

Zrozumieć terytorium

Idea i praktyka



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zrozumieć terytorium

Idea i praktyka



WYDAWNICTWA
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zrozumieć terytorium

Idea i praktyka

pod redakcją
ALEKSANDRY NOWAKOWSKIEJ



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Aleksandra Nowakowska – Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska
Uniwersytet Łódzki, 91-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENCI

Janusz Kot, Andrzej Suliborski

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Barbara Grzejszczak

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06319.13.0.K



ISBN (wersja papierowa) 978-83-7525-954-4
ISBN (ebook) 978-83-7969-604-8

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----------|
| Działalność naukowa i dydaktyczna Profesor Aleksandry Jewtuchowicz | 9 |
| Wykaz prac Profesor Aleksandry Jewtuchowicz | 21 |
| I. Terytorium i jego rozwój | |
| Nowakowska Aleksandra, <i>Terytorium – źródło procesów innowacji</i> | 39 |
| Sokołowicz Mariusz, <i>Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne</i> | 59 |
| Słupińska Monika, <i>Terytorium jako środowisko dla rozwoju przedsiębiorstw</i> | 93 |
| Przygodzki Zbigniew, <i>Innowacyjne środowiska przedsiębiorczości w kontekście procesów organizacji i regulacji w regionie</i> | 105 |
| Chądzyński Jacek, <i>Innowacje, sieci i środowisko innowacyjne a rozwój terytorium</i> | 129 |
| II. Miasto i region – problemy rozwoju | |
| Pietrzyk Irena, <i>Reforma europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020</i> | 149 |
| Klasik Andrzej, Kuźnik Florian, Szczupak Bogumił, <i>Polityka miejska w regionie</i> | 169 |
| Korenik Stanisław, Rogowska Małgorzata, <i>Gospodarka oparta na wiedzy i jej znaczenie dla kształtowania się nowego wymiaru przestrzeni społeczno-ekonomicznej</i> | 189 |
| Stawasz Edward, <i>Terytorialne aspekty kształtowania zdolności innowacyjnej małych i średnich przedsiębiorstw</i> | 201 |
| Heffner Krystian, Gibas Piotr, <i>Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce</i> | 217 |
| Pancer-Cybulska Ewa, <i>Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej w Polsce i w Unii Europejskiej</i> | 241 |
| III. Samorząd i zarządzanie terytorium | |
| Stawasz Danuta, <i>Sprawność zarządzania rozwojem terytorium w polskich uwarunkowaniach</i> | 259 |
| Wojciechowski Eugeniusz, <i>Refleksje na temat samorządu terytorialnego</i> | 275 |
| Kucharska-Stasiak Ewa, <i>Ocena kierunków i skali przekształceń własnościowych w zasobie komunalnym</i> | 285 |
| Slonimska Maryna, Slonimsky Anton, <i>Enterprises Cross-border Cooperation from the Participants' Point of View</i> | 303 |

| | |
|---|-----|
| Peyroux Catherine, Bories-Azeau Isabelle, Fort Fatiha, Noguera Florence, <i>Le dilemme de la gouvernance territoriale des structures d'accompagnement à la création d'entreprises°: contribution à l'émergence d'un milieu entrepreneurial</i> | 313 |
| Rogut Anna, Piasecki Bogdan, <i>Mapowanie technologii jako instrument zarządzania zmianą technologiczną regionu</i> | 333 |
| IV. Ekonomiczny wymiar polityki przestrzennej | |
| Kudłacz Tadeusz, <i>Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych</i> | 355 |
| Brzeziński Cezary, <i>Ekonomiczne skutki polityki przestrzennej w gminach</i> | 373 |
| Feltynowski Marcin, <i>Terytorialny wymiar systemów informacji przestrzennej</i> | 385 |
| Wieteska-Rosiak Beata, <i>Koncepcje rozwoju miast w świetle zrównoważonego rozwoju</i> | 399 |
| Rzeńca Agnieszka, <i>Środowisko przyrodnicze i jego ochrona a rozwój lokalny. Istota i współzależności</i> | 415 |



P. Jendruschewy

DZIAŁALNOŚĆ NAUKOWA I DYDAKTYCZNA PROFESOR ALEKSANDRY JEWTUCHOWICZ

CZTERDZIEŚCI LAT PRACY NA UNIWERSYTECIE ŁÓDZKIM

W 2013 r. mija 40 lat pracy prof. Aleksandry Jewtuchowicz w Uniwersytecie Łódzkim. Jest to dobra okazja, aby przedstawić ścieżkę Jej kariery zawodowej i podsumować dorobek naukowy, dydaktyczny i organizacyjny.

Ukończenie studiów i pierwsza praca

Prof. Aleksandra Jewtuchowicz ukończyła studia w 1969 r. na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego ze specjalnością Ekonomiki Przemysłu. Jej praca magisterska pt. *Problemy fluktuacji siły roboczej w przedsiębiorstwach województwa łódzkiego* została napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Władysława Piotrowskiego. Po studiach podjęła swoją pierwszą pracę w Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego w Łodzi. Zajmując się tam zagadnieniami koordynacji i lokalizacji inwestycji, zainteresowała się problematyką gospodarki regionalnej. Zdobyte podczas tych prac doświadczenia wpłynęły na Jej decyzję pogłębienia wiedzy teoretycznej. W efekcie, w latach 1972–1975 rozpoczęła Podyplomowe Studia Urbanistyki i Inwestycji Miejskich. Studia te miały dwie specjalizacje: urbanistykę i inwestycje miejskie. Pierwsza była prowadzona przez prof. dr hab. Jerzego Regulskiego, druga przez prof. Zdzisława Prochowskiego. Wybór urbanistyki i kontakt z prof. dr hab. J. Regulskim zdecydowały o Jej przyszłej karierze zawodowej.

W 1973 r. podjęła decyzję o powrocie na Uniwersytet Łódzki. Zostaje, zgodnie z ukończoną specjalnością, asystentem w Zakładzie Ekonomiki Przemysłu Instytutu Ekonomiki Produkcji, kierowanym przez

Jej pierwszego promotora prof. dr hab. Władysława Piotrowskiego. Od pierwszego dnia Jej opiekunem staje się dr Jadwiga Niedomagała, która wprowadzała Ją w tajniki pracy dydaktycznej i naukowej.

Praca na Uniwersytecie Łódzkim i udział w powstawaniu łódzkiej szkoły ekonomiki miast i regionów

W 1974 r. prof. dr hab. J. Reguński otwiera na Uniwersytecie Łódzkim w ramach Instytutu Ekonomiki Produkcji, Zakład Rozwoju Miast. Na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym jest to zupełnie nowa specjalizacja. W tym czasie mgr Aleksandra Jewtuchowicz kończy rozpoczęte w 1972 r. studia podyplomowe, pisząc pracę zaliczeniową pod Jego kierunkiem. Szukając pracowników do swojej jednostki, Profesor proponuje Jej zatrudnienie w nowo utworzonym Zakładzie. Zmiana Zakładu staje się decyzją przełomową w Jej karierze. Od tego czasu problematyka rozwoju miast i regionów towarzyszy przez całe Jej życie zawodowe.

Prof. dr hab. J. Reguńskiego należy uznać za twórcę łódzkiej szkoły ekonomiki miast i regionów, a szerzej szkoły badań przestrzennych. W 1976 r. Zakład Rozwoju Miast zmienia nazwę na Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast, natomiast w 1978 r. Profesor J. Reguński powołuje Instytut Polityki Regionalnej, który zbiera w jednej jednostce badania przestrzenne, rozproszone do tej pory w różnych zakładach i katedrach Wydziału.

Pozycja w świecie naukowym prof. dr hab. Jerzego Reguńskiego, Jego bogata wiedza, nowatorski styl pracy i osobowość zadecydowały o profilu badawczym pracowników Zakładu, w tym, także prof. Aleksandry Jewtuchowicz. W pierwszym okresie Jej zainteresowania naukowe skupiały się głównie na zagadnieniach związanych z miastami i organizacją systemów osadniczych. W badaniach tych wyraźnie zarysowują się dwa nurty badawcze. Pierwszy dotyczy teorii rozwoju i funkcjonowania miast i ewolucji ich struktury wewnętrznej, drugim są studia nad przemianami systemów osadniczych i zmianami w hierarchii miast. Zwieńczeniem Jej badań nad tymi tematami stała się napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Jerzego Reguńskiego i obroniona w 1978 r. rozprawa doktorska pt. *Wpływ przedsiębiorstw przemysłowych na poprawę warunków życia ludności miejskiej wybranych województw*. Rozprawa ta otrzymała w 1979 r. nagrodę Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki oraz nagrodę Wojewody Piotrkowskiego. Kontynuacją Jej zainteresowań w tej dziedzinie były późniejsze analizy procesów urbanizacji, mechanizmów rządzących tymi procesami i czynników decydujących o hierarchii miast i procesach współczesnej metropolizacji, jak

również prace dotyczące dostosowania polskiego systemu osadniczego do procesów urbanizacyjnych obserwowanych w Europie.

Koniec lat 70. i początek 80. XX w. były szczególne dla Polski. Nieefektywność systemu politycznego i gospodarki centralnie planowanej zaczęła wywoływać coraz większe niezadowolenie społeczne. Protesty i związane z tym represje przyczyniły się do konsolidacji opozycji, dla której coraz wyraźniejsza stawała się konieczność reformowania systemu. Do dyskusji na ten temat włączają się różne środowiska i nieformalne grupy. Jedną z nich było, powstałe 1978 r. Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. W jego działalność zaangażowany był prof. J. Regulski, którego prace nad reaktywowaniem samorządów terytorialnych wniosły nowe impulsy i wyznaczyły nowe kierunki badawcze w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast. W 1981 r. powstał pierwszy raport *Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL* (autorstwa J. Regulskiego, P. Burego, A. Jewtuchowicz, T. Markowskiego), który zawierał tezy odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce.

Wprowadzenie stanu wojennego zablokowało dyskusje o samorządności lokalnej w Polsce i wstrzymało prace nad jej odbudowaniem. Lata 80. XX w. to dla prof. Aleksandry Jewtuchowicz okres poszerzania wiedzy o funkcjonowaniu miast i osadnictwa oraz kontynuowanie (w miarę ówczesnych możliwości) badań na temat samorządów lokalnych. W ciągu tych lat, z inicjatywy prof. Jerzego Regulskiego i pod jego kierownictwem, realizowane były też różne programy międzynarodowych badań porównawczych. Nawiązana m.in. współpraca z uniwersytetem w Nijmegen (Holandia) umożliwiła prof. Aleksandrze Jewtuchowicz odbycie w 1980 r. pierwszego zagranicznego stażu naukowego, jak i uczestnictwo w pracach grupy badawczej PONECOS (Poland–Netherlands Comparative Study).

Przełomowym pod tym względem okazał się rok 1983, w którym otrzymała Ona stypendium Rządu Francuskiego i wyjechała na 5 miesięczny staż do Uniwersytetu Paris X-Nantèrre. Będąc pod opieką wybitnego francuskiego znawcy problematyki regionalnej i miejskiej P.H. Derycke’a, miała okazję zapoznać się z literaturą światową w tym zakresie. Szczególnie zainteresowała Ją problematyka efektów zewnętrznych. W Paryżu zredagowała na ten temat swój pierwszy artykuł w języku francuskim pt. *L’industrie et l’organisation spatiale en presence d’effets externes d’agglomeration dans l’économie planifiée*. Został on opublikowany w Zeszytach Naukowych CERVE Uniwersytetu Paris X-Nantèrre (1983). Owocem tych studiów stał się cykl prac dotyczących istoty efektów zewnętrznych oraz ich wpływu na funkcjonowanie systemów społecznych, za który otrzymała w 1987 r. nagrodę indywidualną trzeciego stopnia Rektora Uniwersytetu

Łódzkiego. Tematyka ta stanowiła również kluczowe zagadnienie Jej rozprawy habilitacyjnej pt. *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i industrializacji* obronionej w 1988 r. Stanowiła ona w Polsce jedno z nielicznych opracowań na temat teorii efektów zewnętrznych i została nagrodzona przez Rektora Uniwersytetu Łódzkiego.

Odbyte staże w krajowych i zagranicznych ośrodkach umożliwiły prof. Aleksandrze Jewtuchowicz zdobycie doświadczeń w prowadzeniu samodzielnych badań naukowych. W latach 1986–1990 kierowała dwoma tematami realizowanymi w ramach Centralnych Programów Badań Podstawowych: *Bariery w gospodarczym i przestrzennym rozwoju miast i regionów oraz Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny*. Wyniki tych prac stały się podstawą do napisania szeregu artykułów naukowych i posłużyły jako materiał dla opracowania ekspertyz na potrzeby administracji wojewódzkiej i rządowej.

Transformacja ustrojowa – nowe problemy, nowe szanse i wyzwania

Zmiany polityczne, jakie nastąpiły w Polsce po 1990 r. zaowocowały reorganizacją Uniwersytetu Łódzkiego i w tym Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego. W 1992 powstają nowe jednostki organizacyjne i jednocześnie przestaje funkcjonować szereg instytutów, w tym Instytut Polityki Regionalnej. Na jego likwidację wpłynęła m.in. rezygnacja z pracy na Uniwersytecie Łódzkim prof. dr hab. J. Regulskiego, który przyjmuje funkcję pełnomocnika ds. samorządu terytorialnego w rządzie Premiera Tadeusza Mazowieckiego. Powstaje nowa jednostka: Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, utworzony na bazie pracowników Zakładu Gospodarki Przestrzennej i Pracowni Dydaktycznej. Kierownikiem Zakładu zostaje dr hab. Aleksandra Jewtuchowicz. Zakład ten w 2006 r. przekształcił się w Katedrę Gospodarki Regionalnej i Środowiska.

Zmiana sytuacji politycznej wymusiła inne spojrzenie na terytorialny rozwój gospodarczy i społeczny oraz skłoniła do poszukiwania mechanizmów właściwych gospodarce rynkowej. Zagadnienia gospodarki lokalnej, regionalizacji i szeroko pojętej polityki transformacji regionów w skali kraju i skali globalnej są przedmiotem znakomitej większości prac prof. Aleksandry Jewtuchowicz z lat 90. XX wieku. Podstawą intelektualną tego wątku Jej prac jest, ogólnie rzecz biorąc, stwierdzenie, że przemiany we współczesnej gospodarce charakteryzują takie zjawiska jak: globalizacja i związana z tym decentralizacja władzy wiążąca się z nową logiką gospodarowania, znaczenie i silny wpływ nowych technologii prowadzący do budowania społeczeństwa opartego

na wiedzy, powstanie nowych mechanizmów rozwoju terytorialnego i pojawienie się koncepcji regionów „uczących się”. Wszystkie te zagadnienia znajdują swoje odzwierciedlenie w publikowanych artykułach i pracach eksperckich. Była, i jest, wielokrotnie powoływana w charakterze konsultanta naukowego i eksperta (w tym eksperta dla programu PHARE) w zakresie rozwoju terytorialnego. Kierowała również zespołami badawczymi bądź uczestniczyła w opracowywaniu licznych planów strategii rozwoju oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Współpraca z praktykami stwarzała Jej dobre warunki do weryfikacji swoich przemyśleń teoretycznych oraz do poszukiwania zarówno metod jak i mechanizmów rządzących gospodarką gmin i regionów. Swoje przemyślenia publikowała w czasopismach polskich i zagranicznych oraz prezentowała na licznych konferencjach krajowych i międzynarodowych. Z tego okresu za istotny należy uznać cykl artykułów opublikowanych w języku francuskim w *Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines* (CEASH) wydawanych przez Uniwersytet Montpellier 3. Ogólnie, Jej dorobek w tym okresie można zakwalifikować do następujących grup problemowych:

- wpływ procesu globalizacji, metropolizacji i integracji europejskiej na rozwój regionów;
- decentralizacja władzy, wiążąca się ze studiami i badaniami nt. rozwoju lokalnego, jego specyfiki, genezy, wymiarów i skali;
- regionalne procesy restrukturyzacyjne, obejmujące prace ukażujące nową logikę gospodarowania, tworzenie się nowych przestrzeni produkcyjnych, przechodzenie do nowych koncepcji rozwoju związanych z nowymi technologiami;
- uwarunkowania powstawania innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości; przedmiotem badań są tu mechanizmy, które uruchamiają proces tworzenia się takiego środowiska, prowadzący w konsekwencji do powstawania różnych form terytorialnej organizacji produkcji,
- procesy rekonwersji regionalnej i ich charakterystyka; celem tych prac jest m. in. porównanie przebiegu polskich procesów dostosowawczych i przyjętej polityki rozwoju z rozwiązaniami stosowanymi w krajach Europy Zachodniej.

Lata 90. to również okres tworzenia nowego Zakładu i budowanie jego spójności. Podejmowane badania krajowe i międzynarodowe oraz zaangażowanie we współpracę z samorządami terytorialnymi kształtowały jego profil naukowy. Realizowane studia w ramach licznych grantów badawczych (zleczanych przez ministerstwa, jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla, jak również finansowanych przez środki Unii Europejskiej), pozwoliły stworzyć prof. Aleksandrze Jewtuchowicz sprawny

i kreatywny zespół naukowców składający się z pracowników początkowo Zakładu, a później Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska.

Prowadzone w Katedrze wspólne badania empiryczne i studia teoretyczne, obok Jej własnych autorskich artykułów, zaowocowały publikowanymi, pod Jej kierownictwem naukowym monografiami, z których do najistotniejszych można zaliczyć: *Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarsprawczego* (1997), *Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny* (1997), *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej* (2000), *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy* (2002, współredakcja z A. Suliborskim). Nie do przecenienia była także możliwość przeprowadzania badań na potrzeby prac związanych ze zdobywaniem tytułów i stopni naukowych.

Badania nad procesami globalizacji i związanej z tym decentralizacją władzy w sposób naturalny kieruje zainteresowania Pani Profesor na regionalne i lokalne warunki rozwoju. Przyjmując, jako punkt wyjścia stwierdzenie, że konkurencja jest globalna a konkurencyjność buduje się lokalnie, podejmuje studia teoretyczne i badania empiryczne na temat przestrzennej organizacji lokalnych systemów produkcyjnych. Pojęciem centralnym i osią, wokół której koncentrują się Jej rozważania jest terytorium i terytorialny wymiar rozwoju. Efektem tego nurtu badawczego jest wydana w 2004 r. pod Jej redakcją naukową praca zbiorowa *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów* oraz własna książka wydana w 2005 r. pt. *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Ta ostatnia pozycja (wraz z pozostałym dorobkiem) stała się podstawą do nadania prof. Aleksandrze Jewtuchowicz w 2006 r., przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polski Lecha Kaczyńskiego, tytułu profesora nauk ekonomicznych.

Książka ta stanowi, w dużym stopniu, syntezę Jej dotychczasowych prac tak teoretycznych jak i empirycznych. Podejmuje w niej próbę uporządkowania współczesnych koncepcji rozwoju terytorialnego, pokazanie czynników, które decydują o dynamice tego rozwoju oraz warunków włączania się lokalnych gospodarek w szybki i skomplikowany proces globalizacji. Myślą przewodnią jest analiza relacji społeczeństwo – gospodarka, co w praktyce przekłada się na relacje terytorium lokalne – przedsiębiorstwo. Zagadnieniem centralnym jest terytorium i sposób, w jaki wpływa ono na zachowania i organizację produkcji będąc jednocześnie samo przez tę produkcję przekształcane. Za tę książkę Pani Profesor otrzymała w 2006 indywidualną nagrodę Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Istotną część aktywności naukowej prof. Aleksandry Jewtuchowicz stanowi uczestnictwo w konferencjach naukowych, krajowych i zagranicznych, na których – po uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego

– wystąpiła z ponad 70 referatami (w tym wielu w języku francuskim). Większość z nich została opublikowana w recenzowanych monografiach. W dyskusjach i referatach wygłaszanych na konferencjach Pani Profesor konsekwentnie prezentuje nowe (przynajmniej w Polsce) podejścia i koncepcje rozwoju terytorialnego.

Współpraca z uniwersytetami francuskimi

Od początku swojej działalności naukowej prof. Aleksandra Jewtuchowicz rozwijała kontakty naukowe z uczelniami zagranicznymi, ale szczególne miejsce w Jej karierze zawodowej zajmuje współpraca z naukowcami francuskimi. Datuje się ona od początków lat osiemdziesiątych, kiedy podjęła współpracę z Instytutem Geografii Uniwersytetu Warszawskiego, której efektem było aktywne uczestnictwo w polsko-francuskiej grupie badawczej. Umowa zawarta między Uniwersytetem Warszawskim i Uniwersytetem Paul Valéry Montpellier III nazwana „Languedoc-Mazowsze” zakładała badania porównawcze na temat rozwoju lokalnego i regionalnego. Rezultatem tych badań, przeprowadzanych w latach 1982–1992 równoległe w Polsce i we Francji, były m.in. studia przypadków gmin polskich i francuskich. Stanowiły one cykl publikacji w języku francuskim, wydawany w latach 1984–1992 przez Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Montpellier III pod wspólnym tytułem *Valeur de l'espace et développement local*.

Udział w tych badaniach i staż na Uniwersytecie Paris X-Nanterre, zapoczątkowały ściśle kontakty naukowe Pani Profesor ze środowiskiem regionalistów frankofońskich. W 1992 r. zostaje Ona członkiem międzynarodowego frankofońskiego stowarzyszenia nauk regionalnych (*Association de Science Régionale de Langue Française [ASRDLF]*), w którego pracach uczestniczy do dzisiaj. Z Jej inicjatywy, ASRDLF organizuje w 1993 r. w Łodzi (wspólnie z kierowanym przez Nią Zakładem Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska) konferencję, będącą częścią corocznego kongresu pt. *Développement local i régional dans la période de transformation de l'économie polonaise*, na którą przyjechali wybitni regionaliści z Polski i Europy.

Rezultatem uczestnictwa prof. Aleksandry Jewtuchowicz w grupie „Languedoc-Mazowsze” było zainicjowanie bezpośredniej współpracy między Uniwersytetem Paul Valéry Montpellier III i Uniwersytetem Łódzkim. Początkowo współpraca ta nie była sformalizowana, spotkania i kontakty odbywały się przy okazji konferencji i udziału w badaniach prowadzonych przez inne ośrodki naukowe. Punktem zwrotnym tych kontaktów stały się pierwsze częściowo wolne wybory z 1989 r., powołanie

nowego rządu i przystąpienie do zmian ustrojowych. Współpracujący z prof. Aleksandrą Jewtuchowicz naukowcy z Francji z ciekawością i dużym zainteresowaniem przyglądali się wysiłkom przedstawienia polskiej ekonomii i polskiego społeczeństwa na tory gospodarki rynkowej. Nie tylko z politycznego, ale także z naukowego punktu widzenia był to bowiem przypadek szczególny. Polakom zaś brakowało dobrych przykładów i podstaw teoretycznych wyjaśniających nowe zjawiska i procesy. W 1990 roku powstała więc idea prowadzenia wspólnych studiów i badań na temat przebiegu polskiej transformacji, podczas których kole-dzy z Francji zapoznawali się z polską specyfiką i jednocześnie służyli wiedzą na temat mechanizmów funkcjonowania gospodarki rynkowej. Inicjatywa ta zaowocowała podpisaniem pierwszej pięcioletniej umowy o bezpośredniej współpracy między Uniwersytetem Łódzkim, reprezentowanym przez Katedrę Gospodarki Regionalnej i Środowiska (ówcze-śnie Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska) Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego a Uniwersytetem Paul Valéry Montpellier III. Kierownikami zespołów badawczych i odpowiedzialnymi za przebieg umowy zostały: ze strony francuskiej prof. Geneviève Duché a ze strony polskiej prof. Aleksandra Jewtuchowicz.

Umowa ta, obok wymiany wykładowców oraz staży dla studentów i młodych badaczy, zakładała wspólne prowadzenie badań. Dorobek tej polsko-francuskiej grupy badawczej stanowią liczne książki, artykuły (w języku polskim i francuskim), prace niepublikowane oraz różnego rodzaju ekspertyzy wykonywane dla samorządów terytorialnych, instytutów regionalnych, itp. (bilans 20 letniej współpracy pokazuje pu-blikacja: *Terytorialny wymiar procesów innowacji i przedsiębiorczości. Studia polsko-francuskie (Innovation et entrepreneuriat: quels enjeux territoriaux? Analyses croisées franco-polonaises)*, pod red. (sous la direction de) A. Jewtuchowicz, G. Duché, A. Nowakowska, C. Peyroux, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012). Doliczyć do tego trzeba sys-tematycznie organizowane wspólne seminaria i konferencje. Sukces tej współpracy jest niewątpliwy. Nie do przecenienia jest jej rola w rozwoju naukowym wszystkich uczestniczących w niej osób. Dała ona szansę uczestnictwa w europejskich organizacjach naukowych i konferencjach oraz umożliwiła wchodzenie w międzynarodowe sieci badawcze. W koń-cu, co jest równie ważne, zaowocowała ona wieloma przyjaźniami i osobistymi kontaktami oraz pozwoliła lepiej poznać i zrozumieć inne środowiska i społeczności.

Od blisko 20 lat prof. Aleksandra Jewtuchowicz jest członkiem Ko-mitetu Pilotażowego (rady zarządzającej) międzynarodowej sieci ba-dawczej PGV (*Un réseau de Laboratoires Européens associant des Pays d'Europe Occidentale et des Pays du Groupe de Vysegrad*), powstałej

z inicjatywy Claude'a Martina z Uniwersytetu Pierre Mendes-France w Grenoble. Sieć ta łączy badaczy z kilkunastu krajów europejskich spotykających się corocznie na konferencjach naukowych w różnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Od 2010 r. sieć PGV ma status formalnego stowarzyszenia.

Kształcenie studentów i wychowanie kadry naukowej

Zajęcia dydaktyczne Pani Profesor prowadzi nieprzerwanie od momentu swojego zatrudnienia na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ. Stosownie do własnego rozwoju naukowego i zapotrzebowania Uczelni stopniowo rozszerzała swą ofertę zajęć. Od ćwiczeń (prowadzonych jako asystent), poprzez wykłady, seminaria dyplomowe i magisterskie, do seminariów doktorskich podjętych po uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego. Opiekuje się też studentami z indywidualnym tokiem studiów. W Jej ofercie znajdują się również wykłady i seminaria w języku francuskim dla studentów polskich i zagranicznych.

Praca dydaktyczna Prof. Aleksandry Jewtuchowicz nie ogranicza się tylko do działalności w Uniwersytecie Łódzkim. Wykładała również na innych uczelniach w kraju, m.in. na Podyplomowym Studium Planowania Przestrzennego Wydziału Architektury Politechniki Warszawskiej (1993–1995), na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (1998–2006), Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Pabianicach (2002–2010) i innych. Istotnymi w Jej działalności dydaktycznej są wykłady prowadzone na uczelniach zagranicznych. Pierwsze doświadczenia pod tym względem uzyskała w latach 1991–1993 we współpracy z Międzynarodową Szkołą Konsultantów (*L'Ecole des Consultants*) w Angers we Francji.

Znaczące miejsce w Jej działalności dydaktycznej zajmuje współpraca z Uniwersytetem w Montpellier III, w którym od 1993 r. systematycznie prowadzi wykłady i seminaria ze studentami tej uczelni. Uniwersytet ten systematycznie zaprasza Ją w charakterze profesora wizytującego (*professeur invité*) oraz w ramach programu Socrates i bezpośredniej współpracy. Tematyka wykładów pokrywa się z Jej specjalizacją naukową i dotyczy ekonomiki miast i regionów, terytorium i rozwoju terytorialnego, funkcjonowania samorządów terytorialnych, polityki regionalnej, w tym polityki Unii Europejskiej, itp.

Działalność dydaktyczna i naukowa na innych uczelniach nie zmniejsza w żaden sposób Jej zaangażowania w pracę w macierzystej jednostce. Zawsze była i jest do dyspozycji pracowników i studentów. W 1998 z Jej inicjatywy i przy znaczącym zaangażowaniu uruchomiony

został kierunek „Gospodarka przestrzenna”, który w tym czasie, na studiach ekonomicznych był zupełnie nowatorskim, interdyscyplinarnym kierunkiem kształcenia i od początku cieszył się dużą popularnością. Ponadto, w ramach tego kierunku prowadzi specjalność „Zarządzanie miastem i regionem”. Będąc koordynatorem i opiekunem kierunku i specjalności (a także z tytułu pełnienia funkcji dyrektora Instytutu Gospodarki Przestrzennej) odpowiada za cały proces dydaktyczny, tzn. plany i programy nauczania ze wszystkich przedmiotów na wszystkich typach studiów.

Dobrze układająca się współpraca zakładów i katedr zorientowanych na badania przestrzenne i rosnąca liczba studentów kierunku spowodowała, że w 2003 r. podjęto decyzję o utworzenie jednostki organizacyjnej mogącej koordynować proces dydaktyczny. W ten sposób w grudniu 2004 r. powołany został Instytut Gospodarki Przestrzennej składający się z 5 Katedr: Gospodarki Regionalnej i Środowiska kierowanej przez prof. dr hab. Aleksandrę Jewtuchowicz, Gospodarki Samorządu Terytorialnego kierowanej przez prof. dr hab. Eugeniusza Wojciechowskiego, Polityki Ekonomicznej kierowanej przez prof. dr hab. Elżbietę Kryńską, Inwestycji i Nieruchomości kierowanej przez prof. dr hab. Ewę Kucharską-Stasiak oraz Ekonometrii Przestrzennej kierowanej przez prof. dr hab. Bogdana Suheckiego (aktualnie przez prof. dr hab. Jadwigę Suhecką). Dyrektorem Instytutu zostaje prof. Aleksandra Jewtuchowicz i funkcję tę pełni do dzisiaj.

Doświadczenia dydaktyczne i wiedza Pani Profesor powodują, że zarówno studenci jak i doktoranci wybierają Ją na promotora swoich prac i dysertacji. Ogółem była opiekunem naukowym ponad 250 absolwentów (na wszystkich typach studiów). Wypromowała 11 doktorów nauk ekonomicznych, aktualnie pod jej kierunkiem otwarte są 4 kolejne przewody. Warte podkreślenia jest, że trzon kierowanej przez nią Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska stanowią osoby, które napisały swoje dysertacje pod jej kierunkiem a w ubiegłym roku, jedna z Jej pierwszych doktorantek, Aleksandra Nowakowska, obroniła z sukcesem rozprawę habilitacyjną.

Pani Profesor jest ponadto autorką trzydziestu recenzji dysertacji doktorskich, sześciu recenzji w przewodach habilitacyjnych (w tym cztery wydawnicze), dwóch recenzji tzw. „książek profesorskich”, licznych recenzji projektów badawczych i wykonanych na ich podstawie opracowań, wielu recenzji wydawniczych książek i artykułów oraz kilkudziesięciu recenzji referatów w obcych językach (francuskim i angielskim) kwalifikowanych na konferencje zagraniczne, licznych recenzji prac magisterskich i licencjackich. Od 1990 r. była stałym recenzentem KBN (aktualnie NCN), dla którego systematycznie wykonuje opinie

naukowe projektów przygotowywanych przez różne grupy badawcze. Za działalność naukową i dydaktyczną uzyskiwała nagrody rektorskie oraz odznaczenia, a przede wszystkim Srebrny Krzyż Zasługi, Medal Złoty za Długoletnią Służbę oraz Medal Komisji Edukacji Narodowej.

Działalność i zaangażowanie w pracy naukowej i dydaktycznej Pani Profesor Aleksandry Jewtuchowicz zaowocowały zbudowaniem dużego, młodego i interdyscyplinarnego zespołu, złożonego głównie z Jej byłych doktorantów. Dorobek naukowy oraz doświadczenie Profesor Aleksandry Jewtuchowicz były dla wielu z nas inspiracją do podejmowania nowych tematów badawczych, a Jej życzliwość dużym wsparciem w pogłębianiu zainteresowań naukowych.

Dla nas – osób mających zaszczyt i przywilej pracy i codziennego kontaktu z Panią Profesor – naturalnym wydaje się odwołanie do Jej cech charakteru, które sprawiają, że Pani Profesor jest dla nas nie tylko wybitnym akademikiem i przewodnikiem w drodze rozwoju naukowego, ale przede wszystkim – wspaniałym Człowiekiem. Jej życzliwość, otwartość i serdeczność w kontaktach z drugim człowiekiem, właściwy dystans do świata i wyjątkowe poczucie humoru powodują, że Pani Profesor jest dla nas osobą wyjątkową – mądrym Nauczycielem, i wreszcie – nieocenioną Koleżanką i Przyjaciółką.

Aleksandra Nowakowska z Zespołem Pracowników
Katedry Gospodarki Regionalnej i Środowiska

WYKAZ PRAC PROFESOR ALEKSANDRY JEWTUCHOWICZ

Monografie

1. Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia, Acta Universitatis Lodziensis, Łódź 1987, ss. 215.
2. Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, ss. 216.

Redakcja naukowa prac zbiorowych

1. Développement local i régional dans la période de transformation de l'économie polonaise (Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej), Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, wersja francuska i polska.
2. Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego, Folia Oeconomica z. 143, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
3. Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 126.
4. Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź 2000.
5. Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź 2001, s. 249.
6. Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm, Wyd. Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Monografie, Rozprawy, Raporty, Opracowania, Łódź 2001, s. 339 (współredakcja z K. Matusiakiem i E. Stawaszem).
7. Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź 2002, s. 361 (współredakcja z A. Suliborskim).
8. Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 504.

9. Przestrzenne zróżnicowanie procesów transformacji społeczno-gospodarczej w regionie łódzkim, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2006, s. 358 (współredakcja z A. Suliborskim).
10. Region w gospodarce opartej na wiedzy, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2007, s. 288.
11. Współczesne wyzwania miast i regionów, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 321, (współredakcja z A. Rzeńcą).
12. Łódzka metropolia. Problemy integracji gospodarczej, Wyd. Biblioteka, Łódź 2010, s. 217 (współredakcja z M. Wójcikiem).
13. Terytorialny wymiar procesów innowacji i przedsiębiorczości. Studia polsko – francuskie (Innovation et entrepreneuriat: quels enjeux territoriaux? Analyses croisées franco-polonaises), Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, (współredakcja z G. Duché, A. Nowakowską, C. Peyroux).

Artykuły

1. Wpływ siły roboczej na rozwój regionu cieszyńskiego, [w:] Wpływ czynnika ludzkiego na wzrost gospodarczy, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1975, (współautorstwo z J. Niodomagałą).
2. Einfluss der Investitionstätigkeit der Industriebe auf die Entwicklung der Infrastruktur der Städte (Wpływ działalności inwestycyjnej zakładów przemysłowych na rozwój infrastruktury miast), [w:] Territoriale Aspekte der Grundfondswirtschaft und der Investitionspolitik, Berlin 1977.
3. Siła robocza w województwie łódzkim jako czynnik rozwoju przemysłu, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, Nauki Ekonomiczne, Nr 7/1977.
4. Niektóre problemy ochrony środowiska naturalnego człowieka na przykładzie Tomaszowskich Zakładów Włókien Sztucznych „Chemitex–Wistom” w Tomaszowie Mazowieckim, Studia Regionalne, t.II, PWN, Warszawa 1978.
5. Infrastruktura społeczna Skierniewic w świetle opinii ich mieszkańców, [w:] Funkcja woj. skierniewickiego leżącego między dwiema rozwiniętymi aglomeracjami miejsko–przemysłowymi, z. 91, TUP, Łódź 1979 (współautorstwo z J. Regulskim).
6. Wpływ inwestycji socjalnych przemysłu na rozwój infrastruktury społecznej miast, [w:] Rola przemysłu w rozwoju miast i miasto jako baza działalności przemysłowej, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1979.

7. Przestrzenne zróżnicowanie warunków bytowych ludności (na przykładzie wybranych miast), *Studia Regionalne*, t. III, PWN, Warszawa 1980.
8. Wpływ zakładów przemysłowych na poprawę warunków bytowych ludności miejskiej, [w:] *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności*, Biuletyn KPZK PAN, z.115, Warszawa 1981, s. 95–167.
9. Podstawy metodologiczne rachunku społeczno – ekonomicznego sieci i jednostek osadniczych, Biuletyn IGiPZ PAN, z. 34, Warszawa 1981 (współautorstwo z J. Regulskim).
10. Pojęcie i mierniki warunków bytowych ludności, [w:] *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności*, Biuletyn KPZK PAN, z.115, Warszawa 1981, s. 30–51.
11. Korzyści zewnętrzne jako czynnik kształtowania zachowań zakładów przemysłowych, [w:] *Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności*, Biuletyn KPZK PAN z.115, Warszawa 1981, s. 186–192.
12. L'importance des effets externes dans l'accroissement régional, [w:] *Croissance et développement régional*, Université de Montpellier III 1982, s. 117–132.
13. L'industrie et l'organisation spatiale en presence d'effets externes d'agglomeration dans l'économie planifiée, *Cahiers de CERVE*, Paris 1983.
14. Wpływ efektów zewnętrznych na zachowania przestrzenne przedsiębiorstw przemysłowych, *Studia i Materiały COMSE*, t.47, Poznań 1983.
15. Społeczno–ekonomiczne konsekwencje uprzemysłowienia miast a korzyści zewnętrzne lokalizacji, *Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego*, z. 37, Łódź 1984.
16. Effets externes et organisation de l'espace dans le processus d'industrialisation, [w:] *Modes de production, Espace et Sociétés*, Université de Montpellier III, Montpellier 1984. s. 332–345.
17. Théorie d'externalités et pratique de planification spatiale en Pologne, [w:] *Planning Theory in Practice*, Actes du colloque, Turyn 1986.
18. Efekty urbanizacyjne a problemy lokalizacji działalności przemysłowej, [w:] *Problemy urbanizacji w Polsce i na Świecie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1986. s. 137–148.
19. Rozwój miast, uprzemysłowienie i efekty zewnętrzne, *Acta Universitatis Lodziensis*, Łódź 1987, s. 7–19.
20. Principes et objectifs de la planification spatiale en Pologne, [w:] *Planning issues in Italy and Poland*, Documenti Università di Catania, no 10, Catania 1987.

21. Influence des investissements des entreprises industrielles sur les structures spatiales des villes, [w:] Piano Paesistico e Piano Urbanistico, Documenti Università di Catania, no 12, Catania 1988.
22. Les facteurs exogènes et endogènes du développement des systèmes locaux. Réflexions sur les recherches du groupe Languedoc-Mazowsze, [w:] Valeur de l'espace et développement local, Université Montpellier III, Montpellier 1988.
23. Problèmes de gestion des systèmes territoriaux locaux, [w:] Etudes Régionales et Locales, Université de Varsovie, Warszawa 1989, s. 147–160.
24. La gestion des systèmes territoriaux, Association Internationale pour les Statistiques Régionales et Urbaines, 1989.
25. Efekty zewnętrzne w systemach lokalnych. Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1990, s. 148–164, (współautorstwo z T. Markowskim).
26. Les externalités, leur création et leur rôle dans le développement local, Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 13, Université Paul Valéry, Montpellier 1990, s. 1–18.
27. La localisation de nouvelles activités et la transformation de l'espace urbain, Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 15, Université Paul Valéry, Montpellier 1992, s. 25–44.
28. Les conditions de la création et du développement des PME en Pologne, Revue Internationale PME, Vol. 5, No 1, Quebec 1992, s. 43–62.
29. Le rôle et l'importance économique de PME dans la restructuration de l'économie polonaise, [w:] La Transition en Pologne, Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 16, Université Paul Valéry, Montpellier 1993, s. 63–80.
30. Zakres i rola informacji w rozwoju lokalnym i regionalnym, [w:] Modelowanie organizacji i systemy informatyczne w gospodarce regionu, pod red. Z. Dowgiało, Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Instytut Badań Systemowych PAN, Szczecin 1993, s. 67–79.
31. Orientations générales et principaux problèmes de la restructuration de Lodz et sa voïvodie (Podstawowe kierunki i problemy restrukturyzacji Łodzi i Województwa Łódzkiego), [w:] Développement local et régional dans la période de transformation de l'économie polonaise (Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej), pod red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 64–92 (wersja polska i francuska).
32. Ekonomiczne i przestrzenne problemy rozwoju obszarów chronionych, [w:] Modelowanie gospodarki w regionach szczególnie chronionych, pod red. B. Krawca, Instytut Badań Systemowych PAN, Szczecin 1994, s. 141–158 (współautorstwo z W. Wiśniewską).

33. Les déterminants régionaux et locaux de la restructuration de l'industrie polonaise, Cahiers Franco-Polonais no 11–12, Grenoble 1994, s. 9–22 (współautorstwo z M.Horbaczewską).
34. Restrukturyzacja regionalna i formy pomocy w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (w aspekcie zmian strukturalnych w Europie Zachodniej na przykładzie Francji), [w:] Uwarunkowania rozwoju sektora MSP w krajach Centralnej i Wschodniej Europy, pod red. B. Piaseckiego i Z. Koniecznego, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 47–62.
35. Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki, [w:] Strategie rozwoju wielkich miast, pod red. R. Domańskiego, Biuletyn KPZK, z. 169, Warszawa 1995, s. 83–102.
36. Problemy powstawania środowiska przedsiębiorczości i lokalnych systemów produkcyjnych, [w:] Rozwój i restrukturyzacja gospodarki regionalnej, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996.
37. Środowisko przedsiębiorczości a rozwój terytorialny, [w:] Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko – przemysłowych, Wyd. PTE w Katowicach, Katowice 1996, s. 110–118.
38. Rozwój lokalnej przedsiębiorczości a restrukturyzacja gospodarki, [w:] Gospodarka, przestrzeń, środowisko, pod red. U. Wich, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 349–360.
39. Powstawanie środowiska przedsiębiorczości i sieci innowacji. Teorie i rzeczywistość, [w:] Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Wyd. SOOIPP, Poznań 1996, s. 49–58.
40. Dynamika rozwoju terytorialnego a procesy restrukturyzacji gospodarczej, [w:] Aktualne problemy gospodarki lokalnej, pod red. A. Zalewskiego, Monografie i opracowania, nr 414, SGH, Warszawa 1996, s. 55–66.
41. Entrepreneuriat et développement des entreprises et stratégie de développement locale et régionale, [w:] Restructuration des entreprises dans les économies en transition, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 239–253.
42. Rozwój terytorialny a strategie lokalizacyjne przedsiębiorstw, [w:] Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Folia Oeconomica, z. 143, Łódź 1997, s. 5–19.
43. Przedsiębiorczość, innowacje i konkurencyjność regionów (podstawowe pojęcia i identyfikacja problemów), [w:] Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 9–18.
44. Conditions institutionnelles du développement territorial dans le processus de transformation économique, [w:] L'organisation du

- développement territorial dans les pays en transition, Ed. Centre de Management pour les pays de l'Est, Université Pierre Mendès Grenoble, Grenoble 1998, s. 74–85 (współautorstwo z D. Taverne).
45. Polityka technologiczna i organizacja transferu technologii we Francji, [w:] *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, pod red. K.B. Matusiak, E. Stawasz, Wyd. Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Żyrardowskie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Łódź–Żyrardów 1998, s. 233–258.
 46. Ochrona krajobrazu w polityce rozwoju gminy, [w:] *Sterowanie ekorozwojem, Zarządzanie w warunkach ekorozwoju*, pod red. B. Poskrobko, t.II, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1998, s. 243–251 (współautorstwo z N. Joachimiak).
 47. Les systèmes productifs locaux et les milieux innovateurs à la lumière des nouvelles conceptions sur le développement local et régional, [w:] *Milieu entrepreneurial, innovation et développement territorial*, Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 17, Université Paul Valéry, Montpellier 1998, s. 3–17.
 48. Rola instytucji w tworzeniu środowisk przedsiębiorczości. Przykład Łodzi, [w:] *Gospodarka, przestrzeń, środowisko*, pod red. S. L. Bagdzińskiego i M. Marszałkowskiej, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1998, s. 373–383.
 49. Infrastruktura przedsiębiorczości i transferu technologii w Polsce, [w:] *Instrumenty i narzędzia transferu technologii i polityki innowacyjnej państwa*, Agencja Techniki i Technologii, materiały z seminarium, Warszawa 1998, (współautorstwo z K.B. Matusiak).
 50. La perspective de la Pologne de l'intégration avec l'Union Européenne, [w:] *Politique en question; questions aux politiques*, Ed. Cercles Condorcet, Toulouse 1999, s. 28 – 40.
 51. Problèmes de développement des petites et moyennes entreprises dans les stratégies de développement régional (exemple de Lodz), Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 18, Université Paul Valéry, Montpellier 1999, s. 3–18.
 52. Conditions institutionnelles du développement territorial dans le processus de transformation économique, Cahiers d'Economie Appliquée aux Sciences Humaines (CEASH) nr 18, Université Paul Valéry, Montpellier 1999, s. 31–46 (współautorstwo z D. Taverne).
 53. Terytorialne systemy produkcyjne – nowy model rozwoju lokalnego i regionalnego, [w:] *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, pod red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź 2000.
 54. Les conditions de création d'un milieu entrepreneurial et innovant dans la politique de développement local et régional (exemple de la

- région de Lodz), [w:] Dialogues culturels et développement économique européen, Ed. Sedcom Libris, Iasi 2000, s. 255–264.
55. Innowacje i organizacja transferu technologii jako elementy konkurencyjności regionu, [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów, pod red. M. Klamut i L. Cybulskiego, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 119–127.
 56. Rola infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii w podnoszeniu konkurencyjności regionów, [w:] Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno-administracyjnego, pod red. W. Kosiedowskiego, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Toruń 2000, s. 59–71 (współautorstwo z W. Kosiedowskim).
 57. Kontrakty planowe państwa z regionem we Francji, [w:] Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej, pod red. A. Jewtuchowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź 2001, s. 48–59.
 58. Problèmes de développement du réseau et du milieu innovateur – théorie et réalité (l'exemple de la Pologne), [w:] La Pologne. Ses transformations économiques et institutionnelles et le processus de son intégration à l'Union européenne, Ed. Université Paul Valéry – Montpellier III, Montpellier 2001, s. 293–313.
 59. Strategie przedsiębiorstw innowacyjnych – współpraca czy konkurencja?, [w:] Konkurencyjność podmiotów gospodarczych w procesie integracji i globalizacji, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie, Nr 32, Poznań 2001, s. 196–204.
 60. Terytorium i lokalne systemy produkcyjne a globalizacja gospodarki, [w:] Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji, pod red. W. Kosiedowski, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 37–54.
 61. Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne, [w:] Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm, pod red. K. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wyd. Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Monografie – Rozprawy – Raporty – Opracowania, Łódź 2001, s. 69–95.
 62. Rozwój sieci i innowacyjnego środowiska przedsiębiorczości, [w:] Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm, pod red. K. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wyd. Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Monografie – Rozprawy – Raporty – Opracowania, Łódź 2001, s. 69–95.
 63. Innowacyjność środowisk przedsiębiorczości, [w:] Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne, pod

- red. A. Klasik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2001, s. 115–126.
64. Compétitivité et stratégies de développement des régions polonaises dans les conditions de l'intégration européenne, *Revista de Economia e Direito Galileu*, UAL, vol. VII, nr 1, Lizbona 2002, s. 53–71.
 65. Les dilemmes du développement des régions polonaises, [w:] *La construction européenne. Modes de développement et partenaires*, Faculté Des Sciences Economiques l'Université Matej Bel, Bańska Bystrzyca 2002, s. 32–45.
 66. The behaviour of innovative enterprises in Poland, [w:] *Regiona konkuretspeja*, Daugavpils Univeritates, DU izdevnieciba, vol. II, Ed. Saule, Ryga 2002, s. 58–65.
 67. Конкурентоспособность и стратегии развития польских регионов в условиях европейской интеграции, [in:] *Белорусский экономический журнал*, nr 3 (20), Mińsk, 2002, s. 100–107.
 68. Środowiska przedsiębiorczości a problem spójności gospodarki regionu, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, pod red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
 69. Współpraca i budowanie sieci powiązań między aktorami gospodarczymi i społecznymi regionu, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, pod red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
 70. Création de la société civile – enjeu du développement régional du XXI siècle (réflexions sur le développement et le comportement des institutions régionales), [w:] *L'innovation dans l'europe elargie*, Ed. Académie Economique D.A. Tsenov de Svishtov, l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, Bulgaria 2003.
 71. Rozwój terytorialny – teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego), [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, pod red. A. Klasika, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 208, Warszawa 2003, s. 9–29 (współautorstwo z I. Pietrzyk).
 72. Procesy metropolizacji a perspektywy rozwoju przestrzeni europejskiej, [w:] *Obszary metropolitalne a rozwój regionalny i lokalny*, pod. red. K. Szółka i A. Zakrzewskiej-Półtorak, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Biblioteka Regionalistyki, nr 4(1/2004), Wrocław 2004, s. 51–61.
 73. Budowanie społecznych podstaw polityki rozwoju regionalnego – refleksje na temat działalności regionalnych instytucji wspierających rozwój, [w:] *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, pod. red. A. Kalety,

- K. Moszkowicz, L. Woźniaka, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 188–195.
74. Budowa konkurencyjności regionów. Rozważania na temat dynamiki rozwoju terytorialnego, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, pod red. R. Bról, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 350–359.
75. Miasta w rozwoju regionów. Ewolucja relacji: miasto-region, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju polskich metropolii – szanse i bariery*, pod red. S. Korenika i K. Szolka, Biuletyn KPZK PAN, z. 214, Warszawa 2004, s. 96–103.
76. Region w łódzkich naukach ekonomicznych, [w:] *Mistrzowie i szkoły łódzkiej ekonomii i socjologii. Szkice do portretu Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 101–111.
77. Le rôle des institutions dans la création du milieu entrepreneurial et dans le transfert des technologies et d'innovations en Pologne, [w:] *La creazione di imprese innovative e le esperienze di spin-off universitari nell'Europa allargata*, Ed. Università degli Studi di Perugia, Seria Monografie, Perugia 2005, s. 309–317.
78. Globalne uwarunkowania rozwoju lokalnego. Rozważania na temat globalizacji, [w:] *Gospodarka – zarządzanie – przestrzeń*, pod red. T. Markowski, D. Stawasz, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica* nr 186, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 33–49.
79. Conditions institutionnelles du développement territorial dans le processus de transformation économique, [in:] *Pologne 1989–2004. La longue marche*, C. Martin (ed.), La Librairie des Humanités, L'Harmattan, Paris 2005 (współautorstwo D. Taverner).
80. Création de la société civile: enjeu du développement régional du XXI^e siècle, [in:] *Pologne 1989–2004. La longue marche*, C. Martin (ed.), La Librairie des Humanités, L'Harmattan, Paris 2005 (współautorstwo D. Taverner).
81. Innowacje i strategie przedsiębiorstw. Analiza sytuacji MSP w regionie łódzkim, [w:] *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, pod red. M. Klamut, E. Szostak, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, nr 1071, Wrocław 2005, s. 75–85.
82. Dilemmas of the regional policy in Poland. Deliberations on the role of institutions and establishing relationships based on partnership in the region, [w:] *The development of polish social and economic space at the beginning of the 21st century (chosen aspects)*,

- S. Korenik (ed.), Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial and Regional Planning, Warszawa 2006, s. 14–27.
83. Territoire en tant qu'acteur du processus de développement. Remarques sur la concurrence et la compétitivité territoriale (exemple de la région de Lodz), [in:] La dynamique des ressources humaines – facteur potentiel d'intégration dans l'Europe élargie, Ed. L'Université de l'Ouest Timisoara, Timisoara 2006, s. 287–297.
84. Terytorium, terytorializacja, rozwój regionalny, [w:] Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny, pod red. A. Klasika, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 164–176.
85. Strategie dużych firm a proces terytorializacji – wprowadzenie metodologiczne, [w:] Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny, pod red. A. Klasika, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 155–163 (współautorstwo z A. Nowakowską i Z. Przygodzkim).
86. Globalne uwarunkowania rozwoju regionalnego, [w:] Przestrzenne zróżnicowanie procesów transformacji społeczno-gospodarczej w regionie łódzkim, pod red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 15–26.
87. Procesy transformacji społeczno-gospodarczej w regionie łódzkim, [w:] Przestrzenne zróżnicowanie procesów transformacji społeczno-gospodarczej w regionie łódzkim, pod red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 343–358 (współautorstwo z A. Suliborskim).
88. Determinants globaux du développement local: processus de transformations en Pologne apres 1990 (exemple de la region de Lodz), [in:] L'Europe et le développement regional. Politiques communautaires, entrepreneuriat et mobilisation de la société civile, PGV/AESIC ISLA-Lisboa, Lizbona 2007, s. 296 – 301.
89. Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości [w:] Budowanie zdolności innowacyjnych regionów, pod red. A. Nowakowska, Wyd. Biblioteka, Łódź 2009, s. 9–17.
90. Territoire en tant qu'acteur du processus de développement. Remarques sur la concurrence et la compétitivité territoriale (exemple de la région de Lodz), Management & Gouvernance, Entreprises – Territoires – Sociétés, Cahiers Scientifiques Internationaux du réseau PGV, nr 1, 2009, s. 65–79.
91. Kształtowanie się funkcji gospodarczych Łodzi do 1918 roku, [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie

- Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 125–159 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
92. Życie społeczne i kulturalne w Łodzi do 1918 r., [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 160–168 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
 93. Struktura gospodarcza Łodzi w latach 1918–1989, [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 297–322 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
 94. Życie społeczne i kulturalne w Łodzi w latach 1918–1989, [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 323–364 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
 95. Gospodarka Łodzi na przełomie XX i XXI wieku, [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 400–409 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
 96. Życie kulturalne Łodzi na przełomie XX i XXI wieku, [w:] Łódź. Monografia miasta, pod red. S. Liszewski, T I, rozdz. 4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2009, str. 410–418 (współautorstwo z A. Suliborskim, wersja polska i angielska).
 97. Edukacja w zakresie gospodarki przestrzennej – bilans 12 lat doświadczeń Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego w Łodzi, [w:] Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna, pod red. T. Kudłacz, T. Markowski, Biuletyn KPZK PAN, z. 244, Warszawa 2010, s. 122–132 (współautorstwo z A. Rzeńcą).
 98. Gospodarcze podstawy rozwoju metropolii, [w:] Łódzka metropolia. Problemy integracji gospodarczej, pod red. A. Jewtuchowicz, M. Wójcik, Wyd. Biblioteka, Łódź 2010, s. 11–21.
 99. Znaczenie metropolii w rozwoju gospodarczym, [w:] Polska i europejska polityka gospodarcza wobec wyzwań XXI wieku, pod red. Ewa Pancer-Cybulska, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 244–257.
 100. Współpraca polsko-francuska w rozwoju łódzkiej szkoły badań regionalnych, [w:] Terytorialny wymiar procesów innowacji i przedsiębiorczości. Studia polsko – francuskie, pod red. A. Jewtuchowicz, G. Duché, A. Nowakowska, C. Peyroux, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

101. Współzarządzanie rozwojem lokalnym – rozważania na temat governance, [w:] Terytorialny wymiar procesów innowacji i przedsiębiorczości. Studia polsko – francuskie, pod red. A. Jewtuchowicz, G. Duché, A. Nowakowska, C. Peyroux, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
102. Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji, [w:] Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie, pod red. E. Molendowski, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 23–33.

Najważniejsze projekty naukowo-badawcze

- *Bariery w gospodarczym i przestrzennym rozwoju miast i regionów* – projekt realizowany w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych (CPBP 03.12.02.); 1986–1990, kierownik projektu;
- *Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny* – projekt realizowany w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych (CPBP 09.8); 1986–1990, kierownik projektu;
- *Tworzenia lokalnych warunków rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw* – program badawczy polsko-francuski realizowany z Uniwersytetem Montpellier III; 1990–1994, kierownik projektu;
- *Tworzenie środowiska przedsiębiorczości w Łodzi i regionie łódzkim* – program badawczy polsko-francuski realizowany z Uniwersytetem Montpellier III; 1995–1999, kierownik projektu;
- *Determinanty powstawania i rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych*, projekt KBN, nr 1 H02C 049 17; 1999–2001, główny wykonawca projektu;
- *Mechanizmy tworzenia się łódzkiego regionu społeczno-gospodarczego po reformie administracyjnej państwa*, projekt KBN, nr 1 H02C 052 19; 2000–2002; kierownik projektu;
- *EU Enlargement and Multi-Level Governance in the European Regional and Environmental Policies: Patterns of Institutional Learning and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland and Portugal) and Lessons for New Members (Hungary and Poland)*, project 5 Programu Ramowego UE ADAPT; 2000–2002, koordynator badań;
- *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, projekt KBN, nr 2 H02C 022 25; 2003–2005, główny wykonawca projektu;
- *Zróźnicowanie przestrzenne procesów transformacji społeczno-gospodarczej w regionie łódzkim*, projekt MNiSZW nr 1 H02C 002 26; 2004–2005, kierownik projektu;

- *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS PLUS*, projekt realizowany w ramach 6 Programu Ramowego UE; 2007–2008, główny wykonawca projektu;
- *Budowanie zdolności innowacyjnych polskich regionów*, projekt MNiSZW, nr 1867/H03/2007/32; 2007–2009, główny wykonawca projektu;
- *Procesy integracji i dezintegracji w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym* projekt MNiSZW, nr 0513/B/H03/2008/35; 2008–2010, kierownik projektu badawczego;
- *Polityka i narzędzia kreowania kapitału ludzkiego w regionie*, projekt MNiSZW, nr NN 114 183938; 2010–2012, główny wykonawca projektu;
- *Ocena skuteczności regionalnych systemów dystrybucji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej dla podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Studium porównawcze województwa łódzkiego i regionu Umbrii (Włochy)*, projekt NCN, nr NN114 143240; 2011 – 2014, główny wykonawca projektu;
- *Funkcjonowanie lokalnych systemów produkcyjnych w warunkach kryzysu gospodarczego (analiza porównawcza i benchmarking w wybranych krajach UE oraz krajach trzecich)*, projekt 7 Ramowego Programu Komisji Europejskiej, nr FPT.PEOPLE – 2011. IRSES; nr 295050; 2012 – 2015; kierownik projektu;

Członkostwo w instytucjach i organizacjach naukowych

1. Association de Science Régionale de Langue Française – ASRDLF (od 1992).
2. Un réseau de Laboratoires Européens associant des Pays d'Europe Occidentale et des Pays du Groupe de Vysegrad – PGV (od 1994).
3. Regional Science Association – RSA (od 1992).
4. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN (1993–1998).
5. Komisje Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk:
 - Komisja Gospodarki Przestrzennej i Rozwoju Regionalnego (1981–1990);
 - Komisja Infrastruktury Osadniczej (1984–1990);
 - Komisja Obszarów Miejskich (1990–1992);
 - Zespół Problemowy ds. Kształcenia i Rozwoju Kadr z zakresu gospodarki przestrzennej (2011–2014).
6. Łódzkie Towarzystwo Naukowe (od 1991).

7. Włocławskie Towarzystwo Naukowe (od 2000).
8. Towarzystwo Urbanistów Polskich (od 1974).
9. Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych; Oddział Polski (od 1994).
10. Międzynarodowa Akademia Nauk Organizacji i Zarządzania, członek założyciel Sekcji Polskiej (od 2001).
11. Członek Rady Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Narodowej Miasta Łodzi (1987–1989).
12. Członek Rady Naukowej Fundacji Inkubator (od 2001).

Nagrody

- Nagroda Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska za pracę „Wpływ szkodliwości przemysłu na naturalne środowisko człowieka na przykładzie Zakładów Włókien Chemicznych ‘Chemitex-Wistom’ w Tomaszowie Mazowieckim”, 1975;
- Nagroda Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki za pracę doktorską „Wpływ przedsiębiorstw przemysłowych na poprawę warunków życia ludności miejskiej wybranych województw”; nagroda indywidualna III stopnia, 1979;
- Nagroda Wojewody Piotrkowskiego za pracę doktorską „Wpływ przedsiębiorstw przemysłowych na poprawę warunków życia ludności miejskiej wybranych województw”, 1979;
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za cykl prac dotyczących istoty efektów zewnętrznych oraz ich wpływu na funkcjonowanie systemów społecznych; nagroda indywidualna III stopnia, 1987;
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za pracę habilitacyjną „Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia”, 1988;
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, indywidualna drugiego stopnia, 1989;
- Nagroda Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za książkę „Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju”, 2006;
- Nagroda Prezydenta Miasta Łodzi za pracę „Łódź – monografia miasta”; nagroda zespołowa, 2010;
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za dwutomową publikację pt. „Budowanie zdolności innowacyjnych regionów” i „Zdolności innowacyjne polskich regionów”; nagroda zespołowa III stopnia, 2010;
- Nagroda Prezydenta Miasta Łodzi za dwutomową pracę „Łódzka metropolia. Problemy integracji gospodarczej” i „Łódzka metropolia.

- Problemy integracji społecznej i przestrzennej”; nagroda zespołowa, 2011;
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za dwutomową pracę „Łódzka metropolia. Problemy integracji gospodarczej” i „Łódzka metropolia. Problemy integracji społecznej i przestrzennej”; nagroda zespołowa III stopnia, 2011;
 - Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2012;

Odznaczenia

- Złota Odznaka Uniwersytetu Łódzkiego, 1994;
- Srebrny Krzyż Zasługi, 2003;
- Medal „Uniwersytet Łódzki w Służbie Społeczeństwu i Nauce”, 2004;
- Medal Komisji Edukacji Narodowej, 2006;
- Medal Złoty za Długoletnią Służbę, 2008;

Promocje prac doktorskich

1. Nina Joachimiak, *Wpływ obrotu ziemią na przemiany struktury agrarnej (na przykładzie województwa piotrkowskiego)*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, wrzesień 1993.
2. Aleksandra Nowakowska, *Polityka i strategia rozwoju gminy w okresie transformacji systemowej (na przykładzie gmin województwa łódzkiego)*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, grudzień 1998.
3. Monika Słupińska, *Regionalna polityka wspierania innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, luty 2001.
4. Cezary Brzeziński, *Polityka rozwoju polskich regionów w warunkach integracji europejskiej*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, grudzień 2002.
5. Zbigniew Przygodzki, *Środowiska przedsiębiorczości jako warunek konkurencyjności regionów*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, czerwiec 2004.
6. Jacek Chądzyński, *Lokalne systemy produkcyjne – mechanizmy powstawania i bariery rozwoju*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, czerwiec 2005.

7. Mariusz Sokołowicz, *Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych (na przykładzie regionu łódzkiego)*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, listopad 2006.
8. Agnieszka Rzeńca, *Polityka rozwoju gminy na obszarach prawnie chronionych (przykład gmin województwa łódzkiego, na terenie których utworzono park krajobrazowy)*; praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, maj 2007.
9. Marcin Feltynowski, *Skuteczność polityki przestrzennej na terenach wiejskich (na przykładzie gmin województwa łódzkiego)*, praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, czerwiec 2008.
10. Zofia Dolewka, *Modernizacja administracji samorządowej w gminach województwa łódzkiego w kontekście norm i standardów międzynarodowych*, praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, grudzień 2008.
11. Beata Wieteska – Rosiak, *Bezpieczeństwo publiczne jako czynnik konkurencyjności regionu*, praca obroniona na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, czerwiec 2010.

Otwarte przewody doktorskie

1. Ewa Boryczka, *Procesy rewitalizacji i ich konsekwencje dla przekształceń bazy ekonomicznej miasta. Przykład miast przemysłowych*, przewód otwarty w kwietniu 2011.
2. Marek Wojciechowski, *Koszt funkcjonowania władzy i administracji samorządowej*, przewód otwarty, przewód otwarty w czerwcu 2011.
3. Ewelina Kina, *Technologie informacyjno-komunikacyjne w kształtowaniu lokalnego kapitału społecznego*, przewód otwarty we wrześniu 2012.
4. Anna Tomaszewska, *Polityka rozwoju społeczeństwa informacyjnego w polskich regionach*, przewód otwarty w kwietniu 2013.

I

TERYTORIUM I JEGO ROZWÓJ

Aleksandra Nowakowska*

TERYTORIUM – ŹRÓDŁO PROCESÓW INNOWACJI

Wprowadzenie

Przestrzenny kontekst procesów gospodarczych był przedmiotem badań i analiz ekonomicznych od początków XIX wieku¹. Liczne ujęcia teoretyczne, klasyczne i typowe dla ekonomii fordowskiej, wyjaśniały przestrzenne relacje i mechanizmy alokacji zasobów i dominowały w geografii i ekonomii aż do końca lat siedemdziesiątych. Kryzys fordowskiego systemu organizacji gospodarki stał się podstawą do reorientacji podejścia do procesów rozwoju i szerszego uwzględnienia czynników lokalnych w analizach dynamiki przemysłowej. Ewolucja tych teoretycznych ujęć, dokonująca się przez dwie ostatnie dekady XX wieku, przyniosła eksplozję koncepcji opisujących terytorialne formy organizacji produkcji.

Od początku lat dziewięćdziesiątych, obserwujemy silne zainteresowanie problematyką sieci, systemów i środowisk innowacyjnych oraz „regionów uczących się”. Jest to konsekwencją zmiany czynników rozwoju i przesunięcia akcentu z badań relacji *input-output*, powiązań materialnych i statycznych w kierunku zagadnień poświęconych społecznym i instytucjonalnym aspektom rozwoju. Ta orientacja badań eksponuje pozaekonomiczny charakter relacji i procesów gospodarczych. Podkreśla istotne znaczenie czynników niematerialnych. Mocno uwypuklone zostało tu znaczenie terytorialnych uwarunkowań budowania rozwoju gospodarczego, prowadząc do powstania nowego – terytorialnego paradygmatu rozwoju.

Koncepcja terytorium i jego roli w rozwoju społeczno-gospodarczym radykalnie odróżnia się od tradycyjnych interpretacji przestrzeni

* Dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska.

¹ W artykule wykorzystane zostały fragmenty pracy autorki: *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

i rozwoju lokalnego w teoriach ekonomii. Podejście to pokazuje, w jaki sposób przestrzeń określa własną autonomię i logikę procesów rozwoju. W tym ujęciu przestrzeń „wytwarza” dynamikę gospodarczą i nadaje jej sobie tylko właściwe cechy. Następuje odejście od interpretacji przestrzeni pojmowanej w kategoriach statycznego miejsca lokalizacji zasobów i podmiotów gospodarczych w stronę ujęcia dynamicznego, w którym terytorium określane jest przez pryzmat relacji i aktywność lokalnych aktorów oraz kapitał społeczny i instytucjonalny.

Tak interpretowane terytorium staje się źródłem procesów innowacji. Między terytorium a innowacjami zachodzą ściśle współzależności i relacje, których interpretacja jest celem analizy prowadzonej w artykule. Przedmiotem prezentowanego opracowania jest identyfikacja terytorialnych mechanizmów tworzenia procesów innowacji wraz ze wskazaniem podobieństw i różnic występujących w głównych nurtach teoretycznych.

1. Terytorium – miejsce tworzone przez podmioty

W nowym paradygmacie, terytorium nie jest przestrzenią wyodrębnioną według kryterium geograficzno-administracyjnego, ale przestrzenią ukształtowaną historycznie, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny. I. Pietrzyk wskazuje, że „kategoria terytorium wykracza poza pojęcie przestrzeni fizycznej i rozumiana jest jako przestrzeń „stworzona” (fr. *construit*) przez określoną społeczność, mająca swoją historię i kulturę, nagromadzoną wiedzę i umiejętności, wraz z funkcjonującymi w jej łonie instytucjami oraz sieciami relacji między wszystkimi aktorami życia społecznego-gospodarczego”².

Terytorium jest „produktem-wytworem” zlokalizowanych aktorów połączonych wspólnym relacjami i celem działania³. Nie jest to przestrzeń określana wielkością czy granicami, lecz sposobem relacji i organizacji działających w nim podmiotów. Innymi słowy, terytorium definiowane jest przez pryzmat utożsamiających się z nim aktorów, zorientowanych na działanie i realizację wspólnych celów. W konsekwencji można przyjąć, za A. Jewtuchowicz, że terytorium staje się samo w sobie aktywnym podmiotem, posiadającym własną logikę organizacyjną,

² I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 12–13.

³ B. Pecqueur, *Le developpement local pour une economie des territoires*, Syros, Paris, p. 132.

której efektywność może pobudzać lub ograniczać rozwój podmiotów w nim funkcjonujących⁴.

Nowy paradygmat rozwoju zrywa z funkcjonalną logiką organizacji procesów społeczno-gospodarczych i podejmuje próbę wpisania procesów rozwoju w ramy lokalne, korzystając z zasobów i aktywności wspólnoty lokalnej⁵. W klasycznych teoriach ekonomii przestrzeń jest wtórnym czynnikiem produkcji, w nowych zaś koncepcjach rozwoju regionalnego logika jest odwrotna: terytorium jest pierwsze. To zasoby i mechanizmy zachodzące w konkretnym terytorium generują i określają podmioty, społeczności, gospodarki, miasta. W podejściu terytorialnym przestrzeń jest „ulepszona” nową zawartością wartości społeczno-kulturowych i śladami lokalnej historii. Przestrzeń w tej interpretacji wyraźnie różni się od przestrzeni fizycznej – zawiera element społecznego środowiska, gdzie aktorzy są wzajemnie połączeni wartościami ekonomicznymi, kulturowymi i historycznymi⁶.

W przeciwieństwie do klasycznej interpretacji przestrzeni, podstawą funkcjonowania terytorium są interakcje między aktorami. To one określają miejsca i definiują sposób koordynacji. W konsekwencji terytorium tworzy własną dynamikę rozwoju i nadaje własną autonomię i cechy procesom społeczno-gospodarczym. Uterytorialnienie mechanizmów i procesów rozwoju tworzy nieograniczone możliwości różnorodnych trajektorii rozwoju lokalnego będących pochodną wewnętrznych relacji, wspólnych interesów czy zdolności do tworzenia wspólnych zasobów.

Koncepcja rozwoju terytorialnego silnie uwypukla związek między dynamiką zmian a cechami terytorium. Bazuje na pojęciu zlokalizowanego charakteru aktorów oraz wykorzystaniu tej cechy w ich wzajemnych interakcjach. Eksponuje spójność i wzajemność działań aktorów danego terytorium. Rozwój terytorialny rozumiany jest jako wzrost zdolności aktorów do „opanowywania” i zarządzania dynamiką zmian, w którą są zaangażowani⁷. W ujęciu terytorialnym, rozwój nie jest już pojmowany jako rezultat wymiany rynkowej, lecz jako wypadkowa złożonego zbioru relacji zachodzących między podmiotami funkcjonującymi w danej przestrzeni posiadającej własną kulturę i historię⁸.

⁴ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 69–71.

⁵ Ph. Aydalot, *Economie regional et Urbanie*, Paris, Economica, 1984, p. 109.

⁶ F. Moulaert, F. Sékia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*. „Regional Studies”, vol. 37/3, 2003.

⁷ S. Lardon, P. Maurel, V. Pincent, *Representations spatiales et developpement territorial*, Editions Hermes, Paris 2001, p. 437.

⁸ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i lokalne systemy produkcyjne a globalizacja gospodarki*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001, s. 38.

Tabela 1. Przestrzeń a terytorium – analiza komparatywna

| Przestrzeń w ujęciu klasycznym | Przestrzeń = terytorium |
|--|--|
| Zasoby istniejące, „zastane” | Tworzenie zasobów |
| Optymalna alokacja zasobów | Kombinacja, tworzenie nowości, umiejętność rekonfiguracji zasobów |
| Rzadkość zasobów | Zasoby i „bogactwa w ilości nieskończonoj” („niedokończonoj”) |
| Gra o sumie zerowej | Gra o sumie dodatniej |
| Przestrzeń istniejąca – „dana” | Terytorium tworzone – „wyłaniające się” |
| Ujęcie statyczne | Ujęcie dynamiczne |
| Przestrzeń ograniczona, posiadająca wytyczone granice | Terytorium otwarte, granice wyznaczane przez aktywność aktorów |
| Kategorią podstawową jest aktor (np. podmiot gospodarczy) | Kategorią podstawową są relacje między podmiotami (terytorium jest siecią) |
| Fundamentem rozwoju jest bliskość przestrzenna (aglomeracja i koncentrację aktorów, w tym samym miejscu) | Fundamentem rozwoju jest bliskość organizacyjna i instytucjonalna (bliskość przestrzenna nie jest konieczna – nie gwarantuje interakcji między aktorami) |
| Dystans fizyczny jest postrzegany jako generator kosztów | Dystans fizyczny jest drugorzędny; problemem rozwoju jest dystans społeczny |
| Modele aglomeracji | Modele specjalizacji i specyficzności |
| Zasoby, czynniki generyczne | Zasoby, czynniki specyficzne |
| Atrakcyjność przestrzeni wyznaczana jest przez kategorie: koszt i cena | Atrakcyjność przestrzeni określana jest przez komplementarność zasobów |
| Innowacje i technologie „zbywalne” – zasoby do dyspozycji | Innowacje i technologie „zakorzenione” – rezultat zlokalizowanych procesów wiedzy i innowacji |
| Kapitał przestrzeni wynika z bliskości zasobów wiedzy i infrastruktury komunikacyjnej | Kapitał przestrzeni to dziedzictwo poznawcze wynikające z aktywności i sukcesów w przeszłości |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Colletis, M. Salles, *Elements pour la construction d'une ontologie du territoire*, XLVIeme Colloque de l'ASRDLF, Clermont Ferrand 2009, s. 9–10.

Terytorialny charakter rozwoju gospodarczego pokazuje także proces terytorializacji przedsiębiorstw, obrazujący zmianę relacji między przestrzenią a działalnością gospodarczą. Rozwój przedsiębiorstwa silnie uzależniony jest od dynamiki rozwoju terytorium, w którym funkcjonuje i odwrotnie, konkurencyjność terytorium determinowana jest przez sukces gospodarczy jego podmiotów. To zasoby, cechy i dynamika rozwoju terytorium z jednej strony przyciągają inwestycje i tworzą fundament dla rozwoju podmiotów gospodarczych, z drugiej zaś przedsiębiorstwa poprzez swoją aktywność współtworzą logikę rozwoju

terytorialnego i decydują o jego konkurencyjności. Podmioty te, będąc szczególnym ogniwem procesu globalizacji, z jednej strony wykorzystują zasoby terytorium, z drugiej współuczestniczą w ich budowie, tworząc jego specyfikę, wiążąc na trwałe swoje strategie działania z miejscem lokalizacji. Zdaniem I. Pietrzyk, terytorium urasta do rangi zmiennej strategicznej w decyzjach podejmowanych przez podmioty gospodarcze, wzmacnia ich konkurencyjność i staje się źródłem wartości dodanej⁹.

Liczni autorzy wskazują, że rozwój terytorialny to dużo więcej niż tylko inny sposób interpretacji procesów rozwoju w skali przestrzennej. Jest to radykalna zmiana paradygmatu badań nad przestrzenią i rozwojem. W klasycznych teoriach ekonomii przestrzeń jest wtórnym czynnikiem produkcji. Tymczasem, w koncepcji rozwoju terytorialnego logika jest odwrotna: przestrzeń jest pierwsza. To ona generuje podmioty, społeczności, gospodarkę. Procesy gospodarcze są „owocem” danej przestrzeni¹⁰. W tej perspektywie, terytoria – wielkie zapomniane czynniki rozwoju, jak określa je OECD¹¹, nabierają ponownie istotnego znaczenia. Terytorium zaczyna być traktowane jako czynnik i zasób stanowiący determinantę trwałego rozwoju.

W konsekwencji dokonana się daleko idąca reinterpretacja powiązań między terytorium a rozwojem. A. Rallet wskazuje że „rozwój regionalny oraz rozwój terytorialny to dwa odrębne pojęcia. Odwołują się one do dwóch różnych sposobów postrzegania przestrzeni geograficznej i jej łączenia z rozwojem gospodarczym (...). Rozwój terytorialny odwołuje się do przestrzeni, która nie jest dana, ale jest budowana. Budowana przez historię, kulturę oraz różne sieci społeczne. To one kształtują jego granice. Treść (tj. to, co zawiera terytorium) określa formę (tj. to, w czym terytorium jest zawarte), a granice terytorium są przemieszczającymi się granicami sieci społeczno-ekonomicznych. Tam, gdzie są granice sieci, tam kończy się terytorium. Funkcjonowanie terytorium nie jest warunkowane aktywnością podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju, ale pochodzi z mobilizacji sił wewnętrznych”¹².

⁹ I. Pietrzyk, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001, s. 57.

¹⁰ A. Nowakowska, *Regionalny kontekst procesów innowacji*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009, s. 39.

¹¹ OECD Raport, *Cities and region in the new learning economy*, Paris 2001, p. 23.

¹² A. Rallet, *Commentaires du texte d'Olivier Crevoisier' dans Amedee Mollard et al., territoires et enjeux du developpement regional*, Editions Quae, p. 80; za: J. Bruno, *Le developpement territorial. Une discipline scientifique emergente*, [w:] G. Massicotte (eds.), *Sciences du territoire. Perspectives quebecoises*, Presses de L'Universite du Quebec, 2008, s. 298.

2. Terytorium – miejsce tworzenia się instytucji i koordynacji zachowań

Terytorialny paradygmat rozwoju odwołuje się do zjawiska zakorzeniania procesów rozwoju¹³, które J. Grzeszczak określa mianem społecznego umocowania działalności gospodarczej¹⁴. Idea ta jest próbą osadzenia działalności ekonomicznej i jej efektów w środowisku społecznym wraz z wyjaśnieniem przestrzennej natury procesów gospodarczych. Wskazuje, że relacje zachodzące między podmiotami gospodarczymi mocno współzależą od struktury terytorialnej i panujących tam norm, więzi społecznych, lojalności czy relacji wzajemności. Terytorium tworzy przestrzeń relacyjną – relacje społeczne, przyjaźń, wspólne doświadczenia, stanowiące społeczny kontekst zachowań ekonomicznych, prowadzą do budowania korzystniejszych wyników ekonomicznych. Specyficzna mikrostruktura społeczna powstająca w terytorium jest wspólnym jego zasobem, stanowi jednocześnie czynnik i rezultat spójności terytorium, warunkuje dynamikę rozwoju terytorium. Sieci społeczne, oparte na osobistych relacjach, wspólnych doświadczeniach zawodowych, „produkują” terytorialne zasoby (głównie niematerialne) i stanowią podstawowy kanał ich wymiany¹⁵. Terytorium, to nie „dobrze namacalna rzeczywistość biofizyczna, ale konstrukcja społeczna. Jest ono z jednej strony zasobem dla rozwoju, a z drugiej zaś produktem tego rozwoju”¹⁶.

Równocześnie terytorium tworzy przestrzeń instytucjonalną – oferuje bliskość instytucjonalną wyrosłą ze zbioru wspólnych procedur, ustalonych zasad i interakcji zachodzących między podmiotami. Wspólne reguły gry tworzone przez wspólne zwyczaje i zasady (instytucje nieformalne) tworzą ramy funkcjonowania gospodarki, są bazą dla koordynacji działań gospodarczych, sprzyjają wymianie informacji, procesom kooperacji, interaktywnego i kolektywnego działania. Instytucje nieformalne są zlokalizowane i powiązane z terytorium (np. normy kulturowe, przyzwyczajenia), a poziom bliskości instytucjonalnej

¹³ Pojęcie zakorzenienia – umocowania zostało wprowadzone do nauk ekonomicznych przez K. Polanyi, który tym pojęciem określał powiązania między zachowaniami gospodarczymi a stosunkami społecznymi.

¹⁴ J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 56–58.

¹⁵ C. Dupny, A. Torre, *Confiance et proximité*, [in:] B. Pecqueur, J. B. Zimmermann (eds.), *Economie de proximités*, Hermes Science Publications, Paris 2004, p. 74–82.

¹⁶ B. Jean, *Le développement territorial. Une discipline scientifique émergente*, [w:] G. Masicotte (eds.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de L'Université du Québec, 2008, s. 297.

warunkuje zakres i sposób, w jaki podmioty czy organizacje koordynują swoje zachowania rynkowe.

W konsekwencji, paradygmat rozwoju terytorialnego odmiennie interpretuje rolę i funkcje podmiotów funkcjonujących w rozwoju danej przestrzeni. To podmioty identyfikujące się z przestrzenią i biorące aktywny udział w jej tworzeniu (poprzez wspólne działanie), a nie struktury administracyjne określają sposób organizacji i funkcjonowania terytorium. W wymiarze zarządzania i polityki rozwoju to terytorium definiuje własny sposób regulacji i koordynacji zachowań podmiotów funkcjonujących w jego łonie. Ten nowy i alternatywny względem klasycznych form sposób zarządzania przestrzenią, określany mianem *governance*, definiuje zarządzanie poprzez samoorganizację podmiotów i ich współdziałanie w osiąganiu wspólnych celów

Governance jest pojęciem wieloaspektowym, wykorzystywanym w różnych nurtach interpretacji naukowej¹⁷. Termin ten wykorzystywany jest do opisu mechanizmów organizacji i regulacji gospodarki czy administrowania i zarządzania w strukturach lokalnych. W pierwotnym ujęciu *governance* oznaczało organizację relacji między przedsiębiorstwami, wykraczającą poza mechanizmy rynkowe. Z czasem terminem tym zaczęto określać ogół sposobów regulacji pośrednich, zawierających się między czystymi mechanizmami rynkowymi a regulacją publiczną. Jest to proces pionowej i poziomej koordynacji interakcji powstających w terytorium, będącym konsekwencją formalnych i nieformalnych instytucji. Rozwój tej idei doprowadził do powstania nowych mechanizmów współdziałania i tworzenia relacji między systemem gospodarczym a polityką lokalną. To z jednej strony współzarządzanie poprzez współpracę, z drugiej zaś współodpowiedzialność wszystkich aktorów terytorium za jego rozwój. Mechanizmom *governance* towarzyszy zacieśnianie się granic między sektorem publicznym a prywatnym.

W ramach terytorialnego paradygmatu rozwoju spotykają się trzy wymiary terytorium, którym odpowiadają trzy rodzaje przestrzeni: fizyczna, relacyjna oraz instytucjonalna. Klasyczna interpretacja przestrzeni wskazująca wymiar społeczny, gospodarczy i przestrzeny zastąpiona zostaje nowym ujęciem, w którym sedno stanowi przestrzeń relacyjna i instytucjonalna tworzące „zawartość” i tożsamość terytorium¹⁸.

¹⁷ Pojęcie to ma swoje źródła w teorii kosztów transakcji i pracach R. Coase'a i O. E. Williamsona. W ramach nauk regionalnych pojęcie to było rozwijane głównie przez kalifornijską szkołę geografii ekonomicznej w ramach prac A. J. Scotta i M. Storpera.

¹⁸ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.) *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 13.

3. Terytorium – miejsce tworzenia procesów innowacji

Dokonujące się w ostatnich dekadach przewartościowanie czynników i redefinicja mechanizmów rozwoju, przyniosły pogłębioną i ożywioną debatę na temat mechanizmów tworzenia innowacji. Panuje powszechna zgoda wśród ekonomistów, że współcześnie innowacje nie są ani procesami zachodzącymi w jednym kierunku, ani opartymi na prostych związkach przyczynowo-skutkowych między działalnością kreatywnego przedsiębiorcy a firmą, lecz są procesami kolektywnymi i interaktywnymi, mającymi silne zabarwienie społeczne i instytucjonalne. Innowacja jest „zlokalizowana”, a jej powstanie warunkowane jest mechanizmami terytorialnymi. Innymi słowy, wymiar społeczno-organizacyjno-terytorialny procesów powstawania i dyfuzji innowacji został w pełni włączony do debaty nad procesami innowacjami. Ekonomiści są zgodni, iż uczenie się, innowacje i przemiany technologiczne są zakorzenione w strukturze przestrzennej – są naturalnie lokalne i w dużym stopniu zależne od ścieżki rozwoju tej struktury.

Terytorium i terytorialne mechanizmy rozwoju postrzegane są jako źródło procesów innowacji i leżą u podstaw interpretacji współczesnych koncepcji i modeli innowacji. Terytorialne mechanizmy procesów innowacji wyjaśniane są między innymi w ramach koncepcji środowiska innowacji, regionu uczącego się, regionalnego systemu innowacji, klastra innowacyjnego czy wspomnianego już paradygmatu bliskości. W tych ujęciach podkreślany jest fakt, że innowacja jest zlokalizowanym i osadzonym terytorialnie procesem. Terytorium jest miejscem interakcji potrzebnych do zaistnienia procesów innowacji, inaczej mówiąc, innowacja jest procesem geograficznie zakorzenionym. Przez współpracę i zaufanie podmiotów w nim funkcjonujących, osadzenie w środowisku kulturowym czy bliskość przestrzenną następuje ułatwienie akumulacji wiedzy, jej transfer oraz tworzenie innowacji. Terytorium tworzy szereg nieuchwytnych zasobów, mających decydujące znaczenie w budowaniu regionalnych zdolności innowacyjnych. Zasoby te stają się specyficzną formą kapitału, który pochodzi z relacji społecznych, norm, wartości i interakcji zachodzących wewnątrz społeczności. Jego istnienie pomaga przedsiębiorstwom pokonać ułomności mechanizmów rynkowych lub zredukować koszty. Terytorium, a precyzyjniej jego cechy i specyficzny potencjał sprzyjają redukcji ryzyka innowacyjnego dla konkretnego podmiotu gospodarczego, ułatwia absorpcję różnego rodzaju wiedzy, daje możliwość interaktywnego uczenia się i wymiany doświadczeń¹⁹.

¹⁹ A. Nowakowska, *Regionalny kontekst procesów innowacji*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009, s. 37.

Wśród teoretycznych ujęć procesów innowacji wiodącą rolę odegrała koncepcja środowiska innowacji. Neguje ona założenie, że innowacja determinowana jest w dużej mierze postępowaniem naukowo-technologicznym. W tej perspektywie innowacja jest w dużym stopniu efektem środowiska, w którym funkcjonuje podmiot, jej źródłem nie jest przedsiębiorstwo, lecz środowisko, w którym on działa.²⁰ D. Maillat określa środowisko innowacyjne (fr. *milieu innovateur*), jako organizację terytorialną, w której bierze początek proces innowacji. Jest to zbiór zorientowany terytorialnie, w którym interakcje między podmiotami gospodarczymi, zachodzące w wyniku wielostronnych transakcji, sprzyjają procesom uczenia się i wprowadzania innowacji. W konsekwencji wpływają one na powstawanie efektów zewnętrznych, specyficznych dla procesów innowacji, umożliwiających zaistnienie coraz bardziej doskonałych form zbiorowego uczenia się i zarządzania zasobami.²¹ Podstawowe cechy środowiska innowacji to: (1) ramy terytorialne rozumiane jako efekt zbiorowych procesów interakcji, uczenia się, adaptacji – zbiorowy wytwór społeczno-ekonomiczny; (2) właściwa dla niego logika organizacyjna, która umożliwia obieg wiedzy, w tym milczącej, poprzez sieci społeczne, instytucjonalne i różne formy mobilności społecznej i zawodowej; (3) dynamika uczenia się, przejawiająca się w zdolności i chęci wszystkich aktorów, stanowiących integralną część środowiska innowacyjnego, do szybkich zmian, reagowania na zmieniające się warunki i w konsekwencji właściwego dostosowywania własnego działania do tych wymogów²².

Istotne znaczenie w analizie innowacji w kontekście procesów regionalnych odegrała koncepcja klastrów. Istotę klastrów stanowią współistniejące relacje współpracy i konkurencji, występujące w różnych wymiarach i między różnymi podmiotami. Warunkiem koniecznym jest także zakorzenienie lokalne czy regionalne, tak samych podmiotów tworzących klaster, jak i ich głównych domen aktywności. Klaster określany jest i powstaje dzięki konkretnej lokalizacji w przestrzeni, która tworzy jego wartość i potencjał rozwojowy. Jest ściśle związany z terytorium, na którym działa – mocno osadzony w uwarunkowaniach społecznych oraz instytucjonalnych, przynależnych do konkretnej struktury przestrzennej i gospodarczej. Decydującą rolę w klastrach

²⁰ Ph. Aydalot, *Trajectoires technologiques et milieux innovateurs*, [w:] Ph. Aydalot (ed.), *Milieux innovateurs en Europe*, Edytion GREMI, Paris 1998, s. 10–11.

²¹ D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, Rector's Lectures, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 11.

²² J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wyd. Cedewu, Warszawa 2008.

innowacji odgrywają relacje niehandlowe, oparte na wymianie informacji rynkowych czy wiedzy „milczącej”.

Popularnym ujęciem teoretycznym, w którym odnajdujemy odniesienie do powstawania i rozwoju innowacji, jest także koncepcja „regionu uczącego się”. U podstaw tego ujęcia leży nurt badań i analiz dotyczący procesów uczenia się (indywidualnego i zbiorowego) dokonującego się w regionie. Przedmiotem tych rozważań są procesy kooperacji tworzące wartość dodaną w postaci wspólnych zasobów wiedzy i mechanizmów uczenia się. R. Florida, twórca tej koncepcji, przyjmuje że „regiony uczące się” funkcjonują jako magazyny wiedzy i pomysłów, zapewniając przy tym przyjazne środowisko oraz infrastrukturę wspomagającą przepływy wiedzy i informacji²³.

Z punktu widzenia kształtowania regionalnej polityki innowacji fundamentalne znaczenie odegrała koncepcja regionalnego systemu innowacji. Ogólnie ujmując to system podmiotów, interakcji i zdarzeń, które w wyniku synergii powstają w konkretnym terytorium i prowadzą do zwiększenia zdolności tworzenia, absorpcji i dyfuzji innowacji. Regionalny system innowacji to zbiór interakcji zachodzących między sferą nauki, sektorem B+R, podmiotami gospodarczymi, systemem edukacji, finansów i władz publicznych, sprzyjający procesom adaptacji i zbiorowego uczenia się. Podstawą jego działania jest istnienie powiązań sieciowych oraz środowiska innowacji²⁴. Funkcjonowanie systemu innowacji jest silnie koordynowane przez władze publiczne, które są „ogniwem” spinającym aktywność poszczególnych podmiotów.

Funkcjonowanie podmiotów w ramach klastra, środowiska innowacji czy regionalnego systemu innowacji znacząco zwiększa ich zdolność do absorpcji, produkcji i dyfuzji wiedzy oraz innowacji. Powiązania występujące w tych strukturach oraz bliskość przestrzenna ułatwiają procesy tworzenia i wymiany nowych idei, pomysłów, informacji. Bliskość przestrzenna podmiotów umożliwia proces permanentnego uczenia się i szybkiego rozprzestrzeniania się wiedzy i informacji. Bezpośrednie relacje, często nieformalne umożliwiają prowadzenie monitoringu

²³ R. Florida, *Toward the learning region*, „Futures”, vol. 27, no. 5, 1995, s. 532.

²⁴ A. Nowakowska, *Regionalny system innowacji*, [w:] K. B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 302–303.

Zob. też: T. Markowski, *Regionalne systemy innowacji w aspekcie Strategii Rozwoju Regionalnego Polski 2000–2005*, [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 191/2000, s. 321–323; E. Stawasz, *Uwarunkowania i przesłanki wspierania innowacji i przedsiębiorczości*, [w:] K. B. Matusiak, E. Stawasz (red.), *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, Łódź 1998, s. 28–33.

sektora/branży czy konkurencji oraz prowadzenie benchmarkingu własnej działalności względem konkurencji. W ramach tych struktur mamy do czynienia z kreacją nowych firm innowacyjnych, tzw. firm odpryskowych stanowiących o dojrzałości tych terytorialnych form tworzenia procesów innowacji.

Struktury te bazują na zakorzenieniu w przestrzeni, w której funkcjonują. Terytorialne osadzenie ma szczególne znaczenie w przypadku aktywności innowacyjnej i przybiera wymiar: zakorzenienia instytucjonalnego, strukturalnego i relacyjnego²⁵. Zakorzenienie instytucjonalne dotyczy wpływu regulacji i norm postępowania, podatków, dotacji, systemu prawnego, systemu infrastrukturalnego, systemu edukacji, badań, rynku pracy itp. Zakorzenienie strukturalne dotyka sieci i wynika między innymi z gęstości czy trwałości interakcji między podmiotami. Zakorzenienie relacyjne występuje w kontekście sieci społecznych i siły więzi lokalnych, co mocno przekłada się na współpracę oraz relacje między podmiotami. W konsekwencji, o istocie funkcjonowania terytorialnych struktur procesów innowacji decyduje kombinacja i współistnienie geografii sieci społecznych i relacji międzyorganizacyjnych.

4. Terytorialne koncepcje procesów innowacji – różnice i podobieństwa

U podstaw terytorialnych interpretacji cech i mechanizmów procesów innowacji leżą liczne koncepcje, często „a-terytorialne” w swych głównych założeniach, wyrosłe zarówno z mikro- jak i makroekonomicznych ujęć procesów społeczno-gospodarczych. Kluczowe znaczenie odegrał nurt badań i analiz pokazujący proces innowacyjny w kontekście retrospektywnym i „zależności od ścieżki” rozwoju, w myśl których innowacja i przemiany technologiczne są zakorzenione w strukturze gospodarczej, są warunkowane pamięcią terytorium i w dużym stopniu zależne od procesów zachodzących w przeszłości. Ważne elementy do tej debaty wniósł szeroki nurt ekonomi instytucjonalnej, wskazując na społeczny i polityczny wymiar uczenia się i tworzenia innowacji. Dynamika instytucjonalna (stojąca w opozycji do determinizmu technicznego) stała się centralną kategorią interpretacji współczesnych procesów innowacji. Na kanwie tych rozważań rozwinęła się systemowa interpretacja procesów innowacji i sieciowy paradygmat rozwoju (sieci społeczne, technologiczne i przemysłowe), w których procesy innowacji są

²⁵ B. Nooteboom, *Innovation, learning and cluster dynamics*, Discussion Paper No 44, Tilburg University, April 2004, s. 3.

efektem wspólnych, często komplementarnych działań prowadzących do powstawania wspólnych i nowych zasobów informacji, wiedzy i innowacji. Silne piętno w rozważaniach nad charakterem współczesnych procesów innowacji wywarła także teoria rozwoju endogenicznego. Zgodnie z jej założeniami, człowiek wraz ze swoją wiedzą i umiejętnościami stał się centralnym czynnikiem sukcesu gospodarczego i nośnikiem przedsiębiorczości, kreatywności i innowacji. W poszukiwaniu teoretycznej podbudowy współczesnych procesów innowacji nie bez znaczenia pozostała także zasobowa szkoła strategicznego myślenia, wskazująca na znaczenie tzw. zasobów specyficznych w rozwoju procesów innowacji.

Wychodząc z tych perspektyw i na kanwie tych koncepcji rozwinął się szeroki i wielowątkowy nurt badań pokazujących terytorialny kontekst procesów innowacji. Niemalże trzydzieści lat tej debaty przyniosło wielość ujęć teoretycznych, często określanymi mianem terytorialnych „modeli” innowacji²⁶. Wiodącym nurtem rozważań stał się francuski paradygmat środowiska innowacji, który podkreśla współzależności między technologicznym, organizacyjnym i terytorialnym wymiarem procesów innowacji. Szkoła ta koncentrowała się na dynamice i jakości formalnych i nieformalnych relacji społecznych i gospodarczych jako czynników determinujących rozwój terytorialnych procesów innowacji. U podstaw tych rozważań leży koncepcja dystryktów technologicznych, lokalnych systemów produkcyjnych i środowisk przedsiębiorczości.

Z tego nurtu rozważań czerpie też koncepcja klastrów innowacji, pokazująca związek między innowacją techniczną, organizacją przemysłową i lokalizacją. Pozostaje ona także luźno powiązana z koncepcją kalifornijskiej szkoły geografii ekonomicznej oraz rozważaniami na temat nowych przestrzeni przemysłowych, wskazując na znaczenie bliskości przestrzennej, specjalizacji i roli transakcji w procesach innowacji.

Równoległy nurt rozważań wyrósł z ewolucyjno-instytucjonalnego spojrzenia i systemowego ujęcia procesów gospodarczych. Ten punkt widzenia leży u podstaw koncepcji regionalnych systemów innowacji oraz jest podstawą interpretacji regionalnej gospodarki uczącej się. U podstaw tych koncepcji leży przekonanie, że bliskość przestrzenna i interakcje zachodzące między podmiotami w środowisku regionalnym, sprzyjają procesom uczenia się i innowacji. Innowacje są tu w dużej mierze rezultatem współdziałania społecznego i terytorialnego, są

²⁶ Pojęcie to w literaturze anglojęzycznej stosowane jest jako ogólna nazwa dla podejść teoretycznych wyjaśniających mechanizmy procesów innowacji, w których lokalna/regionalna dynamika odgrywa znaczącą rolę (ang. territorial innovation model). Zob. m.in. F. Moulaert i F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, „Regional Studies” vol. 37/3, 2003, p. 289–302.

zakotwiczone lokalnie i wykazują silne zabarwienie przeszłością danego terytorium. Eksponowany jest wymiar modyfikacyjno-adaptacyjny struktur regionalnych i procesów innowacji. Ujęcia te zyskały dużą popularność i stały się punktem odniesienia w restrukturyzacji regionów i kształtowaniu nowej regionalnej polityki gospodarczej.

Ciekawej perspektywy analitycznej dostarcza paradygmat bliskości. Czerpiąc z szerokiego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej, społecznej i geograficznej, koncepcja ta wskazuje na współzależności między szeroko rozumianą bliskością a tworzeniem innowacji. Nie odnajdujemy tu analizy form organizacji gospodarki przestrzennej (tak jak czynią to pozostałe koncepcje), ale ujęcie to dostarcza wielowymiarowego spojrzenia na procesy innowacji, gdzie różne formy bliskości, w tym geograficzna, sprzyjają uruchamianiu mechanizmów rozwoju innowacji w przestrzeni regionalnej.

W ramach terytorialnych koncepcji mechanizmy procesów innowacji analizowane są przez pryzmat takich kategorii, jak wielostronne uczenie się, relacje sieciowe, zasoby endogeniczne, bliskość geograficzna czy instytucje i kultura struktury przestrzennej. To, co łączy te koncepcje, to sieciowy i kolektywny mechanizm tworzenia innowacji, wskazujący na istotność kooperacji. Współzależność i komplementarność działań podejmowanych przez podmioty gospodarcze stały się tu fundamentem tworzenia innowacji. Powszechna zgodność panuje także w kwestii bliskości przestrzennej, która sprzyja zarówno kreowaniu zasobów wiedzy (szczególnie milczącej), jak i procesów innowacji. Eksponowane są z jednej strony pozatechnologiczne cechy procesów innowacji, z drugiej zaś istotność logiki rynkowo-ekonomicznej. Istotną rolę odgrywa nowa forma koordynacji działania podmiotów i podejmowania decyzji, określana mianem *governance*. Podkreślane jest znaczenie wspólnotowych mechanizmów organizacji i zarządzania.

Tabela 2. Terytorialne koncepcje tworzenia procesów innowacji – synteza i porównanie

| Kryteria | KONCEPCJA | | | |
|--|---|--|--|---|
| | Środowisko innowacyjne | Regionalne systemy innowacji | Region uczący się | Klasyry innowacji |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Źródła teoretyczne/ główne koncepcje stanowiące podstawę rozważań | Dystrykt przemysłowy; Lokalny system innowacji; Środowisko przedsiębiorczości; Teoria sieci; | Ekonomia instytucjonalna; Koncepcja endogenicznego rozwoju; Ewolucyjne ujęcie procesów rozwoju; Teoria sieci i systemów; | Ewolucyjne ujęcie procesów rozwoju; Ekonomia instytucjonalna; Koncepcja endogenicznego rozwoju; Koncepcja wielowymiarowego uczenia się; | Teoria sieci; Dystrykty przemysłowe; Lokalny system produkcji; Kalifornijska szkoła geografii ekonomicznej – nowe przestrzenie przemysłowe; |
| Istota procesów innowacji/ główne cechy i mechanizmy tworzenia procesów innowacji | – Innowacja jest pochodną zdolności aktorów do współpracy, tworzenia i wprowadzania zmian; – Innowacja jest zależna od systemu wspólnych wartości i kultury (sieć zakorzenionych podmiotów); – Innowacja jest zasobem tworzoną w ramach środowiska; terytorium „wytworza” innowacje, jest źródłem procesów innowacji; – Innowacja jest endogeniczna, „naturalnie” tworzona i koordynowana; | – Innowacja jest procesem interaktywnym, kolektywnym i kumulatywnym; relacje sieciowe stanowią podstawę działania systemu i interaktywnego uczenia się; – Innowacja jest pochodną „ścieżki” rozwoju danego terytorium; – Fundamentem rozwoju procesów innowacji są instytucje, przed wszystkim formalne; – Procesy innowacji wymagają zarządzania i koordynowania (system | – Procesy innowacji bazują na bliskości przestrzennej i interaktywnym uczeniu się; – Innowacje mają charakter endogeniczny, są wynikiem adaptacji i modyfikacji struktury regionalnej; – Istotne znaczenie ma infrastruktura ICT, jakości kapitału ludzkiego i środowiska kulturowego; – Fundamentalna rolę odgrywają instytucje publiczne i polityka regionalna; | – Źródłem innowacji są relacje sieciowe, postawa konkurencji i współpracy oraz transakcje między podmiotami; – Pierwszoplanową rolę odgrywają innowacje technologiczne; dominują innowacje będące rezultatem aktywności B+R i ich wdrażania; – Istotną rolę przypisuje się sektorowi publicznemu i polityce klastrowej; |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------------------------------|--|---|---|---|
| <p>Mechanizmy rozwoju regionu</p> | <p>Rozwój regionu, jest konsekwencją dynamiki środowiska i zdolności podmiotów do współpracy i tworzenia nowych wartości-innowacji; Relacje sieciowe umożliwiający współistnienie zarówno współpracy, jak i konkurencji, będące zarazem sposobem kontroli i źródłem motywacji do działań proinnowacyjnych.</p> | <p>Region postrzegany jest jako system interaktywnego uczenia się i tworzenia zasobów wiedzy i innowacji, które decydują o jego pozycji konkurencyjnej. System regionalny podlega nieustannej ewolucji i dostosowuje się do wymogów społeczno-gospodarczych. Władze publiczne (istotne ogniwo systemu) wspierają przemiany w ramach polityki regionalnej.</p> | <p>Rozwój regionu wynika z umiejętności adaptacji podmiotów regionalnych do wyzwań społeczno-gospodarczych i szybko zmieniającego się otoczenia. Bliskość aktorów regionalnych, interakcje i wielowymiarowe procesy uczenia umożliwiają szybko i efektywną wymianę wiedzy i innowacji, co poprawia pozycję konkurencyjną poszczególnych podmiotów i całego regionu. Podkreślana jest tu silna interakcja między procesami gospodarczym a społeczno-kulturowymi.</p> | <p>Rozwój regionu jest pochodną zdolności innowacyjnych obecnych w regionie podmiotów, wyspecjalizowanych w wybranych sektorach gospodarki. Mechanizmy współpracy i koordynacji leżą u podstaw budowania przewagi konkurencyjnej, z której czerpią członkowie klastra. Konkurencyjność regionu jest pochodną pozycji konkurencyjnej funkcjonujących w nim klastrów innowacyjnych.</p> |
| <p>Czołowi przedstawiciele</p> | <p>Ph. Aydalot, D. Maillat, R. Camagni</p> | <p>Ph. Cooke, B. Asheim</p> | <p>R. Florida</p> | <p>M. Porter, A. J. Scott, M. Storper</p> |

Źródło: opracowanie własne

W koncepcjach tych odmiennie rozłożone są akcenty na podstawowe elementy i mechanizmy procesów innowacji. W regionalnym systemie innowacji oraz regionie uczącym się podstawą tworzenia innowacji są interakcje prowadzące do procesów interaktywnego uczenia się, a w konsekwencji powstawania innowacji. Ważną rolę odgrywają tu (podobnie jak w przypadku klastrów innowacji) instytucje publiczne i polityka regionalna. W koncepcji klastra innowacji i środowiska innowacji mocno eksponowane jest osadzenie terytorialne, tworzące zasoby specyficzne. Ale to, co różni te koncepcje, to spojrzenie na charakter procesów innowacji. W klastrach odnajdujemy akcentowanie technologicznego wymiaru procesów innowacji, podczas gdy w środowisku innowacji uwaga skupiona jest na identyfikacji roli instytucji i społeczno-kulturowego kontekstu procesów innowacji. Klastry i środowiska innowacji ogniskują się wokół mechanizmów tworzenia procesów innowacji, w koncepcji zaś regionalnego systemu innowacji i regionu uczącego eksponowana jest perspektywa dyfuzji i adaptacji do wymogów współczesnej gospodarki. Z jednej strony, innowacje są warunkowane zdolnością firm do tworzenia i wprowadzania innowacji (w koncepcji środowiska innowacji), z drugiej zaś są postrzegane jako interaktywny i kumulatywny proces wszystkich aktorów regionalnych (regionalny system innowacji, region uczący się) czy też wynik aktywności badawczo-rozwojowej (klastry innowacji). Różnorodność w interpretacji procesów innowacji sięga daleko, od determinizmu technologicznego na jednym krańcu do społeczno-organizacyjnych trajektorii innowacji na drugim.

Odmienne, w koncepcjach tych rozłożone są akcenty na podstawowe elementy i mechanizmy procesów innowacji. W regionalnym systemie innowacji oraz „regionie uczącym się”, podstawą tworzenia innowacji są interakcje prowadzące do procesów interaktywnego uczenia się, a w konsekwencji powstawania innowacji. Ważną rolę odgrywają tu (podobnie jak w przypadku klastrów innowacji) instytucje publiczne i polityka regionalna. W koncepcji klastra innowacji i środowiska innowacji mocno eksponowane jest osadzenie terytorialne, tworzące zasoby specyficzne. Klastry i środowiska innowacji ogniskują się wokół mechanizmów tworzenia procesów innowacji, w koncepcji zaś regionalnego systemu innowacji i regionu uczącego eksponowana jest perspektywa dyfuzji i adaptacji do wymogów współczesnej gospodarki. Z jednej strony, innowacje są warunkowane zdolnością firm do tworzenia i wprowadzania innowacji (w koncepcji środowiska innowacji), z drugiej zaś są postrzegane jako interaktywny i kumulatywny proces wszystkich aktorów regionalnych (regionalny system innowacji, region uczący się) czy też wynik aktywności badawczo-rozwojowej (klastry innowacji). Różnorodność w interpretacji procesów innowacji sięga daleko, od

determinizmu technologicznego na jednym krańcu do społeczno-organizacyjnych trajektorii innowacji na drugim.

Pomimo pozornej jedności semantycznej, są to koncepcje w wielu elementach istotnie różniące się, a ich podstawy teoretyczne wywodzą się z odmiennych perspektyw analizy. Wynika to między innymi z interdyscyplinarności stosowanych ujęć i różnic pojęciowych występujących w naukach ekonomicznych, społecznych czy geograficznych. Podejścia te w wielu elementach są jednorodne, w wielu komplementarne, ale zarazem w licznych przeciwstawne. Bazują one na wspólnych elementach składowych, takich jak: rozwój endogeniczny, systemy innowacji, ewolucja, interaktywne uczenie się, organizacja sieciowa czy *governance*. F. Moulaert i F. Sekia wskazują, że pozorna, semantyczna jednolitość skrywa pluralizm interpretacji terytorialnej dynamiki innowacji oraz teoretyczne inspiracje. Pluralizm ten jest z jednej strony siłą tych podejść i ujęć teoretycznych, z drugiej występująca nieostrość i niejednoznaczność interpretacji wyraźnie wskazuje na konieczność pogłębienia rozważań do osiągnięcia pewnej jasności analitycznej²⁷.

Podsumowanie

Budowanie nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki regionalnej wymaga zdolności do tworzenia i przekształcania wiedzy w nowe produkty, technologie czy usługi. Umiejętności te decydują dziś o sukcesie rynkowym zarówno poszczególnych podmiotów gospodarczych, jak i całych regionów. Potwierdzają to koncepcje teoretyczne (zaprezentowane powyżej) podkreślające, że budowa trwałego rozwoju regionu determinowana jest przez zasoby wiedzy i innowacji, kapitał ludzki i społeczny czy gęstość relacji sieciowych i skłonność do kooperencji. W ujęciach tych odnajdujemy renesans znaczenia bliskości przestrzennej oraz instytucjonalnego i kulturowego kontekstu rozwoju procesów innowacji. Koncepcje te podjęły próbę bardziej kompleksowego i wyczerpującego, względem klasycznych teorii rozwoju, wyjaśnienia mechanizmów rozwoju procesów innowacji, z uwzględnieniem terytorialnego ich wymiaru. Ich ogromnym walorem jest interdyscyplinarność zastosowanego ujęcia oraz uwzględnienie społecznych i terytorialnych warunków wzrostu gospodarczego. Podejścia te wywarły istotny wpływ na reorientację polityki gospodarczej, podnosząc rangę regionów z jednej strony i akcentując oddolne mechanizmy procesów rozwoju z drugiej.

²⁷ F. Moulaert i F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, „Regional Studies” vol. 37/3, 2003, s. 299.

Paradygmat rozwoju terytorialnego dokonał istotnej redefinicji procesów gospodarczych i nadał nowy wymiar studiom regionalnym. G. Benko konstatuje, że w momencie globalizacji gospodarki, w okresie kryzysu (ekonomicznego, społecznego i kulturalnego), po niepowodzeniu rozwoju kierowanego „od góry” (przez państwo), u kresu złudzeń i marzeń związanych z rozwojem lokalnym, w końcu fordyzmu, ale zarazem w nieuporządkowanym postfordyzmie, między powstawaniem bloków kontynentalnych (strefa wolnego handlu, wspólny rynek, unia ekonomiczna i monetarna) i pojawieniem się zjawiska zakotwiczenia terytorialnego firm w tkance lokalnej, nauki regionalne pozostają żywe i mogą dostarczać analiz dla dzisiejszej polityki oraz pomagać w zrozumieniu świata²⁸.

Wielowątkowość terytorialnego spojrzenia na procesy innowacji z jednej strony pcha regionalistów w nowe obszary analizy, z drugiej zaś nastrocza wiele trudności interpretacyjnych. Pomimo wieloletnich badań nad tą problematyką, terytorialne ujęcie rozwoju nie opiera się jeszcze na zbiorze doktryn wystarczająco silnie ugruntowanych naukowo i wciąż stanowi dynamicznie rozwijający się nurt badań.

Bibliografia

- Aydałot Ph., *Ekonomie regional et Urbanie*, Paris, Economica, 1984.
- Aydałot Ph., *Trajectoires technologiques et milieux innovateurs*, [w:] Ph. Aydałot (ed.), *Milieux innovateurs en Europe*, Edytion GREMI, Paris 1998.
- Benko G., *La science régionale*, serie Que sais-je?, PUF, Paris 1998.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Cedewu, Warszawa 2008.
- Dupny C., Torre A., *Confiance et proximite*, [in:] B. Pecqueur, J. B. Zimmermann (eds.), *Economie de proximites*, Hermes Science Publications, Paris 2004.
- Florida R., *Toward the learning region*, Futures 1995, vol. 27, no. 5.
- Grzeszczak J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999.
- Jean B., *Le developpement territorial. Une discipline scientifique emergente*, [w:] G. Massicotte (eds.), *Sciences du territoire. Perspectives quebecoises*, Presses de L'Universite du Quebec 2008.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i lokalne systemy produkcyjne a globalizacja gospodarki*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

²⁸ G. Benko (1998), *La science régionale*, serie Que sais-je?, PUF, s. 113

- Lardon S., Maurel P., Pincent V., *Representations spatiales et développement territorial*, Editions Hermes, Paris 2001.
- Maillat D. (), *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, Rector's Lectures, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Moulaert F., Sékia F., *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, „Regional Studies” 2003, vol. 37/3.
- Nooteboom B., Innovation, learning and cluster dynamics, Discussion Paper, no 44, Tilburg University, April 2004.
- Nowakowska A., Regionalny kontekst procesów innowacji, [w:] A. Nowakowska (red.), *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Nowakowska A., *Regionalny system innowacji*, [w:] K. B. Matusiak (red), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
- OECD Raport, *Cities and region in the new learning economy*, Paris 2001.
- Pecqueur B., *Le développement local pour une économie des territoires*, Syros, Paris 2000
- Pietrzyk I., *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2001.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Rallet A., *Commentaires du texte d'Olivier Crevoisier' dans Amedee Mollard et al., Territoires et enjeux du développement regional*, Editions Quae.

TERRITORY – THE SOURCE OF INNOVATION PROCESSES

Abstract

The radical renouncement with the traditional interpretation of space and local development has been a base to new – territorial development paradigm in the early nineties. In this perspective, the space "creates" dynamics of the economy and gives its own autonomy to the development processes. There is a visible shift from the static interpretation of the region as the location of business and economic resources towards the dynamic interpretation, where relationships and activity of local actors, as well as social and institutional capital, create new value for the space-territory. This interpretation of the territory is seen as a source of innovation processes.

The aim of this paper is to identify the territorial mechanisms of innovation processes, in the context of the relationship between the territory and the processes of innovation. The article discusses the nature of the territory and territorial development, in order to capture the interdependencies between territorial development and innovation. The study refers to the major theoretical trends, such as the concepts of: innovative milieu, regional innovation system, cluster and learning region.

Mariusz E. Sokołowicz*

**ZAGADNIENIE BLISKOŚCI W BADANIACH
NAD ROZWOJEM TERYTORIALNYM. PODEJŚCIE INSTYTUCJONALNE**

1. Pojęcie terytorium i jego znaczenie we współczesnych procesach rozwojowych

Współczesne analizy przestrzenne koncentrują się coraz częściej wokół pojęcia „terytorium”, którego istota sprowadza się do połączenia w nim wymiaru związanego z przestrzenią w wymiarze fizycznym, z jej wymiarem poznawczym, jak również społecznym. Ostatnie dwa wymiary odnoszą się przy tym zarówno do stosunku mieszkańców do zamieszkiwanego przez nich obszaru, jak i relacji między mieszkańcami, składających się na tzw. specyfikę miejsca.

Wśród ekonomistów, którzy jako pierwsi silnie akcentowali złożoność zagadnienia przestrzeni i konieczność porzucenia jej „uproszczonej” interpretacji, znalazł się w latach sześćdziesiątych XX wieku François Perroux. Dokonał on w tym celu rozróżnienia między tzw. przestrzenią geonomiczną i ekonomiczną. Pierwszy z tych terminów utożsamia z tzw. przestrzenią „banalną”, definiowaną przez geonomiczne relacje między punktami, liniami i rozmiarami, natomiast drugą proponuje definiować przez pryzmat różnorodnych powiązań gospodarczych¹. Przestrzeń „banalna” z tego punktu widzenia interpretowana jest też w kategoriach dostępności siły roboczej i środków materialnych, a zatem klasycznie pojmowanych czynników lokalizacji². Jako taka posiada zatem wymiar bardziej techniczny niż ekonomiczny. Przestrzeń ekonomiczna

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki.

¹ F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” vol. 64 (1), 1950, s. 92.

² F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” vol. 64 (1), 1950, s. 93.

natomiast powinna być interpretowana bardziej abstrakcyjnie, w trzech następujących ujęciach jako przestrzeń:

- decyzji, planów i zachowań strategicznych podmiotów gospodarczych,
- będąca obszarem oddziaływania sił dośrodkowych i odśrodkowych,
- stanowiąca homogeniczny agregat, wyodrębniony z otoczenia w kategoriach warunków produkcji, sprzedaży, kosztów itd.³

Na gruncie geografii społecznej, zagadnienie to poruszał Yi-Fu Tuan, wprowadzając rozróżnienie na przestrzeń i miejsce. Podczas gdy przestrzeń traktowana jest jak pusta karta, to miejsce stanowi centrum ustalonych pewnych wartości. Tym samym „przeźrenie w sensie semiotycznym jest bardziej abstrakcyjna niż miejsce. To, co na początku jest przestrzenią, staje się jednak miejscem w miarę poznawania i nadawaniu mu wartości”.⁴

Złożoność pojęcia przestrzeni i miejsca akcentował także Edward W. Soja, wskazując na konieczność analizowania zagadnień przestrzennych przez pryzmat trzech ujęć:

1. Kontroli nad dystrybucją, alokacją i strukturą własności rzadkich zasobów, wśród których za najistotniejsze uznawał m.in. ziemię jako czynnik produkcji.
2. Utrzymania porządku i wykonywania władzy na danym terytorium, wyłaniających się w toku trajektorii jego rozwoju.
3. Legitymizacji władzy w celu integracji społecznej⁵.

W konsekwencji powyższych rozważań, coraz częściej proponowano konceptualne rozróżnienie między pojęciami: ziemi jako czynnika produkcji, przestrzeni, miejsca, i wreszcie terytorium. Ziemia jako czynnik produkcji może być przy tym interpretowana w kategoriach rzadkiego zasobu, o który konkurują różnorodni aktorzy ekonomiczni, którego alokacja i dystrybucja następuje w wyniku ustanowienia określonego systemu politycznego i ekonomicznego, definiującego obowiązującą strukturę praw własności. Przestrzeń natomiast wiąże się z strukturą władzy, mającej zdolność do utrzymywania w niej porządku i ustanowienia określonego systemu administracyjnego do zachowania nad nią

³ F. Perroux, *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” vol. 64 (1), 1950., s. 95–96.

⁴ Yi-Fu Tuan, *Przeźrenie i miejsce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987, za: A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 63.

⁵ E. W. Soja, *The Political Organization of Space*, Commission on College Geography Resource Paper 8, DC: Association of American Geographers, Washington 1971, s. 7.

zwierzchnictwa. Terytorium wreszcie stanowi z jednej strony połączenie powyższych pojęć, jednak z drugiej strony pozostaje czymś więcej. Powinno być definiowane poprzez tzw. „terytorialność”, rozumianą jako określony stosunek do ziemi i przestrzeni⁶. Kluczową kwestią pozostaje jednak podkreślenie, iż „terytorium”, poza współzależnościami z takimi pojęciami, jak „ziemia”, „przestrzeń”, „obszar” czy „miejsce”, proponuje się rozpatrywać w kontekście specyficzności relacji w nim zachodzących (specyficzność jako cecha terytorium)⁷.

W tak zaprezentowanym ujęciu, terytorium pozostaje przede wszystkim źródłem zasobów, aktywnym aktorem procesów społeczno-gospodarczych, a także źródłem zmian pozwalających dostosowywać się do zmiennej rzeczywistości. Pojęcie to przestaje być zatem utożsamiane jedynie z przestrzenią fizyczną, traktowaną w tradycyjnych teoriach lokalizacji gospodarczej w kategoriach kosztów ziemi, kapitału, siły roboczej czy kosztów transportu i zaczyna być postrzegane jako „forma organizacji redukującej niepewność i ryzyko, stanowiącej źródło informacji, kumulowania i transferu wiedzy i umiejętności i jako źródło innowacyjności”⁸. Terytorium „jest to obszar, w którym dochodzi do spotkania relacji rynkowych i społecznych form regulacji; obszar, który determinuje różne formy organizacji produkcji i zdolności innowacyjne (zarówno w odniesieniu do produktów, jak i procesów), prowadzące do dywersyfikacji produkcji oferowanej na rynku nie tylko w oparciu o relatywne koszty czynników”⁹.

W konsekwencji, istota terytorium wyraża się w stosunkach społecznych, w relacjach między zbiorowością ludzi a obszarem przez nią zamieszkiwanym, w przynależności do tego obszaru, który określają takie pojęcia, jak; tożsamość, przywłaszczenie przestrzeni, „zakorzenie” w określonym miejscu¹⁰. M. Le Berre określa terytorium jako

⁶ S. Elden, *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010, s. 804. Należy jednak zwrócić uwagę na trudność w bardziej precyzyjnym wskazaniu powyższych różnic, spowodowaną ograniczonymi możliwościami przetłumaczenia z oryginału pojęć *land* (ziemia), *terrain* (przestrzeń) oraz *territory* (terytorium).

