów, jak i w przypadku ujęcia całościowego.

4. Wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonego postępowania badawczego pozwalają na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji:

1. Obszary wzrostu w Polsce odpowiadają obszarom metropolitalnym oraz obszarom silnie uprzemysłowionym. W przypadku tych pierwszych, na poziomie subregionalnym, widoczne jest ich oddziaływanie na bezpośrednie otoczenie, potwierdzające występowanie efektu spill-over. W przypadku tych drugich nie obserwuje się tej prawidłowości.
2. Powiększanie się zasięgu przestrzennego obszarów stagnacji nie stanowi jedynie konsekwencji obniżania ich poziomu rozwoju, ale bardzo często jest rezultatem relatywnie mniejszej dynamiki rozwoju w stosunku do obszarów metropolitalnych.
3. Stan i zmiany rozkładu obszarów wzrostu w Polsce prowadzą do następujących wniosków i rekomendacji dla krajowej polityki spójności 2014–2020:

- a) dotychczasowa interwencja polityki regionalnej nie przynosi w Polsce jednoznacznych efektów rozwojowych w skali regionalnej i subregionalnej (Borowczak, Churski, Perdał, 2012),
- b) wszystkie polskie regiony będące obszarami wzrostu i obszarami stagnacji gospodarczej zostały zakwalifikowane do regionów słabiej rozwiniętych i regionów przejściowych (mazowieckie) i będą objęte interwencją unijnej polityki spójności 2014–2020, wzmacniając impulsy rozwojowe oraz niwelującą zróżnicowania poziomu rozwoju,
- c) trwający proces aktualizacji strategii rozwoju polskich regionów powinien uwzględniać:
 - w strukturze drzewa celów aktualizowanych strategii wykorzystanie wybranych, zdefiniowanych, 11 celów tematycznych unijnej polityki spójności 2014–2020,
 - na etapie programowania polityki regionalnej wykorzystania zintegrowanego programowania strategicznego w ujęciu terytorialnym,
 - na etapie programowania, realizacji i monitoringu polityki regionalnej spełnienie warunkowości udzielanej interwencji,
- d) w programowaniu i realizacji polityki regionalnej szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność:
 - konkretnego upodmiotowienia działań,
 - jednoznacznej terytorializacji interwencji zarówno w kategoriach obszarów strategicznej interwencji i obszarów funkcjonalnych, jak również wewnątrzregionalnych priorytetów rozwojowych zgodnych z założeniami unijnej polityki spójności,
- e) ukierunkowanie merytoryczne działań powinno uwzględniać:
 - silne skoncentrowanie środków na działaniach poprawiających usieciowienie oraz zwiększanie zakresu i zasięgu powiązań funkcjonalnych, zarówno w układzie wewnątrzregionalnym, jak i międzyregionalnym,
 - wsparcie inwestycji poprawiających dostępność terytorialną obszarów peryferyjnych, zwłaszcza poprzez realizację inwestycji koordynowanych centralnie (krajowy program operacyjny),
 - rozwój instrumentów wsparcia finansowego przedsiębiorców, którzy w warunkach ograniczenia, ze względu na poziom zadłużenia budżetów, możliwości absorpcji środków przez samorządy powinni stać się znaczącym beneficjentem udzielanego wsparcia, w tym przy wykorzystaniu rosnącego udziału instrumentów zwrotnych,
 - krajową koordynację wyboru inteligentnych specjalizacji regionalnych oraz tworzenie trwałych podstaw ich rozwoju, zwłaszcza poprzez skuteczną realizację działań na rzecz usieciowienia nauki, edukacji i gospodarki.
- g) ukierunkowanie przestrzenne działań powinno uwzględniać:

- utrzymanie wsparcia wyrównawczego dla regionów Polski Wschodniej bez przygotowywania jednak specjalnego programu operacyjnego dla tego obszaru, a poprzez terytorializację działań na poziomie programów krajowych,
 - wspieranie dużych miast i ośrodków subregionalnych w celu wzmocnienia ich potencjałów rozwojowych oraz kształtowania powiązań funkcjonalnych z jak największymi obszarami obsługiwanymi,
 - wspieranie obszarów wiejskich w celu z jednej strony umożliwienia rozwoju ich potencjałów endogenicznych, będących podstawą wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a z drugiej strony kształtujących ich powiązania funkcjonalne z obszarami wzrostu.
4. Zastosowanie analizy skupień opierającej się na wartościach wskaźnika syntetycznego J. Perkala traktuje się jako nie w pełni satysfakcjonujący kompromis wynikający z wyboru najlepszej z testowanych metod statystycznych⁴.

Literatura

- Borowczak A., Churski P., Perdał R., 2012. *Absorption of the cohesion policy funds vs. emergence of growth and stagnation areas in Poland*. 32nd International Geographical Congress 2012 in Cologne. Down to Earth. Book of abstracts. Cologne. s. 127.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Komisja Europejska. KOM (2011) 500 wersja ostateczna, 2011/0177, SEK (2011) 867 wersja ostateczna, SEK (2011) 868 wersja ostateczna, 29.06.2011. Bruksela.
- Churski P., Hauke J., 2012. *Statistical tools used in the identification of growth and stagnation areas – methods and empirical examples*. W: 52nd European Congress of Regional Science Association International, 4th Central European Regional Science Conference, Regions and Motion. Breaking the Path. Abstracts, Bratysława. s. 74.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji. Komisja Europejska, KOM (2005) 2020, 3.03.2010, Bruksela
- Faludi A., 2006. *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*. Regional Studies vol. 40, no. 6, 667–678.
- Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. OECD Report 2008, Paris.
- Molle W., 2007. *European Cohesion Policy*. Routledge. London.
- Morrison D.F., 1990. *Wielowymiarowa analiza statystyczna*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Report 2010, Paris.
- Regional Policy Contributing to Sustainable Growth in Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and The Com-

⁴ W dalszych etapach realizacji projektu *Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej* (N N306 791 940) i testowania metod, przyjęto ostatecznie dla potrzeb jego postępowania badawczego metodę analizy skupień k-średnich na wartościach wskaźnika syntetycznego J.Perkala, przy uwzględnieniu uśrednionych granic skupień, która jak wykazały przeprowadzone testy okazała się najbardziej adekwatna dla identyfikacji występujących zróżnicowań rozwojowych, ich przemian oraz uwarunkowań.

- mittee of the Regions, European Commission, SEC (2011) 92 final, COM (2011) 17 final, 26.01.2011, Brussels.
- Reshaping Economic Geography. Word Development Report.* Word Bank, Washington, 2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Zmieniony wniosek.* Komisja Europejska COM(2012) 496 final. 2011/0276 (COD) Bruksela. 11 września 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006. Wniosek.* Komisja Europejska COM(2011) 614 wersja ostateczna. 2011/0275 (COD) Bruksela. 6 październik 2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006. Wniosek.* Komisja Europejska COM(2011) 607 wersja ostateczna/2. 2011/0268 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006. Wniosek.* Komisja Europejska COM (2011) 612 wersja ostateczna/3. 2011/0274 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Wniosek.* Komisja Europejska COM (2011) 611 wersja ostateczna/ 2. 2011/0273 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Wniosek.* Komisja Europejska COM (2011) 610 wersja ostateczna/2. 2011/0272 (COD) Bruksela. 14 marca 2012.
- Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020. Wniosek.* Komisja Europejska. KOM (2011) 398 wersja ostateczna, 2011/0177 (APP), 29.06.2011. Bruksela.
- Shrinking regions: a paradigm shift in demography and territorial development.* Study – Regional Development, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, European Parliament, PE 408.928. 2008, Brussels.
- Szymla Z., 2000. *Determinanty rozwoju regionalnego.* Ossolineum, Wrocław.
- Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe.* ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, Luxembourg.

Spatial differentiation of growth and economic stagnation areas in Poland – challenges for the polish cohesion policy after 2013

Summary: Aim of this study is to identify the status and changes in the level of diversity of socio-economic development in Poland, from which results the fundamental challenges for the economic policy of the country and the region, in terms of their compliance with a focus on EU cohesion policy after 2013.

Key words: growth areas, stagnation areas, cohesion policy, Poland.

dr hab. prof. UAM Paweł Churski
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Dzięgielowa 27
61-680 Poznań
e-mail: chur@amu.edu.pl

Beata Skubiak
Uniwersytet Szczeciński

Zrównoważona polityka rozwoju regionalnego

Streszczenie: Czynniki zrównoważonego rozwoju przypisuje się zwykle do trzech kategorii: środowiska naturalnego, gospodarki i społeczeństwa. Pomimo dużych różnic pomiędzy regionalnymi procesami restrukturyzacji gospodarczej, które są widoczne i rejestrowane w świecie, współcześnie budowanie konsensusu w sprawie niektórych zasad mających na celu prowadzenie zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego, napotyka szereg ograniczeń. Niniejszy artykuł sugeruje, że projekt zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego, oparty na: podejściu terytorialnym, rozwoju endogennym i polaryzacyjno-dyfuzyjnym, przyczynia się do zdefiniowania autentycznej polityki regionalnej, a nie dostosowuje ją tylko do polityk krajowych realizowanych na poziomie regionalnym.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, czynniki rozwoju, rozwój zrównoważony.

1. Wstęp

Unia Europejska, dzięki strategii Europa 2020, może się poszczycić długofalową wizją społecznej gospodarki rynkowej. Przyjęta w czerwcu 2010 r. strategia wyznacza na kolejne dziesięciolecie cele mające pomóc Europie skutecznie wyjść z kryzysu gospodarczego, zapewniając jednocześnie państwom członkowskim wkroczenie na drogę zrównoważonego wzrostu, który w nadchodzących latach zapewni dobrobyt i postęp społeczny.

Pomimo dużych różnic pomiędzy regionalnymi procesami restrukturyzacji gospodarczej, które są widoczne i rejestrowane w świecie, współcześnie budowanie konsensusu w sprawie niektórych zasad mających na celu prowadzenie zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego napotyka szereg ograniczeń. Stąd celem niniejszego artykułu jest omówienie istoty, w ramach perspektywy polityki publicznej, projektowania zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego.

Niniejszy artykuł sugeruje, że projekt zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego, oparty na sformułowanych w dalszej części zasadach, przyczynia się do

zdefiniowania autentycznej polityki regionalnej, a nie dostosowuje ją tylko do polityk krajowych, realizowanych na poziomie regionalnym.

2. Relacje między gospodarką regionalną a rozwojem zrównoważonym

Jak wynika ze studiów literaturowych, dla określenia istoty i specyfiki rozwoju zrównoważonego i trwałego można posługiwać się wieloma różniącymi się między sobą definicjami. Nie można też zaprzeczyć oczywistym relacjom i zależnościom, jakie występują między ekonomią a rozwojem zrównoważonym i trwałym. Podkreślenie takich zależności stanowi między innymi treść niektórych definicji rozwoju zrównoważonego.

Postulat zrównoważonego rozwoju zakłada takie podejście do planowania i procesu decyzyjnego, które ukierunkowane jest między innymi na osiągnięcie realnego i trwałego zmniejszenia różnic społecznych i ekonomicznych, na zaspokajanie potrzeb teraźniejszości bez umniejszania możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia i jednocześnie zapewnienie społeczeństwu długofalowej wizji rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju odnosi się do formy polityki rozwoju, której celem jest zaspokojenie gospodarczych, społecznych i środowiskowych potrzeb społeczeństwa w perspektywie krótko-, średnio-, a szczególnie długoterminowej. Polityka rozwoju zrównoważonego musi spełniać bieżące potrzeby społeczeństwa i jednocześnie mieć na uwadze dobrobyt przyszłych pokoleń. W praktyce oznacza to tworzenie warunków dla długoterminowego rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym zapewnieniu należytej ochrony środowiska.

Czynniki zrównoważonego rozwoju przypisuje się zwykle do trzech kategorii: środowiska naturalnego, gospodarki i społeczeństwa. Poglądy na temat ich wzajemnych zależności i powiązań są różne. Jedni są zdania, że są to filary na tym samym szczeblu, inni zaś, że są to trzy odmienne, choć ściśle ze sobą powiązane, aspekty zrównoważonego rozwoju. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że:

- środowisko naturalne stanowi niezbędną podstawę zrównoważonego rozwoju,
- gospodarka jest narzędziem osiągania zrównoważonego rozwoju,
- dobra jakość życia dla wszystkich ludzi (aspekt społeczny) jest celem zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój może być osiągnięty jedynie przez ludzi, którzy czują, że mają godziwy udział w dobrobycie, bezpieczeństwie i podejmowaniu decyzji.

Dla potrzeb artykułu przyjęto, że zrównoważony rozwój jest traktowany nie tylko jako zdolność systemu do utrzymania zrównoważonego rozwoju terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, ale także uwzględnia jego cechy społeczno-kulturowe (Ratti 1997). W aspekcie społecznym postulat zrównoważonego rozwoju zakłada m.in.:

1. osiągnięcie realnego i trwałego zmniejszenia różnic społecznych i ekonomicznych,
2. zaspokojenie potrzeb teraźniejszości bez umniejszania możliwości zaspokajania tych potrzeb przez przyszłe pokolenia,
3. zapewnienie długofalowego rozwoju.

W tym kontekście skuteczna polityka regionalna warunkuje zrównoważony rozwój społeczno–ekonomiczny oraz zapewnia i stabilizuje ład społeczny.

Polityka regionalna – niezależnie od tego jakie przypisuje się jej atrybuty – ukierunkowana jest przede wszystkim na zapewnienie wzrostu gospodarczego na poziomie regionalnym i lokalnym (powiększenie kapitału ekonomicznego). Natomiast kapitał ludzki i przyrodniczy warunkują procesy wzrostu.

3. Zasady zrównoważonej polityki rozwoju regionalnego

Obecnie uznaje się, że reorganizacja gospodarek regionalnych ma na celu zniwelowanie występujących dysproporcji rozwojowych. Według współczesnej dyskusji na temat rozwoju regionalnego, stwierdzić można, że kluczowe dokumenty związane z projektowaniem rozwoju zrównoważonego powinny brać pod uwagę następujące zasady:

1. terytorialne podejście,
2. endogeniczną orientację,
3. rozwój polaryzacyjno – dyfuzyjny.

Podejście terytorialne jest jednym z najbardziej uderzających cech współczesnych doświadczeń rozwoju regionalnego, które opiera się na innej koncepcji terytorium, które nie są już postrzegane jako repozytorium ogólnych zasobów dostępnych do użytku. Współcześnie obszar ten jest postrzegany jako obszar budowy zasobów, który jest uporządkowany według relacji ustalonych między ludźmi oraz między nimi i ich środowiskiem (Morales 1998). Podejście takie pozwala na prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju regionalnego, ponieważ:

1. artykułuje i oddziałuje na społeczne i środowiskowe procesy,
2. pozwala budować warunki ich reprodukcji w czasie.

Zrównoważony rozwój jest uważany nie tylko jako zdolność regionalnego systemu do wspierania zrównoważonego rozwoju środowiska, ale także ich cech społeczno–kulturowych (Ratti 1997).

Można powiedzieć, że podejście „terytorialne” to strategia polityczna, której celem jest wspieranie rozwoju z zewnątrz (spoza danego terytorium) poprzez działania dopasowane do danego kontekstu. Integracja pośród różnych działań sektorowych jest składnikiem kształtowania polityki o charakterze terytorialnym, razem z kontraktami, systemami wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerskimi. Integracja wymaga podejścia terytorialnego, ponieważ różnych działań sektorowych nie da się wcielić nigdzie indziej niż na szczeblu docelowym. Specyfikę danego

obszaru da się uwzględnić jedynie na poziomie projektu. Istnieje wiele powodów, w tym trzy najważniejsze, które uzasadniają potrzebę podejścia terytorialnego. Wyzwania związane zarówno ze zmianą klimatu, jak i migracją, czy choćby potrzebą innowacji, przejawiają się jako problemy dostrzegane jedynie na najniższym poziomie. Drugi powód jest następujący: aby stawić czoło bieżącym wyzwaniom należy połączyć wiedzę codzienną i uniwersalną, nieopartą o konkretny kontekst, z wiedzą, jaką dysponują interesariusze działający na szczeblu lokalnym. Potrzebna jest również praktyczna wiedza lokalna, a także podejście, dzięki któremu zdoła się ją wydobyc. Trzeci element ma związek z realizacją. Warunkiem efektywności w polityce jest świadomość, że żadne rozwiązanie nie jest ostateczne. Rozwiązania ostateczne nie istnieją. Niezależnie od tego, jak bardzo skuteczna jest dana polityka, wkrótce przestanie być skuteczna, ponieważ ludzie znajdą sposób, by ją obejść. Dlatego właściwym sposobem na kształtowanie, wypracowanie i prowadzenie polityki jest eksperymentalizm – pojmowany jako polityka, która pozwala ludziom eksperymentować z rozwiązaniami, a także monitorować, krytykować oraz wyrażać zgodę i sprzeciw. Podejście terytorialne w polityce pozostawia miejsce dla eksperymentalizmu (Barca 2009).

Debata na temat wymiaru terytorialnego polityki publicznej staje się coraz ważniejsza w trakcie prowadzonych dyskusji na temat przyszłej koncepcji polityki rozwoju. Różne regiony doświadczają różnych ograniczeń rozwoju, cechują się odmiennymi uwarunkowaniami terytorialnymi i tym samym wymagają zróżnicowanych interwencji publicznych. Wszystkie polityki publiczne mają wpływ na dane terytorium. Wpływ ten z kolei może prowadzić do pozytywnych lub negatywnych konsekwencji dla danego obszaru. Zwiększanie możliwości rozwojowych obywateli oznacza przezwyciężanie inercji obszarów przez nie zamieszkanymi, powodującej zacofanie lub uniemożliwiającej wydajne wykorzystanie zasobów i wymaga nie tylko innowacyjnego podejścia w instytucjach formalnych i nieformalnych ale również zintegrowanych inwestycji w obrębie tych obszarów. Jednakże wciąż istnieje przepaść pomiędzy tym, co głosi teoria, nt. procesów zintegrowanego i terytorialnego podejścia do rozwoju, a stopniem adekwatności odpowiedzi polityk w praktyce. Przepaść tę należy zmniejszyć poprzez skuteczne informowanie i promowanie nowego podejścia przez wszystkich interesariuszy – w oparciu o teoretyczne i praktyczne podstawy merytoryczne – i poprzez wykraczanie poza obszar oddziaływania polityki spójności/polityki regionalnej.

Podejście terytorialne w procesie tworzenia polityki zrównoważonego rozwoju może być skutecznym sposobem osiągnięcia celów Unii Europejskiej poprzez połączenie podejścia ogólnego z unikalnym potencjałem zróżnicowanych terytoriów UE oraz interesów społeczności lokalnej.

Aby osiągnąć lepsze wyniki w ramach polityki, należy skoncentrować zasoby finansowe w celu osiągnięcia masy krytycznej i zrealizowania zamierzonej zmiany społeczno-gospodarczej. Jednak w procesie wyboru priorytetów dla inter-

wencji publicznych, konieczne jest uwzględnienie określonych specyficznych charakterystyk obszarów ponieważ nie ma pojedynczej, jednolitej ścieżki rozwoju (uniwersalnego podejścia do tworzenia polityki) możliwej do zastosowania w stosunku do zróżnicowanych terytoriów. Traktat lizboński oraz dotychczasowe prace państw członkowskich na rzecz przygotowania Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej (AT2020) uzgodnionej przez ministrów w Godollo w maju 2011 r. powinny stanowić kluczowy punkt na różnych spotkaniach i konferencjach, mogą być przydatne w dalszej dyskusji i opracowywaniu instrumentów na rzecz rozwoju terytorialnego.

W podejściu terytorialnym obszary miejskie należy postrzegać jako siłę napędową rozwoju, przy czym aglomeracje, średnie i małe miasta odgrywają kluczową rolę we wspieraniu rozwoju na większym terytorium. Jednakże obszary te również napotykać na liczne problemy takie jak skażenie środowiska, nadmierne zagęszczenie ludności, chaos przestrzenny i wykluczenie społeczne itp. W kontekście terytorialnym miasta powinny być postrzegane jako dostarczyciele usług, węzły komunikacyjne i miejsca, w których koncentruje się masa krytyczna rzadkich zasobów publicznych. W kontekście zwalczania barier wzrostu szczególnie nacisk należy położyć na rozwój obszarów miejskich wymagających rewitalizacji.

Zróżnicowane terytoria (np. miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, makroregionalne lub transgraniczne) często stają przed podobnymi wyzwaniem i szansami. Szczególną uwagę należy zwrócić na relacje między tymi obszarami, aby zachęcić je do współpracy przy wdrażaniu zintegrowanych projektów. Interwencje podejmowane w ramach polityk powinny być dopasowane do potrzeb poszczególnych terenów¹.

Polityka publiczna nie może być rozumiana bez mechanizmów instytucjonalnych, które promują włączenie grup społecznych w zakres jej projektowania i wdrażania. Podstawowy wkład terytorialnego podejścia do budowy zrównoważonej polityki regionalnej polega właśnie na tym, że ona znajdzie się w określonym kontekście i projektowania oraz przyrządzania.

Polityka na rzecz rozwoju gospodarczego regionów przeszła szereg ewolucyjnych etapów. Okres po II wojnie światowej w odniesieniu do polityki regionalnej cechował się różnymi paradygmatami myśli ekonomicznej. Te paradygmaty ukształtowały sposób myślenia lokalnych i regionalnych społeczności o czynnikach rozwoju. Niestety, współcześnie dużo myślenia na temat regionalnego rozwoju gospodarczego nadal osadzone jest w paradygmacie lat 70-tych, ze względu na niechęć wielu regionów i społeczności lokalnych do proaktywnego radzenia sobie ze zmianami. Wiele regionów nie jest odpowiednio wyposażonych w technologie gospodarki

¹ Konkluzje polskiej prezydencji dotyczące wymiaru terytorialnego polityk UE i przyszłości polityki spójności: W kierunku zintegrowanej, terytorialnie zróżnicowanej i instytucjonalnie sprawnej odpowiedzi na wyzwania stojące przed UE1 24–25 listopada 2011 r., Poznań.

postindustrialnej by szybko i skutecznie konkurować na globalnym rynku. Regiony nadal oczekują od wyższych szczebli władzy decyzji w celu stymulowania rozwoju gospodarczego.

Aby skutecznie konkurować w gospodarce globalnej, regionalne organizacje i przedsiębiorstwa powinny: zrozumieć implikacje zmiany paradygmatu występujących w polityce gospodarczej i regionalnym planowaniu rozwoju gospodarczego oraz zbudować elastyczne i inteligentne strategie dla rozwoju strategicznej infrastruktury. Zatem, jak stwierdzili Stimson, Stough i Roberts (Stimson i in. 2006), dziś coraz to bardziej regiony, aby przetrwać, powinny opracować własną strategię jak korzystać z własnych urządzeń do konkurowania na arenie międzynarodowej. Oznacza to, że powołanie się na endogenne procesy jest zwykle forsowane w regionalnej polityce rozwoju gospodarczego. Aby tak się stało regiony muszą najpierw zrozumieć, które czynniki dynamizują gospodarkę w XXI wieku. Oczywiście zewnętrzne czynniki rozwoju nie pozostają bez znaczenia dla regionu, ale rosnące znaczenie kładzie się na endogenne siły jako wyznaczniki konkurencyjności regionu. Regionalne inicjatywy gospodarcze polityki rozwoju współcześnie wydają się być bardziej ukierunkowane na wzmocnienie lokalnych możliwości i zdolności miasta lub regionu do rozwoju i pomoc regionom w sytuacji gwałtownych zmian w coraz bardziej konkurencyjnym środowisku globalnym. Teoria wzrostu endogenicznego dużą rolę przypisuje przywództwu, przedsiębiorczości oraz czynnikom instytucjonalnym.

Robert J Stimson, Roger R. Stough i Maria Salazar (Stimson i in. 2003) proponują model tzw. koła sukcesu dla zrównoważonego rozwoju miasta lub regionu (ryc. 1). Jak wynika z rysunku 1 sukces ten jest osiągnięty przez proces, w którym aktywne i silne przywództwo i skuteczne instytucje zwiększają zdolności i możliwości rozwoju w danym miejscu. Poprzez lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów i lepsze dopasowanie na rynku obszary stają się konkurencyjne i przedsiębiorcze.

Endogenny rozwój regionalny jest to proces rozwoju regionalnego, który jest wspierany przez inicjatywy miejscowych ludzi, z wykorzystaniem lokalnych zasobów, w oparciu o lokalną bioróżnorodność, kulturę, tradycje i umiejętności.

Warunkiem rozwoju i kluczem do sukcesu w gospodarce rynkowej jest istnienie popytu na zasoby danego układu terytorialnego (kraju, regionu). W przypadku regionów słabiej rozwiniętych (niski PKB, zacofana struktura, słaba infrastruktura, peryferyjnie położone, niski poziom instytucji, niskie kwalifikacje) mają trudności w zapoczątkowaniu rozwoju bowiem ich potencjał endogenny jest za słaby do zapoczątkowania rozwoju lub skierowania go na nowe tory. Popyt ten pojawia się wtedy, gdy cechy regionów są zgodne z aktualnie obowiązującymi (zmiennymi) kryteriami lokalizacji.

Źródło: Stimson, Stough, Salazar (2003).

Jest to prawidłowe założenie, bowiem jeśli nie ma zróżnicowania w jakimś

wewnętrzny jest bezzasadne. Jest sprawą oczywistą, że nie można budować polityki zrównoważonego rozwoju na bazie solidarności z regionami opóźnionymi. Tego rodzaju rozwiązanie musi prowadzić do utrwalania podziału na obszary wiodące i opóźnione². Obszary biedniejsze uzyskują swoją szansę rozwoju wtedy i tylko wtedy, gdy uczestniczą w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na skutek doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przyznania rozmaitych przywilejów. Ich rozwój zależy od ich skuteczności w budowaniu własnego potencjału oraz w nawiązaniu współpracy z ośrodkami silniejszymi. Istnieje rozpowszechniony pogląd, że nierówności regionalne są zjawiskiem niepożądanym. Wiąże się to z przekonaniem, że niewielkie nierówności przestrzenne są korzystne dla regionów słabo rozwiniętych. W konsekwencji dążenie do ograniczenia nierówności regionalnych uznawane jest za jeden z najważniejszych celów polityki regionalnej państwa. Równoznaczne ma to być ze wspomaganiem rozwoju regionów słabo rozwiniętych. Ciekawą dyskusję nad tym czy wyrównywanie nierówności przestrzennych jest równoznaczne z rozwojem obszarów problemowych podjął B. Domański (Domański 2010). Przyjmując, że regiony słabo rozwinięte stanowią szczególnie istotną kategorię obszarów problemowych, autor rozważa pytanie, czy polityka ograniczania regionalnych nierówności w rozwoju gospodarczym kraju jest rzeczywiście uzasadniona z punktu widzenia interesów tych regionów. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie autor rozważa najpierw zagadnienie relacji między rozwojem regionów słabo rozwiniętych i dysproporcjami w tym rozwoju, a następnie zwraca uwagę na odmienną nierówności w zakresie aktywności gospodarczej (wzrostu gospodarczego) i poziomu życia oraz znaczenie skali przestrzennej, w jakiej rozpatrywane są owe nierówności: międzyregionalnej czy wewnątrzregionalnej, by wreszcie stwierdzić, że nie ma bezpośredniego związku między tempem rozwoju regionów słabo rozwiniętych a wzrostem/spadkiem nierówności międzyregionalnych. Jeśli celem polityki regionalnej państwa ma być dynamizowanie rozwoju regionów słabo rozwiniętych, to nie oznacza to wcale zmniejszania nierówności międzyregionalnych. Szybki rozwój tych regionów zachodzący w warunkach jeszcze szybszego rozwoju regionów rozwiniętych, czyli wzrostu nierówności przestrzennych, będzie wówczas korzystniejszy niż spadek nierówności wynikający z powolnego rozwoju regionów rozwiniętych i słabo rozwiniętych. Równocześnie szybki rozwój niektórych regionów i miast, a tym samym pogłębianie nierówności przestrzennych, nie są same w sobie procesem niekorzystnym dla regionów słabo rozwiniętych.

² Jako przykład może posłużyć choćby region włoskiego Mezzogiorno (południowa część Włoch). Mimo gigantycznych funduszy z UE oraz licznych krajowych programów pomocowych, nie jest on w stanie zmniejszyć dystansu do średniej UE. Interesujący jest przy tym fakt, że w latach 1995–2004 wzrost przychodu na tym obszarze był niższy niż w Wielkopolsce przy porównywalnym PKB na mieszkańca. Podobna sytuacja ma także miejsce m.in. – Polska Wschodnia, południowa Hiszpania, wschodnia Portugalia, Środkowe Appalachy itd.

4. Wnioski

Sytuacja ekonomiczna, polityczna i społeczna w ostatnich latach doprowadziła do ponownego ożywienia na świecie dyskusji o rozwoju regionalnym. Zasady, które zostały omówione w niniejszym artykule są istotnym elementem debaty, która stara się prowadzić proces współczesnego rozwoju regionalnego. Nowa koncepcja terytorium, zdefiniowana jako przestrzeń społeczna i ochrony środowiska, idzie w parze z refleksją na temat rozwoju endogenego. Jak podkreślono w tym artykule potencjał rozwojowy danego terytorium jest procesem budowania. Artykulacja regionalnych, krajowych i międzynarodowych problemów oznacza konieczność wprowadzenia rentownych procesów rozwojowych. Współczesne procesy rozwojowe cechuje spontaniczność i koncentracja. Kapitał płynie do miejsc, w których stopa zwrotu kapitału jest największa, głównie do ośrodków metropolitalnych, które oferują najwyższą jakość kapitału ludzkiego. W związku z tym należy tak projektować polityki publiczne by wspierały kanały dyfuzji. Na świecie spotkać można przykłady tego, że właściwie zaprogramowana polityka regionalna może przyczynić się do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych z obszarów bogatych do obszarów biedniejszych (np. w Finlandii). Współcześnie wszelkie inicjatywy rozwoju, które zakładają autarkiczną orientację, nie mają szans powodzenia. Podejście terytorialne, rozwój na bazie zasobów endogennych oraz polaryzacyjno–dyfuzyjny staje się przydatny do projektowania polityk publicznych, które starają się promować zrównoważony rozwój regionalny. Do 2020 roku, ze względu na znaczne środki finansowe projektowane dla Polski z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020, kanał dyfuzji powinien być najważniejszy, tzn. priorytetowo należy traktować wydatki na nowoczesny transport, Internet, współpracę naukową, współpracę przedsiębiorstw oraz budowanie kapitału społecznego. Bardzo ważnymi czynnikami rozwojowymi, na które zwraca się także uwagę w dokumencie Polska 2030 są kapitał ludzki i lokalne usługi publiczne wysokiej jakości, bez których, jeżeli nawet będą kanały dyfuzji, to nie będą one przyjmowane na obszarach o niższym poziomie rozwoju. Model polaryzacyjno–dyfuzyjny jest więc modelem równoważenia rozwoju i jest modelem, który widzi specyfikę obszarów problemowych.

Literatura

- Barca F., The Union and Cohesion Policy–Thoughts for Tomorrow, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2009_11_4_thoughts_tomorrow.pdf z dnia 03.10.2012
- Domański B., Czy regiony słabo rozwinięte potrzebują wyrównywania nierówności regionalnych, w: Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych, Wybór referatów konferencyjnych, MRR, Warszawa 2010, s. 62–70.
- Morales F., 1998, "La promoción del desarrollo municipal: experiencias y desafíos". Desarrollo económico municipal, núm. 1, Instituto de Desarrollo Municipal, s. 5–13.

- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009. (http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf, data dostępu: 30.10.2012).
- Ratti R., "Lo spazio attivo: una risposta paradigmatica al dibattito locale–globale". En: Bramanti, A. y M. Maggioni (eds.), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*. Franco Angeli, Milano, 1997, s. 134–155.
http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct_art14.pdf (data dostępu: 10.10.2012)
- Stimson R.J., Stough R.R., Roberts B.H., *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, Revised Edition, Berlin 2006, Springer.
- Stimson R.J., Stough R., Salazar M., *Leadership and institutional factors in endogenous regional economic development*, Center for Entrepreneurship and Public Policy School of Public Policy George Mason University, 2003, <http://www.israelrsa.org.il/ppt6/2.1.pdf> (data dostępu: 25.10.2012).

Regional balanced development policy

Summary: The factors of balanced development are usually divided into three categories: environment, economy and society. Building the consensus today on certain principles aimed at the implementation of sustainable regional development policy faces a number of constraints, despite the large differences in the regional economic restructuring processes, which are observed and noted in the world. This paper suggests that the project of the sustainable regional development policy based on: a territorial approach, endogenous and diffusion polarization development, contributes to defining the authentic regional policy and not only adapt it to the national policies that are implemented at the regional level.

Keywords: regional development, factors of development, balanced development.

dr Beata Skubiak
Uniwersytet Szczeciński
ul. Mickiewicza 64
71–001 Szczecin
e-mail: bskubiak@wneiz.pl

Izabela Bal
Uniwersytet Wrocławski

Spójność społeczna jako cel polityki zrównoważonego rozwoju

Streszczenie: Marginalność jest zjawiskiem wieloaspektowym, które w literaturze jest niewłaściwie zawężane i niejednokrotnie przedstawienie jako tożsame z depryzacją materialną. Celem artykułu jest analiza zjawiska marginalizacji subiektywnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej na podstawie cyklicznych badań opinii publicznej dotyczących integracji europejskiej Eurobarometer. Ponadto w artykule skoncentrowano się nad analizą Strategii „*Europa 2020*” pod względem realizacji założeń polityki spójności społecznej, która jest jednym z podstawowych celów polityki zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, marginalizacja subiektywna, polityka społeczna, Strategia „*Europa 2020*”.

1. Wstęp

Trzy podstawowe wymiary rozwoju zrównoważonego (ekologiczny, społeczny i ekonomiczny¹) pokrywają się z głównymi czynnikami rozwoju regionalnego podawanymi w literaturze przedmiotu czy też z determinantami konkurencyjności. Istotą modelu zrównoważonego rozwoju jest zachowanie równowagi między tymi wymiarami (Kruk 2011). Polityka zrównoważonego rozwoju zakłada osiągnięcie oraz utrzymanie jakości życia na poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny. Wariant europejski idei zrównoważonego rozwoju silnie akcentuje jedność uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i środowiska naturalnego. W dokumentach, które obrazują wdrażanie polityki społecznej zarówno w wymiarze społecznym jak i narodowym, spójność ujmowana jest głównie w wymiarze makro, co ma przybierać postać konsekwentnych działań w wymiarze kraju, jak i europejskiej wspólnoty na rzecz kreowania dobrobytu oraz zwalczania nierówności i społecznego wykluczenia. Unia Europejska dąży do osiągnięcia spójności społecznej, która

¹ W niektórych modelach uwzględniany jest czwarty element– ład przestrzenny. W innych opracowaniach uwarunkowania przestrzenne nie są wyróżniane jako czwarta składowa rozwoju zrównoważonego, ponieważ utożsamiane są z uwarunkowaniami przyrodniczymi.

nie jest celem samym w sobie lecz kluczowym czynnikiem wpływającym na osiągnięcie sukcesu gospodarczego.

2. Wymiar społeczny koncepcji zrównoważonego rozwoju

Na wymiar społeczny składa się wiele składowych, dotyczących pozagospodarczych form aktywności ludzkiej. Z koncepcją rozwoju zrównoważonego w wymiarze społecznym łączy się szereg zasad: partycypacji społecznej (uspolecznienia), kooperacji, ekonomizacji (cele polityki ekologicznej powinny być osiąganym minimalnym kosztem społecznym), przestrzegania sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej.

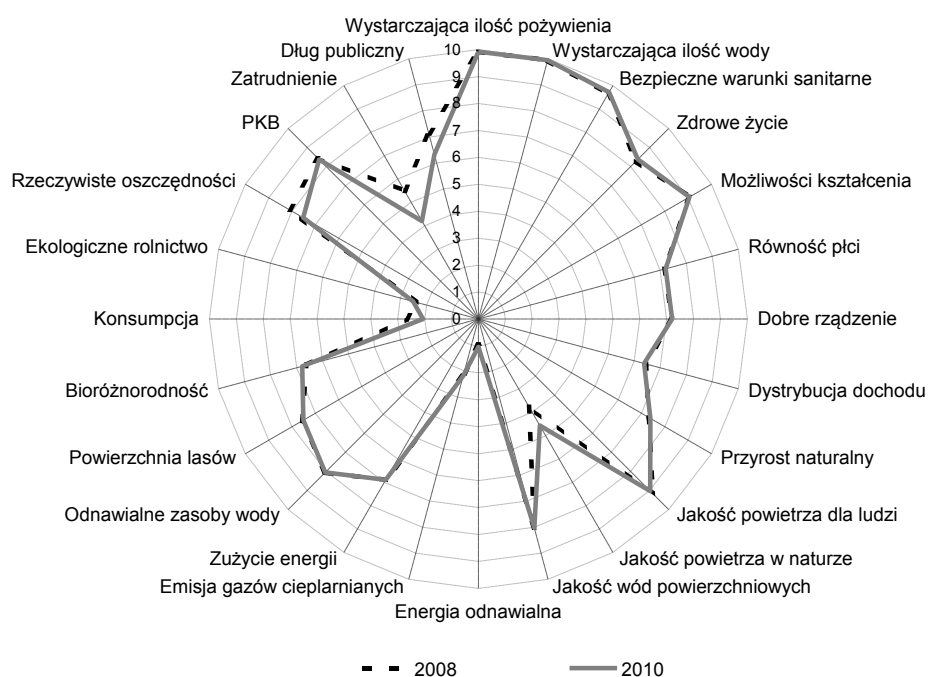
Najczęściej za oznaki rozwoju regionalnego uważa się materialne warunki dobrobytu, będące punktem wyjścia do rozwoju niematerialnych potrzeb, które analizowane są za pomocą wskaźników społecznych. W celu umożliwienia wymiernego zobrazowania stopnia realizacji zadań i celów przyjmowanych w strategiach zrównoważonego rozwoju organizacja *Sustainable Society Foundation* opracowała wskaźnik zrównoważonego społeczeństwa (*Sustainable Society Index – SSI*). SSI składa się z 24 wskaźników, podzielonych na trzy kategorie główne (dobrobyt ludności, zrównoważone korzystanie z zasobów, zrównoważona gospodarka) i 8 podkategorii. Wskaźnik SSI używany jest do monitorowania postępu państw na ich drodze do zrównoważenia, ustalenia priorytetów w odniesieniu do tej polityki, w celach porównawczych, edukacyjnych oraz dla dalszych badań i rozwoju.

Rycina 1 obrazuje dystans jaki dzieli kraje członkowskie Unii Europejskiej do pełnego zrównoważenia². Widoczny jest brak równowagi pomiędzy wymiarem ekologicznym, ekonomicznym i społecznym zrównoważonego rozwoju. Wyraźnie widoczne są deficyty w wymiarze ekologicznym i ekonomicznym. Porównując wartości wskaźnika SSI dla roku 2008 i 2010 widoczne jest oddalanie się od stanu zrównoważenia w wymiarze ekonomicznym.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest nie tylko wielowymiarowa, ale także dynamiczna. Pomimo, iż wydawać by się mogło iż rozwój najbliższy jest osiągnięciu poziomu zrównoważenia w wymiarze społecznym, wciąż pojawiają się nowe deficyty w tym aspekcie. Współcześnie występuje tendencja do wzrostu społecznej ekskluzji, czyli wyłączenia z głównego nurtu życia społecznego. Problem pauperyzacji występuje w określonych grupach społecznych i terytorialnych. Obszary dotyczące wykluczenia społecznego należą do najważniejszych typów obszarów

² „Zrównoważenie” jest właściwością systemu, za pomocą której utrzymuje się konkretny stan systemu w czasie. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” odnosi się do procesu obejmującego zmianę lub rozwój. Zrównoważony rozwój nie tylko dąży do stabilnej równowagi, ale stanowi koncepcję dynamiczną, która zakłada, że zmiany są nieodłączną właściwością społeczeństw.

problemowych i wymagają większego niż dotychczas zainteresowania ze strony nauki i praktyki. Zjawisko marginalizacji ma wymiar przestrzenny, który przejawia się w różnym tempie wzrostu i rozwoju obszarów w obrębie danej jednostki administracyjnej. Biorąc pod uwagę zjawisko marginalizacji szczególnie istotna jest polaryzacja regionalna, zgodnie z którą rozwój gospodarczy może przebiegać w sposób niezrównoważony.



Ryc. 1. Wskaźnik zrównoważonego społeczeństwa (poziom wartości średnich dla krajów członkowskich UE-27) w roku 2008 i 2010.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sustainable Society Index (2010).

2.1. Marginalność i procesy marginalizacji

W literaturze wyróżnia się marginalizację obiektywną, w której grupę zmarginalizowaną definiuje się za pomocą odpowiednio dobranych wskaźników, które opisują sytuację badanych jednostek i sytuują je w obrębie określonych grup społecznych. Marginalizację można rozumieć także relatywnie, porównując różne grupy społeczne. Wówczas jednostki przypisują sobie cechy marginalizacji, gdy przybierają postawy, które sytuują je na mniej korzystnych pozycjach lub coraz bardziej wyraźna jest ich odmienność.

Marginalizację określa się również opierając się na cechach tkwiących w poszczególnych jednostkach w zakresie m.in. wiedzy, umiejętności, zdrowia,

sprawności, mobilności kontaktów, motywacji. W tym kontekście można wyróżnić marginalizację niezależną od jednostki (niezawinioną) oraz marginalizację z wyboru (świadomą). W wielu podejściach zwraca się uwagę na podatność zmarginalizowanych i wykluczonych na skutki negatywnych wydarzeń, które dla grup dominujących nie są żadnym zagrożeniem. Odporność różnych grup na pogorszenie sytuacji w wyniku wystąpienia tego, co nazywane jest ryzykami socjalnymi (m.in. choroba, macierzyństwo, utrata pracy, niepełnosprawność, starość) jest różna. Zmarginalizowani mają ją zdecydowanie niższą w porównaniu z osobami z grup dominujących (Szarfenberg 2010).

Uczucia i oceny (postawy) członków grup marginalizowanych najczęściej cechuje: odczucie deprywacji, frustracja, poczucie zagrożenia, alienacja, fatalizm, niezdolność do kierowania własnym życiem, pesymizm, obawa przed przyszłością. Tym odczuciom i postawom mogą towarzyszyć różne zachowania m.in. pasywność, absencja, apatia, hedonizm, konsumpcjonizm, wycofanie się, brak zaufania, indywidualizm, ekstremizm, przemoc.

2.2. Marginalizacja subiektywna a nierówności społeczne

Podstawowym przejawem marginalizacji i wykluczenia społecznego jest brak odpowiedniej ilości środków pieniężnych, niezbędnych do pokrycia określonego poziomu wydatków. Niemożliwość korzystania z dóbr i usług utrudnia pełnienie ról społecznych. Według Townsenda każda linia ubóstwa ma charakter względny, który zależy od miejsca zamieszkania, poziomu wykształcenia, wykonywanej pracy czy też kultury społeczeństwa (Kalinowski i Łuczka–Bakula 2005). Aspekt ilościowy ubóstwa jest istotną kwestią, gdyż wyznacza próg zainteresowania politycznego.

W statystyce europejskiej w badaniach porównawczych stosuje się kategorię tzw. ubóstwa relatywnego, w której za próg ubóstwa uznaje się pewien poziom dochodu określony w stosunku do przeciętnej wielkości dobrobytu (np. dochodu czy konsumpcji *per capita*). Najczęściej podaje się statystyki, w których za próg ubóstwa przyjmuje się 50 proc. przeciętnego dochodu na osobę (na jednostkę konsumpcyjną) w danym okresie. Konsekwencją takiego podejścia metodologicznego jest bardzo zróżnicowany poziom życia w kategoriach absolutnych. Ubóstwo materialne istnieje w regionach Unii Europejskiej. Autorzy niektórych publikacji przekonują, że zjawisko to nie dotyczy krajów wysoko rozwiniętych. Odwołują się do wskaźników rozwoju rozpatrywanych średnio dla całego kraju takich jak liczba samochodów przypadających na gospodarstwo domowe, liczba telefonów komórkowych czy liczba studentów. Wskaźniki te nie mierzą zasięgu ubóstwa i nie powinny być stosowane jako argumenty w dyskusji o ubóstwie.

Brytyjscy naukowcy Richard G. Wilkinson i Kate Pickett na podstawie wieloletnich analiz³ sformułowali śmiałą tezę, że to wcale nie ubóstwo traktowane w sposób obiektywny, a doświadczone w danym kraju nierówności w rozkładzie dochodów są stymulatorem i podstawową przyczyną prowadzącą do wystąpienia problemów społecznych (Karwacki i Szlendak 2009). Zgodnie z „konceptcją poziomicy” jednostki z krajów o spłaszczonej strukturze zarobków niemal zawsze radzą sobie lepiej od jednostek w krajach silnie rozwarstwionych pod względem dochodów, które są społecznie dysfunkcyjne na wielu poziomach i w wielu strefach. Nierówne dochody powodują, że jednostki w większym stopniu koncentrują się na materialnych oznakach statusu, który staje się przedmiotem aspiracji. Egzystencja w obszarach niedostatku sprzyja zachwianej socjalizacji, której skutkiem jest kształtowanie jednostek niezdolnych do przestrzegania dominujących w danym społeczeństwie norm, tłumienia negatywnych zachowań czy podzielenia uznawanych norm i wartości.

Ekonomia w swoim głównym nurcie utrzymywała, że nierówności są korzystne dla wzrostu gospodarczego, ponieważ krańcowa skłonność do oszczędzania bogatych jest większa niż biednych, a oszczędności determinują wielkość inwestycji w gospodarce. Argument ten związany jest również z niepodzielnością inwestycji – im większa ich skala tym konieczność wyższych nakładów. Kolejnym argumentem jest motywacja do inwestowania. Ulega ona ograniczeniu, gdy zwiększane są obciążenia podatkowe, które mają prowadzić do zmniejszenia skali nierówności.

Konceptcja ta uległa zmianie, gdy w teoriach wzrostu gospodarczego zaczęto uwzględniać czynnik kapitału ludzkiego. Tradycyjny pogląd ekonomii w tej kwestii został zakwestionowany. Na gruncie teorii keynesowskiej można sformułować wniosek, że duże nierówności pogłębiają makroekonomiczne frustracje hamujące wzrost gospodarczy. Redystrybucja dochodów w formie transferów ma zatem stabilizujący charakter. Biorąc pod uwagę postulaty ekonomii politycznej, nierówności negatywnie wpływają na wzrost gospodarczy za pośrednictwem m.in. preferencji wyborców, oddziaływania na stabilność polityczną oraz kapitał społeczny. To nie sama nierówność jest niekorzystna dla wzrostu lecz redystrybucja dochodów spowodowana presją na zmniejszenie nierówności (Rutkowski 2008, s.3). Nierówność ekonomiczna prowadzi do polaryzacji społeczeństwa, powodując niechęć do przestrzegania norm życia społecznego.

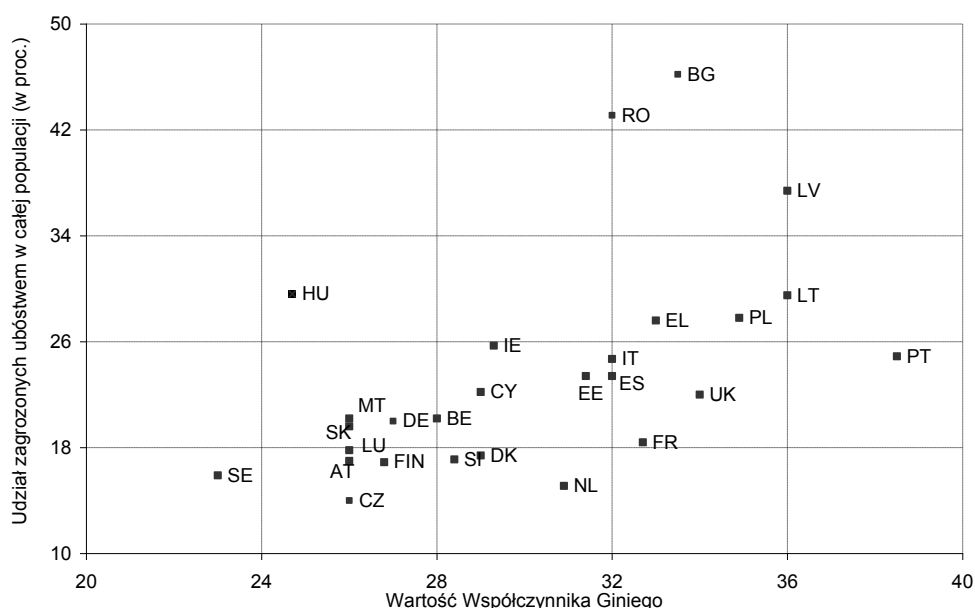
Poziom nierówności dochodów (lub konsumpcji) obrazuje wskaźnik Giniego. W krajach Unii Europejskiej największe wewnętrzne zróżnicowanie występuje w Portugalii (38.5), na Litwie (36.0) oraz Łotwie (36.0). W Szwecji ukształtowało

³ Argumenty potwierdzające tezę zaproponowaną przez Wilkinsona oparte są w znacznym stopniu na wynikach badań Banku Światowego nad pięćdziesięcioma najbogatszymi krajami świata. Autorzy koncepcji są jednak zdania, że wyniki te można uogólnić i odnieść do analizy przyczyn problemów społecznych w krajach nieuwzględnionych w badaniach tej organizacji międzynarodowej.

się jedno z najbardziej egalitarnych społeczeństw, w którym rozpiętości wynagrodzeń są stosunkowo małe (23.0).

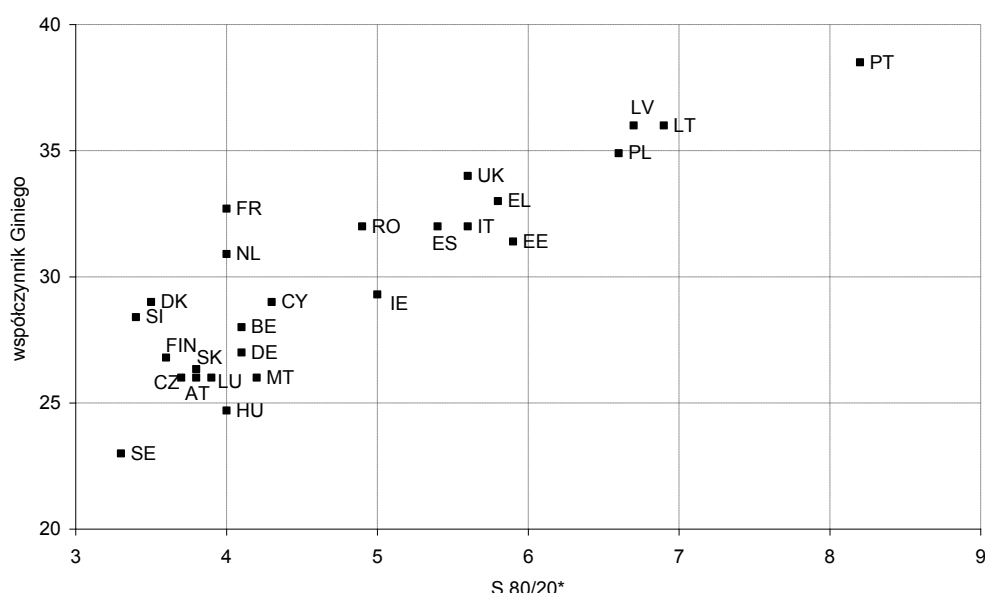
Istnieje zależność pomiędzy poziomem nierówności dochodowej a udziałem osób zagrożonych ubóstwem w populacji (ryc. 2). W krajach o najniższej wartości współczynnika Giniego występuje najmniejszy odsetek populacji zagrożonej wykluczeniem materialnym. Większe nierówności w społeczeństwie powodują wzrost poziomu deprivacji.

Przedstawione dane świadczą o dużym zróżnicowaniu skali nierówności dochodowych w krajach Unii Europejskiej. W Portugalii w 2007 roku dochody 20 proc. najlepiej zarabiających osób były 8.2 razy większe niż dochody 20 proc. najmniej zarabiających, podczas gdy w Szwecji i w Słowenii relacja ta wynosiła odpowiednio 3.3 i 3.4 (ryc. 3). W Unii Europejskiej można wyróżnić grupę krajów, które charakteryzowały się małymi nierównościami, przy czym dystans między nimi był stosunkowo niewielki. Należały do niej kraje skandynawskie (Szwecja, Dania, Finlandia), kraje Beneluksu (Holandia, Belgia, Luksemburg) oraz Słowenia, Czechy, Austria i Słowacja.



Ryc. 2. Zależność między poziomem nierówności dochodowej (współczynnik Giniego) a udziałem zagrożonych ubóstwem w całej populacji według krajów 9*członkowskich Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT oraz CIA World Factbook 2009.



* stosunek dochodów najwyższego kwintyla do najniższego kwintyla rozkładu dochodów ludności (według dyspozycyjnego dochodu w jednostkach ekwiwalentnych)

Ryc. 3. Nierówności dochodowe w krajach Unii Europejskiej w 2007 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT oraz CIA World Factbook 2009.

Wykluczenie materialne staje się udziałem coraz szerszych grup społecznych (nieuczestnictwo na rynku pracy, w procesie kształcenia, brak aktywności społecznej). Zmiany zachodzące na rynku pracy, a zwłaszcza ograniczenie zakresu ochrony prawnej trwałości zatrudnienia i warunków pracy, rozwój elastycznych form zatrudnienia oraz obniżenie poziomu wynagrodzeń prowadzą do powstania zjawiska biedy wśród osób zatrudnionych (*working poor*). Zgodnie z statystyką europejską za „pracującego biednego” można uznać osobę, która jest członkiem gospodarstwa domowego, w którym co najmniej jedna osoba pracuje, a łączny dochód całego gospodarstwa domowego po opodatkowaniu i po transferach społecznych nie pozwala na wyjście powyżej poziomu ubóstwa.

Obok ubóstwa rzeczywistego występuje ubóstwo subiektywne. W ujęciu względnym rozumiemy ubóstwo jako naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej przez istnienie nadmiernego dystansu pomiędzy poziomem życia poszczególnych grup ludności. Marginalizacji często towarzyszy bezradność i anomia – alienacja, dezorientacja. Zachowania anomiczne charakteryzują się brakiem zaufania do instytucji i organizacji życia społecznego oraz postawą wycofywania się. Wykluczenie społeczne jest szczególnie kosztowne, ponieważ oznacza konieczność zapewnienia długookresowej pomocy, brak zabezpieczenia na przyszłość, sprzyja nierespektowaniu norm społecznych i radykalizacji politycznej.

Pozaekonomiczne czynniki wykluczenia społecznego wskazują na inny wymiar życia ludzkiego niż tylko materialny. Marginalizacja społeczna może być efektem różnych kompozycji czynników: zdrowotnych, strukturalnych, instytucjonalnych, rodzinnych, motywacyjnych i w efekcie odmienne mogą być mechanizmy wypadania poza margines życia społecznego. Ubóstwo i wykluczenie społeczne mogą dotknąć ludzi na wiele sposobów. Przede wszystkim jest to brak dochodów i wystarczających środków materialnych potrzebnych do życia na przyzwoitym poziomie. Ale ubóstwo to także brak odpowiedniego dostępu do podstawowych usług takich, jak opieka zdrowotna, edukacja czy mieszkanie.

Kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku, znacznie nasilił negatywne zjawiska mogące pogłębiać problem ubóstwa, zwiększył też lęk w społeczeństwach Unii Europejskiej przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Zgodnie z badaniami Eurobarometer 2012 najgorzej sytuację ekonomiczną w swoim kraju oceniają Grecy, Hiszpanie, Portugalczycy oraz Irlandczycy. Respondenci, którzy negatywnie postrzegają stan ekonomiczny w swoim kraju w większym stopniu wyrażają również negatywną opinię na temat sytuacji ekonomicznej w UE i na świecie. Pomimo wielu opinii krytycznych odnośnie współczesnej sytuacji ekonomicznej mieszkańcy poszczególnych krajów zdecydowanie mniej radykalnie określają funkcjonowanie swoich gospodarstw domowych. Bezpośredniego pogorszenia sytuacji ekonomicznej swoich gospodarstw domowych doświadczyli Węgrzy, Bułgarzy oraz Grecy. W krajach skandynawskich oraz Luksemburgu i Finlandii jedynie co dziesiąty respondent wskazał na niekorzystną sytuację ekonomiczną swojego gospodarstwa domowego.

W kwietniu 2012 roku ukazał się raport „*Future of Europe*” który przedstawia opinie Europejczyków na temat współczesnych zmian społeczno-ekonomicznych. Wśród mieszkańców krajów członkowskich Unii Europejskiej istnieją wyraźne różnice w poczuciu satysfakcji z miejsca zamieszkania. Mieszkańcy krajów skandynawskich oraz Beneluksu są najbardziej zadowoleni z życia we Wspólnocie Europejskiej (opinie taką wyraziło ponad 85 proc. respondentów). Odmiennego zdania są mieszkańcy Węgier. Aż 63 proc. Węgrów wyraziło niezadowolenie z życia w Unii Europejskiej. Istnieje silna korelacja pomiędzy zadowoleniem z miejsca zamieszkania we własnym kraju, a życiem w Unii Europejskiej. Europejczycy uważają, że poziom ich życia jest wyższy niż w Chinach, Indiach i Brazylii lecz niższy od poziomu życia Japończyków oraz Amerykanów. Pomimo wysokiego stopnia zadowolenia z poziomu życia, jedynie Finowie są przekonani, że życie przyszłych pokoleń będzie łatwiejsze niż obecnych. Ponad połowa respondentów jest przekonana, że życie w roku 2030 będzie trudniejsze niż obecnie.

Ponad połowa Europejczyków jest zdania, że ich głos liczy się w kraju, ale tylko co trzeci respondent jest przekonany, że jego głos jest brany pod uwagę na forum europejskim. Zdaniem respondentów istnieje znaczna rozbieżność pomiędzy postulatami zgłaszanymi przez opinię publiczną, a podejmowanymi decyzjami poli-

tycznymi. Ponad połowa osób biorących udział w badaniu podzieliła opinię, że polityczni liderzy w Unii Europejskiej nie są w stanie skutecznie reagować na współczesne zmiany o charakterze globalnym. Blisko 60 proc. respondentów jest zdania, że zmiany w polityce społecznej powinny być wprowadzane stopniowo. Respondenci są przekonani, że w 2030 roku ważniejsza od postawy indywidualistycznej będzie postawa solidarnościowa. Porównywalny standard życia oraz system edukacji zostały wskazane jako dwa najważniejsze czynniki pomocne w funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przyszłości. Respondenci są zdania, że na poziomie unijnym powinny być podejmowane decyzje dotyczące walki z terroryzmem, promocji demokracji, zapewnienia światowego bezpieczeństwa, polityki innowacyjnej. Jednak kraje członkowskie powinny podejmować autonomiczne decyzje dotyczące sposobów walki z bezrobociem, wsparcia rolnictwa czy ochrony społecznej.

Odmienny status materialny powoduje inne spojrzenie na problemy życia codziennego. Jako największe problemy, których doświadczają Europejczycy wskazano: bezrobocie (46 proc. respondentów) sytuację ekonomiczną (35 proc.) oraz inflację (24 proc.). Biorąc pod uwagę recesję gospodarczą interesująca jest opinia 61 proc. Europejczyków, którzy są przekonani, że wolna konkurencja w największym stopniu może przyczynić się do poprawy koniunktury gospodarczej.

Podczas badań Europejczykom zadano pytanie: Czy byłbyś/ byłabyś w stanie zgodzić się na obniżenie obecnego standardu ekonomicznego jeśli gwarantowałoby to wyższy standard życia w przyszłości? Z opinią tą zgodziło się 46 proc. Europejczyków. Mieszkańcy krajów skandynawskich pomimo, iż najwyżej oceniają swoją sytuację ekonomiczną byli najbardziej skłonni grupą do ograniczenia obecnego standardu życia by w przyszłości czerpać korzyść. Na Łotwie jedynie co czwarty mieszkaniec podzielał taką opinię. Podobnie w Portugalii, na Litwie, w Słowenii i w Polsce jedynie co trzeci mieszkaniec zgodziłby się na obniżenie obecnego poziomu życia, pomimo iż mógłby w przyszłości czerpać z tego faktu relatywne korzyści.

Marginalizacja subiektywna jest czynnikiem zwiększającym skalę braku respektu dla reguł prawa, będącego współcześnie podstawowym czynnikiem regulującym społeczne zachowania. Interesujące są badania postaw społecznych wobec szarej strefy i tzw. drobnych nieprawidłowości (*negligible delicts*). Większość respondentów (67 proc.) uznało korzystanie z szarej strefy za drobną niesprawiedliwość. Jednocześnie aż 71 proc. osób poddanych badaniu twierdziło, że nie podejmując pracy nierejestrowanych nie byłoby w stanie utrzymać poziomu życia. Aż 67 proc. było przekonanych, że to rząd jest odpowiedzialny za funkcjonowanie szarej strefy, ustalając zbyt wysokie podatki i obciążenia socjalne pracujących. Marginalna grupa respondentów twierdzi, że należy ujawniać i karać pracowników nierejestrowanych (Kabaj 2009).

3. Strategia „Europa 2020”

Zrównoważony wzrost wskazany został wśród trzech priorytetów Strategii „Europa 2020”, która stanowi nowy, długofalowy program społeczno-gospodarczy Wspólnoty Europejskiej. Wynikiem zrównoważonego rozwoju w rozumieniu strategii „Europa 2020” ma być zwiększenie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności. Strategia „Europa 2020” stawia sprawy społeczne w centrum unijnej polityki. Strategia składa się z tzw. inicjatyw przewodnich. Trzy z nich są poświęcone bezpośrednio zatrudnieniu, sprawom społecznym oraz kwestii włączenia społecznego. W dziedzinie polityki społecznej jej cele zakładają: wzrost aktywności zawodowej ludności do 75 proc. („Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”), zwiększenie udziału osób z dyplomami wyższych uczelni do 40 proc. („Mobilna młodzież”) oraz redukcję liczby ludzi żyjących w ubóstwie o 20 mln („Europejska platforma walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”).

Komisja Europejska wydała dokument pt. „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Przedstawione zostały trzy ogólne priorytety dla Unii Europejskiej na najbliższą dekadę: rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu.

W związku ze Strategią „Europa 2020” Komisja Europejska i EUROSTAT zdecydowały się na rozszerzenie kategorii ubóstwa o wykluczenie społeczne, prowadzenie w szerszym zakresie badań panelowych, łączenie metod ilościowych z jakościowymi. Współcześnie uznanie zyskują zasady ekonomii bez wzrostu pod postacią koncepcji „uzupełniania PKB wskaźnikami środowiskowymi i społecznymi” [Wyjść poza PKB 2009]. Opracowanie bardziej kompleksowych wskaźników jest istotne dla krajów członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ Wspólnota wykorzystuje PKB jako podstawę wielu decyzji i instrumentów politycznych. Uzupełnienie PKB dodatkową precyzyjną miarą, która odzwierciedla szerszy zakres kwestii społecznych, świadczyłoby o ściślejszym związku między polityką UE a problematyką społeczną.

Rozwój zrównoważony powinien integrować: politykę ekologiczną, gospodarczą i społeczną rozumianą jako czynnik prorozwojowy. Polityki społecznej nie należy traktować tylko jako działań interwencyjnych, lecz powinna być postrzegana poprzez działania programowe i rozwojowe. Uzdrawienie życia społecznego oraz niwelacja nagromadzonych problemów powinna dokonywać się poprzez uaktywnienie szans na powszechny awans ekonomiczny społeczeństw. Proces ten nie może następować za sprawą biernych transferów socjalnych lecz za pomocą instrumentów aktywizujących. Niemożliwa do przyjęcia jest manipulacja systemami podatkowymi, która prowadziłaby do zmniejszenia dochodów ludzi najbogatszych i transferowanie ich na rzecz najuboższych. Zwiększanie dochodów osób gorzej sytuowanych musi dokonywać się niezależnie od zasobów majątkowych osób najbogatszych, czego efektem może być z kolei proces zamykania rozwartych nożyc w rozkładzie

dochodów. W krótkiej perspektywie transfery socjalne spełniają swoją rolę, ponieważ poprawiają bieżącą sytuację finansową osób zdeprecjonowanych materialnie, ale w dłuższej perspektywie nie okazują się dla nich destruktcyjne, bo utrwalają podstawy bierności. Świadczenia socjalne muszą być podzielone na dwie grupy: typowo socjalne chroniące przed wykluczeniem i aktywizacyjne, które z owego wykluczenia mają ludzi wyciągać. Upowszechnienie świadczeń warunkowych, a nie gwarantowanych np. w postaci motywacyjnej premii integracyjnej, która może być przyznawana uczestnikom przejawiającym wyraźne zaangażowanie w osiągnięciu celów reintegracyjnych, może być skutecznym instrumentem walki z wykluczeniem społecznym.

Marginalizacja społeczna w nowoczesnych społeczeństwach jest również wynikiem braku dostępu do podstawowych zasobów i usług. Podejście zintegrowane, wprowadzane w miejsce standardowych procedur planowania przestrzennego, uwzględnia jakość życia środowiska człowieka w planach przestrzennego zagospodarowania. Istotę stanowi rozwój infrastruktury społecznej i jej przestrzenne rozmieszczenie, ponieważ usługi decydują o zaspokojeniu wielu potrzeb, a w efekcie o warunkach bytu społeczeństwa.

4. Podsumowanie

W ostatniej dekadzie pojawiły się opracowania kwestionujące nie tylko możliwości realizacji strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, ale nawet samą ideę. Zrównoważony i trwały rozwój jest najtrudniejszą ze wszystkich znanych dotychczas i wykorzystywanych strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Poczucie upośledzenia społecznego wpływa na orientacje wartościujące i podstawowe cechy sposobu życia, zaostrza skrajne sądy i poglądy polityczne. Zjawisko marginalizacji ma wymiar przestrzenny, który przejawia się w różnym tempie wzrostu i rozwoju regionów. Zarówno marginalizacja obiektywna, jak i subiektywna są barierami rozwoju endogenicznego, które oddalają możliwość realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Marginalizacja subiektywna w znacznym stopniu wpływa na jakość kapitału ludzkiego i społecznego. Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest praktyczną realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Mechanizmy i uwarunkowania marginalizacji subiektywnej nie są rozpoznane, stąd konieczność wypracowania odpowiednich narzędzi, kontynuowania i prowadzenia interdyscyplinarnych badań nad tym zjawiskiem.

Literatura

- Future Europe, Report, Special Eurobarometer 379, 2012, URL:http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_379_en.pdf, (data dostępu: 21.10.2012).
- Kabaj M., 2009, Praca nierejestrowana we współczesnej literaturze ekonomicznej, *Polityka Społeczna* nr 10, s. 3–10.
- Kalinowski S., Łuczka–Bakuła W., 2005, Wybrane monetarne wskaźniki społecznego wykluczenia w nowych krajach UE, *Polityka Społeczna* nr 7, s. 5–8.
- Karwacki A., Szlendak T., 2009, Bieda i rozpiętość dochodów jako źródła problemów społecznych – test koncepcji poziomicy, *Polityka Społeczna* nr 8, s. 1–4.
- Kruk H., 2011, Zrównoważony rozwój regionów – ujęcie teoretyczne. W: B. Kryk (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju. Katedra Polityki Społeczno-gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Szczecin*, 213–230.
- Public Opinion in The European Union, First Results, Standard Eurobarometer 77, URL:http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/.../eb66_highlights_en.pdf (data dostępu 15.10.2012).
- Rutkowski W., 2008, Nierówność i wzrost gospodarczy, *Polityka Społeczna* nr 5–6, s. 1–4.
- Szarfenberg R., 2010, Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panorama językowo – teoretyczna.
- Szarffenberg W.:R., Żołędowski C., Theiss M., 2010. Ubóstwo i wykluczenie społeczne – perspektywa poznawcza, *Elipsa*. Warszawa.
- Skoczny–Szyłko M., 2010, Wpływ bezrobocia na rozszerzenie się strefy ubóstwa. W: R. Szarfenbrg, Żołędowski C., Theuss M., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*, Warszawa, s. 248–269.
- Sustainable Society Index, SSI–2010, 2012, URL:http://www.ssfindex.com/cms/wp-content/uploads/Publication_SSI2010.pdf (data dostępu: 05.10.2012).
- Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, 2009, Bruksela, URL:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 19.10.2012).

Social cohesion as the objective of a policy of sustainable development

Summary: Marginality is a multifaceted phenomenon which, in literature, is improperly narrowed and shown as identical with financial deprivation. The purpose of this article is to analyse the problem of subjective marginalisation in member states of the European Union, based on the cyclical research of public opinion polls, concerning the European integration Eurobarometer. Moreover this study concentrated on the analysis of The „*Europe 2020*” Strategy in terms of realization of public cohesion policy, which is one of the essential objectives of a policy of sustainable development.

Keywords: sustainable development, subjective marginalization, social economy, The Europe 2020 Strategy

mgr Izabela Bal

Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, IGiRR, Uniwersytet Wrocławski

ul. Kuźnicza 49/55

50–138 Wrocław

e-mail: izabela.bal@uni.wroc.pl

Joanna Krukowska
Uniwersytet Warszawski

Zróżnicowanie polityk rozwojowych współfinansowanych za pomocą Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013

Streszczenie: Opracowanie koncentruje się na zagadnieniu skali zróżnicowania dziedzinowego i finansowego polityk rozwojowych realizowanych przez polskie województwa za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–13. Zaprezentowane zostały w nim także wyniki badania ankietowego zawierające oceny jakości procedur, współpracy z instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO formułowane przez beneficjentów samorządowych.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Regionalne Programy Operacyjne, regiony.

1. Wprowadzenie

Potencjalne wskazywane w literaturze naukowej oraz krajowych i europejskich dokumentach strategicznych korzyści z decentralizacji polityki rozwojowej odnoszą się przede wszystkim do dwóch wymiarów: strategicznego i społecznego. Zgodnie z brzmieniem *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – Narodowej Strategii Spójności* (NSRO, NSS) „uzasadnieniem dla przygotowania i realizacji 16 RPO jest decentralizacja programowania rozwoju regionów, zwiększenie stopnia efektywności prowadzenia działań rozwojowych przez administrację publiczną [oraz] wzmocnienie wymiaru obywatelsko-samorządowego” (Narodowe Strategiczne... 2007). W wymiarze strategicznym przekazanie kompetencji decyzyjnych na szczebel regionalny pozwala zatem lepiej dopasować zakres działań do specyfiki i potrzeb regionu poprzez skoncentrowanie na wybranych, kluczowych dziedzinach działalności. Z kolei w wymiarze społecznym decentralizacja zarządzania polityką rozwojową zwiększa możliwość zaangażowania aktorów regionalnych (przedsiębiorców, organizacji pozarządowych itp.) w proces tworzenia i realizacji programów, co powinno przekładać się m.in. na wzrost ich społecznej akceptacji. To przede wszystkim ze względu na te przesłanki w latach 2007–13 przyjęto niespotykany dotąd w Polsce model zarządzania polityką rozwojową, w którym niemal jedna

czwarta środków pochodzących z Polityki Spójności Unii Europejskiej trafia do regionów za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych formułowanych przez samorządy wojewódzkie we współpracy z Komisją Europejską i zarządzanych samodzielnie przez Urzędy Marszałkowskie (por. Wojtowicz, Fudala 2009). Dziś, pod koniec 2012 roku, w obliczu znacznego zaawansowania programów regionalnych, mamy dostęp do danych, które w znacznej mierze pozwalają zweryfikować, czy RPO faktycznie sprawdzają się jako uspołecznione narzędzie strategicznego zarządzania rozwojem regionów. Wielu autorów wskazuje ponadto na różnego typu czynniki, które mogą różnicować sprawność funkcjonowania administracji lokalnej i regionalnej, pośród których z biegiem lat coraz większą rolę przypisuje się tym „miękkim”, związanym z poziomem rozwoju społeczeństw obywatelskiego, stylem zarządzania i tzw. kapitałem społecznym (Putnam 1995, Swianiewicz i in. 2008). Wydaje się, że podobne czynniki mogą być decydujące nie tylko dla szeroko rozumianej sprawności administracji, ale i dla jej zdolności do efektywnego zarządzania rozwojem zgodnie ze wspomnianymi wcześniej przesłankami strategicznymi i społecznymi. Nawiązując do wspomnianych powyżej przesłanek decentralizacji, w ramach niniejszego opracowania skoncentruję się na dwóch zagadnieniach:

- skali zindywidualizowania polityk rozwojowych formułowanych przez poszczególne województwa. Ich regionalne dostosowanie może sprzyjać wzrostowi efektywności prowadzonych działań)¹;
- ocenie jasności procedur i sprawności przebiegu Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) formułowanej przez beneficjentów samorządowych korzystających zarówno z jednego z szesnastu programów regionalnych, jak i, dla użycia kontekstu porównawczego formułowanych ocen, z któregoś spośród programów sektorowych zarządzanych na szczeblu krajowym (*Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko* – PO IiŚ, *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* – PO RPW oraz *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* – PO KL)². Zagadnienie częściowo odnosi się do przesłanki decentralizacji zakładającej większą społeczną akceptację programów regionalnych, aniżeli krajowych.

Trzeba podkreślić, że prezentowane wyniki stanowią niejako punkt wyjścia dla badania, które jest dopiero w trakcie realizacji, stąd sformułowane wnioski należy traktować jako wstępne i wymagające pogłębienia w toku badań empirycznych,

¹ Źródłem danych są w tym wypadku główne dokumenty RPO wraz ze *Szczegółowymi Opisaniami Osi Priorytetowych* oraz opracowania sporządzane na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

² Źródłem danych są ankiety i wywiady przeprowadzone przez zespół badawczy pod kierunkiem prof. Pawła Swianiewicza w ramach projektu „Beneficjenci samorządowi Sektorowych Programów Operacyjnych” realizowanego w ramach grantu MRR (por. Swianiewicz i in. 2012). W analizach pominięte zostały *Programy Operacyjne Innowacyjna Gospodarka* oraz *Pomoc Techniczna*, ponieważ samorządy lokalne stosunkowo rzadko uzyskują z nich współfinansowanie swoich projektów.

w tym przede wszystkim analizy jakościowej przeprowadzonej w ramach studiów przypadków.

2. Regionalne Programy Operacyjne – regulacje europejskie i krajowe określające skalę autonomii regionów

W perspektywie finansowej 2004–06 funkcjonowały cztery sektorowe programy operacyjne oraz jeden, wspólny dla wszystkich regionów *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*. Ze względu na fakt, że ZPORR był zarządzany centralnie, wszystkie województwa korzystały z tego samego układu priorytetów. Taki system z jednej strony wpłynął na przyspieszenie procedur przygotowawczych do ówczesnej perspektywy finansowej, z drugiej jednak był szeroko krytykowany ze względu na niemożność zindywidualizowania polityk rozwojowych poszczególnych regionów. Stąd w ramach kolejnej perspektywy (2007–13) zdecydowano się na daleko idącą decentralizację polityki regionalnej poprzez utworzenie w miejsce ZPORR szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych formułowanych i zarządzanych na szczeblu regionalnym. RPO dysponują około ¼ ogółu środków płynących do Polski z budżetu Polityki Spójności w latach 2007–13, tj. ok. 16,6 mld euro. Poza programami regionalnymi, na szczeblu krajowym funkcjonują cztery programy sektorowe (PO LiŚ, PO IG, PO KL oraz *Program Operacyjny Pomoc Techniczna* - PO PT) oraz program skierowany do pięciu najbiedniejszych regionów położonych na wschodzie kraju (PO RPW).

Zasady działania i kształt Regionalnych Programów Operacyjnych wynikają z regulacji formułowanych na poziomie europejskim doprecyzowanych w formie komplementarnych z nimi polskich aktów prawnych i dokumentów strategicznych formułowanych na szczeblu krajowym i regionalnym. Pośród regulacji europejskich największe znaczenie mają rozporządzenia Rady UE nr 1080/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z brzmieniem artykułu 4 rozporządzenia 1080/2006, EFRR, z którego współfinansowane są RPO, może obejmować następujące rodzaje działań:

- badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość,
- społeczeństwo informacyjne,
- inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy,
- środowisko,
- zapobieganie zagrożeniom, w tym opracowanie i wdrożenie planów zapobiegania i stawiania czoła zagrożeniom naturalnym i technologicznym,
- turystyka,
- inwestowanie w kulturę,

- inwestycje transportowe,
- inwestycje energetyczne,
- inwestycje w edukację,
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia i infrastrukturę społeczną.

Z kolei artykuł 37 (ust. 4) rozporządzenia 1083/2006 poszerza ten katalog o zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Pośród dokumentów strategicznych regulujących rolę i formułę RPO powstających na szczeblu krajowym największe znaczenie mają: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* (czyli *Narodowa Strategia Spójności*, w skrócie NSRO lub NSS, dokument opracowany na szczeblu krajowym, a przyjęty przez Komisję Europejską 9 maja 2007 r.) oraz *Strategia Rozwoju Kraju* (przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.). W warstwie legislacyjnej programy są także wdrażane na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 11 grudnia 2006 r.

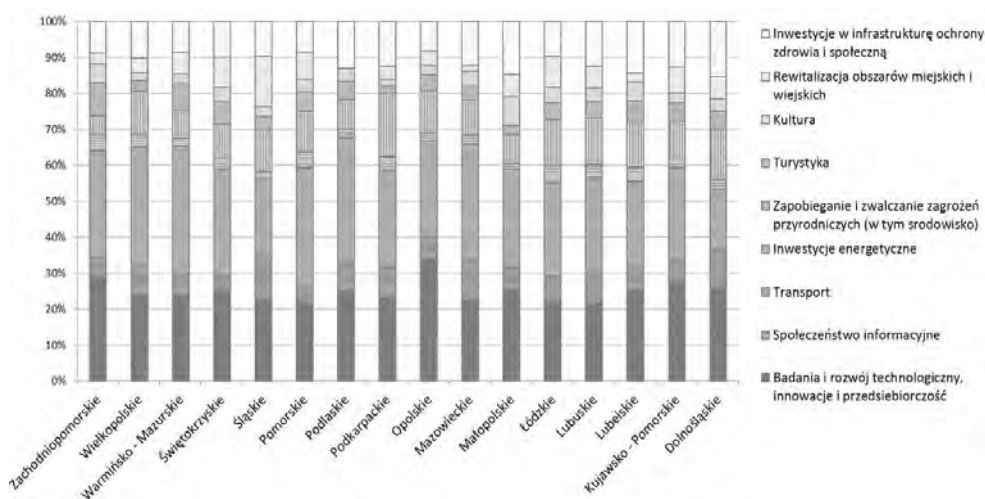
Narodowa Strategia Spójności określa ramy interwencji prowadzonych za pośrednictwem wszystkich funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. NSS wskazuje programy operacyjne funkcjonujące w Polsce w latach 2007–13, nakreśla system ich realizacji oraz precyzuje podział środków finansowych pomiędzy nie, a także, co ważne z perspektywy zróżnicowania polityk zawartych w RPO, określa minimalne alokacje procentowe na niektóre typy działań. Dokument wskazuje bowiem, w jakim stopniu programy operacyjne, w tym także programy regionalne, mają przyczynić się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Poziom *earmarkingu*, czyli „związania” wysokości wydatków poszczególnych programów tymi celami określony w NSS wynosi średnio dla wszystkich programów (krajowych i regionalnych) 63,9%, przy czym najwyższy jest on w przypadku *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (95%), a najniższy – właśnie w przypadku szesnastu programów regionalnych (42%). W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że pozostałe 58% regiony mogą przeznaczać na dowolne, postrzegane przez ich władze jako optymalne z perspektywy rozwoju cele mieszczące się w kategoriach określonych rozporządzeniami 1080/2006 i 1083/2006 z uwzględnieniem ograniczeń związanych z zasadą monofunduszowości.

3. Zróżnicowanie programów

Regionalne Programy Operacyjne 2007–13 w założeniu miały w takim stopniu, w jakim to możliwe, biorąc pod uwagę wspomniane przed chwilą ograniczenia, być zarazem dokumentem strategicznym i narzędziem realizacji strategii rozwojowych województw. Stąd wszystkie obowiązujące w latach 2007–13 strategie rozwoju regionów zostały opracowane w latach 2004–07, a moment ich uchwalenia bezpośrednio poprzedzał uruchomienie programów nowej perspektywy finansowej. Taka zbieżność rodzi pytanie o faktyczny kierunek oddziaływań dokumen-

tów strategicznych – czy to RPO jest narzędziem realizacji strategii, czy też może strategia jest formułowana w taki sposób, aby umożliwić maksymalne wykorzystanie wszystkich dostępnych w ramach RPO możliwości dofinansowania (o analogicznym zjawisku zachodzącym na szczeblu lokalnym i regionalnym pisali m.in. Swianiewicz i in. 2010).

Należy podkreślić, że prezentowane w tej części artykułu dane odnoszą się do pierwszych wersji *Regionalnych Programów Operacyjnych* w takim ich brzmieniu, jakie zostało uzgodnione z Komisją Europejską przed ich uruchomieniem. Analiza porównawcza na poziomie szesnastu regionów nie uwzględnia modyfikacji, jakie na skutek zmian regionalnych uwarunkowań oraz popytu i podaży na poszczególne rodzaje działań, były z biegiem czasu wprowadzane do programów. Wydaje się, że z perspektywy celu, jakim jest diagnoza zróżnicowania polityk rozwojowych (a nie procesu ich realizacji) takie uproszczenie jest dopuszczalne³.



Ryc. 1. Podział środków pomiędzy obszary wsparcia w ramach poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–13.

Źródło: Bilans otwarcia... (2008).

Na ryc. 1. zaprezentowano względny podział środków pomiędzy różne obszary wsparcia, które można finansować za pośrednictwem RPO. Z jednym tylko wyjątkiem, wszystkie polskie regiony ujęły w swoich programach wszystkie możliwe do objęcia finansowaniem obszary. Wyjątek pojawia się w województwie podlaskim, które jako jedyne zrezygnowało z możliwości współfinansowania projektów

³ Badanie procesu realizacji i modyfikacji programów zostanie przeprowadzone w dwóch regionach objętych studiami przypadków na przełomie lat 2012/13, u schyłku okresu programowania, co pozwoli na pełniejsze uchwycenie zjawiska modyfikacji polityki rozwojowej w ramach całego okresu programowania.

związanych z rewitalizacją miast. O ile zatem samo spektrum działań ujętych w programach regionalnych jest zbliżone, to można zaobserwować znaczące różnice odsetka środków przeznaczanych na nie w poszczególnych regionach. Spośród dziedzin, których finansowy udział jest najbardziej zróżnicowany pomiędzy programami wyróżniają się: kultura (stosunek odsetków w regionie, który przeznaczył na tę dziedzinie najmniej środków, do tego, który przeznaczył najwięcej wynosi 1:5,2), turystyka (1:4,5), społeczeństwo informacyjne (1:2,9) oraz wspomniana już wcześniej rewitalizacja (na Podlasiu brak możliwości finansowania tego typu działań, w pozostałych regionach relacja wynosi 1:8,4). Są też dziedziny, w których zróżnicowanie to jest stosunkowo niewielkie i wynosi około 1:1,5. Do przykładów należą tutaj transport, infrastruktura społeczna oraz przedsiębiorczość i B+R (minimalny poziom finansowania został w tym przypadku określony w NSS). O ile zatem zakres podejmowanych działań jest bardzo zbliżony, to udział poszczególnych obszarów wsparcia w ogólnej alokacji programów regionalnych jest zróżnicowany. Nasuwa się pytanie o przesłanki takiej, a nie innej dziedziny koncentracji działań w poszczególnych regionach, jednak odpowiedź na nie wymaga przeprowadzenia pogłębionych badań w ramach regionalnych studiów przypadków.

Analiza porównawcza brzmienia programów wskazuje ponadto, że do rzadkości należą sformułowane *explicite* w programach ograniczenia terytorialne określonych typów działań. Innymi słowy, przeważnie wszystkie obszary dziedzinowe zostały zaprogramowane tak, by mogły być realizowane na całym obszarze województwa. Należy podkreślić, że ewentualna decyzja o terytorialnym skoncentrowaniu danego typu inwestycji automatycznie wyłączająca znaczną część potencjalnych beneficjentów z możliwości ubiegania się środki jest niezwykle trudna do przeprowadzenia pod względem politycznym. Przeważnie, jeżeli już ograniczone terytorialnie osie priorytetowe lub działania w ogóle się pojawiają, to są powiązane z określonymi osiami tematycznymi, dotyczącymi rewitalizacji bądź rozwoju ośrodków wzrostu⁴. Do wyjątków należy rozwiązanie wprowadzone w województwie śląskim, gdzie część alokacji RPO zdecydowano się rozdysponować w ramach na tzw. Programy Rozwoju Subregionów (PRS). Programy działające w trybie pozakonkursowym przewidują wydzielenie zagwarantowanych kwot w ramach różnych obszarów tematycznych samorządom z terenu czterech subregionów: centralnego, południowego, północnego i zachodniego⁵ (por. tab. 1). W ten dość złożony sposób

⁴ Np. oś priorytetowa 3. w RPO województwa pomorskiego: Funkcje miejskie i metropolitalne.

⁵ Działanie systemu śląskich subregionów w ramach RPO WSL 2007–13 zostało szeroko omówione w pracy dyplomowej Tomasza Kołtona z 2011 r. pt. „Ocena skutków wdrożenia Programów Rozwoju Subregionów w województwie Śląskim”.

władzom regionu udało się uzyskać częściową predeterminowaną koncentrację terytorialną niektórych typów działań⁶.

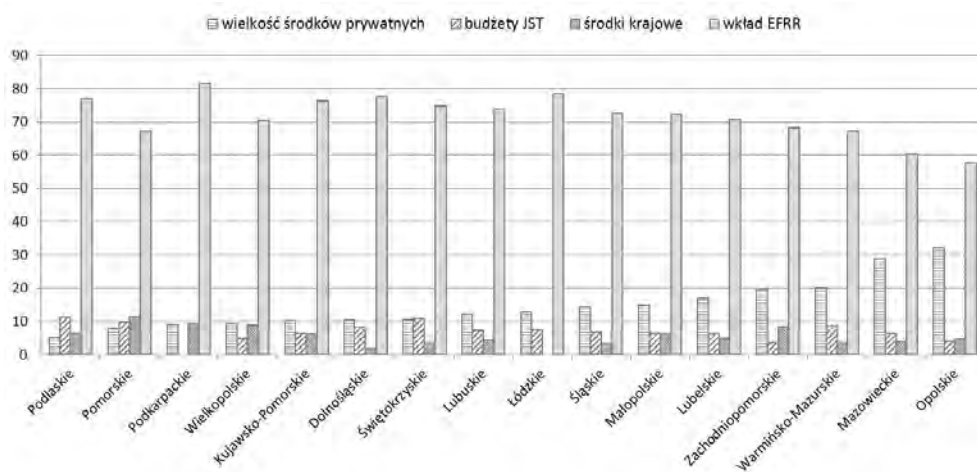
Tab. 1. Podział środków pomiędzy poszczególne działania / poddziałania RPO WSL w ramach procedury Programów Rozwoju Subregionów. Źródło: Kołtun (2011, s.18).

Działanie / Poddziałanie	PRS ogółem (mln)	Cen-tralny	Połu-dniowy	Pół-nocny	Za-chodni
2.1. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	200	71%	4%	11%	14%
2.2. Rozwój elektronicznych usług publicznych	140	67%	6%	13%	14%
3.2.2. Infrastruktura okołoturystyczna / podmioty publiczne	42,48	69%	-	15%	16%
4.1. Infrastruktura kultury	40	60%	13%	13%	14%
5.1. Gospodarka wodno-ściekowa	28	60%	-	-	40%
5.2. Gospodarka odpadami	89,28	69%	-	9%	22%
5.3. Czyste powietrze i odnawialne źródła energii	52	60%	13%	13%	14%
6.1. Wzmacnianie regionalnych ośrodków wzrostu	90,72	-	33%	33%	35%
6.2.1. Rewitalizacja – duże miasta	18,44	38%	-	30%	32%
6.2.2. Rewitalizacja – małe miasta	80	-	33%	33%	35%
7.1.1. Modernizacja i rozbudowa kluczowych elementów sieci drogowej	45	-	-	78%	22%
7.1.2. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury uzupełniającej kluczową sieć drogową	160	-	44%	17%	39%
SUMA (zł)	985,92	41%	16%	19%	24%

Istotnym z perspektyw naszych analiz wątkiem są też przewidywane źródła finansowania programów. O ile ogólne zasady o współfinansowaniu Regionalnych Programów Operacyjnych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przy wymaganym określonym przepisami minimalnym wkładzie własnym są powszechnie znane, to ciekawe jest znaczne zróżnicowanie zakładanego udziału innych źródeł finansowania. Najbardziej wyraźne różnice pod tym względem dotyczą oczekiwanego wkładu sektora prywatnego, którego szacowany udział w finansowaniu RPO waha się od 5% na Podlasiu do 32% na Opolszczyźnie (por. ryc. 2). Wskaźnik ten, jak łatwo odgadnąć, jest w największym stopniu skorelowany z odsetkiem środków zarezerwowanych w poszczególnych RPO na działania powiązane z przedsiębiorczością i innowacyjnością, których potencjalnymi beneficjentami mogą być podmioty gospodarcze (współczynnik korelacji wynosi 0,49 i jest istotny na

⁶ Trudno na podstawie analizy wtórnych danych i dokumentów jednoznacznie przesądzić, czy koncepcja Programów Rozwoju Subregionów w założeniu miała służyć właśnie terytorialnemu skoncentrowaniu poszczególnych rodzajów działań, bowiem w źródłach tych podkreśla się przede wszystkim aspekt uspołeczniania i subsydiarności procesu zarządzania RPO. Hipotezę ta zostanie zweryfikowana na podstawie wywiadów pogłębionych z twórcami programu na dalszym etapie badań. Z pewnością jednak już dziś można stwierdzić, że taki jest, przynajmniej częściowo, skutek wprowadzonego rozwiązania.

poziomie 0,05). Jednak jak widać dane nie wyjaśniają w pełni aż tak znacznego zróżnicowania pomiędzy regionami. Wy tłumaczeniem może być w pewnym stopniu prosty czynnik popytowy sprowadzający się do rozbudowania regionalnego rynku i liczby potencjalnych podmiotów gospodarczych z regionu mogących starać się o współfinansowanie swojej działalności z RPO. Jednak wskaźnik przedsiębiorczości mierzony liczbą podmiotów zarejestrowanych w REGON na 10 000 mieszkańców⁷ nie jest istotnie skorelowany z odsetkiem szacowanych środków, które w ramach programów regionalnych mieliby zainwestować przedsiębiorcy. Nie znajduje także jednoznacznego potwierdzenia w danych hipoteza „kompensacyjna” zakładająca, że spodziewane zaangażowanie sektora prywatnego jest większe w regionach, które otrzymały względnie najmniejsze alokacje na RPO w wartościach bezwzględnych (opolskie, lubuskie) bądź *per capita* (śląskie, mazowieckie). Powyższe rozważania wskazują, że o podjęciu zróżnicowanych założeń co do aktywności sektora prywatnego w ramach RPO zadecydowały inne, bardziej złożone przesłanki, których zbadanie także wymaga pogłębionego badania terenowego.



Ryc. 2. Przewidziane zaangażowanie środków prywatnych, środków JST, krajowych i funduszy EFRR w realizację Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

⁷ Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z niedoskonałości samego wskaźnika, który jest często krytykowany m.in. ze względu na nieaktualność bazy REGON.

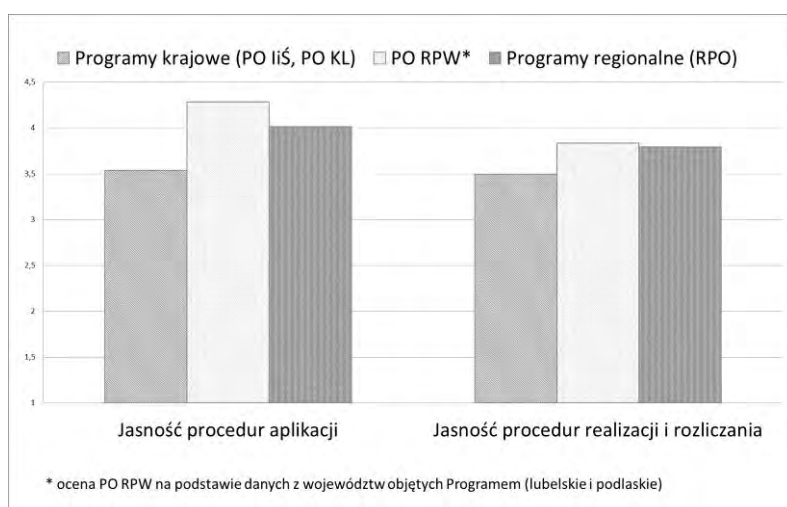
4. Ocena funkcjonowania programów regionalnych

Na podstawie zaprezentowanych powyżej danych wiemy już, że programy regionalne są dość silnie zróżnicowane pod względem zakresu interwencji i rodzaju zaangażowanych środków uzupełniających fundusze EFRR. Warto na tym etapie przyjrzeć się tym programom od drugiej strony, z perspektywy ich beneficjentów. Czy fakt wydzielenia aż ¼ środków Polityki Spójności na programy zarządzane na szczeblu regionalnym jest przez nich przychylnie przyjmowany? Jakie są mocne strony, a jakie słabości realizacji projektów współfinansowanych z takich programów w porównaniu z programami zarządzanymi na szczeblu centralnym? Mówiąc ogólniej – czy poza omówionymi wcześniej zaletami związanymi z możliwością indywidualizacji polityki rozwojowej beneficjenci postrzegają programy regionalne jako bardziej „przyjazne” i sprawniej zarządzane?

W celu zweryfikowania tych zagadnień beneficjentom korzystającym zarówno z programów regionalnych, jak i krajowych, mającym możliwość porównania funkcjonowania programów na obu szczeblach zarządzania zostały zadane pytania o ocenę jakości procedur, kontaktu z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programu, przejrzystości procesu wyboru projektów i ogólną łatwość uzyskania dofinansowania z danego programu regionalnego i programów krajowych, z których mieli okazję korzystać⁸. Próba badawcza została ograniczona do beneficjentów samorządowych (gminnych) jako tych, którzy najczęściej korzystali z kilku programów bieżącej perspektywy finansowej i którzy w przeważającej większości mogli odnieść się do doświadczeń wyniesionych jeszcze z okresu ZPORR. Badanie ankietowe zostało przeprowadzone na próbie 79 urzędników i polityków lokalnych szczebla gminnego z czterech województw: lubelskiego, małopolskiego, podlaskiego i śląskiego⁹. Oczywiście taki dobór nie upoważnia do wyciągania wniosków o ocenie programów regionalnych i krajowych w skali całego kraju, jednak pozwala zasygnalizować ogólne tendencje i najbardziej istotne różnice, szczególnie wzięwszy pod uwagę fakt, że prezentowane na rysunkach dane zsyntetyzowane dla całej badanej próby prezentowały podobny obraz przy analizie przypadków poszczególnych regionów. Skala odpowiedzi, jakich mogli udzielać respondenci, była zbliżona do skali „szkolnej”, w której 1 odpowiada ocenie najbardziej negatywnej, a 5 – najbardziej pozytywnej.

⁸ Pytania zostały zadane przy okazji realizacji części terenowej badania „Beneficjenci samorządowi sektorowych programów operacyjnych” dofinansowanego w ramach grantu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Raport z badań został zawarty w publikacji Swianiewicz i in. 2013.

⁹ Wybór dwóch województw objętych Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej pozwolił na przeprowadzenie odrębnych analiz także dla tego programu. W przypadku PO RPW liczba uzyskanych odpowiedzi w zależności od pytania waha się od 16 do 21.



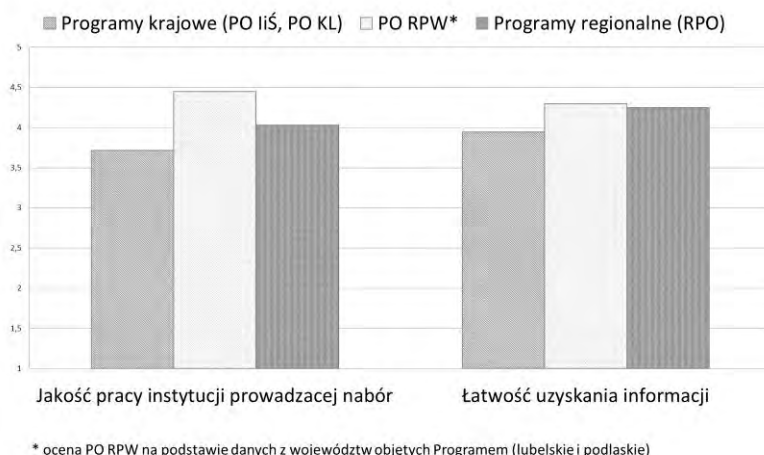
Ryc. 3. Ocena jasności procedur obowiązujących w programach krajowych i regionalnych.

Źródło: opracowanie własne.

Już na wstępie należy zauważyć, że niemal w każdym wymiarze oceny programów regionalnych były wyższe aniżeli zarządzanych na szczeblu krajowym PO IiŚ i PO KL, lecz niższe niż w przypadku PO RPW. W szczególności obserwacja ta dotyczy różnic w ocenie jakości procedur, zarówno na etapie aplikowania o środki, jak i rozliczania realizowanych inwestycji. Procedury RPO są postrzegane jako bardziej przejrzyste i prostsze, od tych obowiązujących w programach krajowych. Pod względem procedur aplikacyjnych wyższe oceny uzyskał tylko PO RPW (procedury w tym programie są uproszczone w stosunku do innych programów krajowych), jednak ocena procedur rozliczeniowych RPO i PO RPW jest już zbliżona, a przy tym wysoka. Z danych uzyskanych w ramach wywiadów wynika, że na bardziej negatywną (choć wciąż stosunkowo wysoką) ocenę PO IiŚ wpływa krytyka regulacji związanych z koniecznością sporządzania oceny oddziaływania na środowisko. Z kolei negatywne opinie o PO KL były spowodowane podkreślanym przez respondentów względnym rozbudowaniem procedur aplikacyjnych i kontrolnych w obliczu skromności środków i niewielkiej finansowej wartości pojedynczych projektów.

Kolejne dwa pytania ankietowe odnosiły się do oceny jakości współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programu (urzędami marszałkowskimi dla RPO, odpowiednimi resortami sektorowymi dla PO IiŚ i PO KL, oraz PARP dla PO RPW). Także i w tym przypadku oceny poszczególnych RPO i PO RPW były wyższe, aniżeli pozostałych programów. W kontekście RPO najczęściej podkreślaną przewagą była bezpośredniość kontaktu, bliskość instytucji zarządzającej (także przestrzenna), przekładająca się na ogólny wzrost sprawności i jako-

ści współpracy. Natomiast ocena programów krajowych, choć wciąż wysoka, „odstawała” na niekorzyść od programów regionalnych i PO RPW.

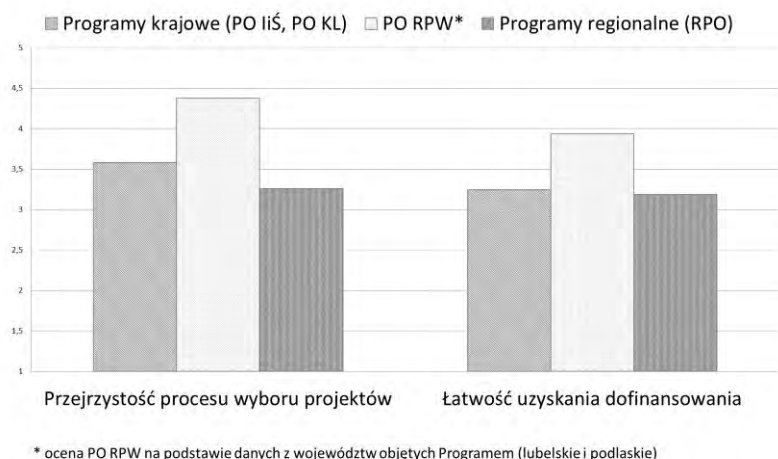


Ryc. 4. Ocena jakości współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację programów krajowych i regionalnych.

Źródło: opracowanie własne.

Najszerzego komentarza wymagają dwa ostatnie z analizowanych wskaźników – ocena przejrzystości procesu wyboru projektów oraz ogólna ocena łatwości uzyskania dofinansowania z programów zarządzanych na różnych szczeblach (por. ryc. 5). W ile w przypadku poprzednich ocen można było zaobserwować przewagę RPO nad większością programów krajowych, to średnie wartości wskaźnika postrzeganej przejrzystości procesu wyboru projektów nie są już tak jednoznaczne. Ze względu na specyfikę procedury wyboru projektów do dofinansowania w RPO (w ramach której poza oceną formalną i ekspercką oceną merytoryczną obowiązuje ocena strategicznej istotności projektów dokonywana przez zarządy województw) dość powszechny jest pogląd o dużym znaczeniu lobbingu i sieci kontaktów na szczeblu wojewódzkim dla sukcesu projektów w procedurze konkursowej (wątek został szerzej omówiony w Swianiewicz i in. 2013). Jego skutkiem jest przekonanie o przynajmniej częściowej nieprzewidywalności rezultatów konkursów organizowanych w ramach RPO. Z drugiej jednak strony większość respondentów twierdzi, że jeżeli projekt jest dobrze przygotowany, to i tak udaje się pozyskać na niego dofinansowanie. Przedstawione na ryc. 5. oceny przejrzystości procesu wyboru projektów, mimo, że nie tak wysokie, jak w przypadku innych elementów funkcjonowania programu regionalnego, każdorazowo plasują się jednak powyżej środkowej wartości skali ocen. Uwzględniając powyższe uwarunkowania można przynajmniej częściowo uzasadnić wyniki uzyskane dla ostatniego wskaźnika – ogólnej łatwości

uzyskania dofinansowania z programów regionalnych w porównaniu do programów krajowych. O ile beneficjenci z Lubelszczyzny i Podlasia stosunkowo entuzjastycznie wyrażali się o możliwościach uzyskania dofinansowania z PO RPW, to w przypadku wszystkich pozostałych programów, niezależnie od szczebla, na którym były zarządzane, proces ubiegania się o środki był postrzegany jako stosunkowo skomplikowany. W przypadku programów krajowych (PO IiŚ i PO KL) taką opinię należy tłumaczyć przede wszystkim wspomnianą wcześniej niską oceną klarowności procedur oraz wysokimi wymogami względem projektów i spełniany procedur. W przypadku RPO jako decydujący wskazywano czynnik skali konkurencji o środki (liczby chętnych wielokrotnie przekraczającej dostępną alokację, szczególnie w ramach osi dostępnych dla samorządów terytorialnych), a także przejrzystości procesu wyboru projektów spośród ogromnej liczby podobnych, rywalizujących ze sobą projektów.



Ryc. 5. Ocena przejrzystości procesu wyboru projektów i łatwości uzyskania dofinansowania.
Źródło: opracowanie własne.

5. Podsumowanie

Badając zróżnicowanie polityk rozwojowych realizowanych przez polskie województwa za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych nawet na podstawie zestawień kształtu i zakresu finansowego przewidzianego dla różnych dziedzin interwencji można sformułować kilka wstępnych wniosków. Po pierwsze, zakres dziedzinowy planowanych działań we wszystkich regionach jest zbliżony. Dzieje się tak w znacznej mierze ze względu na wymogi nakładane przez regulacje powstające na szczeblu europejskim i krajowym, jednakże częściowo także ze

względem na świadomie realizowaną politykę władz regionalnych, które zapisują w programach większość działań, na jakie są w stanie pozyskać środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z drugiej strony można zaobserwować znaczne różnice w ilości środków finansowych zarezerwowanych na różne kategorie interwencji w ramach poszczególnych programów. Powyższe obserwacje wskazują, że cel decentralizacji polegający na umożliwieniu regionom zróżnicowania swoich polityk rozwojowych współfinansowanych ze środków UE, został osiągnięty przede wszystkim poprzez wielkość zróżnicowania alokacji finansowych, a nie odmiennosć zakresu tematycznego poszczególnych programów regionalnych. W tym kontekście warto przywołać propozycje związane z koncentracją tematyczną formułowane w ramach debaty nad przyszłą perspektywą finansową 2014–20 (por. Raport z negocjacji... 2012). Ponadto zebrane dane wskazują, że programy regionalne w wymiarze jakości procedur i współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację są oceniane lepiej, aniżeli programy krajowe. Jedyne odstępstwo od tej generalnie bardziej pozytywnej oceny stanowi krytyka procedur wyboru projektów. Z drugiej strony w obliczu skali konkurencji o środki z RPO, pewna ilość głosów krytycznych jest nieunikniona. O ile wskazana może być zatem debata nad dalszym udoskonaleniem procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych oraz wzrostem przejrzystości procesu selekcyjnego projektów, to z perspektywy efektywności wykorzystania środków tak znaczna decentralizacja polityki regionalnej, jaka ma miejsce w perspektywie 2007–13, jest krokiem we właściwym kierunku.

Literatura

- „Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–13 – perspektywa regionalna”, 2008. Przegląd Regionalny nr 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalająca indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „Konwergencja” w latach 2007–2013 (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3474) (2006/594/WE).
- Kołton T., 2010, „Ocena skutków wdrożenia Programów Rozwoju Subregionów w województwie Śląskim”, praca dyplomowa, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności), wersja z maja 2007 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., 1995. „Demokracja w działaniu”, Znak, Kraków.
- Procedury opracowania programów operacyjnych w ramach NSRO, projekt z 17 lutego 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Raport z negocjacji pakietu legislacyjnego polityki spójności 2014–2020, 2012. Adres URL: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Prezydencja/Documents/2_Raport_z_negocjacji.pdf (data dostępu: 15 października 2012 r.)
- Swianiewicz P., Herbst J., Mielczarek A., Lackowska M., 2008. „Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach”, Scholar, Warszawa.

- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska – Madurowicz M., 2012, „Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013, raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Mielczarek A., 2010. Nie–strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy ZPORR a skuteczność realizacji celów rozwojowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Wojtowicz D., Fudala B., 2009. „Doświadczenia ZPORR a Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013”, Studia Regionalne i Lokalne, (2(36)2009.
- „Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowych Strategicznych ram Odniesienia 2007–2013. Informacja comiesięczna” stan na koniec sierpnia 2012 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Diversity of development policies co–financed by Regional Operating Programmes 2007–2013

Summary: The study focuses on the thematic and financial diversity of development policies implemented through the Regional Operating Programmes which are managed by regional governments in Poland in 2007–13. It also presents the results of a survey covering a beneficiaries’ assessment of programmes’ procedures and quality of the cooperation with institutions involved in the implementation of ROPs.

Keywords: regional policy, Regional Operating Programmes, regions.

mgr Joanna Krukowska
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 30
00–927 Warszawa
e-mail: jkrukowska@uw.edu.pl

Sylwia Nizio
Uniwersytet Wrocławski

Wsparcie sektora MŚP w Polsce z Regionalnych Programów Operacyjnych

Streszczenie: Celem opracowania jest wskazanie roli Regionalnych Programów Operacyjnych we wspieraniu sektora MŚP. Analizowano dokumenty programowe oraz dane dotyczące podpisanych umów o dofinansowanie w ramach RPO. Mimo znacznych różnic w zapisach poszczególnych programów, należy wskazać, że większość regionów posiada działania dedykowane wyłącznie podmiotom MŚP. Świadczy to o roli tych podmiotów w gospodarce regionalnej. Wsparcie kierowane do przedsiębiorstw dotyczy głównie inwestycji w środki trwałe. Wydaje się jakoby polityka wspierania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie regionalnym była dobrym kierunkiem działań, które należałoby, z pewnymi modyfikacjami, kontynuować w przyszłości.

Słowa kluczowe: Regionalny Program Operacyjny, fundusze strukturalne, MŚP.

1. Wprowadzenie

W celu realizacji polityki spójności Unii Europejskiej i Narodowej Strategii Spójności władze regionalne zostały zobowiązane do stworzenia programów rozwojowych w ramach których realizowane będą zadania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Programy te uwzględniają wytyczne krajowe i wspólnotowe co do celowości i sposobu wydatkowania funduszy strukturalnych. Dla realizacji założeń strategii na poziomie regionalnym zostały stworzone Regionalne Programy Operacyjne (RPO), będące aktualnie głównym narzędziem polityki intraregionalnej. Programy te odzwierciedlają zapisy regionalnych dokumentów takich jak strategię rozwoju regionu.

Badania dotyczące funkcjonowania programów finansowanych z funduszy unijnych są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu. Dotyczą one między innymi określenia poziomu zapotrzebowania na pomoc publiczną, oceny dostępności tej pomocy, preferowanych rodzajów inwestycji na jakie pozyskiwano środki, procedu-

ry aplikacyjnej i rozliczeniowej, zaleceń na przyszłość (Kubera 2006). W zakresie inwestycji dla przedsiębiorstw w analizie należałoby uwzględnić także inne, istotne aspekty tj. poziom dofinansowania – zróżnicowany regionalnie, docelową grupę beneficjentów – wielkość i okres funkcjonowania podmiotu gospodarczego na rynku, rodzaj prowadzonej działalności. Każdy z 16 programów regionalnych mimo licznych podobieństw, cechuje się innym podejściem do wspierania przedsiębiorstw w opisanych wcześniej aspektach.

Celem opracowania jest wskazanie roli Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) jako narzędzi wsparcia podmiotów MŚP. Analizie poddano 16 programów regionalnych, realizowanych w ramach polityki spójności w Polsce oraz liczbę podpisanych umów o dofinansowanie z RPO – stan na 31.12.2011 rok.

2. Sektor MŚP w Polsce

W każdym kraju kryteria klasyfikacji podmiotów gospodarczych do sektora MŚP są inne. W większości państw podstawą klasyfikacji są jednak kryteria ilościowe, do tej grupy zalicza się także Polska.

Określenie kategorii MŚP w ustawie 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (ustawa SDG) opiera się na zastosowaniu kryteriów ilościowych. Są to: próg zatrudnienia (średnioroczne) oraz wielkość realizowanego obrotu lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec roku. Zasadniczym kryterium wstępnym przy określaniu kategorii przedsiębiorstwa jest średnioroczne zatrudnienie, natomiast w przypadku pułapu dotyczącego rocznego obrotu lub całkowitego bilansu rocznego MŚP można dokonać wyboru tego kryterium. Podstawą do klasyfikacji wielkości przedsiębiorstwa ubiegającego się o dofinansowanie z funduszy unijnych jest Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008) (tab. 1.).

Tab. 1. Kryteria klasyfikacji sektora małych i średnich przedsiębiorstw.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Komisji (WE)
nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.

Wyszczególnienie	Mikro	Małe	Średnie
Zatrudnienie (osoby)	< 10	< 50	< 250
Roczny obrót (mln €)	2	10	50
Suma bilansowa (mln €)	2	10	43

Struktura podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce nie odbiega od tej, obserwowanej w pozostałych krajach Unii Europejskiej. MŚP stanowią około 99% wszystkich podmiotów gospodarczych ogółem. Pewną cechą cha-

rakterystyczną jest wysoki udział mikroprzedsiębiorstw, które stanowią 96% wszystkich podmiotów gospodarki narodowej (*Raport o stanie...* 2011). Są to najczęściej przedsiębiorstwa o charakterze rodzinnym, zakładane w celu samozatrudnienia, prowadzące działalność na skalę lokalną lub regionalną. Specyfika ich działania zależy zatem od lokalnych czy też regionalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, które podlegają regulacjom władz samorządowych.

Podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogą liczyć na wsparcie dwojakiego rodzaju: bezpośrednie tj. poprzez programy finansowe, subwencje, dotacje, oraz pośrednie tj. poprzez instytucje doradcze, ośrodki kształcenia itp. Tak jak w każdej dziedzinie polityki państwa, najlepsze rezultaty uzyskiwane są poprzez działania o kompleksowym charakterze. Wsparcie kierowane do przedsiębiorstw winno zatem obejmować zarówno aspekty związane z inwestycjami i pomnażaniem kapitału, jak i aspekty związane profesjonalnym doradztwem, obsługą administracyjną czy kształceniem (Przychodzka 2009).

Jako najważniejsze postulaty polityki na rzecz wzrostu konkurencyjności sektora MŚP w Polsce wskazuje się prowadzenie polityki innowacyjnej, poprawę kondycji finansowej przedsiębiorstw, zmniejszenie obciążeń fiskalnych, kształtowanie pożądanej struktury inwestycji oraz wsparcie MŚP na poziomie regionalnym (Jankiewicz 2004; Przychodzka 2009). Tworzenie dogodnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej dla MŚP w regionie jest konsekwencją przyjęcia tzw. „oddolnego modelu rozwoju gospodarki”, a więc rozwoju opartego na zasobach endogennych (Jankiewicz 2004). W tym ujęciu podmioty sektora MŚP są zasobem własnym regionu. Wydaje się, że rozpatrywanie sektora przedsiębiorstw w takim ujęciu jest zasadne i powinno mieć swoje odzwierciedlenie w tworzonych strategiach i politykach lokalnych czy regionalnych.

Rola podmiotów mikro, małych i średnich jest szczególnie istotna w gospodarce lokalnej, regionalnej. Podmioty tego sektora korzystnie wpływają na dynamikę wzrostu gospodarczego, są źródłem miejsc pracy, uzupełniają rynek w zakresie produkcji dóbr i świadczenia usług, pobudzają lokalną aktywność i przedsiębiorczość. Przedsiębiorstwa te do funkcjonowania nie wymagają szczególnych warunków infrastrukturalnych, gdyż opierają się zazwyczaj na prostych technologiach i mają ograniczoną skalę działania (Przychodzka 2009).

MŚP tworząc konkurencję na rynku niejako wymuszają większą innowacyjność gospodarki (Jankiewicz 2004), same również mogą kreować innowacje. Małe innowacyjne firmy tworzą i rozwijają nowe dziedziny produkcji dóbr, nowe branże oparte na nowych technologiach (Przychodzka 2009). Podkreślić jednak należy, iż proces innowacyjny (wprowadzenie, dyfuzja, wycofanie) przebiega zdecydowanie szybciej w dużych przedsiębiorstwach, które są otwarte na współpracę z innymi podmiotami (Weber 2010).

MŚP mogą pobudzać czy też nie jako napędzać innowacje w gospodarce, jednak same mają problem nie z ich wytworzeniem, bo jak wskazują badania poten-

cjał do tworzenia innowacji w MŚP jest duży (Jankiewicz 2004; *Raport o stanie...* 2010), lecz z ich adaptacją. Wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych generuje koszty po stronie przedsiębiorstwa, na których pokrycie potrzebny jest kapitał. Jedną z cech podmiotów sektora MŚP są niskie nakłady na inwestycje, niestabilność finansowa często także, krótki okres „życia” przedsiębiorstwa. Jako dodatkowy problem można wskazać brak zaplecza naukowo– badawczego, specjalistycznych laboratoriów czy też działów rozwojowych w małych firmach. Większość podmiotów MŚP nie jest zainteresowana posiadaniem takich jednostek gdyż ich stworzenie i utrzymanie jest kosztowne. Co więcej, prowadzenie prac badawczych i ich komercjalizacja wiąże się ze sporym ryzykiem i kosztami (Weber 2010).

Jak dotąd, polityka państwa na rzecz MŚP, opierała się głównie na działaniach związanych ze wspieraniem funkcjonowania i powstawaniem nowych podmiotów tego sektora. Jako elementy tej polityki należy wskazać: nakłady inwestycyjne na MŚP, tworzenie instytucji wsparcia działalności gospodarczej – np. inkubatory przedsiębiorczości, zmiany podatkowe, regulacje prawne. Skutkiem tego miała być poprawa warunków prowadzenia działalności, wzrost liczby przedsiębiorstw, aktywizacja zawodowa i wzrost przedsiębiorczości oraz wzrost zatrudnienia (Przychodzka 2009). Nie do końca te założenia udało się osiągnąć, szczególnie jeśli chodzi o aktywizację zawodową i przedsiębiorczość. Aktualna polityka względem MŚP, pod względem zastosowanych narzędzi oddziaływania, w zasadzie niewiele się różni od tego, co już znamy. Wydaje się jednak, że może mieć lepsze rezultaty, patrząc na skalę zaangażowanych środków, różnorodność projektów czy kompleksowy charakter wsparcia.

3. Sektor MŚP w polityce spójności

Sektor MŚP jest jednym z istotnych obszarów wsparcia polityki Unii Europejskiej oraz polityk regionalnych (krajów członkowskich). Udział podmiotów MŚP, niemal we wszystkich krajach wspólnoty, wynosi około 99% podmiotów gospodarczych ogółem. To właśnie one są motorem napędowym gospodarki tych krajów, a ich niebagatelna rola ma swoje odzwierciedlenie w polityce UE.

Realizacja założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2007– 2013 w Polsce odbywa się poprzez programy operacyjne: 6 programów krajowych oraz 16 regionalnych. Wszystkie programy są podporządkowane Narodowym Strategicznym Ramom Odniesienia¹, dokumentowi będącemu główną wykładnią kierunków działań.

¹ Inna nazwa *Narodowa Strategia Spójności*.

Programy ogólnopolskie dotyczą wsparcia tzw. sektorowego a więc w określone obszary polityki państwa tj. gospodarkę, społeczeństwo, infrastrukturę i środowisko, jak również pomocy dla regionów najsłabiej rozwiniętych².

Analizując priorytety i działania realizowane w ramach poszczególnych programów krajowych należy zaznaczyć, że dwa z nich są bezpośrednio skierowane do przedsiębiorstw: *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* oraz *Innowacyjna Gospodarka*. Zakres i charakter wsparcia jakie mogą otrzymać podmioty z tych programów są różne. POKL realizuje tzw. projekty „miękkie”, związane z poszerzaniem kompetencji zawodowych, wiedzy czy też aktywizacją zawodową. Działania realizowane z ramach POIG dotyczą dofinansowania projektów inwestycyjnych, szczególnie dotyczących wdrażania innowacji, a więc tzw. projektów „twardych”.

Inny charakter mają programy regionalne, funkcjonujące na poziomie województw. Każdy z nich zawiera szereg priorytetów i działań zorientowanych na wsparcie różnych dziedzin np. edukacji, ochrony zdrowia, rewitalizacji miast, energetyki itp. Są one kompleksowym wsparciem kierowanym na rzecz rozwoju poszczególnych regionów i aktualnie stanowią główne narzędzie polityki regionalnej na poziomie województw. A zatem, ich rola w kreowaniu warunków dla rozwoju sektora MŚP jest istotna. Ponadto programy regionalne stanowią szansę dla małych, lokalnych firm szczególnie jeśli chodzi o realizację projektów inwestycyjnych.

W programach krajowych, gdzie jest duża konkurencja w aplikowaniu o środki unijne, małe, lokalnie działające podmioty, mają mniejsze szanse na uzyskanie dofinansowania. Porównując programy regionalne z tymi o zasięgu krajowym (*Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*) należy wskazać pewne istotne różnice, wpływające na proces aplikowania o środki unijne. Jako pierwszą należy wskazać skalę inwestycji (wartość projektu) jakie mogą być realizowane w danym programie. Tu należy wskazać na ograniczenia po stronie programów regionalnych, gdzie maksymalna wartość projektu nie może przekroczyć 8 mln zł, a maksymalne wartości projektów w ramach poszczególnych działań są niższe.

Mimo że, zakres przedmiotowy projektu jest determinowany szczegółowymi wytycznymi priorytetu czy też działania, to jednak można wskazać go jako kolejny wyróżnik. Programy regionalne w działaniach kierowanych do przedsiębiorstw, za cel stawiają sobie wsparcie inwestycyjne projektów podnoszących konkurencyjność regionu, nie zawsze wymagające wprowadzenia innowacji, natomiast program krajowy nastawiony jest niemal wyłącznie na innowacje³. Rodzi to pewne ograniczenia. Podmioty MŚP zazwyczaj borykają się z problemem pozyskania kapitału na inwestycje (*Raport o stanie...* 2011). Jak wiadomo wprowadzenie innowacyjnej technologii wiąże się ze znacznymi kosztami po stronie przedsiębiorcy, a efekty finansowe z wdrożenia takiej innowacji mogą być odłożone w czasie.

² *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, skierowany do 5 województw: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie.

³ Mowa tu o Priorytecie 4 – Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia.

Ostatnim ważnym elementem jest liczba działań bezpośrednio skierowanych do MŚP, większa w przypadku programów regionalnych.

4. Wsparcie sektora MŚP z Regionalnych Programów Operacyjnych

Działania realizowane z Regionalnych Programów Operacyjnych skierowane do MŚP dotyczą głównie bezpośredniego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw, inwestycji rozwojowych. Dofinansowaniem są objęte te projekty, które służą promocji produktów i procesów przyjaznych środowisku, nawiązywaniu współpracy z innymi podmiotami w tym z jednostkami naukowo– badawczymi, wspierające rozwój instytucji otoczenia biznesu, wdrażające innowacje (produkcyjne, procesowe, organizacyjne), tworzące działy badawczo– rozwojowe, laboratoria. Wsparcie z programów mógł otrzymać podmiot spełniający kryteria określone w uszczegółowieniu danego RPO, który pozytywnie przeszedł procedurę aplikacyjną i uzyskał rekomendację do dofinansowania.

Poziom dofinansowania projektów jest zróżnicowany regionalnie, zależy także od wielkości przedsiębiorstwa. Częściową refundację kosztów można uzyskać jedynie na wydatki kwalifikowane, określone dla danego działania. Do regionów z najwyższym dofinansowaniem należy zaliczyć województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko– mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie, małopolskie, lubuskie, łódzkie, kujawsko– pomorskie. Poziom dofinansowania może tu maksymalnie wynieść do 50% wydatków kwalifikowanych. Dofinansowanie na poziomie 40% można uzyskać w województwie : pomorskim, zachodniopomorskim, dolnośląskim, wielkopolskim, śląskim. Aktualnie najmniejszym dofinansowaniem objęte jest województwo mazowieckie⁴. Dla podmiotów sektora MŚP zastosowano dodatkową zachętę (przywilej) w postaci podwyższenia progu maksymalnego dofinansowania odpowiednio o 10% dla średnich przedsiębiorstw oraz o 20% dla mikro i małych. W praktyce jednak maksymalny poziom dofinansowania nie jest wykorzystywany przez wnioskodawców, ponieważ w wielu programach, działaniach można uzyskać dodatkowe punkty przy ocenie projektu za obniżenie pułapu wnioskowanego dofinansowania.

By efektywnie oddziaływać na sektor przedsiębiorstw wsparcie pośrednie czy też bezpośrednio powinno być kierowane do podmiotów znajdujących się na różnych etapach rozwoju. O ile firmy funkcjonujące na rynku kilka lat, mogą wybierać rodzaje działań w ramach których będą aplikować o środki, to już podmioty nowo powstające, czy prowadzące działalność gospodarczą do 2 lat napotykać na pewne ograniczenia. W omawianych programach brakuje też wsparcia dla jednostek

⁴ Do końca 2010 roku w województwie mazowieckim można było uzyskać dofinansowanie na poziomie 40%; w całym okresie 2007 –2013 projekty realizowane na terenie Miasta Stołecznego Warszawy są objęte dofinansowaniem na poziomie 30%.

rozpoczynających działalność gospodarczą⁵. Wyjątek stanowi *RPO Lubelskie* gdzie jedno z działań osi priorytetowej *Przedsiębiorczość i Innowacje* jest skierowane do nowopowstałych mikroprzedsiębiorstw.

Do końca 2011 roku w ramach wszystkich 16 programów regionalnych podpisano ponad 30 tys. umów o dofinansowanie z funduszy strukturalnych⁶. Przedsiębiorcy stanowili znaczną grupę beneficjentów tej pomocy tj. około 45%. Udział podmiotów sektora MŚP wyniósł 97% z czego 50% stanowili mikroprzedsiębiorcy. Łączna wartość projektów realizowanych przez MŚP w regionach to ponad 20,7 mld zł, a dofinansowanie z funduszy strukturalnych to około 7,4 mld zł.

Najwięcej umów o dofinansowanie podpisały przedsiębiorstwa realizujące projekty w województwach śląskim, małopolskim, wielkopolskim i lubelskim. (tab. 2.) Jest to wynik bezpośredniego przełożenia zapisów RPO, w których wydzielono co najmniej po dwa działania na potrzeby wsparcia MŚP. W zapisach programów części województw (dolnośląskie, opolskie, lubelskie, śląskie, wielkopolskie, lubuskie) zawarto osobne działania na rzecz tych podmiotów. Działania skierowane bezpośrednio do MŚP nie znalazły się w zapisach RPO województwa mazowieckiego i podkarpackiego.

W zapisach RPO widnieje adnotacja odnośnie miejsca realizacji projektu. Starając się o dofinansowanie z programów regionalnych dany podmiot zobowiązany jest to realizacji projektu na terenie województwa, gdzie realizowany jest dany RPO. Oznacza to, że podmioty gospodarcze prowadzące działalność w jednym województwie mogą aplikować o środki z RPO innego regionu pod warunkiem lokalizacji inwestycji w tym regionie. Jako że poziom dofinansowania jest zróżnicowany przestrzennie, należałoby spodziewać się różnic między liczbą projektów realizowanych w danym regionie a liczbą beneficjentów. Taka zależność nie jest obserwowana.

Różnice między liczbą umów a liczbą beneficjentów w przedstawionej tabeli wynikają z możliwości wielokrotnego ubiegania się o dofinansowanie, na różne merytorycznie projekty. Około 10% z badanych beneficjentów uzyskało dotacje na więcej niż jeden projekt z programów regionalnych.

Projekty realizowane przez MŚP z ramach RPO dotyczą głównie wspomnianych inwestycji rozwojowych, a ich zakres obejmuje zakup środków trwałych – maszyn i urządzeń, materiałów i robót budowlanych. Ich celem jest poszerzenie działalności firmy, wzmocnienie jej konkurencyjności, wprowadzenie nowych produktów, usług, wprowadzenie nowych technologii produkcji, często bardziej „czystych”. Jako efekty realizacji tych projektów można wskazać: wzrost zatrudnienia, poszerzenie oferty produktowej/usługowej przedsiębiorstwa, nawiązanie współpracy

⁵ Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej można uzyskać w programach krajowych – *Innowacyjna Gospodarka i Kapitał Ludzki*.

⁶ Dane pochodzą z *Krajowego Systemu Informatycznego* (KSI SIMIK 07–13), stan umów na dzień 31.12.2011.

z innymi lokalnymi podmiotami, wdrożenie innowacji itp. Efekty realizacji projektów ujmowane są w postaci wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działania. Z uwagi na znaczną liczbę wskaźników jakie zostały wskazane w 16 RPO, nie były one szerzej analizowane.

Tab.2. Umowy o dofinansowanie podpisane do końca 2011 roku w Polsce.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Krajowego Systemu Informatycznego* (KSI SIMIK 07–13), stan umów na dzień 31.12.2011.

Województwo	Liczba umów	Liczba przedsiębiorstw			wartość projektów (mln zł)	wartość dofinansowania UE (mln zł)
		mikro	małe	średnie		
dolnośląskie	492	157	167	93	1 453,67	542,11
kujawsko–pomorskie	743	288	202	117	1 041,21	369,83
lubelskie	1230	783	250	75	1 725,45	684,76
lubuskie	490	200	147	51	690,04	216,15
łódzkie	947	304	356	118	1 163,55	433,89
małopolskie	1426	582	705	77	1 807,73	459,72
mazowieckie	505	252	238	113	1 300,60	474,9
opolskie	603	409	94	45	1 131,50	424,96
podkarpackie	682	239	226	126	1 352,63	556,62
podlaskie	522	241	149	55	924,47	287,79
pomorskie	819	420	197	94	818,28	290,32
śląskie	1996	684	751	199	1 421,06	495,32
świętokrzyskie	414	226	102	50	938,33	293,37
warmińsko–mazurskie	1088	384	335	127	2 184,03	697,59
wielkopolskie	1252	520	431	223	1 891,04	822,63
zachodniopomorskie	564	293	133	65	868,19	340,43
SUMA	13773	5982	4483	1628	20 711,77	7 390,43

Analizując tematykę priorytetów (kategorie interwencji) warto zwrócić uwagę na udział projektów związanych z innowacjami (tematy 7, 9) około 2,1 tys. umów, oraz usług i aplikacji dla MŚP (temat 14) około 400 projektów. Jest to relatywnie niewielka liczba, jeśli uwzględnimy wszystkie podpisane umowy. Tym bardziej, że niemal w każdym z programów innowacje są traktowane priorytetowo. Najwięcej projektów innowacyjnych realizowanych jest w województwach lubelskim i mazowieckim (łącznie ponad 800 umów). Jak dotąd jedynym województwem, w którym nie ma projektów bezpośrednio związanych z innowacjami realizowanymi przez MŚP, jest kujawsko–pomorskie.

Ciekawym pozostaje fakt niskiego udziału działań z zakresu promocji eksportu wśród przedsiębiorstw w tym wśród MŚP. W ramach tych działań można było uzyskać dofinansowanie na udział w targach międzynarodowych. Szersze możliwości działania na rzecz nawiązywania współpracy gospodarczej zagranicą, są realizowane w ramach ogólnopolskiego programu POIG.

5. Podsumowanie

Podmioty sektora MŚP ze względu na swoją liczbę oraz rolę w gospodarce stanowią ważny element polityki gospodarczej każdego kraju. Zarówno pośrednie jak i bezpośrednie narzędzia wsparcia tych podmiotów korzystnie wpływają na poprawę warunków ich funkcjonowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się, że zasadne jest prowadzenie polityki przedsiębiorczej na poziomie regionów, województw, albowiem to samorządy województw posiadają niezbędną wiedzę na temat lokalnych warunków gospodarowania i zasobów własnych regionu.

Analiza zapisów 16 RPO dotyczących wsparcia podmiotów MŚP pozwala wysnuć następujące wnioski:

- sektor MŚP jest istotnym elementem, a nawet zasobem regionu, w oparciu o który konstruowane są regionalne strategie konkurencyjności,
- programy regionalne różnią się między sobą w obszarze rodzajów działań dla MŚP będących docelową grupą beneficjentów, w niektórych zapisach nie ma działań dedykowanych tym podmiotom,
- przedsięwzięcia dofinansowane z RPO kierowane są podmiotów prowadzących różne rodzaje działalności, za cel stawiają sobie bowiem wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa, poprawę lub ugruntowanie jego pozycji na rynku,
- wsparcie jakie mogą otrzymać podmioty MŚP dotyczy głównie realizacji projektów inwestycyjnych, rozwojowych,
- domeną programów regionalnych są inwestycje w środki trwałe – zakup maszyn i urządzeń, natomiast projekty złożone, duże, o kompleksowym charakterze, realizowane są z programów krajowych – POIG,
- niewielki jest udział działań skierowanych do nowopowstających podmiotów, zapisy programowe niejako promują przedsiębiorstwa o ustalonej pozycji rynkowej, prowadzące działalność gospodarczą już jakiś czas,
- niewiele jest działań w zakresie rozwoju eksportu w MŚP, działania związane z rozwojem eksportu znajdują się niemal wyłącznie w programach ogólnopolskich – POIG,
- w ramach działań promowana jest współpraca między podmiotami gospodarczymi i tworzenie sieci współpracy, jak również wdrażanie innowacji w przedsiębiorstwach,
- programy te stały się głównym narzędziem prowadzonej polityki na rzecz przedsiębiorstw, w tym MŚP.

Na podstawie analizy podpisanych umów o dofinansowanie w latach 2007–2011 można uznać że:

- podmioty sektora MŚP stanowiły niemal połowę wszystkich beneficjentów programów regionalnych;

- zapisy programów miały przełożenie na liczbę beneficjentów pomocy unijnej, w regionach gdzie stworzono osobne działania na rzecz MŚP udział tych podmiotów był wyższy niż w pozostałych regionach;
- udział projektów związanych z rozwiązaniami innowacyjnymi był niewielki;
- około 10% wszystkich beneficjentów RPO uzyskała wsparcie na realizację więcej niż 1 projektu;
- regionalne zróżnicowanie poziomu dofinansowania nie miało znaczącego wpływu na decyzje o wyborze miejsca lokalizacji inwestycji;

Podsumowując trzeba zauważyć, że programy regionalne pełnią rolę wspomagającą politykę rozwoju sektora MŚP. Charakter działań i nastawienie na potrzeby inwestycyjne lokalnych przedsiębiorstw jest bardzo wyraźnie widoczne w zapisach programów. Należy podkreślić, że rezultaty tego programu będą widoczne w dłuższej perspektywie czasowej. Co jednak jest ważne, dzięki działaniom z RPO i częściowej refundacji kosztów, podmioty MŚP mogły zrealizować pewne inwestycje znacznie szybciej.

Literatura

- Jankiewicz S., 2004, Wspieranie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jako priorytet polityki gospodarczej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań ss. 127.
- Kubera P., 2006, Z badań nad percepcją pomocy inwestycyjnej Unii Europejskiej dla MŚP, W: J. Otto, R. Stanisławowski (red.), Szanse rozwoju polskiego sektora MŚP na jednolitym rynku europejskim. Wspieranie rozwoju MŚP na Jednolitym Rynku Europejskim, Tom 2, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź, s.34– 44.
- Przychodzka J., 2009, Wspieranie sektora MŚP w Unii Europejskiej i w Polsce, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa, ss.130.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, 2011, PARP, Warszawa, ss.142,
- Weber S., 2010, Wykorzystanie wiedzy w praktyce działalności gospodarczej jako źródło rozwoju gospodarki narodowej, W: J. Teczek, J. Czekaj (red.), Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy, Wyd. Biuro Projektu Nauka i Gospodarka, Kraków, s. 587– 606.
- Rozporządzenie Komisji nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu, Dz. Urz. UE L 214 z 9.08.2008.
- URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm (data dostępu: 28.11.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=7151> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://rpo.dolnyslask.pl/index.php?id=360> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.wrpo.wielkopolskie.pl/index.php/wrpo-informacje/wrpo-wersja-80119> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007– 2013,
URL:http://www.rpo.wzp.pl/rpo/regionalny_program_operacyjny/regionalny_program_operacyjny.htm (data dostępu: 20.09.2012).

- Lubuski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007– 2013,
URL: http://www.lrpo.lubuskie.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=80&Itemid=151 (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://dpr.pomorskie.eu/pl/aktualnosci> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmia i Mazury,
URL: http://www.rpo.warmia.mazury.pl/index.php?page=dzial&dzial_id=68 (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko– Pomorskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.mojregion.eu/regionalny-program-operacyjny-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego/o-programie.html> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007– 2013,
URL: http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/rpo/rpo/strona_glowna/dokumenty_iz_rpo_wl/dokumenty_rpowl (data dostępu: 20.09.2012).
- Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.malopolskie.pl/rozwojregionalny/rpoperacyjny/> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.rpo.podkarpackie.pl/84> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.rpo.lubelskie.pl/front/page/get/109/> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.rpo.mazovia.pl/content/o-programie-rpo-wm-2007-2013> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007– 2013,
URL: <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/dokumenty.html> (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007– 2013,
URL: http://www.rpo-swietokrzyskie.pl/pliki,49,Dokumenty_programowe.html (data dostępu: 20.09.2012).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007– 2013,
URL: http://rpo.slaskie.pl/?grupa=2&art1=1326462205&art=1130167451&id_m=138&kat=&katrodzic= (data dostępu: 20.09.2012).

Support for SMEs form the Regional Operational Programmes in Poland

Summary: The study rise up the role of the Regional Operational Programme in supporting SMEs. The RPO's documents and available data about the number of financing agreements signed from above programms were analyzed. Despite of significant differences between programmes priorities, it is worth noticing that the majority of polish regions have activities dedicated exclusively to SMEs. It provides SMEs role in the regional economy. The support for SMEs is focused on resources. It seems that support for micro, small and medium enterprises on the regional level is a good direction in regional policy and should be continue in the future.

Keywords: Regional Operational Programme, structural funds, SME.

mgr Sylwia Nizio
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Wrocławski
ul. Kuźnicza 49/55
50-138 Wrocław
e-mail: sylwia.zalugowicz@uni.wroc.pl

Piotr Rosik

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk

Efektywna polityka regionalna w kontekście zmian dostępności drogowej w Polsce

Streszczenie: Artykuł powstał na podstawie wyników projektu "Monitoring spójności terytorialnej gmin w skali krajowej i międzynarodowej w latach 1995–2030 (w tym monitoring zmian dostępności w latach 2004–2006 i 2007–2015 oraz według zapisów KPZK 2030)". Głównym wnioskiem jest to, że z punktu widzenia zmian dostępności okres 1995-2030 można podzielić na dwa podokresy 1995-2015 i 2015-2030. W pierwszym okresie nierówności regionalne w dostępności wzrosły ze względu na realizację ważnych dróg ekspresowych i autostrad w Polsce centralnej i południowej. Wyjątkiem jest okres 2005-2010, kiedy nastąpiło zmniejszenie nierówności w wyniku realizacji inwestycji drogowych w gorzej dostępnych regionach północnej Polski. Ponadto w latach 1995-2005 zmiany demograficzne miały silny wpływ na wartości wskaźnika dostępności. W drugim analizowanym okresie (lata 2015-2030) planowane inwestycje w Polsce wschodniej doprowadzą do konwergencji dostępnościowej, czyli zmniejszania się międzyregionalnych różnic w dostępności.

Słowa kluczowe: dostępność potencjałowa, infrastruktura drogowa, spójność terytorialna, polityka przestrzenna, polityka transportowa.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem badania w niniejszym artykule jest sieć drogowa, zmiany na tejże sieci (budowa i modernizacja dróg skutkująca wydłużeniem sieci autostrad i dróg ekspresowych) oraz efekty tych zmian w postaci wzrostu dostępności polskiej przestrzeni. Celem głównym jest stworzenie podstaw metodologicznych dla kompleksowego monitoringu przestrzeni Polski oraz jej spójności terytorialnej w długiej perspektywie czasowej, która w niniejszym opracowaniu, wraz z prognozą zmian dostępności, wynosi 35 lat (1995–2030). W artykule pokazano symulacje zmian dostępności drogowej w latach 1995–2015 (przy założeniu ukończenia budowanych

aktualnie odcinków) oraz prognozę zmian dostępności drogowej w latach 2015–2030 (przy założeniu realizacji inwestycji zapisanych w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju KPZK 2030*). W analizie wykorzystano badanie konwergencji *beta* i *sigma*. We wnioskach wskazano na błędy w prowadzeniu dotychczasowej polityki regionalnej i transportowej w kontekście m.in. braku inwestycji położonych centralnie w pierwszym okresie rozbudowy infrastruktury transportowej oraz braku priorytetyzacji i etapowania inwestycji na sieci dróg ekspresowych i autostrad.

Artykuł w dużym stopniu złożony jest z wybranych fragmentów raportu p.t. *Monitoring spójności terytorialnej gmin w skali krajowej i międzynarodowej w latach 1995–2030* (w tym monitoring zmian dostępności w latach 2004–2006 i 2007–2015 oraz według zapisów KPZK 2030) wykonanego w ramach *V Konkursu Dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* w 2012 r. (Rosik i in. 2012).

2. Metodologia badawcza

W dotychczasowym ujęciu (Rosik i in. 2011; Rosik 2012) dostępność transportowa była w znacznym stopniu ujmowana w sposób statyczny – analiza dotyczyła konkretnego roku, w którym przeprowadzano badanie. Ujęcie dynamiczne wykorzystywano natomiast w ewaluacjach *ex-post* oraz *ex-ante*, głównie w kontekście symulacji zmian dostępności w wyniku realizacji pojedynczych odcinków sieci (przede wszystkim odcinków autostrad i dróg ekspresowych) (*Ocena wpływu...* 2010; Komornicki i in. 2010; Rosik i in. 2011).

Podstawą metodologiczną do dynamicznej analizy zmian dostępności drogowej jest wskaźnik tzw. dostępności potencjałowej, rozwijany w IGiPZ PAN od kilku lat, również w ramach autorskiej aplikacji komputerowej OGAM (*Open Graph Accessibility Model*) (Komornicki i in. 2010; Rosik i in. 2011; Rosik 2012). Jest to zatem kontynuacja prac nad narzędziem ewaluacyjno-badawczym dostępności transportowej gmin. Ocena zmian spójności terytorialnej Polski i drogowej dostępności gmin stała się możliwa dzięki wykorzystaniu aplikacji komputerowej OGAM (aplikacja skonstruowana w ramach IV konkursu dotacji MRR; Rosik i in. 2011) oraz narzędzi GIS pozwalających na konstrukcję sieci drogowej, przypisanie prędkości poszczególnym odcinkom, a także wykonanie wizualizacji geograficznej.

Monitoring dostępności drogowej oznacza stałe, systematyczne badanie zmian dostępności w kontekście spójności i wyrównywania różnic międzyregionalnych. Dynamiczne ujęcie zjawiska dostępności umożliwia fakt zastosowania w badaniu tzw. modelu potencjału. Uzyskana za pomocą modelu potencjału tzw. droga dostępności potencjałowa jest scharakteryzowana wzorem (por. Rosik 2012):

$$A_i = POP_i f(t_{ii}) + \sum_j POP_j f(t_{ij}) + \sum_z POP_z f(t_{iz})$$

gdzie:

A_i – dostępność potencjałowa rejonu komunikacyjnego i ,

POP_i – liczba ludności w rejonie komunikacyjnym i ,

POP_j – liczba ludności w rejonie komunikacyjnym j położonym na terytorium Polski,

POP_z – liczba ludności w rejonie komunikacyjnym z leżącym poza terytorium Polski,

t_{ii} – czas podróży/przewozu wewnętrznej(go) w rejonie komunikacyjnym i ,

t_{ij} – czas podróży/przewozu między rejonami komunikacyjnymi i oraz j ,

t_{iz} – czas podróży/przewozu między rejonami komunikacyjnymi i oraz z .

Powyższy wzór opisuje ogólną dostępność potencjałową rejonów komunikacyjnych znajdujących się na obszarze Polski. Rejonami komunikacyjnymi w opracowaniu są gminy lub pary gmin (w przypadku, gdy siedzibą gminy wiejskiej i miejskiej jest ta sama miejscowość agregowano obie jednostki tworząc jeden rejon komunikacyjny), razem 2321 jednostek.

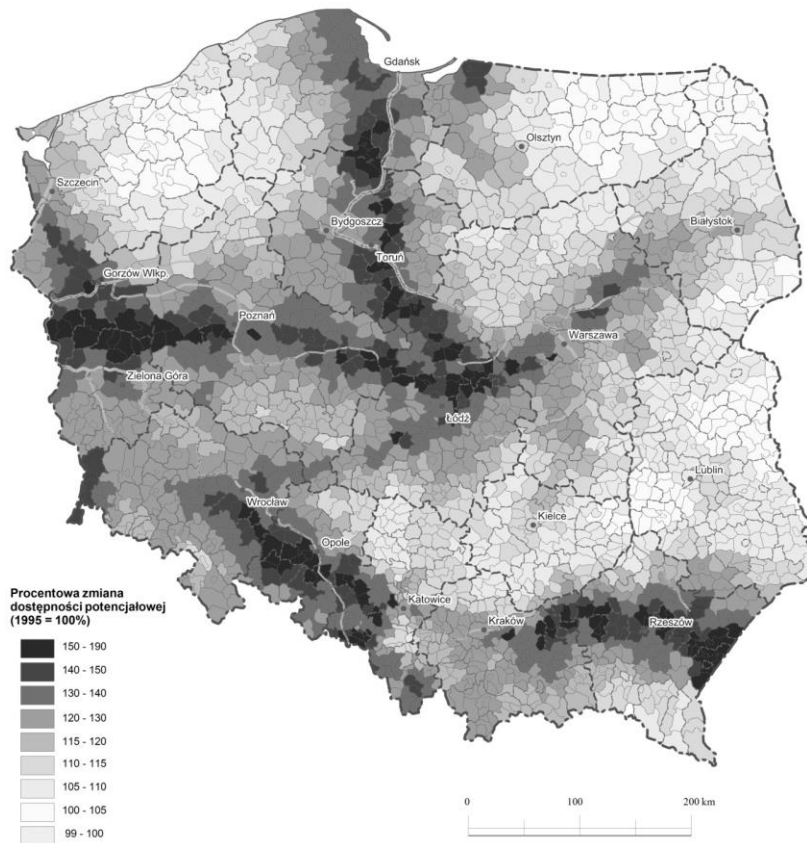
Na dostępność drogową rejonu komunikacyjnego składają się zatem trzy potencjały w postaci tzw. potencjału własnego, tj. $POP_i f(t_{ii})$, potencjału wewnętrznego, tj. $\sum_j POP_j f(t_{ij})$ oraz potencjału zewnętrznego, utożsamianego z potencjałem międzynarodowym (europejskim), tj. $\sum_z POP_z f(t_{iz})$.

W raporcie Rosik i in. 2012 analiza dostępności została wykonana również przy uwzględnieniu celów podróży poza granicami Polski (potencjał międzynarodowy). W niniejszym artykule, ze względu na ograniczoną objętość tekstu podjęto decyzję o uwzględnieniu jedynie zmian dostępności krajowej (wewnętrznej), tj. takiej, dla której zbiór źródeł i celów podróży jest ze sobą tożsamy (2321 rejonów komunikacyjnych). Wykorzystano dla funkcji $f(t_{ii})$ funkcję eksponentyjalną, gdzie wykładnik potęgi wynosi $\beta = 0,02$. Tym samym funkcja jest dosyć stroma (wysoka stromizna funkcji) i z tego względu dobrze obrazuje zmiany dostępności dla krótkich dystansów, np. codziennych dojazdów do pracy.

3. Analiza względnych i bezwzględnych zmian dostępności w latach 1995–2015

Łączny efekt zmian krajowej drogowej dostępności potencjałowej w latach 1995–2015 jest widoczny na ryc. 1. W przypadku jednej gminy (gmina Srokowo w powiecie kętrzyńskim w województwie warmińsko-mazurskim) utrata dostępności w wyniku procesów demograficznych (wyludnianie się gminy) jest wyższa niż wzrost dostępności następujący w wyniku rozbudowy infrastruktury drogowej. Z tego względu gmina ta jest jedyną w Polsce dla której sumaryczny efekt zmian dostępności jest ujemny. Dla pozostałych gmin w Polsce zmiany dostępności

w latach 1995–2015 są dodatnie i najwyższe wzdłuż ciągów autostradowych (głównie przy węzłach) oraz korytarza drogi ekspresowej S8 z Wrocławia przez Piotrków Trybunalski w kierunku Białegostoku. Pozytywne efekty wzrostu dostępności są wyraźnie widoczne również wzdłuż północnego odcinka drogi ekspresowej S3, oddanych do użytku odcinków drogi ekspresowej S7, a także na zachodnim odcinku granicy z obwodem kaliningradzkim, dzięki realizacji jednojezdniowej drogi ekspresowej S22. Dostępność bardzo nieznacznie (poniżej 5%) wzrosła na obszarze Pomorza Środkowego, w północnej części województwa lubelskiego oraz na Mazurach i Suwalszczyźnie.

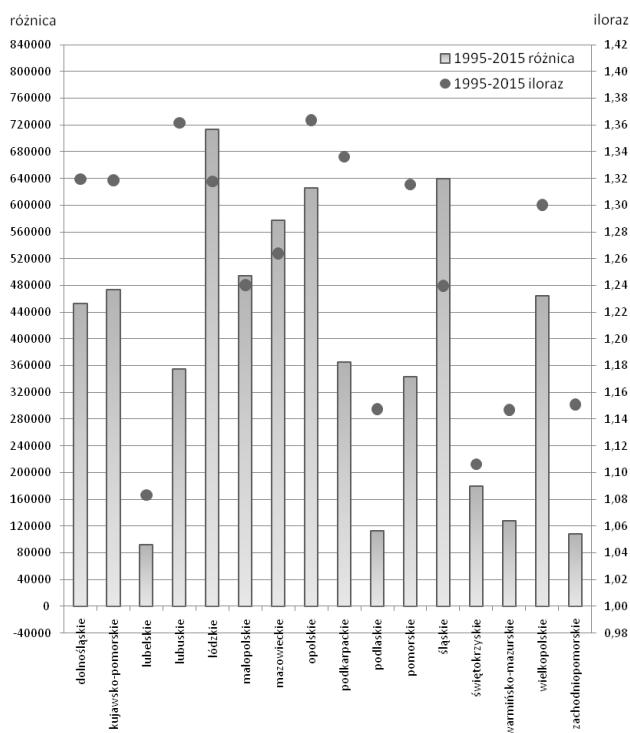


Ryc. 1. Zmiany względne krajowej dostępności drogowej w latach 1995–2015.
Źródło: opracowanie kartograficzne Stępniaik (za Rosik i in. 2012).

Na poziomie wojewódzkim zmiany względne (iloraz) i bezwzględne (różnica) dostępności w latach 1995–2015 w podróżach krótkich można przedstawić w formie wykresu. W ujęciu bezwzględnym największymi beneficjentami wzrostu dostępności są województwa łódzkie, śląskie, opolskie oraz w mniejszym stopniu

mazowieckie i małopolskie. Z kolei najmniej zyskały w ujęciu bezwzględnym województwa: lubelskie, podlaskie, zachodniopomorskie oraz warmińsko-mazurskie.

Warto zwrócić uwagę, że dla trzech peryferyjnych regionów: lubuskiego, podkarpackiego oraz pomorskiego odpowiednia prezentacja zjawiska (podanie wyników w formie względnej lub bezwzględnej) znacznie zmienia sytuację. Zmiany dostępności podane w ujęciu względnym w tych województwach są jednymi z najwyższych w kraju, a podane w wartościach bezwzględnych – zaledwie w połowie „stawki” (ryc. 2).

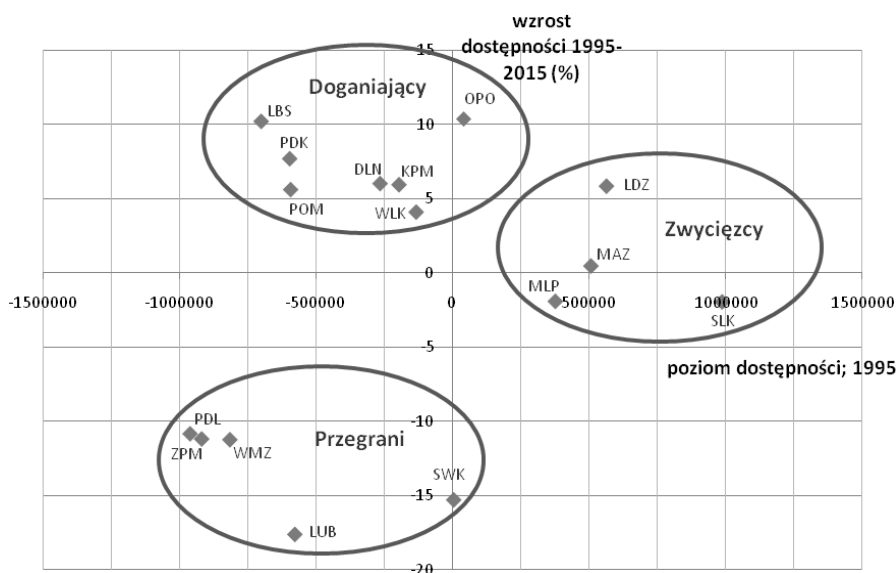


Ryc. 2. Zmiany względne (iloraz) i bezwzględne (różnica) krajowej dostępności drogowej w latach 1995–2015.
Źródło: opracowanie własne.

4. Analiza konwergencji dostępnościowej *beta* w latach 1995–2015

Jeżeli regiony gorzej dostępne charakteryzują się w badanym okresie wyższą stopą wzrostu dostępności niż regiony początkowo bardziej dostępne, wówczas zachodzi konwergencja dostępnościowa *beta*. W przypadku, gdy jest odwrotnie można mówić o wystąpieniu dywergencji dostępnościowej *beta*.

Na ryc. 3 przedstawiono dynamikę wzrostu dostępności w latach 1995–2015 (oś Y) oraz poziom dostępności w roku 1995 (oś X). W celu zobrazowania, które województwa w badanym okresie zostały „zwycięzcami” oraz „przegrany”, które „doganiały”, a które „traciły” pozycję, wyniki przedstawiono w ujęciu relatywnym. Punktem odniesienia były średnie wielkości dla Polski (średnia dla województw ważona liczbą ludności).



Oznaczenia: DLN – dolnośląskie, KPM – kujawsko-pomorskie, LUB – lubelskie, LBS – lubuskie, LDZ – łódzkie, MLP – małopolskie, MAZ – mazowieckie, OPO – opolskie, PDK – podkarpackie, PDL – podlaskie, POM – pomorskie, SLK – śląskie, SWK – świętokrzyskie, WMZ – warmińsko-mazurskie, WLK – wielkopolskie, ZPM – zachodniopomorskie

Ryc. 3. Proces konwergencji dostępnościowej β w latach 1995–2015
(ujęcie relatywne względem średniej ważonej krajowej).
Źródło: opracowanie własne.

Do „zwycięzców” dotychczasowego procesu inwestycyjnego można zaliczyć województwa śląskie, łódzkie, mazowieckie oraz małopolskie. W przypadku województw śląskiego i małopolskiego, regiony te co prawda nieznacznie tracą względem średniej, ale ich wyjściowy poziom dostępności (rok 1995) jest na tyle wysoki, by można je było zakwalifikować do kategorii „zwycięzców”. Tę interesującą sytuację w zbiorze „zwycięzców”, gdzie w województwach śląskim i małopolskim poprawa dostępności jest proporcjonalna do ogólnokrajowej, zaś w mazowieckim i szczególnie łódzkim jest zauważalnie wyższa, można podsumować stwierdzeniem, że w okresie transformacji, czynniki infrastrukturalne wpływały na przesunięcie się jednostek najlepiej dostępnych w kierunku północy kraju.

Bardzo ciekawa jest również grupa województw „przegranych”. Są to cztery województwa należące do tzw. Polski Wschodniej oraz województwo zachodnio-

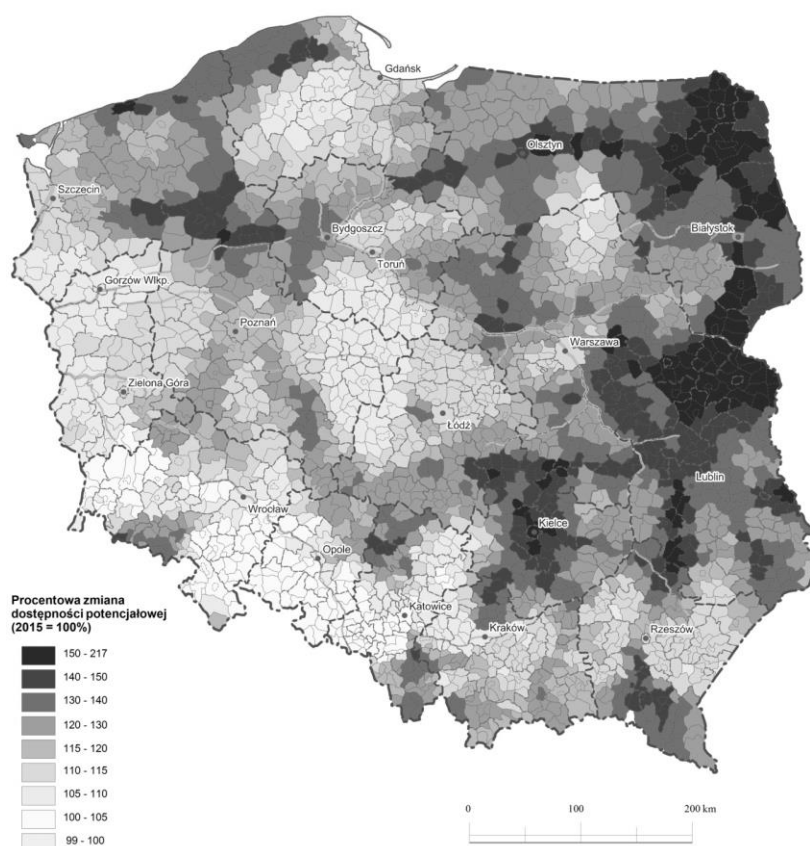
pomorskie. Regionem, który najbardziej tracił na dostępności stało się województwo lubelskie (jedyna większa inwestycja w postaci obwodnicy Lublina w ciągu drogi ekspresowej S17 Kurów–Piaski okazała się być niewystarczająca przy jednoczesnym ujemnym bilansie demograficznym tego regionu).

Z kolei województwo podkarpackie, głównie dzięki ukończeniu do 2015 r. autostrady A4 do granicy z Ukrainą, jako jedyne z województw Polski Wschodniej należy do grupy regionów „doganiających”. Natomiast wyróżniającym się województwem z grupy „doganiających” jest z pewnością opolskie, które szczególnie dużo zyskało w pierwszym analizowanym dziesięcioleciu, tj. w latach 1995–2005.

5. Analiza względnych i bezwzględnych zmian dostępności w latach 2015–2030

Odmienny obraz uzyskujemy analizując samą względną poprawę dostępności w efekcie inwestycji zapisanych w KPZK 2030 (2012) (względem stanu na rok 2015; ryc. 4). W tym wypadku widzimy wyraźnie, że nowy dokument nastawiony jest na realizację celów polityki regionalnej względem obszarów słabiej dostępnych (po roku 2015). Beneficjentami rozwoju sieci drogowej są przede wszystkim Polska Wschodnia (w tym województwo świętokrzyskie i duże fragmenty peryferyjnych części Mazowsza, a ponadto Pomorze Środkowe i całe prawie wybrzeże Bałtyku. Jednocześnie taki rozkład jest po części pochodną rozmieszczenia wcześniej ukończonych inwestycji, a także efektem niskiej bazy.