⁷ S. Elden, *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010, s. 807.

⁸ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 20.

⁹ G. Garfoli, *Economic development. Organisation of production and territory*, „Revue d'Economie Industrielle” 1993, nr 64, za: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 34.

¹⁰ A. Bailly, *Territoires et territorialités*, [w:] J.-P. Auray, A. Bailly, P. H. Derycke, J.-M. Huriot, *Encyclopédie d'économie spatiale : concepts, comportements, organisations*, Economica, Paris 1994, s. 274–279.

część powierzchni ziemi „przystosowaną” przez grupę społeczną w celu zapewnienia reprodukcji i zabezpieczenia swoich życiowych potrzeb¹¹. Jest ono zatem „stworzone” przez określoną społeczność¹² i, jak stwierdza C. Lacour, łączy przeszłość mieszkańców, ich terażniejszość i ich przyszłe wizje¹³.

Takie ujęcie terytorium, w polskiej regionalistyce popularyzowane przez Aleksandrę Jewtuchowicz, stanowi odpowiedź na uwarunkowania, jakie niesie ze sobą zjawisko globalizacji. „Postęp w środkach komunikowania się i ich relatywnie niskie koszty umożliwiają ludziom i przedsiębiorstwom szybkie gromadzenie i wykorzystywanie niezbędnych informacji i wiedzy, co pozwala im funkcjonować w skali całego globu w czasie realnym bez konieczności przemieszczania się. Z drugiej zaś strony wzrastające ceny transportu i energii zaczynają ograniczać mobilność ludzi i towarów. Tendencje te powodują, że terytorium nabiera nowego znaczenia”¹⁴. A. Jewtuchowicz ujmuje w tym kontekście terytorium jako „konstrukcję historyczną, która na drodze specyficznego rozwoju wyposażona została we własny potencjał techniczny oraz ludzki”¹⁵. Potencjał ten wykształcił się w danym miejscu na drodze długiej ewolucji, przez co uległ silnemu „zakorzenieniu”.

Należy podkreślić, że zarówno rozważania teoretyczne, jak i badania nad „terytorialnością” procesów rozwojowych nie stanowią zagadnienia nowego. Analizy w tym duchu podejmowane są bowiem na gruncie nauk geograficznych od połowy XIX wieku, a na gruncie socjologii przestrzeni co najmniej od lat trzydziestych XX wieku. Jednakże z uwagi na trudności w operacjonalizacji tego zagadnienia, zwiększającej prawdopodobieństwo uwiarygodnienia stawianych tez opartych na materiale empirycznym, pozostawały one poza głównym nurtem rozważań podejmowanych na gruncie nauk ekonomicznych. Z drugiej strony w ostatnich latach, na skutek niedoskonałości zbyt upraszczającego rzeczywistość

¹¹ M. Le Berre, *Territoires*, [w:] A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain (red.), *Encyclopedie de géographie*, Paris 1992, s. 622.

¹² I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 12–13.

¹³ C. Lacour, *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation*, [w:] Pecqueur, B. (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris 1996, s. 36–38.

¹⁴ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji*, [w:] E. Molendowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Irenie Pietrzyk*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 31.

¹⁵ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 65.

modelowania zjawisk ekonomicznych oraz wzrastającego poziomu złożoności struktur społeczno-gospodarczych, obserwuje się zmianę podejścia także wśród ekonomistów. Wśród dynamicznie rozwijających się współcześnie gałęzi tej dziedziny wiedzy zasługuje w tym kontekście w szczególności ekonomia instytucjonalna, ukazująca wiele nowych kierunków badań nad zagadnieniem bliskości w ujęciu ekonomicznym.

2. Bliskość i jej rodzaje w ujęciu ekonomicznym

Analiza pojęcia terytorium i zagadnienia „terytorialności” rozwoju w ujęciu dynamicznym oraz przez pryzmat odbywających się w przestrzeni relacji społecznych, pozwala eksponować z jednej strony znaczenie bliskości w procesach gospodarczych, a z drugiej strony pozwala analizować jego rozwój przez pryzmat koncepcji instytucjonalnych. Istotna rola tzw. bliskości (ang. *proximity*, fr. *proximité*) w procesach gospodarczych uwzględniana jest w myśli ekonomicznej od czasów wprowadzenia przez Alfreda Marshalla do teorii ekonomii pojęcia korzyści aglomeracji. Analizując zagadnienia koncentracji przemysłu i możliwości obniżki jednostkowych kosztów produkcji, wyróżnił on dwa rodzaje korzyści wynikające ze zwiększania skali produkcji, tj. korzyści wewnętrzne (ang. *internal economies*), które zależą od środków, jakimi rozporządzają poszczególne indywidualne przedsiębiorstwa (od ich organizacji i sprawności ich kierownictwa) oraz korzyści zewnętrzne (ang. *external economies*), będące wynikiem ogólnego rozwoju gospodarczego¹⁶. Ponieważ znaczna część korzyści zewnętrznych ma swoje źródła w koncentracji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych na relatywnie małej przestrzeni (nazywa się je wówczas korzyściami aglomeracji), w ujęciu makroekonomicznym stanowią one najbardziej fundamentalną formę wyjaśniania przyczyn koncentracji działalności gospodarczej w przestrzeni. Ekonomiczną przyczyną istnienia dużych skupisk ludności na relatywnie niewielkim obszarze jest zatem niewątpliwie to, że działalność na nich zapewnia większą produktywność i rosnące zyski (ang. *increasing returns*)¹⁷.

¹⁶ A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arota, Warszawa 1925, s. 256–259 (oryg.: A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, Londyn 1920), za: A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Acta Universitatis Lodzensis, Łódź 1987, s. 18.

¹⁷ R. Lucas, *Making a Miracle*, „Econometrica” no. 61, 1993, s. 251–272, za: M. P. Feldman, *Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillover, and Agglomeration*, [w:] G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler (red.), *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 384.

W takim ujęciu bliskość, jako źródło korzyści aglomeracji, pociąga za sobą minimalizację kosztów związanych z problemem odległości, prowadzi do ograniczeń kosztów transportu oraz pociąga za sobą korzyści związane z koncentracją w danej przestrzeni infrastruktury, instytucji, organizacji i ludzi¹⁸. Ważną korzyścią wynikającą z bliskości jest jednak przede wszystkim to, iż pociąga ona za sobą ekonomiczne i kulturowe współzależności, prowadzące do budowania relacji, zarówno rynkowych, jak i pozarynkowych, opartych na zaufaniu. Jak twierdzi przy tym wielu badaczy, zależności między lokalnym i globalnym wymiarem gospodarki, bezpośrednie kontakty będące konsekwencją bliskości, w stosunku do kontaktów na odległość (coraz powszechniejszych z uwagi na szybki rozwój technologii komunikacyjnych), stają się nie tyle substytutem, ile czynnikiem komplementarnym¹⁹. Innymi słowy, bliskość jako źródło korzyści aglomeracji nie stanowi przeciwwagi dla procesów gospodarczych zachodzących w skali ponadlokalnej, ale ich uzupełnienie.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, paradygmat bliskości dynamicznie rozwijany jest głównie przez francuskich ekonomistów i geografów. Czołowi przedstawiciele tej szkoły to A. Rallet, A. Torre oraz J. B. Zimmermann²⁰. Paradygmat bliskości podejmuje próbę wyjaśnienia, w jaki sposób i w jakim wymiarze bliskość uczestniczy w kształtowaniu relacji między różnymi aktorami. W tym ujęciu bliskość oznacza zatem znacznie więcej niż tylko bliskość w wymiarze fizycznym i koncepcja ta wykracza zatem poza sposób rozumienia bliskości eksponowany w ramach klasycznych teorii lokalizacji²¹. Paradygmat ten zakłada, iż bliskość jest miarą łatwości w komunikacji, wymianie i współpracy dokonującej się między zainteresowanymi aktorami określonej przestrzeni²².

Odwołując do trzech zasadniczych źródeł korzyści aglomeracji wskazywanych pierwotnie przez A. Marshalla (dostępność wykwalifikowanych pracowników, łatwość znalezienia dostawców i odbiorców

¹⁸ J. M. Huriot, J. Pecqueur, *L'accessibilité*, [w:] J. P. Auray, A. Bailly, P. H., Derycke, J. M. Huriot, *Encyclopedie d'économie spatiale : concepts, comportements, organisations*, Economica, Paris 1994, s. 55–80, za: D. Maillat, *Interactions Between Urban System and Localized Productive System: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu*, IRER working Papers, 1997, s. 14.

¹⁹ Ph. McCann, D. Shefer, *Location, Agglomeration, Infrastructure*, „Papers in Regional Science”, nr 83, 2004, s. 177–196.

²⁰ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów inowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 45.

²¹ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów inowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 34.

²² Ph. Cooke, *Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2 (24), 2006, s. 21–22.

oraz możliwość uczenia się od znajdujących się w bliskości konkurentów i kooperantów²³), należy stwierdzić, że paradygmat bliskości eksponuje przede wszystkim ostatnie z nich, akcentując tym samym w znacznym stopniu terytorialny charakter procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

W konsekwencji, we współczesnych uwarunkowaniach gospodarczych, powodowanych przez zjawisko globalizacji gospodarki oraz rozwój technologii komunikowania się, „bycie blisko” nie oznacza jedynie usytuowania w pobliżu kogoś lub czegoś. Bycie „w bliskości” może oznaczać także utrzymywanie trwałych relacji oraz współdziałanie z podmiotami, które nie znajdują się blisko w sensie odległości fizycznej, ale należą do tego samego kręgu przyjaciół, rodziny, czy tej samej sieci firm lub osób zajmujących się daną dziedziną życia. Dlatego też A. Rallet i A. Torre rozróżniają dwa typy bliskości, tj. bliskość „geograficzną” oraz organizacyjną²⁴.

Bliskość pierwszego rodzaju wyraża dystans mierzony np. w kilometrach, dzielący jednostki w przestrzeni fizycznej. Jednostkami tymi mogą być poszczególne osoby, organizacje, miasta itp. Bliskość organizacyjną rozumieć można natomiast jako zdolność organizacji (firmy, jednostki administracyjnej, sieci, społeczności, środowiska itp.) do współdziałania i podejmowania wspólnych przedsięwzięć. Bliskość organizacyjna może być zatem postrzegana przez pryzmat dwóch częściowo wobec siebie komplementarnych, a częściowo substytucyjnych pojęć:

- *logiki przynależności* – członkowie organizacji są „blisko” w stosunku do siebie, ponieważ zachodzą między nimi częste i powtarzalne interakcje, które są dodatkowo wzmacniane przez reguły i rutynę, będące konsekwencją ciągłego współdziałania;
- *logiki podobieństwa* – jednostki postrzegane są jako bliskie w stosunku do siebie, ponieważ są w pewnym sensie takie same lub używając kolokwializmu, są „ulepione z tej samej gliny”. Logika ta odwołuje się do wspólnego dla konkretnych członków tej samej organizacji systemu wartości, który wzmacnia ich zdolność do współdziałania.²⁵

²³ Zjawisko szybkiego i efektywnego rozprzestrzeniania się informacji i tzw. wiedzy ukrytej (ang. *information spill-overs*), prowadzących do większej innowacyjności, nazwane zostało przez A. Marshalla „atmosferą przemysłową”.

²⁴ A. Rallet, A. Torre, *Proximity and Localization*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 49; różnym koncepcjom pojęcia bliskości poświęcony jest specjalny numer „Revue d’Economie Régionale et Urbaine”, nr 3 1999.

²⁵ A. Rallet, A. Torre, *Proximity and Localization*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 49–50.

Wzajemne przenikanie się obydwu typów bliskości stanowi dobrą podstawę dla analizy różnorodnych modeli przestrzennych organizacji działalności gospodarczej. Takie modelowe układy przestrzenne, jak dystrykty przemysłowe, środowiska innowacyjne, lokalne systemy produkcyjne, ale także np. tzw. tymczasowe klastry, charakteryzuje przy tym obecność obydwu z wymienionych powyżej typów bliskości (rys. 1).

| | Bliskość „geograficzna” | Bliskość organizacyjna |
|--------------------------------|--|--|
| Bliskość „geograficzna” | Przestrzenna koncentracja działalności gospodarczej – aglomeracja bez dyfuzji wiedzy | Lokalne sieci, lokalne systemy produkcyjne, klastry – rozwój bazujący na dyfuzji wiedzy na poziomie lokalnym |
| Bliskość organizacyjna | Duża mobilność, interakcje oparte na tzw. tymczasowej bliskości fizycznej (oryg. <i>temporary geographical proximity</i>) | Sieci powiązań funkcjonujące w przestrzeni wirtualnej oparte na bliskości poznawczej (oryg. <i>epistemic communities</i>) |

Rysunek 1. Przenikanie się dwóch typów bliskości i jego konsekwencje dla rozwoju terytorialnego

Źródło: na podstawie A. Rallet, A. Torre, *Proximity and Localization*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 50, oraz A. Torre, *On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission*, „Regional Studies” vol. 42.6, July 2008, s. 879.

Bardziej szczegółowej klasyfikacji rodzajów bliskości dokonał R. A. Boschma, wyróżniając jej pięć rodzajów: poznawczą (ang. *cognitive proximity*), organizacyjną (ang. *organizational proximity*), społeczną (ang. *social proximity*), instytucjonalną (ang. *institutional proximity*) oraz „geograficzną” (ang. *geographical proximity*)²⁶.

U podstaw wyróżnienia bliskości natury poznawczej leży założenie, że podmioty gospodarcze w rzeczywistości nie działają w warunkach doskonałej racjonalności²⁷. W warunkach ograniczonej racjonalności oraz

²⁶ R. A. Boschma, *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 63.

²⁷ Źródłem tego założenia należy poszukiwać w koncepcji ograniczonej racjonalności Herberta A. Simona. Odrzuca ona tezę o absolutnej racjonalności działania, jako że wiele podmiotów podejmuje decyzje ekonomicznie nieracjonalne, np. wyciągając wnioski z niekompletnych przesłanek lub decyzje irracjonalne, wynikające z niepoprawnego wnioskowania (H. A. Simon, *A behavioral model of rational choice*, „Quarterly Journal of Economics” 1955, no. 6, s. 99–118). Jednostka ludzka posługuje się uproszczonym obrazem rzeczywistości, a w procesie podejmowania decyzji stosuje proste heurystyki w miejsce pogłębionych analiz stanu istniejącego. W konsekwencji, decyzje ekonomiczne nie opierają się zazwyczaj na najlepszym możliwym rozwiązaniu, lecz na rozwiązaniu uznanym za najbardziej satysfakcjonujące, przez konkretną osobę,

niepewności działania, podmioty gospodarcze starają się działać w dużej mierze rutynowo. Z tego samego powodu wykazują tendencję do działania w podobnym (np. wspólnym dla określonego zbioru przedsiębiorstw) otoczeniu. Aby w danym środowisku posiadać zdolność absorpcji wiedzy i innowacji, jak również jej wymiany czy też współpracy w celu jej dalszego rozwijania, należy już na samym początku dysponować jej podobnym poziomem i charakterem. W tym kontekście, bliskość poznawcza umożliwia bardziej efektywną komunikację, gdyż partnerzy posiadają zdolność „przemawiania tym samym językiem”.

Z kolei poprzez bliskość organizacyjną należy rozumieć stopień, w jakim wzajemne relacje regulowane są przez określone struktury organizacyjne, zarówno wewnątrz nich, jak i w relacjach z innymi podmiotami. Z ekonomicznego punktu widzenia, przyczyny powstawania organizacji (rozumianych jako umyślnie stworzone zrzeszenia osób, które w celu realizacji wspólnych celów akceptują funkcjonowanie w ramach określonych struktur hierarchicznych, dających się wyróżnić z otoczenia), analizowane są na gruncie najdynamiczniej rozwijającej się gałęzi ekonomii instytucjonalnej – tzw. ekonomiki kosztów transakcyjnych. Koncepcja kosztów transakcyjnych, zapoczątkowana przez R. Coase’a²⁸ i rozwinięta przez O. Williamsona²⁹, skupiła się na wyjaśnianiu przyczyny powstawania przedsiębiorstw jako podstawowych organizacji gospodarczych. Za przyczynę ich powstawania uznaje przy tym fakt, że w gospodarce poza kosztami produkcji występują także koszty „wykorzystywania mechanizmu rynkowego”³⁰, poza ceną płaconą bowiem za dobra podczas nabywania ich na rynku, strony transakcji ponoszą także inne koszty, związane z poszukiwaniem kontrahentów, negocjowaniem warunków umowy, opłatami administracyjnymi, ubezpieczeniem transakcji, czy też ryzykiem niesolidności partnerów.³¹ Sposobem na ograniczenie tzw. kosztów transakcyjnych może być wybór odpowiedniej formy organizacyjnej. Tym samym „rozmiar firmy będzie

w konkretnym miejscu i czasie (A. Kacprzyk, *Wkład psychologii w neoinstytucjonalną modyfikację zasady racjonalności*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2005, s. 123–125). Innymi słowy, racjonalność osądów pozostaje ograniczona i opiera się na intuicji i doświadczeniu.

²⁸ R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, 4 (16), s. 386–405.

²⁹ O. E. Williamson, *Market and hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, Nowy Jork 1975.

³⁰ R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, 4 (16), s. 390.

³¹ A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M. E. Sokołowicz, *Region w gospodarce opartej na wiedzy, Kapitał ludzki–innowacje–korporacje transnarodowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 142.

się zwiększał, dopóki koszt zorganizowania dodatkowej transakcji w ramach przedsiębiorstwa zrówna się z kosztem prowadzenia tej samej transakcji z wykorzystaniem rynkowego mechanizmu wymiany lub kosztem zorganizowania tejże transakcji przez inną firmę”.³²

Istotę bliskości organizacyjnej oraz jej wpływu na struktury poszczególnych organizacji gospodarczych wyjaśnić można zatem przez continuum, w którym na jednym końcu ma miejsce całkowity brak powiązań lub sporadyczne kontakty między przedsiębiorstwami i instytucjami odbywające się na rynku (niski stopień bliskości organizacyjnej), natomiast na krańcu drugim – funkcjonowanie firmy zorganizowanej hierarchicznie bądź sieci (wysoka bliskość organizacyjna). Między tymi dwoma biegunami znajdują się natomiast sieci współpracy posiadające stosunkowo luźny charakter, długoterminowe umowy o współpracy, porozumienia typu *joint-ventures* itp., przez O. Williamsona nazwane hybrydami organizacyjnymi.

Należy jednak nadmienić, że ekonomika kosztów transakcyjnych nie jest jedynym nurtem wyjaśniającym przyczyny funkcjonowania organizacji. Dla głębszego zrozumienia istoty bliskości organizacyjnej, warto posłużyć się głównymi tezami wypracowanymi na gruncie koncepcji kluczowych kompetencji organizacji³³ oraz ekonomii ewolucyjnej. Podejścia te, w przeciwieństwie do ekonomiki kosztów transakcyjnych, nie są koncepcjami statycznymi, ale akcentują proces uczenia się przez organizacje, prowadzący do obniżenia wewnętrznych kosztów ich funkcjonowania³⁴, jak również ewolucyjny charakter procesów gospodarczych. Struktura organizacyjna jest w takim przypadku interpretowana jako z jednej strony środowisko pozwalające w bardziej skuteczny

³² R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, „*Economica*” 1937, 4 (16), s. 390, za: Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 119.

³³ Posiadanie przez przedsiębiorstwo tzw. kluczowych kompetencji (ang. *core competences, distinctive competences*), określa pierwotne (tj. związane z konkurencyjnością przedsiębiorstwa w długim okresie), źródła przewagi konkurencyjnej. Kluczowe kompetencje mogą być określane jako zdolności menedżerów, specyficzne dla firmy umiejętności produkcyjne bądź jako zespołowa wiedza organizacji, szczególnie dotycząca tego, jak integrować wiele technologii i jak koordynować różne umiejętności produkcyjne. Przyczyną istnienia organizacji są zatem nie tylko niezerowe koszty transakcyjne, ale także chęć dyskontowania przewag definiowanych jako cały zestaw umiejętności, stanowiących syntezę wielu zróżnicowanych umiejętności, technologii i strumieni wiedzy (por. G. Hamel, C. K. Prahalad, *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999; Z. Pierścionek, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003).

³⁴ R. N. Langlois, *Transaction cost Economics in Real Time*, „*Industrial and Corporate Change*”, vol. 1 (1), 1992, s. 99–127.

sposób „eksperymentować” z nowymi pomysłami oraz chroniące wartościowe zasoby kluczowych kompetencji, a z drugiej strony jako system zapewniający większą przewidywalność działania w warunkach zmienności uwarunkowań społeczno-gospodarczych³⁵.

Bliskość w wymiarze społecznym odwołuje się do założenia, w myśl którego wszelkie relacje ekonomiczne wpisują się w określony (a przy tym przestrzennie zróżnicowany) kontekst społeczny. Tezę tę rozwinął amerykański socjolog M. Granovetter twierdząc, że relacje ekonomiczne są „osadzone” (ang. *embedded*) w określonych uwarunkowaniach społecznych. Zakłada się przy tym, iż relacje między aktorami gospodarczymi są wówczas społecznie zakorzenione, gdy oparte są na relacjach wzajemności, opartych w dużej mierze na wzajemnym zaufaniu. Relacje te wspomagają wymianę i transfer tzw. wiedzy milczącej, a zatem takiej, której przepływy między uczestnikami życia gospodarczego opartego na mechanizmach wolnego rynku są w znacznej mierze utrudnione lub wręcz niemożliwe.³⁶ Jak zauważa R. Putnam, czołowy badacz problematyki kapitału społecznego, „społeczeństwo, które opiera swój rozwój na zaufaniu i wzajemności, funkcjonuje bardziej efektywnie od społeczeństwa, któremu wartości tych brakuje tak samo, jak wymiana pieniężna jest bardziej efektywna niż wymiana barterowa”³⁷.

Bliskość instytucjonalna, odnosząc się do kategorii instytucji³⁸, związana jest z założeniem, że wspólny język, współdzielone zwyczaje

³⁵ N. J. Foss, P. G. Klein, *Critiques of Transaction Cost Economics: an Overview*, [w:] P. G. Klein, M. E. Sykuta (red.), *The Elgar Companion to Transaction Cost Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2010, s. 267–268.

³⁶ M. Granovetter, *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, „American Journal of Sociology”, vol. 91 (1), 1985, s. 481–510.

³⁷ R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nowy Jork 2000, s. 1356.

³⁸ Poszukiwanie wymiaru ekonomicznego dla znaczenia instytucji w rozwoju gospodarczym, stanowi zagadnienie poruszane na gruncie ekonomii instytucjonalnej, zaprezentowanej w kolejnej części niniejszego opracowania. Samo pojęcie instytucji w naukach społecznych funkcjonuje od drugiej połowy XIX wieku, kiedy zostało upowszechnione przez Herberta Spencera na gruncie rodzącej się socjologii. Spencer zdefiniował je jako silnie utrwalone elementy ładu społecznego, stanowiące ogólnie akceptowalne normy zachowań. Instytucjami w szerokim rozumieniu są zatem grupy lub konteksty społeczne, do których należą m.in. rodzina, grupy rówieśnicze, szkoła, media, miejsca pracy, a także zestawy wartości, norm, zasad, związane z charakterystycznym dla ludzkiej działalności obszarem (zob. m.in. A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 722, N. Goldman, Wstęp do socjologii, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997, s. 55). Najprostszą definicję instytucji zaproponował natomiast amerykański ekonomista Douglas North, określając instytucje jako „reguły gry”. (D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 5).

i zasady, ale także efektywny system prawny, stwarzają wspólną bazę dla koordynacji działań gospodarczych oraz sprzyjając procesom uczenia się przez interakcje. Instytucje wyznaczają i koordynują aktywność podmiotów gospodarczych, przez zdefiniowanie ram działania. Dlatego też, w odniesieniu do bliskości instytucjonalnej wyróżnia się wspólne zasady i zwyczaje (instytucje nieformalne) oraz system prawny wyznaczający ramy funkcjonowania gospodarki (instytucje formalne), które decydują o łatwości interaktywnego uczenia oraz nawiązywania kontaktów gospodarczych³⁹. Do podstawowych funkcji instytucji zaliczyć można:

- redukcja niepewności poprzez zabezpieczanie i dostarczanie informacji,
- neutralizowanie konfliktów i organizowanie kooperacji między podmiotami życia gospodarczego i społecznego,
- kreowanie motywacji, gdzie kooperacja i kolektywna współpraca okazują się niezwykle istotnym elementem w procesie innowacyjnym; prowadzi to do sytuacji, w której obok bodźców motywacyjnych o charakterze materialnym oraz indywidualnym (płace, wynagrodzenia, instrumenty podatkowe itp.), coraz bardziej istotnego znaczenia nabierają elementy niematerialne i jednocześnie kolektywne, których jakością odzwierciedlona jest w sprawnie funkcjonującym otoczeniu instytucjonalnym.⁴⁰

Ostatni rozważany typ bliskości – bliskość „geograficzna” – może być interpretowana jako dystans przestrzenny między aktorami ekonomicznymi, mierzony w wartościach zarówno względnych, jak i absolutnych.⁴¹ Zalety funkcjonowania podmiotów gospodarczych w niewielkich odległościach fizycznych wiązać można w znacznej mierze z przestrzennymi efektami zewnętrznymi, które wynikają z korzyści, jakie odnosi pojedyncze przedsiębiorstwo przez sam fakt funkcjonowania w miejscu, w którym działa wiele innych podmiotów gospodarczych. Wspólna lokalizacja podobnych działalności (nawet jeśli dotyczy rywali gospodarczych), stanowi przykład klasycznych efektów aglomeracji, gdzie sukces jednego przedsiębiorstwa nie pozostaje niezauważony przez pozostałe.⁴²

³⁹ R. A. Boschma, *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 67–68.

⁴⁰ C. Edquist, B. Johnson, *Institutions and Organizations in System of Innovation*, [w:] C. Edquist (red.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, „Pinter Publishers”, Londyn 1997, s. 51–55.

⁴¹ R. A. Boschma, *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 69.

⁴² P. Maskell, *Towards a Knowledge-Based Theory of the Geographical Cluster*, „Industrial and Corporate Change”, 10 (4), 2001, s. 921–943.

Tabela 1. Pięć form bliskości – analiza porównawcza

| Typ bliskości | Podstawowa cecha | Problemy w sytuacji małej bliskości | Problemy w sytuacji nadmiernej bliskości | Rozwiązania |
|----------------------|--|--|---|---|
| 1. Poznawcza | Zmniejszenie luki wiedzy | Brak zrozumienia | Brak źródeł nowej wiedzy | Rozwijanie wspólnej „bazy wiedzy” wraz ze zróżnicowanymi, ale komplementarnymi względem siebie zdolnościami partnerów |
| 2. Organizacyjna | Kontrola | Oportunizm | Biurokracja | Rozwijanie elastycznych struktur organizacyjnych |
| 3. Społeczna | Zaufanie (oparte na relacjach społecznych) | Oportunizm | Brak racjonalności ekonomicznej | Równowaga między relacjami zakorzenionymi społecznie a relacjami rynkowymi |
| 4. Instytucjonalna | Zaufanie (oparte na istniejących normach) | Oportunizm | Inercja, efekty <i>lock-in</i> | Równowaga między instytucjami formalnymi i nieformalnymi |
| 5. Geograficzna | Pokonywanie oporu przestrzeni | Brak korzyści aglomeracji | Brak otwarcia na szersze otoczenie geograficzne | Równowaga między koncentracją na lokalnych zasobach a rozwijaniem powiązań ponadlokalnych |

Źródło: R. A. Boschma, *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 71.

Bliskość „geograficzna” pełni przy tym funkcję inicjującą wobec pozostałych form bliskości, jednak za sprawą postępu w dziedzinie technologii komunikowania się, może tracić na znaczeniu na rzecz pozostałych form bliskości. A. Rallet i A. Torre stwierdzili na podstawie badań, że wiedza milcząca może być transmitowana na dalekie odległości, z wykorzystaniem innych form bliskości. Ich studia doprowadziły do wniosku, iż potrzeba działania w bliskości fizycznej jest raczej niewielka w przypadku, kiedy działa się w warunkach jasno określonego podziału zadań, koordynowanych przez jedną silną jednostkę (bliskość organizacyjna), a partnerzy posiadają podobne kompetencje (bliskość poznawcza). Konieczność działania w bliskości fizycznej jest wówczas wszakże realizowana, jednak odbywa się to stosunkowo rzadko i przyjmuje formę niewielu spotkań biznesowych.⁴³ Bliskość przestrzenna okazuje się być bowiem korzystna także z punktu widzenia funkcjonowania sieci tymczasowych, ograniczonych na czas trwania projektów.⁴⁴ Projekty jako sieci tymczasowe nie zastępują przy tym sieci trwałych, lecz wchodzą z nimi w różne układy współzależności i oddziaływania, a tym samym projekty tymczasowe mogą powiększać efektywność funkcjonowania sieci trwałych (rys. 1).⁴⁵

Z drugiej strony, bliskość geograficzna może być także komplementarna w stosunku do innych form bliskości w procesie interaktywnego uczenia się. Dzieje się tak wówczas, gdy bliskie i częste kontakty, stanowiące podstawę bliskości geograficznej, wzmacniają bliskość natury organizacyjnej, instytucjonalnej czy też poznawczej.⁴⁶ Warunkiem sprawności rozwoju terytorialnego pozostaje zatem poszukiwanie optymalnej kombinacji wyżej wymienionych form bliskości.

3. Poszukiwanie znaczenia bliskości w dorobku teoretycznym ekonomii instytucjonalnej

Wyróżnienie typów bliskości i wskazanie ich wpływu na procesy gospodarcze może służyć za punkt wyjścia do osadzenia tej problematyki w szerszym kontekście teoretycznym. Ramy dla tych rozważań

⁴³ A. Rallet, A. Torre, *Is Geographical Proximity Necessary in the Innovation Networks in the Era of the Global Economy?*, „GeoJournal” 49 (4), 1990, s. 373–380.

⁴⁴ G. Grabher, *Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context*, „Regional Studies” no. 3, 2002, s. 205–214.

⁴⁵ R. Domański, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 126.

⁴⁶ R. A. Boschma, *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 70.

stanowić może dziedzina wiedzy znana jako ekonomia instytucjonalna. Choć cechuje się ona istotnym zróżnicowaniem, wszystkie jej nurty wyrastają z przekonania o istotnym znaczeniu współzależności zjawisk ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych.⁴⁷

Choć ekonomia instytucjonalna stanowi obszar eksploracji naukowej będący złożonym konglomeratem różnorodnych podejść i metod badawczych, pozwala na coraz bardziej precyzyjne wyjaśnianie takich zjawisk, jak wpływ uwarunkowań historycznych i kulturowych na decyzje gospodarcze, sposoby współpracy podmiotów gospodarczych zarówno na rynku, jak i w ramach organizacji, czy też sposób kształtowania relacji społecznych ułatwiających lub utrudniających podejmowanie decyzji gospodarczych. Ekonomia instytucjonalna uwzględnia zatem w istotnym stopniu społeczny kontekst procesów gospodarczych, podkreślając jednocześnie ich ewolucyjny charakter. Tym samym, dystansuje się od nadmiernego upraszczania zjawisk gospodarczych w formule typowej dla ekonomii neoklasycznej z jednej, lecz także od marksistowskiego determinizmu i redukcjonizmu z drugiej strony.⁴⁸ Należy jednak podkreślić, że różnice identyfikowane między poszczególnymi nurtami instytucjonalizmu (uwzględniające zarówno poglądy na gospodarke bliskie myśli liberalnej, jak i koncepcje im przeciwstawne, krytykujące idee wolnego rynku), w istotnym stopniu determinują różnorodność zarówno istotnych założeń konceptualnych, jak i metod badawczych.⁴⁹

⁴⁷ Nie powinno zatem dziwić, że „za pogłębioną analizę współzależności zjawisk ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych” czołowy przedstawiciel „szkoły austriackiej” (uznawanej za jeden z nurtów instytucjonalnych) – Fryderyk August von Hayek – otrzymał w roku 1974 Nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii.

⁴⁸ A. Cumbers, D. MacKinnon, R. McMaster, *Institutions, Power and Space. Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography*, „European Urban and Regional Studies” 10, 2003, s. 325. Z drugiej strony, rozważania podejmowane w dalszej części wskażą jednak, że ekonomii instytucjonalnej nie powinno się traktować jako nurtu przeciwstawnego w stosunku do ekonomii klasycznej i neoklasycznej. Szczególnie analizy podejmowane przez O. Williamsona, identyfikowanego jako czołowego przedstawiciela Nowej Ekonomii Instytucjonalnej wskazują, że analiza instytucjonalna nie jest koncepcją przeciwną, ale uzupełniającą w stosunku do analiz podejmowanych w ramach ekonomii głównego nurtu (O. Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” vol. XXXVIII, September 2000, s. 597).

⁴⁹ W ramach rozwijających się współcześnie nurtów najbardziej dostrzegalne są różnice między tzw. Nowym Instytucjonalizmem lub neoinstytucjonalizmem (a w jego ramach niektórymi pracami nurtu ekonomii ewolucyjnej, francuskiej szkoły regulacji oraz wielu pochodnymi „starego” instytucjonalizmu w wydaniu amerykańskim) a Nową Ekonomią Instytucjonalną (F. Moulaert, *Institutional Economics and Planning Theory: a Partnership Between Ostriches?*, „Planning Theory” 4:21, 2005, s. 21). Pierwszy z nurtów interpretuje instytucje w kategoriach ich budowania

Analizując kluczowe nurty ekonomii instytucjonalnej, można podjąć próbę identyfikacji możliwości zastosowań ich aparatu analitycznego i badawczego na gruncie nauk zajmujących się zagadnieniem rozwoju terytorialnego, przez poszukiwanie ich związku z różnymi typami bliskości. Do najważniejszych nurtów należą przy tym z pewnością nurty klasycznej (tzw. starej) ekonomii instytucjonalnej oraz bliskie im koncepcje neoinstytucjonalne. W dalszej kolejności wskazać należy nurty Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, tj. teorię praw własności, ekonomię kosztów transakcyjnych, teorię agencji i teorię wyboru publicznego. Wreszcie, wśród koncepcji bliskich ekonomii instytucjonalnej, w tym przed wszystkim neoinstytucjonalizmowi, na uwagę zasługuje koncepcja zakorzenienia społecznych relacji (ang. *embeddedness*) oraz tzw. ekonomia bliskości (ang. *economics of proximity*)⁵⁰ (patrz: Załącznik 1). Niezaprzeczalne związki z analizą instytucjonalną mają także: ekonomia ewolucyjna, koncepcje eksponujące specyficzność zasobów i kluczowe kompetencje, jak również dwie bodaj najbardziej wpływowe nurty współczesnej francuskiej myśli ekonomicznej – szkoła regulacyjna oraz ekonomia konwencji.

Tak zwany stary instytucjonalizm i będący kontynuatorem jego tradycji neoinstytucjonalizm wyrastają z krytyki istotnych założeń ekonomii głównego nurtu, czasem wręcz przeciwstawiając instytucje mechanizmom wolnorynkowym. Instytucje w ich interpretacji traktowane są jako spuścizna przeszłości, cechująca się pewnym poziomem inercji, ale dzięki temu dająca gwarancję stabilności funkcjonowania społeczeństw. Uwarunkowania instytucjonalne nie są tym samym

poprzez relacje społeczne, nie fetyszyzując przy tym wartości płynących z indywidualizmu w ekonomii (A. Cumbers, D. MacKinnon, R. McMaster, *Institutions, Power and Space. Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography*, „European Urban and Regional Studies” 10, 2003, s. 327). Odrzuca model racjonalnego homo oeconomicus, traktując nawyki, przyzwyczajenia i rutyny (traktowane w kategoriach instytucji nieformalnych) jako czynniki ograniczające wprawdzie wolne wybory, jednak jednocześnie przyczyniające się do budowania trwałych ram społecznych. Natomiast nowe nurty instytucjonalne, w tym przede wszystkim tzw. Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI), czerpią z fundamentalnych założeń ekonomii neoklasycznej, analizując instytucje przede wszystkim jako czynnik ograniczający zachowania pojedynczych jednostek, traktowanych jako podmioty kierujące się przed wszystkim indywidualnym dążeniem do maksymalizacji własnej użyteczności. Tacy przedstawiciele NEI, jak Douglas C. North, Olivier Williamson czy Kenneth J. Arrow, podkreślają niezależność wyborów i wolność działania jednostki gospodarującej i wskazują, że instytucje niezależność tę ograniczają.

⁵⁰ M. E. Sokołowicz, *Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, w druku.

służebne w stosunku do rynku jako mechanizmu koordynacji procesów gospodarczych, lecz stanowią jego względnie trwałe ramy funkcjonowania. Proces historycznego kształtowania się instytucji działa przy tym na ich korzyść, tj. o konkurencyjności gospodarek decyduje zdolność do zbudowania dla nich efektywnych struktur instytucjonalnych. Innymi słowy, zdolność do przetrwania mają te systemy instytucjonalne, które zapewniają najwyższy w danym okresie poziom efektywności. Efektywne systemy ekonomiczne nie mogą jednak powstawać spontanicznie – muszą powstawać w sposób świadomy i być efektem umowy społecznej. Powyższe ujęcie wydaje się kłaść nacisk przede wszystkim na bliskość natury instytucjonalnej jako podstawę funkcjonowania społeczeństw. Istotną rolę pełnią w ramach tych nurtów także bliskość społeczna oraz poznawcza, podczas gdy bliskość organizacyjna i przestrzenna nie stanowią istotnego pola analiz neoinstytucjonalizmu.

Za bliskie, a często wprost zaliczane do pierwotnych nurtów instytucjonalizmu, uznaje się także koncepcje wypracowane na gruncie tzw. szkoły austriackiej oraz niemieckiego *ordoliberalizmu*. Choć nurty te nie tylko nie podchodzą krytycznie do idei wolnego rynku, ale uważają go za najdoskonalszą formę regulowania procesów gospodarczych, również przypisują istotne znaczenie uwarunkowaniom instytucjonalnym. Według przedstawicieli szkoły austriackiej⁵¹, państwo nie jest w stanie zastąpić rynku jako mechanizmu alokacji, ponieważ nie może dysponować niezbędnym zasobem informacji. Informacje są bowiem zawsze rozproszone pośród olbrzymiej liczby jednostek. Tym samym to rynek stanowi najbardziej skuteczny mechanizm porządkowania informacji i podejmowania na ich podstawie działań przez poszczególne jednostki. Główne zadanie porządku instytucjonalnego polega na zapewnieniu odpowiednich ram i warunków sprawnego funkcjonowania systemu konkurencji.⁵²

Równoległe do rozwoju myśli ekonomicznej szkoły austriackiej, w latach trzydziestych XX wieku zaczęła rozwijać się niemiecka forma liberalizmu, która w swych założeniach podejmowała zagadnienie konieczności poszanowania podmiotowości człowieka oraz budowana

⁵¹ Za twórcę szkoły austriackiej uznawany jest austriacki ekonomista Carl Menger, którego wkład w myśl ekonomiczną ceni się przede wszystkim za rozwój koncepcji użyteczności krańcowej oraz rozwój prakseologii jako metody sprawnego działania (C. Menger, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wilhelm Braumüller, Wiedeń 1871). Najbardziej znanym jej przedstawicielem jest natomiast Fryderyk August von Hayek (Autor m.in. *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, Chicago 1978), laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii z roku 1974.

⁵² G. B. Spychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2002, s. 337.

była na tezie, że brak uwarunkowań instytucjonalnych (przede wszystkim w postaci rządów prawa) uniemożliwia sprawne funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej. Nurt ten został nazwany ordoliberalizmem.⁵³ Ordoliberalowie, podobnie jak przedstawiciele szkoły austriackiej, twierdzili, że wolny rynek ma szansę funkcjonować jedynie w przypadku istnienia sprawnego państwa jako gwaranta własności i gospodarki opartej na zasadach konkurencji. W tym kontekście, spośród pięciu wskazanych form bliskości, przedstawiciele szkoły austriackiej i ordoliberalizmu kładą nacisk przede wszystkim na bliskość instytucjonalną oraz społeczną.

Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI) wskazywana jest natomiast jako ta gałąź instytucjonalizmu, która nie neguje fundamentalnych założeń ekonomii głównego nurtu, jak i jej metodologii. NEI podejmuje próby analizy zachowań podmiotów dążących do maksymalizacji swojej użyteczności w kontekście ich uzależnienia od uwarunkowań instytucjonalnych, traktowanych jako „zestaw reguł”, zgodnie z którymi decyzje te mogą być podejmowane.

Pierwszy z jej nurtów – teoria praw własności – za fundament sprawnie funkcjonującej gospodarki uznaje jasno zidentyfikowaną strukturę praw własności, dając przy tym nadrzędność własności indywidualnej nad innymi jej typami (zakres własności prywatnej do publicznej powinien być przy tym konstytuowany w drodze umowy społecznej). Przestrzeganie prawa własności zapewniać powinien przy tym sprawnie funkcjonujący system instytucjonalny, przyczyniający się tym samym do minimalizacji kosztów transakcyjnych w gospodarce. W takim ujęciu największy nacisk kładzie ekonomika praw własności na bliskość społeczną oraz instytucjonalną.

Jednym z najszerzej rozwijanych nurtów w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej jest przywołana wcześniej ekonomika kosztów transakcyjnych, której głównym zadaniem pozostaje poszukiwanie optymalnych struktur gospodarczych, sprzyjających minimalizacji kosztów związanych z zawieraniem transakcji rynkowych. Sposobem na ograniczenie kosztów transakcyjnych może być przy tym wybór odpowiedniej formy organizacyjnej (np. podjęcie decyzji, czy daną czynność gospodarczą realizować w ramach struktur organizacyjnych przedsiębiorstw, czy też realizować ją na rynku), jak również budowanie systemu instytucji formalnych i nieformalnych, zapewniającego przejrzystość transakcji i ograniczającego ryzyko ich niepowodzenia. Wykorzystywana najczęściej do analizy sposobów zarządzania

⁵³ Nazwa nurtu pochodzi od tytułu czasopisma „Ordo”, założonego w 1948 przez Franza Böhma i Waltera Euckena.

przedsiębiorstwami, ekonomika kosztów transakcyjnych skupia swoją uwagę przede wszystkim na bliskości natury organizacyjnej. Z drugiej strony, poprzez założenie o istotnym wpływie otoczenia instytucjonalnego na efektywność zawieranych transakcji, odwołuje się również do bliskości instytucjonalnej. Wreszcie, ponieważ funkcjonowanie w bliskości geograficznej w istotnym stopniu przyczynia się do minimalizacji kosztów transakcyjnych, także i ten typ bliskości może stanowić istotny obszar zainteresowania tego nurtu badawczego.

Pokrewnym w stosunku do ekonomii kosztów transakcyjnych kierunkiem analiz jest teoria agencji, która opiera się na założeniu, że transakcje zachodzą nie tylko na rynku, lecz także między członkami każdej organizacji, mającymi często odmienne lub wręcz sprzeczne cele. Teoria agencji zajmuje się zatem badaniem relacji między właścicielem (pryncypałem) i działającym w jego imieniu menedżerem (agentem) w ramach organizacji, poszukując sposobów minimalizacji kosztów jej funkcjonowania z punktu widzenia zarządzania tymi relacjami.⁵⁴ W tym przypadku najsilniejszych wniosków należy poszukiwać z bliskością natury organizacyjnej oraz geograficznej.

Ostatni ze wskazanych w ramach NEI obszar badań rozwijany jest na gruncie teorii wyboru publicznego. Jej przedmiot zainteresowania stanowi analiza podejmowania wyborów zbiorowych, przy wykorzystaniu aparatu ekonomii klasycznej (indywidualizm metodologiczny, założenie racjonalności zachowań). Nurt ten służy badaniu mechanizmów wyborów zbiorowych, preferencji wyborczych, strategii partii politycznych, zachowań biurokratów, relacji między władzą stanowiącą, wykonawczą i sądowniczą, czy też tzw. zjawisku „pogoni za rentą”.⁵⁵ Wydaje się, że w przypadku teorii wyboru publicznego należy doszukiwać się przede wszystkim powiązań z bliskością o charakterze społecznym, w mniejszym stopniu organizacyjnym, natomiast w przypadku analiz wyborów społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego, można poszukiwać związków z bliskością geograficzną.

Wśród koncepcji bliskich ekonomii instytucjonalnej warto przytoczyć wspomniane koncepcje zakorzenienia społecznych relacji oraz ekonomikę

⁵⁴ Klasyczny model relacji agencyjnej opisują m.in. S. A. Ross (S. A. Ross, *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, „American Economic Review”, 63, 1977, ss. 134–139), K. Arrow (K. Arrow, *Agency and the Market*, [w:] Arrow K., Intrilligator, M. D. (eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, „Elsevier, Amsterdam”, vol. 3, 1986, ss. 1183–1195) i K. Eisenhardt, (K. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, „Academy of Management Review”, vol. 14 (1), 1989, s. 67–74).

⁵⁵ Szeroki przegląd tego nurtu znajduje się m.in. w opracowaniu J. Wilkina (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2005.

bliskości, jak również francuską ekonomię konwencji.⁵⁶ Zakładają one, iż każdy rodzaj relacji ekonomicznych nie jest efektem w pełni racjonalnych decyzji niezależnych jednostek, ponieważ w praktyce jednostki te nigdy nie są w pełni niezależne – działają w ramach określonych uwarunkowań instytucjonalnych i własnych ograniczeń (np. w dostępie do informacji). Każda z form aktywności gospodarczej, znajdującej się między rynkiem a hierarchiczną strukturą organizacji, wpleciona jest przy tym w sieci relacji interpersonalnych.⁵⁷ Co istotne, interakcje społeczne mogą być warunkowane określonym stopniem bliskości, a zatem bliskość terytorialna pozostaje kluczowym czynnikiem, mogącym redukować koszty transakcyjne i koszty komunikacji, przez usprawnianie procesu wypracowywania wspólnych kodów i wspólnego języka.⁵⁸

Podejścia związane z ekonomią bliskości, zakorzenieniem, a w szczególności francuską ekonomią konwencji, wydają się jawić jako próba łączenia podejścia charakterystycznego dla NEI i neoinstytucjonalizmu. Odbywa się to jednak kosztem większego w stosunku do wcześniej zaprezentowanych nurtów, „rozmycia” tej koncepcji. Teorie te cechuje bowiem heterodoksja zarówno w sferze aparatu poznawczego, jak i stosowanej metodologii badawczej. W nurtach tych wyraźnie eksponuje się poszukiwanie związków ekonomii z socjologią, jak również z pracami podejmowanymi przez anglosaskich geografów ekonomicznych, m.in. A. J. Scotta, M. Storpera R. Boschme.⁵⁹ Z uwagi na złożoność oraz

⁵⁶ Ekonomia konwencji (fr. *économie des conventions*) uznawana jest współcześnie, obok teorii regulacji, za najbardziej wpływową koncepcję ekonomiczną we Francji. Nurt ten rozwinął się szeroko w latach osiemdziesiątych XX wieku, na skutek prac m. in. J.-P. Dupuya, O. Favereau, R. Salais czy L. Thévenota (*L'économie des conventions*, „Revue Economique” – wyd. spec., 40 (2), 1989). Ponieważ ekonomistami tej szkoły odwołują się w swoich pracach do założeń indywidualizmu metodologicznego, koncepcji ograniczonej racjonalności oraz za jeden z podstawowych przedmiotów analizy uznają transakcje (nazywanych jednak przez nich samych konwencjami), można w ich pracach doszukiwać się zbieżności z Nową Ekonomią Instytucjonalną (w szczególności z ekonomiką kosztów transakcyjnych). Ponieważ jednocześnie nawołują do heterodoksji w warstwie metodologicznej oraz wskazują na trudność operacjonalizacji pojęcia „instytucje”, w tym zakresie w swoich poglądach zbliżają się do tradycji neoinstytucjonalizmu (szerzej m.in. [w:] R. Diaz-Bone, L. Thévenot, *La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises*, „Trivium”, no. 5, 2010, artykuł on-line : <http://trivium.revues.org/3626>, z 03.01.2012 ; P-Y. Gomez, *Information et conventions. Le cadre du modèle général*, „Revue Française de Gestion”, nr 160, 2006).

⁵⁷ Szerzej: M. Granovetter, *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, „American Journal of Sociology”, vol. 91 (1), 1985, s. 481–510

⁵⁸ Szerzej: A. Rallet, A. Torre, *Proximity and Localization*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005, s. 47–59.

⁵⁹ Ph. Cooke, B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz and F. Todtling (red.), *The Handbook of Regional Innovation and Growth*, Edward Elgar, Cheltenham 2011;

genezę tych nurtów (powiązania z gospodarką przestrzenną i geografiami ekonomiczną), koncepcje te nawiązują siłą rzeczy do każdego z pięciu typów bliskości, analizując przestrzeń w każdym z jej wymiarów.

Ważny wkład w rozwój instytucjonalizmu mają wreszcie nurty związane z tzw. ekonomią ewolucyjną, jak również koncepcje rozwinięte na gruncie nauk organizacyjnych, eksponujące strategiczną wartość tzw. specyficznych zasobów (m.in. zasobowa szkoła strategicznego myślenia⁶⁰ i koncepcja kluczowych kompetencji (ang. *core competences*, *distinctive competences*).⁶¹ Wspólną cechą tych podejść jest oparcie rozważań na tezie, że w długim okresie o konkurencyjności zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarek, decyduje posiadanie zasobów i zdolności (często niematerialnych, budowanych na podstawie specyficznej kultury organizacyjnej oraz kapitału społecznego), które są strategicznie wartościowe, rzadkie, trudne do imitacji i kopiowania przez innych oraz niezastępowalne przez inne rodzaje zasobów.⁶² Ponadto, ujęcia te podkreślają dynamiczny charakter procesów gospodarczych i wskazują „na wagę zmian gospodarczych i rozwoju, dla podkreślenia opozycji w stosunku do analizy ekonomicznej skupionej na problemach równowagi i modeli statycznych.”⁶³

Istotny wkład do teorii ekonomii ewolucyjnej wniosła praca R. R. Nelsona i S. G. Wintera, w której autorzy wykorzystali elementy teorii ewolucji w celu wyjaśnienia zmian technologicznych i ekonomicznych, jakie zachodzą w światowej gospodarce.⁶⁴ Autorzy zwracają uwagę na konieczność ekonomicznej analizy procesów zmian zachodzących w długim okresie. Innymi słowy, „regularności pojawiające się w terażniejszości nie powinny być interpretowane jako rozwiązanie

A. J. Scott, *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford 1998; A. J. Scott, *Economic Geography: The Great Half Century*, [in:] G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler, *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, 2000, s. 18–44; A. J. Scott, M. Storper, *The Wealth of Regions*, „Futures”, vol. 27, 1995, s. 506–507.

⁶⁰ J. B. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management”, vol. 17, no.2, 1991, s. 99–120.

⁶¹ G. Hamel, C. K. Prahalad, *Przewaga konkurencyjna jutra*, Wydawnictwo Business Press, Warszawa 1999.; Z. Pierścioneck, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

⁶² J. B. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management”, vol. 17, no.2, 1991, s. 106–112.

⁶³ W. Kwaśnicki, *Ekonomia ewolucyjna – alternatywne spojrzenie na proces rozwoju gospodarczego*, cz. I, „Gospodarka Narodowa” nr 10, 1996, s. 3.

⁶⁴ R. R. Nelson, S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982.

problemów statycznych, ale jako rezultat dających się zrozumieć procesów dynamicznych, będących skutkiem znanych procesów zachodzących w przeszłości, jak również jako czynniki, które w innych warunkach w przyszłości mogą przynieść odmienne niż obecnie konsekwencje.”⁶⁵

W ujęciu zasobowym eksponowane są w znacznej mierze bliskość organizacyjna i poznawcza. Natomiast w odniesieniu do ekonomii ewolucyjnej akcentować można także istotne znaczenie bliskości fizycznej. Odgrywa ona ważną rolę „w interaktywnych procesach uczenia się. Im większa jest rola wiedzy milczącej, tym większa jest waga bliskości partnerów uczestniczących w wymianie wewnątrz systemu lokalnego. Pojęcie regionalnych zasobów konkurencyjnych rozszerza się zatem i obejmuje nie tylko zasoby powszechne, takie jak zasoby kapitałowe i kwalifikacje ludzkie, ale także w coraz wyższym stopniu zasoby specyficzne, takie jak wiedza tkwiąca w strukturach przemysłowych regionów i w ich instytucjonalnym wyposażeniu.”⁶⁶

4. Możliwe kierunki studiów nad terytorium w duchu instytucjonalizmu

Ekonomia instytucjonalna, ze swoją różnorodnością podejść badawczych, okazuje się być bogatym i niewątpliwie użytecznym nurtem badawczym, także z punktu widzenia badań regionalnych. Ponadto dostarcza szeregu możliwości aplikacyjnych, umożliwiających nadanie tym badaniom wymiaru normatywnego, przydatnego w rzeczywistych procesach decyzyjnych. Co istotne, w wielu przypadkach badania nad rozwojem terytorialnym już czerpią z dorobku instytucjonalizmu, natomiast w innych przypadkach poszukiwać można obszarów bardziej powszechnego jego wykorzystania.

W przypadku nurtów klasycznej (tzw. starej) ekonomii instytucjonalnej oraz neoinstytucjonalizmu, z punktu widzenia perspektywy badawczej rozwoju lokalnego i regionalnego najistotniejsze wydaje się spostrzeżenie, iż kontekst instytucji uwarunkowany jest nie tylko historycznie, ale i geograficznie (terytorialnie). W konsekwencji przestrzenne zróżnicowanie uwarunkowań funkcjonowania społeczeństw i prowadzenia działalności gospodarczej będą silnie korelowały z przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju gospodarczego. Ponadto na gruncie

⁶⁵ R. R. Nelson, S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982, s. 10.

⁶⁶ R. Domański, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, s. 113.

neoinstytucjonalizmu koncepcja *homo economicus* zostaje wzbogacona o wymiar *homo politicus*, człowieka-obywatela, skłonnego do kooperacji i zarazem renegotjowania zasad gier społecznych, zainteresowanego przy tym pielęgnowaniem więzi zbiorowych.⁶⁷ Odnosi się to w najwyższym stopniu do gminnych organizacji samorządowych. Eksperymentowanie w zakresie więzi, w duchu jednoczesnej konkurencji i kooperacji, wpłynęło na rozwinięcie nowych form samorządowych i wykształcenie nowej instytucjonalnej architektury procesów współrzędzenia i współzarządzania w gminie.⁶⁸ W tym kontekście program badawczy może zostać oparty na tezie, zgodnie z którą bliskość terytorialna sprzyja efektywności instytucji, a samorządy terytorialne mogą być przedmiotem badań jako narzędzie wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego i etosu dobra wspólnego.

Wkład szkoły austriackiej czy ordoliberalizmu w program badawczy nad procesami rozwoju terytorialnego nie znajduje być może bezpośredniego na nie przełożenia, jednak wydaje się być użyteczny w zakresie proponowanego podejścia metodologicznego. Nurty te dystansują się bowiem od formalizmu w metodologii ekonomii, prowadzi on wszak do nadmiernego uproszczenia rzeczywistości i tym samym nie potrafi jej dobrze wyjaśnić. Ambicja współczesnej ekonomii, żeby tworzyć matematyczne modele pozwalające na ilościowe prognozy jest przejawem postawy, którą F. A. von Hayek, jako czołowy przedstawiciel szkoły austriackiej, określał mianem inżynierii społecznej.⁶⁹ Badania nad procesami ekonomicznymi powinny mieć zatem charakter heterodoksyjny i odwoływać się do dorobku innych nauk (np. historii gospodarczej, socjologii, politologii). Na poziomie lokalnym i regionalnym badania w tym duchu mogą odnosić się przede wszystkim do takich aspektów, jak terytorialne zróżnicowania poziomu przedsiębiorczości, zaufania i stosunku do dóbr publicznych, poziomu zaangażowania obywatelskiego, jak również badaniu relacji między samorządnością terytorialną a poziomem obywatelskości.

Dorobek wypracowany na gruncie ekonomiki praw własności wiązać należy z kolei głównie z poszukiwaniem optymalnej alokacji praw

⁶⁷ M. Bergman, *Tanio, skutecznie, bezpiecznie? Nowa analiza instytucjonalna i jej wizja instytucji społecznej. Dialogi Polityczne*, „Varia” 2005, nr 5–6, październik, www.dialogiurnk.pl/planio-skutecznie-beezpiecznie.html (dostęp: 07.03.2003).

⁶⁸ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2010 (wersja iBuk), s. 118–119.

⁶⁹ J. Godłów-Legiędź, *Spory metodologiczne w ekonomii z perspektywy kryzysu finansowego*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa Ekonomia Instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012, s. 52.

własności w przestrzeni z jednej, oraz analizy form świadczenia usług publicznych z drugiej strony. Tym samym badania wpisujące się w ramy tego nurtu polegać będą na analizie struktury własności nieruchomości, jak również poszukiwaniu miejsca i roli tzw. przestrzeni publicznej w praktyce gospodarki przestrzennej. Równie istotnym zagadnieniem pozostaje badanie relacji między poziomem prywatyzacji w samorządzie terytorialnym a efektywnością świadczonych przez ten samorząd usług komunalnych. Wiąże się to ze znanym na gruncie zarządzania w sektorze publicznym dylematem *provide or produce*, tj. w jakim stopniu samorządowy sektor publiczny powinien pozostawać jedynie organizatorem, a w jakim bezpośrednim dostawcą usług publicznych.⁷⁰

W kontekście terytorialnym bliskość przestrzenna, stanowiąc źródło instytucji nieformalnych, może sprzyjać minimalizacji kosztów transakcyjnych. Ponadto, wraz z rozwojem sektora transakcyjnego, obserwuje się zjawisko wzrastającej koncentracji podmiotów tego sektora (zarówno publicznych, jak i prywatnych), w największych ośrodkach miejskich. W konsekwencji rozwój sektora transakcyjnego przyczynia się do zjawiska metropolizacji gospodarki, stanowiącego istotny przedmiot analiz na gruncie nauk regionalnych. W związku z powyższym niezwykle użyteczna w badaniach terytorialnych jest jedna z najbardziej płodnych dziedzin nowej instytucjonalnej, tj. ekonomika kosztów transakcyjnych. Wykorzystanie jej aparatu analitycznego służyć może badaniom nad powstawaniem i rozwojem różnorodnych terytorialnych form organizacji produkcji (takich jak lokalne systemy produkcyjne czy klastry), procesami tzw. terytorializacji przedsiębiorstw⁷¹, jak również

⁷⁰ Szerzej: E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997; E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

⁷¹ Badacze zajmujący się analizowaniem roli przestrzeni i terytorium w procesach gospodarczych coraz częściej podkreślają, że tym, co w najistotniejszym stopniu przyczynia się do sukcesu regionów, jest nie tylko zdolność do przyciągania, ale przede wszystkim utrzymywania kapitału. Zagadnienie to pozostaje odzwierciedlone w pracach nad zagadnieniem „zakorzenienia” (ang. *embeddness*) lub terytorializacji działalności gospodarczej. Polega ono na powiązaniu sukcesu firmy z sukcesem regionu i odwrotnie, tj. sytuacji, w której dobrobyt regionu staje się kluczowym warunkiem konkurencyjności firmy (A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 42). Istotę zjawiska zakorzenienia/terytorializacji obrazuje sytuacja, w której przedsiębiorstwo jednocześnie korzysta, jak i współtworzy zasoby, które nie mogą zostać odtworzone w innym miejscu lub których przeniesienie, lub odtworzenie w innym miejscu jest zbyt kosztowne w stosunku do zysków, lub wręcz niemożliwe (M. E. Sokołowicz, *Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych (na przykładzie regionu łódzkiego)*, Prace Doktorskie z Zakresu Ekonomii i Zarządzania, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 8).

procesem metropolizacji jako efektem rozwoju sektora transakcyjnego we współczesnej gospodarce.

Na poziomie regionalnym i lokalnym wykazać można także przydatność kolejnego nurtu rozwijanego w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, tj. teorii agencji. Obok wykorzystywania jej aparatu analitycznego na rzecz usprawniania procesów zarządzania w organizacjach funkcjonujących na danym terytorium, może być ona także stosowana do badania stosunków podrzędności, nadrzędności i kontroli w samorządzie terytorialnym oraz pomiędzy różnymi szczeblami władzy (np. w kontekście relacji między władzą centralną (pryncypał) a władzą gminną (agent), lub relacji między klasą polityczną (pryncypał) a klasą biurokratów (agentów)). Może również służyć teoria agencji analizie efektywności struktur zarządzenia w sektorze publicznym (ze szczególnym naciskiem na motywowanie i kontrolę pracowników), badaniu poziomu ich biurokratyzacji, jak również badaniom ewaluacyjnym strategii rozwoju, pod kątem ich skuteczności i efektywności.

W badaniach rozwoju lokalnego i regionalnego w ramach teorii wyboru publicznego, można natomiast analizować: mechanizm wyborów zbiorowych w samorządzie terytorialnym, poszukiwanie optymalnych form zarządzania złożonymi strukturami terytorialnymi (np. obszarami metropolitalnymi) czy wreszcie poszukiwanie optymalnej alokacji kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej (poziom decentralizacji władzy i administracji publicznej). Ciekawym wyzwaniem badawczym pozostaje również analiza możliwych sposobów ograniczania „kosztów transakcyjnych” wyboru lokalnych reprezentantów władzy oraz monitorowania ich działalności.

Niezwykle bogatego pola dla analiz empirycznych dostarczają niewątpliwie koncepcje pokrewne w stosunku do ekonomii instytucjonalnej. Nie ulega wątpliwości, że ekonomika bliskości czy koncepcja zakorzenienia społecznych relacji M. Granovettera, z samej swej definicji służą badaniu takich zjawisk, jak terytorialne formy organizacji produkcji czy terytorializacja. Wydaje się jednak, że te nurty badawcze w zestawieniu z ekonomiką kosztów transakcyjnych obowiązującej mniejszy rygor metodologiczny, przy jednoczesnym większym nacisku na triangulację metodologiczną w badaniach oraz na badania pierwotne w miejsce analiz danych o charakterze wtórnym.

Koncepcje rozwijane na gruncie ekonomii ewolucyjnej, jak również podejście zasobowe, w zasadniczym stopniu eksponują dynamiczny charakter procesów gospodarki oraz istotną rolę uczenia się. W tym kontekście dostarczają one ram teoretycznych dla badań trajektorii rozwojowych regionów, z wykorzystaniem zaawansowanych technik obliczeniowych

(np. sieci neuronowych)⁷², jak i metod heurystycznych, z których na pierwszym planie znajdują się metody foresightingowe.⁷³ W ramach koncepcji zasobowych, niezwykle ciekawym wyzwaniem badawczym pozostaje identyfikacja tzw. inteligentnych specjalizacji regionalnych⁷⁴ oraz analiza trafności strategii marketingowych jednostek terytorialnych pod kątem trafności eksponowania w nich specyficzności jednostek terytorialnych.

Podsumowanie

Pomimo rosnącego znaczenia skali międzynarodowej w procesach gospodarczych, poziom lokalny i regionalny wciąż pozostaje istotny z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Można jednakże zaobserwować, że zmienia się jego rola, budowanie bowiem pozycji konkurencyjnej jednostek terytorialnych w coraz mniejszym stopniu bazuje na powszechnie dostępnych, klasycznie interpretowanych czynnikach

⁷² R. Domański, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012, rozdział II.

⁷³ Foresight można zdefiniować jako zestaw różnorodnych narzędzi badawczych, wykorzystywanych w celu przewidywania trendów rozwojowych w długim okresie (*Practical Guide to Regional Foresight*, FOREN Network (*Foresight for Regional Development*), European Commission Research Directorate General, STRATA Programme, December 2001). Stanowi on systematyczną metodę oceny przyszłych trendów zmian i możliwości techniczno-technologicznych, wynikających z najnowszych odkryć naukowych, które mogą mieć silny wpływ na społeczeństwo i jego przyszły rozwój. Jest on również określany jako dialog mający na celu identyfikację technologii, które mogą mieć znaczenie gospodarcze lub/i społeczne (B. Piasecki, *Pierwsze kroki w foresight*, [w:] *Regionalna strategia innowacji – foresight regionalny*, Prace Instytutu Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym, nr 1/2004, Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2004, s. 9).

⁷⁴ Koncepcja inteligentnych specjalizacji regionalnych wyłoniła się w pierwszej dekadzie XXI wieku jako odpowiedź na nieefektywność dotychczasowych instrumentów polityki regionalnej i przemysłowej w zakresie innowacyjności. Stanowi ona połączenie podejścia sektorowego (bazującego na identyfikacji i wspieraniu kluczowych sektorów gospodarki oraz domen technologicznych o silnym potencjale wzrostu) oraz perspektywy terytorialnej (bazującej na poszukiwaniu przewag konkurencyjnych wyróżniających konkretne regiony). Kładzie tym samym nacisk na dostosowanie polityki w zakresie rozwoju innowacyjności do rzeczywistych możliwości jednostek terytorialnych, jak również podkreśla konieczność ciągłego monitorowania trafności podejmowanych w jej ramach decyzji oraz nieustannego poszukiwania nowych domen specjalizacyjnych (por. D. Foray, P. A. David, B. Hall, *Smart Specialization: the Concept*, „Knowledge Economists Policy Brief”, no. 9, June 2009, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf, z 07.01.2012). W swojej istocie koncepcja ta odwołuje się także do modelu elastycznej specjalizacji (M. Piore, C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984).

produkcji, na rzecz zasobów tkwiących w terytorialnie zakorzenionych relacjach społecznych, będących źródłem nowych wartości.

Tendencja ta doprowadziła do przedefiniowania pojęcia bliskości, które poza wymiarem fizycznym posiada także swój wymiar poznawczy, społeczny, organizacyjny i instytucjonalny. Wzajemne przenikanie się różnych rodzajów bliskości jest przy tym zakorzenione w uwarunkowaniach odmiennych w różnych miejscach i dla każdego z tych miejsc specyficznych. Przyczynia się to do budowania specyfiki miejsca, coraz częściej interpretowanej w kategoriach przewag konkurencyjnych. Miejsce w tym kontekście zaczyna być definiowane jako terytorium, posiadające własną (i odmienną od innych) trajektorię rozwoju.

W wymiarze poznawczym i naukowym, narzędziem badania terytorium może być ekonomia instytucjonalna, jako dynamicznie rozwijająca się, a przy tym różnorodna wewnętrznie dziedzina wiedzy. Dostarcza ona szeregu narzędzi zarówno koncepcyjnych, jak metodologicznych, do badania zjawisk zachodzących na poziomie lokalnym i regionalnym. Zaprezentowane kierunki studiów nad terytorium w duchu instytucjonalizmu nie wyczerpują poruszanych w niniejszej pracy kwestii. Należy je raczej traktować jako wstępną próbę kategoryzacji oraz zasygnalizowania możliwych kierunków badań nad terytorium w duchu instytucjonalizmu. Wydaje się jednak, że dalsze badania w tej materii mogą w istotnym stopniu przysłużyć się rozwojowi studiów nad terytorium.

Bibliografia

- Arrow K., Agency and the Market, [w:] Arrow K., Intrilligator M. D. (eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, Elsevier, Amsterdam, vol. 3, 1986.
- Bailly A., *Territoires et territorialités*, [w:] J.-P. Auray, A. Bailly, P. H. Derycke, J.-M. Huriot, *Encyclopédie d'économie spatiale : concepts, comportements, organisations*, Economica, Paris 1994.
- Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego, Katowice 2010 (wersja iBuk).
- Barney J. B., *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management”, vol. 17, no.2, 1991.
- Bergman, M., *Tanio, skutecznie, bezpiecznie? Nowa analiza instytucjonalna i jej wizja instytucji społecznej. Dialogi Polityczne*, „Varia” 2005, nr 5–6, październik, www.dialogiurnk.pl/planio-skutecznie-beezpiecznie.html, z 07.03.2003.
- Boschma R. A., *Proximity and Innovation: a Critical Assessment*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005.
- Coase R. H., *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, 4 (16).
- Cooke Ph., *Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2 (24), 2006.
- Cooke Ph., Asheim B., Boschma R., Martin R., Schwartz D., Todtling F. (red.), *The Handbook of Regional Innovation and Growth*, Edward Elgar, Cheltenham 2011.

- Cumbers A., MacKinnon D., McMaster R., *Institutions, Power and Space. Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography*, „European Urban and Regional Studies” 10, 2003.
- Diaz-Bone R., Thévenot, L., *La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises*, „Trivium”, no. 5, 2010, artykuł on-line : <http://trivium.revues.org/3626>, z 03.01.2012.
- Domański R., *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
- Edquist C., Johnson B., *Institutions and Organizations in System of Innovation*, [w:] C. Edquist (red.), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter Publishers, Londyn 1997.
- Eisenhardt K., *Agency Theory: An Assessment and Review*, „Academy of Management Review”, vol. 14 (1), 1989.
- Elden S. *Land, Terrain, Territory*, „Progress in Human Geography”, vol. 34(6), 2010.
- Feldman M. P., *Location and Innovation: The New Economic Geography of Innovation, Spillover, and Agglomeration*, [w:] G. L. Clark, M. P. Feldman, M. S. Gertler (red.), *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, 2000.
- Foray D., David P. A., Hall B., *Smart Specialization: the Concept*, „Knowledge Economists Policy Brief”, no. 9, June 2009, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf, z 07.01.2012.
- Foss N. J., Klein P. G., *Critiques of Transaction Cost Economics: an Overview*, [w:] P. G. Klein, M. E. Sykuta (red.), *The Elgar Companion to Transaction Cost Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2010.
- Garfoli G., *Economic development. Organisation of production and territory*, „Revue d’Economie Industrielle” 1993, nr 64.
- Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 722, N. Goldman, *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1997.
- Godłów-Legiędź J., *Spory metodologiczne w ekonomii z perspektywy kryzysu finansowego*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa Ekonomia Instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2012.
- Gomez P.-Y., *Information et conventions. Le cadre du modèle général*, „Revue Française de Gestion”, nr 160, 2006.
- Grabher G., *Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context*, „Regional Studies” no. 3, 2002.
- Granovetter M., *Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness*, „American Journal of Sociology”, vol. 91 (1), 1985.
- Hamel G., Prahalad, C. K., *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999.
- Hardt L., *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Hayek F. A. von, *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, Chicago 1978.
- Huriot J. M., Pecqueur, J., *L’accessibilité*, [w:] J. P. Auray, A. Bailly, P. H., Derycke, J. M. Huriot, *Encyclopedie d’économie spatiale: concepts, comportements, organisations*, Economica, Paris 1994.
- Jewtuchowicz A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Acta Universitatis Lodzensis, Łódź, 1987.

- Jewtuchowicz A., *Terytorium i jego rozwój w warunkach globalizacji*, [w:] E. Molenowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Irenie Pietrzyk*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kacprzyk A., *Wkład psychologii w neoinstytucjonalną modyfikację zasady racjonalności*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2005.
- Kwaśnicki W., *Ekonomia ewolucyjna – alternatywne spojrzenie na proces rozwoju gospodarczego*, cz. I, „Gospodarka Narodowa” nr 10, 1996.
- L'économie des conventions*, „Revue Economique” – wyd. spec., 40 (2), 1989.
- Lacour C., *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorétisation*, [w:] Pecqueur, B. (red.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris 1996.
- Langlois, R. N., *Transaction cost Economics in Real Time*, „Industrial and Corporate Change”, vol. 1 (1), 1992.
- Le Berre M., *Territoires*, [w:] A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain (red.), *Encyclopedie de géographie*, Paris 1992.
- Lucas R., *Making a Miracle*. „Econometrica” no. 61, 1993.
- Maillat D., *Interactions Between Urban System and Localized Productive System: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu*, IRER working Papers, 1997.
- Marshall A., *Principles of Economics*, Macmillan, Londyn 1920.
- Marshall A., *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arota, Warszawa 1925.
- Maskell P., *Towards a Knowledge-Based Theory of the Geographical Cluster*, „Industrial and Corporate Change”, 10 (4), 2001.
- McCann Ph., Shefer D., *Location, Agglomeration, Infrastructure*, „Papers in Regional Science”, nr 83, 2004.
- Menger C., *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wilhelm Braumüller, Wiedeń 1871.
- Moulaert F., *Institutional Economics and Planning Theory: a Partnership Between Ostriches?*, „Planning Theory” 4:21, 2005.
- Nelson R. R., Winter S. G., *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Nowakowska A., Przygodzki, Z., Sokołowicz, M. E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy, Kapitał ludzki–innowacje–korporacje transnarodowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Nowakowska, A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Perroux F., *Economic Space: Theory and Applications*, „Quarterly Journal of Economics” vol. 64 (1), 1950.
- Piasecki B., *Pierwsze kroki w foresight*, [w:] *Regionalna strategia innowacji – foresight regionalny*, Prace Instytutu Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym, nr 1/2004, Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2004.

- Pierścionek Z., *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Piore M., Sabel C., *The Second Industrial Divide*, Basic Books, New York 1984.
- Practical Guide to Regional Foresight*, FOREN Network (Foresight for Regional Development), European Commission Research Directorate General, STRATA Programme, December 2001.
- Putnam R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nowy Jork 2000.
- Rallet A., Torre A., *Is Geographical Proximity Necessary in the Innovation Networks in the Era of the Global Economy?*, „GeoJournal” 49 (4), 1990.
- Rallet A., Torre A., *Proximity and Localization*, „Regional Studies”, vol. 39.1, 2005.
- „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, no. 3 1999.
- Ross S. A., *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, „American Economic Review”, 63, 1977).
- Scott A. J., *Economic Geography: The Great Half Century*, [in:] Clark, G. L., Feldman M. P., Gertler M. S., *Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, 2000.
- Scott A. J., *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Scott A. J., Storper M., *The Wealth of Regions*, „Futures”, vol. 27, 1995.
- Simon H. A., *A behavioral model of rational choice*, „Quarterly Journal of Economics” 1955, no. 6.
- Soja E. W., *The Political Organization of Space*, Commission on College Geography Resource Paper 8. Washington, DC: Association of American Geographers. 1971.
- Sokołowicz M. E., *Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, w druku.
- Sokołowicz M. E., *Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych (na przykładzie regionu łódzkiego)*, Prace Doktorskie z Zakresu Ekonomii i Zarządzania, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Spychalski G. B., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2002.
- Torre A., *On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission*, „Regional Studies” vol. 42.6, July 2008.
- Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Williamson O. E., *Market and hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, Nowy Jork 1975.
- Williamson O. E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature” vol. XXXVIII, September 2000.
- Wojciechowski, E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012

- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Yi-Fu Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987, za: A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

THE ISSUE OF PROXIMITY IN RESEARCH ON TERRITORIAL DEVELOPMENT AN INSTITUTIONAL APPROACH

Abstract

Despite the growing role of the international scale of the economic development, also the local and regional level still remains its important factor. This conclusion has led to a re-definition of the meaning of proximity where, next to its pure geographical dimension, also a cognitive, social, organizational or intuitional one, should be taken into account. In this context, every place is being perceived more and more often as so called "territory", having its own (and different from other) development trajectory

The main thesis of this paper is that an important role of the territory within the global economy is derived from the merging of the complex relationships between different types of proximity (spatial, social, cognitive, etc.). A derivative of this thesis is the assumption, that what can contribute as a tool for studying the relations between proximity and territorial development, is an institutional economics.

This paper has a theoretical character and consists of four parts. The following part is an attempt to define "territory", especially in the economic context. The second part contains a description of the concept of proximity and its various dimensions, in terms represented by the so-called economics of proximity. Next part is a tentative to identify the possibilities of interpreting the meaning of proximity in equally rich as internally diverse theoretical achievements of institutional economics – a rapidly developing field of knowledge. In the last part author attempts to indicate the possibility of using different trends of institutionalism, as research methods and directions in the studies on the local and regional development.

Załącznik 1. Nurty ekonomii instytucjonalnej a badania rozwoju terytorialnego i dominujące typy bliskości

| Lp. | Nurt ekonomii instytucjonalnej | Główne tezy i kierunki analiz | Perspektywa badawcza na gruncie koncepcji rozwoju terytorialnego | Dominujące typy bliskości |
|-----|--|--|---|---------------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Niemiecka szkoła historyczna „Stary” instytucjonalizm / instytucjonalizm amerykański (ewolucyjny) Neoinstytucjonalizm / Nowy Instytucjonalizm | <p>Pierwotne nurty ekonomii instytucjonalnej</p> <ul style="list-style-type: none"> – skupienie się na kolektywnym i społecznym wymiarze tworzenia instytucji i przemian instytucjonalnych – instytucje są spuścizną przeszłości; – instytucje integrują społeczność i społeczeństwo; – procesy gospodarcze są zakorzenione w instytucjach; – instytucje cechuje inercja; – dystansie wobec koncepcji doskonałej racjonalności oraz formalizmu metodologicznego – nadrzędność porządku spontanicznego nad instytucjami formalnymi – instytucje są spuścizną przeszłości; – główne zadanie instytucji polega na zapewnieniu sprawnego działania wolnego rynku | <p>Perspektywa badawcza na gruncie koncepcji rozwoju terytorialnego</p> <ul style="list-style-type: none"> – kontekst instytucji uwarunkowany jest nie tylko historycznie, ale i geograficznie (terytorialnie); – zasadne wydaje się badanie terytorialnego zróżnicowania poziomu przedsiębiorczości, poziomowi zaufania i stosunku do dóbr publicznych czy też poziomu zaangażowania obywatelskiego; – weryfikacja, czy samorzady terytorialne sprzyjają wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości; | społeczna, instytucjonalna, poznawcza |
| 2. | Szkoła austriacka i ordoliberalizm | | | społeczna, instytucjonalna |
| 3. | Teoria praw własności | <p>Nowa ekonomia instytucjonalna</p> <ul style="list-style-type: none"> – upowszechnienie własności prywatnej stymuluje posiadaczy zasobów do ich efektywnego wykorzystania; – warunkiem zbudowania systemu ochrony praw własności, jest jego zakorzenienie w umowie społecznej; | <ul style="list-style-type: none"> – niepożądana jest sytuacja, kiedy nie można stwierdzić do kogo przynależy dany fragment przestrzeni oraz kto odpowiada za jego utrzymanie i rozwój; – poszukiwanie optymalnej struktury własności w przestrzeni, poszukiwania znaczenia przestrzeni publicznej; – badanie poziomu prywatyzacji w samorządach terytorialnych przez pryzmat efektywności świadczonych przez nie usług; | społeczna, instytucjonalna |

| | | | |
|------------------------------------|---|---|--|
| 4. Ekonomia kosztów transakcyjnych | <ul style="list-style-type: none"> - wymiana rynkowa (transakcja), pociąga za sobą koszty, - w czasie obserwuje się wzrost tzw. sektora transakcyjnego w gospodarce; | <ul style="list-style-type: none"> - bliskość przestrzenna może sprzyjać minimalizacji kosztów transakcyjnych; - badanie wpływu funkcjonowania lokalne systemy produkcyjne na konkurencyjność funkcjonujących w nich przedsiębiorstw; - badanie zjawiska metropolizacji gospodarki jako efektu dynamicznego rozwoju sektora transakcyjnego | organizacyjna, instytucjonalna, geograficzna |
| 5. Teoria agencji | <ul style="list-style-type: none"> - struktury organizacyjne cechują się złożonością a nawet sprzecznością celów różnych jej członków; - badanie relacji między właścicielem (pryncypałem) i działającym w jego imieniu menadżerem (agentem) organizacji; | <ul style="list-style-type: none"> - badanie efektywności funkcjonowania samorządów terytorialnych (np. urzędów); - badanie stosunków podrzędności, nadrzędności i kontroli w samorządzie terytorialnym oraz pomiędzy różnymi szczeblami władzy; - badania ewaluacyjne strategii rozwoju jednostek terytorialnych pod kątem ich efektywności; - badania porównawcze poziomu biurokratyzacji samorządów w porównaniu z poziomem ich „upolitycznienia”; | organizacyjna, geograficzna |
| 6. Teoria wyboru publicznego | <ul style="list-style-type: none"> - badanie mechanizmów wyborów zbiorowych oraz zachowań biurokratów; | <ul style="list-style-type: none"> - analiza wyborów zbiorowych w samorządzie terytorialnym, w tym sposobu ograniczania „kosztów transakcyjnych” wyboru lokalnych reprezentantów władzy oraz monitorowania ich działalności - poszukiwanie optymalnych form zarządzania złożonymi strukturami terytorialnymi (aglomeracjami miejskimi, obszarami metropolitalnymi, itd.) - poszukiwanie optymalnej alokacji kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji (decentralizacja władzy); | społeczna, organizacyjna, geograficzna; |

Załącznik 1. (cd.)

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|
| 7. | Koncepcja zakorzenienia społecznych relacji / ekonomika bliskości | <p>Koncepcje pokrewne lub wynikające z ekonomii instytucjonalnej</p> <p>– relacje gospodarcze są zakorzenione (ang. <i>embedded</i>) w uwarunkowaniach kształtowanych przez instytucje;</p> <p>– bez efektywnych instytucji, interakcje pomiędzy indywidualnymi aktorami nie są w stanie doprowadzić do osiągnięcia wielu celów kolektywnych (dylemat wieźnia);</p> <p>– gospodarka funkcjonuje na podstawie zawieranych konwencji, których charakter i przestrzeganie warunkowane są dotychczasowym doświadczeniem stron konwencji (ograniczenia racjonalność);</p> <p>– heterodoksja metodologiczna, poszukiwanie związków z socjologią (ekonomia jako nauka społeczna);</p> | <p>– bliskość terytorialna w istotnym stopniu przyczynia się do wzmocnienia otoczenia instytucjonalnego działalności gospodarczej;</p> <p>– badanie wpływu bliskości fizycznej na ograniczanie kosztów transakcyjnych, przy mniejszym rygorze metodologicznym niż w przypadku ekonomii kosztów transakcyjnych i położeniu nacisku na różnorodność metodologiczną i koncentrację na badaniach pierwotnych i porównawczych;</p> <p>– badanie zjawiska terytorializacji (zakorzenienia) przedsiębiorstw;</p> <p>– badania porównawcze nad dynamiką lokalnych systemów produkcyjnych;</p> | geograficzna, społeczna, instytucjonalna, poznawcza, organizacyjna; społeczna, instytucjonalna, poznawcza, organizacyjna; |
| 8. | Francuska ekonomia konwencji | <p>– bez efektywnych instytucji, interakcje pomiędzy indywidualnymi aktorami nie są w stanie doprowadzić do osiągnięcia wielu celów kolektywnych (dylemat wieźnia);</p> <p>– gospodarka funkcjonuje na podstawie zawieranych konwencji, których charakter i przestrzeganie warunkowane są dotychczasowym doświadczeniem stron konwencji (ograniczenia racjonalność);</p> <p>– heterodoksja metodologiczna, poszukiwanie związków z socjologią (ekonomia jako nauka społeczna);</p> | <p>– badania tzw. trajektorii rozwojowych regionów;</p> <p>– studia <i>foresighting</i>;</p> <p>– <i>benchmarking</i> jednostek terytorialnych;</p> <p>– identyfikacja tzw. inteligentnych specjalizacji jako zasobów strategicznych jednostek terytorialnych;</p> <p>– analiza strategii marketingowych pod kątem identyfikacji w nich specyficzności jednostek terytorialnych;</p> | poznawcza, organizacyjna, geograficzna; |
| 9. | Ekonomia ewolucyjna | <p>– analizy ekonomiczne powinny mieć przede wszystkim wymiar dynamiczny;</p> <p>– obecne decyzje ekonomiczne są uwarunkowane dotychczasowym doświadczeniem decydentów;</p> <p>– procesy ekonomiczne można badać, wykorzystując kluczowe założenia teorii ewolucji o występowaniu mechanizmów różnorodności, dziedziczenia i selekcji;</p> | <p>– w długim okresie o konkurencyjności decyduje posiadanie zasobów, które są:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strategicznie wartościowe, • rzadkie, • trudne do imitacji i kopiowania, • niezastępowalne. | poznawcza, organizacyjna, geograficzna; |
| 10. | Szkoła zasobowa (RBV) i koncepcje kluczowych kompetencji | <p>– w długim okresie o konkurencyjności decyduje posiadanie zasobów, które są:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strategicznie wartościowe, • rzadkie, • trudne do imitacji i kopiowania, • niezastępowalne. | <p>– analiza strategii marketingowych pod kątem identyfikacji w nich specyficzności jednostek terytorialnych;</p> | poznawcza, organizacyjna. |

Źródło: opracowanie własne

Monika Słupińska*

TERYTORIUM JAKO ŚRODOWISKO DLA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

Wprowadzenie

Mała i średnia przedsiębiorczość w swoim rozwoju uwarunkowana jest szeregiem czynników zarówno o charakterze lokalnym, krajowym, jak i globalnym. Czynniki związane z otwartością gospodarek wymuszają określone postawy i zachowania konkurencyjne przedsiębiorstw. Jak zauważa A. Jewtuchowicz, *współczesne przedsiębiorstwa, bez względu na swoją wielkość, zmuszone są do przyjmowania strategii wpisującej się w perspektywę globalną*.¹ Globalizacja i jej immanentne cechy, tj. konkurencyjność, innowacyjność i efektywność, wyznaczają dzisiejszym przedsiębiorstwom kierunki ich strategicznego rozwoju, opartego na adaptacji do globalnych wymogów i rynków. Zjawiskiem towarzyszącym procesowi globalizacji jest wzrost roli, jaką w zakresie kreowania mechanizmów rozwojowych odgrywają, obok czynników globalnych, czynniki lokalne. Globalizacja wyznacza trendy i wyzwania rozwojowe, płaszczyzna lokalna tworzy natomiast uwarunkowania do budowania przez przedsiębiorstwa swojej pozycji konkurencyjnej. Jak zauważa A. Nowakowska, *z jednej strony doświadczamy uniformizacji i globalności, z drugiej wyostreniu ulega odmienność i niepowtarzalność oraz wspólność terytorium*.² Pojęcie „terytorium”, które w ostatnich latach nabiera nowego wymiaru, eksponuje znaczenie czynników instytucjonalno-organizacyjnych, wykształconych w drodze kulturowo-społecznego rozwoju, połączonej wspólnotą czasu zbiorowości lokalnej.

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki.

¹ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 11.

² A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 11.

Czynniki te, wykraczające poza tradycyjne rozumienie „przestrzeni – miejsca”, stawiają w nowym świetle pytanie o terytorialne uwarunkowania do rozwoju przedsiębiorstw w warunkach globalnych.

Krajowa literatura nie obfituje w rozbudowany dorobek naukowy związany z badaniami dotyczącymi terytorialnego paradygmatu rozwoju. Polscy autorzy opierają swoje prace głównie na dorobku zagranicznym (dominuje szkoła francuska, popularyzowana na gruncie krajowym m.in. w pracach A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk i A. Nowakowskiej). Niniejszy artykuł odwołuje się do dotychczasowego dorobku, przede wszystkim autorów krajowych, w zakresie badań nad naturą terytorium i jego rolą dla rozwoju przedsiębiorstw.

1. Terytorium jako nowy paradygmat rozwoju

Rosnące zainteresowanie regionem, jako płaszczyzną organizującą gospodarczo, społecznie i politycznie procesy rozwoju, stało się impulsem do wyodrębnienia się w ramach badań regionalnych kierunku badań nad terytorialnymi formami organizacji działalności gospodarczych. Badania te przyczyniły się do przededefiniowania pojęcia „terytorium”, rozumianego nie jako geograficzna przestrzeń miejsca określonego granicami administracyjnymi, ale postrzeganego jako układ społeczno-instytucjonalny o określonych cechach relacyjnych i wewnętrznej organizacji. Jak zauważa I. Pietrzyk, terytorium stanowi specyficzną konstrukcję społeczną, opartą na wspólnej dla danej społeczności historii, kulturze, wiedzy i umiejętnościach.³ A. Jewtuchowicz postrzega terytorium jako podmiot charakteryzujący się własną logiką organizacyjną, której efektywność może stanowić stymulant lub barierę dla rozwoju przedsiębiorstw w nim ulokowanych.

Przestrzeń geograficzna terytorium, na którą nakłada się określona, specyficzna przestrzeń relacyjna i instytucjonalna, czynią zeń „konstrukt” społeczny, definiujący zawartość i tożsamość danego terytorium. Terytorium rozumiane jako konstrukcja społeczna stanowi z jednej strony specyficzny zasób dla rozwoju, z drugiej zaś strony jest produktem tego rozwoju.⁴

³ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

⁴ B. Jean, *Le développement territorial. Une discipline scientifique émergente*, [w:] G. Masicotte (ed.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de L'Université du Québec, Québec 2008, s. 297, za: A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 17.

Podejmowane próby zdefiniowania i zbadania bytu, jakim jest terytorium, określane jako rozważania nad jego ontologią, prowadzą do identyfikacji głównych cech, własności eksponujących jego charakter. W dyskusji na tematy ontologiczne spór koncentruje się zazwyczaj wokół istnienia desygnatów pojęć ogólnych, poszukiwania kryteriów wyróżniania poszczególnych rodzajów bytu i prowadzeniu rozważań nad sposobami ich istnienia. W odniesieniu do terytorium i próby wskazania głównych płaszczyzn jego opisywania, rozumianych jako pewne uniwersalia do rozważań na temat ontologii terytorium, A. Nowakowska wskazuje na kilka kluczowych dla tego „bytu” cech, tj.:

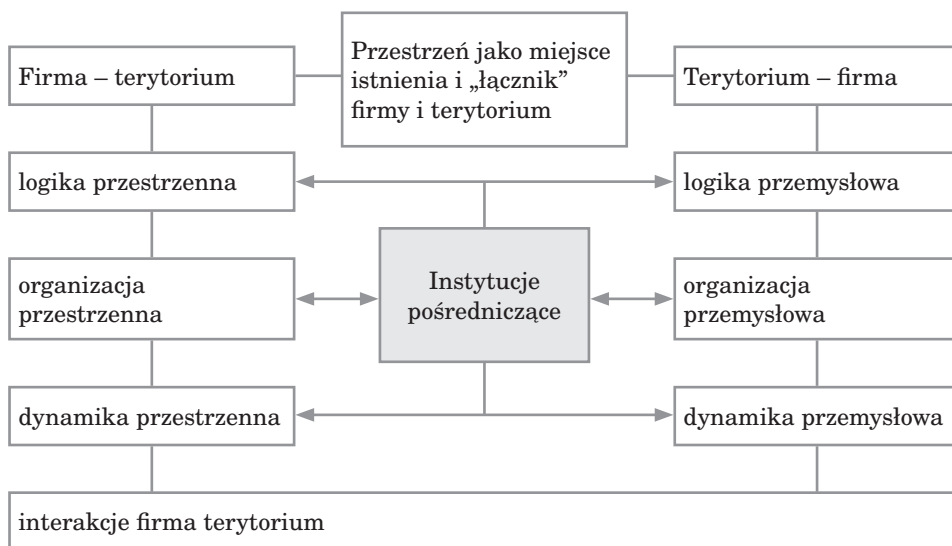
- abstrakcyjny charakter granic terytorium, wyznaczanych przez granice sieci i aktywność podmiotów będących podmiotami i uczestnikami owych sieci;
- silny kontekst historyczny, społeczny i instytucjonalny ukształtowany w procesie rozwoju terytorium, jako jeden z wyznaczników jego tożsamości;
- kierowanie się przez terytorium własną logiką „aktywnej przestrzeni”, przestrzeni rozpoznawanej i kreowanej przez podmioty terytorialne;
- postrzeganie terytorium jako przestrzeni do tworzenia i rozwijania działalności gospodarczej, tworzenia relacji między podmiotami, a także miejsca pozwalającego na redukcję kosztów transakcji;
- pełnienie przez terytorium funkcji przestrzeni do powstawania zasobów specyficznych i tworzenia kapitału relacyjnego, które są kluczowymi czynnikami dla rozwoju i akumulacji wiedzy, kreowania innowacji i przebiegu procesów transferu technologii;
- terytorium charakteryzowane jest także przez własny sposób koordynacji zachowań gospodarczych i zarządzania zmianami (ang. *governance*).⁵

Rozważania nad naturą terytorium sprowadzają się do konkluzji, że jednym z podstawowych czynników rozwoju lokalnego – wyznaczanych przez terytorialny paradygmat rozwoju – są społeczności lokalne, sposób ich zorganizowania, formalne i nieformalne instytucje, reguły, sposoby zarządzania rozwojem lokalnym ukształtowane w procesie historycznego rozwoju terytorium i społeczności naznaczonej wspólną doświadczeń.

⁵ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, 17.

2. Relacje między terytorium a przedsiębiorczością

Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstw odbywa się przede wszystkim na płaszczyźnie lokalnej, gdzie szczególnego znaczenia nabiera kontekst terytorialny. Terytorium stanowi więc jednej strony zasób dla lokalnych podmiotów gospodarczych, z drugiej zaś strony jest swojego rodzaju produktem tworzonym m.in. przez firmy lokalne i relacje, które między nimi występują.



Rysunek 1. Model relacji między firmami a terytorium

Źródło: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 70

Analiza relacji pomiędzy terytorium i przedsiębiorstwami z jednej strony bada wpływ firm na strukturę określonej przestrzeni (przestrzennym wyrazem tych relacji są terytorialne formy organizacji przemysłu), z drugiej zaś strony jest próbą zbadania wpływu terytorium na system gospodarczy, czyli wyjaśnianiem przyczyn, dla których przedsiębiorstwa decydują się lokować swoją działalność w określonym miejscu (rozważania te odwołują się bezpośrednio do teorii lokalizacji, w których analizowane są czynniki konkurencyjności przestrzennej, co w konsekwencji prowadzi do badań analizujących właściwości i cechy terytorium).⁶ W rozważaniach nad wpływem terytorium na funkcjonowanie

⁶ Por. A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 69–71.

układu gospodarczego istotne miejsce pełni analiza czynników konkurencyjności terytorialnej, determinujących rozwój terytorium. Czynniki te najogólniej podzielić można na czynniki egzogeniczne, zewnętrzne, pozostające poza sferą terytorium, ale mające nań określony wpływ (otoczenie zewnętrzne krajowe i globalne, makroekonomiczna polityka państwa, w tym polityka gospodarcza, społeczna i przestrzenna) oraz na czynniki endogeniczne, wewnętrzne (zasoby lokalne, umiejętność ich efektywnego wykorzystania). L. Bagdziński czynniki rozwoju lokalnego kategoryzuje w trzech grupach. Pierwszą stanowią czynniki polityczno-ustrojowe, które wyrażają się w sposobie sprawowania władzy, relacjach między instytucjami władzy a społeczeństwem oraz poziom akceptacji władzy przez społeczeństwo. Drugą kategorię stanowią czynniki społeczne, tj. potrzeby, wartości, aspiracje mieszkańców i organów przedstawicielskich, stosunki międzyludzkie, stosunek do reform, innowacji i postępu technicznego, przedsiębiorczość prywatna oraz stosunek władz lokalnych do przedsiębiorczości. Ostatnia grupa czynników rozwoju lokalnego to czynniki ekonomiczno-środowiskowo-przestrzenne. W tej grupie Bagdziński sytuuje zasoby naturalne, walory środowiska przyrodniczego, zasoby pracy i kwalifikacje pracowników, potencjał gospodarczy i jego strukturę, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, a także inwestycje i kapitał.⁷

W budowaniu przez przedsiębiorstwa pozycji konkurencyjnej podstawowe znaczenie odgrywają zasoby, które przede wszystkim koncentrują się w przestrzeni lokalnej. Zasoby te, w najogólniejszym podziale, dzielą się na materialne i niematerialne (niewidzialne), wśród których znajdują się zasoby relacyjne (relacje z dostawcami, klientami, otoczeniem oraz reputacja i świadomość marki), umiejętności (wiedza, zdolności innowacyjne i integracyjne) oraz nastawienie i kultura wewnętrzna.⁸ W badaniach dotyczących terytorium i jego wpływu na przedsiębiorczość szczególna uwaga przykładana jest do badania związanego z takimi elementami budującymi specyfikę terytorium, jak kapitał relacyjny i regulacje, które stanowią czynnik przekształcania aktywów i zasobów generycznych (dostępnych również w innych układach gospodarczo-przestrzennych) w aktywa, a następnie zasoby specyficzne (cechujące konkretne terytorium i określające jego tożsamość).

⁷ L. Bagdziński, S. L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.

⁸ B. Godziszewski, *Zasobowe uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, za: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 108.

3. Kapitał relacyjny, governance i instytucje

W badaniach poświęconym rozwojowi gospodarczemu jednostek terytorialnych coraz częściej eksponowana jest rola tzw. „miękkich” uwarunkowań rozwoju lokalnego, takich jak: kapitał społeczny, kapitał kulturowy czy system rządzenia.⁹

Kapitał relacyjny (zamiennie stosowanym określeniem jest także „społeczny”) w pracach większości autorów definiowany jest jako zasób tworzony wspólnie przez daną społeczność. Kapitał relacyjny postrzegany jest jako dobro wspólne, procesy społeczne, prowadzące do rozwoju sieci, kodeksów wspólnych dla danej społeczności norm, czy prowadzące do budowy zaufania między aktorami terytorialnymi. Nurt badań nad nową ekonomią instytucjonalną, polemizującą z ekonomią ortodoksyjną, koncentruje swe badania na instytucjach społecznych, wśród których swe miejsce znajduje kapitał relacyjny. Nowa ekonomia instytucjonalna podkreśla znaczenie społecznej koordynacji i kulturowego podłoża procesów gospodarczych, opierając swoje badania na założeniu, że rozwój ekonomiczny uwarunkowany jest strukturą instytucjonalną.¹⁰ Owa struktura instytucjonalna w sposób ogólny pozwala na wyodrębnienie instytucji o charakterze formalnym i nieformalnym. Instytucje o charakterze formalnym są określone przepisami prawnymi, należą do nich podmioty gospodarcze, samorządy gospodarcze i stowarzyszenia, organizacje pozarządowe. Do grupy instytucji nieformalnych zaliczają się rodzaje akceptowanych społecznie zachowań, kultura, wspólne wartości czy reguły funkcjonowania, które stanowią określony „kod” danego terytorium. Kapitał społeczny definiowany przez OECD jako sieci uwspólnionych norm, wartości i poglądów, które ułatwiają współpracę w ramach grup lub między grupami pełni funkcję (...) *smaru ułatwiającego dokonywanie transakcji, podejmowanie współpracy i uczenie się w warunkach niepewności, której źródłem jest otoczenie zewnętrzne.*¹¹

⁹ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010, s. 134 (S. Barczyk na podstawie skróconej wersji artykułu M. Pezzini, *System rządzenia, kapitał społeczny i potencjał kulturowy*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Zuber, *The Future of European Regions, materiały konferencyjne*, Warszawa 2007).

¹⁰ J. Godłów-Legiędź, *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2005, s. 27–31.

¹¹ R. Cappellin, *International Knowledge and Innovation Networks of European Integration, Cohesion and Enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, 56 (180), s. 214, za: S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*,

W badaniach nad kapitałem społecznym i jego naturą wyodrębnione zostało pojęcie „kreatywnego kapitału społecznego”, stanowiącego formę kapitału społecznego budującego regionalne środowisko innowacyjne. Charakterystyczne dla koncepcji kreatywnego kapitału społecznego jest przyjęcie założeń, że kapitał ten: stanowi specyficzny zasób terytorialny, że jest on zrównoważonym amalgamatem kapitału społecznego, zawiera w sobie elementy twórczego napięcia i wspiera konieczną społeczno-instytucjonalną zmianę wywołaną przez rozwój techniczno-gospodarczy.¹²

Kapitał relacyjny stanowi zatem specyficzny zasób każdego terytorium będąc jednym z czynników budowania konkurencyjności przedsiębiorstw.

Koncepcja kapitału społecznego oraz roli instytucji ma ścisły związek z pojęciem *governance*, analizowanym w kontekście współuczestnictwa społeczności lokalnych w procesie podejmowania decyzji.¹³ Badania dotyczące *governance*, rozumianego jako regulacje¹⁴ stanowią element rozważań przeprowadzanych na gruncie teorii kosztów transakcyjnych, której prekursorami są R. Coase i O. E. Williamson. Koszty transakcji związane są z istniejącymi mechanizmami rynkowymi i dotyczą z jednej strony poszukiwania właściwych cen, z drugiej zaś dotyczą negocjowania umów w określonym czasie, co jest związane z istniejącymi w obrębie rynku relacjami między przedsiębiorstwami. *Governance*, w odniesieniu do terytorium, rozumieć należy jako koordynację zachowań podmiotów ekonomicznych poprzez organizację w sieci, opartej na formalnych i nieformalnych płaszczyznach. Jak zauważają F. Chiarello i L. Greco, rozwój

Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010, s. 134.

¹² T. Tura, V. Harmaakorpi, *Social Capital in Building Regional Innovative Capability*, „Regional Studies”, vol. 39.8, pp.1111–1125, November 2005, p. 1122.

¹³ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 121.

¹⁴ A. Jewtuchowicz w cytowanym opracowaniu Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju omawia podział systemu gospodarczego na sferę realną i sferę regulacji, którego to podziału dokonał J. Kornai w swojej książce *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977. W podziale tym wyodrębnione zostały dwie sfery, w których funkcjonują: system gospodarczy, sfera realna i sfera regulacji. Sfera realna obejmuje wszystkie procesy i zjawiska materialne i fizyczne, tj. produkcję, transport, magazynowanie, usługi, konsumpcję czy transport. Sfera regulacji zawiera w sobie procesy myślowe, takie jak postrzeganie, przekazywanie i przetwarzanie informacji, wypracowanie i podejmowanie decyzji. Obok informacji elementami budującymi sferę regulacji są instytucje i podmioty gospodarcze, kumulujące określone normy moralne, informacje i wiedzę. Sfera regulacji determinuje skłonność do określonych zachowań podmiotów i zdolności do rozwiązywania problemów.

terytorium rozgrywa się wokół „napięć” między otoczeniem zewnętrznym a zawartością terytorium, co nadaje zarządzaniu istniejącym napięciem wymiar strategiczny. Odpowiedzią na napięcia występujące w układzie terytorium – otoczenie zewnętrzne jest strukturą społeczną terytorium zorganizowaną w lokalnych relacjach i w regulacjach.¹⁵

Koncepcja *governance* łączy się z koncepcją wpływu terytorium na rozwój społeczno-gospodarczy przez uwzględnianie w badaniach analizy stosunków między terytorialną przedsiębiorczością i podmiotami władzy, współpracy opierającej się na instytucjach społecznych i systemie wzajemnych pomiędzy nimi relacji. Istniejące w obrębie terytorium mechanizmy organizacji i współpracy pomiędzy aktorami społecznymi pozwalają odnajdywać płaszczyzny kompromisu w procesach mediacji, często skutkując wypracowaniem konsensusu między sferą prywatną i publiczną. W koncepcji *governance* – jak zauważa E. Borgonovi – istotą jest zatem wykorzystywanie instrumentów formalnych i/lub nieformalnych w celu budowania konsensusu wokół pewnych wyborów.¹⁶ *Governance* jest zatem lokalną formą współzarządzania rozwojem, w której cech podmiotu współzarządzającego nabierają także lokalne firmy, zorganizowane w sieci, oparte na relacjach ukształtowanych w procesie rozwoju terytorium.

Podsumowanie

W dobie procesów globalizacji gospodarczej, terytoria (już nie tylko firmy) w coraz większym stopniu konkurują między sobą. Konkurencyjność terytoriów wyłania się zatem jako kluczowy warunek dla osiągnięcia stabilności zatrudnienia, wykorzystywania korzyści z integracji zewnętrznej, wzrostu lokalnego dobrobytu i bogactwa.¹⁷

Przyjęcie terytorialnego paradygmatu rozwoju za podstawę badań nad rozwojem lokalnym, koncepcji, w której terytorium urasta do roli swojego rodzaju aktora życia gospodarczego i społecznego, reorientuje klasyczne podejście do badań w tym zakresie poprzez wprowadzenie analiz związanych z szeroko rozumianym kontekstem społecznym

¹⁵ F. Chiarello, L. Greco, *Territorio e regolazione tra locale e globale: il caso delle politiche di sviluppo italiane*, „Sociologia del lavoro”, no. 118/2010, s. 42.

¹⁶ E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche (3a ed.)*, EGEA, Milano 2002, za: V. Fasone, Le „agenzie locali per lo sviluppo” quali strumenti per il governo strategico del territorio: il caso Imera Sviluppo 2010, „Economia Aziendale Online 2000 Web”, 2 (2010), s. 165.

¹⁷ R. Camagni, *On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?*, „Urban Studies”, vol. 39, no. 13, 2002, s. 2395.

i kulturowym procesów rozwoju gospodarczego. W koncepcji tej tzw. miękkie czynniki rozwoju, tj. instytucje, kapitał relacyjny czy regulacje, determinujące przebieg procesu budowy konkurencyjności przedsiębiorstw lokalnych, sprawiają, że do pełnego wyjaśnienia związków terytorium z przedsiębiorczością konieczne stają się badania natury socjologicznej, kulturowej i społecznej, obok tradycyjnych badań prowadzonych na gruncie nauk ekonomicznych.

Procesy globalizacyjne, które wymuszają na przedsiębiorstwach przyjmowanie określonych strategii włączających firmy w globalną gospodarkę, wskazują na konieczność prowadzenia badań prowadzących do znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób terytorium pozwala na wypracowanie na gruncie lokalnym strategii pozwalających na aktywne uczestnictwo firm w globalnym rynku. To od jakości i „dojrzałości” terytorium zależy bowiem sukces funkcjonujących w nim podmiotów, które z kolei, podnosząc swoją konkurencyjność, wpływają na dalszy rozwój terytorium.

Terytorialny paradygmat rozwoju znajduje także swoje odzwierciedlenie w proponowanej na lata 2014–2020 reformie polityki spójności Unii Europejskiej. U podstaw planowanych dla polityki spójności rozwiązań z jednej strony znalazła się strategia *Europa 2020*¹⁸, z drugiej zaś *Raport Barki*¹⁹. Model zmian zaproponowany przez Barkę opiera się na przyjęciu za podstawę miejscowych polityk rozwoju gospodarczo-społecznego podejścia ukierunkowanego terytorialnie (*place-based approach*). W polityce ukierunkowanej terytorialnie interwencje publiczne polegają na wiedzy lokalnej, są weryfikowalne i podlegają kontroli przez wielopoziomowe zarządzanie i ich dostosowanie do kontekstu instytucjonalnego. W podejściu ukierunkowanym terytorialnie odpowiedzialność za rozwój jest rozproszona między poszczególne szczeble władz wspieranych zarówno na zasadzie umowy społecznej, jak i zaufania, w których szczególną rolę odgrywają instytucje „do zadań specjalnych” (agencje, partnerstwa publiczno-prywatne itp.).²⁰ Model

¹⁸ Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

¹⁹ F. Barca, *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

²⁰ F. Barca, *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, s. 8.

zmian w polityce spójności postulowany przez Barkę pozostaje w silnym związku z prezentowanym w niniejszym artykule rozumieniem „terytorium” i „terytorialności”, nowa polityka spójności skupiać się ma bowiem na takich kluczowych cechach, jak charakter występujących w danym miejscu zasobów naturalnych i instytucjonalnych (instytucje formalne i nieformalne uzależnione od lokalnego kontekstu) oraz indywidualne preferencje i wiedza skumulowana na danym obszarze. Jak zauważa F. Barca, panuje powszechna zgodność co do tego, że instytucje formalne i nieformalne stanowią zasadniczy warunek optymalnego wykorzystania potencjału tkwiącego w danym miejscu. Struktura społeczna danego miejsca, w tym zdolność lokalnych instytucji publicznych i prywatnych do rządzenia i koordynowania zbiorowego podejmowania decyzji stanowić powinny, zgodnie z nowym modelem polityki spójności, podstawę do planowania interwencji publicznych. F. Barca podkreśla, że to właśnie warunki instytucjonalne, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, tj. rozumiane jako instytucje formalne i nieformalne, są czynnikiem stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym kontekście wiele obszarów wymaga zainicjowania lub aktywizacji niezbędnych zmian instytucjonalnych, gdyż wiele struktur społecznych w obrębie terytorium nacechowanych jest obecnością tzw. *rent seekers*, tj. grup interesów próbujących osiągać korzyści poprzez wpływanie na decyzje polityczne. Występowanie takich sytuacji może prowadzić do powstania tzw. pułapek instytucjonalnych w postaci utrwalonych nieodpowiednich instytucji, wpływających negatywnie na efektywność gospodarowania zasobami lokalnymi oraz środkami z funduszy strukturalnych.

Rola, jaką w nowym modelu polityki spójności Unii Europejskiej przypisuje się instytucjom, formalnym i nieformalnym, społecznemu kontekstowi procesów rozwoju stanowi rzeczywistą adaptację do sfery polityki badań i wniosków wypracowanych na gruncie teorii. Terytorialny paradygmat rozwoju i proponowane w ramach tego nurtu nowe podejście do czynników podnoszenia konkurencyjności samego terytorium, jak i jego podmiotów gospodarczych, wyznacza nowe kierunki dla dalszych badań w tym obszarze. Tradycyjne badania prowadzone w ramach ekonomii ortodoksyjnej nie wyjaśniają bowiem w sposób kompleksowy zasad tworzenia konkurencyjności lokalnej. Poszerzenie obszaru tradycyjnych badań ekonomicznych o komponenty społeczne i socjologiczne stanowi współcześnie postulowany przez wielu autorów kierunek badań wyjaśniających specyfikę rozwoju terytorium oraz przedsiębiorczości.

Bibliografia

- Barca F., *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
- Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010, (S. Barczyk na podstawie skróconej wersji artykułu M. Pezzini, *System rządzenia, kapitał społeczny i potencjał kulturowy*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Zuber, *The Future of European Regions*, materiały konferencyjne, Warszawa 2007).
- Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* (3a ed.), EGEA, Milano 2002.
- Camagni R., *On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?*, „Urban Studies”, vol. 39, no. 13, 2002.
- Cappellin R., *International Knowledge and Innovation Networks of European Integration, Cohesion and Enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, 56 (180).
- Chiarello F., Greco L., *Territorio e regolazione tra locale e globale: il caso delle politiche di sviluppo italiane*, „Sociologia del lavoro”, no. 118/2010.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.
- Godziszewski B., *Zasobowe uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001.
- Godłów-Legiędź J., *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej szkoły Ekonomii i Administracji im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2005.
- Jean B., *Le développement territorial. Une discipline scientifique emergente*, [w:] G. Masicotte (ed.), *Sciences du territoire. Perspectives quebecoises*, Presses de L'Université du Quebec, Quebec 2008, s. 297, za: L. Bagdziński, S. L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Tura T., Harmaakorpi V., *Social Capital in Building Regional Innovative Capability*, „Regional Studies”, vol. 39.8, November 2005.

TERRITORY AS A MILIEU FOR DEVELOPMENT OF ENTERPRISES**Abstract**

Contemporary research in the sciences related to local development highlight the role of the territory as a factor conditioning the development of enterprises. The concept of territory but takes on new meaning and is being redefined – not determined by traditional physical space designated administrative boundaries, but it refers to the socio-institutional network of relations between local actors joined a community of historical experience, a common culture, their own "language" of communication, which elements building the identity of the co-creation of the territory, acting resource specific to the enterprise. As defined territory is therefore the one hand, a resource for businesses, on the other hand is a product of internal relations.

The purpose of this article is to present the key elements of territory building, such as social capital, institutions and regulations, as essential conditions for the development of enterprises.

Zbigniew Przygodzki*

**INNOWACYJNE ŚRODOWISKA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
W KONTEKŚCIE PROCESÓW ORGANIZACJI I REGULACJI W REGIONIE**

**1. Środowiska przedsiębiorczości
– strefa regulacji gospodarki lokalnej**

Atrakcyjność lokalizacji działalności gospodarczej rozpatrywana jest często na podstawie identyfikacji warunków owej lokalizacji, odnoszących się do właściwości lokalnego środowiska przedsiębiorczości. Istnienie systemów składających się z sieci przedsiębiorstw, infrastruktury okołobiznesowej, instytucji publicznych i relacji między nimi, odpowiednich zasobów siły roboczej, infrastruktury technicznej i społecznej, zapewniającej odpowiedni standard życia, stanowią o atrakcyjności lokalizacji działalności gospodarczej. G. Benko zwraca także uwagę na dużą rolę czynników niematerialnych stanowiących o atrakcyjności lokalizacji inwestycji, wskazuje na takie elementy, jak: kapitał ludzki, uniwersytety i instytuty badawcze, „powab pejzażu”, infrastruktura transportowa, korzyści aglomeracji, usługi oraz klimat polityczny i biznesowy.¹ Istnienie takich warunków zwiększa potencjalne szanse konkurencyjne przedsiębiorstw oraz w efekcie buduje konkurencyjność całego systemu, środowiska, regionu. Koncepcja środowisk przedsiębiorczości opiera się na istnieniu partnerstwa między trzema podstawowymi grupami aktorów: sektorem publicznym, sektorem prywatnym i sektorem obywatelskim. Partnerstwo konstruowane i umacniane jest poprzez umiejętność dialogu między tymi grupami.

Niematerialne właściwości miejsca jako czynniki lokalizacji działalności gospodarczej zostały dostrzeżone w kontekście zmian ewolucyjnych fordowskiego sposobu organizacji produkcji w kierunku elastycznej

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki.

¹ G. Benko, *Geografia technopolii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 19–20.

specjalizacji. W literaturze najczęściej wskazuje się A. Marshalla, jako prekursora koncepcji środowiska, który w swej pracy *Principles of Economics*, sformułował pojęcie dystryktu przemysłowego. Określając jego właściwości, zbudował podwaliny koncepcji środowiska przedsiębiorczości. Autor wskazał, że „tajemnice handlu i przemysłu przestały być tajemnicami: stały się do pewnego stopnia czymś jak powietrze. Tak, jak oddech jest odruchem bezwarunkowym, tak już nawet dzieci uczą się wielu z nich i poznają je nieświadomie. Dobra praca jest w środowisku lokalnym dostrzegana i słusznie doceniana. Dobre praktyki działania, wynalazki i ulepszenia godne uwagi są bezzwłocznie rozpoznawane, dyskutowane i rozpowszechniane. Jeśli u jednostki pojawia się pomysł, jest niemal natychmiast wykorzystywany również przez inne jednostki, dodatkowo podlega wówczas modyfikacjom i ulepszeniom, stając się tym samym źródłem nowych idei i innowacji.”² Mimo że to przedsiębiorcy i organizacje są podstawą generowania dynamiki rozwoju lokalnego, to jednak warunkiem koniecznym wyjaśnienia procesów rozwoju, zwłaszcza przy wykorzystaniu zasobów wiedzy jest środowisko.³ A. Marshall, zwracając uwagę na wagę właściwości środowiska, wskazywał także, iż generuje ono atmosferę przemysłową realnie oddziałującą na zdolności produkcyjne i wzrost gospodarczy dzięki procesom specjalizacji oraz przede wszystkim niepowtarzalności lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego.

Środowisko przedsiębiorczości D. Maillat, O. Crevoisier i B. Lecoq określają jako zlokalizowany zbiór, uformowany i zintegrowany w sieci, wyposażony w zasoby materialne (np. infrastruktura, przedsiębiorstwa) i niematerialne (np. umiejętności, wiedza), którymi rozporządzają i zarządzają liczni aktorzy lokalni (firmy, instytucje publiczne i prywatne).⁴ „Środowisko przedsiębiorczości jest więc kategorią przestrzenną, w której bliskość położenia podmiotów względem siebie jest czynnikiem sprawczym jego powstawania”, ale nie wystarczającym. To również kategoria kognitywna, społeczna i ekonomiczna.⁵

² A. Marshall, *Principles of Economics. An Introductory Volume*, Edit. 8. London 1920: The MacMillan Press, p. 271. Szerzej w punkcie trzecim niniejszej pracy.

³ P.-A. Julien, *A Theory of local entrepreneurship in the knowledge economy*, Edward Elgar Publishing, UK 2007, pp. 73.

⁴ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine* 2000, n° 2, s. 224.

⁵ A. Ochojski, B. Szczupak, T. Zieliński, *Regionalne środowisko przedsiębiorczości. Problematyka badawcza*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, red. A. Klasik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 306.

M. Storper dodaje, że jest to zróżnicowany system regionalnych instytucji, norm, praktyk działania, prowadzących do wzrostu innowacyjności podmiotów w nim uczestniczących.⁶

Środowisko posiada własną kulturę, która jest owocem długoletniej historii i tradycji. Jako wypadkowa wiedzy i umiejętności, środowisko jest scharakteryzowane poprzez istnienie zlokalizowanego systemu, powiązanego stosunkami typu współpraca – konkurencja między aktorami.⁷ Relacje współpraca–konkurencja z jednej strony oparte są na logice rynkowej z drugiej natomiast na systemie formalnych i nieformalnych norm, wynikających z bliskości położenia, wspólnie podzielanych zwyczajach, tradycjach i konwencjach, których podstawą jest system wzajemnych oczekiwań partnerów działających w tym samym środowisku.

Interpretację tę uzupełnia A. Malmberg, odwołując się do zespołu cech środowiska: struktur produkcyjnych, infrastruktury technologicznej, kultury i instytucji. Według niego „środowisko można postrzegać jako sieć podmiotów (inne firmy lub organizacje), z którymi firma współdziała, albo jako ogólne ramy działalności firmy: struktury instytucjonalne, walory społeczne, kultura polityczna, itd.”⁸

Środowisko, jak wskazuje A. Jewtuchowicz, nie jest ograniczone podziałami administracyjnymi „spójność tłumaczy się poprzez wyraźnie zdefiniowane i specyficzne dla tego zbiory zachowania. Posiada on kulturę, wiedzę techniczną, swoje normy i wartości związane z działalnością ekonomiczną (...) posiada swoją logikę działania i uczenia się”.⁹ „Środowiska tworzą się jako społeczno-ekonomiczne formacje, które w tym samym czasie w którym się konstytuują, równocześnie generują dynamikę rozwoju gospodarczego regionu. Inaczej mówiąc, środowiska organizują się tym sprawniej, im cechuje je wyższy stopień zterytorializowania. Dynamika organizacyjna aktorów lokalnych jest współzależna z dynamiką lokalnego środowiska”.¹⁰

⁶ M. Storper, *The regional word. The territorial development in global economy*, Guilford Press, 1997, s. 17.

⁷ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine* 2000, n° 2, s. 224.

⁸ J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „Prace Geograficzne” nr 173, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. St. Leszczyckiego, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 57.

⁹ A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] K. B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 78–81.

¹⁰ M. Storper, *The regional word. The territorial development in global economy*, Guilford Press, 1997, s. 17.

Środowisko przedsiębiorczości identyfikowane jest z terytorium charakteryzującym się pewnym stopniem spójności bazującej na:¹¹

- wspólnie podzielanych normach zachowań wynikających z warunkowań kulturalnych, –
- podobieństwach instytucjonalnych,
- strukturze gospodarczej,
- zbiorowej organizacji i koordynacji działań.