Obraz przestrzenny korzyści względnych ujawnia też efekty niektórych inwestycji zapisanych tylko w KPZK (nie uwzględnionych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z roku 2004). Ich zasięg jest często ograniczony terytorialnie, ale skala poprawy dostępności jest bardzo wysoka. Dotyczy np. takich miast jak Jelenia Góra (autostrada Kostomłoty–Bolków i droga ekspresowa Bolków–Jelenia Góra), Nowy Sącz (droga ekspresowa Kielce–Tarnów–Nowy Sącz), Śląsk Żywiecki (droga ekspresowa Kraków–Bielsko–Biała), Sanok i Bieszczady (droga ekspresowa Krosno–Sanok), a także wschodnia część Mazur (droga ekspresowa Olsztyn–Ełk). Na Mazowszu widoczny jest także efekt powstania dużej obwodnicy autostradowej, która wzmacnia zewnętrzną strefę regionu.

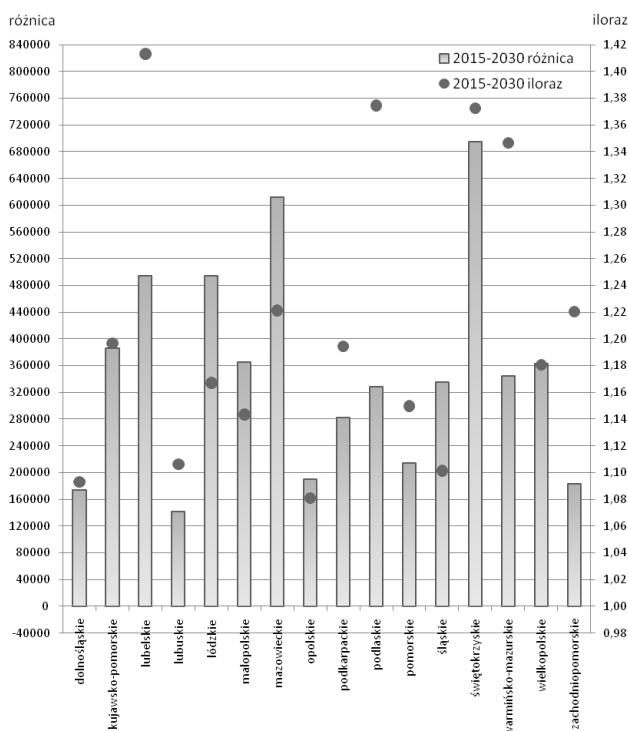


Ryc. 4. Zmiany względne krajowej dostępności drogowej w latach 2015–2030.

Źródło: opracowanie kartograficzne M. Stępiak (za Rosik i in. 2012).

W ujęciu wojewódzkim (ryc. 5) głównymi beneficjentami dalszego rozwoju sieci drogowej będą województwa Polski wschodniej (w pierwszej kolejności lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). Jest to po części efektem niskiej bazy wyjściowej (pomijanie w programach inwestycyjnych poprzednich okresów programowania), ale jednocześnie stanowi także wyraźne potwierdzenie celów KPZK 2030 w zakresie poprawy spójności wewnętrznej (rozumianej zarówno jako spójność infrastrukturalna, jak też jako wyrównywanie szans rozwojowych różnych części kraju). Istotnym beneficjentem realizacji KPZK 2030 jest również województwo mazowieckie, co także po części wynika z efektu bazy (słabo dostępna północno-wschodnia część województwa), a ponadto z zakładanej realizacji obwodnicy autostradowej oraz autostrady A2 do Terespoła i brakujących tras wlotowych do stolicy. W naturalny sposób relatywne efekty są mniejsze w regionach, w których duże elementy sieci powstaną do roku 2015 (np. dolnośląskie, lubuskie, opolskie). Na tym tle stosunkowo znaczna dalsza poprawa wartości wskaźnika do-

stępności drogowej wystąpi w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, co trzeba wiązać z zakładaną budową drogi ekspresowej S10 (Płońsk–Bydgoszcz–Szczecin) oraz S11 (Koszalin–Poznań–Katowice).

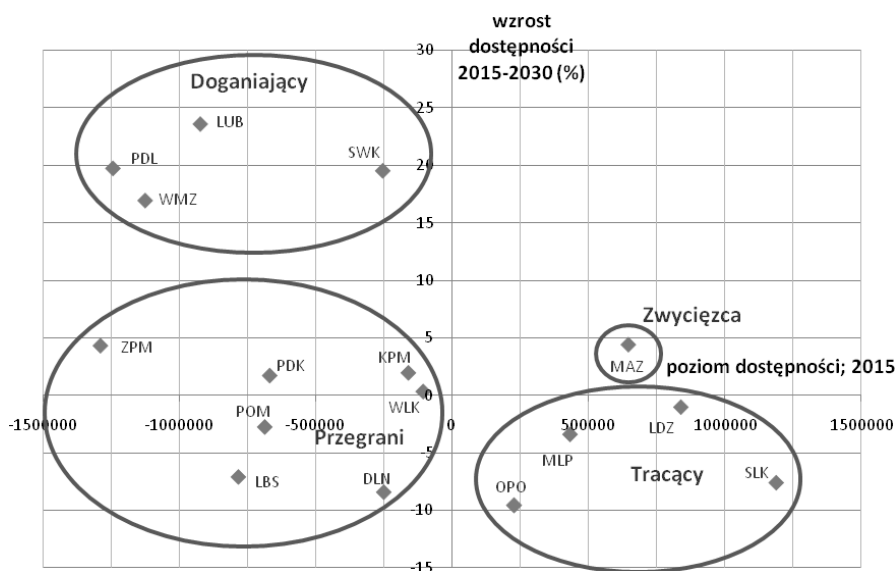


Ryc. 5. Zmiany względne (iloraz) i bezwzględne (różnica) krajowej dostępności drogowej w latach 2015–2030.
Źródło: opracowanie własne.

6. Analiza konwergencji dostępnościowej *beta* w latach 2015–2030

Analiza konwergencji dostępnościowej *beta* potwierdza, iż samodzielnym „zwycięzcą” rozwoju infrastruktury transportowej w latach 2015–2030 (ryc. 6) jest województwo mazowieckie, którego pozycja jest w roku 2015 relatywnie słabsza niż łódzkiego i śląskiego, ale tempo poprawy dostępności jest w tym okresie zdecydowanie wyższe. „Doganiającymi” są województwa Polski Wschodniej (z wyjątkiem podkarpackiego, gdzie wielkość wskaźnika zmieniła się znacząco już przed rokiem 2015). Uzyskany obraz potwierdza, że realizacja celów KPZK służy celom polityki regionalnej w zakresie zwiększenia szeroko rozumianej spójności terytorialnej Polski Wschodniej oraz wzmocnienia powiązań stolicy z pozostałymi centrami regionalnymi. Do największych „przegranych” należą województwa lubuskie

i dolnośląskie, a wśród „tracących” największy spadek (w relacji do średniego wzrostu) obserwuje się w województwie opolskim. Warto jednak zaznaczyć, że wyżej wymienione województwa bardzo mocno zwiększyły swoją dostępność do 2015 roku i w związku z tym dalsza rozbudowa sieci drogowej (ponad podstawową sieć dróg szybkiego ruchu zapisaną w KPZK 2030) nie miałyby tam większego sensu.



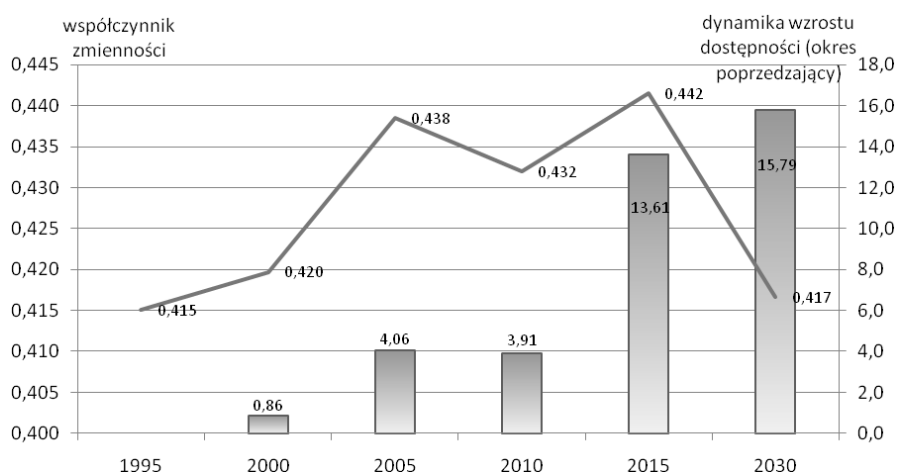
Oznaczenia: DLN – dolnośląskie, KPM – kujawsko-pomorskie, LUB – lubelskie, LBS – lubuskie, LDZ – łódzkie, MLP – małopolskie, MAZ – mazowieckie, OPO – opolskie, PDK – podkarpackie, PDL – podlaskie, POM – pomorskie, SLK – śląskie, SWK – świętokrzyskie, WMZ – warmińsko-mazurskie, WLK – wielkopolskie, ZPM – zachodniopomorskie

Ryc. 6. Proces konwergencji dostępnościowej beta w latach 2015–2030
(ujęcie relatywne względem średniej ważonej krajowej).

Źródło: opracowanie własne.

7. Analiza konwergencji dostępnościowej *sigma* w latach 1995–2030

Proces spójności przestrzennej można również opisać za pomocą tzw. współczynnika zmienności wskaźnika dostępności, który otrzymuje się przez podzielenie odchylenia standardowego wartości wskaźnika dostępności w gminach (lub raczej w 2321 rejonach komunikacyjnych) przez średnią wartość wskaźnika w danym roku. Jeżeli w danym okresie wartość współczynnika zmienności maleje, oznacza to, że nastąpił postęp w tzw. konwergencji dostępnościowej *sigma* (σ) i można mówić o zmniejszeniu różnic w dostępności drogowej krajowej między gminami w Polsce (ryc. 7).



Ryc. 7. Konwergencja dostępnościowa *sigma* (wartość współczynnika zmienności) a dynamika wzrostu dostępności w latach 1995–2030.
Źródło: opracowanie własne.

W latach 1995–2005 współczynnik zmienności rósł co można tłumaczyć jako nasilenie procesu dywergencji dostępnościowej i zwiększania się dysproporcji w drogowej dostępności krajowej w podróżach krótkich. Charakterystyczne jest, że wzrost dysproporcji miał miejsce w okresie relatywnie powolnej rozbudowy infrastruktury dróg wyższych klas w Polsce (niska dynamika wzrostu dostępności). Dopiero inwestycje podjęte w latach 2005–2010 zahamowały proces zwiększania się różnic w dostępności (wartości współczynnika zmienności obniżyła się z 0,438 do 0,432). Gwałtowne przyspieszenie rozbudowy infrastruktury i poprawa dostępności w skali kraju o ponad 13% w latach 2010–2015 odbyła się kosztem ponownego zwiększenia międzyregionalnych różnic w dostępności. Dopiero dalsza rozbudowa sieci drogowej w latach 2015–2030, głównie na obszarach peryferyjnych i tych charakteryzujących się niskim poziomem dostępności będzie skutkować bardziej zrównoważonym wzrostem dostępności i powrotem do stanu zróżnicowania międzyregionalnego z początku lat dziewięćdziesiątych.

Można konkludować, że proces rozwoju sieci drogowej w Polsce (ale również w większości innych krajów rozbudowujących sieć drogową z niskiego poziomu) przebiega dwuetapowo. W pierwszym etapie ma miejsce rozbudowa sieci na obszarach charakteryzujących się największym natężeniem ruchu, najczęściej położonych w centrum badanego obszaru, który zgodnie z naturą modelu potencjału zazwyczaj posiada wyższą dostępność, ze względu na swoje centralne położenie. Tym samym w pierwszym etapie rozwoju sieci międzyregionalne nierówności w dostępności rosną. W Polsce kulminacja zróżnicowania międzyregionalnego ma miejsce dopiero w latach 2010–2015. Wynika to z tego, że priorytetowe inwestycje

(np. odcinek autostrady A2 Łódź–Warszawa), które powinny być realizowane w pierwszym terminie (w latach 90.) zostały odłożone w czasie. Ten błąd w realizacji etapów procesu inwestycyjnego skutkuje przedłużeniem się pierwszego etapu rozwoju infrastruktury, który zakończy się dopiero ok. 2015 roku.

Po 2015 roku rozpocznie się w Polsce, przy założeniu kontynuacji procesu inwestycyjnego i możliwości wykorzystania środków dostępnych w ramach perspektywy finansowania 2014–2020, drugi etap rozwoju infrastruktury drogowej. W drugim etapie charakterystyczne będzie powolne zmniejszanie dysproporcji regionalnych w dostępie do sieci drogowej. Zakładając optymistyczny rozwój wydarzeń w 2030 r. Polska będzie pokryta siecią dróg ekspresowych i autostrad łączących wszystkie ważniejsze miasta w kraju, zarówno te położone centralnie, jak i te zlokalizowane na obszarach peryferyjnych.

8. Podsumowanie

Jednym z ważniejszych wniosków merytorycznych jest ten, iż okres rozbudowy infrastruktury transportu w Polsce w latach 1995–2030 można podzielić na dwa podokresy. W pierwszym z nich, tj. w latach 1995–2015 w wyniku budowy pierwszych odcinków dróg ekspresowych i autostrad doszło do zwiększenia się różnic w dostępności polskiej przestrzeni. Oczywiście jest, że dostępność zwiększyła się we wszystkich gminach w Polsce. Jednak wzrost ten był nierównomierny, a najbardziej zyskiwały w latach 1995–2015 obszary najlepiej dostępnej Polski centralnej i południowej. Wyjątek stanowi okres 2005–2010, w którym w wyniku realizacji ważnych inwestycji w Polsce północnej dostępność obszarów peryferyjnych wzrastała szybciej niż regionów centralnych i następował postęp w tzw. *sigmie* konwergencji dostępnościowej, tzn. obszary gorzej dostępne szybciej polepszały swoją dostępność od obszarów centralnych. Warto dodać, że w początkowym okresie, tj. w latach 1995–2005 duże znaczenie dla zmian dostępności miał czynnik demograficzny (wyludnianie się obszarów kraju oraz szybki przyrost ludności w największych aglomeracjach, szczególnie w strefie podmiejskiej). Po 2005 r. zdecydowanie większe znaczenie nabrał czynnik infrastrukturalny (wzrost dostępności w wyniku inwestycji infrastrukturalnych), aczkolwiek dalsze procesy demograficzne wciąż mają wpływ na ostateczne rezultaty wskaźnika dostępności drogowej gmin.

Z kolei po roku 2015 w drugim etapie rozbudowy infrastruktury transportu będzie następować wyrównywanie się poziomu dostępności w Polsce. W wyniku budowy połączeń autostradowych i ekspresowych na obszarach peryferyjnych, w tym przede wszystkim na obszarze Polski wschodniej będzie następował postęp w konwergencji dostępnościowej i wzrośnie spójność przestrzeni Polski. Do 2030 roku, przy założeniu utrzymania tempa inwestycji infrastrukturalnych w kolejnych perspektywach finansowania, przede wszystkim w latach 2014–2020, zgodnie

z założeniami Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, dostępność obszarów peryferyjnych znacząco wzrośnie i Polska będzie równomiernie pokryta siecią dróg szybkiego ruchu.

Reasumując, w krajach znajdujących się we wczesnym stadium rozwoju infrastruktury, w pierwszym etapie dochodzi do szybkiego wzrostu nierówności regionalnych w zakresie dostępności transportowej. Jest to wynikiem realizacji w pierwszej kolejności inwestycji łączących główne ośrodki kraju, na trasach charakteryzujących się największym natężeniem ruchu, przede wszystkim na trasach dojazdowych do największych aglomeracji kraju. Taka kolejność działań jest naturalna i pożądana. Można nawet powiedzieć, że w Polsce wzrost regionalnych nierówności w dostępności trwał zbyt długo dlatego, że dopiero w latach 2010–2015 realizuje się inwestycji w Polsce centralnej, takie jak np. budowa autostrady między Łodzią i Warszawą lub Toruniem a Łodzią. Tego typu inwestycje powinny być realizowane w pierwszym etapie rozbudowy infrastruktury, tak by jak najszybciej rozpocząć drugi etap wyrównywania nierówności regionalnych w dziedzinie dostępności. W Polsce drugi etap zwiększania spójności wewnętrznej rozpocznie się dopiero w okresie kolejnej perspektywy finansowania lat 2014–2020. Tak duże opóźnienie wyrównywania różnic w dostępności międzyregionalnej można uznać za pewną porażkę i brak efektywnej polityki transportowej, szczególnie z punktu widzenia mieszkańców obszarów peryferyjnych.

Literatura

- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., 2010, Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej, Biuletyn KPZK 241, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa
- KPZK 2030, 2012, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2012
- Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006), 2010, opracowanie dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, zespół badawczy IGiPZ PAN
- Rosik P., 2012, Dostępność lądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim, Prace Geograficzne, IGiPZ PAN, Warszawa, z. 233, 307 s.
- Rosik P., Pomianowski W., Stępnia M., Komornicki T., Śleszyński P., 2011, Narzędzie ewaluacyjno-badawcze dostępności transportowej gmin w podukładach wojewódzkich, Raport końcowy, IGiPZ PAN (materiał niedrukowany wykonany w ramach IV konkursu dotacji MRR).
- Rosik P., Stępnia M., Komornicki T., Pomianowski W., 2012, Monitoring spójności terytorialnej gmin w skali krajowej i międzynarodowej w latach 1995–2030 (w tym monitoring zmian dostępności w latach 2004–2006 i 2007–2015 oraz według zapisów KPZK 2030), Raport końcowy, IGiPZ PAN (materiał niedrukowany wykonany w ramach V konkursu dotacji MRR)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2004r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1134 z 2004r., z późn. zm.).

Effective regional Policy in the context of road accessibility changes in Poland

Summary: The paper is based on the results of the project: „Monitoring of territorial cohesion of gminas in the national and European context in the years of 1995–2030 (including monitoring of road accessibility changes in the years of 2004–2006 and 2007–2015 and in line with KPZK 2030)”. The main conclusion is that from the view of changes in accessibility the period of 1995–2030 can be divided into two subperiods 1995–2015 and 2015–2030. In the former period the regional potential accessibility inequalities increased due to the realization of the important express roads and motorways in central and southern Poland. The exception of the years of 2005–2010 when inequalities decreased was caused by some road investments in the northern Poland. In the years of 1995–2005 the population component (demographic changes) had a strong impact on accessibility result. In the latter period (2015–2030) the planned investments in the Eastern Poland will lead to the accessibility convergence.

Keywords: potential accessibility, road infrastructure, territorial cohesion, spatial policy, transportation policy.

dr Piotr Rosik
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
Polska Akademia Nauk
ul. Twarda 51/55
00–818 Warszawa
e-mail: rosik@twarda.pan.pl

Anna Golejewska
Damian Gajda
Uniwersytet Gdański

Analiza potencjału konkurencyjnego polskich regionów

Streszczenie: Celem analizy było porównanie zdolności konkurencyjnej regionów w Polsce (poziom NUTS–2) w latach 2001–2010 oraz określenie grup regionów najbardziej zbliżonych pod względem analizowanych cech. Zastosowano dwie klasyczne metody analizy skupień: hierarchiczną metodę Warda oraz niehierarchiczną metodę k–średnich. Wyniki potwierdziły duże zróżnicowanie potencjału konkurencyjnego polskich województw i jego zmiany w czasie oraz brak jednoznacznego wpływu przyjętych determinant na pozycje konkurencyjne poszczególnych województw.

Słowa kluczowe: konkurencyjność regionalna, Polska, analiza skupień.

1. Konkurencyjność regionalna i jej determinanty: aspekt teoretyczny¹

Pojęcie konkurencyjności zastosować można praktycznie do każdego poziomu agregacji gospodarczej: przedsiębiorstwa, branży, regionu, czy całej gospodarki narodowej. W kategoriach ekonomicznych najprościej określić ją można jako zdolność do osiągania sukcesu w rywalizacji gospodarczej. Według Dunninga (Dunning i in. 1998) konkurencyjność oznacza „możliwość porównania sytuacji gospodarczej wybranych jednostek bez wyjaśnienia przyczyn różnic występujących między nimi”. Stosując tę definicję, najczęściej analizowanym wskaźnikiem konkurencyjności jest PKB *per capita*. Porter (2000) utożsamia konkurencyjność z produktywnością. Według autora „produktywność jest podstawową determinantą

¹ W rozdziale 1 wykorzystano fragmenty tekstu opublikowanego w: Golejewska A., 2012a. Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej. Wybrane aspekty konkurencyjności regionów Grupy Wyszehradzkiej. (w:) A. Zielińska–Głębocka, K. Gawlikowska–Hueckel (red.), Konkurencyjność międzynarodowa i regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej: Polski, Węgier, Czech i Słowacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 187–236.

dochodów mieszkańców i standardu życia w długim okresie”. Krugman (1996) dowodzi, że „narody rywalizują o udział w światowych rynkach w taki sam sposób jak przedsiębiorstwa” i „jeśli jednemu z nich nie uda się osiągnąć poziomu produktywności, czy technologii drugiego znajdzie się w podobnej sytuacji jak przedsiębiorstwo, które nie potrafi dorównać swoim rywalom w zakresie kosztów, czy jakości oferowanych przez nich produktów”.

Istnieją liczne definicje konkurencyjności miejsca/terytorium (ang. *place/territorial competitiveness*), jednak brak jest w tej materii wyraźnego konsensusu (Steinle, 1992; Cheshire, Gordon 1995; Duffy 1995; Storper 1995, 1997; Begg 1999, 2002; Porter 2000, 2001, 2003; Camagni 2003; Krugman 2003; Gardiner, Martin, Tyler 2004; Kitson i in. 2004; Bristow 2005, cyt. za Martin 2005). Ciekawe i szerokie ujęcie konkurencyjności regionalnej zostało zaproponowane przez Meyera-Stamera’a (2008, s. 3). Według autora oznacza ona „zdolność poziomu lokalnego lub regionalnego do generowania wysokich i rosnących dochodów oraz wzrostu środków utrzymania jego mieszkańców.” Przytoczona definicja podkreśla silny związek między konkurencyjnością a dobrobytem i definiuje region konkurencyjny nie tylko przez pryzmat czynników związanych z produkcją, ale również w odniesieniu do całościowej sytuacji gospodarczej i istotnego jej elementu tj. trwałego i rosnącego poziomu dobrobytu. Ogólnie rzecz biorąc, w podejściu do pojęcia konkurencyjności regionalnej zaobserwować można dwa kierunki. W pierwszym z nich konkurencyjność regionalna rozpatrywana jest jako suma konkurencyjności firm zlokalizowanych w regionie (konkurencyjność mikroekonomiczna), w drugim jako wtórna, makroekonomiczna konkurencyjność. Wyróżniamy trzy podstawowe typy definicji konkurencyjności: wynikową, czynnikową i najbardziej kompleksową czynnikowo–wynikową (Bieńkowski 2008). Pierwszy typ odnosi się do rezultatów osiąganych przez daną gospodarkę, skupiając się na ocenie osiągniętej przez nią pozycji konkurencyjnej. Wadą tej definicji jest koncentracja na wynikach gospodarczych, z pominięciem ich przyczyn. W przypadku drugiego typu definicji, ocenie podlega potencjał konkurencyjny (zdolność konkurencyjna). Takie podejście do problematyki konkurencyjności oznacza analizę zjawisk ekonomicznych decydujących o sukcesie gospodarczym państwa czy regionu, umożliwiając tym samym ocenę czynników, które decydują o ich przyszłej pozycji konkurencyjnej. Należy pamiętać o tym, że zastosowanie tego podejścia bez uzupełnienia go o ocenę osiągniętej pozycji konkurencyjnej może prowadzić do przyjęcia błędnych założeń co do zestawu determinant konkurencyjności, gdyż ten zmienia się wraz z osiąganą przez daną gospodarkę pozycją konkurencyjną (Radło 2008). Ostatni typ łączy w sobie oba wymienione wyżej podejścia.

Zjawisko konkurencyjności i czynników determinujących jej zmiany stanowi przedmiot zainteresowania wielu teorii, od klasycznej i neoklasycznej po nową teorię wzrostu, czy nową teorię handlu. Jako uzupełnienie makroekonomicznego podejścia mogą posłużyć również teorie z pogranicza mikroekonomii i socjologii.

Mowa tu przede wszystkim o teorii wzrostu obszarów zurbanizowanych (*urban growth theory*), nowej ekonomii instytucjonalnej, ekonomii strategii biznesu (*business strategy economics*, Shatz, Venables 2002; teoria klastrów Portera), czy ewolucyjnej ekonomii Schumpetera. We wszystkich z przedstawionych teorii brakuje jednego, bardzo istotnego z punktu widzenia regionów elementu, mianowicie wymiaru terytorialnego (przestrzennego). Jest on obecny w geografii ekonomicznej obejmującej trzy nurty: właściwą geografie ekonomiczną, ekonomię regionalną i nową geografie ekonomiczną (Krugman 1991; Baldwin i in. 2003; Harris 2008). Z uwagi na fakt, że geografia ekonomiczna długo nie była kojarzona z pojęciem rozwoju regionalnego, a przedmiotem jej analiz nie była ściśle konkurencyjność, przewaga konkurencyjna, ani nawet produktywność, obszar jej badań „rozlał się na sąsiednie dyscypliny”.

Brak jednej koncepcji teoretycznej, która wyjaśniłaby w całości złożoność pojęcia konkurencyjności regionalnej skutkuje brakiem konsensusu w zakresie jej determinant oraz interakcji czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W krótkim okresie o konkurencyjności decydują takie czynniki jak: struktura gospodarki, specjalizacja sektorowa, jakość i gęstość infrastruktury oraz pozostałe czynniki wpływające na efektywność kraju/regionu. W długim okresie jej poziom zależy od zdolności do utrzymania zmian czynników generujących wzrost produktywności tj. technologii, zasobów ludzkich, nakładów na prace badawcze oraz struktury gospodarki (Huggins, Izushi 2008). Obecnie, konkurencyjność w coraz większym stopniu warunkowana jest poziomem kreatywności oraz tworzeniem, cyrkulacją i absorpcją wiedzy. Nie powinna być oceniana wyłącznie na podstawie skumulowanego bogactwa. Według Huggins’a (2008) oznacza ona „zdolność wykorzystania indywidualnych, specyficznych i wartościowych zasobów, które trudno jest imitować konkurentom”

Względność pojęcia konkurencyjności oznacza potrzebę porównywania regionów, ich ciągłego monitoringu i poszukiwania najlepszej praktyki. W konsekwencji, wzrasta liczba badań i wskaźników wykorzystywanych do typowania „zwycięzców”. Szczegółowe zestawienie czynników wzrostu gospodarczego oraz przegląd źródeł literatury prezentuje Nijkamp (2011, s. 65–66). Do determinant wzrostu należą między innymi: lokalizacja geograficzna, zasoby naturalne, stopień otwartości rynku, jakość kapitału ludzkiego, infrastruktura, zagraniczne inwestycje bezpośrednie, instytucje formalne i nieformalne, warunki demograficzne, dopasowanie popytu i podaży czynnika pracy oraz innowacje. Podobnie jak w przypadku wskaźników konkurencyjności krajów, podejmowane są również próby tworzenia zagregowanych wskaźników konkurencyjności regionalnej (Huggins 2003). Szczegółowy przegląd prawie pięćdziesięciu analiz konkurencyjności regionalnej i wykorzystanych w nich mierników prezentuje Berger (2010). Uwagę zwraca, wysoka, przeciętna liczba wskaźników konkurencyjności wykorzystywanych w jednej analizie – niemal 40, przy rozpiętości od 3 do 246. W niniejszym opracowaniu analizą

objęto wybrane determinanty konkurencyjności, wykorzystane do budowy indeksu konkurencyjności regionalnej *EU Regional Competitiveness Index 2010* (Annoni, Kozovska 2010; Dijkstra i in. 2011). Konkurencyjność regionu, według jego autorów, powinna być rozpatrywana zarówno przez pryzmat firm (zgodnie z definicją Światowego Forum Gospodarczego), jak i jego mieszkańców (zgodnie z definicją Meyer–Stamer’a). Oznacza ona „zdolność do zapewnienia atrakcyjnych i zrównoważonych warunków (do życia i pracy) dla firm i mieszkańców regionu”.

2. Analiza skupień

Celem analizy było porównanie zdolności konkurencyjnej regionów w Polsce oraz określenie grup regionów najbardziej zbliżonych pod względem analizowanych cech. Analizą objęto 16 regionów NUTS 2 w latach 2001–2010. Badanie przeprowadzone zostało w oparciu o dane pochodzące z Eurostatu i GUS-u (*Bank Danych Lokalnych*). Zastosowano dwie klasyczne metody analizy skupień. Wyniki aglomeracji z wykorzystaniem metody Warda i kwadratowej odległości euklidesowej porównano z rezultatami niehierarchicznego grupowania metodą k–średnich. Metoda Warda uważana jest za bardzo skuteczną w zakresie tworzenia homogenicznych skupień (Grabiński 2003, s.110). Skupienia łączą się tak, aby wariancja wewnątrzgrupowa była jak najmniejsza. Jej charakterystyczną cechą jest generowanie skupień o podobnej liczebności (Balicki 2009, s.278). Zaletą metody k–średnich jest z kolei tworzenie liczby k skupień najbardziej między sobą zróżnicowanych (Strahl 1998, s. 81).

W analizie skupień wykorzystano siedem wskaźników. Poziom innowacyjności regionów oceniony został na podstawie: wysokości wydatków na działalność badawczo-rozwojową wyrażonej jako proc. PKB, ilości zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego przypadających na milion mieszkańców oraz udziału zasobów ludzkich, tzw. rdzenia (*core*) wyrażonego jako procent aktywnej populacji. Ostatni wskaźnik (HR rdzeń) obejmuje osoby wykształcone w szeroko pojętej nauce i technologiach i jednocześnie pracujące w zawodzie (OECD 1995). Kapitał ludzki wyrażono w postaci udziału ludności z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 25–64 lata oraz jej udziału w procesie kształcenia ustawicznego (*lifelong learning*). Do pozostałych wskaźników wykorzystanych w analizie należały: udział sektorów J i K (finanse i obsługa nieruchomości) w zatrudnieniu oraz stopa długookresowego bezrobocia (12 miesięcy i dłużej)².

Związek między innowacjami i produktywnością jest przedmiotem licznych analiz poświęconych tematyce wzrostu gospodarczego. Innowacje traktowane są

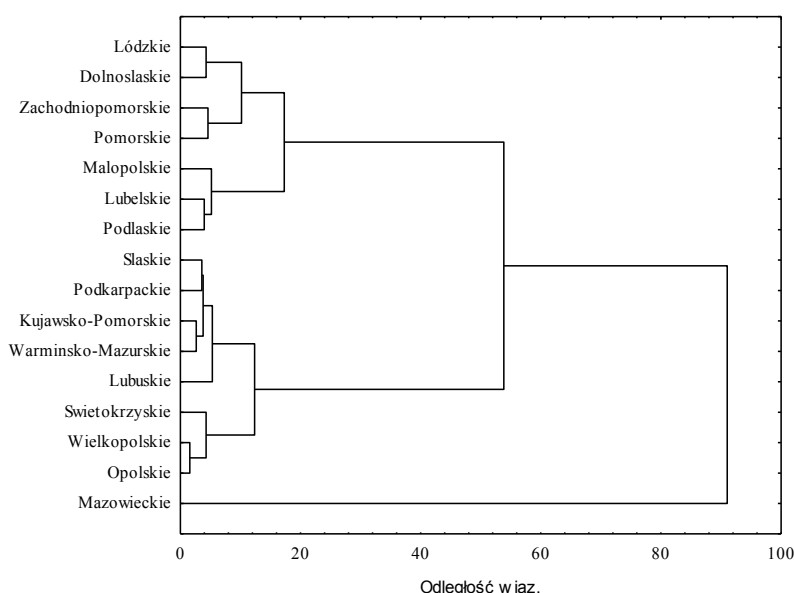
² Zgodnie z klasyfikacją NACE obowiązującą w 2001 roku. W przypadku 2010 roku zastosowano skumulowaną wartość sektorów odpowiadającą klasyfikacji z 2010 r. Dane pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS-u.

jako proces tworzenia, rozwoju i wykorzystania nowych pomysłów, metod oraz technologii. Wpływają one na poprawę konkurencyjności regionów na dwa sposoby. Po pierwsze, skutkują zmianami organizacyjnymi, metod produkcji oraz strategii marketingowych, czego efektem jest poprawa efektywności produkcji. Po drugie, wynikiem ich realizacji jest wprowadzenie na rynek nowych lub znacząco ulepszonych produktów (Golejewska 2012b). Kolejną istotną determinantą produktywności jest kapitał ludzki. Jego wartość i jakość muszą pozostawać na wysokim poziomie, tak aby procesy tworzenia i transferu wiedzy przebiegały bez zakłóceń. Na poziomie mikroekonomicznym, kapitał ludzki wpływa na poziom wynagrodzeń i dochodów, na poziomie makroekonomicznym – stymuluje produkcję, determinuje lokalizację działalności gospodarczej, warunkuje realizację procesów innowacyjnych i zdolności adaptacyjne technologii tworzonych i wykorzystywanych za granicą (Romer 1990). Do kolejnych ważnych czynników konkurencyjności regionalnej należy poziom zaawansowania biznesu, warunkujący jego produktywność i potencjalną zdolność reakcji na presję konkurencyjną. O jego wysokości świadczy między innymi specjalizacja w sektorach generujących wysoką wartość dodaną, do których należą sektory J i K. O konkurencyjności terytorium świadczy wreszcie efektywny i elastyczny rynek pracy. Powinien on prowadzić do skutecznej alokacji zasobów (Schwab, Porter 2007). Sprawnie działające rynki zapewniają przesunięcia pracowników z jednego typu działalności do drugiego szybko i po najmniejszych kosztach oraz skutkują fluktuacją płac bez powodowania zakłóceń społecznych (Schwab 2010). Występowanie problemów strukturalnych na rynku pracy ocenić można na podstawie stopy długookresowego bezrobocia.

Na podstawie wybranych zmiennych można zauważyć, że polskie województwa w badanym okresie zwiększyły swoją konkurencyjność czynnikową. Wartości poszczególnych zmiennych poprawiły się. We wszystkich województwach znacznie wzrosły wskaźniki związane z kapitałem ludzkim. Najwyższy wzrost dotyczył wskaźnika osób z wyższym wykształceniem. W latach 2001–2010 odnotowano znaczny spadek stopy długookresowego bezrobocia. O ile w roku 2001 zdarzały się województwa z dwucyfrowym poziomem bezrobocia, to w roku 2010 w żadnym z nich wskaźnik ten nie przekraczał 5 proc.. Bardzo dynamiczny wzrost zanotowano w udziale zasobów ludzkich (tzw. rdzenia). W roku 2001 w kilku najsłabszych województwach wskaźnik ten kształtował się na poziomie poniżej 8 proc., a najwyższy był w województwie mazowieckim (12 proc.). W roku 2010 wskaźnik wzrósł we wszystkich województwach, a w województwie mazowieckim osiągnął wartość 25 proc. W porównaniu do krajów wysokorozwiniętych w polskich regionach zbyt mało inwestuje się w naukę oraz nowe technologie. W większości województw wskaźniki te uległy poprawie. Również w przypadku udziału zatrudnionych w finansach i obsłudze nieruchomości dynamika wzrostu była niższa niż pozostałych wskaźników. Za główną przyczynę można uznać efekt kryzysu finansowego, począwszy od 2008 roku, w którym branże te ucierpiały najbardziej.

Pierwszą metodą wykorzystaną do grupowania regionów była aglomeracja z zastosowaniem metody Warda i kwadratowej odległości euklidesowej (Balicki 2009, s. 215). Na podstawie dendrogramu można zauważyć podobieństwa pomiędzy poszczególnymi województwami (por. ryc. 1). W 2001 roku, 16 polskich województw stworzyło trzy grupy, przy czym jedna z nich obejmowała tylko jedno województwo – stołeczne. Dwie pozostałe podzieliły się na dwie podgrupy. Po mazowieckim, drugą grupę tworzą województwa: łódzkie, zachodniopomorskie, dolnośląskie i pomorskie. W skład trzeciej wchodzi małopolskie, lubelskie i podlaskie. Do grupy czwartej należą: śląskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie. Ostatnią grupę tworzą województwa: świętokrzyskie, wielkopolskie i opolskie. W celu sprawdzenia stabilności otrzymanego podziału przeprowadzono grupowanie metodą niehierarchiczną. Zastosowano metodę k-średnich, w wyniku czego otrzymano podział na sześć grup województw, zaprezentowany w tab. 1. Wyniki metody k-średnich są zbliżone do rezultatów aglomeracji opartej na metodzie Warda, przy czym grupa 2 została podzielona na dwie podgrupy. Pierwsza, w skład której wchodzi województwo dolnośląskie oraz łódzkie, charakteryzuje się wyższym udziałem wydatków na badania i rozwój oraz wyższym bezrobociem długookresowym niż druga podgrupa składająca się z województwa pomorskiego oraz zachodniopomorskiego. Pozostałe wskaźniki konkurencyjności czynnikowej pozostają na zbliżonym poziomie. Ze względu na bliskość siebie tych czterech województw ostatecznie przyjęto podział na dwie podgrupy.

Na podstawie macierzy odległości pomiędzy centrami grup zauważono, że najbliższe województwa mazowieckiego znajdują się grupy 2 i 3. Natomiast grupy 4 i 5 są w miarę blisko siebie i jednocześnie daleko od regionu stołecznego.



Ryc. 1. Dendrogram województw w 2001 r., metoda Warda.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics), pakiet Statistica.

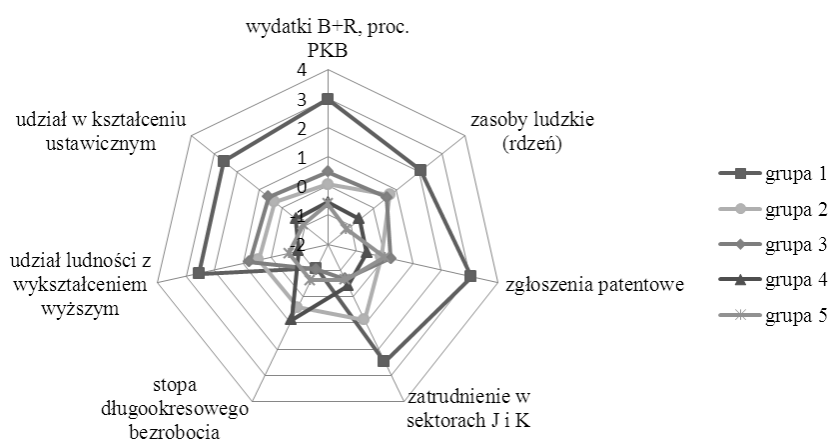
Tab. 1. Elementy poszczególnych skupień uzyskanych metodą k-średnich, 2001 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics), pakiet Statistica.

grupa	Województwa
I	Mazowieckie
II a,b	(a) Łódzkie, Dolnośląskie,
	(b) Zachodniopomorskie, Pomorskie
III	Małopolskie, Lubelskie, Podlaskie
IV	Śląskie, Podkarpackie, Lubuskie, Kujawsko-Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie
V	Świętokrzyskie, Wielkopolskie, Opolskie

Zgodnie z ryc. 2, najlepszą grupą w zakresie analizowanych zmiennych jest grupa pierwsza, tj. województwo mazowieckie. Wysoka konkurencyjność czynnikowa charakteryzuje również grupy 2 oraz 3. W przypadku grupy 3 uwagę zwracają: wysoki udział ludności z wyższym wykształceniem, duża liczba zgłoszeń patentowych oraz niska stopa długookresowego bezrobocia. Najwyższe (oprócz województwa mazowieckiego) wskaźniki udziału wydatków na badania i rozwój oraz osób z wyższym wykształceniem odnotowano w województwie małopolskim. Ponadto województwo to posiada bardzo niskie bezrobocie długookresowe, aczkolwiek liderem w tym zakresie pozostaje województwo lubelskie. Grupa 2 charakteryzuje się z kolei bardzo wysokim poziomem zawiązania biznesu i wysokim wskaźnikiem zasobów ludzkich, przy dość wysokiej stopie długookresowego bezrobocia. Na uwagę w grupie 2 zasługuje województwo dolnośląskie, które posiada wysokie wskaźniki konkurencyjności czynnikowej, przy zaskakująco wysokim, przekracza-

jącym 13 proc. bezrobociu długookresowym. Grupy 4 i 5 cechuje niski poziom konkurencyjności. Uwagę zwraca bardzo wysoki wskaźnik bezrobocia w grupie 4. W grupie tej ciekawym regionem jest województwo śląskie, które posiada jeden z niższych wskaźników bezrobocia długookresowego przy najniższym w kraju wskaźniku udziału osób z wyższym wykształceniem. Najslabszym województwem jest warmińsko–mazurskie, które wyróżnia najwyższy poziom bezrobocia w grupie. W ostatniej grupie na szczególną uwagę zasługuje województwo wielkopolskie, które cechuje bardzo niska stopa bezrobocia długookresowego, przy bardzo niskich wskaźnikach zasobów ludzkich oraz kapitału ludzkiego.

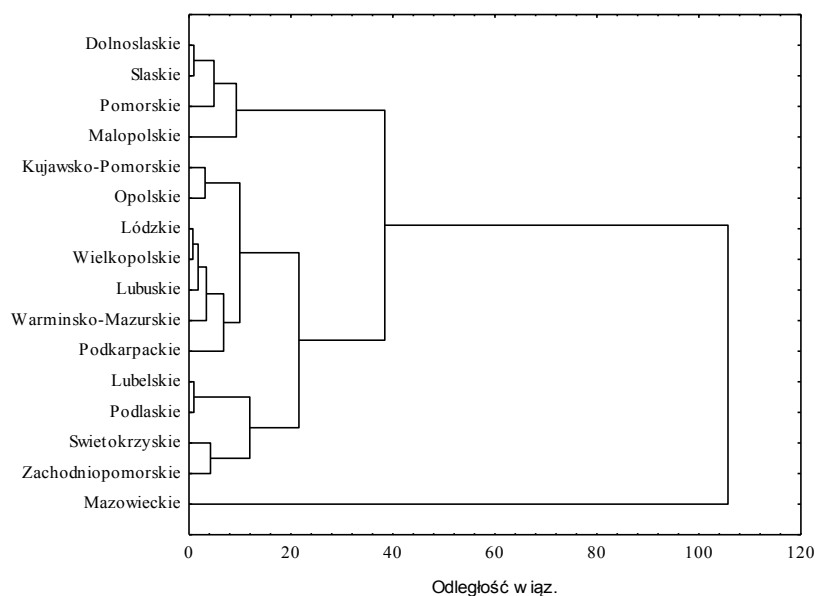


Ryc. 2. Wartości zmiennych dla środków ciężkości poszczególnych grup, 2001 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics).

Rezultaty analizy skupień dla roku 2010, otrzymane analogicznie, przy zastosowaniu metody Warda, prezentuje ryc. 3. Wyniki dla 2010 roku znacznie różnią się od rezultatów analizy w roku bazowym. Województwa stworzyły 4 grupy. Pierwszą z nich stanowi, podobnie jak w 2001 roku, województwo mazowieckie. Druga grupa składa się z województw: małopolskiego, dolnośląskiego, pomorskiego i śląskiego. Pozostałe dwie grupy są zbliżone do siebie i na podstawie dendrogramu można wysnuć przypuszczenie, że jest to jedna grupa składająca się z dwóch podgrup. Do pierwszej podgrupy należą województwo zachodniopomorskie, świętokrzyskie, podlaskie, oraz lubelskie, do drugiej zaliczają się wszystkie pozostałe województwa. Województwo wielkopolskie znalazło się w grupie 3 ponieważ wszystkie wskaźniki oprócz stopy bezrobocia i nakładów na działalność badawczo–rozwojową są tu na niskim poziomie (poniżej średniej).

W latach 2001–2010 jednostką zdecydowanie najbardziej odstającą (tzw. *outlier*) było województwo mazowieckie. W 2010 roku w miarę jednorodnego składu stanowiła grupa 2, charakteryzująca się wysokim potencjałem konkurencyjnym.

Najbardziej liczna grupa 3 jest również najbardziej zróżnicowana. Grupa ta charakteryzuje się umiarkowaną konkurencyjnością czynnikową. Na podstawie dendrogramu można zauważyć, że najbardziej podobne są do siebie województwa łódzkie i wielkopolskie oraz kujawsko-pomorskie i opolskie. W obu przypadkach największe różnice między regionami dotyczą udziału sektorów J i K w zatrudnieniu. Ostatnia grupa składa się z trzech województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz województwa zachodniopomorskiego, które cechuje najsłabsza, po województwie świętokrzyskim, sytuacja na rynku pracy.



Ryc. 3. Dendrogram województw, 2010 r., metoda Warda.

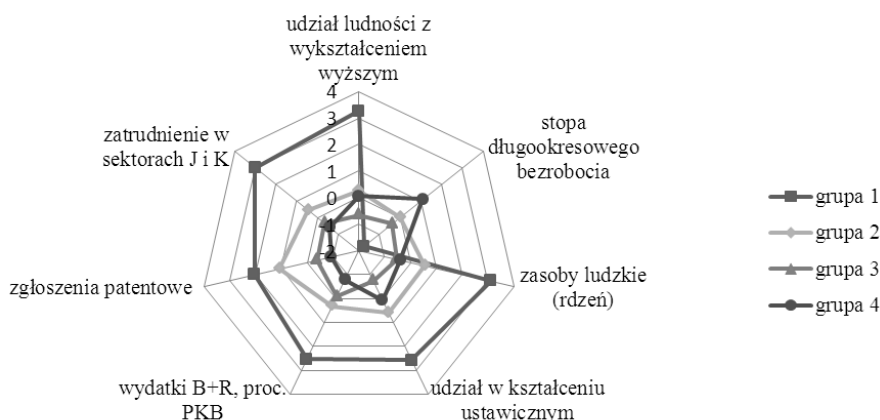
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics) i GUS, pakiet Statistica.

W celu bardziej dokładnej analizy, województw grupowanie metodą aglomeracji uzupełniono o metodę k-średnich. Uzyskano rezultaty identyczne z wynikami analizy opartej na metodzie Warda (por. tab. 2).

Tab. 2. Elementy poszczególnych skupień uzyskanych metodą k-średnich, 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics) i GUS, pakiet Statistica.

grupa	Województwa
I	Mazowieckie
II	Małopolskie, Śląskie, Dolnośląskie, Pomorskie
III	Podkarpackie, Lubuskie, Kujawsko-Pomorskie, Wielkopolskie, Opolskie, Warmińsko-Mazurskie, Łódzkie
IV	Lubelskie, Podlaskie, Świętokrzyskie, Zachodniopomorskie



Ryc. 4. Wartości zmiennych dla środków ciężkości poszczególnych grup, 2010 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (Regional Statistics) i GUS.

Na podstawie ryc. 4 można zauważyć, że również w 2010 roku najwyższy potencjał konkurencyjny charakteryzował województwo mazowieckie. Wysoki poziom konkurencyjności czynnikowej wykazała również grupa druga. Wyróżnia się tu województwo pomorskie, którego wskaźniki, takie jak: udział zasobów ludzkich, udział w kształceniu ustawicznym, zatrudnienie w sektorach J i K, czy stopa długookresowego bezrobocia były najlepsze, po województwie mazowieckim. Trzecia grupa charakteryzowała się niskim poziomem długookresowego bezrobocia i wskaźników kapitału ludzkiego oraz umiarkowanymi wydatkami na działalność badawczo-rozwojową. Ze względu na liczbę województw wchodzących w jej skład, grupa ta jest najbardziej zróżnicowana. Najniższy udział osób z wyższym wykształceniem oraz zasobów ludzkich (tzw. rdzenia) odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim. Z kolei województwo wielkopolskie oraz lubuskie uznać można za najlepsze w grupie, jednak słabsze od województw znajdujących się w grupie drugiej. Grupa czwarta wyróżniała się wysokimi wskaźnikami kapitału ludzkiego, przy bardzo wysokim poziomie bezrobocia i niskich pozostałych wskaźnikach. Niewątpliwie najsłabszym województwem w tej grupie jest świętokrzyskie, które cechuje najwyższa stopa długookresowego bezrobocia wśród analizowanych województw. Pozostałe województwa w tej grupie również charakteryzują się bardzo słabymi wskaźnikami konkurencyjności czynnikowej.

3. Podsumowanie

Polskie województwa cechuje duże zróżnicowanie w zakresie potencjału konkurencyjnego. Wspomniane różnice wynikają z ich przeszłości, położenia geograficznego, wielkości, zróżnicowanych reakcji na proces transformacji i odmiennych struktur gospodarczych. Analizując wyniki grupowania, można zau-

ważyć, że w 2001 roku najbliższej grupy lidera – województwa mazowieckiego były grupy 2 i 3 skupiające łącznie siedem województw. W 2010 roku były to cztery województwa: małopolskie, śląskie, dolnośląskie i pomorskie. Z kolei grupę województw o najniższym potencjale konkurencyjnym tworzyły w 2010 roku trzy województwa Polski Wschodniej: świętokrzyskie, podlaskie, lubelskie oraz zachodniopomorskie.

W analizowanym okresie do województw o najwyższej zdolności konkurencyjnej należały niezmiennie, poza regionem stołecznym, dwa województwa: dolnośląskie i pomorskie. Najniższy potencjał konkurencyjny charakteryzował z kolei województwo świętokrzyskie, które zarówno na początku jak i końcu badanego okresu znalazło się w ostatniej grupie. W 2010 roku swoją konkurencyjność czynnikową poprawiły między innymi województwa śląskie i małopolskie, które dołączyły do grupy wiceliderów. Zdolność konkurencyjną województw Polski Wschodniej cechowała stagnacja lub pogorszenie (lubelskie, podlaskie). Wyraźny spadek konkurencyjności czynnikowej odnotowano w przypadku województwa zachodniopomorskiego (spadek z drugiej do piątej grupy) oraz łódzkiego (spadek z drugiej do trzeciej grupy). Szczególną uwagę zwraca niska konkurencyjność czynnikowa województwa wielkopolskiego, które w 2010 roku znalazło się w grupie z województwami Polski Wschodniej.

W związku z przeprowadzoną analizą nasuwa się pytanie, czy potencjał konkurencyjny polskich województw przekłada się na ich przyszłą pozycję konkurencyjną. Odpowiedź brzmi, nie w każdym przypadku. Najważniejszym wnioskiem wynikającym z badania jest fakt, że wysoka wartość wyselekcjonowanych wskaźników konkurencyjności czynnikowej, które były w pewnej mierze wypadkowymi subiektywnego wyboru oraz dostępności danych, nie gwarantuje sukcesu gospodarczego wszystkich polskich regionów. Jako przykład może posłużyć województwo wielkopolskie, którego konkurencyjność wynikowa, oceniana na podstawie poziomu PKB *per capita* należy do najwyższych w Polsce (po mazowieckim, dolnośląskim i śląskim), a które pod względem konkurencyjności czynnikowej zostało w 2010 roku zakwalifikowane do jednej grupy w województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku zachodniopomorskiego, województwa o przeciętnym PKB *per capita*, które znalazło się w jednej grupie z lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim. Otrzymane rezultaty potwierdziły, że konieczne jest przeprowadzenie dodatkowych analiz, wykorzystujących inny zestaw determinant konkurencyjności, dostosowanych do specyfiki poszczególnych województw. Rozwiązanie mogą stanowić również studia przypadków. Nie powinno to jednak ujmować wartości tego badania jako oceny potencjału konkurencyjnego polskich województw.

Literatura

- Annoni P., Kozovska K., 2010. EU Regional Competitiveness Index 2010, European Commission, Joint Research Centre.
- Baldwin R., Forslid R., Martin R., Ottaviano G.I.P, Robert–Nicoud, F., 2003. Economic Geography and Public Policy, Princeton University Press, Princeton.
- Balicki A., 2009. Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowania społeczno–ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Berger T., 2010, An Overview and Analysis on Indices of Regional Competitiveness, Review of Economics & Finance, Academic Research Centre of Canada.
- Bieńkowski W., 2008. Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań, Prace i Materiały 284, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa.
- Dijkstra L., Annoni P., Kozovska K., 2011. A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings, Working Papers 2. Directorate–General for Regional Policy, European Union.
- Dunning J., Bannerman E., Lundan S. M., 1998. Competitiveness and Industrial Policy in Northern Ireland, Northern Ireland Research Council.
- Golejewska A., 2012a. Innowacyjność a konkurencyjność regionalna krajów Grupy Wyszehradzkiej w latach 1999–2008, W: Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), Wpływ innowacyjności na zmiany gospodarki w układach przestrzennych, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 20, w trakcie publikacji.
- Golejewska A., 2012b. Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej. Wybrane aspekty konkurencyjności regionów Grupy Wyszehradzkiej. W A. Zielińska–Głębocka, K. Gawlikowska–Hueckel (red.), Konkurencyjność międzynarodowa i regionalna państw Grupy Wyszehradzkiej: Polski, Węgier, Czech i Słowacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 187–236.
- Grabiński T., 2003. Analiza taksonomiczna krajów Europy w ujęciu regionalnym. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Harris R., 2008. Models of Regional Growth: Past, Present and Future, SERC Discussion Paper 2.
- Huggins R., Izushi, H., 2008. Benchmarking the Knowledge Competitiveness of the Globe's High Performing Regions: A Review of the World Knowledge Competitiveness Index, Competitiveness Review 18 (1/2), p. 70–86.
- Huggins R., 2003. Creating a UK competitiveness Index: regional and local benchmarking, Regional Studies 37(1), p. 89–96.
- Krugman P., 1996. Making sense of the competitiveness debate, Oxford Review of Economic Policy 12, p. 17–25.
- Krugman, P., 1991. Geography and Trade, Leuven University Press, Leuven.
- Martin R., 2005. Thinking About Regional Competitiveness: Critical Issues, URL:<http://www.intelligenceeastmidlands.org.uk/uploads/documents/89137/RonMartinpaper1.pdf>. (data dostępu: 10.05.2012).
- Meyer–Stamer J., 2008. Systemic Competitiveness and Local Economic Development, W S. Bodhanya (red.), Large Scale Systemic Change: Theories, Modelling and Practices, Duisburg.
- OECD, 1995. The measurement of scientific and technological activities. Manual on the measurement of human resources devoted to s&t "canberra manual", Paris.
- Porter M. E., 2000. Location, competition and economic development: local clusters in a global economy, Economic Development Quarterly 14, p. 15–34.
- Radło M. J., 2008. Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar. Instytut Gospodarki Światowej SGH, Warszawa.
- Romer P. M., 1990. Endogenous Technological Change, Journal of Political Economy 98, 5, część II, p. 71–102.
- Schwab K., 2010. The Global Competitiveness Report 2010–2011, World Economic Forum, Geneva.
- Schwab K., Porter, M. E., 2007. The Global Competitiveness Report 2007–2008, World Economic Forum, Geneva.
- Shatz H., Venables A., 2000. The Geography of International Investment, World Bank Working Paper 2338.

- Strahl D., 1998. Taksonomia struktur w badaniach regionalnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Van Hemert P., Nijkamp P., 2011. Critical Success Factors for a Knowledge-Based Economy: An Empirical Study into Background Factors of Economic Dynamism. W: Nijkamp P., Siedschlag J. (red.), Innovation, Growth and Competitiveness. Dynamic Regions in the Knowledge-Based World Economy, Springer Verlag Berlin Heidelberg.

Analysis of competitive potential of Polish regions

Summary: The aim of the analysis was to compare competitive ability of regions in Poland (NUTS-2 level) in 2001–2010 and to verify the existence of clusters. We applied two classical methods of cluster analysis: hierarchical Ward's method and non-hierarchical k-means clustering algorithm. The results confirmed substantial diversity of competitive potential of Polish regions and its changes in the analysed period, as well as ambiguous influence of chosen determinants on competitive positions of particular regions.

Keywords: regional competitiveness, Poland, cluster analysis.

dr Anna Golejewska
Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej, Uniwersytet Gdański
ul. Armii Krajowej 119/121
81-824 Sopot
e-mail: a.golejewska@ug.edu.pl

mgr Damian Gajda
Katedra Statystyki, Uniwersytet Gdański
ul. Armii Krajowej 101
81-824 Sopot
e-mail: dgajda@wzr.ug.edu.pl

Julia Gorzelany – Plesińska
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Analiza konkurencyjności regionu na przykładzie wybranych gmin powiatu krakowskiego

Streszczenie: W artykule została podjęta problematyka konkurencyjności regionalnej. Celem pracy była analiza i ocena konkurencyjności gmin powiatu krakowskiego (Michałowice, Mogilany i Myślenice). W pracy zastosowana została metoda analizy opisowo–logicznej oraz badanie kwestionariuszowe dot. analizy składników potencjału konkurencyjnego gmin. W konkluzji przeprowadzonych badań przedstawione zostały wnioski dotyczące konkurencyjności badanych gmin.

Słowa kluczowe: konkurencyjność regionalna, kluczowe czynniki sukcesu, profile konkurencyjności, formułowanie strategii.

1. Wstęp

W ostatnich latach w studiach regionalnych przedmiotem szczególnego zainteresowania stała się konkurencyjność regionów. Na wyraźne ożywienie w tej dziedzinie badań wyraźny wpływ wywiera orientacja nowej polityki regionalnej Unii Europejskiej, której głównym priorytetem jest podniesienie poziomu konkurencyjności regionów, ujmowanej jako siła napędowa rozwoju regionalnego.

Konkurencyjność oznacza umiejętność osiągania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej. Próby pomiaru tej cechy powinny, zatem iść w kierunku identyfikacji zmiennych, określających zdolność osiągania przez przedsiębiorstwo przewagi konkurencyjnej. W uproszczeniu można przyjąć, że konkurencyjność oznacza umiejętność działania i przetrwania w rywalizującym otoczeniu (Machaczka, 1999). Z istoty konkurowania wynika współzawodnictwo między, przynajmniej dwoma, rywalami dążącymi do realizacji swoich interesów poprzez wystawienie na rynku najkorzystniejszej oferty dla klienta (Matwiejczuk, Pawluczuk 2002). Według G. Hamela i C.K. Prahalada konkurencyjność rodzi się w luce, między pomysłowością a celami menadżerów; szuka nowych odkryć. Firmy starają się, aby jakość ich produktów była wysoka, ścigają się z czasem, chcą zająć pierwsze miejsce wśród

klientów. W diagnozie i specyficznych dolegliwościach konkurencyjności zawiera się konkluzja, że większość firm znajduje się w mało atrakcyjnych sektorach (Hamel, Prahalad, 1993). Konkurencyjność można określić jako właściwość, która określa zdolność przedsiębiorstwa do ciągłego kreowania tendencji rozwojowej, wzrostu produktywności oraz do skutecznego rozwijania rynków zbytu w warunkach nowych, lepszych i tańszych towarów oraz usług oferowanych przez konkurencję (Jelonek, 2003). M.J. Baker oraz S.J. Hart twierdzą, że konkurencyjność przedsiębiorstwa zależy od tego, w jakim stopniu czynniki związane z jego produktem zaspokajają kryteria popytu na poszczególnych rynkach w porównaniu do konkurentów.

2. Metodyczne aspekty budowania przewagi konkurencyjnej

Elementami strukturalnymi, a zarazem podsystemami „konkurencyjności”, poddawanych wpływom otoczenia ogólnego i wchodzącymi w interakcje z otoczeniem konkurencyjnym, są (Stankiewicz, 2002):

- potencjał konkurencyjności, którym jest ogół zasobów materialnych i niematerialnych, niezbędnych do tego, aby można było ono funkcjonować na rynkowej arenie konkurencji,
- przewaga konkurencyjna, definiowana jako efekt takiego wykorzystywania potencjału konkurencyjności (uwzględniającego uwarunkowania otoczenia), jakie umożliwia efektywne generowanie atrakcyjnej oferty rynkowej i skutecznych instrumentów konkurowania,
- instrumenty konkurowania, które można określić, jako środki świadomie kreowane w celu pozyskania kontrahentów dla przedstawionej lub projektowanej (przyszłej) oferty,
- pozycja konkurencyjna, rozumiana jako osiągnięty wynik konkurowania w danym sektorze, rozpatrywany na tle wyników osiągniętych przez innych.

Zarządzanie konkurencyjnością polega na ciągłym, celowym, przemyślanym i zaplanowanym oddziaływaniu na poszczególne jej podsystemy. Analizę konkurencyjności rozpoczyna się od określenia potencjału konkurencyjności, który jest podstawowym, wewnątrz organizacyjnym zbiorem źródeł przewagi konkurencyjnej. Dlatego też w znaczącym stopniu determinuje jej główne wymiary: rodzaj, wielkość i trwałość. Posiadany potencjał wpływa bezpośrednio na uzyskanie określonej przewagi konkurencyjnej, a ta z kolei daje podstawy do przygotowania i zaprezentowania oferty oraz zastosowania określonych instrumentów, które – ocenione przez rynek, na tle oferty i instrumentów stosowanych przez rywali – pozwalają na osiągnięcie określonej pozycji konkurencyjnej.

Podczas formułowania i planowania celów strategicznych należy również planować przyszłą pozycję konkurencyjną. Po pierwsze, dlatego, że jest ona sama

w sobie ważnym celem strategicznym, po drugie, bo odzwierciedla atrakcyjność dla zainteresowanych osób, a, co za tym idzie, wpływa na przyszłe warunki funkcjonowania.

Uzyskana pozycja konkurencyjna jest wynikiem konkurowania, należy jednak pamiętać, że nie jest ona osiągnięta raz na zawsze, raz osiągnięta nie daje pewności jak długo będzie utrzymana. Do oceny pozycji konkurencyjnej najczęściej stosowaną w praktyce jest metoda oceny tzw. kluczowych czynników sukcesu (KCS). Pomiaru dokonuje się w następujący sposób (Strategor, 1995):

- określenie kryteriów pomiaru (KCS),
- ocena wagowa wybranych kryteriów,
- ocena stopnia opanowania wybranych czynników i porównanie go z osiągnięciami konkurentów,
- ocena zbiorcza.

Należy jednak pamiętać, że kryteria pomiaru są różne. Każda działalność ma własną kombinację KCS. Określenie listy kluczowych czynników sukcesu jest niezmiernie trudne, ale dla analizy strategicznej stanowi bardzo ważny element. Lista taka może zawierać od kilku do kilkudziesięciu pozycji, a strategia działania polega na wyborze jednego lub kilku czynników sukcesu, które będą doskonałe i poprzez to osiągnie się przewagę nad konkurentami. Identyfikacja KCS jest sprawą priorytetową. KCS mogą służyć jako kamień węgielny, na którym budowana jest strategia biznesowa. Może zyskać przewagę konkurencyjną przez koncentrowanie się na byciu wyróżniająco lepszym od rywali w jednym lub wielu KCS (Thompson, Strickland 1990).

Ocena wagowa wybranych kryteriów odzwierciedla siłę oddziaływania na wskazane czynniki konkurencyjności, gdyż nie wszystkie KCS mają identyczne znaczenie. Niektóre mają znaczenie bardzo istotne, inne zaś – minimalne. Ze względu na to, że ocena wagowa określa siłę oddziaływania danego czynnika na konkurencyjność, każdemu czynnikowi przypisuje się określoną wagę. Suma wag wynosi zawsze 1 (100%) i jest ona rozdzielana pomiędzy główne czynniki. Metodą prostą i syntetycznie ujmującą tą problematykę jest punktowa ocena czynników wewnętrznych opracowana przez F.R. Davida. To narzędzie badawcze jest wykorzystywane do określania i oceny najistotniejszych czynników wewnętrznych organizacji oraz badania relacji między nimi. Technika ta obejmuje następujące etapy (Lisiński, 2004): określenie kluczowych czynników sukcesu, ustalenie wag dla poszczególnych czynników, ustalenie ocen opanowania danego czynnika, określenie oceny ważonej, ustalenie syntetycznego wskaźnika oceny organizacji. Nie jest to jednak sprawa prosta, gdyż do przeprowadzenia analizy konkurentów potrzebne są dokładne dane na ich temat oraz informacje, w jakim stopniu opanowane zostały przez nich kluczowe czynniki sukcesu. Oceny w żadnym wypadku nie można dokonywać na podstawie przypuszczeń czy obserwacji. Przeważnie do oceny stopnia opanowania

KCS jest stosowana skala od 0 do 5, ale bywają również stosowane inne skale np. do 10 czy 100. Gdy ocena taka jest zakończona dokonuje się oceny zbiorczej.

3. Konkurencyjność gmin w powiecie krakowskim – analiza empiryczna

Analizę konkurencyjności gmin rozpoczęto od analizy czynników mikro oraz makro, które mają wpływ na konkurencyjność gmin. Czynników tych poszukiwano w dwóch obszarach, w których znajdowały się sfery zasobowo – funkcjonalne. I tak obszar pierwszy stanowiły uwarunkowania społeczno – gospodarcze (makrootoczenie) i tu wymienione zostały następujące sfery: ogólna sytuacja gospodarcza, polityka regionalna, sytuacja finansowa samorządu, demografia i tożsamość gminy. Drugi obszar badawczy stanowił potencjał gminy, a w nim następujące sfery: technologie, innowacje, klient (mieszkaniec), turystyka, przedsiębiorczość, plany zagospodarowania przestrzennego, organizacja czasu wolnego oraz transport. W sferach tych poszukiwano kluczowych czynników sukcesu gmin. Kluczowe czynniki sukcesu, jak już nadmieniono, to kryteria decydujące o pozycji konkurencyjnej i możliwościach rozwojowych organizacji. Lista kluczowych czynników sukcesu jest używana do oznaczenia pozycji strategicznej organizacji na tle konkurentów. Zawiera ona kryteria najważniejsze, ale zarazem niewystarczające do zdobycia przewagi konkurencyjnej i wskazuje, na jakich obszarach i problemach organizacja powinna koncentrować uwagę. KCS dla gminy wraz ze znaczeniem strategicznym danego czynnika zobrazowano w tabeli 1.

Analizując dane zawarte w tabeli 1 stwierdzić można, że kluczowe czynniki sukcesu określone dla gminy (gdy są właściwie wykorzystywane i wdrażane) dają jej możliwości rozwoju w długim okresie czasu, a to z kolei wpływa na poprawę jej konkurencyjności.

Dochody oraz wykorzystanie funduszy UE umożliwiają gminie finansowanie projektów, które są zawarte w opracowanym przez gminę planie rozwoju. Wiadomą rzeczą jest, że finanse są tym elementem, które często blokują proces rozwoju.

Kolejne KCS to przedsiębiorczość i technologie. Czynniki te można ze sobą powiązać ponieważ przedsiębiorczość to wdrażanie innowacji, nowe pomysły oraz nowe rozwiązania. Innowacje i przedsiębiorczość są warunkiem koniecznym przetrwania organizacji, jak również jej rozwoju. Współczesne systemy informacyjne bardzo często posługują się nowymi rozwiązaniami technicznymi, w szczególności wykorzystują one Internet. Przyczynia się on w istotny sposób do optymalizacji działań w sferze administracji i zarządzania organizacjami. Dynamiczny postęp techniki elektronicznej, którego jesteśmy świadkami, sprawia, że zintegrowane systemy zarządzania informacją oparte na technologiach internetowych są coraz bardziej widoczne.

Tab. 1. Kluczowe czynniki sukcesu dla gminy (KCS).

Źródło: Opracowanie własne.

Kluczowy czynnik sukcesu	Znaczenie strategiczne
Dochody samorządu	Środki na inwestycje w gminie
Przedsiębiorczość	Wdrażanie nowych pomysłów i rozwiązań
Wykorzystanie funduszy UE	Możliwości rozwojowe poprzez realizację projektów
Nowoczesne technologie	Rozwój systemów IT oraz ICT
Organizacja czasu wolnego	Pobudzanie zainteresowań dzieci, młodzieży i ludzi dorosłych
Infrastruktura techniczna, komunalna i drogowa	Rozwój gminy w tych obszarach, poprawa standardów życia mieszkańców
Jakość świadczonych usług	Zapewnienie optymalnej obsługi klienta
Krótki czas załatwiania spraw	Zwiększenie efektywności działania
Urząd przyjazny mieszkańcom	Zaufanie mieszkańców i większe możliwości
Wykorzystanie zasobów naturalnych (np.: lasów, rzek, jezior)	Stworzenie dogodnych warunków dla turystyki
Turystyka rozwinięta na wysokim poziomie	Dużo osób odwiedzających gminę, a przez to wsparcie dla przedsiębiorstw
Rozwój transportu (sieci drogowych, autostrad, połączeń kolejowych)	Łatwość dotarcia interesariuszom do gminy
Plany zagospodarowania przestrzennego	Ład przestrzenny w gminie

Tworzenie systemów informacyjnych jest powiązane z komunikacją, czyli z procesem przekazywania i odbierania symboli, którym przypisuje się określone znaczenie. W tworzeniu systemów informacyjno – komunikacyjnym (ICT) decydujące znaczenie mają technologie informacyjne, które stanowią jedną z dziedzin informatyki.

Przy wprowadzaniu zmian technologicznych wiele z nich potrzebuje determinacji do wdrażania innowacji. To właśnie innowacje i nowoczesne technologie stają się krytycznym elementem w procesie decyzyjnym. Nowe technologie należy śledzić i wdrażać z kilku powodów: po pierwsze szacunkowy czas dla wprowadzania zmian technologicznych ma wiele modeli ekonomicznych, po drugie prawdą jest, że adaptacja i przyjęcie nowych innowacyjnych rozwiązań wpływa na wielkość produkcji i ekonomiczność, po trzecie kierownicy powinni zrozumieć, że źródłem rozwoju jest natura oraz wprowadzanie zmian technologicznych. W wyniku złożoności zadań gminy trudne staje się zarządzanie nią. Dlatego pojawiła się konieczność wdrażania nowoczesnych technologii, które mają usprawnić procesy zachodzące w gminie. Pojawiła się zatem konieczność dostosowania priorytetów państwa do strategii unijnej w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego. W tym celu opracowane zostały dwa dokumenty: *Strategia Rozwoju Kraju 2005 – 2013* oraz *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013*. W dokumentach tych dokonane zostało ukierunkowanie strategicznych działań państwa między innymi w informatyzacji państwa i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W związku z powyższym, aby

usprawnić wykonanie poszczególnych funkcji przez samorządy, w ramach budowy społeczeństwa informacyjnego realizowane będą następujące zadania:

- rozwijanie oferty e-usługi,
- rozbudowa, integracja i usprawnianie systemów informacyjnych samorządów,
- poszerzanie dostępu do informacji cyfrowej,
- stymulacja wdrażania technik informacyjnych w sektorze prywatnym, w tym rozwoju rynku usług elektronicznych,
- stymulowanie wzrostu zainteresowania informacją,
- przeciwdziałanie zagrożeniom społecznym i technologicznym, wynikającym z rozwoju technik informacyjnych.

Zadania związane z rozbudową i integracją systemów informacyjnych oraz rejestrów państwowych pozostają w kompetencjach administracji publicznej w tym samorządu terytorialnego. Wymagają one odpowiedniej koordynacji i są niezbędnym warunkiem osiągnięcia sprawności działania instytucji państwa, koniecznej w warunkach integracji europejskiej i postępu technicznego, a także do zmniejszania barier prowadzenia działalności gospodarczej, często występujących na styku z administracją, a szczególnie uciążliwych dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w sferze e-gospodarki.

Kolejny obszar w którym zostały zidentyfikowane kluczowe czynniki sukcesu to klient (mieszkaniec). Orientacja na klienta to stwierdzenie coraz częściej powtarzane przez teoretyków zarządzania oraz kierowników. W koncepcji tej powinno podjąć się działania prowadzące do takich umiejętności, które umożliwiają przedsiębiorstwu jak najlepsze rozwiązywanie problemów konsumentów i pokonywanie konkurencji przewagą wartości dla klienta.

W budowaniu satysfakcji klientów na pierwsze miejsce wysuwa się ułatwianie i przyjazność kontaktów z Urzędem Gminy. Tutaj bardzo istotne znaczenie odgrywiają e-usługi oraz jakość usług, jak również czas załatwiania sprawy. To, w jaki sposób mieszkaniec jest traktowany powoduje, że tak postrzega on urząd i osoby w nim pracujące. Im bardziej urzędnicy odchodzą od biurokratycznego zachowania, im chętniej pomagają klientom, tym bardziej urząd staje się otwarty na mieszkańca budując w ten sposób relacje z mieszkańcami oparte na zaufaniu. W tym miejscu warto zdefiniować jakość usług jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów. Potrzeby zależą od wielu czynników, a ich cechą jest to, że wykazują zmienność. Oczekiwania natomiast kształtują się w oparciu o czynniki osobowościowe i sytuacyjne. Klienci oceniają jakość usług biorąc pod uwagę dwa standardy, które odnoszą do poziomu oczekiwanego i akceptowanego. Sfera tolerancji oddziela jakość pożądaną od jakości dostatecznej, zadowalającej. Jakość pożądana jest mniej podatna na zmiany niż jakość dostateczna. Istnieje pozytywna relacja między pragnieniami, potrzebami klienta a jego oceną jakości pożądaną. Usługa realizowana długo wpływa na podwyższenie poziomu jakości pożądaną, w relacjach bezpośrednich poziom jakości dostatecznej może

wzrastać, ale strefa tolerancji zawęża się. Wpływ na poziom usługi ma ich mnogość, niektóre sytuacyjne czynniki mogą obniżać jakość dostateczną. Wpływ na ocenę poziomu jakości ma poziom zaangażowania. Ocena jakości jest różnicą między jakością oczekiwaną a jakością postrzeganą – im wyższy poziom postrzeganej jakości, tym większy poziom zadowolenia i mniejsza tolerancja. Istnieje pozytywna relacja między doświadczeniem klienta a poziomem jakości pożądanej i postrzeganej.

Analizę konkurencyjności przeprowadzono w gminie Myślenice, Michałowice oraz Mogilany. Dwie objęte analizą gminy są wiejskie (Mogilany i Michałowice), a jedna jest gminą miejsko – wiejską (Myślenice). Do analizy zostały wybrane celowo zarówno gminy wiejskie jak i miejsko–wiejska, aby wskazać, że o konkurencyjności gminy nie decyduje jej status.

Gmina Myślenice położona jest w południowej części województwa małopolskiego, 30 km od Krakowa na obszarze 153, 7 km kw. W skład gminy wchodzi 17 sołectw. Gmina Michałowice usytuowana jest na pograniczu południowo–zachodniej części Wyżyny Miechowskiej i południowo–wschodniej części Wyżyny Krakowsko–Częstochowskiej, 10 km na północ od centrum Krakowa. Gmina Mogilany jest również gminą należącą do powiatu krakowskiego. Położona jest wzdłuż drogi krajowej nr 7 będącej na tym odcinku fragmentem zakopianki.

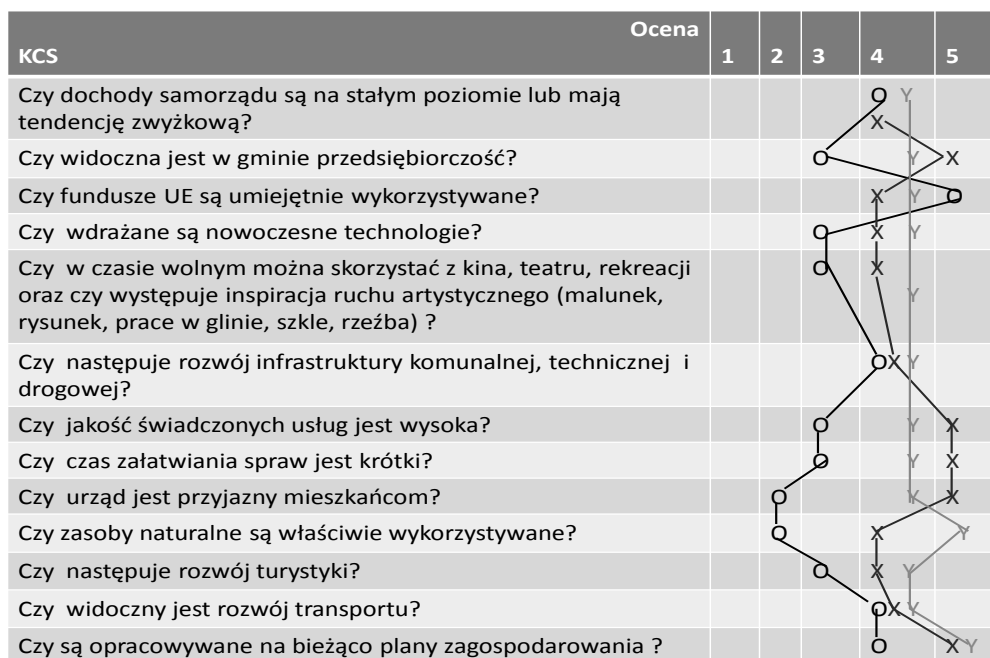
Metoda kluczowych czynników sukcesu została wykorzystana do badania konkurencyjności wyżej wymienionych gmin. W pierwszym kroku do kluczowych czynników sukcesu zostały przypisane odpowiednio wagi, następnie dokonano oceny w jakim stopniu KCS jest opanowany w danej gminie (1 oznaczało, że nie jest w ogóle opanowany, 2 – nie jest opanowany, 3 – częściowo jest opanowany, częściowo nie, 4 – jest opanowany, 5 – jest opanowany w bardzo dużym stopniu). Następnie waga została przemnożona przez ocenę danego czynnika i uzyskano wyniki zbiorcze, które zobrazowano w tabeli 2. Im wynik bliższy 5 tym pozycja konkurencyjna jest mocniejsza.

Analizując dane zawarte w tabeli 2 stwierdzić można, że najmocniejszą pozycję konkurencyjną ma gmina Michałowice (ocena 4,39), następnie niewiele słabszą pozycję ma gmina Mogilany (ocena 4,15) a najsłabszą pozycję ma gmina Myślenice (ocena 3,27). Oznacza to, że w gminie Myślenice występuje wiele niewykorzystanych zasobów, które trzeba wykorzystać poprzez wdrożenie zmian. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wykreślenie profili konkurencyjności dla analizowanych gmin, które to profile zobrazowano w tabeli 3.

Tab. 2. Analiza konkurencyjności wybranych gmin.

Źródło: opracowanie własne.

KCS gmin	Waga (%)	Myślenice	Mogilany	Michałowice	Ocena zbiorcza		
					Myślenice	Mogilany	Michałowice
Dochody samorządu	6	4	4	4	0,24	0,24	0,24
Przedsiębiorczość	10	3	4	5	0,30	0,40	0,50
Organizacja czasu wolnego	5	3	4	4	0,15	0,20	0,20
Wykorzystanie funduszy UE	6	5	4	4	0,30	0,24	0,24
Nowoczesne technologie	10	2	4	4	0,20	0,4	0,40
Infrastruktura techn., komun. i drogowa	8	4	4	4	0,32	0,32	0,32
Jakość świadczonych usług	7	3	4	5	0,21	0,28	0,35
Krótki czas załatwiania spraw	7	3	4	5	0,21	0,28	0,35
Urząd przyjazny mieszkańcom	10	2	4	5	0,20	0,40	0,50
Wykorzystanie zasobów naturalnych	10	3	5	4	0,30	0,50	0,40
Turystyka rozwinięta na wysokim poziomie	10	3	4	4	0,30	0,40	0,40
Rozwój transportu	6	4	4	4	0,24	0,24	0,24
Opracowane plany zagospodarowania przestrzennego	5	4	5	5	0,20	0,25	0,25
Suma	100				3,17	4,15	4,39



—O— Myślenice; —X— Michałowice; —Y— Mogilany;

Tab. 3. Profile konkurencyjności analizowanych gmin.