Spójność ta jest wynikiem zarówno formalnych, jak i nieformalnych interakcji między podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami działającymi w ich otoczeniu. Lokalny charakter relacji społecznych, konsensus społeczny wpływa znacząco na wzmacnianie środowiska przez oddziaływanie na kształtowanie się zbieżnych celów przemysłowych, wspólnie wypracowywanych lub podobnie realizowanych sposobów rozwiązywania problemów ekonomicznych i technicznych. Środowisko przedsiębiorczości „grupuje w sposób spójny system produkcji, kulturę techniczną i jednostki ekonomiczne. Spójność tłumaczy się przez wyraźnie zdefiniowane i specyficzne dla tego zbioru zachowania. Przedsiębiorczość, organizacja, zachowania przedsiębiorstw, sposób stosowania techniki, rozumiałe reguły rynku i umiejętności są jednocześnie integralnymi czynnikami składającymi się na środowisko i niezbędnym warunkiem jego powstawania.”¹²

Wartość środowisk przedsiębiorczości dla podmiotów gospodarczych wynika przede wszystkim z ich użyteczności i praktycznej orientacji istnienia. Specyfika taka skutkuje wysoką skutecznością w zakresie determinowania innowacyjności podmiotów działających w środowisku. P. Aydalot wskazał, iż dobrze zorganizowane środowisko posiada zdolność do generowania innowacji oraz przejmowania postępu technicznego. Środowiska w tym rozumieniu stają się inkubatorami procesów innowacyjnych. Istotne jest, jak podkreślają badacze, iż nie są one tworzone w pierwszym rzędzie przez przedsiębiorstwa, ale odpowiednio rozwinięte środowiska lokalne są warunkiem powstawania przedsiębiorstw. Ten punkt widzenia rozwijany był w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku

¹¹ A. Malmberg, *Industrial geography: agglomeration and local milieu*, *Progress in Human Geography* 20,3, 1996, p. 394–397; D. Lyons, *Embeddedness, milieu, and innovation among high-technology firms: a Richardson, Texas 2000, case study*, *Environment and Planning A*, vol. 32, p. 893.

¹² A. Jewtuchowicz, *Strategie przedsiębiorstw innowacyjnych – współpraca czy konkurencja?*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie” nr 32, *Konkurencyjność podmiotów gospodarczych w procesie integracji i globalizacji*, 2001, s. 197 [za:] *Reseax d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement regional*, ed. D. Maillat, M. Quevit, L. Senn, EDES Neuchatel 1993, s. 2–13.

przez badaczy skupionych w grupie GREMI¹³. Rozważano wówczas pojęcie środowiska w kontekście dynamiki procesów innowacyjnych, wypracowując pojęcie środowiska innowacyjnego (*innovative milieu*). Stworzenie pojęcia było wynikiem analiz prowadzonych w celu wyjaśnienia, w jaki sposób dobre zaplecze instytucjonalne regionu w znaczeniu jednostek naukowych, badawczych, instytucji publicznych i przedsiębiorstw, które kooperują i współpracują ze sobą, może wpłynąć na wzrost innowacyjności regionu i w konsekwencji rozwój regionalny. Środowisko innowacyjne zostało zdefiniowane przez GREMI, jako „złożona sieć, głównie nieformalnych relacji społecznych na ograniczonym obszarze geograficznym, często wyróżniająca się spośród otoczenia oraz posiadająca charakterystyczny zewnętrzny wizerunek. Jest to sieć relacji budująca silne poczucie przynależności, które wzmacnia lokalne możliwości innowacyjne poprzez synergię i zbiorowe procesy uczenia się”.¹⁴ Opracowana teoria wynikała z prowadzonych przez zespół GREMI obserwacji, dowodzących iż większość innowacji nie posiada liniowego charakteru, a składa się z dynamicznych procesów interakcyjnych, które dzięki licznym sprzężeniom zwrotnym prowadzą do powstawania i dyfuzji innowacji.¹⁵

Środowisko, jako sfera regulacji, ważne jest przede wszystkim dla małych i średnich podmiotów gospodarczych, które często nie mają zdolności finansowych, organizacyjnych ani technologicznych, aby budować i utrzymywać relacje biznesowe o zasięgu ponadnarodowym, które determinują konkurencyjność (zwłaszcza w gospodarce silnie zglobalizowanej). Lokalne środowiska są podstawą kształtowania potencjału konkurencyjnego dyskontowanego na arenie międzynarodowej. W tym przypadku obserwowana jest symbioza sfery lokalnej z globalną, której podmiotami są zarówno duże, jak i małe przedsiębiorstwa. Wartości budowane przez lokalne podmioty i aktorów konstrytuują środowiska przedsiębiorczości. W tej skali wykształcają się różne formy organizacji produkcji o silnych

¹³ GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*) – Europejski zespół badawczy, prowadzący badania nad innowacyjnymi środowiskami przedsiębiorczości. Badaniom na temat terytorialnego umiejscowienia procesu innowacyjnego i środowisk innowacyjnych poświęcono także dużo uwagi w ramach prac z zakresu „Geografii innowacji” (Z. Acs, D. Audretsch, M. P., Feldman).

¹⁴ M. Fromhold-Eisebith, *Innovative Milieu and Social Capital – Complementary or Redundant Concepts of Collaboration – based Regional Development?*, European Planning Studies, 2004, vol. 12, Carfax Publishing, na podstawie: Camagni, R., *Introduction: from the local 'milieu' to innovation through cooperation networks*, in: Camagni R. (ed.) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, pp. 1–9. London 1991: Belhaven Press; A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 57–66.

¹⁵ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2005, s. 141.

związkach terytorialnych, które, jak wskazuje D. Maillat, włączone są również w działania w skali globalnej. „(...) skala lokalna wspiera skalę globalną poprzez proces terytorializacji”.¹⁶ Istnienie i rozwój sieci globalnych osadzony jest na dużych ośrodkach miejskich. Środowiska te mają po pierwsze, zdolność wygenerować liderów potrafiących skutecznie konkurować na rynkach zewnętrznych. Po drugie, są atrakcyjnym miejscem lokalizacji dla podmiotów gospodarczych działających globalnie. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku środowiska zyskują kontakt ze sferą globalną, która zasila je w technologie i innowacje, co jest warunkiem niezbędnym rozwoju w długim okresie. D. Maillat i N. Grosjean, odwołując się do pojęcia *embeddedness* podkreślają, że to między innymi procesy zakorzenienia terytorialnego, postrzegane jako forma organizacji, determinują procesy globalne.¹⁷ J. C. Perrin zjawisko to określił mianem „terytorializacji”, podkreślając, iż identyfikowanie się przedsiębiorstw z realiami lokalnego otoczenia, świadomość bycia fragmentem lokalnej przestrzeni jest ważnym elementem akumulacji lokalnych (specyficznych) zasobów, a w konsekwencji może przesądzać o rozwoju regionu.¹⁸

M. Storper uważa, że pojęcie środowiska, jest terytorialną wersją terminu użytego przez amerykańskiego ekonomistę i socjologa, M. Granovettera – *embeddedness*.¹⁹ Termin ten akcentuje zależność gospodarki i procesów rozwoju gospodarczego ze sferą stosunków i relacji społecznych. W tym przypadku nie są to jednak pojęcia tożsame, pierwotnie bowiem M. Granovetter w swej koncepcji nie odwoływał się do przestrzeni geograficznej i bliskości przestrzennej. Jednak koncepcja ta nie stoi w sprzeczności z tymi elementami, a wręcz przeciwnie, wymiar przestrzenny stanowi jej spójne uzupełnienie.²⁰ Zakorzenienie dotyczy przede wszystkim „roli konkretnych stosunków osobistych i sieci tych stosunków (niż

¹⁶ D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, Rector's Lectures, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 1; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 42; M. Sokółowicz, *Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych (na przykładzie regionu łódzkiego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 62–63.

¹⁷ D. Maillat, N. Grosjean, *Globalization and territorial production systems*, [w:] *Innovation, networks, nad localities*, M. M. Fischer, L. Suarez-Villa, M. Steiner (editors), Springer 1999, s. 50.

¹⁸ J. C. Perrin, *Dynamika przemysłowa a rozwój lokalny. Bilans w kategoriach środowisk*, Studia regionalne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1995, nr 1.

¹⁹ M. Storper, *The regional word. The territorial development in global economy*, Guilford Press, 1997, s. 17.

²⁰ D. Lyons, *Embeddedness, milieu, and innovation among high-technology firms: a Richardson, Texas, case study*, *Environment and Planning A*, 2000, vol. 32, p. 892.

uogólnionych wartości gospodarczych), porozumień instytucjonalnych oraz relacji gospodarczych dotyczących zaufania między konkretnymi przedsiębiorstwami i wewnątrz tych podmiotów”.²¹ Zakorzenie wynika z zaufania, które rozwijane jest w wyniku pozytywnych doświadczeń, które doprowadziły do wzajemnych korzyści partnerów. Wartości te zyskują coraz bardziej na znaczeniu, okazuje się bowiem, że zakorzenie jest niezmiernie istotne w branżach, gdzie konkurencja rynkowa oparta jest przede wszystkim na wykorzystaniu nowoczesnych technologii i produktach wysokiej jakości.²² W przemysłach tego typu identyfikowane są krótkie cykle życia produktów, istnieje konieczność zaangażowania kosztownej sfery badań i rozwoju w działalności gospodarczej, natomiast podstawowy zasób strategiczny – wiedza – ma często charakter ukryty, nieartykułowany.²³ Lokalne zakorzenie firm ma na celu wzmocnienie środowiska przez rozwój poczucia wspólnych celów gospodarczych i społecznego porozumienia, wspólnych sposobów postrzegania wyzwań ekonomicznych i technicznych oraz wspólnego podejścia do rozwiązywania problemów. Relacje o charakterze społecznym i gospodarczym w wymiarze terytorialnym determinują rozwój instytucjonalnego i nieformalnego wsparcia procesów innowacyjnych, wzmacniają zasoby kapitału ludzkiego przez oddziaływanie na wzmacnianie kwalifikacji i umiejętności oraz dyfuzję wiedzy zarówno artykułowanej, jak i cichej. Pracownicy są bardziej częścią lokalnego środowiska niż konkretnego przedsiębiorstwa. Środowisko wpływa na rozwój sfery technologicznej poprzez procesy uczenia się przez działanie, uczenia się przez stosowanie oraz interakcję – co zmocnia zdolności innowacyjne lokalnych aktorów.²⁴

Środowiska ewoluują. Zmieniają się cele przedsiębiorstw, polityka instytucji wchodzących w jego skład. Środowiska nie są więc nigdy w pełni poznawalne i zrozumiałe. Jednakże zachodzące zmiany, dzięki partycypacji różnych podmiotów w organizacji środowisk, pozwalają osiągać ich uczestnikom korzyści. R. Camagni wskazał na dwa podstawowe czynniki wyjaśniające wydajność funkcjonowania środowisk innowacyjnych:²⁵

²¹ D. Lyons, *Embeddedness, milieu, and innovation among high-technology firms: a Richardson, Texas, case study*, Environment and Planning A, 2000, vol. 32, p. 892.

²² *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*, (ed.) P. Aydalot, D. Keeble, Routledge, London/ New York 1988, p. 57–60.

²³ M. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 282.

²⁴ A. Markusen, *Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts*, „Economic Geography”, 1996, vol. 72, issue 3, pp. 295–299.

²⁵ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine 2000, n° 2, p. 226.

- korzyści bliskiego położenia,
- korzyści wynikające z procesu socjalizacji.

Korzyści wynikające z bliskiego położenia pozwalają po pierwsze, na obniżenie kosztów małych przedsiębiorstw w porównaniu z dużymi (element wydajności statycznej) i po drugie, ułatwiają im tworzenie, dyfuzję i absorpcję innowacji (element wydajności dynamicznej). Wśród przykładów wydajności statycznej należy wskazać: redukcję kosztów produkcji dzięki istnieniu czynników zewnętrznych, infrastruktury i usług adresowanych do sektorów wyspecjalizowanych; redukcję kosztów transakcji i kosztów funkcjonowania na rynku, dzięki lepszemu przepływowi informacji; redukcję kosztów promocji poprzez informacje i impulsy wysyłane przez środowisko do otoczenia jako rodzaj „certyfikatu jakości”. Natomiast do przykładów wydajności dynamicznej zaliczyć można: zjawiska naśladowania, koordynacji i wzajemnej kontroli między jednostkami produkcyjnymi. Korzyści pochodzące z procesu socjalizacji są przede wszystkim efektem powiększania zdolności innowacyjnych środowiska poprzez:

- zbiorową praktykę, która obejmuje swym zasięgiem lokalny rynek pracy i która jest utrwalana przez wewnętrzną mobilność kompetencji w środowisku,
- współpracę między firmami, która pozwala na przekazywanie kompetencji i tzw. *wiedzy milczącej*²⁶ między przedsiębiorstwami,
- socjalizację ryzyka.

Czynniki te, jak zauważa R. Camagni, odgrywają podwójną rolę, z jednej strony zmniejszają niepewność obecną przede wszystkim w procesach innowacyjnych (charakterystycznych dla środowisk konkurencyjnych) oraz z drugiej strony minimalizują przeszkody w dokonywaniu zmian. Środowisko bogate w wiedzę i kapitał ludzki, posiadające dużą zdolność kreowania innowacji, cechuje także duża zdolność do kreowania nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

W ostatniej dekadzie XX wieku zwrócono także uwagę na fakt, iż niektóre środowiska determinują rozwój swoich regionów, mimo braku zidentyfikowanego poziomu i znaczącej skali innowacyjności. Spostrzeżenie to dotyczyło przede wszystkim środowisk opartych na tradycyjnych przemysłach i branżach uznawanych powszechnie za mało innowacyjne (z punktu widzenia zaangażowania technologii i sfery badawczo-rozwojowej w tworzenie ich podstawowych produktów, na przykład dotyczy to: budownictwa, bankowości detalicznej, edukacji,

²⁶ Wiedza milcząca – jest to wiedza uwieczniona w pamięci terytorium, nieskodyfikowana i nie podlegająca mechanizmom rynkowym (rynkowi podlegają jedynie informacje kodyfikowalne, mające cenę). I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 28.

sektora nieruchomości). Prowadzone w tym zakresie badania (od 2007 roku przez grupę NESTA) wykazały, iż pewne dziedziny działalności, które powszechnie uważane były za dojrzałe i w związku z tym w niewielkim zakresie wpływające na procesy rozwoju, ponownie powinny zostać docenione, posiadają bowiem zdolność do kreowania innowacji trudno mierzalnych, jednak pozwalających konkurować na rynku. Okazuje się, że sektory nazwane umownie jako dojrzałe, także są produktywne w gospodarce opartej na wiedzy. Z tym że innowacje, które powstają w ich obszarze nie są identyfikowane w klasyczny sposób, ponieważ mają cechy innowacji ukrytych (*hidden innovation*).²⁷ Wnioski te potwierdzają również duże znaczenie sektora kreatywnego w rozwoju regionów, gdzie twórcze myślenie i jego efekty są trudne do uchwycenia, jednak posiadają dużą wartość do tworzenia innowacji.²⁸ Spostrzeżenia te stanowią także jedną z przesłanek ponownej reinterpretacji koncepcji "inteligentnych specjalizacji", przyjętej obecnie jako jeden z pragmatycznych sposobów realizacji polityki rozwoju w Unii Europejskiej.²⁹

Równoległe do badań nad środowiskiem przedsiębiorczości, prowadzone były prace badawcze dotyczące innego rodzaju środowiska zaliczanego dziś do podstawowych uwarunkowań innowacyjności regionu. W latach 80. XX wieku – G. Törnqvist w swoim eseju pt. „Creativity and the renewal of regional life”³⁰ wprowadził pojęcie środowiska kreatywnego, nazywanego też środowiskiem twórczym, w polskim tłumaczeniu „creative milieu”. Obszary zaliczane do środowiska kreatywnego według autora cechują się występowaniem trzech rodzajów zasobów:

- informacji i łatwości jej przenoszenia w obszarze jednostki;
- wiedzy i zdolności do jej akumulacji w czasie;
- kompetencji w określonych rodzajach działalności.

²⁷ *Hidden Innovation. How innovation happens in six 'low innovation' sectors*, Research report: June 2007, NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) s. 20; C. Abbott, P. Barrett, L. Ruddock, Sexton M., *Hidden innovation in the construction and property sectors*, RICS Research paper series, 2007, vol. 7, no 20.

²⁸ Obok sektorów kreatywnych koncepcja innowacji ukrytych wskazuje, że sektory, które dotychczas uważano za dojrzałe i w związku z tym w niewielkim zakresie wpływające na procesy rozwoju, ponownie powinny zostać docenione. Okazuje się, że sektory te także są produktywne w gospodarce opartej na wiedzy, z tym że innowacje te nie są identyfikowane w klasyczny sposób, ponieważ mają cechy innowacji ukrytych. *Hidden Innovation. How innovation happens...*, s. 20; C. Abbott, P. Barrett, L. Ruddock, M. Sexton (2007), *Hidden innovation in the construction and property sectors*, RICS Research paper series, 2007, vol. 7, no 20.

²⁹ *Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Polityka spójności na lata 2014–2020, Komisja Europejska

³⁰ G. Törnqvist, *Creativity and the renewal of regional life*, [w:] *Creativity and Context* A. Buttner (red.), Lund Studies in Geography. B. Human Geography, 1983, nr 50.

Jednoczesne występowanie wymienionych zasobów i zdolności na określonym obszarze doprowadza do rozwoju czwartego zasobu, jakim jest kreatywność. Jest ona pojmowana jako zdolność twórcza, doprowadzająca do powstawania nowych form i wartości, zarówno tych materialnych, jak i niematerialnych³¹.

Kreatywne środowisko w ujęciu Ch. Landry'ego zdefiniowane zostało jako część miasta, całe miasto lub region będący kreatywnym klastrem. Jest to miejsce posiadające wszystkie uwarunkowania, biorąc pod uwagę zarówno infrastrukturę twardą (techniczną), jak również miękką (społeczną), do rozprzestrzeniania się i przepływu pomysłów i wynalazków. Środowisko kreatywne to miejsce, gdzie przedsiębiorcy, intelektualiści, artyści, urzędnicy, itp. posiadają odpowiednie warunki do kooperacji, gdzie relacje twarzą w twarz sprzyjają powstawaniu nowych idei, produktów, usług oraz instytucji, które mają znaczący wkład w sukces gospodarczy³².

M. Gertler uważa wysokiej jakości środowisko społeczno – przestrzenne za jedną z najważniejszych korzyści dla kreatywnych miast. Używa on sformułowania „otwartych przestrzennie miejsc kreatywnych”, które są dostępne nie tylko dla twórczych jednostek, ale dla całego społeczeństwa.³³ Dzięki wzmocnionym powiązaniom między kreatywnością, konkurencyjnością oraz integracją społeczną, możliwe staje się osiągnięcie stałego rozwoju oraz podniesienie jakości życia w regionie.

2. Sieci jako metoda organizacji środowisk przedsiębiorczości

Nowa rzeczywistość społeczno-gospodarcza pełna jest dynamizmu, nieustannie ewoluuje. Nowa technika i technologia umożliwiają wymianę niemal wszystkiego między dowolnymi osobami i miejscami. Dwa podstawowe wymiary: czas i przestrzeń nie znikają, ale są w społeczeństwie informacyjnym podporządkowane logice sieci, strukturze przepływu kapitału, technologii, informacji. Przestrzeń, jak zauważa R. Domański, wraz z postępem społeczno-gospodarczym stała się „przestrzenią relacyjną, posiadającą zdolność do przetwarzania bodźców lub ich załamywania, upowszechniania innowacji lub stwarzania dla

³¹ G. Törnqvist, *Creativity and the renewal of regional life*, [w:] *Creativity and Context* A. Buttimer (red.), Lund Studies in Geography. B. Human Geography, 1983, nr 50.

³² L. Charles, *The creative city: a toolkit for urban innovators*, USA–UK 2008.

³³ M. S. Gertler, *Creative Cities: What Are They For, How Do They Work, and How Do We Built Them?* Canadian Policy Research Network, Ottawa 2004, p. 6.

nich barier, przystosowywania się do dynamiki procesów, w które jest uwikłana. (...) między przedsiębiorstwami, administracją, instytucjami naukowymi i organizacjami społecznymi powstaje wartość dodana i tworzone są nowe zasoby”.³⁴

Odpowiedzią na wyzwania współczesności, w kontekście konkurencyjności i rozwoju regionów, jest funkcjonowanie podmiotów opartych na organizacji sieciowej. Sieć, jak wskazuje A. Jewtuchowicz, „jest zbiorem wyselekcjonowanych związków z wybranymi partnerami wpisującymi się w relacje rynkowe przedsiębiorstw. Głównym motywem jej powstawania jest dążenie do zmniejszenia niepewności działania.”³⁵ Nowe węzły sieci tworzone są w zależności od potrzeb i przyjętych strategii działania.

Wielu teoretyków odnoszących się do rozważań nad środowiskiem, używa pojęcia sieć (*network*) wskazując, że jest to podstawowa forma i sposób jego organizacji.³⁶ W tym kontekście środowisko postrzegane jest po pierwsze, jako sieć aktorów lokalnych, do których zalicza się producentów dóbr i usług, naukowców, polityków i inne podmioty działające w regionie. Po drugie, środowisko oparte jest na sieci, która jest węzłem systemu *input-output*. Sieć osadzona w środowisku lokalnym daje możliwość regulacji i koordynacji działań niezbędnych do kreowania innowacji ważnych i dostrzeganych przez rynek – determinujących konkurencyjność środowiska i jego aktorów. Innowacje determinowane są przez środowisko, ale zarazem środowiska istnieją w tych regionach, gdzie powstają innowacje.³⁷

Sieci przybierają różne formy i różnorodny charakter. „Powiązania między elementami struktury sieciowej nie są natomiast niczym innym jak kanałami bezpośredniego komunikowania się ludzi zorientowanych na zadania, a nie na władzę. Sieć tworzona jest po to, aby można było jak najszybciej zdobyć i przetwarzać wiedzę. Wielostronność i wzajemność informacji jest podstawowym warunkiem współpracy, a co za tym idzie istnienia sieci”.³⁸ Koncentracja przedsiębiorczości, kompetencji

³⁴ R. Domański, *Regionalny poziom gospodarki uczącej się*, „Czasopismo Geograficzne” 2000, LXXI, 3–4.

³⁵ A. Jewtuchowicz, *Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 14.

³⁶ F. Moulaert, F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, Debates and Surveys, „Regional Studies” 2003, vol. 37.3, p. 298.

³⁷ M. Storper, *The regional word. The territorial development in global economy*, Guilford Press 1997, p. 17.

³⁸ Cz. Sikorski, *Ludzie nowej organizacji. Wzory kultury organizacyjnej wysokiej tolerancji niepewności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 17.

i wiedzy pozwala uzyskać dodatnie efekty synergiczne przez każdą z kooperujących stron. Sieć, jako elastyczna i otwarta metoda koordynacji, pozbawiona ściśle wytyczonych granic, pozwala na zaistnienie efektów zewnętrznych w postaci korzyści płynących z aglomeracji przedsiębiorstw dla społeczności całego regionu.

W kontekście rozwoju regionalnego pojęcie sieci ściśle związane jest z siecią przedsiębiorczości, pojawiającą się w różnej postaci i nieustannie podlegającej zmianom. Ogólnie sieci można podzielić na: sieci wewnątrzorganizacyjne i sieci międzyorganizacyjne.³⁹ R. Reich wyróżnia kilka najbardziej powszechnych sieci przedsiębiorczości, takich jak: niezależne centra zysku, partnerstwa zewnętrzne, partnerstwa wewnętrzne, koncesjonowanie czy czyste pośrednictwo.⁴⁰ Są to przykłady sieci dwojako rodzaju, zarówno przedsiębiorstw w sieci, jak i sieci w przedsiębiorstwach.

D. Maillat wyróżnił kilka rodzajów sieci małych i średnich przedsiębiorstw, w zależności od genezy ich powstania. Po pierwsze, wskazał na możliwość funkcjonowania sieci zbudowanej wokół dużego przedsiębiorstwa. Po drugie, zwrócił uwagę, iż sieć terytorialna może być rezultatem lokalnych tradycji. Po trzecie, można mówić o sieci utworzonej przez duże przedsiębiorstwo, jako efekt świadomie stosowanej przez nie tzw. strategii rozpadu. W końcu stwierdził również, że sieć może powstać poprzez tzw. inkubację, gdzie rolę inkubatora przypisuje się inkubatorom przedsiębiorczości, parkom technologicznym i naukowym, innym przedsiębiorstwom, władzom lokalnym i innym instytucjom.⁴¹

Teoria sieci jest również ściśle związana z teorią polaryzacji.⁴² Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia współczesnych procesów konwergencji regionalnej, a właściwie identyfikacji w przypadku wielu regionów braku owej konwergencji. Sieć w tym przypadku może stanowić skuteczną infrastrukturę transmisji procesów rozwoju regionalnego. Według P. Veltza „wzrost biegunów zależy od ich zdolności do łączenia się z głównymi strumieniami i sieciami, do przejmowania rent

³⁹ Cz. Sikorski, *Ludzie nowej organizacji. Wzory kultury organizacyjnej wysokiej tolerancji niepewności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 27.

⁴⁰ R. B. Reich, *Praca narodów. Przygotowanie do kapitalizmu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996, s. 79–80.

⁴¹ D. Maillat, *Innovation and Territorial development*, [w:] R. Cappellin, P. Nijkamp, *Spatial Context of Technological Development*, Gower Publishing Company, Brookfield 1990, cyt. za: H. Godlewska, *Lokalizacja działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2001, s. 42.

⁴² „Polaryzacja to sieć powiązań (...)” według definicji J. R. Boudeville, *Amenagement du territoire et polarisation*, Editions M-Th. Genin, Paris 1972, s. 68.

związanych z punktami przecinania się sieci, do tworzenia węzłów sieci itd.”.⁴³ Głównymi wyznacznikami efektywnej sieci są zatem: elastyczność jej elementów (umiejętność dostosowania się) oraz komplementarność elementów. Charakterystyczną cechą sieci jest to, iż między jej węzłami, obok kontaktów formalnych, regularnych i stosunkowo trwałych, bardzo często obserwowalne są aliance o charakterze doraźnych i nieformalnych powiązań.

Powstawanie struktur sieciowych zdopingowane i umotywowane jest dążeniem do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez indywidualne podmioty. Sieci ułatwiają komunikację i generują w jednym miejscu i czasie różnorodność i rozproszenie kompetencji w zakresie technologicznym (innowacyjnym), produkcyjnym, organizacyjnym, menedżerskim. Rzadko zdarza się, by w jednym przedsiębiorstwie, zwłaszcza niewielkich rozmiarów, kompetencje te były kompletne, zwłaszcza w świetle wymagań rynku globalnego. Posiadanie tych kompetencji jest punktem wyjścia do zdobycia przewagi konkurencyjnej na rynku.⁴⁴ Sieć jest zatem „sposobem organizacji przedsiębiorstw”, który umożliwia przedsiębiorstwom realizować trzy podstawowe cele:⁴⁵

1. Osiąganie korzyści skali poprzez skoordynowanie funkcji produkcji, marketingu, badań z pozostałymi jej uczestnikami,
2. Kontrolowanie rynku produktów komplementarnych, co jest elementem koniecznym posiadania zdolności szybkiej reakcji wobec zmian zewnętrznych,
3. Kontrolowanie strategicznych kierunków rozwoju tej komplementarnej produkcji, co pozwala na ciągłe innowacje własnych produktów.

Sieć łagodzi bądź znosi zupełnie hierarchię między jej uczestnikami, zastępując ją nową formą organizacyjną o charakterze poziomym, gdzie sukces ekonomiczny firmy postrzegany jest jako wypadkowa elementów, takich jak: partnerstwo, współdziałanie, wzajemność i otoczenie firmy. „Sieć jest koncepcją globalną, posiadającą jednak zasadniczą korzyść w odniesieniu do wymiaru lokalnego, akceptuje mały i średni wymiar, łączy go z zachowaniem wszystkich cech charakterystycznych, daje mu możliwość komunikowania się, wyjścia z izolacji i zintegrowania

⁴³ J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne nr 173, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. St. Leszczyckiego, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 52.

⁴⁴ Cz. Sikorski, *Ludzie nowej organizacji. Wzory kultury organizacyjnej wysokiej tolerancji niepewności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 17.

⁴⁵ A. Jewtuchowicz, *Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 14.

się z sieciami współczesnego świata.”⁴⁶ Budowa i istnienie organizacji sieciowych opiera się na zasadzie wzajemnych korzyści jej elementów. Znajduje to potwierdzenie w podstawowych funkcjach wskazanych w teorii sieci, takich jak wzajemność (*reciprocity*) i współzależność (*interdependence*), ale jednocześnie luźne powiązania (*loose coupling*) oraz zasilanie w nową energią elementów sieci (*power*).⁴⁷

3. Terytorialne systemy produkcyjne jako konsekwencja organizacji środowisk przedsiębiorczości

Zjawiska globalizacji, uwydatniając lokalny poziom gospodarki, wykorzystują konkurencyjność miejsc w przestrzeni wyznaczoną przez organizowanie się środowisk przedsiębiorczości. Fakt ten znajduje uzasadnienie między innymi w tym, że środowisko jest podstawową cechą lub niezbędną właściwością charakteryzującą każdą z sześciu koncepcji zaliczanych do trzonu Terytorialnego Modelu Innowacji.⁴⁸ W modelu tym trzy koncepcje (*Industrial district*, *Local production systems*, *New industrial spaces*) bezpośrednio formułują wyjaśnienia w zakresie praw rządzących organizacją terytorialnych systemów produkcyjnych, które nadają nowy charakter organizacji przedsiębiorstw. Koncepcje te wyrosły na gruncie teorii i praw rządzących społeczeństwem postfordowskim. Bezpośrednio ich rozwój zainicjowany był pod koniec XIX wieku przez A. Marshalla, który używał pojęcia dystryktu przemysłowego (*Industrial district*) dla wyjaśnienia rosnącej wydajności gospodarki.⁴⁹ Propagował ideę, według której rosnąca wydajność nie jest tylko wynikiem korzyści skali realizowanych przez duże przedsiębiorstwa, ale jest także osiągnięta poprzez korzyści aglomeracji i organizacji wygenerowane

⁴⁶ J. Arocena, *El desarrollo local. Aspectos teóricos. Condicionantes. Actores involucrados*, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica, exposición realizada en el seminario regional Globalización, desarrollo local y las cooperatives, Florida 1996, 27/28.

⁴⁷ F. Moulaert, F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, Debates and Surveys, „Regional Studies”, 2003, vol. 37.3, p. 298.

⁴⁸ Model ten zbudowany jest na koncepcji: *Local production systems*, *New industrial spaces*, *Industrial district*, *Innovative milieu*, *Regional innovation systems*, *Learning region*. Szerzej: F. Moulaert, F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, Debates and Surveys, „Regional Studies”, 2003, vol. 37.3, p. 289–302.

⁴⁹ A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk, *Rozwój terytorialny – Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, (red) A. Klasik, KPZK PAN, Warszawa 2003, s. 11–12.

przez dystrykt przemysłowy. Dystrykt, według Marshalla, generuje trzy podstawowe korzyści:⁵⁰

- sprzyja tworzeniu lokalnego rynku pracy, w szczególności stymuluje procesy tworzenia nowych kompetencji,
- pozwala na szybką dostawę wyspecjalizowanych nakładów i obniżenie kosztów transakcji ze względu na stosunki interpersonalne i bliskie sąsiedztwo przemysłów pomocniczych, oraz poprzez przebieg procesu wzajemnej specjalizacji w dystrykcie przemysłowym podział pracy pogłębia się zgodnie z hipotezą rosnącej wydajności,
- umożliwia i intensyfikuje obieg informacji oraz powstawanie i dyfuzję nowych idei.

Przez połączenie przez A. Marshalla zasobów ekonomicznych, społecznych i kulturowych danego terytorium w dystrykcie przemysłowym, pojawił się dodatkowy czynnik – *atmosfera przemysłowa*, którą stawiał on na równi z pozostałymi tradycyjnymi czynnikami produkcji. Istota atmosfery przemysłowej polega na tym, że „tajemnice przemysłu przestają być tajemnicami; można powiedzieć, że unoszą się w powietrzu i już dzieci nieświadomie uczą się wzajemnie. Dobrze wykonana praca natychmiast znajduje uznanie i natychmiast omawiane są zalety wynalazków i usprawnień dotyczących maszyn, procesu i ogólnej organizacji przemysłu; jeśli ktoś wpadnie na nowy pomysł, podchwytingo go natychmiast inni i kojarzą z własnymi pomysłami; w ten sposób staje się on źródłem innych nowych pomysłów”.⁵¹ Aglomeracja przedsiębiorstw przestała być postrzegana jedynie jako zbiór zlokalizowany na określonej przestrzeni, natomiast zaczęto dostrzegać występowanie licznych efektów zewnętrznych, dzięki funkcjonowaniu podmiotów w sieci opartej na relacjach wzajemności i zaufaniu.

Do pojęcia dystryktu przemysłowego wrócili włoscy badacze w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku.⁵² W szczególności koncepcje tę rozwinał G. Becattini, badając regiony „Trzeciej Italii”. Sukces powstałych samoistnie włoskich dystryktów przemysłowych, w latach wielkiego kryzysu gospodarczego, zwrócił uwagę na istotne zmiany, jakie zaszły w przestrzennej dynamice rozwoju. Pojawienie się

⁵⁰ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine, 2000, n° 2, p. 214–241.

⁵¹ A. Marshall, *Principles of economics*, Macmillan, London 1920, cyt. za: A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk, *Rozwój terytorialny – Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, (red.) A. Klasik, KPZK PAN, Warszawa 2003 p. 12.

⁵² Między innymi prace: A. Bagnasco, S. Brusco, G. Garofoli, G. Fua, C. Zacchia, C. Trigilia, G. Becattini.

nowych przestrzeni produkcyjnych, których powodzenia nie można było wytłumaczyć na gruncie klasycznych teorii rozwoju regionalnego, skłoniło do poszukiwania nowego podejścia do rozwoju. G. Becattini określił dystrykt jako „przestrzenną koncentrację małych i średnich przedsiębiorstw skupionych w branży przemysłowej i wyspecjalizowanych w różnych fazach procesu produkcyjnego, które wspólnie przyczyniają się do specyficznej produkcji identyfikowanej jako produkt przemysłowy dystryktu.”⁵³ Dystrykt to „przypadek osobliwego współistnienia konkurencji i poczucia solidarności między przedsiębiorstwami działającymi w dystrykcie, co ogranicza koszty transakcyjne na lokalnym rynku, determinuje różnorodność innowacji, sprzyja utrzymywaniu się ‘klimatu przemysłowego’, wzmacnia horyzontalną i wertykalną mobilność zawodową, determinuje współzawodnictwo wśród członków dystryktu zarówno w zakresie dążenia do osiągania celów ekonomicznych, jak również do w odniesieniu do poprawy otoczenia geograficznego i środowiska społecznego dystryktu”.⁵⁴ Dystrykt opisany został jako duży kompleks produkcyjny, w którym funkcja koordynacyjna i kontrolna nie ma charakteru uprzedmiotowionego w postaci realizacji wcześniej ustalonych reguł, zasad i etapów postępowania o regularnym charakterze, zorientowanych hierarchicznie. Wręcz przeciwnie, funkcje te realizowane są równocześnie przez siły rynkowe oraz system sankcji społecznych przyjęty przez wspólnotę współpracującą w ramach dystryktu. Jest to więc typowa forma zterytorializowanej organizacji produkcji.⁵⁵

G. Becattini zwraca również uwagę na, odgrywający kluczową rolę w tym modelu, czynnik społeczno-kulturowy wskazując, że „dystrykt przemysłowy to organizacja socjoprzestrzenna, charakteryzująca się aktywnym współistnieniem otwartej zbiorowości (społeczności) jednostek i sektora przedsiębiorstw. Podstawa gospodarki dystryktu tkwi w zewnętrznych korzyściach aglomeracji, które są mocno zakorzenione w przestrzeni i charakteryzują się silną nieodwracalnością, gdyż wynikają ze struktury historycznej i społecznej dystryktu.”⁵⁶ Koncepcja ta

⁵³ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine, 2000, n° 2, p. 218.

⁵⁴ D. Maillat, *From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations*, IRER University of Neuchatel, working papers, no. 9606b, Neuchâtel 1997, p. 113.

⁵⁵ D. Maillat, *From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations*, IRER University of Neuchatel, working papers, no. 9606b, Neuchâtel 1997, p. 114.

⁵⁶ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine, 2000, n° 2, p. 218.

zaczęła rozpowszechniać się zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Badacze francuscy (reprezentujący tzw. Szkołę Grenoble, m.in.: C. Courlet, B. Pecqueur) wzbogacili koncepcję dystryktów przemysłowych o metody regulacji, wprowadzając pojęcie *systemu*. Badając regiony francuskie sformułowali koncepcję *zlokalizowanych systemów produkcyjnych* (*Local production systems*). C. Courlet zdefiniował zlokalizowany system produkcyjny jako „układ przedsiębiorstw zgrupowanych w bliskiej przestrzeni wokół jednej z wielu działalności przemysłowych. Przedsiębiorstwa utrzymują stosunki między sobą i środowiskiem socjokulturowym. Stosunki te są nie tylko handlowe, ale dotyczą również wymiany informacji i tworzą pozytywne efekty zewnętrzne dla zespołu przedsiębiorstw.”⁵⁷ Wychodząc ze stanowiska, że przestrzeń nie jest neutralna, pojęcie przestrzeni rozumiane jedynie jako miejsce (*l'espace-lieu*) badacze francuscy zastąpili pojęciem przestrzeni – terytorium (*d'espace-territoire*), określonej jako miejsce wraz z całym otaczającym je środowiskiem. Przechodząc od pojęcia „przestrzeni-miejsca” do pojęcia „przestrzeni-aktora”, rozwój zaczyna być pojmowany jako wypadkowa złożonego zbioru relacji między aktorami zgrupowanymi na danej przestrzeni geograficznej, charakteryzującej się niepowtarzalną kulturą i historią. „Specyfika danego terytorium pojmowana jest wówczas jako przewaga konkurencyjna, która może wpływać na jego rozwój, (...)”.⁵⁸ W konsekwencji ukształtowało się pojęcie terytorialnych systemów produkcyjnych.

Terytorialny system produkcyjny tworzy całość charakteryzowaną przez bliskość jednostek produkcyjnych, jak wskazuje D. Maillat, w szerokim sensie, „obejmującą przedsiębiorstwa przemysłowe i usługi, centra badawcze i centra kształcenia, instytucje wspomagające itp., które utrzymują związki o silniejszej lub słabszej intensywności, i które generują produkcyjną dynamikę całości.”⁵⁹ W tym ujęciu terytorium odgrywa rolę aktywną, natomiast zlokalizowane na jego terenie przedsiębiorstwa przyczyniają się do jego wzbogacania.

⁵⁷ A. Hsaini, *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine, 2000, n° 2, p. 219.

⁵⁸ B. A. Despiney-Zachowska, *Rozwój i przyszłość regionów przygranicznych – próba interpretacji w ujęciu dystryktu neomarszallowskiego. Przykład Euroregionu „Nysa”*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka lokalna w teorii i praktyce nr 939, 2002, s. 239.

⁵⁹ D. Maillat, S.-H. Bataini, *Competitivite des systemes territoriaux de production: le role du milieu*, Communication pour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF, p. 8.

Terytorialny system produkcyjny oparty jest na teorii samoorganizacji przestrzennej. N. Grosjean, korzystając z teorii systemów, wskazał cechy charakterystyczne, świadczące o samodzielności terytorialnych systemów produkcyjnych:⁶⁰

- systemy są autonomiczne, gdy tworzą organizacje, które je definiują jako jednostki,
- organizacje te oparte są na działaniu procesów dynamicznych, pozwalających zachować im spójność,
- systemy utrzymujące własną tożsamość charakteryzuje samodzielność,
- samodzielność daje możliwość współdziałać systemom ze swoim środowiskiem bez naruszania własnej spójności.

Cechy te pozwalają funkcjonować systemom w długim okresie poprzez procesy odnawiania (samoorganizacji). Terytorialne systemy są zorientowane na konkurencyjny rozwój gospodarczy terytorium, na którym funkcjonują, wykorzystując innowacje i uwzględniając warunki otoczenia zewnętrznego.⁶¹

Badacze amerykańscy (m.in. A. Scott, M. Storper, R. Walker), odnosząc się bezpośrednio do teorii kosztów transakcyjnych, elastycznych systemów produkcyjnych czy teorii regulacji, dokonali reinterpretacji znaczenia efektów zewnętrznych w badaniach nad lokalizacją przedsiębiorstw w przestrzeni. Ich przedmiotem zainteresowania były przede wszystkim duże aglomeracje miejskie, stąd w swych pracach podkreślali znaczenie korzyści aglomeracji, które „są wypadkową czynników strukturalnych związanych z samą organizacją procesu produkcyjnego wewnątrz wybranej społeczności. Stąd stwierdzenia, iż to właśnie te korzyści warunkują wybór lokalizacji przedsiębiorstw”⁶². Główną determinantą dynamiki innowacyjnej w tych miejscach są produkty sfery badawczo-rozwojowej i ich zdolność implementacji.

⁶⁰ D. Maillat, S.-H. Bataini, *Competitivite des systemes territoriaux de production: le role du milieu*, Communication pour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF, p. 8.

⁶¹ D. Maillat, S.-H. Bataini, *Competitivite des systemes territoriaux de production: le role du milieu*, Communication pour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF, p. 8.

⁶² B. A. Despinea-Żochowska, *Rozwój i przyszłość regionów przygranicznych – próba interpretacji w ujęciu dystryktu neomarrowskiego*. Przykład Euroregionu „Nysa”, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* nr 939, 2002, s. 239; Ilisio Manuel de Jesus, *Działalność przedsiębiorstwa w aspekcie przestrzennym*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, pod redakcją T. M. Łaguny, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2002, s. 87–94; A. Jewtuchowicz, *Rozwój miast, uprzemysłowienie i efekty zewnętrzne*, [w:] *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania lokalnych układów osadniczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.

Ponadto szczególną rolę wśród czynników rozwoju zajmują również koszty transakcyjne. Badania te doprowadziły do wyodrębnienia się koncepcji *New industrial spaces*. Obecnie jednak wielu badaczy wskazuje, że korzyści aglomeracji przedsiębiorstw (związane z korzyściami zewnętrznymi) ustępują miejsca, w hierarchii determinantów konkurencyjności firm, korzyściom sieci.⁶³ Korzyści uzyskiwane dzięki sieciom należą do kategorii efektów synergicznych. M. Storper podkreślał, iż terytorium jest miejscem lokalizacji nierynkowych interakcji – konwencji, które skutecznie ułatwiają organizację życia społeczno-gospodarczego.⁶⁴

Problemami konkurencyjności przedsiębiorstw w ujęciu organizacji przemysłowo-przestrzennej lokalizacji zajmuje się również inny badacz amerykański M. Porter. Nie posługuje się on jednak pojęciem „terytorialny system produkcyjny”, a używa określenia *clusters* (w tłumaczeniu polskim: klastry).⁶⁵ F. Moulaert, F. Sekia określają jego koncepcję nazwą: *Spatial clusters of innovation*, wskazując, że jest bezpośrednio związana z *New industrial spaces*.⁶⁶ Jest także mocno osadzona na założeniach zawartych w teorii dystryktów przemysłowych (*Industrial district*)⁶⁷. W ostatnich latach, głównie za sprawą M. Portera, pojęcie *clusters* zyskało szeroki rozgłos.⁶⁸ Z punktu widzenia prac badaczy europejskich i amerykańskich, określenie *clusters* wydaje się być pomocne do zidentyfikowania różnic wynikających z zasadniczo odmiennej specyfiki i warunków powstawania terytorialnych systemów produkcyjnych na obu kontynentach. Terytorialne formy organizacji przemysłowej w Stanach Zjednoczonych (np.: Dolina Krzemowa, Pittsburgh, Phoenix) charakteryzują się zwykle mniejszym wpływem na ich powstawanie czynników związanych z historią i tradycją miejsca, natomiast większym zaangażowaniem infrastruktury rozwoju technologicznego (uczelni wyższych, instytucji wytwarzających innowacje itp.). Stąd bliższym określeniem od terytorialnego systemu produkcyjnego

⁶³ J. Gancarczyk, M. Gancarczyk, *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści sieci*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3, s. 75.

⁶⁴ M. Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York 1997, p. 5–28.

⁶⁵ Pojęcie to tłumaczone jest w języku polskim jako terytorialny system produkcji, gromada, skupisko oraz coraz częściej przenoszone jest bezpośrednio z języka angielskiego w formie oryginalnej (*clusters*) lub spolszczonej jako klastry.

⁶⁶ F. Moulaert, F. Sekia, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, Debates and Surveys, „Regional Studies”, 2003, vol. 37.3, p. 295.

⁶⁷ P. Maskell, L. Kebir, *What Qualifies as a Cluster Theory?*, DRUID Working Paper no 05–09.

⁶⁸ M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 266.

na gruncie amerykańskim są pojęcia *dystryktu technologicznego*⁶⁹, bądź *technopolu*, które stanowią specyficzną formę dystryktu przemysłowego.⁷⁰ Technopole powstają w sposób spontaniczny lub jako wynik polityki przemysłowej rządów.⁷¹ Badania amerykańskie wprowadziły do analizy systemów produkcyjnych metody tzw. regulacji pośredniej (*gouvernance*)⁷² i podkreślają duże znaczenie instytucji w ich rozwoju. Przedstawiciele współczesnego nurtu instytucjonalizmu traktują instytucje jako reguły lub zasady gry, które ograniczają działania jednostek. „Instytucje są wymyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które strukturalizują ludzkie relacje. Składają się po pierwsze, z ograniczeń formalnych, np. reguł prawnych (...), po wtóre, z ograniczeń nieformalnych, czyli norm zachowania, konwencji, wzajemnie podzielanych zwyczajów i kodeksów etycznych.”⁷³ Według D. Northa wzajemne interakcje pomiędzy instytucjami a organizacjami gospodarczymi i przedsiębiorcami nadają nowy kształt i kierunek ewolucji gospodarki.⁷⁴

Pojęcie klastrów zyskało dużą popularność. Wykorzystywane jest na przykład w takich przypadkach, jak: klastry kapitału ludzkiego⁷⁵,

⁶⁹ T. Brenner, *Industrial districts: A typology from an evolutionary perspective*, Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems Evolutionary Economics Unit, Kahlaische, D-07745 Jena, p. 12.

⁷⁰ Technopole – ośrodki sprzedaży techniki. Stanowią specyficzną formę dystryktu przemysłowego. Powstają w wyniku polityki przemysłowej rządu, jak ma to miejsce np.: w Japonii, Niemczech czy Francji, lub ich powstawanie jest mniej lub bardziej spontanicznym rezultatem transformacji systemów produkcyjnych, jak np.: w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej Dolina Krzemowa czy Orange County. Szerzej: G. Benko, *Geografia technopoli*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

⁷¹ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i lokalne systemy produkcyjne a globalizacja gospodarki*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, pod redakcją W. Kosiedowskiego, Toruń 2001, s. 45.

⁷² Sposoby regulacji pośrednich zawierają się między czystymi mechanizmami rynkowymi a regulacją państwa utożsamianego z hierarchią. Szerzej: I. Pietrzyk (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, p. 53.

⁷³ T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 40–41.

⁷⁴ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 58–59.

⁷⁵ Tworzenie się klastrów kapitału ludzkiego związane jest przede wszystkim z kapitałem kreatywnym, który ma tendencje do naturalnej koncentracji w przestrzeni. Tezę tę udowadnia szeroko R. Floryda wskazując, że firmy lokalizują się w miejscach, gdzie koncentrują się utalentowani, wartościowi ludzie, gdyż to oni są w znacznej mierze źródłem innowacji i rozwoju. Miejscami tymi są przede wszystkim duże jednostki miejskie, w szczególności metropolie. Autor podkreśla, że w obecnych czasach *clustering* kapitału ludzkiego jest ważniejszy od *clustering-u* przedsiębiorstw. R. E. Lucas, *On the mechanics of economic development*, University of Chicago, Chicago, February,

klastry wiedzy⁷⁶. Koncepcja ta cieszy się również szerokim zainteresowaniem ze strony władz publicznych, w szczególności w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, jak również na szczeblu Komisji Europejskiej. Klastry wykorzystywane są jako narzędzie realizacji polityki rozwoju Unii i w tym kontekście należy zwrócić także szczególną uwagę na zmianę orientacji polityki rozwoju w Europie w kierunku celowego wzmocnienia tzw. *Word Class Clusters*⁷⁷. Można zauważyć, że następuje próba łączenia i wykorzystania mocnych stron specyfiki europejskich lokalnych systemów produkcyjnych z koncepcją amerykańskich (technologicznych) środowisk przedsiębiorczości.

Bibliografia

- Abbott C., Barrett P., Ruddock L., Sexton M., *Hidden innovation in the construction and property sectors*, „RICS Research paper series”, 2007, vol. 7, no 20.
- Arocena J., *El desarrollo local. Aspectos teóricos. Condicionantes. Actores involucrados*, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica, exposición realizada en el seminario regional Globalización, desarrollo local y las cooperatives, Florida 1996, 27/28.
- Benko G., *Geografia technopolii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Boudeville J. R., *Amenagement du territoire et polarisation*, Editions M-Th. Genin, Paris 1972.
- Brenner T., *Industrial districts: A typology from an evolutionary perspective*, Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems Evolutionary Economics Unit, Kahlaische, D-07745 Jena.
- Camagni R., *Introduction: from the local 'milieu' to innovation through cooperation networks*, in: Camagni R. (ed.) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, pp. 1–9. London 1991: Belhaven Press.

Jurnal of Monetary Economics, 1988, 22, s. 38; R. Florida, *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York 2002, s. 221; A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M. E. Sokołowicz, *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki, innowacje, korporacje transnarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Difin, Warszawa 2011, s. 47.

⁷⁶ Klastry wiedzy dotyczą aglomeracji różnych organizacji zorientowanych na produkcję, która zależna jest przede wszystkim od zasobów wiedzy. Cechują się w szczególności organizacyjną zdolnością do tworzenia innowacji, a nawet nowych gałęzi przemysłu. Ich trzon tworzą najczęściej takie organizacje jak: uczelnie, jednostki B+R, parki naukowo-technologiczne. H.-D. Evers, *Knowledge hubs and knowledge clusters: Designing a knowledge architecture for Development*, Department of Political and Cultural Change, Working Paper Series 27, Bonn 2008, pp. 9–10; R. Huggins, *The Evolution of Knowledge Clusters: Progress and Policy*, „Economic Development Quarterly” 2008, vol. 22, no. 4, pp. 277–289.

⁷⁷ White Paper on the Emerging of European World-Class (2010), Clusters Europa Inter Cluster.

- Charles L., *The creative city: a toolkit for urban innovators*, USA–UK 2008.
- Despiney-Żochowska B. A., *Rozwój i przyszłość regionów przygranicznych – próba interpretacji w ujęciu dystryktu neomarrowskiego. Przykład Euroregionu „Nysa”*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka lokalna w teorii i praktyce nr 939, 2002.
- Domański R., *Regionalny poziom gospodarki uczącej się*, „Czasopismo Geograficzne” 2000, LXXI, 3–4.
- Evers H.-D., *Knowledge hubs and knowledge clusters: Designing a knowledge architecture for Development*, Department of Political and Cultural Change, Working Paper Series 27, Bonn 2008.
- Huggins R., *The Evolution of Knowledge Clusters: Progress and Policy*, „Economic Development Quarterly” 2008, vol. 22, no 4.
- Florida R., *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York 2002.
- Fromhold-Eisebith M., *Innovative Milieu and Social Capital – Complementar or Redundant Concepts of Collaboration – based Regional Development?*, „European Planning Studies”, 2004, vol. 12, Carfax Publishing.
- Gancarczyk J., Gancarczyk M., *Konkurencyjność skupisk przemysłu (clusters) – od korzyści zewnętrznych do korzyści sieci*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3.
- Gertler M. S., *Creative Cities: What Are They For, How Do They Work, and How Do We Built Them?* Canadian Policy Research Network, Ottawa 2004.
- Grosse T. G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 1 (8).
- Grzeszczak J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „Prace Geograficzne” nr 173, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. St. Leszczyckiego, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 57.
- Hidden Innovation. How innovation happens in six 'low innovation' sectors*, Research report: June 2007, NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts).
- High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*, (ed.) Aydalot P., Keeble D., Routledge, London/ New York 1988.
- Hsaini A., *Le depassement des economies d'agglomeration comme seules sources explicatives de l'efficacite des systemes de production territorializes*, Revue d'Economie Regionale et Urbaine 2000, n° 2
- Ilisio Manuel de Jesus, *Działalność przedsiębiorstwa w aspekcie przestrzennym*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, pod redakcją T. M. Łaguny, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Jewtuchowicz A., *Rozwój miast, uprzemysłowienie i efekty zewnętrzne*, [w:] *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania lokalnych układów osadniczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.
- Jewtuchowicz A., *Środowisko przedsiębiorczości, innowacje a rozwój terytorialny*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Jewtuchowicz A., *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] Matusiak K. B., Stawasz E., Jewtuchowicz A., *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Jewtuchowicz A., *Strategie przedsiębiorstw innowacyjnych – współpraca czy konkurencja?*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Organizacja i Zarządzanie, 2001, nr 32.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i lokalne systemy produkcyjne a globalizacja gospodarki*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, pod redakcją W. Kosiedowskiego, Toruń 2001.

- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., *Rozwój terytorialny – Teoria a polska rzeczywistość. (Przykład regionu łódzkiego)*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, pod redakcją A. Klasika, KPZK PAN, Warszawa 2003.
- Julien P-A., *A Theory of local entrepreneurship in the knowledge economy*, Edward Elgar Publishing, UK 2007.
- Konkurencyjność podmiotów gospodarczych w procesie integracji i globalizacji*, s. 197 [za:] *Reseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le developpement regional*, pod redakcją D. Maillat, M. Quevit, L. Senn, EDES Neuchatel 1993.
- Lucas R. E., *On the mechanics of economic development*, University of Chicago, Chicago 1988, February, *Journal of Monetary Economics*.
- Lyons D., *Embeddedness, milieu, and innovation among high-technology firms: a Richardson, Texas, case study*, *Environment and Planning A*, 2000, vol. 32.
- Mailat D., *Innovation and Territorial development*, [w:] Cappellin R., Nijkamp P., *Spatial Context of Technological Development*, Gower Publishing Company, Brookfield 1990, cyt. za: H. Godlewska, *Lokalizacja działalności gospodarczej. Wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa 2001.
- Maillat D., *From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations*, IRER University of Neuchatel, working papers, no. 9606b, Neuchâtel 1997.
- Maillat D., *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, Rector's Lectures, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Maillat D., Bataini S.-H., *Competitivite des systemes territoriaux de production: le role du milieu*, Communication pour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF.
- Maillat D., Grosjean N., *Globalization and territorial production systems*, [w:] *Innovation, networks, nad localities*, M.M. Fischer, L.Suarez-Villa, M. Steiner (editors), Springer 1999
- Malmberg A., *Industrial geography: agglomeration and local milieu*, *Progress in Human Geography* 20,3, 1996, p. 394–397; D. Lyons, *Embeddedness, milieu, and innovation among high-technology firms: a Richardson, Texas 2000, case study*, *Environment and Planning A*, vol. 32.
- Markusen A., *Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts*, *Economic Geography*, 1996, Volume 72, Issue 3.
- Marshall A., *Principles of Economics. An Introductory Volume*, Edit. 8. London 1920: The MacMillan Press.
- Maskell P., Kebir L., *What Qualifies as a Cluster Theory?*, DRUID Working Paper, 2001, no 05–09.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Moulaert F., Sekia F., *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, *Debates and Surveys, „Regional Studies”*, 2003, vol. 37.3.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M. E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy. Kapitał ludzki, innowacje, korporacje transnarodowe*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Ochojski A., Szczupak B., Zieliński T., *Regionalne środowisko przedsiębiorczości. Problematyka badawcza*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, pod red. A. Klasika, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.

- Perrin J. C. (), *Dynamika Przemysłowa a rozwój lokalny. Bilans w kategoriach środowisk*, „Studia regionalne”, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1995, nr 1.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Porter M., *Porter o konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2001.
- Reich R. B., *Praca narodów. Przygotowanie do kapitalizmu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.
- Sikorski Cz., *Ludzie nowej organizacji. Wzory kultury organizacyjnej wysokiej tolerancji niepewności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Sokołowicz M., *Region wobec procesów globalizacji – terytorializacja przedsiębiorstw międzynarodowych (na przykładzie regionu łódzkiego)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Storper M., *The regional world. The territorial development in global economy*, Guilford Press 1997.
- Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Polityka spójności na lata 2014–2020, Komisja Europejska.
- Törnqvist G., *Creativity and the renewal of regional life*, [w:] *Creativity and Context* [red.] Buttimer A., *Lund Studies in Geography. B. Human Geography*, 1983, nr 50.
- White Paper on the Emerging of European World-Class, 2010.

INNOVATIVE ENTREPRENEURSHIP MILIEU IN THE CONTEXT OF THE PROCESSES OF ORGANIZATION AND REGULATION OF IN THE REGION

Abstract

The notion of the ‘entrepreneurship milieu’ as an environment for the economic and social activity of units has been being used by regional economists for a long time in the analyses and explanation of development processes. Most of theoretical concepts related to formulating the clarification of rules and processes of regions’ development uses in their logic the concept of milieu in its different variations. In recent years, this point of view also began to appear in the activity of institutions responsible for development policy at international, national and regional levels. In a pragmatic approach, the aim of this paper is to identify basic relationships between main factors determining the entrepreneurship milieus, as well as to identify the scope and forms of influence of this milieu on the local development processes. This paper has the analytical and cognitive nature. A direct inspiration for the author’s interests and for the logic of considerations used in this paper is the knowledge that Master (Professor Aleksandra Jewtuchowicz) instilled in the student.

Jacek Chądzyński*

INNOWACJE, SIECI I ŚRODOWISKO INNOWACYJNE A ROZWÓJ TERYTORIUM

1. Innowacje

Myśląc w dzisiejszych czasach o konkurowaniu z innymi, o możliwości rozwijania się, trzeba być innowacyjnym. W przeciwnym wypadku mamy najczęściej do czynienia z zastojem i stopniowym słabnięciem pozycji, marginalizacją, a czasami wręcz upadkiem. Wiedza i będące wynikiem jej wykorzystania nowe rozwiązania wprowadzane w gospodarce dają szansę na bycie konkurencyjnym i rozwój. Jednak, żeby do takiej sytuacji dochodziło, musi być spełnionych kilka warunków. Z jednej strony poszczególne podmioty muszą wykazać się innowacyjnością, chcąc wprowadzać do swojej działalności nowe rozwiązania w postaci różnorodnych innowacji, ale z drugiej strony te nowe rozwiązania muszą być dostępne, a sam dostęp musi być możliwie łatwy. Warto w tym miejscu zacząć od zdefiniowania pojęć, które zdążyły się już w tekście pojawić: innowacyjność i innowacja.

Innowacyjność jest cechą, która wyróżnia ludzi i organizacje, zdolnych(e) i skłonnych(e) do podejmowania różnorodnych działań, których efektem końcowym jest zmiana w postaci innowacji. Można mówić w ich przypadku o otwartości, a wręcz skłonności do poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań. Z innowacyjnością mamy do czynienia zarówno na poziomie poszczególnych osób (innowacyjność jednostkowa), jak i na poziomie organizacji – innowacyjność organizacji (najczęściej przedsiębiorstwa, ale innowacyjnością mogą wykazywać się również podmioty nie prowadzące działalności gospodarczej), a nawet całych branż gospodarki, czy określonego terytorium (w tym ujęciu najczęściej wskazuje się na innowacyjność regionu) – innowacyjność gospodarki/regionu.¹

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki.

¹ P. Niedzielski, *Innowacyjność*, [w:] K. B. Matusiak (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2008, s. 151.

Trzeba jednak pamiętać, że obecnie mówiąc, czy pisząc o terytorium, nie należy już brać pod uwagę wyłącznie przestrzeni wyodrębnionej według kryterium zwanego przez A. Nowakowską geograficzno-administracyjnym², ale przestrzeń, która została ukształtowaną historycznie, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny³. Zdaniem I. Pietrzyk, „kategoria terytorium wykracza poza pojęcie przestrzeni fizycznej i rozumiana jest jako przestrzeń „stworzona” (franc. *construit*) przez określoną społeczność, mającą swoją historię i kulturę, nagromadzoną wiedzę i umiejętności, wraz z funkcjonującymi w jej łonie instytucjami oraz sieciami relacji między wszystkimi aktorami życia społeczno-gospodarczego”⁴.

Wracając jednak do innowacyjności, to z pojęciem tym związane jest ściśle pojęcie kreatywności. Bez kreatywności nie jest możliwe podejmowanie z sukcesem działań zmierzających do powstania i wykorzystania innowacji – bez kreatywności nie ma innowacji.

Przyjmuje się, że efektami kreatywności są:

- nowe pomysły, koncepcje, oryginalne rozwiązania,
- oryginalne skojarzenia oraz powiązania istniejących idei i koncepcji,
- nowe zależności między znanymi elementami i łączenie ich w niespotykany dotychczas sposób,
- oryginalne odpowiedzi, myśli, wnioski, odmienne od obecnych standardów.⁵

W praktyce wyróżnia się dwa ujęcia kreatywności:

- kreatywność indywidualną, która jest przymiotem jednostki i określa jej zdolność oraz umiejętność twórczego podchodzenia do problemów – kreatywność indywidualną należy łączyć z innowacyjnością jednostkową, a szczególnie zdolnością innowacyjną;
- kreatywność grupową, która jest twórczym sposobem myślenia prezentowanym przez grupę. Polega na wzajemnym oddziaływaniu

² Określenie kryterium „geograficzno-administracyjnego” może budzić jednak kontrowersje ze względu na wieloznaczność jego pierwszego członu (przymiotnika „geograficzny”). Zob. A. Lisowski, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 25–30. Wydaje się, że trafniejszym będzie w tym przypadku użycie sformułowania kryterium „przyrodniczo-administracyjne”.

³ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 14.

⁴ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtucho-wicz (red.), *Wiedza, innowacyjność a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 12–13.

⁵ K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 25.

osób tworzących zespół twórczy, mającym wpływać pobudzająco na proces skojarzeniowy wszystkich jednostek wchodzących w skład tej grupy.⁶

Jak to już zostało wspomniane, niezwykle istotnym elementem, który pozwala rozwijać się i być lepszym od konkurencji, jest innowacja, rozumiana najczęściej, jako pewien proces, w wyniku którego dochodzi do wprowadzenia zmiany w określonym obszarze. Zmiany, będącej rozwiązaniem w tym obszarze zupełnie nowym bądź istotnie odnowionym (zmodernizowanym, ulepszonym).

Osoba, która wprowadziła jednak na dobre do nauki pojęcie innowacji, podejmując się także badań nad tym zjawiskiem, był J. A. Schumpeter⁷. Nośnikiem mechanizmu zmian, podmiotem zdolnym do wprowadzania nowych kombinacji, mających charakter innowacji był jego zdaniem przedsiębiorca-innowator. Według J. A. Schumpetera o innowacji można mówić, gdy przedsiębiorca:

- wprowadza na rynek nowy produkt lub stary, ale nowej (wyższej) jakości,
- wprowadza nową lub udoskonaloną metodę produkcji,
- wprowadza nowe metody produkcji i nowy sposób oferowania produktów na rynku,
- otwiera nowe rynki zbytu, w ramach których dana gałąź gospodarki jeszcze nie zaistniała,
- odkrywa nowe źródła surowców lub półfabrykatów,
- wprowadza nową organizację produkcji lub nową organizację przedsiębiorstw na rynku (zmiana układu w ramach danej branży).⁸

Na przestrzeni dobrych już stu lat powstało wiele różnych definicji innowacji, z których można jednak wyodrębnić pewne wspólne lub najczęściej się pojawiające cechy:

⁶ K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 26.

⁷ Za prekursorów schumpeterowskiej teorii innowacji uważa się jednak dwie osoby, które żyły i pracowały nad tym zagadnieniem wcześniej od Schumpetera. Był to angielski matematyk, wynalazca i ekonomista Ch. Babbage, który dokonał wyraźnego rozróżnienia między wynalazkiem a jego zastosowaniem oraz szkocki, a po emigracji kanadyjski ekonomista i lekarz J. Rea, który wskazał na funkcje państwa w zakresie aktywnego wspierania badań i praktycznego wykorzystania ich wyników. Źródło: K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 20.

⁸ J. A. Schumpeter, *Teorie rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1960.

- innowacja jest korzystną i celową zmianą w dotychczasowym stanie,
- zmiana musi znaleźć praktyczne zastosowanie (po raz pierwszy w danej społeczności),
- przedmiotem zmian mogą być wyroby, procesy, organizacja, metody zarządzania, rynek, a nawet zasady funkcjonowania grup społecznych, czy całych społeczeństw,
- następstwem tych zmian powinny być określone korzyści techniczne, ekonomiczne i społeczne,
- innowacje są środkiem osiągania celów rozwojowych poszczególnych podmiotów, organizacji gospodarczych, ale i całych społeczeństw,
- innowacje stają się nośnikiem postępu technologicznego, jeśli przynoszą korzystne efekty ekonomiczne,
- innowacje wymagają określonego zasobu wiedzy technicznej, rynkowej, ekonomicznej i socjologicznej,
- innowacje mogą mieć charakter ciągłych usprawnień (działania w zakresie poprawy efektywności istniejących systemów i usprawniania oferowanych już produktów) lub skokowych, radykalnych innowacji (nowe wyroby, bazujące na nowych technologiach – efektem ich wdrażania jest zmiana istniejących, a nawet tworzenie nowych rynków i dziedzin działalności).⁹

Innowacja nie jest pojedynczym zdarzeniem, do którego dochodzi znikąd i bez żadnego powodu. Innowacja jest konsekwencją podejmowania określonych działań, przebiegających w określonym czasie. Na przestrzeni lat zmieniały się teoretyczne modele opisujące przebieg tego zjawiska. Początkowo wydzielano określone etapy dojścia do innowacji, które miały swój porządek i kolejność, ale z czasem stało się jasne, że zestaw działań związanych z powstawaniem innowacji ma charakter ciągły i jest procesem, w którym na dobrą sprawę trudno wskazać właściwą i stałą kolejność działań, a do powstania pomysłu innowacji może dojść w każdej chwili. Przykładem tego typu podejścia jest pojawiający się od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. w literaturze przedmiotu model sieciowy (ang. *networked model*), zwany też symultanicznym. Zgodnie z tą koncepcją, procesy innowacji są pochodną relacji sieciowych i zintegrowanego systemu współdziałania różnych aktorów procesów innowacji, przejawiającego się w równoległym prowadzeniu działań na wielu płaszczyznach, w czym przydatne staje się

⁹ J. Baruk, Innowacje, kultura innowacyjna i poziom innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych, „Gospodarka Narodowa”, nr 11–12, 2002, s. 80, za: A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011 oraz K. Santarek (red.), *Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, PARP, Warszawa 2008.

korzystanie z najnowszych osiągnięć elektroniki i informatyki umożliwiających wprowadzanie nowych metod zarządzania i komunikowania się z otoczeniem. To ujęcie innowacji określa się czasami, jako *lean innovation proces*¹⁰.

Ważnymi i integralnymi elementami procesów innowacyjnych są absorpcja i dyfuzja innowacji. Absorpcja innowacji to ogólnie wchłanianie, przyjmowanie innowacji. Z kolei dyfuzja innowacji to jej rozprzestrzenianie, rozpowszechnianie. W tym kontekście można wyodrębnić trzy typy układów terytorialnych:

- zdolne do generowania innowacji,
- niezdolne do generowania innowacji, ale zdolne do ich absorpcji i dyfuzji,
- niezdolne ani do jednego, ani też do drugiego.¹¹

Z punktu widzenia możliwości rozwoju terytorium i znajdujących się w jego ramach jednostek, preferowanym jest oczywiście pierwszy z wymienionych typów. Aby jednak terytorium nie tylko absorbowало przychodzące z zewnątrz innowacje, ale było także miejscem ich powstawania, musi ukształtować się w nim właściwe środowisko, sprzyjające zachodzeniu procesów innowacji – środowisko innowacyjne, czy jak niektórzy je określają – innowacyjne środowisko przedsiębiorczości.

2. Środowiska i sieci innowacyjne

Badania nad środowiskiem innowacyjnym zainauguował na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku Ph. Aydalot, który chciał określić warunki zewnętrzne konieczne do powstawania przedsiębiorstw i ich zdolności do innowacji. Rozpoczęte przez Ph. Aydalota prace z tej tematyki rozwijał w latach późniejszych, założony przez niego w 1984 r., międzynarodowy zespół badawczy GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*)¹². Według D. Maillat, który jest obecnie sekretarzem i jednocześnie jednym z członków stałych tego zespołu, środowisko innowacyjne jest uterytorializowanym zbiorem

¹⁰ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 39 oraz K. B. Matusiak, K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 45–51.

¹¹ P. Niedzielski, I. Jaźwiński, *Polityka regionalna i innowacje w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa zachodniopomorskiego*, <http://www.instytut.info/IIIkonf/referaty/1b/NiedzielskiJazwinski%20Polityka%20regionalna%20i%20innowacje.pdf> [01.07.2012].

¹² <http://www.unine.ch/irer/Gremi/presentation.htm> [05.12.2012].

zarządzanym przez normy, reguły i wartości, które stanowią zarazem sposób kierowania zachowaniami podmiotów i utrzymywanymi przez nich relacjami charakteryzującymi się zachowaniem równowagi między współpracą i konkurencją. Jego zdaniem „w rzeczywistości istnieje pięć aspektów środowiska, które może być ujmowane jako:

- zbiór przestrzenny, czyli obszar geograficzny nie posiadający granic w dosłownym znaczeniu, lecz reprezentujący pewną jedność wyrażającą się w identyfikowalnych i specyficznych zachowaniach [funkcjonujących w jego ramach podmiotów – przyp. aut.],
- kolektyw uczestników (przedsiębiorstw, instytucji badawczych i kształcenia, lokalnych władz publicznych, osób wykwalifikowanych), którzy powinni posiadać względną niezależność decyzyjną i autonomię w formułowaniu swoich strategicznych wyborów,
- specyficzne elementy materialne (przedsiębiorstwa, infrastruktura), a także niematerialne (umiejętności, reguły) i instytucjonalne,
- logika organizacyjna (zdolność do współpracy), która zmierza do najlepszego wykorzystania wspólnie stworzonych zasobów przez współzależne i otwarte na siebie podmioty,
- logika uczenia się (zdolność do zmian), która zależy od zdolności modyfikowania przez poszczególne podmioty swoich zachowań swobodnie do transformacji otoczenia technologicznego i rynkowego”.¹³

Wprawdzie zgodnie z jednym z cytowanych powyżej aspektów, nie sposób wytyczyć konkretnych granic określonego środowiska, ale zdaniem I. Pietrzyk¹⁴ ta jedność i spójność, która przejawia się w specyficznych dla danego obszaru postawach, normach społecznych oraz kulturze technicznej, pozwala jednak wyodrębnić poszczególne środowiska.

Aby można mówić o środowisku innowacyjnym, musi ono spełniać co najmniej dwa kryteria. Po pierwsze, musi być otwarte na swoje otoczenie i bardzo wrażliwe na zmiany w nim zachodzące, co wpływa korzystnie na możliwości zdobywania i przetwarzania informacji i zasobów generowanych przez otoczenie. Po drugie, te potencjalne zasoby muszą być pozyskiwane za pomocą mechanizmów rynkowych oraz kultury i techniki, specyficznych dla danego środowiska, bo tylko wtedy będą efektywnie wykorzystane do stworzenia nowych, lepszych rozwiązań, stosowanych w procesie produkcji.¹⁵ Bardzo istotną cechą środowiska innowacyjnego

¹³ D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, „Rector's Lectures” no. 52, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 10.

¹⁴ Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 42–61.

¹⁵ A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] K. B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz (red.), *Zewnętrzne*

jest także utrzymywanie przez nie więzi ponadterytorialnych, które przyczyniają się do dopływu wiedzy, idei i środków z zewnątrz. Ta otwartość na zewnątrz jest również charakterystyczna dla koncepcji środowiska umiędzynarodawiającego, w którym wszyscy lokalni aktorzy „prowadzą wspólne działania w celu wytworzenia dynamiki umiędzynarodowienia, dążąc do jednoczesnego wzmocnienia dostępności przedsiębiorstw lokalnych do płaszczyzny globalnej oraz atrakcyjności terytorium na arenie międzynarodowej”.¹⁶

Warunkiem niezbędnym powstania, sprawnego działania i dalszego rozwoju środowiska innowacyjnego jest przede wszystkim obecność na dającym się wyodrębnić terytorium sieci kooperujących ze sobą przedsiębiorstw. „Według wielu ekonomistów wszelka działalność gospodarcza zaczyna się i kończy właśnie na personalnych, często nieformalnych kontaktach menedżerów”.¹⁷ Te kontakty są doskonałym źródłem wymiany informacji i pomysłów, a także stanowią ważne ogniwo w tworzeniu atmosfery zaufania, której istnienie przekłada się bezpośrednio na podejmowanie nowych form współpracy i powstawanie zjawisk innowacyjnych. Jest jednak jeden istotny warunek: powstające sieci powinna cechować jawność działania, to znaczy, że bez względu na to, czy będą miały bardziej czy mniej formalny charakter, powinny być łatwe do zidentyfikowania przez otoczenie i na nie otwarte.

Według A. Jewtuchowicz, „sieć jest zbiorem wyselekcjonowanych związków z wybranymi partnerami, wpisującymi się w relacje rynkowe przedsiębiorstw. Są one efektem poszukiwania komplementarnych zasobów, a głównym motywem powstawania sieci jest synergia i dążenie do zmniejszenia niepewności działania. Powiązania w sieci są elastyczne i mogą tworzyć różne kombinacje. Nie są one zdefiniowane *a priori* i ich powstanie wynika ze strategii partnerów”.¹⁸ Stanowiące podstawę funkcjonowania sieci, wzajemne powiązania między przedsiębiorcami muszą być w jakiś sposób uregulowane. Na określenie sposobów realizacji stosunków panujących między podmiotami znajdującymi się

determinanty rozwoju innowacyjnych firm, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 84–85.

¹⁶ O. Torrès, *Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat globalizacji*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 27.

¹⁷ T. G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne”, 1 (8) 2002, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, s. 32.

¹⁸ A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] Matusiak K. B., Stawasz E., Jewtuchowicz A. (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 82.

w sieci przyjęło się używać pojęcia *gouvernance*¹⁹. Pojęcie to nie odnosi się jednak do jednego konkretnego sposobu regulacji tych stosunków, dlatego mówi się o różnorodności sposobów *gouvernance*²⁰.

W tym miejscu należy sobie zadać pytanie: czy każda sieć jest innowacyjna i w związku z tym, czy każda sieć może stać się załączkiem nowego środowiska innowacyjnego? Wydaje się, że tak, ale pod jednym warunkiem, że będzie wraz z jego rozwojem ewoluowała w stronę innowacyjności, poprzez zwiększającą się „przepustowość” przekazu informacji i wiedzy technologicznej. Wprawdzie D. Maillat stwierdził, że „środowisko innowacyjne uczestniczy w tworzeniu sieci innowacyjnych i ma wpływ na ich dynamizm [środowisko wpływa na logikę stosunków w sieci]. Stanowi ono w rzeczywistości kontekst właściwy dla formowania, rozwoju i dyfuzji sieci. [dodając jednocześnie, że] i na odwrót – sieci innowacyjne wzbogacają środowisko, przyczyniają się do zwiększenia jego zdolności kreatywnych”.²¹ Wydaje się jednak, że chodziło mu raczej o podkreślenie, że sieć i środowisko wzajemnie się uzupełniają, a rozwój jednego z nich wpływa jednocześnie na rozwój drugiego, analogicznie do sposobu działania naczyń połączonych. Stoi on również na stanowisku, że „w pojęciu sieci innowacyjnej zawiera się stwierdzenie, że proces innowacji ma charakter wielofunkcyjny, który z góry zakłada złożone i nieliniowe powiązanie (*articulation*) kompetencji specyficznych i procesu nabywania wiedzy w ciągu całego łańcucha produkcyjnego”.²² Wraz z innymi badaczami wychodzi w związku z tym z założenia, że pojęcie sieci innowacji jest pojęciem wielowymiarowym, które posiada swój wymiar organizacyjny, czasowy, poznawczy, normatywny

¹⁹ *Gouvernance* (ang.) oznaczało w pierwotnym ujęciu organizację relacji między przedsiębiorstwami, wykraczającą poza mechanizmy rynkowe. Z czasem terminem tym zaczęto określać ogół sposobów regulacji pośrednich, zawierających się między czystymi mechanizmami rynkowymi a regulacją państwa utożsamianego z hierarchią. Zdaniem I. Pietrzyk, najbliższym znaczeniowo terminem angielskiego *gouvernance* jest współdziałanie strategiczne. Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 53.

²⁰ Badania nad tą problematyką zostały zainicjowane przez amerykańskich naukowców M. Storpera i B. Harrisona. Zob. M. Storper, B. Harrison, *Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990*, [w:] G. Benko, A. Lipietz (red.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris 1992, PUF, 265–291.

²¹ D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, „Rector’s Lectures” no. 52, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 11.

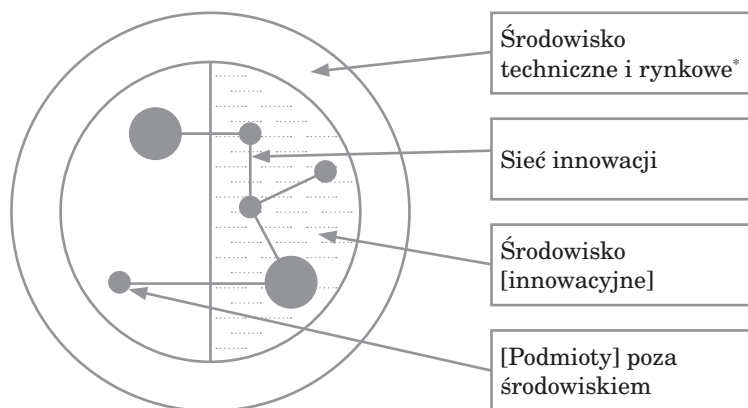
²² D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, „Rector’s Lectures” no. 52, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 11.

i terytorialny.²³ Z punktu widzenia organizacyjnego, sieć innowacyjna jest strukturą alternatywną do rynku i zhierarchizowanych organizacji ekonomicznych, która umożliwia poszczególnym podmiotom redukcję kosztów transakcji. Biorąc pod uwagę wymiar czasowy, z tego pojęcia można wyodrębnić istniejące w jego ramach stabilne, lecz ewoluujące w czasie, oparte na osobistych kontaktach i wzajemnym zaufaniu, relacje między znajdującymi się w sieci podmiotami. W wymiarze poznawczym sieć innowacyjna to miejsce, w którym możliwe jest wykorzystanie wiedzy, informacji i umiejętności poszczególnych podmiotów, w tym również wiedzy milczącej²⁴, w sposób, który gwarantuje uzyskanie większych korzyści, niż mogłaby na to wskazywać suma indywidualnych kompetencji poszczególnych aktorów sieci. Na wymiar normatywny sieci składają się wszystkie specyficzne dla danej sieci reguły postępowania, które określają zakres i przestrzeń wspólnych działań, pozwalając na zachowanie większej stabilności w stosunku do zmian w otoczeniu. Z kolei w wymiarze terytorialnym uwypukla się bliskość terytorialną partnerów, która przekłada się na łatwiejszy dostęp do informacji i przykładów sposobów rozwiązań pewnych problemów, dotyczących wszystkich aktorów sieci. Przedsiębiorstwo, korzystające z takiej możliwości, powinno mieć jednak na uwadze, że nie może tylko „brać”, ale również samo musi być źródłem informacji dla innych. Dla dobra własnego i całej wspólnoty musi się starać być partnerem efektywnym.

Zarówno w przypadku sieci, jak i środowiska podkreśla się znaczenie otwartości na zewnątrz jako elementu umożliwiającego ich dalszy rozwój. Poniższy schemat prezentuje właśnie powiązania między podmiotami funkcjonującymi w sieci innowacyjnej w ramach środowiska oraz poza nim.

²³ D. Maillat, O. Crevoisier, B. Lecoq, *Reseax d'innovation et dynamique territoriale: le cas de l'Arc Jurassien*, [w:] D. Maillat, M. Quevit, L. Senn (red.), *Reseax d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, GREMI/EDES, Neuchâtel 1993, [za:] A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] Matusiak K. B., Stawasz E., Jewtuchowicz A. (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 85.

²⁴ Autorem koncepcji „wiedzy milczącej” był M. Polanyi, który wychodził z założenia, że „wiemy dużo więcej, niż potrafimy powiedzieć”. W przypadku środowiska przedsiębiorczego, chodzi o tę część informacji dostępnych na określonym obszarze, która nie podlega mechanizmom rynkowym, ponieważ nie jest ona w żaden sposób skodyfikowana, a „krąży” po danym obszarze w efekcie dotychczasowych wspólnych doświadczeń historycznych, kulturowych i społecznych. Zob. I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacjach, czyli jak japońskie spółki dynamizują procesy innowacyjne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2000, s. 24–26.



Schemat 1. Środowisko i sieć

* sieć innowacyjną funkcjonującą w ramach środowiska [innowacyjnego] otacza środowisko techniczne i rynkowe, zwane niekiedy po prostu otoczeniem.

Zob. A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] Matusiak K. B., Stawasz E., Jewtuchowicz A. (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 83

Źródło: D. Maillat, O. Crevoisier, B. Lecoq, *Reseax d'innovation et dynamique territoriale: le cas de l'Arc Jurassien*, [w:] D. Maillat, M. Quevit, L. Senn (red), *Reseax d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, GREMI/EDES, Neuchatel 1993, s. 23

Jak to już zostało wyartykułowane, procesy innowacyjne mają charakter bardzo złożony i niezbędne jest w ich przypadku korzystanie z wielu źródeł, gwarantujących pełny dostęp do różnego rodzaju wiedzy, informacji i kompetencji. Istnienie na danym terytorium sieci innowacji umożliwia połączenie i skoordynowanie działań wszystkich podmiotów w jej ramach funkcjonujących, co w efekcie wpływa na uzyskanie zbiorowej umiejętności, wyższej od sumy umiejętności indywidualnych. Należy jednak pamiętać, że tworzenie się sieci innowacji powinno mieć charakter oddolny. To przede wszystkim przedsiębiorcy, dostrzegając potrzebę współpracy w ramach sieci, powinni podjąć decyzję o jej tworzeniu. Nie do przecenienia w tym procesie jest jednak rola lokalnych władz i instytucji wspierających, które przez upowszechnienie wiedzy o potencjalnych korzyściach wynikających z istnienia sieci, powinny się starać pomóc przedsiębiorcom tę potrzebę dostrzec, a później pomóc w jej tworzeniu i uczestniczyć w niej, kiedy już powstanie. Elementem istotnie ułatwiającym wszelkie decyzje i późniejsze działania, związane z tworzeniem się innowacyjnych sieci i środowisk, jest kapitał społeczny istniejący już w ramach terytorium, na którym miałyby powstawać sieci i środowiska. W społeczności, która charakteryzuje się lojalnością,

zaufaniem i umiejętnością przestrzegania wypracowanych zasad, skłonność do podejmowania współpracy jest zdecydowanie większa, a sama współpraca łatwiejsza²⁵ i generująca mniejsze koszty transakcyjne. Niestety, na poziom kapitału społecznego w ramach określonego terytorium duży wpływ mają m.in. uwarunkowania historyczne, kulturowe i religijne, które czasami stanowią istotną i trwałą barierę spowalniającą tempo zmian w tym zakresie.

O tym, jak wielkie znaczenie dla rozwoju terytorium i funkcjonujących w jego obrębie przedsiębiorstw mają znajdujące się tam środowisko i sieci wzajemnych powiązań, może świadczyć fakt, że te elementy pojawiają się we wszystkich bez mała koncepcjach terytorialnych form organizacji produkcji, poczynając już od dystryktu marshallowskiego.

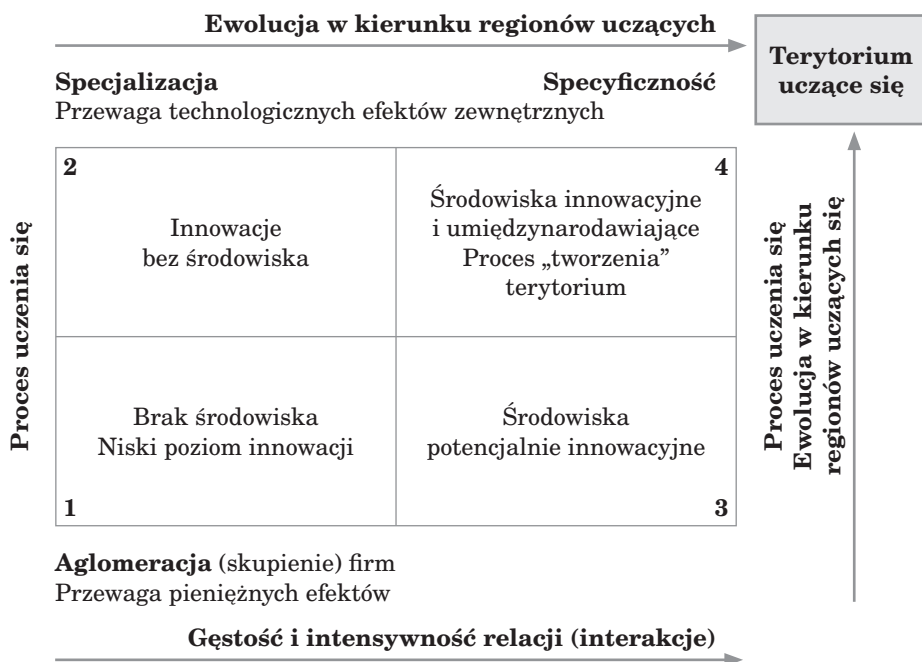
3. Środowisko innowacyjne a rozwój terytorium

Pamiętając, że w praktyce nie ma jednego uniwersalnego wzorca środowiska innowacyjnego, bo każde środowisko jest na swój sposób niepowtarzalne, niektórzy autorzy²⁶ próbują, dokonując pewnych uogólnień, przedstawić ich charakterystyczne typy. W rodzimej literaturze taką typologię zaprezentowała A. Jewtuchowicz. Założyła, że „kryterium wyróżniającym są dwie cechy niezbędne do istnienia środowiska, czyli zdolność do współdziałania i zdolność do uczenia się. Zdolność do współdziałania, wyrażająca się w logice organizacji, powinna być połączona ze zdolnością do zachowań konkurencyjnych. Miarą logiki organizacji jest gęstość i intensywność wzajemnych relacji między aktorami. Natomiast logika uczenia się wyraża się w zdolności aktorów do równoległej modyfikacji swoich zachowań, w zależności od zmian wewnętrznych w systemie, jak i od zmian w otoczeniu”.²⁷ W efekcie przyjętych założeń A. Jewtuchowicz uzyskała cztery podstawowe typy środowisk oraz bazujących na nich terytorialnych systemów produkcyjnych, które przedstawia schemat 2.

²⁵ B. Barnaszewski, *Endogenne i egzogenne czynniki determinujące kształtowanie kapitału społecznego*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2010, s. 53–54.

²⁶ Zob. D. Maillat, *Milieux innovateurs et dynamique territoriale*, [w:] A. Rallet, A. Torre, *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris 1995; C. Foucarde, O. Torrès (ed.): *Les PME entre région et mondialisation: processus de „glocalisation” et dynamiques de proximité*, Les cahiers de l'ERFI, Université Montpellier I 2003, Carlier F.: *Trois cas archétypaux de polarisation spatio-productive*, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, no 3, 1999.

²⁷ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 154.



Schemat 2. Rodzaje i przekształcenia terytorialnych systemów produkcyjnych

Źródło: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 155

W pierwszym przypadku (kwarta oznaczona w powyższym schemacie cyfrą 1) mamy do czynienia z sytuacją braku środowiska innowacyjnego na określonym terytorium. W efekcie tego, terytorium może jedynie konkurować z innymi i rozwijać się, korzystając z atrakcyjności posiadanych zasobów generycznych.²⁸ Takie podejście jest dla niego na dłuższą metę zgubne, ponieważ przedsiębiorstwa nie wiążą się z terytorium, innymi działającymi na jego terenie podmiotami, i kierując się zasadami logiki funkcjonalnej²⁹ łatwo je opuszczają w sytuacji, kiedy w innym miejscu

²⁸ Zasoby generyczne, zwane są również powszechnymi ze względu na to, że „istnieją niezależnie od ich wykorzystania w jakimkolwiek procesie produkcji, a więc mogą być w pełni odtworzone na innym terytorium”. Należą do nich np. surowce mineralne, prosta praca, czy niewykwalifikowana siła robocza. W przeciwieństwie do nich zasoby specyficzne są wyjątkowe dla danego terytorium i działających na jego obszarze aktorów, a przez to niepowtarzalne w innym miejscu (w obrębie innego terytorium), niewymienne. Do zasobów specyficznych można zaliczyć natomiast pracę wykwalifikowaną, wiedzę, atmosferę przedsiębiorczości itp. Zob. A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 114 oraz 116.

²⁹ Przedsiębiorstwa kierujące się zasadami logiki funkcjonalnej koncentrują się na relacjach zewnętrznych. Nie dążą do powstania sieci lokalnych powiązań, które mogłyby

znajdą bardziej atrakcyjne warunki do prowadzenia swojej działalności. Poszukując przykładów przestrzennych form organizacji produkcji mogących zaistnieć na takim terytorium, można wskazać na opisywany przez A. Markusen³⁰ w swojej typologii nowych dystryktów przemysłowych, dystrykt „satelickiej platformy przemysłowej” (*satellite industrial platform*) oraz wyodrębnioną przez C. Courlet³¹ „przedsiębiorczość rozproszoną”, szczególnie tę w polskim wydaniu okresu wczesnej transformacji, kiedy to małe firmy powstające w wyniku restrukturyzacji bądź też całkowitej upadłości dużych przedsiębiorstw państwowych, traciły kontakt zarówno z firmą-matką, jak i jej innymi firmami-córkami. Co gorsza, nie nawiązywały jednocześnie kontaktów z innymi podmiotami działającymi już w tym obszarze, uznając je za wrogą konkurencję.

Druga część schematu przedstawia sytuację, w której, pomimo wysokiego poziomu specjalizacji przedsiębiorstw działających w ramach pewnego systemu i wykształconych procesów uczenia się, nie wytworzyło się środowisko innowacyjne. Dzieje się tak w przypadku, kiedy pewien system jest narzucany odgórnie, np. przez posiadające swoją wizję rozwoju władze, i brakuje w nim przez to historycznego i kulturowego umocowania takich, a nie innych rozwiązań. Odwołując się ponownie do znanych typologii przestrzennych form organizacji produkcji, można w tym miejscu przytoczyć przykłady wybranych typów dystryktów technologicznych, których wspólną cechą jest to, iż nie kształtują się przez procesy rozwoju samorzutnego, a są tworzone w sposób zaplanowany i zmierzający do „zbudowania kontekstu korzystnego do tworzenia wiedzy, technologii i rozwoju produktów o wysokiej technologii”³², bazując najczęściej na publicznych instytucjach naukowo-badawczych, wokół których skupiają się pozostałe podmioty tworzące dany dystrykt.

im zapewnić komplementarność i uruchomić zasoby specyficzne dla danego terytorium. Zdolności rozwojowe czerpią z zewnątrz systemu. Przedsiębiorstwa funkcjonujące na podstawie zasady logiki terytorialnej utrzymują natomiast silne więzi z terytorium, będąc zorganizowanymi w sieci i utrzymując między sobą relacje typu horyzontalnego. Zob. D. Maillat, *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, „Rector's Lectures” no. 52, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 8–9.

³⁰ Zob. A. Markusen, *Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts*, [w:] *Economic Geo-graphy*, 72, 3, 1996, s. 293–313.

³¹ C. Courlet, *Les systèmes productifs locaux: de la définition au modèle*, [w:] *Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux*, Datar, La documentation Française, Paris 2001, s. 41 za: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 75.

³² D. Maillat, S.-H. Bataini, *Compétitivé des systèmes territoriaux de production: le rôle milieu*, Communication prour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF, IRER – Université de Neuchâtel, s. 13.

M. Storper i B. Harrison³³, w opracowanej przez siebie typologii, nazwały takie przypadki „katedrami na pustyni” (*cathedrals in the desert*), a wspomniana już wcześniej A. Markusen – dystryktem typu „kotwica” (*state-anchored*). W praktyce, przykładami takich rozwiązań mogą być: francuska Sophia Antipolis, czy japońskie „miasto naukowe” Tsukuba. Decydując się na taką formę należy jednak mieć na uwadze, że wchodzące w skład tych dystryktów podmioty często funkcjonują w sieciach zewnętrznych, zarówno nie wykorzystując lokalnych zasobów, jak i nie oddając gromadzonej wiedzy, co mogłoby się przecież przyczyniać do stopniowej waloryzacji lokalnych zasobów. Niestety również w tym przypadku nie można mówić o uterytorializowaniu działań przez podmioty wchodzące w skład takiego systemu.

W trzeciej części schematu gęstość i intensywność relacji między podmiotami wchodzącymi w skład systemu jest już stosunkowo wysoka, ponieważ funkcjonują one w pewnym środowisku. Właśnie obecność środowiska na danym terytorium pozwala na łatwiejsze nawiązywanie współpracy, podejmowanie rozwiązań, dla których niezbędna jest powszechna znajomość obowiązujących reguł gospodarczych, norm etycznych i określona doza zaufania. Dzięki temu, wartość systemu „jako całości jest większa niż suma wartości poszczególnych jego części”.³⁴ Tak się dzieje w przypadku terytoriów, na których funkcjonują charakteryzujące się obecnością potencjalnie innowacyjnych środowisk, tradycyjne dystrykty przemysłowe³⁵, czy klastry³⁶. Kształtowanie się warunków, w jakich przychodzi obecnie działać zlokalizowanym tam podmiotom, trwało całymi latami. W tym czasie rozwijane były również specyficzne dla tego terytorium zasoby, chociażby w postaci „krażącej” po nim wiedzy milczącej. W efekcie nastąpiło silne związanie z terytorium przedsiębiorstw, które na nim działają.³⁷

³³ Zob. M. Storper, B. Harrison, *Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990*, [w:] G. Benko, A. Lipietz (red.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris 1992, PUF

³⁴ M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 265–266.

³⁵ Zob. F. Pyke, W. Sengenberger (ed.): *Industrial districts and local economic regeneration*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1992, F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger (ed.): *Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1992.

³⁶ Zob. M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 248–260.

³⁷ To „zakorzenienie” podmiotów gospodarczych nie przez wszystkich i zawsze traktowane jest jako zjawisko pozytywne. W opisywanym przez A. Nowakowską modelu

W przypadku terytoriów posiadających już ukształtowaną własną logikę organizacyjną (zdolność do współpracy – najlepiej w ramach powstałej sieci), która umożliwia im jak najpełniejsze, najbardziej efektywne wykorzystanie specyficznych dla nich zasobów przez współzależne, otwarte na siebie podmioty, do tego, aby przejść na kolejny szczebel ewolucji brakuje jedynie uruchomienia procesów związanych z własną, specyficzną logiką uczenia się, która przekłada się na zdolność terytorium do dostosowywania się do zmian w otoczeniu, ale i do kreowania tych zmian. Przechodząc jednak do przykładów przestrzennych form organizacji produkcji, charakterystycznych dla tego typu terytoriów, można wskazać na wyodrębniony przez O. Parka³⁸ z tzw. nowych dystryktów przemysłowych, dystrykt wysokiej techniki (*pioneering high tech*), w którym we wzajemnej symbiozie działają i współpracują ze sobą, będąc niekiedy jednocześnie konkurentami, firmy małe, średnie i duże, które posiadają zarówno swoich dostawców i odbiorców wewnątrz, jak i na zewnątrz dystryktu. Występujące sieci powiązań mają zarówno charakter lokalny, jak i pozalokalny, a czasami wręcz dzięki swej otwartości – globalny. System taki charakteryzuje się dużą elastycznością produkcji i zintegrowanym rynkiem pracy, w ramach którego można mówić o wysokiej elastyczności dostępnej na rynku siły roboczej. Wśród zlokalizowanych na jego terenie przedsiębiorstw nie ma wyraźnych liderów, którzy zdominowałyby działania innych podmiotów i uzależnili ich byt od własnych decyzji. Również w pełni wykształcone klastry są otwarte na globalne zmiany i potrafią się do nich dostosowywać, czerpiąc korzyści z obecności na swym terytorium już nie tylko potencjalnie innowacyjnego środowiska.

W zaprezentowanej typologii punktem kulminacyjnym w rozwoju terytorium jest jego przekształcenie się z takiego, które może być potencjalnie atrakcyjne i rozwijać się tylko ze względu na swoje zasoby generyczne, a przez to jednak w obecnych czasach mało konkurencyjne, w terytorium posiadające specyficzne zasoby, umiejące przekształcać je w specyficzne aktywa i przede wszystkim, potrafiące tworzyć i rozwijać posiadaną wiedzę i umiejętności, dostosowując je do aktualnych

neoklasycznym zdolność do innowacji wręcz słabnie wraz z ze zwiększającym się poziomem „zakorzenienia”, a w modelu „odwróconego U” przynosi pozytywne efekty tylko do pewnego momentu, punktu krytycznego. Wydaje się, że stwierdzenie o potrzebie zachowania we wszystkich umiaru i właściwych proporcji może znaleźć potwierdzenie i w tym przypadku. Zob. A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 51–52.

³⁸ Zob. J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, PAN „Prace Geograficzne” nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999, s. 71–76.

potrzeb, a nawet je wyprzedzając.³⁹ Trzeba jednak pamiętać, że dzisiejsze apogeum już niedługo może się okazać tylko kolejnym etapem na drodze rozwoju terytorium. Wielość konfiguracji przestrzennych w łonie terytoriów może uruchomić kilka trajektorii rozwoju, których interakcja zapoczątkuje nową, specyficzną i lepszą dla danego terytorium dynamikę przestrzenną. Wydaje się jednak, że zarówno aktualnie, jak i w przyszłości obecność środowiska i sieci innowacyjnych będzie oceniana pozytywnie, przynosząc korzyści zarówno poszczególnym aktorom, jak i całemu terytorium – wzmacniając ich potencjał i możliwości rozwoju opartego na wprowadzanych innowacjach.

Bibliografia

- Baruk J., *Innowacje, kultura innowacyjna i poziom innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 11–12.
- Carluer F., *Trois cas archétypaux de polarisation spatio-productive*, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, 1999, no 3.
- Courlet C., *Les systèmes productifs locaux: de la définition au modèle*, w: *Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux*, Datar, La documentation Française, Paris 2001.
- Foucarde C., Torrès O. (ed.), *Les PME entre région et mondialisation: processus de „globalisation” et dynamiques de proximité*, Les cahiers de l'ERFI, Université Montpellier I, Montpellier 2003.
- Grosse T. G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (8), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Grzeszczak J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, PAN Prace Geograficzne nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław 1999.
- Jewtuchowicz A., *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, [w:] Matusiak K. B., Stawasz E., Jewtuchowicz A. (red.), *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Lisowski A., *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
- Maillat D., Bataïni S.-H., *Compétitivité des systèmes territoriaux de production: le rôle milieu*, Communication pour le XXXVIIIe Colloque annuel de l'ASRDLF, IRER – Université de Neuchâtel, Neuchâtel 1993.

³⁹ Taki sposób kreowania przewagi konkurencyjnej określany jest czasami zasadą wytwarzania i ciągłego zdobywania wiedzy. Zob. D. Maillat, L. Kebir, „*Learning region” et systèmes territoriaux de production*, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, nr 3, 1999.

- Maillat D., *Milieux innovateurs et dynamique territoriale*, [w:] A. Rallet, A. Torre, *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris 1995.
- Maillat D., Crevoisier O., Lecoq B. (), *Reseaux d'innovation et dynamique territoriale: le cas de l'Arc Jurassien*, w: Maillat D., Quevit M., Senn L. (red.): *Reseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, GREMI/EDES, Neuchatel 1993.
- Maillat D., Kebir L., „*Learning region*” et systèmes territoriaux de production, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, 1999, nr 3.
- Maillat D., *Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne*, „Rector's Lectures” no. 52, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Markusen A., *Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts*, [w:] *Economic Geography*, 1996, 72, 3.
- Matusiak K. B., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
- Niedzielski P., Jaźwiński I., *Polityka regionalna i innowacje w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa zachodniopomorskiego*, <http://www.instytut.info/IIIkonf/referaty/1b/NiedzielskiJazwinski%20Polityka%20regionalna%20i%20innowacje.pdf> [01.07.2012].
- Niedzielski P., *Innowacyjność*, [w:] Matusiak K.B. (red.), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2008.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacjach, czyli jak japońskie spółki dynamizują procesy innowacyjne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność a rozwój regionalny*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2004.
- Porter M. E., *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Pyke F., Becattini G., Sengerberger W. (ed.), *Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1992.
- Pyke F., Sengerberger W. (ed.), *Industrial districts and local economic regeneration*, International Institute for Labour Studies, Geneva 1992.
- Santarek K. (red.), *Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, PARP, Warszawa 2008.
- Schumpeter J. A., *Teorie rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Storper M., Harrison B., *Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990*, [w:] Benko G., Lipietz A. (red.): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris 1992.
- Torrès O., *Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat globalizacji*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2004.

**INNOVATIONS, INNOVATION NETWORKS, INNOVATIVE MILIEU
AND TERRITORY DEVELOPMENT**

Abstract

Article presents topics that refer to innovations, innovativeness as development factors on the level of particular organizations as well as whole territories. It describes also innovation networks and innovative milieu and their role in enhancing development potential of the territories, where they exist.

II

MIASTO I REGION – PROBLEMY ROZWOJU

Irena Pietrzyk*

REFORMA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2014–2020¹

Od chwili traktatowego usankcjonowania w Jednolitym Akcie Europejskim polityki spójności jej kolejne reformy związane były z wieloletnim planowaniem budżetu Unii Europejskiej, wprowadzonym po raz pierwszy w roku 1988. Dobiegające ku końcowi perspektywy finansowe na lata 2007–2013 w sposób oczywisty oznaczają konieczność przyjęcia przez UE nowych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) i kolejną, piątą z rzędu, reformę europejskiej polityki spójności na nowy okres planistyczny 2014–2020.² Wejście w życie *traktatu lizbońskiego* miało przy tym bezpośrednie znaczenie dla samej polityki spójności, która uzyskała w nim trzeci – *terytorialny* – wymiar stając się polityką *spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej* (Tytuł XVII, art. 174–178 TfUE oraz art. 3, p. 3 TUE).³

* Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Artykuł przedstawia zmiany w polityce spójności zaproponowane przez Komisję Europejską oraz decyzje Rady Europejskiej z 8 lutego 2012 r. odnośnie do projektu wieloletnich ram finansowych na okres kolejnego 7-lecia 2014–2020. Zastrzec jednak należy, iż – w wyniku zrównania w traktacie lizbońskim uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i Rady UE w dziedzinie polityki regionalnej oraz uchwalania unijnego budżetu – przedstawione propozycje mogą ulec pewnym modyfikacjom w efekcie ich negocjowania z Parlamentem, a uzgodniony na szczycie w Brukseli konsensus w sprawie WRF może zostać nawet odrzucony, jeśli nie uzyska większości głosów w Parlamencie Europejskim.

² Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego wieloletnie planowanie budżetu UE po raz pierwszy uzyskało podstawy traktatowe i określone zostało mianem wieloletnich ram finansowych, przyjmowanych co najmniej na okresy 5-letnie (art. 312).

³ Zob. szerzej na temat wpływu traktatu lizbońskiego na europejską politykę spójności: E. Kramer, *L'impact du traité de Lisbonne sur la politique régionale*, Parlement Européen, janvier 2010; A. Massot i in., *Les politiques structurelles et de cohésion après le traité de Lisbonne*, Parlement Européen, 15 II 2010; E. Kramer, *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, Parlement Européen avril 2010.

Niezależnie od wymienionych wyżej faktów potrzeba reformy polityki spójności stała się oczywistością już wcześniej w związku z ogólnymi tendencjami obserwowanymi w gospodarce światowej i opisanymi przez Komisję Europejską perspektywicznymi uwarunkowaniami rozwoju państw członkowskich. Uwarunkowania te sprawiły, że dyskusja na temat przyszłej polityki spójności została zapoczątkowana już w roku 2007 wraz z opublikowaniem czwartego raportu dotyczącego polityki spójności ekonomicznej i społecznej.⁴ Jednym z pierwszych opracowań Komisji Europejskiej na ten temat był dokument roboczy pt. „Regiony 2020”, w którym zidentyfikowano najważniejsze wyzwania stojące przed regionami UE w perspektywie 2020 roku, a mianowicie: globalizację, ewolucję demograficzną, zmiany klimatyczne oraz zaopatrzenie w energię.⁵ W aneksie do tego dokumentu, za pomocą serii wskaźników, określono tzw. indeksy wrażliwości regionów europejskich na każde z wymienionych wyzwań.

W dyskusji nad reformą polityki spójności na lata 2014–2020 największe znaczenie miało niewątpliwie opublikowanie w kwietniu 2009 roku raportu dr Fabrizio Barki, opracowanego na zamówienie Danuty Hübner, byłej komisarz odpowiedzialnej za politykę regionalną (obecnie przewodniczącej Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego). Pani Komisarz zwróciła się z prośbą do F. Barki, ówczesnego dyrektora generalnego we włoskim Ministerstwie Gospodarki i Finansów (a następnie włoskiego ministra polityki regionalnej w rządzie Mario Montiego), o dokonanie niezależnej oceny dotychczasowej skuteczności europejskiej polityki spójności i sformułowanie propozycji odnośnie do jej zreformowania na kolejny okres planistyczny.⁶

⁴ Union Européenne, Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission, mai 2007, s. 27. Zob. także: A. Guellec, *Rapport sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Parlement Européen, 29 I 2008.

⁵ Commission des Communautés Européennes, *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, SEC(2008), Bruxelles 2008. Zob. także: La commissaire Hübner présente un rapport sur les défis qui attendent les régions en 2020 (“indice de vulnérabilité”), IP/08/1910, Bruxelles, le 9 décembre 2008. Całość dokumentów związanych z raportem «Regiony 2020» znaleźć można na stronie: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm Zaktualizowanie i kontynuację pierwszego raportu stanowi opublikowane w sierpniu 2011 r. przez Austriacki Instytut Planowania Przestrzennego opracowanie pt. *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis*, które kończą zalecenia pod adresem przyszłej polityki spójności.

⁶ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.*

Propozycje F. Barki zostały opracowane przy udziale ekspertów ze środowiska akademickiego oraz urzędników państw członkowskich, po odbyciu szeregu spotkań na różnych forach w 2008 roku. W raporcie autor obalił wiele „mitów” i obiegowych opinii na temat polityki spójności podważających zasadność jej prowadzenia (takich m.in. jak sprowadzanie jej roli wyłącznie do funkcji redystrybucyjnych, postępująca jej „lizbonizacja”, kładąca nacisk na konkurencyjność ze szkodą dla solidarności czy wreszcie uznanie polityki spójności jako zbyt kosztownej, zmniejszającej ogólną efektywność ekonomiczną wobec pozytywnego wpływu na tempo wzrostu gospodarczego zjawiska koncentracji przestrzennej rozwoju⁷) oraz merytorycznie uzasadnił potrzebę jej kontynuowania przez Unię Europejską.

Podczas wspólnej – z D. Hübner prezentacji raportu – Fabrizio Barca podkreślił, że „przeprowadzona w tym raporcie analiza faktów i teorii wykazuje, iż Unia potrzebuje polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, dostosowanej do specyficznych warunków bardzo zróżnicowanych obszarów. Polityka ta powinna przyczynić się do zwiększenia możliwości i sprostania wyzwaniom, jakie stoją przed obywatelami UE, w związku z powstawaniem jednolitego rynku. Zreformowana polityka spójności może spełnić te oczekiwania dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod, dużemu naciskowi na wyniki oraz nowoczesnemu wieloszczeblowemu współrządzeniu (*multi-level governance*)”.⁸ Jak z kolei stwierdziła D. Hübner, „raport Barki potwierdza, że polityka spójności jest centralnym filarem procesu integracji europejskiej. Uznano w nim, że wszystkie regiony powinny mieć możliwość wykorzystania swojego potencjału w zakresie rozwoju gospodarczego oraz że wszyscy obywatele, bez względu na miejsce zamieszkania, powinni czerpać korzyści

Zob. polskie tłumaczenie raportu na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: F. Barca, Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/ Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf).

⁷ Ten ostatni pogląd uzyskał silne wsparcie w jednym z raportów Banku Światowego (World Development Report 2009: „Reshaping Economic Geography”. Washington 2008), promującym rozwój przestrzennie nie zrównoważony. Zdaniem autorów raportu tylko w ten sposób możliwa jest maksymalizacja tempa wzrostu gospodarczego. W konsekwencji pogląd ten zaczął być wykorzystywany przez przeciwników polityki regionalnej do jej zwalczania. Przy okazji warto zwrócić uwagę, iż bez większego echa w naszym kraju przeszedł natomiast nowy raport Banku Światowego, promujący europejski model rozwoju pt. *Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model*, The World Bank, Washington 2012 r.

⁸ Zob. Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009.

płynące z tej polityki. Raport potwierdza, że wprowadzone w ostatnich latach reformy są właściwe. Wyznacza on także nowe drogi, które poszerzą nasze perspektywy odnowy polityki spójności”.⁹

Raport kończą zalecenia sformułowane pod adresem kompleksowej reformy polityki spójności, określone przez autora mianem jej 10 filarów, a mianowicie¹⁰:

1. Koncentracja na głównych priorytetach i utrzymanie dotychczasowych kryteriów alokacji środków,
2. Nowe strategiczne ramy polityki spójności,
3. Nowe stosunki umowne, implementacja i sprawozdawczość zorientowane na wyniki,
4. Usprawnione zarządzanie priorytetami kluczowymi,
5. Promowanie dodawalności oraz innowacyjnego i elastycznego wydatkowania środków,
6. Promowanie eksperymentowania i mobilizowania podmiotów lokalnych,
7. Wspieranie procesu uczenia się w zakresie prospektywnej ewaluacji rzeczywistego oddziaływania interwencji,
8. Wzmocnienie roli Komisji jako ośrodka kompetencyjnego,
9. Zwiększenie efektywności zarządzania i kontroli finansowej,
10. Wzmocnienie politycznego systemu kontroli i równowagi na najwyższym szczeblu.

1. Koncentracja na głównych priorytetach i utrzymanie dotychczasowych kryteriów alokacji środków

Zdaniem dr. F. Barki UE powinna skoncentrować się na kilku (3–4) priorytetach, przy czym jednym z głównych powinno stać się włączenie społeczne (*inkluzja społeczna*) i opracowanie zorientowanej terytorialnie agendy społecznej. W ramach przyznanych środków europejskich podział funduszy między poszczególne regiony oraz wybór tych ostatnich powinien stanowić efekt rozstrzygnięć wewnątrz krajowych, a nie arbitralnie podjętych decyzji „odgórnych” na szczeblu UE. Kryteria przyznawania środków należy pozostawić niezmiennione, pomimo ich arbitralnego charakteru (ponieważ każda zmiana musiałaby zostać

⁹ Zob. Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009

¹⁰ Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009., s. XVIII–XXIV.

wprowadzona także w sposób arbitralny), przy jednoczesnym skupieniu się na regionach słabiej rozwiniętych. Należałoby jednak uwzględnić nową, pośrednią kategorię regionów, kwalifikowanych do wsparcia przejściowego. Kategoria ta objęłaby obecne regiony *phasing out* oraz *phasing in*, a zatem przekraczające próg 75% i znajdujące się poniżej progu $75+X\%$ (X ustalonego w negocjacjach) w stosunku do stosownie wyliczonej średniej unijnej PKB na mieszkańca. Autor postuluje wspólne zasady dla wykorzystania dwóch funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) oraz Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Funduszu Rybołówstwa, które w czwartej reformie (na lata 2007–2013) zostały wyłączone z polityki spójności i zintegrowane z politykami sektorowymi (tzn. wspólną polityką rolną i rybacką). Konieczne jest bowiem osiągnięcie większej spójności między wszystkimi – ukierunkowanymi terytorialnie – funduszami. F. Barca proponuje także finansowanie wszystkich rodzajów Sieci Transeuropejskich w ramach oddzielnego funduszu.

2. Nowe strategiczne ramy polityki spójności

Centralnym punktem reformy powinny stać się nowe *Europejskie Strategiczne Ramy Rozwoju*, podpisywane przez Komisję Europejską i państwa członkowskie (ewentualnie regiony). Dokument ten powinien koncentrować się na wynikach finansowanych działań oraz instytucjonalnych warunkach ich podejmowania i stanowić efekt wzmocnionego dialogu między Komisją i państwami członkowskimi (względnie regionami). W odróżnieniu od obecnych *Wspólnotowych Kierunków Strategicznych w dziedzinie spójności*¹¹ nowy dokument powinien zawierać – oprócz kluczowych priorytetów – jasne i przejrzyste zasady polityki spójności oraz kluczowe wskaźniki dotyczące rezultatów wraz z orientacyjnymi wartościami wskaźników docelowych, służącymi do ich oceny.¹²

¹¹ Zob. Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, JO UE L 291/11 21 X 2006.

¹² Proponowany w raporcie F. Barki dokument, pod zmodyfikowaną nazwą Wspólne Ramy Strategiczne (le Cadre Stratégique Commun – CSC) Komisja Europejska przedstawiła w dniu 14 marca 2012 poddając jego treść pod ogólną dyskusję w krajach członkowskich. Dokument ten ma z jednej strony ułatwić sektorową i terytorialną koordynację interwencji unijnych, z drugiej zaś – pomóc krajom członkowskim i regionom w opracowaniu strategicznych kierunków rozwoju na lata 2014–2020. WRS mają stanowić dla władz krajowych punkt odniesienia do przygotowania wraz z ich partnerami oraz w porozumieniu z Komisją Europejską tzw. umów partnerskich, które będą je zobowiązywać do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Ostateczne przyjęcie WRS ma nastąpić w ciągu trzech miesięcy od uchwalenia propozycji legislacyjnych

Nowe stosunki umowne, implementacja i sprawozdawczość zorientowane na wyniki

Do końca bieżącego okresu planistycznego (2013) każde państwo członkowskie powinno opracować wraz z Komisją Europejską *Narodową Strategiczną Umowę dla Rozwoju*, której treść objęłaby cele i sposoby ich osiągnięcia oraz zobowiązania możliwe do zweryfikowania. Komisja powinna pełnić w tym przypadku rolę strategicznego konsultanta, dokonującego ewaluacji umowy *ex ante*, przyjmującego ją w całości lub części, w trybie warunkowym. Oznaczałoby to konieczność specjalnego monitorowania postępów i składania raportów z jej realizacji. Proponowane rozwiązanie miałoby na celu przeniesienie punktu ciężkości z problemu absorpcji środków (na czym obecnie koncentruje się uwaga beneficjentów polityki spójności) na realizację celów i osiągnięte wyniki.

Usprawnione zarządzanie priorytetami kluczowymi

Usprawnieniu zarządzania priorytetami kluczowymi powinien służyć system monitorowania postępów w osiągnięciu celów oraz warunkowość dotycząca ram instytucjonalnych. Czyni to koniecznym stworzenie przez Komisję Europejską wysokiej jakości systemu wskaźników oraz określenie ich wartości docelowych. Wskazane byłoby także wprowadzenie systemu nagród i sankcji, a nawet kar finansowych dla państw sprzeciwiających się wprowadzaniu rekomendacji Komisji.

Promowanie dodawalności oraz innowacyjnego i elastycznego wydatkowania środków

Komisja powinna umocnić zasadę „dodawalności” (zobowiązującą państwa członkowskie do dodawania środków krajowych do środków europejskich i wykluczającą zastępowanie wydatków krajowych wydatkami unijnymi) przez bezpośrednie jej powiązanie z *Paktem Stabilności i Wzrostu* i zmierzać do eliminowania stosowanego dotychczas kryterium jej weryfikacji w postaci poziomu „wydatków w okresie poprzednim” jako sposobu określania obowiązkowego pułapu wydatków krajowych. Konieczne jest także zwiększanie innowacji w polityce spójności poprzez tzw. eksperymentowanie czy też stosowanie pewnych działań w zróżnicowanych granicach przestrzennych (np. w skali powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi bądź w skali makroregionów).

Komisji przez Parlament Europejski i Radę UE (zob. Commission Européenne, La Commission propose un seul outil de programmation pour tous les fonds structurels, communiqué de presse, Bruxelles, 14 III 2012).

Promowanie eksperymentowania i mobilizowanie podmiotów lokalnych

Komisja i państwa członkowskie powinny wspierać eksperymentowanie i dążenie do osiągnięcia równowagi między zachęcaniem lokalnych podmiotów do angażowania się w działania (przekazywania informacji, ponoszenia ryzyka oraz inwestowania) a wykorzystywaniem środków publicznych przez różne grupy interesów. W celu eksperymentowania z innowacyjnymi formami terytorialnie zorientowanych interwencji Komisja powinna dysponować niewielką częścią funduszy przeznaczonych na *innowacyjne działania terytorialne* (propozycję tę wypada kojarzyć z powrotem do tzw. akcji innowacyjnych finansowanych do roku 2006 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach wspólnotowej polityki regionalnej lub nawiązanie do programów tzw. *Inicjatyw Wspólnotowych*).

Wspieranie procesu uczenia się w zakresie prospektywnej ewaluacji faktycznego oddziaływania interwencji

Konieczne jest ulepszenie opracowywania i wdrażania metod szacowania rezultatów uzyskiwanych w wyniku konkretnych rodzajów interwencji, ponieważ pomimo dwudziestoletnich doświadczeń polityki spójności nie odnotowano żadnych postępów w kwestii zrozumienia, „co naprawdę działa”. Dlatego stosowanie oceny oddziaływania (*impact evaluation*) pozwoliłoby lepiej zrozumieć, jakie i gdzie podejmowane interwencje polityki spójności są skuteczne.

Wzmocnienie roli Komisji jako ośrodka kompetencyjnego

Zreformowana polityka spójności wymagać będzie pełnienia bardziej ambitnej roli przez Komisję Europejską i koordynowania działań Dyrekcji Generalnych odpowiedzialnych za polityki mające skutki przestrzenne. Chodzi przede wszystkim o DG REGIO (ds. polityki regionalnej) i DG EMPL (ds. zatrudnienia), ale także o DG AGRI (ds. wspólnej polityki rolnej), DG MARE (ds. gospodarki morskiej i rybołówstwa) i kilka innych Dyrekcji. Koordynacja ich działań staje się niezbędna, szczególnie ze względu na wprowadzony w *traktacie lizbońskim* terytorialny wymiar polityki spójności.

Zwiększenie efektywności zarządzania i kontroli finansowej

Konieczne jest zwiększenie wydajności w zarządzaniu funduszami strukturalnymi przez zmniejszenie kosztów ponoszonych przez Komisję jako całość i skierowanie do DG REGIO dodatkowych zasobów ludzkich, uwolnionych w innych Dyrekcjach.

Wzmocnienie politycznego systemu kontroli i równowagi na najwyższym szczeblu

Chodzi w tym przypadku o stworzenie lepszego systemu kontroli i równowagi między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą UE poprzez stworzenie oficjalnej Rady Polityki Spójności, która wciąż funkcjonuje jedynie w kształcie nieformalnej Rady Ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną. Do jej głównych zadań należałaby ocena podpisanych umów i składanych sprawozdań oraz udzielanie rekomendacji. Większą rolę winien odgrywać także Parlament Europejski z uwagi na nowe postanowienia *traktatu lizbońskiego*, zobowiązujące Komisję do przedstawiania mu „sprawozdania oceniającego finanse Unii, opartego na uzyskanych wynikach” (zob. art. 318 skonsolidowanego tekstu TfUE).

Najważniejszą propozycją raportu F. Barki jest jednak terytorialne podejście do rozwoju lub inaczej *polityka ukierunkowana na terytoria (placed based policy* – w tłumaczeniu polskim tekstu raportu polityka ukierunkowana terytorialnie). To właśnie takie podejście uzasadnia objęcie polityką spójności wszystkich regionów UE w celu wykorzystania potencjału rozwojowego zarówno najbiedniejszych, jak i najlepiej rozwiniętych regionów i w ten sposób zwiększenia efektywności tej polityki. F. Barca – oprócz tradycyjnie podnoszonych atutów polityki regionalnej (takich jak uczenie się dobrego współrzędzenia (*good governance*) i odpowiedzialności za wydatkowane środki publiczne, aktywizowanie zaangażowania społeczności terytorialnych w działania na rzecz rozwoju regionalnego, promowanie partnerstwa władz publicznych różnych szczebli oraz innych aktorów życia gospodarczego w regionach, stymulowanie zewnętrznej współpracy władz terytorialnych w skali europejskiej i in.) – uznał politykę spójności za kluczową dla dynamiki integracji europejskiej.

Polityka spójności uzyskała także silne, bo „bezwarunkowe” wsparcie ze strony Parlamentu Europejskiego¹³ i – z powodów oczywistych – również wpływowych organizacji grupujących przedstawicieli regionów, do których należy m.in. Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich

¹³ Zob. m.in. A.Guellec (rapp.), Le rapport sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional, Parlement Européen 25 VI 2006; M. Pieper (rapp.), Rapport sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013, 2011/2035(INI), Parlement Européen 6 VI 2011. Na zlecenie Parlamentu Europejskiego (a dokładniej jego Komisji Rozwoju Regionalnego) zredagowane zostało specjalne studium poświęcone polityce spójności po 2013 roku, w którym poddano analizie propozycje Komisji Europejskiej sformułowane w oparciu o konkluzje raportu F. Barki (zob. C. Mendez, J. Bachtler, F. Wishlade, Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013, Parlement Européen 31 VIII 2011).

(CRPM)¹⁴. Wszystkie te instytucje uprawiają silny lobbying na rzecz polityki spójności i dostarczają dodatkowego uzasadnienia dla potrzeby jej kontynuowania.

Przed wszystkim zaś – w kontekście kryzysu i podejmowanych przez większość państw UE programów sanacji finansów publicznych – coraz powszechniejsze stało się przekonanie, że polityka spójności stanowić może podstawowy instrument ograniczający negatywne efekty polityki rygoru budżetowego, prowadzącej do spadku tempa wzrostu gospodarczego i wzrostu bezrobocia.¹⁵

Stosownie do zaleceń raportu F. Barki stanowisko Komisji Europejskiej odnośnie do przyszłych priorytetów znalazło wyraz w opublikowanej przez nią w roku 2010 strategii UE na najbliższe dziesięć lat pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz zrównoważonego i inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹⁶, zaaprobowanej następnie przez Radę Europejską. W dokumencie tym jako trzy podstawowe, wzmacniające się wzajemnie, priorytety wymieniono:

1. *Inteligentny* wzrost rozumiany jako promocja wiedzy, innowacji, kształcenia i społeczeństwa cyfrowego,
2. *Trwały rozwój* oznaczający oszczędne wykorzystywanie zasobów przy równoczesnym zwiększaniu konkurencyjności gospodarki europejskiej,
3. *Wzrost inkluzywny* wyrażający się w zwiększaniu stopy zatrudnienia oraz spójności społecznej i terytorialnej.

Priorytety te wymagają mobilizacji wszystkich państw członkowskich i mają być realizowane zarówno w politykach europejskich, w tym szczególnie w polityce spójności, jak i w politykach krajowych. Zgodnie z zaleceniem Rady Europejskiej powinny one znaleźć odzwierciedlenie w krajowych programach reform i sprecyzowanych w nich konkretnych działaniach. Rada Europejska zaaprobowwała także zaproponowane przez Komisję nadrzędne, wymierne cele, stanowiące konkretyzację wymienionych priorytetów i mające służyć ocenie strategii w roku docelowym, a mianowicie:

¹⁴ CRPM, Les régions européennes dans le marché unique mondial: les défis de la politique régionale pour la période 2014–2020, http://www.crpm.org/pub/docs/143_les_defis_de_la_politique_regionale.pdf; CRPM, Sortir plus fort de la crise: les territoires au coeur des politiques européennes de moyen terme, août 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/242_ntp_ag_politique_rgionale_final.pdf.

¹⁵ Zob. m.in. I. Katsarova, The role of Cohesion Policy in Preempting the Negative Impact of the Financial Crisis, European Parliament, march 2009; I. Katsarova, Les politiques structurelles et de cohésion à l'horizon 2020: des outils pour sortir de la crise, opracowanie zbiorowe, Parlement Européen, novembre 2011.

¹⁶ Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz zrównoważonego i inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, Bruksela 3 III 2010.

- podniesienie do 75% stopy zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lat,
- zwiększenie do 3% PKB skumulowanego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych w sektorze badań i rozwoju,
- osiągnięcie relacji 20–20–20 w dziedzinie ochrony klimatu i poszanowania energii, czyli zredukowanie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 1990, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% w ogólnym zużyciu energii oraz podniesienie efektywności energetycznej o 20%,
- podniesienie poziomu edukacji przez obniżenie wskaźnika porzucania kształcenia do poziomu poniżej 10% i zwiększenie udziału absolwentów szkół wyższych tak, aby przynajmniej 40% ludności w wieku 30–34 lat legitymowało się dyplomem ukończenia studiów wyższych lub równorzędnym,
- promowanie włączenia społecznego i ograniczenie zakresu ubóstwa w taki sposób, aby zmniejszyć przynajmniej o 20 mln osób liczbę ludności zagrożonej ryzykiem ubóstwa i wykluczenia.

Jeśli chodzi natomiast o propozycje dotyczące nowego kształtu polityki spójności, to po raz pierwszy zostały one przedstawione przez Komisję Europejską w opublikowanym w jesieni 2010 roku *Piątym raporcie poświęconym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*¹⁷, a następnie szczegółowo uregulowane w propozycjach rozporządzeń przyjętych przez Komisję 6 X 2011 r.¹⁸ Z lektury *Piątego raportu* i projektów rozporządzeń wynika, że bardzo istotny wpływ na ich kształt miały propozycje sformułowane przez F. Barkę.

Przede wszystkim zaproponowano wspólne regulacje prawne dla polityki spójności oraz funduszy finansujących rozwój obszarów wiejskich

¹⁷ Commission Européenne, Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, novembre 2010, s. XXIII–XXXIII. Zob. także: Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013 (2011/2035(INI), 5 VII 2011.

¹⁸ Całość tych regulacji obejmuje 8 projektów rozporządzeń, a mianowicie: 1) zmodyfikowane przez Komisję 11 IX 2012 ogólne rozporządzenie dotyczące wszystkich czterech funduszy (EFRR, EFS, EFROW i EFMR) i funduszu spójności (FS); 2–4) trzy specyficzne rozporządzenia dotyczące funduszy finansujących politykę spójności (EFRR, EFS, FS); 5–6) dwa rozporządzenia dotyczące współpracy terytorialnej i europejskiego ugrupowania tej współpracy (EUWT); 7) rozporządzenie dotyczące programu na rzecz zmian i innowacji społecznych oraz 8) rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu dostosowania do Globalizacji (EFG). Jak na wstępie wspomniano, propozycje regulacji prawnych w zakresie polityki regionalnej podlegają procedurze współdecydowania Parlamentu i Rady UE. Stąd też na zlecenie Parlamentu – przed podjęciem negocjacji z Komisją Europejską – sporządzona została krytyczna ocena projektów rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 (zob. C. Mendez, J. Bachtler, F. Wislade, La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives, Parlement Européen, juin 2012).

(Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFROW) i obszarów nadmorskich (Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego – EFMR) w postaci jednego ogólnego rozporządzenia i jednych *Wspólnych Ram Strategicznych*. Na uwagę zasługują ponadto propozycje dwóch rozporządzeń dotyczących europejskiej współpracy terytorialnej i *Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, stanowiącego rozwiązanie prawne mające ułatwiać współpracę władz terytorialnych w Unii Europejskiej.

W projektach rozporządzeń Komisja zaproponowała istotne zmiany odnośnie do koncepcji i realizacji polityki spójności w następnym okresie planistycznym. Najważniejsze z nich dotyczą:

- skoncentrowania na priorytetach strategii *Europa 2020*, czyli na inteligentnym, trwałym i inkluzywnym wzroście,
- nagradzania osiąganych wyników,
- promocji programowania zintegrowanego,
- położenia nacisku na wyniki i maksymalizowanie efektów polityki spójności (monitorowaniu postępów osiąganych w realizacji wyznaczonych celów),
- wzmocnienia współpracy i spójności terytorialnej oraz
- uproszczenia procedur.¹⁹

Realizacja celów strategii 2020 oparta będzie na – podpisywanych przez Komisję i państwa członkowskie – umowach partnerskich, określających obustronne zobowiązania odnośnie do konkretnych działań. W umowach – stosownie do potrzeb rozwojowych każdego państwa – mają być zdefiniowane także priorytety krajowe, wspierające realizację narodowych programów reform i ich celów. Programy narodowe mają stanowić konkretyzację celów strategii Europy 2020. Umowy zawierać będą:

- cele tematyczne wybrane z listy przedstawionej w rozporządzeniu ogólnym dla wszystkich funduszy, sformułowane przez Komisję Europejską, zgodnie z celami strategii *Europa 2020*,
- priorytety inwestycyjne dla każdego celu tematycznego,
- wstępne warunki finansowania europejskiego,
- cele przewidziane do realizacji przez państwa członkowskie do końca okresu planistycznego oraz
- wskaźniki wyników i etapy realizacji.

¹⁹ 8 lutego 2012 r. Komisja Europejska przyjęła Komunikat dotyczący uproszczenia podejmowanych przez nią działań na lata 2014–2020. Ich omówienie w odniesieniu do polityki spójności znaleźć można w broszurze: Commission Européenne, *Simplifier la politique de cohésion pour 2014–2020*, février 2012. Zob. także: Kronberger A., Nylon I., Bergs R., *Simplification et proportionnalité des systèmes de gestion et de contrôle de la politique de cohésion*, Parlement Européen, mai 2012.

Umowy partnerskie – związane z jednej strony z celami strategii Europa 2020, a z drugiej – z krajowymi programami reform – stanowią zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego, wspierane finansowo ze środków wszystkich funduszy uwzględnionych we Wspólnych Ramach Strategicznych. Umowa taka stanowić będzie równocześnie porozumienie, zawarte między Komisją i państwem członkowskim, dotyczące wykorzystania funduszy i wyników do osiągnięcia. Brak postępów w jej realizacji może spowodować wstrzymanie a nawet anulowanie przyznanej pomocy finansowej.

Inwestycje proponowane w umowach mają być ukierunkowane na priorytety maksymalizujące europejską wartość dodaną i mają przyczyniać się do wzrostu gospodarczego. Stąd też w kilku dziedzinach priorytetowych, dotyczących celów określonych przez Unię Europejską, obowiązywać będą wymagane minimalne poziomy dotacji na nie przeznaczonych.

Projekty rozporządzeń dążą do zapewnienia także określonej elastyczności wyboru, umożliwiającej państwom i regionom ukierunkowanie inwestycji stosownie do ich potrzeb i wyzwań rozwojowych określonych w narodowych programach reform. Z kolei niektóre inwestycje zostaną całkowicie wykluczone z pomocy w ramach polityki spójności (jak np. produkcja tytoniu).

Finansowanie europejskie ma stymulować kraje członkowskie i regiony do realizacji celów *Europa 2020* oraz odnoszących się do niej celów krajowych.²⁰ W tym celu na poziomie UE utworzona zostanie 5% rezerwa środków przeznaczonych na finansowanie polityki spójności, która będzie podzielona – po przeprowadzeniu ewaluacji w środku okresu planistycznego – między państwa członkowskie i regiony na programy realizowane zgodnie z etapem przewidzianym w umowie.²¹

Wprowadzona zostanie ponadto zasada warunkowości *ex ante* i *ex post*. W pierwszym przypadku przelanie środków uzależnione będzie od warunków sprecyzowanych w umowach partnerskich na początku okresu programowania (np. od dobrze funkcjonującego systemu zamówień

²⁰ Określone przez Komisję Europejską skwantyfikowane cele strategii „Europa 2020” zostały przetransponowane do strategii narodowych i określone w krajowych programach reform w 2011 roku. W odniesieniu do Polski cele te wynoszą odpowiednio: osiągnięcie 71% stopy zatrudnienia, 1,7% PKB wydatków na B&R, 14% redukcji emisji CO₂, 15,48% udziału energii ze źródeł odnawialnych, 14% redukcji zużycia energii, 4,5% uczniów „wypadających” z systemu kształcenia, 45% osób z wyższym wykształceniem oraz zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonej wykluczeniem społecznym (zob. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_fr.pdf).

²¹ Rozwiązanie takie po raz pierwszy zostało wprowadzone w trzeciej reformie funduszy strukturalnych (na lata 2000–2006), lecz rezerwa tworzona była wówczas na poziomie każdego kraju członkowskiego i po ewaluacji dzielona między najlepiej ocenionych beneficjentów wsparcia europejskiego w danym kraju.

publicznych), w drugim – przekazanie dodatkowych środków może być warunkowane osiągniętymi wynikami.²² Jeśli określone warunki nie będą spełnione na początku procesu planistycznego, wówczas każde państwo członkowskie uzgodni z Komisją termin ich spełnienia i w przypadku jego nierespektowania Komisja może zdecydować o całkowitym bądź częściowym zawieszeniu finansowania danego programu do momentu zrealizowania warunków zapisanych w umowie.

Oprócz warunkowości, dotyczącej realizacji polityki spójności, Komisja przewiduje wprowadzenie także warunkowości makroekonomicznej, ponieważ chodzi o zagwarantowanie powiązania między krajową polityką makroekonomiczną a inwestycjami realizowanymi w ramach programów europejskich. Zasada warunkowości makroekonomicznej znalazła zastosowanie w odniesieniu do funduszu kohezji z chwilą jego powstania na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Obecnie Komisja przewiduje zarówno większy automatyzm w egzekwowaniu tej zasady, jak i rozszerzenie jej na wszystkie fundusze strukturalne.

W dążeniu do zmaksymalizowania efektów działań podejmowanych dla realizacji europejskich celów priorytetowych Komisja zaproponowała wzmocnienie programowania strategicznego przez zdefiniowanie w rozporządzeniu ogólnym (dotyczącym wszystkich czterech funduszy i funduszu spójności) listy celów tematycznych, mających przyczynić się do realizacji unijnej strategii na rzecz wzrostu inteligentnego, trwałego i inkluzywnego, a mianowicie:

1. Wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacji,
2. Poprawa dostępu oraz wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
3. Wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR),
4. Wspieranie przejścia do gospodarki o niskiej emisji CO₂ we wszystkich sektorach;
5. promowanie dostosowania do zmian klimatycznych oraz zapobieganie i zarządzanie ryzykiem,
6. Ochrona środowiska naturalnego i promocja racjonalnego wykorzystania zasobów,
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w infrastrukturze najważniejszych połączeń sieciowych,
8. Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej,

²² Zob. Questions et réponse concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014–2020, MEMO/11/663, Bruxelles, le 6 octobre 2011, s. 2.

9. Promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
10. Inwestowanie w edukację, kompetencje i kształcenie przez całe życie,
11. Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i skuteczności administracji publicznej.

Co się tyczy pozostałych propozycji rozwiązań na lata 2014–2020, to podobnie jak w obecnym okresie planistycznym, polityką spójności objęty zostanie cały obszar Unii Europejskiej, z tym że poziom wsparcia przeznaczonego dla poszczególnych państw nie będzie mógł przekroczyć 2,5% ich dochodu narodowego brutto (od roku 2000 obowiązywał górny pułap 4% najpierw PNB, a później DNB). Stosownie do sugestii raportu F. Barki liczba celów polityki spójności ulegnie zwiększeniu o nową kategorię regionów „przejściowych”, w których PKB na mieszkańca zawierać się będzie między 75% a 90% średniej dla UE 27. Celem wprowadzenia tej nowej kategorii regionów (która obejmie 51 regionów NUTS II zamieszkiwanych przez ponad 72 mln ludności), będzie kontynuowanie wsparcia ich konkurencyjności z uwagi na wciąż duże jeszcze ich potrzeby inwestycyjne.²³

W ten sposób wsparcie w ramach polityki spójności w następnym siedmioleciu obejmować będzie trzy kategorie regionów:

- regiony słabiej rozwinięte (w których PKB *per capita* < 75% średniej dla UE 27),
- regiony „przejściowe” (PKB *per capita* między 75% a 90% średniej dla UE 27) oraz
- regiony lepiej rozwinięte – wszystkie pozostałe (tzn. w których PKB *per capita* >90% średniej dla UE 27).

Czwartym celem polityki spójności pozostanie europejska współpraca terytorialna, w ramach której wsparcie będą mogły uzyskać wszystkie regiony, szczególnie zaś podejmujące współpracę transgraniczną i transnarodową.

Nowością jest projekt dodatkowego wsparcia przewidzianego dla tzw. regionów ultraperyferyjnych oraz słabo zaludnionych. Fakt ten stanowi konsekwencję nowych zapisów wprowadzonych do traktatu lizbońskiego, który potwierdził specjalny status regionów najbardziej oddalonych, obejmujących departamenty zamorskie Francji (aktualnie Gujana, Gwadelupa, Martynika, Reunion i Mayotte oraz społeczność zamorska Saint-Martin²⁴), portugalskie Azory i Madera oraz hiszpańskie

²³ Union Européenne, Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans les régions d'Europe, „Panorama Inforegio”, nr 40, hiver 2011/2012, s. 6.

²⁴ Wyspa Mayotte powiększyła dotychczasową listę regionów ultraperyferyjnych UE w związku z podjętą na prośbę Francji decyzją Rady Europejskiej 2012/419/UE z 11 lipca 2012 r., która zmieniła jej status wobec Unii Europejskiej. Natomiast należąca do

Wyspy Kanaryjskie (art. 349 i 355, a także art. 107 p. 3a). Natomiast regiony słabo zaludnione, stanowiące subarktyczne obszary Szwecji i Finlandii (w których wskaźnik gęstości zaludnienia na poziomie NUTS II nie przekracza 8 osób na kilometr kwadratowy), wymienione zostały *expressis verbis* w artykule 174 traktatu (Tytuł XVIII poświęcony spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej).²⁵

W wyszczególnionych powyżej kategoriach regionów zróżnicowany zostanie poziom wsparcia europejskiego, który będzie się wahał od 75% do 85% kosztów realizowanych projektów w regionach słabiej rozwiniętych i superperyferyjnych, 75% w przypadku programów europejskiej współpracy terytorialnej, 60% w regionach „przejściowych” oraz 50% w regionach lepiej rozwiniętych.

W przypadku obecnych regionów konwergencji, które przekroczą wskaźnik 75% średniej wspólnotowej, możliwe będzie w następnym okresie zachowanie przez nie prawa do wysokości 2/3 ich aktualnej pomocy.²⁶

W odniesieniu do regionów wyżej rozwiniętych i „przejściowych” przewiduje się wykorzystanie środków polityki spójności (z wyłączeniem Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS) głównie na zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz na podniesienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw i innowacyjności (w wysokości przynajmniej 80% otrzymanej dotacji). Natomiast w regionach słabiej rozwiniętych – z uwagi na ich większe potrzeby rozwojowe – udział ten zmniejszony zostanie do 50% i będą one mogły wykorzystać środki na większą liczbę celów, stosownie do szerszego wachlarza ich potrzeb rozwojowych. Szczególna uwaga zwrócona zostanie ponadto na trwały rozwój w miastach, na który przewiduje się przeznaczenie minimum 5% ogólnych środków EFRR.

Francji północna część wyspy Saint Martin jako gmina wcześniej stanowiła część Gwadelupy, będącej departamentem zamorskim Francji. W związku z uzyskaniem od 15 VII 2007 r. statusu odrębnej społeczności zamorskiej wymieniona jest w traktacie lizbońskim jako odrębny region ultraperyferyjny UE (w odróżnieniu od holenderskiej części wyspy Saint Martin!). Kategoria regionów ultraperyferyjnych została ponadto włączona do art. 107 p. 3a) i objęta derogacją od zakazu przyznawania pomocy publicznej.

²⁵ W artykule tym dodany został nowy akapit wymieniający rodzaje regionów, którym poświęcona powinna być szczególna uwaga, a mianowicie – oprócz obszarów wiejskich – regiony rekonwersji przemysłu, położone najdalej na północy regiony słabo zaludnione oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

²⁶ W Polsce uwaga ta jest istotna w odniesieniu do województwa mazowieckiego, dla którego wyliczony dla lat 2007–2009 przeciętny wskaźnik PKB na mieszkańca przekroczył już 91% średniej wspólnotowej. Zob. Eurostat, PIB régionaux, Communiqué de presse 38/2012, 13 III 2012 r., s. 6.

Ustalona zostanie przy tym lista miast, w których realizowane będą zintegrowane działania trwałego rozwoju.²⁷

Z kolei w odniesieniu do EFS finansowane z niego wydatki będą w całości ukierunkowane na ogólne i specyficzne cele UE w zakresie zatrudnienia, edukacji i zmniejszania ubóstwa, przy czym co najmniej 1/5 krajowej dotacji Europejskiego Funduszu Społecznego będzie musiała być przeznaczona na walkę z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Określony został ponadto minimalny udział EFS w środkach finansujących politykę spójności dla każdej kategorii regionów, a mianowicie 25% w regionach słabiej rozwiniętych, 40% w regionach „przejściowych” oraz 52% w regionach wyżej rozwiniętych.

Źródłem finansowania polityki spójności pozostaną istniejące fundusze strukturalne (tzn. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Kohezji przeznaczony jak dotychczas na finansowanie infrastruktury transportowej oraz inwestycji w ochronie środowiska w krajach, których DNB *per capita* < 90% średniej UE 27.

W celu przyspieszenia realizacji priorytetowych inwestycji infrastrukturalnych (w dziedzinie transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych) przewiduje się ponadto utworzenie nowego mechanizmu ich finansowania, nazwanego „Mechanizmem łączącym Europę”, który zarządzany będzie bezpośrednio przez Komisję Europejską i który ma zostać dodatkowo wzmocniony kwotą 10 mld euro z Funduszu Spójności.²⁸ Mechanizm ten służyć ma realizacji dwóch podstawowych zadań, a mianowicie 1) wykorzystania w pełni możliwości jednolitego rynku europejskiego i przeciwdziałania jego fragmentacji oraz 2) wprowadzania w praktyce koncepcji spójności terytorialnej.

Odnośnie do kształtu przyszłych wieloletnich ram finansowych (WRF) pierwszy wypowiedział się Parlament Europejski w swojej rezolucji dotyczącej tzw. raportu Polledo²⁹, podjętej na początku czerwca

²⁷ O znaczeniu nadanemu problematyce rozwoju miast świadczy wymownie modyfikacja nazwy Dyrekcji Generalnej, przemianowanej ostatnio na DG polityki regionalnej i miejskiej.

²⁸ Utworzeniu tego funduszu sprzeciwiają się niektóre państwa, w tym także Polska, z uwagi na uszczuplenie z tego powodu środków Funduszu Kohezji, a ponadto ze względu na scentralizowany sposób zarządzania nim oraz niemożność jego wykorzystania na infrastrukturę drogową (zob. Rada UE, Sprawozdanie z prezydencji z dnia 7 XII 2011, numer referencyjny 2011/0276 (COD)).

²⁹ Résolution du Parlement Européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive (2010/2011(INI)). Zob. także raport S.G.Polledo, Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive, 26 V 2011. (w związku z planowaną wcześniej gruntowną reformą unijnego

2011 r. W rezolucji tej Parlament przesądził o długości kolejnego okresu planistycznego opowiadając się (w trwającej wówczas dyskusji nad przyjęciem 5-letnich względnie nawet 10-letnich ram finansowych) za 7-letnimi wspólnymi ramami finansowymi, a ponadto wyraził zdecydowaną wolę zwiększenia obecnych rozmiarów unijnego budżetu³⁰ uzasadniając to stanowisko wyzwaniami stojącymi przed państwami członkowskimi i potrzebą pobudzania gospodarki europejskiej dotkniętej kryzysem.

W tym samym miesiącu (bo 29 VI 2011 r.) Komisja Europejska – w dokumencie zatytułowanym Budżet dla strategii *Europa 2020*³¹ – opublikowała propozycję wieloletniego budżetu europejskiego na lata 2014–2020, nie uwzględniając przy tym postulatu Parlamentu zwiększenia jego obecnych rozmiarów przynajmniej o 5% (tab. 1). W ramach tych propozycji na politykę spójności w ciągu następnych siedmiu lat Komisja przewidziała przeznaczenie kwoty 376 mld euro (czyli ponad 1/3 ogółu wydatków siedmioletnich WRF) wobec planowanych środków na zobowiązania w wysokości bezwzględnej 1025 mld euro odpowiadającej 1,05% DNB UE oraz 972,2 mld euro na płatności stanowiących 1% DNB UE). Komisja uznała równocześnie, że polityka spójności powinna pozostać istotną składową przyszłych wydatków budżetowych i odgrywać podstawową rolę w realizacji celów strategii *Europa 2020*.³²

Pierwotne propozycje Komisji nie uzyskały jednak aprobaty wszystkich państw członkowskich i dopiero zaproponowany przez H. van Rompuya projekt zmniejszonego budżetu wieloletniego umożliwił dojście do konsensusu na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 8 lutego 2012 r. Osiągnięty kompromis (między największymi płatnikami netto do budżetu, postulującymi wprowadzenie w nim dużych oszczędności³³ a państwami – beneficjentami netto budżetu unijnego) oznacza zmniejszenie po raz pierwszy – w dotychczasowej ewolucji wieloletnich

budżetu Parlament utworzył w czerwcu 2010 r. specjalną Komisję ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych zrównoważonej UE po roku 2013).

³⁰ Propozycja specjalnej komisji Parlamentu Europejskiego zwiększenia wydatków budżetowych przynajmniej o 5% (w stosunku do poziomu przewidzianego dla roku 2013 równego 1,06% DNB UE) została przegłosowana zdecydowaną większością głosów eurodeputowanych (468 – za, 134 – przeciw i 54 – głosy wstrzymujące).

³¹ Commission Européenne, Un budget pour la stratégie Europe 2020 – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011, s. 30.

³² Union Européenne, Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans la croissance et l'emploi, Bruxelles 2011, s. 1.

³³ Z inicjatywy premiera brytyjskiego D. Camerona pięć krajów (Wielka Brytania, RFN, Francja, Finlandia i Niderlandy) wyraziło m.in. życzenie wolniejszego – od tempa inflacji – wzrostu wydatków budżetu UE w następnym siedmioletciu.

ram finansowych – bezwzględnych rozmiarów budżetu UE i realne obniżenie górnego pułapu wydatków o 3,4% w stosunku do perspektywy finansowych na lata 2007–2013 (tab. 1). W odniesieniu do środków na zobowiązania górny pułap określony został na poziomie 1% DNB, co w wyrażeniu wartościowym odpowiadać będzie kwocie 959,99 mld euro, natomiast w przypadku środków przeznaczonych na płatności przyjęty limit jest jeszcze niższy i wynosi 0,95% DNB odpowiadających kwocie 942,78 mld euro.³⁴ W tabeli 1 zwraca uwagę fakt, iż pomimo istotnego zmniejszenia ogólnych środków na finansowanie polityki spójności w następnym siedmioleciu, decyzją szczytu w Brukseli zwiększono kwotę przeznaczoną na pomoc dla regionów słabiej rozwiniętych (w tym także dla Polski) oraz – relatywnie w jeszcze większym stopniu – dodatkową dotację dla regionów słabo zaludnionych i ultraperyferyjnych.

Tabela 1. Propozycje wydatków na politykę spójności w latach 2014–2020 (w mld euro w cenach 2011 roku)

| Kierunki wydatkowania środków na płatności | Decyzja Rady Europejskiej 8 II 2013 | Propozycje Komisji 29 VI 2011 |
|--|--|--|
| Ogólna kwota wydatków w projekcie nowych ram finansowych na lata 2014–2020, w tym: | 325,15 | 376,0 |
| Regiony słabiej rozwinięte | 164,3 | 162,6 |
| Regiony przejściowe | 31,7 | 39,0 |
| Regiony wyżej rozwinięte | 49,5 | 53,1 |
| Współpraca terytorialna | 8,9 | 11,7 |
| Fundusz spójności | 66,4 | 68,7 |
| Dotacja dodatkowa dla regionów ultraperyferyjnych i słabo zaludnionych | 1,4 | 0,926 |
| Akcje innowacyjne na rzecz trwałego rozwoju miast | 0,33 | – |
| Mechanizm łączący Europę w dziedzinie transportu, energii i NTIK | 29,3, w tym: 10 mld euro do wykorzystania w ramach Funduszu Spójności | 40 mld euro + 10 mld euro do wykorzystania w ramach Funduszu spójności |

Źródło: Commission Européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020* – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011, s.30; Conseil Européen, Conclusions – Cadre Financier Pluriannuel, Bruxelles, le 8 février 2013.

³⁴ Conseil Européen, Conclusions – Cadre Financier Pluriannuel, Bruxelles, le 8 février 2013. W Polsce MRR natychmiast przystąpiło do dzielenia części przyznanych Polsce środków między województwa (zob. „Gazeta Wyborcza” 4 III 2013 r.).

Zgodnie z art. 312 TfUE wieloletnie ramy finansowe przyjmowane mają być w formie rozporządzenia po ich jednomyślnej akceptacji przez Radę UE (Ministrów ds. Ogólnych) i po ich przegłosowaniu większością liczby członków Parlamentu Europejskiego. Ten ostatni może zaakceptować lub odrzucić propozycję WRF w całości, bez możliwości wprowadzenia poprawek. Wypada zatem wyrazić nadzieję, że ciężko wynegocjowany kompromis budżetowy spotka się z akceptacją większości eurodeputowanych. Gwoli ostrożności należy jednak pamiętać o możliwości jego odrzucenia przez Parlament Europejski³⁵, co – niestety – musiałoby skazać UE na być może długotrwałe prowizorium budżetowe i niemożność wieloletniego planowania inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich³⁶.

Bibliografia

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Commission Européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011.
- Commission Européenne, *Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Luxembourg, novembre 2010.
- Commission Européenne, *Simplifier la politique de cohésion pour 2014–2020*, février 2012.
- Commission des Communautés Européennes, *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, SEC(2008), Bruxelles 2008.
- Guellec A., (rapp.), *Le rapport sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional*, Parlement Européen 25 VI 2006.
- Guellec A., *Rapport sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Parlement Européen, 29 I 2008.
- Katsarova I., *Les politiques structurelles et de cohésion à l'horizon 2020: des outils pour sortir de la crise*, opracowanie zbiorowe, Parlement Européen, novembre 2011.
- Katsarova I., *The role of Cohesion Policy in Preempting the Negative Impact of the Financial Crisis*, European Parliament, march 2009.

³⁵ Ewentualność taką dopuścił przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz w reakcji na decyzję Rady Europejskiej z 8 II 2013 r.

³⁶ W dniu 13 marca 2013 r. Parlament Europejski odrzucił konkluzję Rady Europejskiej z 8 lutego 2013 r. W przegłosowanej rezolucji (506 głosów – za, 161 – przeciw i 23 – wstrzymujące) zaakceptował określone przez Radę górne pułapy wydatków, opowiadając się równocześnie za bardziej nowoczesnym i bardziej skutecznym wieloletnim budżetem UE.

- Kramer E., *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, Parlement Européen, avril 2010.
- Kramer E., *L'impact du traité de Lisbonne sur la politique régionale*, Parlement Européen, janvier 2010.
- Kronberger A., Nylon I., Bergs R., *Simplification et proportionnalité des systèmes de gestion et de contrôle de la politique de cohésion*, Parlement Européen, mai 2012.
- Massot A. i in., *Les politiques structurelles et de cohésion après le traité de Lisbonne*, Parlement Européen, 15 II 2010.
- Mendez C., Bachtler J., Wishlade F., *La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives*, Parlement Européen, juin 2012.
- Mendez C., Bachtler J., Wishlade F., *Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013*, Parlement Européen 31 VIII 2011.
- Parlement Européen, *Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013* (2011/2035(INI), 5 VII 2011.
- Parlement Européen, *Résolution du Parlement Européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive* (2010/2011(INI)).
- Pieper M. (rapp.), *Rapport sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013*, 2011/2035(INI), Parlement Européen 6 VI 2011.
- Polledo S.G. (rapp.), *Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive*, 26 V 2011.
- Union Européenne, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Communication de la Commission, mai 2007.
- Union Européenne, *Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans la croissance et l'emploi*, Bruxelles 2011.

EUROPEAN COHESION POLICY REFORM FOR THE PERIOD 2014–2020

Abstract

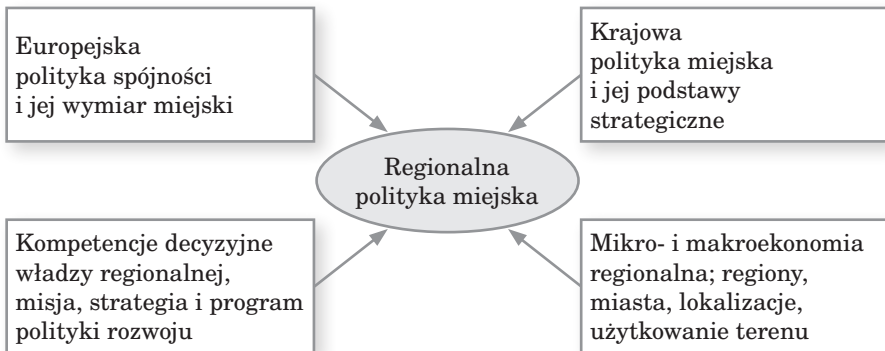
The article presents the main directions of changes in the EU cohesion policy proposed by the European Commission, that were stated in projects of new regulations for the years 2014–2020. It also shows the new financial rules created by the decision of European Council concerning the EU Multiannual Financial Framework. It examines the factors which determine the necessity of the fifth reform of the Cohesion Policy and the report prepared by Fabrizio Barca which defines its main pillars. A point is made, however, that the final shape of the cohesion policy in the next seven will depend on the acceptance by the European Parliament of European Commission's proposals and European Council's financial decisions.

Andrzej Klasik* , Florian Kuźnik , Bogumił Szczupak*****

POLITYKA MIEJSKA W REGIONIE

1. Podstawy i struktura regionalnej polityki miejskiej

Regionalna polityka miejska daje się logicznie zdefiniować z użyciem czterech, wzajemnie dopełniających się perspektyw. Po pierwsze, jest to perspektywa unijna polityki spójności i jej wymiaru miejskiego. Po drugie, perspektywa krajowej polityki miejskiej wywiedziona z koncepcji strategicznej zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego. Po trzecie, perspektywa ekonomii (gospodarki) regionalnej, wartości aplikacyjnej jej ustaleń w zakresie funkcjonalnych obszarów miejskich różnej wielkości, typu i ich roli do odegrania w rozwoju każdego regionu. Po czwarte, regulacje prawne dotyczące regionalizacji, w szczególności określające kompetencje decyzyjne samorządu regionalnego i misję strategiczną w zakresie polityki i finansowania rozwoju regionu.



Schemat 1. Wyznaczniki regionalnej polityki miejskiej

Źródło: opracowanie własne

* Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

** Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

*** Dr, adiunkt, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Bliższego sprecyzowania wymagają dwie ostatnie z wymienionych perspektyw jako te, które w sposób bezpośredni i niejako na miejscu, w regionach określają kształt regionalnej polityki miejskiej i winny być wyrazem strategicznego myślenia podmiotów, uczestników i użytkowników każdego regionu w kategoriach interesu regionalnego i pomyślanej przyszłości społeczności regionalnej.

1.1. Podstawy regionalnej polityki miejskiej z perspektywy ekonomii regionalnej

Podstawy teoretyczne regionalnej polityki miejskiej tkwią w ekonomii regionalnej, a szerzej w gospodarce przestrzennej. W połączeniu skali makroekonomicznej i wielkoprzestrzennej oraz mikroekonomicznej i mikroprzestrzennej, regionalna polityka miejska może posłużyć się modelami i strategiami mono- i policentrycznego wzrostu regionu. Użyteczny może się także okazać wielostadialny proces i cykl urbanizacji regionu, w którym na pierwszy plan wysuwa się proces metropolizacji wielkich aglomeracji miejskich oraz suburbanizacja stref podmiejskich i całego zewnętrznego obrzeża znajdującego się pod oddziaływaniem dużych miast i obszarów zurbanizowanych.

W skali makroekonomicznej i wieloprzestrzennej dominujące znaczenie mogą mieć różne koncepcje rozwoju regionalnego wśród których znaczącą rolę powinna odegrać:

po pierwsze, koncepcja regionu funkcjonalnego, w tym regionu węzłowego, koncepcja zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju regionalnego, koncepcja międzynarodowej konkurencyjności regionów. Coraz bardziej może to także dotyczyć gospodarki kreatywnej i rozwoju inteligentnego opartego na różnych formach własności intelektualnej i nowe technologie informacyjne i komunikacyjne;

po drugie, modele i strategie centrów wzrostu, aktywność ekonomiczna i konkurencyjność miast rdzeniowych regionu rozstrzygająca o jego konkurencyjności i spójności terytorialnej. Koncepcja inteligentnych regionów skomunikowanych ze światem zewnętrznym za pomocą nowych mediów każe postrzegać dużą nośność koncepcji miast kreatywnych i ich sieci globalnych oraz rosnącą rolę sektora kreatywnego w procesach innowacyjnych i przemianach strukturalnych w regionach.

W skali mikroekonomicznej i mikroprzestrzennej gospodarki regionalnej reinterpretacji wymagają:

po pierwsze, siły dyspersyjne i siły kohezyjne współtworzące mechanizm ukierunkowujący decyzje lokalizacyjne firm, lokalizacje działalności gospodarczych oraz projektów inwestycyjnych. Dotyczy to także decyzji rezydencjalnych i aktywnościowych gospodarstw domowych, realizacji codziennych podróży, korzystania z oferty spędzania czasu wolnego,

a generalnie rytmu, stylu i jakości życia. Z tej perspektywy ważne jest rozpoznawanie ewolucyjnych zmian w zasięgu i kształcie miejskich obszarów rynku pracy, zatrudnienia oraz infrastruktury transportowej i transportu publicznego;

po drugie, w grze o rozwój regionalny i dynamikę centrów miejskich strategiczną jest pozycja *urban places*, funkcjonalnych obszarów miejskich różnej wielkości i typu oraz przepływów urbanizujących dotyczących transferu idei i praktyk, kapitału ludzkiego i ofert edukacyjnych, projektów i inwestycji infrastrukturalnych. Użytkowanie i alokacja terenów miejskich poddane współzależnie działaniu rynków nieruchomości i planowaniu przestrzennemu zmienia znaczenie konkretnych *urban places*, kształtuje funkcjonalne obszary miejskie, metropolitalne i niemetropolitalne oraz ich struktury przestrzenne.



Schemat 2. Dynamika miejska i urbanizacja regionu

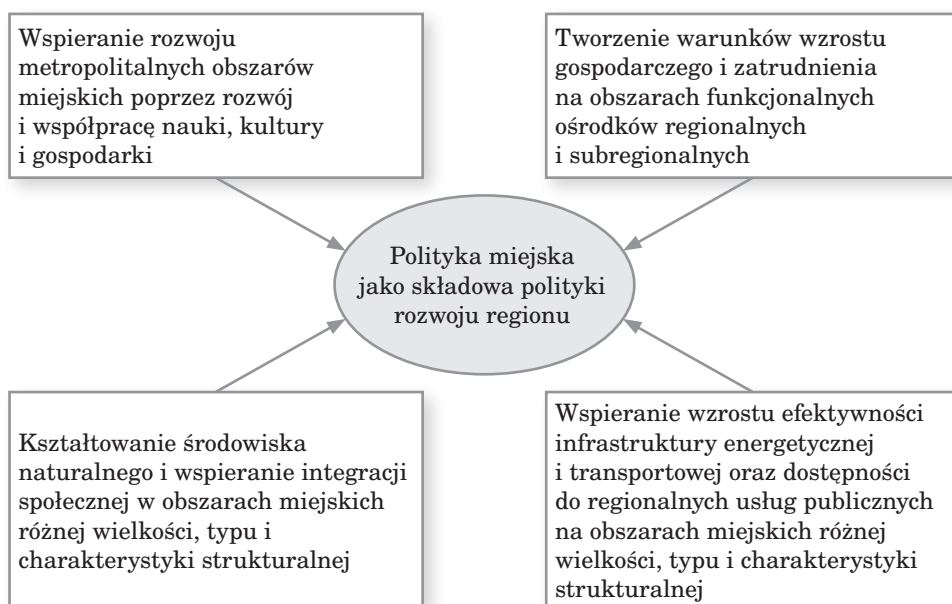
Źródło: opracowanie własne m.in. na podstawie E. Hoover, F. Giarratani, *An Introduction to Regional Economics*. West Virginia University. 2000

1.2. Wielodziedzinowa i wielopodmiotowa polityka miejska samorządu regionalnego

Z perspektywy regulacji ustawowej samorządu województwa, zwłaszcza jego kompetencji decyzyjnych w zakresie polityki i finansowania rozwoju regionu, można wnioskować o czterech polach tematycznych regionalnej polityki miejskiej.

Pole pierwsze powinno dotyczyć tych składowych polityki rozwoju, które odnoszą się do nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, rozwoju technologii i innowacji, do współpracy między sferą kultury i gospodarki oraz racjonalnego wykorzystania dziedzictwa kulturowego, w tym postindustrialnego. Można postawić hipotezę, że odnoszą się one łącznie przede wszystkim do metropolitalnego obszaru miejskiego regionów, czyli do rdzeniowego obszaru każdego regionu, przez który transferowane są na jego obszar nowe idee i praktyki, nowa wiedza i innowacje, zmiany technologiczne i kulturowe oraz ekonomiczne i społeczne.

Pole drugie odnosi się generalnie do obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych, a zatem do tworzenia korzystnych warunków rozwoju gospodarczego i kreowania rynku pracy oraz do promocji walorów i możliwości rozwojowych regionów. Myślą przewodnią polityki miejskiej regionu koncentrowanej na obszarach funkcjonalnych ośrodków regionalnych i subregionalnych jest kształtowanie struktur, w tym struktury przestrzennej, odpornej na zjawiska kryzysogenne.



Schemat 3. Wymiary polityki miejskiej samorządu regionalnego

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem ustawy o samorządzie województwa oraz Wymiar miejski polityki spójności UE. Zintegrowane inwestycje terytorialne. MRR styczeń 2013

Pole trzecie to kształtowanie środowiska naturalnego i wspieranie integracji społecznej funkcjonalnych obszarów miejskich różnej wielkości,

typu i charakterystyk strukturalnych. W istocie chodzi o wspieranie i wzmocnienie z jednej strony zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich integrując terytorialnie rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy, a z drugiej o rozwój inkluzyjny tych obszarów, przeciwdziałając zjawiskom i skutkom wykluczenia społecznego, strukturalnego bezrobocia, nierównościom społecznym i ubóstwu.

Pole czwarte to wspieranie efektywnego wykorzystania i powiększenia zasobów ludzkich, w tym kapitału ludzkiego, efektywnego wykorzystania i rozbudowy infrastruktur o zasięgu i znaczeniu regionalnym, w szczególności poprawy efektywności energetycznej i transportowej w funkcjonalnych obszarach miejskich różnej wielkości, typu i charakterystyk strukturalnych. Priorytetowe znaczenie winno mieć kształtowanie regionalnych systemów świadczenia usług publicznych o wysokiej jakości i dostępności, minimalizując koszty ich świadczenia poprzez wielostronne efekty zewnętrzne, w tym korzyści aglomeracyjne.

1.3. Koncepcja i mechanizm regionalnej polityki miejskiej

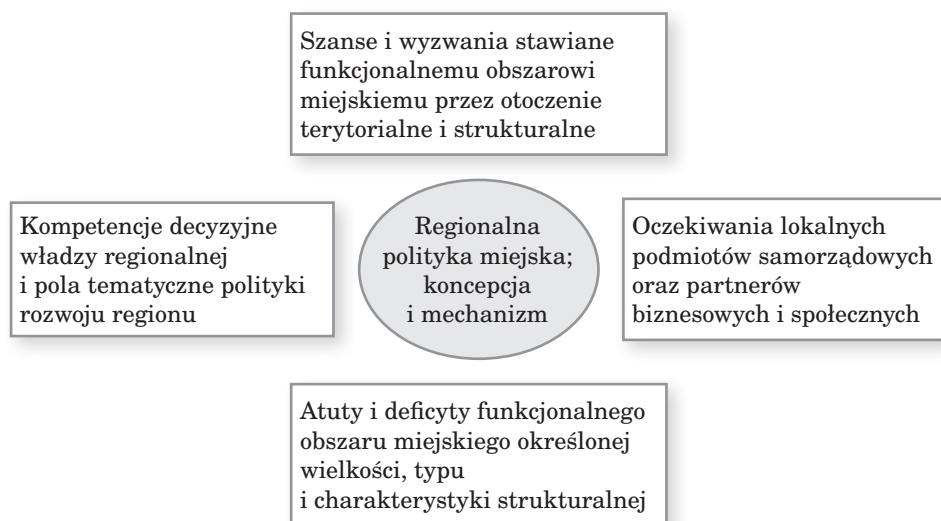
Regionalna polityka miejska zawiera w swej istocie dwie integralne składowe, a mianowicie koncepcję oraz mechanizm. W koncepcji polityki miejskiej regionów mieści się wizja strategiczna funkcjonalnych obszarów miejskich różnej wielkości, typu i charakterystyk strukturalnych. W szczególności winna to być wizja:

- przemian struktury przestrzennej obszarów miejskich, w tym w użytkowaniu i alokacji terenów miejskich,
- ewolucji obszarów miejskich regionalnego rynku pracy, zatrudnienia,
- ewolucji systemów infrastrukturalnych obszarów miejskich,
- modeli świadczenia usług publicznych o zasięgu i znaczeniu regionalnym.

Składnikiem koncepcji regionalnej polityki miejskiej – obok wizji – są cele strategiczne i bezpośrednie wyprowadzane z wizji i dedykowane funkcjonalnym obszarom miejskim regionów. Cele bezpośrednie stanowią operacjonalizację celów strategicznych. Winny się one odnosić do wyróżnionych pól tematycznych regionalnej polityki miejskiej (schemat 3).

Z kolei mechanizm regionalny polityki miejskiej zawiera specyficzne strategie dostosowane do różnej wielkości, typu i charakterystyk strukturalnych funkcjonalnych obszarów miejskich. Strategie rozwoju obszarów miejskich powinny być strategiami zintegrowanego rozwoju i posiadać dwie warstwy, a mianowicie warstwę twardego inwestowania przekładanego na inwestycje, w tym inwestycje infrastrukturalne oraz warstwę inwestowania miękkiego przekładanego na projekty realizowane głównie z europejskiego funduszu społecznego. W zależności od komplementarnego

posługiwania się funduszami strukturalnymi, głównie europejskim funduszem rozwoju regionalnego i europejskim funduszem społecznym, wizja i strategia rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich winne być wizjami i strategiami partnerskimi jako rezultat współpracy samorządu regionalnego z samorządami lokalnymi oraz partnerami biznesowymi i społecznymi jako uczestnikami i użytkownikami regionów.



Schemat 4. Idea konstrukcyjna regionalnej polityki miejskiej

Źródło: opracowanie własne, na podstawie „Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020” (Projekt). MRR, Warszawa 2012 oraz „Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym”. Praca zbiorowa pod redakcją J. Bondaruka, Główny Instytut Górnictwa Katowice, 2011 r.

Instrumentami regionalnej polityki miejskiej są – odpowiednio do warstw strategii – instrumenty twarde i miękkie mogą to być wiązki instrumentów inwestycyjnych, edukacyjnych, komunikacji społecznej, instrumenty koordynacyjne oraz nowe regulacje prawne. Wśród nowej kategorii instrumentów inwestycyjnych, odnoszących się do wymiaru miejskiego europejskiej polityki spójności, za najważniejszy uznano zintegrowane inwestycje terytorialne. W przypadku nowych instrumentów prawnych są to kontrakty terytorialne. Tworzenie niekonfliktowych wiązek instrumentów regionalnej polityki miejskiej jest na obecnym etapie sprawą otwartą.

Struktura logiczna regionalnej polityki miejskiej, złożona z koncepcji i mechanizmu oraz ich elementarnych składników, którymi są wizja i cele oraz strategie i instrumenty polityki stanowią odpowiedź na wyzwania stawiane funkcjonalnym obszarom miejskim regionów przez

otoczenie terytorialne i strukturalne oraz na oczekiwania kierowane pod adresem samorządu regionalnego przez lokalne podmioty samorządowe oraz przez partnerów gospodarczych i społecznych. Natomiast atrakcyjna oferta regionalnej polityki miejskiej stanowi rezultat wzajemnych oddziaływań i kombinacji atutów i deficytów z jednej strony, a z drugiej szans i wyzwań analizowanych i ocenianych w odniesieniu do różnej wielkości typu i charakterystyk strukturalnych funkcjonalnych obszarów miejskich.

2. Funkcjonalne obszary miejskie jako przedmiot regionalnej polityki miejskiej

2.1. Poznawczy i normatywny aspekt funkcjonalnych obszarów miejskich

Funkcjonalne obszary miejskie mogą być postrzegane z punktu widzenia poznawczego, jak i z punktu widzenia normatywnego (decyzyjnego). Funkcje poznawcze funkcjonalnych obszarów miejskich są przedmiotem badań wielu dziedzin i koncentrują się na wykazaniu ich użyteczności w opisie mechanizmu współzależności obszarów miejskich. Przyjmuje się, że funkcjonalny obszar miejski to „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi cechami rozwoju”¹.

Od strony poznawczej funkcjonalne obszary miejskie są więc postrzegane jako geograficzna koncentracja działalności wywiedziona z więzi geograficznych oraz jako sektoralna koncentracja działalności wywiedziona z więzi lokalizacyjnych. Funkcjonalne obszary miejskie z punktu widzenia normatywnego mogą być traktowane jako narzędzia agregacji preferencji w wyborze publicznym dotyczącym efektywności alokacji zasobów. Funkcje normatywne, związane z agregacją preferencji w wyborze publicznym koncentrowane w funkcjonalnych obszarach miejskich, mogą dotyczyć:

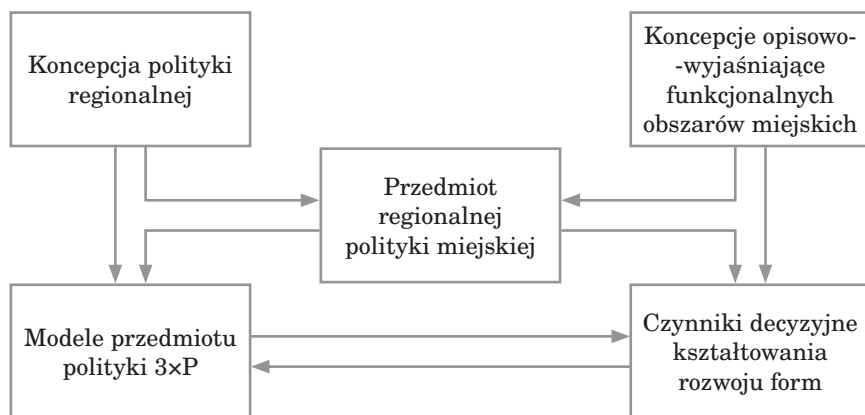
- pobudzenia efektywnego wykorzystania czynników wzrostu regionalnego,
- znoszenia negatywnych efektów zewnętrznych, skoncentrowanych na obszarze funkcjonalnym,
- zarządzania transferami publicznymi,
- formułowania oferty lokalizacyjnej dla sektora biznesu.

¹ Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, Warszawa 2011.

Jednocześnie należy postawić pytanie, jak przechodzić od postrzegania funkcjonalnych obszarów miejskich jako składowej wyjaśniającej mechanizm rozwoju regionu do użytecznego ich stosowania w obszarze polityki regionalnej i miejskiej regionu.

2.2. Identyfikacja przedmiotu regionalnej polityki miejskiej

Określenie użyteczności funkcjonalnych obszarów miejskich dla polityki miejskiej regionu wymaga przyjęcia odpowiednich założeń o charakterze metodologicznym. Założenia metodologiczne poszukiwania przedmiotu regionalnej polityki miejskiej przedstawia schemat nr 5. Określenie przedmiotu polityki miejskiej regionu jest uzależnione od zachowań o charakterze poznawczym, jak i normatywnym. Identyfikacja przedmiotu polityki miejskiej o charakterze poznawczym związana jest przede wszystkim z przyjętą opisowo-wyjaśniającą koncepcją rozwoju obszarów miejskich w regionie. Na obecnym etapie formułowania przedmiotu regionalnej polityki miejskiej przyjmuje się, że przedmiotem poznania są funkcjonalne obszary miejskie. Należy w związku z tym założyć, że funkcjonalne obszary miejskie będą co do cech bardzo mocno zróżnicowane, w zależności od fazy rozwoju obszarów miejskich oraz tych cech, które uznać należy za kształtujące dzisiaj i w przyszłości rozwój obszarów miejskich. Szczególnie istotne jest poszukiwanie poprzez studia prospektywne przyszłych pożądanych cech obszarów miejskich.



Schemat 5. Ramy metodologiczne poszukiwania przedmiotu regionalnej polityki miejskiej

Źródło: opracowanie własne

Cechy poznawcze funkcjonalnych obszarów miejskich mogą być wywodzone z założeń analizy systemowej obszarów miejskich. Bazując na analizie systemowej, za istotne cechy, pozwalające wyjaśnić mechanizm

rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich, można uznać: złożoność, zróżnicowanie, integrację, otwartość i żywotność. Dynamika i intensywność występowania systemowych cech funkcjonalnego obszaru miejskiego determinują warunki rozwoju obszaru miejskiego. Oznacza to także, że rozwój obszarów miejskich może być w dłuższej perspektywie mało przewidywalny, ale może być kształtowany przez konkretny wzorzec przestrzennej organizacji i form użytkowania terenów.

2.3. Koncepcja polityki regionalnej jako podstawa rozpoznania przedmiotu regionalnej polityki miejskiej

W identyfikacji przedmiotu regionalnej polityki miejskiej należy założyć, że będzie on zależeć od:

- wybranej przez władze publiczne koncepcji polityki regionalnej,
- konsekwentnego stosowania mechanizmów polityki adekwatnych do wybranej koncepcji,
- spójności wybranej koncepcji polityki ze stanem wiedzy co do obecnych i przyszłych procesów rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich.

W prospektywnej analizie rozwoju regionalnego i związanej z nią koncepcji polityki rozwoju regionalnego powstaje kluczowe pytanie, jak zmienia się i w jakim kierunku ewoluuje postrzeganie problematyki regionalnej. Tradycyjne postrzeganie problematyki regionalnej bazowało na wyznaczeniu²:

- obszarów problemowych, gdzie analiza dynamiki zmian na tych obszarach dotyczyła takich zagadnień, jak: niski poziom wzrostu, wysoki poziom bezrobocia, degradacja tkanki przestrzennej³;
- obszarów zamożnych, gdzie analiza zmian za swój przedmiot uznawała takie zagadnienia, jak: migracje do obszarów zamożnych, przeludnienie, presje inflacyjne.

Nowe podejście do postrzegania problematyki regionalnej bazuje na różnicowaniu się i postępującej złożoności procesów rozwoju regionalnego. W nowym podejściu do problematyki regionalnej analiza prospektywna rozwoju regionalnego bazuje na zróżnicowanych typach scenariuszy: kontekstualnych, strategicznych i politycznych.

W scenariuszu kontekstualnym główny nacisk analizy kładziony jest na wzrost aktywności regionów pod wpływem procesów globalizacyjnych i procesów decentralizacji polityki rozwoju. Od strony przedmiotowej analiza prospektywna w tym scenariuszu za główne motory rozwoju regionalnego uznaje międzynarodową konkurencyjność regionów.

² Przeglądy Krajowej Polityki Miejskiej, Polska 2011, OECD 2011.

³ Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce, MRR, Warszawa 2009.

W scenariuszu strategicznym główny nacisk analizy kładziony jest na nową organizację terytorialną i wynikające z niej nowe zarządzanie terytorialne. Od strony przedmiotowej analiza prospektywna w tym scenariuszu za główne motory rozwoju regionalnego uznana uwolnienie potencjałów rozwoju w silnych ośrodkach regionalnych podlegających procesowi metropolizacji. Podstawowym instrumentem polityki regionalnej, wynikającym z tego scenariusza, stają się silne porozumienia komunalne oraz organizacje wirtualne (sieciowe), mające wspierać przepływy idei, projektów itp.

W scenariuszu politycznym główny nacisk analizy prospektywnej kładziony jest na nowe funkcje władz terytorialnych i wynikające z niej kierunki modernizacji terytoriów. Od strony przedmiotowej analiza prospektywna w tym scenariuszu za główne motory rozwoju regionalnego uznana terytorializację procesów innowacyjnych bazującą na potencjałach rozwojowych oraz terytorializację wzmacniającą produktywność regionalną. Za najistotniejszy instrument polityki regionalnej, wynikający z scenariusza politycznego, uznaje się przywództwo polityczne (strategiczne) i animację społeczną.

Tabela 1. Rozpoznanie orientacji polityki regionalnej

| Perspektywy analityczne | Główne procesy zmian | Hipoteza przedmiotu polityki | Orientacje Polityki |
|--|--------------------------------------|--|--|
| Perspektywa kontekstualna | – globalizacja – decentralizacja | – wzrost i konkurencyjność – inkluzja społeczna | Otwartość i współzależność rozwoju |
| Perspektywa strategiczna | – metropolizacja – suburbanizacja | – produktywność – mobilność | rozwój oraz alokacja zasobów |
| Perspektywa polityczna (wyboru publicznego) | – terytorializacja – partnerstwo | – innowacyjność – sieci współpracy | rozwój przez przepływy, transfery i transakcje |

Źródło: opracowanie własne.

2.4. Ujęcie czynnikowe przedmiotu regionalnej polityki miejskiej

Podstawą analizy dynamiki rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich mogą być⁴:

- główne zdarzenia zachodzące na obszarach funkcjonalnych, które przekształcają się w trwałe tendencje, wśród których tendencje trwałego wzrostu pozostają najtrudniejszymi do odkrycia i ujawnienia,

⁴ Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy. UE. Polityka regionalna 2011.

- wyłaniające się wzorce zdarzeń, które można traktować jako zapowiedź radykalnych zmian, przełomów w procesie rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich,
- struktura, której trwanie będzie oparte na siłach napędowych wzrostu gospodarczego obszarów funkcjonalnych.

Z perspektywy doświadczeń wynikających ze studiów foresightowych nad rozwojem regionalnym i technologicznym wynika, że dla rozpoznania czynników przedmiotu regionalnej polityki miejskiej należy brać pod uwagę takie rodzaje zmian terytorialnych, jak⁵:

- zrównoważony wzrost będący wynikiem interakcji między dynamiką działalności biznesowych, interwencją władzy publicznej, a gospodarstwami domowymi (ludnością) prowadzących do wzrostu konkurencyjności terytorialnej,
- spadek presji procesów negatywnych, zachodzących na obszarach funkcjonalnych, będący rozmyślnym współdziałaniem biznesu, władzy publicznej, ludności, obszaru,
- transformacje obszaru funkcjonalnego, w którym następuje proces uruchomienia nowych funkcji, szczególnie związanych z metropolizacją obszaru i terytorializacją aktywności biznesu i gospodarstw domowych.

Mając na uwadze powyższe ramy metodyczne, czynnikowe ujęcie przedmiotu regionalnej polityki miejskiej prezentuje tab. 2.

Tabela 2. Przedmiot regionalnej polityki miejskiej w ujęciu czynnikowym

| dynamika zmian osie polityki | kreowanie efektów synergii endogenicznych potencjałów rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich | znoszenie negatywnych efektów zewnętrznych powstających na obszarach funkcjonalnych |
|---|--|--|
| przestrzenna realokacja zasobów | wzmocnienia efektów skali poprzez duże projekty miejskie | reurbanizacja poprzez przebudowę sieci transportowo-komunikacyjną |
| międzysektorowe transfery i przepływy | terytorializacja e-co-systemów innowacji | rewitalizacja i policentryzacja miejskich przestrzeni kulturowych |

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku przedmiotu regionalnej polityki miejskiej można mówić także o ujęciu modelowym w układzie: potencjały, procesy, projekty. W ujęciu modelowym przedmiot regionalnej polityki miejskiej obejmuje:

⁵ Foresight regionalny i technologiczny, Pierwsze doświadczenia polskich regionów, red. A. Klasik, T. Markowski, Studia KPZK PAN, CXXVII, Warszawa 2010.

- ciągle monitorowanie i waloryzację potencjałów rozwoju funkcjonalnych obszarów miejskich, pozwalające na swobodne kształtowanie funkcji zespołów miejskich,
- koncentrację realokowanych zasobów na głównych procesach kształtujących koncepcję polityki regionalnej, za którą uznano: globalizację, metropolizację i terytorializację,
- ciągle kreowanie, uzgadnianie i wspólne realizowanie projektów rozwojowych.

Propozycja modelu trzy „P” może być wykorzystana do identyfikacji przedmiotu polityki.

3. Region metropolitalny w polityce miejskiej regionu

3.1. Specyfika regionu metropolitalnego w układzie powiązań w polityce miejskiej

Regiony metropolitalne zajmują szczególne miejsce w strukturze regionalnej kraju. Z jednej strony, ich siła oddziaływania i wewnętrzne potencjały rozwojowe każą widzieć w nich lokomotywy rozwoju regionalnego. Z drugiej strony, stają się one automatycznie obiektami zainteresowania polityki miejskiej jako obszary wsparcia, obok obszarów problemowych, które już tradycyjnie leżą w polu zainteresowania polityki regionalnej. Region metropolitalny można traktować jako typ regionu ekonomicznego, w którym obszar metropolitalny jest rdzeniem w systemie powiązań i ciężarów; wyznacza jego ścieżkę rozwojową, uruchamia zmiany strukturalne, definiuje pozycje konkurencyjną w otoczeniu krajowym i międzynarodowym.⁶ Można powiedzieć, że region metropolitalny jest podporządkowany logice rozwoju swojej metropolii i obszaru metropolitalnego, który ta metropolia tworzy. Inna problematyka, na przykład rozwoju obszarów wiejskich, mieści się wtedy w nurcie myślenia o rozwoju miejskim o charakterze metropolitalnym. Jest, innymi słowy, związana z procesami metropolizacji regionu.

W polskich warunkach społecznych i ekonomiczno-przestrzennych za region metropolitalny można uznać region, w którym duża aglomeracja miejska wchodzi w fazę metropolizacji i uruchamia procesy rozwoju metropolitalnego regionu jako całości. Region metropolitalny może być przestrzennie organizowany opierając się na jednej „centralnej”

⁶ Czasami nawet region metropolitalny utożsamia się z obszarem metropolitalnym. Częściej jednak obszar metropolitalny jest traktowany jako rdzeniowa część regionu metropolitalnego. Por. E. Hoover, F. Giarratani (ed.): *An Introduction to Regional Economics*. Third Edition. Regional Research Institute, West Virginia University 1999. chapter 9.4.1 Classification of U.S. Metropolitan Regions.

dla tego regionu aglomeracji miejskiej. Można nawet powiedzieć, że siłą sprawczą jego rozwoju może być znacząca w skali kraju metropolia. W przypadku regionów o bardziej złożonej strukturze miejskiej, to jest regionów posiadających aglomerację policentryczną lub kilka aglomeracji miejskich, tworzących zwarty przestrzennie system powiązań i oddziaływań, metropolitalność regionu będzie się odnosić do całego systemu aglomeracyjnego. Przykładem regionu miejskiego (metropolitalnego), rozwijającego się jako system czterech aglomeracji miejskich, jest region śląski (województwa śląskiego). Za szczególny przypadek regionu metropolitalnego można uznać przestrzenne układy bipolarne, takie na przykład jak region śląsko-krakowski czy region warszawsko-łódzki. Nazywanie takich złożonych układów przestrzennych regionami metropolitalnymi ma sens, przy czym są to regiony metropolitalne wyższego rzędu. Dla potrzeb polityki miejskiej państwa, a przede wszystkim dla polityki miejskiej regionów wojewódzkich wystarczy bazowanie na „normalnych” regionach miejskich, weryfikowanych wojewódzkimi podziałami administracyjnymi.

Sieć miejska regionu metropolitalnego ma zasadniczo strukturę policentryczną. Nawet w przypadku regionów zorganizowanych wokół jednej wielkiej metropolii o znaczeniu globalnym można mówić o policentrycznej sieci miejskiej, chociaż pozostałe ośrodki subregionalne nie konkurują z tą metropolią o pierwszeństwo w hierarchii ośrodków miejskich regionu. Policentryczność nie musi oznaczać symetrii i równoważności poszczególnych ośrodków miejskich ani też równowagi w procesie oddziaływań wzajemnych między tymi ośrodkami. Policentryczność regionu metropolitalnego wynika raczej z faktu, że centralna metropolia pozostawia w regionie obszary poza swoim bezpośrednim oddziaływaniem lub obszary, na których ujawniają się jej negatywne oddziaływania. Powyższe zjawiska generują policentryczność sieci osadniczej regionu metropolitalnego, a w dalszej kolejności wpływają na delimitację funkcjonalnych obszarów miejskich jako przedmiotu zainteresowania polityki miejskiej państwa czy regionu.

Regiony metropolitalne, jako szczególny typ regionów silnie zurbanizowanych, wymagają odrębnej wielowymiarowej charakterystyki funkcjonalno-przestrzennej. Każdy region można opisać uwzględniając:⁷

- specyfikę jego przestrzeni i położenia względem innych regionów,
- środowisko przyrodnicze; stan środowiska, procesy zmian,

⁷ Na podstawie: E. Hoover, F. Giarratani (ed.): *An Introduction to Regional Economics*. Third Edition. Regional Research Institute, West Virginia University 1999. Chapter 1 Introduction. Evaluating Local Economic Employment Development. OECD 2004. Chapter 3: Evaluation: Evidence for Public Policy (by R. Walker).

- dynamikę demograficzną; procesy rozwojowe, przejawy depopulacji,
- środowisko kulturowe; dziedzictwo kultury, kreatywność różnych środowisk profesjonalnych,
- zasoby – kapitały; kapitał ludzki, społeczny, kulturowy, organizacyjny, finansowy,
- specyfikę sieci osadniczej, policentryczność, rozmieszczenie przestrzenne,
- struktury gospodarcze, układy funkcjonalno-przestrzenne gospodarki
- systemy infratechniczne; dostępność do infrastruktury, powiązania z otoczeniem,
- struktury instytucjonalno-zarządcze gospodarki, usług publicznych, administracji.

Powyższy układ opisu umożliwia pełną charakterystykę regionu, a w dalszej kolejności typologię regionów. W przypadku regionu metropolitalnego chodzi o taką charakterystykę jego głównych składowych, która sumarycznie ukazuje charakter i siłę procesów metropolizacji. Diagnoza procesów metropolizacji jest jednym z podstawowych czynników profilowania polityki miejskiej władz regionalnych w regionie metropolitalnym. Chodzi tu zarówno o profilowanie tematyczne – wybór priorytetów tematycznych, jak i profilowanie przestrzenne – wybór i delimitację funkcjonalnych obszarów miejskich w regionie wymagających interwencji w ramach polityki miejskiej.

3.2. Regiony metropolitalne a kreatywne miasta i aglomeracje miejskie

Podstawą metodologiczną charakterystyki regionu metropolitalnego i procesów metropolizacji, zachodzących w jego systemie miejskim (aglomeracyjnym), mogą być różne koncepcje teoretyczne rozwoju miast światowych i globalnych, koncepcje kreatywnych miast i aglomeracji miejskich, koncepcje regionów uczących się oraz koncepcje przestrzennej dyfuzji innowacji, w tym środowisk innowacyjnych. Wymienione podejścia nie dają spójnego obrazu procesów metropolizacji. Chodzi tu jedynie o wskazanie inspiracji metodologicznych ukazujących możliwe przesłanki, kierunki czy nowe przejawy metropolizacji oraz jej efekty, w tym także efekty negatywne. Spośród wymienionych podejść, koncepcja kreatywnych miast i aglomeracji miejskich wydaje się tą koncepcją teoretyczną, która pozwala na wieloaspektowe naświetlenie współczesnych procesów rozwoju metropolitalnego regionu.⁸

⁸ Łączne, integralne rozpatrywanie kreatywności oraz rozwoju miejskiego i konkurencyjności miast i aglomeracji miejskich można znaleźć w pracy A. Klasik (red.):

W literaturze można spotkać różne, rzec by można, autorskie typologie czynników kreatywności miasta. Takie typologie przedstawiają między innymi Ch. Landry⁹, który wyróżnia siedem czynników kreatywności miejskiej, czy P. Hall¹⁰, który podchodzi dwustopniowo do typowania czynników kreatywności miasta i scala je w pojęciu kreatywnego środowiska na podobieństwo środowiska innowacyjnego według Ph. Aydalota. W aglomeracjach miejskich podstawą kreatywności i metropolitalności stają się: twórczość artystyczna i rodzaje działalności bazujące na kulturze i własności intelektualnej. Powstają całe klastry przemysłów kultury.¹¹

Istotę kreatywności środowiska (otoczenia) najlepiej oddaje termin „różnorodność”. Różnorodność rzeczy dobrych w przestrzeni miasta, która z reguły wywołuje stany twórczego napięcia, zmusza do kreatywności/innowacyjności różnych użytkowników miasta. D. F. Batten¹² nazywa to kreatywnie zróżnicowanym otoczeniem, które jest wynikiem złączenia ze sobą wielości funkcji miejskich – dla życia (mieszkania), pracy, uczenia się, rozrywki i wypoczynku. Podobne, aczkolwiek bardziej rozwinięte ujęcie kreatywności miast prezentuje R. Florida.¹³ Dla niego kluczowym pojęciem jest pojęcie klasy kreatywnej.

Wszystkie czynniki kreatywności miasta odnoszą się także do złożonych zespołów miejskich, w tym do metropolii i obszarów metropolitalnych. W metropoliach, jak zauważa G. J. Hospers¹⁴, można wskazać dodatkowe wyróżniki kreatywności związane ze zjawiskami koncentracji, różnorodności zasobów, aktywności czy idei oraz twórczej niestabilności złożonych struktur miejskich. Ważnym zagadnieniem staje się

Kreatywna gospodarka w mieście i aglomeracji. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Katowice 2012.

⁹ Ch. Landry, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan Publications, 2000. Za: T. Filipovitch, Books Review. „Journal of Urban Affairs”, vol. 24, no. 4/2002 oraz *The Creative city: Power for the New Economy*. Resource Paper.

¹⁰ P. Hall, *Creative Cities and Economic Development*. „Urban Studies”, vol. 37, no. 4, 639–649, 2000.

¹¹ Wieloaspektowe ujęcie przemysłów kultury w w rozwoju aglomeracji miejskich przedstawia praca: A. Klasik (ed.): *The Cities and Agglomerations Development Based on the Cultural Sektor s and Creative Industries*. „Studia Regionalia”, KPZK PAN Warszawa 2011, vol. 30.

¹² D. F. Batten, *Network cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century*. „Urban Studies”, vol. 32, no. 2, 1995, 313–327.

¹³ R. Florida, *The Rise of the Creative Class*. *The Washington Monthly*, May 2002, R. Florida, *America's Looming Creativity Crisis*. *Harvard Business Review*, October 2004. Reprint R0410H pp. 122–136.

¹⁴ G. J. Hospers, *Creative cities: Breeding Places in the Knowledge Economy*. *Knowledge, Technology & Policy*, Fall 2003, vol. 16, no. 3, pp. 143–162

wtedy typologia metropolii jako obszarów kreatywnych. Można wyróżnić (za G. J. Hospers¹⁵):

- metropolie technologiczno-innowacyjne,
- metropolie kulturalno-intelektualne,
- metropolie kulturalno-technologiczne,
- miasta technologiczno-organizacyjne.

Wskazane tu typologie miast/metropolii kreatywnych już same w sobie podpowiadają potencjalne priorytety polityki miejskiej właściwe w regionach metropolitalnych. Można je jeszcze uzupełnić typologią kreatywnych struktur przestrzennych lub, jak czyni to D. F. Batten¹⁶, o modele przestrzenne zespołów miejskich, ułatwiające zjawiska kreatywności. Można wtedy wyróżnić struktury (zespoły miejskie): monocentryczne, korytarzowe i sieciowe.

3.3. Procesy metropolizacji obszarach miejskich regionu metropolitalnego

W regionie metropolitalnym, bazując na idei kreatywności i procesach innowacji, można wskazać także różne przejawy procesów metropolizacji, które zachodzą w jego systemie miejskim. Metropolizacja jako proces może występować pod różnymi postaciami. Może być niejako ukryta pod postacią innych procesów, a sumarycznie dawać efekt w postaci rozwoju funkcji i przestrzeni metropolitalnych, rozbudowy infrastruktury i usług metropolitalnych, rozwoju kapitału kreatywnego. Dla polityki miejskiej regionu ważne są te zjawiska i procesy rozwojowe, składające się na ogólnie rozumiany proces metropolizacji, które mają charakter problemowy i wymagają interwencji publicznej w postaci polityki miejskiej. Mogą one stanowić podstawę formułowania wyzwań rozwoju metropolitalnego. Biorąc pod uwagę doświadczenia polskich aglomeracji miejskich i regionów metropolitalnych, powstających na bazie metropolizacji aglomeracji, można do nich zaliczyć:

- rozwój infrastruktury metropolitalnej dostosowanej do usług metropolitalnych, rynkowych i publicznych, w tym zapewniającej rozwój technologiczny usług metropolitalnych,
- rewitalizację miast obejmującą zarówno rewitalizację przestrzeni śródmiejskich do kreowania nowych przestrzeni metropolitalnych, jak i rewitalizację terenów poprzemysłowych, które to tereny bez należytego uporządkowania niszczą rozwój metropolitalny aglomeracji,

¹⁵ G. J. Hospers, *Creative cities: Breeding Places in the Knowledge Economy*. Knowledge, Technology & Policy, Fall 2003, vol. 16, no. 3, s. 147–148

¹⁶ D. F. Batten, *Network cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century*. „Urban Studies”, vol. 32, no. 2, 1995. s. 316 oraz 320–324.

- suburbanizację rozproszoną, w tym tak zwaną urbanizację rozlaną, obejmującą nowe, peryferyjne tereny o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych,
- rozwój gospodarki wiedzy i gospodarki kreatywnej opartych na instalowaniu się w przestrzeni miejskiej nowych urządzeń i form zagospodarowania przestrzennego.

Do zrównoważonego rozwoju metropolitalnego aglomeracji miejskich potrzebna jest nowoczesna i bardzo często wysoce kosztowna infrastruktura. To już samo w sobie wystarczy, pomijając same pomysły koncepcyjne na przyspieszenie rozwoju metropolitalnego, a więc polityki metropolitalne, w ścisłym tego słowa znaczeniu, aby władze publiczne i środki publiczne były wciągane w proces instalowania infrastruktury typu: porty lotnicze, obwodnice drogowe o parametrach autostrady, kolej regionalna, centra kongresowo-wystawiennicze, obiekty kultury wysokiej, technologicznie zaawansowana infrastruktura ochrony środowiska itp. Pojedyncze miasto, nawet jeżeli jest to duża metropolia, w strukturze zespołu miejskiego monocentrycznego nie sprostą, nie tylko finansowo, ale także organizacyjnie i koncepcyjnie realizacji takich przedsięwzięć. W warstwie decyzyjnej, na przykład przy decyzjach o lokalizacji takich metropolitalnych inwestycji infrastrukturalnych, pojawi się konieczność uzgodnień i rozstrzygnięć w przestrzeniach wykraczających poza miasto, a nawet poza cały zespół miejski. Od regionalnego poziomu decyzyjnego oczekuje się wtedy szybkich rozstrzygnięć i działań – niezwłocznego przekazania środków finansowych, podjęcia decyzji administracyjnych, na przykład w sferze obrotu nieruchomościami skarbu państwa. Koncepcja budowy dużego urządzenia czy systemu infrastrukturalnego przygotowana na poziomie miejskim nie musi być automatycznie koncepcją dobrą w przestrzeni regionu. W przypadku infrastruktury metropolitalnej region powinien opierać się na własnej wizji swojej metropolitalności, tym bardziej gdy w grę wchodzi konkurencja kilku miast aspirujących do miana metropolii i różne lokalne wizje przestrzenne obszaru metropolitalnego. Procesy metropolizacji oraz rozwój aglomeracji i obszarów metropolitalnych to wyraźny przykład wciągania poziomu regionalnego w rozstrzyganie spraw na wskroś miejskich, które jednak wyznaczają trajektorię rozwojową całego regionu.

Rewitalizacja miast jest przykładem problemu wewnętrznego miast, w których pewne przestrzenie miejskie zgubiły swoją ścieżkę rozwojową i zaczynają generować procesy schyłkowe i likwidacyjne. Rewitalizacja miast ma swój wymiar wewnątrzmijski. Nie zwalnia władz miejskich i różnych aktywnych środowisk w mieście od konieczności przywracania żywotności zdegradowanym osiedlom mieszkaniowym,

zespołom przestrzeni usługowych czy rekreacyjnych. Regionalny problem rewitalizacji miast pojawia się w momencie, gdy skala „upadłości i rozpadu” przestrzeni miejskich przekracza normalny poziom, wynikający ze swoistej gry między wzrostem a regresem, między kreacją a likwidacją, która to gra zawsze ma miejsce w każdym systemie gospodarczym. Rewitalizacja w dużej skali pojawia się najczęściej w tych miastach, w których niekorzystne czynniki zewnętrzne wywołały rozpad dotychczasowych struktur miejskich. Tak jest w przypadku regresu w sektorach gospodarczych skoncentrowanych w danym mieście. Problem restrukturyzacji gospodarczej w tych sektorach i nieuniknionych negatywnych dostosowań strukturalnych przenosi się automatycznie na struktury miejskie. Wywołuje to takie negatywne, skumulowane efekty, jak pojawienie się dużych powierzchni terenów przemysłowych, degradacji zabudowy mieszkaniowej i usługowej, i w końcu regresu obserwowanego w centrum miasta. Kompleksowa rewitalizacja miejska staje się wtedy jednym z istotnych narzędzi uruchomienia nowych procesów rozwoju miasta. Oczekiwana i uzasadniona jest wtedy interwencja wspierająca z zewnątrz, w pierwszej kolejności z poziomu regionalnego.

Suburbanizacja rozproszona, w tym tak zwana urbanizacja rozlana (*urban sprawl*) jest powszechnie uznana za zjawisko negatywne. Wynika ona z pozytywnych przesłanek ekonomicznych – wzrost zamożności mieszkańców, łatwość przemieszczania się dzięki sprawnej infrastrukturze transportowej, wzrastająca atrakcyjność nowych terenów inwestycyjnych w ośrodkach obrzeżnych i peryferyjnych, w tym na obszarach wiejskich. W efekcie jednak suburbanizacja rozproszona, w tym urbanizacja rozlana, powoduje wiele negatywnych skutków – rozproszenie zabudowy i zwiększone nakłady na rozbudowę infrastruktury technicznej, najczęściej finansowanej z budżetów publicznych, antropopresję na tereny wartościowe pod względem przyrodniczym, nadmierny wzrost przejazdów w przestrzeniach zurbanizowanych, chaotyczną zabudowę podmiejską i niszczenie krajobrazu. Suburbanizacja rozproszona jest najczęściej efektem zwiększonej konkurencji gmin o inwestorów, co jest wyraźnie widoczne w aglomeracjach miejskich. Konkurowanie międzygminne znacznie przewyższa skłonność do współdziałania gmin. Suburbanizacja rozproszona staje się wtedy automatycznie wyzwaniem dla polityki regionu i polityki państwa.

Miasta same w sobie, a w szczególności złożone struktury miejskie, w przestrzeniach aglomeracyjnych i metropolitalnych są predestynowane do lokalizacji jednostek gospodarczych związanych z nową gospodarką – gospodarką wiedzy i gospodarką kreatywną. Z jednej strony innowacje technologiczne i technologizacja gospodarki, a drugiej strony

kreatywność, oparta na twórczości artystycznej i ekonomizacja kultury jako motoryczne zjawiska nowej gospodarki wymagają nowych przestrzeni i nowych urządzeń przestrzennych. Same te przestrzenie i urządzenia przestrzenne mają często charakter innowacyjny. Przykładem są centra i parki technologiczne jako laboratoria wdrażania i pilotażu projektów innowacyjnych, centra nauki będące formą integracji wielu zespołów naukowych i instytucji naukowych oraz przestrzenie instalacji artystycznych. Do tego dochodzą klasyczne obiekty kultury wysokiej czy popularnej – sale koncertowe, gmachy operowe, stadiony i hale sportowe – ale z nowymi technologiami obsługi wydarzeń artystycznych i sportowych. Tego typu nowe urządzenia i przestrzenie wymagają zmiany otaczających je przestrzeni miejskich. Wymagają także zrozumienia nowych tendencji lokalizacyjnych i nowej polityki lokalizacyjnej. Ze względu na wysoką kosztowność takich urządzeń przestrzennych i konieczność ich finansowania ze źródeł zewnętrznych, w stosunku do miast potrzebna jest tu przemyślana interwencja regionu. W przeciwnym razie bogactwo inicjatyw miejskich grozi tworzeniem niespójnych i nieefektywnie funkcjonujących struktur przestrzennych – czasami niedorozwojem, czasami nadmiarem pewnych urządzeń – w sumie brakiem oczekiwanych efektów w skali regionalnej.

Regiony metropolitalne można traktować jako szczególny przypadek w polityce miejskiej. Znaczenie tych regionów w skali całego kraju oraz w relacjach międzynarodowych powoduje, że automatycznie stają się one przedmiotem zainteresowania krajowej polityki miejskiej. Dla władz samorządowych regionu i ich polityki miejskiej ważne jest, aby umieć wskazać własną ścieżkę rozwoju swojej metropolitalności. Siła metropolitalności danego regionu nie musi być zauważana i doceniana przez inne, pozaregionalne układy polityczno-decyzyjne.

Bibliografia

- Batten: D. F., *Network cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century*. „Urban Studies”, 1995, vol. 32, no. 2.
- Bondaruk J. (red.) *Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym*, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2011.
- Evaluating *Local Economic Employment Development*. OECD 2004. Chapter 3: Evaluation: Evidence for Public Policy (by R. Walker).
- Florida R., *The Rise of the Creative Class. The Washington Monthly*; R. Florida (October 2004), *America's Looming Creativity Crisis*. Harvard Business Review. Reprint R0410H, May 2002.
- Klasik A., Markowski T. (red.) *Foresight regionalny i technologiczny, Pierwsze doświadczenia polskich regionów*, Studia KPZK PAN, CXXVII, Warszawa 2010.

- Hall P. *Creative Cities and Economic Development*. „Urban Studies”, 2000, vol. 37, no. 4.
- Hoover E., Giarratani F.(ed.) (), *An Introduction to Regional Economics. Third Edition*. Regional Research Insitute, West Virginia University 1999, (chapter 9.4.1 Clasification of U.S. Metropolitan Regions).
- Hospers G. J., *Creative cities: Breeding Places in the Knowledge Economy*. Knowledge, Technology & Policy, Fall 2003, vol. 16, no. 3.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce*, MRR, Warszawa 2009.
- Klasik A. (red), *Kreatywna gospodarka w mieście i aglomeracji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
- Klasik A. (ed.) *The Cities and Agglomerations Development Based on the Cultural Sektors and Creative Industries*. „Studia Regionalia” vol. 30, KPZK PAN, Warszawa 2011.
- Konsepca przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, Warszawa 2011.
- Landry Ch., *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Erthscan Publications 2000, za: T. Filipovitch , *Books Review*. „Journal of Urban Affairs”, 2002, vol. 24, no. 4 oraz *The Creative city: Power for the New Economy. Resource Paper*. *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. UE. Polityka regionalna 2011.
- Przeglądy Krajowej Polityki Miejskiej, Polska 2011, OECD 2011.
- Wymiar miejski polityki spójności UE. Zintegrowane inwestycje terytorialne*. MRR styczeń 2013.
- Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020 (Projekt). MRR, Warszawa 2012.

URBAN POLICY IN A REGION

Abstract

The paper presents key conceptual and methodological issues related to establishing in regions their own urban policy. Urban policy of a region should not only be analysed in its organisational and procedural aspects. It should have a strong theoretical and methodological background. The authors have focused on three aspects, i.e.:

- on urban policy – its strategic and conceptual settings as well as mechanisms – placement in perspectives of regional economics and knowledge concerning contemporary processes of regional, incl. urban, development,
- on descriptive methods concerning functional urban areas, to define subject of an urban policy of a region,
- on metropolitan regions and metropolitan areas that can be particularly interesting in terms of establishing an urban policy as a metropolitan policy.

Efficiency in urban policy establishment by regional authorities will be key to successful implementation of national urban policy. It may also become a new dimension for regional-governmental dialogue.

Stanisław Korenik*, Małgorzata Rogowska**

**GOSPODARKA OPARTA NA WIEDZY I JEJ ZNACZENIE
DLA KSZTAŁTOWANIA SIĘ NOWEGO WYMIARU PRZESTRZENI
SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ**

Wprowadzenie

Współczesna gospodarka to wzrastająca otwartość życia społecznego i gospodarczego skutkująca wzrostem mobilności ludzi, dóbr i usług, czego efektem są nowe wzorce zachowań przełamujące dotychczasowe stereotypy i systemy wartości. Pogłębiająca się specjalizacja naukowa i zawodowa rozwija zdolności twórcze społeczeństwa, umożliwiając posługiwanie się w coraz większym stopniu zaawansowaną technologią. Specjalizacja wpływa bezpośrednio na podniesienie jakości i konkurencyjności, wymuszając daleko idące reformy w zakresie edukacji, organizacji produkcji i służb publicznych. W konsekwencji coraz większą rolę w modelach ekonomicznych dotyczących gospodarki przestrzennej odgrywają czynniki kulturowe. Jak podkreśla D. Barney, sztywność produkcji masową epoki industrialnej zastąpiła elastyczność nowej epoki określanej m.in. mianem postindustrialnej, a w miejsce gospodarki skali (*economies of scale*) powstała gospodarka zorientowana na określone zadanie (*economies of scope*). Zmiany w układzie procesu produkcji pociągnęły za sobą przekształcenia siły roboczej – zaczęły tworzyć się mniejsze grupy wysoce wyspecjalizowanych pracowników i różnorakie, oparte na innych niż tradycyjne formy zatrudnienia.¹ Zmiany te miały przede wszystkim charakter jakościowy, a także wymagały od pracowników ciągłego uczenia się (doskonalenia). Praca przestała polegać na powtarzaniu tych samych czynności, zakres obowiązków każdego pracownika zaczął się poszerzać, a nie zawężać i do tego był zmienny w czasie. Indywidualny czas pracy i własne tempo jej wykonywania zastępują

* Prof. dr hab., Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

** Dr, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

¹ D. Barney, *Spółeczeństwo sieci*. Wydawnictwo Sic! S.c., Warszawa 2008, s. 21–23.

dawną potrzebę masowej synchronizacji działań. K. E. Boulding wskazał², że przemiany te mają charakter ewolucji, która przejawia się zawsze w mutacji i selekcji, nawiązał on w ten sposób do klasycznej teorii J. Schumpeter, w której rozwój odbywa się dzięki twórczej destrukcji (tworzenie przez zniszczenie). K. E. Boulding wskazuje, że współczesny rozwój gospodarczy znajduje odbicie w procesie produkcji i konsumpcji, jednak jego podstawą stała się wiedza nałożona na procesy materialne. To wiedza i jej rozwój stały się motorem postępu. Sam przyrost wiedzy, według niego, jest bardzo istotny i określa on go mianem *anti-entropic*, gdyż złożoność struktur współczesnej gospodarki powoduje narastanie niepewności i turbulencji, a według niego tylko przyrost wiedzy może ograniczyć te niekorzystne zjawiska. W efekcie zdobywanie wiedzy staje się koniecznością a nie przyjemnością, przy czym nowe osiągnięcia zwiększają złożoność gospodarki, a co za tym idzie, i niepewność, co rodzi konieczność dalszego nabywania wiedzy w celu ich ograniczenia, ale ten proces znowu się powtarza, co za przyczyną sprzężeń zwrotnych powoduje zwiększenie natężenia (kumulację) wzajemnych oddziaływań i jeszcze większych presji na nową wiedzę (tworzy się prosty myrdalowski mechanizm określonej kumulatywnej przyczynowości). Przy czym to globalizacja jest traktowana jako jedna z głównych przyczyn powstania nowej gospodarki, w której zaczynają dominować usługi oraz znaczące inwestycje w czynniki produkcji niematerialne (*intangibles*), czemu sprzyja wzrost zatrudnienia w wiedzochłonnych sektorach gospodarki (tj. związanych przede wszystkim z technologiami informatycznymi i telekomunikacyjnymi). Tworzenie się społeczeństwa informatycznego, w którym jednym z istotniejszych czynników produkcji staje się wiedza, zainicjowało głębokie zmiany we wszystkich dziedzinach życia.

Bez względu jednak jak będziemy definiować, czy też grupować cechy nowej gospodarki, należy podkreślić, że podstawowym elementem ją warunkującym są innowacje. To one napędzają współczesną gospodarkę, dokonując zróżnicowania jej poszczególnych punktów wpływając przy tym na ich konkurencyjność. Oczywiście innowacje występowały zawsze w działalności człowieka, jednak obecnie obserwujemy przyspieszenie i przekształcenie procesu innowacji przez modyfikację samych innowacji, co przez wzrost jej wartości prowadzi do zwiększenia przestrzennego rozchodzenia się tych ulepszonych innowacji.³ W praktyce ocenia się, że w ostatnich latach wytworzył się dotychczas niespotykany w dziejach ludzkości model „kumulatywnego sprzężenia zwrotnego

² Zob. K. E. Boulding, *The Economy of Love and Fear A Preface to Grants Economics*. Wadsworth 1973.

³ S. Gomułka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*. CASE, Warszawa 1998, s. 76–79.

między innowacją a jej zastosowaniem⁴. Wzrost natężenia procesu dyfuzji innowacji jest wynikiem także zastosowania nowych technik przekazywania informacji, dlatego należy oczekiwać nasilenia tego procesu w najbliższych latach, wskutek właśnie tzw. samonapędzania się innowacji. Należy przy tym podkreślić, że we wspomnianych wcześniej sieciach gospodarczych obserwuje się zjawisko dynamizowania procesu dyfuzji innowacji, czego efektem jest tworzenie się tzw. sieci innowatorów, w których ważne jest występowanie oprócz skodyfikowanych formalnie norm i specyfikacji działalności, powiązań nieformalnych porównywalnych i bazujących na „cichej wiedzy” (*tacit knowledge*)⁵ poszczególnych firm. Tworzące się w takim procesie sieci innowacyjne to swojego rodzaju forma zorganizowanych relacji między partnerami procesu innowacyjnego, które przez swoje trwanie, a zarazem otwartość uruchamiają proces indywidualnego i zbiorowego uczenia się, czego ostatecznym wyrazem jest efekt synergii, w znacznym stopniu warunkujący kreatywny rozwój całości.⁶ Przemiany związane z kształtowaniem się nowej gospodarki występują we wszystkich dziedzinach życia, a szczególne można je zaobserwować w przestrzeni. Jednym z istotniejszych przejawów, który rzutuje w konsekwencji na poziom rozwoju danego obszaru, są zmiany w kryteriach lokalizacji. Stare i nowe kryteria lokalizacji przedstawiono w tabeli 1.

Dokonując oceny zmiany czynników lokalizacji w ujęciu ogólnym (można dyskutować nad poszczególnymi), należy wskazać, że następuje ich przewartościowanie z ilościowych na jakościowe, a kategorią, która odgrywa w tych zmianach zasadnicze znaczenie, jest wiedza. Samo zjawisko uczenia najogólniej oznacza rozwój intelektualny w połączeniu z podnoszeniem własnych kwalifikacji i jest procesem zbiorowym przez wzajemne oddziaływanie i współpracę różnych podmiotów.⁷

Osiąganie przewagi konkurencyjnej we współczesnych realiach związane jest więc z innowacjami, które są wynikiem zarówno nowoczesnych technologii, jak i przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, ale także tradycji, wzajemnego zaufania i kultury.

⁴ G. Gorzelak, *Uwarunkowania długofalowej strategii rozwoju Polski wschodniej*, [w:] *Gospodarka, przestrzeń, środowisko*, red. A. Stasiak i innych. WSE w Białymstoku, Białystok 2001, s. 105.

⁵ C. Freeman, *Network of innovators: a synthesis of research issues*, [w:] „Research Policy” nr 20 (5) 1991, s. 499–514.

⁶ I. Pietrzyk, *Rekonwersja gospodarki regionalnej w świetle nowych koncepcji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój i restrukturyzacja gospodarki regionalnej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996, s. 13.

⁷ R. Domański, *Geografia ekonomiczna, ujęcie dynamiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 274.

Tabela 1. Kryteria lokalizacji w gospodarce zasobochłonnej i wiedzechłonnej

| Gospodarka zasobochłonna | Gospodarka wiedzechłonna |
|--|---|
| Zasoby siły roboczej, Koszty robocizny, Łatwość nabycia surowców, Koszty transportu, Infrastruktura masowego transportu, Dostatek mocy, Specjalizacja lokalnego przemysłu, Niskie podatki, Pomoc finansowa władz publicznych, Klimat. | Kwalifikacje siły roboczej, Koszty robocizny, Bliskość autostrady, Bliskość lotniska międzynarodowego, Ponadregionalne połączenia kolejowe, Koszty energii, Bliskość dostawców i kooperantów, Jakość administracji lokalnej, Opłaty lokalne, Usługi miejscowych banków, Wspieranie działalności gospodarczej, Jednostki obsługi biznesu, izby gospodarcze, Bliskość szkół wyższych, Bliskość instytutów badawczych, Komunikacja miejska, Dobre warunki mieszkaniowe, Korzystny wizerunek obszaru, Zaplecze medyczne, placówki kulturalne, Możliwość wypoczynku. |

Źródło: G. Gorzelak, *Bieda i zamożność regionów, założenia, hipotezy, przykłady*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(11) 2003.

1. Kształtowanie się GOW

W świetle wcześniejszych spostrzeżeń uzasadnione jest twierdzenie o powstaniu nowej formy gospodarki, tj. gospodarki opartej na wiedzy (GOW), która zaczęła się tworzyć już po drugiej wojnie światowej. Proces ten był efektem współzależności równocześnie występujących procesów: rewolucji technologicznej bazującej na technologiach informatycznych, kształtowaniu się gospodarki globalnej oraz zmiany paradygmatu rozwojowego, związanego z przechodzeniem z gospodarki przemysłowej do realiów i założeń nowej gospodarki.⁸ U podstaw tych zmian leży określone przyczyny i zjawiska, do których najczęściej się zalicza:

- w wyniku postępu technicznego i przede wszystkim wiedzy następuje kumulatywny dostęp do wiedzy i informacji,
- formowanie się gospodarki globalnej,
- zmiana paradygmatu rozwoju, przechodzenie od fordyzmu do posfordyzmu.

⁸ A. Olechnicka, *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (4), s. 37.

Koncepcja tworzenia się gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge-based*), zwanej inaczej gospodarką napędzaną wiedzą (*knowledge-driven economy*), jako nowego paradygmatu gospodarowania oparta jest na takich podstawowych wyróżnikach, jak:⁹

- akceleracja tworzenia wiedzy,
- wzrost znaczenia kapitału niematerialnego,
- innowacyjność jako działalność priorytetowa,
- rewolucja w zasobach wiedzy.

Według A. Kuklińskiego ta nowa gospodarka opiera się na założeniach, że wiedza przekształca się w stymulatora rozwoju gospodarki, jak i społeczeństwa na skalę dotychczas nieznaną, przy czym między tymi dwiema kategoriami istnieje sprzężenie zwrotne, które przekształca się w mechanizm wzajemnego wzmacniania, a w efekcie w wyniku integracji różnych mechanizmów rozwoju dokonuje się transformacja krajów wysokorozwiniętych.¹⁰ Proces ten uległ dynamizacji w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w związku z równie gwałtownym rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT).¹¹ Dwoma podstawowymi filarami, a zarazem warunkami powstania GOW, są: społeczeństwo informacyjne oraz nowoczesne technologie. Pojęcie społeczeństwo informacyjne powstało w latach siedemdziesiątych XX wieku i odnosiło się do rzeczywistości Stanów Zjednoczonych i Japonii, gdzie 50% PKB wytwarzane było przez sektor informacyjny. Wysoki stopień nasycenia gospodarki zaawansowanymi technologiami, ustawiczna edukacja i wysoki jej poziom, a także system społeczno-ekonomiczny, działający według zasady minimum państwa, maksimum rynku, pełna otwartość dla rozwoju przedsiębiorczości to czynniki stanowiące podstawę rozwoju GOW.¹²

Niewątpliwie pierwotną, a zarazem najistotniejszą kategorią, która współcześnie odgrywa w tych zmianach podstawową rolę, jest wiedza. W zasadzie chodzi o jej nabywanie, gromadzenie i przede wszystkim wykorzystanie w praktyce. Wiedza, stając się obecnie jednym z istotniejszych czynników działalności gospodarczej, dokonuje przewartościowania pozostałych, co w konsekwencji prowadzi do ich rekombinacji w ujęciu szumpeterowskim. Równocześnie, jak to uzasadnia Toffler,

⁹ R. Różga Luter, *Gospodarka oparta na wiedzy a rozwój regionalny na przykładzie regionu środkowego Meksyku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 1(15).

¹⁰ A. Kukliński, *O nowym modelu polityki regionalnej – artykuł dyskusyjny*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(14)/2003.

¹¹ *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 156.

¹² *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 157.

jest ona uniwersalnym substytutem wszystkich innych czynników produkcji (przede wszystkim zasobów materiałowych i transportowych).¹³ Tworzenie i kumulowanie wiedzy jest współcześnie dominującym determinantem (gwarantem) długookresowego rozwoju. Przy czym zdolność nabywania wiedzy (uczenia się) oraz wykorzystywania, czyli zarządzania własnym samorozwojem, staje się podstawową zdolnością decydującą o sukcesie czy też porażce. Z ekonomicznego punktu widzenia jest ona ważnym elementem infrastruktury gospodarczej i procesów rynkowych, przy czym jest ona dobrem publicznym materializującym się w artefaktach i realizującym się w wykształceniu poszczególnych osób.¹⁴ W rozważaniach dotyczących gospodarki opartej na wiedzy należy jednak zgodzić się z B. A. Lundvallem, że „użyteczny zasób wiedzy nie jest jej sumą”¹⁵.

2. Przestrzeń wobec nowych uwarunkowań

Nowy paradygmat gospodarowania spowodował, że przestrzeń staje się podstawowym elementem analiz rozwoju gospodarczego. Zamiana przewagi komparatywnej na przewagę konkurencyjną skutkuje bardziej produktywnym użyciem specyficznych kombinacji zasobów skoncentrowanych w danej lokalizacji. Wynika to z faktu, że procesy gospodarcze obarczone są atrybutem przestrzennym. Przy czym samą przestrzeń można opisywać w różny sposób, ale coraz bardziej uzasadnione jest wyróżnianie jednej z jej rodzajów, tj. przestrzeni ekonomicznej.

Współczesna przestrzeń ekonomiczna – w odróżnieniu od określonego punktu w przestrzeni geograficznej, który jest opisany poprzez cztery wymiary – można charakteryzować nieskończoną liczbą wymiarów. Procesy i zjawiska w niej zachodzące mogą być realizowane na „tysiąc” sposobów. Przestrzeń ta nie jest ograniczana zasadą fizycznej bliskości, jej podstawową zaletą nie jest też brak ograniczeń geograficznych, lecz nieograniczona zdolność tworzenia relacji. Taka przestrzeń w praktyce jest formą rozmytą i nieokreśloną. Maleje w niej znaczenie określonego miejsca, wzrasta zaś znaczenie złożoności, o czym wspomiano już wcześniej.

¹³ A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996, s. 40.

¹⁴ R. Domański, *Geografia ekonomiczna, ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 269.

¹⁵ B. A. Lundvall, *Gospodarka ucząca się: pewne implikacje dla bazy wiedzy o systemie ochrony zdrowia i edukacji*, [w:] *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, OECD, Warszawa 2000, s. 118.

Tak zwany „łańcuch wartości” we współczesnej przestrzeni gospodarczej (e-przestrzeni, wirtualnej) zaczyna przybierać nowy wymiar. Nie jest to już lina (łańcuch), ale skupisko i podłączające się do niego czasowo i w sposób dowolny (chaotyczny, nieprzewidywalny) określone jednostki.

W takiej przestrzeni stabilność jest cechą rzadką, ale też niepożądaną, gdyż należy ją zmieniać w zależności od obowiązujących trendów, mód, zapotrzebowania, a wzrastający indywidualizm wymusza elastyczność postaw oraz wysoki poziom specjalizacji, co z kolei wymusza wzrost kooperacji. To powoduje, że rozrastają się granice wielkości podmiotów gospodarczych, i to we wszystkich kierunkach – powstają zarówno megaprzedsiewzięstwa, np. w wyniku fuzji banków, oraz nowe mikrofirmy, których postać można ograniczyć nawet do karty magnetycznej.

W praktyce stan i forma takiej przestrzeni jest zawsze wypadkową oddziaływania czterech czynników, takich jak:¹⁶

- środowisko naturalne,
- poziom rozwoju techniki i technologii,
- system wartości i kategorie kultury,
- podmioty (aktorzy) kształtujący przestrzeń.

Same formy przestrzennego zagospodarowania określane są jako obszary o określonym przeznaczeniu i funkcjach wraz z występującym tam wyposażeniem materialnym (uzbrojeniem) oraz zlokalizowanymi urządzeniami.¹⁷ W ramach tych form występuje przestrzeń produkcji, konsumpcji, wymiany i symboliki. Każdy punkt w takiej przestrzeni ma konkretne położenie geograficzne oraz trzy podstawowe właściwości, tj. ograniczoność, opór i zróżnicowanie.¹⁸

Ograniczoność odnosi się do skończoności poszczególnych elementów (zasobów) przestrzeni, co czyni ją dobrem rzadkim. Opór związany jest z dostępnością poszczególnych elementów przestrzeni i ich różnym stopniem mobilności. Zróżnicowanie jest natomiast wynikiem zarówno działalności człowieka, jak i wynikiem procesów naturalnych, w wyniku czego każdy punkt w przestrzeni ma określone w dużej mierze niepowtarzalne cechy.

Współczesne zmiany w procesie gospodarowania powodują konieczność w rozważaniach ekonomicznych przejście od miejsc do przestrzeni. Jednak ta zmiana to nic innego jak nowe pojmowanie samej przestrzeni

¹⁶ W. M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003, s. 72.

¹⁷ B. Jałowiecki, *Spoleczne wytworzenie przestrzeni w okresie transformacji systemowe*, [w:] *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*. Biuletyn KPZK PAN, nr 175, Warszawa 1996, s. 21–50.

¹⁸ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Poznań 2004, s. 13.

ekonomicznej. Przestrzeń nie jest elementem warunkującym dostęp do środków komunikacji, natomiast czynnikiem obecnie różnicującym ludzi jest możliwość kontroli i dostępu do informacji czy też wiedzy.¹⁹

Równocześnie należy zdawać sobie sprawę, że znaczenie przestrzeni w zjawiskach ekonomicznych będzie wzrastać. P. Cooke stwierdził że „prognozy upadku znaczenia odległości oraz końca geografii, związane z wprowadzaniem wszystkich tych wynalazków, były znacznie przesadzane. Dotyczy to także i ostatnich, błędnych przepowiedni związanych z nadejściem ery Internetu”.²⁰

W erze gospodarki opartej na wiedzy kwestią kluczową dla rozwoju obszarów miejskich jako specyficznych jednostek przestrzennych jest bliskość źródeł wiedzy. Jest to nawiązanie do pierwotnego twierdzenia E. Glaesera (1992), zgodnie z którym kapitał ludzki i rzadkie kwalifikacje stanowią ważne czynniki wpływające na utrzymanie bądź przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w jednostkach przestrzennych. E. Glaeser i inni ekonomiści tłumaczą to na dwa sposoby. Pierwszy wiąże się z sukcesem miast w epoce globalizacji, drugi – z wyborem, jakiego dokonuje człowiek w roli konsumenta. Kluczowym problemem jest wprowadzanie takich zmian instytucjonalnych, które wykorzystają lokalne zasoby tego rodzaju dla wzmacniania rozwiązań prorozwojowych.

Dodatkowo przestrzenna (w wymiarze lokalnym czy regionalnym) spójność, integracja i współpraca podmiotów działających na szczeblach pośrednich są wobec tego podstawowymi warunkami przewyciężenia zagrożeń płynących ze strony globalnej konkurencji w okresie niestabilności rynków.

Jednym ze zjawisk, które się nasiliły wraz z postępującą globalizacją, jest delokalizacja działalności gospodarczej. Współczesny kapitał w wielu przekrojach nabiera cech nomadyzmu, czy jednak jest to zjawisko negatywne, a jak tak, to dla kogo. Według „The Economist” delokalizacja dla krajów wysokorozwiniętych jest zjawiskiem korzystnym, gdyż niskokwalifikowane miejsca pracy zostaną zastąpione wymagającymi wysokich kwalifikacji, co wywoła zmiany w strukturze zatrudnienia, ale też konsumpcji, wzorców zachowań itp.

Według Amerykańskiej Krajowej Rady Wywiadu (NIC) największymi beneficjentami współczesnych przemian są te społeczności, które mają dostęp do najnowszej technologii teleinformatycznej, korzystają

¹⁹ B. Jałowiecki, *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej*, [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich* pod red. J. Kołodziejskiego i T. Parteki. Biuletyn KPZK PAN, nr 186, Warszawa 1999, s. 26.

²⁰ P. Cooke, *Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (24)2006.

z niej w pełni, a dodatkowo szybko adaptują nowe rozwiązania w tej dziedzinie.²¹

Reasumując powyższe rozważania dotyczące miejsca przestrzeni we współczesnych realiach gospodarczych, można stwierdzić, że jest ona znaczna i mimo głoszonych na fali zachwytu współczesną cywilizacją końca przestrzeni odgrywa nadal istotną rolę. Potwierdza to m.in. K. Kelly w swojej książce *Nowe reguły nowej gospodarki*, wskazując, że pogląd o końcu przestrzeni w ekonomii jest jedną z większych pomyłek końca XX w.²² Należy także pamiętać, że współczesna przestrzeń, to nowa jakościowo kategoria, ale ściśle powiązana z klasyczną przestrzenią opisywaną już przez Ptolemeusza. Chociaż coraz częściej w najnowszych badaniach, jak i w praktyce wspomina się o przestrzeni wirtualnej, czy też o e-przestrzeni, to jednak jest to pewien, czasami nowy, rodzaj przestrzeni, wynika to m.in. z faktu, że przestrzeń jest przede wszystkim kategorią społeczną, czyli podlega takim samym zmianom jak cała cywilizacja.

Jak zauważa A. Lisowski, w ramach większej unifikacji świata oraz gwałtownemu rozwojowi telekomunikacji, zaczęto głosić koniec przestrzeni we współczesnym społeczeństwie. Jako tezę niezgodną z rzeczywistością, przytacza on stanowisko filozofów, według których „przestrzeń jest właśnie tym aspektem świata lub rodzajem bytu, który w ujęciach teoretycznych i artystycznych dziś przeżywa zadziwiające metamorfozy, komplikuje się i wzbogaca o nowe wymiary, jednocześnie staje się pojemnikiem rzeczy indywidualnych i procesów, który coraz lepiej mieści w sobie ich wielość i różnorodność”.²³ Autor ten stwierdza więc, że „problematyka przestrzeni zapewne jeszcze długo będzie przedmiotem debat naukowych”.²⁴

W świetle tych uwag można stwierdzić, że podstawowym kryterium współczesnego rozwoju staje się podatność adaptacyjna struktur przestrzennych do zachodzących zmian, przy czym obszary lepiej rozwinięte zazwyczaj szybciej reagują na nowe realia, dostosowując do nich swoje struktury, co prowadzi do koncentracji czynników produkcji na obszarach charakteryzujących się wielofunkcyjnością, a co niezgodne jest z założeniami policentrycznej koncepcji rozwoju przestrzennego.

²¹ *Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council`s. 2020, Projekt, Pittsburgh, December 2004, s. 11.

²² K. Kelly, *Nowe reguły nowej gospodarki*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 2001, s. 85.

²³ A. Lisowski, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2003, s. 9.

²⁴ A. Lisowski, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2003, s. 10.

Globalizacja jako proces ma charakter selektywny, tzn. dokonuje się z różnym natężeniem w różnych punktach przestrzeni. Obszary, które mają odpowiednie zasoby wiedzy oraz kapitału, w tym kapitału ludzkiego o najwyższych kwalifikacjach, stają się liderami w tym procesie oraz miejscem, gdzie tworzone są innowacje. W efekcie innowacje, które są absorbowane w całej gospodarce światowej, praktycznie wytwarzane są w niewielkiej liczbie ściśle domkniętych układów lokalnych. Z drugiej strony terytoria o braku tych czynników albo ich niedostatku zaczynają tracić kontakt z obszarami przodującymi, stając się tylko odbiorcą produktów i usług, o ile w ramach postępującej elastyczności struktur przestrzennych²⁵ usługi i produkty podlegają globalizacji, o tyle ich wytwarzanie podlega ograniczeniu do ściśle wyznaczonych miejsc w przestrzeni. Przy czym obszary przodujące charakteryzują się lokalizacją na swoim terenie dużego nowoczesnego ośrodka miejskiego, który tworzy wokół siebie obszar metropolitalny. W tych jednostkach przestrzennych zaczyna się kumulować działalność gospodarcza, w powiązaniu z badaniami naukowymi oraz ultra nowoczesnymi usługami.

Bibliografia

- Barney D., *Spółczesność sieci*. Wydawnictwo Sie! S.c., Warszawa 2008.
- Boulding K. E., *The Economy of Love and Fear A Preface to Grants Economics*. Wadsworth 1973.
- Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Poznań 2004.
- Cooke P., *Bliskość, wiedza i powstawanie innowacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2(24)2006.
- Domański R., *Geografia ekonomiczna, ujęcie dynamiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Freeman C., *Network of innovators: a synthesis of research issues*, „Research Policy” nr 20(5) 1991.
- Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003.
- Gomułka S., *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*. CASE, Warszawa 1998.
- Gorzela G., *Bieda i zamożność regionów, założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(11) 2003.
- Gorzela G., *Uwarunkowania długofalowej strategii rozwoju Polski wschodniej*, [w:] *Gospodarka, przestrzeń, środowisko*, pod red. A. Stasiaka i innych, WSE w Białymstoku, Białystok 2001.

²⁵ K. Kuciński, T. Kudłacz, T. Markowski, Z. Ziobrowski, *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, Studia KPZK PAN, Tom CXI, Warszawa 2002, s. 50.

- Jałowiecki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni w okresie transformacji systemowej*, [w:] *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*. Biuletyn KPZK PAN, nr 175, Warszawa 1996.
- Jałowiecki B., *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej*, [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich* pod red. J. Kołodziejskiego i T. Parteki. Biuletyn KPZK PAN, nr 186, Warszawa 1999.
- Kelly K., *Nowe reguły nowej gospodarki*, Wydawnictwo WIG-Press, Warszawa 2001.
- Kuciński K., Kudłacz T., Markowski T., Ziobrowski Z., *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*. Wyd. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia Tom CXI, Warszawa 2002.
- Kukliński A., *O nowym modelu polityki regionalnej – artykuł dyskusyjny*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(14)/2003.
- Lisowski A., *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2003.
- Lundvall B. A., *Gospodarka ucząca się: pewne implikacje dla bazy wiedzy o systemie ochrony zdrowia i edukacji*, [w] *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*. OECD, Warszawa 2000.
- Mapping the Global Future*, Report of the National Intelligence Council's. 2020, Projekt, Pittsburgh, December 2004.
- Olechnicka A., *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3(4)/2000.
- Pietrzyk I., *Rekonwersja gospodarki regionalnej w świetle nowych koncepcji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój i restrukturyzacja gospodarki regionalnej*. AE w Krakowie, Kraków 1996.
- Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, pod red. E. Oziewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Różga Luter R., *Gospodarka oparta na wiedzy a rozwój regionalny na przykładzie regionu środkowego Meksyku*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(15)/2004.
- Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

KNOWLEDGE-BASED ECONOMY AND ITS SIGNIFICANCE FOR THE DEVELOPMENT OF A NEW DIMENSION TO SOCIO-ECONOMIC SPACE

Abstract

We can observed now shaping a new economy based on the assumption that knowledge is transformed into stimulator of social and economic development on a scale till now unknown. Globalization is considered as one of the main reason for the new economy, where services begin to dominate, and significant investments in intangible factors of production can be seen. The new paradigm of management has meant that space becomes an essential element of economic development analysis. Conversion of comparative advantage to competitive advantage resulting in a more productive use of specific combinations of resources concentrated in a particular location.

Edward Stawasz*

**TERYTORIALNE ASPEKTY KSZTAŁTOWANIA ZDOLNOŚCI
INNOWACYJNEJ MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW**

Wprowadzenie

Innowacje i innowacyjność, czyli zmiany, nowość, gotowość i zdolność do ich wprowadzania w praktyce, odgrywają niekwestionowaną rolę w rozwoju podmiotów gospodarczych, regionów i całych gospodarek, coraz bardziej istotną na globalnym rynku, w warunkach wzrastającej konkurencji i przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Najskuteczniejszym sposobem przekształcenia innowacji w trwałą przewagę konkurencyjną jest budowa zdolności innowacyjnej, ogólnie określanej jako zdolność do ciągłej transformacji wiedzy i idei w nowe produkty, procesy i systemy dla korzyści przedsiębiorstw. Bowiem przedsiębiorstwa raczej konkurują zdolnościami do rozwoju nowych produktów niż nowymi produktami¹. W tym kontekście pojawiają się w tym miejscu pytania: co tworzy zdolność innowacyjną przedsiębiorstw i jak może ona być rozwijana?, dlaczego tylko część przedsiębiorstw jest zdolnych do samodzielnego rozwoju innowacji, dlaczego pewne przedsiębiorstwa są bardziej innowacyjne niż inne?

Ewaluacja zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw ma fundamentalne znaczenie zarówno dla badaczy, jak i praktyków zarządzania innowacjami.² W ostatnich latach podjęto liczne badania na temat pojęć, obszarów, uwarunkowań oraz strategii kształtowania zdolności innowacyjnej. Koncentrują się one m.in. na rozpoznaniu czynników oraz

* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Przedsiębiorczości i Polityki Przemysłowej, Uniwersytet Łódzki.

¹ B. Lawson., P. Samson, *Developing innovation capability in organizations: a dynamic capabilities approach*, International Journal of Innovation Management, 2001, vol. 5, no. 3.

² J. Baldwin, G. Gelletly, *Innovation Strategies and Performance in Small Firms*, Edward Elgar, Cheltenham 2009; S. Conway, F. Steward, *Managing and shaping innovation*, Oxford University Press, Oxford 2009.

specyfiki zasobów i zdolności niezbędnych do podejmowania innowacji w przedsiębiorstwach o różnych charakterystykach i realizowanych w różnych środowiskach. Za kluczowe uważa się bowiem nabycie zdolności organizacyjnych do szybkiej odpowiedzi na środowiskowe zmiany, rozwój rynków, technologii i rozwój biznesu. Efektywność innowacji jest związana z odmienną zdolnością przedsiębiorstw do stałego mobilizowania ich zasobów i zdolności dopasowania do zmieniających się okazji.³

Kwestie te są istotne dla małych i średnich przedsiębiorstw (w skrócie MSP), gdyż poprawa ich innowacyjności wymaga rozwoju zdolności innowacyjnej, głównie przez rozwój powiązań z otoczeniem, z uwagi na ich ograniczone zasoby i kompetencje. Dostęp do zewnętrznych źródeł poszukiwanych usług na rzecz innowacji, podejmowanie i rozwijanie różnego rodzaju form współpracy z zewnętrznymi partnerami, a z drugiej strony rozwój zdolności do absorpcji i zastosowania wiedzy wytworzonej poza firmą stają się kluczowym czynnikiem innowacyjności MSP.⁴

Celem artykułu jest próba określenia specyfiki i kształtowania zewnętrznej zdolności innowacyjnej MSP oraz roli czynników środowiskowych w tym procesie. Artykuł omawia w pierwszej części pojęcie oraz rodzaje zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw. W drugiej części koncentruje się na wybranych zagadnieniach związanych ze specyfiką kształtowania zewnętrznej zdolności innowacyjnej, a w szczególności: na rodzajach środowisk, w których funkcjonują innowacyjne przedsiębiorstwa i ich wpływie na zdolności innowacyjne przedsiębiorstw, roli partnerów instytucjonalnych dla zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw. Kwestie te mogą mieć różny wpływ na wynik innowacji, zwłaszcza, gdy są rozpatrywane w izolacji lub w różnych częściach organizacji, bez uwzględnienia synergicznych relacji między nimi.

1. Pojęcie i rodzaje zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw

Pojęcie *zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw* wiązane jest z zasobami i zdolnościami organizacyjnymi przedsiębiorstw, które umożliwiają podejmowanie innowacji o danym charakterze i skali, jak i ich efektywną realizację. Podstawę teoretyczną stanowi tutaj podejście

³ M. Kodama, *Knowledge integration dynamics. Developing strategic innovation capability*, World Scientific, Singapore 2011, s. 43–44.