Źródło: opracowanie własne.

Analizując profile konkurencyjności przedstawione w tabeli 3 można stwierdzić, że gmina Michałowice na tle wszystkich analizowanych gmin jest najbardziej zorientowana na mieszkańców. Jakość świadczonych usług jest na bardzo wysokim poziomie, czas załatwiania spraw jest bardzo krótki a urząd jest przyjazny mieszkańcom. Warto zwrócić uwagę, że w omawianej gminie bardzo dobrze jest rozwinięta przedsiębiorczość oraz opracowywane są na bieżąco plany zagospodarowania przestrzennego. Przedsiębiorczość jest również bardzo dobrze rozwinięta w gminie Mogilany. Pomimo, że obie gminy są wiejskie to nie wykazują cech obszarów typowo rolniczych. Na terenie gminy Mogilany występuje kilka gospodarstw o charakterze rolniczym lub ogrodniczym. Działalność rolnicza na tym obszarze stanowi jedynie dodatkowe źródło dochodu, natomiast podstawowe stanowią mikro przedsiębiorstwa. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w gminie Mogilany stworzone są dogodne warunki dla sektora MSP. Sektor ten może liczyć na wsparcie ze strony gminy, co jest bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność regionu. Ponadto w gminie działa gminne Forum Przedsiębiorczości. Łatwo można uzyskać informacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, łatwy jest dostęp do instytucji wspierających MSP, oraz stworzony został informator dotyczący małych przedsiębiorstw oraz jak je założyć. Działania te powodują, że liczba zarejestrowanych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą systematycznie wzrasta.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przedsiębiorczość najslabiej jest rozwinięta w gminie Myślenice (ocena 3). Jest to czynnik hamujący rozwój analizowanej gminy, jak również wpływa niekorzystnie na konkurencyjność Myślenic. Z badań wynika, że w gminie Myślenice dużo się mówi i pisze o wsparciu dla sektora MSP i o przedsiębiorczości, ale tak naprawdę do gminy zostało wpuszczonych wielu inwestorów zagranicznych i przedsiębiorcom bardzo ciężko konkurować z gigantami. Trudno też mówić o wsparciu sektora MSP. Pomimo, że w Myślenicach działa MARG to działalność ta nie jest ani efektywna, ani skuteczna. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę jeszcze na fakt, że w omawianej gminie zanika rzemiosło. W związku z powyższym władze gminy Myślenice powinny podjąć działania, pobudzające przedsiębiorczość oraz wspierające sektor MSP oraz biznes rodzinny (na terenie miasta Myślenice funkcjonuje kilka przedsiębiorstw rodzinnych z kilkudziesięcioletnią tradycją).

Kolejny obszar wpływający na konkurencyjność gminy, na który warto zwrócić uwagę to nowoczesne technologie. W obszarze tym znów widoczna jest dość duża dysproporcja pomiędzy gminami. W gminach wiejskich nowoczesne technologie są wprowadzane dużym stopniu. W gminie Mogilany jest realizowany projekt pt: „Eliminacja wykluczenia cyfrowego w Gminie Mogilany”. Realizacja tego projektu ma prowadzić do tworzenia społeczeństwa informacyjnego, które to jest kluczem do zwiększania innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Zbliżenie się do społeczeństwa informacyjnego widoczne jest również w gminie Micha-

łowice. Informatyzacja gminy znajduje się w planie rozwoju i w obszarze tym zostały zidentyfikowane problemy. W gminie występują braki w infrastrukturze telekomunikacyjnej (zbyt małe centrale telefoniczne, brak dostępu do szerokopasmowego Internetu, brak zasięgu sieci komórkowych) oraz za mało jest publicznych punktów dostępu do Internetu (to również zostało ocenione w kwestionariuszu jako niewprowadzane). Publiczne punkty dostępu do Internetu (PIAP) znajdują się w gminie tylko w dwóch miejscach: w Michałowicach (w Bibliotece Publicznej) oraz w Raciborowicach (w czytelni internetowej Biblioteki Publicznej). W związku z powyższym w gminie Michałowice planowana jest stała rozbudowa sieci telekomunikacyjnych i centrali telefonicznych. Zdecydowanej poprawy wymaga również dostęp do szerokopasmowego Internetu (Neostrada, DSL). Obecnie usługi te są dostępne w niektórych miejscowościach gminy, a liczba urządzeń dostępowych jest ograniczona. Analizując sieci komórkowe stwierdzamy, że nie wszędzie występuje zasięg, a w niektórych miejscach jest on bardzo słaby. W wyniku zaistniałej sytuacji konieczna jest budowa przekaźników.

Niestety w gminie Myślenice nowoczesne technologie nie są wdrażane. W Planie Rozwoju Gminy nawet nie wspomina się o systemach IT i ICT.

Na uwagę zasługuje umiejętne wykorzystanie funduszy UE w gminie Myślenice. Fundusze te pozwoliły zrealizować wiele projektów, które wpłynęły pozytywnie na konkurencyjność Myślenic („Czysta woda dla Krakowa“ oraz „Plan rewitalizacji miasta“).

Turystyka w gminie Michałowice i Mogilany została oceniona na 4, co oznacza, że gminy promują się poprzez szereg różnego rodzaju działań. Mają bogaty kalendarz imprez plenerowych, ale turystyka dla tych gmin nie jest dodatkowym źródłem dochodu. Nieco inaczej sprawa wygląda w gminie Myślenice. Otóż gmina w Planie Rozwoju Gminy obszar turystyki charakteryzuje jako priorytetowy. Na uwagę zasługują obiekty sportowe, jak również zrewitalizowany park na Zarabiu, niemniej jednak turystyka w Myślenicach została oceniona na 3. Stało się tak dlatego, że kadra zarządzająca obiektami sportowymi nie zarządza nimi dobrze, a władze miasta nie potrafią wykorzystać zasobów naturalnych i walorów miasta do pobudzenia ruchu turystycznego. Jak twierdzą mieszkańcy Myślenic w mieście nic się nie dzieje, jest rzeka, kiedyś była piękna plaża trawiasta, kajaki, rowerki wodne dziś nie ma nic. Kulejący jest też wyciąg narciarski, który ma bardzo dobre położenie. Władze pomimo, że mają piękną halę widowiskowo – sportową, ani raz nie zorganizowały w niej żadnej imprezy. Minusem też dla Myślenic jest bardzo słabo rozwinięta baza noclegowa.

4. Wnioski

Analizę konkurencyjności dokonuje się po to, aby stwierdzić jaką pozycję zajmuje dana gmina w porównaniu z innymi. Wnioski płynące z dokonywanej diagnozy służą do formułowania strategii rozwoju danego regionu. Strategia ta powinna obejmować obszary wymagające zmian. Na podstawie przeprowadzonej analizy empirycznej trzech gmin, stwierdzić można, że nieprawdziwy jest pogląd, iż gminy miejskie i miejsko – wiejskie rozwijają się prężniej niż wiejskie. Badania wykazały, że spośród trzech analizowanych gmin obie gminy wiejskie potrafią lepiej i skuteczniej wykorzystywać zasoby, które posiadają. Można również stwierdzić, że gminy te są bardziej otwarte na mieszkańców i chętne do wprowadzania zmian zarówno w sferze technologicznej i produktowej jak również w systemach informacyjno – komunikacyjnych. Nie były przeprowadzane badania dotyczące czynników wpływających na taki stan, ale na podstawie przeprowadzonych wywiadów, stwierdzić można, że wynika to z umiejętności zarządzania gminą. Podsumowując można potwierdzić, że jeżeli gminy chcą się rozwijać i być konkurencyjne, powinny dostrzegać konieczność właściwego wykorzystania jak największej liczby czynników sklasyfikowanych w badanych sferach zasobowo – funkcjonalnych.

Literatura

- Bugdol M., 2008. Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej, Difin, Warszawa, s.20–21.
- Hamel G., Prahalad, C.K., 1993. Strategy as Stretch and Leverage, „HBR” nr 4, s. 75.
<http://igsegep.amu.edu.pl/>
- Jelonek D., 2003. Przewaga konkurencyjna e–przedsiębiorstwa, „EiOP” nr 3, s. 32.
- Lisiński M., 2004. Metody planowania strategicznego, PWE, Warszawa, s.168
- Machaczka J., 1999. Podstawy zarządzania, AE w Krakowie, Kraków, s. 69–70.
- Matwiejczuk W., 2002. Pawluczuk E., Konkurencyjność przedsiębiorstwa budowlanego, „EiOP” nr 12, s. 34.
- Penc J., 2005. Sztuka skutecznego zarządzania, OE, Kraków, s. 165.
- Stankiewicz M.J., 2002. Konkurencyjność przedsiębiorstwa– budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji, TNOiK, Toruń, s. 89.
- Strategor, 1995. Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość, PWE, Warszawa, s. 68.
- Thompson A.A., Strickland A.J., 1990. Strategic Managment. Concept and Cases, Richard D. Irwin, Homewood, IL– Boston, MA, s. 80 – 85.

Regional competitiveness analysis exemplified by selected communes of the Krakow district

Summary: The article discusses the issue of regional competitiveness. The aim of the work was to analyse and evaluate the competitiveness of selected communes of the Krakow district (the commune of Michałowice, Mogilany and Myślenice). The paper includes a description of regional characteristics and a survey study on the components of commune competitiveness potential. The conclusion presents a summary of research results on commune competitiveness.

Keywords: regional competitiveness, key success factors, competitiveness profiles, strategy building.

dr Julia Gorzelany – Plesińska

Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Katedra: Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu

Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji

ul. Balicka 253c, 30–149 Kraków

e-mail: j.gorzelany-plesinska@ur.krakow.pl

Sławomir Dorocki
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce

Streszczenie: Rozwój nauki i postęp techniczny wpływa na rozwój gospodarczy regionów i krajów całego świata. Współcześnie, umiejętności społeczeństwa w zakresie ICT są główną determinantą rozwoju ekonomicznego. Dlatego jednym z mierników rozwoju społeczeństwa informatycznego może być poziom umiejętności komputerowych. W analizie przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce wykorzystano Europejski Certyfikat Umiejętności Komputerowych (ECDL). Na podstawie przestrzennego zróżnicowania certyfikacji przedstawiono zróżnicowanie umiejętności ICT w Polsce.

Słowa kluczowe: Polska, ECDL, społeczeństwo informatyczne, rozwój informatyczny.

1. Wprowadzenie

W procesie rozwoju gospodarki opartej o wiedzę w zasadniczym stopniu ulega zmianie baza ekonomiczna różnej skali układów przestrzennych. Efektem tych procesów są przemiany na rynku pracy, przejawiające się zwiększeniem udziału pracujących i wykorzystaniem nowych technologii. Obecnie szczególną rolę odgrywają umiejętności z zakresu obsługi i wykorzystania technik informatycznych. Procesowi temu towarzyszy rozwój społeczeństwa informatycznego (Zioło 2009; Borowiec 2009 ; Borowiec, Dorocki, Jenner 2009). Powszechnie przyjmuje się, że cywilizacja informacyjna to cywilizacja szybkich i doniosłych zmian w wielu kluczowych dziedzinach życia, czego przejawem jest ciągła akceleracja postępu we wszystkich płaszczyznach bytowania. Powoduje to konieczność szybkiego reagowania na wciąż nowe uwarunkowania technologiczne i gospodarcze. Podstawowym czynnikiem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy jest zatem kapitał ludzki kształtowany w procesie edukacyjnym. Innym ważnym elementem formowania współczesnej gospodarki opartej na wiedzy jest informacja, która stała się najcenniejszym

dobrem każdej instytucji, organizacji, przedsiębiorstwa lub jednostki (Borowiec 2009). Wzrost znaczenia informacji spowodował dynamiczny rozwój technologii informacyjnej umożliwiającej pozyskiwanie, przesyłanie i analizę informacji. Współcześnie cywilizację informacyjną powszechnie traktuje się jako zjawisko globalne, jednakże to dopiero pod jego wpływem, kształtuje się społeczeństwo informatyczne, w różnej skali układów przestrzennych i traktowane jest zatem jako zjawisko lokalne lub regionalne (Zioło 2001). Tak więc jednym z kryteriów określających regionalny stopień rozwoju społeczeństwa informatycznego są umiejętności wykorzystania technik informatycznych, rozumiane jako podstawowe narzędzie działalności gospodarczej.

Znaczenie umiejętności komputerowych będących kluczowym zasobem w rozwoju gospodarczym potwierdzają działania Unii Europejskiej w zakresie społeczeństwa informacyjnego. Przykładem może być zatwierdzony w 2004 roku program i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz powiązana z nim inicjatywa SIBIS (*Statistical Indicators Benchmarking the Information Society*), której zadaniem jest stworzenie procedur oceny realizacji strategii *eEurope* w krajach członkowskich UE. Wykorzystuje ona w celu pomiaru poziomu rozwoju społeczeństwa informatycznego wskaźniki dla trzech grup aktywności: technika (powszechność technik IT w społeczeństwie), gospodarki (wykorzystanie technik IT w gospodarce) oraz edukacji i nauki (umiejętności korzystania z technik IT). W Polsce w realizowanym procesie informatyzacji w perspektywie roku 2013 na pierwszym miejscu postawiono cel zlikwidowania zjawiska „wykluczenia cyfrowego” w zagrożonych grupach społecznych i obszarach geograficznych.

Uznając zatem, że kluczem dla wiedzy i umiejętności IT jest edukacja w niniejszych rozważaniach podjęta została analiza przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce oraz jego struktury w aspekcie szkoleń i certyfikacji z zakresu ICT. W analizie wykorzystano dane obrazujące działania największej w Europie międzynarodowej fundacji Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych (ECDL – *European Computer Driving Licence*). Za wyborem powyższych danych przemawiał fakt, że standaryzowane wymogi Certyfikatu pozwalają na dokonanie porównań poziomu umiejętności komputerowych społeczności różnych krajów i regionów, podczas gdy samookreślenie swych umiejętności zakresu IT często bywa subiektywne i niemożliwe do skolacjonowania. W badaniach uwzględniono lokalizację przeprowadzonych egzaminów, miejsce zamieszkania oraz strukturę osób przystępujących do certyfikatu. Otrzymany obraz poziomu rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce zestawiono z podstawowymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi skolacjonowania, czy istnieje regionalne zróżnicowanie rozwoju IT w Polsce.

2. Analiza empiryczna

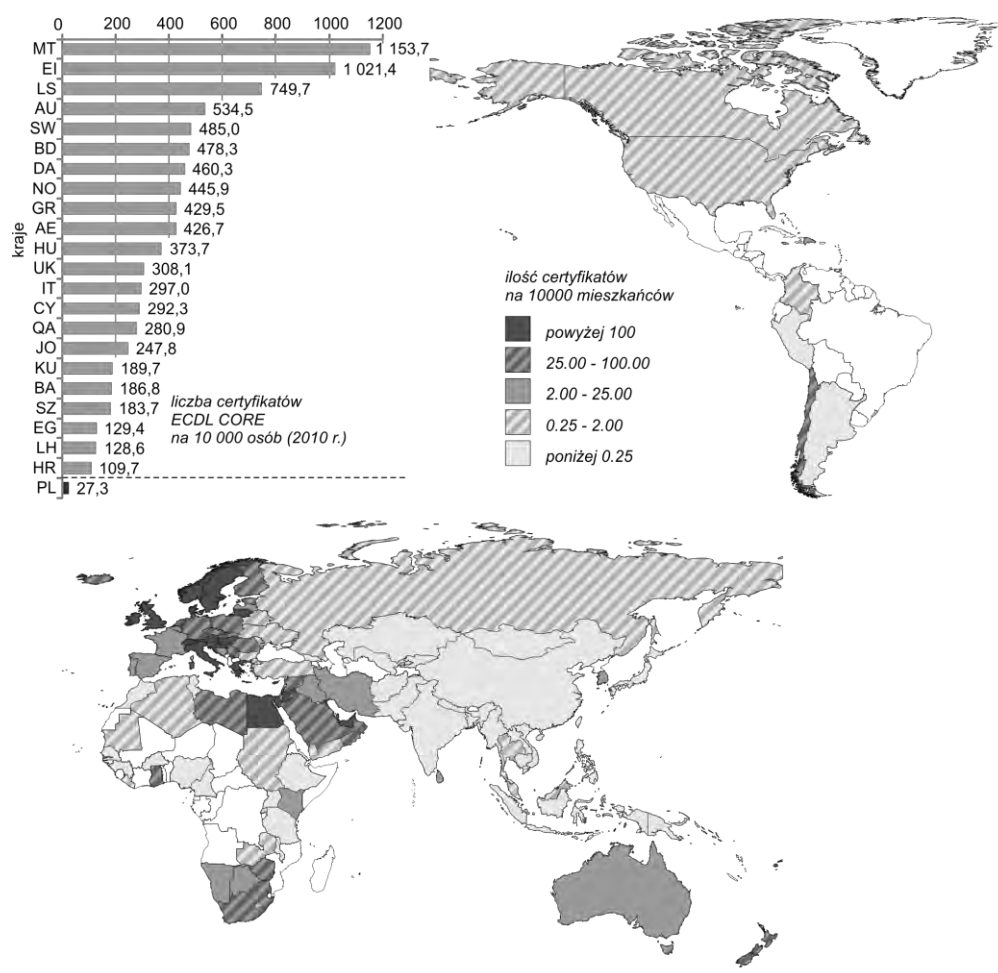
Certyfikat ECDL (również *Międzynarodowy Certyfikat Umiejętności Komputerowych ICDL – International Computer Driving License*) ICDL jest uznanym międzynarodowym standardem umiejętności ICT, z ponad 12 mln certyfikowanych osób w 148 krajach. Certyfikat jest regulowany i zarządzany przez organizację non-profit Fundację ECDL, uznaną przez rządy, organizacje publiczne i prywatne oraz uniwersytety na całym świecie. Celem programu jest podwyższenie poziomu umiejętności użytkowania komputera i stosowania technologii informatycznych przez wszystkich zatrudnionych i chcących podjąć pracę. Skierowany jest on do trzech głównych grup odbiorców: osób fizycznych, studentów/nauczycieli oraz pracodawców. Certyfikacja odbywa się poprzez płatne egzaminy z zakresu ITC podzielone na trzy segmenty. Pierwszym z nich są certyfikaty związane z podstawowymi umiejętnościami komputerowymi (obsługa komputera, system operacyjny, pakiet narzędziowy) w skład którego wchodzi m.in. certyfikat e-Citizen (0,22% ogółu egzaminów), ECDL Start (0,48%), ECDL Core (96,51%) oraz ECDL–A Advanced (2,18%). To właśnie te dwa ostatnie certyfikaty obejmują podstawowe umiejętności IT potrzebne do funkcjonowania we współczesnej rzeczywistości gospodarczej na poziomie podstawowym lub rozszerzonym. Dlatego też dane odnoszące się do ECDL CORE i ECDL–A zostaną wykorzystane w poniższej pracy w celu zobrazowania umiejętności informatycznych Polaków. Pozostałe certyfikaty to profesjonalne umiejętności komputerowe (m.in. ECDL IT Security, ECDL CAD (0,33%), ECDL WebStarter (0,14%), ECDL Zarządzanie Projektami (0,01%) oraz zatwierdzone programy zaprojektowane i stworzone przez inne organizacje, skierowane do konkretnych grup docelowych (m.in. e-Urzędnik, e-Nauczyciel, EPP GIS, EPP e-Guardian).

Idea standaryzowanej certyfikacji umiejętności komputerowych narodziła się w Finlandii na początku lat 90-tych XX wieku w związku z transformacją gospodarczą i zapotrzebowaniem na wykwalifikowaną kadrę pracowniczą średniego stopnia. W 1994 r. odbyły się pierwsze egzaminy w Finlandii, a dwa lata później w Szwecji. Dzięki działaniom Komisji Europejskiej oraz Rady Europejskich Stowarzyszeń Zawodowych Informatyki w 1997 roku powołano w Dublinie Fundację ECDL nadzorującą certyfikację na terenie UE, a od 1999 roku na całym świecie.

Pomimo, że Polska przystąpiła do systemu w pierwszej fazie wdrażania certyfikatu w Europie w 1997 roku wraz z innymi państwami UE, pod względem ilości certyfikowanych osób z 27,3 egzaminów na 10 tys. mieszkańców, znajduje się w końcówce państw europejskich (ryc. 1). Biorąc pod uwagę udział osób certyfikowanych w czołówce znalazły się rozwinięte państwa: Malta, Irlandia, Liechtenstein, Austria, Szwecja, Bermudy (UK), Dania, Norwegia. Ogólnie ECDL rozwija się w Europie Zachodniej oraz na Bliskim Wschodzie co związane jest z postępującą intensyfikacją gospodarczą oraz polityką edukacyjną państw.

Analizując dynamikę wydawania certyfikatów (ryc. 2) można zauważyć ich powolny spadek co związane może być z nasyceniem rynku w krajach rozwiniętych, gdzie proces szkoleń miał miejsce do początku XXI w. Natomiast współcześnie w procesie certyfikacji biorą udział głównie kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Polska wykazuje w badanym okresie powolną tendencję wzrostową. Zważyć należy, że wysoki udział certyfikacji zależny jest w dużej mierze od poziomu rozwoju gospodarki z sektora wysokich technologii, co szczególnie widoczne jest w przypadku zatrudnienia w przemyśle, gdzie występuje duże zapotrzebowanie na kadrę tzw. średniego szczebla informatycznego (tab. 1). Należy podkreślić, że poziom rozwoju EDCL może być związany z wykorzystaniem certyfikatu w systemie edukacyjnym. Przykładem jest Malta, w której certyfikat jest obowiązkowy w systemie nauki. W Polsce zgodnie ze standardami kształcenia zawartego w rozporządzeniu ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 2007 r., studenci posiadający powyższy certyfikat mogą być zwolnieni z obowiązku udziału w zajęciach z zakresu technologii informacyjnej.

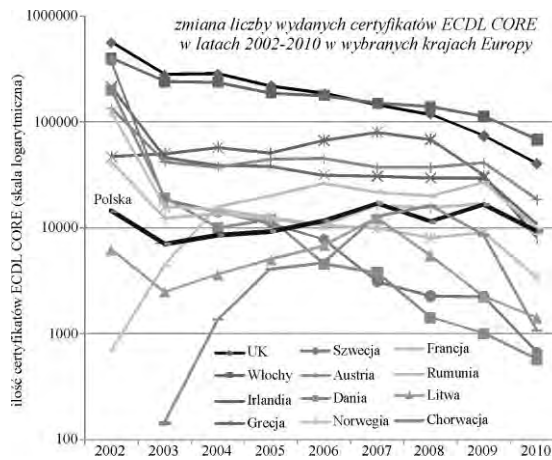
Certyfikat pełni zatem trzy podstawowe funkcje. Pierwszą z nich jest funkcja edukacyjna wykorzystywana w systemie szkolnictwa. Przykładem może być przypadek University of East London, gdzie odnotowano największy wzrost zadowolenia i wyników nauki w Wielkiej Brytanii wspólnie z największym wzrostem udziału studentów realizujących program ECDL. Druga to funkcja ekonomiczna. Według badań brak praktycznych umiejętności ICT może przyczynić się w Europie do spadku wydajności do 19,3 mld EUR rocznie. Egzemplifikacją tego pozostaje Holandia, gdzie pracownicy poświęcają 8–10% czasu na rozwiązywaniu problemów ICT. Również w Chorwacji po wprowadzeniu certyfikacji w wymiarze sprawiedliwości nastąpiło 37% przyspieszenie pracy w sądownictwie. W Grecji w 90% przypadkach zwrot kosztów kursów ECDL odnotowywano już w pierwszym roku pracy. Ostatnią jest funkcja zawodowa związana z możliwością podjęcia zatrudnienia i równością szans na rynku pracy. Szacuje się, że w ciągu najbliższych pięciu lat 90% miejsc pracy w Europie będzie wymagało umiejętności ICT.



Ryc. 1. Liczba certyfikatów ECDL CORE na 10 tys. osób w 2010 r.
 źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska oraz ICDL.

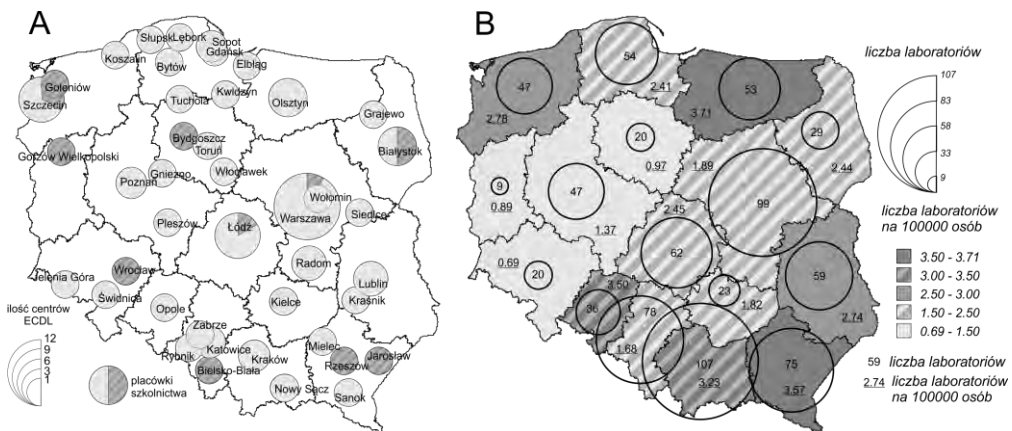
Tab. 1 Udział zatrudnionych w sektorach wysokich technologii w wybranych krajach Europy w 2011 roku.
 Źródło: Eurostat.

kraj	udział (%)	kraj	udział (%)	kraj	udział (%)	kraj	udział (%)
Finlandia	6,78	Węgry	5,75	Malta	2,68	Niemcy	1,79
Malta	6,47	Dania	5,18	Irlandia	2,54	Czechy	1,76
Irlandia	6,34	Niemcy	5,15	Węgry	2,47	Słowacja	1,72
Szwajcaria	6,2	Wielka Brytania	5,08	Szwajcaria	2,33	Estonia	1,31
Szwecja	5,93	Holandia	5,01	Finlandia	1,93	Włochy	1,24



Ryc. 2. Zmiana liczby wydanych certyfikatów ECDL CORE w latach 2002–2010 w wybranych krajach Europy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska oraz ICDL.



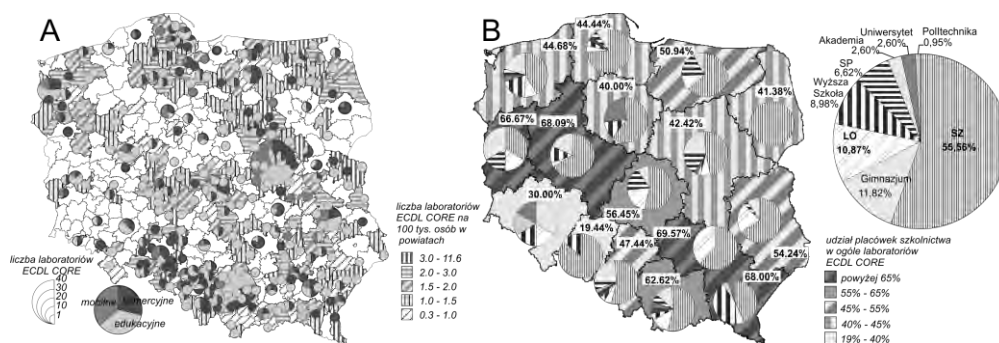
Ryc. 3. Liczba centrów (A) i laboratoriów ECDL CORE według województw w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.

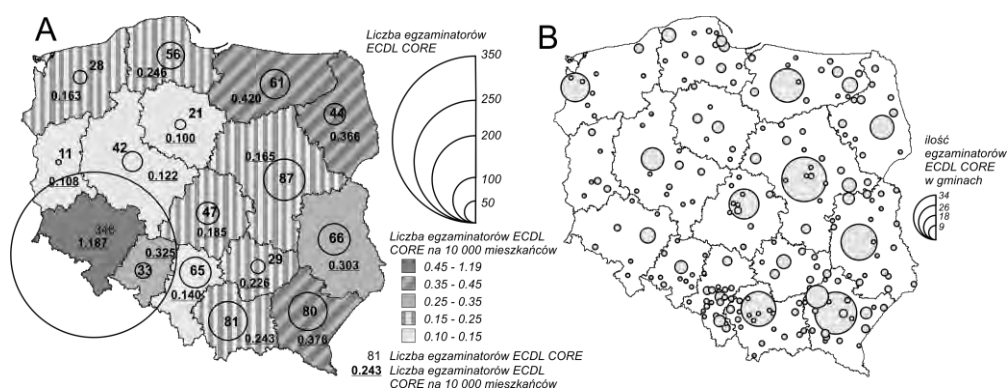
Przystępując do analizy rozwoju społeczeństwa informatycznego Polski w oparciu o system certyfikacji ECDL podano badaniu stan infrastruktury egzaminacyjnej składający się z hierarchicznego systemu centrów, laboratoriów egzaminacyjnych i egzaminatorów.

W Polsce jest 86 centrów zlokalizowanych w większości w największych miastach (ryc. 3A). Centra zazwyczaj powiązane są z firmami i instytucjami publicznymi, natomiast w 11 przypadkach połączone są z podmiotami oświaty, w tym głównie szkolnictwa średniego i wyższego. Wszystkie centra posiadają uprawnienia ECDL Core i Start, natomiast tylko 47 Advanced. Najmniej popularny jest certyfikat GIS, do którego uprawnienia posiadały tylko dwa ośrodki: Warszawa

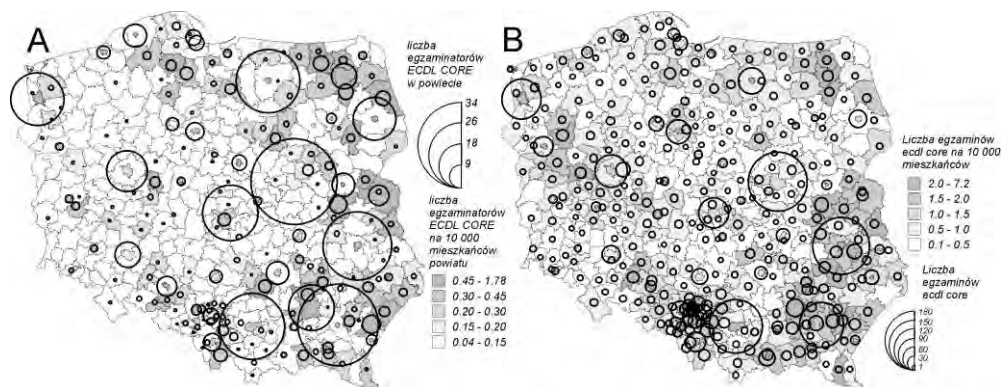
i Kraków, co związane jest z jego niedawnym uruchomieniem. Centra pełniąc funkcję administracyjną tylko pośrednio wpływają na dostępność certyfikatu. Instytucjami odpowiedzialnymi za proces certyfikacji i szkoleń są laboratoria egzaminacyjne. Spośród 818 laboratoriów ECDL Core ponad połowa (55,5%) to niekomercyjne laboratoria edukacyjne, podczas gdy komercyjne stanowią 32,7% (laboratoria mobilne mogą przeprowadzać wszystkie egzaminy). Najwięcej laboratoriów posiadają województwa małopolskie (107) i mazowieckie (99) (ryc. 3B), podczas gdy w pozostałych województwach nie jest ich więcej niż 80. W przeliczeniu na ilość mieszkańców, największy dostęp do laboratoriów odnotowano w województwach warmińsko-mazurskim (3,71 na 100 tys. mieszkańców), podkarpackim (3,57), opolskim (3,5) i małopolskim (3,23). Najmniejsza dostępność (poniżej 1,5) charakteryzowała zachód kraju: od kujawsko-pomorskiego po dolnośląskie. W strukturze najmniejszym udziałem laboratoriów edukacyjnych dysponowały województwa opolskie (22%) i kujawsko-pomorskie (35%), co może świadczyć o potrzebie szkoleń wśród ludzi aktywnie zawodowych. Natomiast laboratoria edukacje związane z instytucjami oświatowymi największy odsetek stanowią w woj. wielkopolskim (74%) oraz świętokrzyskim i podkarpackim (69%). Analizując rozmieszczenie laboratoriów według powiatów można zauważyć, że większe ich zagęszczenie jest na południu oraz na wschodzie Polski w największych miastach, spośród których pod względem ich liczby przodują Kraków i Warszawa (ryc. 4A). W strukturze laboratoriów w wielu województwach dominują placówki oświatowe – szczególnie w obszarze od Podkarpacia przez świętokrzyskie, wielkopolskie po lubuskie – natomiast najmniejszy udział szkół odnotowano w opolskim i dolnośląskim które również wyróżnia się dużym udziałem laboratoriów związanych z ośrodkami szkolnictwa wyższego (ryc. 4B).



Ryc. 4. Liczba laboratoriów ECDL CORE według powiatów (A) i ich struktura edukacyjna wg woj. (B) w 2012r. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.



terytorialnych drugiego stopnia województw podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego oraz wschodniej części warmińsko-mazurskiego (ryc. 6A).



Ryc. 6. Liczba egzaminatorów ECDL CORE oraz ich udział na 10 tys. mieszkańców wg powiatów 2012 r. (A) i liczba egzaminów ECDL CORE oraz ich udział na 10000 mieszkańców wg powiatów do 2011 r. (B).
źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.

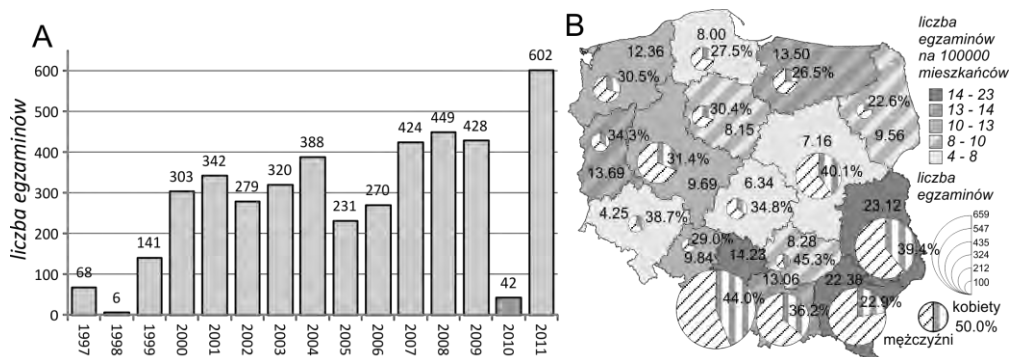
W dalszej części omówiono proces certyfikacji. Pierwsze egzaminy ECDL CORE miały miejsce w pierwszym roku członkostwa Polski w systemie egzaminacyjnym. Liczba przeprowadzonych egzaminów od 1997 roku wykazuje tendencję wzrostową (ryc. 7). Wyjątek stanowił rok 2010, gdy nastąpił gwałtowny spadek przeprowadzonych egzaminów. Sytuacja ta mogła być wynikiem przejścia procesu certyfikacji na nowy zdalny system egzaminowania online. W układzie wojewódzkim najwięcej egzaminów ma miejsce na południu Polski: woj. śląskie (15% egzaminów), lubelskie (12%), podkarpackie (11%) i małopolskie (10%) (ryc. 7B). W przeliczeniu na liczbę mieszkańców wyróżniają się woj. podkarpackie i lubelskie z ponad 20 egzaminami na 100 tys. mieszkańców. Najmniej egzaminów odnotowano w woj. dolnośląskim. W układzie powiatowym również uwidacznia się dominacja egzaminów w Polsce południowo-wschodniej (ryc. 6B). Główne ośrodki poza Warszawą to Rzeszów i Lublin. W przypadku Lublina wpływ na dużą liczbę egzaminów miała lokalizacja w tym mieście do 2009 roku siedziby krajowego koordynatora ECDL.

Dokładniejsze dane o strukturze egzaminowanych otrzymano na podstawie egzaminów ECDL Advanced. Proces certyfikacji tego zaawansowanego certyfikatu rozpoczął się w Polsce w 2009 r. i do początku 2011 roku największe jego natężenie miało miejsce w połowie 2010 roku (ryc. 8A). Należy zwrócić uwagę, że nie zadowalność oscylowała na poziomie ok. 20% lecz w marcu 2011 roku spadła do 2%. W układzie wojewódzkim najwięcej egzaminów było w woj. kujawsko-pomorskim, śląskim i mazowieckim. Również w przeliczeniu na liczbę mieszkańców najwyższą wartością 21 egzaminów na 100 tys. osób charakteryzuje się woj. kujawsko-

pomorskie (ryc. 8B). W dalszej kolejności wysokim udziałem egzaminów odznaczały się województwa wschodnie i południowe: podkarpackie (15 egzam.) warmińsko-mazurskie (10), śląskie, małopolskie i lubelskie (ok. 9 egzam.). Na zachodzie jedynie woj. lubuskie posiadało wartość powyżej 9 egzaminów na 100 tys. ludności.

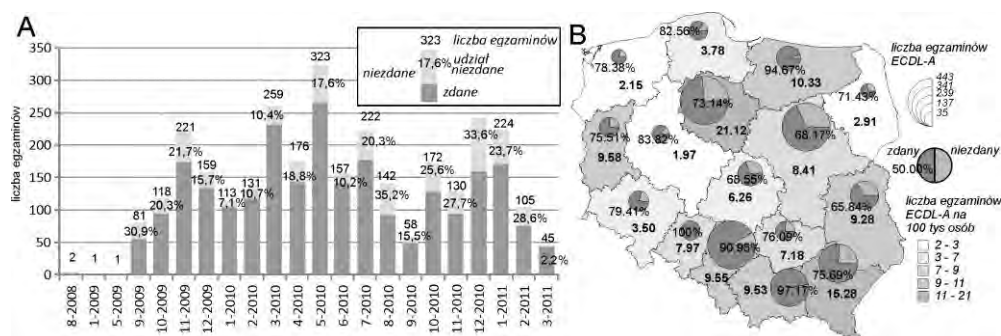
W układzie wojewódzkim największą zdawalność odnotowano na Opolszczyźnie (100%), w Małopolsce (97%), Warmii i Mazurach (95%) i Śląsku (91%). Najgorzej pod względem zdawalności wypada woj. lubelskie (66%), mazowieckie (68%) i łódzkie (69%). Ta sama prawidłowość widoczna jest w układzie powiatowym, gdzie dominację w liczbie egzaminów dierżą Warszawa i Toruń (ryc. 9A). Powiaty o wysokich wynikach skupione są na południu (małopolskie, śląskie, opolskie) oraz na północy (warmińsko-mazurskie) (ryc. 9B).

Na koniec analizy wyniku certyfikacji dokonano próby przedstawienia sylwetki osób przystępujących do egzaminu EDCL– Advanced. Przeciętny egzaminowany jest w przedziale 20–30 lat, przy czym kobiety są średnio o 3 lata starsze (ryc. 10A). W układzie wojewódzkim najmłodsi egzaminowani byli w regionie południowo-wschodnim, natomiast najstarsi w woj. warmińsko-mazurskim, pomorskim i wielkopolskim. Wśród certyfikowanych występowała dysproporcja w wieku ze względu na płeć (w Małopolsce ponad 10 lat) (ryc. 10B). Egzaminowani pochodzą w większości z miejscowości liczącej ok. 30 tys. mieszkańców. Natomiast 37% egzaminowanych reprezentowało ośrodki pow. 100 tys. mieszkańców (ryc. 10C). Układ ten w przybliżeniu odzwierciedla strukturę osadniczą Polski. Ogólnie 45% egzaminowanych wywodziło się z miast na prawach powiatu a 36% z gmin wiejskich.

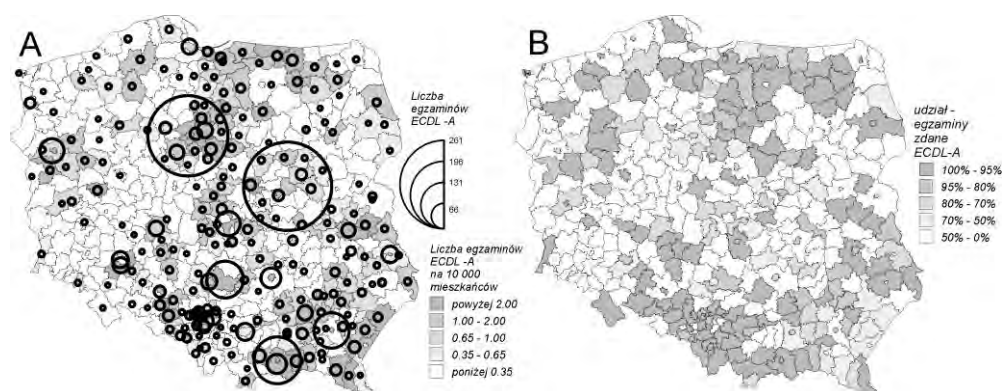


Ryc. 7. Liczba egzaminatorów ECDL CORE oraz ich udział na 10 tys. mieszkańców powiatów 2012 r. (A) i liczba egzaminów ECDL CORE oraz ich udział na 10000 mieszkańców powiatów do 2011 r. (B).

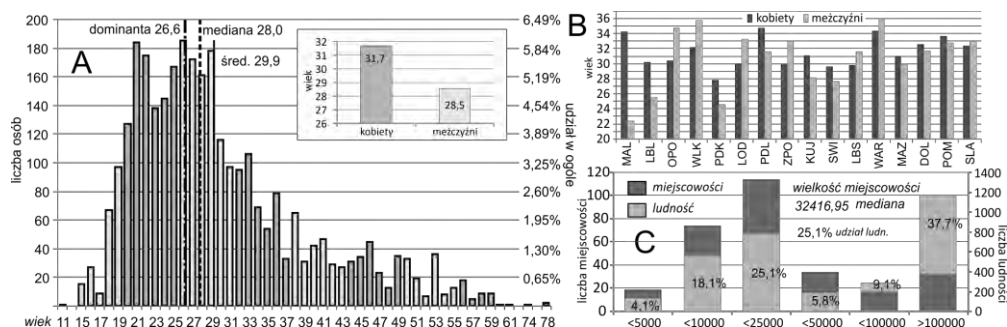
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.



Ryc. 8. Liczba egzaminów ECDL-A ogółem (A) oraz n na 100 tys. mieszkańców (B) w latach 2008–2011.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.



Ryc. 9. Liczba egzaminów ECDE-A (A) oraz odsetek zdanych (B) w powiatach w latach 2008–2011.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.

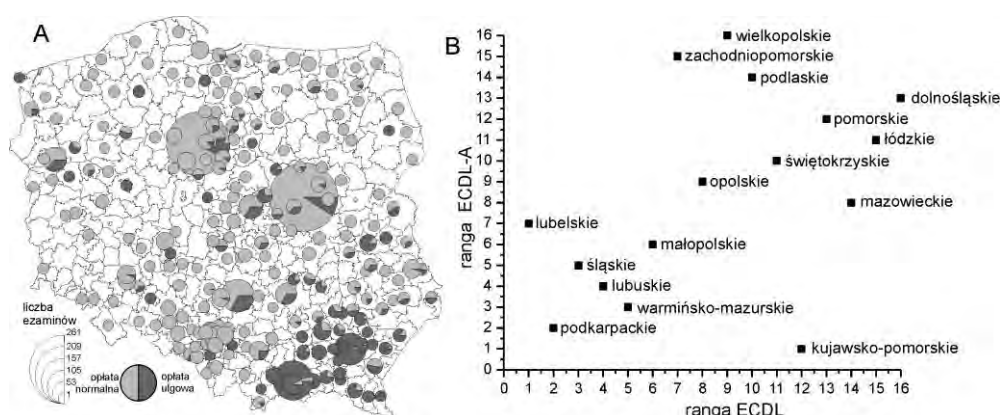


Ryc. 10. Liczba osób egzaminowanych ECDL-A wg wieku w latach 2009–2011 (styczeń) (A); wiek według płci egzaminowanych w województwach (B) oraz pochodzenie osób egzaminowanych ECDL-A w latach 2009–2011 (styczeń) wg wielkości jednostki zamieszkania (C).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.

Innym wskaźnikiem jest zdawalność egzaminów. W jedenastu województwach wiek osób z negatywnym wynikiem był wyższy niż osób, które otrzymały wynik pozytywny. Można zatem sądzić, że większe umiejętności z zakresu ICT posiadają ludzie młodzi, uczący się. Przewaga osób młodych w województwach południowo-wschodniej, potwierdza rodzaj opłat ulgowych przeznaczonych dla młodzieży szkolnej i studentów (ryc. 12A).

Na koniec rozważań na temat zróżnicowania poziomu certyfikacji ECDL w Polsce dokonano próby zestawienia wyników certyfikacji z wybranymi wskaźnikami rozwoju społeczeństwa informatycznego. W związku, że w większości województw wskaźniki dla poziomu certyfikacji ECDL CORE i Advanced są ze sobą zbieżne (ryc. 12B), do dalszej analizy posłużono się obiema miarami. W celu określenia zależności wykorzystano korelację kanoniczną pomiędzy wskaźnikami certyfikacji ECDL: liczba egzaminatorów i laboratoriów w woj. na liczbę ludności, udział osób certyfikowanych w woj. i odsetek osób zdających a wybrane współczynniki rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Na wstępie dokonano próby odpowiedzi na pytanie, czy infrastruktura (egzaminatorzy i laboratoria) wpływają na ilość i zdawalność egzaminów (tab. 2). Zależność ta nie jest silna podobnie jak związek certyfikacji z wysokością wynagrodzenia w województwie, co powodowane jest odpłatnością za egzaminy. Również w tym przypadku powiązanie to nie było silne. O wiele intensywniejsza korelacja występuje w przypadku poziomu automatyzacji przedsiębiorstw oraz ich zmiany.

Również nie wykazywały wpływu na poziom certyfikacji wskaźniki związane z udziałem studentów w społeczeństwie, udziałem jednostek badawczo-rozwojowych, oraz zatrudnieniem w sektorach B+R w działach poza przemysłem. Natomiast silnej zależności można dopatrzeć się w zestawieniu wyników ECDL z zatrudnieniem w sektorach badawczych w przemyśle, wskaźników zatrudnienia w sektorze badawczym oraz wykorzystanie technik ICT w przedsiębiorstwach. Otrzymane wyniki mogą zatem sugerować, że rozwój certyfikatu ECDL odbywa się w regionach, gdzie istnieje zapotrzebowanie na wykwalifikowaną kadrę roboczą.



Ryc. 12. Typ opłaty egzaminowanych ECDL-A (A); zależność pomiędzy rangą wg odsetka osób przystępujących do certyfikacji ECDL CORE i Advanced (B).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ECDL Polska.

Tab. 2. Zależność pomiędzy poziomem certyfikacji w województwach a wybranymi wskaźnikami społeczno-gospodarskimi. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Infrastruktura ECDL	Egzaminy ECDL	
	r=0,62	p=0,0098
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto (Polska 100%)	r=0,58	p=0,0183
Środki automatyzacji procesów produkcyjnych (na 10 tys. os.)	r=0,96	p=0,00000
Środki automatyzacji procesów produkcyjnych – zmiana 2005–2011	r=0,90	p=0,00000
Studenci szkół wyższych na 10 tys. ludn. oraz ich zmiana w latach 2002–11	r=0,51	p=0,0441
Jednostki z działalnością badawczo-rozwojową na 10 tys. ludności oraz ich zmiana w latach 1999–2010	r=0,53	p=0,0366
Zatrudnieni w B+R wg sektorów ekonomicznych (bez przemysłu)	r=0,73	p=0,0013
Zmiana zatrudnienia w B+R wg sektorów ekonomicznych (bez przemysłu) w latach 2004–10	r=0,79	p=0,0003
Zatrudnieni w B+R wg sektorów ekonomicznych (przemysł)	r=0,98	p=0,0000
Zmiana zatrudnienia w B+R wg sektorów ekonomicznych (przemysł) w latach 2004–10	r=0,57	p=0,0203
Zatrudnieni w B+R oraz ich zmiana w latach 2006–2010	r=0,97	p=0,0000
Wykorzystanie IT w przedsiębiorstwach (bez Internetu)	r=0,95	p=0,00000
Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w przedsiębiorstwach	r=0,93	p=0,00000
Zmiana wykorzystania techn. informacyjno-telekomunikacyjnych w przedsiębiorstwach w latach 2008–10	r=0,89	p=0,00000

3. Wnioski

Podsumowując można stwierdzić, że rozwój certyfikacji ECDL w Polsce jest zróżnicowany geograficznie. Certyfikacja skupia się we wschodniej i południowej części kraju, które wg syntetycznego wskaźnika społeczeństwa informatycznego posiadają najniższą ocenę rozwoju ICT (Kozubek, Ney, Werner 2009). Tak duże natężenie zainteresowania certyfikatami na tym obszarze tłumaczyć można czynnikami instytucjonalnymi, głównie obecnością uczelni wyższych, oraz realizacją na tych obszarach programów szkoleniowych koordynowanych przez instytucje pu-

bliczne w ramach wyrównywania szans na rynku pracy. Następnymi regionami o wysokim udziale certyfikacji są regiony przemysłowe i zurbanizowane, gdzie mały odsetek centrów edukacyjnych oraz egzaminów ulgowych świadczy, iż do egzaminów podchodzą osoby podnoszące swoje kwalifikacje zawodowe. Wśród certyfikowanych przeważają młodzi mężczyźni, co może spowodować pogłębienie wykluczenia cyfrowego u osób starszych. Jedynie w obszarach zurbanizowanych udział kobiet jest większy. Zdawalność egzaminów bardziej związana jest z udziałem ludności młodej (uczącej się) niż z poziomem urbanizacji lub poziomem rozwoju gospodarczego. Jednakże można potwierdzić, że pułap certyfikacji wykazuje silny związek z procesami automatyzacji i informatyzacji procesu produkcji. Tak więc wskaźnik certyfikacji wydaje się być zależnym w dużym stopniu od poziomu rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce, choć nie we wszystkich przypadkach zależność ta jest dodatnia. Podobnie wzrost liczby osób przystępujących do egzaminów nie przekłada się na wzrost umiejętności z zakresu ICT. Potwierdzeniem tego jest raport: *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, gdzie wykazano, iż w okresie 2007–2011 Polacy tylko w zakresie obsługi wyszukiwarek internetowych zwiększyli swoje umiejętności, podczas gdy w pozostałych programach użytkowych pakietu Office kompetencje uległy regresji. Potwierdzają to też badania wykonane w ramach projektu Krok w przedsiębiorczość, w których ankietowani przedsiębiorcy zwrócili uwagę na słabe przygotowanie absolwentów z zakresu umiejętności komputerowych (Dorocki, Kilar, Rachwał 2011). Ten dualizm może świadczyć, że w społeczeństwie polskim następuje coraz większe rozwarstwienie pod względem umiejętności informatycznych.

Literatura

- Borowec M., Dorocki S., Jenner B., 2009. Wpływ zasobów kapitału ludzkiego na kształtowanie społeczeństwa informacyjnego i innowacyjności struktur przemysłowych, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 13, 95–109.
- Borowiec M., 2009. Rola edukacji w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 5, 37–47.
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków, red. Janusz Czapiński, Tomasz Panek, Rada Monitoringu Społecznego, 2011 dostęp <http://www.diagnoza.com/>.
- Dorocki S., Kilar W., Rachwał T., Założenia i cele Projektu „Krok w przedsiębiorczość” dla nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych, *Przedsiębiorczość w warunkach globalizacji*, *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 7, 308–320.
- Kozubek E., Ney B., Werner P., 2009. Spatial Distribution of Information Society Development in Poland. *Problemy Geoinformacji (Geoinformation Issues)* tom 1, zeszyt 1, p. 53–67.
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020.
- URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan034027.pdf> (data dostępu: 14.10.2012).
- Ziolo Z., 2001. Współczesne tendencje rozwoju przemysłu i ich problematyka badawcza, *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 2, 9–20.
- Ziolo Z., 2009. Rola przedsiębiorczości w kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 5, 10–18.

Spatial distribution of information society development in Poland

Summary: The development of science and technological progress influence the economic development of regions and countries around the world. Nowadays, ICT skills are the main determinant of economic development. Therefore, one of the indicators of the development of the information society is the level of computer skills. In the analysis of the spatial diversity of development of information society in Poland the European Computer Driving Licence (ECDL) was used. On the basis of the spatial diversity of certification the diversity of ICT skills in Poland was presented.

Keywords: Poland, ECDL, information society, information development.

dr Sławomir Dorocki
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
ul. Podchorążych 2
30-084 Kraków
e-mail: sdorocki@up.krakow.pl

Helena Dobrowolska – Kaniewska¹

Leszek Kwieciński²

¹Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o

²Instytut Studiów Międzynarodowych

Parki technologiczne w przestrzeni Dolnego Śląska

Streszczenie: Parki naukowo – technologiczne tworzone są w celu promowania lokalnej i regionalnej gospodarki poprzez wspieranie przedsiębiorczości, innowacji i transferu technologii. Pomagają tworzyć nowe przedsiębiorstwa i wspierają rozwój już istniejących, zwłaszcza małych i średnich podmiotów gospodarczych. Parki naukowo – technologiczne stały się globalnie uznanym narzędziem promocji ekonomicznego rozwoju regionalnego na drodze wspierania przedsiębiorczości. Celem artykułu było przedstawienie parków naukowo – technologicznych działających na terenie województwa dolnośląskiego wraz z przybliżeniem głównych obszarów ich działalności oraz określenie ich roli w stymulowaniu przepływu wiedzy z uczelni do gospodarki.

Słowa kluczowe: parki technologiczne, ośrodki innowacji i przedsiębiorczości, Dolny Śląsk, infrastruktura wspierająca innowacyjność i przedsiębiorczość.

1. Wstęp

Dynamiczny rozwój społeczno – gospodarczy uzależniony jest obecnie od bliskich i trwałych relacji pomiędzy nauką a biznesem. W związku z tym istotne jest tworzenie odpowiednich warunków, zwłaszcza infrastrukturalno – instytucjonalnych, umożliwiających pełne wykorzystanie potencjału naukowego i przemysłowego. Konieczność ścisłej współpracy nauki i przemysłu jest wymuszona przez osiągnięcie pierwszoplanowej roli w gospodarce tych rodzajów działalności, które w większym niż dotychczas stopniu bazują na wiedzy naukowej. Tworzeniem warunków do kreacji produktywnej wiedzy i mechanizmów przenoszących efekty badań naukowych do praktyki gospodarczej służą, zwłaszcza w regionach, parki naukowo – technologiczne, które to od kilkudziesięciu lat działają na rzecz transferu technologii, podnoszenia poziomu innowacyjności gospodarki i są elementem przy-

czyniającym się do przekształcania „wiedzy” w udane innowacje rynkowe. Koncepcja parków technologicznych, określanych również mianem parków naukowych, czy naukowo–technologicznych¹, powstała z potrzeby stworzenia nowatorskich rozwiązań, które powinny sprzyjać przepływowi osiągnięć nauki i techniki ze sfery badawczo–rozwojowej do praktyki gospodarczej.

Parki naukowo – technologiczne (PNT) tworzone są w celu promowania lokalnej i regionalnej gospodarki poprzez wspieranie przedsiębiorczości, innowacji i transferu technologii. Pomagają tworzyć nowe przedsiębiorstwa i wspierają rozwój już istniejących, zwłaszcza małych i średnich podmiotów gospodarczych. PNT stały się globalnie uznanym narzędziem promocji ekonomicznego rozwoju regionalnego na drodze wspierania przedsiębiorczości. Ich siłą jest zdolność adaptowania się do różnych sytuacji, środków, celów i zadań. Lokalne i regionalne środowiska, w których działają PNT różnią się pod wieloma względami (sytuacji gospodarczej kraju/regionu, warunków politycznych, potencjału badawczego, celów krótko – i średniookresowych, itp.). Dlatego konkretne cele, metody działania i kryteria oceny PNT powinny uwzględniać specyfikę sytuacji i lokalizacji ich w otoczeniu społeczno – gospodarczym (Kukliński 2001).

W Europie parki naukowo–technologiczne postrzegane są jako środowiska generujące miejsca pracy, a zarazem jedna z form własności intelektualnej i przemysłowej. Parki te stanowią współcześnie najbardziej zaawansowaną i kompleksową formę instytucjonalną aktywizacji rozwoju regionalnego, w kierunku struktur gospodarki opartej na wiedzy. Stanowią ciągle nowatorski instrument nowoczesnej polityki rozwoju, kształtowanej na poziomie lokalnym i regionalnym, a ich propagowanie znajduje na świecie coraz większą rzeszę zwolenników. Istotna rola parków naukowych i technologicznych, w systemie kreowania i rozprzestrzeniania nowej wiedzy, wynika także ze złożoności samych procesów innowacyjnych, których wieloaspektowość bardzo dobrze oddają tzw. tezy Guineta (1995).

Parki naukowo – technologiczne bardzo często traktowane są jako praktyczne rozwiązanie instytucjonalne dostępne dla władz samorządowych, w których ma miejsce koncentracja rozproszonych zasobów wpływających na innowacyjność przedsiębiorstw i regionów oraz rozwój struktur sieciowych (klastrów).

Każda inicjatywa utworzenia parku technologicznego wymaga ścisłej współpracy organów samorządu terytorialnego, środowiska naukowego oraz innowacyjnych przedsiębiorców. Konieczne jest również, zwłaszcza w początkowej fazie rozwoju, wsparcie z różnego rodzaju środków publicznych. Wsparcie takie mogą otrzymywać nowo powstające parki lub istniejące inicjatywy przede wszystkim we wczesnej fazie rozwoju. Jedną grupą czynników decydujących o sukcesie inicjatywy parkowej to zaplecze techniczno–infrastrukturalne w postaci nierucho-

¹ Literatura przedmiotu oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Parków Naukowych (IASP) traktują park naukowy, park badawczy, park technologiczny, park naukowo – technologiczny jako synonimy.

mości i będącej do dyspozycji infrastruktury technicznej (wielkość, rodzaj i jakość). Kolejnym istotnym czynnikiem są zasoby finansowe, które warunkują możliwość realizacji przedsięwzięcia. Jednak najistotniejsze dla sukcesu parku są kluczowe czynniki instytucjonalne: masa krytyczna, kapitał społeczny, efektywne partnerstwo, dopasowanie sektorowe, menedżerski profil zarządzania, formuła prawna i struktura własnościowo-kontrolna.

Celem opracowania była charakterystyka parków naukowo – technologicznych działających na terenie województwa dolnośląskiego wraz z przedstawieniem głównych obszarów ich działalności. Ponadto zweryfikowanie ich działalności pod kątem rzeczywistej roli w stymulowaniu przepływu wiedzy z uczelni do gospodarki. Informacje wykorzystane w niniejszym artykule pochodzą ze strony internetowej Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości (SOOIPP) oraz stron internetowych poszczególnych, uwzględnionych w analizie parków naukowo – technologicznych funkcjonujących na terenie Dolnego Śląska. Dane te odnoszą się do stanu na koniec 2011 roku.

2. Parki naukowo – technologiczne na Dolnym Śląsku

W literaturze przedmiotu parki naukowo – technologiczne są zaliczane, podobnie jak inkubatory przedsiębiorczości, preinkubatory, centa transferu technologii, regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe lub poręczeniowe, czy ośrodki szkoleniowo – doradcze, do tzw. ośrodków innowacji i przedsiębiorczości. Podstawową cechą ośrodków innowacji i przedsiębiorczości jest ich niekomercyjny charakter, czyli ich działalność nie powinna być nastawiona na zysk, lecz na szeroko pojęty rozwój lokalny i regionalny, przy uwzględnieniu aspektu innowacyjności (Dominiak 2004). Na koniec 2011 r. na Dolnym Śląsku funkcjonowało 50 ośrodków innowacji i przedsiębiorczości² co stanowiło 7% wszystkich tego typu instytucji w kraju. Ich przestrzenne rozmieszczenie przedstawia ryc. 1.

Większość instytucji tego typu działała w zachodniej i południowej części regionu. Relatywnie mniej było ich natomiast w północnej i wschodniej części województwa, gdzie dominacja Wrocławia jako miejsca koncentracji ich działalności była wyraźna. Ponadto występowanie owych instytucji w zasadzie ograniczało się do największych miastach regionu.

W regionie, podobnie jak w kraju, największy udział wśród analizowanych instytucji stanowiły ośrodki szkoleniowo – doradcze, ponad 38% (ryc. 2). W województwie nie funkcjonowały natomiast inkubatory technologiczne i Sieci Aniołów Biznesu.

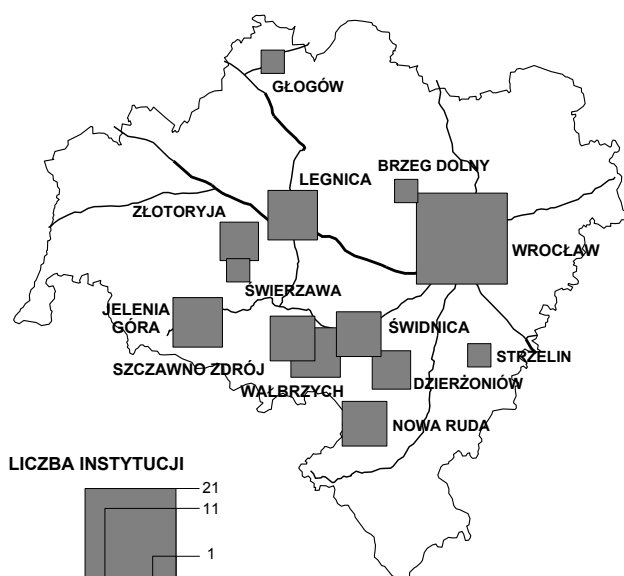
Parki technologiczne są organizacyjnie i koncepcyjnie najbardziej rozwiniętym typem ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, łączącym często

² Zarejestrowanych w SOOIPP.

w jednej strukturze funkcje wszystkich pozostałych jednostek (Kowalak 2010). Parki technologiczne stanowiły 10% wszystkich ośrodków innowacyjności i przedsiębiorczości funkcjonujących w regionie w 2011 r. Na Dolnym Śląsku na koniec roku 2011 działały następujące parki technologiczne:

- KGHM Letia Legnicki Park Technologiczny S.A. – zlokalizowany w Legnicy,
- Dolnośląski Park Technologiczny S.A. – zlokalizowany w Szczawnie Zdrój,
- Wrocławski Park Technologiczny S.A. – zlokalizowany we Wrocławiu,
- Wrocławski Medyczny Park Naukowo – Technologiczny Sp. z o.o. – zlokalizowany we Wrocławiu.

W fazie rozruchu znajdował się Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A., a w fazie przygotowania ChemiPark Technologiczny w Brzegu Dolnym³.

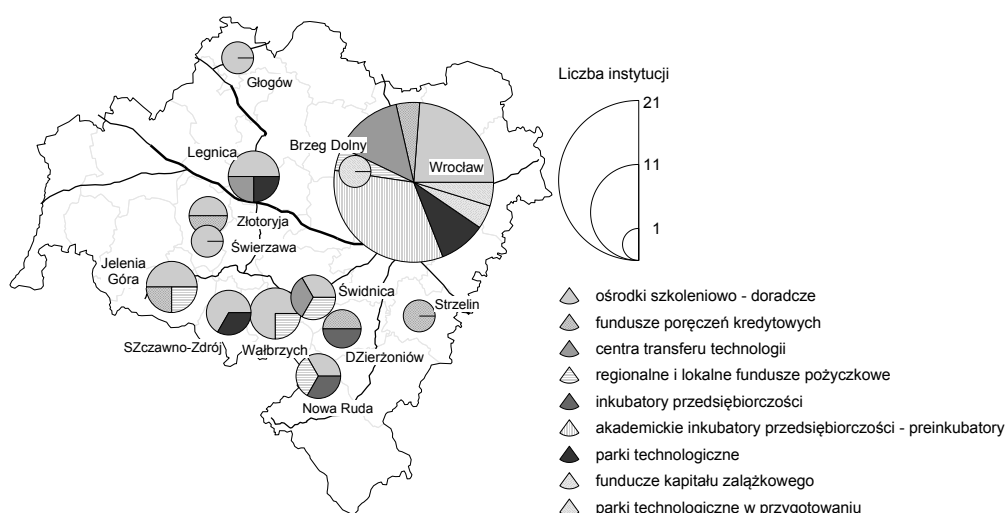


Ryc. 1. Przestrzenne rozmieszczenie instytucji działających aktywnie na rzecz wzrostu przedsiębiorczości, innowacyjności, transferu technologii i rozwoju lokalnego na Dolnym Śląsku na koniec 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SOOIPP.

Przyjmuje się, że koncepcja parków technologicznych nawiązuje do dziewiętnastowiecznej koncepcji marshallowskich dystryktów przemysłowych (industrial district), mówiącej, że skupienia na zamkniętym obszarze przedsiębiorstw i usług okołobiznesowych wywołuje efekty synergiczne, co w połączeniu z działalnością badawczo-rozwojową (B+R) i finansowaniem przedsięwzięć wysokiego ryzyka (venture capital), może przerodzić się w środowisko innowacyjne.

³ Według informacji dostępnych autorom realizacja tego przedsięwzięcia została na chwilę obecną wstrzymana.



Ryc. 2. Rodzaje ośrodków innowacji i przedsiębiorczości na Dolnym Śląsku na koniec 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SOOIPP (www.sooipp.org.pl).

Międzynarodowe Stowarzyszenie Parków Naukowych⁴ przyjęło następującą definicję tej instytucji: „Park Technologiczny” to organizacja zarządzana przez wykwalifikowanych specjalistów, której celem jest podniesienie dobrobytu społeczności, która działa poprzez promowanie kultury innowacji i konkurencji wśród przedsiębiorców i instytucji opartych na wiedzy. Aby osiągnąć te cele park (Matusiak 2008):

- stymuluje i zarządza przepływem wiedzy, technologii pomiędzy szkołami wyższymi, jednostkami badawczo-rozwojowymi, przedsiębiorstwami i rynkami;
- ułatwia tworzenie i rozwój przedsiębiorstw, opartych na wiedzy poprzez inkubowanie i proces pączkowania (spin-off i spin-out);
- dodaje przedsiębiorstwom wartości poprzez wysokiej jakości usługi oraz obiekty i terytorium o wysokim standardzie”.

Główną istotą działalności parków technologicznych jest komercjalizacja badań naukowych. Stąd też obecność lub zaangażowanie uczelni wyższych jest czynnikiem niezbędnym i odróżniającym je od innych rozwiązań mających na celu wzrost przedsiębiorczości w regionie. Dzięki działalności parków następuje zwiększenie powiązań pomiędzy światem nauki i światem przemysłu. Działalność parków technologicznych opiera się na zapewnianiu firmom przestrzeni biurowej, laboratoryjnej (badawczej) i produkcyjnej wraz z niezbędną infrastrukturą oraz oferowanie szeregu usług wspierających ich działalność. Ważnym elementem tego wsparcia jest pośredniczenie w kontaktach między środowiskiem naukowym a biznesowym oraz dostarczanie usług doradczych związanych z transferem i komercjalizacją wiedzy.

⁴ Zrzeszające także Parki Technologiczne z Polski – <http://www.iasp.ws/publico/intro.jsp>

Zadania te są szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, których potencjał i wiedza są niewystarczające, aby wprowadzać innowacje samodzielnie. Park technologiczny, działając na styku biznesu i sfery badawczo-rozwojowej, ma szansę stanowić efektywne narzędzie dyfuzji innowacji i nowych technologii, przyczyniając się do rozwoju firm, a efekcie także do powstawania nowych miejsc pracy. W zależności od skali prowadzonej działalności, efekty działalności parków mogą być widoczne zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym (Matusiak 2008).

Według Bąkowskiego i Snarskiej – Świdorskiej (2008) w działalności parków naukowo – technologicznych można wyróżnić siedem typowych zadań:

- inkubowanie firm rozpoczynających działalność,
- świadczenie usług biznesowych,
- wynajem powierzchni biurowej, produkcyjnej i laboratoryjno-produkcyjnej dla rozwijających się podmiotów, wychodzących po zakończeniu okresu inkubacji z inkubatora technologicznego, firmom poszukującym powierzchni biurowej, produkcyjnej i laboratoryjnej oraz otoczenia innych firm technologicznych,
- usługi badawcze – świadczone przez laboratoria ulokowane w parku,
- usługi w zakresie transferu technologii,
- zarządzania terenami inwestycyjnymi przeznaczonymi dla firm technologicznych w fazie ekspansji oraz prowadzenie biura obsługi inwestora,
- działalność szkoleniowo-edukacyjna w zakresie podejmowania działalności gospodarczej, zarządzania i finansowania przedsięwzięć technologicznych oraz szeroko pojęta działalność edukacyjna, w zakresie kształtowania postaw przedsiębiorczych i rozwijania kreatywności.

Do kluczowych czynników mogących przyczynić się do sukcesu inicjatywy parkowej zalicza się przede wszystkim (Matusiak, Bąkowski 2008; Marciniak 2007; Kwieciński 2005):

- bliskość szkoły wyższej zaangażowanej w działania na rzecz przedsiębiorczości akademickiej (Uniwersytet III Generacji), aktywizującej postawy przedsiębiorcze wśród potencjalnych lokatorów inkubatora w parku,
- działający na terenie parku inkubator oraz preferencje i usługi skierowane do osób rozpoczynających działalność gospodarczą,
- lokalny klimat partnerstwa między administracją, a środowiskiem biznesu, sprzyjający rozwojowi inicjatywy parkowej,
- dostęp do wyspecjalizowanych usług wsparcia,
- dostęp do instrumentów finansowych: fundusz pożyczkowy, seed-capital, venture capital, leasing i dotacje ułatwiające rozwój firm,
- bliskość innych firm technologicznych, przedsiębiorstw sieciowych, przyciągające potencjalnych lokatorów,

- bliskość dużych skupisk miejskich, jeśli lokalizacja parku znajduje się poza miastem, zapewniająca zaspokojenie większości wymagań lokalizacyjnych firm wysokich technologii, tworząca rynek na usługi,
- możliwość rozbudowy/rozwoju firm na terenach parku oraz brak ograniczeń rozwoju przestrzennego parku, zapewniające jego atrakcyjność dla lokatorów (zabezpieczenie terenów wokół parku pod kątem ewentualnej jego późniejszej ekspansji),
- urządzenia/drogi na terenie parku, wskazujące na poważne zaangażowanie zainteresowanych (władz lokalnych, uczelni) w projekt,
- dostępność komunikacyjna, w tym bliskość międzynarodowego portu lotniczego, będąca ważnym wymogiem lokalizacji firm wysokich technologii, potrzebujących międzynarodowych kontaktów,
- estetyczny, atrakcyjny, zachowujący spójność przestrzennej koncepcji park jest magnesem dla potencjalnych rezydentów,
- ściśle, lecz elastyczne umowy i regulaminy zasiedlania i funkcjonowania firm,
- szybkie wybudowanie i zasiedlenie pierwszych budynków parku,
- szerokie działania marketingowe i prezentacja dobrych przykładów, pomagające w walce o konkurencyjność rozwijającego się parku,
- koncentracja na określonych potencjalnych lokatorach (np. branżach) oraz odpowiedni dobór lokatorów, w tym np. lokatora strategicznego zwiększa szanse wystąpienia synergii i interakcji pomiędzy lokatorami oraz pomaga w wypracowaniu skoncentrowanego, ukierunkowanego marketingu,
- „kluczowe osoby” stymulujące poparcie dla parku technologicznego,
- mocne wsparcie ze strony państwa i lokalnego sektora publicznego, ułatwiające społeczności akceptację projektu,
- aktywne wsparcie ze strony szkół wyższych i naukowców, zapewniające dobrą łączność między lokatorami parku a środowiskiem naukowym,
- atrakcyjne otoczenie jako miejsce do zamieszkania.

Działające na terenie Dolnego Śląska parki technologiczne oferują szeroką gamę usług, świadczonych zarówno bezpłatnie, jak i odpłatnie. Jak wskazują badania przeprowadzone na potrzeby aktualizacji *Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020* (UMWD 2010), przedsiębiorcy wciąż w niewielkim stopniu korzystają z usług instytucji otoczenia biznesu w zakresie transferu technologii, natomiast w znacznie większym stopniu są oni zainteresowani wsparciem lokalowym (infrastrukturalnym), finansowym oraz szkoleniami. W wyniku niniejszej analizy opracowano katalog usług dostępnych na terenie regionu, wraz z informacją o tym, na jakich warunkach są one oferowane (bezpłatnie / odpłatnie, usługi dostępne tylko dla lokatorów itp.). Katalog ten został przedstawiony w tab.1. Z tabeli tej wynika, że zdecydowana większość usług świadczonych przez omawiane instytucje jest płatna.

Stosunkowo rzadko lub w ogóle nie są oferowane następujące typy usług:

- dzierżawa i sprzedaż terenów inwestorom,
- obsługa prawna,
- obsługa księgową,
- doradztwo przy wdrażaniu ekoinnowacji,
- doradztwo w zakresie optymalizacji kosztów.

Należy zaznaczyć także, że choć zakres usług świadczonych przez parki w regionie Dolnego Śląska jest bardzo szeroki, to jednak istnieje luka w tym zakresie. Mianowicie dotyczy ona usług odnoszących się do badań przedwdrożeniowych. Z jednej strony chodzi w niej o aspekt rozpoznania popytu na potencjalną „innowację”, z drugiej o wsparcie na etapie przed wdrożeniem wyników badań, czyli o pomoc przy uzyskiwaniu odpowiednich certyfikatów oraz doradztwa na temat potrzeby ubiegania się o ochronę prawną własności intelektualnej.

Analizując działalność dolnośląskich parków technologicznych należy ponadto określić profil ich klientów, kryteria ich selekcji i wyodrębniania oraz główne powody, dla których przedsiębiorcy decydują się lokalizować swą działalność w tego typu instytucjach.

Wszystkie omawiane instytucje stosują kryteria rekrutacji klientów. Przy selekcji podmiotów korzystających z usług instytucje te zwracają uwagę m.in. na następujące aspekty (UMWD 2010):

- wczesny etap rozwoju przedsiębiorstwa,
- innowacyjność pomysłu na przedsięwzięcie; rozwój i komercjalizacja wiedzy zdobytej podczas studiów,
- status studenta lub absolwenta (do 5 lat od ukończenia studiów), pracownika naukowego lub administracyjnego publicznej uczelni w regionie,
- ocena potencjału rozwojowego przedsiębiorstwa na podstawie strategii (ocena jest najczęściej dokonywana w oparciu o biznesplan).

Wśród firm obsługiwanych przez parki technologiczne zdecydowana większość to mikroprzedsiębiorstwa, które stanowiły 85% wszystkich klientów. Udziały przedsiębiorstw małych, średnich i dużych wyniosły kolejno ok.: 10%, 3% oraz 2%. Część instytucji świadczy swe usługi także dla szkół wyższych, organizacji pozarządowych, jednostek naukowych czy innych instytucji otoczenia biznesu (UMWD, 2010).

Jako główne powody nawiązania współpracy z instytucją proinnowacyjną klienci, którzy byli lub są lokatorami parków najczęściej wymieniali (UMWD, 2010):

- atrakcyjną cenę wynajmu działki bądź nieruchomości (60%),
- możliwość współpracy z innymi lokatorami instytucji (48%),
- dobrą lokalizację instytucji (28%),
- dostęp do laboratoriów (18%),

– świadczoną ofertę doradczą (18%).

Tabela 1. Katalog usług oferowanych w wybranych instytucjach wsparcia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: podstawie stron internetowych instytucji oraz UMWD (2010).

Instytucja	WPT	KGHM Letia	WMPNT	DPIN	DPT
Wynajem powierzchni biurowej	P	P	P	P	P
Dzierżawa/sprzedaż terenów inwestycyjnych	X	P+L	X	X	P
Doradztwo przy zakładaniu firmy	B	BL	B	B	B
Doradztwo z zakresu działalności spin-off	B	P+L	B	B	B
Doradztwo z zakresu komercjalizacji	B	BL	B	B	B
Doradztwo z zakresu ochrony własności intelekt.	BL	BL	P	X	B
Obsługa prawna	X	P	X	X	P
Audyt technologiczny	X	P	P	B	B
Doradztwo z zakresu zarządzania	X	P	B	X	B
Szkolenia	B	P	B	B	B
Pomoc w zdobywaniu dofinansowania	BL	P	B	X	B
Doradztwo przy wdrażaniu produktów lub usług	BL	P	X	X	B
Bazy danych przedsiębiorstw	B	X	X	X	B
Pośrednictwo między naukowcami a firmami	BL	P	B	B	B
Obsługa księgowa	X	X	X	X	BL
Przygotowanie analiz rynku	X	P	P	X	P
Promocja, marketing, reklama	BL	P	X	B	P+L
Wynajem laboratoriów	P	X	X	X	P
Infrastruktura produkcyjna	P+L	P	P	X	P
Pomoc przy eksporcie	B	P	X	X	B
Doradztwo przy wdrażaniu ekoinnowacji	X	P	X	X	B
Doradztwo w zakresie optymalizacji kosztów	X	P	X	X	P

Oznaczenia: P – płatne; P+L – płatne i dla lokatorów; B – bezpłatne; BL – bezpłatne dla lokatorów;

X – nie występują

3. Charakterystyka działalności dolnośląskich parków naukowo – technologicznych

3.1. Wrocławski Park Technologiczny S.A.⁵

Zawiązanie spółki Wrocławski Park Technologiczny (WPT) miało miejsce w 1998 roku. Formalna jego działalność jednak rozpoczęła się w 2004 roku, kiedy to nastąpiło zakończenie inwestycji budowlanej budynku Dolnośląskiego Inkubatora Naukowo – Technologicznego (Chorowski i in. 2006). Oferta WPT skierowana jest do przedsiębiorstw bazujących na zaawansowanych technologiach, laboratoriów oraz ośrodków naukowych i badawczo-rozwojowych. Misja Wrocławskiego Parku Technologicznego brzmi: miejsce, gdzie myśl zamienia się w produkt światowej jakości.

⁵ Informacje na temat Wrocławskiego parku Technologicznego pochodzą ze strony internetowej: <http://www.technologypark.pl/sub.php?p=13&lng=pl>

Celem nadrzędnym Wrocławskiego Parku Technologicznego jest kreowanie warunków dla wykorzystania naukowego i przemysłowego potencjału Wrocławia i regionu oraz stymulacja rozwoju przemysłu zaawansowanych technologii.

Akcjonariuszami WPT są (w kolejności wielkości udziałów): Gmina Wrocław (94%), Uniwersytet Wrocławski, BZ WBK Inwestycje Sp. z o.o., Politechnika Wrocławska, Agencja Rozwoju Przemysłu, Uniwersytet Przyrodniczy, Fundacja Rozwoju Politechniki Wrocławskiej, Dolnośląska Izba Gospodarcza, Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej.

Na terenie Wrocławskiego Parku Technologicznego funkcjonuje Dolnośląski Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości (DAIP), oferujący na specjalnych warunkach finansowych wynajem atrakcyjnej i nowoczesnej powierzchni biurowo – produkcyjno – warsztatowej na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej.