⁴ E. Stawasz, *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999, s. 119.

zasobowe Penrose, w którym wyróżnia się posiadane zasoby oraz związane z nimi kompetencje organizacyjne przedsiębiorstwa, jako podstawowe determinanty uzyskanych wyników przedsiębiorstwa w dłuższym okresie. Zakłada się więc, iż innowacje i przewaga konkurencyjna są tworzone wewnątrz granic przedsiębiorstwa, będąc wynikiem wyspecjalizowanych, rzadkich i nieimitowanych zasobów oraz kompetencji organizacyjnych, tj. zdolności do wykorzystywania zasobów.⁵

W tradycyjnym ujęciu innowacji, zdolność innowacyjna (*capacity, capability*) rozumiana jest jako wkład do procesu innowacji (głównie jako formalne nakłady na B+R), w rezultacie którego powstaje wynik innowacji (nowe produkty, technologie). Linearny model innowacji z naciskiem na wiedzę techniczną i naukową, jako źródłami innowacji, może być jednak problematyczny dla przedsiębiorstw o mniejszej skali, gdzie innowacje zwykle nie są oparte na najnowszej wiedzy, a są raczej wynikiem wielu czynników, w tym nieformalnych B+R, korzystania z zewnętrznych źródeł innowacji itp. Studia poświęcone innowacjom w MSP pokazują, że innowacje niekoniecznie są wynikiem formalnych B+R, ale raczej wynikają z rozwoju bieżącego biznesu, współpracy z klientami lub optymalizacji procesów biznesowych.⁶

Nowsze ujęcie zdolności innowacyjnej wywodzi się z koncepcji dynamicznych zdolności i kładzie nacisk na zdolność przedsiębiorstw do rekonfiguracji swoich zasobów w obszarze innowacji, jako reakcji na zmieniające się środowisko rynkowe i technologiczne, tworzące liczne wyzwania dla rozwoju biznesu.⁷ Punkt wyjścia stanowi tutaj koncepcja zdolności absorpcji innowacji Zahry i George'a,⁸ definiowanej jako dynamiczna zdolność innowacyjna, która wpływa na naturę i utrzymanie przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw. Jest to koncepcja używana do opisu zdolności przedsiębiorstwa do rozpoznania wartości nowej wiedzy, do jej asymilacji i do jej przekształcenia w komercyjny rezultat. W tym ujęciu pojęcie zdolności absorpcji innowacji wyróżnia się cztery rodzaje zdolności innowacyjnej: dwa składające się na zdolność potencjalna, czyli zdolność do wartościowania do nabycia zewnętrznej wiedzy obejmującą (I) zdolność nabycia/pozyskania wiedzy i (II) zdolność asymilacji wiedzy oraz dwa rodzaje składające się

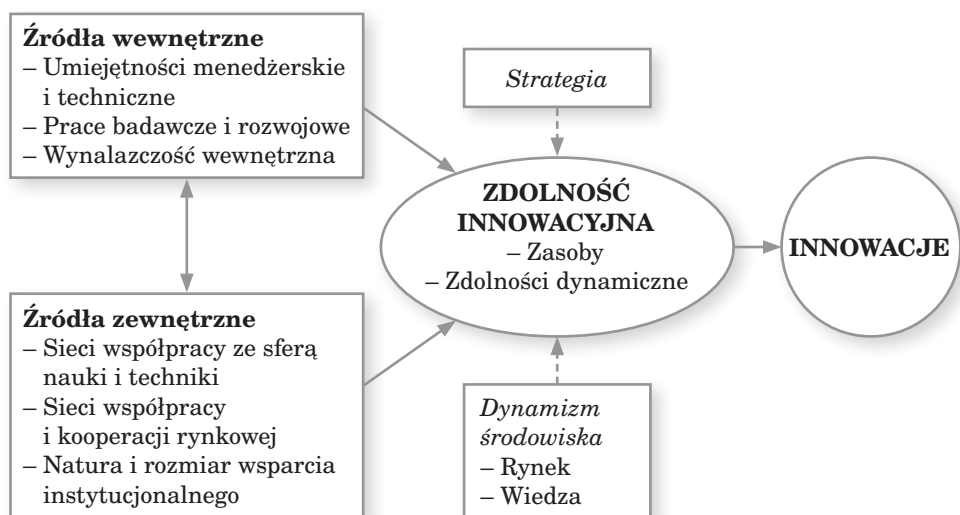
⁵ R. M. Grant, *The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, California Management Review, 1991, no. 33.

⁶ H. Forsman, H. Rantanen, *Small manufacturing and service enterprises as innovators: a comparison by size*, European Journal of Innovation Management, 2011, vol. 14, no. 1.

⁷ D. J. Teece, *Technological Know-How*, Organizational Capabilities and Strategic Management, World Scientific, New Jersey 2008.

⁸ S. A. Zahra, G. George, *Absorptive capacity: a review, reconceptualization, and extension*, Academy of management review, 2002, no. 2.

na zdolność realizowaną, czyli zdolność do rozwoju pozyskanej wiedzy, obejmującą (III) zdolność transformacji i (IV) zdolność eksploatacji wiedzy. Zdolność potencjalna, jak i realizowana pełnią oddzielne, ale i komplementarne role w procesie innowacji. To rozróżnienie jest ważne dla ewaluacji ich unikalnego wkładu do tworzenia innowacji i przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw – pozwala wyjaśnić, dlaczego przedsiębiorstwa różnią się między sobą w dziedzinie innowacji, jedne są bardziej skuteczne niż inne, w stosowaniu zdolności innowacyjnej; jakie siły wewnętrzne i zewnętrzne mają różnicujący wpływ na zdolność potencjalną i realizowaną.⁹



Rysunek 1: Model zdolności innowacyjnej – innowacje

Źródło: opracowanie własne

W literaturze przedmiotu zdolność innowacyjna jest przedstawiana jako koncepcja złożona, wieloczynnikowa i wieloobszarowa, obejmująca wiele zasobów i czynników o charakterze wewnętrznych i zewnętrznym organizacji, ze szczególną rolą dynamicznych zdolności¹⁰ (rys. 1). Jest ona określana, jako w wysokim stopniu zintegrowana zdolność do kształtowania i zarządzania wielostronnymi umiejętnościami

⁹ L.-J. Chen, Ch.-Ch. Chen, W.-R. Lee, *Strategic Capabilities, Innovation Intensity, and Performance of Service Firms*, Journal Services&Management, 2008, no. 1.

¹⁰ Obszerny przegląd definicji zdolności innowacyjnej przedstawiono [w:] J. A. Martinez-Roman, J. Gamero, J. A. Tamayo, *Analysis of innovation in SMEs using an innovative capability-based non-linear model: a study in the province of Seville (Spain)*, 2011, no. 31.

i zasobami,¹¹ jako zdolność do ciągłej transformacji wiedzy i idei w nowe produkty, procesy i systemy przynoszące w efekcie korzyści dla przedsiębiorstw,¹² jako kombinacja wewnętrznych i zewnętrznych czynników organizacji, które są związane z jej możliwościami realizacji ciągłych innowacji.¹³ Tak rozumiana zdolność określana jest także jako zdolność strategiczna rozwoju wewnętrznych zasobów i integracji zewnętrznych zasobów, które są koordynowane celowo, aby osiągnąć kreowany i zakładany cel końcowy, tj. innowacje.¹⁴ Tworzenie skutecznych strategii innowacyjnych wymaga zatem budowy wewnętrznej i zewnętrznej zdolności innowacyjnej, nie rozstrzygając kwestii znaczenia i roli ani wzajemnych powiązań obu tych zdolności w procesie innowacji. Kształtowanie wewnętrznej zdolności innowacyjnej odnosi się do rozwoju umiejętności kadr menedżerskich, jak i pozostałych pracowników, w zakresie tworzenia i wdrażania innowacyjnych rozwiązań, formułowania strategii innowacyjnych oraz budowania struktur i kultury organizacyjnej sprzyjających tworzeniu i absorpcji innowacji, a także budowania potencjału dla realizacji innowacji w formie własnych prac B+R oraz wynalazczości pracowniczej. Budowa zewnętrznej zdolności innowacyjnej obejmuje tworzenie sieci powiązań ze sferą nauki i techniki, z partnerami rynkowymi w dziedzinie innowacji, jak i korzystanie ze wsparcia publicznego w zakresie innowacji¹⁵.

Zdolność innowacyjna ma wpływ na długo- i krótkoterminowe osiągnięcia innowacyjne przedsiębiorstw, ale relacje te są przed wszystkim wynikiem rozwoju zdolności dynamicznych. Czynnikiem stymulującym dynamiczne zdolności przedsiębiorstwa jest dynamizm otoczenia. Im bardziej dynamiczne otoczenie rynkowe i technologiczne (wiedzy), tym silniejszy stymulator dla przedsiębiorstw do kształtowania

¹¹ L.-J. Chen, Ch.-Ch. Chen, W.-R. Lee, *Strategic Capabilities, Innovation Intensity, and Performance of Service Firms*, Journal Services & Management, 2008, no. 1

¹² B. Lawson, P. Samson, *Developing innovation capability in organizations: a dynamic capabilities approach*, International Journal of Innovation Management, 2001, vol. 5, no. 3.

¹³ M. Terziovsky, *Building innovation capability in organizations. An international cross-case perspective*, Imperial College Press, London 2007; Y. Zhou, T. Minshall, C. Hampden-Turner, *Building innovation capabilities: an inquiry into the dynamic growth process of university spin-outs in China*, International Journal of Innovation and Technology Management, 2010, vol. 7, no. 7.

¹⁴ L.-J. Chen, Ch.-Ch. Chen, W.-R. Lee (2008), *Strategic Capabilities, Innovation Intensity, and Performance of Service Firms*, Journal Services & Management, 2008, no. 1

¹⁵ H. Romijn, M. Albaladejo, *Determinants of innovation capability in small electronics and software firms in southeast England*, [w:] *Research Policy*, 2002, 31; M. Zastempowski, *Uwarunkowania budowy potencjału innowacyjnego polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2010, s. 115 i dalsze.

dynamicznych zdolności, ich poszczególnych zdolności/składników, w odpowiedzi na zewnętrzne zmiany. Rozwój poszczególnych zdolności w czasie, podobnie jak zasobów przedsiębiorstwa, znajduje się także pod wpływem strategii innowacyjnej przedsiębiorstwa. Zdolności dynamiczne mogą prowadzić do lepszych wyników innowacyjnych przedsiębiorstw, gdy poszczególne zdolności są rozwijane zgodnie ze strategicznym wyborem przedsiębiorstw.¹⁶

W odniesieniu do przedsiębiorstw o małej skali, interesującą klasyfikację zdolności innowacyjnej, zbudowaną na bazie koncepcji zdolności absorpcji i koncepcji procesu uczenia się, przedstawia Forsman.¹⁷ Wyróżnia ona m.in. *zdolności sieciowe*: orientacja relacji, wrażliwość na uczenie się poprzez sieci, zdolność i intencje do internalizacji wiedzy partnerów i zdolność do budowy i utrzymania zaufania między partnerami oraz *zdolności związane z dotychczasową wiedzą*: zdolność do modyfikacji i adaptacji zewnętrznej wiedzy i ułatwia ich transformację w nowe kombinacje wiedzy. Te rodzaje zdolności obsługują/uzupełniają poszczególne zdolności innowacyjne składające się na zdolność absorpcji przedsiębiorstwa (potencjalną i realizowaną). Próbę integracji wewnętrznej i zewnętrznej zdolności innowacyjnej stanowi także konstrukcja Wanga i Ahmeda¹⁸, utworzona na bazie priorytetów działalności innowacyjnej. Wyróżniają oni (I) zdolność adaptacji innowacji, tj. zdolność przedsiębiorstw do identyfikacji i wykorzystania pojawiających się okazji rynkowych przez rozwój wewnętrznych zasobów i umiejętności przedsiębiorstw, kładąc nacisk na elastyczność zasobów i form organizacyjnych, (II) zdolności absorpcji innowacji, skupiającą się na rozwoju zdolności do identyfikacji, asymilacji, transformacji i wdrożenia zewnętrznej wiedzy oraz (III) zdolność innowacyjną w szerokim znaczeniu, obejmującą zarówno rozwój wewnętrznych zasobów i umiejętności, jak i absorpcję zewnętrznej wiedzy. W tym ujęciu zdolność innowacyjna ma charakter zdolności zintegrowanej, obejmującej zdolności rozwoju nowych produktów i rynków, strategie innowacyjne, a także zdolność do zrównoważonego podejścia w zakresie innowacyjnych działań, zachowań i procesów oraz alokacji zasobów obsługujących różne rodzaje działalności przedsiębiorstw.¹⁹

¹⁶ C. L. Wang, P. K. Ahmed, *Dynamic capabilities: a review and research agenda*, International Journal of Management Reviews, 2007, vol. 9, no. 1.

¹⁷ H. Forsman, *Improving innovation capabilities of small enterprises: cluster strategy as a tool*, International Journal of Innovation Management, 2009, vol. 13, no. 2.

¹⁸ J. Liao, J. R. Kickul, M. Ha, *Organizational dynamic capability and innovation: an empirical examination of Internet firms*, Journal of Small Business Management, 2009, no. 3.

¹⁹ P. Robertson, G. L. Casali, D. Jacobsen, *Managing open incremental process innovation: absorptive capacity and distributed learning*, „Research Policy”, 2012, no. 41.

2. Współpraca z otoczeniem dla rozwoju zdolności innowacyjnej MSP

W rozważaniach na temat warunków zewnętrznych, koniecznych do powstawania przedsiębiorstw i rozwoju ich zdolności do innowacji, istotną rolę odgrywają środowisko i sieć. Środowisko jest postrzegane jako pewien zbiór zorientowany terytorialnie, w którym interakcje między podmiotami gospodarczymi, zachodzące w wyniku wielostronnych transakcji, sprzyjają procesom uczenia się i wprowadzania innowacji.²⁰ W konsekwencji wpływają one na powstawanie efektów zewnętrznych, specyficznych dla procesów innowacji, umożliwiających zaistnienie oraz rozwój bardziej doskonałych form zbiorowego uczenia się i zarządzania zasobami i umiejętnościami.

Koncepcja środowiska (*milieu*) szczególną uwagę koncentruje na warunkowaniach rozwoju innowacyjnych MSP. Z reguły nie są one w stanie same przetworzyć swoich idei i pomysłów w konkretną produkcję, nie mogą stworzyć interdyscyplinarnej bazy badawczej, są zbyt małe, aby prowadzić samodzielnie marketing, czy zorganizować dystrybucję swoich wyrobów. Aby przetrwać muszą współpracować z otoczeniem. Powiązania z innymi podmiotami i zdolność uczenia się dostarczając wartościowych zasobów (informacja techniczna i rynkowa, usługi na rzecz innowacji, wymiana doświadczeń) i okazji technicznych wywierają wpływ na rozwój ich zdolności innowacyjnej, umożliwiającej koncentrację na rdzeniowych kompetencjach, dzielenie ryzyka i kosztów innowacji, wytwarzanie nowych produktów i nowych technologii, szybsze wejście na rynek i w konsekwencji kreowanie przewagi konkurencyjnej.²¹ Ta współpraca, mająca miejsce w danej przestrzeni geograficznej, przybiera najczęściej formę sieci organizacyjnej zdolnej do konkutowania z dużymi korporacjami w wymiarze globalnym. Środowisko, istniejące jako struktura podmiotów i instytucji o wyraźnie określonym zasięgu lokalnym czy regionalnym, pełni tu rolę „inkubatora procesów innowacyjnych” dla MSP.²²

W studiach innowacyjnych poświęconych identyfikacji i analizie środowisk i sieci innowacyjnych spotkać można obszerną listę przykładów tego typu środowisk.²³ Z punktu widzenia ich wpływu na zdolność innowacyjną

²⁰ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 33.

²¹ J. P. de Jong, M. Freel (), *Absorptive capacity and the reach of collaboration in high technology small firms*, „Research Policy”, 2010, no. 39.

²² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 151.

²³ Zob. A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 72 i dalsze.

przedsiębiorstw można wyróżnić środowiska/regiony: (I) sprzyjające generowaniu i zdolności absorpcji innowacji, (II) zdolne do generowania innowacji, ale nie mające zdolności do ich absorpcji, (III) niezdolne do generowania, ale zdolne do absorpcji innowacji, (IV) bez zdolności generowania i zdolności absorpcji innowacji.²⁴ Badania środowisk i sieci innowacyjnych wskazują, że w wielu przypadkach (z wyjątkiem ostatniej kategorii) wpływają one na rozwój zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw przez przyspieszenie wymiany wiedzy oraz ułatwienia w dostępie do usług i zasobów dla realizacji innowacji, szczególnie w dziedzinach zaawansowanych technologicznie.²⁵ Są także korzystne dla przedsiębiorstw tradycyjnych, które muszą się modernizować i restrukturyzować.

Specyficzną odmianą sieci innowacji są klastry rozumiane jako obszar geograficzny o wysokiej koncentracji wzajemnie powiązanych (konkurujących i współpracujących) ze sobą przedsiębiorstw i instytucji, w którym występują efekty synergiczne w obszarze transferu i rozwoju wiedzy wśród podmiotów partnerskich, uczestniczących w realizacji innowacji.²⁶ Z punktu widzenia budowy zdolności innowacyjnej MSP, klastry zapewniają szereg korzyści, trudno dostępnych w innych okolicznościach, w tym przede wszystkim: elastyczny dostęp do zasobów nowej wiedzy, niższe koszty i krótszy czas dostępu do wyników prac B+R, realizację wspólnych przedsięwzięć.²⁷

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na warunki skutecznej współpracy przedsiębiorstw z otoczeniem w dziedzinie innowacji. Należą do nich: budowa zdolności do absorpcji, intensywność powiązań sieciowych oraz właściwa konfiguracja sieci.

Adaptacja strategii współpracy z otoczeniem (strategia otwartych innowacji) w MSP wymaga rozwoju zdolności absorpcji, gdyż w przeciwnym przypadku może raczej umniejszać, niż powiększać osiągnięcia innowacyjne.²⁸ To oznacza, że inwestycje w zdolność absorpcji MSP

²⁴ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 41–42.

²⁵ D. Maillat, *Territorial dynamic, innovative milieu and regional policy*, Entrepreneurship & Regional Development, 1995, no. 7.

²⁶ M. Dolińska, *Wpływ klastrów na rozwój wiedzy i zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach*, [w:] J. Buko, M. Frankowska (red), *Klastry–Wiedza, Innowacyjność, Rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012, s. 65.

²⁷ K. Mohannak, *Innovation networks and capability building in the Australian high-technology SMEs*, European Journal of Innovation Management, 2007, vol. 10, no. 2.

²⁸ F. Huang, J. Rice, *The role of absorptive capacity in facilitating 'open innovation' outcomes: a study of Australian SMEs in the manufacturing sector*, International Journal of Innovation Management, 2009, vol. 13, no. 2; F. Munier, Firm size, technological intensity of sector and relational competencies to innovate: evidence from french industrial innovating firms, Economics of Innovation and New Technology, 2006, vol. 15, no. 4–5.

są warunkiem koniecznym dla efektywnej kombinacji wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacji oraz pozwalającej budować spójną strategię innowacji, zamiast sporadycznego korzystania z innowacji.

W literaturze dotyczącej lokalizacji gospodarczej podkreśla się znaczenie bliskości geograficznej i organizacyjnej różnych instytucji i podmiotów-partnerów MSP w zakresie innowacji (wyspecjalizowanych dostawców wiedzy i usług na rzecz innowacji) oraz kapitału relacyjnego (współpracy między nimi) dla skuteczności budowy zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw.²⁹ MSP, działające w dziedzinach zaawansowanych technologii, poszukują bliskości centrów naukowych, parków przemysłowych lub technologicznych o wysokiej renomie, usług z zakresu finansów, marketingu, zarządzania, infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, dostępu do kapitału ryzyka, dostępu do rynku pracy o wysokich kwalifikacjach, klimatu społecznego sprzyjającemu innowacjom i przedsiębiorczości itp. Z kolei przedsiębiorstwa tradycyjne poszukują bliskości dostawców usług na rzecz innowacji, różnego rodzaju pośredników w dziedzinie innowacji.

Kwestia relacji między zewnętrznymi sieciami a rozwojem zdolności innowacyjnej oraz wynikami innowacji MSP, jest przedmiotem dużego zainteresowania w literaturze, jednak brak jest wyraźnych wskazań, jakie konfiguracje charakterystyk sieciowych najbardziej oddziałują na innowacje w poszczególnych kontekstach działania MSP. Z jednej strony podkreśla się potrzebę współpracy i zaufania w dziedzinie rozwoju nowego produktu i ich pozytywnego wpływu na osiągnięcia innowacyjne³⁰, z drugiej natomiast zwraca się uwagę, iż konfiguracja sieciowa odniesiona do wysokich osiągnięć innowacyjnych MSP zawiera wprawdzie wysoki poziom komplementarności zasobowej i spójności celów, ale z drugiej strony cechuje ją niski poziom zaufania i znaczenie siły pozycji sieciowej przedsiębiorstwa.³¹ To raczej bardziej biznesowe podejście do współpracy, które skoncentrowane i wytrwałe jest warunkiem sukcesu innowacyjnego współpracy. Również Q. Xu, Y. Shou, J. Liu kładą nacisk raczej na zdolność przedsiębiorstw do identyfikowania, interakcji, asymilacji i eksploatacji nowych źródeł wiedzy niż kwestie zaufania między partnerami.³²

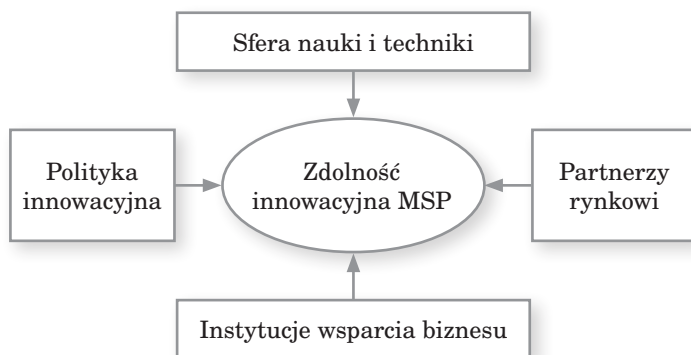
²⁹ A. Nowakowska, Regionalny wymiar procesów innowacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 46.

³⁰ S. Conway, F. Steward, *Managing and shaping innovation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 82 i dalsze.

³¹ A. Pullen, P. de Weerd-Nederhof, A. Groen, Song M., Fisscher O., *SME Network Characteristics vs. Product Innovativeness: How to Achieve High Innovation Performance*, Creativity and Innovation Management, 2012, vol. 21, no. 2.

³² Q. Xu, Y. Shou, J. Liu, *Leverage Innovation Capability. Application of Total Innovation Management in China's SME's Study*, World Scientific, Singapore 2012, s. 228.

Podejmując działalność innowacyjną MSP styka się z siecią wyspecjalizowanych partnerów, którzy mogą oferować niezbędne usługi lub zasoby (zob. rysunek 2). Dzięki odpowiedniemu skonfigurowaniu różnorodnych zasobów i ich rozmieszczeniu wśród uczestników sieci, przedsiębiorstwa mogą budować swoją zdolność innowacyjną i zwiększyć elastyczność działania, przy minimalizacji kosztów własnych.³³



Rysunek 2: Środowisko innowacyjne – partnerzy MSP w dziedzinie innowacji

Źródło: opracowanie własne

1. Dostawcy wiedzy i technologii. Są to twórcy nowej wiedzy i rozwiązań technicznych powiększający zasób wiedzy, z którego mogą korzystać innowacyjne MSP bezpośrednio i/lub poprzez innych partnerów. Do bezpośrednich dostawców technologii należą jednostki sfery nauki i techniki (wyższe uczelnie i instytuty badawcze, zespoły badawcze), a do drugiej grupy różnego typu organizacje lub firmy wyspecjalizowane w świadczeniu usług badawczych dla MSP (laboratoria przemysłowe, parki naukowe, firmy konsultingowe itp.). Uzyskanie dostępu do źródeł najnowszej wiedzy może być dla małych przedsiębiorstw, działających zwłaszcza w sektorach wysokiej technologii (m.in. akademickie *spin-offy*), szansą na rozwój zdolności innowacyjnej i uzyskanie przewagi innowacyjnej nad większymi podmiotami, które prowadzą prace B+R na dużą skalę.³⁴

2. Partnerzy rynkowi. Dla MSP to podstawowi partnerzy w dziedzinie innowacji. Partnerstwo z przedsiębiorstwami jest ważnym źródłem

³³ K. Olejczyk-Kita, *Redundancja zasobów a sieci*, [w:] R. Borowiecki, T. Rojek (red.), *Współpraca międzyorganizacyjna w działalności przedsiębiorstw*. Kłustry–Alianse–Sieci, Wydawnictwo Fundacja UE w Krakowie, Kraków 2012, s. 104.

³⁴ K. B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy*. Rola uniwersytetu w procesach innowacyjnych, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 69–70.

pomysłów dla innowacji, dostarcza bodźców do rozwoju firmy oraz, zwłaszcza w przypadku współpracy z dużymi firmami, pozwala na dostęp do ich zasobów (uzupełniających technologii, sieci dystrybucji i marketingu itp.). Zapotrzebowanie przedsiębiorstw na kontakty rynkowe rośnie wraz ze wzrostem innowacyjności.³⁵ Szczególne znaczenie posiada współpraca MSP z bardziej zaawansowanymi technologicznie dużymi partnerami przemysłowymi, umożliwiającą ograniczenie luki technicznej między obu grupami przedsiębiorstw.³⁶ Jej wpływ na rozwój zdolności innowacyjnej jest większy w przypadku realizacji innowacji produktowych, gdyż MSP z reguły alokują więcej zasobów na innowacje produktowe niż procesowe. Cennym partnerem MSP w rozwoju ich zdolności innowacyjnej mogą być dotychczasowi konkurenci, którzy mają odpowiednie zasoby i zdolności. Strategia koopetycji (alianse strategiczne), tj. równoczesnej współpracy i konkurencji, pomaga MSP rozwijać swoje zdolności efektywnej realizacji innowacji technicznych z uwagi na rosnącą złożoność technologii, rosnące koszty prac B+R, ryzyko i niepewność w rozwoju technologii. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw operujących w sektorach o krótkim cyklu życia, konwergencji technicznej i o wysokich kosztach B+R oraz realizujących strategie prospektywne.³⁷

3. Pośrednicy. Są to rozmaite instytucje, na ogół publiczne, pełniące funkcje pośrednictwa w dostępie MSP do zewnętrznych zasobów wiedzy, doradztwa, finansów, nawiązywanie współpracy z różnymi partnerami firm. Udzielają przede wszystkim pomocy dla MSP działających w sektorach tradycyjnych, mało aktywnie angażujących się i we współpracę w dziedzinie innowacji z uwagi ograniczoną zdolność do absorpcji innowacji, w budowaniu zdolności do monitoringu rynku dla wyłaniających się technologii, rozwijaniu zdolności do absorpcji nabytej technologii, i wykonywanie uzupełniających działań B+R. Inną ważną rolę jest pomoc obejmująca diagnozowanie potrzeb, transfer i adaptacja obcych rozwiązań do warunków przedsiębiorstw. Jednostki te absorbują wiedzę z zewnętrznego środowiska, która jest adaptowana do potrzeb

³⁵ E. Stawasz, *Innowacyjność polskiego sektora MSP w świetle badań własnych*, [w:] P. Niedzielski, R. Stanisławski, E. Stawasz (red.) *Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – analiza uwarunkowań i ocena realizacji*, Zeszyty Naukowe nr 654, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 70, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 285.

³⁶ M. J. Nieto, Santamaria L., *Technological Collaboration: Briding the Innovation Gap between Small and Large Firms*, *Journal of Small Business Management*, 2010, vol. 48, no. 1.

³⁷ D. R. Gnyawali, B.-J. Park, *Co-opetition and technological innovation in small and medium-sized enterprises: a multilevel conceptual model*, *Journal of Small Business Management*, 2009, no. 3.

w działaniach B+R przedsiębiorstw.³⁸ Do tej grupy należą: parki naukowe, centra innowacji, centra transferu technologii, inkubatory itp. Mają one głównie regionalny charakter i stanowią ważny składnik Regionalnych Systemów Innowacji.

4. Polityka innowacyjna. W odniesieniu do MSP pomoc państwa jest uzasadniona występowaniem niedoskonałości rynkowych, systemowych i regulacyjnych stwarzających problemy dla funkcjonowania tego sektora. MSP mają problemy z budowaniem zewnętrznych kontaktów i relacji, ograniczone możliwości monitoring otoczenia – istotnych dla rozwoju zdolności innowacyjnej.³⁹ Z reguły oczekują wsparcia ze strony państwa w dostępie do zewnętrznych usług na rzecz innowacji (zmniejszenie kosztów dostępu, ułatwień w nawiązaniu współpracy z instytucjami badawczymi, finansowymi i doradczymi, upowszechniania nowych rozwiązań technicznych oraz pomocy we wdrożeniach przedsięwzięć innowacyjnych). Polityka wsparcia innowacyjności MSP staje wobec ogromnej różnorodności zachowań innowacyjnych przedsiębiorstw, z uwagi na odmienne kompetencje i potrzeby w dziedzinie innowacji. Z punktu widzenia rozwoju zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw powinna być zorientowana przede wszystkim na wsparcie współpracy przedsiębiorstw o różnej skali i różnej innowacyjności (klastry, lokalne sieci), współpracy z instytucjami B+R, rozwój sfery pośrednictwa w dziedzinie innowacji, ale i na bezpośrednie wsparcie rozwoju zdolności absorpcji MSP, np. w formie dostarczania wiedzy technicznej i menedżerskiej.⁴⁰

Podsumowanie

Pojęcie zdolności innowacyjnej przedsiębiorstw jest przedstawiane w literaturze ekonomicznej jako koncepcja złożona, wieloczynnikowa i wieloobszarowa, obejmująca wiele czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym organizacji, z zakresu zarządzania, przywództwa i kompetencji, marketingu i techniki, powiązań zewnętrznych, ze szczególną rolą dynamicznych zdolności, które umożliwiają podejmowanie

³⁸ A. Spithoven, B. Clarysse, M. Knockaert, *Building absorptive capacity to organise inbound open innovation in traditional industries*, Technovation, 2010, no. 30.

³⁹ M. Zhang, A. Macpherson, O., *Conceptualization the learning process in SMEs: improving innovation through external orientation*, Jones International Small Business Journal, 2006, vol. 24, no. 3.

⁴⁰ H. Forsman *Improving innovation capabilities of small enterprises: cluster strategy as a tool*, International Journal of Innovation Management, 2009, vol. 13, no. 2.

innowacji o danym charakterze i skali, jak i ich efektywną realizację. Czynniki te mogą mieć różny wpływ na wynik innowacji, zwłaszcza gdy są rozpatrywane w odrębnie lub w różnych częściach organizacji, bez uwzględnienia synergicznych relacji między nimi. Ich znaczenie zależy m.in. od prowadzonej lub zamierzonej działalności innowacyjnej, orientacji innowacyjnej przedsiębiorstwa, faz cyklu życia innowacji, skali organizacji, rodzaju środowiska, dynamiki otoczenia itp. Na podstawie dominującego czynnika, można wyodrębnić różne, odmienne rodzaje zdolności innowacyjnej.

Środowisko istniejące jako struktura i wzajemne powiązania podmiotów i instytucji o wyraźnie określonym zasięgu lokalnym czy regionalnym, ma wpływ na kształtowanie zewnętrznej zdolności innowacyjnej, pełni rolę „inkubatora procesów innowacyjnych” dla MSP poprzez przyspieszenie wymiany wiedzy oraz ułatwienia w dostępie do niezbędnych usług i zasobów do realizacji innowacji. Bogactwo i skomplikowanie oddziaływań środowiskowych na kształtowanie zewnętrznej zdolności innowacyjnej stwarza wysokie wymagania dla zarządzających innowacjami. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż efektywne kształtowanie zdolności innowacyjnej do potrzeb podejmowanych innowacji wymaga: (I) rozwoju zdolności absorpcji niezbędnej dla skutecznej kombinacji wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacji, gdyż w przeciwnym przypadku może raczej umniejszać, niż powiększać osiągnięcia innowacyjne, (II) występowania bliskości geograficznej i organizacyjnej geograficznej i organizacyjnej różnych instytucji i podmiotów-partnerów MSP w zakresie innowacji (wyspecjalizowanych dostawców wiedzy i usług na rzecz innowacji) oraz kapitału relacyjnego (współpracy między nimi), (III) budowy właściwych konfiguracji charakterystyk sieciowych dla pożądanego poziomu innowacyjności przedsiębiorstw.

Bibliografia

- Baldwin J., Gelletly G., *Innovation Strategies and Performance in Small Firms*, Edward Elgar, Cheltenham 2009.
- Chen L.-J., Chen Ch.-Ch., Lee W.-R., *Strategic Capabilities, Innovation Intensity, and Performance of Service Firms*, „Journal Services&Management”, 2008, no. 1.
- Conway S., Steward F., *Managing and shaping innovation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- de Jong J. P., Freel M., *Absorptive capacity and the reach of collaboration in high technology small firms*, „Research Policy”, 2010, no. 39.
- Dolińska M., *Wpływ klastrów na rozwój wiedzy i zastosowania innowacji w przedsiębiorstwach*, Buko Frankowska M. (red), *Klasy–Wiedza, Innowacyjność, Rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2012.

- Forsman H., *Improving innovation capabilities of small enterprises: cluster strategy as a tool*, „International Journal of Innovation Management”, 2009, vol. 13, no. 2.
- Forsman H., Rantanen H., *Small manufacturing and service enterprises as innovators: a comparison by size*, „European Journal of Innovation Management”, 2011, vol. 14, no. 1.
- Gnyawali D. R., Park B.-J., *Co-opetition and technological innovation in small and medium-sized enterprises: a multilevel conceptual model*, „Journal of Small Business Management”, 2009, no. 3.
- Grant R. M., *The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, „California Management Review”, 1991, no. 33.
- Huang F., Rice J., *The role of absorptive capacity in facilitating ‘open innovation’ outcomes: a study of Australian SMEs in the manufacturing sector*, „International Journal of Innovation Management”, 2009, vol. 13, no. 2.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kodama M., *Knowledge integration dynamics. Developing strategic innovation capability*, World Scientific, Singapore 2011.
- Lawson B., Samson P., *Developing innovation capability in organizations: a dynamic capabilities approach*, „International Journal of Innovation Management”, 2001, vol. 5, no. 3.
- Liao J., Kickul J. R., Ha M., *Organizational dynamic capability and innovation: an empirical examination of Internet firms*, „Journal of Small Business Management”, 2009, no. 3.
- Maillat D., *Territorial dynamic, innovative milieu and regional policy*, „Entrepreneurship & Regional Development”, 1995, no.7.
- Martinez-Roman J. A., Gamero J., Tamayo J. A., *Analysis of innovation in SMEs using an innovative capability-based non-linear model: a study in the province of Seville (Spain)*, 2011, no. 31.
- Matusiak K. B., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
- Mohannak K., *Innovation networks and capability building in the Australian high-technology SMEs*, „European Journal of Innovation Management”, 2007, vol. 10, no. 2.
- Munier F., *Firm size, technological intensity of sector and relational competencies to innovate: evidence from french industrial innovating firms*, „Economics of Innovation and New Technology”, 2006, vol. 15, no. 4–5.
- Nieto M. J., Santamaria L. (), *Technological Collaboration: Briding the Innovation Gap between Small and Large Firms*, „Journal of Small Business Management”, 2010, vol. 48, no. 1.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Olejczyk-Kita K., *Redundancja zasobów a sieci*, [w:] Borowiecki R., Rojek T. (red.), *Współpraca międzyorganizacyjna w działalności przedsiębiorstw. Klastry–Alianse–Sieci*, Wyd. Fundacja UE w Krakowie, Kraków 2012.
- Pullen A., de Weerd-Nederhof P., Groen A., Song M., Fisscher O., *SME Network Characteristics vs. Product Innovativeness: How to Achieve High Innovation Performance*, „Creativity and Innovation Management”, 2012, vol. 21, no. 2.
- Robertson P., Casali G. L., Jacobsen D., *Managing open incremental process innovation: absorptive capacity and distributed learning*, „Research Policy”, 2012, no. 41.

- Romijn H., Albaladejo M., *Determinants of innovation capability in small electronics and software firms in southeast England*, [w:] „Research Policy”, 2002, 31.
- Spithoven A., Clarysse B., Knockaert M., *Building absorptive capacity to organise inbound and open innovation in traditional industries*, „Technovation”, 2010, no. 30.
- Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
- Stawasz E., *Innowacyjność polskiego sektora MSP w świetle badań własnych*, [w:] Niedzielski P., Stanisławski R., Stawasz E. (red.) *Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – analiza uwarunkowań i ocena realizacji*, „Zeszyty Naukowe” nr 654, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 70, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Teece D. J., *Technological Know-How, Organizational Capabilities and Strategic Management*, World Scientific, New Jersey 2008.
- Terziovsky M., *Building innovation capability in organizations. An international cross-case perspective*, Imperial College Press, London 2007.
- Wang C. L., Ahmed P. K., *Dynamic capabilities: a review and research agenda*, „International Journal of Management Reviews”, 2007, vol. 9, no. 1.
- Xu Q., Shou Y., Liu J., *Leverage Innovation Capability. Application of Total Innovation Management in China's SME's Study*, World Scientific, Singapore 2012.
- Zahra S. A., George G., *Absorptive capacity: a review, reconceptualization, and extension*, „Academy of Management Review”, 2002, no. 2.
- Zastempowski M. (), *Uwarunkowania budowy potencjału innowacyjnego polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2010.
- Zhang M., Macpherson A., Jones O., *Conceptualization the learning process in SMEs: improving innovation through external orientation*, „International Small Business Journal”, 2006, vol. 24, no. 3.
- Zhou Y., Minshall T., Hampden-Turner C., *Building innovation capabilities: an inquiry into the dynamic growth process of university spin-outs in China*, „International Journal of Innovation and Technology Management”, 2010, vol. 7, no. 7.

TERRITORIAL ISSUES OF SHAPING INNOVATIVE CAPACITIES OF SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES

Abstract

The presented paper is devoted to selected issues related to developing external innovation capacity of small and medium-sized enterprises and the role of environmental factors in this process. In its first part, the paper presents the concept and types of innovation capacity of enterprises. The second part concentrates on selected issues connected with specific characteristics that shape external innovation capacity, in particular: types of environment in which innovative companies operate and their impact on innovation capacity of these enterprises, as well as the role of institutional partners in innovation capacity of enterprises. These elements may have a diverse impact on the outcome of innovation, particularly when studied in isolation or in various parts of organisation without taking into account the existing synergistic relations.

Krystian Heffner*, Piotr Gibas**

OBSZARY FUNKCJONALNE OŚRODKÓW REGIONALNYCH W POLSCE

Wstęp

Duże aglomeracje miejskie powstają w wyniku przestrzennej ekspansji jednostek osadniczych, wśród których znajduje się co najmniej jeden ośrodek miejski „wysokiego poziomu centralności”¹. W europejskich koncepcjach rozwoju systemu miast w latach dziewięćdziesiątych i później badacze skłaniają się ku wspieraniu trendów policentrycznych w sieciach osadniczych, opartych na wielu ośrodkach pełniących zróżnicowane funkcje o metropolitalnym charakterze. Koncepcja policentrycznej struktury osadnictwa wywodzi się z badań empirycznych z okresu międzywojennego (lata trzydzieste). Sformułowana wówczas teoria miejsc centralnych (tzw. teoria Christallera) wyjaśniała hierarchiczną strukturę systemu miast poprzez wielkość obszarów oddziaływania różnych dóbr i usług lub obszarów rynkowych różnej wielkości (Lösch, 1940). Zupełnie odmienny punkt widzenia proponowano w teoriach polaryzacyjnych, które wskazywały na rosnące znaczenie rynkowych korzyści skali, których skutkiem jest rosnąca koncentracja działalności tylko w nielicznych dużych miastach (Perroux, 1955; Myrdal, 1957). Obie koncepcje zostały zintegrowane w ujęciu teoretycznym tzw. nowej geografii ekonomicznej (Krugman, 1991; Fujita et al., 1999), gdzie różne układy związane z korzyściami skali i efektami przestrzennej integracji kosztów prowadzą do odmiennych układów przestrzennych produkcji i konsumpcji. Istotnym wkładem takiego podejścia jest

* Prof. zw. dr hab., Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

** Dr, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

¹ J. Parysek, *Metropolie: metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne*, [w:] Jażdżewska I. [red.], *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Katedra Geografii Miast i Turyzmu, Uniwersytet Łódzki, Łódzkie Towarzystwo naukowe, Łódź 2003.

konstatacja, że nie tylko powiązania typu hierarchicznego (pionowe) są istotne, ale również związki horyzontalne między miastami o uzupełniających się specjalizacjach gospodarczych.²

Funkcje metropolitalne są zestawem powiązań i oddziaływań charakterystycznym dla miast identyfikowanych jako metropolie lub inne aglomeracje miejskie, które charakteryzują się szczególną, zazwyczaj wysoką pozycją w krajowym lub międzynarodowym układzie oddziaływań i powiązań (gospodarczych, społecznych, kulturalnych, politycznych itd.). Wśród wielu definicji metropolii oraz obszaru metropolitalnego – wspólne jest odniesienie bezpośrednie lub pośrednie do kwestii potencjału ludnościowego, który musi przekraczać pewną (są tu mocno zróżnicowane kryteria³) krytyczną masę. W ujęciu europejskim metropolie to zwarta strefa przestrzenna obejmująca miasto centralne i strefę podmiejską z ludnością co najmniej 200 tysięcy osób. Odznacza się ona znaczną siłą wewnętrznych powiązań.

Obszary metropolitalne, z punktu widzenia struktury osadniczej, są więc mono- lub policentrycznymi aglomeracjami miejskimi o odpowiedniej wielkości. Często podkreśla się również inne cechy wielkomiejskiego charakteru układu osadniczego. Jest to m.in. strefa:

- znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) i dużych potencjalnych możliwościach rozwojowych;
- gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych);
- dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych);
- dobrze rozwiniętej sieci transportowej.

² K. Heffner, *Funkcje metropolitalne stolic województw Polski Zachodniej*, Opole 2011, <http://polskazachodnia2020.pl/attachments/article/14/Funkcje%20metropolitalne%20stolic%20wojew%C3%B3dztw%20Polski%20Zachodniej.pdf> [za:] *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, ESPON Project 1.1.1, Nordregio, Third interim report, Stockholm August 2003.

³ większość opinii w tym zakresie wskazuje na potencjał rządu 1 mln mieszkańców, chociaż wielu europejskich badaczy skłania się do obniżenia tej granicy do poziomu 500 tys. mieszkańców, są nawet głosy wskazujące na „obszary metropolitalne” o potencjale przekraczającym poziom 200 tys. mieszkańców por.: M. Smętowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: Problemy rozwojowe i delimitacja (Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce)*, Raport Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski, Warszawa, maj 2008 na podstawie ESPON (2004), ESPON Project 1.1.1. Potentials for polycentric development. Potentials for polycentric development in Europe, NORDREGIO, Sztokholm <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/> oraz danych Urban Audit.

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*⁴ stolice województw (łącznie 18) pogrupowano ze względu na ich wagę dla rozwoju (nawiązując do *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*⁵ i wyróżniono Warszawę, ze względu na jej dominujące znaczenie, 9 ośrodków metropolitalnych (m. in. Kraków, Wrocław, Łódź, Gdańsk, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz – Toruń) oraz pozostałe ośrodki regionalne, pełniące funkcje miast wojewódzkich (Opole, Zielona Góra i Gorzów Wlkp., Kielce, Olsztyn).

Na bazie przyjętej w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* definicji miejskiego obszaru funkcjonalnego przyjęto uszczegółowioną definicję obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, jako spójnej pod względem przestrzennym strefy oddziaływania miasta, charakteryzującej się istnieniem powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, wyróżniającej się z otoczenia i upodabniającej się pod pewnymi względami do głównego miasta.⁶

Obszary miejskie najważniejsze dla rozwoju – to nie tylko ośrodki o największym znaczeniu społeczno-gospodarczym, naukowym i kulturowym. Są one również centrami przyciągającymi kapitał materialny i ludzki umożliwiające konkurowanie w przestrzeni międzynarodowej. Tworzenie warunków, w ramach polityki regionalnej i innych koordynowanych w jej ramach polityk publicznych, dla lepszego wykorzystania potencjału ośrodków metropolitalnych i innych największych miast oraz włączenia ich w proces konkurowania z najważniejszymi ośrodkami w Europie i na świecie jest jednym z najważniejszych, determinowanych przestrzennie wyzwań rozwojowych. Jest to m.in. ważny czynnik w wymiarach: wymiany doświadczeń i *know-how* z dziedziny zarządzania publicznego, współdziałania instytucji naukowych i gospodarczych, który może przyczynić się do podniesienia rangi tych ośrodków oraz zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego całego kraju. Generowany

⁴ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. MRR*, Warszawa 2010.

⁵ Zgodnie z KPZK do roku 2030 do kryteriów wyróżniających ośrodki metropolitalne należą: wielkość (co najmniej 300 tys. mieszkańców), pełnienie istotnych funkcji o zasięgu co najmniej ponadregionalnym – pełnienie roli ośrodka ponadregionalnego, istnienie wartościowych zespołów urbanistycznych. Zgodnie z ww. kryteriami, za ośrodki metropolitalne uznaje się: Warszawę (metropolia stołeczna), Kraków, Gdańsk (Gdańsk – Gdynia), Wrocław, Poznań, Katowice (Konurbacja Śląska), Łódź, Szczecin, Bydgoszcz (Bydgoszcz – Toruń), Lublin. Por. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju MRR*, Warszawa 2011.

⁶ Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r. s. 7, [za:] http://www.strategia2020.pomorskie.eu/res/strategia2020/obszary_funkcjonalne/kryteria_delimitacji_mof_o_rod_k_w_wojew_dzkich_mrr_luty_2013.pdf.

przez metropolie wzrost gospodarczy może i powinien zostać wykorzystany przez inne obszary. Skuteczność dyfuzji tego procesu jest jednak uzależniona od możliwości absorpcji procesów rozwojowych przez pozostałe obszary. Uwarunkowana jest także wieloma czynnikami natury ekonomicznej (innowacyjność), infrastrukturalnej, społecznej (zasoby ludzkie) i przestrzennej (dostępność terytorialna). Obecnie kładzie się nacisk na budowanie zdolności do absorpcji procesów rozwojowych w strefach poza obszarami metropolitalnymi i największymi miastami.⁷

1. Delimitacja zasięgu obszarów metropolitalnych

Do wyznaczania zasięgu obszarów metropolitalnych można stosować wiele kryteriów, spośród których zwraca uwagę przede wszystkim kwestia związków funkcjonalnych ośrodka metropolitalnego z otoczeniem, wspólnie pełnione funkcje, powiązania gospodarcze i społeczne poszczególnych jednostek wchodzących w skład zespołu metropolitalnego, zakres, rodzaj i zasięg funkcji egzogenicznych (kryterium funkcjonalne). Kluczową rolę odgrywa kryterium demograficzne – a więc liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, wielkość i dynamika migracji centrum – peryferia obszaru metropolitalnego. Wskazuje się też kryteria ekonomiczne, urbanistyczne, techniczne, społeczne, dojazdów, zarządzania, spójności przestrzennej.⁸ O tworzeniu układu metropolitalnego decydują przede wszystkim struktury instytucjonalne z zakresu finansów, otoczenia biznesu, mediów, specjalizowanej konsumpcji i wysokiej kultury oraz zarządzające i koordynujące działalność i aktywności regionalne instytucje sektora publicznego (w tym przede wszystkim regionalna i centralna administracja).⁹

W każdej analizie, której wyniki opierają się na danych ilościowych, niezwykle ważną czynnością jest dobór zmiennych do badania. Śmiłowska¹⁰ formułuje siedem zasad według których czynność ta powinna się

⁷ Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r. s. 7, [za:] http://www.strategia2020.pomorskie.eu/res/strategia2020/obszary_funkcjonalne/kryteria_delimitacji_mof_o_rodzk_w_wojew_dzkich_mrr_luty_2013.pdf.

⁸ P. Klimczak, *Delimitacja rzeszowskiego obszaru metropolitalnego (prezentacja)* [za:] www.ig.wsziz.pl/metropolie/aktualnosci/PKlimczak_delimitacja.ppt

⁹ B. Jałowiecki, *Globalny świat metropolii*, EUROREG, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

¹⁰ Szerzej zob. T. Śmiłowska, *Statystyczna analiza poziomu życia ludności Polski w ujęciu przestrzennym*. „Studia i Prace”. Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego i Polskiej Akademii Nauk, Zeszyt 247, Warszawa 1997.

odbyć. Według niej zmienne powinny cechować: (1) istotność z punktu widzenia analizowanych zjawisk, (2) jednoznaczność i precyzyjność zdefiniowania, (3) wyczerpanie zakresu zjawiska, (4) logika wzajemnych powiązań, (5) zachowania proporcjonalności reprezentacji zjawisk cząstkowych, (6) mierzalność – w sensie możliwości liczbowego wyrażania poziomu cechy, (7) dostępność i kompletność informacji statystycznych (dla wszystkich badanych obiektów). Szczególnie ważny, z merytorycznego punktu widzenia, jest punkt pierwszy. To bowiem cel badania decyduje o zakresie gromadzonych informacji i stanowi kanwę dla pozostałych kryteriów doboru zmiennych – inne indykatory będą wykorzystywane w badaniu poziomym, np. ekorozwoju (zob. m.in. Korol¹¹), poziomu usług rynkowych (zob. m.in. Młodak¹²), konkurencyjności regionów (zob. m.in. Strahl¹³), badania delimitacji obszarów funkcjonalnych (zob. m.in. tab. 1). Dodatkowo wybór określonych zmiennych uwarunkowany może być wymogami stawianymi przez metodę (np. wymagania modelu *Regional Economy-Environment Input-Output* opisał m.in. Korol¹⁴), poziom generalizacji danych (zob. m.in. Sadowska-Snarska¹⁵) bądź datę ich pozyskania (Młodak¹⁶).

Tabela 1. Wskaźniki delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stan na marzec 2013)

| Grupa | Nazwa zmiennej |
|---------------------------|---|
| 1 | 2 |
| I. Wskaźniki funkcjonalne | F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym powyżej 50 (2006); F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców powyżej 3 (2009); |

¹¹ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 47–53.

¹² A. Młodak, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 85–90.

¹³ D. Strahl [red.], *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 102–104.

¹⁴ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 65–68, [za:] S. Bertell, *Econometric modelling in the evaluation of regional sustainable development*, Manchester University, June 11–13 2003.

¹⁵ C. Sadowska-Snarska, *Przekształcenia strukturalne w gospodarce jako determinanta rozwoju regionu podlaskiego*, [w:] A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska [red.], *Gospodarka, Przestrzeń, Środowisko*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2001, s. 492–509.

¹⁶ A. Młodak, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 110.

| 1 | 2 |
|-------------------------------------|--|
| II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze | S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2002); S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011); S3 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców jako stosunek do średniej wojewódzkiej powyżej 75% (2011); |
| III. Wskaźniki morfologiczne | M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 50% (2011); M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w latach 2002–2011 w stosunku do średniej wojewódzkiej powyżej 75%. |

Źródło: Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013, s. 7.



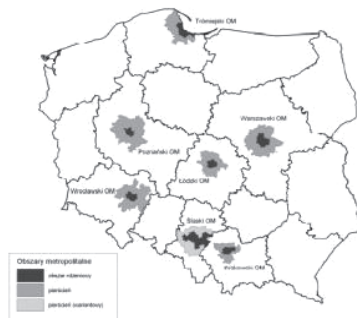
Źródło: Obszary metropolitalne w Polsce wg Swianiewicza (wg International Metropolitan Observatory 2007)



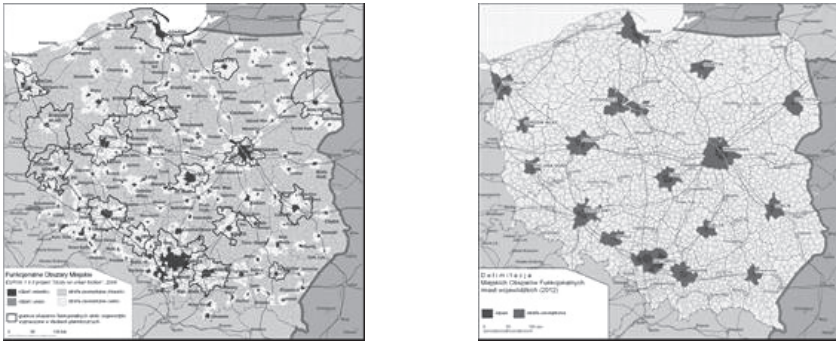
Źródło: Obszary metropolitalne w Polsce wg Swianiewicza (wg International Metropolitan Observatory 2007)



Źródło: Obszary metropolitalne w Polsce wg Gorzelak, Jałowiecki Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2–3, Warszawa 2001



Źródło: Obszary metropolitalne w Polsce wg Gorzelak, Jałowiecki Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2–3, Warszawa 2001



Rysunek 1. Obszary metropolitalne w Polsce wyznaczone dla celów planistycznych i gospodarczych

Źródło: Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013, s. 6 i 9

W praktyce analitycznej dominuje jednak kryterium doboru oparte na dostępności i kompletności informacji statystycznej, to dostęp bowiem do odpowiednich informacji (niestety najczęściej) warunkuje sposób, w jaki badane jest dane zjawisko, wpływając niejednokrotnie na uzyskane wyniki (por. m.in. Korol¹⁷). Na kwestie związane z prawidłowo przeprowadzonym doбором zmiennych nakładają się również wątpliwości dotyczące ich ważenia (najczęściej wbrew temu, że zmienne nie są takie same i różnie wpływają na to, co badamy; przyjmuje się, że waga zmiennej jest równa jedności).

Warto zwrócić uwagę, że w wielu krajowych analizach odnoszących się do hierarchicznego układu największych miast polskich, opartych zarówno na odniesieniach do potencjału związanego z populacją, jak i wynikającego z rozważenia funkcji o charakterze metropolitalnym, grupowania ośrodków typu metropolii, parametropolitalnego, regionalnego czy subregionalnego są inne (por. rys. 1).¹⁸

Jak podkreśla Jałowiecki, metropolie są silniej powiązane ze sobą niż z otaczającym je zapleczem¹⁹, gdyż w procesie rozwoju następuje osłabienie, a nawet zerwanie związków gospodarczych centrum z jej regionalnym zapleczem ze względów funkcjonalnych (staje się ono metropoliom

¹⁷ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 96–102.

¹⁸ U. Klimska, P. Swianiewicz, *Spoleczne i polityczne różnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace Geograficzne” tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa 2005.

¹⁹ B. Jałowiecki, *Globalny świat metropolii*, EUROREG, Wyd. Naukowe Scholar. Warszawa 2007.

niepotrzebne.²⁰ Uniezależnienie się metropolii od ich regionalnego zaplecza zachodzi zwłaszcza w gospodarce opartej na wiedzy lub tzw. gospodarce informacyjnej, a więc w sytuacji znaczących dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między obszarem metropolitalnym (często samym miastem centralnym) a jego otoczeniem regionalnym.²¹ W rezultacie, rozprzestrzenianie się z metropolii słabo oddziałuje na rozwój i ma ograniczony zasięg (najczęściej do bezpośredniej strefy podmiejskiej). We własnym regionie i pobliskich regionach bez metropolii przeważają efekty wymywania. Prowadzi to do marginalizacji otaczających regionów, a różnice między metropolią jako centrum i peryferiami ulegają często dramatycznemu pogłębieniu.²²

2. Opis metody wykorzystanej w badaniu

Badanie poziomu metropolitalności przeprowadzono dla 18 ośrodków wojewódzkich w Polsce w ujęciu 2478 gmin (dane głównie za 2010 r.). Chodziło przy tym bardziej o określenie poziomu rozwoju funkcji oraz stwierdzenie, czy swoim oddziaływaniem miasto obejmuje cały region, czy też istotne są oddziaływania innych ośrodków. Do badania wykorzystano zmienne poddane procesowi standaryzacji, z uwzględnieniem ich dychotomicznego podziału na stymulanty oraz destymulanty. Należy zaznaczyć, że wcześniej zmienne poddano prostym testom statystycznym (za pomocą m.in. współczynników korelacji, współczynników zmienności). Przeanalizowano trzy przypadki: (a) pełna lista zmiennych (wagi równe 1), (b) waga zmiennych równa odwróconej odległości od 18 ośrodków regionalnych, (c) waga zmiennych równa odwróconej uśrednionej odległości od 18 ośrodków regionalnych.

Grupowania gmin dokonano metodą *k-średnich (K-Means)*, którą przeprowadzono na podstawie map rastrowych prezentujących zważone uprzednio wskaźniki. Metoda rozpoczyna się od inicjowania centroidów ciężkości, a następnie przypisuje każdy piksel do klastra, którego środek ciężkości znajduje się najbliżej, aktualizacje „środek” ciężkości

²⁰ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2–3, Warszawa 2001.

²¹ K. Heffner, *Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Red. nauk. M. Klamut, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 163–184.

²² M. Smętowski, *Nowe relacje metropolia–region w gospodarce informacyjnej na przykładzie Warszawy i Mazowsza*, [w:] G. Gorzelak [red], *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 163–188.

klastra, a następnie powtarza proces. Jest to heurystyczny algorytm minimalizacji sumy kwadratów błędów. Ponieważ jego wydajność zależy silnie od wstępnej oceny liczby grup, zaleca się rozpoczynać analizę od wyznaczenia stosunkowo dużej liczby klastrów (by wzór wstępnej ciężkości był kompletny²³), metoda pozwala redukować klastry zbyt małe, zatem ich liczba jest ustalana na podstawie obliczeń. Jako proces inicjowania centroidów ciężkości wybrano regułę *random seed*, tj. centroidy generowane są według zasady, że pierwsze losowo wybiera się początkowe punkty ciężkości, a następnie przydziela się każdy piksel do centroidu ciężkości, zgodnie z zasadą minimalnej odległości.²⁴

Założono, że liczba cech będzie możliwie mała, ale ograniczenie ilościowe nie jest kryterium doboru. Łącznie wybrano trzydzieści zmiennych opisujących pięć wymiarów metropolitalności (zob. tabela 2, w nawiasach podano wpływ zmiennej na badane zjawisko) – ludność i ruch ludności (5 zmiennych), kultura i sztuka, sport i rekreacja (4 zmienne), nauka, szkolnictwo wyższe (6 zmiennych), przedsiębiorstwa i rynek pracy (7 zmiennych) i warunki życia (8 zmiennych).

Tabela 2. Zmienne wybrane do badania poziomu metropolitalności ośrodków wojewódzkich w Polsce

| Nazwa zmiennej | Uzasadnienie wyboru |
|--|--|
| 1 | 2 |
| Ludność i ruch ludności | |
| W1. Gęstość zaludnienia (S) | im wyższa, tym większe prawdopodobieństwo zachodzenia procesów typu metropolitalnego |
| W2. Ludność zamieszkała według stanu na 31 grudnia jako procent ludności konkretnego województwa (S) | wskaźnik koncentracji potencjału ludnościowego w ujęciu regionalnym, im wyższy, tym większe znaczenie ośrodka metropolitalnego |
| W3. Wymeldowania na wieś jako procent wymeldowań do innych gmin (S) | wskaźnik przepływów dekoncentrujących ośrodek centralny i tworzących strefę podmiejską (suburbia), im wyższy, tym bardziej zaawansowany proces tworzenia strefy podmiejskiej |

²³ W przypadku tego badania zdecydowano, by liczbę grup wstępnie wyznaczyć jako sześć, takie ustawienie podyktowane było chęcią zbilansowania dokładności informacji oraz czytelności mapy.

²⁴ J. R. Eastman, *IDRISI 32 Release 2. Guide to GIS and Image Processing*, vol. 2, Clark Labs Clark University, 2001, USA; R. Pietrzykowski, P. Kobus, *Zastosowanie modyfikacji metody K-średnich w analizie portfelowej, Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie nr 60, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006, s. 301–308, http://ekrol.sggw.waw.pl/publikacje/pdf/zeszyt_60_2006.pdf.

Tabela 2 (cd.)

| 1 | 2 |
|--|--|
| W4. Zameldowania jako procent ludności zamieszkałej według stanu na 31 grudnia (S) | udział napływu do ośrodka metropolitalnego, wskazujący na atrakcyjność osadniczą miasta, im wyższy, tym wyższy poziom przyciągania nowych mieszkańców |
| W5. Napływ z zagranicy jako procent ludności zamieszkałej według stanu na 31 grudnia (S) | wskazuje na atrakcyjność miasta w relacji do ośrodków zagranicznych, im wyższy, tym większa siła przyciągająca |
| Kultura i sztuka, sport i rekreacja | |
| W6. Średnia liczba uczestników imprez organizowanych w instytucjach kultury (muzycznych i teatralnych) (S) | wskaźnik atrakcyjności potencjału kulturalnego miasta, im wyższy, tym większa atrakcyjność środowiska kreatywnego w ośrodku |
| W7. Wydatki z budżetów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego jako procent wydatków z budżetów gmin ogółem (S) | wskaźnik determinacji lokalnych samorządów do tworzenia środowiska kultury i uatrakcyjniania obiektów i przestrzeni kulturowych, im wyższy, tym większe zaangażowanie w tworzenie stref kultury w obszarach metropolitalnych |
| W8. Kluby sportowe łącznie z klubami wyznaniowymi i UKS na 10 000 mieszkańców (S) | wskaźnik zorganizowanej aktywności sportowej mieszkańców, im wyższy, tym większe znaczenie sportu dla funkcjonowania struktury metropolitalnej |
| W9. Wydatki na kulturę fizyczną i sport jako procent wydatków z budżetów gmin ogółem (S) | wskaźnik charakteryzujący aktywność samorządów lokalnych w tworzeniu nowoczesnego społeczeństwa, im wyższy, tym większe znaczenie w rozwoju miejskim |
| Nauka, szkolnictwo wyższe | |
| W10. Studenci w przeliczeniu na 1000 mieszkańców podregionu (S) | wskaźnik charakteryzujący atrakcyjność ośrodków akademickich zlokalizowanych w centrach miejskich; im wyższy, tym wyższy potencjał przyciągania studiujących |
| W 11. Liczba osób z tytułem naukowym na 1000 mieszkańców województwa (S) | wskaźnik charakteryzujący potencjał naukowy regionalnego centrum, im wyższy, tym większy potencjał i silniejsze oddziaływanie metropolii |
| W12. Absolwenci szkół wyższych przypadający na publiczną szkołę wyższą (S) | wskaźnik potencjału związanego z tworzeniem kapitału ludzkiego, im wyższy, tym większe oddziaływanie |
| W13. Obiekty z zapleczem konferencyjnym jako procent wszystkich obiektów zbiorowego zakwaterowania (S) | wskaźnik charakteryzujący możliwości organizowania przedsięwzięć biznesowych, szkoleniowych, naukowo-innowacyjnych, aktywizacyjnych i innych, im wyższy, tym większe możliwości |
| W14. Odsetek jednostek zarejestrowanych w sekcji M – Edukacja (S) według stanu na 2009 r. | charakterystyka wskazująca na edukacyjny potencjał ośrodka, im wyższy, tym większe znaczenie tej działalności i poważniejsze możliwości sieciowania i współpracy naukowej |

| 1 | 2 |
|---|--|
| W15. Odsetek bezrobotnych z wykształceniem wyższym w układzie powiatów (D) | wskaźnik określający słabość funkcji naukowo-badawczych ośrodka, im wyższy, tym mniejszy potencjał |
| Przedsiębiorstwa i rynek pracy | |
| W16. Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca powiatu (S) | wskaźnik aktywności inwestycyjnej wskazujący na rozwojowy charakter firm w regionie; im wyższy, tym większa aktywność prorozwojowa przedsiębiorców |
| W17. Przyjeżdżający do pracy przypadający na osobę wyjeżdżającą do pracy (S) | wskaźnik atrakcyjności lokalnych rynków pracy, im wyższy, tym większa siła przyciągania pracowników |
| W18. Pracujący ogółem jako procent ludności w wieku produkcyjnym (S) | charakterystyka aktywności zawodowej mieszkańców, im wyższy wskaźnik, tym większy potencjał ludzki ośrodka |
| W 19. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (D) | cecha, która charakteryzuje nierównowagę na lokalnych rynkach pracy, im wyższy poziom bezrobocia, tym gorsza sytuacja rozwojowa jednostki |
| W 20. Udział pracujących w sekcjach J, K (Informacja i komunikacja, działalność finansowa i ubezpieczeniowa) w liczbie pracujących ogółem w powiatach (S) | wskaźnik aktywności w usługach wyższego rzędu, im wyższy wskaźnik, tym większy potencjał ludzki ośrodka |
| W22. Udział przedsiębiorstw na liście „Diamenty miesięcznika Forbs” w roku 2012 w stosunku do wszystkich firm zarejestrowanych w systemie REGON (S) | wskaźnik atrakcyjności lokalizacyjnej ośrodka metropolitalnego, im wyższy ,tym większa atrakcyjność |
| Warunki życia²⁵ | |
| W23. Lekarze (wg personelu pracującego) w przeliczeniu na łóżko w szpitalach ogólnych (S) | wskaźnik jakości usług sektora usług wyższego rzędu, im wyższy, tym wyższy poziom świadczenia usług z zakresu ochrony zdrowia |
| W24. Korzystający z instalacji gazowej jako procent ogółu ludności (S) | indeks wyposażenia infrastrukturalnego świadczący o poziomie i zakresie typowych usług miejskich, im wyższy wskaźnik, tym lepiej wyposażone gminy |
| W25. Tereny zieleni w gestii samorządów gmin jako procent powierzchni ogółem(S) | wskaźnik jakości życia, im wyższy, tym większe możliwości tworzenia nowych struktur społecznych |
| W26. Produkt krajowy brutto (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca, Polska = 100 (S) | wskaźnik zamożności mieszkańców, im wyższy, tym wyższe poziom życia mieszkańców |
| W27. Obiekty handlu wielkopowierzchniowego w przeliczeniu na km ² powierzchni (S) | Wskaźnik koncentracji handlu detalicznego, im wyższy, tym większe nagromadzenie obiektów handlowych, a to oznacza większą dostępność i teoretycznie lepsze warunki życia mieszkańców |

Tabela 2 (cd.)

| 1 | 2 |
|---|---|
| W28. Indeks przyrostu mieszkań (za lata 2000–2010) (S) | wskaźnik poprawy jakości życia, im wyższy tym większa atrakcyjność potencjału ośrodka miejskiego |
| W29. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na mieszkańca (S) | wskaźnik zamożności ośrodka, im wyższy, tym wyższy poziom życia mieszkańców |
| W30. Zanieczyszczenie powietrza w t/r na mieszkańca (D) | wskaźnik charakteryzujący obniżenie jakości życia w ośrodku, im wyższy poziom zanieczyszczeń, tym gorsza sytuacja |

Źródło: opracowanie własne

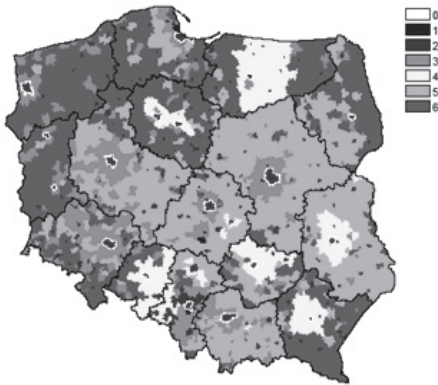
3. Wyniki przeprowadzonego badania

Analizę oddziaływania ośrodków metropolitalnych przeprowadzono na podstawie wyników grupowania gmin stosując procedury k-średnich (zob. rys. 2). Na uzyskany wynik dodatkowo naniesiono linie obrazujące granice jego oddziaływania w ujęciu administracyjnym. Otrzymano podział przestrzeni, w znacznej mierze podobny, do podziału obszaru Polski na NUTS-3. Można przypuszczać, że tak duże podobieństwo jest wynikiem zastosowanych zmiennych, które zastały poddane agregacji przez Główny Urząd Statystyczny na poziomie subregionów. Na uwagę zwraca także dość czytelna delimitacja gmin będących w bezpośrednim oddziaływaniu największych miast – metropolii (grupa 3) oraz w zasięgu pośrednim mniejszych miast będących stolicami regionów (grupa 4).

Na rysunku 3 zaprezentowano wyniki grupowania na podstawie zmiennych zważonych mapą odległości od wszystkich ośrodków regionalnych łącznie, oznacza to, że preferowane było sąsiedztwo do najbliższych ośrodków regionalnych. Na mapie uwidocznił się podział na gminy mające cechy metropolii oraz cztery rodzaje ich oddziaływania. Największe powiązania z miastami mającymi cechy metropolii mają, w świetle użytych zmiennych, gminy zlokalizowane w województwach: łódzkim, śląskim i małopolskim oraz częściowo na terenie województwa opolskiego (jego wschodnia część) i bezpośredniego sąsiedztwa Warszawy, Lublina, Rzeszowa i Kielc oraz w pasach między nimi. Mniej związane z miastami mającymi cechy metropolii są gminy zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, południowej, centralnej i zachodniej części województwa lubuskiego oraz południowo-zachodniej

²⁵ Zmienne z zakresu warunków życia starano się dobrać w taki sposób, by możliwie dobrze odzwierciedlały jakość życia.

i centralnej części województwa kujawsko-pomorskiego. Obszarem bezpośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych jest północna część kraju, w szczególności województwa pomorskie, zachodnio-pomorskie i warmińsko-mazurskie oraz znaczna część województwa kujawsko-pomorskiego wraz z północnymi skrawkami województw łódzkiego oraz mazowieckiego. Ostatnią grupę gmin tworzą jednostki terytorialne zlokalizowane we wschodniej części Polski, w szczególności województwo podlaskie, lublińskie (poza Lublinem i jego zapleczem), wschodnia i południowa część województwa podkarpackiego oraz wschodni fragment województwa mazowieckiego. Zabieg ważenia pozwolił zatem na wyznaczenie miast, które dominują w strukturze przestrzennej oraz czterech „mezaregionów” o zróżnicowanej intensywności oddziaływania funkcji metropolitalnych. Ważenie zmiennych z wykorzystaniem zmiennych zważonych mapą odległości od wszystkich ośrodków regionalnych łącznie doprowadziło do tego że praktycznie zniknęła grupa 1. Świadczyć to może o słabości funkcjonalnej polskich metropolii i ich relatywnie dużym podobieństwie do gmin tworzących ich bezpośredni obszar oddziaływania.



Legenda²⁶: (1) metropolie, (2) gminy mające cechy metropolii, (3) gminy będące w zasięgu bezpośredniego oddziaływania metropolii lub gmin mających cechy metropolii, (4) gminy będące w zasięgu pośredniego oddziaływania metropolii lub gmin mających cechy metropolii, (5) obszary bezpośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych, (6) obszary pośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych, (*) kolor czarny linii – administracyjne granice województw

Rysunek 2. Intensywność oddziaływania funkcji metropolitalnych.

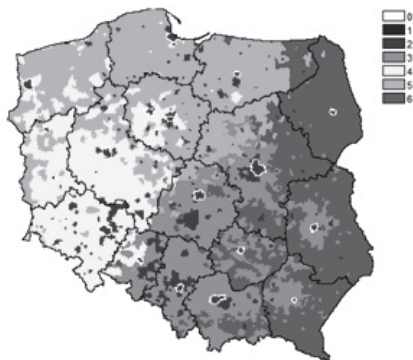
Pomiar dla wag równych 1

Źródło: opracowanie własne

Grupowanie, zaprezentowane na rycinie 4, zostało dokonane na podstawie zmiennych zważonych mapą średniej odległości od wszystkich ośrodków regionalnych, należy przez to rozumieć, że preferowana była abstrakcyjna miara podobieństwa do ośrodków regionalnych. W efekcie uzyskano mapę bardzo podobną, co do przebiegu granic bezpośredniego

²⁶ Legenda ta odnosi się do wszystkich zaprezentowanych map, chyba że zaznaczono inną.

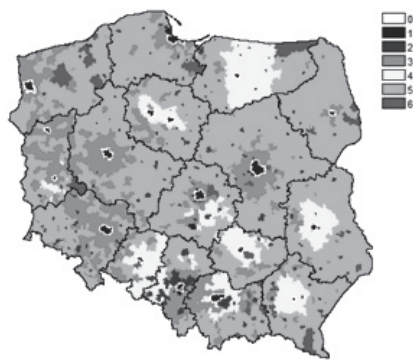
i pośredniego oddziaływania miast o cechach metropolii do tej, która była rezultatem zastosowania wag równych jednościami (por. rys. 2). To, co ją wyróżnia, to stosunkowo mało liczna grupa gmin, które funkcjonalnie są w zasięgu pośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych.



Rysunek 3. Intensywność oddziaływania funkcji metropolitalnych.

Pomiar dla wag równych odwrotnej odległości od 18 ośrodków regionalnych

Źródło: opracowanie własne



Rysunek 4. Intensywność oddziaływania funkcji metropolitalnych. Pomiar dla wag równych odwrotnej uśrednionej odległości od 18 ośrodków regionalnych

Źródło: opracowanie własne

4. Analiza porównawcza delimitacji opolskiego obszaru funkcjonalnego

Opolski obszar funkcjonalny położony jest między silnymi metropoliami, postępuje w nim intensywny proces „wyplukiwania” relatywnie skromnych zasobów do względnie bliskich i atrakcyjnych obszarów metropolitalnych.²⁷ Jak wskazują liczne badania, postępująca peryferyzacja takich regionów – w sensie ekonomiczno-przestrzennym²⁸ – jest rezultatem oddziaływania dwóch charakterystycznych zespołów cech:

²⁷ O tego typu negatywnych relacjach i procesach pisano już szeroko w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w krajach Unii Europejskiej i poza nią. Np. B. A. Kipnis, E. A. Swyngedouw, *Manufacturing Research and Development in a Peripheral Region: the Case of Limburg, Belgium* 1988. *The Professional Geographer* vol. 40, no. 2, s. 149–158; E. A. Brugger, B. Stuckey, *Regional Economic Structure and Innovative Behaviour in Switzerland*, [w:] „Regional Studies”, vol. 21, no. 3, 1987, s. 241–254.

²⁸ D. Keeble, J. Offord, S. Walker, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States. Commission of the European Community*, Luxembourg 1988; J. Dawson, *Peripheral Cities in the European Community: Challenges, Strategies and Prospects*. „Public Policy and Administration”, no. 7, 1992, s. 9–20; K. Heffner, *Regiony małe, peryferyjne, rolnicze i emigracyjne*, [w:] K. Heffner [red], *Rola małych regionów*

(a) słabszej dostępności w rozumieniu komunikacyjno-transportowym i organizacyjnym (więcej szczebli pośrednich) oraz (b) mniejszym (często zmniejszającym się) znaczeniem gospodarczym i polityczno-społecznym, w porównaniu do obszarów centralnych (metropolitalnych). Wynikający z pogłębiającej się peryferyjności schemat aktywności i oddziaływań skutkuje wieloma negatywnymi czynnikami: wyższymi kosztami zaopatrzenia i montażu, trudniejszym dostępem do rynków, zmniejszającą się przedsiębiorczością i innowacyjnością, zewnętrzną kontrolą warunków produkcji, zewnętrzną koncentracją władz (w pozaregionalnych metropoliach), niedostatkiem konkurencyjności i wieloma innymi.²⁹ Wszystkie te czynniki w regionach międzymetropolitalnych wzajemnie się wzmacniają.³⁰

Opolski Obszar Funkcjonalny (OOF) wyznaczony na podstawie metodologii zaprezentowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (por. rys. 5) obejmuje 11 gmin zlokalizowanych wokół miasta rdzenia (Lewin Brzeski, Dąbrowa, Niemodlin, Komprachcice, Tułowice, Prusków, Dobrzeń Wielki, Łubiany, Turawa, Chrzastkowice oraz dołączony Tarnów Opolski³¹). Gminy opolskiego MOF obejmują swoim zasięgiem 1 382 km kw. (w tym strefa zewnętrzna 1 285 km kw.). Teren ten zamieszkuje 235 tys. ludzi, z tego rdzeń zamieszkuje 122 tys. osób. Nowo wyznaczona strefa obejmuje swoim zakresem obszar mniejszy niż wyznaczony w studiach planistycznych. Jest też nieznacznie mniejsza niż Funkcjonalny Obszar Miejski wyznaczony przez ESPON. Wyznaczona strefa obejmuje wszystkie przyległe do Opola gminy, z tym, że zasięg oddziaływania od

w rozwoju społeczno-gospodarczym i integracji europejskiej, Biuletyn KPZK PAN, z. 212, Warszawa, s. 9–20.

²⁹ Por. prace: P. Krugman, A. J. Venables, *Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry*, [w:] C. J. Bliss, J. B. de Macedo [red.], *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, CUP, Cambridge 1990; A. K. Copus, *Peripherality and Peripherality Indicators*. North. „The Journal of Nordregio”, vol. 10, no. 1, 1999, s. 11–15; D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*. „Journal of Economic Geography”, „Oxford University Press”, vol. 2(4), 2002, s. 373–406.

³⁰ Por. K. Heffner, P. Gibas, *Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] E. Pancer-Cybulska, E. Szostak [red.], *Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 227*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 36–52.

³¹ Gmina ta przekroczyło przyjęte w metodologii wartości graniczne niektórych wskaźników, zwłaszcza M1 i M2, ponadto ma niewielki dystans do wskaźnika S2 (70,8%) została jednak włączona w MOF ze względu na ważne przesłanki, por. Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013, s. 8 i 12.

zachodu obejmuje obszar dwu jednostek terytorialnych, z pozostałych zaś kierunków jednej. Oznacza to, że połączenia funkcjonalne Opola w kierunku zachodnim są silniejsze niż w pozostałych kierunkach.



Rysunek 5. Opolski obszar metropolitalny wyznaczony dla celów planistycznych i gospodarczych

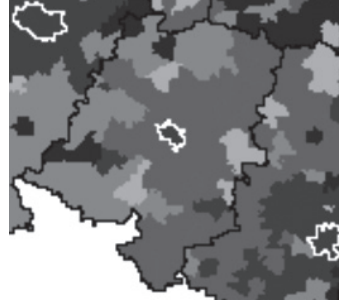
Źródło: Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r., s. 6, 9 i 18

W badaniu przeprowadzonym na podstawie 30 wskaźników opisujących poziom metropolitalności ośrodków wojewódzkich (z równymi wagami, por. rys. 6) rdzeń opolskiej metropolii został sklasyfikowany jako miasto mające cechy metropolii (kolor czerwony), który otoczony jest ze wszystkich stron przez jednostki terytorialne będące w zasięgu pośredniego oddziaływania gminy mającej cechy metropolii (kolor żółty). Układ grup na tej rycinie może świadczyć o stosunkowo niskim poziomie funkcji metropolitalnych zlokalizowanych w Opolu (w stosunku do Wrocławia oraz Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM-u), które bezpośrednio oddziałują na swoje zaplecze). Można również

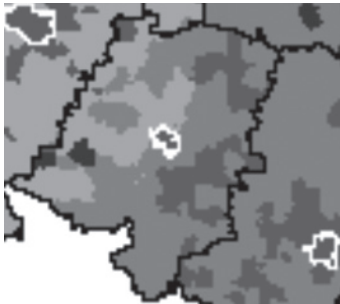
zauważyć, że granice OOF od strony zachodnio-północnej i południowej pokrywają się z granicami obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w studiach planistycznych.



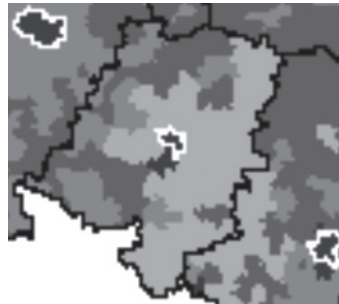
Rysunek 6. Intensywność oddziaływania opolskiego obszaru metropolitalnego. Pomiar dla wag równych 1



Rysunek 7. Intensywność oddziaływania opolskiego obszaru metropolitalnego. Pomiar dla wag równych odwrotnej odległości od Opola



Rysunek 8. Intensywność oddziaływania opolskiego obszaru metropolitalnego. Pomiar dla wag równych odwrotnej odległości od 18 ośrodków regionalnych



Rysunek 9. Intensywność oddziaływania opolskiego obszaru metropolitalnego. Pomiar dla wag równych odwrotnej uśrednionej odległości od 18 ośrodków regionalnych

Zważenie wskaźników odwróconą miarą odległości od Opola (por. rys. 7) pozwala na wskazanie tworzonego przez miasto rdzenia (kolor brązowy), dla pierścienia gmin z cechami metropolitalnymi (kolor czerwony) oraz gmin będących w jego bezpośrednim zasięgu oddziaływania (kolor pomarańczowy), zlokalizowanych na zachód i północny zachód. Stosunkowo mało natomiast jest gmin będących w zasięgu pośrednim (kolor żółty). Może to świadczyć o stosunkowo dużym podobieństwie rdzenia do obszaru otaczającego oraz o większym podobieństwie gmin zewnętrznej strefy metropolii do obszarów będących w bezpośrednim oddziaływaniu Górnośląskiego Obszaru Funkcjonalnego (GOF) niż gmin położonych na zachód i północ od Opola.

Waga, którą była odwrócona odległość od 18 ośrodków regionalnych (por. rys. 8), uwidoczniła, że Opole posiada cechy metropolii (podobnie jak zlokalizowane na wschód oraz północny wschód gminy zaznaczone na mapie kolorem czerwonym). Stolicę województwa otaczają gminy będące w bezpośrednim oddziaływaniu jednostek terytorialnych o cechach metropolii. Mniejszy stopień powiązań funkcjonalnych cechuje obszary zlokalizowane na zachód, północny-zachód i północ od Opola (kolor żółty). Można zaryzykować twierdzenie, że układ grup na mapie potwierdza tezę o nierównomiernych powiązaniach funkcjonalnych Opola z otaczającymi go obszarami (gminami). Wyraźnie silniejsze są związki w kierunku wschodnim, słabsze w kierunku zachodnim (jest to konkluzja przeciwna do wniosku, który wyłonił się po przeanalizowaniu wyników delimitacji przeprowadzonych na podstawie metodologii zaprezentowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.



Legenda:

kolor brązowy – gminy mające cechy metropolii, kolor czerwony – gminy będące w zasięgu bezpośredniego oddziaływania gmin mających cechy metropolii, kolor pomarańczowy – gminy będące w zasięgu pośredniego oddziaływania gmin mających cechy metropolii, kolor żółty – obszary pośredniego oddziaływania Wrocławia, kolor jasnozielony – obszary bezpośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych, kolor ciemnozielony – obszary pośredniego oddziaływania ośrodków subregionalnych, obszar kratownicy – ośrodek wojewódzki (rdzeń), linie pionowe – strefa wewnętrzna obszaru funkcjonalnego aglomeracji opolskiej, linie poziome – strefa zewnętrzna obszaru funkcjonalnego aglomeracji opolskiej

Rysunek 10. Obszar funkcjonalny Opola (aglomeracja opolska, OOF) wg Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego na tle wyników badania intensywności oddziaływania opolskiego obszaru metropolitalnego

Źródło: obliczenia własne oraz Departament Rozwoju Regionalnego UMWO, Opole 2013

Analiza intensywności oddziaływania OOF, wyznaczona za pomocą wag równych odwróconej uśrednionej odległości od wszystkich miast wojewódzkich (por. rys. 9) pokazuje, że obszar rdzeniowy opolskiej strefy funkcjonalnej obejmuje tylko miasto wojewódzkie (kolor brązowy), a miasta z cechami metropolii (kolor czerwony) zlokalizowane są głównie w obrębie GZM-u, gminy zaś strefy zewnętrznej metropolii opolskiej to jednostki terytorialne będące w obszarze przejściowym

(pośredniego oddziaływania (kolor żółty). Układ grup na tej rycinie może świadczyć o tym, że Opole tworzy słabsze powiązania funkcjonalne niż Wrocław czy Górnośląski Obszar Funkcjonalny, ale strefa oddziaływania jest znacznie szersza i obejmuje prawie całą wschodnią część regionu (rys. 10).

Podsumowanie

Podsumowując oddziaływania poszczególnych ośrodków miejskich można stwierdzić, że wszystkie mają wąskie, ale ściśle powiązane strefy bezpośrednich powiązań – czyli w większym bądź mniejszym stopniu tworzą aglomeracje miejskie. Biorąc pod uwagę relatywny poziom rozwoju funkcji metropolitalnych w miastach wojewódzkich, widać wyraźnie, że w zakresie trzech grup – warunków życia, klimatu dla przedsiębiorczości oraz kultury – zróżnicowanie pomiędzy ośrodkami – typowanymi w wielu opracowaniach jako metropolie (z różnymi przymiotnikami) a ośrodkami regionalnymi (pozostałe miasta wojewódzkie), nie jest duże. Poziom rozwoju funkcji metropolitalnych w centrach regionalnych generalnie jest niski. Oznacza to, że ośrodki wojewódzkie mają spory dystans – w analizowanym zakresie – do miast metropolitalnych o podobnym charakterze (np. w sąsiednich krajach europejskich).

Odnosząc się do ocen zakresu funkcji metropolitalnych, przeprowadzanych metodami klasyfikacyjnymi, to charakteryzują się one z „natury rzeczy” bardzo wysokim poziomem subiektywizmu i praktycznie trudno go zmniejszyć. Kluczowe znaczenie ma merytoryczny i uzasadniony celami badania dobór materiału wejściowego, konieczna jest także rzetelna, powiązana z celem badania dyskusja nad doбором wag i zakresem ich stosowania. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że próby delimitacji na podstawie jednego, ogólnie przyjętego narzędzia, choć wydają się atrakcyjne z punktu widzenia praktyki programowania rozwoju i planowania, ale mogą być obciążone zbyt daleko idącym błędem. Wydaje się konieczne, by wyniki obowiązującego w przyszłości standardu delimitacji obszarów funkcjonalnych, były uzupełniane poprzez wnioski płynące z komplementarnych studiów i analiz o charakterze ilościowym lub/i jakościowym.

Bibliografia

- Brugger E. A.; Stuckey B., *Regional Economic Structure and Innovative Behaviour in Switzerland*, [w:] „Regional Studies”, vol. 21, no. 3, 1987.
- Copus A. K., *Peripherality and Peripherality Indicators. North*, [w:] „The Journal of Nordregio”, vol. 10, no. 1, 1999.
- Dawson J., *Peripheral Cities in the European Community: Challenges, Strategies and Prospects*, [w:] „Public Policy and Administration”, no. 7, 1992.
- Eastman J. R., *IDRISI 32 Release 2. Guide to GIS and Image Processing*, vol. 2, Clark Labs Clark University, 2001.
- Gorzela G., Jałowicki B., *Europejskie granice – jedność czy podział kontynentu?*, [w:] „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2–3, 2001.
- Heffner K., *Funkcje metropolitalne stolic województw Polski Zachodniej*, <http://polskazachodnia2020.pl/attachments/article/14/Funkcje%20metropolitalne%20stolic%20wojew%20C3%B3dztw%20Polski%20Zachodniej.pdf>, 2011.
- Heffner K., *Regiony małe, peryferyjne, rolnicze i emigracyjne*, [w:] Heffner K. [red.] *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym i integracji europejskiej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 212, Warszawa 2004.
- Heffner K., *Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Pancer-Cybulska E., Szostak E. [red.], Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Heffner K., Gibas P., *Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] Pancer-Cybulska E., Szostak E. [red.], *Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 227*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Jałowicki B., *Globalny świat metropolii*, EUROREG, Wyd. Naukowe Scholar Warszawa 2007.
- Keeble D., Offord J., Walker S., *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States. Commission of the European Community*, Luxembourg 1988.
- Kipnis B. A., Swyngedouw E. A., *Manufacturing Research and Development in a Peripheral Region: the Case of Limburg*, [w:] „The Professional Geographer”, vol. 40, no. 2, 1988.
- Klimczak P., *Delimitacja rzeszowskiego obszaru metropolitalnego (prezentacja)*, [za:] www.ig.wsiz.pl/metropolie/aktualnosci/PKlimczak_delimitacja.ppt.
- Klimska U., Swianiewicz P., *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść*. „Prace Geograficzne” tom XX. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych. Warszawa, 2005.
- Korol J., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. MRR, Warszawa 2010.
- Krugman P., Venables A. J., *Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry*, [w:] Bliss C. J., de Macedo J. B. [red.]. *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, CUP, Cambridge 1990.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r. s. 7, [za:] http://www.strategia2020.pomorskie.eu/res/strategia2020/obszary_funkcjonalne/kryteria_delimitacji_mof_o_rod_k_w_wojew_dzkich_mrr_luty_2013.pdf

- Młodak A., *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006.
- Parysek J., *Metropolie: metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne*, [w:] Jażdżewska I. [red.], *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, XVI Konferencjum Wiedzy o Mieście, Katedra Geografii Miast i Turystyki, Uniwersytet Łódzki, Łódzkie Towarzystwo naukowe, Łódź 2003.
- Pietrzykowski R., Kobus P., *Zastosowanie modyfikacji metody K-średnich w analizie portfelowej*, *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie” nr 60, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006, s. 301–308, http://ekrol.sggw.waw.pl/publikacje/pdf/zeszyt_60_2006.pdf.
- Potentials for polycentric development. Potentials for polycentric development in Europe, ESPON Project 1.1.1. NORDREGIO ESPON (2003), Sztokholm, <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/> oraz danych Urban Audit 2003.
- Puga D., *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, [w:] „Journal of Economic Geography”, Oxford University Press, vol. 2(4), 2002.
- Sadowska-Snarska C., *Przekształcenia strukturalne w gospodarce jako determinanta rozwoju regionu podlaskiego*, [w:] Stasiak A., Horodeński R., Sadowska-Snarska C. [red.], *Gospodarka Przestrzeń Środowisko*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2001.
- Smętowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Obszary metropolitalne w Polsce: Problemy rozwojowe i delimitacja (Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce)*, Raport Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.
- Smętowski M., *Nowe relacje metropolia-region w gospodarce informacyjnej na przykładzie Warszawy i Mazowsza*, [w:] Gorzelak G. [red.], *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Strahl D. [red.], *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Śmiłowska T. *Statystyczna analiza poziomu życia ludności Polski w ujęciu przestrzennym*. „Studia i Prace. Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych Głównego Urzędu Statystycznego i Polskiej Akademii Nauk”, Zeszyt 247, Warszawa 1997.
- The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, ESPON Project 1.1.1, Nordregio, Third interim report, Stockholm August 2003.

FUNCTIONAL AREAS OF REGIONAL CENTERS IN POLAND

Abstract

Urban agglomerations of the right size are metropolitan centers. To determine the range of their influence should be used several criteria (such as demographic, functional, economic, urban, technical, social). The creation of the metropolitan area determined, above all, the appropriate institutional structure, including regional and central administration.

Delimitation of functional areas, made for the purposes of economic and planning, must be carried out relevant analysis. Paramount importance has the selection of input material (essential and legitimate research objectives) and discussion on the choice of weights and their scope. It should be noted, that the delimitation of functional areas on basis a single, generally accepted tool may be prone to error. It seems necessary, that the results of the current standard of the future delimitation, were supplemented by lessons learned from complementary studies and analyzes.

Ewa Pancer-Cybulska*

EUROPEJSKIE UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Po upływie ponad sześciu lat od udostępnienia przez Unię Europejską nowego instrumentu polityki spójności, jakim jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), nie jest on w polskich warunkach wykorzystywany. Mimo potencjalnego zwiększenia dostępu do środków europejskich, nakłada on na władze publiczne, od lokalnych po krajowe, jako członków EUWT, wymóg utworzenia nowego bytu prawnego, przyjęcia nowych obowiązków i odpowiedzialności, także finansowej. Powołanie EUWT nie rozwiązuje wprost problemów związanych z funkcjonowaniem euroregionów, nie gwarantuje finansowania ich działalności i realizacji ich celów w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). Przyjęta formuła może przyczynić się do wzmocnienia i poszerzenia zakresu współpracy transgranicznej oraz powiększenia spójności we wszystkich jej wymiarach – społecznym, ekonomicznym i terytorialnym, jednakże nie odbywa się to w sposób automatyczny.¹

Tematyka artykułu dotyczy funkcjonowania EUWT w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz przyczyn niewielkiego jak dotąd zainteresowania tym instrumentem polityki spójności w Polsce. Mimo znacznego zaawansowania prac nad kilkoma potencjalnymi

* Dr hab., profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych

¹ E. Pancer-Cybulska, *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej jako element polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim w kontekście integracji europejskiej*, red. nauk. A. Ignasiak-Szulc i W. Kosiedowski. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 29–41.

ugrupowaniami, formalnie w Polsce powołano jedno – w grudniu 2012 r. Zagadnienie EUWT jako nowego instrumentu polityki spójności wpisuje się w problematykę rozwoju lokalnego i regionalnego, znalazło dotychczas niewielki oddźwięk w opracowaniach naukowych, chociaż istnieje zapotrzebowanie na teoretyczne i praktyczne oceny jego skuteczności.² Przez bezpośrednie związki i skojarzenia ze współpracą terytorialną w obszarach przygranicznych rozwój EUWT wpisuje się ściśle w procesy integracji europejskiej.

1. Istota Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

Prawne podstawy powoływania EUWT zawarto w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (weszło w życie w lipcu 2007 r.). Za cel tych instytucji uznaje się realizację programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, na rzecz Europejskiej Współpracy Terytorialnej (transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej). EUWT mogą pełnić funkcje Instytucji Zarządzającej i/lub Wspólnego Sekretariatu Technicznego dla programów EWT; w latach 2007–2013 współpraca ta stanowi Cel 3 polityki spójności UE. Poza realizacją programów EWT chodzi o prowadzenie innych działań w ramach współpracy terytorialnej z dofinansowaniem UE lub bez niego. Można zatem wyróżnić następujące rodzaje zadań przypisanych tym instytucjom:

- realizacja programów w ramach EWT;
- realizacja projektów EWT współfinansowanych ze środków UE (projekty transgraniczne, transnarodowe, międzyregionalne);
- realizacja innych przedsięwzięć finansowanych przez UE dotyczących współpracy terytorialnej;
- podejmowanie innych form współpracy terytorialnej poza systemem finansowania przez UE.

EUWT wykonuje zadania powierzone mu przez członków, które polegają na ułatwianiu, wspieraniu i upowszechnianiu współpracy

² Istniejące opracowania dotyczą aspektów prawnych i administracyjnych funkcjonowania EUWT, zob: B. Dolnicki, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2012; R. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, 2010; R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, 2011. Pozaprawne aspekty podnoszą: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, 2009.

terytorialnej w celu osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej oraz terytorialnej. EUWT ma w zamyśle stanowić prawny instrument współpracy na rzecz wielokierunkowego rozwoju sfery publicznej na obszarach należących do ugrupowania, a formalnie oddzielonych granicami państw. Współpraca ta ma mieć charakter zinstytucjonalizowany. Główną rolę w EUWT powinny odgrywać organy regionalne i lokalne, tj. podmioty członkowskie euroregionu, ale w jego skład mogą także wchodzić państwa, podmioty prawa publicznego oraz ich związki. Zasady funkcjonowania EUWT są określane w jego statucie i konwencji oraz wynikają z systemu prawnego państwa członkowskiego, właściwego dla jego siedziby. W pewnym sensie EUWT są wzorowane na Europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych (EZIG), które dotychczas nie odegrało spodziewanej roli jako instrument współpracy terytorialnej w ramach inicjatywy Interreg. W każdym z państw EUWT musi posiadać osobowość prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przysługującym osobom prawnym w kraju, gdzie mieści się jego siedziba. Oznacza to m.in. prawo do nabywania i zbywania mienia ruchomego i nieruchomego oraz zatrudniania pracowników i występowania jako strona w postępowaniu sądowym. Funkcjonowanie EUWT jest finansowane przez instytucje powołujące to ugrupowanie. Koszt założenia ugrupowania i prowadzenia jego bieżącej działalności pokrywany jest ze środków własnych, przykładowo ze składek członkowskich. Charakterystyczną cechą EUWT jest możliwość ubiegania się o środki europejskie na realizację projektów współfinansowanych przez UE, ale na zasadach obowiązujących wszystkich wnioskodawców. Nie istnieją preferencje ani przywileje czy gwarancje dla EUWT w dostępie do środków z budżetu UE.

EUWT samo odpowiada za swoje zobowiązania w zakresie wynikającym z jego formy organizacyjno-prawnej (np. stowarzyszenia czy spółki z o.o.), zapisów statutu oraz konwencji, które regulują jego działanie. Członkowie ugrupowania ponoszą jednak odpowiedzialność finansową w zakresie, w jakim istniejące zobowiązania przewyższają aktywa EUWT. Jeżeli odpowiedzialność jednego z członków EUWT jest ograniczona na mocy prawa krajowego, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w statucie.

Inną formą koordynacji współpracy między podmiotami z różnych krajów jest EZIG. Wprawdzie forma ta powstała głównie w odpowiedzi na potrzeby podmiotów gospodarczych, ale jest także – często z powodzeniem – stosowana przez samorządy terytorialne. Głównym mankamentem EZIG jest jednakże brak osobowości prawnej. Z uwagi na brak własnej podmiotowości prawnej członkowie EZIG ponoszą subsydiarną odpowiedzialność za jego działania w przypadku niewypłacalności.

2. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w Europie

Pierwsze EUWT zaczęły powstawać nie w Europie Środkowo-Wschodniej, jak można by było przypuszczać, ale właśnie w zachodniej części UE. Od momentu powołania pierwszego EUWT w 2008 r. w ciągu pięciu lat do rejestru prowadzonego przez Komitet Regionów trafiło łącznie 31 instytucji (3 października 2012 r.); w kolejnych latach powołano odpowiednio: 4, 5, 7, 11 oraz 4 EUWT.

Tabela 1. Wykaz EUWT, których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów UE³

| Nr | EUWT (Nazwa skrócona) | Siedziba | Państwa członkowskie | Data tworzenia |
|----|--|---------------|--|--------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Eurométropole Lille–Kortrijk–Tournai Eurometropool Lille–Kortrijk–Tournai (Lille–Kortrijk–Tournai) | Lille, FR | Francja /FR Belgia /BE | 22/01/2008 (Publikacja) |
| 2 | Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce s ručným obmedzením Ister–Granum Ister–Granum European Grouping of Territorial Co–operation Ltd. (Ister–Granum Korlátolt Felelősségű Csoportosulás) | Ostrzyhom, HU | Węgry/ HU Słowacja /SK | 12/11/2008 (R, rejestracja) |
| 3 | Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT) | Vigo, ES | Hiszpania/ ES Portugalia/ PT | 23/10/2008 (R) |
| 4 | EGTC Amphictyony of Twinned Cities and Areas of the Mediterranean (Amphictyony / ΑΜΦΙΚΤΥΟΝΙΑ / Anfizionia) | Ateny, EL | Grecja /EL Włochy/IT Francja /FR Cypr /CY | 01/12/2008 (R) |
| 5 | Ung–Tisza–Túr–Sajó (Hernád–Bódva–Szinva) Limited Liability EGTC (UTTS) | Miskolc, HU | Węgry/ HU Słowacja /SK | 15/01/2009 (P) |

³ Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----|---|----------------------|--|-------------------|
| 6 | Európske zoskupenie územnej spolupráce Kras–Bodva s ručením obmedzeným Karszt–Bódva Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együttműködési Csoportosulás Limited liability European Grouping of Territorial Cooperation Karst–Bodva (Zoskupenie Kras Bodva, Karszt–Bódva Csoportosulás, Karst–Bodva EGTC) | Turňa nad Bodvou, SK | Słowacja /SK Węgry/ HU | 11/02/2009 (R) |
| 7 | Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero–Douro (Duero–Douro) | Trabanca, ES | Hiszpania /ES Portugalia /PT | 21/03/2009 (R) |
| 8 | Groupement Européen de Coopération Territoriale West Vlaanderen / Flandre–Dunkerque–Côte d'Opale | Dunkierka, FR | Francja /FR Belgia /BE | 25/03/2009 (R) |
| 9 | GECT ArchiMed | Taormina, IT | Włochy /IT Cypr /CY Hiszpania /ES Grecja /EL | 06/03/2011 (R) |
| 10 | GECT Pyrénées–Méditerranée AECT Pirineos Mediterráneo AECT Pirineus Mediterrània | Tuluza, FR | Francja /FR Hiszpania /ES | 25/08/2009 (R) |
| 11 | GECT Eurodistrict Strasbourg–Ortenau EVTZ Eurodistrikt Strasbourg–Ortenau | Strasburg, FR | Francja /FR Niemcy /DE | 25/01/2010 (R) |
| 12 | Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET) | Bragança, PT | Portugalia /PT Hiszpania /ES | 19/03/2010 (P) |
| 13 | Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC) | Puigcerdá, ES | Hiszpania /ES Francja /FR | 26/04/2010 (R) |
| 14 | GECT INTERREG "Programme Grande Région" EVTZ INTERREG "Programm Großregion" (Grande Région / Großregion) | Metz, FR | Francja /FR Niemcy /DE Luksemburg / LU Belgia /BE | 29/03/2010 (R) |

Tabela 1 (cd.)

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----|--|--------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| 15 | Eurodistrikt SaarMoselle Eurodistrict SaarMoselle (SaarMoselle) | Sarrequemines FR | Francia /FR Niemcy /DE | 06/05/2010 (R) |
| 16 | ABAÚJ – ABAÚJBAN Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Közhasznú Csoportosulás Európske zoskupenie územnej spolupráce ABOV v ABOVE v s ručením obmedzeným ABAÚJ – ABAÚJBAN European Grouping of Territorial Co-operation Ltd | Miskolc, HU | Węgry HU Słowacja /SK | 11/06/2010 (R) |
| 17 | Pons Danubii EGTC | Komárno, SK | Słowacja /SK Węgry /HU | 16/12/2010 (R) |
| 18 | Bánát – Triplex Confinium Limited Liability EGTC (EN) | Mórahalom, HU | Węgry /HU Rumunia /RO Serbia/SR | 05/01/2011 (R) |
| 19 | Arrabona Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Közhasznú Csoportosulás (Arrabona EGTC Ltd.) | Győr, HU | Węgry /HU Słowacja /SK | 07/06/2011 (R) |
| 20 | „Linieland van Waas en Hulst” Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTC Linieland van Waas en Hulst) | Sint-Gillis– Waas, BE | Belgia /BE Holandia /NL | 15/06/2011 (R) |
| 21 | GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino | Bolzano / Bozen, IT | Włochy /IT Austria /AT | 13/09/2011 (R) |
| 22 | Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter–Vrtojba (Slo) Območje občin: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) in Občina Šempeter–Vrtojba (Slo) | Gorycja, IT | Włochy /IT Słowenia /SI | 15/09/2011 (R) |
| 23 | GETC Pirineus – Cerdanya AECT Pirineus – Cerdanya | Saillagouse, FR | Francia /FR Hiszpania /ES | 22/09/2011 (R) |
| 24 | Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Espacio Portalet" | Sabiñánigo, ES | Hiszpania /ES Francia /FR | 03/06/2011 (R) |
| 25 | Rába–Duna–Vág Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Rába–Duna–Vág EGTC Ltd.) | Tatabánya, HU | Węgry /HU Słowacja /SK | 10/12/2011 (R) |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----|--|---------------------|--|-------------------|
| 26 | GECT Eurorégion Aquitaine–Euskadi | Hendaye, FR | Francja /FR Hiszpania /ES | 12/12/2011 (R) |
| 27 | Európa–kapu Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Európakapu ETT) Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială Poarta Europa cu Răspundere Limitata (Poarta Europa GECT) (EGTC Gate to Europe Ltd.) | Nyíradony, HU | Węgry /HU Rumunia /RO | 07/05/2012 (R) |
| 28 | BODROGKÖZI Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (BODROGKÖZI EGTC Ltd.) | Miskolc, HU | Węgry /HU Słowacja /SK | 11/04/2012 (R) |
| 29 | Novohrad–Nógrád Korlátolt Felelősségű Európai Területi Együtműködési Csoportosulás (Novohrad–Nógrád ETT) Európske zoskupenie územnej spolupráce Novohrad–Nógrád s ručením obmedzeným (EZÚS Novohrad–Nógrád) Novohrad–Nógrád European Grouping of Territorial Cooperation with Limited Liability (Novohrad–Nógrád EGTC) | Salgótarján, HU | Węgry /HU Słowacja /SK | 21/12/2011 (R) |
| 30 | Pannon Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás (Pannon ETT) Panonsko evropsko združenje za teritorialno sodelovanje z omejeno odgovornostjo (Panonsko ETZ) Pannon European Grouping of Territorial Cooperation Ltd. (Pannon EGTC) | Pécs, HU | Węgry /HU Słowenia /SI | 28/03/2012 (R) |
| 31 | EGTC EFXINI POLI – Network of European Cities for Sustainable Development (EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network) | Acharnes Attica, EL | Grecja /EL Cypr /CY Bułgaria /BG | 02/08/2012 (R) |

Źródło: Komitet Regionów UE, stan na 3.10.2012 r.

Do 3 października 2012 r. zarejestrowano 31 EUWT. Tworzą je podmioty administracji różnego szczebla oraz inne podmioty prawa publicznego. Jeśli chodzi o zaangażowanie krajów członkowskich, to największym odznaczają się Francja i Węgry, które współtworzą po 11 EUWT oraz Słowacja i Hiszpania – po 9. Na ogół w skład ugrupowania wchodzi po dwa kraje, do najczęściej występujących par należą: Węgry i Słowacja (8), Francja i Hiszpania (5). Wśród utworzonych są też ugrupowania podmiotów z trzech krajów; są to: EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network (Grecja, Cypr, Bułgaria) oraz Amphictyony, Grande Région, Archimed, Bánát Triplex Confinium. Istnieją także trzy ugrupowania obejmujące po cztery kraje: Grecja, Cypr, Włochy oraz Hiszpania lub Francja, czy też Francja, Niemcy, Luksemburg i Belgia. Należy zauważyć, że poza kilkoma wyjątkami powstające ugrupowania składają się na ogół albo z nowych, albo starych krajów UE, co jest do pewnego stopnia uzasadnione względami geograficznymi. Nieliczne dotychczas przypadki współpracy w ramach EUWT podmiotów ze starej i nowej UE dotyczą Grecji, Cypru i Bułgarii, Włoch i Słowenii oraz Włoch, Cypru, Hiszpanii i Grecji. W 2011 r. powołano EUWT „Bánát Triplex Confinium”, w którym znalazła się Serbia nie należąca do UE. W kierunku ułatwienia uczestnictwa w EUWT tzw. państw trzecich zmierzają zmiany w Rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006, nad którymi pracuje Komisja Europejska.⁴

Większość ugrupowań powołano bezterminowo, natomiast w dwóch przypadkach w konwencji i statucie, regulujących funkcjonowanie określonych EUWT wskazano 15- lub 25-letni okres ich działalności (GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino oraz EGTC Efxini Poli – SolidarCity Network).

Sposób formułowania celów jest różny, na ogół szeroki i uniwersalny, jak np. w Lille–Kortrijk–Tournai – pierwszym z utworzonych EUWT, przez podmioty z Francji i Belgii. Zgodnie z konwencją podpisaną przez 14 partnerów, głównym zadaniem tego EUWT jest zapewnienie skutecznej i spójnej współpracy transgranicznej, w celu poprawy jakości życia codziennego mieszkańców, które będą realizowane przez promowanie regularnego dialogu politycznego między partnerami, przygotowanie i zarządzanie projektami współfinansowanymi przez UE. Do ugrupowań o charakterze wyspecjalizowanym należy Grande Region z siedzibą w Metz, które powstało w celu zarządzania konkretnym programem EWT. Drugie EUWT Szpital Transgraniczny Cerdanya zostało powołane w celu budowy i zarządzania zakładem opieki zdrowotnej, obsługującym rejon przy granicy hiszpańsko-francuskiej.

⁴ R. Pietuch, *EUWT to już nie idee, lecz fakty...*, www.europrojekty.pl, Forum Regionów Granicznych pod patronatem EP.PL, 25.01.2013 r.

Celem ogólnym EUWT „Gate to Europe” jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej między jego członkami w ramach współpracy transgranicznej. Wśród celów szczegółowych, ugrupowanie zamierza realizować plany i projekty rozwoju regionalnego, pracować jako wspólna instytucja wspierania współpracy i zapewniania realizacji projektów rozwojowych w obszarze turystyki. Jest to główny sektor działalności, której rozwój obejmuje: wspólny rozwój produktów, infrastruktury turystycznej, marketingu oraz wspólne zarządzanie turystyką.

Nie istnieją żadne normy odnoszące się do wielkości EUWT. Swoim zasięgiem obejmują od 53 km kw. i 2 tys. mieszkańców (EUWT Karst–Bodva) do 110 000 km kw. i 13,5 mln mieszkańców (EUWT Euroregion Pyrénées–Méditerranée).

Dla celów sprawozdawczych w Komitecie Regionów wyróżnia się od 2011 r. pięć kategorii EUWT, odpowiadających kolejnym etapom ich tworzenia, którymi są: 1) faza operacyjna; 2) utworzenie; 3) oczekiwanie na zezwolenia; 4) przygotowanie; 5) koncepcja. Ta klasyfikacja powinna pomóc w dokładnej ocenie sytuacji i etapu rozwoju nowych EUWT, co nie było do końca 2010 r. jednoznacznie określone.⁵

„Oczekiwanie na zezwolenia” oznacza, że potencjalni członkowie EUWT powiadomili państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego zostało ono utworzone, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT i przekazano temu państwu członkowskiemu kopię proponowanej konwencji i statutu (art. 4.2 rozporządzenia). W tej grupie znajduje się aktualnie sześć ugrupowań: Parc Mariacion International des Bouches de Bonif PMIBB; Agglomération franco-luxembourgeoise ‘Alzette–Belval’; Medgidia – Silistra; TRITIA (z udziałem Polski); EUKN oraz Eurocidade Valença do Minho Tui.

Status „w przygotowaniu” oznacza, że chęć utworzenia EUWT została albo przekazana oficjalnie Komitetowi Regionów lub Komisji Europejskiej, albo ogłoszona podczas znaczącego wydarzenia o charakterze transgranicznym lub transnarodowym, albo wyrażona w liście intencyjnym lub dokumencie o podobnym charakterze przez potencjalnych członków; konwencja i statut, są w trakcie opracowywania i można wskazać oficjalnych przedstawicieli co najmniej dwóch partnerów. W tej grupie znajdują się aktualnie: Code 24; CETC – Central European Transport Corridor (z Polską); Európa közös jövő építő (Europe – building common future); Euroregion Neiße–Nisa–Nysa (z Polską); European Urban Knowledge Network (EUKN); Euroregione „Senza Confini”; Trans–Oderana.

⁵ Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>, 17.02.2013.

„Idea” oznacza, że potencjalni członkowie podjęli wstępne działania lub wstępne negocjacje w celu utworzenia EUWT. Taki status posiadają aktualnie następujące projekty EUWT: Békés-Arad; Pro Comitatu; Donauhansé; Euregio Meuse-Rhine; Corridor VIII.⁶

3. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w Polsce

W Polsce powoływanie i funkcjonowanie EUWT reguluje Ustawa z 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.⁷ W 2012 r. powstało pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z siedzibą w Cieszynie. Podpisanie aktu założycielskiego odbyło się 4 grudnia 2012 r. W skład EUWT wchodzi: Województwo Śląskie w partnerstwie z Województwem Opolskim, Kraj Morawsko-Śląski z Republiki Czeskiej oraz Samorządowy Kraj Żyliński z Republiki Słowackiej. Regiony, które utworzyły ugrupowanie, zajmują łącznie powierzchnię ok. 34 tys. km kw. Zamieszkuje je ponad 7,5 mln ludzi. Przygotowania do powołania EUWT TRITIA Sp. z o.o. trwały od 2009 r. Główne obszary współpracy w ramach organizacji to energia i środowisko, transport, gospodarka oraz turystyka. Pod uwagę bierze się też zarządzanie kryzysowe, zasoby ludzkie, edukację, w tym zacieśnienie współpracy między uczelniami i instytucjami publicznymi, kulturę oraz sport. Regiony wchodzące w skład powołanego podmiotu stanowią łącznie obszar bardzo atrakcyjny turystycznie, do którego funkcjonowania niezbędne jest zintegrowanie systemów komunikacji publicznej. Planowana jest poprawa elementów gospodarki, turystyki i infrastruktury drogowej oraz kolejowej, co stanowić będzie jedno z najważniejszych zadań realizowanych w ramach tej organizacji utworzonej przez samorządy trzech sąsiadujących państw. Władze Opolszczyzny liczą, że za pośrednictwem ugrupowania uda się m.in. ożywić Odrę i zadbać o zabezpieczenie przeciwpowodziowe, bo zależy na tym także uczestnikom z Czech, a partnerzy ze Słowacji podkreślali znaczenie wspólnych projektów w sferze ochrony środowiska, o które wszyscy muszą dbać w równym stopniu.⁸

⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/preparation/Pages.aspx> Aktualizowane na 10.12.2012r.

⁷ Ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (DzU z 2008 r., nr 218, poz. 1390); weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

⁸ <http://www.nto.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20121204/REGION/121209861>, 10.01.2013.

Powołaniu TRITII towarzyszyła konferencja podsumowująca wspólne działania na pograniczu polsko-słowackim w ramach jednego z międzynarodowych projektów Innowacyjna Współpraca. Podpisany został także list intencyjny w sprawie kontynuacji współpracy na rzecz tworzenia warunków rozwojowych pogranicza polsko-czesko-słowackiego przez województwo śląskie i Opolszczyznę oraz Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry, Stowarzyszenie „Region Beskidy”, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pradziad, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”.⁹ EUWT TRITIA to obecnie największa inicjatywa i pierwsza w Polsce, która oczekuje na zatwierdzenie w rejestrze EGTC – GECT Komitetu Regionów.

Inną zaawansowaną inicjatywą jest EUWT Tatry z siedzibą w Nowym Targu. Statut EUWT Tatry został przyjęty na Kongresie Związku Euroregion Tatry 28 sierpnia 2012 r.

Ważnym elementem prac była konferencja pt. *Od Euroregionu „Tatry” do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*¹⁰. Wzięli w niej udział eksperci z Komitetu Regionów, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, utworzonych już EUWT, a także przedstawiciele polskich i słowackich władz państwowych, regionalnych i lokalnych oraz euroregionów. Udało się zatem stworzyć możliwości wysłuchania opinii bardzo wielu podmiotów potencjalnie zainteresowanych powoływaniem EUWT. Konferencja miała charakter konsultacyjny, stworzyła płaszczyznę wymiany poglądów na temat teorii i praktyki funkcjonowania EUWT. Projekt pt. *Od Euroregionu „Tatry” do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej* to projekt sieciowy, który był realizowany w ramach działania 2. *Rozwój społeczno-gospodarczy* Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska–Republika Słowacka 2007–2013. Celem projektu było podniesienie na wyższy poziom organizacyjny, prawny i merytoryczny polsko-słowackiej współpracy transgranicznej, projekt był realizowany od stycznia 2011 r. do czerwca 2012 r.

Trzecia z inicjatyw jest realizowana od chwili ogłoszenia rozporządzenia o powoływaniu EUWT; dotyczy ona pierwszego polskiego euroregionu – Nysa, obejmującego obszary sąsiadujących krajów – Polski, Czech i Niemiec oraz Glacensis, grupującego społeczności lokalne z Polski i Czech. Zwieńczeniem przygotowań było podpisanie 5 października

⁹ polonia.pap.pl/2012/12/20121203180700.html; 14.02.2013.

¹⁰ Odbyła się 14–15 września 2011 r. w ramach projektu dofinansowanego z Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska–Republika Słowacka 2007–2013 oraz ze środków finansowych Województwa Małopolskiego. Konferencja została objęta Patronatem Polskiej Prezydencji w Radzie UE.

2011 r. w Jeleniej Górze listu intencyjnego o rozwoju, wspieraniu i pogłębianiu partnerskiej współpracy poprzez podjęcie wspólnych działań na rzecz utworzenia EUWT na czesko-polskim pograniczu z siedzibą na Dolnym Śląsku. Udział w przedsięwzięciu zadeklarowały władze Dolnego Śląska i Kraju Kralowohradeckiego, Ołomunieckiego, Pardubickiego i Libereckiego oraz polskich i czeskich części euroregionów Nysa i Glacensis. Także w euroregionie Glacensis zainicjowano prace nad analizą przekształcenia się lub utworzenia EUWT o charakterze zadaniowym.

Do głównych zadań tworzonego EUWT należeć będzie realizacja wspólnych projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (projektów kluczowych w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska) oraz koordynacja współpracy pomiędzy Dolnym Śląskiem i czeskimi regionami z pogranicza.

Od chwili podpisania listu intencyjnego w sprawie utworzenia EUWT do planowej jego rejestracji na przełomie 2013 i 2014 r. upłyne zatem ok. 2,5 r. W tym czasie (od stycznia 2012 do grudnia 2013) jest realizowany projekt pod nazwą „*Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza*” w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska–Rzeczpospolita Polska 2007–2013. Program zakończy się utworzeniem EUWT, które będzie mogło rozpocząć swą działalność w 2014 r. Do najważniejszych zadań ugrupowania należeć będzie realizacja wspólnych projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, jak również koordynacja współpracy między Dolnym Śląskiem i czeskimi regionami z pogranicza. Chęć dołączenia do EUWT wyraziły również władze kraju związkowego Saksonia, który jest częścią euroregionu Nysa.¹¹

Wraz z zakończeniem projektu polegającego na budowie *Strategii zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza* powstanie też lista transgranicznych projektów przeznaczonych do realizacji w nowej perspektywie finansowej w latach 2014–2020.

Kolejnym EUWT znajdującym się w fazie tworzenia jest inicjatywa polskich województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego oraz Szwecji, Czech i Słowacji, w 2012 r. dołączyły regiony Węgier. Chodzi o Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy, z siedzibą w Szczecinie, przedsięwzięcie, dla którego realizacji powstanie EUWT o konkretnie sprecyzowanym celu i ściśle zadaniowym charakterze. Koordynatorem jest Województwo Zachodniopomorskie.

¹¹ http://www.mzv.cz/warsaw/pl/aktualnosci/europejskie_ugrupowanie_wspolpracy.html; 10.02.2013 r.

Celem podpisanego w 2004 r. porozumienia międzyregionalnego na rzecz CETC (Central European Transport Corridor) było stworzenie, poprzez wspólne przedsięwzięcia, sprzyjających warunków komunikacyjnych i rozwojowych, służących wszystkim zaangażowanym regionom oraz ich obywatelom. Powstanie CETC sprzyja wzrostowi gospodarczemu regionów, wzmocnieniu konkurencyjności przestrzennej i społecznej wobec regionów sąsiednich, współpracy międzyregionalnej w wielu dziedzinach życia, wzrostowi inwestycji infrastrukturalnych, rozwojowi turystyki itp. W statucie CETC na równi z regionalnymi centrami badawczymi, uznaje się klastry branżowe jako podstawę „stymulowania” współdziałania wszystkich niezbędnych aktorów łańcucha transportowego.¹² Jak już wcześniej powiedziano, CETC ma status „w przygotowaniu”, a prace zostały zdynamizowane w końcu 2012 r., kiedy zorganizowano trzy kolejne konferencje – we Wrocławiu, Rijecie i Brukseli.

Wiadomo, że trwają prace nad kolejnymi EUWT w Polsce, których stan zaawansowania jest mniejszy. Należy do nich inicjatywa Euroregionu Śląsk Cieszyński, dotycząca powołania Euroinstytutu Polska–Czechy–Słowacja, jako EUWT nastawionego na działalność doradczą-szkoleniową w skali międzynarodowej.

Status „w przygotowaniu” posiada inicjatywa powołania polsko-niemieckiego EUWT „TransOderana”, tworzonego z myślą o społecznościach żyjących po obu stronach Odry. Projekt dotyczy wzmocnienia 253-kilometrowej trasy kolejowej Berlin–Gorzów Wielkopolski–Piła z możliwością przedłużenia aż do aglomeracji trójmiejskiej. Ten odcinek kolejowy może stać się osią przyszłego rozwoju gospodarczego terenów o powierzchni 7 tys. km kw., zamieszkiwanych przez 600 tys. mieszkańców. Powołanie EUWT ma ułatwić współpracę transgraniczną polskich i niemieckich władz lokalnych oraz ich współdziałanie z inwestorami prywatnymi i organami publicznymi. Przedstawiciele władz lokalnych (12 niemieckich i 10 polskich) podkreślili europejski charakter tego przedsięwzięcia. Dzięki europejskiej współpracy terytorialnej słabo zaludnione nad Odrą, Wartą i Notecią i niedoinwestowane regiony z dala od transeuropejskich korytarzy transportowych zyskują wiele możliwości kształtowania i rozwijania nowych projektów.¹³

¹² G. Buczyńska, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej instrumentem dla rozwoju współpracy klastrów transgranicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=71247B760B8C42F59E40456AFE5B6C02, 17.02.2013 r.