Wrocławski Park Technologiczny jest uważany za jedną z lepiej rozwiniętych inicjatyw parkowych w Polsce. Znajduje się w IV fazie rozwoju⁶, czyli jest zaawansowany organizacyjnie, realizuje działalność statutową w pełnym zakresie, włącznie z udostępnianiem powierzchni i usług wspierających dla firm.

Biorąc pod uwagę najem powierzchni biurowych we WPT nie jest on standaryzowany. Zależy od indywidualnych negocjacji między najemcą a WPT i zależy od wielkości wynajmowanej powierzchni, rodzaju wykonywanej działalności, zakresu korzystania z usług komplementarnych, deklarowanej długości inwestycji w parku, długości prowadzonej działalności oraz wcześniejszych relacji z parkiem np. pobyt w inkubatorze.

3.2. Wrocławski Medyczny Park Naukowo – Technologiczny⁷

Wrocławski Medyczny Park Naukowo Technologiczny Sp. z o.o. (WMPNT) powstał w 2005 roku z inicjatywy Akademii Medycznej we Wrocławiu, Instytutu Zarządzania i Samorządności Sp. z o.o. oraz Gminy Wrocław.

WMPNT jest instytucją otoczenia biznesu, która stanowi punkt stykny między środowiskiem naukowym, światem biznesu i społecznością lokalną.

⁶ Wyróżnia się IV fazy rozwoju parków naukowo – technologicznych (Bąkowski, Snarska – Świdorska, 2008):

Faza I: projektowania i przygotowywania podstaw organizacyjnych, powołania zespołu prowadzącego działania przygotowujące park, a następnie podmiotu, który docelowo będzie zarządzał parkiem. Często etap ten trwa kilka lat i wymaga w pierwszej kolejności wypracowania konsensusu między potencjalnymi partnerami inicjatywy;

Faza II: prac przygotowawczo–adaptacyjnych i realizacji pierwszego etapu inwestycyjnego, bezpośrednio przed rozpoczęciem działalności operacyjnej;

Faza III: park w początkowej fazie rozwoju, w której skala działań przypomina raczej inkubator technologiczny;

Faza IV: park zaawansowany organizacyjnie, realizujący działalność statutową w pełnym zakresie, włącznie z udostępnianiem powierzchni i usług wspierających dla firm.

⁷ Informacje na temat Wrocławskiego Medycznego Parku Naukowo – Technologicznego pochodzą ze strony internetowej: <http://www.parkmedyczny.pl/witamy/index.php>

Misją Wrocławskiego Medycznego Parku Naukowo–Technologicznego jest: pobudzenie społeczności akademickiej i przedsiębiorców do wzajemnej współpracy i przedsiębiorczości, przyciągnięcie inwestorów zewnętrznych z szeroko pojętej branży medycznej, farmaceutycznej i około medycznej, zapewnienie korzystnych warunków do transferu wiedzy i technologii z nauki do przemysłu, stworzenie korzystnych warunków do prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej w zakresie produktów i usług z branży medycznej i pokrewnych dzięki efektywnemu zarządzaniu oraz świadczeniu usług infrastrukturalnych i doradczych ze wsparciem ze strony akademii medycznych i instytutów badawczych w całej Polsce.

Wrocławski Medyczny Park Naukowo–Technologiczny stawia przed sobą następujące cele:

- stworzenie warunków do transferu technologii i pobudzenie innowacyjności przedsiębiorców działających na obszarze WMPNT,
- transfer wiedzy i technologii do przemysłu medycznego i farmaceutycznego oraz branż pokrewnych,
- wspieranie rozwoju Medycznego Centrum Transferu Technologii (MCTT) w ramach WMPNT Sp. z o.o.,
- promocja innowacji i nowych technologii w obszarze medycyny, farmaceutyki oraz branż pokrewnych,
- współpraca z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami naukowo – badawczymi,
- rozwój współpracy między Akademią Medyczną we Wrocławiu, innymi wyższymi uczelniami medycznymi i instytutami badawczymi, a branżą przemysłu medycznego i branżami pokrewnymi na terenie całego kraju,
- efektywne zagospodarowanie majątku przekazanego przez Strony Porozumienia na potrzeby WMPNT oraz świadczenie usług pomocniczych w WMPNT,
- zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w WMPNT,
- rozwój infrastruktury aktywizującej lokalną i regionalną przedsiębiorczość i środowisko naukowe,
- doradztwo i programy doskonalenia dla sektora i jednostek służby zdrowia,
- wspieranie rozwoju Akademickiego Inkubatora Przedsiębiorczości,
- stwarzanie przedsiębiorcom możliwości prowadzenia działalności przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych i preferencyjnych,
- przekształcenie wyników badań naukowych i prac rozwojowych w nowoczesne i efektywne technologie, gotowe do wdrażania,
- utworzenie i rozwój ogólnopolskiego klastra „e–zdrowie”,
- utworzenie i rozwój klastra biotechnologii i farmacji „BIOFARM”.

W ramach WMPNT działa Ogólnopolski Klaster e–zdrowie, który to skupia ze sobą branże związane z technologiami ICT w ochronie zdrowia zarówno w za-

rzządzaniu jak i w zakresie telemedycznych systemów wspomagania opieki nad chorymi.

Wrocławski Medyczny Park Naukowo Technologiczny w strukturze swojej działalności posiada:

- medyczne Centrum Przetwarzania Danych, w ramach którego działać będzie: laboratorium e-learningowe i laboratorium telemedyczne;
- medyczne Centrum Transferu Technologii, zajmujące się poszukiwaniem innowacyjnych pomysłów naukowych (metod leczniczych, diagnostycznych, substancji leczniczych, wynalazków) powstających na wrocławskich uczelniach oraz ich komercjalizowaniem poprzez pozyskiwanie partnerów biznesowych;
- Akademicki Inkubator Innowacyjności (AII). Jego celem jest zidentyfikowanie innowacyjnych pomysłów oraz stymulowanie potencjalnych projektodawców do rozpoczęcia innowacyjnej działalności gospodarczej poprzez założenie i dokapitalizowanie spółek. Strategia AII zakłada przeszukiwanie rynku w celu wyłuskania potencjalnych projektów łączących branżę IT i Medycynę;
- Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości to komórka WMPT odpowiedzialna za utworzenie warunków do tworzenia i funkcjonowania nowo powstałych przedsiębiorstw uruchamianych przez absolwentów i pracowników naukowych (firmy "spin-off" i "start-up");
- Centrum Doradztwa Biznesowego i Patentowego prowadzi działalność w zakresie szeroko rozumianych usług wsparcia biznesu.

Biorąc pod uwagę fazę rozwoju WMPNT, to można zaklasyfikować go do etapu przejścia z fazy II do fazy III, ponieważ park rozpoczął już działalność operacyjną, która przejawia się uruchomieniem inkubatora przedsiębiorczości, centrum transferu technologii oraz świadczeniem pewnych usług dla MSP.

3.3. Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A.⁸

Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A. (DPIN) jest instytucją otoczenia biznesu powołaną przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w 2008 roku, przede wszystkim w celu komercjalizacji działalności naukowej i badawczo – rozwojowej oraz wdrażania innowacyjnych rozwiązań i technologii w przedsiębiorstwach działających głównie na obszarze Dolnego Śląska. Akcjonariuszami Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki są: w 59% Województwo Dolnośląskie i w 41% Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INWEST – PARK” Sp. z o.o.

Misją DPIN jest: stworzenie unikalnych warunków pracy, w których najwyższej klasy naukowcy, we współpracy ze specjalistami różnych dziedzin przemysłu i przedsiębiorcami, doprowadzą do upowszechnienia oraz praktycznego zastosowania autorskich i nowoczesnych rozwiązań o innowacyjnym charakterze.

⁸ Informacje na temat Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki pochodzą ze strony internetowej: <http://www.dpin.pl/>

Do najważniejszych celów działalności Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki należy zaliczyć:

- poszukiwanie i promowanie nowych, funkcjonalnie oraz rynkowo, wyrobów i usług,
- komercjalizację wyników innowacyjnych badań naukowych (nowe rynki zbytu, rozwój gałęzi przemysłu),
- zapewnienie sprawnej komunikacji między przedsiębiorstwami, a uczelniami Dolnego Śląska. W procesie tym przedsiębiorstwo zgłasza swoje potrzeby i problemy. W odpowiedzi uczelnie oraz eksperci tworzą i przedstawiają optymalne rozwiązania,
- adaptację nowoczesnych rozwiązań technologicznych i usług w przedsiębiorstwach z Dolnego Śląska,
- wzrost konkurencyjności Dolnego Śląska poprzez promocję i upowszechnianie innowacyjnych przedsięwzięć.

Z uwagi na charakter i zakres działalności Dolnośląski Park Innowacji i Nauki ma w przyszłości stać się wiodącą jednostką wdrożeniową – naukową w regionie oraz kraju, a także być równorzędnym partnerem dla podmiotów tego typu w Europie i poza jej granicami. W zamierzeniu działalność Parku obejmować będzie wiele obszarów, zwłaszcza:

- prowadzenie zaawansowanych badań naukowych,
- aplikację innowacyjnych rozwiązań ze środowiska naukowego do gospodarki,
- produkcję nowych zaawansowanych technologicznie wyrobów rynkowych,
- wspieranie innowacyjnej działalności przede wszystkim rodzimego sektora MŚP,
- wspieranie i umacnianiu współpracy pomiędzy sektorem B+R a gospodarką,
- promowanie innowacyjnego podejścia do wszystkich obszarów aktywności gospodarczej,
- realizację międzynarodowych i międzyregionalnych projektów badawczych.

Ważną częścią wizji Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki jest transformacja zrealizowanych przełomowych badań w realne komercyjnie technologie i innowacje, które doprowadzą Dolny Śląsk do gospodarczego, społecznego oraz środowiskowego sukcesu. Działalność taka spowoduje, iż DPIN będzie na arenie europejskiej rozpoznawany jako instytucja kultywująca zaawansowaną, innowacyjną technologię.

Biorąc pod uwagę fazę rozwoju DPIN to jest on obecnie na etapie przejścia z fazy I do fazy II, czego potwierdzeniem jest oprócz istnienia podmiotu zarządzającego, także rozpoczęcie procesu inwestycyjnego. W zamierzeniu DPIN składać się będzie z biurowca oraz przyległej do niego hali maszynowo – laboratoryjnej. Ukończenie budowy I etapu zaplanowano na 2013 rok.

3.4. Dolnośląski Park Technologiczny T–Park⁹

Dolnośląski Park Technologiczny T–Park (DPT T–Park) powstał w 2009 r. z myślą stworzenia atrakcyjnego, zgodnego ze standardami przyjętymi w krajach Unii Europejskiej obszaru do prowadzenia działalności gospodarczej i inwestowania w działalność opartą na nowoczesnych technologiach, wyróżniający się dogodną lokalizacją, nowoczesną infrastrukturą oraz profesjonalnymi usługami pomocniczymi wraz z systemem wsparcia finansowego. Instytucją zarządzającą Dolnośląskim Parkiem Technologicznym jest Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., której akcjonariuszami są (w kolejności wielkości udziałów): Gmina Szczawno Zdrój, Agencja Rozwoju Przemysłu, Gmina Wałbrzych, Towarzystwo Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych, Bank Zachodni WBK S.A., 18 Gmin regionu Wałbrzyskiego oraz pozostali akcjonariusze.

Misją DPT T–Park jest bezpośrednie wzmocnienie konkurencyjności regionu wałbrzyskiego, a pośrednio także całego Dolnego Śląska poprzez wspieranie przedsiębiorczości opartej na wiedzy, wypracowanie modelowej współpracy z regionalnymi centrami badań i rozwoju oraz wzmacnianie przedsiębiorstw tworzących podstawy długofalowego rozwoju regionu. Do jego misji należy również pobudzanie aktywności zawodowej regionalnej społeczności, a także poprawa spójności ekonomicznej mikroregionu z pozostałą częścią Dolnego Śląska, Polski i regionami Unii Europejskiej.

Podstawowym celem DPT T–Park jest stworzenie warunków dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw, których domeną będzie komercjalizacja osiągnięć naukowych, firm wykorzystujących nowoczesne technologie, adaptujących wyniki prac laboratoryjnych i przyciągających venture capital. Do głównych zadań DPT T–Parku należą:

- udostępnienie przedsiębiorcom terenów inwestycyjnych dobrze wyposażonych w potrzebną infrastrukturę techniczną,
- ułatwienia w realizacji inwestycji oraz w uzyskaniu wsparcia finansowego i w wykorzystaniu pomocy publicznej,
- pomoc przy podejmowaniu i prowadzeniu innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych (wykorzystując doświadczenia, jakie dają parki technologiczne w Polsce i w Europie),
- kreowanie nowych przedsięwzięć wykorzystujących nowoczesne technologie we współpracy z ośrodkami naukowymi i centrami badawczymi,
- zapewnienie profesjonalnych i konkurencyjnych usług infrastrukturalnych i pomocniczych,
- aktywne wspieranie działań w zakresie promocji przedsiębiorstw działających w T–Parku.

⁹ Informacje na temat Dolnośląskiego Parku Technologicznego T–Park pochodzą ze strony internetowej: <http://www.t-park.pl>

Dolnośląski Park Technologiczny T–Park, podobnie jak Wrocławski Park Technologiczny znajduje się w IV fazie rozwoju, czyli w tzw. fazie dojrzałości. Parki znajdujące się w tej fazie charakteryzują się pełną funkcjonalnością, czyli znaczną liczbą lokatorów i świadczą szeroką gamę usług dla przedsiębiorstw ulokowanych na terenie parku.

Pomimo podobnej fazy rozwoju, w jakiej znajduje się DPT T–Park w odniesieniu do WPT, istnieje między nimi zasadnicza różnica, polegająca na strukturze lokatorów. W przypadku WPT są to przede wszystkim firmy innowacyjne o wysokim poziomie wykorzystania „nowej wiedzy”, co niestety nie odnosi się do lokatorów DPT.

3.5. KGHM Letia Legnicki Park Technologiczny S.A.¹⁰

Legnicki Park Technologiczny jest podmiotem funkcjonującym w ramach grupy kapitałowej KGHM Polska Miedź S.A.. KGHM LETIA zajmuje się wsparciem przedsiębiorców, poprzez oferowanie im nieruchomości gruntowych oraz powierzchni biurowych do wynajęcia.

Misją Legnickiego Parku Technologicznego jest kreowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki regionu, poprzez tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju inwestycji. Udziałowcami Spółki są: w 85,45% Spółka KGHM Polska Miedź, w 14,51% Województwo Dolnośląskie oraz w 0,04% Politechnika Wrocławska. Główne cele Legnickiego Parku Technologicznego obejmują:

- pozyskiwanie innowacyjnych inwestorów,
- rozwój przedsiębiorczości oraz zapewnienie inwestorom wsparcia w rozwoju,
- tworzenie nowych miejsc pracy.

Z uwagi na zakres i specyfikę działalności Legnickiego Parku Technologicznego, który z racji świadczonych usług jest, w mniemaniu autorów, bardziej parkiem biznesu niż parkiem technologicznym, trudne jest określenie jego fazy rozwoju.

4. Podsumowanie

Z informacji przedstawionych powyżej można wywnioskować, iż parki działające na Dolnym Śląsku różnią się między sobą ze względu na rodzaj aktywności, zakres oferty, wyposażenie infrastrukturalne oraz beneficjentów pomocy (tab. 2). Związane jest to głównie z okresem ich funkcjonowania i ściśle wynika z fazy rozwoju, w której obecnie się znajdują.

¹⁰ Informacje na temat KGHM Letia Legnickiego Parku Technologicznego pochodzą ze strony internetowej: <http://www.letia.pl>

Dodatkowo dokładna analiza działalności poszczególnych parków skłania do refleksji, iż oprócz Wrocławskiego Parku Technologicznego i Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki pozostałe inicjatywy nie do końca spełniają definicję parków technologicznych. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż instytucje te faktycznie nie implikują rozwiązań ze sfery nauki do sfery gospodarki, a jedynie deklarują takową współpracę. Nie ma w nich miejsca na realne prowadzenie prac naukowo – badawczych czy laboratoryjnych (brak: centrów transferu technologii, laboratoriów, prototypowni, brak usług komercjalizacji wiedzy). Widoczny jest również brak, tak podkreślanego w literaturze, zaangażowania w ich działalność uczelni wyższych czy instytucji badawczo – rozwojowych, a przynajmniej nie wynika to przedstawianych informacji. W ofercie parków absolutnie dominującą rolę odgrywa udostępnianie, atrakcyjnej lokalowo i cenowo powierzchni, wynajem na cele prowadzenia różnorodnej działalności gospodarczej, niejednokrotnie o niskim lub średnim tzw. poziomie innowacyjności.

Elementy te mogą świadczyć z jednej strony o braku chęci zaangażowania uczelni wyższych w działalność parków zlokalizowanych poza Wrocławiem, a z drugiej o braku popytu na tych obszarach na usługi związane z szeroko rozumianym transferem rozwiązań innowacyjnych ze środowiska nauki do biznesu.

Zastanawiające jest zatem, czy w przypadku parków zlokalizowanych poza obszarem Wrocławia, określenie park technologiczny w nazwie było działaniem marketingowym? Czy może przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu tego typu instytucji wierzone, że będzie ona realizować określone, przypisane tego typu podmiotom funkcje, a działalność w lokalnych uwarunkowaniach zweryfikowała te założenia? Trudno jest jednoznacznie i z pełnym przekonaniem sfalsyfikować owe pytania na podstawie dostępnych informacji. Z pewnością jednak podczas tworzenia inicjatyw parkowych powinny być uwzględniane pewne lokalne warunki jak m.in.: typ gospodarki, tradycje przemysłowe, naukowe, biznesowe oraz kulturowe i społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości.

Tabela 2. Charakterystyka działalności dolnośląskich parków naukowo – technologicznych.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych poszczególnych parków technologicznych.

Wyszczególnienie	WPT	KGHM Letia	DPIN*	DPT	WMPNT
Informacje podstawowe					
Tereny inwestycyjne	tak	tak	tak	tak	nie
Liczba budynków	5 (Alfa, Beta, Gamma, Delta – w budowie, Omega – w budowie)	3 (A, B, C – w budowie)	Docelowo 2	1 – 4 moduły (A, B, C – dla przedsiębiorców i instytucji oraz D – hala warsztatowo – produkcyjna)	1
Powierzchnia	100 000 m ² , w tym pod dachem – 35 000 m ²	30 ha – tereny inwestycyjne 12 000 m ² biurowce	na chwilę obecną trudno określić	20 ha – tereny inwestycyjne 6000 m ² – biurowiec	Pow. zabudowy – 596,51 m ² , Pow. ogólna wszystkich kondygnacji – 1536,66 m ² –
Biura pod wynajem	od 10 m ² do 1577 m ²	od 11 m ² do 175 m ²	zaplanowano różnej wielkości	od 17 m ² do 240 m ²	od 11 m ² do 160 m ²
Open space	tak	tak	zaplanowano	nie	nie
Sale konferencyjne	76m ² – 80 zł/h 150m ² – 80 zł/h 220m ² – 140 zł/h 178m ² – 100zł/h 12m ² – 25zł/h 25m ² – 35 zł/h	105 m ² 62 m ²	zaplanowano	5 sal konferencyjnych od 18 m ² do 132 m ²	jedna sala
Powierzchnie wystawiennicze	tak	tak	zaplanowano	tak	nie
Bar/punkt gastronomiczny/restauracja	tak	tak	zaplanowano	nie	tak
Wynajęcie pokoi gościnnych	tak	tak	nie	tak	nie
Laboratoria	5	brak	zaplanowano	brak	brak
Hala produkcyjna	tak – 670m ²	nie	zaplanowano	tak	nie
Inkubator przedsiębiorczości	tak – Dolnośląski Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości	nie	zaplanowano	Tak – Inkubator Przedsiębiorczości	Tak – Akademicki Inkubator Innowacyjności Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości.
Inkubator innowacyjności	nie	nie	nie	nie	tak
Inkubator technologiczny	nie	nie	nie	nie	nie
Klaster	Nutribiomet	nie	Innowacyjnych Technologii w Wytwarzaniu	nie	E – Zdrowie

Centrum transferu technologii	nie	nie	nie	nie	Medyczne Centrum Transferu Technologii
Specjalizacje					
Specjalizacje naukowe	Biotechnologia medycyna; zdrowa żywność; elektronika; technologie ICT; inżynieria budowlana; mechanika; chemia; odnawialne źródła energii (energia jądrowa); optyka;	brak	na chwilę obecną nie określono	brak	technologie ICT w medycynie – telemedycyna; medycyna; biotechnologia; farmacja;
Dominujące branże	Elektroniczna; Biotechnologia Informatyka; Inżynieria budowlana; Chemia; Kriogenika; Optyka; Mechanika;	brak	na chwilę obecną nie określono	brak	Medycyna; Informatyka; Biotechnologia; Farmacja; Telemedycyny
Usługi Podstawowe					
wynajem powierzchni i nieruchomości	tak	tak	zaplanowano	tak	tak
wynajem laboratoriów, maszyn	tak	nie	zaplanowano	nie	nie
usługi doradcze dla przedsiębiorców	tak	tak	zaplanowano	tak	tak
usługi informacyjne	tak	tak	zaplanowano	tak	tak
usługi doradcze dla naukowców	tak	nie	zaplanowano	nie	nie
prace badawczo – rozwojowe	tak	nie	zaplanowano	nie	nie
organizacja szkoleń, konferencji i seminariów	tak	tak	zaplanowano	tak	tak
organizacja targów i wystaw	tak	tak	zaplanowano	tak	tak
Usługi specjalistyczne					
Szeroka gama analiz i badań na zlecenie	tak	Nie	nie	nie	nie
Usługi „specyficzne”					
	Przedszkole Technoloudek	brak	brak	brak	brak

* w odniesieniu do Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki, który jest w fazie budowy, zamieszczono informacje dotyczące obecnej oferty Parku oraz przyszłych założeń jego funkcjonowania.

Literatura

- Bąkowski A., Snarska – Świdarska M., 2008. Organizacja parków technologicznych. W: K.B. Matusia, A. Bąkowski A. (red.), Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie. PARP, Seria Innowacje, Warszawa.
- Chorowski M., Gromada G., Koch J., Winkowski M., 2006. Wrocławski Park Technologiczny. Studium Przypadku. W: G. Gromada, M. Matusiak, M. Nowak (red.), Innowacje i przedsiębiorczość dla przyszłości. SOOIPP – Annual – 2006, Łódź, Poznań, Warszawa, Wrocław.
- Dominiak J., 2004. Otoczenie biznesu jako czynnik rozwoju społeczno – gospodarczego. Przegląd Geograficzny, nr 76, Warszawa, 209–230.
- Guinet J., 1995. National Systems of Financing Innovation. OECD, Paris.
- Kowalak B., 2010. Benchmarking Parków Technologicznych w Polsce. Raport 2010. PARP, Warszawa.
- Kukliński A. (red.), 2001. Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku. Oficyna Wydawnicza REWASZ, KBN, Warszawa.
- Kwieciński L., 2005. Parki technologiczne jako element polityki badawczo – rozwojowej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Acta Universitatis Wratislaviensis 2791, Wrocław.
- Lundvall B.A., 1996. The Social Dimension of The Learning Economy. DRUID Working Paper, no 96–1, Aalborg University.
- Marciniec B.M., 2007. Rola parków naukowo – technologicznych w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
- Matusiak K.B., 2008. Wpływ parków technologicznych na rozwój ekonomiczno – społeczny. W: K.B. Matusiak, A. Bąkowski (red.), Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie. PARP, Seria Innowacje, Warszawa.
- Matusiak K.B., Bąkowski A. (red.), 2008. Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie. PARP, Seria Innowacje, Warszawa.
- OECD, 2000. Zarządzanie Wiedzą w Społeczeństwie Uczącym się. OECD, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Tama S., 1999. Routes to Intellectual Capital Formation: The Genesis and Development of Wealth Creating Knowledge in the Entrepreneurial Minds. W: S. Kwiatkowski, L. Edvinsson (eds.) Knowledge café for Intellectual Entrepreneurship. Leon Kozmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warszawa, 113–127.
- UMWD, 2010. Analiza stanu i kierunków rozwoju instytucji proinnowacyjnych w województwie dolnośląskim. Raport, Wrocław.

Technology parks in the Lower Silesia

Summary: Science and technological parks are created in order to promote the local and regional economy by encouraging entrepreneurship, innovation and technology transfer. Parks help create new businesses and support the development of existing ones, especially small and medium sized businesses. Science – technology parks have become globally recognized tool for promoting regional economic development by promoting entrepreneurship. The aim of this article was to present science and technology parks operating in Lower Silesia with an approximation of the main areas of their business and to determine their role in stimulating the flow of knowledge from universities to the economy.

Keywords: technological parks, centers of innovation and entrepreneurship, Lower Silesia, infrastructure to support innovation and entrepreneurship.

dr Helena Dobrowolska – Kaniewska
Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o
Ul. Litewska 6/88
51-354 Wrocław
e-mail: kaniewskahelena@gmail.com

dr hab. Leszek Kwieciński
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Studiów Międzynarodowych
Ul. Koszarowa 3
51-149 Wrocław
e-mail: leszek.kwiecinski@uni.wroc.pl

Beata Meyer
Marta Szaja
Uniwersytet Szczeciński

Polityka przestrzenna jako jedna z determinant rozwoju lokalnego – na przykładzie miasta Kołobrzeg

Streszczenie: W artykule zaprezentowano główne determinanty rozwoju lokalnego. Dokonano oceny znaczenia polityki przestrzennej w procesie rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Zbadano w jaki sposób mieszkańcy Kołobrzegu oceniają lokalną politykę przestrzenną.

Słowa kluczowe: czynniki rozwoju, polityka przestrzenna, rozwój lokalny.

1. Wstęp

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego związany jest nierozdzielnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych, stąd istotnego znaczenia nabiera dobór instrumentów gospodarowania przestrzenią, wpływających zarazem na kształtowanie terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego (Kosiedowski 2005).

Celem opracowania jest analiza czynników warunkujących rozwój miasta Kołobrzeg, identyfikacja znaczenia polityki przestrzennej w tym procesie oraz ocena istotności polityki przestrzennej przez mieszkańców miasta.

2. Determinanty rozwoju lokalnego

Literatura przedmiotu w rozmaity sposób opisuje rozwój lokalny. W ogólnym ujęciu proces ten jest definiowany jako charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego, który ze względu na objęcie nim wielu podmiotów musi zostać odpowiednio zaplanowany i skoordynowany. Z jednej strony rozumiany jest jako tworzenie nowych miejsc pracy dla mieszkańców danego obszaru, wchodzących w wiek produkcyjny i bezrobotnych, a z drugiej jako kompleksowe kształto-

wanie możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku, jak również doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego (skutkujące nieustannym wzrostem poziomu lokalnego potencjału gminy), głównie poprzez wykorzystanie poszczególnych czynników rozwoju (Parysek 2001).

Rozwój lokalny następuje pod wpływem pewnych okoliczności, wywołujących zmiany we wszystkich czterech aspektach (społecznym, gospodarczym, przestrzennym, ekologicznym) procesu rozwojowego. Właśnie te okoliczności określone są mianem czynników (determinant) rozwoju. Definiowane jako przyczyny inicjujące i kształtujące przemiany ilościowe i jakościowo-strukturalne w gospodarce i życiu społecznym oraz w środowisku przyrodniczym. Interpretowane w literaturze również jako pewne potencjalnie istniejące uwarunkowania lokalnego rozwoju (Kosiedowski 2005).

Sytuację, w której widoczny jest brak czynników rozwoju lub niemożliwe jest ich efektywne wykorzystanie dla rozwoju, interpretuje się jako zaistnienie ograniczeń (barier) rozwoju. Kojarzenie czynników i ograniczeń rozwoju ma tę zaletę, że dość często mogą zdarzyć się takie sytuacje, w których niemożliwe jest (z wielu różnych względów) aktywowanie i wykorzystanie istniejących (z pozoru) czynników rozwoju. Bardzo rzadko występują bowiem sytuacje, w których w sposób jednoznaczny, prosty, bezkolizyjny daje się dany czynnik spożytkować (Parysek 2001).

Tym niemniej przez wzgląd na kluczowe zadanie, jakie nałożył na samorządy gmin ustawodawca, są one zobligowane do podejmowania nieustannych prób niwelowania wpływu barier hamujących lokalne procesy rozwojowe i maksymalnego wykorzystania czynników stymulujących rozwój. W tym celu muszą realizować zadania, które skutkować będą przede wszystkim:

- zagwarantowaniem ładu przestrzennego w lokalnym układzie społeczno-gospodarczo-przestrzennym,
- wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej gminy, której rezultatem powinien być efektywny rozwój jednostki samorządu terytorialnego (JST), m.in. poprzez powstawanie nowych i atrakcyjnych miejsc pracy, spadek bezrobocia etc.,
- maksymalizacją dochodów lokalnych podmiotów (mieszkańców i przedsiębiorców), co w rezultacie powinno również prowadzić do uzyskania możliwie najwyższego poziomu wpływów do budżetu JST,
- poprawą jakości życia lokalnych mieszkańców uzyskaną dzięki wzmocnionym inwestycjom infrastrukturalnym (technicznym, społecznym itp.),
- poprawą ilości i dostępności wszelkiego rodzaju obiektów usługowych,
- polepszeniem jakości środowiska naturalnego (m.in. poprzez rekultywację terenów zdegradowanych i zdewastowanych przez działalność człowieka, eliminację zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska),
- zaspokajaniem potrzeb bytowych jak największej liczby mieszkańców.

Aby móc prawidłowo, czyli zgodnie z zamierzeniami, spożytkować istniejące w gminie uwarunkowania determinujące rozwój, lokalni władarze muszą wpięrc dokonać prawidłowej identyfikacji czynników implikujących rozwój oraz ograniczeń mogących utrudniać wykorzystanie aktualnych stymulatorów rozwoju. W tym celu dokonuje się klasyfikacji determinant, która powinna pomóc w rzetelnym rozpoznaniu okoliczności pozwalających na jak najskuteczniejszą realizację lokalnej polityki rozwoju.

Literatura przedmiotu prezentuje szereg możliwości grupowania czynników rozwoju, jednakże z reguły spotykanym (i przyjętym również w niniejszej pracy), jest podział na determinanty wewnętrzne (lokalne, endogeniczne) i zewnętrzne (ponadlokalne, egzogeniczne). Szczegółowy podział determinant prezentuje tabela 1.

Tab. 1. Klasyfikacja głównych determinant lokalnego rozwoju.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Parysek (2001), Meyer (2004), Ziolo (2011).

Czynniki lokalne (wewnętrzne)	
– Warunki przyrodnicze gminy: ukształtowanie powierzchni terenu (rzeźba terenu); zasoby naturalne (np. borowina, gaz ziemny, azbest itp.); warunki klimatyczne, rodzaj gleb, bliskość wód powierzchniowych (np. morza, rzek, jezior); położenie gminy na terenie kraju – Lokalne zasoby pracy: poziom wykształcenia miejscowej ludności; doświadczenie zawodowe osób mogących podjąć zatrudnienie; liczba osób w wieku produkcyjnym – Budżet gminy – Liczba i wielkość podmiotów gospodarczych w gminie – Wielkość powierzchni gminy – Działania władz lokalnych: polityka przestrzenna realizowana w gminie (np. obowiązujące plany, przepisy prawa dotyczące sposobu zagospodarowania konkretnych terenów gminy oraz rodzaju podejmowanych inwestycji itp.); inwestycje infrastrukturalne w gminie (np. nowe drogi, ścieżki rowerowe, chodniki, rozwój sieci wodno-kanalizacyjnej, rozwój sieci elektroenergetycznej, oczyszczalnia ścieków itp.); współpraca ze światem biznesu (pozyskiwanie nowych inwestorów np. przy pomocy ulg, zwolnień z podatku od nieruchomości); organizowanie konsultacji społecznych; bogata oferta edukacyjna na terenie gminy (ilość i rodzaj szkół); współpraca władz lokalnych z sąsiednimi gminami; promocja gminy – Sprawne funkcjonowanie służb gwarantujących bezpieczeństwo w gminie (policja, straż pożarna, straż graniczna itp.) – Potrzeby, pragnienia, aspiracje lokalnej społeczności – Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna (restauracje, hotele i pensjonaty, kawiarnie, kluby, hale widowiskowo-sportowe, baseny pływackie, boiska sportowe, korty tenisowe, ścianki wspinaczkowe) – Kapitał lokalnych inwestorów (przedsiębiorców, mieszkańców)	
Czynniki ponadlokalne (zewnętrzne)	
– Sytuacja ekonomiczna w kraju – Sytuacja ekonomiczna na świecie – Środki z budżetu Unii Europejskiej – Przepisy prawa obowiązujące w kraju (polityka państwa)	– Kapitał inwestorów zagranicznych – Współpraca międzynarodowa państwa – Współpraca gminy z miastami partnerskimi – Środki z budżetu państwa, samorządu województwa (np. subwencje, dotacje)

Z grona wielu czynników rozwoju gmin wyróżniono przede wszystkim te oddziałujące na sposób gospodarowania i zagospodarowania lokalnej przestrzeni, a powiązane z działaniami władz lokalnych (ponoszących główną odpowiedzialność za powodzenie działań prorozwojowych). Dlatego też zaakcentowano obecność m.in. gminnej polityki przestrzennej.

Polityka przestrzenna realizowana na szczeblu lokalnym rozumiana jest jako jedna z głównych składowych (obok polityki społecznej i gospodarczej), polityki rozwoju lokalnego.

Realizując w równej mierze cele ekonomiczne (gospodarcze), społeczne i ekologiczne dąży do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania lokalną przestrzenią. Stanowi podstawowy element prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

W praktyce głównym zadaniem polityki przestrzennej jest odpowiednie (czyli społecznie pożądane i akceptowane), rozmieszczenie w lokalnej przestrzeni ludności i funkcji oraz zagospodarowanie i użytkowanie terenu, m.in. poprzez lokalizowanie inwestycji (Regulski i in. 1986).

W literaturze przedmiotu, traktującej o polityce przestrzennej i jej instrumentach, bardzo często podkreślany jest fakt, że planowanie przestrzenne jest podstawowym narzędziem tej polityki w gminach. Pozostałe instrumenty stosowane przez władze mają charakter komplementarny wobec planowania przestrzennego (Gaczek 2003; Chmielewski 2005; Korenik, Słodczyk 2005; Gorzym-Wilkowski 2006). W praktyce planowanie przestrzenne występuje w różnych formach i rodzajach planów, studiów planistycznych i koncepcji przestrzennych, które mają charakter wielotematyczny i monotematyczny (Korenik, Słodczyk 2005).

Zastosowanie przez władze lokalne instrumentów (określonych prawem i dostępnych sposobów i możliwości sterowania procesami), będących w ich dyspozycji, ma prowadzić do zachowań podmiotów działających na danym obszarze, zgodnych z założeniami polityki przestrzennej oraz pozwalających na realizację założonych w niej celów. W związku z tym stosowane przez władze lokalne instrumenty muszą podlegać stałej weryfikacji i powinny być dobierane w zależności od celu, jaki ma zostać osiągnięty (Chądzyński i in. 2007; Kogut-Jaworska 2008).

W literaturze przytaczanych jest wiele różnych klasyfikacji instrumentów polityki przestrzennej, np. w zależności od charakteru oddziaływania na zachowanie się jednostek w przestrzeni (bezpośrednie i pośrednie lub środki przymusowe, środki stymulujące i zniechęcające, środki materialnego kształtowania przestrzeni, środki informacyjne) (Gaczek 2003; Korenik, Słodczyk 2005), od źródła powstawania (administracyjno-prawne, finansowe, informacyjne, prawno-własnościowe, kształtowania infrastrukturalnego), lub uwzględniające czas (strategiczne, operacyjne, realizacyjne – wykorzystywane w bieżącej działalności samorządu terytorialnego) (Jastrzębska 2003; Kot 2003; Topczewska, Siemiński 2003).

Niezależnie od klasyfikacji zastosowanej do grupowania instrumentów, ich ogólny zbiór pozostaje w każdej systematyce taki sam. Charakteryzują je funkcje: regulacyjna, koordynacyjna, informacyjna, kontrolna i kreacyjna (Feltynowski 2009). Liczba oraz rodzaj instrumentów wykorzystanych w procesie kreowania lokalnej polityki przestrzennej jest uzależniony przede wszystkim od potencjału, jakim dysponuje jednostka samorządu terytorialnego (JST), wizji rozwoju (tworzonej

przez władze przy współudziale mieszkańców), potrzeb miejscowych odbiorców oraz świadomości lokalnych władz.

Ze względu na nieustającą aktywność miejscowych aktorów, których cele i działania często bywają ze sobą sprzeczne (co pociąga za sobą powstawanie licznych problemów i konfliktów), konieczne jest, aby „polityka przestrzenna (która ma prowadzić do rozwoju jednostki), była w stanie łagodzić zaistniałe nieporozumienia i godzić interesy jak największej liczby grup w ramach danej społeczności” (Feltynowski, 2009). W tym celu winna dążyć do uzyskania możliwie jak największych, najbardziej odczuwalnych przez wszystkie podmioty, maksymalnych korzyści dla całej gospodarki (Myna, 1998; Ziółkowski, Goleń 2006). Polityka przestrzenna powinna być rzeczywistym responsem na oczekiwania i potrzeby lokalnych mieszkańców.

3. Najważniejsze czynniki rozwoju miasta Kołobrzeg

Kołobrzeg jest miastem powiatowym w woj. zachodniopomorskim, położonym na Równinie Białogardzkiej, u ujścia rzeki Parsęty do Morza Bałtyckiego. Zajmuje obszar 2567ha (25,67 km²) i posiada bezpośredni dostęp do morza na długości 11 km. Od zachodu i południa graniczy z gminą wiejską Kołobrzeg, od wschodu z gminą wiejską Ustronie Morskie. Liczba ludności wynosi 44984 mieszkańców co daje 1752 os./km² (według danych GUS).

Miasto posiada port handlowy, pasażerski, rybacki i jachtowy, a także kąpielisko morskie oraz liczne sanatoria i domy wypoczynkowe. Miasto jest dobrze skomunikowane z krajem i regionem poprzez sieć drogową i trzy linie kolejowe. Na infrastrukturę drogową Kołobrzegu składają się droga krajowa nr 11 (Kołobrzeg–Koszalin–Poznań), drogi wojewódzkie nr 102 (Kołobrzeg–Trzebiatów–Kamień Pomorski–Międzyzdroje), 162 (Kołobrzeg–Świdwin), 163 (Kołobrzeg–Białogard–Wałcz), drogi powiatowe, drogi gminne.

Kołobrzeg jest uzdrowiskiem, które liczy sobie ponad 200 lat. Przed wojną miasto otrzymało miano „Perły Bałtyku”. Działalność uzdrowiskowa (w mieście leczy się osoby cierpiące głównie na schorzenia układu krążenia, choroby układu ruchu, górnych i dolnych dróg oddechowych oraz zaburzenia metabolizmu – cukrzyce, otyłość oraz choroby tarczycy) i turystyka są głównymi gałęziami lokalnej gospodarki. Największym bogactwem uzdrowiska są solanki (tzw. „białe złoto”, są to naturalne źródła dające silnie stężoną solankę – z dużą zawartością soli sodu, chloru, bromu, jodu; solanka jest wykorzystywana do zabiegów leczniczych), pokłady borowiny (jakość miejscowej borowiny (złóż torfu leczniczego) jest bardzo wysoka i wysyła się ją do sanatoriów krajowych i zagranicznych), źródła wody mineralnej występujące w mieście (oraz okolicach), a także bodźcowy klimat morski

z powietrzem nasyconym cząstkami jodu. (*Raport o stanie... 2008; Lokalny Program Rewitalizacji... 2010–2015*)

Część miasta leży w obszarze górniczym Kołobrzeg II (utworzonym dla ochrony złoża wód leczniczych) oraz w strefie chronionego krajobrazu „*Koszaliński Pas Nadmorski*”. Głównym celem utworzenia tej strefy jest ochrona krajobrazu i naturalnych walorów środowiska przyrodniczego, a w szczególności pobraża Bałtyku wraz z pasem wydmy. Tworzą je tereny szczególnie atrakcyjne przyrodniczo, pełniące przede wszystkim funkcje turystyczno–wypoczynkowe, jak np. kompleks leśny tzw. „*Kołobrzski Las*” (*Lokalny Program Rewitalizacji... 2010–2015*).

W rejonie Kołobrzegu znajdują się trzy obszary Natura 2000, z czego dwa na terenie miasta, są to: Dorzecze Parsęty z dopływami oraz Trzebiatowsko–Kołobrzski Pas Nadmorski. Inną formą ochrony, zostały objęte parki poprzez wpis (jako zabytki nieruchome) do rejestru zabytków Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (*Gminny Program Opieki... 2009–2012; Lokalny Program Rewitalizacji... 2010–2015*).

W celu ochrony warunków naturalnych niezbędnych do prowadzenia i rozwijania lecznictwa uzdrowiskowego oraz w celu kształtowania innych czynników środowiskowych, dla Uzdrowiska Kołobrzeg ustalono obszar ochrony uzdrowiskowej, który w zależności od rodzaju czynności zastrzeżonych obejmuje 3 obszary (miasto podzielono ze względu na procentowy udział zieleni w przestrzeni miejskiej: w strefie A (nadmorskiej) wymagany jest 75% udział zieleni, w strefie B– 55%, natomiast w strefie C– około 30%), co determinuje i znacznie ogranicza swobodę w gospodarowaniu lokalną przestrzenią (Uchwała Nr XVI/53/72 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 27 stycznia 1972 r. o ustanowieniu statutu Uzdrowiska Kołobrzeg).

Miasto ma zróżnicowaną strukturę urbanistyczną. Posiada elementy zabudowy średniowiecznej, XIX–wiecznej i XX–wiecznej– powojennej i współczesnej. W śródmiejskiej części koncentruje się część zabudowy średniowiecznej oraz nowe budownictwo powstałe w latach 90–tych XX wieku, odtworzone na podobieństwo średniowiecznych kamienic miejskich, zrealizowanych na zachowanych historycznych podziałach nieruchomości. Słabo uporządkowana struktura przestrzenna centrum miasta jest wynikiem przeplatania się kamienic z budynkami wielkopłytowymi powstałymi w latach 70 i 80–tych XX–wieku. W centrum miasta zabudowa spełnia kilka funkcji: mieszkalną, usługową i administracyjną. W strefie nadmorskiej skoncentrowana jest zabudowa uzdrowiskowa składająca się w przeważającej części z budynków sanatoryjnych oraz hotelowych i pensjonatowych (*Raport o stanie Miasta Kołobrzeg 2008*).

Jednym z istotniejszych czynników determinujących rozwój Kołobrzegu jest realizowana przez lokalne władze polityka przestrzenna. Podstawowym instrumentem jej kreowania są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przepisami *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu*

przestrzennym, stanowią one prawo lokalne ustalające m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Stanowią także odniesienie dla innych rozstrzygnięć i opinii, które muszą być zgodne z ich ustaleniami.

Do opracowań planistycznych dotyczących rozwoju miasta, bezpośrednio odnoszących się do sposobu gospodarowania przestrzenią zaliczyć można m.in. (Urząd Miasta Kołobrzeg):

- *Lokalny Plan Rewitalizacji na lata 2010 – 2015*,
- *Strategię Rozwoju Kołobrzegu do roku 2020* oraz wdrażające w życie jej założenia Programy Operacyjne, jak np.:
 - *Program Operacyjny „Piękniejszy Kołobrzeg” do roku 2013*,
 - *Program Operacyjny „Mieszkać w Kołobrzegu” do roku 2013*,
 - *Program Operacyjny „Zielony Kołobrzeg” do roku 2013*,
- *Strategię Rozwoju Kultury – Program Operacyjny Kołobrzeg Miasto Kultury*,
- *Strategię Promocji Miasta – Program Operacyjny Kołobrzeg Znany i Otwarty*,
- *Wieloletni Plan Inwestycji*,
- *Strategię Rozwoju Turystyki*,
- *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem*,
- *Plan Gospodarki Odpadami*.

Opracowane programy są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Głównym zadaniem jednego z opracowanych programów jest realizacja celu wymienianego w pierwszej kolejności, gdy mowa o kreowaniu polityki przestrzennej miasta – czyli zaprowadzenie ładu przestrzennego. Ten program nosi nazwę „*Piękniejszy Kołobrzeg*” i założono w nim, że poprzez poprawę struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta przysłuży się jego dynamicznemu i zrównoważonemu rozwojowi, a także poprawie wizerunku.

W programie założono, że rozwój powinien być dostosowany do wymagań, jakie mają (lub mogą mieć) wobec miejskiej przestrzeni zarówno jej obecni, jak i potencjalni odbiorcy. Dlatego też szczególny nacisk został położony na opracowanie działań, które przyczynią się do poprawy struktury miasta i jakości życia mieszkańców.

Przedsięwzięcia, które zaplanowano w ramach realizacji programu „*Piękniejszy Kołobrzeg*” to (*Program Operacyjny... 2013*):

- *Rozwój przestrzenny miasta Kołobrzeg* – głównym celem jest zharmonizowanie funkcji ekologicznych z wymogami społecznymi i ekonomicznymi mieszkańców oraz wymogami turystycznymi i uzdrowiskowymi wobec jego przestrzeni. Przedsięwzięcie to ma za zadanie zagwarantowanie ładu przestrzennego miasta poprzez rozwój infrastruktury drogowej, rozwój obszarów inwestycyjnych oraz uzupełnienie historycznej tkanki śródmiejskiej, a także uporządkowanie struktury przestrzenno-funkcjonalnej miasta. Realizacja powyższych zamierzeń przyczyni się przede wszystkim do zwiększenia atrakcyjności miasta. Przedsięwzięcie to głównie polegać będzie na opracowaniu miejscowych planów zagospoda-

rowania przestrzennego przy jednoczesnym wskazaniu miejsc, które wymagają uzupełnienia zabudowy, a także miejsc pod nowe inwestycje oraz ich realizację. Przedsięwzięcie to ma na celu również wskazanie możliwości stworzenia nowych połączeń komunikacyjnych, które docelowo spowodują usprawnienie płynności ruchu między poszczególnymi dzielnicami miasta oraz usprawnią dostępność z zewnątrz,

- Kontynuacja rewitalizacji Śródmieścia (Starego Miasta) – ma na celu kontynuację rozpoczętego w połowie lat osiemdziesiątych zadania opisanego jako „Atrakcyjna wizualnie Nowa Starówka”. Niniejsze przedsięwzięcie realizacyjne ma również na celu utrzymanie w dobrym stanie obiektów zabytkowych wysokiej klasy, a także uporządkowanie zabudowy śródmieścia, a co za tym idzie zwiększenia potencjału usługowego i turystycznego samej Starówki. Konsekwencją tych działań będzie możliwość szerszego wykorzystania obiektów zabytkowych oraz rozwoju turystyki kulturowej, a także stworzenie reprezentacyjnego miejsca integracji społecznej,
- Rewitalizacja nadmorskich terenów uzdrowiskowych oraz Rewitalizacja terenów powojсковych – mają na celu poprawę estetyki przestrzeni miejskiej; uporządkowanie „starej tkanki” urbanistycznej poprzez odpowiednie zabudowanie pustych przestrzeni w harmonii z otoczeniem przy równoczesnym uwzględnieniu walorów poszczególnych części miasta; renowację zabudowy budynków, w tym: obiektów infrastruktury społecznej oraz budynków posiadających wartości architektoniczne o znaczeniu historycznym, wraz z umożliwieniem ich adaptacji na cele mieszkaniowe i gospodarcze, społeczne i kulturalne,
- Rewitalizacja terenów nad Parsętą – ma ugruntować turystyczny wizerunek miasta oraz korzystnie wpłynąć na rozwój systemu ścieżek rowerowych i jakość miejskiej zieleni,
- Gminny Program Opieki nad Zabytkami – ma zapewnić właściwą opiekę nad obiektami zabytkowymi wysokiej klasy oraz ich wyeksponowanie, a także ich pełniejsze wykorzystanie.

Główne korzyści z realizacji zaplanowanych w programie przedsięwzięć mają polegać przede wszystkim na (*Program Operacyjny...* 2013):

- szczegółowym określeniu zasad zagospodarowania terenów poszczególnych części miasta (poprzez opracowanie nowych planów miejscowych),
- zintegrowaniu ochrony dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego i krajobrazu,
- zapobieganiu wprowadzania chaotycznej zabudowy, nie korespondującej z tradycją zespołu miejskiego,
- wyeksponowaniu zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego,
- odtworzeniu historycznej linii zabudowy,
- określeniu zasad zagospodarowania i adaptacji zabytków, oraz nadawania im nowych funkcji w celu zwiększenia atrakcyjności komercyjnej zabytków,
- budowa sprawnego systemu komunikacji opartego na ramach komunikacyjnych,

- poprawie dotychczasowego wizerunku miasta dzięki powstaniu nowych i bogatych w zieleń osiedli (o nowoczesnej strukturze funkcjonalno–przestrzennej i kulturowej), oraz rewitalizacji starych osiedli, co ma korzystnie wpływać na zwiększenie integracji środowisk kulturotwórczych, wzbogacenie (nie tylko sezonowej) oferty kulturalnej oraz zwiększyć ilość i poprawić estetykę miejskiej zieleni.

4. Znaczenie polityki przestrzennej wśród determinant rozwoju Kołobrzegu (case study)

W celu zweryfikowania tego, w jaki sposób lokalni mieszkańcy postrzegają i oceniają realizowaną przez władze miasta politykę przestrzenną, przeprowadzono badania ankietowe wśród kilkudziesięciu losowo wybranych kołobrzeżan¹. Największy udział wśród badanych stanowiły osoby pomiędzy 25 a 40 rokiem życia – 38%, następnie 40–55 lat – 30%, 55–65 lat – 16%, osoby do 25 roku życia – 10% i powyżej 65 roku życia – 6%. W gronie ankietowanych dominowały kobiety stanowiąc 56% pytanym; najwięcej osób deklarowało posiadanie wyższego wykształcenia – 46%, średniego – 38%, zawodowego – 10%, a najmniej osób miało wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne (6%). Ponad połowa ankietowanych (54%) mieszkała w mieście od więcej niż 5 lat, 44% od urodzenia i 2% od roku do 5 lat. Większość z przebadanych osób była zatrudniona w sektorze prywatnym (44%), kolejna część w sektorze publicznym – 24%, natomiast po 10% stanowiły zarówno osoby uczące się, będące na emeryturze, jak i prowadzące własną działalność, 2% były to osoby bezrobotne.

Na pytanie dotyczące poprawy jakości życia w mieście na przestrzeni kilku ostatnich lat najwięcej, bo 40% ankietowanych odpowiedziało twierdząc, zaznaczając, że poprawa nastąpiła tylko w niektórych sferach życia; zbliżona liczba ankietowanych nie zauważyła widocznej poprawy – 32%, zdecydowanie twierdząc na to pytanie odpowiedziało 20% badanych, a 8% zdecydowanie zaprzeczyło, stwierdzając, że jakość życia w mieście uległa wręcz pogorszeniu. Wyniki wskazują, że większość ankietowanych (60%) oceniła pozytywnie zmiany, jakie zaszły na terenie miasta w przeciągu kilku ostatnich lat. Struktura populacji, mieszcząca się w tej grupie była zróżnicowana i rozkładała się dość proporcjonalnie. Natomiast wśród osób, które nie zauważyły widocznej zmiany dominowały przede wszystkim osoby młode – do 25 roku życia i pomiędzy 25 a 40 rokiem życia, od niedawna zamieszkujące teren miasta.

Równocześnie aż 70% pytanym uważało, że działania władz lokalnych nie przyczyniają się do powstawania nowych, atrakcyjnych miejsc pracy w mieście

¹ Próba badawcza liczyła 50 mieszkańców miasta i była próbą pilotażową w ramach badań prowadzonych do dysertacji doktorskiej.

(„raczej nie” na to pytanie odpowiedziało – 40% badanych mieszkańców, „zdecydowanie nie” – 30%). Można więc przypuszczać, że ankietowani nie widzą (lub nie są świadomi) współzależności pomiędzy działaniami samorządu a sytuacją gospodarczą w mieście.

Stosunek odpowiedzi uzyskanych na kolejne z pytań wydaje się potwierdzać tę tezę. Ankietowani zapytani o to, czy zmiany zachodzące w gminnej przestrzeni mogą przynieść w ciągu najbliższych lat pozytywne efekty dla mieszkańców i lokalnej gospodarki nie udzielili jednoznacznej odpowiedzi – 40% odpowiedziało pozytywnie, 38% pytanych osób zaprzeczyło, a 22% miało trudności z opowiedzeniem się za którąkolwiek z wersji odpowiedzi. Ani struktura wieku, ani wykształcenie czy płeć nie odgrywała w przypadku tego pytania większego znaczenia.

Respondenci zapytani o to, które wg nich podmioty mają dominujący wpływ na zmiany zachodzące w miejskiej przestrzeni, wskazali, że decydujący wpływ na procesy przemian mają lokalne władze (60%), silny wpływ na otoczenie mają miejscowi przedsiębiorcy (42%), z kolei słaby lub zupełny brak wpływu na miasto przypisali władzom i mieszkańcom gmin sąsiednich (łącznie 76%). I jak zauważono w przypadku jednej z wcześniejszych odpowiedzi – zarówno kobiety, jak i mężczyźni odpowiadali podobnie, a przedział wieku ankietowanych był zauważalny tylko w strukturze odpowiedzi określających przedsiębiorców, jako drugą w kolejności grupę podmiotów mającą wpływ na proces przemian w mieście. W tym przypadku dominowały osoby pomiędzy 25–40 rokiem życia oraz 40–55 rokiem życia. Niemniej jednak znamienita większość ankietowanych, bo aż 76%, przypisała znikomemu lub zupełnemu brakowi wpływu władzom i mieszkańcom gmin sąsiednich na zmiany zachodzące w miejskiej przestrzeni, zupełnie zapominając, że *gros*² osób pracujących i uczących się w mieście ma swoje stałe miejsce zamieszkania na terenie okolicznych gmin (w tym przede wszystkich gminy wiejskiej Kołobrzeg, która stała się swoistą „sypialnią” miasta Kołobrzeg). W rezultacie to właśnie do kasy okolicznych gmin wiejskich, a nie do kasy miasta, wpływają środki pieniężne z tytułu należnych podatków i opłat lokalnych. Zaistniała sytuacja uszczupla budżet miasta, ograniczając tym samym jego możliwości wydatkowe (również te inwestycyjne), co w oczywisty (choć może nie bezpośredni) sposób determinuje również skalę i rodzaj przeobrażeń dokonywanych w przestrzeni miasta.

Mimo, że ankietowanym trudno było powiązać charakter wpływu niektórych podmiotów na przemiany zachodzące w obszarze miasta, to jednak praktycznie wszyscy słusznie wskazali ilość środków pieniężnych w budżecie miasta jako jeden

² W I połowie 2011 r. wskaźnik bezrobocia w mieście był najniższy spośród wszystkich gmin powiatu kołobrzесьkiego; procentowy udział liczby bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wahał się od 6,9% w styczniu do 5,1% w czerwcu b.r., analogicznie średnia powiatu za ten okres kształtowała się od 8,3% do 5,8%. (*Sytuacja na kołobrzесьkim rynku pracy w I półroczu 2011r.* Powiatowy Urząd Pracy w Kołobrzegu. URL: <http://www.pupkolobrzeg.pl/art/id/93>; data dostępu: 2011–10–20)

z najważniejszych (z listy czynników lokalnych) czynników determinujących dalszy rozwój jednostki, podobnie jak bliskość morza – po 94%. Kolejny czynnik stanowiło sprawne funkcjonowanie służb gwarantujących bezpieczeństwo w mieście i warunki klimatyczne – po 92%, następnie inwestycje infrastrukturalne w mieście i jego zasoby naturalne – po 90%, bogata oferta edukacyjna na terenie miasta i ukształtowanie powierzchni (rzeźba terenu) – 88%, a dopiero na piątym miejscu *ex aequo*: polityka przestrzenna realizowana w gminie, współpraca władz lokalnych ze światem biznesu, kapitał lokalnych inwestorów, doświadczenie zawodowe osób mogących podjąć zatrudnienie – po 86%. Z listy czynników ponadlokalnych zdecydowana większość ankietowanych uznała, że sytuacja ekonomiczna w kraju ma bardzo ważny lub ważny wpływ na rozwój gminy – 98%, następnie środki z budżetu Unii Europejskiej – 94%, przepisy prawa obowiązujące w kraju – 92% oraz środki z budżetu państwa, samorządu województwa – 90%.

Odpowiedzi mieszkańców jednoznacznie wskazują, że największe wg nich znaczenie dla rozwoju Kołobrzegu mają środki pieniężne (pochodzące zarówno z kasy miasta, UE czy województwa), oraz warunki przyrodnicze gminy. Wydaje się to być logiczną konsekwencją dotychczasowych doświadczeń, albowiem to właśnie dzięki bliskości morza, wyjątkowemu klimatowi i pokładom borowiny miasto mogło uzyskać status uzdrowiska i oferować swoje usługi coraz większej liczbie turystów. Równie istotną rolę odgrywały i nadal odgrywają środki finansowe, bez których niemożliwe byłoby stworzenie odpowiedniej bazy turystycznej i leczniczej, jak i czuwanie nad tym, by nie zniszczono wyjątkowych walorów przyrodniczych tego miejsca. Lokalna polityka przestrzenna została wprowadzie wg opinii mieszkańców uznana za ważny czynnik rozwoju, jednakże nie jako jeden z dominujących, choć to właśnie ten czynnik decyduje m.in. o rodzajach i lokalizacji poszczególnych inwestycji na terenie miasta.

Mimo tak udzielonych odpowiedzi zdecydowana większość, bo aż 80% respondentów twierdziła, że słyszała o takim procesie jak „planowanie przestrzenne” i wie na czym ono polega. Jednakże 78% spośród badanych nie widziało *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, tłumacząc ten fakt brakiem zainteresowania sprawami gminy (44%), brakiem wiedzy na temat sposobu uzyskania dostępu do dokumentu (8%), brakiem wiedzy o istnieniu takiego dokumentu (12%) lub problemem z jego udostępnieniem w urzędzie miasta (8%). Zgodnie z deklarowaną wiedzą (dotyczącą znajomości procesu planowania przestrzennego), 80% spośród badanych potwierdziło możliwy wpływ *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* na dalszy rozwój miasta („zdecydowanie tak” – 44%, „raczej tak” – 36%), a 14% nie potrafiło udzielić konkretnej odpowiedzi.

5. Podsumowanie

W Kołobrzegu za najistotniejsze wewnętrzne determinanty rozwoju bez wątpienia można uznać:

- warunki przyrodnicze miasta (głównie zasoby naturalne, warunki klimatyczne, położenie),
- infrastrukturę turystyczno – rekreacyjną,
- działania władz lokalnych (w szczególności politykę przestrzenną realizowaną w mieście, inwestycje infrastrukturalne, promocję gminy),
- środki finansowe w budżecie miasta pochodzące z różnych źródeł.

Choć politykę przestrzenną, ze względu na swój charakter i skalę oddziaływania na kształt publicznej przestrzeni, można zaliczyć do istotnych czynników rozwoju miasta, to jednak z odpowiedzi udzielonych przez losowo wybranych mieszkańców taki wniosek nie nasuwa się jednoznacznie. Za główną przyczynę takiego stanu można uznać wielkość próby, która niestety nie była próbą reprezentatywną.

To przypuszczenie zdaje się potwierdzać opinia pracowników Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Kołobrzeg, którzy bardzo wysoko ocenili świadomość lokalnych mieszkańców (m.in. poziom wiedzy odnośnie możliwości wpływu na proces przekształceń), oraz zaangażowanie, które wzrasta wraz z liczbą realizowanych przedsięwzięć, np. inwestycji infrastrukturalnych zlokalizowanych w sąsiedztwie domostw.

Z obserwacji wynika, że zainteresowanie kołobrzeżan przepisami prawa (lokalnego i krajowego), uzależnione jest przede wszystkim od rodzaju ich sytuacji życiowej. Okoliczności, które wzmagają społeczną partycypację w kreowanie procesu przemian, mają zazwyczaj związek z ingerencją władz w dotychczasowe warunki mieszkalno-bytowe czy działalność gospodarczą mieszkańców. Można więc wnioskować, że żadna z ankietowanych osób nie znalazła się w podobnej sytuacji i nie odczuwała potrzeby np. zgłębiania fachowej wiedzy, by móc efektywnie wpływać na decyzje lokalnych władz, a tym samym na charakter i rodzaj podejmowanych w przyszłości działań.

Literatura

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2007, Region i jego rozwój w warunkach globalizacji. Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 199–218.
- Chmielewski J. M., Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Wyd. II zmienione, Warszawa 2005, s. 344–348;
- Feltynowski M., 2009, Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju, Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 11–27.
- Gaczek W.M., 2003, Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.

- Główny Urząd Statystyczny. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2011 r. URL: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_908_PLK_HTML.htm (data dostępu: 2011-08-10).
- Gminny Program Opieki nad Zabytkami na lata 2009–2012; (Uchwała Nr XXXVII/508/09 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 29 września 2009 r. w sprawie przyjęcia "Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2009 – 2012"); URL: <http://zabytki.kolobrzeg.eu/index.php/gminny-program-opieki-nad-zabytkami/3-program>
- Gorzym–Wilkowski W.A., 2006, Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys. Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin, s. 116–120.
- Jastrzębska M., 2003, Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego w sferze ogólnej i finansowej. „Samorząd Terytorialny”, Nr 12, s.7–8.
- Kogut–Jaworska M., 2008, Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 73.
- Kot J., 2003, Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 108.
- Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Powojkowych w Kołobrzegu na lata 2010–2015 (Załącznik do uchwały Nr L/675/10 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 29.09.2010r.); URL: <http://www.kolobrzeg.com.pl/miasto-387/o-mie-1674/>
- Meyer B., 2004, Turystyka jako ekonomiczny czynnik kształtowania przestrzeni, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 338–352.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; URL: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzen-na/Strony/polityka_przestrzenna.aspx (data dostępu: 2009.09.04).
- Myna A., 1998, Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Parysek J.J., 2001, Podstawy gospodarki lokalnej, Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 46–50, 121, 73– 122.
- Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty. Korenik S., Słodczyk J. (red.), 2005, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 13–18.
- Powiatowy Urząd Pracy w Kołobrzegu. Sytuacja na kołobrzeskim rynku pracy w I półroczu 2011r. URL: <http://www.pupkolobrzeg.pl/art/id/93> (data dostępu: 2011.10.20)
- Program Operacyjny Piękniejszy Kołobrzeg do roku 2013; URL: <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=2288> (data dostępu: 2009.09.02)
- Raport o stanie Miasta Kołobrzeg 2008. URL: <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=2277> (data dostępu: 2008.07.07)
- Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E., 1986, Instrumenty polityki przestrzennej, założenia metodyczne i kierunki badań. W: Instrumenty polityki przestrzennej, Biuletyn KPZK PAN.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego. Kosiedowski W. (red.), 2005, Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
- Topczewska T., Siemiński W., 2003, Gospodarka gruntami w gminie, Wyd. Difin, Warszawa, s. 12–13.
- Uchwała Nr XVI/53/72 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koszalinie z dnia 27 stycznia 1972r. o ustanowieniu statutu Uzdrowiska Kołobrzeg.
- Urząd Miasta Kołobrzeg, URL: <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl>
- Ziolo M., 2011, Determinanty rozwoju regionalnego w świetle wybranych teorii rozwoju. W: Sport i rekreacja szansą rozwoju regionu. Zeszyty Naukowe NR 690, Ekonomiczne problemy usług nr 79, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 9–22.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2006, Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym. W: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, red. H. Sochacka – Krysiak. Wyd. SGH w Warszawie, Warszawa, s. 50–51.

Spatial policy as one of the local development factors – example of the city of Kołobrzeg

Summary: The article presents main determinants of local development. It has been assessed the importance of spatial policy in the process of self government units development. It has also been examined how citizens of Kołobrzeg evaluate local spatial policy.

Keywords: development factors, spatial policy, local development.

dr hab. prof. US Beata Meyer
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytet Szczeciński
ul. Cukrowa 8
71-004 Szczecin
e-mail: beata.meyer@wzieu.pl

mgr Marta Szaja
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytet Szczeciński
ul. Cukrowa 8
71-004 Szczecin
e-mail: marta.szaja@wzieu.pl

Anita Kulawiak
Uniwersytet Łódzki

Wpływ władz lokalnych na rozwój gospodarczy miasta. Przykład Uniejowa

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę wpływu władz lokalnych na rozwój gospodarczy miasta na przykładzie małego miasta położonego w województwie łódzkim – Uniejowa. W szczególności, omówiono w nim czynniki, które współcześnie determinują rozwój społeczno–gospodarczy miasta, w tym również możliwości, jakimi w tym względzie dysponują władze lokalne, a także zidentyfikowano i przedstawiono główne działania podjęte przez władze samorządowe Uniejowa w ostatnich 10 latach. W ostatniej części artykułu zbadano, wykorzystując podstawowe wskaźniki ekonomiczne jak podjęte przez władze lokalne działania przełożyły się na rozwój gospodarczy Uniejowa.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, czynniki rozwoju lokalnego, władze samorządowe, Uniejów

1. Wprowadzenie

Współczesne koncepcje rozwoju lokalnego kładą duży nacisk na rozwój endogeny, w którym decydującą rolę odgrywają czynniki wewnętrzne. Rozwój jest więc postrzegany jako proces, w którym głównym inicjatorem zmian jest społeczność lokalna, w tym szczególnie jej przedstawiciele w postaci władz samorządowych (lokalnych). Przypisywanie samorządom tak znaczącej roli w rozwoju lokalnym wynika, z co najmniej dwóch przesłanek. Po pierwsze, z obowiązków i uprawnień, jakie zostały narzucone samorządom, wraz z ich reaktywowaniem w 1990 roku, na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. (z późniejszymi zmianami)¹, a po drugie z samej istoty (natury) samorządu terytorialnego i jego funkcji gospodarza terenu.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95, obecnie Ustawa o samorządzie gminnym, stosownie do art. 10 Ustawy z dnia 29 grudnia

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika wiele zadań związanych z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, które wykonywać musi władza lokalna. Wśród nich wymienić można m.in. takie jak: zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, gminnych dróg, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego i lokalnego oraz transportu zbiorowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizację i usuwanie odpadów i nieczystości, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, komunalnego budownictwa mieszkalnego, oświaty i wychowania oraz kultury fizycznej, a także utrzymania gminnych obiektów urządzeń użyteczności publicznej². Zadania te należą do tzw. wyłącznych zadań własnych gminy i mają charakter obligatoryjny. Spośród tych zadań, część ma istotny wpływ na gospodarkę jednostki terytorialnej i może oddziaływać na jej rozwój społeczno-gospodarczy. Do zadań takich należą m.in. uchwalenie budżetu gminy, jako podstawowego źródła finansowego zasilania podejmowanych przez gminę działań, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, będącego zarówno modelem rozwoju przestrzennego gminy, jak i systemowym narzędziem sterowania jej rozwojem przestrzennym, uchwalanie programów gospodarczych, w tym strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, podatkowych, zaciągania pożyczek, realizacji działalności inwestycyjnej, zaciągania zobowiązań, tworzenia i likwidacji przedsiębiorstw, przejmowania zadań od administracji rządowej, współdziałania z innymi gminami (Parysek 1996, 1997, 2001, 2004; Grobelny 1996; Niewiadomski 2002).

Natomiast do zadań, które samorząd może wykonywać na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej i miejscowej społeczności, a które bardziej wynikają z natury (istoty) samorządu niż z uprzednio wskazanych aktów prawnych należą m.in.: 1. podejmowanie, w ramach przyjętej strategii rozwoju lokalnego, inicjatyw i zadań służących rozwojowi gminy, 2. stymulowanie rozwoju przez tworzenie różnego rodzaju ułatwień i udogodnień, 3. podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie lokalnych zasobów, stosowanie ulg, zachęt, udzielanie subsydiów itp., 4. identyfikację lokalnych potrzeb społecznych i lokalnych zasobów, które mogą określić kierunki i zakres działań na rzecz rozwoju lokalnego, 5. przyciąganie inwestorów oraz pozyskiwanie środków, które mogą służyć rozwojowi lokalnemu, 6. tworzenie własnych funduszy stymulacji i wspierania rozwoju lokalnego lub pozyskiwanie zewnętrznych środków na ten cel, 7. utworzenie struktur organizacyjnych rozwoju lokalnego, w ramach których prowadzona będzie w miarę kompetentna i kompleksowa, obsługa podmiotów uczestniczących w rozwoju lokalnym – od informacji wstępnej począwszy, a na ocenach efektów społecznych i ekonomicznych prowadzonej działalności skończywszy, 8. rozwój kooperacji z udziałem ist-

1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126

² szczegółowy wykaz obowiązków i uprawnień samorządu terytorialnego, zawiera art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 162, poz. 1126)

niejących i uruchamianych miejscowych zakładów produkcyjnych i usługowych, 9. tworzenie przedsiębiorstw lokalnych (komunalnych) z udziałem kapitału lokalnego, 10. tworzenie tzw. przestrzeni pracy (w tym „inkubatorów przedsiębiorczości”), 11. utworzenie lokalnego systemu kształcenia, doskonalenia, doskonalenia zawodowego czy przekwalifikowania.

Należy podkreślić, że wymienione w tej grupie zadania nie są obligatoryjne, lecz wynikają przede wszystkim z poziomu świadomości struktur samorządowych, ich dojrzałości i odpowiedzialności za rozwój jednostki terytorialnej i warunki życia mieszkańców (Parysek 2004, str. 33).

Zapewnieniu warunków rozwoju społeczno-gospodarczego sprzyjają różnorodne instrumenty. W literaturze przedmiotu instrumenty, jakie pozostają w dyspozycji władz samorządowych klasyfikuje się do 4 zasadniczych grup, takich jak: instrumenty prawno-administracyjne, ekonomiczno-finansowe, instytucjonalno-organizacyjne i promocyjno-informacyjne (Harańczuk 2010, str. 77). Instrumenty prawno-administracyjne obejmują normy prawne ustalane przez władze państwowe i samorząd terytorialny, dotyczące m.in. ochrony terenów szczególnie przydatnych w produkcji rolniczej, ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu, zasad bezpieczeństwa oraz wymogów urbanistyczno-architektonicznych (np. w zakresie typów zabudowy). Wśród nich, szczególny wpływ na rozwój mają decyzje administracyjne, w tym zwłaszcza akty prawa miejscowego, które obowiązują na całym terytorium gminy, gdyż regulują one takie kwestie jak: sposoby zabudowy, warunki dopuszczenia pewnych rodzajów produkcji i technologii mających szkodliwy wpływ na środowisko oraz zakazy i ograniczenia w tym zakresie, lokalizacje inwestycji budowlanych oraz pozwolenia na budowę. Ponadto, często wykorzystywanymi w tej grupie przez władze lokalne instrumentami wspierania rozwoju są lokalne strategie, programy i plany rozwoju. Wynika to m.in. z faktu, że opracowywanie strategii rozwoju sprzyja podejmowaniu racjonalnych decyzji i przekształceniom strukturalnym w gminie, a ponadto jest to niezbędny warunek ubiegania się o środki finansowe z różnych źródeł. Plany i programy zaś, będące rozwinięciem strategii są natomiast konkretyzacją, a przynajmniej powinny być proponowanych w niej rozwiązań. Instrumenty instytucjonalno-organizacyjne służą do tworzenia rozwiązań sprzyjających przedsiębiorczości i budowania infrastruktury biznesu.

Instrumenty ekonomiczno-finansowe mają na celu skłonienie podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy do zachowań zgodnych z interesami gminy. Innymi słowy dzięki tym instrumentom władze samorządowe mają możliwość kształtowania określonej polityki stymulowania przedsiębiorczości i wspierania rozwoju lokalnego. W praktyce, spośród tych instrumentów władze najczęściej wykorzystują następujące: ulgi i zwolnienia podatkowe, ustalanie wysokości opłat za usługi komunalne, ułatwienia w dostępie do kredytu, ułatwienia kredytowe, subwencje budżetowe zwłaszcza dla przedsiębiorców podejmujących działalność na obszarach wymagających restrukturyzacji lub aktywizacji gospodarczej. Ponadto,

dużą popularnością wśród władz cieszą się również pożyczki i gwarancje z instytucji międzynarodowych, umożliwiające dofinansowanie regionów lub modernizację i przekształcenia przedsiębiorstw.

Bardzo dużą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym odgrywają także instrumenty promocyjno-informacyjne. Wśród nich wyróżnia się dwie grupy. Pierwszą stanowią materiały informacyjne przygotowywane przez jednostki samorządu terytorialnego dla zewnętrznych odbiorców. Są one opracowywane w celu budowania korzystnego wizerunku danego obszaru. Drugą grupę tworzą natomiast systemy przekazywania informacji między jednostkami, głównie za pomocą różnego rodzaju dokumentów, m.in. strategii (Harańczuk 2010, str. 79–80).

Niezależnie od charakteru czy statusu prawnego instrumentów, jakimi władze lokalne dysponują w zakresie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej należy pamiętać, że zawsze stanowią one jedynie ramy dla funkcjonowania władzy lokalnej. Faktyczna działalność tych władz zależna jest bowiem przede wszystkim od konkretnych ludzi, ich poglądów, aktywności, dlatego też, pomimo iż władze lokalne funkcjonują w ramach tych samych uprawnień nadanych samorządom podejmowane przez nich działania wykazują znaczne zróżnicowanie.

W niniejszym artykule zidentyfikowano działania podejmowane przez władze samorządowe na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego Uniejowa oraz w ich kontekście podjęto próbę analizy wpływu tych działań na rozwój gospodarczy miasta w latach 2002–2012.

Materiały źródłowe pochodzą z badań terenowych (inventaryzacji terenowej oraz kwerendy w Urzędzie Miasta Uniejowa), przeprowadzonych w miesiącach sierpień–wrzesień 2012 r. oraz z ogólnodostępnych statystyk³. Celem badań było zebranie informacji o działaniach władz samorządowych na rzecz szeroko pojętego rozwoju społeczno-gospodarczego Uniejowa w latach 2002–2012. Ponadto, w artykule wykorzystano również wyniki badań ankietowych, które przeprowadzono w lipcu 2011 r. z mieszkańcami Uniejowa.

2. Aktywność władz miasta i ich wpływ na rozwój gospodarczy – wyniki badań

Miastem, w którym prowadzono badania był Uniejów i nie był to wybór przypadkowy. Uniejów jest niewielkim miasteczkiem (liczącym około 3 tys. mieszkańców)⁴, położonym w północno-zachodniej części województwa łódzkiego, które jeszcze na początku lat 90-tych, zaliczane było do najmniejszych miast wojewódz-

³ Bank Danych Lokalnych GUS dla jednostki podziału terytorialnego Uniejów (www.stat.gov.pl).

⁴ dane na rok 2012, źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS, Warszawa (www.stat.gov.pl).

stwa łódzkiego i znajdowało się najniżej w hierarchii miejskiego systemu osadniczego tego regionu. Pod względem gospodarczym, Uniejów pełnił funkcję ośrodka lokalnego o charakterze usługowo-rolniczym, stanowiąc rynek zaopatrzenia w podstawowe usługi dla najbliższego zaplecza wiejskiego (Suliborski, Walkiewicz 2009). Jednocześnie, jak zdecydowana większość małych miast w Polsce borykał się również z negatywnymi konsekwencjami transformacji społeczno-gospodarczej, tj. bezrobociu, wywołane zamknięciem zakładów przemysłowych, niewielki rozwój prywatnych firm i ich słabość ekonomiczna, niekorzystne procesy demograficzne, tj. depopulacja i starzenie się społeczeństwa.

Natomiast w ostatnim dziesięcioleciu, Uniejów uległ istotnej przemianie. Zmianie uległa przede wszystkim jego struktura funkcjonalno-przestrzenna i fizjonomiczna⁵. Zmiany te są przede wszystkim efektem aktywnej działalności władz samorządowych Uniejowa, które to od 2002 roku konsekwentnie realizują wizję rozwoju w tym mieście funkcji uzdrowiskowej. Wymiernym efektem ich działań jest uzyskanie przez Uniejów w dniu 27 czerwca 2012 roku statusu pierwszego w Polsce uzdrowiska termalnego i zarazem jedyne w regionie łódzkim⁶.

Na istotne znaczenie władz samorządowych Uniejowa w kreowaniu współczesnych zmian w mieście wskazują również wypowiedzi jego mieszkańców, którzy na pytanie autorki o to, komu lub czemu Uniejów zawdzięcza swój obecny „sukces” gospodarczy, niemal jednogłośnie wskazywali na obecną władzę, w tym szczególnie na osobę obecnego burmistrza. Pośrednio, potwierdza to również okres, w jakim zapoczątkowano widoczne dzisiaj zmiany. Należy bowiem dodać, że pomysł utworzenia w Uniejowie uzdrowiska narodził się znacznie wcześniej, niż zaczęto realizować w nim pierwsze inwestycje z tego zakresu. Już w 1998 r., kiedy tworzone strategię rozwoju miasta i gminy na lata 2000–2010 narodził się pomysł wykreowania Uniejowa, jako dynamicznie rozwijającego się miasta, atrakcyjnego turystycznie i słynącego z wód geotermalnych. (Na marginesie warto dodać, że pierwszego odwiertu dokonano w Uniejowie jeszcze w 1978 r., kolejne już w latach 90-tych i ówczesne badania poza stwierdzeniem wysokiej temperatury, wykryły także znaczny stopień mineralizacji wody.) W tym początkowym okresie niewiele jednak udało się zrobić i dopiero zmiana władzy samorządowej na obecną, znacznie ten proces zdynamizowała.

Odwołując się do przedstawionego już powyżej podziału zadań samorządu terytorialnego w dziedzinie szeroko rozumianego rozwoju społeczno-

⁵ Zmiany, jakie nastąpiły w strukturze funkcjonalno-przestrzennej Uniejowa pod wpływem rozwoju funkcji uzdrowiskowej zostały dokładnie omówione w artykule: Walkiewicz D., Kulawiak A., 2012, Uniejów jako potencjalne uzdrowisko w regionie łódzkim, (w:) Ekonomiczne i organizacyjne aspekty funkcjonowania polskich uzdrowisk, red. E. Rydz, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statusu uzdrowiska miastu Uniejów wraz z sołectwami Spycimierz, Spycimierz-Kolonia, Zieleń i Człopy położonym na obszarze gminy Uniejów (RM 110–69–12).

gospodarczego, można powiedzieć, że władze Uniejowa częściej wykorzystują te, które wynikają z natury samorządu, niż z uprzednio wskazanych aktów prawnych.

Najogólniej mówiąc działania te sprowadzają się do trzech zasadniczych grup: pozyskiwania funduszy unijnych i efektywnego ich wykorzystania, inwestowania w infrastrukturę techniczną i społeczną, w tym szczególnie w zakresie funkcji uzdrowiskowej, oraz promowania miasta, a wraz z tym tworzenia jego pozytywnego wizerunku przede wszystkim na arenie krajowej.

Wśród działań podejmowanych przez władze Uniejowa zdecydowanie priorytetowe znaczenie ma pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych. W szczególności chodzi tu o środki unijne, ale władze Uniejowa skutecznie pozyskują również dotacje z innych źródeł, w tym z instytucji regionalnych i krajowych. Przypisanie tak znaczącej roli temu działaniu wynika z faktu, że Uniejów, jeszcze do niedawna był jednym z najbiedniejszych miast w województwie łódzkim i tylko dzięki uzyskanym środkom zewnętrznym mógł nastąpić jego obecny rozwój społeczno-gospodarczy.

Jak już wspomniano, w grupie pozyskiwanych środków zdecydowanie pierwszoplanową rolę odgrywają fundusze unijne. Warto podkreślić, że dotacje na rzecz współfinansowania przedsięwzięć władze samorządowe Uniejowa zaczęły pozyskiwać jeszcze przed wejściem Polski do UE. Po raz pierwszy, uzyskały one bowiem dofinansowanie jeszcze w 2003 roku z programu Sapart, skierowanego do krajów oczekujących na stowarzyszenie z UE realizując projekt poprawy publicznej infrastruktury turystycznej miasta Uniejowa. Natomiast od 2004 roku systematycznie korzystają one już z środków UE, tj.: w pierwszym okresie programowania, tj. w latach 2004–2006 pozyskały one środki ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) uzyskując łączną kwotę blisko 15 mln złotych, natomiast obecnie od 2007 roku pozyskały już środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WL) oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego POKL uzyskując łączną kwotę blisko 93 mln zł. O aktywności i zarazem skuteczności władz Uniejowa w zakresie pozyskiwania środków europejskich świadczą również liczne nagrody, jakie gmina ta niemal corocznie uzyskuje z tego tytułu. Między innymi w 2009 roku zajęła ona I miejsce w rankingu Rzeczpospolitej w kategorii gmin miejskich w dziedzinie pozyskiwania funduszy unijnych.

Spośród instytucji regionalnych ważnym źródłem wsparcia finansowego gminnych inwestycji był Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, który m.in. w 2006 roku przeznaczył ponad 2,7 mln zł na Regionalne Centrum Integracji Społecznej dla osób niepełnosprawnych, a także Urząd Marszałkowski, który z kolei przeznaczył około 0,5 mln zł na rewitalizację zespołu parkowo-zamkowego. Natomiast spośród źródeł krajowych wymienić należy m.in. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu, który współfinansował budowę kompleksu termalno-basenowego.

Poza pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych, władze samorządowe realizują również działalność inwestycyjną. Świadczy o tym m.in. fakt, że aktualnie największym inwestorem w gminie Uniejów pozostaje sama gmina. Jest ona właścicielem niemal wszystkich zrealizowanych od 2002 roku inwestycji. Warto podkreślić, że aktywność inwestycyjna gminy nie jest prowadzona w sposób dowolny i przypadkowy, lecz jest podporządkowana wizji rozwoju w Uniejowie funkcji uzdrowiskowej, która to została zapisana w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Uniejów na lata 2000–2010 oraz czyli jako miasta atrakcyjnego turystycznie, słynącego z wód geotermalnych, oferującego wysoką jakość życia⁷.

W związku z tym, władze samorządowe niemal równolegle inwestują zarówno w infrastrukturę techniczną mającą poprawić jakość i warunki życia mieszkańców oraz przyciągnąć inwestorów, a także w infrastrukturę społeczną, w tym szczególnie z zakresu funkcji rekreacyjno–uzdrowiskowej. Należy podkreślić, że tego typu działania z założenia odgrywają bardzo ważną rolę w stymulowaniu rozwoju społeczno–gospodarczego gminy, gdyż dobre wyposażenie terenu w podstawowe urządzenia infrastrukturalne jest źródłem uruchamiania mechanizmu korzyści zewnętrznych, co napędza koniunkturę gospodarczą w gminie. Od 2002 roku w ramach infrastruktury technicznej władze m.in. rozbudowały i przebudowały na terenie miasta systemy wodociągowy, kanalizacji zbiorowej oraz sieci wody termalnej, doposażyły w infrastrukturę techniczną zespół parkowo–zamkowy, a także zrewitalizowały historyczny układ komunikacyjny miasta, poprawiając tym samym jego estetykę. Ponadto, w celu pozyskania inwestorów zewnętrznych władze uzbroiły w podstawowe media tereny dotychczas nieuzbrojone i poprzez poprowadzenie nowej ulicy (im. bp. Jakuba Świnki) poprawiły ich ogólną dostępność. Dotyczy to zwłaszcza terenów położonych na lewym brzegu Warty przeznaczonych pod inwestycje związane z funkcją uzdrowiskową.

Aktywność władz na rzecz rozwoju infrastruktury społecznej polega głównie na inwestowaniu w funkcję rekreacyjno–uzdrowiskową oraz w zaplecze ją obsługujące. Jedną z pierwszych inwestycji, a zarazem jedną z najważniejszych z punktu widzenia założonej w strategii wizji rozwoju Uniejowa była budowa kompleksu termalno–basenowego, w skład którego, oprócz basenów krytych i otwartych wchodzi również niecka solankowa umożliwiająca kąpiele w leczniczej solance, zespół wellness oraz Spa. Kolejną inwestycją, służącą również funkcji uzdrowiskowej był Kasztel Rycerski. Jest to obiekt muzealno–noclegowy, który poza możliwością skorzystania z noclegu, oferuje także gościom m.in. lecznicze kąpiele w balniach dębowych, a także możliwość zwiedzenia eksponatów muzealnych prezentujących średniowieczne narzędzia tortur.

W ramach rozwoju funkcji rekreacyjnej władze Uniejowa wybudowały obiekty sportowe: pełnowymiarowe boisko do gry w piłkę nożną im. W. Smolarka,

⁷ Strategia rozwoju miasta i gminy Uniejów 2000–2010, opracowana przez Zarząd Miasta i Gminy Uniejów, pod kierunkiem A. Nowakowskiej, Uniejów 2000.

z pełną infrastrukturą spełniającą wymogi UEFA, (jest to również jedyne boisko w Polsce, którego murawa podgrzewana jest wodą geotermalną) oraz dwa boiska do gry zespołowej w bule.

Aktywność władz w zakresie rozwoju zaplecza obsługującego funkcję rekreacyjno–uzdrowiskową polega natomiast na inwestowaniu w obiekty gastronomiczne, noclegowe i kulturalne. Aktualnie w Uniejowie powstały trzy takie obiekty. Są to: zespół muzealno–noclegowy „Zagroda Młynarska” świadczący usługi noclegowe, ale i przy okazji prezentujący zrekonstruowane, ale i oryginalne obiekty zabytkowe przeniesione z terenu województwa, tj. dwa XIX–to wieczne wiatraki przeniesione z Chorzepina oraz Zbylczyc, chałupę ze Skotnik oraz kopię stodoły z Besiekier, Dom Pracy Twórczej, przeznaczony dla ASP w Łodzi, jako centrum artystyczno–kulturalne oraz jako miejsce konferencji, plenerów, warsztatów i szkoleń oraz Restauracja Termalna dająca możliwość uzupełnienia zapasów energii spożytkowanych podczas kąpieli w basenach termalnych.

Warto wspomnieć, że burmistrz Uniejowa podejmuje także działania zmierzające do prywatyzacji większości z tych obiektów w celu, jak twierdzi, utrzymania ich płynności finansowej. Ponadto, za pieniądze uzyskane z ich sprzedaży władze mogą realizować kolejne inwestycje. Podejmując takie działania władze samorządowe Uniejowa dążą do ograniczenia swej roli jako przedsiębiorcy, na rzecz przekazania jak najwięcej zadań innym podmiotom, przede wszystkim prywatnym. Oznacza to odejście od łącznego traktowania odpowiedzialności gminy za świadczenie usług publicznych i ich bezpośrednie wykonanie. Na marginesie warto dodać, że przyjęty przez władze kierunek działań jest zgodny z tendencjami występującymi w krajach rozwiniętych (Brol 2001, str. 45).

Poza pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych i inwestowaniem władze Uniejowa podejmują również szereg działań na rzecz promocji miasta i tworzenia jego pozytywnego wizerunku. Innymi słowy prowadzą działalność marketingową. Działalność ta traktowana jest przez nie – co wpisuje się zresztą w ogólne tendencje światowe – jako jedna z podstawowych, co wynika to z faktu, że obecnie spełnia ona szereg ważnych funkcji. Najbardziej znaczącym zadaniem marketingu lokalnego jest osiągnięcie zysku i zdolności konkurencyjnej danego układu społeczno–gospodarczego na rynku. W praktyce, władze mają do dyspozycji szereg instrumentów, za pomocą których mogą kreować pozytywny wizerunek gminy, ale także mogą tworzyć własne techniki i metody postępowania dostosowane do lokalnych warunków. W literaturze przedmiotu, związane z tym działania określane są jako *corporate identity* oraz *corporate design*. *Corporate identity* jednoczy wszystkie działania zmierzające do wzrostu poziomu identyfikacji tożsamości (cech specyficznych) danego układu lokalnego przez otoczenie. Działania te wyrażają się w sposobie zachowania, komunikacji i tworzenia pozytywnego obrazu miasta. Jest to realizowane poprzez podniesienie stopnia atrakcyjności miasta, czemu służą targi i wystawy, przedstawiające dorobek danego terenu, czy też imprezy kulturalne, zawody spor-

towe, festiwale i konferencje naukowe. *Corporate design* jest zaś częścią składową i instrumentem *corporate identity*, obejmującym odpowiednio dobrane i stosowane wizualne i stylistyczne środki wyrazu, takie jak: oficjalny znak, symbole i kolory (m.in. herb czy flaga). Celem implementacji tych środków jest stała prezentacja względnie stabilnego obrazu układu lokalnego, natomiast efektem podwyższenie stopnia jego popularności i uzyskanie pozytywnych reakcji na znaki kojarzone z miastem (Brol 2001, s. 229).

Badania pokazały, że władze Uniejowa aktywnie działają na rzecz promocji miasta wykorzystując zarówno działania typu *corporate identity*, jak i *corporate design*. Aktywność ta polega m.in. na: opracowywaniu materiałów promocyjnych typu: ulotki, broszurki, kalendarze, zamieszczaniu reklam i artykułów o charakterze informacyjno-promocyjnym w albumach turystycznych („*Od rzemiosła do przemysłu*”, „*Polska znana i nieznana*”, „*Pocztówka znad Bzury*”), na wzajemnej promocji miasta i gmin w ramach współpracy z Centralnym Łukiem Turystycznym, udziałach w międzynarodowych targach turystycznych (Tour Salon w Poznaniu, ITB w Berlinie), Jarmarku Wojewódzkim w Łodzi i Targach na Styku Kultur w Łodzi, na zamieszczaniu informacji o Uniejowie na portalach turystycznych, promocji miasta na stronie internetowej Urzędu Miasta w Uniejowie, wydawaniu kwartalnika „*Uniejowskie Strony*” i „*W Uniejowie*” oraz na promowaniu miasta w mediach – prasie („*Gazeta Wyborcza*”, „*Dziennik Gospodarczy*”, „*Fakty*”, „*Ziemia Łódzka*”), oraz w radiu i telewizji (*Radio Zet*, *TVP Łódź*, *TVN Meteo*). Ważną formą promocji jest także organizacja imprez plenerowych. Każdego roku w Uniejowie odbywa się ich blisko 100 i większość z nich ma już charakter cykliczny. Wśród nich, najbardziej popularne są: *Dni Uniejowa*, *Ogólnopolskie Dni Wody*, *POW WOW – Festiwal Muzyki i Tańca Indian Ameryki Północnej*, *Bieg Ekologiczny do Gorących Źródeł*, *Piknik Soltysów*.

W celu poprawy wizerunku miasta, w oczach mieszkańców, turystów i potencjalnych inwestorów władze dokonały także rewitalizacji rynku miasta wraz z zabytkową, neogotycką wieżą zegarową oraz położonego po lewej stronie Warty, pochodzącego z XIV w. zamku biskupiego z zabytkowym zespołem parkowym, stanowiącego najważniejszy zabytek miasta i zarazem jego wizytówkę.

Współcześnie władze lokalne odgrywają również istotną rolę w kształtowaniu i pobudzaniu działalności gospodarczej. Pomimo że funkcja ta, nie należy do ustawowych zadań własnych, gmina powinna ją podejmować. Przemawia za tym kilka argumentów. Najważniejszym powodem jest to, że samorząd terytorialny stanowi główny podmiot zarządzania gospodarką lokalną, co oznacza przyjmowanie aktywności na rzecz lokalnego rozwoju i wyzwalania inicjatyw gospodarczych korzystnych dla gminy. Niemalý wpływ odgrywa też presja społeczna na podejmowanie tego typu działalności. Mieszkańcy wspólnot samorządowych oczekują rozwiązań stwarzających nowe miejsca pracy, ożywiających martwe przestrzenie ekonomiczne i prowadzące do przekształceń gospodarki komunalnej. Z punktu widzenia

samorządu podejmowanie takich działań umożliwia z kolei kontrolę i stymulację lokalnego rynku pracy (tworzenie miejsc pracy) oraz stwarza szansę na wyższe dochody do budżetu gminy. W praktyce, władze lokalne mają wiele możliwości oddziaływania na lokalny biznes. Między innymi mogą one: organizować specjalistyczne doradztwa dla przedsiębiorców i pomoc finansowo–organizacyjną, mogą organizować szkolenia zawodowe i poradnictwa, udostępniać bazy danych dla przedsiębiorców, gromadzić informacje o podmiotach gospodarczych i zbędnym majątku, promować idee przedsiębiorczości w gminie, rozpowszechniać różnorodne doświadczenia, np. w zakresie nowych form przedsiębiorczości czy podejmować różne przedsięwzięcia projektowe, typu restrukturyzacja, przekształcenia własnościowe (Brol 2001, str.51).

Jak ujawniła analiza, władze Uniejowa niewiele jednak robią na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Wprawdzie prowadzona przez nich działalność inwestycyjna, na zasadzie efektu mnożnikowego determinuje rozwój prywatnej inicjatywy gospodarczej, niemniej jednak nie jest to rozwój świadomie sterowany. Przeprowadzona kwerenda w UM Uniejowa ujawniła, że władze lokalne nie stosują obecnie żadnych ulg, ani zwolnień od podatku, dla przedsiębiorców zakładających w Uniejowie własne firmy. Mało tego, w mieście nie działa również żadna instytucja wspierająca lokalnych przedsiębiorców, ani żadna organizacja świadcząca dla nich usługi edukacyjne. Aktualnie działalność władz na rzecz aktywizacji lokalnej przedsiębiorczości sprowadza się jedynie do organizowania dorywczych spotkań, które mają na celu swobodną wymianę informacji między przedsiębiorcami. Okazjonalnie na spotkaniach tych organizowane są również szkolenia dla początkujących przedsiębiorców obejmujące zasady prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Kwerenda ujawniła także, że władze samorządowe Uniejowa nie podejmują również żadnych specjalnych działań na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych.

Nie ulega wątpliwości, że działania władz Uniejowa na rzecz jego rozwoju społeczno–gospodarczego zmieniły miasto. Powstaje jednak pytanie, czy przełożyły się one na rzeczywisty (realny) rozwój gospodarczy miasta?

Odpowiedź na postawione pytanie, w pierwszej kolejności wymaga zdefiniowania pojęcia rozwoju gospodarczego oraz określenia jego mierników.

Najczęściej jest on rozumiany jako proces pozytywnych zmian zachodzących na danym obszarze, dostosowanych do istniejących na tym terenie warunków (Wojtasiewicz 2005). Innymi słowy, jest to podjęcie działań w odpowiedzi na ujawnienie się konkretnych potrzeb (Regulski 1985).

Według ekonomistów na rozwój gospodarczy składają się strukturalne zmiany towarzyszące wzrostowi gospodarczemu. Zmiany te dokonują się m.in. w następujących dziedzinach: praca, kapitał zasoby naturalne, technologia obejmując zarówno ilościowe, jak i jakościowe ich przemiany oraz czynniki socjokulturowe. Podobną definicję można znaleźć w ujęciach encyklopedycznych: rozwój gospodarczy to zmiany strukturalne w gospodarce, postęp techniki i technologii,

wzrost poziomu kwalifikacji zatrudnionych, poziomu efektywności (Encarta 2001) lub nieco szerzej: to proces przemian w gospodarce obejmujący wzrost produkcji, zatrudnienia i inwestycji, kapitału, dochodów, spożycia, postęp techniczny, innowacyjność, poziom kwalifikacji zatrudnionych, podnoszenie jakości produkcji, doskonalenie systemu zarządzania, współpracy, powiązań z gospodarką światową, wzrost poziomu efektywności gospodarki (Wielka internetowa encyklopedia multimedialna – wiem.onet.pl) (Jasiński 2007, str. 76).

Analiza zmian podstawowych wskaźników ekonomicznych w ostatnich 10-ciu latach pozwala wysnuć wniosek, że podejmowane przez władze Uniejowa działania wpłynęły na rozwój gospodarczy miasta. Przede wszystkim ich aktywność, szczególnie w zakresie kreowania funkcji uzdrowiskowej przełożyła się na wielkość ruchu turystycznego, co ma odzwierciedlenie w liczbie osób korzystających z noclegów. W latach 2002–2010 liczba turystów korzystających z noclegów w Uniejowie wzrosła z 2168 osób do 9589, czyli o ponad 442,3%⁸. W ślad za tym, w badanym okresie nastąpił także wzrost liczby pracujących o 83 osoby (z 381 w 2003 r. do 464 w 2011 r.), czyli o 122%⁹. Jednocześnie nastąpił spadek bezrobocia o 12% (z 26% w 2002 r. do 14% w 2011 r.)¹⁰. Jest to niewątpliwie korzystna sytuacja świadcząca o rozwoju badanego obszaru. Ponadto, w badanym okresie, aż o 193 zwiększyła się liczba podmiotów gospodarczych (ze 183 w 2002 roku do 376 w 2011), czyli nastąpił wzrost o 205% w porównaniu z rokiem bazowym (2002)¹¹. Wśród nich dominuje forma organizacyjno-prawna osoby fizycznej. Zdecydowana większość to mikro–przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 osób lub bazujące na samo zatrudnieniu, niemniej jednak świadczą one o zaangażowaniu mieszkańców i zaakceptowaniu przez nich realizowanego przez władze kierunku rozwoju miasta. W 2011 roku w strukturze zatrudnienia zdecydowanie dominuje sektor usługowy, skupiając blisko 73% ich ogólnej liczby pracujących. Wśród nich dominują podmioty związane z handlem oraz oferujące usługi gastronomiczne i noclegowe. Taka struktura ma związek z rozwijającymi się na badanym obszarze funkcjami: uzdrowską i turystyczną, które to z kolei wymuszają na mieszkańcach dostosowanie profilu działalności do wymagań przybywających tu kuracjuszy i turystów.

W ślad za tymi zmianami, w latach 2003–2010 nastąpił również istotny wzrost dochodów samorządu. Analiza wielkości dochodów gminy i miasta Uniejów ujawniła, że w badanym okresie, wpływy do budżetu gminy zwiększyły się o ponad 42 mln zł (z nieznacznie ponad 10 mln w 2003 roku do 52 mln w 2010 roku).

⁸ Bank Danych Lokalnych GUS dla jednostki podziału terytorialnego Uniejów (www.stat.gov.pl)

⁹ j.w.

¹⁰ j.w.

¹¹ j.w.

Co ciekawe, wraz z tym zwiększyły się także dochody własne gminy z 3 mln do blisko 11 mln i w 2010 roku stanowiły one 21% w strukturze całego budżetu¹².

3. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że miasto Uniejów jest przykładem potwierdzającym słuszność tezy, że zmienia się współcześnie charakter zasobów strategicznych decydujących o rozwoju. Jest nią wiedza i twórcza aktywność ucieleśniona w kapitale ludzkim i społecznym. W przypadku ich dysponowania ograniczenie innych zasobów (materialnych) nie przesadza o braku możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto przykład Uniejowa dowodzi także, że rozwój lokalny w wymiarze polskich samorządów nie zawsze musi posiadać charakter elementarny, wycinkowy i nastawiony na realizację najbardziej bieżących problemów, ale może być prowadzony w sposób kompleksowy uwzględniający również przyszłą wizję miasta, pod warunkiem, że ma się jasno sprecyzowane cele oraz silną determinację, aby je realizować. Na zakończenie warto może również dodać, że jakkolwiek analiza jednego przypadku nie buduje ogólnego obrazu rzeczywistości, to jednak każdy pozytywny przykład należy traktować jako zapowiedź pożądaných zmian w procesie kształtowania się nowego, przedsiębiorczego podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego miasta.

¹² j.w.
192

Literatura

- Harańczuk A. 2010, Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Regulski J. (red.) 1985, Planowanie przestrzenne, Wyd. PWE, Warszawa.
- Parysek J. 1997, Podstawy gospodarki lokalnej, Poznań.
- Parysek J. 1996, Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna, Wyd. Naukowe Bogucki, Poznań.
- Parysek J. 2001, Podstawy gospodarki lokalnej, Wyd. UAM, Poznań.
- Parysek J. 2004, Transformacja społeczno-gospodarcza i jej konsekwencje w miastach polskich, w: Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską, red. J. Słodczyk, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Grobelny R. 1996, Narzędzia ekonomiczno – finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej, w: Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna, red. J. Parysek, Poznań.
- Niewiadomski Z. 2002, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002.
- Suliborski A., Walkiewicz D. 2009, Współczesne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze województwa łódzkiego, w: Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały, red. K. Badziak, M. Łapa, Księży Młyn, Dom Wydawniczy, Łódź.
- Brol R. 2001, Ekonomia i zarządzanie miastem, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- ENCARTA, 2001, Encyklopedia multimedialna Microsoftu.
- Jasiński R. 2007, Profile kulturowe a rozwój gospodarczy, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Wojtasiewicz L. 2005, Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej, w: Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki, red. J. Tarajkowski, Oficyna wydawnicza Garmond, Poznań.
- Walkiewicz D., Kulawiak A. 2012, Uniejów jako potencjalne uzdrowisko w regionie łódzkim, w: Ekonomiczne i organizacyjne aspekty funkcjonowania polskich uzdrowisk, red. E. Rydz, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk.

The influence of local authorities on the economic development of the city on example Uniejów.

Summary: The article takes on the impact of local authorities on the economic development of the city as an example of a small town in the province of Lodz – Uniejów. In particular, it discusses the factors that today determine the socio-economic development of the city, including the possibility, that in this respect which include local authorities, as well as identified and describes the main activities undertaken by local authorities for Uniejów solutions for economic development of the city in the last 10 years. In the last part of the article it was examined using the basic economic indicators as taken by the local authorities into action to economic local development.

Keywords: local development, local development factors, local authorities, Uniejów

dr Anita Kulawiak
Katedra Geografii Regionalnej i Społecznej
Uniwersytet Łódzki
ul. Kopcińskiego 31
90–131 Łódź
e-mail: georeg@geo.uni.lodz.pl

Joanna Cymerman
Politechnika Koszalińska

Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości

Streszczenie: Niniejszą publikację poświęcono problematyce efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości, stawiając za cel główny pracy opracowanie ram teoretycznych uporządkowanej analizy oceny efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości. Realizację celu głównego przeprowadzono w czterech etapach: definiując pojęcie lokalnego systemu opłat od nieruchomości, omawiając samodzielność finansową gmin w obszarze opłat od nieruchomości, definiując i interpretując pojęcie efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości.

Słowa kluczowe: opłaty od nieruchomości, lokalny system opłat od nieruchomości, efektywność.

1. Wprowadzenie

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest wiodąca rola gminy – aktywnego gospodarza terenu, którego działania mają być nakierowane na pobudzanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców (Kłosiewicz-Górecka, Słonimska 2001). W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie przestrzeni i nieruchomości w procesach rozwojowych (Kulesza 1987; Kołodziejcki 1999; Parzysek 2003). Nieruchomości traktowane są jako czynnik lokalnego rozwoju wykorzystywany w procesie stymulowania lokalnego rozwoju, pobudzania sektora prywatnego, przyciągania inwestorów i kapitału (Brol 2004). Ważną rolę w prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego, odgrywa gospodarka nieruchomościami, której integralnym elementem jest polityka w obszarze opłat od nieruchomości. Prowadzona w sposób strategiczny, wpływająca z polityki przestrzennej gminy, spójna i zintegrowana z polityką rozwoju lokalnego jest instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów zapisanych w strategii rozwoju gminy. W Polsce jednostki samorządu terytorialnego skupiają się głównie na aspektach fiskalnych realizowanej polityki, tzn. na maksymalizacji bieżących wpływów nieruchomości (z podatków i opłat oraz z gospodarki mieniem), z pominięciem jej aspektów gospodarczych, społecznych, ekologicznych, czy wreszcie

przestrzennych. Tymczasem, polityki (efektywnej) w obszarze opłat od nieruchomości nie można utożsamiać z maksymalizacją bieżących wpływów z nieruchomości do budżetu gminy. Należy ją wiązać z kreowaniem stabilnej i wydajnej bazy dochodowej, co wiąże się z budową i poszerzaniem lokalnej bazy ekonomicznej, czyli z zapewnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego. Niezbędne jest opracowanie ram teoretycznych uporządkowanej analizy efektywności polityki gmin w obszarze opłat od nieruchomości oraz narzędzi, które pozwolą na jej przeprowadzanie.

2. Lokalny system opłat od nieruchomości

System dochodów gmin rozumiany jako ogół przyznanych gminie ustawowo źródeł dochodów ma charakter mieszany, tzn. opiera się na dochodach własnych gmin oraz środkach transferowych z budżetu państwa. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 23 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) gwarantuje gminom trzy rodzaje dochodów: dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa, nakładając na ustawodawcę obowiązek ustawowego określenia źródeł dochodów. Podstawowe regulacje prawne dotyczące pozyskiwania i gromadzenia przez gminy dochodów zawiera *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) oraz ustawy szczególne regulujące pozyskiwanie dochodów z poszczególnych źródeł. W ramach dochodów własnych gmin istotną rolę odgrywają te bezpośrednio powiązane z nieruchomościami (Pęski 1999). Wszystkie nieruchomości położone w granicach administracyjnych gmin, stanowiące zarówno ich własność, jak i własność innych podmiotów (prywatnych, państwowych, powiatowych i wojewódzkich), są dla nich ustawowym źródłem dochodów. Ogół przyznanych gminom ustawowo źródeł dochodów, dotyczących zdarzeń i czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości tworzy system dochodów gmin z nieruchomości – lokalny system opłat od nieruchomości, który jest częścią systemu dochodów gmin (wzór):

$$D_{JST} = D_{GN} + D_{IN},$$

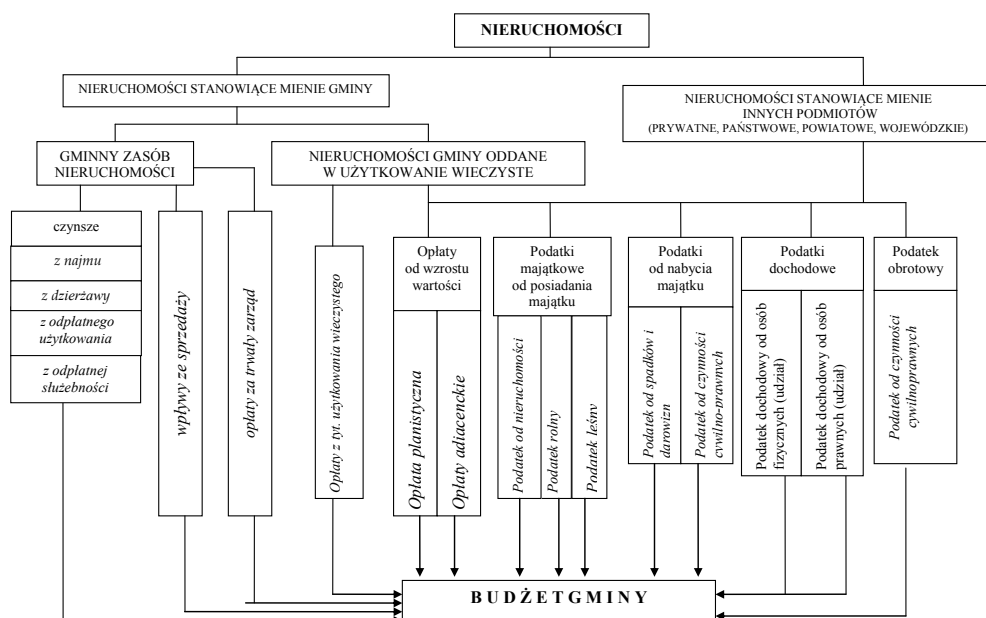
gdzie:

DJST – system dochodów gmin,

DGN – system dochodów gmin z nieruchomości (lokalny system opłat od nieruchomości),

DIN – pozostałe dochody gmin.

Dochody uzyskiwane przez gminy z nieruchomości nie tworzą jednorodnej grupy lecz mają zróżnicowany charakter – obejmują, zarówno opłaty o charakterze cywilnoprawnym, jak i daniny publiczne, tzn. podatki i opłaty publicznoprawne (ryc. 1).



Ryc. 1. Lokalny system opłat od nieruchomości.
Źródło: opracowanie własne.

Bogactwo opłat od nieruchomości umożliwia dokonywanie szeregu ich klasyfikacji. Do najważniejszych kryteriów podziału opłat od nieruchomości należą:

- status prawny nieruchomości – opłaty uzyskiwane z nieruchomości stanowiących własność gminy oraz własność pozostałych podmiotów,
- charakter prawny opłat – opłaty o charakterze cywilnoprawnym i publicznoprawnym,
- okres wnoszenia opłat – opłaty wnoszone jednorazowo i cyklicznie,
- rodzaj podstawy opłat – opłaty o podstawie bezpośrednio związanej z kategorią wartości lub ceny nieruchomości oraz opłaty, których podstawę stanowią kategorię fizyczne,
- obowiązek sporządzenia opinii o wartości nieruchomości – opłaty do ustalenia wysokości których niezbędne jest sporządzenie wyceny nieruchomości (wycena obligatoryjna), opłaty przy ustalaniu wysokości których może zaistnieć konieczność sporządzenia wyceny (wycena fakultatywna) i opłaty ustalane bez sporządzenia wyceny (brak podstaw sporządzenia wyceny),
- zakres samodzielności finansowej gmin w zakresie kształtowania opłat – opłaty w stosunku do których gminom przysługuje szeroki, wąski zakres samodzielności, bądź gminy nie posiadają samodzielności w tym zakresie (zagadnienie to omówiono szerzej w następnym punkcie opracowania),

- rodzaj zdarzenia, z którym wiąże się obowiązek wniesienia opłaty (tab. 1).

Tab. 1. Lokalny system opłat od nieruchomości – klasyfikacja rodzajowa. Źródło: Cymerman 2011a.

Opłaty z tytułu udostępnienia praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom	Opłaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości	Opłaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości”	Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości (podatki majątkowe)
– dochód ze sprzedaży nieruchomości, – opłaty z tytułu użytkowania wieczystego – opłaty za trwały zarząd nieruchomości – czynsz z najmu, dzierżawy nieruchomości – opłaty za użytkowanie – opłaty za służebność	– podatek od czynności cywilnoprawnych – podatek od spadków i darowizn – podatek dochodowy od osób fizycznych (udział 6,71% we wpływach budżetu państwa) – podatek dochodowy od osób prawnych (udział 39,34% we wpływach budżetu państwa) – opłata skarbową	– opłaty adiacencje – opłata planistyczna	– podatek od nieruchomości – podatek rolny – podatek leśny

Opłaty z tytułu udostępniania przez gminę praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom to świadczenia pieniężne wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, uzyskiwane przez gminę w ramach gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, z tytułu rozporządzania przysługującym jej prawem własności nieruchomości oraz prawem użytkowania wieczystego (Kotlińska 2009). Podstawą ich uzyskiwania są przepisy prawa prywatnego, przede wszystkim kodeks cywilny i jego regulacje dotyczące prawa rzeczowego i zobowiązań, z wyjątkiem opłat za trwały zarząd uregulowanych w przepisach prawa publicznego – ustawie o gospodarce nieruchomościami. Opłaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości obejmują daniny publiczne o charakterze pieniężnym związane bezpośrednio z dokonywaniem przez podmioty różnego rodzaju czynności prawnych dotyczących nieruchomości, polegających, zarówno na zbywaniu praw do nieruchomości (np.: umowy sprzedaży, zamiany, darowizny), zawieraniu umów o charakterze zobowiązaniowym (np.: najmu, dzierżawy), obciążaniu nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (np.: służebnością, hipoteką), czy wreszcie podejmowaniu czynności administracyjnoprawnych (np.: wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, o pozwoleniu na budowę). Podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od spadków i darowizn pobierają, na podstawie odrębnych przepisów, urzędy skarbowe a następnie, w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego odprowadzają je na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości. Naczelnik urzędu skarbowego przekazuje gminie, na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta, kwartalne informacje o stanie i terminach realizacji dochodów. Wpływy z opłaty skarbowej uiszczanej gotówką, są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę podmiot, który dokonał czynno-

ści urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie; w pozostałych przypadkach są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położony właściwy miejscowo organ podatkowy. Opłaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości” to opłaty związane z działaniami (procedurami) administracyjnymi prowadzonymi na nieruchomościach w trybie przepisów prawa publicznego, prowadzącymi do wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości – to typowe podatki majątkowe, których przedmiotem jest posiadanie majątku w postaci nieruchomości. Ponoszenie tych podatków wiąże się z samym faktem „bycia” właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości i opiera się głównie na funkcjach fiskalnych – konieczności dzielenia się z gminą korzyścią z posiadania nieruchomości. Podatki te uiszczane są bezpośrednio na rachunek gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości (Cymerman 2011b).

3. Samodzielność finansowa gminy w obszarze opłat od nieruchomości

Samodzielność finansowa gminy, przejawiającą się przyznaniem jej ustawowych źródeł dochodów i prawa prowadzenia samodzielnie gospodarki finansowej, jest jednym z trzech filarów samorządu terytorialnego, obok samodzielności prawnej, wyrażającej się przyznaniem gminie osobowości prawnej i mienia, oraz samorządności uprawniającej gminę do samodzielnego wykonywania zadań publicznych. Na samodzielność finansową składają się działania podejmowane zarówno w obszarze gromadzenia dochodów, tzw. samodzielność dochodowa oraz dokonywania wydatków, określana mianem samodzielności wydatkowej (Ruśkowski 1998; Kornberger–Sokołowska 2001). Integralnym elementem samodzielności finansowej gminy jest samodzielność w obszarze opłat od nieruchomości, na którą składają się kompetencje w trzech obszarach:

- 1) kompetencje do przejmowania wpływów z poszczególnych źródeł dochodów dotyczących nieruchomości,
- 2) kompetencje do stanowienia prawa w zakresie dochodów z nieruchomości,
- 3) kompetencje do administrowania w zakresie dochodów z nieruchomości

Kompetencje do przejmowania wpływów z poszczególnych źródeł dochodów dotyczących nieruchomości są gminom zagwarantowane ustawowo. Konstytucja i ustawy szczególne określają źródła dochodów gmin i przyznają im uprawnienia do pobierania i wykorzystywania wpływów z tych źródeł na realizację zadań publicznych. Konstytucja gwarantuje gminom trzy rodzaje dochodów: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 pkt. 2), nakładając na ustawodawcę obowiązek ustawowego określenia źródeł dochodów. Podstawowe regulacje prawne dotyczące przejmowania przez gminy dochodów z poszczególnych źródeł zawierają przepisy ustaw: o samorządzie gminnym, o finansach pu-

blicznych, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o podatkach i opłatach lokalnych oraz ordynacji podatkowej. Stanowią one w głównej mierze podstawę pozyskiwania przez jednostki samorządu gminnego dochodów. Kompetencje do stanowienia prawa w zakresie dochodów z nieruchomości obejmują przyznane gminom ustawowo uprawnienia do tworzenia prawa miejscowego w obszarze dochodów z nieruchomości. Kompetencje do stanowienia prawa (w formie uchwał) w zakresie dochodów z nieruchomości przysługują radzie gminy, jako organowi stanowiącemu i kontrolnemu w gminie (Wancke 2010). Kompetencje do administrowania w zakresie dochodów z nieruchomości obejmują przyznane ustawowo wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, jako organowi wykonawczemu gminy, uprawnienia do podejmowania w sposób władczy (w drodze decyzji) rozstrzygnięć, w indywidualnych sprawach, dotyczących wymiaru podatków i opłat związanych z nieruchomościami.

Zakres samodzielności gminy w obszarze opłat od nieruchomości jest zróżnicowany. Najszerszy zakres kompetencji przysługuje gminie w zakresie opłat z tytułu udostępnienia praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom. W Polsce, podobnie jak w innych krajach demokracji lokalnej, obowiązuje koncepcja upodmiotowienia samorządu lokalnego, zarówno na płaszczyźnie publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej, co wyraża się przyznaniem gminom osobowości prawnej w obszarze prawa publicznego (osobowość publicznoprawna) oraz prywatnego (osobowość cywilnoprawna). Gmina, jako podmiot mienia komunalnego i właściciel gminnego zasobu nieruchomości, samodzielnie decyduje, w granicach określonych prawem, o jego przeznaczeniu (zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) i wykorzystaniu, rozstrzygając kwestie sprzedaży nieruchomości, oddania jej użytkowanie wieczyste lub dzierżawę. W odniesieniu do podatków majątkowych związanych z posiadaniem nieruchomości (podatek od nieruchomości, rolny i leśny) gminie przysługuje lokalne władztwo podatkowe, przejawiające się m.in.: określaniem wysokości stawek podatków (w granicach ustawowych) na swoim obszarze, określaniem kategorii przedmiotów zwolnionych oraz ustalaniem wysokości podatku od osób fizycznych. Regulacje prawne w tym obszarze zawierają przepisy trzech ustaw: o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym i o podatku leśnym (tab. 2).

Szeroki zakres samodzielności finansowej gminy dotyczy również opłat związanych z rozwojem nieruchomości (adiacencjnych i planistycznej). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wysokości stawek procentowych tych opłat (w granicach ustawowych stawek maksymalnych). Podobnie, do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy ustalanie w drodze decyzji wysokości tych opłat. Wąski zakres samodzielności przysługuje gminie w odniesieniu do opłat od czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości: podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w przypad-

ku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego, naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą organu wykonawczego gminy. W myśl art. 18 ust. 1 wymienionej ustawy, do wyłącznej właściwości wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy umarzanie, rozkładanie na raty i odraczanie terminów płatności należności z tytułu opłaty skarbowej w drodze decyzji. W przypadku dochodów uzyskiwanych z udziałów we wpływach budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych gmina nie posiada żadnych kompetencji.

Tab. 2. Klasyfikacja opłat od nieruchomości według zakresu samodzielności finansowej gmin w zakresie ich kształtowania. Źródło: opracowanie własne.

Opłaty, w stosunku do których gminom przysługuje szeroki zakres samodzielności	Opłaty, w stosunku do których gminom przysługuje wąski zakres samodzielności	Opłaty, w stosunku do których gminom nie przysługuje samodzielność
opłaty za użytkowanie wieczyste	podatek od czynności cywilnoprawnych	podatek dochodowy od osób fizycznych (udział)
opłaty za użytkowanie, służebność	podatek od spadków i darowizn	podatek dochodowy od osób prawnych (udział)
opłaty za trwały zarząd	opłata skarbową	
dochody ze sprzedaży		
czynsz z najmu, dzierżawy		
podatek od nieruchomości		
podatek rolny		
podatek leśny		
opłata planistyczna		
opłaty adiacenckie		

4. Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości – próba definicji

Pojęcie efektywności jest jednym z podstawowych zagadnień ekonomii i dotyczy pomiaru relacji efektów prowadzonej działalności gospodarczej do nakładów poniesionych w celu ich uzyskania (Kisilewska 2005). Efektywność, oprócz uwzględnienia stopnia zrealizowania zasady gospodarności (relacji efektów do nakładów), powinna również obejmować ocenę uzyskanych efektów oraz poniesionych nakładów od strony celowości działania (Bielski 1997). Rozpatrując pojęcie efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie:

- 1) publicznoprawny charakter gminy jako podmiotu lokalnego systemu opłat od nieruchomości – przesądzający o specyficznych uwarunkowaniach efektywności systemu opłat (tab. 3),

- 2) funkcje lokalnego systemu opłat od nieruchomości, z myślą o których został stworzony – wyznaczające kryteria oceny jego efektywności.

Nadrzędnym celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, tzn. tworzenie jak najlepszych warunków środowiska życia mieszkańców – warunków bytowych (Gilowska i in. 1993). Na ten cel główny składają się cele cząstkowe w pięciu sferach (Ziółkowski 2005):

- 1) gospodarczej – tworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców i istniejących podmiotów gospodarczych oraz nowych inwestorów;
- 2) społecznej – zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura i sztuka, sport i rekreacja) oraz potrzeb mieszkaniowych, a także zapewnienia bezpieczeństwa publicznego;
- 3) przestrzennej – racjonalne kształtowanie, zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni oraz rozmieszczenie poszczególnych funkcji (rodzajów działalności) w przestrzeni,
- 4) ekologicznej – ochrona zasobów i walorów środowiska przyrodniczego,
- 5) kulturowej – ochrona zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego.

Tab. 3. Specyficzne uwarunkowania efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stiglitz (2004).

Lp.	Rodzaj uwarunkowań
1	Maksymalizacja zysku finansowego nie jest głównym celem (misją gminy jest realizacja zadań publicznych o znaczeniu lokalnym – cele publiczne).
2	Miękkie ograniczenia budżetowe (subwencje i dotacje z budżetu państwa, brak możliwości bankructwa).
2	Duże znaczenie czynników politycznych (władze gminy pochodzące z wyborów bezpośrednich, kadencyjność).
3	Brak konkurencji (pozycja monopolistyczna gminy).
4	Biurokratyzacja działań (ściśle przestrzeganie procedur, niechęć do ryzyka).
5	Ograniczenia w polityce kadrowej (trudności ze zwolnieniem pracowników i zapewnieniem konkurencyjnych wynagrodzeń).
7	Ograniczenia w zakresie zamówień publicznych (konieczność stosowania czasochłonnych procedur).

Główną funkcją lokalnego systemu opłat jest funkcja kapitałowa (fiskalna) – opłaty od nieruchomości stanowią ustawowe źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (Thedy i in. 2007; Chojna–Duch 2007). System opłat pełni też funkcje gospodarcze – opłaty oddziałują na zachowania uczestników rynku (pobudzają lub hamują), wpływają na indywidualne decyzje producentów i konsumentów, a tym samym są, wraz z innymi czynnikami, instrumentem oddziaływania na lokalną gospodarkę (Mastalski 2001; Bryx 2006). Pochodną funkcją, w stosunku do dwóch poprzednich, jest funkcja społeczna systemu. Poprzez oddziaływanie na sytuację finansową gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, stan gospodarki, opłaty pełnią rolę katalizatorów, inicjując, pobudzając lub hamując zjawiska i procesy społeczne. Istotną rolę odgrywa funkcja przestrzenna systemu opłat przejawiająca się

oddziaływaniem opłat na zachowania uczestników rynku nieruchomości, którzy podejmując decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji, jak również w fazie jej eksploatacji, uwzględniają w swych analizach (po stronie kosztów) czynnik opłat. Świadoma i celowa polityka władz lokalnych w obszarze opłat od nieruchomości jest instrumentem umożliwiającym kształtowanie przestrzeni zgodnie z potrzebami i celami społeczności lokalnej (Markowski 1999). Ostatnia z funkcji systemu – ekologiczna, sprowadza się do wykorzystywania opłat w celu stymulowania pożądanych zachowań, z punktu widzenia celów, prowadzonej przez władze lokalne, polityki ekologicznej.

Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości należy rozpatrywać w bezpośrednim związku z rozwojem społeczno-gospodarczym gminy oraz analizować w kontekście stopnia zgodności wywoływanych efektów (w sferach: fiskalnej, gospodarczej, społecznej, przestrzennej i ekologicznej) z celami rozwojowymi sformułowanymi w strategii rozwoju gminy (tab. 4).

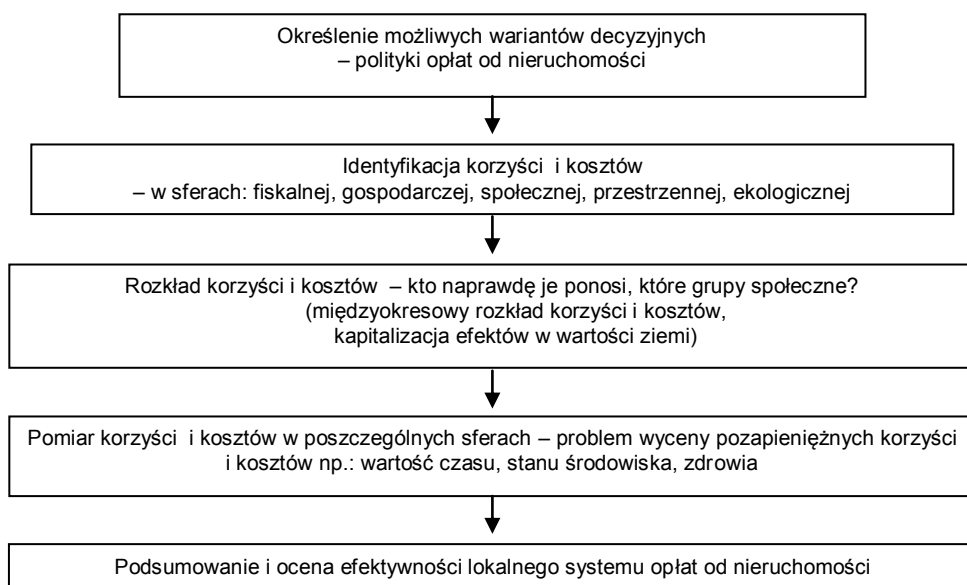
Tab. 4. Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości – obszary analizy.

Źródło: opracowanie własne

Obszary analizy efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości				
Sfera fiskalna	Sfera gospodarcza	Sfera społeczna	Sfera przestrzen-na	Sfera ekologiczna
korzyści (efekty)/koszty fiskalne efekty netto (fiskalne)	korzyści (efekty)/koszty gospodarcze efekty netto (gospodarcze)	korzyści (efekty)/koszty społeczne efekty netto (społeczne)	korzyści (efekty)/koszty przestrzenne efekty netto (przestrzenne)	korzyści (efekty)/koszty ekologiczne efekty netto (ekologiczne)
zgodność z celami rozwojowymi w sferze fiskalnej	zgodność z celami rozwojowymi w sferze gospodar- czej	zgodność z celami rozwojowymi w sferze społecznej	zgodność z celami rozwojowymi w sferze przestrzen- nej	zgodność z celami rozwojowymi w sferze ekologicz- nej
ocena końcowa				

Efektywność lokalnego systemu opłat od nieruchomości można zdefiniować jako sumę efektów netto (korzyści minus koszty) wywoływanych w poszczególnych sferach funkcjonowania gminy (fiskalnej, społecznej, gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej), z uwzględnieniem stopnia ich zgodności z celami rozwojowymi gminy zapisanymi w strategii rozwoju gminy. Ograniczenie się do jednego lub kilku obszarów analizy z pominięciem pozostałych, skutkuje uzyskaniem nieprzewidzianych efektów, co zaburza i zniekształca pożądane efekty końcowe. Przykładowo, prowadzenie „agresywnej” polityki opłat od nieruchomości (nastawionej na osiągnięcie maksymalnych bieżących wpływów), z pominięciem jej aspektów gospodarczych i społecznych, może wywołać odwrotne od zamierzonych efekty w postaci: nadmiernego obciążenia przedsiębiorców i pogorszenia ich sytuacji finansowej, konieczności zwolnień pracowników, wzrostu liczby bezrobotnych i wreszcie spadku dochodów gminy.

Istotną rolę w ocenie efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości zajmuje analiza korzyści i kosztów. Istnieją różnice między analizą korzyści i kosztów dokonywaną ze społecznego punktu widzenia i analizą prowadzoną z prywatnego punktu widzenia. Społeczna analiza korzyści i kosztów uwzględnia szerszy zakres skutków, podczas gdy w przedsiębiorstwo interesuje się tylko tymi konsekwencjami, które rzutują na jego zyski (Stiglitz 2004). Ocenę efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości należy przeprowadzać w pięciu etapach (ryc. 2).



Ryc. 2. Etapy oceny efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne

Pierwszym krokiem jest sformułowanie polityki opłat od nieruchomości spójnej i zintegrowanej z lokalną polityką rozwoju. Następnie, należy zidentyfikować korzyści i koszty przyjętych rozwiązań w sferach: fiskalnej, gospodarczej, społecznej, przestrzennej, i ekologicznej. Ważnym punktem analizy jest odpowiedź na pytanie: kto ponosi korzyści i koszty? Należy tu uwzględnić problem międzyokresowego rozkładu korzyści i kosztów – gdy jedno pokolenie ponosi nakłady a korzyści przypadają następnym. Powstaje tu dylemat: w jakim stopniu obecne pokolenie ma obowiązek, jest w stanie i wyraża chęć poniesienia kosztów, których korzyści przejmą następne pokolenia. Równie istotnym zagadnieniem jest zjawisko kapitalizacji efektów w wartości ziemi, która jako niemobilny czynnik produkcji kapitalizuje w sobie pozytywne i negatywne zjawiska i procesy, co przekłada się na wartość i cenę gruntu. Ostatecznym beneficjentem wszelkich działań podejmowanych przez władze lokalne w długim okresie są właściciele ziemi, którzy ponoszą zarówno po-

zytywne, jak i negatywne efekty, przejawiające się wzrostem lub spadkiem wartości ziemi. Bardzo ważnym i niezwykle skomplikowanym punktem oceny efektywności systemu opłat jest pomiar korzyści i kosztów w poszczególnych obszarach. Mamy to do czynienia z problemem wyceny pozapieniężnych korzyści i kosztów np.: wartość czasu (np.: na dojazd do pracy, szkoły, przychodni), stanu środowiska, zdrowia. Ostatnim i równie trudnym etapem analizy jest ocena końcowa efektywności. W tym punkcie pojawia się konieczność rozpatrywania efektów uzyskanych w poszczególnych obszarach której ostateczne wyniki (efekty netto) w kontekście celów zapisanych w strategii rozwoju gminy. To przyjęte przez radę gminy cele rozwojowe gminy są głównym miernikiem oceny efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości.

5. Podsumowanie

Strategicznym celem funkcjonowania gminy jest stworzenie wspólnocie optymalnych warunków bytowych, poprzez zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Istotny element prowadzonej przez władze lokalne polityki rozwoju jest gospodarka nieruchomościami i związana z nią polityka w obszarze opłat od nieruchomości – prowadzona w sposób strategiczny, spójna i zintegrowana z polityką rozwojową jest ważnym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów zapisanych w strategii rozwoju gminy. Niezbędne jest całościowe (kompleksowe) podejście w tym zakresie, obejmujące wszystkie sfery funkcjonowania samorządu terytorialnego: fiskalna, gospodarcza, społeczna, przestrzenna i ekologiczną. Konieczne jest opracowanie narzędzi analizy umożliwiających gminom przeprowadzanie oceny efektywności lokalnego systemu opłat od nieruchomości.

Literatura

- Bielski M., 1997. Organizacje, istota, struktury, procesy. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Bryx M., 2006. Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie. Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Chojna-Duch E., 2007. Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne. LexisNexis, Warszawa.
- Cymerman J., 2011a. Aktywna gospodarka nieruchomościami. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Cymerman J., 2011b. Gmina kreatorem i beneficjentem wartości nieruchomości – zagadnienia teoretyczno-prawne. WYCENA Wartość – Obrót – Zarządzanie nieruchomościami Nr 4/2011, Wydawnictwo Educaterra, Olsztyn.
- Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., 1993. Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie. Fundusz Współpracy PL, Warszawa.
- Kisilewska M., 2005. Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

- Kołodziejski J., 1999. Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus” [w:] Polska przestrzeń a wyzwania XXI w., red. J. Kołodziejski, KPZK PAN, „Biuletyn” nr 176, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Kornberger–Sokołowska E., 2001. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Wydawnictwo Liber, Warszawa.
- Kotlińska J., 2009. Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Kucharska–Stasiak E., 2006. Nieruchomość w gospodarce rynkowej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kulesza M., 1987. Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Mastalski R., 2001. Prawo podatkowe, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Parysek J. J., 2003. Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna. KPZK PAN Biuletyn Zeszyt 205, Warszawa.
- Pęski W., 1999. Zarządzanie rozwojem zrównoważonym. Wydawnictwo Arkady, Warszawa.
- Ruśkowski E., 1998. Polskie prawo finansowe, Wydawnictwo KiK, Warszawa.
- Stiglitz J. E., 2004. Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Thedy M., Krasowski T., Wasiluk A., 2007. Opodatkowanie rynku nieruchomości. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
- Wancke P., 2010. Administracyjne prawo nieruchomości. Wydawnictwo ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Efficiency of a Local Property Taxation System

Summary: The present paper addresses the problem of the efficiency of a local property taxation system. The main objective of this study was to develop a theoretical framework for a thorough analysis of the effectiveness of real estate taxes at a local level. The study was divided into three stages aimed at: defining the concept of a local property taxation system, discussing the financial independence of municipalities with regard to property tax rates, defining and interpreting the concept of an effective and efficient local property taxation system.

Keywords: property tax, local property taxation system, efficiency.

dr Joanna Cymerman

Zakład Gospodarki Nieruchomościami i Katastru Nieruchomości, Politechnika Koszalińska

Ul. Śniadeckich 2

75–453 Koszalin

e-mail: joanna.cymerman@wbiiis.tu.koszalin.pl

Marcelina Zapotoczna
Jarosław Skorwider – Namiotko
Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie

Gospodarowanie nieruchomościami mieszkaniowymi w gminie jako element zarządzania strategicznego

Streszczenie: W artykule przedstawiono znaczenie lokalnych strategii mieszkaniowych w gospodarowaniu nieruchomościami mieszkaniowymi w gminach miejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2007–2010. W przeprowadzonym badaniu zaproponowano zastosowanie syntetycznego miernika sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, którego konstrukcję oparto o wskaźniki przyjęte do okresowej ewaluacji efektów wdrażania strategii. Analiza wdrożenia strategii wykazała zmiany w klasyfikacji badanych obiektów w poszczególnych latach. Zastosowana metoda może wspomóc władze lokalne przy podejmowaniu decyzji strategicznych w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: strategia mieszkaniowa, polityka mieszkaniowa, nieruchomości mieszkaniowe, syntetyczny miernik rozwoju.

1. Wstęp

Problemy mieszkaniowe w gminie zajmują ważne miejsce wśród zadań będących w gestii władz samorządowych. Wiele gmin w Polsce koncentruje się na gospodarowaniu komunalnym zasobem, jednak coraz częściej samorządy starają się koordynować rozwój lokalnego rynku mieszkalnictwa. Zakres i sposób rozwiązywania problemów został uregulowany przez obowiązujące przepisy prawne. Opracowywane strategie mieszkaniowe powinny być powiązane z kierunkiem rozwoju gminy, jak również w długiej perspektywie powinny stworzyć warunki do rozwiązywania problemów mieszkaniowych. Jednym z takich problemów jest stwarzanie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Dzięki systematycznie podejmowanym decyzjom, zmierzającym do zrealizowania wyznaczonych w strategiach mieszkaniowych i wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym zadań, podejmowane są działania zmie-

rzające do poprawy warunków mieszkaniowych i wzrostu efektywności gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, tym samym pozwalające na wyeliminowanie przynajmniej części problemów rynku mieszkaniowego.

W niniejszym artykule przedstawiono analizę, w jakim stopniu gminy miejskie województwa warmińsko – mazurskiego, wywiązywały się z przyjętych planów strategicznych, w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej w latach 2007–2010.

2. Zadania polityki mieszkaniowej

Mieszkanie jest podstawowym dobrem konsumpcyjnym dla każdego człowieka, a potrzeby mieszkaniowe są najważniejszymi potrzebami ludzkimi obok pożywienia czy ubrania. Mieszkanie jest jednym z najdroższych dóbr konsumpcyjnych, chociaż należy do dóbr pierwszej potrzeby. Mieszkanie coraz częściej stanowi rosnącą część majątku gospodarstw domowych oraz istotną część ich zadłużenia na co wskazują zdywersyfikowane źródła finansowania projektowane w oparciu o przyszłe przepływy dochodów. Zakup mieszkania to nie tylko zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, ale również, i to coraz częściej, lokata kapitału. Inwestycje w mieszkanie (zarówno nowe jak również remont czy modernizację posiadanych lokali) należy rozpatrywać w kategoriach kumulatora oszczędności (ex post) często wspomagane przez sektor finansowy (Merrill i in. 1999). Mieszkanie z jednej strony charakteryzuje się trwałością, kapitałochłonnością, z drugiej strony posiada cechy dobra społecznego umożliwiające realizowanie planów zawodowych czy osobistych.

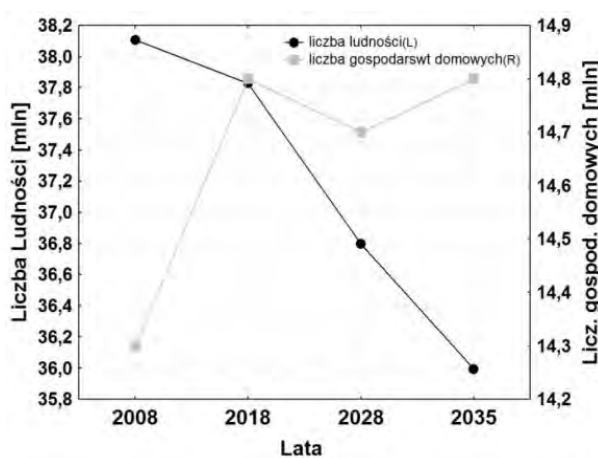
Sektor mieszkaniowy jest kluczowym sektorem gospodarki ze względu na wymiar zarówno ekonomiczny jak i społeczny mierzony poziomem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W krajach o rozwiniętej gospodarce, sektor ten, regulowany jest na znaczną skalę przez państwo. Zwłaszcza w obszarze systemu bankowego, gospodarki przestrzeni, zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora oraz problematyki socjalnej (Łaszek 2004). Interwencja państwa w krajach różni się skalą i stosowanymi instrumentami oraz szczeblem realizacji. Kierunek i metody działania stosowane przez państwo i samorządy terytorialne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wyznacza polityka mieszkaniowa, którą można rozpatrywać w aspekcie ekonomicznym, socjalnym i technicznym. Polityka mieszkaniowa jako działalność jest ważnym segmentem polityki społecznej państwa, której zadaniem jest, przede wszystkim wyrównywanie nieuzasadnionych różnic w dostępie do mieszkania. Zajmuje się ona metodami określania skali potrzeb mieszkaniowych, poziomu ich zaspokajania oraz optymalnego wykorzystania środków publicznych, społecznych i indywidualnych (Auleytner, Głębicka 2001).

Pomimo statystycznego deficytu mieszkaniowego, Polski nie stać na finansowanie rosnącego przyrostu podaży mieszkań. Analizy skali deficytu mieszkaniowego dokonano w oparciu o liczbę mieszkań ogółem (zamieszkałych i niezamieszkałych) oraz liczbę gospodarstw domowych, dla lat 2002 – 2010 wykorzystując dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (tab. 1).

Tab. 1 Statyczny deficyt mieszkaniowy w latach 2002 – 2010.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

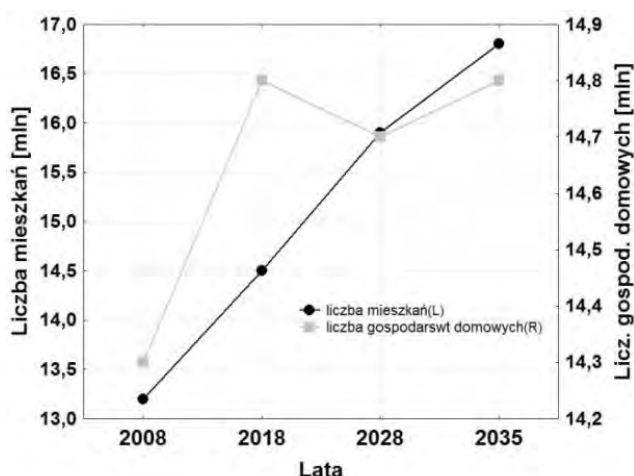
Wyszczególnienie	Mieszkania ogółem		Liczba gospodarstw domowych		Statystyczny deficyt mieszkaniowy	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Ogółem [mln]	12,5	13,42	13,3	14,49	1,7	1,08

Mając na uwadze, że w latach 2002 – 2010, liczba gospodarstw domowych wzrosła o 8,6%, w tym samym czasie liczba mieszkań wzrosła o 7,2%, można oszacować deficyt mieszkaniowy w kraju na ponad milion mieszkań. Analizując prognozowany spadek liczby ludności Polski, głównie z uwagi na strukturę demograficzną tj. ujemne wartości wskaźnika przyrostu naturalnego i starzenie się społeczeństwa, należy zauważyć, że liczba gospodarstw domowych według szacunków GUS powinna pozostać na podobnym poziomie, a nawet nieco wzrosnąć, co zaprezentowano na ryc.1.



Ryc. 1. Porównanie prognozy liczby ludności Polski do prognozy liczby gospodarstw domowych w latach 2008 – 2035.
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Według prognozy GUS (*Prognoza....2012*) liczba gospodarstw domowych od 2008 do 2018 rosnąć będzie wolniej niż efekty budownictwa mieszkaniowego, zaś po 2018 r. maleć. Przyjmując roczny przyrost liczby mieszkań na poziomie średniego przyrostu z lat 2006 – 2010 oraz prognozowaną liczbę gospodarstw domowych przez GUS, to likwidowanie deficytu mieszkaniowego zajmie Polsce okres do 2028 roku (ryc. 2).



Ryc. 2. Porównanie prognozy liczby mieszkań do prognozy gospodarstw domowych w Polsce w latach 2008 – 2035.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Uruchomienie budżetów prywatnych oraz polityka dotacyjna realizowana przez państwo, a także polityka czynszowa dla zasobu komunalnego, nie powinna skupiać się na ilości środków, ale na ich skuteczności w osiągnięciu strategicznego celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. (Merrill i in. 1998; Łaszek 2004). Przepisy prawa i regulacje, mobilność młodego pokolenia, transfer środków podporządkowany warunkom rynkowym, umożliwia gospodarstwom domowym nabywanie lokali mieszkalnych. Wspieranie własności prywatnej w tym sektorze gospodarki wzmacnia związki mieszkalnictwa z rynkiem pracy (Mayo 1999; Hendershott 1999; Łaszek 2004). Popyt mieszkaniowy jest funkcją dochodów gospodarstw domowych. Istotny wpływ na kształtowanie się popytu i podaży na rynku mieszkaniowym mają przepisy prawa. Oczekuje się, iż skumulowane wieloletnie zaległości w niezaspokojonym popycie na mieszkania winny być w niedługim czasie w znacznej części zaspokojone. Stąd potrzeba oszacowania zarówno realnego deficytu mieszkaniowego jak również stworzenia regulacji prawnych umożliwiających dojście do określonego potencjału sektora mieszkaniowego.

3. Uwarunkowania rozwoju sektora mieszkaniowego

Występujący w mieszkalnictwie deficyt ilościowy jak i jakościowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą, należy rozpatrywać w wymiarze potrzeby opracowywania strategii długookresowej. Istotne jest ustalenie możliwych do zrealizowania kierunków zmian, które w określonej perspektywie czasu, pozwolą na trwałe wyeliminowanie niedoborów mieszkaniowych. Opracowanie strategii wymaga diagnozy stanu podstawowych obszarów warunkujących obecny i przyszły wymiar funkcjonowania mieszkalnictwa. Należą do nich (*Strategia długofalowego rozwoju...2012*):

- uwarunkowania mieszkaniowe – obejmują zagadnienia nabywania prawa własności do mieszkań; diagnozy stanu posiadanych zasobów, w tym lokali społecznych i zastępczych; rozpoznania barier politycznych, finansowych i prawnych; konstruowania polityki czynszowej i dotacyjnej; konstruowania szeroko rozumianej polityki budownictwa mieszkaniowego,
- uwarunkowania przestrzenne – odgrywają kluczowe znaczenie w gospodarce zasobem mieszkaniowym; wymagają przestrzennego podejścia do kwestii mieszkaniowych; obejmują zagadnienia mobilności przestrzennej w kontekście poprawy płynności rynku mieszkań własnościowych, głównie poprzez ograniczenie wszelkiego rodzaju kosztów transakcyjnych oraz zagadnienia kierunku i skali migracji; obejmują również zagadnienia wyposażenia w infrastrukturę społeczną transportu publicznego, komunalną i drogową w kontekście realizacji inwestycji mieszkaniowych, co z kolei będzie ułatwiać rozwój, dzięki absorpcji siły roboczej na kreowane miejsca pracy; stanowią określoną ilościowo i jakościowo (infrastrukturalnie) bazę terytorialną dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
- uwarunkowania demograficzne – obejmują warunki mieszkaniowe m.in. statystyczny deficyt mieszkaniowy, strukturę demograficzną ludności w tym liczbę i liczebność gospodarstw domowych, wskaźnik zaludnienia, przeciętną powierzchnię przypadającą na 1 zamieszkującą osobę.

4. Rola gminy w prowadzeniu polityki mieszkaniowej

Decentralizacja polityki mieszkaniowej po 1989 roku, cechowała się wycofywaniem władzy państwowej z bezpośredniej interwencji państwa i przekazywaniem kompetencji najmniejszym jednostkom samorządowym. Koncepcja przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za problemy mieszkaniowe ludności, na gminy, znalazła swoje uwięźnienie w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, w której do zadań własnych gminy jednoznacznie przypisano tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszka-

niowych wspólnoty samorządowej oraz zapewnienia lokali socjalnych i zamien-nych. Zainicjowane w okresie transformacji mechanizmy doprowadziły do reorgani-zacji budownictwa mieszkaniowego i przeniesieniem ciężaru budownictwa miesz-kaniowego na szczebel samorządu gminnego. Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 7, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty przypisuje zadaniom własnym gmin, określając przy tym jakie zadania w szczególności uznaje za realizację zadań własnych gminy. Do zakresu działania gminy przypisuje się wszystkie sprawy pu-bliczne o znaczeniu lokalnym, w szczególności gminne budownictwo mieszkanio-we. Nie ulega wątpliwości, iż samorząd terytorialny winien troszczyć się o potrzeby mieszkaniowe lokalnej społeczności, szczególnie dla najbiedniejszych członków wspólnoty, oraz o stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa dla pozostałych grup spo-łecznych. Gminy prowadząc polityki mieszkaniowe mają do swej dyspozycji wiele instrumentów, które mogą być wykorzystane w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Bardzo istotnego znaczenia, dla prowadzenia skutecznych i efek-tywnych działań, nabiera opracowywanie długofalowych polityk mieszkaniowych (strategii mieszkaniowej) na poziomie lokalnym. W związku z tym zadania polityki mieszkaniowej gmin określone zostały w kilku ustawach. Do najważniejszych zadań samorządów gminnych, które muszą być realizowane przez politykę mieszkaniową należą (*Lokalne strategie mieszkaniowe ...2001*):

- zapewnienie mieszkań dla słabszych ekonomicznie grup społecznych mających utrudniony dostęp do mieszkań z przyczyn ekonomicznych,
- kształtowanie polityki czynszowej,
- dystrybucja pomocy finansowej,
- usprawnienie zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym,
- konstruowanie polityki przestrzennej,
- inicjowanie i stymulowanie rozwoju rynku budownictwa mieszkaniowego.

Podejście do polityki mieszkaniowej jest odbiciem różnic w poziomie roz-woju gospodarczego gmin, a także poglądach społeczno–politycznych radnych da-nych gmin. Władze samorządowe, korzystając z instrumentów państwowej polityki mieszkaniowej i podatkowej powinny konstruować programy rozwoju mieszkalnic-twa uwzględniające możliwości ekonomiczne różnych grup lokalnej społeczności tj. najbogatszej części lokalnej społeczności, o przeciętnych dochodach oraz najuboższych przedstawicieli wspólnoty samorządowej (*Lokalne strategie mieszka-niowe ...2001*). Poprawa warunków mieszkaniowych powinna być jednym z naj-ważniejszych celów rozwoju społeczno – ekonomicznego danej jednostki.

5. Uwarunkowania tworzenia gminnych strategii mieszkaniowych

Niezwykle ważnym zadaniem władz gminy w zakresie diagnozowania a na-stępnie poprawy sytuacji mieszkaniowej, jest przygotowywanie strategii mieszka-

niowej i związanego z nią programu działania. Przygotowanie strategii mieszkaniowej gminy musi uwzględniać określone wymagania, stawiane osobie samorządowej, gospodarującej mieniem publicznym i wykonującej zadania publiczne. Strategia mieszkaniowa gminy jest integralną częścią lokalnej strategii rozwoju (*Lokalne strategie mieszkaniowe...*2001). W strategii mieszkaniowej nakreśla się, w sposób ogólnikowy założenia polityki mieszkaniowej gminy, zaś zasady gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym wymienia się w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Lokalne strategie mieszkaniowe objęte są siedmioletnim okresem planowania, zgodnym z unijną metodologią. Strategia powinna, z jednej strony dobrze diagnozować istniejące problemy mieszkaniowe oraz demograficzne gminy, z drugiej zaś przewidywać różne możliwości rozwiązania tych problemów w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i wynikającej stąd poprawy warunków życia społeczności samorządowych (*Lokalne strategie mieszkaniowe...*2001). Projekty realizowane w ramach strategii mieszkaniowej finansowane są, przede wszystkim ze środków budżetowych, dlatego też władze gminy zobligowane są do określenia miejsca sektora mieszkalnictwa wśród lokalnych priorytetów. Charakter sektora mieszkaniowego wskazuje na występowanie ciągłych zmian, co skutkować powinno aktualizacją strategii. Nad którą prace mogą być prowadzone wg metody eksperckiej, partycypacyjnej oraz mieszanej (*Lokalne strategie mieszkaniowe...*2001). Strategia jako plan zarządzania przyszłością mieszkalnictwa w gminie, winna uwzględniać udział mieszkańców w jej opracowywaniu, zaś sukces opracowania zależy od sposobu organizacji prac nad nią.

6. Gospodarowanie nieruchomościami mieszkaniowymi w badanych obiektach

Niezwykle ważnym zagadnieniem jest wdrożenie strategii, czyli umiejętność przełożenie zapisanych celów na działania. Problem wdrażania opracowanej strategii sprowadza się do przekształcenia planu strategicznego w działanie, a następnie w oczekiwane osiągnięcia (Urbanowska – Sojkin i in. 2004). Oceny wdrożenia strategii dokonuje się przede wszystkim, aby odpowiedzieć na pytanie o trafność zaplanowanych, wykonanych i zakończonych projektów w odniesieniu do potrzeb mieszkaniowych, aby ocenić efekty i korzyści z ich wdrożenia. Umiejętne wdrożenie strategii jest warunkiem osiągnięcia zapisanych w strategii zamierzeń, a tym samym określonego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

W żadnej z 16 poddanych analizie gmin miejskich, położonych w województwie warmińsko-mazurskim, nie uchwalono strategii mieszkaniowych. Zagadnienia polityki mieszkaniowej zostały ujęte w strategiach rozwoju gmin lub planach rozwoju, tj. dla gmin w których nie opracowano strategii rozwoju. Analizą objęto lata 2007 – 2010.

Z analizy dokumentów wynika, iż w 16 gminach miejskich położonych w województwie warmińsko-mazurskim, za cel strategiczny przyjęto podniesienie poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (tab. 2).

Tab. 2 Strategiczne cele rozwoju mieszkalnictwa w badanych gminach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju oraz planów rozwoju 16 gmin miejskich województwa warmińsko – mazurskiego.

Cele strategiczne		
Wzrost poziomu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców		
Cele operacyjne		
1. Zwiększenie podaży terenów uzbrojonych dla celów budownictwa mieszkaniowego	2. Stymulowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego przeznaczonego dla gospodarstw domowych o różnym statusie ekonomicznym	1. Stała poprawa standardu istniejących zasobów mieszkaniowych
Działania		
Przygotowanie ofert lokalizacyjnych i terenów pod budownictwo mieszkaniowe: 1. Przyspieszenie procesów opracowywania planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego na obszarach nadających się pod zabudowę mieszkaniową i kompleksowe przygotowywanie terenów, 2. Przygotowanie i promocja atrakcyjnych lokalizacji dla zabudowy mieszkaniowej; 3. Organizowanie różnych form współpracy z developerami, spółdzielniami mieszkaniowymi, TBS-ami, i innymi podmiotami oferującymi usługi w zakresie mieszkalnictwa mogącymi przyczynić się do rozwoju mieszkalnictwa. 4. Tworzenie podstaw organizacyjno – proceduralnych dla rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego w zakresie mieszkalnictwa. 5. Tworzenie warunków dla rozwoju mieszkalnictwa lokatorskiego.	Zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb mieszkaniowych: 1. Wzrost dostępności mieszkań z zasobów komunalnych, 2. Budowa mieszkań socjalnych, rozbudowa bazy schronisk dla bezdomnych, 3. Preferowanie nowych form budowy mieszkań (AWIM, TBS, mieszkania na wynajem, tanie budownictwo indywidualne). 4. Tworzenie bazy lokalowej dla samotnych matek z małymi dziećmi, osób opuszczających zakłady karne, usamodzielniających się po pobycie w domu dziecka itp.)	Utworzenie mechanizmów zahamowania dekapitalizacji zasobów i poprawy ich standardu: 1. Poprawa zaopatrzenia w media poprzez modernizację i rozwój odpowiedniej infrastruktury 2. Opracowanie programu remontów i modernizacji. 3. Opracowanie programu termomodernizacji zasobów mieszkaniowych. 4. Określenie polityki sprzedaży mieszkań komunalnych. 5. Poprawa efektywności zarządzania i utrzymania lokali w zasobie komunalnym. 6. Opracowanie programu rewitalizacji starej zabudowy.

Wszystkie zadania przyjęte do realizacji w ramach programów operacyjnych zostały objęte monitoringiem, co pozwoliło na obserwację postępu we wdrażaniu

ujętych w strategiach zamierzeń oraz umożliwiło ocenę stopnia ich realizacji. Prowadzenie systemu monitoringu oraz okresowej oceny pozwoliło na uniknięcie dezaktualizacji założeń strategii wynikających ze zmieniających się warunków funkcjonowania jednostek.

Dla pomiaru efektów wdrożenia niezbędne stało się posługiwanie się zestawem wskaźników. Poniżej przedstawiono przykładowe wskaźniki określone w dokumentach strategicznych badanych gmin:

- liczba mieszkań komunalnych i socjalnych [szt.],
- liczba złożonych wniosków o przydział mieszkania komunalnego, socjalnego [szt.]
- liczba sprzedanych mieszkań komunalnych [szt.],
- liczba budynków zmodernizowanych/wyremontowanych/zaadoptowanych [szt.],
- liczba mieszkań podłączonych do sieci wodociągowej [%],
- liczba mieszkań podłączonych do sieci kanalizacyjnej [%],
- powierzchnia nowo pozyskanych terenów pod zabudowę mieszkaniową [ha],
- powierzchnia terenów inwestycyjnych pod zabudowę mieszkaniową objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego [ha],
- realizacja inwestycji: liczba pozyskanych mieszkań [szt.],
- wielkość środków finansowych miasta przeznaczonych na wspieranie budownictwa mieszkaniowego TBS [zł] lub [%],
- liczba mieszkań zrealizowanych przez TBS [szt.],
- wielkość środków finansowych miasta przeznaczonych na wspieranie gospodarki mieszkaniowej [zł] lub [%],
- liczba udzielonych ulg i zwolnień dla inwestujących w budownictwo mieszkaniowe [szt.],
- polityka remontowa.

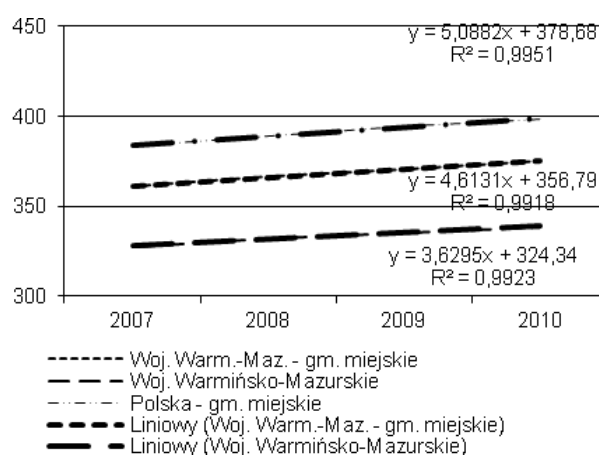
6.1 Wyznaczenie syntetycznej miary sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

Do oceny stopnia realizacji i skuteczności działań zapisanych w strategiach rozwoju oraz planach rozwoju, 16 badanych gmin miejskich województwa warmińsko – mazurskiego, w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, wykorzystano metodę zaproponowaną przez Hellwiga (1968). Budowę syntetycznego miernika sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oparto o wskaźniki przyjęte do okresowej ewaluacji zaproponowane w strategiach badanych gmin. Zestaw zmienionych opracowano w oparciu o dostępne dane statystyczne, wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz materiały informacyjne badanych gmin. Spośród zaproponowanych zmiennych wyselekcjonowano takie, które silnie różnicowały badane obiekty (charakteryzowały się względnie wysoką zmiennością

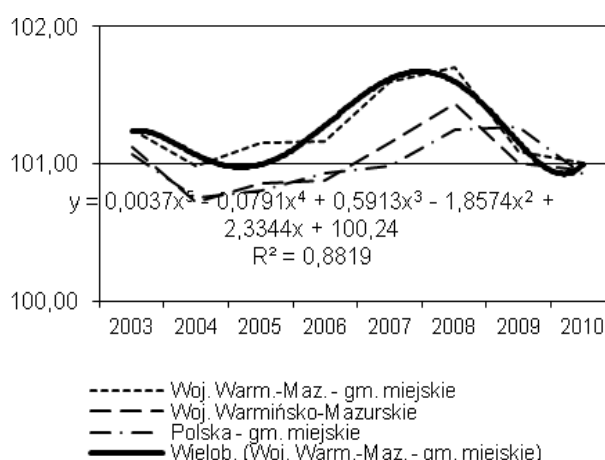
powyżej 10%, oraz wysokim współczynnikiem asymetrii), a także nie były ze sobą skorelowane (tj. nie niosły tej samej informacji), Ostatecznie do badania przyjęto następujący zestaw zmiennych:

- x1 – przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w [m²],
- x2 – przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 mieszkańca w [m²/osobę],
- x3 – liczba mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców w [szt.],
- x4 – dynamika liczby mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców [%],
- x5 – relacja wydatków majątkowych w dziale gospodarka mieszkaniowa do dochodów tego działu [%],
- x6 – przeciętna wartość wypłaconych dodatków mieszkaniowych [zł],
- x7 – dynamika liczby ludności [%],
- x8 – mieszkania komunalne sprywatyzowane w przeliczeniu na 1000 mieszkańców [szt.],
- x9 – mieszkania wyposażone w łazienkę [%].