¹³ <http://cor.europa.eu/pl/regions/poland/highlights/Pages/Europejskie-ugrupowanie-wspo%C5%82pracy-terytorialnej.aspx>; 15.02.2013 r.

Prace nad tworzeniem EUWT podjęto także w Euroregionie Sprewa–Nysa–Bóbr. Znajdują się one na etapie rozpoznawania uwarunkowań prawodawstwa polskiego, niemieckiego oraz unijnego w kwestii utworzenia EUWT.¹⁴

4. Konkluzje

Dotychczasowa formuła realizacji wspólnych projektów o charakterze euroregionalnym polegała na odrębnym wnioskowaniu o środki finansowe przez każdego z partnerów, w ramach kwot przyznanych poszczególnym krajom na ten cel. Konieczne też było wykazanie wpływu realizowanego projektu na funkcjonowanie całego euroregionu. Powołanie EUWT jest postrzegane przede wszystkim jako sposób na zwiększenie możliwości dostępu do środków europejskich w ramach EWT. Można to uznać za jeden z najważniejszych powodów ich powoływania, ale z pewnością nie jedyny, gdyż, jak się oczekuje, współpraca w ramach EUWT nie ograniczy się do wspólnego aplikowania o środki unijne, ale będzie rozwijana na wielu innych płaszczyznach. W przyszłej perspektywie finansowej 2014–2020 EUWT będą m.in. narzędziem realizacji projektów transgranicznych, bo w zamierzeniach Komisji Europejskiej rola współpracy terytorialnej, a także euroregionów w realizacji celów polityki spójności UE będzie wzrastać. Można zatem stwierdzić, że EUWT jest nie tylko innowacyjnym instrumentem polityki regionalnej, ale także wyższą formą współpracy regionów, ważną z punktu widzenia zbliżającej się nowej perspektywy finansowej, która wprowadzi pewne zmiany w warunkach pozyskiwania środków z funduszy UE.¹⁵

Utworzenie wspólnej instytucji o ponadnarodowym charakterze, jaką jest EUWT, wpisuje się w specyfikę współpracy terytorialnej regionów, dotyczy w równej mierze wszystkich jej wymiarów, choć jak dotąd stosowane jest głównie do współpracy transgranicznej. Należy podkreślić, że rozporządzenie powołujące EUWT stwarza wspólne ramy prawne dla wszystkich państw członkowskich UE, lecz – jak pokazuje praktyka – nie wszystkie decydują się na jego wykorzystanie. Ważne jest, że EUWT nie tylko pozwala na współpracę instytucji publicznych różnego szczebla (samorządów, podmiotów prawa publicznego, ministerstw), ale wręcz jej wymaga. Ponadto, powołanie ugrupowania wiąże

¹⁴ EUWT to już nie idee, lecz fakty..., Forum Regionów Granicznych: Pod patronatem EP.PL, http://europoprojekty-pl.pl/index.php?lang=1&menu=1&menu_select=819, 10.02.2013 r.

¹⁵ K. Wysługocka, Z euroregionami o przyszłości Europejskiej Współpracy Terytorialnej, www.euroregion-snb.pl; 15.02.2013 r.

się z koniecznością zorganizowania swego forum wymiany opinii i stałego dialogu instytucji zainteresowanych rozwojem współpracy na obszarze działania ugrupowania. Formuła EUWT jest na tyle elastyczna, że pozwala na wybór formy organizacyjno-prawnej, długości okresu i charakteru celów funkcjonowania. Innym wyrazem tej elastyczności jest wyjście poza formułę euroregionów, która zdominowała wykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na współpracę transgraniczną do 2007 r. EUWT mogą być i są tworzone do realizacji wybranego zadania, które przynosi dwu- lub wielostronne korzyści (np. szpital czy korytarz transportowy). Wprowadzenie EUWT w celu usunięcia choć części problemów komplikujących współpracę terytorialną spotkało się w UE z szerokim zainteresowaniem. Pomimo trudności wynikających często z braku większego doświadczenia wśród podmiotów lokalnych w zakresie współpracy transgranicznej, widoczne jest zainteresowanie tworzeniem tego typu ugrupowań, również w Polsce. Stanowi ono reakcję na konkretne potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych dotyczących wspólnych interesów, planowania i realizacji strategii rozwoju oraz nawiązywania i utrwalania współpracy transgranicznej.

Na poziomie UE przy Komitecie Regionów powstała w 2011 r. platforma EGTC/GECT, która jest głównym miejscem wymiany poglądów na temat funkcjonowania EUWT. Trzeci kongres Platformy EGTC 25 lutego 2013 r., koncentruje się na zmianach w rozporządzeniu o EUWT w zakresie procedury decyzyjnej (obecnie – współdecydowania PE i Rady) oraz włączeniu idei EUWT do innych dziedzin polityki UE. Stosownie do wyników badania prowadzonego wśród członków platformy na wniosek złożony przez Komitet Regionów w 2012 r. oraz w wyniku koordynacji prac rozpoczętych przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG Regio) z innymi dyrekcjami generalnymi zaproponowano dyskusję w obszarze: „EUWT i polityka transportowa” oraz „EUWT i polityka przedsiębiorczości”.¹⁶

Dotychczas ani Komitet Regionów, ani Komisja Europejska nie publikują zbiorczych zestawień na temat aktywności EUWT w ubieganiu się o środki europejskie, i co za tym idzie, na temat ich skuteczności. W zakresie finansowania działalności EUWT wdrażają liczne zróżnicowane rozwiązania, ich udział w projektach finansowanych ze środków UE jest stosunkowo ograniczony. Nie zmienia to niewątpliwie dużego zaangażowania tych ugrupowań we wszelkiego rodzaju programach UE, nie tylko w dziedzinie współpracy transgranicznej. Budżety na

¹⁶ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/25-February-Transport-and-enterprise-policy,-topics-for-the-annual-meeting-of-the-EGTC-Platform.aspx>; 15.02.2013 r.

projekty realizowane przez EUWT pozostają na poziomie nieprzekraczającym 1,5 mln euro (z wyjątkiem La Cerdanya Hospital), przy czym przeciętnie sięgają one 100–300 tys. euro. Niektóre EUWT zgłaszały problemy w związku z kryzysem finansowym, niemniej jednak – ogólnie rzecz ujmując – członkom udawało się zazwyczaj wywiązać ze zobowiązań, pomimo napotykaných trudności.¹⁷

Podsumowanie

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, widoczne jest indywidualne podejście do tworzenia EUWT na każdej granicy i w każdym euroregionie. EUWT są traktowane jako instrument niezbędny w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE lub jako kolejny etap rozwoju współpracy transgranicznej, co oznacza zasadność przekształcenia każdego euroregionu w EUWT. Wyrazem dążenia euroregionów do uzyskania większego wpływu na rozwój współpracy transgranicznej jest powołanie Federacji Euroregionów Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Gubinie. Zgodnie ze statutem, celem Federacji będzie reprezentowanie interesów polskich stowarzyszeń w euroregionach, działania promocyjno-informacyjne prowadzone na ich rzecz oraz działania na rzecz włączenia Federacji w politykę rozwoju prowadzoną przez władze RP.¹⁸

Odnosząc się do głównej kwestii sformułowanej we wstępie opracowania, dotyczącej stosunkowo niewielkiego wykorzystania inicjatywy EUWT w Polsce, można pokusić się o wskazanie potencjalnych przyczyn tej sytuacji. W prowadzonych rozważaniach skupiono uwagę głównie na zaletach EUWT, do których należy niewątpliwie elastyczność tego rozwiązania. Stawia ono jednak pewne wymagania natury prawnej, ekonomicznej czy społecznej, których wypełnianie nie należy do łatwych czy oczywistych. Wymaga od uczestników dodatkowego zaangażowania, stanowi sprawdzian dla inicjatywności władz samorządowych w zakresie poszukiwania nowych form finansowania projektów rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym. Biorąc pod uwagę, że nie ma specjalnej puli środków na finansowanie działalności EUWT, podejmowanie wysiłku i ryzyka ich tworzenia nie znajduje wystarczającego uzasadnienia, zwłaszcza że o środki na wiele potencjalnych

¹⁷ Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>, 17.02.2013 r.

¹⁸ http://europrojekty-pl.pl/index.php/??lang=1&menu=1&menu_select=879, 10.02.2013 r.

przedsięwzięć w ramach współpracy transgranicznej można aplikować bez tworzenia EUWT.

Nie należy oczekiwać istotnych zmian w zakresie EWT w okresie 2014–2020. Rozstrzygnięcia budżetowe Rady Europejskiej z 8 lutego 2013, utrzymują rangę tego celu w ramach polityki spójności. Środki na EWT (jeszcze przed zatwierdzeniem przez PE) wyniosą ogółem 8948 mln euro, w tym 6627 mln euro na współpracę transgraniczną. Głównymi odbiorcami środków EWT są regiony NTS 3, położone wzdłuż granic lądowych i morskich, oddalone od siebie o nie więcej niż 150 km. Utrzymano także dotychczasową stawkę współfinansowania projektów w maksymalnej wysokości 85% wartości projektu i rozstrzygnięto ważną sprawę kwalifikowalności VAT.¹⁹

Bibliografia

- Buczyńska G., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej instrumentem dla rozwoju współpracy klastrów transgranicznych*. http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=71247B760B8C42F59E40456AFE5B6C02.
- Dolnicki B., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa 2012.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wydawnictwo Oficyna Wrocław 2009.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, [w:] Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-Monografie, Wrocław 2011.
- Pancer-Cybulska E., *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej jako element polityki spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Problemy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim w kontekście integracji europejskiej*, red. nauk. A. Ignasiak, Szulc i W. Kosiedowski. Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Pietuch R., *EUWT to już nie idee, lecz fakty...*, Forum Regionów Granicznych pod patronatem EP.PL, www.europrojekty.pl.
- Rada Europejska 7–8 lutego 2013 r. Konkluzje. EUCO 37/13. Bruksela 8 lutego 2013 r. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.
- Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2011 r. Streszczenie. Unia Europejska 2012; <http://www.cor.europa.eu/egtc>.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej DzU 2008, nr 218, poz. 1390.

¹⁹ Ustalono, że w okresie 2014–2020 „VAT nie kwalifikuje się do wkładu z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych ani z kwoty 10 000 mln euro przesuniętych z Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę”. Niemniej jednak kwoty VAT będą się kwalifikować, gdy nie podlegają one odzyskaniu na mocy krajowego ustawodawstwa dotyczącego VAT. Źródło: Rada Europejska 7–8 lutego 2013 r. Konkluzje. EUCO 37/13. Bruksela 8 lutego 2013, s. 10, 11, 13, 21, 36.

Właźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.

Wysługocka K., *Z euroregionami o przyszłości Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, www.euroregion-snb. Pl;

www.polonia.pap.pl/2012/12/20121203180700.html.

http://europrojekty-pl.pl/index.php?lang=1&menu=1&menu_select=819.

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/25-February-Transport-and-enterprise-policy-topics-for-the-annual-meeting-of-the-EGTC-Platform.aspx>.

<http://www.cor.europa.eu/egtc>.

http://europrojekty-pl.pl/index.php?lang=1&menu=1&menu_select=879.

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/preparation/Pages/welcome.aspx>.

<http://cor.europa.eu/pl/regions/poland/highlights/Pages/Europejskie-ugrupowanie-spo%C5%82pracy-terytorialnej.aspx>.

THE EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNIO

Abstract

Regulation of the European Parliament and of the Council of 2006 gave rise to the creation of formalized groupings of territorial cooperation implemented by public bodies of EU member states. It created the conditions for strengthening cross-border cooperation to facilitate and improve the use of finance resources targeted to Objective 3 of Cohesion Policy for the period 2007–2013, the European territorial cooperation. It was expected that the new facility will improve the situation Euroregions as beneficiaries of the cohesion policy and facilitate the financing of their activities.

III

SAMORZĄD I ZARZĄDZANIE TERYTORIUM

Danuta Stawasz*

**SPRAWNOŚĆ ZARZĄDZANIA ROZWOJEM TERYTORIUM
W POLSKICH UWARUNKOWANIACH**

Wprowadzenie

Definiując proces zarządzania należy wyraźnie uwypuklić, iż jest on związany z wyznaczaniem określonych celów działania oraz metod i sposobów ich realizacji w określonym czasie, poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów. Zarządzanie przynależy centrum decyzyjnemu, mającemu z założenia przyznane kompetencje i uprawnienia. Ukierunkowany jest na sprawianie, aby w dalszej lub bliższej przyszłości wystąpiło szereg zmian, postrzeganych w wielu aspektach jako korzystne. O sprawności ludzkiego działania traktuje prakseologia, przyjmując założenie, iż działanie jest tym sprawniejsze, im ma więcej walorów sprawności i im wyższy stopień walory te posiadają.¹ Podstawowymi walorami w tym rozumieniu są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność. „Skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”.² Skutek oznacza osiągnięty stan rzeczy, zakładany jako pożądany przed podjęciem jakichkolwiek działań. Zatem zapewne działanie skuteczne nie wykazuje cech przypadkowości. *Ekonomiczność* oznacza stosunek wyniku podjętego działania do kosztów tego działania. Przy czym wynik ten, to wszystkie pozytywne skutki (wyrażone w kategoriach mierzalnych i niemierzalnych), koszty zaś to wszystkie negatywnie oceniane, przewidywane i nieprzewidywane oraz także odłożone w czasie skutki działań. *Korzystność* oznacza różnicę

* Dr hab. prof. UŁ, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytet Łódzki.

¹ W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 44.

² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999, s. 326.

między wynikiem użytecznym a kosztem działania. Te trzy kryteria mają zastosowanie w różnych okolicznościach. Kryterium skuteczności może być wykorzystywane w trzech odmiennych sytuacjach: gdy w danym działaniu przesadzają motywy emocjonalne, gdy zasoby wykorzystywane w działaniu są w nadmiarze i nie mogą być zastosowane gdzie indziej oraz gdy dane działanie jest częścią innego działania o szerszym zakresie i znacznie większej wadze. Kryterium ekonomiczności staje się najważniejsze w przypadku oceny tych działań, w których zaoszczędzone zasoby mogą być bardziej efektywnie wykorzystane w innym miejscu. Przy tym kryterium występuje poczucie więzi między różnymi rodzajami działań. Kryterium korzystności ma zastosowanie w ocenie tych rodzajów działań, których związków z innymi działaniami nie rozpatruje się.³

Mówiąc o sprawności zarządzania można posłużyć się tzw. cyklem działania zorganizowanego, który zawsze sprowadza się do następujących etapów: (I) postawienie celu, (II) zbadanie warunków i środków, warunkujących osiągnięcie celu, (III) przygotowanie warunków i środków uznanych za niezbędne do osiągnięcia celu, (IV) wykonanie czynności związanych z realizacją planu, (V) kontrola wyników i wyciągnięcie wniosków.⁴ Cykl ten ma zapewnić mądre wykorzystywanie zasobów, bez zbędnego marnotrawstwa i kończyć się osiągnięciem zakładanych rezultatów.

Sprawność zarządzania rozwojem terytorium to jedna z podstawowych kategorii określających jakość działania władz publicznych, albowiem władze te poprzez umocowania prawne i wybór społeczny mają możliwości i jednocześnie obowiązek służyć społeczności, kreować rozwój.⁵ Władze publiczne uzyskały prawo decydowania o wykorzystywaniu lokalnych i regionalnych zasobów na rzecz kreowania warunków bytowych obecnych i przyszłych pokoleń. Jednakże zasoby te oraz ich zorganizowane wykorzystywanie warunkowane jest wieloma czynnikami, a jednym z nich jest sprawność funkcjonowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej), rozumiana jako „cykl działań zorganizowanych”. A zatem mówiąc o rozwoju terytorium (skupisko

³ B. Kaczmarek, Cz. Sikorski, *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1998, s. 82–85. Pozostałe, pomocnicze kryteria oceny działań to: energiczność, prostota, czystość, udatność, dokładność, s. 84.

⁴ Jest to cykl sformułowany przez H. Le Chateliera, podany za: B. Kaczmarek, Cz. Sikorski, *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1998, s. 84.

⁵ Zob. M. Budziński, *Sprawność zarządzania miastem*, [w:] *Rozwój miast i regionów w procesie integracji europejskiej*, [red.] A. Jewtuchowicz, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, UŁ, Łódź 2002, s. 27.

aktywności), należy przede wszystkim je zdefiniować, a następnie sformułować w stosunku do niego politykę rozwoju (cele, zadania, instrumenty, metody zarządzania, system ewaluacji).

Współczesna gospodarka światowa rozwija się opierając się na permanentnym postępie w obszarze nauki i techniki oraz mając w niej swoje źródło innowacjach. Dla dynamicznego rozwoju gospodarczych układów przestrzennych, ważną sprawą jest nie tylko generowanie „na swoim terenie” nowych możliwości i rozwiązań (produktów, organizacji, technologii itp.), lecz również, a może przede wszystkim, umiejętność szybkiej adaptacji innowacji pochodzących z innych regionów, które powstały i znalazły już zastosowanie.

W literaturze podejmującej rozważania wyjaśniające związki zachodzące między zasobami, wymiarem przestrzennym oraz efektami aktywności, coraz częściej obok wątków dotyczących istoty i faz globalizacji czy też polityk i mechanizmów rozwoju regionalnego/lokalnego, pojawia się odniesienie do terytorium. Nie wchodząc głębiej w kwestie odnoszące się do zdefiniowania zjawiska globalizacji, można przyjąć za A. Jewtuchowicz, iż „globalizacja to zjawisko złożone, wieloaspektowe i dynamiczne. W przypadku charakterystyki procesu globalizacji uwaga skierowana jest na takie elementy, jak: liberalizacja gospodarki światowej, wielość i intensyfikacja międzynarodowych powiązań i współzależności, zniesienie barier geograficznych w przepływach towarów, usług, kapitału, informacji i technologii, kompresja czasu i przestrzeni, koncentracja kapitałów”.⁶ Globalizacja rozpatrywana z ekonomicznego punktu widzenia nie jest oparta na społeczeństwach i państwach narodowych, lecz na korporacjach transnarodowych, rynku i operatorach rynku.⁷ Przyczynia się do geograficznego w skali światowej oraz regionalnego zróżnicowania dynamiki procesów tegoż rozwoju oraz do tego, że rozwój ten jest bardziej punktowy niż powierzchniowy.⁸ Rozpatrywana jako immanentna cecha współczesnej gospodarki rynkowej, nie przeczy postępującemu rozwarstwianiu się świata na ośrodki dominacji oraz obszary zależności.⁹ Przyczynia się do rozwoju metropolii oraz całych obszarów metropolitalnych. Miasta metropolie stają się

⁶ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 10–11.

⁷ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 11.

⁸ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 11.

⁹ J. Wierzbowski, *Uwarunkowania geopolityczne polityki gospodarczej Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 1994, nr 4, s. 2.

węzłami gospodarki światowej. Na znaczeniu w ujęciu ekonomicznym zyskują przestrzenie z wykształconą aktywnością wyspecjalizowanych i komplementarnych podmiotów, kreujących różnorodne formy terytorialnych systemów produkcji, usług i innowacji,¹⁰ przy czym przestrzenie te nie „uznają” granic administracyjnych. Przyjmując za pewnik, iż nie całe regiony, a jedynie ich odznaczające się pewnymi cechami terytoria, dzięki kumulacji i intensywności aktywności gospodarczej przesądzają o rozwoju gospodarczym regionu/kraju, należy postawić pytanie, czy terytoria te winny być wspierane ze strony władz publicznych w szczególny sposób. Odpowiedź jest jednoznaczna – tak.

1. Terytorium i jego rozwój

W odniesieniu do powyżej zaprezentowanych kwestii, należy przyjąć za pewnik, iż terytorium, postrzegane jako skupisko aktywności, powiązań sieciowych między różnego rodzaju podmiotami i organizacjami, odznaczające się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego¹¹ stanowi we współczesnym świecie centrum decydujące o rozwoju społeczno-gospodarczym w wymiarze regionalnym/krajowym czy też w szerszej skali. Zgodnie zaś z R. Brolem¹² szansą na rozwój układów lokalnych jest pozyskanie lokalizacji podmiotów sieciowych, które na obszary peryferyjne mogą przenosić część efektów uzyskiwanych w centrum.

Terytorium w tym rozumieniu wykracza poza pojęcie przestrzeni w wymiarze geograficznym, oznacza przestrzeń stworzoną przez określoną społeczność, mającą swoją historię i kulturę, zgromadzoną wiedzę i umiejętności, z funkcjonującymi w niej organizacjami i instytucjami,

¹⁰ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 12.

¹¹ „Kapitał ludzki to wszystkie, ale to absolutnie wszystkie, zasoby niematerialne (przymioty) kojarzone z człowiekiem traktowanym jako samodzielna istota ludzka”. Kapitał ludzki rozpatrywany jest poprzez kompetencje i doświadczenie, wiedzę i zdolności, zdrowie i wydolność organizmu, nastawienie życiowe, zaufanie, tolerancję, lojalność czy też podejrzliwość, kłótniowość, nielojalność: St. Walukiewicz, *Kapitał ludzki*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2010, s. 24–25. Kapitał społeczny powstaje w grupie co najmniej 2 osób, a relacje między nimi stanowią podstawowy element tego kapitału. Relacje mogą mieć charakter formalny i nieformalny. por. St. Walukiewicz, *Kapitał ludzki*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2010, s. 48–49.

¹² Zob. R. Broł, *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] *Współczesne wyzwania miast i regionów*, (red.) A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 32–33.

wraz z rozwiniętymi relacjami między nimi. Mowa jest w tym przypadku o trzech wymiarach tej przestrzeni: fizycznej, relacyjnej oraz instytucjonalnej.¹³ Podstawowe punkty odniesienia przy identyfikowaniu i analizowaniu terytorium to¹⁴:

- podejście do przestrzeni abstrakcyjnej, określonej przez granice sieci oraz aktywność podmiotów ją tworzących i w niej funkcjonujących,
- przyjęcie, że jest to miejsce o określonej historii kształtowania się, miejsce mające silny kontekst społeczny i instytucjonalny,
- uznanie, że jest to miejsce wykreowane, zbudowane przez organizacje i podmioty, jest to „aktywna przestrzeń”, identyfikowana i tworzona przez pryzmat aktywności jej uczestników,
- przyjęcie, iż mamy do czynienia z przestrzenią o wysokim poziomie aktywności gospodarczej, wieloaspektowych relacjach między podmiotami, miejsce redukujące koszty transakcji gospodarczych,
- przyjęcie, że terytorium tworzy unikatowe zasoby i bazuje na kapitale społecznym, co razem pozwala na kreowanie procesów wiedzy i innowacji, także ich komercjalizacji,
- uznanie, że jest to miejsce posiadające własny sposób koordynacji zachowań poszczególnych uczestników i zarządzania zmianami.

Według A. Nowakowskiej¹⁵, koncepcja terytorium i jego roli w rozwoju społeczno-gospodarczym jest wyraźnie odmienna od wcześniejszych koncepcji wyjaśniających rolę i znaczenie przestrzeni w rozwoju lokalnym/regionalnym, formułowanych na gruncie nauk ekonomicznych. Terytorium w przedstawionym w zarysie wymiarze, występuje w wielu miejscach świata. Przyjmując, że jest to centrum aktywności i postępu, winno być ono przedmiotem zainteresowania zarówno badaczy, analityków, jak i władz publicznych. Jego efektywność funkcjonowania w długim okresie zależy od przedsiębiorczości, kreatywności jego twórców i uczestników, ale wymaga także wsparcia ze strony władz publicznych.

¹³ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów* (red.) A. Jęwtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 13.

¹⁴ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 17.

¹⁵ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 17.

2. Reformy ustrojowe a polityka regionalna w Polsce w okresie transformacji

Reformy ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w., przyczyniły się także do tego, że przestrzeń oraz jej zasoby stały się przedmiotem zainteresowania zarówno społeczności, polityków, władz publicznych, jak i inwestorów. Polityka regionalna tego okresu została wymuszona zmianami ustrojowymi i kształtowała się pod wpływem priorytetów polityki makroekonomicznej. Jej zasadniczym wyróżnikiem było to, iż została zdominowana przez problematykę walki z bezrobociem. W praktyce zredukowano ją do prób niwelowania skutków przestrzennej koncentracji bezrobocia. Obszary wykazujące szczególnie wysoki poziom bezrobocia strukturalnego stały się prawie wyłącznie przedmiotem zainteresowania i interwencji centrum w sferze rozwiązywania problemów regionalnych. Cechą interwencji władz publicznych na poziomie regionu był zunifikowany zestaw bezpośrednich i pośrednich narzędzi realizacji polityki regionalnej, stosowany w przypadku wszystkich obszarów problemowych. W zakresie polityki regionalnej występował:

- nadmierny centralizm,
- unifikacja rozwiązań,
- niedostatek środków finansowych,
- brak instrumentów i instytucji umożliwiających realizację skoordynowanych działań.¹⁶

Pomimo występujących w ramach polityki regionalnej ograniczeń, warunkujących jej realizację, wydaje się słuszne uznanie poniżej przedstawionych celów jako istotnych dla polityki regionalnej, z punktu widzenia procesu stymulowania rozwoju gospodarczego. Cele te to:

1. Inicjowanie zmian w strukturze gospodarczej regionów odpowiednio do ich strategicznych kierunków (możliwości) rozwoju.
2. Działania na rzecz zmniejszania nadmiernego bezrobocia strukturalnego, występującego w niektórych obszarach Polski.
3. Pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego stref przygranicznych.
4. Regionalizacja kierunków produkcji rolnej.
5. Stopniowe rozwiązywanie nabrzmiałych problemów ochrony środowiska.¹⁷

¹⁶ A. Pyszkowski, *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 1995, nr 2–3, s. 1–2, T. Kudłacz, *Transformacje systemowe jako wyznacznik nowej polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, (red.) J. Czekaj, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 121.

¹⁷ A. Pyszkowski, *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 1995, nr 2–3, s. 1–2, T. Kudłacz, *Transformacje systemowe jako wyznacznik nowej polityki*

Od 1 stycznia 1999 r. zmieniły się w Polsce warunki dla prowadzenia polityki regionalnej. Reforma administracji publicznej wprowadziła województwo samorządowe, podmiot odpowiedzialny za kreację procesów rozwoju na przynależnym mu obszarze. Nowa sytuacja prawna implikuje jakościowo odmienną rzeczywistość, sprzyjającą kształtowaniu ogólnej polityki rozwoju terytorialnego państwa oraz prowadzeniu własnej polityki rozwoju regionu przez samorządowe władze. Między tymi dwiema płaszczyznami polityk winien być wypracowany kompromis, warunkujący wzajemne wzmocnienie podejmowanych działań, co skutkuje wyższą efektywnością realizowanych przedsięwzięć. Skuteczność koordynacji poczynań zależy od stopnia podmiotowej jednoznaczności obu rodzajów polityk.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do poszerzenia priorytetów polityki regionalnej. Obok dotychczasowych, dotyczących zmniejszenia różnicowań międzyregionalnych, walki z bezrobociem, pojawił się nowy priorytet – stymulowanie wzrostu konkurencyjności regionów.¹⁸

W wyniku zaistniałych przeobrażeń polska polityka regionalna stała przed problemem natury fundamentalnej:

- czy koncentrować działania na łagodzeniu negatywnych skutków społecznych transformacji w regionach problemowych?
- czy też przede wszystkim wspierać liderów transformacji tworzących „bieguny wzrostu”, które to z kolei winny w przyszłości stać się miejscem rozprzestrzeniania innowacji, przedsiębiorczości, nowoczesności, co zapewni rozwój terenów poza „biegunami wzrostu”? Odpowiedź na ten dylemat, to początek myślenia o przestrzeni jako niezmiernie ważnym elemencie, przesądzającym o rozwoju społeczno-gospodarczym w szerszym wymiarze niż sama przestrzeń, rozumiana w sposób tradycyjny.¹⁹

Polska polityka regionalna okresu transformacji ukierunkowana była w swojej warstwie instrumentalnej na wspieranie w większym stopniu obszarów będących w zdecydowanie lepszej sytuacji niż pozostałe. Beneficjentami były te regiony, które lepiej przygotowane były programowo, instytucjonalnie, kadrowo i kapitałowo do efektywnej

regionalnej w Polsce, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, (red.) J. Czekaj, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 122.

¹⁸ M. Klamut, *Polityka gospodarcza a konwergencja regionów w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, 1999, nr 3, s. 100.

¹⁹ Zob. D. Stawasz, *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 59–65.

absorpcji krajowych i zagranicznych środków finansowych. Lepiej przygotowane były regiony o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i one relatywnie zyskały najwięcej.

3. Terytorium w wymiarze polskim i jego rozwój

Terytorium, jako skupisko aktywności ma swoje odzwierciedlenie w różnych strukturalnie niejednorodnych formach przestrzennych. Można zaliczyć do nich metropolie i obszary metropolitalne, klastry, układy bipolarne oraz specjalne strefy ekonomiczne. W każdym przypadku mamy do czynienia z przestrzenią fizyczną, relacyjną oraz instytucjonalną. Każde z tych skupisk aktywności można oceniać z różnych punktów widzenia. Jednym z nich jest próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie dana forma znalazła swoje miejsce w polityce inter- i intraregionalnej. Czy władze publiczne, dysponując stosownymi instrumentami, począwszy od dokumentów planistycznych, a na zasadach finansowania inwestycji infrastrukturalnych kończąc, wspierają i w jakim zakresie rozwój terytorium.

Metropolia wraz ze obszarem metropolitalnym cechuje się dużym stopniem integracji gospodarczej, infrastrukturalnej, zwłaszcza komunikacyjnej oraz społeczno-kulturowej. Występują naturalne ciężenia obszaru zewnętrznego do centrum metropolii, która oddziałuje na okoliczne obszary w sferze pracy, obsługi, kształcenia, kultury, opieki zdrowotnej. Jakkolwiek obszary metropolitalne są stosunkowo łatwe do zdelimitowania dla celów planistycznych, to nie stanowią one w świetle Terytorialnej Organizacji Kraju jednostek administracyjnych, z istniejącym ośrodkiem władzy. W skład obszarów metropolitalnych (wytyczanych według różnych kryteriów) wchodzi szereg niezależnych gmin, które zgodnie z istniejącym ustawodawstwem stanowią podmioty władzy samorządowej, nie podlegające hierarchicznemu podporządkowaniu jakimkolwiek szczeblom lub instytucjom. Oznacza to, że nie ma jednego ośrodka władzy, który mógłby podejmować decyzje administracyjne i „narzucać” je wyodrębnionym, samorządnym gminom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego. Nie ma zatem ośrodka zarządzania. Ewentualne powołanie takiego centrum decyzyjnego winno łączyć się z odebraniem (lub scedowaniem na rzecz centrum) pewnego spektrum spraw, kompetencji samodzielnym jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom), a także ustalenia zasad finansowania działalności tegoż centrum.

Złożoność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych charakterystycznych dla metropolii i obszarów

metropolitalnych oraz dynamika zmian zmusza do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych metod zarządzania tymi obszarami. W Polsce jest to szczególnie zasadne, albowiem brak jest doświadczeń w tym względzie, a ponadto w okresie powojennym procesy rozwoju miast kształtowały się w sposób odmienny, niż miało to miejsce na świecie. Przerwanie ewolucyjnego procesu urbanizacji przyniosło m.in. konsekwencje tj.: brak ładu przestrzennego, konflikty społeczne w „grze o miejską przestrzeń”, niekontrolowany proces „rozlewania się miast”, nieuporządkowaną przestrzeń publiczną, dewastację i marginalizację miejskich przestrzeni, niedorozwój w zakresie infrastruktury technicznej.

W dobie różnorodnych przemian w Polsce, przemian o charakterze gospodarczym, społecznym, zmian prawnych, organizacyjnych itp., polskie metropolie (również miasta) napotykają na szereg problemów, z którymi z wielu przyczyn nie są w stanie, opierając się na lokalnych zasobach sobie poradzić. Wprowadzenie samorządu na poziomie gminy, a następnie powiatu i województwa w jakimś zakresie przyczynia się do rozwiązywania tychże problemów. Jednakże dla dużych miast i obszarów ich oddziaływania, obowiązujące rozwiązania prawne, organizacyjne, finansowe, majątkowe, kompetencyjne, związane z procesami zarządzania, nie są dostosowane do wymogów współczesnych trendów na świecie. Nie dają podstaw do realizacji projektów, mających istotne znaczenia dla sprawnego funkcjonowania całego obszaru metropolitalnego, tj. komunikacja, budownictwo mieszkaniowe, tereny zielone, ochrona środowiska. Wprowadzenie stosownych rozwiązań w zakresie zarządzania w obszarach metropolitalnych, które można by nazwać innowacyjnymi w polskich warunkach, wymaga w pierwszym rzędzie zmiany myślenia o tych problemach elit politycznych oraz rządowych. Jest to punkt wyjścia w kierunku pożądanych przekształceń. Zmiany podejścia w sferze decyzji politycznych, dotyczących rozwoju i funkcjonowania dużych miast oraz obszarów metropolitalnych, można rozpoznać przez analizę zapisów strategicznych dokumentów planistycznych, jakie zostały przyjęte przez poszczególne rządy kraju.²⁰ Zapisy te wyraźnie wskazują, że miasta i metropolie w aspekcie zarządzania traktowane są w jednakowy sposób jak gminy albo miasta na prawach powiatu. Taki sam jest zakres kompetencji i zadań, a także

²⁰ D. Stawasz, *Obszary metropolitalne w zapisach dokumentów planistycznych Polski*, rozdział przygotowany w ramach projektu badawczego „Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty”, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, realizowanego w latach 2007–2009 w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem UŁ, maszynopis powielony.

system finansowy, a przecież skala i natężenie różnorodnych aktywności jest w przypadku metropolii niewspółmiernie wyższe. Dopuszczone przez ustawodawcę związki lub/i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowią w praktyce zarządzania sprawami publicznymi (w tym kreowania rozwoju gospodarczego) odpowiedniego rozwiązania, które przyczynia się do dynamicznego rozwoju terytorium, jakim jest metropolia wraz z obszarem metropolitalnym.²¹

Klasy to przestrzennie rozwinięte skupiska jednocześnie konkurujących i współpracujących przedsiębiorstw zaliczanych do jednego sektora lub sektorów pokrewnych oraz organizacji i instytucji powiązanych systemem wzajemnych formalnych i nieformalnych relacji, dających uczestniczącym w nim podmiotom przewagę na rynkach zbytu, dostęp do nowoczesnych technologii, innowacji organizacyjnych.

Przyczyny powstawania klasa mogą być różnorakie, mogą to być uwarunkowania historyczne, dostęp do zasobów naturalnych lub specyficznych warunków lokalnych sprzyjających rozwojowi specyficznej działalności, dostęp do znaczącego rynku zbytu.²² Działanie w ramach tegoż skupiska stwarza szanse na korzystanie z „dobra klubowego”, wypracowanego wspólnym wysiłkiem uczestników klasa. Przyczynia się do dynamicznego rozwoju danego sektora działalności i sektorów z nim pokrewnych.

Do cech charakterystycznych klasa zalicza się według licznych definicji²³:

- koncentrację przestrzenną,
- interakcyjność (powiązania),
- wspólną trajektorię rozwoju,
- konkurencję i kooperację.

Skupisko klastrowe to koncentracja małych i średnich firm, wykazujących silne powiązania z firmami świadczącymi usługi biznesowe oraz z ośrodkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi. Uczestnicy skupiska przestrzegają wewnętrznej kultury organizacyjnej, co także nie

²¹ W polskim ustawodawstwie nie ma rozstrzygnięć prawnych dotyczących metropolii. Projekt stosownej ustawy z 4 lipca 2007r., przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie został poddany procedurze prawnej.

²² St. Szultka, T. Brodzicki, E. Wojnicka, *Klasy – trochę teorii*, [w:] *Klasy. Innowacyjne wyzwania dla Polski*, [red.] St. Szultka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 10, 11.

²³ H. Howaniec, *Wpływ polityki klastrowej na innowacyjność regionu na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] R. Borowiecki, T. Rojek [red.] *Współpraca międzyorganizacyjna w działalności przedsiębiorstw*, KLASTRY–ALIANSE–SIECI, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 125, 126.

jest bez znaczenia dla intensyfikacji procesów rozwojowych całego klastra, jak i jego uczestników.²⁴ Podmioty działające w ramach klastrów i sieci współpracy łączą swoje siły w takich obszarach, jak: badania i rozwój, produkcja – łączenie produktów i usług różnych przedsiębiorstw, wspólny zakup surowców i materiałów, szkolenia, działania z zakresu marketingu czy też transportu, logistyki.

Bezsprzecznie wysoki stopień umiędzynarodowienia działalności klastra ma istotny wpływ na jego dynamiczny rozwój. Internalizacja przesądza o jego strukturze, możliwościach współpracy z partnerami biznesowymi o różnych doświadczeniach i osiągnięciach, poziomie innowacyjności. Istotną rolę w powiązaniach w wymiarze międzynarodowym uczestników klastra ma jego menedżer oraz władze lokalne i regionalne.²⁵

Polityka wspierania klastrów w Polsce stała się istotnym elementem polityki gospodarczej, łączącym w sobie elementy różnego rodzaju polityk: innowacyjnej, regionalnej, przemysłowej, naukowo-technologicznej, edukacyjnej, dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw, promocji eksportu lub przyciągania inwestycji zagranicznych. Prowadzona jest od niedawna i w znacznym stopniu dotyczy stymulowania współpracy między gospodarką i światem nauki. Ma ona szczególne znaczenie w świetle polityki innowacyjnej. Inicjatywy rozwoju klastrów są najczęściej wdrażane na poziomie regionalnym i stanowią również element polityki rozwoju regionalnego. Polityka klastrowa w Polsce jest budowana na tzw. podejściu oddolnym (ang. *bottom-up approach*), według którego najaktywniejszymi uczestnikami w procesie budowy klastra winny być lokalne przedsiębiorstwa. Państwo powinno pełnić jedynie rolę pomocniczą i koncentrować się na selektywnych programach wsparcia i na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w otoczeniu klastra.²⁶

Konieczność wspierania i rozwoju klastrów w Polsce została wskazana w dokumencie strategicznym pt. „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013”, który został przyjęty przez Rząd 4 września 2006 r. W kierunku działań „Infrastruktura dla

²⁴ H. Howaniec, *Wpływ polityki klastrowej na innowacyjność regionu na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] R. Borowiecki, T. Rojek [red.] *Współpraca międzyorganizacyjna w działalności przedsiębiorstw, klastry–alianse–sieci*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 126.

²⁵ B. Bembenek, T. Piecuch, *Przedsiębiorczy wymiar klastra*, [w:] J. Buko, M. Frankowska [red.], *Klastry–wiedza–innowacyjność, rozwój*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe” nr 719, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 94, Szczecin 2012, s. 40.

²⁶ www.pi.gov.pl/klastry/chapter_95353.aps 15.01.2013.

innowacji” podkreślono znaczenie wspierania wspólnych działań przedsiębiorców o charakterze sieciowym, ukierunkowanych na realizację przedsięwzięć innowacyjnych. W kontekście wspierania klastringu na poziomie krajowym, najważniejsze znaczenie ma „Program Operacyjny Innowacyjna gospodarka, 2007–2013” (PO IG). Interwencje w ramach PO IG obejmują bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz jednostek naukowych świadczących przedsiębiorstwom usługi o wysokiej jakości, a także wsparcie systemowe zapewniające rozwój środowiska instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw. W nowelizacji rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z 7 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Innowacyjna Gospodarka, w latach 2007–2013 na liście beneficjentów umieszczono instytuty Polskiej Akademii Nauk, które zajmują się m.in. inicjowaniem i koordynacją działań Polskich Platform Technologicznych.²⁷

W PO IG zaprojektowano instrumenty wsparcia skierowane do funkcjonujących struktur klastrowych. Największe znaczenie ma zawarte w Priorytecie 5 „Dyfuzja innowacji” – Działanie 5.1 „Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym” oraz Działanie 5.2 „Wspieranie sieci proinnowacyjnych instytucji otoczenia biznesu o znaczeniu ponadregionalnym”. Wspierane są proinnowacyjne instytucje otoczenia biznesu, takie jak: parki naukowo-technologiczne, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii itd.

Wsparcie klastringu przewidziane jest także w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, w szczególności w Działaniu 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”. Celem nadrzędnym tego Priorytetu jest podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw oraz poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych promujących rozwój przedsiębiorczości.

Klastrering jest także wspierany w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, którym objętych jest pięć województw: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie. Poszukując środków na rozwój klastrów, należy sięgnąć do działania 1.4 „Promocja i współpraca”, komponentu „Współpraca”, w ramach którego współfinansowane są projekty dotyczące budowania sieci współpracy, w tym związane z identyfikacją i rozwojem klastrów.²⁸ Instytucją mającą istotne znaczenie w realizacji przedsięwzięć promujących i wzmacniających struktury klastrowe jest PARP. W obszarze jej

²⁷ Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/files 15.01.2013

²⁸ Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/files 15.01.2013

aktywności są takie przedsięwzięcia, jak wspieranie projektów realizowanych przez instytucje i organizacje, mających na celu podniesienie wiedzy o znaczeniu struktur klastrowych, prowadzących szkolenia, rozpowszechniających innowacje, przygotowujących stosowne materiały, organizujących konferencje itp.²⁹

Rozważania na temat układów bipolarnych, tworzenia oraz kreowania warunków na rzecz ich intensywnego rozwoju były przedmiotem licznych dyskusji w Polsce w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Przyjmuje się, że układy bipolarne są sumą obszarów bezpośredniego oddziaływania na otoczenie zewnętrzne, pary aglomeracji oraz obszaru między tymi aglomeracjami. W zależności od właściwości obszaru między strefami wpływów aglomeracji, można mówić o *wykształconym układzie bipolarnym albo o potencjalnie możliwym do wykształcenia układzie bipolarnym*.³⁰ Układy bipolarne – w praktyce – oznaczają współpracę między aglomeracjami, co stwarza możliwość wzmocnienia takich układów wobec obszarów kumulacji kapitału, biznesu, rozwoju innowacji, przedsiębiorczości, kreatywności itd., z jakimi mamy do czynienia chociażby w przypadku wielkich miast europejskich. Niestety, nie udało się w Polsce doprowadzić do dynamiki rozwoju układów bipolarnych. Postulaty związane ze wzmocnieniem konkurencyjności polskich miast, takie jak zacieśnienie współpracy miast tworzących układy bipolarne, doskonalenie prawa, ukierunkowanie priorytetów inwestycyjnych na tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności (połączenia drogowe, kolejowe), promocji i marketingu tych miast, poszerzanie wiedzy o konkurentach zewnętrznych³¹, nie znalazły odzwierciedlenia w polityce inter- i intraregionalnej, a także w sferze praktycznych działań. Zapewne jedną z przyczyn niewykorzystywania układów bipolarnych do dynamizowania procesów gospodarczych i społecznych w Polsce, jest brak umiejętności i chęci współpracy różnych organizacji i instytucji administracji publicznej.

Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) to instrument wykorzystany w Polsce w ostatnich latach na rzecz odwrócenia niekorzystnych zjawisk natury gospodarczej, spowodowanych upadkiem całych branż przemysłowych. Strefa to wyznaczony obszar, w którym to inwestorzy, korzystając z sprzyjających warunków, uzyskują dodatkowe korzyści,

²⁹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, www.parp.pl

³⁰ K. Kuciński, T. Kudłacz, T. Markowski, Z. Ziobrowski, *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, Studia PAN KPZK, t. CXI, Warszawa 2002, s. 17.

³¹ K. Kuciński, T. Kudłacz, T. Markowski, Z. Ziobrowski, *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, Studia PAN KPZK, „Studia”, t. CXI, Warszawa 2002, s. 195.

głównie dzięki zmniejszeniu kosztów funkcjonowania. Inwestorzy uzyskują przywileje finansowe, co wiąże się z utratą wpływów do Skarbu Państwa. Nie wchodząc w rozważania, dotyczące korzyści i niekorzyści wynikających dla gospodarki kraju z faktu lokalizacji SSE, można przyjąć, iż strefa jako terytorium w rozumieniu powyżej zdefiniowanym, ma istotne znaczenie dla podniesienia poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionalnej/krajowej gospodarki. Podmioty zlokalizowane w strefie przez liczne powiązania, wpływają na klimat sprzyjający aktywności i przedsiębiorczości, co oczywiście stanowi istotną wartość dla dynamiki rozwoju regionu. SSE w Polsce są niezależnymi podmiotami, zarządzanymi przez uprawnione do tego celu spółki. Zatem sprawność działania tychże podmiotów zależy od władz strefy. Zgodnie z ustawą o SSE podmiotem zarządzającym może być spółka kapitałowa, w której większość głosów na walnym zgromadzeniu ma Skarb Państwa lub samorząd.³² W tym przypadku władze publiczne mają możliwości wpływu na funkcjonowanie stref.

Podsumowanie

U podstaw nowej filozofii polityki regionalnej, przyjętej aktualnie także w Polsce, jest wymóg uwzględnienia wymiaru terytorialnego procesów rozwojowych. W dokumentach planistycznych (strategiach rozwoju regionu) należy określić zróżnicowania i specyfikę terytorium województwa, np. wskazać obszary funkcjonalne, wziąć pod uwagę potencjały rozwojowe w ujęciu terytorialnym, ocenić spójność wewnętrzną regionu czy też istniejące formy i rodzaje współpracy międzyregionalnej. Analizy w tych obszarach tematycznych będą stanowić punkt wyjścia do zapisów kierunków działań na przyszłość, przy czym terytoria (skupiska aktywności) mają uzyskać szczególne wsparcie. Interwencja polityki regionalnej z poziomu krajowego i regionalnego ukierunkowana jest na wsparcie poszczególnych rodzajów terytoriów, co wymaga z kolei wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji. W procedurach uzgodnień kontraktu terytorialnego, między stroną rządową a samorządową, obszary strategicznej interwencji będą przedmiotem szczególnego zainteresowania obu stron.³³

³² J. Pastusiak, *Specjalne Strefy Ekonomiczne jak stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 204–205.

³³ *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalne, Warszawa, kwiecień 2011 r., s. 13, 17.

W zapisach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie przyjmuje się, że „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym jest celem strategicznym polityki państwa”,³⁴ w zakresie kreowania rozwoju kraju. „Wspieranie konkurencyjności wszystkich regionów i terytoriów staje się bardzo ważnym elementem polityki rozwoju”.³⁵ Taka deklaracja stwarza szansę, iż w niedalekiej perspektywie czasowej, również terytoria – skupiska aktywności (miasta, aglomeracje, klastry) uzyskają stosowne, rzeczywiste wsparcie. Wówczas będzie można uznać, iż sprawność zarządzania terytorium uległa zdecydowanej poprawie.

Bibliografia

- Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, kwiecień 2011.
- Bemberek B., Piecuch T., *Przedsiębiorczy wymiar klastra*, [w:] Buko J., Frankowska M., [red.] *Klastry, wiedza, innowacyjność, rozwój*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe” nr 719, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 94, Szczecin 2012.
- Brol R., *Wpływ procesów globalizacji na rozwój lokalny*, [w:] *Współczesne wyzwania miast i regionów*, (red.) Jewtuchowicz A., Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Budziński M., *Sprawność zarządzania miastem*, [w:] *Rozwój miast i regionów w procesie integracji europejskiej*, [red.] Jewtuchowicz A., Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, UŁ, Łódź 2002.
- Howaniec H., *Wpływ polityki klastrowej na innowacyjność regionu na przykładzie województwa śląskiego*, [w:] Borowiecki R., Rojek T. [red.] *Współpraca międzyorganizacyjna w działalności przedsiębiorstw, klastry–alianse–sieci*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kaczmarek B., Sikorski Cz., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1998.
- Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1977.
- Klamut M., *Polityka gospodarcza a konwergencja regionów w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, 1999, nr 3.

³⁴ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2012 r., s. 93.

³⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2012 r., s. 94.

- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2012.
- Kuciński K., Kudłacz T., Markowski T., Ziobrowski Z., *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, PAN KPZK, „Studia”, t. CXI, Warszawa 2002.
- Kudłacz T., *Transformacje systemowe jako wyznacznik nowej polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, (red.) Czekaj J., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Pastusiak J., *Specjalne Strefy Ekonomiczne jak stymulator rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Pyszkowski A., *Zasady polityki regionalnej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, 1995, nr 2–3.
- Stawasz D., *Współczesne uwarunkowania rozwoju polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Szultka St., Brodzicki T., Wojnicka E., *Klasy – trochę teorii*, Szultki St., [red.] *Klasy. Innowacyjne wyzwanie dla Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
- Walukiewicz St., *Kapitał ludzki*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2010.
- Wierzbowski J., *Uwarunkowania geopolityczne polityki gospodarczej Polski*, „Gospodarka Narodowa”, 1994, nr 4.

EFFICIENCY IN MANAGING THE TERRITORY IN THE POLISH CONDITIONS

Abstract

The aim of this paper is to present approach towards management of development processes of territories. Very important aspect of this approach is that territory is not perceived as a space delimited by administrative boundaries. In Poland, concepts of socio-economic development are dominated by regional approach, related to intra- and interregional policy.

However, the outcome of numerous analyses conducted in spatial dimensions, show that the concentration of development processes do not take place with the same intensity in regional space. It also proves that development activity overstep administrative borders. Therefore the question is whether policy-makers and public authorities perceive necessity to strengthen such a territory, characterized by accumulation of dynamic development processes in context of administrative region or country.

The paper focuses on presenting what kind of territories of an increased activity can be pointed out in Polish dimension and whether they will be given a proper attention as a subject of the development policies.

Eugeniusz Wojciechowski*

REFLEKSJE NA TEMAT SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu, jak sugeruje tytuł, jest ogólne spojrzenie na działanie samorządu terytorialnego z punktu widzenia ekonomicznego. Duża część opracowań naukowych, badawczych skupia swoje zainteresowania na wybranych, nieraz bardzo konkretnych kwestiach, a w założeniu istotnych dla funkcjonowania i rozwoju różnych jednostek samorządu terytorialnego. Stosunkowo rzadko podejmowane są próby formułowania ocen i sądów o charakterze syntetycznym, dotyczących procesów gospodarowania (zarządzania) w obrębie samorządu terytorialnego.

Wydaje się, że logicznym punktem wyjścia dla tego jest przyjęcie określonej sekwencji działań, sprowadzających się do postaci: rządzenie (zarządzanie publiczne) – poprawa efektywności gospodarowania – lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych. Zatem to w sferze polityki należy szukać przyczyn pozytywnych lub negatywnych zmian w pozostałych obszarach aktywności publicznej.¹ Wychodząc z tego założenia, wydaje się istotne podkreślenie, iż przyczyny różnic w poziomie rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej leżą nie w zasobach, lecz w różnicach jakości układu instytucjonalnego i związanych z nim różnych polityk szczegółowych. F. Fukuyama przyczyny owych różnic, odnosząc do skali kraju, dostrzega właśnie w różnicach jakości aparatu rządzącego (rządzenia). Z kolei P. Drucker stwierdził, że rozwój ekonomiczny i społeczny jest rezultatem zarządzania. Wyraził przekonanie, że „nie ma krajów słabo rozwiniętych, są tylko kraje słabo zarządzane”.² Wobec tego czynnikiem przesądzającym o pomyślności, rozwoju jest dobre rządzenie. Rozwijając myśl można powiedzieć, że we współczesnym świecie wygrywa się lepszym rządzeniem.

* Prof. zw. dr hab., Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki

¹ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9.

² R. J. Samuelson, *Różne przyczyny – kryzys ten sam*, „Newsweek Polska” nr 16–17, 2001; za: M. Mroziewski, *Narodowe style zarządzania*, „Przegląd Organizacji” nr 9, s. 21, 2002.

Przenosząc to na grunt samorządu terytorialnego, należy zwrócić szczególną uwagę na warunki i mechanizmy związane z zarządzaniem, w tym przypadku o charakterze publicznym. Organy zarządzające jednostkami samorządowymi zajmują określone i różne pozycje w procesie decyzyjnym. Do tej pory przeważająca część studiów naukowych, odnoszących się do problematyki ekonomicznej samorządu terytorialnego w Polsce, koncentrowała uwagę na podstawowych zasobach wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych oraz ustroju gospodarczego samorządu. Relatywnie mniejsze zainteresowanie skupiało się na zarządzaniu czy gospodarowaniu w sensie podejmowania decyzji kierowniczych. Treścią artykułu jest wyspecyfikowanie wybranych, istotnych zdaniem autora zagadnień szczegółowych, związanych z systemem decyzyjnym w obrębie samorządu terytorialnego. Ze względu na podejście, wiele sądów autora może mieć charakter kontrowersyjny i dyskusyjny.

1. Refleksje ogólne

Mitem jest stwierdzenie, że w samorządzie terytorialnym nie ma polityki. Ze swej istoty samorząd terytorialny jest zdecydowanie polityczny. Przemawiają za tym wybory organów stanowiących i wykonawczych, które ze względu na procedurę i mechanizm demokracji są polityczne. Partie delegują swoich przedstawicieli do tych organów, w gremiach rządzących zawierane są koalicje i porozumienia. Z kolei ułomnością samorządu terytorialnego jest jego upartyjnienie, gdyż określone stanowiska, funkcje w poszczególnych organach, jak też w jednostkach organizacyjnych, realizujących zadania publiczne są traktowane jako łupy polityczne. W istocie rzeczy trudno jest zdecydowanie rozdzielić polityczny i partyjny charakter w strukturach samorządowych. Postulaty przejrzystości, prywatyzacji, deregulacji mają charakter ideologiczny i nie zawsze prowadzą do czytelnego rozgraniczenia tych właściwości działania publicznego. Zasadne jest natomiast precyzyjne określenie poziomów i stanowisk, które mogą być obsadzone według kryteriów politycznych, aby w ten sposób nie tworzyć fikcji. Nic nie stoi na przeszkodzie, by funkcje te obejmowały osoby zaufane, ale kompetentne. Ustawodawca w pewnym stopniu przewidział możliwość dowolności i zapewnienia fachowości w obsadzie funkcji zarządzających. W zarządach województw samorządowych i powiatów mogą być osoby nie będące radnymi, to samo dotyczy osób zatrudnionych na stanowiskach zastępców prezydenta, burmistrza i wójta.

Samorząd terytorialny ze swej natury charakteryzuje się wyraźnie zarysowanym ekonomicznym wizerunkiem. W istocie patrząc na niego z punktu widzenia analizy ekonomicznej, jest systemem, instytucją,

organizacją, w której zachodzą procesy gospodarowania i zarządzania.³ Zdaniem Petera F. Druckera, zarządzanie nie odnosi się tylko do sfery biznesu. Według niego wszystko wskazuje, że w obecnym wieku obszarem wzrostu będzie nienastawiony na zysk – sektor publiczny.⁴ W sensie przedmiotowym głównym obiektem zainteresowania są zadania publiczne, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Ze względu na swój charakter mają one usługowy charakter. Stąd też szczególna uwaga zwrócona jest na proces świadczenia usług publicznych, który stanowi treść jego działania. W procesie usługowym mamy do czynienia z różnymi modelami (systemami) ich świadczenia, różną własnością, standardami, kosztami, składającymi się na ich efektywność. Ze względu na organizację procesu usługowego istotne jest określenie proporcji między dostarczeniem usług (*provide*) bezpośrednim ich wykonaniem (*produce*). Używając terminologii z zakresu deregulacji chodzi o wzajemne relacje między regulatorem a operatorem.

Sednem aktywności samorządu terytorialnego jest oferowanie dóbr publicznych, w postaci produktów i w większej mierze usług publicznych w warunkach otoczenia rynkowego. Samorząd terytorialny to w pewnym stopniu *quasi*-przedsiębiorstwo, dysponujące zasobami gospodarczymi (majątek, finanse, ludzie, informacja). Płynie z tego wymóg racjonalnego gospodarowania nimi w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej.

Samorząd terytorialny, a ściślej organy wykonawcze i podmioty komunalne prowadzą działalność gospodarczą, czyli przedsiębiorczość.⁵ Może ona być nastawiona na cel zarobkowy, jak też na działalność o charakterze niedochodowym (*non-profit*). Wydaje się że działalność gospodarcza nie zawsze musi przynosić określone przychody i zyski (zarobkowe oblicze). Według regulacji podatkowej, działalność gospodarcza prowadzona jest w celu zarobkowym, czyli nakierowana na osiągnięcie zysku i mająca na celu uzyskanie dochodu (art. 3 pkt. 9 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.). Ustawodawca przyjął w Polsce, że wszystkie zadania własne gminy mają charakter użyteczności publicznej. Wedle tego zadania te polegają na nieprzerwanym (ciągłym) zaspokajaniu zbiorowych potrzeb

³ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

⁴ P. F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka Biznesu, Warszawa 2010, s. 8, 17, 48.

⁵ C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Wydawnictwo ERA, Białystok 1992, s. 11–17; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 128 i dalsze.

ludności (codziennych, powszechnych, niezbędnych) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (bezpiecznych).

Gmina ze swej natury świadczy usługi publiczne (ujęcie tradycyjne). Mieszczą się one w zadaniach własnych o charakterze użyteczności publicznej. To składa się inaczej na sprawne funkcjonowanie jednostki samorządowej. Od organów gminy oczekuje się nadto, aby kształtowały warunki (otoczenie) dla rozwoju, skutkującego wzrostem gospodarczym, wyższymi dochodami. Jest to ujęcie nowoczesne w gospodarce samorządu terytorialnego. Wielu badaczy podkreśla ten element, że „lepiej sterować, niż wiosłować”⁶. Tym niemniej wyrażam pogląd, iż to sprawne funkcjonowanie gminy (i jej urzędzeń) jest podstawą, warunkiem rozwoju.

2. Refleksje dotyczące organów zarządzających

W strukturze zarządzania występują różne pozycje organów gminy. Jej władze (rada i organ wykonawczy) mają charakter *stricte* polityczny (legitymizacja władzy). Szczególną postacią władzy publicznej jest administracja komunalna, tj. wyspecjalizowany, fachowy aparat pomocniczy w realizacji zadań publicznych i funkcji miasta. Często podnosi się kwestię ważności władzy stanowiącej i wykonawczej, a praktyka przynosi bogate doświadczenia wskazujące na różne relacje tych organów. Rada gminy i prezydent (burmistrz, wójt) są własnością publiczną, czyli wspólnoty samorządowej. Pełnią oni rolę służebną – wykonując służbę publiczną finansowaną przez mieszkańców. Warto w tym miejscu przytoczyć piękny zapis dotyczący misji rady miejskiej w Birmingham (1995). Mówi on, iż „celem Rady jest osiągnięcie najwyższych standardów efektywności i wydajności we wszystkich jej działaniach oraz ciągłe doskonalenie owych standardów. Rada pozostaje wierna tradycyjnym wartościom służby publicznej w przekonaniu, że Rada Miejska jest własnością mieszkańców miasta, których potrzeby i aspiracje wyznaczają główny motyw i sens jej pracy”⁷. Tekst ten nie wymaga komentarza.

W procesie decyzyjnym jednoosobowy organ wykonawczy gminy zajmuje bardzo silną pozycję. Prezydent, wójt, burmistrz posiadają dużą samodzielność decyzyjną, ponieważ obok realizacji uchwał rady gminy, prowadzą gospodarkę finansową i majątkową, sami wybierają swoich zastępców, ustalają regulamin i strukturę organizacyjną urzędu, decydują

⁶ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

⁷ *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 1997, s. 94.

o poziomie zatrudnienia. Ponadto są kierownikami urzędu i zwierzchnikami służbowymi wszystkich pracowników urzędu oraz kierownikami komunalnych jednostek organizacyjnych. Nadto są najwyższymi organami w spółkach komunalnych, zatrudniają sekretarza miasta, mają wpływ na wybór skarbnika, decydują o składzie rad nadzorczych w spółkach komunalnych, a zatem pośrednio o ich zarządach. Uprawnienia te świadczą o rozległym zakresie posiadanej władzy. Dla przykładu, liczba zatrudnionych we wszystkich służbach komunalnych pracujących na rzecz miasta wynosi w Łodzi ok. 28 tys. osób i ok. 30 tys. w Krakowie.

Rada gminy i jej organ wykonawczy odpowiadają razem przed mieszkańcami za całość funkcjonowania i rozwoju wedle posiadanej kompetencji. Rada gminy podejmuje decyzje kierunkowe, długofalowe, należące do jej wyłącznej właściwości. Z kolei to prezydent (burmistrz, wójt) ponosi odpowiedzialność za poczynania swoich podwładnych i kierowanie spółkami komunalnymi. Gdy pojawiają się zarzuty, to w pierwszej kolejności powinny być one kierowane do niego. Z nieudolności, błędów, postaw zawodowych należy rozliczać nie tylko ich, ale przede wszystkim organ wykonawczy. Na tym polega uczciwa równowaga między możliwościami i odpowiedzialnością w strukturze władzy wykonawczej. Posiadane przez organ wykonawczy prerogatywy zapewniają olbrzymi potencjał dokonywania zmian, wyrażających się w sprawnym kierowaniu gminą i jej funkcjonowaniu.

O wartości każdego kierownika, a zatem także organu wykonawczego gminy wiele mówią jego zastępcy. Gdy kierownik jest słaby, niekompetentny, nieprzygotowany do roli zarządcy publicznego, uruchamia to pułapy i łańcuszek niekompetencji⁸. Powagą urzędu jest, aby organ wykonawczy miał wyższe wynagrodzenie niż prezesi spółek komunalnych (w tym nierentownych). Praktyka samorządowa dowodzi, że sytuacja taka występuje w wielu dużych miastach w Polsce.

Trzeba zaznaczyć, iż radni w samorządzie nie powinni być zakładnikami organu wykonawczego, np. niektóre wyjazdy radnych w wątpliwych merytorycznie sprawach do innych miast lub w wyjazdach zagranicznych prezydenta. Jednocześnie nie należy zatrudniać radnych w spółkach komunalnych (często na wysokich stanowiskach kierowniczych – dyrektorów), gdyż stwarza to ewidentny konflikt interesów i czyni sytuację dwuznaczną oraz nieetyczną (są sędziami we własnej sprawie – np. w przypadku głosowania). Dotyczy to również udziału doradców prezydenta, dyrektorów wydziału urzędu w radach nadzorczych spółek, gdyż może to też stanowić utratę rzetelnej oceny działalności.

⁸ Wszystko to przypomina działanie w ramach starożytnej instytucji patronatu w relacji: patron–klient (starożytny Rzym), gdzie biedniejszy obywatel Rzymu był silnie uzależniony od wysokiego funkcjonariusza publicznego.

Ważna w przekroju współdziałania w samorządzie terytorialnym jest relacja: władza publiczna–mieszkańcy. Interes miasta to w pierwszym rzędzie interes jego mieszkańców, jako wartość nadrzędna. Wobec tego mieszkańcy oczekują dobrych usług publicznych i coraz lepszych warunków życia. Standardem jest pełnienie przez władzę publiczną roli usługowej (służebnej) poprzez ułatwianie, otwartość, przyjazność administracji komunalnej (*enabling authorities*). Mieszkaniec gminy to nie tylko wyborca, ale jej obywatel, suweren, konsument usług (a nie tylko klient), podatnik, najważniejszy udziałowiec (*stakeholders* – interesariusz). Tymczasem wielu polityków traktuje często mieszkańców (wyborców) jako ludzi bez pamięci, z „płytką” pamięcią, naiwnych w przekonaniu, że można bezkarnie obiecywać wszystko, a potem wycofywać się z tego itp.

3. Refleksje dotyczące praktyki zarządzania

Także nieodpowiednia jest sytuacja, kiedy władze gminy ustanawiają przepisy, a potem ich nie egzekwują. Takie władze nie zasługują na szacunek, uznanie, zaufanie. Trzeba pamiętać, że przez pryzmat egzekwowania prawa (użycie odpowiednich narzędzi, instrumentów) oceniamy skuteczność gospodarzy, włodarzy gminy (i państwa jako całości).

W praktyce samorządowej mogą wystąpić przypadki niestabilności funkcjonowania władzy w wyniku określonych okoliczności. Wtedy władza przejściowa (tymczasowa) lub u schyłku kadencji nie powinna podejmować decyzji powodujących zobowiązania finansowe w dłuższej perspektywie. Chodzi tutaj o decyzje o charakterze strategicznym, których konsekwencje rozkładają się na długi horyzont czasowy (nawet na kilka kadencji). Tymczasem władza „odchodząca” podejmując takie decyzje nie ponosi *de facto* odpowiedzialności za to przed wyborcami (mieszkańcami). Działanie takie należy uznać za antystandard w zarządzaniu publicznym.

Posiadane przez gminy środki finansowe są niewystarczające wobec potrzeb determinujących wydatki. Z tego powodu organy samorządowe zmuszone są zaciągać różnego rodzaju zobowiązania finansowe krótko- i długoterminowe. Sam deficyt budżetowy nie jest czymś nagannym, pod warunkiem sprawowania nad nim kontroli i prowadzenia monitoringu. Trzeba pamiętać, że decydowanie o wielkości długu publicznego (deficycie budżetowym) ma głęboki wymiar moralny, ponieważ obciąża kosztem następne pokolenia, naszych następców. Dług i deficyt muszą być utrzymane w rozsądnych i bezpiecznych granicach. Zasada ekonomiczną jest, by zaciągać dług i zadłużać się na cele rozwojowe,

inwestycje, np. w infrastrukturę, a nie na konsumpcję, czyli cele bieżące. Optymistycznym postulatem jest, by część wydatków inwestycyjnych (majątkowych) powróciła do budżetu w postaci podatków czy opłat. Imperatywem dla władz jest przeznaczanie środków głównie na zadania własne, ze szczególnym uwzględnieniem tych zadań, które wpływają na warunki życia mieszkańców. W przeciwnym razie fascynacja niektórymi przedsięwzięciami grozi zaangażowaniem poważnych środków publicznych, a może być adresowana do wąskiej grupy odbiorców. Obowiązkiem władz gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wszystkich mieszkańców.

W świetle przepisów prawa i oczekiwań społecznych, gospodarka finansowa gminy musi być przejrzysta i jawna dla mieszkańców. Standardem winno być, aby zorganizować ją w sposób przystępny dla każdego mieszkańca. Mogą służyć temu spotkania, informacje w Internecie, w mediach oraz w broszurach, w informatorach (np. dotyczących budżetu, jego wykonania). W ten sposób zapewniona jest większa przejrzystość gospodarowania pieniędzmi publicznymi. Dopełnieniem transparentności jest publiczna informacja o działalności wszystkich jednostek organizacyjnych gminy i wynikach działalności spółek komunalnych (w tym również z mniejszym udziałem gminy).

Nagane jest również finansowanie przez spółki komunalne wątpliwych przedsięwzięć, np. związanych z budową pomników czy innych obiektów, imprez lub darowizn. Niezwykle ważne jest „zabezpieczenie” interesu miasta (gminy) w zawieranych umowach z innymi partnerami, kontrahentami, operatorami usług itp. Występują liczne przypadki wyjątkowej rozrzutności władz i administracji w postaci zlecenia pewnych usług (analiz, opinii, ekspertyz, konsultingu itd.) na zewnątrz, podczas gdy powinni to z powodzeniem wykonać pracownicy samorządowi. Takie działania pochłaniają łącznie poważne kwoty środków, które powinny być inaczej zaangażowane (np. na zadania związane z pomocą społeczną).

4. Prezydent – polityk czy menedżer publiczny?

Z punktu widzenia sprawności zarządzania sprawami publicznymi, istotna jest charakterystyka organu wykonawczego. W przypadku gminy wizerunek ten dotyczy prezydenta (burmistrza, wójta). Osoba piastująca to stanowisko to pierwszy obywatel i urzędnik, a szerzej funkcjonariusz publiczny. Jak już podkreślono, pełni on bardzo istotną i silną rolę w procesie decyzyjnym (legitymacja prawna i duże prerogatywy: prawa i przywileje). To on określa standardy, wzorce postępowania i stawia wymagania dla siebie i innych.

Osoba taka powinna posiadać takie cechy osobiste, jak: aktywność, kreatywność, inicjatywa, przedsiębiorczość, wyrazistość (zdecydowane poglądy), odwaga, wola i determinacja w przeprowadzeniu zmian, wiara, energia i entuzjazm. Najlepiej, gdy będzie bez kompleksów i chętna do współpracy z różnymi grupami (nawet z opozycją). Przede wszystkim musi mieć wizję miasta i pomysł na nie. Do tego potrzebna jest zdolność strategicznego myślenia i działania. Wymaga to nie tylko inteligencji, ale ogromnej pracy i zdolności praktycznych. Prezydent miasta to inaczey gospodarz, zarządca, administrator z prawdziwego zdarzenia (a nie tylko sumienny urzędnik). Dba o to, co jest (funkcjonowanie) i pomnaża majątek publiczny (działanie na rzecz rozwoju).

W tym miejscu zasadne jest pytanie, czy prezydent (burmistrz, wójt) to lider partyjny czy społeczny? Bez wątplenia partyjna afiliacja jest potrzebna w wyborach, ale potem już przeszkadza, bo konieczna jest współpraca z różnymi środowiskami. Powinien być przywódcą z prawdziwym autorytetem, który daje przykład, nadaje tom, pobudza do działania. Widać z tego, że to bardziej menedżer publiczny niż administrator, czy lokalny polityk.

Rządzenie miastem, gminą to rzecz złożona i trudna. Jest zawodem jak każdy inny, a nie misją bądź poświęceniem, jak uważają niektórzy. Działanie publiczne nie może być pozorne, powolne, niedecyzyjne, jak też celebrowaniem urzędu do granic absurdu czy śmieszności. Wymaga wiedzy merytorycznej (logika, mechanizmy, zasady), posiadania doświadczenia (tj. dorobku w postaci problemów już rozwiązanych), umiejętności praktycznych, czytelnego profilu moralnego (bez afer, pomówień, zarzutów – dotyczy to również podwładnych), czyli bez skazy⁹. Nie powinien bać się krytyki ani mediów.

Rządzenie miastem, gminą to praca zespołowa. Wartość prezydenta zależy od pracy innych. Wymaga ono stosownego otoczenia (a nie dworu i pochlebców) profesjonalistów, fachowców, zaplecza intelektualnego, ludzi mądrych, znających problemy miasta, mających pomysły, słowem specjalistów od różnych dziedzin i aspektów zarządzania publicznego. Wśród nich są to specjaliści od spraw branżowych oraz specjaliści od spraw ogólnego kierowania (generaliści), którzy widzą całościowo proces zarządzania miastem, w jego szczególnym wymiarze koordynacyjnym. Jak pisał A. Ginsbert-Gebert: w kształtowaniu miasta trudno o rozwiązania optymalne, trzeba zatem zadowalać się rozwiązaniami poprawnymi – ale zharmonizowanymi. Źródeł harmonii należy zatem poszukiwać we właściwej koordynacji różnych funkcji, w której tkwią

⁹ M. Kulesza, *Czas na profesjonalizację rządzenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 9, 2005, s. 39.

rezerwy oszczędności.¹⁰ Kierowanie miastem to rządzenie dla innych. Sprawowanie urzędu prezydenta wraz z podporządkowaną administracją komunalną ma wobec tego służebny charakter. W istocie jest on najemnikiem wynajętym przez wyborców do zawiadywania ich sprawami i za ich pieniądze. To w istocie posługa, a nie przywilej, który nakazuje, że wolno mu więcej.

Jak twierdził Witruwiusz, wartość budowniczego objawia się w tym, co wybudował. Można to z powodzeniem odnieść do sylwetki i postawy organu wykonawczego w gminie. Także jego wartość znajduje wyraz w dobrej organizacji gminy, jej wyglądzie, w zadbanych i sprawnych urządzeniach oraz w warunkach wpływających na rozwój społeczny i gospodarczy tej zasadniczej jednostki terytorialnej, ale w gruncie rzeczy najważniejszej (bo najbliższej mieszkańca). Celnie sens tego oddają słowa M. Szczepańskiego, że miasto nie będzie nigdy piękniejsze ani lepsze, aniżeli ludzie, którzy je tworzą.¹¹

Podsumowanie

Problemy gminy leżą nie tylko w skutkach minionych warunków rozwoju, w niewygasłych sprzecznościach interesów i potrzeb, w zaniechaniach kolejnych ekip rządzących – ale też w aktualnych warunkach działania. W gminie występują różne interesy (mieszkańców, władzy, biznesu, instytucji, organizacji). Zarządzanie gminą, miastem wynika z gry owych rozbieżnych interesów. Treścią zarządzania jest zatem koordynacja (harmonizacja) tych interesów, która polega na zapewnieniu zbieżności owych interesów z naczelnym interesem miasta (mieszkańców). W pewnej mierze jest to swoisty kunszt wymagający wiedzy, umiejętności, doświadczenia, ale również intuicji.

Słabości gospodarki gminy tkwią nie tylko w deficycie środków, lecz w równej mierze w systemie zarządzania. Niekiedy zapominamy, że wadliwy mechanizm prowadzi do marnotrawstwa, rozrzutności, braku oszczędności, czyli błędnych decyzji. Każde dodatkowe środki „wprowadzone” do systemu zarządzania nie zostaną bowiem efektywnie wykorzystane ze stratą dla mieszkańców miasta. Wobec tego aktywność organów gminy nie może być nakierowana tylko na zdobywanie środków

¹⁰ A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984, s. 256–257.

¹¹ M. Szczepański, *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*, [w:] *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, [red.] M. Szczepański, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000, s. 113.

finansowych i działania prodochodowe, ale także na racjonalność, gospodarność, oszczędność w wydatkowaniu ograniczonych środków.

Zarządzanie gminą polega nie tylko na rozwiązywaniu problemów dużych, ale również na dbałości o sprawy podstawowe, codzienne, małe. Przez pryzmat rozwiązywanych problemów oceniamy wartość władz miasta, obnażamy ich jakość (rządzenia). Tak jak wszędzie, w gospodarce gminy należy najpierw zadbać o rzeczy oczywiste, przyziemne, drobne (bezpieczeństwo, czystość, estetyka, infrastruktura), a potem o rozwój. Podejście takie stanowi miarę sprawności władzy publicznej, która – jak nie może uporać się z „rzeczami małymi” – nie rokuje, że da radę „dużym sprawom”.

Bibliografia

- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998.
- Drucker P. F., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka Biznesu, Warszawa 2010.
- Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Wydawnictwo ERA, Białystok 1992.
- Kulesza M., *Czas na profesjonalizację rządzenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 9, s. 39.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
- Samuelson R. J., *Różne przyczyny – kryzys ten sam*, „Newsweek Polska” 2002, nr 16–17, za: Mroziewski M., *Narodowe style zarządzania*, „Przegląd Organizacji” 2002, nr 9.
- Szczepański M., *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*, [w:] *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Szczepański, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.

LOCAL GOVERNMENT NOTES

Abstract

The aim of this article is to provide a general assessment on local government functioning in Polish economy. The article relates to significant, in author's opinion, issues connected with local government units management. Comments and courts expressed in article are critical, referring to the self-government management.

Ewa Kucharska-Stasiak*

**OCENA KIERUNKÓW I SKALI PRZEKSZTAŁCEŃ WŁASNOŚCIOWYCH
W ZASOBIE KOMUNALNYM**

Wprowadzenie

Zgodnie z zasadą subsydiarności tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań gminy. Ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zapewnienia mieszkań socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacji tych zadań ma służyć gminny zasób mieszkaniowy. W wielu krajach europejskich występuje jednak tendencja do wycofywania się samorządów lokalnych z rynku mieszkaniowego. Jednym z przejawów tego wycofywania się jest prywatyzacja gminnych zasobów mieszkaniowych, rozumiana jako sprzedaż mieszkań. W efekcie wystąpiły silne tendencje do zmniejszania udziału tych zasobów w ogólnym zasobie mieszkaniowym. Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie prywatyzacja gminnego zasobu mieszkaniowego.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytania: czy przyjęta w Polsce forma i przebieg procesu prywatyzacji są właściwe, czy zostały osiągnięte zakładane efekty prywatyzacji, czy nie powinno wskazywać się granic prywatyzacji zasobu komunalnego? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania pozwoli skatalogować problemy powstałe w procesie prywatyzacji i wskazać docelowe kierunki zmian dotychczasowej koncepcji prywatyzacji samorządowych zasobów mieszkaniowych.

* Prof. zw. dr hab., Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki.

1. Przesłanki przekształceń własnościowych

Literatura przedmiotu wymienia cztery motywy prywatyzacji¹, szczególnie silnie eksponowane na szczeblu rządu: motyw pragmatyczny osadzony na przekonaniu, że prywatyzacja prowadzi do poprawy jakości zarządzania, motyw ideologiczny zakładający ograniczenie roli rządu (władz publicznych) na rzecz instytucji prywatnych, motyw ekonomiczny przejawiający się w dążeniu do przerzucenia kosztów utrzymania na sektor prywatny, a także pozyskaniu dodatkowych wpływów i motyw populistyczny wyrażający się w dążeniu do podniesienia znaczenia lokalnych instytucji i rozszerzeniu możliwości wyboru sposobu zaspokajania potrzeb.

Na gruncie rozważań teoretycznych² eksponowany jest motyw ekonomiczny – przeważa przekonanie, że własność prywatna zapewnia wyższą efektywność niż własność publiczna (rozumiana jako państwowa i samorządowa), wyższą niż organizacja nie nastawiona na zysk. Uznaje się, że własność publiczna utrudnia proces specjalizacji, nabywania umiejętności zarządzania przez grupy kierownicze, utrudnia wyeliminowanie wadliwego zarządzania, zmniejsza zainteresowanie właściciela wynikami gospodarowania, utrudnia wymianę dóbr, nie zapewniając efektywnej ich alokacji.³ Sektor prywatny, nawet poddany regulacji państwa, odczuwa silniejsze bodźce do podnoszenia efektywności niż sektor publiczny, prowadzi do mniejszego marnotrawstwa. Hipoteza o wyższej efektywności własności prywatnej znajduje potwierdzenie również w badaniach empirycznych.⁴ Koszty działalności okazują się niższe w sektorze prywatnym, chociaż nie musi to być regułą.⁵ Często podkreśla się, że preferowanie *a priori* własności prywatnej jest nadmiernym uproszczeniem i nie znajduje dostatecznego oparcia w praktyce gospodarczej.⁶

¹ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 11–18.

² Problemem związków pomiędzy formami własności i procesami gospodarczymi zajmuje się teoria tzw. praw własności (property rights).

³ Por. R. Milewski (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 83–86.

⁴ R. Milewski (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 83–86.

⁵ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 233.

⁶ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 79.

Przeważające przekonanie o wyższości sektora prywatnego stało się powodem podejmowania działań prywatyzacyjnych. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii sprywatyzowano przemysł lotniczy, wydobywanie ropy, hotele, transport drogowy, mieszkania zamieszkującym je najemcom. Kierunek prywatyzacji zaakceptowany został również w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie przedmiotem prywatyzacji objęto także zasoby mieszkaniowe.

Trudno jednak nie zgodzić się z poglądem, że prywatyzacja nie jest lekarstwem na wszelkie dolegliwości gospodarcze, nie może być celem samym w sobie. Zasadność przekształcenia dóbr publicznych w prywatne powinna być każdorazowo analizowana oddzielnie. Żeby prywatyzacja nie stała się przejściową modą, powinny być analizowane korzyści i koszty z nią związane.⁷ Dostrzegając zalety prywatyzacji, niektórzy ekonomiści przestrzegają przed „prywatyzacyjnym amokiem”, który może doprowadzić do naruszenia równowagi między sektorem publicznym i prywatnym, niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania gospodarki.⁸ Prywatyzacja nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych,⁹ co upoważnia do wskazywania jej granic.¹⁰

2. Formy prywatyzacji

Prywatyzacja kojarzy się głównie ze sprzedażą aktywów. Ta forma prywatyzacji wydaje się być wyjątkowo ciekawa: zmniejsza zasób publiczny, co może skutkować podniesieniem efektywności zarządzania zmniejszonym zasobem, ogranicza koszty, generuje wpływy ze sprzedaży, wzmacnia rolę hipoteki jako podstawy zabezpieczenia wiarytelności kredytodawcy, umożliwiając odmrożenie kapitału, wcześniej ulokowanego w aktywa. Ta forma prywatyzacji obejmuje również zwrot mieszkań właścicielom lub spadkobiercom. W Polsce, w której nie była przeprowadzona reprivatyzacja, oznacza ona możliwość bezprzetargowej sprzedaży byłym właścicielom lub ich spadkobiercom nieruchomości, jeżeli była ona przejęta przed 5 grudnia 1990 r.

⁷ D. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 96–97.

⁸ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004., 14.

⁹ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 247.

¹⁰ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 130.

Jednakże znaczenie prywatyzacji jest znacznie szersze – wyróżnia się dodatkowe jej formy, zwane metodami czy drogami prywatyzacji, spośród których do najważniejszych należą¹¹:

- prywatyzacja usług, polegająca na zawieraniu umów z prywatnymi podmiotami o ich świadczenie. Prywatyzacja poprzez zawieranie umów wywołuje najczęściej kontrowersji. Wskazuje się nie tylko na liczne zalety, ale i wady tej formy prywatyzacji.¹² Wśród zalet wymienia się m.in. wyższą efektywność, możliwość korzystania z wysoce wykwalifikowanych pracowników podmiotów prywatnych, możliwość szybkiego reagowania na nowe potrzeby, ograniczenia liczby zatrudnionych w jednostkach administracji państwowej (samorządowej). Wśród wad wymienia się m.in.: możliwość korupcji przy zawieraniu umów, koszty ponoszone przy zawieraniu umów i nadzorowaniu ich realizacji, niepożądane uzależnienie od wykonawców tych usług. Przeważa jednak pogląd, że sektor prywatny jest bardziej efektywnym wytwórcą usług niż sektor publiczny, co oznacza, że zawieranie z nim umów jest lepszym rozwiązaniem niż wykonywanie usług w ramach organizacji.¹³ Przykładem prywatyzacji usług jest prywatyzacja zarządzania zasobem mieszkaniowym.
- prywatyzacja kuponowa, polegająca na stosowaniu kuponów, za pomocą których władza publiczna zapewnia pomoc finansową poszczególnym ludziom. Otrzymujący kupon (bon) uzyskuje prawo jego wydatkowania w sektorze prywatnym. Ta forma oznacza subsydiowanie konsumenta, co stanowi lepsze rozwiązanie niż subsydiowanie producenta, umożliwia bowiem dokonywanie przez niego wyboru. Przykładowo, w Stanach Zjednoczonych, gdzie kupony należą do głównych metod prywatyzacji, dostarczane są one ubogim w formie bonów żywnościowych a także bonów umożliwiających wynajmowanie mieszkań o odpowiednim standardzie.¹⁴ Zwiększają one siłę nabywczą gospodarstwa domowego, pozwalając na podjęcie przez niego własnych decyzji.
- prywatyzacja poprzez rozdawnictwo, polegająca na przekazaniu prawa własności bez albo za symboliczną odpłatnością.¹⁵

¹¹ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 10–11.

¹² E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 122–126.

¹³ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 122–126.

¹⁴ D. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 96–97.

¹⁵ Cecha bezpłatnej lub prawie bezpłatnej prywatyzacji była cechą wspólną założenia prywatyzacji w krajach byłego Związku Radzieckiego, uznając to za akt sprawiedliwości

Powyższe oznacza, że nie ma jednej formy prywatyzacji, jest ich wiele. Przy wyborze formy i skali przekształceń należy brać pod uwagę lokalne warunki mieszkaniowe i ekonomiczne możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez jej mieszkańców. Oznacza to, że nie można założyć jednego modelu przebiegu jej realizacji. Wymaga ona indywidualnego podejścia, zdeteminowanego skalą problemu mieszkaniowego z uwzględnieniem szczebla lokalnego.

3. Podstawowe problemy mieszkalnictwa w Polsce

Cechą negatywnie wyróżniającą mieszkalnictwo w Polsce na tle krajów Europy Zachodniej jest:

- niewystarczająca wielkość istniejącego zasobu mieszkaniowego,
- niski standard techniczny i użytkowy,
- niska dostępność mieszkań, rozumiana jako możliwość zaspokojenia potrzeb.

Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej. W 2008 r. liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców wyniosła 349 i była to jedna z najniższych wartości pośród 27 krajów UE. Pomimo rosnącej liczby mieszkań na 1000 mieszkańców (w 2011 roku 351,1 mieszkań na 1000 mieszkańców), Polskę wyprzedają takie kraje, jak: Węgry, Rumunia, Litwa, Łotwa czy Estonia.¹⁶ Miarą potrzeb mieszkaniowych jest deficyt mieszkaniowy. Według Spisu Powszechnego z 2002 r. statystyczny deficyt mieszkań wynosił 1704 tys.¹⁷ Szacowany przez Ministerstwo Infrastruktury deficyt na 2010 rok wyniósł już 1850 tys. mieszkań.¹⁸ Ponieważ część mieszkań niezamieszkałych jest wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także część mieszkań w budowie jest zamieszkała, Ministerstwo skorygowało deficyt do 1,4–1,5 mln mieszkań.¹⁹

społecznej, nisko bowiem wynagradzani pracownicy dawno już zapłacili za swoje mieszkanie. Celem prywatyzacji było stworzenie rynku mieszkaniowego. Drogi realizacji idei sprawiedliwości społecznej były zróżnicowane. Przykładowo, w Republice Białorusi wszyscy mieszkańcy otrzymywali tzw. kwotę mieszkaniową. Por. J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 20–38.

¹⁶ Dane statystyczne dotyczące mieszkalnictwa, Eurostat housing, 2011.

¹⁷ W. Rydzik, *Potrzeby mieszkaniowe ludności Polski na tle wojewódzkich rynków mieszkaniowych*, IRM 2004.

¹⁸ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Program przyjęty przez Rząd w 2010 roku.

¹⁹ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Program przyjęty przez Rząd w 2010 roku, s. 3. W szacowaniu

Drugim, istotnym na liście problemów mieszkalnictwa jest niewystarczający standard zamieszkiwania, rozumiany w ujęciu ilościowym (przeludnienie mieszkań) i jakościowym (zły stan techniczny budynków, a także niedostateczne wyposażenie mieszkań w instalacje). Na podstawie danych ze Spisu Powszechnego w 2002 r. w warunkach substandardowych zamieszkiwało 6,5 mln osób w 1,8 mln mieszkań (16% mieszkań ogółem). Jakkolwiek na tym obszarze następuje poprawa, to nierozwiązanym problemem jest stan techniczny zasobów. Przez dziesięciolecia w niedostatecznie remontowanym zasobie narastała tzw. luka remontowa, rozumiana jako obszar niezaspokojonych potrzeb remontowych. Postępująca dekapitalizacja budynków prowadziła do pomniejszania zasobu, który powinien być jeszcze remontowany, zwiększając zasób, przeznaczony do rozbiórki. Zasób, przeznaczony do rozbiórki tworzy tzw. lukę reprodukcyjną. Instytut Rozwoju Miast wykazał, że utrzymująca się od wielu lat luka remontowa w zasobach komunalnych przekracza 60%, w zasobach prywatnych czynszowych, gdzie sytuacja jest najtrudniejsza, sięga 70%.²⁰ Według szacunków Instytutu, na skutek niskiego stopnia pokrycia potrzeb konserwacyjno-remontowych należałoby w Polsce wyburzyć około 200 tys. mieszkań (stan 2006 r.). Szacunki te nie uwzględniają rosnących wymogów w zakresie oszczędności energii nieodnawialnej, co z pewnością przyczyni się do przyspieszenia zużycia funkcjonalnego budynków i podważy zasadność przeprowadzenia w wielu budynkach działań remontowych o większym zakresie.²¹

Nierozwiązanym problemem pozostaje również niedostateczna dostępność mieszkań, rozumiana jako możliwość zaspokojenia potrzeb

deficytu występują znaczne rozbieżności – redNet Property Group szacuje deficyt mieszkań w 2012 r. na 633 tys., przyjmując inną metodykę obliczeń (wg ludności faktycznie zamieszkałej), Por. R. Chojnacki, T. Kołodziejczyk, M. Terefenko, *Deficyt mieszkaniowy w Polsce*, redNet Consulting.

²⁰ Por. Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 65. Zjawisko luki remontowej i to o rosnących rozmiarach nie jest obce zasobom spółdzielczym.

²¹ Zgodnie z dyrektywą UE o charakterystyce energetycznej budynków od 2020 r. wszystkie nowo wznoszone budynki będą wymagały niemal zerowego zużycia energii. W budynkach, podlegających tzw. „ważniejszym renowacjom”, powinna być poprawiona charakterystyka energetyczna budynku, co wymaga oceny skali prac remontowych. TEGoVA zakłada, że ocena skali tych prac wymaga dwóch wycen dla każdego budynku: jednej, obejmującej całą nieruchomości (budynek wraz z gruntem), drugiej samego gruntu bez posadowionego na nim budynku. Wartość netto powinna być porównana z szacowanym kosztem prac remontowych. Por. Europejskie Standardy Wyceny 2012, TEGoVA, wyd. polskie, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, w druku.

mieszkańczych przez gospodarstwo domowe. Od początku okresu transformacji polityka mieszkaniowa skoncentrowała się na ochronie najuboższych, pozostawiając pozostałych regułom oddziaływania wolnego rynku na etapie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Podstawowym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce jest głównie zakup nieruchomości mieszkaniowej. Znaczenie komercyjnego rynku najmu jest silnie ograniczone. Wynika to po części z uwarunkowań historycznych, braku rozwiązań systemowych ułatwiających rozwój prywatnych zasobów czynszowych, jak również niskiej opłacalności wynajmu mieszkań, a przez to braku bodźców ekonomicznych dla inwestorów prywatnych, zachęcających do inwestowania w segment najmu. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce pozwala na nabycie jedynie 0,5–0,6 m kw. mieszkania w dużych miastach. Idea popierania własności znalazła dobre odwzorowanie w koncepcji prywatyzacji mieszkań znajdujących się pierwotnie w zasobach komunalnych, zasobach zakładów pracy oraz w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Prywatyzacja umożliwiała nabycie przez najemcę mieszkania po znacznie obniżonej cenie.

Wysokie koszty dotyczą nie tylko zakupu nieruchomości, ale także ich utrzymania. Wydatki polskich gospodarstw domowych na cele mieszkaniowe stanowią istotny element ich budżetu. Aż 37,5% populacji wydało na ten cel więcej niż 40% ogólnych wydatków przy średniej europejskiej 26,5%.²² Oznacza to, że na tle innych krajów europejskich Polska zaliczana jest do krajów o wysokich kosztach utrzymania.

Problemy mieszkaniowe przyjmują różny wymiar w ujęciu przestrzennym. Pod względem liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, najlepsza sytuacja wystąpiła w Warszawie i Łodzi, najtrudniejsza w Przemyślu i Lublinie. Występuje nie tylko zróżnicowanie przestrzenne ilościowe zasobu, ale jest on również zróżnicowany pod względem jakościowym, czego wyrazem są różnice w wielkości mieszkań i zaludnieniu, a także w wyposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje.

Istotne różnice występują również w stanie technicznym zasobu. Badania ankietowe, przeprowadzone w 2008 r. przez Instytut Rozwoju Miast w 180 miastach o ludności powyżej 10 tysięcy mieszkańców, wykazały, że w tych miastach 23,5% budynków komunalnych jest w stanie złym i bardzo złym, stan 50% budynków jest w stanie dostatecznym, 26,5% jest w stanie dobrym i bardzo dobrym.²³

²² Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012, Raport Polskiego Związku Firm Deweloperkich, 2012, s. 8.

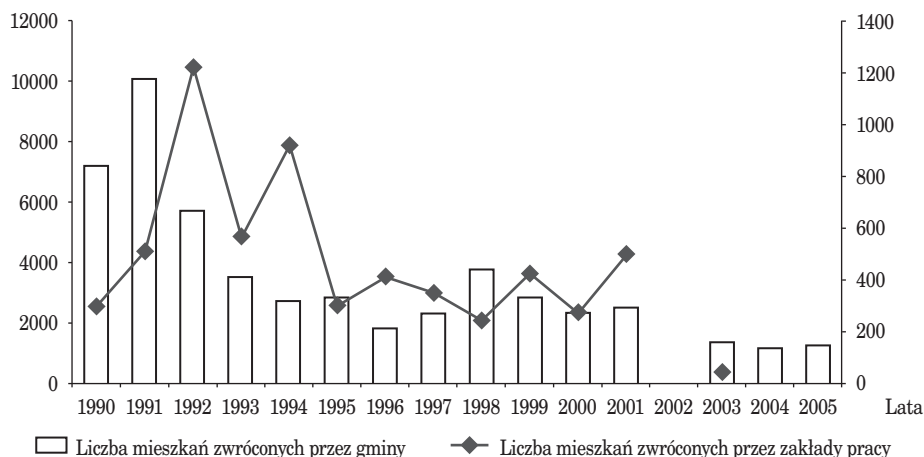
²³ J. Kornilowicz, *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, IRM, maszynopis.

Zróznicowanie przestrzenne zasobu pod względem wielkości, jak i jego jakości nakazuje rozwiązywanie problemów mieszkaniowych z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Warunkiem prowadzenia racjonalnej polityki prywatyzacji przez gminy jest opracowanie przez nie długofalowej polityki mieszkaniowej.

4. Koncepcja i skala prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w Polsce

Na początku okresu transformacji w Polsce przyjęto koncepcję prywatyzacji rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Wśród wymienianych na wstępie motywów prywatyzacji w Polsce (p. 2) z pewnością trzy spośród czterech odgrywały istotną rolę. Na szczeblu rządu podnoszono motyw ideologiczny: dążenie do ograniczenia roli władz publicznych, co wynikało z przesłanek polityczno-ustrojowych i było zgodne z kierunkiem rozwoju gospodarki rynkowej. Na szczeblu gmin silnie eksponowano motyw ekonomiczny (przerzucenie kosztów utrzymania na sektor prywatny, a także pozyskanie środków z prywatyzacji) oraz motyw pragmatyczny: większa dbałość prywatnego właściciela o własność (własność publiczna traktowana jako „własność niczyja”), a także poprawa efektywności zarządzania.

Wykres nr 1. Procesy prywatyzacji w zasobach mieszkaniowych w latach 1990–2005



Źródło: I. Foryś, *Spoleczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego. Ujęcie ilościowe*, Wyd. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, rys. 2.3.2.

Przyjęta w Polsce koncepcja prywatyzacji, rozumiana jako sprzedaż mieszkań spowodowała silne zmiany form własności na skutek

prywatyzacji znacznej części publicznego zasobu czynszowego. Proces ten wymagał odpowiednich regulacji prawnych. Nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z grudnia 1989 roku pozwalała na bezprzetargowe zbycie mieszkań dotychczasowym ich mieszkańcom po cenie na poziomie wartości rynkowej. Impulsem do prywatyzacji była Ustawa o własności lokali z 1994 roku, określająca zasady zarządzania nieruchomościami wspólnymi. Finansową zachętę stworzyła Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku, która umożliwiła sprzedaż mieszkań z bonifikatą zarówno dotychczasowym najemcom lokalu, jak i poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Przyczyniło to się do znacznego zintensyfikowania sprzedaży mieszkań komunalnych, co widoczne jest na wykresie nr 1.

Przebieg prywatyzacji nie był równomierny. Już w 1988 roku w zasobach komunalnych wykupionych było ok. 100 tys. mieszkań, w 1990 roku ich liczba wzrosła do 140 tys. mieszkań, czyli objęła 7,6% ogółu mieszkań komunalnych.²⁴ Na koniec 1993 roku liczba sprzedanych mieszkań zwiększyła się do 214 tys. Średnio rocznie sprzedawano ok. 25 tys. mieszkań. Największe nasilenie prywatyzacji zasobów gminnych przypadło jednakże na lata 1998–1999 jako efekt zmian w Ustawie o gospodarce nieruchomościami, co pozwalało na udzielanie nabywcom dużych bonifikat. W okresie tym gminy sprzedały prawie 162 tys. mieszkań. Na intensywność prywatyzacji wyraźnie wpływała ogólna koniunktura w gospodarce – wejście Polski w fazę spowolnienia w latach 2000–2001 zmniejszyło zainteresowanie wykupem mieszkań. Zainteresowanie wzrosło wraz z poprawieniem się sytuacji gospodarczej od 2003 roku. W kolejnych latach liczba prywatyzowanych mieszkań zaczęła wolno słabnąć: w latach 2006–2007 sprywatyzowano prawie 81 tys. mieszkań, w latach 2008–2009, pomimo oddziaływania kryzysu światowego prawie 91 tys., ale w latach 2010–2011 już tylko 76 tys. mieszkań.²⁵

Od początku prywatyzacji badania Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej wykazywały, że nabywcami mieszkań są głównie ludzie starsi o wykształceniu średnim i wyższym, którzy mają spadkobierców w prostej linii, tj. dzieci i wnuki. Wyższy popyt na wykup zarejestrowano na obszarach, gdzie mieszka więcej ludzi wykształconych, a także tam, gdzie ceny mieszkań na rynku wtórnym są wysokie. Sprzedaż koncentrowała się zatem w największych miastach, głównie wojewódzkich.²⁶

²⁴ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 15.

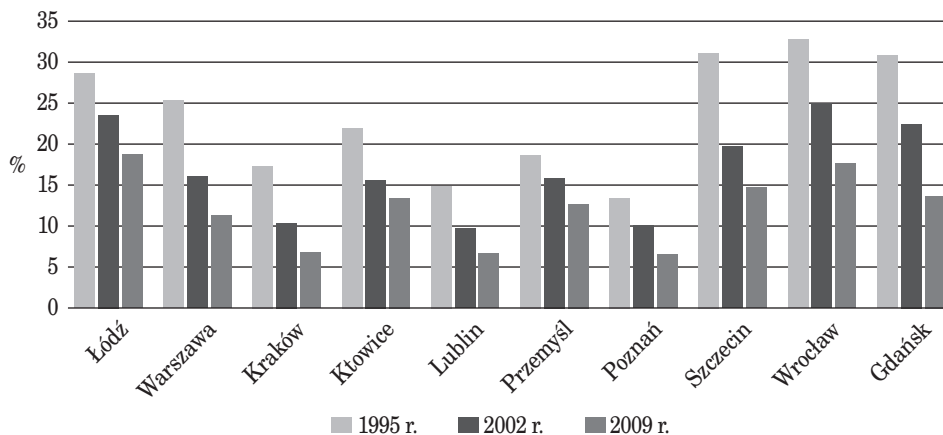
²⁵ Dane GUS, Bank Danych Lokalnych.

²⁶ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 3.

Elementem stymulującym zainteresowanie były również warunki sprzedaży mieszkań przez gminy. Oferowały one bonifikaty od 20% do 80% wartości rynkowej.²⁷

Malejący udział zasobu komunalnego w zasobie mieszkaniowym wybranych miast, świadczący o skali i tempie prywatyzacji, ilustruje wykres 2.

Wykres 2. Zmiany w wielkości zasobu komunalnego w zasobie mieszkaniowym w wybranych miastach



Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS

Sprawą otwartą jest, dlaczego od 2010 roku nastąpiło spowolnienie prywatyzacji. Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Spadek tempa tłumaczony jest malejącą liczbą mieszkań, znajdujących się w budynkach o dobrych lokalizacjach i dobrym stanie technicznym²⁸, ale także wycofywaniem się gminy z powodu malejącego zasobu i dużego popytu ze strony najuboższych.²⁹ Niewątpliwie do procesu zahamowania tempa przyczyniły się również lokalne programy rewitalizacji, które doprowadziły do wycofania niektórych budynków z możliwości wykupu mieszkań z powodu objęcia ich programem odnowy.

Efektom postępujących procesów prywatyzacyjnych jest wysoki udział wspólnot o większościowych udziałach osób fizycznych. Badania IRM wykazały, że w 2010 roku udział wspólnot wyniósł ok. 70%. Pod

²⁷ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 4.

²⁸ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 73.

²⁹ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 11.

koniec 2010 roku ponad połowa wspólnot w badanych miastach zrezygnowała z administracji komunalnych jednostek mieszkaniowych. Proces ten szczególnie nasilił się w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, w których istnieje konkurencja na rynku podmiotów, zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami mieszkaniowymi.³⁰ Powyższe oznacza, że efektem prywatyzacji, rozumianej jako sprzedaż mieszkań, była prywatyzacja zarządzania.

5. Ocena przebiegu prywatyzacji

Przyjęta w Polsce koncepcja prywatyzacji, co zostało zaznaczone wcześniej, oznaczała prywatyzację poprzez sprzedaż mieszkań, a także całych domów. Odróżnia to polską drogę prywatyzacji zasobów mieszkaniowych od koncepcji na terenie landów wschodnich, gdzie prywatyzacja oznaczała przede wszystkim prywatyzację zarządzania poprzez tworzenie samodzielnych towarzystw mieszkaniowych w zróżnicowanej formie prawnej. Eksperci niemieccy podkreślali, że jest to znacznie istotniejsza i korzystniejsza forma prywatyzacji niż sprzedaż mieszkań, chociaż ta forma była również przewidywana ale jako drugorzędna. Ostrzegali, że „...stworzenie własności przez sprzedaż mieszkań, przedtem wynajmowanych, nie może być cudownym sposobem na poprawę bardzo złej sytuacji na nowych ziemiach niemieckich. Przeciwnie, wyłączna orientacja na ten typ prywatyzacji może mieć niewyobrażalnie złe skutki tak dla miast i gmin, jak i dla kupujących mieszkania”,³¹ bowiem:

- gminy powinny dysponować dostateczną liczbą mieszkań dla prowadzenia prawidłowej polityki mieszkaniowej na swoim terenie. Im gorsza jest sytuacja mieszkaniowa na terenie danej gminy, tym mniej zasadne jest pozbywanie się zasobu mieszkaniowego.
- sprzedaż mieszkań ich poprzednim najemcom nie daje żadnej podstawy do oczekiwań, że będą oni przeprowadzać niezbędne remonty czy modernizacje. Większość z nich nie zdaje sobie sprawy, jakie nabywa obowiązki, jakimi wydatkami będzie obciążona jako właściciele.³² Wskazywali zatem na barierę świadomości ludzi

³⁰ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s.74.

³¹ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 40.

³² J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 40.

wychowanych w państwie opiekuńczym. Twierdzili, że sprzedaż mieszkań musi być poprzedzona akcją wyjaśniającą przyszłym nabywcom istotę nabywanych praw oraz obowiązków³³, sygnalizowali granice prywatyzacji.

Nie kwestionując słuszności idei prywatyzacji trudno nie dostrzec wielu mankamentów towarzyszących procesowi prywatyzacji w Polsce. Zastrzeżenia dotyczą:

- braku ściśle sprecyzowanego, społecznie przedyskutowanego celu prywatyzacji. Celem prywatyzacji nie może być zmiana jednej formy własności na inną. Celem prywatyzacji powinna być poprawa efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Tak sprecyzowanemu celowi powinna być podporządkowana forma prywatyzacji.
- przyjętej formy prywatyzacji, rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Z pewnością, zgodnie z niemiecką koncepcją, efektywniejsze byłoby rozpoczęcie od prywatyzacji zarządzania. W Polsce prywatyzacja zarządzania stała się naturalnym efektem prywatyzacji mieszkań.
- przedmiotu prywatyzacji. Przedmiotem sprzedaży stały się mieszkania w budynkach, a także całe wielorodzinne budynki mieszkalne o bardzo zróżnicowanym stanie technicznym i standardzie użytkowym.³⁴ Poprawa tego stanu przesunięta została na nowych właścicieli, którzy kupując słabe technicznie nieruchomości, płacili relatywnie niewielkie ceny, wartość rynkowa bowiem odwzorowuje zużycie. Prywatyzowanie nieruchomości w złym stanie technicznym stwarzało realne zagrożenie postępującej dekapitalizacji zasobu. Groźba ta jest szczególnie istotna przy prywatyzacji całych budynków, gdzie przeszkodą dla poprawy ich stanu technicznego była polityka czynszowa, która utrzymywała do 2004 roku czynsz regulowany, nie pozwalający zgromadzić środków na należyte utrzymanie zasobu. Również od 2005 roku wysokość opłat nie pokrywała kosztów utrzymania. Dopiero projekt zmian w Ustawie z 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego wprowadza zasadę, by czynsze były na poziomie co najmniej pokrywającym koszty eksploatacji. W praktyce przedmiotem prywatyzacji stały się budynki i mieszkania w najlepszych zasobach i w najlepszych

³³ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 41.

³⁴ Inne założenia prywatyzacji zostały przyjęte w terenie dawnej NRD, gdzie przedmiotem prywatyzacji były głównie mieszkania dopiero po przeprowadzeniu przez władze miejskie ich remontów. Por. J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 11.

lokalizacjach. W zasobach gminy pozostały nieruchomości o złym stanie technicznym, wymagające nakładów na remonty kapitalne.

Właściwe prowadzenie gospodarki mieszkaniowej wymaga, by opłaty pokrywały nie tylko wydatki związane z eksploatacją i technicznym utrzymaniem zasobów, ale także odpis amortyzacyjny i zysk dla właściciela. Dopiero wprowadzenie czynszu ekonomicznego ujawniałoby istotne różnice w ponoszonych kosztach przez właściciela i najemcę, który byłby obciążony odpisem amortyzacyjnym i zyskiem dla właściciela, stanowiąc istotną zachętę do prywatyzacji.

- podmiotów, uczestniczących w prywatyzacji. Zasadą prywatyzacji było wejście nabywcy we współwłasność domu, co oznaczało konieczność ponoszenia świadczeń finansowych przez przyszłych właścicieli nie tylko w momencie zakupu, ale także w trakcie jego użytkowania na poziomie umożliwiającym jego właściwe utrzymanie. Oznaczało to, że prywatyzacja nie powinna mieć charakteru masowego. W prywatyzacji powinny uczestniczyć podmioty o relatywnie wysokich zasobach finansowych. Warunek ten nie był respektowany. Nabywca nie tylko nie musiał legitymować się wysokością osiąganych dochodów, ale – jak wskazują wyniki badań IGM – nabywca nie był świadomy, że nabywa nie tylko prawa, ale i obowiązki. Nowi nabywcy w dalszym ciągu oczekiwali pomocy ze strony państwa opiekuńczego.
- modelu przyjętej prywatyzacji. Pomimo zalecanej przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej tzw. prywatyzacji selektywnej, polegającej na sprzedaży mieszkań w wytypowanych przez gminę budynkach, w Polsce przyjęty został model prywatyzacji rozproszonej. Przedmiotem prywatyzacji stały się mieszkania, których najemcy wystąpili o ich wykup. Taki model prywatyzacji doprowadził do rozbicia własności, pozostawiał gminę jako współwłaściciela nieruchomości, utrudniając wycofanie się jej z procesu zarządzania tą nieruchomością. Proces prywatyzacji okazał się chaotyczny, realizowany w gminach nie posiadających wieloletniego programu mieszkaniowego. Wykup mieszkań nastąpił na terenach, które gminy w kolejnych latach zaczęły obejmować programami rewitalizacji, co utrudnia, a wręcz uniemożliwia ich realizację.³⁵
- formy odpłatności. Wykup następował na bardzo preferencyjnych warunkach. Nie tylko, że cena wykupu, określona na podstawie

³⁵ Rewitalizacja nie jest celem publicznym, który stwarza podstawy prawne do wyłączenia. Gminy sprzedawały mieszkania stosując wysokie bonifikaty, przeprowadzając rewitalizacje musiałyby wykupić je po cenie rynkowej.

wartości rynkowej, uwzględniającej zużycie była dużo niższa niż nabycie mieszkania na rynku pierwotnym, ale wprowadzane przez gminy bonifikaty sięgały 80–90% wartości, płatność często była rozkładana na raty, co powodowało, że w efekcie intensywnej prywatyzacji zasobów komunalnych i zakładów pracy w istotnym stopniu wzrosła grupa nowych właścicieli o niskich dochodach. Po wykupie mieszkania ciąży na nich obowiązek pełnego pokrycia wydatków na utrzymanie budynku, łącznie z kosztami remontów kapitalnych. Ponieważ nie są oni w stanie partycypować w tych kosztach, efektem tego są ich naciski na niepodwyższanie opłat na utrzymanie techniczne zasobu. Utrudnia to racjonalną gospodarkę remontową³⁶ i nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za stan techniczny budynku, nawet, jeżeli wszystkie mieszkania zostaną wykupione. Za słuszną należy uznać tezę, że „Gmina, jako gospodarz miasta nadal będzie musiała dbać o stan techniczny i estetyczny budynków w sposób pośredni, np. przez egzekwowanie wymogów prawa budowlanego, co może okazać się bardzo trudne w sytuacji niewydolności finansowej właścicieli budynków”.³⁷

Wśród zastrzeżeń dotyczących idei prywatyzacji wymienia się również niezmiernie ważną: prywatyzacja przyczyniła się do ograniczenia mobilności przestrzennej. Rynek pracy wymusza coraz większą mobilność pracowników, a zatem zmiany miejsca zamieszkania w trakcie aktywności zawodowej. Posiadanie własnego mieszkania zmniejsza tę mobilność i prowadzi do utrwalenia obszarów zwiększonego bezrobocia. Rynek pracy wymaga stworzenia zasobu przeznaczanego na wynajem. Tendencję tę widać wyraźnie w krajach zachodnich. Prowadzi to do obniżenia kosztów najmu, a zatem umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludzi, szczególnie ludzi młodych, którzy nie mają zdolności kredytowej na nabycie mieszkania lub w obliczu niepewności dochodów nie podejmują decyzji o wieloletnich zobowiązaniach z tytułu spłaty kredytu. Na konieczność stworzenia mieszkań na wynajem w granicach 40–50% zasobu wskazuje również Bank Światowy.³⁸

³⁶ W krajach zachodnich mieszkania sprzedawane są po wysokich cenach osobom o wyższej niż przeciętnie zamożności. Eksperyment, jaki zrobiła jedna z gmin we Włoszech, sprzedając mieszkania biednym lokatorom nie powiódł się, gmina musiała odkupić budynki z powodu postępującej ich dekapitalizacji. Por. J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 5.

³⁷ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 6.

³⁸ Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012, Raport Polskiego Związku Firm Deweloper-skich, 2012, s. 8.

Zastrzeżenia budzi skala i tempo prywatyzacji. Potwierdziła to kontrola NIK.³⁹ Czynności kontrolne, przeprowadzone w 2011 roku za okres 2008–2011 (I półrocze) w 33 urzędach gmin wykazały, że wszystkie gminy systematycznie zmniejszały zasób mieszkaniowy m.in. poprzez sprzedaż lokali, a prywatyzacja uniemożliwiła poprawę warunków mieszkaniowych. Dążenie do szybkiej przebudowy stosunków własnościowych jest niebezpieczne i nie zawsze prowadzi do pożądaných zmian. Prywatyzacja powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowaną długotrwałą koncepcją, nie powinna być nastawiona na bieżące wpływy.⁴⁰

Presja na dalszą sprzedaż zasobów mieszkaniowych uznana uznano została w Polsce jako zagrożenie sektorowe dla dalszego rozwoju mieszkalnictwa. Wskazano również, że zagrożeniem takim pozostaje historycznie i kulturowo uwarunkowany paradygmat własności, jako tego prawa do zajmowania mieszkania, które jest powszechnie akceptowane przez społeczeństwo.⁴¹ Wskazuje się, że warunkiem likwidacji barier dla „ruchu mieszkaniowego” jest określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych na terenie poszczególnych gmin.⁴²

Podsumowanie

Przytoczone rozważania ujawniają, że proces prywatyzacji zasobów gminnych budzi szereg zastrzeżeń, a jego kontynuacja w niezmienionej formie szereg obaw. Wiele negatywnych skutków prywatyzacji mogłoby nie wystąpić, gdyby rozpoczęto ją od prywatyzacji zarządzania oraz gdyby prywatyzacja mieszkań była poprzedzona uświadamianiem nabywcom skali obciążeń przez nich przejmowanych oraz poprzedzona reformą czynszów. Stało się odwrotnie. Proces prywatyzacji wyprzedził reformę, wprowadzając na rynek właścicieli nieruchomości ludzi słabych ekonomicznie, o niskiej świadomości skutków podejmowanych

³⁹ Informacja o wynikach kontroli Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, NIK, Warszawa 2012.

⁴⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 82.

⁴¹ Por. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005 r., s. 20.

⁴² Propozycja ta odwołuje się do doświadczeń innych krajów U.E., w których to (np. we Francji) gmina, która nie spełni tego warunku, ponosi konsekwencje finansowe. Por. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005, s. 41.

decyzji, ograniczając w efekcie zdolność wspólnot mieszkaniowych do akumulowania środków na działalność remontową.

Prywatyzacja nie jest jednak aktem jednorazowym. Należy postrzegać ją jako proces, proces długotrwały, który powinien być udoskonalany ze strony ustawodawcy i władz lokalnych, proces, który ma swoje granice. Granice te powinny wyznaczyć władze lokalne, uwzględniając skalę problemu mieszkaniowego, a także zamożność mieszkańców. Prywatyzacja musi być osadzona w lokalnej polityce mieszkaniowej. W gminach, w których nie ma nasilonego problemu mieszkaniowego w ujęciu ilościowym i jakościowym, udział zasobu komunalnego jako wynik m.in. prywatyzacji, może być mniejszy. W gminach, borykających się z nasilonymi zjawiskami niedoboru mieszkań, złą jakością zasobu, słabą zasobnością mieszkańców, dalsza sprzedaż mieszkań powinna być wnikliwie analizowana. Proces prywatyzacji ma swoje granice. Granice te powinny wyznaczyć władze lokalne.

Bez względu na warunki lokalne należy zmienić model prywatyzacji – przejść od prywatyzacji o charakterze rozproszonym do prywatyzacji selektywnej. Stanowi to warunek realizacji programów rewitalizacyjnych i warunek dalszego rozwoju miasta.

Dalsze reformowanie gospodarki mieszkaniowej powinno iść w kierunku prywatyzacji zarządzania zasobem, a reformowanie opłat za mieszkanie powinno wzmacniać rolę prywatyzacji kuponowej, za którą można uznać wypłatę dodatków mieszkaniowych osobom najbardziej potrzebującym. Rola prywatyzacji kuponowej, wraz z reformą polityki czynszowej, będzie rosła. Właściwe prowadzenie gospodarki mieszkaniowej wymaga, by opłaty pokrywały nie tylko wydatki związane z eksploatacją i technicznym utrzymaniem zasobów, ale także odpis amortyzacyjny i zysk dla właściciela. Dopiero wprowadzenie czynszu ekonomicznego ujawniałoby istotne różnice w ponoszonych kosztach przez właściciela i najemcę, który byłby obciążony odpisem amortyzacyjnym i zyskiem dla właściciela, stanowiąc ważną zachętę do dalszej prywatyzacji.

Dodatkowym argumentem za postawieniem granic prywatyzacji jest dezaktualizacja niektórych motywów jej wprowadzenia. Z pewnością nieaktualny jest motyw ideologiczny. Według danych Eurostatu w Polsce w 2010 roku aż 81,5% mieszkańców zamieszkiwało domy i mieszkania, do których posiadali tytuł własności, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 70,7%, w krajach „starej Unii” tylko 66,9%. Nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie silnie jest propagowana własność mieszkania, tylko 66,2% mieszkań zajmowanych było przez ich właścicieli. W krajach rozwiniętych wyraźnie widać tendencje do wzrostu udziału mieszkań przeznaczonych na wynajem w ogólnej liczbie mieszkań.

Trudno również zgodzić się z zasadnością ekonomiczną prywatyzacji: model rozproszonej prywatyzacji spowodował, że gminy są członkami wspólnot mieszkaniowych, dopłacając do zasobu i w dalszym ciągu uczestnicząc w procesie jego zarządzania. Wysokie bonifikaty nie przysporzyły im znaczących dochodów, które z resztą były wydatkowane na bieżące cele nie związane z mieszkaniówką. Aktualny pozostaje motyw pragmatyczny. Ale przeszkodą dla jego realizacji była i jest jeszcze polityka czynszowa.

Bibliografia

- Bogusz J., *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993.
- Chojnacki R., Kołodziejczyk T., Terefenko M., *Deficyt mieszkaniowy w Polsce*, RedNet Consulting.
- Foryś I., *Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego. Ujęcie ilościowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” program przyjęty przez Rząd w 2010 roku.
- IRM (2011), *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok*, Kraków.
- Kamerschen K. McKenzie R. B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
- Kornilowicz J., *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, IRM, maszynopis.
- Kornilowicz J., *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa 1995.
- Milewski R. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rydzik W., *Potrzeby mieszkaniowe ludności Polski na tle wojewódzkich rynków mieszkaniowych*, IRM 2004.
- Savas E. S. *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005.
- Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012*, Raport, Polskiego Związku Firm Deweloperskich.
- TEGoVA, *Europejskie Standardy Wyceny 2012*, wyd. polskie, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, w druku.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.

EVALUATION OF DIRECTIONS AND SCALE OF MUNICIPAL HOUSING PRIVATIZATION

Abstract

A part of systemic transition in Poland are processes of housing privatization, considered as a sale of residential units. They take place, inter alia, in municipal housing stock. Mentioned tendency is observed in other economies under transformation however with meaningful differences in the form of privatization. The aim of the article is to evaluate accepted in Poland form of privatization, its dynamics and scale, as well as its multifaceted consequences. Conducted evaluation allows to identify further desired changes in the processes of privatization.

Anton Slonimski*, Maryna Slonimska**

**ENTREPRENEURSHIP CROSS-BORDER COOPERATION
FROM THE PARTICIPANTS' POINT OF VIEW**

Introduction

Recently we may observe a rising scientific interest to the cross-border cooperation problematic because of globalization and regionalization in the economic cooperation, the changes in the political map, European Union enlargement to the east. It is necessary to note, that there isn't unequivocal definition of the "cross-border cooperation" term, as well as there isn't definition of "cross-border trade" term¹. Nevertheless cross-border cooperation for Belarus means the cooperation which is carried out within its territory by Belarus residents and non-residents for satisfaction of social, economic and cultural needs within the border territory².

The core target and sphere of influence of such cooperation is determined in the European map of border regions. The purpose of border regions' activity and cross-border cooperation is overcoming obstacles and avoidance of the reasons of dividing these regions. For another thing, cross-border cooperation is the major factor of steady social and economic development and strengthening of competitiveness of border territories, integration them into inter-regional structures, employment and income growth at the local level³.

*Dr, Economic Research Institute, Minsk, Belarus.

**Dr, Vitebsk State Technological University, Vitebsk, Belarus.

¹ Краткий внешнеэкономический словарь-справочник, Москва1999: Международные отношения.

² О государственном регулировании внешнеторговой деятельности. Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2004 г., № 347-3.

³ Литвинюк А.И., Трансграничное сотрудничество и европейская кооперация. Минск 2009, БГПУ.

The complicated problems of new principles searching and significant cross-border relations deepening arose simultaneously after the joining Belarus western neighbors (Litva, Latvia and Poland) the EU. It's necessary to carry out a deliberate policy in interests of steady development of border territories (both state, and regional, including at a local level) to solve this problems. Unfortunately, a deficient legal framework, and sometimes rooted biases and myths hinder this activity. At the same time, there are no objective researches and estimations of the present condition and prospects of international regional and cross-border relations development between Belarus western border territories and EU eastern border territories.