Do grupy zmiennych opisujących badany zasób, należy wskaźnik liczby mieszkań ogółem. Ujemna roczna dynamika wskaźnika mieszkań oddanych do użytku, przełożyła się na ujemną dynamikę wskaźnika liczby mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców (ryc. 3). W analizowanym okresie nastąpiło wyhamowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Zmniejszenie liczby mieszkań oddawanych do użytku, we wszystkich analizowanych gminach, przełożyło się na ujemną dynamikę liczby mieszkań ogółem w badanym okresie (ryc. 4). Do użytku oddawano głównie mieszkania budowane w budownictwie wielorodzinnym, co przełożyło się, w analizowanych gminach miejskich, na brak wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania. Natomiast w analizowanych latach, przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę, kształtowała się w przedziale 20,7 do 23,7 m², utrzymując tendencję wzrostową. Tendencja ta jest wynikiem ujemnej rocznej dynamiki liczby ludności. Największy spadek liczby ludności odnotowano w gminie Braniewo – 1,2%, w czterech gminach – Olsztyn, Iława, Lubawa, Ełk, nie odnotowano zmian w liczbie ludności, w pozostałych 11 gminach spadek liczby ludności odnotowano na poziomie 0,2% – 0,7%.



Ryc. 3 Wskaźniki liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w badanych gminach na tle sytuacji w kraju. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

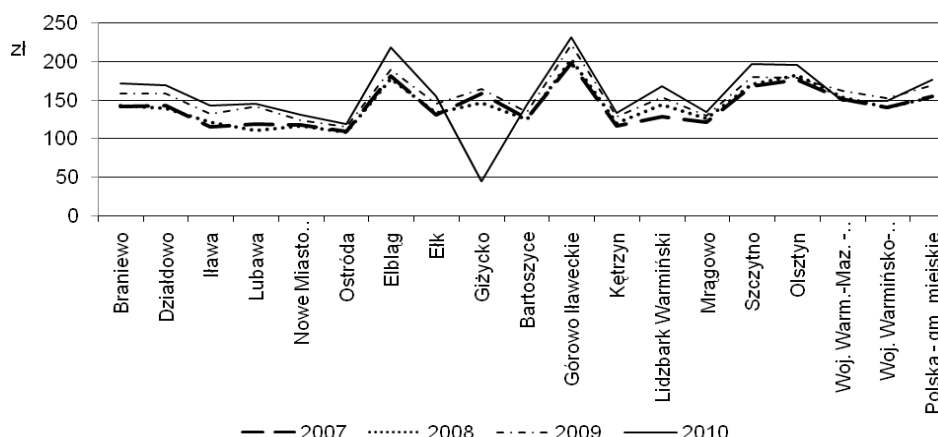


Ryc. 4 Dynamika liczby mieszkań w badanych gminach na tle sytuacji w kraju. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotnych zmian na przestrzeni analizowanych lat, nie wykazały również wskaźniki wyposażenia mieszkań w sieć wodociągową i kanalizacyjną. Zasób mieszkaniowy niemal w pełni wyposażony był w infrastrukturę sanitarno – techniczną. Odnotowano przestrzenne zróżnicowanie wyposażenia mieszkań w łazienkę, od 88,3% w Nowym Mieście Lubawskim do 97,8% w Olsztynie, Giżycku i Bartoszycach, z tendencją wzrostową.

Średnie wartości wypłaconych dodatków mieszkaniowych utrzymywały tendencje wzrostową we wszystkich badanych gminach. Najmniejszą średnią wartość odnotowano w gminie Ostróda na poziomie 110 zł, najwyższą w gminie Elbląg

– 182 zł w 2007 roku. W 2010 roku średnie wartości wpłaconych dodatków mieszkaniowych wzrosły od 14% do 20% (ryc. 5).



Ryc. 5 Przeciętna wartość wpłaconych dodatków mieszkaniowych w gminach miejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2007–2010.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

W oparciu o przygotowany zestaw zmiennych diagnostycznych przystąpiono do konstruowania taksonomicznej miary sprawności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wyznaczając zmienną syntetyczną D_i . Wartość zmiennej syntetycznej D_i dla każdej badanej zmiennej (x_{ij}) wyznaczono jako różnica jednego i ilorazu pierwiastka sumy kwadratów różnic pomiędzy znormalizowaną wartością j -tej zmiennej diagnostycznej dla i -tego obiektu oraz wartością maksymalną a normą zmiennej syntetycznej. Norma zmiennej syntetycznej jest wartością średnią wyznaczonych odległości do wzorca powiększoną o dwukrotną wartość odchylenia standardowego odległości. Wartość syntetycznego miernika obliczono dla każdego badanego obiektu i dla każdego badanego roku, dla zmiennych diagnostycznych będących stymulantami. Dla uzyskania porównywalności przyjętych do badania zmiennych diagnostycznych, przeprowadzono standaryzację cech. Wartości wskaźnika mieszczą się w przedziale $<0,1>$. Im wartości miernika bliższe 0, tym w danym obiekcie sprawność zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w danym roku, według syntetycznej miary osiągnęła niższy poziom. Dany obiekt jest dalej położony od wzorca rozwoju. W tab. 3 przedstawiono wartości miary syntetycznej dla gmin miejskich województwa warmińsko – mazurskiego.

Przestrzenne zróżnicowanie miernika syntetycznego było bardzo duże (tab. 2). Analizując przeciętny poziom syntetycznego miernika sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w latach 2007–2010, zauważono, iż najgorzej realizowano zamierzenia ujęte w strategii rozwoju w zakresie mieszkalnictwa w 2009r.

Za gminy o najlepszej sprawności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, należy uznać Działdowo, Mrągowo oraz Elbląg. Najgorzej przedstawiała się sytuacja w Nowym Mieście Lubawskim, Lidzbarku Warmińskim oraz Szczytnie.

Tab. 3 Porządkowanie obiektów według taksonomicznej miary sprawności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych D_i w gminach miejskich województwa warmińsko – mazurskiego w latach 2007– 2010.

Źródło: opracowanie własne.

Gmina	2007	Gmina	2008	Gmina	2009	Gmina	2010
Działdowo	0,245	Mrągowo	0,213	Działdowo	0,271	Działdowo	0,305
Mrągowo	0,244	Lidzbark Warmiński	0,210	Giżycko	0,248	Mrągowo	0,231
Olsztyn	0,198	Działdowo	0,202	Lidzbark Warmiński	0,222	Bartoszyce	0,221
Giżycko	0,195	Olsztyn	0,189	Mrągowo	0,175	Olsztyn	0,212
Górowo Iławec-kie	0,156	Giżycko	0,178	Szczytno	0,174	Lidzbark Warmiński	0,193
Elbląg	0,151	Iława	0,176	Ostróda	0,163	Górowo Iławec-kie	0,191
Bartoszyce	0,148	Ostróda	0,169	Kętrzyn	0,154	Elk	0,176
Ostróda	0,132	Kętrzyn	0,164	Braniewo	0,147	Iława	0,168
Iława	0,117	Braniewo	0,157	Górowo Iławec-kie	0,127	Kętrzyn	0,155
Elk	0,114	Elk	0,143	Lubawa	0,123	Giżycko	0,130
Nowe Miasto Lubawskie	0,079	Lubawa	0,118	Olsztyn	0,113	Szczytno	0,119
Lidzbark Warmiński	0,071	Bartoszyce	0,100	Bartoszyce	0,106	Lubawa	0,117
Kętrzyn	0,064	Górowo Iławec-kie	0,063	Elk	0,096	Elbląg	0,102
Braniewo	0,064	Elbląg	0,061	Elbląg	0,077	Ostróda	0,062
Lubawa	0,061	Szczytno	0,059	Iława	0,051	Nowe Miasto Lubawskie	0,056
Szczytno	0,045	Nowe Miasto Lubawskie	0,059	Nowe Miasto Lubawskie	0,011	Braniewo	0,020

W analizowanych latach gminy miejskie Działdowo i Mrągowo zostały sklasyfikowane na pierwszych miejscach ze względu na wartości syntetycznego miernika D_i . Gminy charakteryzowały się wysokim wskaźnikiem liczby mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców oraz największym spadkiem dynamiki liczby ludności wśród badanych obiektów o ok. 1,2%. Na wielkość zasobów mieszkaniowych miała również wpływ lokalizacja fabryki mebli w Działdowie, jednego z większych pracodawców regionu, która przyczyniła się do wzrostu zainteresowania nowo wybudowanymi mieszkaniami oraz terenami inwestycyjnymi pod budownictwo mieszkaniowe. Ujemna dynamika liczby mieszkań oddawanych do użytku, przełożyła się na deficyt mieszkaniowy, co stworzyło warunki do rozwoju branży budownictwa mieszkaniowego. Realizowane budownictwo, przy dużym udziale budownictwa indywidualnego, przełożyło się na wzrost przeciętnej powierzchni przypadającej na mieszkańca o 1,2 m², tym samym na poprawę warunków mieszkaniowych.

W najniższej sklasyfikowanych gminach tempo budowy mieszkań zdecydowanie zostało wyhamowane. Największy procentowy spadek odnotowano w 2010r. w Lubawie (53%), Nowym Mieście Lubawskim (48%) i Szczytnie (46%). Pomimo braku wzrostu przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania, odnotowano, iż jedna osoba dysponowała o 0,9 m² większą powierzchnią użytkową w Nowym Mieście Lubawskim i o 1 m² w Szczytnie.

Gminy najwyższej w hierarchii uplasowane, prowadziły aktywną politykę prywatyzacyjną. Nie zauważono korelacji wydatków majątkowych z działu gospodarka mieszkaniowa w relacji do dochodów tego działu z kadencyjnością władz. Wskaźnik ten miał najmniejszy wpływ na konstrukcję miernika syntetycznego.

7. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dowodzi, iż opracowanie strategii pozwoli na uporządkowanie lokalnych problemów i potrzeb mieszkaniowych według hierarchii ich ważności. Umiejętne kierowanie wdrożeniem strategii jest warunkiem osiągnięcia zapisanych w strategii zamierzeń. Szczególnie istotnym zagadnieniem w przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest wrażliwość władzy na potrzeby lokalnych społeczności w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a co za tym idzie, na skuteczność zrealizowania przyjętej strategii. Dobrze opracowana strategia uwzględniająca preferencje lokalnych społeczności, pozwoli zmniejszyć czynnik przypadkowości w podejmowanych decyzjach w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Analiza wdrożenia strategii w badanych latach 2007–2010 przy wykorzystaniu syntetycznego miernika sprawności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, którego konstrukcję oparto o zmienne diagnostyczne stanowiące mierniki oceny wdrażania strategii, wskazała na zmiany w klasyfikacji badanych obiektów w poszczególnych latach. Należy podkreślić, iż analizowane lata były okresem dynamicznych zmian na rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Uzyskane wyniki pozwalają na wnioskowanie, iż zastosowana metoda może wspomóc władze lokalne przy podejmowaniu decyzji strategicznych w zakresie gospodarki mieszkaniowej.

Literatura

- Auleytner J., Głąbicka K. 2001. Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków, WSP TWP w Warszawie, s. 81.
- Hellwig Z. 1968. Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału kraju ze względu na poziom rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr. Przegląd Statystyczny 14.4.1968.

- Hendershott P.H. 1999. Opodatkowanie i dotowanie mieszkalnictwa. Wschodnio-Europejski Regionalny Program Pomocy dla Sektora Mieszkalnictwa. Project 180-0034. U.S. Agency for International Development-USAID. Contract No. EPE-C-00-95-001100-00, RFS No 638. The Urban Institute Consortium, s.10.
- Lokalne Strategie Mieszkaniowe oraz Programy Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy. Praca zbiorowa pod kier. Jurka Kazimierza i Majchrzaka Marka. Kraków 2001.
- Łaszek J. 2004. Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy. Warszawa SGH, s. 39.
- Mayo S. 1999. Mieszkalnictwo a gospodarka. Aneks A do mieszkalnictwo a gospodarka: Reforma podatkowa oraz alternatywne strategie dotowania mieszkalnictwa. East European Regional Housing Sector Assistance Project. Project 180-0034 U.S. Agency for International Development, Contract No. EPE-C-00-95001100-00, RFS, No 638 The Urban Institute Consortium, s. 5-7.
- Merrill S. R., Lea M., Diamond D., Grabowska-Sickles M., Aukward K., Kozłowski E., Łaszek J. 1998. Public Sector Housing Finance Policy Strategies for Poland. East European Regional Housing Sector Assistance Project. Project 180-0034 U.S. Agency for International Development, Contract No. EPE-C-00-95001100-00, RFS, No 648 The Urban Institute s. 3-10, 40.
- Merrill S., Hendershott P., Mayo S., Lea M., Diamond D. 1999. Mieszkalnictwo a gospodarka: reforma podatkowa oraz alternatywne strategie dotowania mieszkalnictwa. Wschodnio-Europejski Regionalny Program Pomocy dla Sektora Mieszkalnictwa. Project 180-0034. U.S. Agency for International Development-USAID. Contract No. EPE-C-00-95-001100-00, RFS No 638. The Urban Institute Consortium, s.6-10, 29-33.
- Prognoza gospodarstw domowych według województw na lata 2008-2035 http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_wyniki_prognozy_gospodarstw_domowych_2008_2035.pdf (data dostępu: 20.09.2012).
- Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025, s. 13-19 http://www.ign.org.pl/files/content/282/strategia_dlugofalowego_rozwoju_2005_2013.pdf (data dostępu: 15.09.2012).
- Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H. 2004. Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem. PWE Warszawa, s. 375.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz. U. z 2011 Nr 224, poz. 1342.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2011 Nr 149, poz. 887.

Housing property management in a municipality as an element of strategic management

Summary: The article presents the significance of local housing strategies in fulfilling housing needs as well as in stimulating the development of housing in urban municipalities of the Warmińsko–Mazurskie region. In the study conducted, the use of a synthetic indicator of the efficiency of meeting housing needs was proposed. The structure of the indicator was based on the indicators adopted for the purposes of periodic evaluation of the strategy implementation effects.

An analysis of the strategy implementation showed changes in the classification of the facilities studied in the years 2007–2010. The method proposed may prove helpful to the local authorities in making strategic decisions regarding housing management.

Keywords: housing strategy, housing policy, housing properties, synthetic development indicator

dr inż. Marcelina Zapotoczna
dr Jarosław Skorwider–Namiotko
Uniwersytet Warmińsko–Mazurski w Olsztynie
ul. Oczapowskiego 4
10 – 697 Olsztyn
e-mail: imz@uwm.edu.pl
e-mail: skorwider@uwm.edu.pl

Krzysztof R. Mazurski

Remigiusz Sawicki

Wyższa Szkoła Zarządzania „Edukacja” we Wrocławiu

Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich poprzez turystykę – casus powiatu trzebnickiego

Streszczenie: Powiat trzebnicki posiada wysoki potencjał rekreacyjny w oparciu przede wszystkim o walory przyrodnicze. Tymczasem rekreacyjne wykorzystanie tego obszaru jest niewielkie. Analiza wykazała szereg słabych stron w różnych dziedzinach, które utrudniają lub uniemożliwiają postrzeganie powiatu jako atrakcyjnego. Turystyka może być istotnym czynnikiem aktywizacji gospodarczej, ale do zainicjowania jej na większą skalę konieczne jest podjęcie szeregu zadań porządkowych i modernizacyjnych. W tym celu niezbędne jest stworzenie kompleksowych planów rozwoju turystyki, wychodzących poza zadania wąsko rozumianej turystyki.

Słowa kluczowe: turystyka, aktywizacja gospodarcza, wieś, powiat trzebnicki.

1. Turystyka wiejska jako szansa

Rozpoczęcie przemian gospodarczych pod koniec lat osiemdziesiątych, a polityczno–ustrojowych po 1989 r., zwanych ogólnie transformacją (Mazurski 1995), oraz próba ekologizacji działań i szukanie możliwie tanich sposobów na aktywizację gospodarczą zwróciły szczególną uwagę na turystykę. Prawdopodobnie wszystkie samorządy gminne umieszczały hasła programowe z wymienionego zakresu, choć w praktyce niewiele z nich zostało zrealizowanych. W turystyce upatrywano remedium na niskie dochody lokalnej społeczności, a tym samym samorządów terytorialnych. Miała ona być szansą zwłaszcza dla gmin rolniczych, wiejskich, dysponujących w zasadzie jedynie wolną, niezabudowaną i nieuprzemysłowioną przestrzenią, w której decydującą rolę krajobrazową i ekologiczną odgrywa przyroda ożywiona – czy to naturalna, czy też w formie agroekosystemów. Dodać do tego trzeba utrzymujący się, wprawdzie coraz rzadziej, folklor, zachowane budownictwo ludowe, bezpośredni dostęp do produktów rolnych itp. Wskazywano, że odbywająca się na takich terenach turystyka wiejska stanowi 10–20% aktywności turystycznej

w Europie, zaś 23% biur podróży wybiera wieś jako cel wyjazdu (Dziubacka 2008). Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na niejednoznaczność terminu „turystyka wiejska”: czy oznacza ona turystykę ludności wiejskiej, czy związanej ze wsią lub jej pierwotnym zajęciem, czyli rolnictwem (co definiuje się jako agroturystykę, często jednak tylko jako bierną rekreację na wsi), czy też w ogóle jako każdą formę turystyki, realizowanej na terenach wiejskich (Mazurski 1998). Tu przyjęto ostatnie rozumienie zjawiska. Podkreśla się – i słusznie, że dochody z niej niwelują choćby częściowo różnicę w stosunku do ludności miejskiej i zawodów nierolniczych. Wprawdzie tradycje wypoczynku na wsi sięgają w Polsce jeszcze czasu sprzed 1939 r., ale dopiero od kilku dziesięcioleci jest on traktowany instrumentalnie, poszerzając ofertę samej biernej rekreacji (w rozumieniu znacznie szerszym, obejmującym i turystykę), połączonej niekiedy z okazjonalną pracą w gospodarstwie, o elementy typowo turystyczne, zwłaszcza turystyki aktywnej – wędrownictwo, wycieczki rowerowe, konne itp.

O szansach takiej turystyki decyduje wiele czynników i okoliczności, wśród których niebagatelną rolę odgrywa – jak podkreśla cytowana Dziubacka, inercja mentalna ludności wiejskiej, stąd też obserwuje się duży udział mieszkańców miast w podejmowaniu inicjatyw z zakresu turystyki wiejskiej. Mimo upływu lat i propagowania tzw. agroturystyki (coraz dalszej od pierwotnych założeń) czy turystyki wiejskiej postęp w tym zakresie należy ocenić jako dość słaby, co należy wiązać w dużej mierze ze słabym zainteresowaniem tą formą rekreacji pozadomowej wśród mieszkańców miast – szczególnie dużych. W pewnym stopniu współdziała na jej rzecz popularyzacja odmiennych od standardowo oferowanych i spożywanych w lokalach gastronomicznych potraw – okazjonalnych (świątecznych czy weselnych) i regionalnych (Orłowski, Moźniczko 2008). Obserwacje wskazują jednak, że są one motywem wyjazdu na wieś raczej w formie krótkotrwałego wypadu lub przejazdu przez określony teren, rzadko zaś pojawiają się w ofercie gospodarstw agroturystycznych.

2. Powiat trzebnicki jako teren turystyki wiejskiej

Przedstawione uprzednio wartości, jakie niesie ze sobą turystyka wiejska, odnoszą się w pełni do powiatu trzebnickiego o powierzchni 1025,6 km², leżącego na północ od Wrocławia, między Odrą a Baryczą, przez środek którego przebiega najwyższa część Wału Trzebnickiego, a mianowicie Wzgórza Trzebnickie, w zachodniej i wschodniej części znacznie zalesione. Zamieszkuje go około 80 tys. mieszkańców, z czego 62% we wsiach, przy dodatnim bilansie demograficznym (pl.wikipedia.org 2012). Daje to niską gęstość zaludnienia 78 osób/km², czyli około 72% średniej krajowej. Jest to teren wybitnie rolniczy, nawet Trzebnica – największa na nim miejscowość, to typowe, niewielkie miasteczko, co nie znaczy, że nie

posiada ona interesujących walorów krajoznawczych (Mazurski 1977). Poza charakterystycznymi dla obszarów wiejskich cechami przyrodniczo–krajobrazowymi znajdują się tu i godne poznania walory antropogeniczne. Generalnie można je podzielić na dwie grupy, obejmujące przykładowo następujące obiekty (*Plan rozwoju...* 2004):

- świeckie, jak rezydencje itp. (zamek i park w Urazie, pałac – klasztor z parkiem w Bagnie, zespoły pałacowo–parkowe w Boleścinie, Rościszewicach, Brzeźnie, Raszowicach i Ozorowicach, ruiny pałacu i wież w Żmigrodzie, Prusice – zabudowa małomiasteczkowa, Muzeum Ludowe u Kowalskich w Marcinowie),
- kościelne (bazylika bardzo wysokiej klasy zabytkowej w Trzebnicy, kościoły w Prusicach, Żmigrodzie, Kuźniczysku, Masłowie czy Cerekwicy).

Niestety, ich stan – zwłaszcza w pierwszej z wymienionych grupie stan techniczny i czytelność wartości artystycznych wskutek zniszczeń, jakie nastąpiły po 1945 r., mocno obniżają atrakcyjność turystyczną. O ile bowiem te i inne, niewspomniane obiekty, mogą zainteresować i interesują krajoznawców, to skuteczność w kreowaniu ruchu turystycznego jest już nikła. Sytuacja lepiej kształtuje się w przypadku drugiej grupy. Poza bazyliką trzebnicką jej obiekty mają wprawdzie tylko wartość regionalną lub lokalną, to jednak mogą one dostarczyć określonych wrażeń krajoznawczych i estetycznych, a więc generować zainteresowanie przyjezdnych. Wspomnieć też trzeba o kultywowaniu tradycji folklorystycznych – co, z uwagi na pochodzenie ludności wywodzącej się z polskich Kresów Wschodnich, znajduje swoje odzwierciedlenie na przykład w funkcjonowaniu przydomowego muzeum w Marcinowie.

3. Ocena uwarunkowań

Oczywiste jest, że dla rozwoju turystyki, która by znacząco wzbogacała dochody mieszkańców i lokalnych władz, nie wystarczy posiadanie nawet najcenniejszych walorów turystycznych. Konieczne staje się rozważenie szans z tym związanych w szerszym kontekście, co umożliwiana znana i powszechna już analiza metodą SWOT (Jeżak 1990 s. 14). Pozwala ona zestawić cztery kategorie czynników, warunkujących możliwość podjęcia przedsięwzięcia i ocenić ewentualną skuteczność działania, ukazując:

- pozytywne czynniki zewnętrzne jako szanse,
- negatywne czynniki zewnętrzne jako zagrożenia,
- pozytywne czynniki wewnętrzne jako mocne strony,
- negatywne czynniki wewnętrzne jako słabe strony.

Wprawdzie koncepcja SWOT została stworzona w odniesieniu do przedsiębiorstw, ale nadaje się także do analiz m.in. jednostek przestrzennych, jaką w niniejszym opracowaniu stanowi miasto i gmina Trzebnica (tab. 1).

Tab. 1. Uwarunkowania rozwoju turystyki na terenie gminy Trzebnica w ujęciu SWOT.
Źródło: opracowanie na podstawie Plan Rozwoju...(2004).

Silne strony	Słabe strony
– wiele obiektów kultury, – zróżnicowane środowisko przyrodnicze, – korzystne walory turystyczno–krajobrazowe, – mały stopień skażenia środowiska, – duży procent ludzi młodych, – znaczne zasoby siły roboczej, – dobra sieć połączeń komunikacyjnych, – dobre warunki do rozwoju różnych form turystyki kwalifikowanej, – dobrze rozwinięta i funkcjonująca infrastruktura kulturalna, – dobra baza sportowo–rekreacyjna, – dobra infrastruktura techniczna i warunki do lokowania inwestycji, – duże dziedzictwo historii i kultury, – duża powierzchnia obszarów prawnie chronionych, – duży udział obszarów o krajobrazie naturalnym, – wysoka bioróżnorodność, – duża powierzchnia użytków zielonych, – liczne użytki ekologiczne, – prawidłowo rozwinięte usługi i handel, – obsługa finansowo–bankowa firm i ludności, – dostępność do istniejącej infrastruktury,	– słabe wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych na potrzeby turystyki, – mała ilość gospodarstw agroturystycznych, – słabo rozwinięta ogólnodostępna infrastruktura turystyczna (kąpieliska, pola biwakowe, parkingi), – niski standard wyposażenia istniejących obiektów turystycznych (szkolnych schronisk młodzieżowych, kąpielisk, pól kempingowych), – zły stan ścieżek rowerowych, – niedostateczna ilość parkingów, – brak zaplecza higieniczno–sanitarnego przy parkingach, zbyt mała ilość oraz fatalny stan sanitarno–techniczny istniejących toalet publicznych itp., – brak wystarczającej ilości lokali gastronomicznych oferujących kuchnię lokalną, – niewystarczające środki na prowadzenie spójnej polityki informacyjnej i promocyjnej przez wszystkie samorządy powiatu trzebnickiego, – zbyt mała przepustowość dróg (wynikająca z ich złego stanu technicznego i nienormatywnych parametrów), – niski poziom bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (wynikający z braku chodników i ścieżek rowerowych), – brak zintegrowanego systemu transportowego na poziomie lokalnym, systemu transportowego na poziomie lokalnym, – zbyt mała częstość połączeń komunikacyjnych, lub ich brak na terenach wiejskich, – niski poziom skanalizowania (szczególnie wsi) oraz zły stan sieci wodno–kanalizacyjnej w miastach, – niewykorzystanie walorów leczniczo–rehabilitacyjnych, – zbyt mała aktywizacja turystyczna dolnośląskiego odcinka Szlaku Cysterskiego, – zbyt słaba infrastruktura na terenach rekreacyjnych oraz w ośrodkach wypoczynkowych – przede wszystkim wodnych, – zbyt mało obiektów sportowych i kulturalnych na obszarach wiejskich, – zły stan techniczny dużej części obiektów dziedzictwa kulturowego i brak środków finansowych na ich rewaloryzację, – brak planów zagospodarowania przestrzennego większości gmin w powiecie, – zagrożenie powodziami terenów wzdłuż Odry i Widawy oraz podtopienia z Baryczy, – słaba promocja i informacja o regionie w mediach (prasa branżowa – turystyczna, ogólnopolska).

Szanse	Zagrożenia
– budowa lub modernizacja urządzeń do odprowadzania i oczyszczania ścieków, – budowa lub modernizacja urządzeń zaopatrzenia w wodę i poboru wody, – wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, – poprawa jakości powietrza, – sprawna gospodarka odpadami, – przeciwdziałanie powodziom, – budowa lub modernizacja dróg gminnych i powiatowych o znaczeniu lokalnym, – kompleksowe uzbrojenie terenu pod inwestycje, – budowa lub modernizacja lokalnej bazy kulturalnej i turystycznej, – wybudowanie ścieżek rowerowych w ciągu dróg powiatowych, – przebudowa dróg powiatowych, – utworzenie systemu ewidencji dróg powiatowych i gminnych na terenie powiatu, – opracowanie i uchwalenie przez gminy powiatu trzebnickiego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, – wspieranie gmin we wprowadzaniu i utrzymaniu racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi, – wdrożenie Planu Gospodarki Odpadami.	– dalsza ucieczka młodych, trudności z integracją społeczną, – pogarszanie sytuacji rolnictwa w związku z brakiem klarownej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa i wejściem Polski do UE, – duża konkurencyjność zagranicznej oferty usług turystycznych, – słaba współpraca z sąsiednimi gminami, – malejące środki finansowe na cele oświaty, kultury i sportu, – brak wystarczających środków finansowych na aktywną ochronę środowiska, – wzrost niekontrolowanego ruchu turystycznego, – zanieczyszczenie wód powierzchniowych, – wzrastający ruch pojazdów kołowych, – brak zakładów przetwórstwa i utylizacji odpadów, – brak środków na ochronę środowiska, – dzika zabudowa wokół zbiorników wodnych, – dewastacja środowiska przez pseudoturystów i grzybiarzy, – malejące zainteresowanie inwestorów z zewnątrz wskutek dużej siły grawitacyjnej Wrocławia (konkurencja ośrodka metropolitalnego).

O ile samo zestawienie ilościowe szans i zagrożeń ma charakter dość wyrównany, to słabe strony zdecydowanie przeważają w stosunku do mocnych. Oczywiście waga znaczeniowa jest w każdym wymienionym przypadku inna, wydaje się jednak, że rzeczywiście odpowiada to sytuacji faktycznej. Widać ponadto, że różnicowanie uwarunkowań jest bardzo duże i obejmuje całą gamę zagadnień: od drobnych, ale uciążliwych, po ogólnopowiatowe, od problemów technicznych po organizacyjne i ekonomiczne. Wprawdzie sytuacja stopniowo się poprawia, lecz tempo tego jest zbyt wolne.

4. Programy na rzecz turystyki

Szczególnie trudne są do pokonania bariery mentalne i wsparcie rozwoju przez aktywny udział organizacji obywatelskich. Tymczasem w zadaniu powiatowym „*Popularyzacja sprawności fizycznej i rekreacji ruchowej*” (turystyka!) zgłoszono tylko jeden projekt: „*Prowadzenie systematycznego szkolenia siatkarskiego wśród dzieci i młodzieży oraz zapewnienie im udziału w rozgrywkach piłki siatkowej w swoich kategoriach wiekowych*” (pl.wikipedia.org 2012). Lepiej kształtuje się sytuacja w zakresie wykorzystywania wsparcia finansowego przez Unię Europejską

dla różnych przedsięwzięć mogących pobudzić aktywność gestorów turystyki i wzmocnić potencjał turystyczny, choć oczywiście jest to uzależnione od wniesienia własnego wkładu, co w przypadku analizowanego powiatu nie jest łatwe. Przykładowo aktywizacji gospodarczej powiatu poprzez wykorzystanie istniejącego i wzbogacanego potencjału turystycznego służą zadania, bezpośrednio związane z przedstawianym tematem.

Tak więc celem projektu *Ginące zawody – Dziedzictwo Kulturowe Krainy Wzgórz Trzebnickich. Edukacja kulturalna dzieci i młodzieży* na lata 2007–2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (wartość 26.350 zł brutto przy dofinansowaniu 17.369,81 zł netto) stały się działania edukacyjne wobec dzieci i młodzieży z terenu LGD, które mają popularyzować elementy tradycyjnej kultury regionalnej i wzmacniać poczucie tożsamości kulturowej. Obejmuje on warsztaty edukacyjne z zakresu ginących zawodów w Schronisku w Kuraszkowie i Muzeum w Marcinowie. Inny projekt o wartości 42.544 zł brutto z dofinansowaniem 25.000 zł netto nosi nazwę „Powiatowe Dni Kultury Regionalnej” w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Jego dość rozległym celem, jak na tę kwotę, jest popularyzacja i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz wzmocnienie poczucia tożsamości kulturowej mieszkańców powiatu trzebnickiego. Realizacja dokonuje się przez promowanie sztuki ludowej, prezentację ewolucji i rozwoju współczesnej kultury wsi, poszerzanie zainteresowań dotyczących kultury regionalnej oraz form wypoczynku i rekreacji. Ma to wpływać na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich przez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi związanych z poczuciem przynależności i wspólnoty, a równocześnie stanowić formę promocji obszarów wiejskich z umożliwieniem rozwoju tożsamości społeczności wiejskich. Władze powiatu są przekonane, iż wpłynie to zarazem na wzrost atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich (pl.wikipedia.org 2012). Ścisłe turystyczny charakter miały dwa kolejne projekty.

„Kocie Góry najbliższe Wrocławowi” (o fatalnej, dawno temu już przebrzmiałej nazwie pseudogeograficznej) miały za zasadniczy cel w latach 2010–2011 promocję regionu jako miejsca aktywnego wypoczynku oraz wzrost efektywnego wykorzystania potencjału turystycznego Dolnego Śląska. Były i cele pośrednie, a to:

- promocja powiatu trzebnickiego i województwa dolnośląskiego jako dobrze przygotowanych do uprawiania turystyki aktywnej,
- ukazanie różnorodnych walorów krajoznawczych,
- przedstawienie historii, kultury i zabytków regionu, które znajdują się na szlakach do uprawiania turystyki aktywnej,
- promocja aktywnego wypoczynku i ułatwienie turystom spędzania wolnego czasu.

W tym celu wydano różne publikacje, w tym mapy, nakręcono filmy i prowadzono reklamę w mediach. Koszt tych przedsięwzięć ustalono na 199.986 zł, a dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego na 122. 910 zł.

Wreszcie projekt „*Modernizacja Szkolnego Schroniska Młodzieżowego Dworek w Kuraszkowie*” o wartości 341.044 zł przy dofinansowaniu 238.730 zł z RPO dotyczył istotnego elementu infrastruktury turystycznej, zlokalizowanego w atrakcyjnym przyrodniczo i kulturowo miejscu oraz bliskim sąsiedztwie Wrocławia. Zaplanowano tu m.in. podjazd dla niepełnosprawnych, modernizację systemu grzewczego oraz doposażenie pomieszczeń.

Warto też wspomnieć o jeszcze jednym i to międzynarodowym projekcie *Europe for Citizens – „Network for culture, sport and tourism”*, w którym powiat trzebnicki uczestniczy jako jedyny partner z Polski. Został on zrealizowany w latach 2010–2011 w formie sześciu sympozjów, w których uczestniczyli przedstawiciele lokalnych samorządów, organizacji itp. Wśród siedmiu zadań należy wymienić zbieżne z tematyką niniejszego opracowania, a to:

- zacieśnienie międzynarodowej współpracy kulturalnej, sportowej i turystycznej,
- promocja kultury europejskiej, jej wartości i różnorodności,
- wzrost aktywności społeczności lokalnych.

5. Podsumowanie

Tak eksponowane możliwości pobudzenia wzrostu dochodów lokalnych na drodze rozwoju turystyki, głoszone w latach dziewięćdziesiątych XX w., nie w pełni i nie wszędzie znalazły odbicie w rzeczywistości. Niemniej jednak nadal jest to poważna szansa dla niektórych obszarów. Odnosi się to i do powiatu trzebnickiego, dysponującego znacznymi walorami przyrodniczymi, nieco mniejszymi kulturowymi. Szeroko rozumiana rekreacja pozadomowa (Mazurski 2008 s. 31–32) wykorzystuje tu, jak na razie, najszerzej okolice Obornik Śląskich. W niektórych miejscowościach, np. Osoli, powstały całe osiedla domków letniskowych czy też wypoczynkowych w ogóle. W rejon ten wrocławianie jeżdżą na grzyby, w podobnym celu odwiedzane są lasy w północno-wschodniej części powiatu. Jest to wszelako niewielka część potencjału rekreacyjnego, jaki on w sobie zawiera. Tereny te nadają się nie tylko na krótkotrwałe pobyty, jak świąteczno-weekendowy wyraj, lecz również na dłuższe letnie wywczasy, a już zwłaszcza rodzinne. Sprzyja temu bliskość aglomeracji Wrocławia, największego i stąd najważniejszego zaplecza demograficznego, zapewniająca szybki i nieuciążliwy dojazd z dziećmi. Niewielki ruch samochodowy na większości dróg i niewielkie miejscowości sprzyjają bezpieczeństwu i spokojnemu odpoczynkowi.

Nie wystarczy jednak przeprowadzenie akcji promocyjnej i reklamowej dla pozyskania znaczącej ilości rekreantów, w tym turystów – pieszych, rowerowych czy narciarskich w śnieżne zimy. Dla stworzenia właściwego, dobrego wizerunku powiatu, mającego zachęcić do przyjazdu i dłuższego pobytu potrzeba wykonać szereg działań porządkowych i modernizacyjnych, niezwiązanych bezpośrednio

z rekreacją, ale oddziałujących na postrzeganie terenu i ułatwiających pobyt w nim. Szereg negatywnych cech związanych jest z ogólnym stanem środowiska, zwłaszcza społecznego – chociażby stan budynków czy ogólny porządek, omawianego obszaru. Jak wykazuje autopsja, podobna sytuacja kształtuje się i w wielu innych jednostkach terytorialnych. Z tego względu istnieje potrzeba istnienia nie tylko strategii rozwoju w nich turystyki, ale i kompleksowych planów operacyjnych, obejmujących rozliczne zadania wpływające na wizerunek terenu i możliwości godnego w nim przebywania. Bez tego same działania promocyjne lub nakierowane wyłącznie na elementy *stricte* turystyczne nie przyniosą oczekiwanych rezultatów, zaś przedsięwzięcia o ograniczonym zakresie będą niezwykle ułomne.

Literatura

- Dziubacka K., 2008. Turystyka wiejska jako czynnik aktywizacji wsi. W: Komercjalizm turystyki kulturowej. Red. M. K. Leniartek. WSZ „Edukacja”, Wrocław, 399–410.
http://pl.wikipedia.org/wiki/Powiat_trzebnicki (data wejścia: 24.09.2012).
- Jeżak J., 1990. Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Mazurski K. R., 1995. Die Transformation der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Polens. Geographie und Schule 93, 20–30.
- Mazurski K. R., 2008. Geneza i przemiany turystyki. Wyd. 2 popr. i uzup. Wydawnictwo WSZ, Wrocław.
- Mazurski K. R., 1998. Obszary chronione szansą dla turystyki wiejskiej. W: Rozwój obszarów wiejskich w perspektywie integracji z Unią Europejską. Red. A. Kaleta. Toruń, 167–171.
- Mazurski K. R., 1977. Trzebnica, Oborniki Śląskie i okolice. Sport i Turystyka, Warszawa.
- Orłowski, M. Moźniczko D., 2008. Dziedzictwo kulturowe wsi mazowieckiej ze szczególnym uwzględnieniem regionalnych potraw w ofercie turystycznej skansenu w Sierpcu. W: Komercjalizm turystyki kulturowej. Red. M. K. Leniartek. WSZ „Edukacja”, Wrocław 411–422.
- Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Trzebnickiego. Załącznik do Uchwały nr XXII/138/04 Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 26. listopada 2004 r.

The economic activation of rural areas by tourism – casus the trzebnica county

Summary: The Trzebnica county in the Wrocław voivodeship has a high recreational potential, first of all in the support for natural values. Meanwhile the recreational use of this area is not large. Analysis has showed many weak sides in different spheres, which make a perception of the county as attractive unit difficult or even impossible. The tourism can be a major factor of economic activation, then the assumption of many order and modernization tasks should be undertaken to initiate it on greater scale. Accordingly, the existence of complex development plans for tourism is indispensable, widely beyond strictly tourist tasks.

Keywords: tourism, economic activation, country, powiat trzebnicki.

prof. dr hab. Krzysztof R. Mazurski
mgr Remigiusz Sawicki
Wyższa Szkoła Zarządzania „Edukacja” we Wrocławiu
Wydział Turystyki w Kłodzku
ul. Wyspiańskiego 7a
57–300 Kłodzko
e-mail: mazurski@wr.onet.pl
e-mail: sawicki@wr.onet.pl

Anna Podolska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Aktywizacja obszarów wiejskich i jej wpływ na wizerunek wsi

Streszczenie: Istotnym atutem rozwoju społeczności lokalnych, a tym samym konkretnych miejscowości z nimi związanych są zasoby przyrodnicze oraz dziedzictwo kulturowe. Niestety szybko postępująca skala przekształceń szczególnie widoczna na obszarach wiejskich prowadzi w dużej mierze do ich dewastacji. Szansą dla tych obszarów może stać się Program Odnowy Wsi motywujący do wielu pozytywnych działań na rzecz zachowania krajobrazu kulturowego, m.in. poprzez aktywizację społeczeństwa. Jedną z form wsparcia, jaką udziela Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego lokalnym społecznościom uczestniczącym w Programie Odnowa Wsi jest organizowany od 2009 r. konkurs na Piękną Wieś Dolnośląską. Jego wpływ na aktywizację obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku autorka spróbuje przybliżyć w niniejszym artykule.

Słowa kluczowe: Obszary wiejskie, aktywizacja, odnowa wsi, piękna wieś, turystyka.

1. Wstęp

W ostatnich latach wygląd wsi uległ silnym zmianom. Przewodząca niegdyś funkcja rolnicza dziś już w wielu miejscowościach jest rzadkością. Zbyt silne naśladownictwo miast oraz niekontrolowane zmiany prowadzą do degradacji krajobrazu wiejskiego. Na szczęście równolegle rośnie również świadomość społeczności wiejskiej, która właściwie ukierunkowana potrafi stworzyć ciekawą ofertę dla swojej miejscowości, poprawiającą także jakość życia lokalnej społeczności. Wsie nie są już monofunkcyjne, gdzie rolnictwo stanowiło często główną ich funkcję, a obecnie jest wypierane przez inne formy działalności gospodarczej. Tereny stanowiące niegdyś pola uprawne często są dzierżawione lub po przekształceniu są sprzedawane jako działki budowlane, mało kto utrzymuje się już wyłącznie z uprawy roli. Ludność wiejska jest zmuszona do szukania nowego zajęcia, a aby przyciągnąć na dany teren, gdzie dominuje krajobraz rolniczy, który teoretycznie nie ma szansy konkurować z atrakcjami przyrodniczymi obszarów górskich czy nadmorskich, potencjal-

nych turystów musi skusić indywidualną, oryginalną i ciekawą ofertą. Powstają więc coraz częściej wioski tematyczne, wyprawy odkrywców, cykliczne święta lokalne, lokalne produkty, które mają za zadanie ożywić uspiony potencjał obszarów wiejskich.

2. Rozwój osadnictwa wiejskiego oraz jego wpływ na wygląd wsi

Dla lepszego zobrazowania funkcji, jaką pełniły na przestrzeni wieków obszary wiejskie, poniżej zostanie przedstawiony chronologicznie rozwój osadnictwa wiejskiego (Burszta 1958; Cymerman i in. 1992):

- osady wczesnośredniowieczne: już tutaj możemy zaobserwować, jak ogromny wpływ na rozwój osadnictwa wiejskiego odegrało środowisko geograficzne. Ludność osiedlała się w miejscach o żyznej glebie i w pobliżu rzeki, która zapewniała dobre nawodnienie,
- gospodarka czynszowa – późniejsze czasy średniowieczne: wprowadzona na prawie niemieckim. Polepszono także techniki upraw, przez co zmieniły się układy gruntów wiejskich. Najczęstszym rozplanowaniem wsi były układy okolicowe, owalnicowe i ulicowe,
- gospodarka pańszczyźniana: oparta przede wszystkim na funkcjonowaniu folwarków należących do szlachty lub duchowieństwa. Obejmowały one większość terenów uprawnych, chłopom pozostała zaledwie znikoma część pod własną uprawę,
- uwłaszczenie chłopów (1807–1850 r. – w wyniku reformy agrarnej): dokonano separacji gruntów chłopskich od folwarcznych,
- druga reforma agrarna (1944 r.): folwarki wraz z innymi dużymi majątkami prywatnymi uspołeczniono, czyniąc z nich państwowe gospodarstwa rolne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne,
- od 1991 r.: na skutek zmiany ustroju w Polsce, po przejściu na gospodarkę rynkową, na podstawie Ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Państwowe Gospodarstwa Rolne zostały zlikwidowane, a ich majątek został przejęty przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). Ostatecznie 31 grudnia 1993 r. przestały działać wszystkie PGR-y.

Wygląd wsi nieustannie podlega zmianom, jakie wynikają m.in. z sąsiedztwa z dużymi miastami. Podmiejskie wsie niejako poddają się aglomeracjom miejskim, są przez nie wchłaniane, stając się często ich sypialniami. Pierwotna funkcja rolnicza zaczyna ustępować innym, m.in. przemysłowej, handlowej czy usługowej. Masowo powstaje katalogowa zabudowa jednorodzinna wraz z zielonym otoczeniem wzorowanym na miejskich formowanych, zimozielonych ogródkach. Prowadzi to do zatracania przez obszary wiejskie swojej tożsamości. Często modna staje się

również zapoczątkowana w latach 70 XX wieku wielofunkcyjność obszarów wiejskich. Wspomniane odchodzenie od modelu monofunkcyjnego, głównie rolniczego rozszerzane jest na inne formy działalności gospodarczej (Zaniewska i in. 2000). Oprócz wewnętrznego rozwoju uwarunkowanego występowaniem np. zasobów naturalnych, obszary wiejskie wychodzą również na zewnątrz, rozwijając się m.in. w kierunku turystyki.

Odległość od dużych miast i tym samym postępujący z różnym stopniem natężenia proces urbanizacyjny również ma wpływ na rozwój funkcjonalny terenów wiejskich. W związku z czym możemy wyróżnić następujące typy obszarów wiejskich: zurbanizowane, rolnicze i problemowe (Zaniewska 2000).

- obszary zurbanizowane – strefa podmiejska, sąsiedztwo dużych miast. Zachodzi tutaj intensyfikacja i modernizacja rolnictwa oraz wzmożony rozwój pozarolniczych miejsc pracy. Występują gospodarstwa rolne o dwóch źródłach utrzymania: rolniczym i pozarolniczym. Przyrost migracyjny jest wysoki,
- obszary rolnicze – strefa wiejska, sąsiedztwo małych i średnich miast. Rolnictwo jest dobrze rozwinięte, przystosowane do zmiennych warunków gospodarki rynkowej. Obszary te dostarczają najwięcej produktów rolnych. Zlokalizowane są zwykle na terenach nizinnych i o korzystnych warunkach glebowych, wodnych i klimatycznych,
- obszary problemowe – strefa peryferyjna, daleko od większych miast i głównych ciągów komunikacyjnych, zwykle na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych. Główna funkcja – rolnictwo. Są to często tereny popegeerowskie i o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Przyrost naturalny jest niski, społeczeństwo starzeje się.

Proces urbanizacji terenów wiejskich stał się ważnym bodźcem do powstania Programu Odnowy Wsi, którego główna idea opiera się na podjęciu działań na rzecz integracji społeczności wiejskich, waloryzacji przestrzeni wsi w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, krajobrazu, architektury i usług oraz realizacji przedsięwzięć podnoszących standard życia. Wpływ tego programu na obszary wiejskie przedstawiony zostanie w następnych rozdziałach.

3. Współczesne impulsy właściwego kreowania obszarów wiejskich

Przez dziesiątki lat polska wieś kojarzona była z niekorzystną sytuacją w rolnictwie i wszelka pomoc jaka kierowana była na obszary wiejskie dotyczyła właśnie tego sektora. Przez lata inwestowano tylko w strefę gospodarczą regionów wiejskich. Ostatnie lata pokazują jednak, że pierwotny sposób odbierania wsi ulega znaczącym zmianom. Zaczęto postrzegać ją nie tylko jako miejsce uprawy ziemi czy hodowli bydła, ale także jako miejsce pielęgnowania kultury, ochrony tradycji bądź po prostu przyjazne jej mieszkańcom i potencjalnym turystom. Zmiany w tym po-

głędzie można zauważyć zarówno u mieszkańców obszarów wiejskich, jak również u organizacji rządowych czy pozarządowych, które coraz chętniej ofiarują pomoc pod względem wizualnym czy poprawiającym jakość życia na wsi. Bardzo dużą pomoc w tym zakresie oferuje Unia Europejska, która poprzez różnego rodzaju dofinansowania wspiera programy mające na celu poprawę jakości życia na wsi. Dzięki temu polska wieś staje się bardziej atrakcyjna i może śmiało konkurować jako oferta weekendowa czy wakacyjna z innymi krajami.

Współczesne programy odnowy wsi stanowią wypadkową licznych doświadczeń regionów europejskich, zwłaszcza Bawarii, Badenii–Wirtembergii, Hesji, Dolnej Austrii, w zakresie poprawiania standardów i jakości życia na terenach wiejskich przy zachowaniu tożsamości wsi i wartości życia wiejskiego. Termin odnowy wsi (niem. Dorferneuerung) zrodził się w Niemczech. W latach 1977–1980 rząd Niemiec założył sobie cel ożywienia gospodarczego wsi, wobec czego uruchomił Program Wspierania Przyszłych Inwestycji.

Program Odnowy Wsi cieszył się w Europie dużym powodzeniem. Zaczęło włączać się do niego wiele nowych krajów, w tym również sąsiedzkie Czechy i Słowacja. Przemiany ustrojowo–gospodarcze lat 90. XX wieku nie ominęły również polskiej wsi. Jako pierwsze województwo, chęć do uatrakcyjnienia terenów wiejskich wykazała Opolszczyzna. Pierwsze próby zastosowania podejścia typu „odnowa wsi”, w realiach polskich zostały podjęte właśnie w tym województwie w 1996 r. Jego osiągnięcia stały się natomiast impulsem i inspiracją dla pozostałych województw, które powoli starają się wprowadzić podobne działania, stąd w 2001 r. ruszył Pomorski Program Odnowy Wsi, a rok później Śląski i Kujawsko–Pomorski. Dolny Śląsk dołączył do Odnowy Wsi w 2009 r.

Inspiracją do rozpoczęcia działań w tym zakresie stały się osiągnięcia Nadrenii–Palatynatu, landu partnerskiego dla Opolszczyzny oraz doświadczenia płynące z konkursu „Piękna Wieś”, prowadzonego przez Wojewodę Opolskiego. Uruchomiono Program, którego celem było podjęcie działań na rzecz integracji społeczności wiejskich, waloryzacji przestrzeni wsi w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, krajobrazu, architektury i usług oraz wykonanie przedsięwzięć podnoszących standard życia. Efektem miały być lepsze warunki do osiedlania, inwestowania, rozwoju usług, tworzenia miejsc pracy oraz zarobkowania poza rolnictwem. Wskazano, że istotą Programu jest pobudzenie społeczności sołectkiej i jej zaangażowanie w przedsięwzięcia dotyczące własnej wsi, co będzie skutkowało zwiększeniem roli sołectw oraz dekoncentracją gminnych zadań. Odnowa Wsi istnieje dzięki ogromnemu zaangażowaniu mieszkańców wsi oraz wsparciu władz gminy i regionu.

Jak powiedział Ryszard Wilczyński, Wojewoda Opolski, uważany za prekursora programu Odnowy Wsi w Polsce: „Odnowa wsi jest koncepcją i metodą rozwoju obszarów wiejskich w formie najlepiej odpowiadającej społeczności lokalnej, przez nią samą wybrane i skutecznie ją integrujące i aktywizujące... to proces kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, którego animatorem

i podmiotem jest społeczność lokalna” (Wilczyński 2003). Program ten za pomocą wsparcia ugruntowuje w lokalnej społeczności poczucie odpowiedzialności za przyszłość własnej wsi i przy dłuższych działaniach skutecznie może wpłynąć na pozytywne przeobrażenia współczesnych sołectw.

Odnowę Wsi, jako sposób na rozwój obszarów wiejskich, cechuje (opolskie.ksow.pl):

- oddolność inicjatyw i zaangażowanie społeczności lokalnych,
- wykorzystywanie zasobów wsi,
- zaplanowanie rozwoju własnej miejscowości oraz dążenie do osiągnięcia przyjętych wizji i celów,
- angażowanie mieszkańców w działania lokalne ale i wspieranie przez gminę ich inicjatyw,
- fachowe doradztwo ze strony specjalistów i regionu dotyczące realizacji przyjętej strategii rozwoju wsi.

Współczesne programy ingerujące w zmiany wizerunku wsi w znacznym stopniu ukierunkowane są na działanie regionalnych samorządów. Cała istota polega jednak na prowokowaniu do działania samych mieszkańców, którzy poprzez właściwe podejście zmieniają swoją mentalność. Z pasywnego odbiorcy stają się kreatywnym twórcą, który bierze odpowiedzialność za swoją miejscowość i jej społeczeństwo. Aktywizacja mieszkańców niesie ze sobą ogrom pozytywnych zmian. Na terenach wiejskich powstają nie tylko nowe obiekty kulturalne czy rekreacyjne ale co ważne działania zmierzające w ich zakresie zwiększają integralność mieszkańców, odbudowują tożsamość i w znaczący sposób wpływają na podniesienie standardów życia na wsi.

Celem nadrzędnym jest również doprowadzenie do ekonomicznej niezależności wsi, spostrzeganej tak, aby jej mieszkańcy nauczyli się sami pozyskiwać środki finansowe na realizację zaplanowanych przedsięwzięć.

Z wynikami wspólnych działań zainicjowanych przez mieszkańców i wspieranych przez lokalne samorządy autorka mogła zapoznać się m.in. podczas tegorocznej edycji konkursu Piękna Wieś Dolnośląska organizowanego już po raz czwarty przez Dolnośląski Urząd Marszałkowski, gdzie pełniła funkcję członka jury. Jej obserwacje i spostrzeżenia zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

4. Piękna i aktywna wieś

Konkurs Piękna Wieś Dolnośląska jest formą wsparcia, jaką lokalnym społecznościom uczestniczącym w Odnowie Dolnośląskiej Wsi udziela Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Celem konkursu jest aktywizowanie ludności wiejskiej do wspólnych działań na rzecz swoich sołectw, które na zasadzie

zdrowej rywalizacji wykonują różnorakie przedsięwzięcia promujące rozwój obszarów wiejskich. Tegoroczna edycja konkursu objęła następujące kategorie:

- „Najpiękniejsza Wieś”,
- „Najpiękniejsza Zagroda”,
- „Najlepszy start w Odnowie Wsi”,
- „Najlepsze przedsięwzięcie Odnowy Wsi” (tab. 1).

Tab. 1. Wykaz miejscowości promujących najlepsze przedsięwzięcie zgłoszone do konkursu w 2012 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie wizyt studyjnych autorki i materiałów promocyjnych nadesłanych przez poszczególne sołectwa na konkurs.

Miejscowość	Impreza integracyjna/ Święto lokalne	Obiekt / miejsce integracyjne
Chróścina	„Dzień Osadnika”	„Grota” – świetlica dla dzieci i młodzieży
Ryczeń		„Dobrze mieć miedź”
Sieroszowice	„Pierwszy Rodzinny Festyn Parafialny”	
Chobienia		
Radostów		„Lepsze życie na wsi – wyposażenie świetlicy w Radostowie”
Średni		
Henryków	„Ogólnopolskie imieniny Henryki, Henryka i Henrykowa Lubańskiego oraz Dzień Placka”	
Lubański		
Rudzica		„Budowa boiska wiejskiego w Rudzicy”
Lubiąż		„Turystyczny rozwój Lubiąża poprzez Ekomuzeum Cysterskie”
Lipnica		„Stworzenie miejsca rekreacji we wsi Lipnica”
Kuraszków	„Bawimy się i uczymy w Kuraszkowie”	
Przesieka		„Turystyczne zagospodarowanie terenów przy Wodospadzie Podgórnej w Przesiece – etap I” oraz „Wyposażenie terenów przy Wodospadzie Podgórnej w Przesiece”
Sokołowsko		„Skwer im. Krzysztofa Kieślowskiego w Sokołowsku”
Glinno		„Budowa Centrum wsi wraz z infrastrukturą techniczną oraz budowa małego placu zabaw”
Granica		„Budowa urządzeń małej architektury oraz ogrodzenia wraz z zagospodarowaniem terenu na cele rekreacyjne wokół świetlicy wiejskiej”
Uciechów	„Zdrowie za jeden uśmiech”	
Piława	„Klub integracji międzypokoleniowej – aktywna wieś dzięki aktywnym seniorom”	
Dolna		
Podlesie		„Remontu się nie boimy, bo o pięknej świetlicy marzymy” – remont świetlicy i jej otoczenia jako przykład współpracy i integracji społeczności wiejskiej”
Raszków		„Budowa wiaty wiejskiej w Raszkowie – kolejny krok ku odnowie naszej wsi”
Wambierzyce		„Utworzenie wiejskiego Centrum kultury, integracji i rekreacji w Wambierzycach”
Smreczyna		„Zagospodarowanie terenu rekreacyjnego przez mieszkańców miejscowości”

W konkursie wzięło udział 48 miejscowości, których przybliżoną lokalizację na tle województwa przedstawia ryc. 1. Zważywszy na dużą liczbę uczestników konkursu w niniejszym artykule autorka przedstawi szczegółowiej tylko nieliczne miejscowości, które poprzez innowacyjność pomysłów czy też ogromne zaangażowanie w proces Odnowy Wsi wywarły na niej największe wrażenie.



Ryc. 1. Rozmieszczenie miejscowości uczestniczących w 2012 r. w konkursie Piękna Wieś Dolnośląska.
Źródło: opracowanie własne.

4.1. Bagno

Bagno leżące w gminie Oborniki Śląskie w powiecie trzebnickim do Odnowy Wsi przystąpiło w 2009 r. Jednak największy rozwój w tym kierunku miejscowość poczyniła od 2011 r. wraz z powołaniem do życia Stowarzyszenia „Razem dla Bagna” oraz stworzeniem Sołeckiej Strategii Rozwoju.

Bagno to wieś bardzo aktywna. Zamierzenia przewidziane na rok w programie krótkoterminowym zrealizowali w kilka miesięcy. Całkowita kwota projektów to 116 000 zł, z czego środki własne stanowiły prawie 60%. Nie powinno więc dziwić stwierdzenie samych mieszkańców, że największy potencjał wsi to ludzie.

Działania mieszkańców ukierunkowane są na powstanie wsi tematycznej „Chleba i ziół” stąd też hasło promocyjne „Bagno wciąga – cisza, spokój, lasy, zioła Twoja dusza jest wesola” – realizacja programu krótkoterminowego”. Promocją dla tego założenia jest bez wątpienia cykliczna impreza – festyn pn. „Święto Chleba i Ziół”, która ma być znakiem rozpoznawalnym miejscowości. Festyn zorganizo-

wany został wspólnie przez mieszkańców, sołtysa, Radę Sołecką, stowarzyszenie, grupę Odnowy Wsi i radnego. Koszt organizacji festynu wyniósł około 10 000 zł z czego 90% stanowił wkład własny mieszkańców.

We wsi podejmowane są również różnego rodzaju akcje mające na celu integrację mieszkańców oraz poprawę jakości życia na wsi. Należą do nich m.in. sprzątanie wsi i średniowiecznego grodziska, odtwarzanie zabytkowych alei owocowych, organizacja festynów i ognisk integracyjnych, a także dnia dziecka oraz cyklu spotkań pn. „Okrucy tradycji”, na których integrowały się wszystkie grupy społeczne niezależnie od wieku. Mieszkańcy promują także twórców lokalnych oraz produkty tradycyjne. Ich marzeniem jest wydanie książki kulinarnej z tradycyjnymi i oryginalnymi przepisami pozyskiwanymi od samych mieszkańców. Mieszkańcy przeprowadzili remont remizy oraz wyposażyli świetlicę, wykonali witacze, tablice informacyjne oraz tablice z wizją rozwoju wsi. Promują się na stronie internetowej oraz Facebooku, posiadają również własne logo nawiązujące do legendy „o trzech siostrach” sadzących lipy. W swojej ofercie posiadają również trzy wyprawy terenowe, a także szlaki piesze i spacerowe. W miejscowości odbywają się plenery malarskie. Mieszkańcy nawiązują również liczne partnerstwa i porozumienia w celu usprawnienia realizacji zamierzonych działań.

Na uwagę zasługują również organizowane dla mieszkańców wsi liczne koła zainteresowań. Zdolności mieszkańców manualne, zręcznościowe czy teoretyczne, a szczególnie ich damskiej części rozwijane są m.in. podczas babskich spotkań organizowanych w świetlicy wiejskiej od października 2011 r. w każdy drugi piątek miesiąca. Inicjatorką tych spotkań jest pani sołtys, która chciała aby kobiety z Bagna miały możliwość poplotkowania, wymiany doświadczeń same, bez dzieci i mężów. Zważywszy na to, iż każda z przybyłych pań miała inny pomysł na spotkanie, każde z nich jest indywidualne i niepowtarzalne. Aby urozmaicić te spotkania członkinie wprowadziły zwyczaj, żeby na każde posiedzenie inna z pań przygotowała słodki poczęstunek. Wybór padał na tą, która w danym miesiącu obchodziła urodziny. W tym roku udało się pozyskać dofinansowanie do tego przedsięwzięcia, w związku z czym spotkania rozszerzą się o zaproszonych z zewnątrz gości (m.in. przewidziano warsztaty florystyczne i kurs udzielania pierwszej pomocy).

4.2. Wierzowice Małe

Wierzowice Małe – malownicza wieś położona w gminie Góra, w Dolinie Baryczy, to jedna z najmniejszych miejscowości, jaka zgłosiła się do konkursu, liczy bowiem 48 mieszkańców. W konkursie wystartowała w kategorii „Najlepszy Start w Odnowie Wsi”. Wieś uczestnicząc w programie 7 miesięcy zrealizowała 11 projektów, w których zaangażowało się 66% mieszkańców. Na jedną osobę przypadło 40 dni pracy i około 9953 roboczogodzin. Liczby mówią same za siebie – ogromny wkład i zaangażowanie mieszkańców widać tutaj na każdym kroku.

Na projekty w sumie przeznaczono 22 930 zł, z czego największy udział miała właśnie praca mieszkańców, następnie środki pozyskane od sponsorów, a tylko 25% z Funduszu Sołeckiego, a wszystko po to aby promować swoją miejscowość. Wieś duży nacisk kładzie na szkolenia – liderka i zarazem pani sołtys uczestniczy w warsztatach, jeździ na podróże studyjne, żeby podpatrywać i jak sama mówi „uczyć się od najlepszych”. Zrealizowany program krótkoterminowy stanowiły m.in. boisko do gry w piłkę siatkową, miejsce spotkań, ścieżka zmysłów (ryc. 2), sprzątanie wsi, organizacja imprezy integracyjnej, udział w warsztatach szkoleniowych, promocja wsi, oznakowanie atrakcji wsi.

Miejscowość dąży do zostania wsią tematyczną, stąd też tytuł projektu: „Owocowa kraina zabawy”. Do tej nazwy nawiązuje wiele elementów zagospodarowania wsi: wyposażenie oraz ogrodzenie placu zabaw oraz aleja z młodych drzewek owocowych przy terenie integracyjnym (ryc. 3).

We wrześniu (już po odwiedzinach komisji) powstała dodatkowa atrakcja we wsi – pierwsza wyprawa odkrywców na Ziemi Górowskiej pn: „Wierzowic Małych dawny czar”. Trasa wyprawy licząca około 30 minut ma za zadanie ukazać charakterystyczne miejsca oraz budowle pełniące niegdyś we wsi ważne funkcje.



Ryc. 2. Miejsce integracyjne oraz ścieżka zmysłów.
Źródło: fot. autorki.



Ryc. 3. Plac zabaw wraz z alejką z drzewek owocowych.
Źródło: fot. autorki.

4.3. Sieroszowice

Wieś Sieroszowice położona jest w gminie Radwanice w powiecie polkowickim. Do konkursu zgłosiła się w kategorii „Najlepsze przedsięwzięcie w Odnowie Wsi” z projektem pn: „Dobrze mieć miedź” bazującym w głównej mierze na zasobach naturalnych regionu oraz samej wsi – miedzi. Nie każdy bowiem wie, iż w okolicach wsi Sieroszowice zostały odkryte rudy miedzi o przemysłowym znaczeniu, jako pierwsze w tym okręgu. Kontynuując te odwierty w Lubinie, Jan Wyżykowski w 1959 r. udokumentował na skalę światową jedno z największych złóż miedzi Lubin–Sieroszowice. Na pamiątkę tego wydarzenia mieszkańcy ufundowali kamienny obelisk (ryc. 4).



Ryc. 4. Obelisk upamiętniający odkrycie złóż miedzi oraz izba pamięci.

Źródło: fot. autorki.

Cały projekt składający się z kilku elementów zespala osoba odkrywcy urobka miedzi – Jana Wyżykowskiego, po którym mieszkańcy posiadają zgromadzone w postaci filmów, fotografii czy publikacji liczne pamiątki. Projekt stanowi: izba pamięci (ryc. 5), gdzie znajdują się pamiątki poświęcone J. Wyżykowskiemu, wygłaszane są prelekcje nt. osoby samego geologa i historii miejscowości dla wybieżek szkolnych, jak i nawet przypadkowych turystów odwiedzających miejscowość (nie są za nie pobierane żadne opłaty), organizowanie wraz z KGHM corocznych obchodów odkrycia złóż miedzi, promowanie produktu lokalnego – pierogów Jana Wyżykowskiego (geolog podczas przeprowadzania badań terenowych stacjonował w Sieroszowicach w jednym z domów prywatnych, gdzie często ugaszczany był przez gospodynię pierogami. Do dziś ich receptura jest przekazywana kolejnym pokoleniom i stała się lokalną tradycją kulinarną). Na uwagę zasługuje również zorganizowanie w Sieroszowicach przez samych mieszkańców miejscowości sesji popularno–naukowej, w której uczestniczyli mieszkańcy, przedstawiciele KGHM, a także ludzie nauki. Mieszkańcy do realizacji swoich zamierzeń potrafią wykorzy-

stywać wsparcie z gminy, ale również pozyskują pieniądze od sponsorów, dzięki czemu mogą kontynuować zamierzone cele.



Ryc. 5. Sala miedziowa i pamiątki przechowywane w izbie pamięci.
Źródło: fot. autorki.

5. Podsumowanie

Właściwie przeprowadzony proces „odnowy wsi” daje niesamowite wyniki: budzi uśpiony potencjał miejscowości, integruje mieszkańców, poprawia jakość życia na wsi, tworzy interesującą ofertę na zewnątrz. Ale sam projekt z pewnością nic by nie zdziałał, gdyby nie zapal i chęci mieszkańców sołectw pobudzanych przez wykwalifikowaną kadrę – moderatorów, poświęcających swój czas i energię, po to, aby to właśnie ich podopieczni zajęli wysokie miejsce na podium w konkursach o randze wojewódzkiej czy regionalnej.

Odnova wsi jako nurt rozwoju obszarów wiejskich zakłada rozwój oparty na specyfice i niepowtarzalnych walorach danej miejscowości. Wydobyte z niej piękno pożytecznie służy społeczeństwu lokalnemu oraz przybyłym na te tereny turystom. Proces „odnowy wsi” jest obecnie bardzo istotną siłą napędową obszarów wiejskich, który właściwie i skutecznie przeobraża tereny nią objęte zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym.

Literatura

- Burszta J., 1958. Od osady słowiańskiej do wsi współczesnej. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Cymerman R., Falkowski J., Hopfer A., 1992. Krajobrazy wiejskie (klasyfikacja i kształtowanie). Wydawnictwo Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, Olsztyn.
- Wilczyński R., 2003. Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, Poznań.
- Zaniewska H., Pawłat-Zawrzykraj A., Gloza-Musiał H., 2000. Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- URL: <http://opolskie.ksow.pl/regionalny-program-odnowy-wsi.html> (data dostępu: 12.09.2012).
- URL: http://wyprawyodkrywcow.pl/news.pl/wierzowic_malych_dawny_czar_pierwsza_wyprawa_na_ziemie_gorowskiej,162.html (data dostępu: 20.19.2012).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. 1991 Nr 107 poz. 464.
- Materiały promujące poszczególne wsie nadesłane na konkurs Piękna Wieś Dolnośląska do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (maszynopis).

Activation of rural areas and its impact on the image of the village

Summary: An important asset of the development of local communities and their villages are the natural resources and cultural heritage. Unfortunately, rapidly progressive scale transformations particularly evident in rural areas leads to a large extent to the devastation. Opportunity for these areas can become a motivating Rural Renewal Programme, which motivates many positive actions for the preservation of the cultural landscape, including by activating the community. One form of specific support, which provides the Department of the Marshal of Lower Silesia local communities participating in the Rural Renewal Programme has been organized since 2009, the competition for Beautiful Country Lower Silesia. His influence on rural activation in Lower Silesia author tries to bring out in this article.

Keywords: rural areas, activation, renewal of the village, a beautiful village, tourism.

dr inż. Anna Podolska
Instytut Architektury Krajobrazu
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Pl. Grunwaldzki 24a
50-363 Wrocław
e-mail: anna.podolska@up.wroc.pl

Jan Barski
Katarzyna Piskorek
Politechnika Wrocławska

Rozwój Węzła Zachodniego we Wrocławiu i jego wpływ na strukturę miasta. Prognozy koncentracji wykonane przy użyciu narzędzi symulacyjnych

Streszczenie: W artykule dokonano analizy możliwości wpływu rozwoju obszaru Węzła Zachodniego we Wrocławiu na rozkład podróży wykonywanych w celu zaspokojenia potrzeb związanych z usługami ponadpodstawowymi. Wykorzystano do tego model pośrednich możliwości. Omówiono przy tym perspektywy rozwoju Węzła Zachodniego zapisane w strategicznych dokumentach miejskich oraz wskazano na nowe znacznie, jakie zaczyna on pełnić w tkance miejskiej. Symulacje przeprowadzono dla obszaru aglomeracji wrocławskiej.

Słowa kluczowe: Węzeł Zachodni we Wrocławiu, narzędzia symulacyjne, model pośrednich możliwości.

1. Wstęp

Organizacja międzynarodowych imprez masowych, takich jak Igrzyska Olimpijskie, piłkarskie mistrzostwa świata lub kontynentu, czy też wystawy Expo, w istotnym wymiarze wpływa na goszczące je miasta, regiony, a także państwa. Inicjatywy tej skali odciskają swoje piętno na większości dziedzin życia, w szczególności na gospodarce, infrastrukturze, przestrzeni oraz wizerunku organizatorów. Inwestycje podejmowane w związku z tego typu imprezami często idą w parze ze strategicznymi celami gospodarzy i stanowią okazję do przeprowadzenia planowanych inwestycji dzięki dodatkowym środkom, alokowanym z budżetów regionów, państw lub funduszy unijnych. Pełen obraz wpływu takiego wydarzenia można ocenić dopiero po latach od zakończenia imprez, gdy zmiany spowodowane przez nie zaczynają być widoczne w życiu codziennym mieszkańców.

Wydarzenie takie, jak turniej Euro, służy zazwyczaj jako koło zamachowe promocji miast, regionów i kraju oraz stymuluje lokalne gospodarki. Niestety, w niektórych przypadkach, jak np. w Portugalii, która gościła piłkarskie mistrzostwa

Europy w roku 2004, rezultat okazał się być nie aż tak pomyślny, jak pierwotnie zakładano (Osiecki 2010). Zbudowano zbyt wiele obiektów sportowych oraz zaniebano planowanie dywersyfikacji działalności nowych obiektów, skutkiem czego część inwestycji do dzisiaj nie zwraca się i mocno obciąża budżety miast kosztami utrzymania. Trudny wniosek, który można wysnuć m.in. z przykładu Portugalii, jest taki, że wśród rozdmuchanych i optymistycznych oczekiwań niemal niemożliwe jest skutecznie przewidzieć konsekwencje podjęcia tak odważnego przedsięwzięcia (Hagemann 2010). W tym punkcie nieco światła na przyszłe efekty wprowadzania istotnych zmian w strukturze przestrzennej poszczególnych obszarów mogą rzucić modelowania komputerowe (Zipser, Sławski 1982).

W lipcu 2012r. Polska i Ukraina gościły piłkarskie mistrzostwa Europy. Wiązały się z nimi liczne inwestycje, głównie w miastach, w których rozgrywane były mecze w ramach turnieju. Jednym z polskich miast-gospodarzy był Wrocław, który potrzebował wielu inwestycji infrastrukturalnych, aby móc wypełnić swą rolę. W celu uniknięcia scenariusza portugalskiego, wiele uwagi poświęćano funkcjonalności nowych obiektów i ich przyszłej przydatności dla miasta w ogóle.

Jakkolwiek większość inwestycji jest dzisiaj zakończonych (wśród nich stadion na 44 tysiące widzów, obwodnica autostradowa, nowe linie tramwajowe, nowa stacja kolejowa, remont głównego dworca kolejowego), nadal nie jest możliwe określenie ich faktycznego wpływu na całość struktury miejskiej. Niewątpliwie Euro stało się impulsem dla intensywnego procesu inwestycyjnego oraz punktem startowym rozwoju Węzła Zachodniego. W tej chwili nadal jest on słabo rozwiniętą częścią miasta. Niemniej, nie ulega wątpliwości, że zawarty w nim potencjał pozostaje niespożytkowany i jedynie w przyszłości okaże się, w jakim stopniu korzystnie obszar ten wpłynie na miasto.

2. Opis przypadku wrocławskiego

Niniejszy artykuł poświęcony jest rozwojowi Węzła Zachodniego we Wrocławiu, na terenie którego powstał stadion, na którym rozegrano trzy mecze w ramach piłkarskich mistrzostw Europy 2012. Wydarzenie to było silnym bodźcem do przeprowadzenia wielu inwestycji.

Artykuł szkicuje kierunek zmian, jakie w funkcjonowaniu układu dotychczas dwubiegunowego wywrzeć może rozwój Węzła Zachodniego. Badanie przeprowadzone zostało przy użyciu narzędzia symulacyjnego, jakim jest model pośrednich możliwości (Zipser 1982; Zipser 1983).

Narzędzia symulacyjne, a szczególnie model pośrednich możliwości, mogą być niezwykle przydatnym źródłem analiz przewidujących możliwe scenariusze rozwoju w przypadku Węzła Zachodniego, gdzie do czynienia mamy z nowym, istotnym elementem w strukturze aglomeracji (Zipser 2010). Użycie istniejącej,

aktualnej sieci transportowej oraz określonych parametrów w alokacji celów pozwalają przeprowadzić modelowanie scenariuszy rozwoju struktury miejskiej Wrocławia. Wyniki modelowania mogą posłużyć do zilustrowania tendencji zmian w przestrzeni Wrocławia przy założeniu, że Węzeł Zachodni stanie się istotnym elementem tkanki miejskiej.

Wrocław stanowi stolicę województwa i regionu, przez co sam w sobie jest ośrodkiem usługowym o dużym zasięgu. Do tej pory w strukturze miasta wykształcił się dwubiegunowy układ centrów, o którym można mówić mimo jednoznacznej dominacji obszaru historycznego centrum, szczególnie w perspektywie szerszej, niż tylko dotyczącej miasta Wrocławia. Studium rozwoju z 2006 r. zakłada utworzenie układu policentrycznego dla zrównoważenia rozkładu ośrodków usług ponadpodstawowych w mieście. Terenem predestynowanym do intensywnego rozwoju działalności usługowych (konkretnie funkcji usługowo-wystawienniczej) został tzw. Węzeł Zachodni (ryc. 1), zlokalizowany na terenach dotychczas stanowiących rezerwę, jednak niezwykle atrakcyjnych w obliczu przekształceń struktury miejskiej z ostatnich lat (węzeł AOW). Miejsce to, wykorzystane do rozbudowy infrastruktury na potrzeby Euro 2012, otrzymało impuls, który wpisał się w strategiczne plany rozwoju Wrocławia. Inwestycje przeprowadzone do połowy 2012 r. jedynie zainicjowały rozwój Węzła Zachodniego. W ciągu najbliższych lat, a prawdopodobnie dziesięcioleci, okaże się, czy impuls ten był wystarczającym, by wytworzyć węzeł mogący konkurować z już istniejącymi centrami.

Przeprowadzone symulacje mają na celu sprawdzenie, czy lokalizacja i skomunikowanie (atrybuty, jakie posiada obecnie Węzeł Zachodni) w razie intensywnego rozwoju usług w tym miejscu są bardziej atrakcyjne od historycznego centrum i Węzła Bielańskiego.

3. Opis danych wejściowych dla symulacji

Przed przeprowadzeniem symulacji stworzony został model obszaru aglomeracji wrocławskiej. Złożyły się na niego rejony z przypisaną rzeczywistą liczbą ludności oraz sieć drogowa.

Poza Wrocławiem uwzględnione zostało jego otoczenie. Do obszaru symulacji włączono otoczenie miasta, stanowiące tzw. Aglomerację Wrocławską. Ustalenie to wynikało z charakterystyki kontaktu, który był przedmiotem symulacji, a mianowicie podróży w celu zaspokojenia potrzeb dotyczących usług ponadpodstawowych¹, dla których przyjęto częstotliwość jednej podróży na tydzień.

Za obszar opracowania przyjęty został teren aglomeracji wrocławskiej, oparty na zasięgu terytorialnym Agencji Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej.

¹ Literatura oferuje mnogość definicji pojęcia usług ponadpodstawowych. Ich kompleksowego przeglądu dokonał m.in. Ilnicki (2009).

Struktura, jaką jest Węzeł Zachodni, ma zasięg oddziaływania zdecydowanie wybiegający poza granice miasta, dlatego przy wyborze terenu opracowania wykorzystany został obszar największych wpływów Wrocławia, utożsamiony w tym przypadku z obszarem powiatów wchodzących w skład ARAW. Całość terenu opracowania podzielona została na 348 rejonów, z czego 310 znajdowało się wewnątrz granic Wrocławia (ryc. 1). Zróżnicowanie takie uzasadnione jest rozłożeniem ludności na terenie opracowania, tj. znacznie wyższą gęstością zaludnienia w obrębie miasta (ryc. 2).



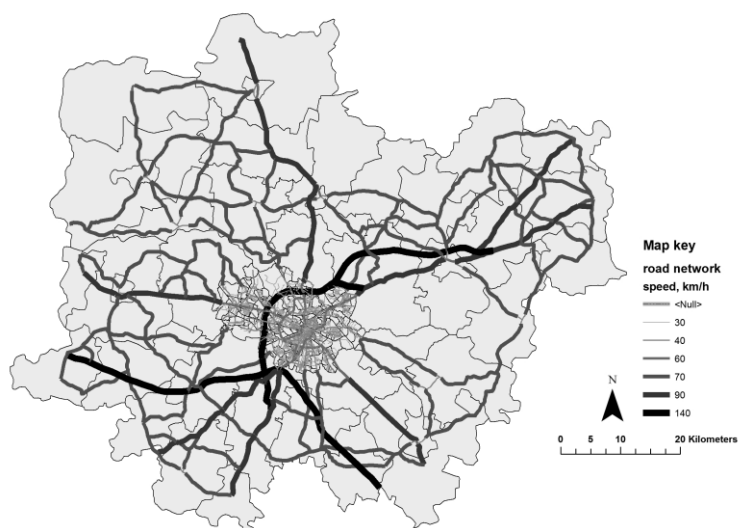
Oznaczenia: 1. Obszar historycznego centrum miasta, 2. Obszar Węzła Zachodniego, 3. Obszar Węzła Bielańskiego.

Ryc. 1. Podział obszaru opracowania na rejonów z naniesionymi trzema obszarami kluczowymi analizy.
Źródło: opracowanie własne.

Naniesiona na to została sieć drogowa, stworzona w oparciu o stan istniejący, uwzględniając odcinki oddane do użytku do października 2012 (ryc. 3). Parametry sieci zostały przypisane odcinkom drogowym tak, aby jak najlepiej oddać rzeczywistość – pod uwagę wzięte zostały nie tylko prędkości projektowe (klasy i kategorie dróg), ale także ich stan techniczny oraz przebieg (ilość sygnalizatorów świetlnych, natężenie ruchu).



Ryc. 2. Gęstość zaludnienia w rejonach obszaru opracowania.
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Sieć drogowa na terenie obszaru opracowania, przygotowana dla symulacji.
Źródło: opracowanie własne.

Przyjęty został sześciostopniowy podział z przypisanymi prędkościami, wynikającymi z wymienionych powyżej czynników:

- 140 km/h – dla autostrad i dróg ekspresowych,

- 90/60 km/h – dla innych dróg krajowych na obszarze niezabudowanym / dla innych dróg krajowych w obszarze zabudowanym (dużo skrzyżowań, dużo świateł, większe natężenie ruchu),
- 70/40 km/h – dla dróg wojewódzkich na obszarze niezabudowanym / dla dróg wojewódzkich w obszarze zabudowanym,
- 30 km/h – dla pozostałych dróg wewnątrz miasta Wrocław – ze względu na spowolnienie ruchu na drogach wewnątrz miasta, gdzie występuje największe zagęszczenie utrudnień komunikacyjnych oraz zdecydowanie największe natężenie ruchu.