The scientific research «Use of business resources for maintenance of border territories steady development», carried out in 2009–2011 at Belarus republican fund of basic researches support (grant Г09MC-025), allows to fill in part this gap regarding cross-border economic relations. The fact, that the cross-border cooperation along EU eastern border territories (and, accordingly, Belarus western border territories) is the important factor of European integration deepening was the leading idea of the research. It can promote in overcoming negative consequences of peripheral position and isolation of the border territories on both sides of this border. Such cooperation is important, but poorly used factor of development and competitiveness of these regions, and also living standard growth of their inhabitants.

1. The Project Research Methodology

The project research methodology concerning the respondents sampling among organizations, population and small enterprises was determined by necessity of revealing and an estimation of various forms of the cross-border cooperation and its contribution to regional development (in local enterprise sector development in particular).

The respondents sampling for deep interviews among organizations (10 interviews) was based on their roles in the cross-border cooperation and business development. The first group of the respondents was representatives of the local authority supervising questions of foreign trade activities and business development. The second group of the respondents was representatives of organizations, working in sphere business support and the international cooperation. The third group of the respondents was nongovernmental organizations (NGO) from so-called third sector. Respondents were heads of the corresponding organizations or highly competent functional employees – managers.

The choice of respondents for the interview among the border territories population (10 interviews) was based on their participation in foreign economic relations. The basic method of necessary respondents searching was friendly communications in researched territories, and some other kinds of "pointers", that has allowed to provide an atmosphere of trust during the interview.

The choice of respondents for the interview among the small enterprises (20 interviews) was based on search on the Internet in business support agencies on-line bases, communications at specialized exhibitions, the earlier respondents' recommendations, personal acquaintances and so on.

2. The Local Authorities', Business Associations' and Other Regional Business Infrastructure Organizations' Cross-border Cooperation

Belarus western border cross-border cooperation has old traditions because of developed specialization and cooperation forms since Soviet Union. Moreover the local people good-neighborhood experience there lasts for centuries.

The EU expansion in 2004 promoted occurrence of new forms of the cross-border cooperation in the enterprise sector. The joint projects financed by special funds of the EU have appeared. However, during their realization arise new barriers, for example such as absence of the international agreements on a number of directions which complicate procedures of interaction.

The main tools of the cross-border cooperation are official delegations exchanges with participation of representatives of regional business, the organization of exhibitions, creation of joint ventures, the export-import enterprises border operations, etc.

The cross-border cooperation exists in two forms – formal and informal partnership. The formal partnership carried out through local administrations and other organizations usually considerably influence development of cross-border cooperation since realization of their actions involve more widely other organizations and the enterprises in the international cooperation.

The research has shown that informal cross-border partnership can lead to creation and development of formal partnership. So, in result of informal Belarus, Lithuania and Latvia local authorities' long-term contacts was created Euroregion "Lake District".

There are following types of the cross-border cooperation among the examined business support agencies: the infrastructural trans-border business support; the offering of business information; the organization of meetings with potential partners from the different countries; a help in searching of financing and perspective projects; the marketing researches of the markets; the legal consultation; the lobbying interests of businessmen; the organization of training seminars and trips for businessmen; the interaction with the other country business support agencies; the tourist and ecological interaction.

The advantages of border cooperation for the Belarus businessmen are in the overcoming the shyness which has arisen for years of some isolation, in training to contact and find a consensus in other country, in other conditions, to resolve force-majeure circumstances, in accumulating experience of the effective production organization.

Unfortunately, as the face-to-face poll showed up, cases of trans-boundary supporting business – interaction of cooperation with use of financing by the EU and international organizations there are extremely rare.

3. The Households' Entrepreneur Cross-border Cooperation

The questionnaire results indicate, that a cross-border cooperation plays a significant role in the households' well-being, it increases a number of self-employed persons, reduces the social intensity in border regions.

The «shuttle trade» was generated with the specific conditions of the post-Soviet economy. This model of cross-border cooperation gives opportunity of the market expansion for one border region and cheaper goods and services obtaining for inhabitants of another one. So, the «shuttle trade» participants from the both border regions obtain profits.

For the respondents the «shuttle trade» is a form of self-employment and a chance of setting up the own firm. Nevertheless, the respondents noted the indifferent-negative attitude of the local officials to «shuttle traders» problems. The business-associations' support apply only to their members, and it is necessary to be, at least, an individual entrepreneur for that. At the same time, «shuttle traders» from time to time face with the toughening of customs and other conditions of the west border crossing. These circumstances transform «shuttle traders» into an additional income source for the local authorities by means of introduction ecological and other rates for this category of entrepreneurs.

The negative consequences of households' entrepreneur cross-border cooperation for border regions, as some respondents noted, are the following: the capital outflow from border regions, the decline in local production, the uncontrolled import of goods, the tax evasion, the qualified personnel outflow and sometimes the hard destinies of people, which have to trade semi- legally instead of working by profession.

4. The Small and Medium Enterprises' Cross-border Cooperation

The main type of the SME' cross-border cooperation, as the face-to-face poll showed up, is the type "the firm – the firm". Other types of the cross-border cooperation are: «the firm – the organization», «the firm – individual entrepreneur», «the individual entrepreneur – the individual entrepreneur».

The enterprises' cross-border cooperation most of all consists in the joint venture organization, the materials and the equipment purchases, the goods distribution, the deliveries of own manufacture goods, the transport services, the scientific and technical cooperation, the tourist and other services. The local enterprises' cross-border cooperation with the organizations consists in the assistance in reception of grants from the European funds, the methodical and organizational help for business, assistance in an establishment of contacts to the foreign enterprises. All types of cross-border cooperation are accompanied with an information exchange, and in case of interaction with a foreign individual (the physical person) reception of the information frequently was the basic purpose of cooperation.

Most of all business relations between the enterprises are officially registered. The gentlemen's agreements are used usually in the cooperation with physical persons and individual entrepreneurs. The respondents frequently were connected with foreign partners not only with business relationships, but also with friendly relations. Many respondents specified the big role of trust between partners which can appear only in case of the checked up long-term connections, or in case of the recommendation of the partner the third competent side.

On the other side, the cross-border cooperation has the risks connected to probable mistakes at the cargoes customs registration that entails various financial sanctions down to confiscation of the goods at which customs registration infringements were found out. The risks connected to instability of the Belarus legislation (especially tax) and enough tough policy of the state concerning private business was marked too.

Some functions of foreign partners, as the questionnaire results indicate, consist in: the initial capital contribution for set up a new enterprise by way a contribution to the authorized fund; the partner support in difficult situations, for example, as a guarantee for getting a bank credit; the partner personnel training; the providing by cheaper recourses, the organization of some partner operations on a foreign market, etc.

The most widespread positive result of cross-border cooperation for Belarus partners consists in behavioral training in market condition. Other useful cross-border cooperation effect is cooperation with partner networks. It's very important for Belarus enterprises' positioning on the foreign markets and makes it possible to mitigate risks.

There is a rather strong tendency to the clusterization of SME' cross-border cooperation in the surveyed regions in some branches. First of all it concerns wood-working industry and light industry.

5. Cross-border Entrepreneur Cooperation Opportunities in the Context of Steady Studied Regions Development

Analytical and empirical researches allow doing a conclusion about opportunity to have positive effect on the steady studied region development throw cross-border entrepreneur cooperation activation of local authorities, business associations, households and SMEs. At the same time it's necessary to emphasize a special role of two special institutional forms – free economic zones and euroregions.

For example, FEZ 'Grodnoinvest', euroregions "Neman" and "Lake District" are proving grounds for re-structuring and modernization of former economic systems, fast change of traditional social and economic reference points of development, attraction of foreign investments and formation of "points" of growth of competitiveness on western border Belarus territories. At the same time, in spite of the fact that the most of euroregions exist ahead of FEZs, their role in cross-border cooperation development is considerably less. An example of occurrence of new reference points of development can become formation of agro-ecotourism enterprise sector on the basis of active cross-border cooperation of households, the SMEs (including farmer and others rural SMEs) and the business support organizations.

The European Union enlargement to the east, according to the Belarus western border situation, has not only new potential opportunities, but also inseparable from them in the generalized opinion of respondents new problems and even threats (see table 1), that it is necessary to take into account in cross-border regulatory politics development on

near- and long-term prospect. This is especially important for the entrepreneur sector of border regions as one of the main competitiveness growth factors. It is the employers' unions and associations from both border sides should initiate development, acceptance and realization of bilateral measures on maintenance of a favorable climate for movement of the goods, services, financial and human resources in border zones in new conditions. However, according the research results, they frequently appear in a tail, instead of in a head of initiators of creation and development of new active mechanisms of cross-border cooperation, preferring to wait for the government decision.

Table 1. The Cross-border Entrepreneur Cooperation Potential Results in the Belarus Western Border Regions

| | Positive benefits / contributions to regional development | Threats / negative influences on stability of regional development |
|--------------------------------|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| The households | <p>The development of the integrated into the international market regional business due to accumulation of the capital and the international cooperation experience.</p> <p>The increase of competitiveness of border areas due to purchase by the population of skills of identification of enterprise niches, flexible reaction to the market and manufacture of new production.</p> <p>The restoration of the destroyed communications and cooperation networks with neighboring countries.</p> | <p>The loss of opportunities of the long-term economic development from non-use of people qualification, left to "shuttle" business.</p> <p>The "Failure" in of a know-how transfer because of break of workers' continuity in a science and education sphere, technological-complex manufactures.</p> <p>The emigration of initiative and entrepreneur people for more effective variant of employment abroad.</p> |
| SMEs, individual entrepreneurs | <p>The use of a starting production phase under trade marks of the foreign partner for approbation of own manufactures and products with the purpose of the losses reduction.</p> <p>The use of favourable position of Belarus as jumping-off place for an output on the extensive markets of the CIS countries.</p> <p>The assistance to strategic regional competitiveness growth; maintenance of steady regional development, including the environmental problems decision.</p> | <p>The threat of the Belarus enterprises absorption in developed by them during cooperation niches in the EU market, in the advanced by them networks of contacts and reputations by the foreign capital.</p> <p>The threat of region branch structure strategic priorities displacement as a result of capitals injection in the branches bringing the short-term period feedback, because of the foreign investors' fears before the probable Belarus legislation changes.</p> |

Table 1 (cd.)

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|--|
| Institutes (local authorities, business associations, etc.) | The legal and information field formation for the enterprises' cross-border cooperation. The "bridging" between the neighboring countries local authorities as a basis for the future joint initiatives, supporting business development and cross-border cooperation. | Too high level of decision-making about the cross-border cooperation projects, the rigid regulation of cross-border activity types and its realization conditions with the local authorities' interests and experience ignoring can lead to the loss of opportunities, the high transaction expenses and the suboptimum territorial development. |

The surveyed sectors respondents (the institutes, the households, SMEs) consider, that on the one hand, the European commission declares the good neighborliness border area creation, and on the other hand – the skies are darkening. Of course, the EU countries want to be protected from terrorism, a narcotics and other problems. But it is necessary to think about the procedures simplification for the border regions inhabitants, the enterprises and the organizations. Some businessmen express the idea about the creation in the EU border area the special "buffer zone" for the simplified trading operations and other kinds of cooperation. Other words, the entrepreneurs, having border territories' business development targeting, think it necessary to stimulate cross-border cooperation through "economic border washing".

The Belarus strategic purpose of steady social and economic development is Belarus people well-being approach to the level of economically advanced European states on the basis of the innovative – structural technological updating and increase of competitiveness of national economy at preservation of the surrounding natural environment for present and future generations (Александрович, Богданович 2010). The cross-border ethno cultural and entrepreneurs cooperation may be an additional opportunity to maintenance of steadier development and growth of competitiveness of border regions to the European community.

The conclusion

The Belarus western border cross-border cooperation problems are various and changeable. At the same time, the knowledge about this cooperation both in Belarus, and in the Belarus western neighbors

(Poland, Lithuania and Latvia) are fragmentary because of the different reasons. First of all, this is due to a short period of the experience in this area after EU enlargement to the east. Therefore, it's necessary to carry out the investigation in the area of divided by state borders communities' interaction. This investigation need to be done not only for cognitive purpose, but for the increase of the regional policy effectiveness. The cross-border entrepreneurs' cooperation possesses a value for the border territories competitiveness increase, their steady development and the local population living standard increase in this context.

To be noticed is that cross-border cooperation has an impact not only on local level, but on national and international levels. Meanwhile quite recently it represented a secondary sphere of life of population in the border regions. The euroregions are a well-known and appreciated form of cross-border cooperation in the Western Europe. They have to play a key role in the development of friendly relations inside the Belarus border territories and, especially, in the sphere of entrepreneurs cooperation support. In the meantime, euroregions still are a novelty which meets at times indifference, and at times and with mistrust and even aversion in Middle East Europe⁴. Therefore, it's necessary to support the euroregional movement, by demonstrating its potential benefits for maintenance of steady development of border territories and by promotion of positive experience in this area.

The cross-border entrepreneurs' cooperation may be an effective method of economic backwardness overcoming and should find a worthy place in the regional and local development strategy. The development and effects of this cooperation substantially depend on the formal and administrative conditions created by authorities. Accordingly, the general government at all levels responsible for a regional policy should attend to cross-border cooperation questions. According to official statistics, the number of micro, small and medium enterprises in Belarus border regions are going up, it is indicate of the potential opportunity of cross-border entrepreneurs' cooperation activation.⁵

⁴ W. Kosiedowski, *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

⁵ Малое предпринимательство в Республике Беларусь 2010. Статистический сборник, Минск 2010: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

Bibliography

Kosiedowski W., *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

Краткий внешнеэкономический словарь-справочник, Международные отношения. Москва 1999.

Литвинюк А.И., *Трансграничное сотрудничество и европейская кооперация*. БГПУ. Минск 2009.

Малое предпринимательство в Республике Беларусь 2010. Статистический сборник 2010, Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности, Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2004 г. № 347-З.

ENTREPRENEURSHIP CROSS-BORDER COOPERATION FROM THE PARTICIPANTS' POINT OF VIEW

Abstract

Results of empirical research of cross-border cooperation of enterprises in the regions of Belarus bordering to UE are discussed. Research was carried out in 2009-2011. The purpose of research was to reveal the character, the forms and the scale of entrepreneurship cross-border cooperation from the participants' point of view. The basic method of research included interviewing of selected respondents according to standardized schemes developed for three groups of respondents: institutional structures, households, heads or managers of small and medium enterprises. As a result of research a hypothesis was raised about an opportunity of stimulation of cross-border cooperation through the "economic washing out of the border". Both potential contribution to regional development and the probable threats to its stability were taken in to account in the suggestions preparation process.

Catherine Peyroux^{*}, Isabelle Bories-Azeau^{},
Fatiha Fort^{***}, Florence Noguera^{****}**

**LE DILEMME DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DES STRUCTURES
D'ACCOMPAGNEMENT A LA CREATION D'ENTREPRISES:
CONTRIBUTION A L'EMERGENCE D'UN MILIEU ENTREPRENEURIAL**

Introduction

L'Etat, les Régions et les territoires se sont, depuis maintenant plusieurs dizaines d'années, préoccupés de création et de développement d'entreprises et d'innovation. Ils ont initié des actions en matière d'accompagnement à la création d'entreprise à travers le développement de structures, telles les incubateurs ou les pépinières, dédiées à l'accompagnement de porteurs de projet.

Ces structures sont au cœur du processus entrepreneurial ; elles contribuent à structurer un véritable milieu entrepreneurial. Cependant, elles sont confrontées à un problème, voire même à un vrai dilemme. Créées à l'initiative le plus souvent des pouvoirs publics, elles ont comme finalité de participer, via la création d'entreprises, au développement économique et à la création de l'emploi sur le territoire. Cependant, elles accompagnent des porteurs de projet qui ont, eux, leurs propres attentes, particulièrement en termes de création, de croissance et de profit. Par ailleurs, sans financement, ces projets de création ne peuvent se développer. Il est donc important d'intégrer dans ce processus d'accompagnement les attentes relatives à la rentabilité du projet des financeurs.

Au regard des différences, et même des divergences entre les parties prenantes dans ce processus d'accompagnement piloté par les structures, il semble pertinent de s'interroger sur la gouvernance de

^{*} Maître de conférences, Université de Montpellier 3, MRM Entrepreneuriat.

^{**} Maître de conférences, Université Montpellier 1, MRM Entrepreneuriat.

^{***} Maître de conférences HDR, Montpellier SupAgro, UMR MOISA.

^{****} Professeur des universités, Université de Montpellier 3, MRM et LARGEPA.

ces structures d'accompagnement: quelle gouvernance mettre en œuvre afin de concilier les attentes des multiples parties prenantes?

La gouvernance des structures d'accompagnement constitue un cas particulier de la gouvernance territoriale telle qu'elle est étudiée par les économistes régionaux. Elle se traduit cependant par des préoccupations managériales pour le directeur opérationnel de ces structures. Nous situons donc notre contribution à l'intersection des préoccupations propres au développement territorial portées par les économistes régionaux et des questions de management, à la fois des structures et des petites entreprises, développées par les gestionnaires.

A partir des premiers résultats d'une étude développée dans le cadre du Laboratoire d'Excellence «Entreprendre» de l'Université de Montpellier portant sur l'étude des structures d'accompagnement à la création d'entreprises innovantes de la région Languedoc Roussillon (France), nous proposons d'analyser ces tensions qui s'exercent au niveau des structures et qui concrétisent un des dilemmes qui traversent la gouvernance territoriale.

Après une discussion des fondements théoriques de notre contribution et une présentation de la méthodologie de recherche mise en œuvre, nous présenterons et discuterons les principaux résultats.

1. Fondements théoriques de la recherche

L'accompagnement entrepreneurial constitue un champ de recherche émergent.¹ Les travaux existants se sont intéressés soit à l'analyse des structures (travaux anglo-saxons), soit à l'analyse des formes d'accompagnement (travaux français) comme le notent Chabaud, Messeghem et Sammut.² Notre questionnement se situe à l'intersection des deux champs, interrogeant la question de la gouvernance des structures et de ses implications sur le contenu de l'accompagnement.

La compréhension des enjeux qui se manifestent au niveau des structures d'accompagnement sollicite plusieurs courants théoriques. Les travaux sur la gouvernance territoriale et sur le milieu innovateur fournissent un cadre d'analyse méso-économique. La théorie des parties prenantes permet d'éclairer la question de la gouvernance des structures d'accompagnement et les travaux en entrepreneuriat et plus

¹ Chabaud D., *Vers de nouvelles formes d'accompagnement?*, Revue de l'Entrepreneuriat, 2010/2, vol. 9, pp 1–5.

² Chabaud D., Messeghem K., Sammut S., *L'accompagnement entrepreneurial ou l'émergence d'un nouveau champ de recherche*, Gestion 2000, 2010 vol. 27, n°3, pp. 15–24.

particulièrement sur l'accompagnement conduit à justifier l'existence même de ces entités (cf. figure 1).

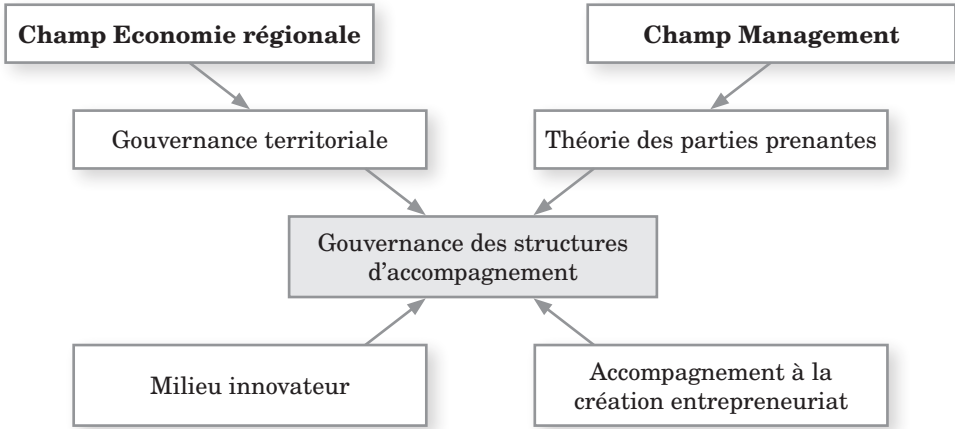


Figure 1. Positionnement scientifique de la recherche

1.1. Les structures d'accompagnement: acteurs du milieu entrepreneurial

Les travaux sur l'importance d'un accompagnement à la création d'entreprise et d'une démarche entrepreneuriale collective se sont multipliés. Ainsi, le passage par une structure d'accompagnement améliore le taux de survie des jeunes entreprises.³ Une justification peut être trouvée à partir de la théorie des ressources et des compétences stratégiques.⁴ Les ressources et compétences stratégiques conditionnent le succès ou l'échec des nouvelles entreprises particulièrement en ce qui concerne les savoir-faire, les ressources financières et les relations sociales.⁵ Or, les porteurs de projet sont confrontés à une insuffisance

³ Mc Adam M., Marlow M. *Building Futures or Stealing Secrets? Entrepreneurial Cooperation and Conflict within Business Incubators*, International Small Business Journal, vol. 25(4), 2007, pp 361–382

⁴ Wernerfelt (1984), *A Resource-Based View of the Firm*, Strategic Management Journal, 5, pp 171–180; Amit R., Schoemaker P.J., *Strategic Assets and Organizational Rent*, Strategic Management Journal, 14, 1993, pp. 33–46.

⁵ Aldrich H. E., Martinez M. A. *Many are called but a few are chosen: An evolutionary perspective for the study of entrepreneurship*, Entrepreneurship Theory & Practice, vol. 25, n°4, 2001, pp. 41–56; Hansen E. L., *Entrepreneurial networks and new organization growth*, Entrepreneurship Theory and practice, 1995, vol. 19, n°4, pp. 7–19; Khelil N. *Contribution à la compréhension de l'échec des nouvelles entreprises: exploration qualitative des multiples dimensions du phénomène*, Revue de l'Entrepreneuriat, vol. 11, 2012, pp. 39–72.

fréquente de ressources, aggravée par le phénomène d'interdépendance des ressources stratégiques.⁶

La constitution d'un environnement qui s'apparente à un milieu entrepreneurial est alors créatrice d'une dynamique positive pour le porteur de projet qui peut ainsi mobiliser des ressources et des compétences qu'il ne maîtrise pas à l'origine.⁷ Les structures d'accompagnement peuvent donc leur permettre d'accéder à ces ressources. Ainsi, les structures d'accompagnement sont au cœur du processus entrepreneurial; elles contribuent à structurer un milieu entrepreneurial et participe de la sorte à un processus de développement économique local endogène.

La conception de l'entrepreneuriat a évolué d'une activité appréhendée comme la résultante d'un projet individuel vers une approche plus collective; l'entrepreneuriat est considéré comme une «*initiative portée par un individu (ou plusieurs individus s'associant pour l'occasion) construisant ou saisissant une opportunité d'affaires, dont le profit n'est pas forcément d'ordre pécuniaire, par l'impulsion d'une organisation pouvant faire naître une ou plusieurs entités, et créant de la valeur nouvelle pour des parties prenantes auxquelles le projet s'adresse*».⁸ Les travaux de Julien et Cadieux soulignent la nécessité de contextualiser l'entrepreneuriat en prenant en compte «*l'influence du milieu pour susciter le développement des entreprises en fournissant ressources et conventions plus ou moins stimulantes*».⁹ L'entrepreneuriat, longtemps conçu comme le projet d'un individu, acquiert donc un caractère plus collectif. Le porteur de projet s'inscrit alors dans le cadre d'un processus entrepreneurial qui mobilise différents acteurs et se développe en interaction étroite avec un milieu: l'environnement ou le milieu entrepreneurial.

La notion d'environnement et de milieu entrepreneurial est à rapprocher du concept de milieu innovateur développé par Aydalot¹⁰ ou Camagni et Maillat¹¹. Ce milieu innovateur est un construit social à partir de différents acteurs situés à proximité les uns des autres et qui entretiennent des relations dans une finalité commune. Il se développe

⁶ Black J.A., Boal K.B. *Strategic resources: Traits, configurations and path to sustainable competitive advantage*, Strategic Management Journal, vol. 15, 1994, pp 131–148.

⁷ Bergek A., Norrman C., *Incubator best practice: A framework*, Technovation, vol. 28, 2008, pp. 20–28.

⁸ Verstraete T., Fayolle A. *Paradigmes et Entrepreneuriat. Revue de l'Entrepreneuriat*, 4 (1), 2005, pp 33–52.

⁹ Julien P.A., Cadieux L. *La mesure de l'entrepreneuriat*, Rapport d'étude pour l'Institut de la statistique du Québec, 2010, 90 p.

¹⁰ Aydalot P. *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, Paris 1986

¹¹ Camagni R. et Maillat D. (eds), *Milieux innovateurs: théorie et politiques*, Anthropos-Economica, Paris 2006.

en exploitant des connaissances cumulatives et générées localement, comme Camagni et Maillat¹² ont pu le noter dans le cas des milieux innovateurs.

Les mécanismes d'apprentissage jouent un rôle déterminant dans leur développement. Au niveau du milieu entrepreneurial, nous retrouvons ces mêmes caractéristiques: multiplicité des acteurs, interdépendances, création et accumulation de savoir et savoir-faire, mécanismes d'apprentissage. Ce milieu entrepreneurial contribue à l'entrepreneuriat d'un territoire.¹³ L'individu, loin de l'image de héros culturel, apparaît ainsi largement dépendant du contexte dans lequel il évolue qui lui permet, ou pas, de se transformer en entrepreneur. L'entrepreneuriat d'un territoire est le fruit d'interactions fortes entre un entrepreneur et les acteurs du territoire. C'est une caractéristique du milieu entrepreneurial.

Les structures d'accompagnement, créées à l'initiative des acteurs territoriaux occupent une place centrale dans ce milieu. Réfléchir à la question de la gouvernance des structures d'accompagnement conduit à analyser la construction et le développement de ce milieu entrepreneurial.

1.2. La gouvernance des structures d'accompagnement: un cas particulier de la gouvernance territoriale

Le problème de gouvernance qui se pose au niveau des structures d'accompagnement n'est qu'un cas particulier des problématiques de gouvernance territoriale qui vise à concilier des objectifs divergents portés par les différentes catégories d'acteurs (acteurs publics / privés, institutionnels / associations, entreprises).

En effet, l'entrepreneuriat constitue un des champs dans lequel les territoires vont investir dans la logique du rôle qu'ils tendent de plus en plus à jouer en termes de développement économique, social et sociétal. Dans le prolongement des travaux de Pecqueur, nous considérons que le territoire «*n'est plus un espace neutre de projection de l'activité économique*» mais devient un construit d'acteurs qui implique non seulement les entreprises mais aussi des acteurs du domaine public, privé, économique, social, culturel, et des acteurs associatif.¹⁴ Dans une logique très marshallienne, ce territoire, construit social, essentiellement fondé sur des logiques d'acteurs, peut favoriser l'émergence d'une atmosphère

¹² Camagni R. et Maillat D. (eds), *Milieux innovateurs: théorie et politiques*, Anthropos-Economica, Paris 2006.

¹³ Toutain O., *Entrepreneuriat, territoire et développement économique: une question de configuration ou de dosage?* In *Entreprendre: un phénomène créateur de richesse économiques et sociales*, Les Echos-EM Lyon 2010, cahier 2.

¹⁴ Pecqueur B., *Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives. Géographie, Economie, Société*, vol. 7, n°3, 2005, pp. 255-268.

«entrepreneuriale». Cela résulte d'une action collective menée au niveau local qui relève d'une gouvernance collaborative telle qu'elle est évoquée dans les travaux d'Ansell et Gash.¹⁵

La gouvernance territoriale pour Gilly et Wallet, peut être envisagée comme «*un processus de confrontation et d'ajustement tout à la fois de systèmes de représentations et d'actions de groupes d'acteurs proches géographiquement mais pouvant être issus de champs organisationnels différents en vue de la réalisation d'un projet local de développement*». ¹⁶ Cette définition souligne les processus sous-jacents de confrontation et d'ajustement des différents acteurs intervenant dans la gouvernance territoriale: acteurs institutionnels, économiques et sociaux. Ces acteurs vont devoir coopérer pour élaborer des modes de gouvernance territoriale, comme le laisse entendre Simoulin: «*La gouvernance territoriale recouvre l'ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique et institutionnel*». ¹⁷

La multiplicité des acteurs institutionnels et économiques territoriaux impliqués dans la gouvernance territoriale ne facilite pas le partage d'une vision commune. ¹⁸ Il est donc possible d'envisager les structures de gouvernance territoriale comme des «systèmes d'action concrets» ¹⁹. «*(...) des structures d'action collective par lesquelles sont «organisés» des espaces d'action, c'est-à-dire sont construits et perpétués les ordres locaux grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leurs négociations et leurs interactions stratégiques*» ²⁰. La notion de «système d'action concret» «*(...) permet de décoder les logiques d'action et les logiques de sens, leurs interactions et ainsi de souligner le caractère intrinsèquement contradictoire de toute politique publique locale*» ²¹.

¹⁵ Ansell C., Gash A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol.18, 2007, pp. 543–571.

¹⁶ Gilly J.P. et Wallet F., *Forms of proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: The case of Industrial Conversion Processes*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 23 n°3, 2001, pp. 553–570.

¹⁷ Simoulin V., *La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*, in Pasquier R., Simoulin V. and Weisbein J. (Ed.), *La gouvernance territoriale-Pratiques, discours et théories*. LGDJ, 2007, pp. 15–32.

¹⁸ Mendez A., Mercier D., *Compétences clefs des territoires: le rôle des relations interorganisationnelles*. Revue Française de Gestion, n°164, 2006, pp 253–275.

¹⁹ Crozier M, Friedberg E. *L'acteur et le système*. Paris 1997: Ed. du Seuil; Friedberg E, *Le pouvoir et la règle*, Paris 1993: Ed. du Seuil.

²⁰ Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris 1993: Ed. du Seuil.

²¹ Chappoz Y., *Les politiques contractuelles de développement territorial et le jeu des acteurs*, in Huron D. and Spindler J. (éds), *Le management public en mutation*, Paris: L'Harmattan, Collection RECEMAP, 2008.

La gouvernance des structures d'accompagnement constitue un cas particulier de gouvernance territoriale. Ainsi, en reprenant les principales caractéristiques de la gouvernance territoriale analysées précédemment, il est possible d'identifier des groupes d'acteurs impliqués dans ce processus d'accompagnement:

- les collectivités territoriales représentées à travers les acteurs institutionnels politiques, élus en charge du développement économique et les acteurs institutionnels experts, fonctionnaires territoriaux pour la plupart, qui apportent leurs compétences techniques aux structures,
- les directeurs de structure en charge du pilotage du processus d'accompagnement ; ils sont appuyés sur le terrain par des chargés de mission,
- les porteurs de projet, objets de toutes les attentions, qui focalisent l'attention des autres parties prenantes,
- les financeurs sans lesquels les projets ne peuvent trouver leur concrétisation.

Plusieurs logiques de gouvernance peuvent être identifiées. Uzan et Peyroux soulignent la nécessité de concilier une gouvernance entrepreneuriale portée par des acteurs privés et une gouvernance territoriale principalement exercée par l'acteur public et concluent à la nécessaire émergence d'une gouvernance plus partenariale²². Si la proximité géographique des acteurs facilite la gouvernance dans un sens plus partenarial, l'appartenance à des champs organisationnels différents accentue les divergences.²³ Les préoccupations politiques côtoient les expertises des fonctionnaires territoriaux. Les dirigeants de structures ont des préoccupations managériales qui sont confrontées au monde de l'entreprise et des affaires, représenté par les porteurs de projet. Un autre champ organisationnel est représenté à travers les financeurs, activement sollicités.

Ces différents acteurs sont contraints de travailler ensemble et donc de coopérer de façon à atteindre leurs propres objectifs sans que pour autant il y ait une vision partagée.²⁴ Ce sont bien des systèmes

²² Uzan O., Peyroux C., *Accompagnement public et gouvernance partenariale. Concilier intérêt territorial et buts personnels des entrepreneurs* in *Entrepreneuriat et Insertion* sous la direction de Brasseur M., Bruylant, 2010.

²³ Gilly J.P. et Wallet F., *Forms of proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: The case of Industrial Conversion Processes*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23 n°3, 2001, pp. 553-570.

²⁴ Simoulin V., *La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*, in Pasquier R., Simoulin V. and Weisbein J. (ed.), *La gouvernance territoriale-Pratiques, discours et théories*. LGDJ, 2007, pp. 15-32.; Mendez A., Mercier D., *Compétences clefs des territoires: le rôle des relations interorganisationnelles*. *Revue Française de Gestion*, n°164, 2006, pp 253-275.

d'action concrets (au sens de Friedberg)²⁵, tant du point de vue de l'objet, la création d'entreprises, que de la réalité des multiples interactions qui se nouent entre ces catégories d'acteurs. Mais chacun tend à poursuivre ses objectifs et à suivre sa propre logique d'action. Dans cette perspective, et suivant Ricordel²⁶, l'activité et les performances des structures d'accompagnement semblent tributaires des relations qu'elles développent avec les différents éléments qui composent leur environnement et, par conséquent, des attentes des parties prenantes.

1.3. Les attentes des parties prenantes dans l'accompagnement entrepreneurial

La théorie des parties prenantes constitue un référentiel théorique pour analyser les jeux de pouvoir et leurs implications au niveau des structures d'accompagnement. Les parties prenantes sont définies comme tout «*individu ou groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels*»²⁷. La théorie des parties prenantes enrichit l'analyse de l'environnement des organisations.

Le rôle des parties prenantes est d'apporter des ressources à l'organisation et de procurer des incitations.²⁸ Un réseau de relations, et notamment de relations de pouvoir, et donc d'interdépendance, se développe entre l'organisation et les différents groupes qui constituent son environnement et avec lesquels elle interagit²⁹. Il convient par conséquent de repérer ces relations pour mieux cerner les contours de la gouvernance des structures d'accompagnement.

Nous avons pu précédemment identifier les catégories d'acteurs impliquées dans le processus d'accompagnement qui sont autant de parties prenantes au processus d'accompagnement et qui du fait de leur rôle dans ce processus peuvent influencer les décisions prises au niveau de la structure. La théorie des parties prenantes nous propose un cadre d'analyse du dilemme auquel se trouvent confrontés les dirigeants de structure: comment satisfaire ces parties prenantes aux attentes divergentes?

²⁵ Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris 1993: Ed. du Seuil.

²⁶ Ricordel P., *La gestion publique locale: partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3,1997, pp 425-449.

²⁷ Freeman R., *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston 1984.

²⁸ Cazal D., *RSE et théorie des parties prenantes: les impasses du contrat*, *Revue de la régulation*, [En ligne],9, 1er semestre / Spring 2011, mis en ligne le 15 juin 2011, URL: <http://regulation.revues.org/9173>.

²⁹ Andriof J., Waddock S., *Unfolding stakeholder management*, in *Unfolding Stakeholder Thinking*, J. Andriof, S. Waddock, S. Shuterland Rahman et B. Husted, Sheffield, UK, Greenleaf Publishing, 2002, pp. 19-42.

Les collectivités locales, représentées par les élus, ont initié le projet de structure d'accompagnement. Elles participent ainsi activement à la création de ressources territoriales visant à dynamiser l'entrepreneuriat. Elles poursuivent une logique économique: créer des entreprises et des emplois sur le territoire, stimuler un développement économique. Sur le terrain, dans le pilotage des structures, elles sollicitent les compétences des experts (directeurs de service ou directeur administratif), fonctionnaires, techniciens ou animateurs territoriaux, dont dépendent souvent hiérarchiquement ces structures. Ces experts ont leurs propres objectifs: répondre aux attentes des élus en appliquant les décisions politiques et assurer le développement de leur service.

Les porteurs de projet qui font la démarche d'intégrer une structure d'accompagnement cherchent ainsi à se constituer un capital ressources: ressources en savoir-faire, ressources financières et ressources relationnelles ou sociales.³⁰ Ils arbitrent ainsi favorablement entre d'une part le signal qui peut être perçu négativement (c'est un porteur de projet inexpérimenté qui a besoin de connaissances, peu introduit dans les milieux d'affaires selon Messeghem et Sammut³¹, et d'autre part, les ressources qu'il espère trouver dans cette structure. Les attentes des porteurs de projet sont donc d'autant plus fortes qu'ils n'ont pas accès aux ressources et qu'ils ne sont pas dotés des compétences déterminantes pour démarrer leur entreprise: les ressources financières et des compétences managériales sont recherchées. Au-delà, les porteurs de projet souhaitent que la structure d'accompagnement leur permette de développer leurs relations d'affaires, les aide à s'insérer dans des réseaux d'affaires et à gagner en légitimité³².

Enfin, les organismes qui interviennent dans le financement des projets de création ont leurs propres attentes. Ils sont soucieux de la rentabilité et de la sécurité de leurs investissements. En conséquence, ils décident principalement sur la base de la rentabilité financière du projet.

Les dirigeants de structure ont aussi leurs propres objectifs, découlant en grande partie des objectifs politiques: attirer des porteurs de projet, accompagner un nombre de porteurs de projet défini, créer

³⁰ Oliver C., Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-Based views, *Strategic Management Journal*, vol. 18, n°9, 1997, pp. 697–713.

³¹ Messeghem K., Sammut S., Accompagnement du créateur: de l'isolement à la recherche de légitimité, *Revue de l'Entrepreneuriat*, vol. 9, 2010, pp 82 à 107.

³² Gartner W.B., A Conceptual Framework for Describing the Phenomenon of New Venture Creation. *Academy of Management Review*, vol.10, n°4, 1985, pp. 696–706; 2007; Messeghem K., Sammut S., Accompagnement du créateur: de l'isolement à la recherche de légitimité, *Revue de l'Entrepreneuriat*, vol. 9, 2010, pp 82 à 107.

des entreprises, localiser ces nouvelles entreprises sur le territoire et assurer le développement et l'efficacité de la structure en multipliant le nombre de créations réussies et pérenniser ainsi la structure.

Ces différentes attentes ne sont pas toujours compatibles. Le nombre de projets accompagnés ne garantit pas la création d'entreprises localement. Les nouvelles entreprises créées n'ont pas forcément une rentabilité financière rapidement. Sans financement, les projets ne peuvent voir le jour. La création d'emplois et le développement rapide de ses jeunes structures impliquent une prise de risque que le porteur de projet ne veut pas forcément assumer.

Dans le quotidien du pilotage de ces structures, comment les dirigeants intègrent-ils ses diverses attentes?

Si les parties prenantes ont une influence sur la gouvernance des structures, cette dernière n'est pas neutre dans les performances des différents acteurs. Les parties prenantes sont dans une certaine mesure dépendantes de l'action et des résultats des structures. La gouvernance des structures affecte les parties prenantes. Le succès d'une pépinière a des retombées positives sur le territoire, les décideurs politiques et sur l'évaluation des experts institutionnels. Ces retombées peuvent s'apparenter à des externalités positives, au sens de Marshall³³ et de Pigou³⁴: un produit social d'une activité supérieur au produit privé de cette activité, sachant que l'externalité se réfère à des interactions hors-marché. Le traitement au niveau local de ces externalités favorise la mise en œuvre de formes organisationnelles plus efficaces pour leur valorisation, au sein de processus localisés d'apprentissage.³⁵ Un accompagnement de qualité a des répercussions sur les résultats des entreprises créées et a donc un impact sur les organismes financeurs. Ainsi, les parties prenantes sont étroitement liées au mode de gouvernance de la structure.

Au-delà de ces interdépendances, ces parties prenantes ont un impact sur la performance de la structure et sur sa capacité à créer de la valeur³⁶. En tentant de concilier ces différentes approches au niveau de la structure d'accompagnement, n'est-ce pas là le moyen d'engager la

³³ Marshall A., *Principes d'économie politique*, 1890, traduction Sauvaire-Jourdan, Giards et Bière, 1906.

³⁴ Pigou A.C., *The economics of Welfare*, MacMillan & Co Ltd, London, first edition 1920, fourth edition 1932.

³⁵ Fadairo M., Massard N., *Externalités et politique technologique, une approche en terme de coordination territoriale*, Politiques et management public, vol. 20, n°2, Tome 2, 2002, pp. 161–184. Ferguson et Olofsson, 2004.

³⁶ Post, J., Preston L., Sachs S., *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford University Press, 2002.

structure dans une démarche systématique d'amélioration de la performance et de progrès? Reste à apprécier le chemin à parcourir et les moyens de concilier les différents points de vue.

2. Méthodologie de la recherche

Les structures d'accompagnement à la création d'entreprises et au développement d'entreprises constituent notre objet d'étude.

2.1. Une recherche-action exploratoire, analytique et qualitative

Les travaux de recherche se sont focalisés sur l'ensemble des structures d'accompagnement à la création et au développement d'entreprises situées dans la région Languedoc Roussillon (Sud de la France). Nous avons cherché à appréhender les liens entre la gouvernance des structures et les différentes parties prenantes. Cette étude, à la convergence de problématiques territoriales et managériales, présente un caractère exploratoire. Elle repose sur l'analyse approfondie de cas selon une méthodologie qualitative.

Dans une première approche descriptive, nous avons cherché à identifier les différentes parties prenantes en lien avec les structures d'accompagnement et à mettre en évidence leurs attentes. Ensuite, dans une démarche plus analytique, nous avons tenté d'apprécier dans quelle mesure les attentes des différentes parties prenantes étaient prises en considération au niveau de la gouvernance de la structure. Des différences entre les structures ont pu être observées.

Notre intention scientifique était d'identifier des pratiques originales de gouvernance territoriale dans une logique plus partenariale (intégration des attentes des parties prenantes) afin de contribuer à une réflexion plus globale sur l'amélioration de la performance des structures et donc de la gouvernance territoriale axée sur l'entrepreneuriat. Dans cette logique, nous avons développé une méthodologie qualitative fondée sur une démarche de type recherche-action.³⁷ La recherche

³⁷ Argyris, C., Putnam R., McLain Smith D. (1985), *Action Science*, Jossey-Bass; David A. (1998), «Models implementation: a state of the art», Actes de EURO Conference, Brussels; Plane J.-M., *Méthodes de recherches-interventions en management*, Préface de R. Pérez, L'Harmattan, 2002, 256 p; Savall H., Zardet V., *The Emergence of Implicit Criteria Actually Used by Reviewers of Qualitative research Articles*, Case of a European Journal, 2008; Cappelletti L., Noguera F., *Research methods in Management Consulting*, MC Doctoral student Consortium, Academy Of Management Philadelphia, 2007.

action offre l'intérêt d'être une méthode interactive entre une équipe de chercheurs et son terrain. Elle s'inscrit dans le courant des recherches collaboratives.³⁸

Dans cette configuration, la recherche action a simultanément deux types d'objets de connaissance. Le premier réside dans la compréhension des pratiques actuelles des parties prenantes au sein notamment des structures d'accompagnement et des concepts, méthodes et outils qui font évoluer cet état des pratiques. Le second objectif du choix d'investigation par la recherche action réside dans la volonté de décrire, d'expliquer et de modéliser en participant à l'évolution du terrain.

Il s'agit donc pour l'équipe de chercheurs, en complément de l'exploitation de la littérature et de l'analyse de documents, d'investir le terrain par une observation empirique et longitudinale. Notre recherche s'inscrit donc dans la volonté de connaître et d'expliquer les tensions qui peuvent exister entre les parties prenantes dans l'accompagnement entrepreneurial dans le cadre d'une investigation trans-organisationnelle, mais également de donner aux acteurs les moyens de comprendre et d'agir sur les réalités.

2.2. Protocole de la recherche

La recherche a été menée au sein d'un territoire ; elle s'inscrit dans une approche méthodologique trans-organisationnelle puisqu'elle mobilise les parties prenantes qui interviennent dans la gouvernance territoriale. L'échantillon se compose d'acteurs qui participent directement ou indirectement à la gouvernance territoriale: acteurs privés, publics, associatifs, organismes consulaires...

Cette recherche a mobilisé les parties prenantes du territoire étudié (figure 2):

- les acteurs institutionnels: conseil régional et général, communautés d'agglomération et communautés de communes (élus régionaux, élus locaux et techniciens),
- les organismes consulaires,
- les financeurs: OSEO et Soridec³⁹
- les porteurs de projets

Elle concerne également les directeurs et les techniciens de 17 structures d'accompagnement présentant une variété dans la structure juridique,

³⁸ Checkland, P.B., *Soft systems methodology*, 1989, in Rosenhead, J. (ed) *Rational analysis for a problematic world*. Wiley; Hatchuel A., Molet H. (1986), "Rational Modelling in Understanding Human Decision Making: about two case studies", *European Journal of Operations Research*, vol. 24, pp. 178-186

³⁹ SORIDEC: société régionale de capital investissement.

puisque ce sont des associations ou des émanations d'une collectivité locale (département ou service d'une collectivité territoriale). Ces structures d'accompagnement ont un périmètre d'activité sur le territoire étudié dans des zones urbaines, pré-urbaines et rurales. Au total, plus d'une soixantaine d'acteurs ont été rencontrés dans le cadre d'un entretien individuel semi-directif d'une à deux heures environ.

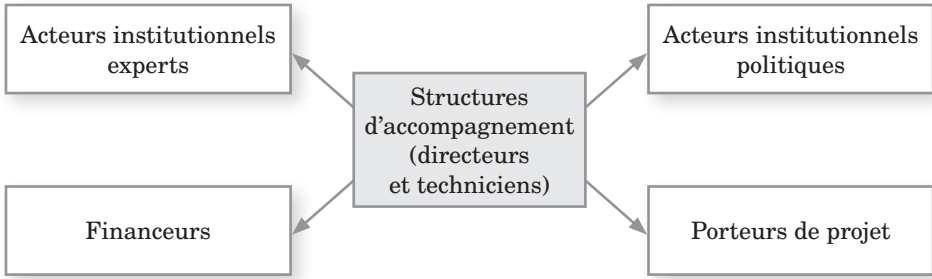


Figure 2: Les parties prenantes de la gouvernance territoriale

Des entretiens ont été menés de manière individuelle auprès des parties prenantes du territoire étudié. Les entretiens avaient un double objectif. En premier lieu, mettre en lumière les points faibles, les dysfonctionnements, les éventuels conflits qui peuvent exister et tenter d'en trouver les origines dans cette gouvernance territoriale. En second lieu, tenter de trouver une meilleure coordination dans la gouvernance des différents acteurs (parties prenantes).

Les entretiens semi-directifs ont permis d'identifier des points faibles, des dysfonctionnements et des tensions au sein du territoire étudié sur la gouvernance territoriale, et de focaliser l'attention et les efforts des parties prenantes sur les actions d'amélioration à envisager. Les entretiens ont été conduits sur la base d'une nomenclature regroupant six thèmes et des sous-thèmes. Les principaux thèmes de travail portaient sur les conditions et le contexte territorial (origine de la création et logiques de fonctionnement, typologie des parties prenantes, implication et mobilisation des acteurs...), l'organisation de la structure (rôle des acteurs, coopération et entraide entre les acteurs, efficacité du fonctionnement de l'organisation, procédure d'évaluation des structures et des projets, articulation entre la structure et le réseau local, supra-local, régional, national), la gestion du temps et projets (durée de l'accompagnement, gestion du temps des projets...), la communication et la coordination (pratiques d'échanges d'informations et de communication entre les acteurs, transmission et mutualisation des informations ; connaissance par les parties prenantes des projets...), l'adéquation formation-emploi (compétences disponibles), la mise en œuvre stratégique

et les perspectives (orientations, objectifs stratégiques et politiques des projets), le pilotage et l'évaluation des projets (outils de reporting, indicateurs, rapports d'activités).

3. Résultats et Discussions

Après avoir présenté les caractéristiques des structures étudiées et leurs attentes nous proposerons quelques axes d'intervention de façon à dépasser le dilemme de cette gouvernance territoriale.

3.1. Les principales caractéristiques des structures d'accompagnement à la création et au développement des entreprises

Nous avons focalisé notre étude sur les structures d'accompagnement affichant leur spécialisation pour l'accompagnement de projets innovants technologiquement ou socialement. Elles sont toutes membres d'un réseau qui fédère ces structures: le réseau Synersud. Ce réseau permet de mutualiser certaines actions et de procéder à un échange de bonnes pratiques. Il compte 17 structures d'accompagnement à la création et au développement d'entreprises innovantes en Languedoc Roussillon. Ces 17 membres couvrent les 5 départements (Gard, Lozère, Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales) du Languedoc-Roussillon.

Les structures sont réparties sur l'ensemble du territoire régional. Elles maillent le territoire et participe à une gouvernance territoriale partenariale. Si certaines structures ont pu être en concurrence pour tenter d'attirer les projets les plus prometteurs, actuellement la situation semble plus relever de la collaboration: *«Les rivalités se sont atténuées entre les structures depuis la création par le conseil régional de Synersud, chacun a trouvé sa place en se spécialisant.»*

Le réseau Synersud participe à une réelle professionnalisation des membres grâce à la mutualisation des moyens et à l'échange des bonnes pratiques et des informations entre les structures sur l'ensemble du territoire régional.

«On travaille beaucoup en réseau, avec les plateformes technologiques ; les partenaires peuvent envoyer des porteurs de projet et inversement».

3.2. La nécessité de concilier les différentes parties prenantes dans l'environnement entrepreneurial

De nombreuses parties prenantes interviennent dans la gouvernance territoriale. Ces parties prenantes sont les collectivités territoriales (la Région avec les élus et les techniciens, le Département, les

communautés d'agglomération et les communautés de communes, les experts, les institutions, le réseau Synersud, les organismes financeurs et les organismes consulaires (chambre de commerce et d'industrie locale et régionale).

Les structures d'accompagnement à la création et au développement d'entreprises bénéficient d'une grande autonomie par rapport aux autres acteurs du territoire dans le choix des projets. Elles bénéficient du soutien du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, sensibilisé aux enjeux de l'entrepreneuriat, qui a fortement renforcé son action dans ce domaine depuis quelques années. L'enjeu est de favoriser la création d'activités à forte valeur ajoutée sur le territoire et de développer l'emploi.

Pour les porteurs de projet cette diversité des acteurs qui anime le milieu entrepreneurial peut rendre difficile leur orientation. La répartition des rôles et des missions entre les structures d'accompagnement, les collectivités et les organismes consulaires manque de lisibilité sur le territoire. Souvent les porteurs de projet ne savent pas à quel interlocuteur s'adresser.

«Nous avons besoin d'un positionnement clair pour gérer les flux, sensibiliser et donner plus de visibilité».

La gouvernance territoriale se traduit ainsi par un empilement de structures, dont chacune cherche à renforcer son positionnement sur le territoire. Ceci conduit par voie de conséquence, à des contradictions et des difficultés d'articulation entre les échelons supra local et local et à un périmètre territorial pas toujours maîtrisé, compte tenu de l'intervention de nombreuses parties prenantes, dont les stratégies ne sont pas toujours a priori compatibles entre elles.

«Il y a encore des jeux d'acteurs et des jeux de pouvoirs entre les parties prenantes, quand tout le monde aura trouvé sa place, la mobilisation sera plus fluide dans le réseau».

«La structure est sur une filière. Les acteurs organisés par filière ont du sens sur un territoire. Les structures trop généralistes seront plus en concurrence».

«La difficulté pour nous, c'est d'arriver à détecter tous les projets de développement de la région Languedoc Roussillon, car nous sommes positionnés sur Montpellier. Il faut aller vers les autres territoires».

La question temporelle est un élément de différenciation entre les parties prenantes. Les porteurs de projet sont pressés. Il y a une urgence concurrentielle et économique. Mais les institutions ont leur propre rythme, dépendant fortement des procédures administratives. Les directeurs de structure sont soumis à ces exigences administratives, sources de lourdeur et ne peuvent pas toujours répondre aussi rapidement que les porteurs de projet le souhaiteraient.

«La taille des collectivités est un frein au développement et au traitement des dossiers des porteurs de projet».

«Ce sont les élus qui fixent les orientations stratégiques. Nous réfléchissons à la vitesse des entreprises alors que les élus sont à la vitesse de l'administration».

«Il y a un manque de réactivité pour les financements car on doit passer par des appels d'offre et les délais de réponse sont trop longs par rapport aux besoins des entreprises qui doivent être satisfaits rapidement».

Un des problèmes déterminants dans la réussite de l'accompagnement est l'accès au financement. Les porteurs de projet ont des attentes très précises en la matière. Ils attendent des structures une mise en contact avec les investisseurs publics et privés et une aide dans le montage de dossier. Certaines structures cherchent à intégrer le plus tôt possible les investisseurs, leur proposant de participer dès les premières étapes de l'accompagnement du projet. D'autres structures face au risque de donner un signal négatif au financeur dans le cas d'un projet encore peu abouti, préfèrent temporiser et ne présenter aux investisseurs que des projets susceptibles d'obtenir leur aval.

3.3. La gouvernance territoriale en pratique: comment dépasser le dilemme?

Des tensions apparaissent entre les structures qui, bien qu'engagées dans un processus collaboratif cherchent à développer leur attractivité, surtout face aux projets les plus intéressants. Certains acteurs des structures évoquent le fort pouvoir de la Région et des élus régionaux.

Les tensions naissent aussi des exigences des porteurs confrontées aux réalités de fonctionnement des structures avec leurs délais et leurs échéances (les dossiers doivent être élaborés en fonction d'un calendrier défini par les institutions pour bénéficier d'aides et de subventions). Les porteurs de projet ont leur propre temporalité.

Le directeur de la structure est alors confronté à trois types d'exigences: se conformer aux règles de fonctionnement de l'administration et aux attentes de sa hiérarchie, satisfaire ses clients porteurs de projet et obtenir les financements tant sollicités. Il est au cœur des tensions entre les différentes parties prenantes.

Certaines structures ont fait évoluer leur processus d'accompagnement: en formalisant les différentes étapes et en sollicitant les parties prenantes à différentes étapes d'avancement du projet. Cela permet de développer un accompagnement plus «collectif» intégrant les attentes des parties prenantes et orientant le projet dès la définition de ses contours dans un sens favorable à leurs attentes.

Au-delà de l'organisation même du processus d'accompagnement, la gouvernance de la structure peut être infléchie dans un sens plus favorable aux attentes des parties prenantes à travers les outils d'évaluation. Les techniciens des structures d'accompagnement ne disposent pas d'indicateurs de pilotage et d'évaluation des projets, voire de tableau de bord, qui permettraient d'éclairer la prise de décision, à l'exception des outils classiques et relativement passifs de «suivi» des budgets. Il y a un manque d'objectifs de rentabilité et d'efficacité pour l'évaluation des structures. Certaines structures sont jugées peu efficaces. *«Il y a un manque d'efficacité de certaines structures, quatre vingt quinze pourcents des entreprises se créent en dehors des pépinières», «Nous sommes des contractuels de la fonction publique. L'idéal serait de développer des structures privée / publique pour introduire beaucoup plus des objectifs de rentabilité et d'efficacité des structures».*

A part des informations relatives aux montants des subventions utilisés, il n'y a quasiment pas d'indicateurs de pilotage, ni dans les structures, ni à la Région, sur l'avancement des actions, sur l'implication des acteurs, sur les délais. Ce résultat rejoint les travaux de Noguera et Zardet.⁴⁰ En développant les tableaux de bord et en diversifiant les indicateurs en fonction des attentes des parties prenantes, les structures pourraient ainsi disposer d'un outil de pilotage conforme à une gouvernance territoriale plus partenariale.

Conclusion

Les structures d'accompagnement à la création d'entreprise constituent un champ particulier où s'exerce la gouvernance territoriale. Les dirigeants des structures sont au cœur des tensions générées par des attentes qui ne sont pas toujours compatibles dans le court terme au moins entre les différentes parties prenantes.

A travers cette recherche, nous avons pu identifier certaines attentes difficilement satisfaites. La gouvernance territoriale dans l'environnement entrepreneurial est en évolution permanente du fait du jeu des acteurs, des mécanismes d'apprentissage et des échanges d'expériences. De plus, les pratiques évoluent.

Un axe d'amélioration peut-être trouvé dans l'évolution des pratiques de management des structures. En innovant dans le processus même d'accompagnement de façon à l'orienter vers une démarche plus

⁴⁰ Noguera F., Zardet V., Mythe et réalité de la contractualisation de l'action publique: cas de contrats de développement territoriaux, Airmap, 2006.

partenariale intégrant les parties prenantes (financeurs, anciens porteurs de projet par exemple) au plus tôt du processus et en développant des outils de contrôle de gestion incorporant les attentes des parties prenantes.

Ainsi, si la question de départ relevait de la gouvernance territoriale, les réponses qui semblent se dessiner appartiennent au champ managérial car, au delà de la question de la gouvernance des structures, c'est de la performance des structures dont il est question.

Bibliographie

- Albert P., *Les incubateurs sont-ils au service des entrepreneurs?*, Annales des Mines, décembre, 2003.
- Aldrich H. E., Martinez M. A., *Many are called but a few are chosen: An evolutionary perspective for the study of entrepreneurship*, Entrepreneurship Theory & Practice, vol. 25, n°4, 2001.
- Amit R., Schoemaker P.J., *Strategic Assets and Organizational Rent*, Strategic Management Journal, 14, 1993.
- Andriof J., Waddock S., *Unfolding stakeholder management in Unfolding Stakeholder Thinking*, J. Andriof, S. Waddock, S. Shuterland Rahman et B. Husted, Sheffield, UK, Greenleaf Publishing, 2002.
- Ansell C., Gash A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol.18, 2007.
- Argyris, C., Putnam R., McLain Smith D., *Action Science*, Jossey-Bass, 1985.
- Bergek A., Norrman C., *Incubator best practice: A framework*, Technovation, vol. 28, 2008.
- Aydat P., *Milieus Innovateurs en Europe*, GREMI, Paris 1986.
- Black J.A., Boal K.B., *Strategic resources: Traits, configurations and path to sustainable competitive advantage*, Strategic Management Journal, vol. 15, 1994.
- Camagni R. et Maillat D. (eds), *Milieus innovateurs: théorie et politiques*, Anthropos-Economica, Paris 2006.
- Cappelletti L., Noguera F., *Research methods in Management Consulting*, MC Doctoral student Consortium, Academy Of Management Philadelphia 2007.
- Cazal D., *RSE et théorie des parties prenantes: les impasses du contrat*, Revue de la régulation, [En ligne], 9, 1er semestre / Spring 2011, mis en ligne le 15 juin 2011, URL: <http://regulation.revues.org/9173>, 2011.
- Chabaud D., *Vers de nouvelles formes d'accompagnement?* Revue de l'Entrepreneuriat, 2010/2, vol. 9, 2010.
- Chabaud D., Messeghem K., Sammut S., *L'accompagnement entrepreneurial ou l'émergence d'un nouveau champ de recherche*, Gestion 2000, vol. 27, n°3, 2010.
- Chappoz Y., *Les politiques contractuelles de développement territorial et le jeu des acteurs*, in Huron D. and Spindler J. (éds), *Le management public en mutation*, Paris 2008: L'Harmattan, Collection RECEMAP.
- Checkland, P.B., *Soft systems methodology*, in Rosenhead, J. (ed) *Rational analysis for a problematic world*. Wiley, 1989.
- Crozier M, Friedberg E. *L'acteur et le système*. Paris: Ed. du Seuil 1997.

- David A., *Models implementation: a state of the art*, Actes de EURO Conference, Brussels 1998.
- Fadairo M., Massard N., *Externalités et politique technologique, une approche en terme de coordination territorial*, Politiques et management public, vol. 20, n°2, Tome 2, Ferguson et Olofsson, 2004.
- Freeman R., *Strategic Management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston 1984.
- Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Paris: Ed. du Seuil 1993.
- Gartner W.B., *A Conceptual Framework for Describing the Phenomenon of New Venture Creation*. Academy of Management Review, vol.10, n°4, 1985.
- Gilly J.P. et Wallet F., *Forms of proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces: The case of Industrial Conversion Processes*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 23 n°3, 2001.
- Hansen E. L., *Entrepreneurial networks and new organization growth*, Entrepreneurship Theory and practice, vol. 19, n°4, 1995.
- Hatchuel A., Molet H., *Rational Modelling in Understanding Human Decision Making: about two case studies*, European Journal of Operations Research, vol. 24, 1986.
- Julien P.A., Cadieux L., *La mesure de l'entrepreneuriat*, Rapport d'étude pour l'Institut de la statistique du Québec, 2010.
- Khelil N., *Contribution à la compréhension de l'échec des nouvelles entreprises: exploration qualitative des multiples dimensions du phénomène*, Revue de l'Entrepreneuriat, vol. 11, 2012.
- Marshall A., *Principes d'économie politique, traduction Sauvaire-Jourdan*, Giards et Bière, 1906.
- Mc Adam M., Marlow M., *Building Futures or Stealing Secrets? Entrepreneurial Cooperation and Conflict within Business Incubators*, International Small Business Journal, vol. 25(4), 2007.
- Mendez A., Mercier D., *Compétences clefs des territoires: le rôle des relations interorganisationnelles*. Revue Française de Gestion, n°164, 2006.
- Messeghem K., Sammut S., *Accompagnement du créateur: de l'isolement à la recherche de légitimité*, Revue de l'Entrepreneuriat, vol. 9, 2010.
- Noguera F., Zardet V., *Mythe et réalité de la contractualisation de l'action publique: cas de contrats de développement territoriaux*, Airmap 2006.
- Oliver C., *Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-Based views*, Strategic Management Journal, vol. 18, n°9, 1997.
- Pecqueur B., *Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives*. Géographie, Economie, Société, vol. 7, n°3, 2005.
- Pigou A.C., *The economics of Welfare*, MacMillan & Co Ltd, London, first edition 1920, fourth edition 1932.
- Plane J.-M., *Méthodes de recherches-interventions en management*, Préface de R. Pérez, L'Harmattan, 2000.
- Post, J., Preston L., Sachs S. *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford University Press 2002.
- Ricordel P., *La gestion publique locale: partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3, 1997.
- Savall H., Zardet V., *The Emergence of Implicit Criteria Actually Used by Reviewers of Qualitative research Articles*, Case of a European Journal 2008.
- Simoulin V., *La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles*, in Pasquier R., Simoulin V. and Weisbein J. (Ed.), *La gouvernance territoriale-Pratiques, discours et théories*. LGDJ, 2007.

- Toutain O., *Entrepreneuriat, territoire et développement économique: une question de configuration ou de dosage?*, In *Entreprendre: un phénomène créateur de richesse économiques et sociales*, Les Echos–EM Lyon, cahier 2, 2010.
- Uzan O., Peyroux C., *Accompagnement public et gouvernance partenariale. Concilier intérêt territorial et buts personnels des entrepreneurs* in *Entrepreneuriat et Insertion* sous la direction de Brasseur M., Bruylant, 2010.
- Verstraete T., Fayolle A., *Paradigmes et Entrepreneuriat. Revue de l'Entrepreneuriat*, 4 (1) 2005.
- Wernerfelt, *A Resource-Based View of the Firm*, *Strategic Management Journal*, 5, 1984.

**DILEMMAS ON THE TERRITORIAL GOVERNANCE
OF THE STRUCTURES SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP:
INPUT TO THE EMERGENCE OF AN ENTREPRENEURSHIP MILIEU**

Abstract

This paper is devoted to the issues of the role and significance of the system supporting entrepreneurship, in the process of shaping entrepreneurship milieux. The authors present theoretical divagations of this problems, using it as a framework for the presentation of the results of the research. The latter was conducted among institutions supporting creation and development of enterprises in the Languedoc Roussillon region.

Anna Rogut*, Bogdan Piasecki**

MAPOWANIE TECHNOLOGII – JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ZMIANĄ TECHNOLOGICZNĄ REGIONU

Wprowadzenie

Metoda mapowania technologii wzbudziła początkowo szerokie zastosowania, zwłaszcza w firmach technologicznych, poszukujących elastycznej specjalizacji i nisz technologicznych¹, ponieważ pozwalała przekształcić wiedzę zawartą w badaniach podstawowych na wiedzę zawartą bezpośrednio w technologiach aplikacyjnych, dostosowując technologie podstawowe do specyficznych, indywidualnych potrzeb i zadań przedsiębiorstwa² i wyszukiwania możliwych do zastosowania „okazji technologicznych”³.

Skala, na jaką obecnie stosowane jest mapowanie w firmach technologicznych, jest jednak, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach trudna do oszacowania, z uwagi na pilnie strzeżone tajemnice budowanych na ich podstawach planów strategicznych. Powszechnie dostępne są jednak wyniki badania, w których mapowanie technologii znalazło szerokie zastosowanie, tzw. w badaniach w postaci tzw. foresightów technologicznych (branżowych), regionalnych i dotyczących różnych sfer

* Dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego, Społeczna Akademia Nauk.

** Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Społeczna Akademia Nauk.

¹ J. Carnabuci, J. Bruggeman, *Knowledge specialization, knowledge brokerage and the uneven growth of technology domains*, „Social Forces” 88 (2)/2009, s. 607–641; D. Foray, P. A. David, B. Hall, *Smart Specialisation – The Concept, Knowledge Economists, „Policy Brief” 9/2009*; P. Hirst, J. Zeitlin, *Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications*, [w:] H. Beynon, T. Nichols (red.), *The Fordism of Ford and modern management. Fordism and post-Fordism*, Elgar, Cheltenham, 2006.

² A. Chamanski, S. J. Waagø, *The organizational success of new, technology-based firms*, *maszynopis niedatowany*, www.nec.ntnu.no/dokumenter/hightech.pdf.

³ K. M. Eisenhardt, J. A. Martin, *Dynamic capabilities: what are they?*, „Strategic Management Journal” 21/2000, 2000, s. 1105–1121.

działalności. Wykorzystywane jest również w wielu polskich foresightach, które z powodzeniem, na dużą skalę prowadzone są w naszym kraju (ramka 1).

Ramka 1. Projekty foresightowe realizowane w Polsce w okresie 2006–2013

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw sfinansowano:

- 10 foresightów branżowych (dla: odlewnictwa; materiałów polimerowych; wydobywania i przetwórstwa węgla brunatnego; nowoczesnych materiałów metalicznych, ceramicznych i kompozytowych; technik satelitarnych i technologii kosmicznych; technologii materiałowych na potrzeby klastra lotniczego „Dolina Lotnicza”; przemysłu wydobywczego rud miedzi i surowców towarzyszących; technologii medycznych; przemysłu wydobywczego węgla kamiennego; kompleksu paliwowo-energetycznego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju) i
- 8 regionalnych (dla województw: dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego).
- W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka finansowanych jest 12 foresightów technologicznych i regionalnych dotyczących żywności i żywienia, zaawansowanego technologii przemysłowych i ekologicznych, energetyki termojądrowej, automatyki, robotyki i techniki pomiarowej, rozwoju energetyki, zeroemisyjnej gospodarki energią, innowacyjnych technologii zagospodarowywania odpadów pochodzących z górnictwa węgla kamiennego, rozwoju nanotechnologii, technologii kształtowania własności powierzchni materiałów inżynierskich i biomedycznych, rozwoju sektora usług publicznych, technologii odlewniczych, odpadów nieorganicznych przemysłu chemicznego, nowoczesnych technologii dla włókiennictwa, scenariuszy i trendów rozwojowych wybranych technologii społeczeństwa informacyjnego, i innych

Szereg z tych foresightów powiązanych jest z regionami, jak np. Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym lub Perspektywa Technologiczna Kraków–Małopolska 2020.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości zleciła realizację foresightu „Kadry nowoczesnej gospodarki”. Kolejny foresight (Foresight technologiczny przemysłu FORTECH), zainicjowało Ministerstwo Gospodarki. Niektóre województwa (np. wielkopolskie) uruchomiły kolejne foresighty regionalne.

Procesy foresightu łączą zwykle wiele różnych metod, zarówno kreatywnych w rodzaju „burzy mózgów”, paneli eksperckich, jak i analizy między wpływami i budowania scenariuszy z metodami priorytetyzacji w postaci metod wyboru technologii kluczowych i mapowania technologii.

W miarę dojrzewania koncepcji i rozwoju metodologii badań foresightowych w coraz większym zakresie wykorzystywane są metody mapowania technologii, które w tych badaniach stanowią podstawę zarządzania zmianą technologiczną i kształtowania polityki technologicznej i naukowo badawczej i stają się instrumentem racjonalnego wykorzystania przeznaczonych na innowacje środków publicznych.

Oprócz map technologii i mapowania istotne znaczenie w badaniach foresightowych odgrywają również metody scenariuszowe zarówno eksploracyjne, skupiające się na tym, co mogłoby zdarzyć się w określonej, zaistniałej w przyszłości sytuacji, jak i aspiracyjne wyznaczające ścieżki osiągnięcie przyszłych celów.⁴

Prezentowana w tym opracowaniu koncepcja wykorzystania metod mapowania technologii i do zarządzania zmianą technologiczną w regionach, jako istotnego rezultatu podejmowanych w kraju i regionach badań foresightowych, jest rozwinięta przez połączenie procesu mapowania z procesem budowy scenariuszy. Taka kombinacja metod pozwala zdaniem autorów rozwiązywać złożone problemy wyboru inteligentnej specjalizacji regionów.

Proponowane tu postępowanie jest częścią kompleksowej metodyki realizowanego obecnie w Polsce systemowego projektu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników*. Przewidywana na lata 2012–2015 realizacja tego projektu pozwoli zweryfikować przyjęte tu proponowane instrumenty, które powinny umożliwić realizację celu całego projektu, a więc utworzyć solidną, opartą na faktach, bazę decyzyjną, pozwalającą na racjonalne dopasowanie endogenicznego potencjału absorpcyjnego gospodarki regionu do ich potencjału naukowo badawczego i tworzenie w ten sposób warunków do kształtowania tzw. inteligentnej specjalizacji regionów.

1. Kilka słów o przydatności metod mapowania

Mapowanie jest terminem odnoszącym się zarówno do metod zwiększania efektywności twórczego myślenia⁵, jak i do tworzenia map nauki⁶, nauki i technologii i samej technologii. W tym ostatnim przypadku

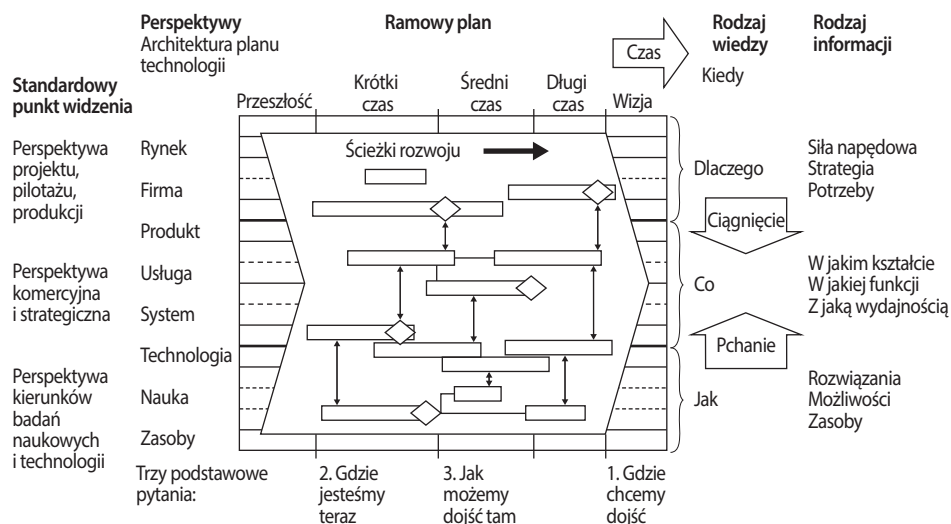
⁴ UNIDO, *Technology Foresight Manual. Volume 1 i 2: Technology Foresight in Action*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna, 2005.

⁵ J. P. Carvalho, *On the semantics and the use of fuzzy cognitive maps and dynamic cognitive maps in social sciences*, [w:] *Fuzzy Sets and Systems*, doi: 10.1016/j.fss.2011.12.009, 2012; T. T. Kiong, J. B. Md Yunos, B. B. Mohammad, W. B. Othman., J. M. Heong, M. M. B. Mohamad, *The development and evaluation of the qualities of buznan mind mapping module*, [w:] *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 59, 2012, s. 188–196.

⁶ L. Bornmann, L. Waltman, *The detection of “hot regions” in the geography of science – A visualization approach by using density maps*, [w:] „*Journal of Informetrics*” 5, 2011, s. 547–553; G. Garechana, E. Rio R., Cilleruelo, J. Gavilanes, *Tracking the evolution of waste recycling research using overlay maps of science*, [w:] *Waste Management* 32, 2012, s. 1069–1074.

jest jedną z technik decyzyjnych⁷ kojarzoną od wczesnych lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, z zarządzaniem zmianą technologiczną na poziomie firm⁸; i sektorów⁹.

Celem mapowania jest identyfikacja, selekcja, pozyskanie, wdrożenie i ochrona technologii, a dokument wygenerowany w ramach procesu mapowania identyfikuje krytyczne wymagania systemowe, w tym cele w postaci efektywności, wydajności i szybkość itd. oraz alternatywne „ścieżki technologiczne” osiągania założonych celów i „kamienie milowe” na drodze do ich realizacji¹⁰.



Rysunek 1. Struktura dokumentu wygenerowanego w procesie mapowania

Źródło: Phaal R., Muller G., *An architectural framework for roadmapping: Towards visual strategy*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009, s. 40

Wynik mapowania przyjmuje najczęściej postać wielowarstwowego wykresu czasowego opisującego czynniki technologiczne i pozatechnologiczne, odpowiadającego na trzy zasadnicze pytania: gdzie teraz

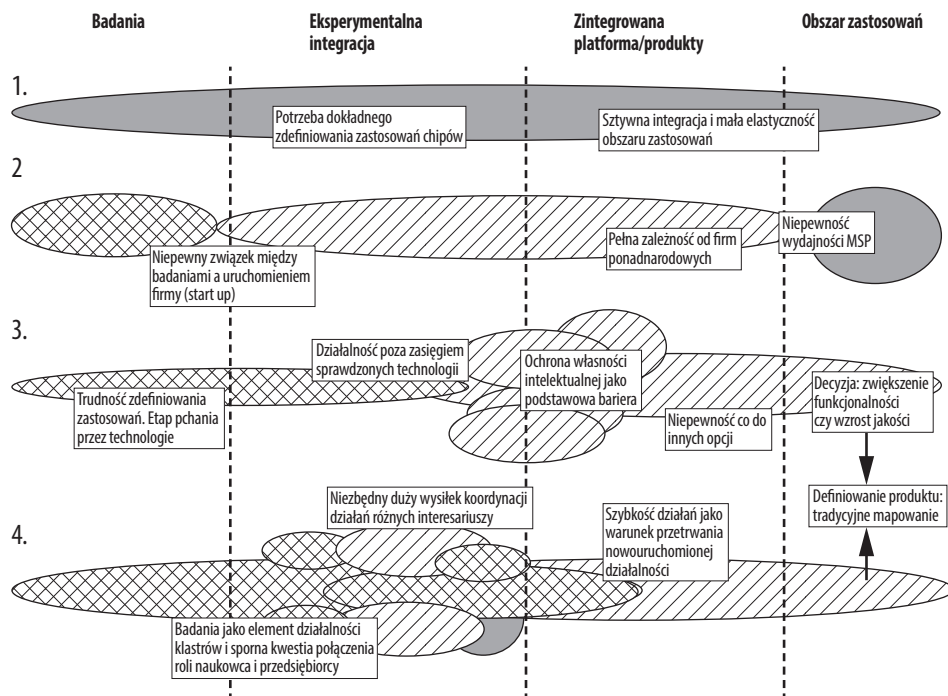
⁷ E. Blum, F. Giarrusso, S. Zorovoc, C.B. Tatum, *Decision analysis techniques for integration technology decisions*, CIFE Technical Report nr 95, 1994

⁸ H. Abe, T. Ashiki, A. Suzuki, F. Jinno, H. Sakuma, *Integrating business modeling and roadmapping methods. The Innovation Support technology (IST) approach*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009, s. 80–90.

⁹ N. B. Moghaddam, M. Sahafzadeh, *Technology research roadmapping: The case study of membrane technology in Iranian Petrochemical Industry*, [w:] „*Management Science and Engineering*” 4(3), 2010, s. 128–137.

¹⁰ M. L. Garcia, O. H. Bray, *Fundamentals of technology roadmapping*, www.osti.gov/bridge/purl.cover.jsp;jsessionid=0FAE363C58A3941BD8ABF5A3E524F62C?&purl=/471364-PDo152/webviewable, 1997

czynności zarówno poprzedzających sam proces mapowania, jak i następujących po jego zakończeniu, i związanych z jego wdrażaniem.



Rysunek 3. Plan technologii dla technologii bardziej dojrzałych

Źródło: Robinson D. K. R., Propp T., *Multi-path mapping for alignment strategies in emerging science and technologies*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 75, 2008, s. 527 i 531

Od niedawna mapowanie staje się instrumentem zarządzania transformacją technologiczną regionu¹². Transformacja taka wymaga w pierwszym rzędzie rozgraniczenia technologii nowych, radykalnych od technologii przyrostowych. Rozwój gospodarczy może bowiem wykorzystywać zarówno innowacje radykalne, oparte na nowych i wyłaniających się technologiach, jak i przyrostowych, opartych na technologiach bardziej dojrzałych. Oba typy innowacji przyczyniają się, choć każdy w innym stopniu, do transformacji technologicznej regionu. Jednak

¹² T. U. Daim, I. Iskin, T. Oliver, J. Kim, *Technology Roadmapping, An Efficient Tool for Driving Regional Technological Changes: Case of Energy Efficiency in the North-West US*, [w:] Tortora M. (red.), *Sustainable Systems and Energy Management at the Regional Level: Comparative approaches*, Hershey: Information Science Reference, 2012, s. 88–113.

każdy z nich oparty jest na innym reżimie technologicznym, dlatego potrzebuje innego planu technologii. I choć w obu tych przypadkach celem jest zarządzanie rozwojem technologii, to:

- w planach technologii dedykowanych nowym i wyłaniającym się technologiom i innowacjom radykalnym główny nacisk jest położony na prognozę i strategię działalności badawczo-rozwojowej umożliwiającej dojście do pożądanego poziomu dojrzałości technologii (rys. 2), natomiast
- w planach technologii dedykowanych technologiom dojrzałym i innowacjom przyrostowym główny nacisk jest położony na model biznesowy łączący teraźniejszość z przyszłością (rys. 3), i określenie liczby istniejących i/lub planowanych łańcuchów innowacji (miejsce mniejszych firm i wielonarodowych korporacji, rola technologicznych start up'ów, rola integratorów i sieci itd.).

2. Japoński przykład wykorzystania mapowania do zarządzania transformacją technologiczną regionu

Mapowanie technologii w projekcie *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników* ma między innymi na celu¹³:

- hierarchizację technologii oraz kierunków technologicznych z uwzględnieniem warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych,
- wyznaczenie obszarów interwencji publicznej i efektywne wykorzystanie środków na naukę oraz badania B+R przez adresowanie ich do obszarów przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki,
- kształtowanie polityki naukowej i naukowo-technologicznej opartej na mapach identyfikujących potencjał technologiczny zarówno w wymiarze geograficznym, instytucjonalnym, jak i branżowym.

Cel ten pojawia się także w bardzo interesującym przykładzie wykorzystania mapowania do zarządzania transformacją technologiczną na poziomie kraju w opracowanym w Japonii planie technologii¹⁴. Jego koncepcja sięgająca korzeniami lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku była traktowana jako dekada stracona dla japońskiej gospodarki.

¹³ A.Rogut, B.Piasecki, *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników Uniwersalna metodyka mapowania*, Maszynopis, 2012b.

¹⁴ Y. Yasunaga, M. Watanabe, M. Korenaga, *Application of technology roadmaps to governmental innovation policy for promoting technology convergence*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009, s. 61–79.

W tym czasie japońska polityka naukowo-badawcza i technologiczna skoncentrowała się głównie na wdrożeniach, a wiele japońskich firm zredukowało swoje wydatki na działalność badawczo-rozwojową. W efekcie wiele japońskich firm utraciło swą dotychczasową pozycję konkurencyjną.

Stąd ostatnia dekada, to okres reorientacji polityki naukowo-badawczej i technologicznej w kierunku finansowania nowych technologii, ale takich, które mają wyraźną wizję przyszłości. Instrumentem takiej polityki jest strategiczny plan technologii, stawiający sobie za cel:

- pogłębienie wiedzy na temat nowych technologii i przyszłych trendów rynkowych oraz identyfikację priorytetów technologicznych,
- promocję międzysektorowych i międzyśrodowiskowych sojuszy w celu stymulowania interdyscyplinarnych badań technologicznych, i
- podniesienie efektywności planowania i wdrażania działalności badawczo-rozwojowej.

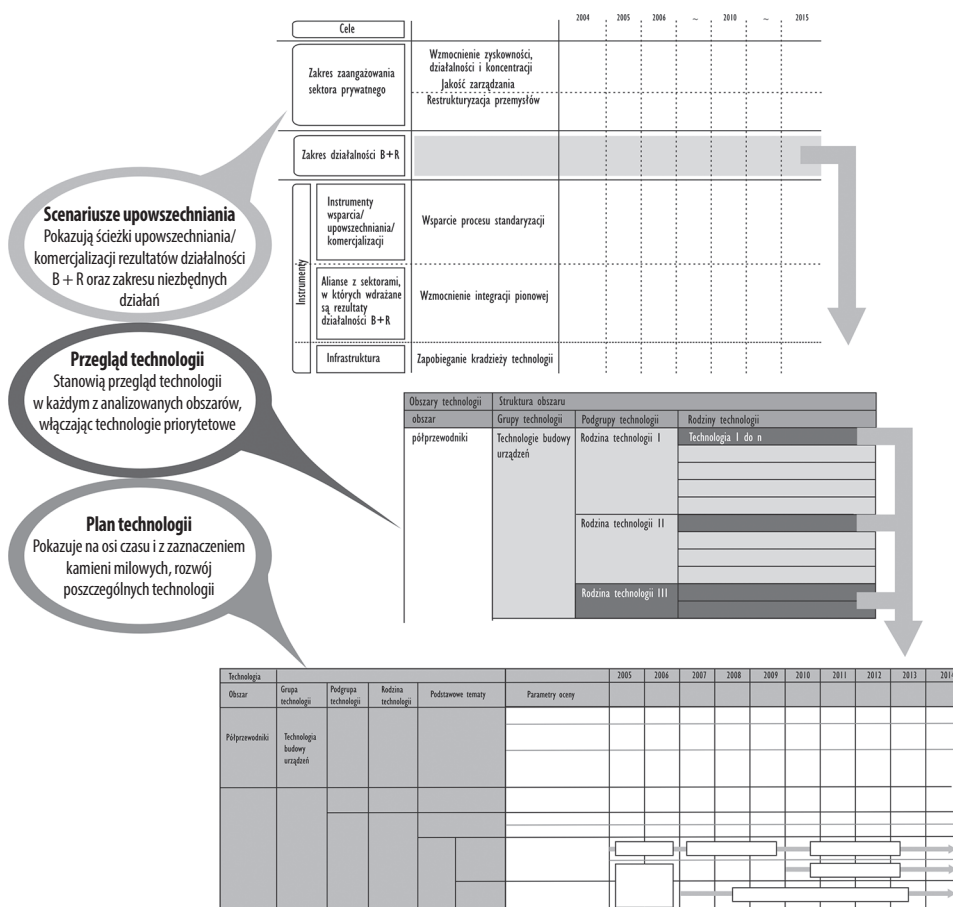
Architektura strategicznego planu technologii, podobnie jak architektura standardowego planu technologii składa się z trzech warstw, jednak odmiennie zdefiniowanych:¹⁵

- górna warstwa – scenariusze upowszechnienia/komercjalizacji
 - koncentruje się na działaniach (np. deregulacji, rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, promocji Protokołu z Kioto, wprowadzenia standardów bezpieczeństwa technologicznego itd.). W tradycyjnej architekturze planu technologii w warstwie tej poszukuje się odpowiedzi na pytanie dlaczego? i prezentuje zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania (trendy i siły napędowe o charakterze społecznym, technologicznym, ekonomicznym, ekologicznym itd.) istotne dla zdefiniowania celów (ogólnych i szczegółowych), kamieni milowych i ograniczeń rozwoju,
- środkowa warstwa – inwentaryzacja technologii – koncentruje się na wykazie najważniejszych technologii i ilustruje stopień istotności, pilności, zastosowanie oraz relacje między różnymi opcjami technologicznymi. Warstwa ta przedstawia coś w rodzaju ‘pełnej listy zakupów’ i odzwierciedla poglądy różnych środowisk biznesowych. W tradycyjnej architekturze planu technologii w warstwie tej poszukuje się odpowiedzi na pytanie „co?” i prezentuje rozwiązania odpowiadające potrzebom górnej warstwy,
- dolna warstwa – właściwy plan technologii – przedstawia horyzont czasu i ścieżkę rozwoju poszczególnych technologii. W tradycyjnej

¹⁵ R. Phaal, G. Muller, *An architectural framework for roadmapping: Towards visual strategy*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009, 39–49.

architekturze planu technologii w warstwie tej poszukuje się odpowiedzi na pytanie „jak?” i prezentuje zasoby niezbędne do rozwinięcia rozwiązań przedstawionych w środkowej warstwie.

Zbudowana na tych założeniach architektura krajowego planu technologii w Japonii prezentuje rysunek 4.



Rysunek 4. Architektura regionalnego planu technologii

Źródło: na podstawie Yasunaga Y., Watanabe M., Korenaga M., *Application of technology roadmaps to governmental innovation policy for promoting technology convergence*, [w:] Technological Forecasting & Social Change 76, 2009, s. 64

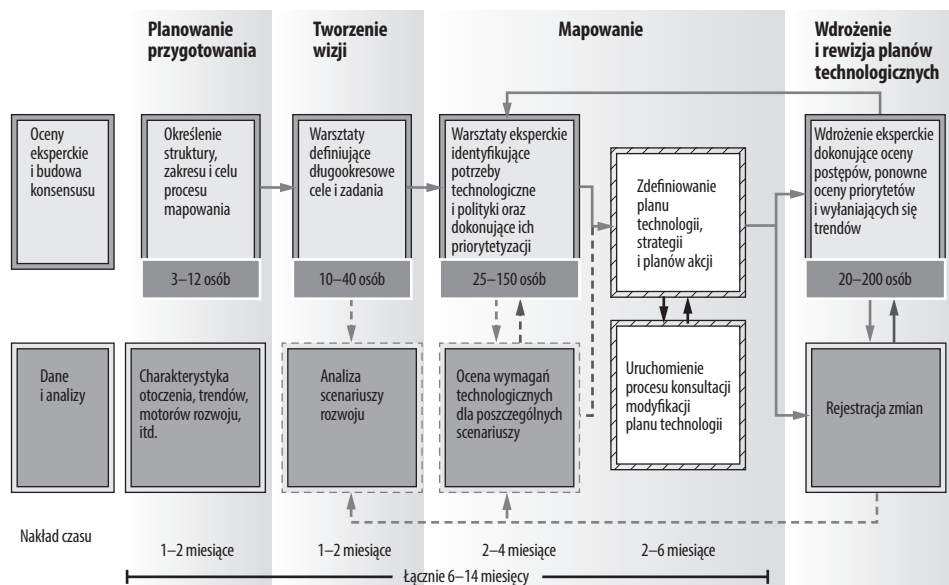
Plan zawiera ciekawą propozycję rozszerzenia tradycyjnych schematów map technologii o warstwę „scenariusze upowszechnienia”, na którą składają się ścieżki upowszechnienia/komercjalizacji B+R oraz zakres koniecznych do tego działań.

3. Procedura tworzenia planów technologii

Celem mapowania jest określenie – opartej na (regionalnych) obszarach inteligentnej specjalizacji – strategii transformacji technologicznej gospodarki i przygotowanie w ten sposób podstawowych kierunków działań w ramach (regionalnych) strategii badań i innowacji.

W praktyce działania prowadzące do identyfikacji takich obszarów i strategii transformacji technologicznej gospodarki wymagają zespołowych działań licznych interesariuszy i grup ekspertów. Taki zespołowy proces w praktyce powinien objąć (rys. 5):

- dwa typy aktywności: oceny eksperckie i budowę konsensusu oraz zbieranie i analizę danych/informacji,
- cztery fazy: planowanie i przygotowanie, tworzenie wizji, mapowanie i wdrożenie i rewizję planów technologicznych.



Rysunek 5. Przykład organizacji procesu mapowania

Źródło: OECD, IEA, Energy Technology Roadmaps. *A guide to development and implementation*, International Energy Agency, 2010, s. 5

Zadaniem poszczególnych etapów jest:

- planowanie i przygotowanie – doprecyzowanie celu procesu mapowania i określenie jego struktury organizacyjnej (instytucje/organizacje koordynujące, nadzorujące i wdrażające proces mapowania i ich wzajemne powiązania, rodzaj i liczba zespołów

- eksperyckich i/lub grup roboczych), granic (zakresu uwzględnianych i rozpatrywanych zagadnień), ram czasowych, zakresu partycypacji (liczba i rodzaj uczestników) i podstawowej architektury (liczby i rodzaju warstw) regionalnego planu technologii,
- tworzenie wizji – określenie docelowej wizji (regionalnych) obszarów inteligentnej specjalizacji w perspektywie określonej ramami czasowymi mapowania, włączając najważniejsze wymagania i ich docelowe wartości,
 - budowa planu(ów) technologii – identyfikacja najważniejszych obszarów technologicznych, ich docelowej charakterystyki i sekwencji czasowej, określenie niezbędnych zasobów i rodzajów działań, przygotowanie jednostkowych i zintegrowanych planów technologii,
 - wdrożenie i aktualizacja – krytyka i zatwierdzenie planu(ów) technologii oraz przygotowanie planu wdrożenia, a w późniejszym okresie systematyczna ocena i aktualizacja.

4. Kilka słów o przydatności scenariuszy

Termin „scenariusz” jest stosowany w odniesieniu do wielu różnych działań (ramka 2). Można go stosować jako podstawę dyskusji inicjujących oraz procesu generowania rozwiązań w zespołach, jako narzędzia dla grup roboczych, porządkujące ich argumenty i testujące rzetelność polityk, a także jako narzędzia prezentacji wyników foresightu dla szerszego grona odbiorców. Można go również stosować w szerszym zakresie jako element procesu foresight. Budowa scenariuszy przyczynia się głównie do wymiany wizji i, co za tym idzie, zacieśniania powiązań między uczestnikami procesu ich tworzenia, a także jako wyniki działań, które można przedstawić szerszemu gronu wdrażającemu je do praktyki.¹⁶

Jak wskazują doświadczenia wielu krajów, scenariusze pełnią rolę jednego z bardziej efektywnych instrumentów kształtowania polityki technologicznej, naukowo-badawczej i innowacyjnej. Wynika to z takich ich właściwości, jak:

- stymulowanie dynamicznego i nieliniowego sposobu myślenia o przyszłości,
- roli pełnionej w przygotowaniu do stawienia czoła wielkim wyzwaniom w postaci identyfikacji dominujących w gospodarce trendów i słabych sygnałów oraz charakteru i wielorakości związków łączących poszczególne zmienne,

¹⁶ B. Piasecki, A. Rogut, *Przewodnik metodyczny dla projektu „Nowoczesne technologie włókiennictwa. Szansa dla Polski”*. 2010. (www.eedri.pl)

- rozszerzanie zakresu uwzględnianych zmiennych o nową jakość, nieobarczoną ułomnościami wniosków wyciąganych wyłącznie na podstawie obserwacji przeszłości (analizie dotychczasowych trendów),
- tworzeniu wspólnego języka i rozumienia przyszłości,
- rozszerzenia kręgu interesariuszy zdolnych do strategicznego myślenia o przyszłości regionu.

Ramka 2. Czym są scenariusze

Scenariusze są:

- opisem przyszłej sytuacji i sekwencją zdarzeń umożliwiającą przejście od terażniejszości do przyszłości;
- instrumentem umożliwiającym uporządkowane myślenie o alternatywnych przyszłych kierunkach rozwoju otoczenia, w jakim będą się materializować dzisiejsze decyzje. W praktyce scenariusze przypominają zbiór opowiadań (pisanych lub mówionych), zbudowanych wokół starannie rozwijanych wątków. Opowiadania są ‘starym’ sposobem organizowania wiedzy, lecz w roli narzędzia strategicznego prezentują wielowątkową perspektywę i pozwalają lepiej zrozumieć sens przyszłych zdarzeń;
- alternatywnymi, prawdopodobnymi i spójnymi obrazami przyszłości, opartymi na logicznych przesłankach.

Wśród wielu przykładów wykorzystania scenariuszy do kształtowania polityki warto wymienić przykład scenariuszy planowania kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, opracowanego w programie ESPON, w którym wykorzystano kombinację metod ilościowych i jakościowych, w tym: studia literaturowe, burze mózgów, modele ekonometryczne.¹⁷ Jego efektem były:

- trzy scenariusze zintegrowane: bazowy, zorientowany na wzrost konkurencyjności i zorientowany na wzrost spójności,
- pięć scenariuszy tematycznych: demografia i migracje, energia, governance, rozszerzenie i zmiany klimatyczne i
- trzy scenariusze prospektywne: transport, rozwój obszarów wiejskich i społeczno-kulturowa ewolucja i integracja.

Procedura budowy scenariuszy objęła cztery etapy:

- przygotowanie bazy dla scenariuszy tematycznych (zebranie i zintegrowanie szerokiego spektrum niezbędnych informacji, włączając analizę trendów i wiodących sił),
- budowa scenariuszy tematycznych; dla każdego tematu przygotowano dwa lub więcej scenariuszy uwzględniających kontekst

¹⁷ ESPON 2007.

- polityczny, polityki regulujące dany obszar, ich oddziaływanie terytorialne i konsekwencje dla UE jako całości,
- integracja scenariuszy,
- testowanie scenariuszy zintegrowanych.

5. Zakres wykorzystania scenariuszy w zarządzaniu zmianą technologiczną

Od niedawna mapowanie technologii stało się instrumentem zarządzania transformacją technologiczną regionu.¹⁸ Rolę taką pełni wspomagając decydentów (i szerzej – interesariuszy) różnych szczebli (lokalnego, regionalnego i krajowego) również w procesie kształtowania „polityki opartej na faktach” w realizowanym w latach 2012–2015 projekcie systemowym MNiSW *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników*. Wykorzystanie jednak w tym projekcie metody mapowania technologii do zarządzania transformacją technologiczną regionu wymaga modyfikacji tradycyjnej metodyki mapowania, zwłaszcza że zgodnie z założeniami realizacji projektu elementem strategii inicjującej nowe ścieżki rozwoju regionu mają być obszary inteligentnej specjalizacji (ramka 3).

Ramka 3. Obszary inteligentnej specjalizacji

Obszary inteligentnej specjalizacji, to ważne dla danego obszaru sektory/grupy sektorów, które już obecnie wykazują lub w przyszłości mogą wykazywać specjalizację, i które już uzyskały lub mogą uzyskać w przyszłości przewagi konkurencyjne (endogeniczne potencjały rozwojowe) wraz z niezbędnymi dla ich rozwoju priorytetami badawczo-rozwojowymi i innowacyjnymi.

Był to powód, dla którego opracowano „uniwersalną metodykę mapowania”, łączącą tradycyjną metodykę mapowania z metodą scenariuszową odwołującą się do:¹⁹

¹⁸ T. U.Daim, I.Iskin, T. Oliver, J. Kim, *Technology Roadmapping, An Efficient Tool for Driving Regional Technological Changes: Case of Energy Efficiency in the NorthWest US*, [w:] Tortora M. (red.), *Sustainable Systems and Energy Management at the Regional Level: Comparative approaches*, Hershey: Information Science Reference, 2012, s. 88–113.; Phaal R., *Technology and other (mostly sector-level) published roadmaps*, Cambridge: Institute for Manufacturing and University of Cambridge, 2008; Y. Yasunaga, M. Watanabe, Korenaga M., *Application of technology roadmaps to governmental innovation policy for promoting technology convergence*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009, s. 61–79.

¹⁹ A. Rogut B. Piasecki, *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników Uniwersalna metodyka mapowania*, Maszynopis, 2012b.

- współczesnych teorii ewolucyjnych i opisanych tam mechanizmów, w myśl których specjalizacja kraju/regionu jest bardziej pochodną strategii i wyboru między różnymi ścieżkami rozwoju technologicznego niż historii,
- amerykańskiego dorobku dedykowanego ocenie poziomu integracji technologicznej (indeks integracji technologii), opartego na indeksach: gotowości technologicznej i gotowości produkcyjnej oraz indeksie trudności badań i rozwoju,
- dotychczasowych doświadczeń w zakresie wykorzystania mapowania do zarządzania transformacją technologiczną regionu i doświadczeń w zakresie dostosowywania procesu mapowania do indywidualnych potrzeb poszczególnych regionów (indywidualizacja procesu mapowania).

Scenariusze są krótkimi opowiadaniem opisującymi 'możliwe przyszłości', opracowanymi i zaprezentowanymi w sposób systematyczny (dyskursywny, narracyjny czy w formie tabel i wykresów) i mającymi za zadanie uchwycenie holistycznego charakteru analizowanych warunków. Jako takie wspomagają usystematyzowanie procesu myślenia o przyszłości (rozwińcie strategicznej wizji, antycypacja przyszłych zdarzeń), efektem którego jest określenie kierunków bliższych i dalszych działań kształtujących przyszłość i mobilizujących środowiska do wspólnych akcji.

Dotychczasowy dorobek scenariuszowy zaowocował różnorodnością podejść, a ich wspólną cechą jest upowszechnienie – wśród maksymalnie szerokiego grona interesariuszy – proaktywnego, dynamicznego i nieliniowego sposobu myślenia o przyszłości, i przygotowanie ich – poprzez takie instrumenty wspomaganie decyzji, jak analiza trendów, słabych i mocnych sygnałów, analiza powiązań itd. – na stawienie czoła wyzwaniom przyszłości. Wywodzi się stąd ogromna popularność scenariuszy i ich zagoszczenie na stałe w zestawie standardowych instrumentów kształtowania polityki opartej na faktach, zwłaszcza na etapie diagnozy i formułowania celów.²⁰

Popularności scenariuszy towarzyszą jednak także nagminne błędy w wykorzystaniu tego instrumentu, zwłaszcza zaś niedostateczne zaangażowanie interesariuszy, i tym samym niski poziom akceptacji społecznej; nadmierna koncentracja na samym scenariuszu i zbyt mała waga przywiązywana do upowszechnienia znajomości kontekstu

²⁰ ESPON, *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy. Final Report*. Volume 3: Final Thematic Bases and Scenarios, Belgium: The ESPON Programme 2006; European Commission, *Global Europe 2050*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

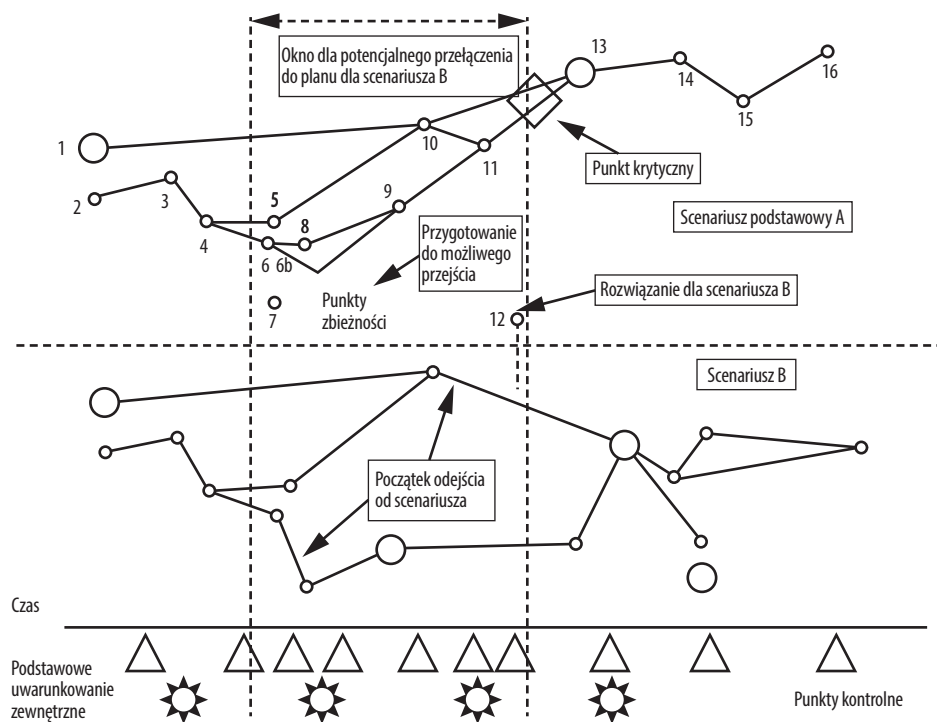
decyzji, w którym był on opracowywany i (częste) pozostawianie scenariuszy w gestii niższych, bardziej operacyjnych niż strategicznych, szczebli zarządzania. Próba przełamania tych słabości jest mapowanie, ono jednak cierpi przede wszystkim na akcyjność podejścia i brak dostatecznego przygotowania do budowy planów technologii.²¹ Dla potrzeb zarządzania transformacją technologiczną regionów konieczne staje się powiązanie mapowania z procesem budowy scenariuszy rozwoju. Komplementarność obu tych metod: scenariuszy i mapowania powoduje, że minusy jednej z nich mogą być równoważone plusami drugiej (tab. 3). Będzie to, jak się wydaje, korzystne dla podniesienia jakości cyklu tworzenia polityki publicznej. Taką kombinację obu tych metod nazywać będziemy mapowaniem wieloscenariuszowym.

Tabela 3. Porównanie scenariuszy i mapowania – plusy (P) i minusy (M)

| Scenariusze | | Mapowanie technologii | |
|-------------|---|-----------------------|--|
| P | Wszystkie typy scenariuszy można wykorzystać do analizy alternatywnych wizji przyszłości i wyboru tej najbardziej pożądanej | M | Ma bardziej charakter normatywny, w związku z czym jest bardziej zorientowany na założonych celach niż na przyszłości |
| P | Umożliwiają otwarte i kreatywne myślenie | M | Ilustruje bardziej liniowe i wyalienowane myślenie |
| P | Są instrumentem wysoce partycypacyjnym i interaktywnym | M | Ma bardziej techniczny charakter, trudniejszy do zrozumienia dla osób nie uczestniczących bezpośrednio w procesie mapowania |
| M | Często używane do opisu szeregu przyszłych ewentualności bez wyraźnego pokazania ścieżki (ścieżek) dojścia do pożądanej wizji | P | Łączy przyszłość z teraźniejszością, definiując rekomendacje dla polityki i działań w krótkiej, średniej i długiej perspektywie |
| M | Zrozumienie scenariuszy wymaga czasu, zwłaszcza gdy są prezentowane w postaci tekstu | P | Daje wysoką wartość informacyjną w skondensowanej postaci (plan technologii) |
| M | Mają bardziej otwarty charakter, w związku z czym mogą prowadzić do różnorodnych interpretacji | P | Jest bardziej precyzyjne i klarowne, jeśli chodzi o działania i sposób, w jaki działania te prowadzą do rozwoju technologii, produktów, rynków |

Źródło: na podstawie Saritas O., Aylen J., *Using scenarios for roadmapping: The case of clean production*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 77, 2010, s. 1061–1075.

²¹ J. D Strauss., M. Radnor, *Roadmapping for Dynamic and Uncertain Environments*, [w:] *Research-Technology Management* 47(2), 2004, s. 51+, retrieved from <http://www.questia.com>.



Rysunek 6. Mapowanie wieloscenariuszowe

Źródło: Saritas O., Aylen J. (2010), *Using scenarios for roadmapping: The case of clean production*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 77, s. 1061–1075., s. 56.

Mapowanie wieloscenariuszowe, które ilustruje rysunek 6, obejmuje szereg działań, w tym następujące:²²

- identyfikację trendów i sił napędowych,
- określenie podstawowych oczekiwań (podstawowe charakterystyki, źródła przewag konkurencyjnych, zmiany pozycji konkurencyjnej itd.),
- określenie podstawowych ryzyk i wyzwań,
- rozpoznanie ograniczeń,
- opis celów wraz z umieszczeniem ich na osi czasu,
- opracowanie scenariuszy,
- stworzenie ‘szkieletu’ planów technologii dla każdego scenariusza,
- określenie punktów dotyczących kluczowych decyzji (np. kiedy trzeba zaangażować środki przeznaczone na największe inwestycje),

²² J. D. Strauss, Radnor M., *Roadmapping for Dynamic and Uncertain Environments*, [w:] *Research-Technology Management* 47(2), 2004, s. 51+, retrieved from <http://www.questia.com>.

- określenie (przy wykorzystaniu metody PERT) obecnego statusu działań, np. działania zrealizowane, w toku, planowane,
- określenie najważniejszych uwarunkowań zewnętrznych,
- określenie punktów kontrolnych,
- rozpatrzenie istotnych odchyień w działaniach, decyzjach, wymaganiach dotyczących zasobów i ich dostępności w odniesieniu do scenariusza bazowego i pozostałych scenariuszy,
- określenie (na podstawie analizy zakresu i natężenia odchyień między scenariuszem bazowym i pozostałymi scenariuszami) ‘okna’, w którym można przejść do planu przygotowanego dla innego scenariusza, wraz z określeniem nowych zasobów, działań itd.,
- sukcesywne doskonalenie scenariuszy i korygowanie planów technologii,
- regularna ewaluacja scenariuszy i korekta planów technologii, dokonywana z częstotliwością zależną od intensywności zmian.

Mapowanie wieloscenariuszowe jest przykładem bezpośredniego wkomponowania scenariuszy w proces mapowania, gdzie plan technologii jest „szkieletem”, a scenariusz ułożony wokół niego „tkanką mięśniową”, która ożywia cały plan, pokazując alternatywne ścieżki rozwoju w postaci wewnętrznie spójnych narracji lub obrazów.

Inne możliwości to:²³

- budowanie scenariuszy przed uruchomieniem procesu mapowania, i wykorzystanie ich jako działania przygotowującego do mapowania, zorientowanego na określenie wizji przyszłości, i
- przejście do scenariuszy dopiero po zakończeniu procesu mapowania, i wykorzystanie ich do przetestowania wiarygodności planów technologii.

Podsumowanie

Proponowana metodyka mapowania jest:

- elementem systemowego podejścia do oceny i zrozumienia zmian technologicznych i ich przyszłych trajektorii rozwoju, i
- instrumentem kształtowania – na dowolnym poziomie: makro-, mezo- i mikro-strategicznych umiejętności, oznaczających zarówno zdolność do dostrzegania i wykorzystywania okazji technologicznych, jak i zdolność do celowego kształtowania zbioru własnych

²³ O. Saritas, J. Aylen, *Using scenarios for roadmapping: The case of clean production*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 77, 2010, s. 1061–1075.

aktywów, czyli zasobów i umiejętności powiązanych z funkcjonalnymi i horyzontalnymi obszarami wewnętrznego łańcucha wartości.²⁴

Zalety mapowania nie mogą jednak przesłaniać faktu, że – mimo prostej logiki – sam proces mapowania jest procesem trudnym, wymagającym szerokiej wiedzy eksperckiej i dobrego przygotowania organizacyjnego, zwłaszcza że musi uwzględnić wielość obszarów, które trzeba poddać dekompozycji i analizie oraz powiązaniu za pośrednictwem szeregu siatek analitycznych.²⁵ I choć można spotkać szereg praktycznych wskazówek dotyczących zasad i stosowania mapowania, to nie są one wystarczająco użyteczne, bo każdorazowe zastosowanie metody wymaga daleko idącej indywidualizacji działań, odpowiadającej specyficie indywidualnie zdefiniowanych celów całego procesu.

Bibliografia

- Abe H., Ashiki T., Suzuki A., Jinno F., Sakuma H., *Integrating business modeling and roadmapping methods. The Innovation Support technology (IST) approach*, [w:] Technological Forecasting & Social Change 76, 2009.
- Blum E., Giarrusso F., Zorovoc S., Tatum C.B., *Decision analysis techniques for integration technology decisions*, CIFE Technical Report nr 95, 1994.
- Bornmann L., Waltman L., *The detection of "hot regions" in the geography of science – A visualization approach by using density maps*, [w:] „Journal of Informetrics” 5, 2011.
- Carvalho J .P., *On the semantics and the use of fuzzy cognitive maps and dynamic cognitive maps in social sciences*, [w:] *Fuzzy Sets and Systems*, doi: 10.1016/j.fss.2011.12.009.
- Castellacci F., *Innovation and the competitiveness of industries: Comparing the mainstream and the evolutionary approaches*, [w:] Technological Forecasting & Social Change 75, 2008.
- Carnabuci J., Bruggeman J., *Knowledge specialization, knowledge brokerage and the uneven growth of technology domains*, „Social Forces” 88 (2)/2009.
- Chamanski A., Waagø S. J., *The organizational success of new, technology-based firms*, maszynopis niedatowany, www.nec.ntnu.no/dokumenter/hightech.pdf.

²⁴ F. Castellacci, *Innovation and the competitiveness of industries: Comparing the mainstream and the evolutionary approaches*, [w:] Technological Forecasting & Social Change 75, 2008, s. 984–1006.; Clar G., Acheson H., Hafner-Zimmermann S., Sauter B., Buczek M., Allan J., *Strategic policy intelligence tools. Enabling better RTDI policy-making in Europe's regions*, Stuttgart/Berlin: Steinbeis-Eurpa-Zentrum, Fortas, 2008.

²⁵ M. L. Garcia, O. H. Bray, *Fundamentals of technology roadmapping*, www.osti.gov/bridge/purl.cover.jsp;jsessionid=0FAE363C58A3941BD8ABF5A3E524F62C?purl=/471364-PDo152/webviewable, 1997.

- Clar G., Acheson H., Hafner-Zimmermann S., Sautter B., Buczek M., Allan J., *Strategic policy intelligence tools. Enabling better RTDI policy-making in Europe's regions*, Stuttgart/Berlin: Steinbeis-Eurpa-Zentrum, Fortas, 2008.
- Daim T. U., Iskin I., Oliver T., Kim J., *Technology Roadmapping, An Efficient Tool for Driving Regional Technological Changes: Case of Energy Efficiency in the North-West US*, [w:] Tortora M. (red.), *Sustainable Systems and Energy Management at the Regional Level: Comparative approaches*, Hershey: Information Science Reference, 2012.
- Eisenhardt K. M., Martin J. A., *Dynamic capabilities: what are they?*, „Strategic Management Journal” 21/2000, 2000.
- ESPON, *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy. Final Report*. Volume 3: Final Thematic Bases and Scenarios, Belgium: The ESPON Programme 2006.
- European Commission, *Global Europe 2050*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- Foray D., David P. A., Hall B., *Smart Specialisation – The Concept*, Knowledge Economists, „Policy Brief” 9/2009.
- Garcia M. L., Bray O. H., *Fundamentals of technology roadmapping*, www.osti.gov/bridge/purl.cover.jsp;jsessionid=0FAE363C58A3941BD8ABF5A3E524F62C?pur-l=/471364-PDo152/webviewable, 1997.
- Garechana G., Rio R., Cilleruelo E., Gavilanes J., *Tracking the evolution of waste recycling research using overlay maps of science*, [w:] *Waste Management* 32, 2012.
- Hirst P., Zeitlin J., *Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications*, [w:] Beynon H., Nichols T. (red.), *The Fordism of Ford and modern management. Fordism and post-Fordism*, Elgar, Cheltenham, 2006.
- Kiong T. T., Md Yunus J. B., Mohammad B. B., Othman W. B., Heong J. M., Mohamad M. M. B., *The development and evaluation of the qualities of buzan mind mapping module*, [w:] *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 59, 2012.
- Lee S., Park Y., *Customization of technology roadmaps according to roadmapping purposes: Overall process and detailed modules*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 72, 2005.
- Moghaddam N. B., Sahafzadeh M., *Technology research roadmapping: The case study of membrane technology in Iranian Petrochemical Industry*, [w:] „*Management Science and Engineering*” 4(3), 2010.
- OECD, IEA, *Energy Technology Roadmaps. A guide to development and implementation*, International Energy Agency, 2010.
- Phaal R., *Technology and other (mostly sector-level) published roadmaps*, Cambridge: Institute for Manufacturing and University of Cambridge, 2008.
- Phaal R., Farrukh C. J. P., Probert D. R., *Technology roadmapping – A planning framework for evolution and revolution*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 71, 2008.
- Phaal R., Muller G., *An architectural framework for roadmapping: Towards visual strategy*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009.
- Piasecki B., Rogut A., *Przewodnik metodyczny dla projektu „Nowoczesne technologie włókiennictwa. Szansa dla Polski”*. 2010. (www.eedri.pl).
- Rogut A., Piasecki B., *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników. Założenia analizy systemowej, maszynopis*, 2012a.
- Rogut A., Piasecki B., *Narodowy Program Foresight – wdrożenie wyników. Uniwersalna metodyka mapowania, Maszynopis*, 2012b.

- Rogut A., Piasecki B., *Zaawansowane technologie przemysłowe i ekologiczne dla zrównoważonego rozwoju kraju. Mocne i słabe strony*, 2010. (www.eedri.pl).
- Robinson D. K. R., Propp T., *Multi-path mapping for alignment strategies in emerging science and technologies*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 75, 2008.
- Saritas O., Aylen J., *Using scenarios for roadmapping: The case of clean production*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 77, 2010.
- Strauss Jeffrey D., Radnor M., *Roadmapping for Dynamic and Uncertain Environments*, [w:] *Research-Technology Management* 47(2), 2004, s. 51+, retrieved from <http://www.questia.com>.
- UNIDO, *Technology Foresight Manual. Volume 1 i 2: Technology Foresight in Action*, United Nations Industrial Development Organization, Vienna, 2005.
- UNIDO, *Global technology roadmap for CCS in industry – Sectoral assessment: sources and sinks matching*. Report UNI11-ES-001-2, 2011.
- Yasunaga Y., Watanabe M., Korenaga M., *Application of technology roadmaps to governmental innovation policy for promoting technology convergence*, [w:] *Technological Forecasting & Social Change* 76, 2009.

TECHNOLOGY MAPPING - AN INSTRUMENT OF TECHNOLOGICAL CHANGE MANAGEMENT IN THE REGION

Abstract

With development of the conception and methodology of foresight studies, methods of technology mapping are increasingly being used. These methods are the basis of managing technological change and of making science and technology policy, but also become a tool of efficient use of public funds spent for innovation.

The aim of this paper is to present the conception of using methods of technology mapping through combining the mapping process with the creation of scenarios. In the opinion of the authors of this paper, such a combination of methods allows to solve complex problems of choosing the smart specialization of regions.

IV

EkONOMICZNY WYMIAR POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Tadeusz Kudłacz*

**FINANSOWE ASPEKTY POLITYKI PRZESTRZENNEJ
SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH**

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania są skutki finansowe polityki przestrzennej samorządów, głównie poziomu gminnego, z wyraźną koncentracją na podstawowym instrumencie polityki, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Rozważania w tym zakresie dotyczyć będą wąskiej i szerokiej interpretacji wspomnianych skutków finansowych, z rozróżnianiem jednocześnie bezpośrednich następstw w okresie tuż po uchwaleniu planu oraz następstw w przekroju długiego okresu ujmującego zrealizowane zagospodarowanie wynikające z ustaleń planu.

Ocenia się, że aspekty ekonomiczne gospodarowania przestrzenią w nikłym, stopniu są uwzględniane w polityce odpowiednich podmiotów publicznych.¹ Przyczyny i następstwa takiego stanu są jednym z przedmiotów prezentowanych dalej rozważań. Ten kierunek analizy stanowi ważne tło dla rozwinięcia problemu tytułowych „skutków finansowych”.

**1. Racjonalność gospodarowania przestrzenią
w strukturze celów polityki władz samorządowych**

Wzorując się na interpretacji przyjętej w dokumencie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, wskazać można, że polityka przestrzenna realizuje wizję przestrzennego zagospodarowania i wynikające z niej cele rozwojowe w odniesieniu do danego terytorium,

* Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Zob. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.

oddziałując na główne elementy zagospodarowania przestrzennego i zapewniając koordynację instrumentów o charakterze sektorowym. Politykę przestrzenną, jak każdą inną politykę problemową, konstytuują trzy podstawowe elementy, tj. podmioty, cele, i instrumenty. Podmiotami polityki są władze publiczne poszczególnych poziomów zarządzania. W swych rozważaniach skoncentrujemy się na polityce przestrzennej gminy, której podmiotem są władze samorządowe, celami zaś – w ujęciu ogólnym – jak najlepsze zagospodarowanie przestrzeni wychodzące naprzeciw bieżącym potrzebom mieszkańców, jak również zabezpieczające potrzeby przyszłych pokoleń. W interpretacji „bieżące i przyszłe potrzeby...” mieszczą się nie tylko aspekty wąsko rozumianej, bieżącej i przyszłej konsumpcji, ale również potrzeby rozwoju danego terytorium, w tym m.in. kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej. W tym miejscu warto wyjaśnić, że atrakcyjność lokalizacyjna rozumiana jest jako atrakcyjność inwestycyjna oraz atrakcyjność do zamieszkania. Obydwa rodzaje mają ważne znaczenie dla rozwoju danej jednostki terytorialnej. Pierwszy z nich kształtuje atrakcyjność dla biznesu, przede wszystkim w płaszczyźnie kryteriów inwestorów zewnętrznych, a zatem przesądza o skali napływu kapitału zewnętrznego. Drugi natomiast, decydując o jakości życia, kształtuje m.in. procesy migracji, które z kolei stają się ważnym wyznacznikiem miejscowego rynku pracy, w tym rozwoju kapitału intelektualnego oraz kapitału społecznego.

Spośród instrumentów polityki, przedmiotem niniejszej analizy są przede wszystkim plany przestrzenne, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentalnej funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plany przestrzenne interpretowane będą jako zapisy odpowiedniej polityki zapowiadającej określone interwencje, w tym takie, które wymuszają użycie i zagospodarowanie danej przestrzeni, zgodnie z odpowiednio zdefiniowanymi celami.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga jeszcze wielokrotnie używane powyżej „pojęcie zagospodarowania przestrzennego”. Przez zagospodarowanie przestrzenne należy rozumieć sposób rozmieszczenia w przestrzeni danej jednostki terytorialnej podstawowych elementów struktury przestrzennej oraz zachodzące między nimi relacje. Do podstawowych elementów struktury przestrzennej, będących przedmiotem analiz i oddziaływania rozważanej polityki, zalicza się elementy systemu gospodarczego i społecznego, infrastrukturę techniczną, sieć osadniczą, krajobraz przyrodniczy i kulturowy oraz powiązania funkcjonalne.² Zagospodarowanie przestrzenne jest zatem nie tylko prostym

² Por. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.

rozmieszczeniem w danej przestrzeni elementów struktury, ale również ich organizacją przestrzenną, tzn. taką kompozycją różnych rodzajowo elementów, która przesądza o funkcjonalności terytorium z punktu widzenia kryteriów funkcjonowania i rozwoju biznesu i kryteriów jakości do zamieszkania.

Rozwijając przedstawione wyżej stwierdzenie, dotyczące celów polityki przestrzennej wskazać należy, że podstawowymi ich grupami są:

- Racjonalne gospodarowanie przestrzenią.
- Ład przestrzenny, funkcjonalność przestrzeni.
- Zabezpieczanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego.
- Zabezpieczanie wartości ekonomicznych przestrzeni.