Bazując na sieci drogowej oraz przyjętym podziale na rejony, wewnątrz każdego rejonu, na sieci drogowej, obrany został tzw. punkt potencjałowy. Każdemu z nich przypisana została masa, odpowiadająca faktycznej liczbie ludności danego rejonu. Na tak przygotowanym modelu zostały przeprowadzone symulacje z ustalonymi parametrami. Najważniejszym z nich był parametr selektywności, odzwierciedlający „wybredność” podejmujących podróże. Selektywność wyznaczona została zgodnie ze wzorem

$$s = \frac{\ln\left(\frac{I}{I-x}\right)}{a}$$

gdzie x oznacza procent podróży znajdujących swój cel w obszarze opracowania, a a oznacza sumę wszystkich celów, znajdujących się w obszarze opracowania, i wyniosła 0,00000065. W czasie modelowań selektywność była modyfikowana w celu uzyskania większej wyrazistości tendencji zachodzących zjawisk. Drugim parametrem, istotnym dla przeprowadzonych symulacji, był krytyczny zasięg kontaktu, stanowiący maksymalny koszt, jaki podejmujący podróż jest gotów ponieść, by dotrzeć do celu. Krytyczny zasięg kontaktu wyrażany jest w jednostce czasu. W przeprowadzonych symulacjach została przyjęta dla niego wartość 85 minut, która umożliwiała swobodne przemieszczanie się po całej sieci drogowej.

Ponadto, w przeprowadzonych modelowaniach niezwykle istotnym zabiegiem było rozdystrybuowanie chłonności. W symulacjach tego typu punkty potencjałowe posiadają również przypisaną im chłonność; w niniejszej symulacji chłonność inna niż 0 została przypisana jedynie trzem punktom. Poza Węzłem Zachodnim wyróżnione zostały dwa istniejące węzły o znaczeniu regionalnym, tj. centrum Wrocławia oraz Węzeł Południowy. Przeprowadzone symulacje zbadały relacje między węzłami wrocławskimi w policentrycznym układzie ośrodków usługowych o charakterze regionalnym.

4. Opis symulacji

Przeprowadzone zostały dwa główne warianty symulacji: wariant A, w którym skonfrontowane ze sobą zostały wszystkie trzy węzły; wariant B, w którym centrum Wrocławia zostało wykluczone.

➤ Wariant A

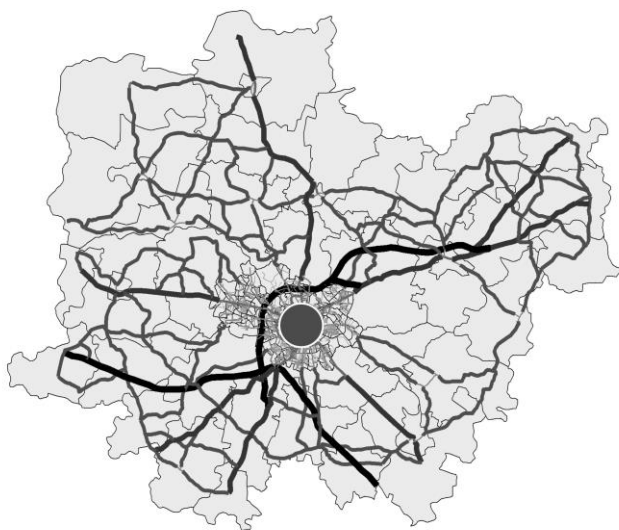
- w tym wariancie każdy z ośrodków miał możliwość zaabsorbować do 100% podróży,
- w pierwszej symulacji (sim A–I) wszystkie trzy węzły były otwarte dla maksymalnej koncentracji, a wszystkie parametry miały wartości zgodne z pierwotnymi ustaleniami,
- po pierwszej symulacji modyfikowano parametr selektywności, zmieniając go z obliczonych 0,00000065 na manualnie ustawione 0,00065 (otrzymując mniej wybrednych „podróżnych”).

Podstawowy wariant symulacji zakładał zestawienie ze sobą trzech centrów Wrocławia pod względem ich lokalizacji i dostępności dzięki sieci drogowej. Symulacja ta pokazała, iż położenie centrum Wrocławia w całym systemie objętym modelowaniem oraz rozmieszczenie ludności powodują zdominowanie całego systemu przez centrum Wrocławia (ryc. 4). Próby stymulacji systemu poprzez ingerencje w parametr selektywności nie przyniosły rezultatów. Całość układu znajdowała się pod zbyt silnym wpływem centrum. Dlatego zdecydowano się na wprowadzenie bardziej drastycznych zmian w układzie:

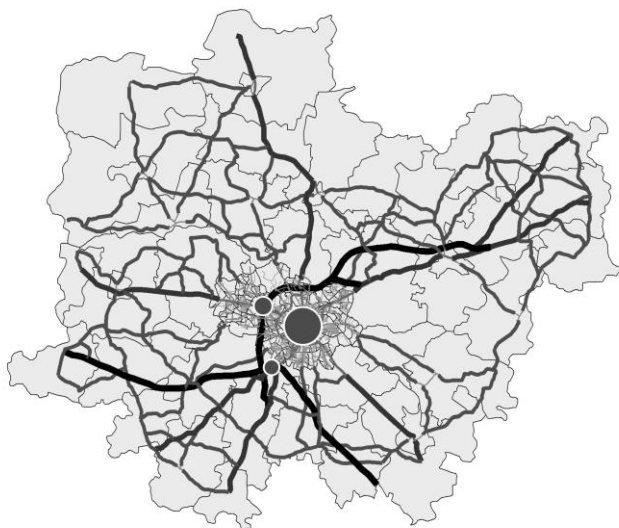
- pierwsza symulacja (sim A–I) miała za zadanie zbadać, do jakiego stopnia całość systemu na obszarze opracowania zdominowana jest przez centrum Wrocławia,
- ze względu na swoją lokalizację w systemie, centrum Wrocławia jest jednoznacznie najsilniejszym traktorem dla całego obszaru aglomeracji,
- radykalna manipulacja parametrem selektywności pozwoliła uzyskać jedynie nieznaczne koncentracje w pozostałych dwóch centrach (ryc. 5).

➤ Wariant B

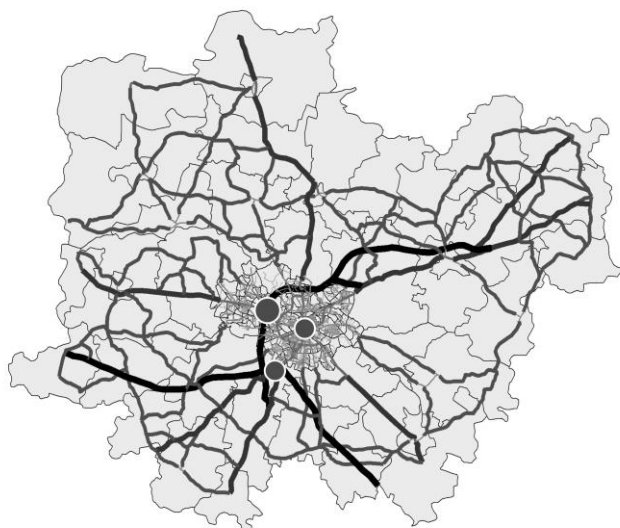
- w wariancie B, dla centrum Wrocławia wprowadzone zostało ograniczenie, umożliwiające zaabsorbowanie maksymalnie 1/3 wszystkich podróży,
- pierwszym zjawiskiem, które zaszło podczas symulacji, było nasycenie się obszaru centrum miasta,
- pozostałe 2/3 podróży rozłożyło się pomiędzy dwoma węzłami, wykazując nieznaczną przewagę Węzła Zachodniego (ryc. 6),
- w celu dokładniejszego skonfrontowania dwóch węzłów peryferyjnych, centrum miasta zostało całkowicie zablokowane, zmuszając podróże do rozłożenia się wyłącznie pomiędzy pozostałymi biegunami,
- symulacja ponownie wykazała nieznaczną przewagę Węzła Zachodniego.



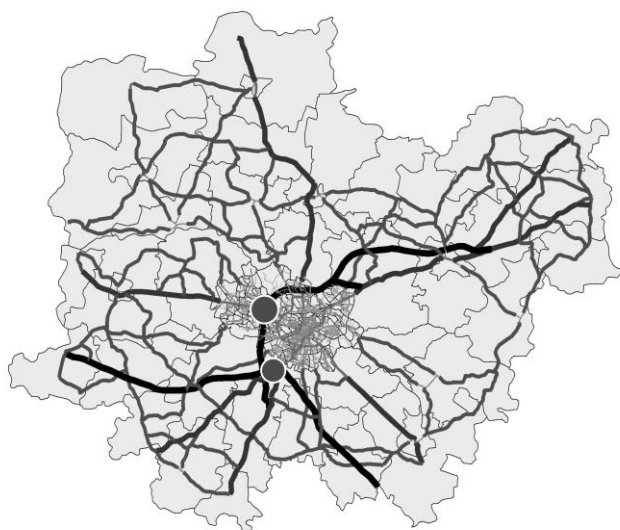
Ryc. 4. Wizualizacja symulacji wyjściowej (A-1).
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 5. Wizualizacja symulacji A-2.
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 6. Wizualizacja symulacji B-1.
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 7. Wizualizacja symulacji B-2.
Źródło: opracowanie własne.

Po wykazaniu, iż centrum Wrocławia pod względem lokalizacyjnym jest bezkonkurencyjne, przeprowadzona została symulacja, z której zostało ono wykluczone. Skonfrontowane zostały ze sobą pozostałe dwa węzły – Bielański oraz Za-

chodni. Na pierwszy rzut oka ich położenia są zbliżone (nie są położone centralnie w strukturze miasta, znajdują się poza najgęściej zaludnionym rdzeniem, ale oba mają dostęp do węzłów autostradowych). Symulacja ta wykazała nieznaczną przewagę Węzła Zachodniego, który stał się potencjalnym celem dla mieszkańców z części obszaru opracowania (ryc. 7). Dowodzi to, iż obszar predestynowany do rozwoju Węzła Zachodniego posiada nieco lepsze uwarunkowania, a co za tym idzie nieco większy potencjał, niż Węzeł Bielański. Jest to, oczywiście, potencjał czysto teoretyczny, wynikający z jego lokalizacji, tj. dostępności w sieci drogowej oraz z rozmieszczenia ludności w rejonach wewnątrz opisywanego obszaru.

5. Podsumowanie

Przedstawiony model służy przeanalizowaniu wycinka sytuacji rzeczywistej (wiele danych jest zaokrąglonych lub szacowanych), dlatego też część symulacyjna nie próbuje podawać danych liczbowych, lecz ma celu naszkicowanie relacji i tendencji, które mogą zaistnieć pomiędzy elementami wewnątrz terenu opracowania. Wśród wniosków i obserwacji z modelowań wyróżnić można:

- jednoznaczną dominację obszaru historycznego centrum Wrocławia, wynikającą z jego położenia, dużej liczby ludności oraz dobrej dostępności w sieci drogowej,
- duży potencjał konkurencji, jaką stanowić może Węzeł Zachodni dla Węzła Bielańskiego, ze względu na dogodne umiejscowienie w sieci drogowej obszaru opracowania,
- zakończenie budowy obwodnicy autostradowej (łącznika autostradowego) Wrocławia, widziane jako bardzo ważny krok w kierunku realizacji długoterminowych strategicznych założeń rozwojowych miasta,
- wielkie wyzwanie, a zarazem szansę dla miasta, jaką jest przyszłość zagospodarowania obszaru Węzła Zachodniego,
- pole do przeprowadzenia o wiele bardziej zaawansowanych i prawdopodobnie realnie przydatnych symulacji, wymagających bardziej skomplikowanych narzędzi (jak np. modelu ORION) oraz dokładniejszych danych (np. dotyczących nasycenia usług w poszczególnych rejonach).

Literatura

- Hagemann A., 2010. From the stadium to the fan zone: host cities in a state of emergency. w: *Soccer & Society*, Vol. 11, No. 6, Routledge, Londyn.
- Ilński D., 2009. Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju usług w Polsce, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Osiecki M., 2010. Wpływ wielkich imprez sportowych na gospodarkę. W: *TREND. Miesięcznik o sztuce inwestowania*. czerwiec 2010. Akademickie inkubatory Przedsiębiorczości przy Szkole Głównej Handlowej, Warszawa.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia, Biuro Rozwoju Wrocławia, Wrocław 2006.
- Zipser T., 1982. Modele procesów urbanizacji: teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania. Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa.
- Zipser T., 2010. Powiązania transportowe jako generatory struktury przestrzennej systemu osadniczego. *Czasopismo techniczne Technical Transactions*, Zeszyt 3 rok 107, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Zipser T., Ślowski J., 1982. Modele procesów urbanizacji. *Studia KPZK PAN*, t. XCVII, Państwowe Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa.
- Zipser T., 1983. Zasady planowania przestrzennego. Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

Growth of the Western Pole in Wrocław and its impact on the city structure. Scenarios of concentration generated with the use of modelling tools

Summary: With the use of the intervening opportunities model, the paper briefly presents general scenarios of influence, which the growth of the Western Pole in Wrocław may have on the distribution of travels to non–basic services. The paper points to the perspectives of growth of the Western Pole based on strategic documents of the city authorities, as well as to the new roles which stadiums and its vicinities start to play in urban tissue. The simulations are made for the area of the agglomeration of Wrocław.

Keywords: Western Pole in Wrocław, city development modeling, intervening opportunities model.

mgr inż. Jan Barski
mgr inż. Katarzyna Piskorek
Katedra Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury
Politechnika Wrocławska
ul. Bolesława Prusa 53/55
50–317 Wrocław
e–mail: jan.barski@pwr.wroc.pl
e–mail: katarzyna.piskorek@pwr.wroc.pl

Robert Perdał

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Elektroniczna administracja – modele i czynniki rozwoju¹

Streszczenie: Celem pracy jest systematyzacja poglądów dotyczących funkcjonowania i rozwoju elektronicznej administracji. Praca ta ma charakter teoretyczny i przedstawia autorskie podejście do analizy funkcjonowania e-administracji w ujęciu systemowym (systemowy model funkcjonowania e-administracji), a także zawiera przegląd najważniejszych modeli fazowych rozwoju e-administracji oraz czynników jej rozwoju.

Słowa kluczowe: e-administracja, e-government, czynniki rozwoju, modele rozwoju.

1. Wprowadzenie

Zmiany społeczno-gospodarcze wynikające z rosnącej roli nowych technologii w działalności ludzi nie ominęły również administracji publicznej. Historia wykorzystania ICT w administracji publicznej sięga początku historii komputerów, czyli lat 70'. Pierwsze prace dotyczące wykorzystania ICT w administracji publicznej powstały w tym okresie w USA i skupiały się głównie na zagadnieniach technicznych wykorzystania ICT w kontekście poprawy wewnętrznej organizacji i komunikacji. Współcześnie większość prac skupia się na zewnętrznych zastosowaniach ICT zwłaszcza w aspekcie świadczenia usług publicznych oraz poprawy skuteczności administracji (Grönlund 2007). Zastosowanie ICT w administracji publicznej stało się źródłem nowych pojęć, perspektyw i twierdzeń dotyczących rządu, administracji i reprezentacji politycznej (van Dijk 2010). Jednakże badania nad wykorzystaniem internetu w funkcjonowaniu administracji publicznej (a zwłaszcza samorządów) są jeszcze stosunkowo nieliczne stąd trudno jak na razie mówić o głębszych koncepcjach teoretycznych. Obecnie mamy głównie do czynienia z wieloma studiami, które w przyszłości mogą się stać podstawą takich konceptuali-

¹ Praca wykonana w ramach projektu badawczego „Model i czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/N/HS4/00375.

zacji. Jest to zrozumiałe ze względu na fakt, że mowa tu o nowym zjawisku podlegającym bardzo szybkim przemianom (Swianiewicz 2006, s.7).

Jakkolwiek koncepcję e-administracji można uznać za koncepcję niezależną, to jednak jej genezy należy upatrywać we wcześniejszych (chronologicznie) koncepcjach. Z jednej strony chodzi o koncepcje dotyczące społeczeństwa i jego ewolucji (koncepcja społeczeństwa informacyjnego), a z drugiej – koncepcje dotyczące zarządzania publicznego (koncepcje *New Public Management*, *Good governance*). Dlatego powszechnie uważa się, że e-administracja stanowi ”wynik” synergii pomiędzy reformatorskim rozwiązaniem NPM w administracji publicznej i szybkim rozwojem społeczeństwa informacyjnego (Sallmann 2005). Zdaniem wielu badaczy e-administracja jest jednym z najważniejszych elementów reformy sektora publicznego. Stąd też przyjęcie i wdrażanie koncepcji e-administracji nie wydaje się być kwestią wyboru, lecz koniecznością dla każdego państwa, które chce w XXI wieku funkcjonować jako liczące się państwo na arenie międzynarodowej. Transformacja struktur publicznych nie przejawia się tylko w usprawnieniu istniejących procesów, ale głównie w przeprojektowaniu większości aspektów zarządzania publicznego. W ten sposób e-administracja przyczynia się do rozwiązania nowych problemów, poprawy zdolności organizacyjnych, wydajności i innowacyjności.

Celem pracy jest systematyzacja poglądów dotyczących funkcjonowania i rozwoju e-administracji. Praca ma charakter teoretyczny i przedstawia autorskie podejście do analizy funkcjonowania e-administracji w ujęciu systemowym, a także zawiera przegląd modeli rozwoju e-administracji oraz czynników wpływających na ten rozwój. Funkcjonowanie e-administracji przedstawiono w postaci systemowego modelu funkcjonowania e-administracji. Natomiast na podstawie literatury przedmiotu dokonano przeglądu najważniejszych modeli rozwoju e-administracji, a także podjęto próbę określenia czynników jej rozwoju. Systemowy model funkcjonowania e-administracji oraz przegląd modeli rozwoju e-administracji odnosi się do ogólnie rozpatrywanej e-administracji. Z kolei identyfikacja czynników rozwoju e-administracji została przeprowadzona w odniesieniu do samorządów lokalnych, na których ogniskują się zainteresowania autora.

2. Systemowy model funkcjonowania e-administracji

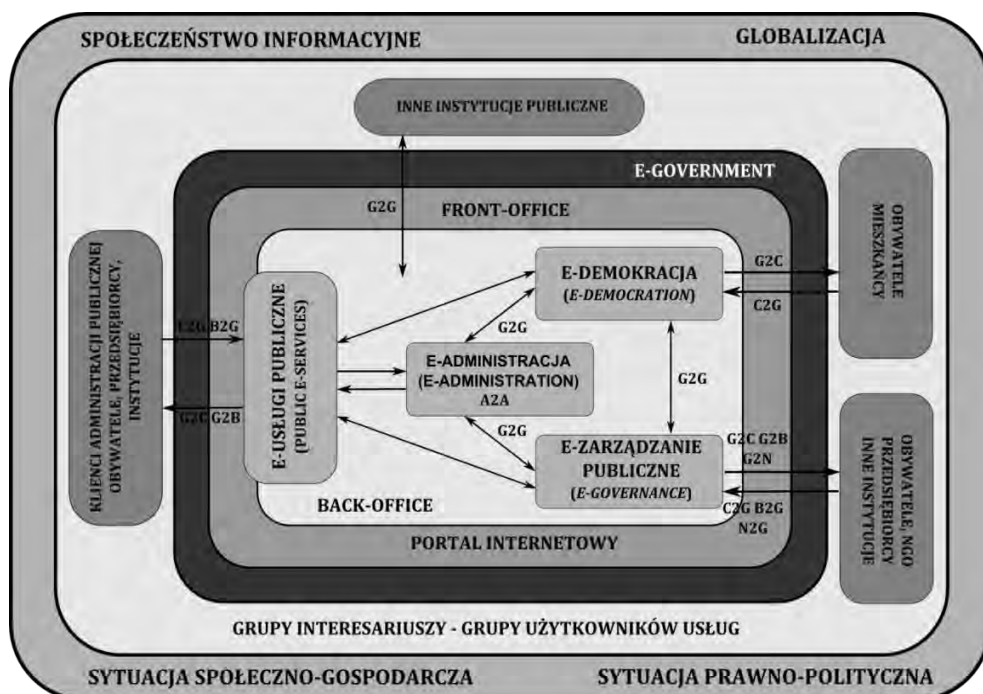
Przed przystąpieniem do ogólnej charakterystyki funkcjonowania e-administracji warto zaznaczyć, że pojęcie e-administracja posiada dwa znaczenia. E-administrację w szerokim sensie należy utożsamiać z tym, co w literaturze anglojęzycznej określa się mianem *eGovernment* i dotyczy wykorzystania ICT w instytucjach publicznych w celu poprawy dostępu do informacji, jakości usług, zarządzania publicznego. Natomiast e-administracja w węższym ujęciu dotyczy jednego z aspektów *eGovernment*, a mianowicie *eAdministration* obejmującego wykorzysta-

nie ICT w wewnętrznej organizacji instytucji publicznych. Systemowy model funkcjonowania e-administracji wymaga szerszego ujęcia terminu e-administracja.

Do charakterystyki modelu funkcjonowania e-administracji wykorzystuje się analizę systemową. Minimalna charakterystyka każdego systemu wymaga określenia trzech jego aspektów: składu, otoczenia i struktury (Chojnicki 1989). Podstawowym składnikiem systemu e-administracji jest zbiorowość ludzi. Zbiorowość ta wykonuje m.in. działania o charakterze władczym (normotwórczym), politycznym, kontrolnym, organizacyjnym, egzekucyjnym, informacyjnym oraz planistycznym². Zatem są to przedstawiciele administracji publicznej, czyli politycy i urzędnicy. Nadrzędnym celem tej zbiorowości jest zaspokajanie potrzeb obywateli i przedsiębiorców w zakresie świadczenia usług publicznych. Otoczenie e-administracji rozpatruje się w dwóch ujęciach: (a) wewnętrznym i (b) zewnętrznym. Otoczeniem wewnętrznym e-administracji jest środowisko materialno-techniczne, na które składają się urządzenia niezbędne do działania systemu (sprzęt komputerowy, oprogramowanie). Otoczeniem zewnętrznym są inne systemy e-administracji tego samego poziomu lub wyższego oraz systemy społeczne działalności: ekonomicznej, kulturowej i politycznej. Dostęp i wykorzystanie sprzętu i oprogramowania teleinformatycznego stanowi warunek konieczny występowania interakcji pomiędzy składnikami systemu oraz między składnikami a otoczeniem. Relacje występujące w systemie e-administracji można podzielić na wiążące i niewiążące. Do relacji wiążących należą relacje pomiędzy składnikami systemu oraz pomiędzy składnikami a otoczeniem. Relacje pomiędzy składnikami systemu dotyczą wewnętrznej organizacji administracji publicznej, która z reguły zorganizowana jest hierarchicznie i jest przejawem podziału zadań i obowiązków niezbędnych do realizacji zadań administracyjnych i politycznych (ryc. 1). Relacje składników systemu z otoczeniem wewnętrznym obejmują wykorzystanie środowiska materialno-technicznego (ICT) przez polityków i urzędników w celu prowadzenia polityki i realizacji zadań publicznych. Istotnym elementem zajścia interakcji pomiędzy przedstawicielami instytucji publicznych a otoczeniem wewnętrznym jest odpowiedni poziom ich motywacji, wiedzy i umiejętności. Relacje te są warunkiem koniecznym do wystąpienia relacji z otoczeniem zewnętrznym, czyli relacji i powiązań polityków i urzędników z podsystemami ekonomicznym, politycznym i kulturowym systemu społecznego. Chodzi zatem o relacje i powiązania przedstawicieli instytucji publicznych z obywatelami (G2C *Government-to-Citizens*), przedsiębiorcami (G2B *Government-to-Business*) i innymi instytucjami publicznymi (G2G *Government-to-Government*). Relacje te mają charakter dwukierunkowy, więc relacje przeciwne określa się odpowiednio akronimami: C2G, B2G. W pewnym sensie w systemie e-administracji występują także relacje niewiążące – relacje przestrzenne. Twierdzenie to stoi

² Działania te wynikają z kompetencji administracji publicznej (Kaczmarek 1996).

w pozornej sprzeczności z założeniem, że e-administracja opiera się na kontaktach elektronicznych zmierzających do redukcji bezpośrednich kontaktów, czyli do redukcji relacji przestrzennych. Jednakże relacje tego typu zachodzą na określonym terytorium, gdzie występuje ograniczona terytorialnie władza posiadająca mandat np. do świadczenia usług ale w ściśle określonych granicach.



Ryc. 1. Relacje występujące w systemie e-administracji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Fang (2002), Heeks (2006), Anttiroiko (2008).

3. Modele rozwoju elektronicznej administracji

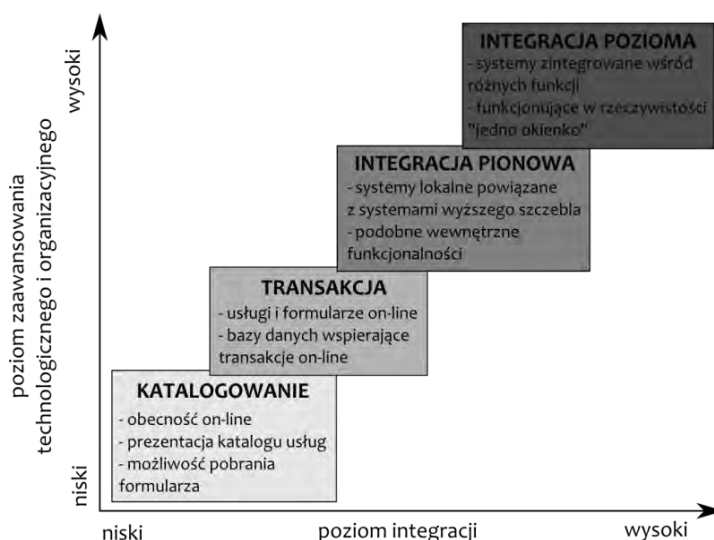
Jeśli rozwój rozumiany jest jako ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian struktury obiektów złożonych, mający długotrwały charakter i składający się z faz, stadiów lub etapów (Chojnicki 1999), a model stanowi uproszczone odwzorowanie realnych procesów (Chojnicki 1966), to przyjmuje się, że modele rozwoju e-administracji przedstawiają jej rozwój w ujęciu faz, stadiów lub etapów zarówno w aspekcie ilościowym jak i jakościowym. Modele tego typu odwzorowują rozwój e-administracji przede wszystkim w kategoriach funkcjonalności systemów informatycznych co implikuje, a zarazem jest dowodem na poziom rozwoju świadczenia usług publicznych. Uwzględniają one zarówno te elementy, które wpływają na tzw. zewnętrzne efekty działania administracji publicznej (*front-office*) oraz wszelkie

zmiany związane z reorganizacją tzw. zaplecza administracji publicznej, procedur i innych elementów związanych z przygotowaniem usługi (*back-office*). W literaturze przedmiotu modele te nie posiadają jednej utrwalonej nazwy. Określa się je mianem modeli faz rozwojowych, modelami fazowymi, ewolucji, dojrzałości i in. W wielu przypadkach modele te dotyczą faz rozwoju e-usług publicznych (poziomu interaktywności świadczenia tych usług), które świadczą o etapie, fazie rozwoju e-administracji. Zatem umożliwiają pośrednie wnioskowanie w tym zakresie (im wyższy poziom świadczenia e-usług publicznych tym wyższy poziom rozwoju e-administracji). Ze względu na relatywnie niewielki postęp badań e-administracji tego typu modele jak dotąd prezentują jedynie zbiór hipotez i założeń określających najwyższe poziomy tego rozwoju, które w większości przypadków nie są zweryfikowane empirycznie (Heeks, Bailur 2007).

Jednym z pierwszych modeli rozwoju e-administracji, który pojawił się w literaturze przedmiotu jest czterofazowy model Layne i Lee (2001) (ryc. 2). Pierwszy etap „katalogowanie” sprowadza się do publikowania na stronach internetowych informacji dotyczących instytucji publicznej i usług wraz z możliwością pobrania formularzy niezbędnych przy ich realizacji. Nazwa etapu pochodzi od sytuacji, w której instytucje publiczne katalogują informacje dotyczące ich samych oraz usług które świadczą. Od drugiego etapu, jak podkreślają autorzy, można mówić dopiero o e-administracji. „Transakcja” dotyczy połączenia wewnętrznych systemów instytucji publicznych z interfejsami dostępnymi na stronach internetowych. W praktyce oznacza to umożliwienie klientom administracji publicznej korzystanie z usług za pośrednictwem stron internetowych połączonych z bazami danych i systemami wykorzystywanymi przez inne instytucje publiczne. Etap ten sprowadza się do możliwości uzyskania usługi *on-line* łącznie z wykonaniem wszystkich niezbędnych płatności.

Najwyższy stopień transakcyjności usług publicznych możliwy jest nie poprzez automatyzację i cyfryzację procesów lecz poprzez wewnętrzną modernizację administracji publicznej. Odbyna się to w kolejnych etapach, czyli „integracji pionowej”, kiedy to instytucje publiczne prowadzą zintegrowaną pionowo współpracę w zakresie świadczenia danej usługi i „integracji poziomej” gdy dochodzi do horyzontalnej współpracy różnych systemów administracji publicznej. Dochodzi do stworzenia jednego punktu dostępu do usług publicznych (tzw. jedno e-okienko), który pozwala ograniczyć bezpośrednie kontakty z instytucjami publicznymi biorącymi udział w procesie świadczenia bardziej złożonej pod względem proceduralnym usługi (np. założenie firmy czy uzyskanie prawa jazdy). Instytucje publiczne zintegrowane pionowo i poziomo przeprowadzą „za obywatela” wszelkie czynności administracyjne. Na tym etapie, istotne jest również to, że dostęp do usług publicznych na szczeblu lokalnym nie powinien ograniczać się jedynie do usług, za które ten szczebel odpowiada, ale także do usług świadczonych przez wyższe szczeble administracji publicznej. Poszczególne etapy nie są rozłączne a wręcz zazębiają się i za-

pewniają płynne przejście między sobą. Sami autorzy zaznaczają, że *de facto* etapy integracji pionowej i poziomej powinny zachodzić równolegle, ale mimo wszystko integracja pionowa powinna mieć miejsce wcześniej aniżeli pozioma. Współcześnie etapy integracji (zwłaszcza poziomej) są jeszcze w fazie koncepcyjnej i nie posiadają odpowiedników empirycznych.



Ryc. 2. Czterofazowy model rozwoju e-administracji K. Layne i J. Lee.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Lane, Lee (2001).

Nieco odmienny model rozwoju e-administracji zaproponowały Hiller i Bélanger (2001). Autorki wyróżniły pięć poziomów rozwoju: informacja, dwukierunkowa komunikacja, transakcja, integracja oraz polityczna partycypacja. Pierwszy z nich dotyczy wyłącznie publikowania informacji na stronach www. Drugi – cechuje się istnieniem dwukierunkowej komunikacji obywateli-administracja publiczna. Trzeci – zapewnieniem pełnej transakcyjności usług publicznych, czyli możliwość realizacji w całości przez internet. Poziom „integracji” oznacza pełną integrację instytucji publicznych w celu świadczenia usług publicznych. Przejawem wysokiego stopnia integracji jest istnienie jednego portalu umożliwiającego dostęp do usług publicznych *on-line*. Natomiast ostatni, najwyższy z poziomów dotyczy rozwoju e-demokracji, który autorki uznały za najwyższy przejaw rozwoju e-administracji.

Innego rodzaju modelem, częściowo bazującym na modelu Layne i Lee (2001) jest czterofazowy model przebudowy procesów publicznych (*Public Sector Process Rebuilding Model – PPR*) Andersena i Henriksena (2006). Generalnie, różnica pomiędzy tymi modelami opiera się na rodzaju aktywności i podejściu zorientowanym na klienta. W modelu PPR mniejszą wagę przykładano do kwestii

technologicznych, które postrzegane są przez pryzmat korzyści dla użytkowników końcowych. W pierwszej fazie „cultivation”³ istnieje już integracja pionowa i pozioma pomiędzy instytucjami publicznymi w celu sprawnej obsługi klientów opartej na wewnętrznej informatyzacji i sieci (intranecie). Na tym etapie obsługa klientów odbywa się bez udziału internetowych systemów *front-end*. Istnieje jedynie możliwość pobrania, z rozproszonych i niezintegrowanych stron internetowych, formularzy oraz ich odesłania za pośrednictwem e-maila. Realizacja usług odbywa się głównie w tradycyjny sposób i nie ma możliwości rzeczywistej realizacji usług *on-line*. Druga faza „rozszerzenie” cechuje się znacznym wzrostem wykorzystania intranetu i zintegrowanych baz danych oraz wysokim stopniem personalizacji interfejsu stron internetowych. Znaczna część realizacji usług nadal odbywa się w tradycyjnej formie, a na stronach znajduje się spora liczba linków do stron internetowych innych instytucji realizujących jeden z etapów danej usługi. Trzecia faza „dojrzałość” przejawia się integracją intranetu i internetu w celu poprawy obsługi klienta. Strona internetowa stanowi jeden punkt dostępu do informacji i usług bez konieczności przechodzenia na strony internetowe innych instytucji. Ostatnia z faz – „rewolucyjna” – odnosi się do takiego stanu instytucji publicznych, w którym występuje wysoka mobilność danych i aplikacji dzięki istnieniu pełnej integracji i interoperacyjności systemów wszystkich instytucji publicznych.

Inne prezentowane w literaturze modele różnią się głównie liczbą wydzielonych etapów oraz ich nazwami przy czym większość z nich bazuje na modelu Layne i Lee (2001). Niestety w żadnym z modeli rozwoju nie wskazano wyraźnie momentu kiedy administracja publiczna znajduje się w danej fazie rozwoju gdyż trudno określić „masę krytyczną” pozwalającą jednoznacznie wskazać ten moment. Stąd badania prowadzone w oparciu o te modele pozostawiają relatywnie dużą swobodę i subiektywizm w podejmowaniu decyzji, uznając, że granice między poszczególnymi fazami są płynne (Lee 2010).

4. Czynniki rozwoju elektronicznej administracji

Badania czynników rozwoju e-administracji jak dotąd są w początkowym stadium. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że jednostki w których e-administracja funkcjonuje na relatywnie wysokim poziomie, które mogłyby posłużyć za przykład weryfikacji założeń teoretycznych, należą jeszcze do rzadkości (Heeks, Bailur 2006; Gallego i in. 2010). W niniejszej pracy przyjęto klasyczny podziału czynników rozwoju na: (1) zewnętrzne oraz (2) wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych na szczeblu samorządu lokalnego należą: tendencje postmoderni-

³ W języku polskim trudno wskazać odpowiednik słowa „cultivation” oznaczającym próbę zdobycia umiejętności, poprawę jakości. W pewnym sensie jest to faza „uczenia się”, „doskonalenia”, „wzrostu”.

styczne, proces globalizacji, rozwój społeczeństwa informacyjnego, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, dostępność infrastruktury teleinformatycznej obywateli i przedsiębiorców; postawa, wiedza, umiejętności obywateli i przedsiębiorców, wielkość jednostki administracyjnej, uwarunkowania prawno-organizacyjne. Grupa czynników wewnętrznych obejmuje takie elementy jak: postawa władz, liderów i kadry zarządzającej, wizja i strategia rozwoju e-administracji, wyposażenie teleinformatyczne, zasoby ludzkie i ich postawy, zasoby finansowe, współpraca i partnerstwo oraz e-usługi publiczne.

Rozwijana od lat 70. wizja postmodernizmu dotyczy głównie zmiany stosunków w systemach społecznych (Lyotard 1997). Postmodernizm doprowadził do zmian struktur społeczno-gospodarczych, w tym zmian form i struktur produkcji, akumulacji i regulacji (Chojnicki 1993). Przejawem tendencji postmodernistycznych oddziałujących na rozwój e-administracji są m.in. wzrost znaczenia ICT w sferze produkcyjnej i usługowej dyfundujące do administracji publicznej oraz elastyczna organizacja z nowym sposobem zarządzania, decentralizacją i kontrolą jakości. Wpływ globalizacji na rozwój e-administracji wynika przede wszystkim z umiędzynarodowienia współpracy gospodarczej oraz napływu bezpośrednich innowacji zagranicznych sprzyjających wymianie informacji i implementacji innowacji (technologicznych, organizacyjnych). Globalizacja wzmocniła potrzebę wspólnych działań o zasięgu globalnym i w pewnym stopniu wymusza standaryzację danych, systemów, procedur (Stiglitz 2004). Dla e-administracji jest to impuls, głównie do tworzenia usług o zasięgu ponadnarodowym o wysokim stopniu interoperacyjności. Koncepcja e-administracji silnie osadzona jest w koncepcji społeczeństwa informacyjnego. Dlatego powszechne wykorzystanie nowych technologii w każdej dziedzinie działalności ludzkiej wydaje się być oczywistym czynnikiem decydującym o rozwoju e-administracji. Dodatkowo rozwój społeczeństwa informacyjnego jest silnie związany z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Z jednej strony poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wpływa na stopień wyposażenia w infrastrukturę teleinformatyczną, a z drugiej – determinuje poziom wiedzy i umiejętności informatycznych mieszkańców i przedsiębiorców. Lepsze wyposażenie infrastrukturalne wpływa na poziom wykorzystania internetu i zwiększa aktywność w korzystaniu z nowych technologii a to implikuje wyższe zapotrzebowanie na e-usługi (Van Deursen, Van Dijk 2009). Van der Meer i in. (2003) określają te czynniki „cyfrowym kołem zamachowym”, gdyż stymulują one administrację publiczną do reform i elektronizacji swojej działalności. Zatem przyjmuje się, że wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego pozytywnie wpływa na poziom rozwoju e-administracji.

Kolejnym zasygnalizowanym powyżej czynnikiem rozwoju e-administracji są wiedza, umiejętności i postawy obywateli. Czynnikiem ten warunkuje popyt na e-usługi publiczne ze strony obywateli. Stąd brak lub niski popyt na e-usługi publiczne mogą skutkować ograniczonym rozwojem e-administracji. Postawa obywateli wobec e-usług wynika głównie ze skłonności i z poziomu zaufania do nowych

technologii i administracji publicznej (Horst i in. 2007). Zaufanie jest wynikiem wcześniejszych doświadczeń obywateli korzystających z e-usług oraz z kontaktów z administracją publiczną. Na poziom zaufania wpływa także poziom bezpieczeństwa w internecie i niezawodności systemów je obsługujących. Braki w tym zakresie mogą zniechęcać obywateli do e-usług publicznych (Hudson 2008). Na stopień wykorzystania e-usług wpływ mają także cechy psychospołeczne i społeczno-zawodowe ludności (np. wykształcenie, wiek i status społeczno-zawodowy). Osoby młodsze, z wyższym wykształceniem oraz studenci i osoby pracujące częściej korzystają z e-usług niż osoby starsze, z niższym wykształceniem i o niższym statusie społeczno-zawodowym (Van Dijk i in. 2008). Wyższa świadomość i poziom zadowolenia obywateli z elektronicznych kontaktów z administracją publiczną mogą zwiększyć poziom zainteresowania e-administracją.

Wielkość jednostki administracyjnej mierzona liczbą mieszkańców i powierzchnią często wskazywana jest jako ważny czynnik rozwoju e-administracji zwłaszcza w kontekście korzyści i zagrożeń związanych z tzw. efektem skali. Większe jednostki mają większą skłonność i zdolność do przyjmowania nowych i innowacyjnych rozwiązań. Jednostki te częściej posiadają rozbudowaną strukturę organizacyjną, mają większe możliwości finansowe oraz cechują się większym prawdopodobieństwem występowania na ich terytorium jednostek (obywateli i przedsiębiorców) innowacyjnych i zainteresowanych wykorzystaniem e-usług publicznych. Tym samym znajdują się one pod większą presją różnych grup interesariuszy zainteresowanych alternatywnymi sposobami dostarczania usług publicznych (Swianiewicz 2006; Rodríguez i in. 2011).

Odpowiednio uporządkowane, przejrzyste i jednoznaczne prawo w dużej mierze decyduje o sukcesie implementacji e-administracji (Heeks 1998; Grabow i in. 2004). Z zagadnieniem tym ściśle wiąże się kwestia algorytmizacji procedur administracyjnych. Chodzi tu o sytuację, w której oparte na jasnych i jednoznacznych przepisach prawnych algorytmy informatyczne będą wykorzystywane przez systemy informatyczne do realizacji podstawowych i rutynowych czynności administracyjnych. Zatem ograniczona zostanie rola urzędnika na rzecz systemu informatycznego (Cellary 2002). Celem algorytmizacji jest ograniczenie (ale nie pełne wyeliminowanie) arbitralności decyzji i uznaniowości urzędników oraz w pewnym sensie standaryzacja. Ta z kolei eliminuje konieczność opracowywania we własnym zakresie przez jednostki administracyjne tego samego szczebla (np. gminy) wzorów formularzy i procedur administracyjnych (Grytner 2006). Tego typu zmiany wymagają wewnętrznej reorganizacji administracji publicznej zarówno w zakresie procedur, struktur organizacyjnych jak i podziału kompetencji. Przejawem tych działań w pierwszym rzędzie powinna być decentralizacja oraz integracja pionowa i pozioma (Drüke 2005). Sztywne struktury organizacyjne stanowią barierę rozwoju e-administracji. Zatem przeprojektowanie procedur i struktur administracyjnych

powinno zmierzać (tak jak w działalności gospodarczej) do maksymalizacji efektywności i redukcji kosztów.

Pierwszym z wyróżnionych wewnętrznych czynników rozwoju e-administracji są postawy władz, liderów i kadry zarządzającej. Wysokie kompetencje, kwalifikacje oraz motywacje oparte na korzyściach dla administracji i mieszkańców są kluczem do rozwoju e-administracji w samorządach lokalnych (Heeks 1998). Profesjonalizm władz lokalnych (zarówno władz stanowiących jak i wykonawczych) oraz kadry kierowniczej sprzyja większej otwartości na innowacje technologiczne i organizacyjne. Natomiast to sprzyja gromadzeniu i odpowiedniemu wykorzystaniu zasobów finansowych, personalnych i infrastrukturalnych oraz artykulacji wizji i strategii rozwoju e-administracji. Posiadanie (dalekosiężnej) wizji i strategii rozwoju e-administracji z jasno i realnie określonymi celami, stanowi kolejny czynnik stymulujący rozwój e-administracji (Gil-Garcia, Pardo 2005). Niestety współcześnie na poziomie lokalnym posiadanie strategii rozwoju e-administracji nadal uznawane jest za przejaw ekstrawagancji i niepotrzebnego mnożenia dokumentów strategicznych. Niemniej pozwala to w sposób całościowy i realistyczny oraz efektywny i uwzględniający najlepsze doświadczenia, zaplanować rozwój e-administracji w kontekście rozwoju regionalnego i lokalnego (Grabow i in. 2004; Drüke 2005).

Rozwój i funkcjonowanie e-administracji w dużej mierze uzależnione jest od infrastruktury teleinformatycznej (Moon 2002). We wczesnym etapie rozwoju e-administracji poziom zaawansowania technologicznego nie jest zbyt wysoki i umożliwia wykorzystanie istniejących zasobów. Natomiast wzrost poziomu rozwoju e-usług publicznych (a tym samym e-administracji) diametralnie podnosi wymagania technologiczne. Wynika to głównie z potrzeby rozwoju kompatybilnej infrastruktury teleinformatycznej spełniającej wymogi interoperacyjności, czyli umożliwiającej gromadzenie i wymianę danych pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi zarówno w układach krajowych jak i międzynarodowych (Fairchild, de Vuyst 2007). Rozwiązaniem może być wypracowanie wspólnych i jednolitych standardów danych bądź utworzenie takich systemów, które będą zdolne do obsługi zróżnicowanych danych. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że wyposażenie w ICT to jedynie początek drogi ku e-administracji. Częstokroć nieprzemysłana informatyzacja administracji bez wewnętrznej reorganizacji i szerszej wizji wykorzystania ICT może nie przekładać się na wzrost efektywności funkcjonowania i korzyści dla obywateli i przedsiębiorców (Nijkamp, Cohen-Blankshtain 2009).

Istniejąca infrastruktura teleinformatyczna powinna być umiejętnie i skutecznie wykorzystywana przez urzędników i osoby odpowiedzialne za obsługę informatyczną urzędów. Istotna jest jakość zasobów ludzkich przejawiająca się wysokim poziomem kompetencji, kwalifikacji, wiedzy i umiejętności (społecznych i technicznych, organizacyjnych i menedżerskich) oraz poziomem motywacji i przekonania do implementacji e-administracji. Przyczynia się to do wzrostu efektywno-

ści działania samej administracji, poprawy jakości usług publicznych oraz jakości kontaktów z obywatelami i przedsiębiorcami (Heeks 1998; Millard 2003). Ważnym elementem jest także poczucie odpowiedzialności urzędników za prowadzone reformy co wpływa na poziom ich zaangażowania w proces budowy e-administracji. Często barierą rozwoju e-administracji jest opór samych urzędników. Z jednej strony obawiają się oni redukcji zatrudnienia, z drugiej – obawiają się uszczuplenia władzy i nadrzędnej pozycji w stosunku do obywatela.

Sytuacja finansowa stymuluje nie tylko rozwój infrastruktury teleinformatycznej ale także i zasobów ludzkich administracji publicznej. W dużej mierze przekłada się to na jakość i poziom rozwoju e-usług publicznych. Zamieszczenie informacji dotyczących urzędu, usług, procedur oraz wzorów formularzy i wniosków nie wymagają zbyt dużych nakładów finansowych. W tym celu instytucje publiczne w przeważającej części mogą wykorzystać istniejące zasoby. Zatem zasobność finansowa we wczesnych etapach nie jest najważniejszym czynnikiem rozwoju. Sytuacja zmienia się wraz ze wzrostem zaawansowania technologicznego. Reorganizacja wewnętrzna administracji powiązana z tworzeniem zintegrowanych systemów informatycznych i koniecznością organizacji kursów i szkoleń dla pracowników wiąże się ze wzrostem środków finansowych (Moon 2002; Gallego i in. 2010). Zatem sytuacja finansowa ma przede wszystkim większe znaczenie w rozwoju wyższych etapów e-administracji.

Celem współpracy i nawiązywanych partnerstw administracji publicznej z innymi instytucjami, obywatelami, przedsiębiorcami, stowarzyszeniami i nauką jest przede wszystkim wypracowywanie najlepszych możliwych rozwiązań służących zaspokajaniu potrzeb zainteresowanych grup oraz usprawniających jej funkcjonowanie (Grabow i in. 2004; Sirkemaa 2007). Współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi odbywa się w układach pionowym i poziomym. W układach pionowych (rząd centralny–region/gmina) pozwala na wypracowanie wspólnych standardów danych, ich wymiany oraz procedur administracyjnych. Z kolei współpraca i partnerstwo w układach poziomych posiada raczej charakter wymiany doświadczeń i wykorzystania najlepszych praktyk. Może odbywać się na płaszczyźnie organizacyjnej i w działalności praktycznej (wspólna wizja i strategia rozwoju, wspólna infrastruktura, wspólna obsługa informatyczna i personalna ale i wspólne świadczenie usług publicznych) (Ferro, Sorrentino 2010). Współpraca z obywatelami, przedsiębiorcami i stowarzyszeniami, pozwala lepiej rozpoznać potrzeby klientów i tak przeorganizować swoją działalność aby je w najwyższym stopniu zaspokoić. Współpraca z jednostkami naukowo-badawczymi może dotyczyć zarówno współpracy na płaszczyźnie koncepcyjno-organizacyjnej (opracowanie strategii rozwoju, organizacji działania) i technologicznej (wykorzystanie dostępnych technologii, udoskonalanie już istniejących), jak i może odegrać istotną rolę w analizie potrzeb i postaw klientów administracji publicznej oraz wypracowaniu metod monitorowania i ewaluacji. Współpraca instytucji publicznych z sektorem niepublicznym jest

wyraźnym przejawem działania zasad *NPM* w administracji publicznej. W krajach Europy Zachodniej model współpracy oparty o partnerstwo publiczno–prywatne oraz outsourcing przynosi znaczne korzyści np. w zakresie świadczenia usług publicznych (Swianiewicz 2005). Współpraca z sektorem prywatnym może sprawić, że sektor publiczny nie będzie zbyt zapóźniony w stosunku do tego co oferuje gospodarka.

W pewnym sensie czynnikiem rozwoju e–administracji są e–usługi publiczne. Pomiędzy nimi a poziomem rozwoju e–administracji zachodzi bardzo silne i wyraźne sprzężenie zwrotne. Z jednej strony e–usługi publiczne są efektem funkcjonowania e–administracji, czyli są przejawem poziomu rozwoju e–administracji. Z drugiej strony, wprowadzanie e–usług publicznych jest czynnikiem stymulującym zmiany organizacyjne wpływające na rozwój e–administracji. Rosnąca potrzeba transparentnego działania oraz rosnące potrzeby obywateli w zakresie dostępu do informacji publicznych i usług powodują, że administracja publiczna musi rozwijać systemy gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji a to pośrednio wymusza rozwój e–administracji (Kuk 2002).

5. Uwagi końcowe

Rozwój e–administracji stanowi jeden z przejawów rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz jest jednym z ważniejszych elementów modernizacji administracji publicznej. Jednakże ze względu na fakt, że jest to zjawisko stosunkowo nowe i podlegające ciągłym i bardzo dynamicznym zmianom trudno wskazać ugruntowane ramy teoretyczne i koncepcyjne, natomiast relatywnie łatwo antycypować futurologiczne wizje jego rozwoju. Niewłaściwe lub niepełne zdefiniowanie procesu rozwoju, poszczególnych jego etapów, oparte o niewłaściwą lub niepełną identyfikację czynników rozwoju może doprowadzić do sytuacji, w której zakładana wizja zostanie zrealizowana częściowo lub nie zostanie osiągnięta w ogóle. Dlatego proces ten należy opierać na odpowiednio i precyzyjnie dobranym zestawie czynników rozwoju e–administracji oraz na konstrukcji modelu (lub modeli) rozwoju w sposób jednoznaczny identyfikujący poszczególne etapy i wyznaczający kierunki zmian.

Zaproponowany w niniejszej pracy systemowy model funkcjonowania e–administracji pozwala spojrzeć na e–administrację całościowo. Ujęcie to ułatwia identyfikację składników e–administracji oraz jej otoczenia, a także pozwala określić relacje występujące wewnątrz systemu i pomiędzy składnikami systemu a otoczeniem. Podejście w sposób systemowy do funkcjonowania e–administracji sprzyja określeniu czynników mogących mieć wpływ na jej rozwój oraz ułatwia konstrukcję modelu (modeli) rozwoju e–administracji. Dotyczy to głównie modeli o charakterze fazowym pozwalających wskazać te elementy które powinny być stymulowane lub te które powinny podlegać zmianom ilościowym i jakościowym. Niemniej jednak

przy konstrukcji tego typu modelu (modeli) należy uwzględnić dotychczasowe doświadczenia instytucji publicznych, także tych o charakterze eksperymentalnym. W celu oceny istotności wyróżnionych w pracy czynników rozwoju e-administracji konieczna jest ich empiryczna weryfikacja. Przy czym należy podkreślić, że weryfikacja ta winna obejmować wszystkie czynniki oraz być przeprowadzona w jednym czasie i w relatywnie zróżnicowanej przestrzeni. Postulat ten jest o tyle istotny, iż dotychczas prowadzone badania zmierzające do identyfikacji czynników rozwoju e-administracji prowadzone były w sposób cząstkowy i nie podejmowały tego zagadnienia w tak szerokim zakresie.

Literatura

- Andersen K. V., Henriksen H. Z., 2006. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, 23, 2, pp. 236–248.
- Anttiroiko A.-V., 2008. Introductory Chapter. A Brief Introduction to the Field of E-Government. [in:] A.-V. Anttiroiko (eds.), *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, Information Science Reference, Hershey–New York, vol. I, pp. XLI–LXXV.
- Cellary W., 2002. Organizacja administracji publicznej na potrzeby obywateli. [w:] W. Cellary (red.), *Polska w drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Raport o rozwoju społecznym, UNDP Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa, s. 94–97.
- Chojnicki Z., 1966. Zastosowanie modeli grawitacji i potencjału w badaniach przestrzenno-ekonomicznych. *Studia KPZK, PAN*, 14, Warszawa.
- Chojnicki Z., 1989. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60, 3, Warszawa, s. 491–510.
- Chojnicki Z., 1993. Postmodernistyczne zmiany globalnego porządku społeczno-gospodarczego. [w:] A. Kukliński (red.), *Polonia, quo vadis?*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 12, 45, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 167–204.
- Chojnicki Z., 1999. Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Drüke H., 2005. *Local Electronic Government. A comparative study*. Routledge Research in Information Technology and Society, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York.
- Fairchild A., Vuyst de B., 2007. Governmental Collaboration and Infrastructural Standards in Belgium, *The Electronic Journal of e-Government*, 5, 2, pp. 145–152.
- Fang Z., 2002. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 10, 2, pp. 1–22.
- Ferro E., Sorrentino M., 2010. Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E-Government in peripheral areas? Evidence from Italy, *Government Information Quarterly*, 27, 1, pp. 17–25.
- Gallego A. I., Rodríguez D. L., García S. I., 2010. Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. *Government Information Quarterly*, 27, 4, pp. 423–430.
- Gil-García J. R., Pardo T. A., 2005. E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22, 2, pp. 187–216.
- Grabow B., Drüke H., Siegfried C., 2004. Factors for success for local community e-government. *German Journal of Urban Studies*, 2, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Grönlund Å., 2007. Electronic government. [In:] A.-V. Anttiroiko, M. Mälikä (eds.), *Encyclopedia of Digital Government*, Idea Group Reference, Hershey, London, II, pp. 634–642.
- Grytner R. A., 2006. *Zintegrowane Biblioteki Procedur – narzędzie do budowy taniej, sprawnej i nowoczesnej administracji publicznej*. e-Administracja, dwumiesięcznik o nowoczesnej administracji publicznej, 2(3), Centrum Promocji Informatyki, Warszawa, s. 39–57.
- Heeks R., 1998. *Information Systems for Public Sector Management. Information Systems and Public Sector Accountability*, 1, Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- Heeks R., 2006. *Implementing and Managing eGovernment*. SAGE Publications, London, New Delhi.

- Heeks R., Bailor S., 2006. Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, 24, 2, pp. 243–265.
- Hiller J. S., Bélanger F., 2001. Privacy Strategies for Electronic Government. E-Government Series, PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, Arlington.
- Horst M., Kuttischreuter M., Gutteling J. M., 2007. Perceived usefulness, personal experiences, risk perception and trust as determinants of adoption of e-government services in The Netherlands, *Computers in Human Behavior*, 23, 4, pp. 1838–1852.
- Hudson J., 2008. E-Government in the United Kingdom. [in:] A-V. Anttiroiko (eds.), *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, Information Science Reference, Hershey–New York, I, pp. 172–178.
- Kaczmarek T., 1996. Rola funkcji administracyjnych w rozwoju średnich miast Wielkopolski. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kuk G., 2002. The digital divide and the quality of electronic service delivery in local government in the United Kingdom, *Government Information Quarterly*, 20, 4, pp. 353–363.
- Layne K., Lee J., 2001. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18, 1, pp. 122–136.
- Lee J., 2010. 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis, *Government Information Quarterly*, 27, 3, pp. 220–230.
- Lyotard J. F., 1997. Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy. Fundacja Aletheia, Warszawa.
- Millard J., 2003. ePublic services in Europe: past, present and future. Research findings and new challenges. Danish Technological Institute, Aarhus.
- Moon M. J., 2002. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62, 4, pp. 424–433.
- Nijkamp P., Cohen-Blankshtain G., 2009. The Importance of ICT for Cities: e-Governance and Cyber Perceptions. Serie Research Memoranda 0005, VU University Amsterdam.
- Rodríguez D. L., García S. I., Gallego Á. I., 2011. Determining Factors of E-government Development: A Worldwide National Approach. *International Public Management Journal*, 14, 2, pp. 218–248.
- Sallmann R., 2005. Ogólnokrajowy rozwój e-government. Austriackie formy rozwiązań. [w:] J. Proniewicz, K. Szczepańska (red.), *Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami*. Związek Miast Polskich, Österreichischer Städtebund, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Poznań, s. 151–177.
- Sirkemaa S., 2007. The role of partnerships in development of e-services – high lighting public sector organizations. *International Journal of Public Information Systems*, 3, 3, pp. 201–212.
- Stiglitz J. E., 2004. Globalizacja. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2005. Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 22, Wyd. Scholar, Warszawa, s. 5–25.
- Swianiewicz P., 2006. Wirtualny samorząd i demokracja lokalna. *Samorząd Terytorialny*, 4, s. 5–27.
- Van der Meer A., Van Winden W., 2003. E-governance in Cities: A Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies. *Regional Studies*, 37, 4, Carfax Publishing, pp. 407–419.
- Van Deursen A., Van Dijk J., 2009. Improving digital skills for the use of online public information and services. *Government Information Quarterly*, 26, 2, pp. 333–340.
- Van Dijk J., 2010. Społeczne aspekty nowych mediów. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Van Dijk J., Peters O., Ebbers W., 2008. Explaining the acceptance and use of government Internet services: A multivariate analysis of 2006 survey data in the Netherlands, *Government Information Quarterly*, 25, 3, pp. 379–399.

E-government: Models and factors of development

Summary: Aim of the study is to systematize views which concern functioning and development of e-government. This study is theoretical and presents the author's approach to analyze the functioning of e-government in terms of the system (the system model of e-government), and also presents an overview of the main models of e-government and its development factors.

Keywords: e-government, development factors, development models.

mgr Robert Perdał
Zakład Analizy Regionalnej
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Dzięgielowa 27
61-680 Poznań
e-mail: r.perdal@amu.edu.pl

Stanisław Wiatrzyk
Politechnika Wrocławska

Problemy przestrzennego zagospodarowania strefy podmiejskiej na przykładzie gminy Czernica

Streszczenie: Wiejska Gmina Czernica jest położona w powiecie wrocławskim, przy wschodniej granicy miasta Wrocławia. Naturalną granicą północną jest dolina rzeki Widawy, zaś południową dolina rzeki Odry. Relacje, jakie są obserwowane w istniejącym zagospodarowaniu przestrzennym, to brak ciągłości osadnictwa. Tworzenie nowych zespołów mieszkaniowych o dużej zróżnicowanej strukturze przestrzennej, wyodrębnionych z kompleksów działalności rolniczej, dzieli i wzajemnie izoluje nowe obszary budowlane. Rozdrobnienie i wymieszanie działalności inwestycyjnej z rolniczą na obecnym poziomie zagospodarowania tworzy liczne konflikty przestrzenne na poziomie relacji podstawowych. Ich rozwiązywaniu towarzyszy szereg problemów. Ich rozwiązaniu służyć może określenie w przestrzennym zagospodarowaniu stref dla rozwoju usług podstawowych, służby zdrowia, a także indywidualne kształtowanie przestrzeni publicznych w poszczególnych sołectwach. Działania planistyczne powinny określać także docelowe granice obszarów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i ich powiązań sąsiedzkich.

Słowa kluczowe: środowisko naturalne, przestrzenna ciągłość, osadnictwo wiejskie.

1. Ogólna charakterystyka gminy Czernica

Gmina wiejska Czernica położona jest na wschodnich krańcach powiatu wrocławskiego w województwie dolnośląskim. W skład gminy wchodzi następujące sołectwa: Chrzastawa Mała, Chrzastawa Wielka, Czernica, Dobrzykowice, Gajków, Jeszkowice, Kamieniec Wrocławski, Krzyków, Łany, Nadolice Małe, Nadolice Wielkie, Katowice i Wojnowice.

Od zachodu gmina Czernica sąsiaduje z gminą Wrocław. Położona jest ona pomiędzy rzekami Widawą od północy i Odrą od południa. Ukształtowanie terenu powoduje, że na terenie gminy rzeka Graniczna i wszystkie ciekі stałe leżą w zlewni Widawy.

Naturalnym bogactwem gminy są złoża piasku, żwiru i pospółki. Dotychczas prowadzono działalność rolniczą na glebach niskich klas bonitacyjnych. Łatwość w pozyskiwaniu terenów pod budownictwo jednorodzinne tworzy obecnie liczne problemy, które zostaną zaprezentowane na przykładzie wybranego fragmentu gminy.

Zabudowane tereny wzdłuż drogi nr 455 prowadzącej z Wrocławia do Oławy przez Jelcz–Laskowice tworzą dynamicznie rozwijające się przestrzennie pasmo zabudowy południowej gminy. Obejmuje ono takie sołectwa jak: Łany, Kamieniec Wrocławski, Gajków, Jeszkowice, Czernica i Ratowice.

Sołectwa te położone przy głównej drodze, w strukturze przestrzennej zdominowane są funkcją mieszkaniową, a także funkcjami usług podstawowych. Siedziba gminy Czernica ponadto pełni funkcję administracyjną. Najważniejsze podmioty gospodarcze kształtujące lokalny rynek pracy zlokalizowane są wzdłuż ww. drogi.

Od strony południowej obszar ogranicza dolina Odry, która wraz ze swoimi enklawami starorzecza stwarza warunki do stworzenia Parku Krajobrazowego. Aktualne prace administracyjne i projektowe zmierzają do ugruntowania tego zamierzenia. Konieczna jest do tego szeroka współpraca administracji szczebla lokalnego i wojewódzkiego.

2. Obszar badania

Do analizy przestrzennej wybrano fragment terytorium gminy, który położony jest w części północnej doliny Widawy (ryc. 1), kanał Graniczny, rzeka Graniczna i główne kompleksy leśne na styku z gminą Jelcz–Laskowice, tworzące zwarty obszar. Są to następujące sołectwa: Wojnowice, Chrzastawa Mała, Chrzastawa Wielka, Nadolice Małe, Nadolice Wielkie, Krzyków, Dobrzykowice.

Przestrzenne obszary ww. sołectw leżą w strefie oddziaływania aglomeracji Wrocławia i tworzą północną strefę gminy Czernica, a terytorialnie obejmują dolinę rzeki Widawy. Poniżej zestawiono wytyczne dla omawianego terenu.



Ryc.1 Rzeka Widawa na wysokości wsi Chrzóstawa Mała (A, B), Kanał Graniczny (C), Rzeka Widawa na wysokości wsi Nadolice Małe /Nadolice Młyn (D).
Źródło: opracowanie własne.

3. Wytoczne dla doliny rzeki Widawy

Przestrzenne wydzielenie doliny rzeki Widawy pod kątem zagospodarowania przestrzennego powinno łączyć w sobie działania związane ściśle z ochroną środowiska, którego elementy zaprezentowano na ryc. 2. Zalecane jest przy tym ich utrzymanie bez zmian. Strefa ta jest obszarem, w którym występują następujące relacje przestrzenne: 1. Dolina Widawy a najbliższe otoczenie; 2. Dolina Widawy a tereny rolnicze.

3.1. Dolina Widawy a jej najbliższe otoczenie

Wieloletnie obserwacje doliny Widawy prowokują do nieco odmiennej, od obecnie realizowanej, wizji jej zagospodarowania.

Płytkie koryto rzeki powinno dominować w istniejącym układzie przestrzennym. Rozległe obszary przyległe powinny obejmować naturalne zbiorniki retencyjne tak w stanie suchym, jak i napełnionym. Stwarza to warunki do wytworzenia korytarza ekologicznego, któremu powinna towarzyszyć naturalna otulina zwartej zieleni. W otulinie tej można zlokalizować ciąg komunikacji kołowej, dzięki któremu byłoby możliwe prowadzenie zrównoważonych działań środowiskowych, np. rozbudowy ścieżek rowerowych, spacerowych czy edukacyjnych.

Towarzysząca temu polityka poprawy czystości wód płynących mogłaby stwarzać warunki dla „gniazdowej” rekreacji przyrzecznej.

Istniejące w obecnej formie naturalne brzegi rzeki porośnięte zwartą roślinnością nadają temu obszarowi indywidualny charakter. Jego utrzymanie wiązać się powinno z zaniechaniem działań związanych z pogłębianiem koryta rzeki Widawy oraz wznoszeniem dalszych wałów przeciwpowodziowych.

3.2. Dolina Widawy a tereny rolnicze

Wzdłuż proponowanej otuliny doliny Widawy powinny pozostać tereny o dominującej funkcji rolniczej. Kierunek produkcji uzależniony powinien być od produkcyjnych możliwości gleb.

Tereny zielone licznych dopływów przestrzennie powiązanych z otuliną rzeki głównej wytworzy strefę buforową dla prowadzonych zabiegów agrotechnicznych. Stworzy to w dalszej perspektywie możliwość poprawy czystości wód powierzchniowych spływających, a w konsekwencji czystości wód w samej rzece.

Powinno się poszukiwać, poza naturalnymi zbiornikami, przestrzeni dla rozmieszczenia:

- koniecznych sztucznych zbiorników retencyjnych,
- dolesienia fragmentów stref przejściowych,
- wyznaczania i tworzenia wałów przeciwpowodziowych,

- stworzenia naturalnej strefy przejściowej z działalnością rolniczą, leśną i osadniczą.

Ważnym jest aby strefa ta nie oddziaływała niekorzystnie na obszary naturalnego środowiska.



Ryc. 2. Naturalny zbiornik retencyjny przy ujściu rzeki Graniczna do Widawy (A), naturalny zbiornik retencyjny przy ujściu rzeki Graniczna do Widawy (B), naturalne obniżenia doliny Widawy (C), wyschnięty zbiornik retencyjny rzeki Widawa (D).

Źródło: opracowanie własne.

3.3 Zagospodarowanie turystyczno–rekreacyjne zgodne z naturalnym środowiskiem

W prowadzonych działaniach istotną rolę odgrywałoby „plenerowe” zagospodarowanie terenu pod kątem tworzenia „gniazd” o funkcjach sportowo–rekreacyjnych, a także ciągów turystyki wędrownej oraz ścieżek edukacyjno–ekologicznych. Powinno ono być tworzone przy wyznaczonych przebiegach dróg pieszo–jezdných /szlakach turystycznych/ drogach i ścieżkach rowerowych, obszarach i ścieżkach dydaktycznych. Dopuszczalne byłyby jedynie konieczne powiązania komunikacyjne o poprzecznym przebiegu w stosunku do doliny Widawy.

Równoległe powiązania komunikacyjne powinny wystąpić tylko w w/w strefie przejściowej i powinny wiązać uwarunkowania ochronny środowiska, z prze-

strzennymi enklawami rekreacji czynnej i biernej, a także sezonową obsługą funkcji rolniczych.

4. Nowe zespoły zabudowy mieszkaniowej

Obecnie w badanym obszarze wprowadzane są przestrzenne enklawy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, nie powiązanej z dotychczasową strukturą osadniczą wsi. Jest to bezpośredni wynik oddziaływania sąsiedztwa miasta Wrocławia i wynikającym z tego zjawiska suburbanizacji. Poniżej zamieszczono (ryc. 3) przykład zespołu położonego najbliżej granic miasta Wrocławia (wieś Dobrzykowice). Innym przykładem takiej „gniazdowej” zabudowy jest osiedle domów jednorodzinnych o nazwie Dobrzykowice Park na polach sołectwa Krzyków (ryc. 4).

Przeprowadzone przez autora badania terenowe wskazują na brak klarownych powiązań elementów obecnej struktury zabudowy wiejskiej (historycznie ukształtowanej) z terenami budowanymi nowoprojektowanych osiedli. Głównym czynnikiem wpływającym na obecny stan zabudowy jest dostępność terenu pod zabudowę jednorodziną.

Ponadto na obszarach tych, w strefach o najbardziej atrakcyjnych walorach krajobrazowych spotyka się duże rozdrobnienie osadnicze zabudowy, która tworzy grupy i zespoły o dużej różnorodności form (ryc. 5).

Należy podkreślić, iż niektóre przedsięwzięcia związane z realizowaną działalnością inwestycyjną wykazują pewną dyscyplinę przestrzenną. Wciąż jednak zauważalny jest brak powiązań z osadnictwem historycznym wsi (ryc. 6).

Na podstawie zamieszczonych przykładów wskazać należy następujące problemy prowadzonej działalności inwestycyjnej:

- brak docelowych, skończonych przestrzeni rozwojowych poszczególnych wsi w gminach,
- brak narzuconej struktury zabudowy wraz z wielkościami działek,
- brak stref izolacyjnych zabudowy pozarolniczej od działalności rolniczej,
- braki w wydzieleniu miejsc na działki siedliskowe, które konieczne są dla rolniczego wykorzystania terenu,
- pomimo dużego odsetka terenów rolniczych gorszych bonitacji brak wskazań terenów pod zalesienie.



Ryc. 3. Oddany do użytku zespół zabudowy szeregowej osiedla przy wsi Dobrzykowice (A), kontynuacja zabudowy ww. osiedla (B), rozbudowa ww. osiedla (C). Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Osiedle Dobrzykowice Park (A), zabudowa wolnostojąca ww. osiedla (B), duża powtarzalność zabudowy osiedla (C). Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 5. Rozbudowa osiedla Wojnowice (A), różnorodność form zabudowy (B), próba nawiązania do architektury miejsca (C), poszukiwania lokalizacji atrakcyjnych (D). Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 6. Zabudowa bliźniacza w rejonie Chrzastawy (A), zabudowa wolnostojąca na tyłach zabudowy wsi Chrzastawa (B), nowy zespół zabudowy poza wsią Nadolice (C), nowy zespół zabudowy na otwartej przestrzeni pól (D). Źródło: opracowanie własne.

W efekcie uzyskujemy charakterystyczny przestrzennie stan zabudowy gminy, gdzie:

- w strukturze zabudowy wiejskiej, o dominującym znaczeniu obiektów wolnostojących, pojawiają się struktury typowe dla zabudowy miejskiej, z dominacją zabudowy szeregowej i bliźniaczej,
- zabudowa zwiększa swoją intensywność wraz ze zbliżaniem się do granic administracyjnych miasta Wrocławia,
- zamknięte i skończone przestrzennie zespoły zabudowań nie posiadają żadnych powiązań z współwystępującą i historycznie ukształtowaną zabudową wsi,
- zauważa się brak działań zmierzających do przestrzennego wydzielenia obszarów działalności rolniczej, zgodnych z zasadą scalania rozłogów,
- widoczne są wyraźne braki w komunikacyjnej obsłudze terenów rolniczych i mieszkaniowych badanego obszaru.

Dostrzeżone problemy wskazują na konieczność zachowania wiejskości w obecnej strukturze zabudowy oraz istniejącym układzie komunikacyjnym. Rozdzieleniu działalności przestrzennej w gminie powinna towarzyszyć dbałość o ład przestrzenny tak w sektorach zabudowy pozarolniczej, jak i rolniczej, zgodna jednocześnie z oczekiwaniami przyszłych inwestorów.

Analizując styki zagospodarowanych już obszarów doliny Widawy z terenami wyłączonymi z rolniczego użytkowania, które częściowo są zabudowywane, obserwować można wyraźnie zbliżanie się terenów budowlanych wsi do strefy zalewowej rzeki. Kierują się one prawdopodobnie zasadą wyboru najbardziej atrakcyjnego krajobrazowo miejsca. Efektem tego jest brak czytelnych powiązań strefy rdzenia wiejskiej (historycznej) z nowo powstającymi zabudowaniami. Brak tych powiązań powoduje, że rolnicze obszary produkcyjne zostają jeszcze bardziej pofragmentowane, niż to miało miejsce dotychczas. Ogranicza to możliwości funkcjonowania działek siedliskowych. Utrudnia również komunikację w relacji działka siedliskowa – rolnicza przestrzeń produkcyjna. Intensywna obsługa działalności rolniczej (transportowa płodów rolnych i sprzętu rolniczego) odbywa się drogami wspólnie użytkowymi, co powoduje duże sezonowe utrudnienia oraz zniszczenia nawierzchni ww. dróg.

Aktualnie realizowane zespoły osadnicze zaprzeczają procesowi ciągłości przestrzennej. Inwestorzy i projektanci bardziej zwracają uwagę na dostępność, atrakcyjność oraz cenę poszczególnych działek, niż na proces przestrzennie rozumiany jako ciągłość osadniczą. Tego typu działania wyraźnie są widoczne w północnej i wschodniej części gminy Czernica.

5. Ciągłość zabudowy solectw a otwarte tereny rolnicze

Przeprowadzone badania wskazują, iż zadaniem kierunkowym w przestrzennym zagospodarowaniu gminy wiejskiej w strefie podmiejskiej winno być scalanie terenów rolniczych poprzez tworzenie dużych kompleksów uprawowych. Tworzenie bardziej niż dotychczas rozdrobnionych zespołów osiedleńczych powoduje rozproszenie rolniczych kompleksów uprawowych i zwiększa liczbę potencjalnych konfliktów przestrzennych w relacji tereny zabudowy pozarolniczej – uprawowa działalność rolnicza. Skutkuje to:

- podrożeniem kosztu transportu i organizacji gospodarki wodno–ściekowej,
- koniecznością zwiększania stref izolacyjnych w obszarach konfliktów przestrzennych,
- jednoczesnym wykorzystywaniem dróg publicznych do transportu związanego z istnieniem enklaw zabudowy mieszkaniowej oraz związanego z obsługą terenów rolniczych.

Wydaje się, iż w odniesieniu do osadnictwa o wiejskim charakterze w planach miejscowych powinno się wyznaczać nowe lokalizacje związane z realizacją celów rolniczych. Natomiast pozostawione „pustostany” działalności rolniczej powinny ustąpić miejsca strefom mieszkaniowym. Autorzy planów miejscowych powinni mieć przy tym na uwadze powiązanie nowego osadnictwa z istniejącą strukturą funkcjonalno–przestrzenną.

6. Problemy osadnictwa w gminie Czernica

Przedstawiona ciągłość przestrzenna to także dostrzeganie zmian demograficznych osiedlającej się tutaj ludności. Wiąże się to z koniecznością rezerwacji terenów przyszłych usług podstawowych dostosowanych do docelowej liczby i wieku mieszkańców, a także kształtowania zindywidualizowanych przestrzeni publicznych.

Obecnie sposoby zagospodarowania terenów mieszkaniowych podporządkowane są aglomeracji Wrocławia (rynek pracy, różnorodność i wielość usług, bogactwo wyboru kultury i sztuki). Towarzyszą tym procesom następujące zjawiska:

- izolowanie nowej zabudowy mieszkaniowej od historycznie ukształtowanej zabudowy wsi,
- brak docelowych granic rozwojowych obszarów mieszkaniowych,
- zagospodarowywanie terenów nie zawsze o niskiej bonitacji glebowej,
- wybieranie miejsc najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo,
- pogarszanie się warunków komunikacyjnych,
- utrudnienia w prowadzeniu ciągów infrastruktury technicznej,

- utrudnienia w gospodarce wodno– ściekowej i gospodarowaniu odpadami stałymi,
- zwiększone rozdrobnienie obszarów rolniczych,
- niewłaściwe ukształtowanie zagospodarowania stref sąsiedzkich.

Wchłanianie terenów gminy przez miasto Wrocław należy widzieć również w docelowej wizji zagospodarowania. Wraz z upływem czasu obecnie dynamicznie rozwijające się osadnictwo będzie wymagało pogłębienia istniejących relacji z gminą. Pojawiają się problemy ludzi starszych i ich obsługi. Realizowane obecnie obiekty kubaturowe również będą wymagały bieżących działań remontowo budowlanych. Osłabi to zatem aktualnie bardzo silne relacje przestrzenne z Wrocławiem na rzecz relacji z miejscem zamieszkania. Przewidywanie tych zmian powinno mocniej wiązać obszary zabudowy historycznej wsi z zabudową pozarolniczą

7. Wnioski końcowe

Dotychczasowe obserwacje przebiegu realizowanych procesów inwestycyjnych wskazują na zwiększający się chaos zagospodarowania przestrzennego obszarów podmiejskich. Taki proces powoduje dużą dezorganizację przestrzeni strefy podmiejskiej. Koniecznym staje się większa dyscyplina działań przestrzennych, co doprowadzić powinno do zwiększenia racjonalności decyzji planistycznych.

W celu racjonalizowania gospodarki przestrzennej istotne znaczenie powinno odgrywać określenie jednoznacznych granic dynamicznie rozwijających się obszarów funkcjonalnych. Ustawowe zapisy odnośnie „ładu przestrzennego” i „zrównoważonego rozwoju” powinny w tym procesie odnaleźć swoje właściwe miejsce.

Dynamiczny rozwój przestrzenny strefy podmiejskiej związany jest przede wszystkim z przepływami osób znajdujących się w określonym przedziale wiekowym (osoby zawodowo czynne). Pokoleniowe zmiany doprowadzą do starzenia się społeczności lokalnych, a co za tym idzie wymuszą zmiany struktury usług oraz sposobów przemieszczania się. Stąd w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinny pojawiać się też rezerwowane przestrzenie publiczne oraz ich jednoznaczne powiązanie z istniejącą i nowo powstałą zabudową. W tym kontekście postulat ciągłości zabudowy to także ilościowa zmiana ciągłości przestrzennej dla narzuconych granic oraz konieczność rezerwacji przestrzeni dla przyszłych usług podstawowych.

W odniesieniu do badanego obszaru właściwy kierunek kształtowania przestrzeni wiążący się z przestrzeganiem zasad zrównoważonego rozwoju powinien skutkować zachowaniem strefy doliny Widawy (w porozumieniu z pozostałymi gminami) wraz z narzuconą przestrzennie naturalną otuliną i przyległymi naturalnymi zbiornikami retencyjnymi.

Literatura

Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Czernica na lata 2011–2014 z perspektywą do 2018. URL: bip.czernica.pl/pl/13278/0/program-ochrony-srodowiska-gminy-czernica.html (data dostępu: 20012–06–03).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nowa Karta Ateńska 2003, Lizbona, 20 listopada 2003r.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Czernica URL:bip.czernica.pl/pl/6590/studium-uwartunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-gminy (data dostępu 2012–06–24).

Problems of spatial development of suburban zone at the example of Czernica commune

Summary: The Rural Commune Czernica is located in the Wrocław District at the eastern border of Wrocław town. Its natural northern border is marked by Widawa river valley and the southern one by the Odra river valley. The existing relations in its spatial development indicate for lack of continuity in the present settlement. Creation of new housing complexes of highly diversified spatial structure, separated from agricultural activity complexes, divides and isolates the new building areas. Fragmentation and mixing of investment and agricultural activities at the present level of development, brings frequent spatial conflicts at the level of basic relations. Their solving is accompanied by numerous problems. In order to settle them, among others, the zones for development of fundamental services, health care, as well as individually solved public spaces in the particular village administrative areas have to be foreseen in the spatial development plan. The planning activities should also determine borders.

Keywords: natural environment, spatial continuity, rural settlement.

dr inż. arch. Stanisław Wiatrzyk
Zakład Architektury i Planowania Wsi
Wydział Architektury
Politechnika Wrocławska
ul. Bolesława Prusa 53/55
50–317 Wrocław
e-mail: stanislaw.wiatrzyk@pwr.wroc.pl