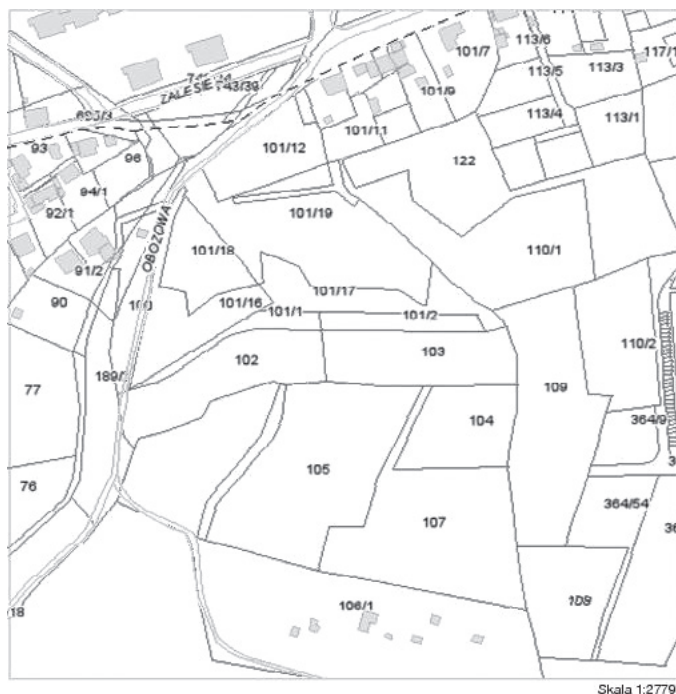
Nietrudno zauważyć, że zaprezentowane cele są jednocześnie kryteriami jakości zagospodarowania danej przestrzeni. Ich układ nie stanowi klasyfikacji wzajemnie rozdzielnej. Poszczególne cele przenikają się nawzajem, a przede wszystkim, zachodzić między nimi mogą dwie przeciwstawne relacje, tj. konfliktu i synergii. Oznacza to, że projektując zagospodarowanie danej przestrzeni nie jest na ogół możliwe wyizolowanie, pełne respektowanie poszczególnych celów. Każdorazowo wymaga to właściwego wyważenia ich rangi, umożliwiającego kompromisowe, z konieczności, rozstrzygnięcia. Podniesiony problem ujawnia zarówno wyzwania stojące przed planistą przestrzennym, jak i jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Ogólnym wskazaniem metodycznym, mogącym wspierać konkretne rozstrzygnięcia, są kryteria optimum w sensie Pareto. Opierając się na nich, efektem polityki przestrzennej powinno być zagospodarowanie przestrzenne uwzględniające każdy z wymienionych celów w takim zakresie, że dalsza poprawa dowolnego z nich prowadziłaby do pogorszenia stanu realizacji pozostałych.

W świetle podjętego tematu przedmiotem dalszych rozważań jest pierwszy z wymienionych celów, a mianowicie racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Jak to już zauważono wcześniej, również i ten cel nawiązuje do każdego z celów pozostałych. W szerokiej potocznej interpretacji można bowiem powiedzieć, że racjonalne jest takie gospodarowanie, które zapewnia równocześnie ład przestrzenny, respektowanie wartości środowiska przyrodniczego, czy też uwzględnianie wartości ekonomicznych przestrzeni. Niemniej jednak racjonalność gospodarowania przestrzenią jako cel polityki przestrzennej ma również swoistą wykładnię, i w tym właśnie kontekście będzie ujmowany.

W ogólnym rozumieniu, racjonalne gospodarowanie oznacza proces, w którym podmiot, dokonując alokacji ograniczonych zasobów, optymalizuje korzyści, jakie z tego czerpie. Zauważając, że przestrzeń jest dobrem rzadkim, interpretacja racjonalności gospodarowania przestrzenią, w węższym ujęciu nawiązuje do zakresu, intensywności oraz

kierunków wykorzystania przestrzeni. Poniżej zostanie to zilustrowane kilkoma wybranymi przykładami skali mikro (jednostka osadnicza lub ich części).

Odnosząc pierwsze z powyżej sygnalizowanych zagadnień (zakres) do obszarów zurbanizowanych, racjonalność gospodarowania oznaczać będzie m.in. projektowanie takich kompozycji zabudowy, w ramach których każda cząstka przestrzeni wraz ze swym zagospodarowaniem pełni z góry założone, użyteczne w skali całej kompozycji, funkcje. Przykładami obrazującymi skrajne rozwiązania są mapy 1 i 2.



Mapa 1. Mapa ewidencyjna fragmentu dzielnicy Kraków Dębniki

Źródło: Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego

Pierwsza z nich ujawnia strukturę działek uniemożliwiającą racjonalne wykorzystanie zaprezentowanej cząstki przestrzeni. Wskazują na to wielkość oraz kształt działek. Druga mapka natomiast pokazuje dobrze zorganizowaną strukturę podziału przestrzeni, w ramach której możliwe jest zaprojektowanie kompozycji urbanistycznej, przypisującej każdemu fragmentowi przestrzeni użyteczne funkcje.

Kolejnym przejawem racjonalności gospodarowania przestrzenią jest intensywność jej wykorzystania. Ograniczmy rozważania tego przejawu racjonalności gospodarowania przestrzenią do wysokości zabudowy,

porównując np. dzielnice „drapaczy chmur” niektórych metropolii z dzielnicami niskiej zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej) innych miast. O ile poprzednia właściwość (zakres) jest stosunkowo prosta w ocenie, prowadząc do jasnych wniosków, typu: pełne, versus, niepełne wykorzystanie, o tyle intensywność jest zmienną o wyraźnie nieliniowej postaci. Ocena racjonalności rośnie wraz ze wzrostem intensywności wykorzystania przestrzeni do pewnego punktu, powyżej którego zaczyna się stopniowo przyspieszający jej spadek. Dodatkowo jeszcze, wspomniany punkt zwrotny oceny nie ma charakteru uniwersalnego, możliwego do zastosowania w każdych warunkach. Jest on pochodną przyjętego modelu zagospodarowania danej jednostki osadniczej. Parametry takiego modelu po części są wynikiem swobodnego, autorskiego wyboru planistów, po części zaś determinowane są różnymi okolicznościami, jak np. przewidywane zaludnienie w zestawieniu z dostępną, wolną do zabudowy przestrzenią, czy też sąsiedztwo ukształtowanych kompozycji urbanistycznych o rozstrzygniętej już intensywności zabudowy.



Mapa 2. Mapa ewidencyjna fragmentu dzielnicy Kraków Łągiewniki – Borek Fałęcki

Źródło: Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego

Ostatni, z wymienionych przejawów omawianej racjonalności, dotyczy kierunków wykorzystania przestrzeni. Co prawda, w większym stopniu dotyczy to skali regionalnej, aniżeli pojedynczych jednostek

osadniczych. Wiąże się bowiem z różną „przestrzenio-chłonnością” poszczególnych form aktywności społeczno-gospodarczych. Między innymi w strukturze takiej, jak:

- Działalność wytwórcza i wydobywcza (punktowa, liniowa, powierzchniowa): górnictwo, przemysł, rolnictwo.
- Rekreacja.
- Potrzeby komunikacyjne.
- Obszary do zamieszkania.
- Obszary zabezpieczenia prewencyjnego (np. zalewowe).

Można byłoby oczywiście przedstawiać bardziej szczegółową strukturę rodzajową zagospodarowania przestrzeni, zwłaszcza w sytuacji rozważania problemu w skali jednostki osadniczej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka kwestii nawiązujących do rozważanej racjonalności. Po pierwsze, w znacznej części kierunki rozdysponowania przestrzeni są zdeterminowane warunkami naturalnymi, np. zasobami surowcowymi czy też zagrożeniem powodziowym. To samo dotyczyć może uwarunkowań antropogenicznych, wymuszających przykładowo, określone rozwiązania transportowe czy też podpowiadających obszary rekreacyjnego zagospodarowania. Po drugie, w skali jednostki osadniczej, niezwykle ważnym zagadnieniem są proporcje różnych rodzajów zagospodarowania. Przesądzają one o funkcjonalności większej kompozycji urbanistycznej. Te właśnie proporcje muszą być głównym przedmiotem racjonalnego doboru.

2. Determinanty racjonalności gospodarowania przestrzenią w Polsce

Zasadnicze znaczenie w kształtowaniu obecnej racjonalności gospodarowania przestrzenią w Polsce mają trzy ogólne determinanty:

1. Dziedzictwo poprzednich stuleci w zakresie praw własności oraz gospodarowania podziałem działek.
2. Aktualny stan prawnych regulacji gospodarowania przestrzenią.
3. Praktyka gospodarowania przestrzenią.

Następstwem pierwszej determinanty jest obecna sytuacja w zakresie wielkości, kształtu oraz klarowności praw własności działek. Pierwsze dwie właściwości dobrze obrazują przywoływane wcześniej mapy. Ilustrują one (mapa 1) fatalne skutki dużej beztroski polityki państwa w zakresie prawa spadkowego, rzutującego na decyzje podziału działek. W efekcie tego, w wielu dzisiejszych obszarach mniej lub bardziej intensywnych procesów urbanizacji wielkość i kształt działek

w istotny sposób determinują zakres wykorzystywania przestrzeni, a także koszt zagospodarowania terenu. Pierwsza kwestia była już przedmiotem wcześniejszych uwag. Można jedynie wspomnieć, że konsekwencją zastanej „geometrii” podziału przestrzeni jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, prowadząca do trwałego wykluczenia części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają przeciętnie 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę.³ Poważnym następstwem jest również bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego. Z badań przeprowadzonych w różnych częściach kraju wynika, że koszty uzbrojenia terenów budowlanych o kształtach działek istotnie odbiegających od foremnych kształtów geometrycznych są znacząco wyższe.⁴ Na podstawie badań zagranicznych autorów i częściowych badań krajowych szacuje się natomiast, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe w stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej.⁵

Osobną kwestią, ale ściśle związaną z omawianym problemem, jest stan prawny działek istotnie utrudniający procesy inwestycyjne. Wiąże się to z zarówno z nieuregulowanymi prawami własności działek, jak również z wielością podmiotów własności w jakiejś części przypisanych danej działce. Skutkiem tego są wydłużające się procesy przygotowania projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Kolejnym czynnikiem, odgrywającym ważną rolę w kształtowaniu racjonalności gospodarowania przestrzenią, jest stan prawnych regulacji w zakresie gospodarki przestrzennej. Znaczenie podstawowe odgrywa oczywiście ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 roku.⁶ Nie jest zamiarem niniejszego opracowania całościowa ocena trafności i efektywności zawartych w ustawie regulacji.⁷ Można jedynie dodać, że w opinii autora, w ocenie ogólnej, ograniczającej się do binarnych rozstrzygnięć typu: ustawa dobra, ustawa zła, należy bardziej skłaniać się do drugiej jej właściwości. W tym miejscu zwrócona zostanie uwaga na dwa zagadnienia istotnie wpływające

³ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 161.

⁴ Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego: http://www.finance-wurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/wyklad_4.pdf.

⁵ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 161.

⁶ Jednolity tekst ustawy, DzU z 12 czerwca 2012 r., poz. 647.

⁷ Zainteresowanych odesłać można do licznych opracowań Towarzystwa Urbanistów Polskich.

na charakteryzowaną racjonalność. Pierwszą z nich jest dopuszczana przez ustawę dwoistość podstaw prawnych wydawania decyzji lokalizacyjnych. Są nimi⁸:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:
 - lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Tabela 1. Pozytywne i negatywne następstwa wynikające z posiadania planu

| Następstwa pozytywne | Następstwa negatywne |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Przyspieszenie procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę. – Uniknięcie korupcji i uznaniowości rozstrzygnięć urzędniczych przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. – Zachęta dla potencjalnych inwestorów. – Moderowanie konfliktów we wczesnej ich fazie i unikanie ich przesunięcia w przyszłość, tj. do fazy realizacji inwestycji. – Podstawa do lepszego gospodarowania finansami w zakresie inwestycji realizowanych przez miasto, czy też w ramach inicjatyw lokalnych. – Kontrolowana urbanizacja. – Ochrona interesu publicznego. | <ul style="list-style-type: none"> – Konieczność rezygnacji z inwestycji, dla której nie przewidziano lokalizacji na terenie objętym planem. |

Źródło: opracowanie własne.

Pierwotną przesłanką dopuszczenia do wydawania decyzji lokalizacyjnych na podstawie innej niż ustalenia planu, było umożliwienie gminom rozwoju inwestycyjnego, w sytuacji, w której nie zdałyby jeszcze przygotować (zaktualizować) planu miejscowego według nowych, regulowanych ustawą przepisów (Ustawa ukazała się w 2003 roku). Dużą rolę w przyjęciu takiego kształtu rozwiązań prawnych odegrało lobby deweloperskie, gdyż ścieżka decyzji administracyjnych otwiera możliwość prowadzenia nie do końca transparentnej „gry interesów”

⁸ Zob. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; jednolity tekst ustawy, DzU z 12 czerwca 2012, poz. 647, art. 4.

między gminą i podmiotami zainteresowanymi zagospodarowaniem danej przestrzeni. Trzeba jednak zauważyć, że wydawanie decyzji na podstawie warunków zabudowy (decyzji lokalizacyjnej) traktowane miało być jako rozwiązanie pomocnicze i „awaryjne”, stosowane w wyjątkowych sytuacjach. Wzorowano się w tym względzie na standardach stosowanych w krajach o wysokiej kulturze planistycznej. Rzeczywistość pokazała jednak znacząco inne oblicze. Z szacunków przeprowadzonych pod koniec poprzedniej dekady wynika, że procedura warunków zabudowy zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach, była podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę w Polsce.⁹ Obserwacja praktyki dowodzi, że skutkowało to dalszym wzrostem chaosu zabudowy, nieracjonalnej gospodarki przestrzenią oraz wzrostem kosztów zagospodarowania urbanizowanych terenów. W konfrontacji pozytywnych i negatywnych następstw decyzji wydawanych na podstawie dwóch wskazanych wyżej instrumentów wyraźnie zauważalna jest asymetria na rzecz pozytywnów instrumentu planistycznego. Ilustrują to zestawienia ujęte w tabelach 1 i 2.

Tabela 2. Pozytywne i negatywne następstwa wynikające z braku planu miejscowego

| Następstwa pozytywne | Następstwa negatywne |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Możliwość pozyskania atrakcyjnego inwestora, który pojawił się nagle; nie ma planu, który by go ograniczał, więc może się starać o pozwolenie na budowę. – Możliwość korzystania z zasady dobrego sąsiedztwa (w sumie korzystnej dla inwestora). – Pozostawienie pewnej dowolności zagospodarowania. – „Spontanizacja” inwestowania. | <ul style="list-style-type: none"> – Zniechęcanie potencjalnych inwestorów zagranicznych oraz atrakcyjnych inwestorów krajowych. – Powstawanie mechanizmów korupcyjnych. – Powstawanie wadliwego zagospodarowania, które odstrasza wysokiej jakości inwestycje, przyciąga zaś inwestycje tanie. – Powstawanie chaosu przestrzennego i obniżenie jakości przestrzeni. – Wymuszanie decyzji lokalizacyjnych, by budować wedle uznania inwestora. – Sprzyjanie spekulacjom gruntami. |

Źródło: opracowanie własne.

Drugą słabością ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, na którą warto zwrócić uwagę w kontekście podjętego tematu, jest słabe wyartykułowanie konieczności prowadzenia przez gminę równoległych, do

⁹ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 165.

sporządzanego projektu planu, prognoz skutków finansowych według bardziej wystandaryzowanych schematów, ukazujących praktyczną ich użyteczność. W obecnej praktyce prognozy takie są marginalizowane i traktowane raczej jako mało przydatne obciążenie proceduralne.

Obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o racjonalności gospodarowania przestrzenią decyduje również ustawa prawo budowlane¹⁰. Ustawa ta przesądza przede wszystkim o procedurach procesu inwestycyjnego, w tym szczególnie etapu przygotowania projektowego. Regulacja prawna w zakresie kształtowania procesów inwestycyjnych jest znacznie mniej krytykowana od poprzednio omawianej. Jej słabością jest niewątpliwie koncentrowanie się prawie wyłącznie na regulowaniu strony inżynierskiej inwestycji i pomijaniu aspektów ekonomicznych.

Wydaje się ona być dobrą egzemplifikacją dominujących do końca poprzedniej dekady w polskich koncepcjach gospodarowania przestrzenią w mikroskalach, aspektów urbanistycznych i przestrzegania parametrów technicznych, z jednoczesnym ignorowaniem względów ekonomicznych.

1. Finansowe skutki planowania przestrzennego w różnych układach strukturalnych

Nawiązując do wcześniejszych wyjaśnień zauważyć należy, że planowanie jest sformalizowanym obrazem polityki. Te dwa rodzaje przejawów procesów regulacji stanowią zatem integralną całość. Dotyczy to w szczególności polityki przestrzennej, gdzie plan jest wymuszany przepisami prawa, instrumentem gospodarowania przestrzenią. Z tytułowane wyżej rozważania o „...skutkach planowania...” są więc tożsame z analizowaniem „...skutków polityki...”.

Skutki finansowe planowania przestrzennego rozważać można w różnej konfiguracji strukturalnej. Poniżej brane będą pod uwagę trzy przekroje:

1. W interpretacji wąskiej i interpretacji szerokiej,
2. W układzie chronologii procesu zagospodarowania danego terenu,
3. W krótkiej i długiej perspektywie.

Wąska i szeroka interpretacja nawiązują do regulowanych przepisami prawa wskazań dotyczących obowiązkowej do sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

¹⁰ DzU 1994, nr 89, poz. 414, późniejszymi zmianami.

przestrzennego.¹¹ W myśl cytowanego rozporządzenia prognoza skutków finansowych powinna zawierać¹²:

- prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy,
- prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,
- wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zobowiązuje się do tworzenia projekcji finansowych planowania przestrzennego wyłącznie w powiązaniu z kondycją budżetu gminy. W całości mogą być zatem pominięte skutki finansowe dla innych podmiotów, w tym osób fizycznych. Wąska interpretacja ogranicza się zatem do ujmowania wpływu decyzji zawartych w planie miejscowym na budżet gminy. Interpretacja szeroka uwzględnia natomiast całościowe skutki finansowe, bez względu na rodzaj podmiotu dotkniętego pozytywnymi lub negatywnymi następstwami.

W tabelach 3 i 4 zestawiono implikacje finansowe planowania przestrzennego dla dochodów i wydatków budżetu gminy. Jak można zauważyć, skutki te rozważać można w trzech fazach chronologicznych (pierwsze kolumny tabeli 3 i 4). Pierwsza wiąże się z samym faktem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do możliwych dochodów przybiera postać opłaty planistycznej, w przypadku kosztów zaś wiąże się z wydatkami rekompensującymi negatywne skutki wywołane uchwałą o nowym lub zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kwestie związane z tą fazą będą przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań w końcowej części opracowania.

¹¹ Podstawą prawną jej sporządzenia jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80 z 2003 r., poz. 717) oraz przepisy wykonawcze (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587).

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia, 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587, par.11.

Tabela 3. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dochody budżetu gminy)

| Faza | Rodzaj dochodu | Źródło dochodu |
|------|--|---|
| I | Oплата planistyczna | Ponosi właściciel (użytkownik wieczysty), który zbywa nieruchomość w okresie 5 lat od uchwalenia planu. Maksymalnie 30% od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu. |
| II | Oplaty adiacenckie z tytułu: | <ol style="list-style-type: none"> 1. Podziału nieruchomości – ponosi właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości objętej podziałem. Ustala wójt (burmistrz, prezydent); maksymalnie 30% wzrostu wartości nieruchomości. 2. Scalenia i podziału nieruchomości – ponosi właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości objętej scaleniem i podziałem. Ustala rada gminy w drodze uchwały. Maksymalnie 50% wzrostu wartości nieruchomości. 3. Uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia lub modernizacji drogi – ponosi właściciel nieruchomości. Ustalana przez radę gminy w drodze uchwały. Maksymalnie 50% wzrostu wartości nieruchomości). |
| III | Dochód z podatku od nieruchomości | <ol style="list-style-type: none"> 1. Zmiana podatku od gruntu w zależności od sposobu użytkowania. 2. Podatek od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem. |
| | Dochód z podatku od osób fizycznych i prawnych | <ol style="list-style-type: none"> 1. Udział w podatku PIT (39,34%). 2. Udział w podatku CIT (6,71%). |
| | Dochód związany z obrotem nieruchomościami | Podatek od czynności cywilnoprawnych (2% wartości nieruchomości). |
| | Sprzedaż gruntów stanowiących własność gminy | Dochód ze sprzedaży gruntów. |

Źródło: opracowanie własne wzorowane na: Miejska Pracownia Planowania Przestrzennego Strategii Rozwoju w Warszawie; <http://www.pracownia-warszawy.pl/2-4a-a103258766d.html>

Druga faza wiąże się z procesem realizacji przedsięwzięć dopuszczalnych ustaleniami planu miejscowego. Źródłem dochodów jest partycypowanie gminy we wzroście wartości nieruchomości wynikającym z przeprowadzonych przez gminę scaleń i (lub) podziału nieruchomości, a także będącym następstwem inżynierskiego uzbrojenia terenu. Kosztami są natomiast obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości, budową infrastruktury technicznej oraz związane z obsługą procesu inwestycyjnego. Faza trzecia dotyczy dochodów i kosztów

wynikających z zaistniałego już zagospodarowania danej przestrzeni. Dochody wynikają głównie z podatków, koszty zaś z nakładów na eksploatację i remonty mienia komunalnego.

Tabela 4. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wydatki budżetu gminy)

| Faza | Rodzaj wydatków | Tytuł obciążenia |
|------|--|--|
| I | Obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane uchwałą o nowym lub zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nastąpił spadek wartości nieruchomości wywołany: | <ol style="list-style-type: none"> Korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy: <ul style="list-style-type: none"> – odszkodowania, – wykupienia nieruchomości lub jej części, – zamiany nieruchomości na inną. Następuje spadek wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość (do 5 lat) i nie skorzystał z praw wymienionych w powyższym punkcie. Może wówczas żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. |
| II | Obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości | Gmina realizując zadania własne musi przejąć (wykupić) nieruchomości przeznaczone m.in. pod: <ul style="list-style-type: none"> – drogi, – inne lokalne cele publiczne. |
| | Obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury technicznej | Do zadań gminy należy budowa: <ul style="list-style-type: none"> – dróg, – sieci kanalizacyjnej, – sieci deszczowej, – sieci wodociągowej. |
| | Obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego | Gmina ponosi koszty: <ul style="list-style-type: none"> – opracowania projektów wykonawczych, – wykonania wycen dla ustalenia różnych rekompensat i nabycia nieruchomości. |
| III | Obciążenia finansowe związane z eksploatacją, w tym remontami dróg i rządzeń komunalnych | Gmina ponosi koszty związane z utrzymaniem i remontami: <ul style="list-style-type: none"> – dróg, – sieci kanalizacyjnej, – sieci deszczowej, – sieci wodociągowej. |

Źródło: opracowanie własne wzorowane na: Miejska Pracownia Planowania Przestrzennego i Strategii Rozwoju w Warszawie; <http://www.pracownia-warszawy.pl/2-4a-a103258766d.html>

Podkreślenia wymaga fakt, że ujęte w tabelach 3 i 4 pozycje dochodów i kosztów wynikających z polityki przestrzennej jednostki samorządu

terytorialnego ograniczają się do ujmowania związków z budżetem gminy. Ogólnie rozumiana racjonalność gospodarowania podpowiada, że całkowite finansowe implikacje polityki przestrzennej są znacznie szersze. Dotyczą bowiem innych, poza gminą, podmiotów, w tym zwłaszcza sektora przedsiębiorstw i osób fizycznych. Ten aspekt nie jest jednak przedmiotem analizy niniejszego opracowania.

Scharakteryzowane wyżej etapy formowania się następstw finansowych polityki przestrzennej ująć także można w perspektywie wpływu krótko- i długoterminowego. Najkrótszym niewątpliwie okresem, związanym w zasadzie z jednorazowymi dochodami i wydatkami, cechuje się etap pierwszy. Następstwa finansowe wynikają wprost z decyzji zawartych w uchwalonym planie miejscowym i pojawić się mogą tuż po jego uchwaleniu.

Dłuższą i trudną do jednoznacznego zdefiniowania perspektywą czasową jest faza druga. Zależy bowiem od czasu rozpoczęcia i zakończenia odpowiednich postępowań (np. scalanie, podział) oraz procesów inwestycyjnych. Należy wyraźnie podkreślić, że główną funkcją planów przestrzennych powinny być projekcje dotyczące rozdysponowania przestrzeni pod różne kierunki aktywności społeczno-gospodarczej i osiedleńczej oraz określenie warunków ich realizacji. Nie jest natomiast zadaniem planów przestrzennych definiowanie terminów realizacji. To należeć powinno do społeczno-gospodarczych planów operacyjnych, wynikających ze strategii rozwoju danej jednostki terytorialnej. To też sprawia, że perspektywa czasowa następstw finansowych charakteryzowanej fazy nie wynika wprost z planów przestrzennych. Następstwa te zaistnieją wówczas, gdy pojawi się szansa podjęcia zagospodarowania danego terenu zgodnego z ustaleniami planu.

Najbardziej odległą perspektywą czasową jest faza trzecia. Wyróżniają ją dodatkowo ciągłe lub okresowo odnawialne skutki finansowe. O ile w fazach poprzednich możliwa jest jedynie hipotetyczna ocena *ex ante* racjonalności zagospodarowania danej przestrzeni o tyle faza trzecia, stwarzając możliwość ocen *ex post*, staje się podstawą ostatecznych sądów uogólniających.

2. Krytyczne uwagi dotyczące rozwiązań w zakresie opłaty planistycznej

Opłata planistyczna, zwana również rentą planistyczną, w ogólnym ujęciu zasadza się na idei efektów zewnętrznych. W wyniku aktywności jednego podmiotu (gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) powstają korzyści u podmiotów trzecich

w postaci wzrostu wartości ich nieruchomości. Poprzez opłatę planistyczną gmina zamierza zinternalizować część tych korzyści¹³.

Istniejące obecnie rozwiązania prawne mówią, że gmina w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa swój procentowy udział we wzroście wartości nieruchomości powodowanej decyzjami ujętymi w planie¹⁴. Udział ten waha się w granicach 0–30%. Obok zapisu w planie, istnieją dwa dodatkowe warunki żądania przez gminę charakteryzowanej opłaty. Są nimi, po pierwsze sprzedaż nieruchomości, i po drugie, okres pięciu lat od momentu uchwalenia planu. Warunki te oznaczają, że ujmowanie omawianego wpływu do budżetu gminy w prognozie skutków finansowych może przyjmować jedynie formę mniej lub bardziej przybliżonego szacunku.

Wyznaczanie wzrostu wartości nieruchomości jest procesem dosyć złożonym i kosztownym.¹⁵ Polega na wyliczaniu przez rzeczoznawcę majątkowego różnicy między wartością nieruchomości uwzględniającej jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego (przed jego zmianą) oraz jej wartości po uchwaleniu planu miejscowego (po jego zmianie). Rzetelne i obiektywne określenie różnicy nie jest łatwe (pojawia się m.in. problem eliminowania innych niż plan, czynników wpływu).

Przedstawione wyżej problemy sprawiają, że gminy często rezygnują z pobierania opłaty planistycznej. Wynika to z kosztowności całego postępowania rozszczeniowego, a także z relatywnie niskiej i sukcesywnie spadającej wysokości opłaty wpływającej do budżetu. To ostatnie determinowane jest możliwościami spekulacji prowadzącymi do przejmowania wzrostu wartości nieruchomości przez podmioty zajmujące się ich obrotem. Ilustruje to rysunek 1.

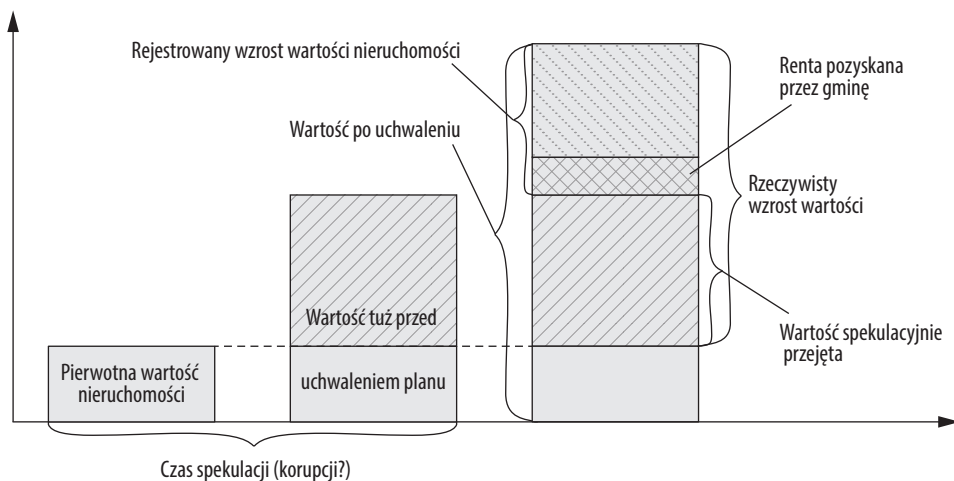
Podniesiony problem determinowany jest istniejącymi w Polsce rozwiązaniami w zakresie gospodarowania nieruchomościami gruntowymi. Nie przyjęło się rozwiązanie praktykowane w wielu krajach, że gmina zamierzając istotnie zmieniać zagospodarowanie danego terenu, najpierw dokonuje jego wykupu, stając się podmiotem własności, co umożliwiłaby szybki podział działek – jeżeli jest taka potrzeba – z uwzględnieniem obszarów wydzielonych pod wspólne dla tego terenu urządzenia (np. drogi). Następnie dokonywane jest pełne zagospodarowanie infrastrukturalne terenu, zgodnie z finalnym jego przeznaczeniem

¹³ Warto zauważyć, że efekty zewnętrzne prawie zawsze prowadzą do kształtowania się stanów nieefektywnych w sensie Pareto.

¹⁴ Art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *op. cit.*

¹⁵ Regulacje to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyliczenia wartości nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (DzU 2005, nr 196, poz. 1628 z późn. zm.).

i oczywiście przygotowanym wcześniej planem przestrzennym. Realizacja tego etapu otwiera dopiero możliwości komercyjnego obrotu nieruchomościami. Gmina odsprzedając, na warunkach przez siebie ustalanych, poszczególne działki, staje się pełnym beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości. Przejęcie przez gminę tego wzrostu z nadwyżką na ogół pokrywa koszty urządzenia terenu, stając się również źródłem dochodu netto budżetu gminy (po odliczeniu kosztów infrastruktury). Oczywiście model taki ma zastosowanie w odniesieniu do obszarów jeszcze nieurbanizowanych.



Rysunek 1. Formowanie się wzrostu wartości nieruchomości i wynikająca z tego wysokość renty planistycznej

Źródło: opracowanie własne

Obok niewątpliwie korzystnych dla gminy rozwiązań finansowych, ma jeszcze inny ważny walor, a mianowicie, pod pełną, w zasadzie kontrolą, pozostaje tzw. proces „rozlewania się miast” (spill over). Inicjatywa rozwoju urbanizacyjnego w ujęciu przestrzennym należy bowiem do władzy samorządowej.

Na rysunku 1 starano się zilustrować mankamenty modelu stosowanego w Polsce. W ogólnym ujęciu, eksponowany problem sprowadza się do tego, że z dużym wyprzedzeniem, przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawiają się impulsy do wzmożonego obrotu nieruchomościami gruntowymi, w obszarach o spodziewanych, korzystnych rozwiązaniach dla zagospodarowania zgodnego z danymi kierunkami aktywności. Inaczej ujmując, efekt zawartych w planie miejscowym decyzji mogących wpływać na wzrost wartości nieruchomości jest antycypacyjnie „konsumowany” znacznie wcześniej. Już

przed okresem uchwalenia planu następuje, regulowany grą rynkową, wzrost wartości nieruchomości, w którym to wzroście gmina nie może jeszcze partycypować.

Bibliografia

- Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego: http://www.finance-wurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/wyklad_4.pdf.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, DzU 2005, nr 196, poz.1628 z późn. zm.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU z 12 czerwca 2012, poz. 647 (jednolity tekst ustawy)
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80 z 2003 r., poz. 717

FINANCIAL ASPECTS OF SPATIAL POLICY OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENTS

Abstract

The financial results of spatial policy is the main subject of this article. Considerations are concentrated on the basic instruments of spatial policy which are local spatial planning. The above stated issue of financial results is presented in three perspectives:

1. in a narrow and broad interpretation,
2. in a chronological order of the spatial development process,
3. in a short and long time perspective.

In the article attention is also drawn to somewhat broader effects of spatial policy, namely rationality of the spatial development processes, and its contemporary determinants in Poland. Some conclusions are given at the end of this paper.

Cezary Brzeziński*

EKONOMICZNE SKUTKI POLITYKI PRZESTRZENNEJ W GMINACH

Wprowadzenie

Polityka przestrzenna gmin obok rozwoju społecznego i gospodarczego jest najważniejszym kierunkiem działań władz lokalnych w procesie rozwoju terytorialnego. Według A. Jewtuchowicz i I. Pietrzyk pod pojęciem terytorium rozumiemy następujące elementy¹:

- przestrzeń fizyczno-geograficzną: zasoby materialne i niematerialne,
- sposób organizowania aktorów, który może przybierać formę integracji pionowej lub horyzontalnej oraz system relacji społecznych i gospodarczych, które mogą mieć charakter rynkowy lub nierynkowy,
- dynamikę uczenia się, w której podstawową rolę odgrywają instytucje formalne i nieformalne oraz sposób przekazywania informacji który – dzięki przestrzennej bliskości i redukowaniu kosztów transakcji – może generować pozytywne efekty zewnętrzne,
- system zarządzania lokalnego, w którym uczestniczy społeczność lokalna oraz ogół aktorów prywatnych i lokalna administracja publiczna.

Z kolei rozwój lokalny według A. Jewtuchowicz „...jest rozwojem terytorialnym, a nie sektorowym, co oznacza, że relacje między różnymi działalnościami zlokalizowanymi na danym terytorium są bazą rozwoju; punktem wyjścia jest tu więc przestrzeń i jej zagospodarowanie.”²

* Dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki

¹ A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk *Rozwój terytorialny – teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego)*, [w:] A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 208, Warszawa 2003, s. 11.

² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 60.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy – zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stanowi zadanie własne gminy. Polityka jest to działanie świadome, ciągłe i suwerenne, polegające na kierowaniu procesami z natury swej nie dającymi się w pełni sterować. Polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:³

- określanie celów, czyli sformułowanie odpowiedzi na pytanie „po co działamy”; faza ta ma charakter wyborów o charakterze politycznym,
- opracowanie i przyjęcie strategii, czyli określenie sekwencji działań i zadań dla poszczególnych wykonawców,
- sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu systemu, służących realizacji strategii; faza ta obejmuje również podejmowanie decyzji szczegółowych i działań regulacyjnych w celu przeciwdziałania występującym zaburzeniom.

Polityka przestrzenna polega na świadomym posługiwaniu się posiadanymi instrumentami przez władze publiczne, w celu ustalenia celów, metod zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Zasadniczym celem polityki przestrzennej jest właściwe użytkowanie terenów.⁴ Jest to sfera działań mających za zadanie ustalenie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni.⁵ Podobnie stwierdza W. Gorzym-Wilkowski, według którego pod pojęciem tym należy rozumieć władcze i arbitralne rozstrzygnięcie przez władzę publiczną o dopuszczonym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni.⁶ Polityka przestrzenna musi uwzględniać uwarunkowania realizacji celów. Uwarunkowania te najczęściej są rejestrem cech rozwoju spontanicznego, plan zatem, jako kierunek zagospodarowania określa pole działań kontrolowanych, ograniczających lub regulujących rozwój spontaniczny.⁷ Według R. Domańskiego jest to działalność naukowa i praktyczna, określająca cele, sposoby i środki przestrzennego zagospodarowania.⁸

³ J. Reguński, *Ekonomika miasta*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 193.

⁴ A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja Tonik i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 225.

⁵ J. Goryński, *Polityka przestrzenna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 11.

⁶ W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006, s. 33.

⁷ J. M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005, s. 345.

⁸ R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, „Biuletyn”. Zeszyt 143. Polska Akademia nauk Komitet

W ujęciu W. M Gaczek polityka przestrzenna to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej: kraju, województwa czy samorządu lokalnego.⁹

Planowanie przestrzenne jest jednym z najistotniejszych narzędzi polityki przestrzennej. Jest to dziedzina, która zajmuje się organizacją i rozwojem przestrzeni geograficznej, tj. prawidłowym rozmieszczeniem powstających obiektów inwestycyjnych.¹⁰ Planowanie przestrzenne może być rozumiane jako narzędzie urzeczywistniania polityki przestrzennej bądź jako jej druga faza, występująca po określeniu celów a przed działaniami praktycznymi.¹¹

W polityce przestrzennej można wyróżnić cztery kategorie zasad, które w zależności od znaczenia dotyczą innych aspektów¹²: racje, kierunki, prawidła, reguły.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako racje powinny wskazywać systemy wartości uznawane w społeczeństwie, założenia, na których winny opierać się długookresowe plany przestrzenne, sprawdzone hipotezy stanowiące argumenty na rzecz ładu przestrzennego.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako kierunki winny określać wcześniejsze tendencje rozwoju, prognozy oraz ograniczenia przyszłego rozwoju, a przez to służyć identyfikowaniu dróg dochodzenia do celów, ich wariantowaniu oraz opracowywaniu planów.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako prawidła winny ustalać system prawno-administracyjny, nakazy i zakazy oraz system decyzyjny i rozstrzygania konfliktów. Winny przez to zapewniać egzekwowanie

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 6.

⁹ W. M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003, s. 11.

¹⁰ W. Budner, *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] A. Sobczak, *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, „Zeszyty naukowe” 40, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 38.

¹¹ R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, „Biuletyn”. Zeszyt 143. Polska Akademia nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 6, 1989, s. 6.

¹² R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, „Biuletyn”. Zeszyt 143. Polska Akademia nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 8.

ładu przestrzennego i ochrony środowiska oraz warunki sprawnego działania podmiotów społeczno-gospodarczych w przestrzeni.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako reguły powinny skierowywać działania podmiotów kształtujących przestrzeń ku układom przestrzennym zgodnym z celami społecznymi i ekologicznymi oraz kryteriami ekonomicznej efektywności. Reguły powinny być spójne, tworząc przestrzenny mechanizm życia społeczno-gospodarczego: efektywny, sterowalny, sprzyjający gromadzeniu zasobów i pobudzający rozwój.

Gminy realizują politykę przestrzenną poprzez kilka podstawowych instrumentów. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ do najważniejszych zalicza się studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Innym instrumentem niższej rangi, choć powszechnie wykorzystywanym przez gminy, jest decyzja o warunkach zabudowy stosowana na obszarach, które nie są objęte planem miejscowym.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Gminy, uchwalając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zobowiązują się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych przewidzianych w danym planie oraz do wypłaty odszkodowań w przypadku zmniejszenia wartości nieruchomości w wyniku ustaleń przyjętych w planie.¹⁴

1. Skutki finansowe polityki przestrzennej w gminach

Zmiany przeznaczenia terenów pociągają za sobą konieczność podjęcia działań inwestycyjnych, które zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym należą do zadań własnych gminy, a więc są finansowane z budżetu gminy. Gmina zobowiązana ustawowo do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej musi zabezpieczyć odpowiednie możliwości finansowania inwestycji. Podejmowane decyzje planistyczne powodują konieczność realizacji zadań własnych wynikających ze wspomnianej Ustawy, a w szczególności komunikacji i infrastruktury technicznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, zadań z zakresu oświaty i kultury, terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

¹³ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (DzU 2003. 80.717).

¹⁴ Art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień oraz cmentarzy gminnych i innych. Tak więc rozwiązania przestrzenne są uwarunkowane możliwościami budżetu w zakresie finansowania inwestycji, a także pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania. Szczególnie istotne w tym zakresie może być pozyskanie partnerów spośród współużytkowników przestrzeni.

Ustawodawca, chcąc wprowadzić w życie od dawna postulowaną zasadę łączenia działań z zakresu planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, wprowadził konieczność opracowania prognozy skutków finansowych sporządzenia planu miejscowego.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r.¹⁵ w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga, że prognoza taka powinna zawierać w szczególności:

1) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,

3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana może spowodować, że korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Wówczas właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości, lub jej części. Dodatkowo, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Natomiast jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DzU 2003, nr 164, poz. 1587.

jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.¹⁶ Kolejnym źródłem dochodów gminy mogą być opłaty adiacenckie .

Bardzo istotnym aspektem w przypadku opłat czy odszkodowań jest fakt, że pobierane są one w ciągu pięciu lat od momentu wejścia ustaleń planu w życie.¹⁷

Niestety, jak pokazuje praktyka na rynku nieruchomości, duża część transakcji ma miejsce dopiero po upływie tego okresu. Właściciele nieruchomości omijają skutecznie konieczność ponoszenia opłat planistycznych. Skomplikowany i nieefektywny mechanizm naliczania opartego na wzroście wartości ziemi, który jest bardzo trudny i kosztowny do wiarygodnego ustalenia. W efekcie często koszty wyceny przekraczają wielkość opłaty, co czyni cały wysiłek nieopłacalnym.

Teoretycznie wzrost wartości ziemi jest zasadniczym napędem dla procesów urbanizacyjnych i powinien być źródłem ich finansowania. Ale taki pożądaný stan wymaga mocnego rozróżnienia sytuacji prawnej ziemi rolnej i budowlanej. Na naszym rynku zanika ta różnica. Przyczyną jest prawna doktryna „swobody budowlanej” i coraz powszechniejsze utożsamianie prawa własności ziemi i prawa do zabudowy. Bardzo niewłaściwą rolę odegrała tu procedura decyzji o warunkach zabudowy. Słaba pozycja gmin owocuje, że w skali kraju tylko 4% tych decyzji jest odmowna. Spośród tych odmownych, 95% zostaje uchylonych w drugiej instancji. Efektem jest coraz powszechniejsze, mocno oparte na doświadczeniu, przeświadczenie o możliwości budowy na wszystkich prywatnych gruntach, również nie budowlanych. Zrównanie praw owocuje zrównaniem cen wszystkich gruntów i zanikiem wzrostu wartości ziemi po jej „odrolnieniu” w procedurze planistycznej. Z kolei ściągalność opłat adiacenckich jest w kraju bardzo niska.¹⁸

Istota faktu konieczności sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego – sama w sobie bardzo istotna – jest rozmyta przez brak uwzględnienia zobowiązań z niego wynikających w wieloletnim planie finansowym gminy.

Kolejnym mankamentem tego dokumentu jest jego charakter. W teoretycznym ujęciu prognoza ma analizować i określać skutki wpływu ustaleń zawartych w planie pod względem ich realności i efektywności ekonomicznej. Wybrane rozwiązania planistyczne należy oceniać

¹⁶ Art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

¹⁷ Art. 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

¹⁸ A. Olbrysz, J. Kosiński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Lesznowola 2011, s. 4.

w takiej prognozie w formie szacowania przybliżonych kosztów realizacji ustaleń planu i osiągnięcia prawdopodobnych zysków lub korzyści innego typu.¹⁹

Celem opracowania prognozy powinna być optymalizacja przyjętych w nim rozwiązań planistycznych. Ma ona wpłynąć na zmianę ustaleń niekorzystnych dla przyjętej przez gminę polityki przestrzennej, odpowiednio je modyfikować lub czasem prowadzić do rezygnacji z niektórych zapisów. Prognoza skutków finansowych ustaleń planu miejscowego powinna zatem być „biznesplanem” zarządzania przestrzenią.²⁰

Prognoza powinna wpływać na ostateczny kształt i zakres ustaleń zawartych w planie, a jej główny cel to wskazania na uwarunkowania ekonomiczne, towarzyszące realizacji planu. Powinna ona pomóc w podejmowaniu decyzji planistycznych i określaniu stopnia wykonalności planowanych przedsięwzięć z punktu widzenia technicznego i ekonomicznego, a tym samym oceny możliwości przyniesienia zysku dla inwestującego samorządu gminnego, zlecającego wykonanie planu.²¹

Określenie wielkości nakładów i efektów w pieniądzu przed zmianą funkcji terenów i po ich zmianie, wynikającej z realizacji przyjętych ustaleń planu miejscowego i ich porównanie, daje ogólny pogląd co do trafności planowanych przedsięwzięć.²²

Jeżeli samorząd świadomie lub nieświadomie zaledwie administruje gminą, to znajomość skutków planu miejscowego nie jest z punktu widzenia sprawowania kierowniczej funkcji aż tak bardzo istotna. Jeżeli natomiast jest to faktyczne zarządzanie, które można określić jako aktywne działanie na rzecz rozwoju, to w interesie samorządu leży znajomość przyszłych skutków finansowych.²³

Niestety, badania prowadzone przez autora w gminach aglomeracji łódzkiej wskazują że w procesie uchwalania planów miejscowych powszechną praktyką jest najpierw ich sporządzanie, a następnie tworzenie prognoz do już sporządzonych planów. Jest to zaprzeczeniem podstawowego celu sporządzania prognozy. W sytuacji, gdy nie stanowi ona podstawy

¹⁹ R. Słojewski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, „Urbanista” 2003, 5, s. 28.

²⁰ R. Cymerman, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010, s. 201–2011.

²¹ R. Słojewski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, „Urbanista” 2003, 5, s. 28

²² R. Słojewski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, „Urbanista” 2003, 5, s. 29.

²³ R. Słojewski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, „Urbanista” 2003, 5, s. 28

do wyboru najbardziej efektywnego z punktu możliwości finansowych gminy instrumentu – jej tworzenie traci zupełnie rację bytu. Postawa ta skutkuje wpędzaniem gmin w stan ogromnego zadłużenia.

W efekcie rozlewania się miast i braku koordynacji, wydatki gmin na budowę dróg i infrastruktury przekraczają wielokrotnie ich możliwości budżetowe. Jest to efekt rozpraszania zabudowy, zwłaszcza na terenach gmin na obszarach metropolitalnych oraz braku świadomości kosztów tego procesu. W konsekwencji zaległości te narastają.²⁴ Aktualne (2011) zobowiązania gminy Lesznowola wynoszą 597 mln zł przy budżecie gminy 61 mln zł (czyli 980%), a gminy Piaseczno 606 mln zł przy budżecie 195 mln zł (311%). Według ocen ekspertów całkowite zadłużenie gmin w Polsce wynosi 130 miliardów złotych.²⁵ Jest oczywiste, że bez radykalnych zmian w kontrolowaniu nowej zabudowy, nawet przez kilkadziesiąt lat gminy swoim obowiązkom nie podążają, nawet w najbogatszych krajach Unii Europejskiej nie byłoby to możliwe. Ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego są katastrofalne, w Polsce skutki ekonomiczne rozpraszania zabudowy nie są badane, ale badania prowadzone w krajach cywilizowanych wykazują, że są one kolosalne. Również utracone dochody samorządów, to rezultat wadliwego prawa i szerokiego stosowania decyzji administracyjnych oraz korupcji, która kreuje brak kontroli planistycznej. W efekcie rynek nieruchomości jest przedmiotem gier spekulacyjnych, a nasze prawo jest wobec tych zjawisk bezradne. Największe straty patologia przestrzenna kreuje chaotyczna i żywiołowa suburbanizacja, są to wielomiliardowe straty, pokrywane ze środków publicznych. Przykładem mogą być straty poniesione w wyniku powodzi w 2010 r. przekroczyły dwanaście miliardów złotych.²⁶ Między innymi dlatego, że zabudowujemy tereny zagrożone powodzią. Blisko 79% planów uchwalonych przez gminy Polskiej centralnej dla terenów narażonych na to niebezpieczeństwo (posiada je ponad połowa gmin) co najmniej w części przeznaczyło je pod zabudowę. Tereny te zgodnie z prawem nie powinny być zabudowywane, jednak *Prawo Wodne* upoważnia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej do uchylania tego zakazu, co często ma miejsce. W efekcie bałaganu prawnego i braku odpowiedzialności instytucji publicznych, tereny uznane

²⁴ Konferencja Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego. Organizatorzy: Związek Gmin Wiejskich RP przy udziale m.in. Unii Metropolii Polskich, Izby Architektów RP, Pro Development. Warszawa 15 czerwca 2011 r.

²⁵ A. Olbrysz, J. Kosiński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Lesznowola 2011

²⁶ Program Bezpieczeństwa Powodziowego w Dorzeczu Wisły Środkowej – Założenia. Konsorcjum Wojewodów Polskiej Centralnej. Warszawa 2011.

przez RZGW za szczególnie narażone na klęskę powodzi, są w gminach zabudowywane.²⁷

Dażąc do zminimalizowania kosztów własnych, gminy uchwalają w planach coraz mniejszą ilość przestrzeni publicznych. W przebadanych planach jej udział w całości terenów budowlanych wynosi od 7 do 10%. Jest to często trzecia część powierzchni wszystkich dróg, jakie powstaną dla pełnej obsługi komunikacyjnej. Oznacza to przerzucenie kosztów budowy mniejszych ulic z gminy na inwestorów prywatnych. Skutkiem tej polityki żywiołowo powstają substandardowe i nieefektywne układy komunikacyjne, kilkakrotnie droższe w ujęciu całościowym, niż byłyby przy skoordynowanym, planowym działaniu. Przestrzeń pod inne poza drogami funkcje publiczne praktycznie nie występuje już w planach.

Następnym słabym punktem obecnie wykonywanych prognoz to ich zakres merytoryczny, który w postaci przedstawionej w rozporządzeniu jest zbyt lakoniczny.

Ponadto opłata planistyczna może być pobrana tylko i wyłącznie w przypadku zbycia nieruchomości znajdujących się w granicach opracowania planu. Dla nieruchomości położonych poza obszarem opracowania, nawet w sytuacji, gdy sąsiaduje ona bezpośrednio z nieruchomością, której wartość wzrosła w świetle obowiązującego prawa, nie ma możliwości pobrania opłaty planistycznej.

Podsumowanie

Przytaczając opublikowane w 2001 r. propozycje S. Żróbka i M. Krajeńskiej można wskazać, że w problematyce prognozy należy uwzględnić:²⁸

1. Określenie nakładów:

- związanych z dotychczasowym wykorzystaniem terenów, co określa wartość rynkową gruntów przed planowaną zmianą ich funkcji, przy założeniu, że grunty te będą przedmiotem kupna,
- wynikających z realizacji przyjętych ustaleń planu, tj. kosztów transformacji obszaru,
- wynikających z tytułu odszkodowań za zmniejszenie wartości nieruchomości;

²⁷ A. Kowalewski, *Koszty patologii przestrzennych*, 2012, <http://www.kongresbudownictwa.pl/html/aktualnosci.html>.

²⁸ S. Żróbek, M. Krajeńska-Krajeńska, *Wybór wariantu rozwiązań planistycznych w zależności od skutków ekonomicznych uchwalenia i realizacji ustaleń planu miejscowego*, Materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną PSRWN, Gdańsk 2001.

2. Określenie efektów:

- związanych ze zmianą sposobu użytkowania terenów, co określa wartość rynkowa gruntów po zmianie ich funkcji, przy założeniu, że grunty te będą przedmiotem sprzedaży lub dzierżawy,
- wynikających z tytułu opłat planistycznych,
- wynikających z tytułu opłat adiacenckich.

Ponad to:

1. Prognoza powinna wykraczać poza obszar planu i uwzględniać tereny sąsiadujące z terenem opracowania.
2. Należy wprowadzić obowiązek uwzględniania skutków finansowych planu miejscowego w wieloletnim planie finansowym i inwestycyjnym gminy.
3. Prognoza powinna być wykonywana wariantowo do kilku projektów planu miejscowego i dopiero mając taki materiał analityczny rada gminy podejmowałaby decyzję, którą z opcji przyjmuje do realizacji.
4. Powinno się zlikwidować pięcioletni okres poboru opłat planistycznych przez gminę, gdyż stan ten nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.
5. Należy wprowadzić zakaz zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych, a tym samym zlikwidować decyzję o warunkach zabudowy.
6. Obowiązek wniesienia przez właściciela gruntu jednorazowej opłaty z tytułu renty planistycznej. Renta planistyczna powstaje w wyniku przekwalifikowania terenów rolnych na budowlane. Decyzja ta może zwiększyć wartość terenów nawet kilkudziesięciokrotnie, przy czym następuje ona bez żadnego wkładu pracy czy kapitału ze strony właściciela gruntu pierwotnie rolnego. W państwach dobrze zarządzanych, kierujących się zasadą priorytetu dobra wspólnego, przyrost wartości terenów był (i jest) przejmowany – na podstawie decyzji politycznej – w lwiej części przez gminy bądź instytucje publiczne realizujące programy mieszkaniowe. Ten mechanizm umożliwia władzom gminnym finansowanie realizacji tych programów. Generalna zasada priorytetu przejmowania renty planistycznej przez instytucje publiczne (zwłaszcza gminy) powinna znaleźć się w nowej ustawie o planowaniu przestrzennym.²⁹

²⁹ A. Jędraszko, *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce, zarys propozycji założeń nowej ustawy*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, 2007. http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=392%3Aeuropaizacja-gospo

Bibliografia

- Budner W., *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] A. Sobczak, *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, „Zeszyty naukowe” 40, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Chmielewski J. M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005.
- Cymerman R., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010.
- Domański R., *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 143., Warszawa 1989.
- Goryński J., *Polityka przestrzenna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
- Gorzym-Wilkowski W., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006.
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., *Rozwój terytorialny – teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego)*, [w:] Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 208, Warszawa 2003.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Jędraszko A., *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce, zarys propozycji założeń nowej ustawy*, Towarzystwo Urbanistów Polskich 2007, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=392%3A_europeizacja-gospodarki-przestrzennej-w-polsce-zarys-propozycji-zaoe-nowej-ustawy&Itemid=1&lang=pl&showall=1.
- Konferencja Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego. Organizatorzy: Związek Gmin Wiejskich RP przy udziale m.in. Unii Metropolii Polskich, Izby Architektów RP, Pro Development. Warszawa 15 czerwca 2011 r.
- Kowalewski A., *Koszty patologii przestrzennych*, 2012, <http://www.kongresbudownictwa.pl/html/aktualnosci.html>.
- Olbrysz A., Koziański J., *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Lesznowola 2011.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja Tonik i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.
- Regulski J., *Ekonomika miasta*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
- Słojewski R., Witkiewicz Z., *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, „Urbanista” 2003, 5.
- Żróbek S., Krajewska-Krajeńska M., *Wybór wariantu rozwiązań planistycznych w zależności od skutków ekonomicznych uchwalenia i realizacji ustaleń planu miejscowego*, materiały na Konferencję Naukowo-Techniczną PSRW, Gdańsk 2001.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27marca 2003 r. (DzU 2003. 80.717).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DzU 2003, nr 164, poz. 1587.

THE ECONOMIC IMPACT OF SPATIAL POLICY IN MUNICIPALITIES

Abstract

Spatial policy of self governments is an important factor in the development of communities. However, it leads to a number of economic consequences, which, due to the existing legal conditions are not duly respected by these authorities. In longer term, such a policy can result in serious financial problems of municipalities that enacted more local spatial development plans than their budgetary possibilities. This situation requires rapid and profound changes in the system of spatial planning.

Marcin Feltynowski*

TERYTORYALNY WYMIAR SYSTEMÓW INFORMACJI PRZESTRZENNEJ

Wprowadzenie

Systemy informacji przestrzennej są obecnie elementem rozwijającego się społeczeństwa oraz budowania relacji między instytucjami. Systemy te można uznać za narzędzie, będące elementem realizacji założeń *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020*¹. Narzędzie to pomaga w osiągnięciu założeń strategii w zakresie budowania społeczeństwa cyfrowego w Europie. Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej wpływa na budowanie potencjału innowacyjnego na terenie miast i obszarów wiejskich. Systemy informacyjne stają się również podstawą rozpowszechniania danych, informacji i wiedzy oraz realizowania szerokiego spektrum usług w relacjach społeczność lokalna–przedsiębiorcy, społeczność lokalna–władze lokalne, czy w końcu władze lokalne–przedsiębiorcy.

Założenia strategii Europa 2020 znajdują swoje odzwierciedlenie w *Europejskiej agendzie cyfrowej*², która wskazuje na ważną rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych w życiu społecznym i gospodarczym. Najważniejszym elementem sprecyzowanym w tym dokumencie jest wykorzystanie Internetu oraz elementów z nim powiązanych do celów komunikacji oraz swobodnego wyrażania poglądów. Internet staje się podstawą do upowszechniania informacji zawartych w systemach informacji przestrzennej, a ich wykorzystanie w sposób interaktywny

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki.

¹ Komisja Europejska, EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM/2010/2020 końcowy.

² Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska agenda cyfrowa, COM/2010/0245 końcowy.

pozwała na komunikację między społecznością lokalną a władzami lokalnymi w celu budowania społeczeństwa obywatelskiego i tożsamości z terytorium, która wynika ze współrzędzenia. Pomimo wskazań strategii Europa 2020, iż rozwój związany ze społeczeństwem cyfrowym odbywać się ma na obszarze regionalnym, krajowym i unijnym, to jego podstawy odbywać się mają w społecznościach lokalnych, z uwagi na fakt relacji i powiązań, które są najsilniejsze we wspólnotach samorządowych na poziomie lokalnym.

Ważnym elementem dopełniającym idee zawarte w strategii Europa 2020 jest Dyrektywa z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)³, która wskazuje obszary, dla których należy zbierać i udostępniać informacje przestrzenne. Mają się one stać podstawą do informowania społeczności lokalnej o procesach zachodzących w samorządzie oraz przyczynić się do budowania powiązań między aktorami lokalnymi a terytorium przez współzarządzanie.

1. Systemy informacji przestrzennych w procesach decyzyjnych

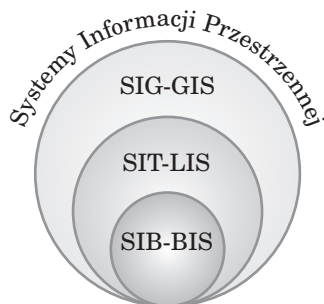
Rozwój systemów informacji przestrzennej sięga lat sześćdziesiątych XX wieku. Zapoczątkowano wówczas rozwiązania integrujące informację przestrzenną z wykorzystaniem komputerów. Rozkwit systemów informacji przestrzennej nastąpił natomiast w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to upowszechnione zostały komputery osobiste, a ich ceny pozwalały na zakup przez przeciętnego obywatela. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku następuje stały rozwój technologii, związany z systemami informacji przestrzennej.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele pojęć związanych z systemami informacji przestrzennej: systemy informacji geograficznej, systemy informacji o terenie, systemy informacji o budynkach. Pojęcia systemy informacji przestrzennej oraz systemy informacji geograficznej uznawane są najczęściej w literaturze za synonimy. W takim ujęciu należy uznać, że pojęcia te wskazują na wybraną grupę systemów informacji przestrzennej odnoszącą się do map wielkoskalowych, ale także skupiają one ogół pojęć związanych z GIS. Z drugiej strony systemy

³ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, OJ L 108, 25.4.2007.

informacji geograficznej stanowią element wskazujący na zbiór systemów informacji o środowisku geograficznym. W zależności od skali opracowania, pojęcie to dzieli się na systemy informacji geograficznej, systemy informacji o terenie oraz systemy informacji o budynkach. Ponieważ wszystkie systemy informacji przestrzennej pozwalają na dowolne ich skalowanie, można przyjąć, że system dokładniejszy, czyli z większą skalą da się przedstawić w skalach mniejszych, mniej dokładnych. Zależności te w prosty sposób można zaprezentować poprzez zawieranie się poszczególnych rodzajów systemów informacji przestrzennej w sobie (rys. 1).

Zamienność definicyjna dotycząca systemów informacji przestrzennej w Polsce wynika z tłumaczenia angielskiego terminu *geographical information system* jako systemy informacji przestrzennej. Nie należy jednak się spierać z rozbieżnościami definicyjnymi, jeżeli znany jest ich kontekst.



Rysunek 1. Zależności między systemami informacji przestrzennej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Gaździcki (2010), *Internetowy leksykon geomatyczny*, Polskie Towarzystwo Informacji Przestrzennej, <http://www.ptip.org.pl/>, stan 20.01.2013.

Prezentowane podejście do systemów informacji przestrzennej (SIP – ang. *spatial information system* SIS) pozwala na ich zdefiniowanie. Systemem informacji przestrzennej nazywa się system pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania danych zawierających informacje przestrzenne oraz towarzyszące im informacje opisowe o obiektach wyróżnionych w części przestrzeni objętej działaniem systemu.⁴ Przyjazną dla użytkownika definicję stworzyła również agencja rządowa Stanów Zjednoczonych NASA⁵, która wskazuje systemy informacji przestrzennej

⁴ J. Gaździcki, *Systemy informacji przestrzennej*, Polskie Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa–Wrocław 1990.

⁵ NASA ang. *National Aeronautics and Space Administration*, tłumaczenie Narodowa Agencja Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej.

jako zintegrowany system złożony ze sprzętu komputerowego, oprogramowania i przeszkolonych pracowników, pozwalający na łączenie danych o charakterze topograficznym, demograficznym, użytkowym oraz obiektów, obrazu i innych zasobów danych, posiadających odniesienie przestrzenne.⁶

Wskazane definicje nie w pełni prezentują możliwości, jakie niosą ze sobą systemy informacji przestrzennej. Próbę taką podjął prof. J. Urbański, stwierdzając, że system informacji przestrzennej to złożony system użytkowy, składający się z komputera, oprogramowania, danych geograficznych, obsługi oraz zadań, które są wykonywane. Jest on zaprojektowany w celu efektywnego przechowywania, uaktualniania, przetwarzania, analizowania i wyświetlania wszystkich form informacji mających odniesienie geograficzne.⁷ Definicja ta nie wskazuje jednak podstawowej cechy systemów informacji przestrzennej, a mianowicie informacji na temat gromadzenia danych przestrzennych. Obecnie oprócz administracji publicznej oraz podmiotów gospodarczych, gromadzeniem danych zajmują się osoby prywatne, zbierając je dla własnych potrzeb bądź udostępniania przez portale ogólnodostępne. Pozwala to na szerzenie idei systemów informacji przestrzennej oraz upowszechnianie ich w różnych środowiskach.

Systemy informacji geograficznej związane są z mapami i opracowaniami małoskalowymi, które mogą służyć do wizualizacji danych dla kontynentów, państw czy regionów. Z punktu widzenia społeczności lokalnych ważną rolę odgrywają systemy informacji przestrzennej, pozwalające społeczności na podejmowanie decyzji związanych z daną przestrzenią. Relacje te pogłębiają się dzięki możliwości współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących danego terytorium. Podstawą działań w tym zakresie jest system informacji o terenie określany przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG), jako środek do podejmowania decyzji o charakterze prawnym, administracyjnym i gospodarczym oraz element pomocy w planowaniu i rozwoju. Zgodnie z założeniami FIG system ten składa się z bazy danych o terenie utworzonej dla określonego obszaru oraz metod i technik systematycznego pozyskiwania, aktualizowania i udostępniania danych, a jego podstawą jest jednolity sposób identyfikacji przestrzennej, wykorzystywany do tworzenia relacji między danymi systemu i innych systemów przestrzennych.⁸

⁶ <http://www-foia.ksc.nasa.gov>, 28.12.2012.

⁷ J. Urbański, *Zrozumieć GIS. Analiza informacji przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 15–24.

⁸ United Nations, *Land administration in the UNECE region. Development trends and main principles*, Geneva 2005, s. 71–72.

Definicja ta wskazuje, że systemy informacji o terenie (SIT – ang. *land information system LIS*) mogą być wykorzystywane w samorządach lokalnych do budowania relacji władz z aktorami lokalnymi, którzy dzięki wykorzystaniu nowych technologii będą mogli współzrządzić gminą. Oprócz funkcji systemów informacji o terenie wynikających z definicji, ważną okazuje się również funkcja marketingowa, która ukształtowana jest na bazie funkcji informacyjnej, jaką pełnią systemy informacji o terenie w środowiskach lokalnych. To dzięki SIT władze lokalne mogą prezentować założenia związane z polityką rozwoju lokalnego oraz z politykami cząstkowymi prowadzonymi przez władze samorządowe. Za pomocą systemów informacji o terenie możliwa jest prezentacja produktów miejskich związanych z turystyką, planowaniem przestrzennym czy gospodarką nieruchomościami. Wymieniony kanon nie zamyka listy elementów, które mogą być prezentowane w geoportalach. Funkcja marketingowa, z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności jednostki terytorialnej, staje się jedną z metod konkurencyjności w różnych sferach funkcjonowania tych jednostek, stanowiąc narzędzie marketingowe.

Mniejsze znaczenie w sferze praktycznego wykorzystania systemów informacji przestrzennej odgrywają obecnie systemy informacji o budynkach (SIB – ang. *building information system BIS*). Odnoszą się one do sfery zarządzania budynkami lub grupami budynków. Ich skala opracowań musi być oparta na dużej dokładności planów budynków. Produkty tego typu nie mają znaczenia dla terytorium oraz jednostek terytorialnych. Mogą służyć natomiast usprawnianiu zarządzania majątkiem i obiektami przedsiębiorstw.

Ważnym pojęciem, powiązanim z systemami informacji przestrzennej, jest infrastruktura informacji przestrzennej. Pojęcie to zostało zamieszczone w Dyrektywie INSPIRE wskazując, że na infrastrukturę informacji przestrzennej składają się metadane, zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych (rozumiane jako operacje, które mogą być prowadzone na danych posiadających odniesienie przestrzenne), usługi i technologie sieciowe, porozumienia w sprawie wspólnego korzystania, dostępu i użytkowania oraz mechanizmy kontroli i monitorowania, procesy i procedury ustanowione, stosowane lub udostępniane zgodnie z INSPIRE⁹. Tak określona infrastruktura zapewnić ma spójność danych na poziomie Wspólnoty oraz szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, stając się podstawą budowania

⁹ Artykuł 3 Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r., ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, OJ L 108, 25.4.2007.

spójnego systemu informacji przestrzennej z bazami danych przestrzennych o wszystkich krajach członkowskich. Założenia Dyrektywy INSPIRE wskazują, że dane przestrzenne mają być wykorzystywane powszechnie przez organy administracji rządowej i samorządowej, udostępniane mają być również społeczności w celu tworzenia usług o wartości dodanej, służących organom publicznym i samemu społeczeństwu.

Idea upowszechniania informacji przestrzennej w administracji publicznej zbieżna jest z założeniami idei *Public Participation GIS* (PPGIS). Idea PPGIS zakłada wykorzystanie systemów informacji o terenie w celu poszerzenia udziału obywateli w kształtowaniu polityki, w szczególności na szczeblu lokalnym. Idea ta wskazuje również ważną rolę systemów informacji o terenie w funkcjonowaniu i osiąganiu celów przez organizacje pozarządowe, grupy oddolnego oddziaływania oraz społeczności lokalne. Obecność systemów informacji o terenie w jednostkach samorządowych może prowadzić do nasilenia partycypacji społecznej w kształtowaniu polityki i budowania społeczeństwa obywatelskiego. Wykorzystanie SIT w procesach decyzyjnych pozwala na umocnienie zasad demokracji lokalnej.¹⁰ W ujęciu tym systemy informacji o terenie mają być elementem rozwoju oddolnego (*bottom-up*) zgodnego z paradygmatem rozwoju lokalnego („od dołu”).¹¹ Możliwości takie dają lepsze zrozumienie procesu decyzyjnego, poprzez jego czytelność, upowszechnienie i wyższy poziom przepływu informacji między aktorami lokalnymi.

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez udostępnianie informacji w postaci wizualizowanej, staje się możliwe dzięki wykorzystaniu technologii GIS. Dla współczesnych miast i gmin najważniejszy okazuje się przepływ informacji, ponieważ to one stają się systemem informacji.¹² Systemy informacji o terenie stają się elementem uzupełniającym procesy decyzyjne, zarządcze w zakresie funkcjonowania terytorium. Wagę systemów informacyjnych podkreśla fakt, że pozwalają one na interakcje między aktorami lokalnymi w czasie rzeczywistym. PPGIS wykorzystywany jest w celu rozwijania świadomości społeczności lokalnych oraz wzmocnienia powiązań pomiędzy członkami wspólnoty lokalnej. Ma to prowadzić do zachęcania ludzi, aby angażowali

¹⁰ R. Sieber, *Public Participation and Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework*, „Annals of the American Association of Geographers”, 96/3, 2006, s. 491–507; D. Weiner, T. Harris, W. Craig, *Community participation and geographic information systems*, [w:] *Community participation and geographic information systems*, red. W. Craig, T. Harris, D. Weiner, London 2002, Taylor & Francis, s. 3–16.

¹¹ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 58.

¹² J. Regulski, *Planowanie miast*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986, s. 27 – 28.

się w podejmowanie decyzji i rozwijanie realnego wpływu mieszkańców na funkcjonowanie jednostki terytorialnej. Zjawisko to można odnieść do terminu obecnego w literaturze anglojęzycznej *empowerment*.¹³ Rozwiązania te zwane są również „elektronicznym ratuszem”, co w polskiej literaturze przedmiotu można powiązać z e-urzędem. Należy jednak uznać, że idea PPGIS w Polsce daleka jest od założeń prezentowanych w publikacjach międzynarodowych.¹⁴

2. Terytorium i informacja

Karta Ateńska z 2003 roku wskazuje ważny aspekt funkcjonowania jednostek osadniczych, jakim jest tożsamość. Urbanisci wskazują, że nowe zasady projektowania urbanistycznego mają przyczynić się do zapewnienia spójności oraz nowe możliwości przekładające się na osiągnięcia w zakresie łączności, informatyki i transportu. Może to prowadzić do znacznego podniesienia poziomu życia obywateli. Nowe technologie, w połączeniu z wartościami historycznymi i kulturowymi, mają kreować tożsamość jednostek osadniczych.¹⁵

Kreowanie nowej tożsamości w społecznościach lokalnych wiąże się z pojęciem terytorium. Przestrzeń lokalna staje się swego rodzaju przestrzenią fizyczną wykreowaną przez społeczność, która posiada swoją historię i kulturę, wiedzę i umiejętności oraz buduje powiązania między aktorami. Przestrzeń to przy tym nie tylko miejsce interakcji czy tło zdarzeń, lecz składnik tożsamości. Przestrzeń staje się elementem identyfikacji aktorów lokalnych, którzy dzięki niej mogą podkreślić swoją odrębność¹⁶. Jak podkreśla I. Pietrzyk, przestrzeń można ujmować jako przestrzeń geograficzną, relacyjną i instytucjonalną.¹⁷ Dwa

¹³ M. K. McCall, *Seeking good governance in participatory – GIS: A review of processes and governance dimensions in applying GIS to participatory spatial planning*, „Habitat International” 27 (2003), s. 549–573.

¹⁴ Szerzej: R. Kingston, *Web-based PPGIS in the United Kingdom*, [w:] *Community participation and geographic information systems*, red. W. Craig, T. Harris, D. Weiner, London 2002, Taylor & Francis, s. 101–112.

¹⁵ Europejska Rada Urbanistów, *Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, Lizbona 2003, s. 18–20.

¹⁶ T. Burdzik, *Przestrzeń jako składnik tożsamości w świecie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja” nr 11 2012, s. 13; szerzej: A. Matuchniak-Krasuska, *Terytorium jako korelat kultury*, [w:] *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 29–42.

¹⁷ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 13, 16.

ostatnie rodzaje to nieodzwonne elementy terytorium oraz determinanty jego tożsamości.¹⁸ To właśnie relacje pomiędzy aktorami lokalnymi oraz ich natężenie może być elementem podnoszenia konkurencyjności „małej ojczyzny”.¹⁹ Terytorium oprócz zasobów, które są z nim związane, swoją przewagę konkurencyjną buduje na odpowiedniej formie organizacji i integracji społecznych.²⁰

Pojęcie terytorium wiąże się również lokalnością i rozwojem lokalnym, a te z kolei określoną przestrzenią geograficzną, ekonomiczną czy społeczną.²¹ Jak wskazuje A. Jewtuchowicz „rozwój lokalny jest rozwojem terytorialnym, a nie sektorowym, co oznacza, że relacje między różnymi działalnościami zlokalizowanymi na danym terytorium są bazą jego rozwoju”²². Możliwość zdynamizowania rozwoju jest możliwa dzięki odpowiedniemu zagospodarowaniu, angażowaniu w rozwój elementów materialnych i niematerialnych oraz akceptacji zmian, które mają poprawiać poziom konkurencyjności i jakość życia mieszkańców.

To właśnie dzięki angażowaniu się w proces decyzyjny aktorzy lokalni mogą wykazać się współdziałaniem na rzecz wspólnego dobra, poprzez wyznaczanie celów akceptowanych przez szerokie grono społeczności lokalnej. Tutaj ważna okazuje się koncepcja *governance*, czyli działanie poprzez sieci powiązań oraz wielość instytucji biorących udział w podejmowaniu decyzji kluczowych dla jednostki terytorialnej. Obok otwartości na to, co lokalne, pojawia się bowiem otwartość na otoczenie bliższe i dalsze, uwidocznione przez rozbudowane kontakty międzynarodowe. Demokratyzacja procesów podejmowania decyzji prowadzi również do wprowadzania nowych modeli i metod związanych z możliwością uczestniczenia aktorów lokalnych w funkcjonowaniu społeczeństw lokalnych. Ważne okazuje się również wprowadzanie innowacji w środowiskach lokalnych. Koncepcja *governance* zakłada również

¹⁸ P. Perrin, *Un apport autrichien a la theorie du territoire*, „Revue d'Economie Regionale et Urbaine” 2001, no 2 [za:] I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 13.

¹⁹ A. Jewtuchowicz, *Środowiska przedsiębiorczości a problem spójności gospodarki regionu*, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 213.

²⁰ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 66.

²¹ A. Jewtuchowicz, *Środowiska przedsiębiorczości a problem spójności gospodarki regionu*, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 215.

²² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 60.

kreowanie postaw liderów lokalnych, którzy przez swoje charyzmatyczne postawy inicjują i stymulują współdziałanie aktorów lokalnych.²³

Połączenie rozwoju lokalnego, terytorium oraz koncepcji *governance*, pozwala stwierdzić, że zaangażowanie w działania związane z rozwojem lokalnym jest tym większe, im bardziej zrozumiałe są procesy zachodzące w danej zbiorowości. Współrzędzenie pozwala na osiągnięcie wyższego poziomu tożsamości z danym miejscem, a terytorium staje się miejscem wymiany poglądów między różnymi aktorami. Przynależność terytorialna konsoliduje społeczność lokalną z nim związaną, dochodzi bowiem do sytuacji, w której przywiązanie do „ojczyzny prywatnej (lokalnej)” jest silniejsze od związków z ojczyzną narodową²⁴.

Partycypacyjny styl rządzenia oparty na budowaniu sieci między aktorami lokalnymi, oddolne inicjatywy oraz duża rola środków przekazu, w tym również Internetu umożliwiają budowanie sieci między aktorami lokalnymi. Staje się to podstawą do dystrybuowania informacji w środowisku lokalnym, a „globalna pajęczyna” wspomaga inicjatywy lokalne, dając możliwość do komunikowania się oraz podstawy do czerpania z dobrych praktyk wykorzystywanych w świecie globalnym i dostępnych dzięki informacjom zawartym w sieci. Dostęp do informacji stał się podstawą budowania tożsamości lokalnej. Jest ona traktowana jak dobro ekonomiczne, lecz staje się również czynnikiem życia społecznego i rozwiązaniem do korzystania ze swoich praw w demokratycznym społeczeństwie.²⁵

Informacja jest wytwarzana i dystrybuowana przez instytucje publiczne i prywatne. Wykorzystanie jej przez aktorów lokalnych prowadzi do jej modyfikacji, pozwalając na kreowanie nowych informacji i nowej wiedzy. Do przetwarzania informacji wykorzystuje się systemy informatyczne i informacyjne, służące społeczności do udostępniania i upowszechniania informacji.

3. Systemy informacji o terenie w budowaniu tożsamości społeczności lokalnych

Systemy informacji o terenie, w dobie budowania społeczeństwa informacyjnego oraz społeczeństwa obywatelskiego, są elementem wspierającym te procesy. Należy jednak podkreślić znaczenie budowania

²³ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, Sage Publication, s. 17.

²⁴ T. Burdzik, *Przestrzeń jako składnik tożsamości w świecie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja” nr 11, 2012, s. 16.

²⁵ K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005, s. 170–190.

świadomości społecznej oraz władz lokalnych o zaletach wykorzystania tego rodzaju rozwiązań w procesach zarządzania oraz współrzędzenia w podstawowych jednostkach podziału administracyjnego kraju. Świadomość ta musi być powiązana z koniecznością budowania w gminach systemów informacji o terenie. Wymusza to poszukiwanie dobrych praktyk związanych z tworzeniem geoportali gminnych, które służyć mają jako element udostępniania odniesionej przestrzennie informacji o gminie. Założenia związane z systemami informacji o terenie, *Public Participation GIS* oraz relacjami zachodzącymi na określonym terytorium wskazują, że systemy informacji o terenie mogą stać się elementem budowania powiązań między aktorami lokalnymi, a także podstawą budowania tożsamości z określonym terytorium.

Zalet wykorzystania systemów informacji o terenie w gospodarce lokalnej należy upatrywać w sferze udostępniania odniesionych przestrzennie danych. Zakres danych, jakie wykorzystywane będą w przyszłości, można określić na podstawie załączników Dyrektywy INSPIRE oraz ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej²⁶. Wskazują one grupy tematyczne²⁷, jakich będą dotyczyć dane przestrzenne gromadzone i udostępniane w ramach geoportali.

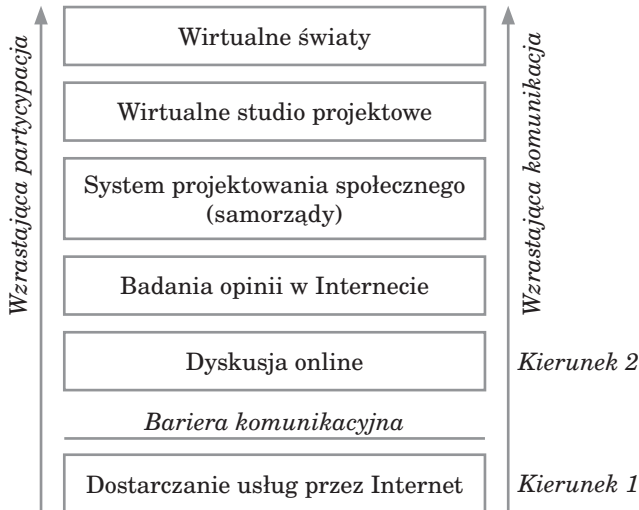
Duża część danych gromadzona była w ramach branżowych geoportali, które na przykład zawierały informacje z zakresu ochrony środowiska, geologii czy granic administracyjnych. Obecnie na podstawie przepisów unijnych INSPIRE większość danych branżowych gromadzona jest na geoportalach krajowych, które są elementem łączącym zasoby danych przestrzennych i mogą być wykorzystywane przez władze lokalne oraz udostępniane szerokiemu gronu odbiorców, w tym aktorom lokalnym, wykorzystującym je w ramach prowadzonych przez nich

²⁶ Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, DzU 2010, nr 76, poz. 489, z późn. zm.

²⁷ W ramach Dyrektywy INSPIRE oraz ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, która implementuje prawo unijne do prawa polskiego wyróżniono trzydzieści cztery grupy tematyczne obejmujące: systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, systemy siatek georeferencyjnych, nazwy geograficzne, jednostki administracyjne, adresy, działki ewidencyjne, sieci transportowe, hydrografię, obszary chronione, ukształtowanie terenu, użytkowanie ziemi, ortobrazy, geologię, jednostki statystyczne, budynki, gleby, zagospodarowanie przestrzenne, zdrowie i bezpieczeństwo ludności, usługi użyteczności publicznej i służby państwowe, urządzenia do monitorowania środowiska, obiekty produkcyjne i przemysłowe, obiekty rolnicze oraz akwakultury, rozmieszczenie ludności (demografię), gospodarowanie obszarem, strefy ograniczone i regulacyjne oraz jednostki sprawozdawcze, strefy zagrożenia naturalnego, warunki atmosferyczne, warunki meteorologiczno-geograficzne, warunki oceanograficzno-geograficzne, obszary morskie, regiony biogeograficzne, siedliska i obszary przyrodniczo-jednorodne, rozmieszczenie gatunków, zasoby energetyczne, zasoby mineralne.

działań. Ważnym elementem geoportali na poziomie lokalnym, mogą być warstwy tematyczne rozszerzające zakres wymagany przepisami INSPIRE, dzięki czemu można dostosowywać je do potrzeb społeczności w zakresie wymiany informacji oraz prowadzenia działań na rzecz rozwoju lokalnego i partycypacji społecznej.

Rozwój e-urzędów nie do końca pozwala na osiągnięcie wysokiego poziomu współpracy między aktorami lokalnymi. Wynika to z faktu ograniczonej interakcji między aktorami lokalnymi. Najczęściej interakcje te mają charakter jednostronny, co przejawia się w barierze komunikacyjnej wynikającej ze sformalizowanych procedur, wykorzystywanych w e-urzędach. Bariera komunikacyjna sprawia, że dokumenty składane są w formie elektronicznej, jednakże nie mają one wpływu na podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących rozwoju lokalnego.



Rysunek 2. Kierunki rozwoju e-partycypacji

Źródło: A. Hudson-Smith, et. al. *Online Participation: The Woodberry Down Experiment*, „Working Papers Series” no 60, Dec 2002, s. 8.

Podjęcie trudu rozwijania drugiego kierunku rozwoju e-partycypacji, daje możliwości wykorzystywania systemów informacji o terenie jako elementu przekazu wizualizacji rozwiązań w odniesieniu do różnych polityk cząstkowych. Podejście to umożliwia prowadzenie dyskusji on-line i wyrażania swoich opinii w czasie rzeczywistym. Staje się to również podstawą prowadzenia badań na temat proponowanych rozwiązań. Systemy informacji o terenie są również wykorzystywane przez instytucje publiczne do podejmowania kluczowych, strategicznych decyzji. W zależności od dostępnych informacji geoportale mogą

być wykorzystywane przez aktorów lokalnych w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, gospodarczych czy społecznych. Wszystkie tego rodzaju procesy uzależnione są od otwartości władz lokalnych na udostępnianie i upowszechnianie danych oraz wykorzystanie ich do współpracy z pozostałymi członkami wspólnoty lokalnej.

Ważną cechą geoportali jest również budowanie tożsamości z danym terytorium. Opiera się to na zasadzie łatwiejszego poznawania najbliższego otoczenia, która to funkcjonalność wykorzystywana jest przez członków społeczności lokalnych. Oczywisty staje się fakt, iż systemy informacji o terenie nie tylko pozwalają na podejmowanie kluczowych decyzji w zakresie gospodarczym, społecznym, przestrzennym czy środowiskowym. Stają się one również podstawą informacji o historii oraz kulturze najbliższego otoczenia, w którym funkcjonuje jednostka. Dzięki temu społeczność lokalna może uzyskać informacje na temat dziedzictwa kulturowego, które jest elementem budowania tożsamości oraz pozwala budować więź z terytorium.

Podsumowanie

Rozwój systemów informacji o terenie w podstawowych jednostkach podziału terytorialnego będzie miał duży wpływ na budowanie tożsamości społeczności lokalnej z terytorium. Narzędzia te stają się również w Polsce platformą współpracy pomiędzy społecznością lokalną i przedsiębiorcami, społecznością lokalną i władzami lokalnymi, czy władzami lokalnymi i przedsiębiorcami, dając podstawę do wzajemnej współpracy i działania na rzecz wspólnego dobra. Tego rodzaju narzędzia są również niezbędne w procesie aktywizacji społecznej. To z kolei, jako niezbędny element rozwoju terytorium oraz podnoszenia konkurencyjności, wymusza na aktorach lokalnych budowanie sieci powiązań, pozwalając na osiągnięcie efektów skali.

W dobie społeczeństwa informacyjnego konieczne jest wykorzystywanie najnowszych osiągnięć technicznych związanych z udostępnianiem informacji, w tym również informacji przestrzennej. Ważnym elementem w procesach stosowania systemów informacji o terenie będzie chęć użytkowania tego rodzaju narzędzi przez aktorów lokalnych, którzy będą mogli wywierać presję na władze lokalne w celu wdrażania zarówno systemów informacji o terenie, jak również kluczowych decyzji związanych z funkcjonowaniem jednostek terytorialnych. Obecnie coraz więcej samorządów wykorzystuje tego rodzaju narzędzia, jako element

polityki informacyjnej. Kolejnym krokiem będzie wprowadzenie możliwości interakcji między użytkownikami systemu oraz przejście na wyższy poziom współpracy w zarządzaniu jednostką terytorialną.

Bibliografia

- Burdzik T., *Przestrzeń jako składnik tożsamości w świecie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 2012, nr 11.
- Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r., ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, OJ L 108, 25.4.2007.
- Europejska Rada Urbanistów, *Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*, Lizbona 2003.
- Feltynowski M., *Systemy informacji przestrzennej jako narzędzie wzmocnienia innowacyjności regionu*, [w:] *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009.
- Gaździcki J., *Systemy informacji przestrzennej*, Polskie Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa–Wrocław 1990.
- <http://www-foia.ksc.nasa.gov>, 28.12.2012.
- Hudson-Smith A., et. al., *Online Participation: The Woodberry Down Experiment*, „Working Papers Series” 2002, no 60.
- Jewtuchowicz A., *Środowiska przedsiębiorczości a problem spójności gospodarki regionu*, [w:] *Struktury i procesy kształtujące łódzki region społeczno-gospodarczy*, red. A. Jewtuchowicz, A. Suliborski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, London 2001, Sage Publication.
- Kingston R., *Web-based PPGIS in the United Kingdom*, [w:] *Community participation and geographic information systems*, red. W. Craig, T. Harris, D. Weiner, London 2002, Taylor & Francis.
- Komisja Europejska, *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM/2010/2020 końcowy.
- Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska agenda cyfrowa, COM/2010/0245 końcowy.
- Krzysztofek K., Szczepański M. S., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005.
- Matuchniak-Krasuska A., *Terytorium jako korelat kultury*, [w:] *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- McCall M. K., *Seeking good governance in participatory – GIS: A review of processes and governance dimensions in applying GIS to participatory spatial planning*, „Habitat International” 2003, 27.
- Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

- Regulski J., *Planowanie miast*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1986.
- Sieber R., *Public Participation and Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework*, „Annals of the American Association of Geographers”, 2006, 96/3.
- United Nations, *Land administration in the UNECE region. Development trends and main principles*, Geneva 2005.
- Urbański J., *Zrozumieć GIS. Analiza informacji przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, DzU 2010, nr 76, poz. 489, z późn. zm.
- Weiner D., Harris T., Craig W., *Community participation and geographic information systems*, [w:] *Community participation and geographic information systems*, red. W. Craig, T. Harris, D. Weiner, London 2002, Taylor & Francis.

TERRITORIAL DIMENSION OF LAND INFORMATION SYSTEMS

Abstract

We are living in the era of building information society now days. Geographical information systems are an element of information society and basis for development of regions and communes. Local development is considered as territorial development. This concept necessitates the integration of societies and building the local identity. It is also the basis for building a civil society, deciding together with the local authorities about the goals of local politics.

This article is attempt to present possible use of land information systems to build relationships among local actors. It becomes attempt to indicate that spatially referenced information can be the basis for the development of relations in the homeland. Grounds for such use of land information system have been written in Polish and European Union law. The second reason is Internet, which is a tool for information flow.

Beata Wieteska-Rosiak*

**KONCEPCJE ROZWOJU MIAST
W ŚWIETLE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

Wprowadzenie

Rozwój miast pociąga za sobą niekontrolowany wzrost zużycia wody, energii, ziemi oraz powoduje zanieczyszczenie środowiska naturalnego poprzez nadmierne wykorzystanie przez mieszkańców samochodów osobowych czy produkcję odpadów. Miasta powierzchnią zajmują tylko 2% ładu, a generują 2/3 emisji gazów cieplarnianych¹. Są coraz częściej zatłoczone i zanieczyszczone. Prognozuje się, iż do 2050 r. 70% mieszkańców świata i 86% mieszkańców krajów OECD będzie zamieszkiwać tereny zurbanizowane².

Władze lokalne podejmują działania w kierunku zrównoważonego rozwoju miast. Starają się przyciągnąć i utrzymać mieszkańców zapewniając im wysoki poziom i jakość życia. Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy gmin, miast, regionów i państw powinien być zgodny z naturą. W literaturze dostrzega się kilka koncepcji, m.in. Compact City, Smart Growth, Green City i Eco City. Artykuł ma na celu wskazać cechy zielonych koncepcji rozwoju miast oraz podać przykłady państw, miast i osiedli zmierzających w kierunku rozwoju ekologicznego. Założeniem artykułu jest wykazanie, iż zielone koncepcje determinują rozwój zrównoważony.

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki

¹ S. Eryildiz, K. Xhexh, „Eco Cities” Under Construction, „Gazi University Journal of Science,” 2012, 25(1):257–261, p. 257.

² Compact City Policies. A Comparative Assessment, OECD, June 2012, p. 19.

1. Czym jest zrównoważony rozwój?

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym człowiek zwiększa stopień wykorzystania zasobów środowiska, o czym mówi krzywa EKC (*Environmental Kuznets Curve*). Wskazuje również, iż w dłuższym czasie społeczeństwo zaczyna dostrzegać wartość środowiska i zaczyna o nie dbać³. W dobie intensyfikacji problemów środowiskowych ochrona środowiska oraz dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju (trwałego rozwoju) stały się priorytetem państw, miast i regionów. Pierwsze debaty poświęcone tej tematyce datuje się na lata sześćdziesiąte XX w., kiedy to zaobserwowano nadmierną eksploatację zasobów naturalnych. Od tego czasu powstały liczne programy, raporty, deklaracje omawiające problemy środowiskowe, w tym Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. *Nasza wspólna przyszłość* z 1987 r., w którym po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju; Agenda 21, Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju, Osiem Milenijnych Celów, Raport Światowego Szczytu na rzecz Rozwoju Społecznego z 2005. W dokumentach podkreśla się kwestie wyczerpujących się zasobów i kierunków działań mających zredukować intensywną eksploatację środowiska, z którego korzystać powinny móc obecne i przyszłe pokolenia. Problem osiągnięcia trwałego rozwoju traktowany jest jako cel globalny. Podkreśla to istotę zagadnienia i angażuje do działania wszystkie podmioty biorące udział w rozwoju społeczno-gospodarczym.⁴ Bardzo ważnym dokumentem jest raport sekretarza generalnego U'Thanta pt. *Człowiek i jego środowisko* z 1969 r. Wskazuje on istotne dla ludzkości globalne zagrożenia, do których powstania i intensyfikacji przyczynił się brak integracji techniki ze środowiskiem naturalnym, utrata bioróżnorodności, emisja zanieczyszczeń oraz brak odpowiednich koncepcji i kierunków rozwoju miast⁵. Zrównoważony rozwój to także jeden z priorytetów Unii Europejskiej, na co wskazuje m.in. Strategia Lizbońska z 2000 r. oraz odnowiona strategia z 2006 r., Strategia Europa 2020, Biała Księga i Zielona Księga.

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji zrównoważonego rozwoju (tabela nr 1). Są różnorodne, ale wszystkie posiadają wspólny mianownik. Koncentrują się na podobnych kwestiach, tj. ochronie

³ Kahn Matthew E., *Green Cities: Urban Growth and The Environment*, Brookings Institution Press, Washington, p. 3, 39–41.

⁴ A. Skowrońska, *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 16–20.

⁵ A. Ciechelska, *Oceny oddziaływania jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2009, s. 14.

zasobów środowiska dla przyszłych obywateli, przy jednoczesnym prawidłowym rozwoju społeczno-gospodarczym i poprawie jakości życia.

Tabela 1. Definicje zrównoważonego rozwoju

| |
|--|
| Przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo Ochrony Środowiska</i>). |
| Zrównoważony rozwój, to rozwój wiążący się z koniecznością podporządkowania potrzeb i aspiracji społeczeństw i państw możliwościom, jakie daje środowisko (R. Olaczek). |
| Ekorozwój to kreowanie rozwoju bez destrukcji zasobów przyrody (S. Kozłowski). |
| Ekorozwój to taka koncepcja rozwoju, która ma zapewnić trwały i zrównoważony ze środowiskiem przyrodniczym rozwój cywilizacji ludzkiej (D. Drzazga). |
| Zrównoważony rozwój polega na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, z jednoczesnym zapewnieniem zdolności do odtwarzania się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie. Rozwój gospodarczy musi oznaczać nie tylko wzrost dochodów <i>per capita</i> , ale także poprawę innych elementów dobrobytu społecznego oraz niezbędne zmiany strukturalne w gospodarce i całym społeczeństwie (D. W. Pearce, R. K. Turner). |
| Zrównoważony rozwój to rozwój prowadzący do wzrostu produktu narodowego, dochodów pieniężnych, polepszenia warunków życia i jakości środowiska naturalnego, rozwoju instytucjonalnego, restrukturyzacji działalności gospodarczej, rozwoju technologicznego, innowacji, wzbogacania tożsamości kulturowej, rozwoju sektora usługowego oraz wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej (A. Klasik). |
| Zrównoważony rozwój to zgodne z zasadami użytkowanie zmniejszających się w swej dostępności zasobów oraz konieczność podtrzymywania wzrostu dobrobytu, przy zastrzeżeniu, że wzrost ten nie może spowodować ograniczenia zdolności przyszłych generacji do zaspokajania własnych potrzeb (W. Pęski). |
| Zadaniem trwałego i zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie sprawiedliwego zaspokajania potrzeb współczesnych społeczeństw bez naruszania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń (E. Wysocka, J. Koziński). |
| Istotą zrównoważonego i trwałego rozwoju jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń, poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym (F. Piontek). |

Źródło: Skowrońska A., *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 24–26.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została wskazana zasada zrównoważonego rozwoju, tj. „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (artykuł 5). Pojęcie zostało zdefiniowane w ustawie Prawo Ochrony Środowiska

z 27 kwietnia 2001 r. i występuje w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

Zrównoważony rozwój to jedno z najważniejszych terminów współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Politykę przyjazną środowisku prowadzą władze samorządowe i rządowe, przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe. Coraz więcej mieszkańców posiada większą wiedzę ekologiczną. Aktywne uczestnictwo tych podmiotów i równoległe podejmowane przez nie działania mogą przyczynić się do realizacji określonych celów, których efektem jest osiągnięcie trwałego rozwoju.

2. Koncepcja *Compact City*

Koncepcja *Compact City*⁶ została wskazana w utworzonej, przez Komisję Europejską, Zielonej Księdze z 1990 r. poświęconej miejskiemu środowisku. Do dziś jest aktualna i zalecana w zrównoważonym rozwoju miast.⁷ Projektanci *Compact City* proponują następujące cechy miasta⁸:

- zmniejszenie efektu rozlewania się miasta poprzez centralizację rozwoju skutkującą zmniejszeniem fizycznej rozbudowy miasta (do zwartych miast można zaliczyć miasta europejskie, np. Barcelonę, Paryż, Amsterdam, Kopenhagę), mniejszemu zużyciu gruntów i zasobów,
- wysokie zagęszczenie mieszkań i tym samym wzrost liczby osób zamieszkujących mniejszy teren, w czym upatruje się takie korzyści, jak wzrost interakcji społecznych, poprawę relacji i kontaktów między mieszkańcami,
- częste wykorzystywanie przez mieszkańców i klientów miasta rowerów w podróżach miejskich oraz przemieszczanie się pieszo przy jednoczesnym ograniczeniu użytkowania samochodów osobowych;

⁶ Termin *Compact City* po raz pierwszy został użyty w 1973. Zob. E. Węclawowicz-Bilska, *Miasto przyszłości – tendencje, koncepcje, realizacje*, „Czasopismo Techniczne Architektura”, 1–A/2/2012 r., s. 332.

⁷ Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, Brussels 1990; T. Bradecki, *Mapping urban open space and the compact city – research methodology*, REAL CORP 2009: Cities 3.0 – smart, sustainable, integrative. Strategies, concepts and technologies for planning the urban future, s. 751, http://www.corp.at/archive/CORP2009_124.pdf z 24.08.2012.

⁸ M. Hillman, *In favour of the compact city*, M. Jenks, E. Burton, & K. Williams, (eds), *The compact city, A sustainable urban form*, 1996, London: E&FN spon. p. 56. Por. O. Mobaraki, J. Mohammadi, A. Zarab, *Urban Form and Sustainable Development: The Case of Urmia City*, „Journal of Geography and Geology”, vol. 4, no. 2; 2012, p. 3; Burton E., *The Compact City: Just or Just Compact?*, „Urban Studies”, vol. 37, no. 11, 1969–2001, 2000, p. 1969–1970.

- dobrze zorganizowany i efektywny transport zbiorowy⁹, co sprzyja ochronie środowiska przez zmniejszenie kosztów transportu, w tym: kongestii, hałasu, zajęcia terenu, zanieczyszczenia powietrza, wód i gleby oraz zdarzeń drogowych¹⁰,
- mieszanie funkcji mieszkalnych i usługowych, co wpływa na lepszy dostęp do usług, a krótsze podróże do sklepów i urzędów zmniejszają zanieczyszczenie środowiska,
 - dobry dostęp do infrastruktury, zmniejszenie kosztów ogrzewania w wyniku zwiększonej gęstości zamieszkania i w konsekwencji mniejsze zużycie energii,
 - wysoka jakość życia, wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego, kreacja warunków do rozwoju gospodarki i handlu,
 - ochrona krajobrazu wraz z rewitalizacją terenów miejskich.

Idea *Compact City* pozwala na przyjazny środowisku rozwój miasta. To przeciwieństwo koncepcji *Sprawl Growth*, która opiera się na wykorzystaniu w podróży miejskich prywatnych samochodów.¹¹ *Compact City* wzbudza także pewne obawy, większy bowiem poziom zagęszczenia wewnątrz miasta (budynków, gospodarstw domowych) może spowodować wzrost takich problemów, jak kongestia, zanieczyszczenie środowiska oraz przyczynić się do redukcji terenów otwartych i rekreacyjnych, co może przełożyć się na utworzenie miejskiej wyspy ciepła. Wzrost zagęszczenia może skutkować także wyższymi stratami w życiu, zdrowiu, mieniu prywatnym i publicznym w przypadku wystąpienia zdarzenia niepożądanego o charakterze naturalnym (obszary zagrożone powodzią nie powinny być intensywnie zabudowywane) bądź antropogenicznym¹².

3. Konceptje *Green City* i *Eco City*

Konceptja *Green City*¹³ jest ściśle powiązana ze zrównoważonym rozwojem miast, który może być osiągnięty przez zastosowanie jednego z trzech modeli. Pierwszy z nich definiuje miasto jako „żyjący system”

⁹ Popularną w Europie Zachodniej jest koncepcja *Carfree Cities*. Polega ona na eliminacji samochodów osobowych z miast przez poprawę jakości transportu zbiorowego i zmianę preferencji mieszkańców i klientów miasta z podróżowania transportem indywidualnym (samochód osobowy) na podróże rowerem, pieszo i komunikacją miejską. Szerzej: J. H. Crawford, *Carfree Cities*, International Books, 2002.

¹⁰ Szerzej: O. Wyszomirski, *Transport miejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 129–144.

¹¹ E. Burton, *The Compact City: Just or Just Compact?*, „Urban Studies”, vol. 37, no. 11, 1969–2001, 2000, p. 1969–1972.

¹² *Compact City Policies. A Comparative Assessment*, OECD, June 2012, p. 20–21.

¹³ M. Dekay, M. O'Brien, *Gray City, Green City*, FORUM for Applied Research and Public Policy, Summer 2001, p. 19–26, <http://forum.ra.utk.edu/Archives/Summer2001/gray.pdf> z 28 sierpnia 2012 r.

(z ang. *living system*). Podkreśla, że człowiek nadmiernie wykorzystując i zanieczyszczając środowisko przyczynia się do niszczenia i zaburzania ekosystemu¹⁴. W konsekwencji należy określić, w jaki sposób zarządzać miastem, aby działalność człowieka nie eksploatowała nadmiernie środowiska naturalnego. Drugie podejście określa miasto jako „doświadczenie przyrody” (z ang. *an experience of nature*). Podkreśla, iż środowisko naturalne warunkowało i warunkuje rozwój człowieka, dlatego konieczne jest, aby mieszkańcy dbali i z umiarem eksploatowali środowisko mając świadomość, że zdrowy ekosystem w mieście daje szansę na stabilny rozwój społeczny i kulturalny. Trzecie podejście traktuje miasto jako „szczególne miejsce” (z ang. *particular place*). Ponieważ w zależności od obszaru, ekosystem charakteryzuje się inną strukturą i zachodzącymi w nim procesami, wszelka aktywność człowieka powinna być spójna z istniejącym na danym terenie ekosystemem. Należy dążyć do odbudowy zniekształconych przez działalność człowieka cennych przyrodniczo obszarów. W myśl koncepcji powinno budować się miasta w taki sposób, aby były naturalnie połączone z całym ekosystemem. Scalenie trzech modeli miasta przyjaznego środowisku daje pięć podstawowych zasad, na których oparta jest koncepcja *Green City*¹⁵:

- funkcjonujący system gromadzenia, przechowywania i przetwarzania wody deszczowej,
- materiały, produkty wykorzystywane przez mieszkańców są wytwarzane lokalnie, w celu obniżenia kosztów i ograniczenia transportu, dystrybucji towarów, przyczynia się to do wzrostu liczby miejsc pracy,
- wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł, tj. wiatru, wody, słońca,
- przeważająca część podróży miejskich odbywa się pieszo, rowerem i transportem zbiorowym, a mieszkańcy rezygnują z indywidualnego transportu samochodem,
- obecność licznej zieleni, parków, miasta jako zielonych wysp połączonych korytarzami transportowymi.

Wśród miejskich strategii zorientowanych na ekosystem można wskazać Strategię Miasta Zielonego i Strategię Miasta Szarego. Obie koncepcje zdecydowanie różnią się między sobą, co przedstawia tabela nr 2. W Mieście Zielonym wykorzystuje się nowoczesne rozwiązania i metody z zakresu produkcji energii, produkcji i dostaw żywności,

¹⁴ Ekosystem dostarcza wielu dóbr i usług niezbędnych do życia człowiekowi, takich jak m.in. produkcja żywności, ochrona przed powodzią (tabela 1).

¹⁵ M. Dekay, M. O'Brien, *Gray City, Green City*, FORUM for Applied Research and Public Policy, Summer 2001, s. 19–26, <http://forum.ra.utk.edu/Archives/Summer2001/gray.pdf> z 28 sierpnia 2012 r.

gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, które sprzyjają ochronie środowiska i poprawiają jakość życia mieszkańców.

Tabela 2. Miejskie strategie dla ekosystemu

| Ekosystem | Strategia Miasta Szarego | Strategia Miasta Zielonego (Green City) |
|-----------------------------|--|---|
| Produkcja energii | Produkcja paliw kopalnianych, energii jądrowej | Regionalnie dopasowana produkcja energii odnawialnej przez wykorzystanie słońca, wody, wiatru; produkcja biopaliw |
| Produkcja żywności | Farmy przemysłowe | Regionalnie zróżnicowane rolnictwo, ogrody, parki produkcyjne |
| Zasoby powietrza | Zmechanizowane systemy w budynkach, brak strategii miasta | Zielone korytarze, pasy wiatrochronne, rozproszone budynki |
| Dostawa wody | Kanalizacja miejska, nawadnianie | Zlewnie wody deszczowej |
| Dostawa żywności/materiałów | Produkcja scentralizowana, produkcja artykułów spożywczych, ogrodnictwo, przemysł, transport samochodowy | Lokalna produkcja, kompostownie, oczyszczanie ścieków |
| Usuwanie odpadów | Wysypiska, spalarnie, kanalizacja sanitarna | Kompostownie, recykling, toalety kompostowe, ekologiczne parki przemysłowe |
| Bioróżnorodność | Fragmentacja siedlisk spowodowana zagospodarowaniem terenu | Ekologia krajobrazu |
| Oczyszczanie wody | Chemiczne, mechaniczne filtry | Oczyszczanie/wykorzystywanie wody deszczowej, perkolacja gleby |
| Przetwarzanie odpadów | Wysypiska, stawy osadowe | Kompostownie |
| Łagodzenie skutków powodzi | Wały przeciwpowodziowe, zapory, zbiorniki wodne | Lokalizowanie poza strefą powodziową, zielone dachy, mokradła |
| Łagodzenie skutków suszy | Zbiorniki wodne | Cysterny, lokalne stawy i jeziora, rodzime rośliny, ogrody odporne na susze |
| Kontrola erozji | Fizyczne bariery, falochrony | Akceptacja naturalnych zmian, obsadzanie roślinami, unikanie rozwoju stref erozji |
| Magazynowanie energii | Rezerwy gazu, olei | Dopasowywanie popytu i podaży, zbiorniki, biopaliwa |

Źródło: M. Dekay, M. O'Brien, *Gray City, Green City*, FORUM for Applied Research and Public Policy, Summer 2001, p. 21, <http://forum.ra.utk.edu/Archives/Summer2001/gray.pdf> z 28 sierpnia 2012 r.

Istotnym elementem Green City jest zrównoważone budownictwo¹⁶ (zielone budownictwo)¹⁷. Ponadto miasto oparte jest na tworzeniu zielonych miejsc pracy, sprawiedliwości społecznej oraz równości płci, co sprzyja powstaniu przyjaznej środowisku gospodarki¹⁸.

Wraz z koncepcją zielonego miasta pojawił się indeks Green City. Jest on oparty na zmiennych z kategorii: emisja CO₂, energia, budynki, transport, woda, odpady, wykorzystanie terenów, jakość powietrza, zarządzanie środowiskiem. Ranking miast przyjaznych środowisku zbudowany jest osobno dla poszczególnych kontynentów.¹⁹

W literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie Eco City użyte po raz pierwszy w 1987 r. w książce R. Register, pt. *Ecocity Berkeley: Building Cities for a Healthy Future*. Koncepcja ma swoje korzenie w 1975 r., kiedy to Richard Register założył organizację pozarządową Urban Ecology. Jej zadaniem była odnowa miast w myśl osiągnięcia równowagi z naturą. Idea podkreśla istotę rozwoju zrównoważonego. W myśl idei, Eco City to miasto, które jest zwarte, zielone, bezpieczne, atrakcyjne i wygodne do pracy i zamieszkania. Dominuje w nim rozwój oparty na sprawiedliwości społecznej. Mieszkańcy w swoich podróżach korzystają z dobrze zorganizowanego transportu publicznego oraz rowerów. Bardzo ważna dla miasta jest dostępność. Usługi, miejsca wypoczynku powinny być zlokalizowane blisko siebie i być dobrze wkomponowane w policentryczną miejską zabudowę. W Eco City istotna jest odpowiednio prowadzona gospodarka wodna, recyding, a także wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. W koncepcji mówi się również o wsparciu lokalnego rolnictwa i ogrodnictwa, odbudowie przekształconego przez człowieka środowiska oraz zwiększeniu świadomości społeczności lokalnej w zakresie trwałego rozwoju.²⁰

¹⁶ Do wskaźników zrównoważonego budownictwa zalicza się przykładowo wskaźniki związane z: wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, transportem materiałów na teren budowy, emisją gazów związaną z oświetleniem, powstaniem odpadów w związku z budową i eksploatacją obiektu; wpływem obiektu budowlanego na zmiany w krajobrazie przestrzennym. Zob. A. Łukasz, *Osiedle 2020*, Wydawnictwo Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia, Łódź 2012, s. 42–43.

¹⁷ Przyjazne środowisku budynki mogą posiadać tzw. zielone certyfikaty. Do zielonych certyfikatów w budownictwie zaliczamy np. certyfikat LEED, BREEAM, [w:] Wieteska-Rosiak B., *Zrównoważony biznes na przykładzie zielonych inwestycji na rynku nieruchomości*, „Ekonomia i Środowisko”, 44 (1) 2013.

¹⁸ B. Maciejewska, D Szwed., *Zielone miasto nowej generacji*, Wydawca Fundacja Zielony Instytut, Toruń 2010, s. 4; www.zielonapolityka.pl

¹⁹ www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm z 4 stycznia 2013 r.

²⁰ S. Eryildiz, K. Xhexh, „*Eco Cities*” *Under Construction*, „Gazi University Journal of Science”, 25(1):257–261, 2012, p. 257–260; M. Roseland, *Dimensions of the eco-city*, „*Cities*”, vol. 14, 1997, no. 4, pp. 197–198.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje zarówno pojęcie Green City, jak i Eco City. Istnieją osobno artykuły i opracowania omawiające ideę miasta zielonego i koncepcję miasta ekologicznego. Oba modele oparte są na podobnych zasadach, można więc traktować je podobnie.

Władze lokalne coraz częściej podejmują działania skierowane na tworzenie zielonych i ekologicznych miast. Najczęściej wdrażana jest jedna, dwie lub kilka zasad, według których funkcjonuje Green City. Nadal rozwój społeczno-gospodarczy wielu obszarów nie jest przyjazny środowisku naturalnemu, a mieszkańcy często nie znają lub nie działają w myśl zasad zrównoważonego rozwoju.

4. Koncepcja *Smart City*

Władze lokalne w strategiach rozwoju dążą do tworzenia odpowiednich warunków do życia i pracy. Koncepcja *Smart City* (*Intelligent City*) ma na celu zapewnić prawidłowy rozwój społeczno-gospodarczy jednostkom terytorialnym. Uważana jest jako rdzeń zrównoważonego rozwoju miast. Wśród głównych zasad idei wymienia się rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz rozwój przemysłu wysokich technologii²¹. Filarami Inteligentnego Miasta charakteryzującego się infrastrukturą opartą na systemach informatycznych i automatyce są²²:

- system transportowy oparty na inteligentnym systemie transportowym, przyczyniający się do eliminacji problemów transportowych; samochody z napędem elektrycznym,
- system zdrowotny wykorzystujący inteligentny system zbierania danych, elektroniczny system dokumentacji medycznej, system łączący pacjentów, lekarzy i firmy ubezpieczeniowe, co w przypadku wystąpienia zagrożenia sprzyja szybkiej reakcji odpowiednich podmiotów,
- system edukacji bazujący na wykorzystywaniu w edukacji nowoczesnych narzędzi nauczania, w tym systemów informatycznych,
- system administracji publicznej oparty na inteligentnym systemie gromadzenia i przetwarzania dokumentów, e-usługach.

Koncepcja *Smart City* oparta jest także na zagwarantowaniu wysokiej jakości systemu dystrybucji energii. Obecnie sieć ta w polskich

²¹ A. Caragliu, Ch. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology”, vol. 18, no. 2, April 2011, p. 68–69.

²² L. Batagan, *Smart Cities and Sustainability Models*, „Informatica Economica”, vol. 15, no. 3/2011, p. 80–85.

miastach i regionach jest przestarzała i wymaga unowocześnienia. Zaleca się utworzenie i eksploatację, tzw. Inteligentnej Sieci Energetycznej (*Smart Grid*), która zwiększa efektywność, niezawodność łańcucha dostaw energii, a także zmniejsza koszty energii. Sieć łączy uczestników rynku energii, a dzięki nowoczesnym technologiom teleinformatycznym potrafi odpowiednio dopasować popyt do podaży. W koncepcji wskazuje się również na system bezpieczeństwa publicznego, który przez wykorzystanie innowacji komunikacyjnych cechuje się dobrym funkcjonowaniem straży miejskiej, policji, straży pożarnej, ratownictwa oraz zarządzania kryzysowego. Wyposażone w nowoczesne technologie służby publiczne poprzez szybkie i dobrze zorganizowane działania przyczyniają się do minimalizacji szkód, jakie mogą wystąpić w środowisku w przypadku realizacji zagrożenia. Ważnym elementem miasta jest również inteligentny monitoring²³. Jednym z negatywnych następstw rozwoju Smart City jest możliwość wystąpienia zagrożeń i szkód związanych z rozwojem nowoczesnych technologii. Wykorzystywane rozwiązania techniczne powinny być na tyle bezpieczne i innowacyjne, aby w przypadku wystąpienia zdarzenia niepożądanego poziom szkód w sferze społecznej, gospodarczej i środowiska był jak najmniejszy.²⁴

5. Przykłady zielonych miast i osiedli

Współcześnie wiele miast na świecie dąży do wdrażania odpowiednich rozwiązań przyjaznych środowisku. W strategiach polskich miast, gmin i regionów wyraźnie podkreślana jest istota trwałego rozwoju. Oznacza to, że problematyka jest znana i coraz częściej uznawana za jedną z ważniejszych współcześnie kwestii środowiskowych. Droga do przyjaznego, ekologicznego miasta jest jednak długa i zależy od wielu czynników, w tym środków finansowych, świadomości ekologicznej oraz otwartości na zmiany mieszkańców i podmiotów gospodarczych.

Miasta przyjazne środowisku to między innymi te, które dążą do eliminacji problemów transportowych, takich jak kongestia czy zdarzenia drogowe. Wśród miast, które prowadzą zrównoważoną politykę transportową, eliminującą na co dzień liczbę użytkowników samochodów osobowych na drogach poprzez organizację i promocję systemów

²³ E. Lifshitz, *A smarter smart city*, Urgent Communications, May 2012, p. 18–20, www.urgentcomm.com.

²⁴ A. Caragliu, Ch. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology”, vol. 18, no. 2, April 2011, p. 68–69.

Park and Ride oraz Bike and Ride²⁵, są Amsterdam, Kopenhaga, Malmö. Polskie miasta coraz częściej wskazują na konieczność prowadzenia odpowiedniej polityki transportowej, czego przykładem jest funkcjonujący w Warszawie system Park and Ride, a we Wrocławiu miejska wypożyczalnia rowerów.

Na świecie istnieją miasta i osiedla bez samochodów. Przykładem jest Zermatt w Szwajcarii. Ze względu na ochronę środowiska (przejrzystość powietrza) po mieście mogą poruszać się wyłącznie pojazdy uprzywilejowane. Mieszkańcy nie mogą podróżować własnymi samochodami, a turyści muszą pozostawić samochód poza granicami miasta. Społeczność korzysta z elektrycznych autobusów, taksówek, pojazdów konnych i kolei.²⁶ Dzielnicą wolną od samochodów jest np. Vauban we Freiburgu w Niemczech.

Popularność zielonego budownictwa w Polsce i na świecie wzrasta. Przykładem zrównoważonych inwestycji budowlanych w Polsce są np. budynek Green Horizon w Łodzi lub Atrium 1 w Warszawie.

Miastem, które w przyszłości w całości będzie zasilane energią słoneczną, jest Tokelau (terytorium zależne należące do Nowej Zelandii). Osiedlem wykorzystującym ten rodzaj energii jest np. Drake Landing Solar Community w Okotoks w Kanadzie, czy osiedle w Neckasulm w Niemczech.²⁷ W Polsce kolektory słoneczne oraz elektrownie wiatrowe wykorzystywane są coraz częściej przez prywatnych inwestorów na potrzeby gospodarstw domowych. Istnieją także inwestycje na dużą skalę, np. elektrownia wiatrowa Kamieńsk, farma wiatrowa Karcino.

W Zjednoczonych Emiratach Arabskich w 2006 r. rozpoczęto budowę miasta Masdar, którego ideą jest brak emisji CO₂. Obszar obsługiwany jest przez transport publiczny, pojazdy napędzane silnikami wodorowymi oraz bezobsługowe pojazdy szynowe (PRT Personal Rapid Transit). Miasto pozbawione jest tradycyjnego ruchu samochodowego.²⁸ W Chinach powstaje miasto Coafeidian, w niedalekiej odległości od Pekinu, w którym energia pozyskiwana będzie wyłącznie ze źródeł energii odnawialnej. Prawie zerowy poziom emisji dwutlenku węgla do

²⁵ Szerzej o systemach Park and Ride oraz Bike and Ride: B. Wieteska-Rosiak, *Identyfikacja narzędzi wspomagających rozwiązywanie problemów transportowych w miastach*, „Zeszyt Naukowy WSFiI” nr 14, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki im. Prof. Janusza Chechlińskiego, Łódź 2011, s. 139–140.

²⁶ B. Molecki (red.), *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i Europie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010, s. 143–144.

²⁷ <http://zwierniadlo.pl/2012/lifestyle/ekologia/miasta-zasilane-energia-sloneczna> z 4 stycznia 2013 r.

²⁸ A. Łukasz, *Osiedle 2020*, Wydawnictwo Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia, Łódź 2012, s. 10–11.

atmosfery osiągnięty zostanie dzięki odpowiedniej gospodarce odpadami, dobrze zorganizowanemu transportowi publicznemu i budownictwu.²⁹ Do 2020 r. ma powstać w Chinach Habitat 2020, czyli miasto, którego ściany budynków mają przypominać „żywą skórę”, dzięki której budynki będą mogły zaspokajać potrzeby energetyczne przez wykorzystanie energii słonecznej, wody i powietrza³⁰. Nowoczesnym, zielonym, ekologicznym miastem ma okazać się Babcock Ranch, zlokalizowane blisko Fort Myers Florida w Stanach Zjednoczonych. Dzięki panelom słonecznym zasilane będzie energią słoneczną. Budynki wykonane zostaną z materiałów energooszczędnych. Transport oparty będzie na pojazdach elektrycznych. Funkcjonujący nowoczesny system zarządzania energią pozwoli na wysoką oszczędność. Miasto będzie pełne parków, jezior i terenów zielonych.³¹

W pierwszej piątce najbardziej przyjaznych środowisku miast, według rankingu indeksu Green City, znajdują się³²: w Europie: Kopenhaga, Sztokholm, Oslo, Vienna, Amsterdam; w USA i Kanadzie: San Francisco, Vancouver, New York, Seattle, Denver.

Podsumowanie

Koncepcja Smart City jest tygłem dla zrównoważonego rozwoju miast. Pozwala na osiągnięcie rozwoju przyjaznego środowisku przez wykorzystanie najnowszych technologii komunikacyjnych. Compact City promuje miasto zwarte, o wysokiej gęstości zaludnienia. Idea Green City (Eco City) koncentruje się na wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, zielonym budownictwie, lokalnej produkcji, dobrze funkcjonującej gospodarki wodnej i gospodarki odpadami. Cechą wspólną koncepcji jest przede wszystkim dobrze zorganizowany transport publiczny oraz zachęcanie mieszkańców do pieszych i rowerowych podróży. Czynnikiem, który może przyczynić się do rezygnacji z nadmiernego użytkowania samochodów osobowych lub do wzrostu wykorzystania przez społeczeństwo i przedsiębiorstwa samochodów zużywających mniej paliwa, jest wzrost cen paliw³³. Należy nadmienić, iż Unia Europejska

²⁹ http://www.architektura.info/index.php/architektura_swiat/z_calego_swiate/miasto_zrownowazone z 12 września 2012 r.

³⁰ <http://inhabitat.com/habitat-2020-off-the-grid-future-abode/> z 20 grudnia 2012 r.

³¹ www.babcockranchflorida.com z 4 stycznia 2013 r.

³² www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm z 4 stycznia 2013 r.

³³ Huragan Katrina przyczynił się do podwyżki cen paliwa, co przyczyniło się do wzrostu popytu na samochody zużywających mniej paliwa.

w Białej Księdze z 2011 r. założyła zmniejszenie w miastach o połowę liczby pojazdów o napędzie konwencjonalnym do 2030 r., natomiast do 2050 r. ich całkowitą eliminację. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż mieszkańcy o wyższych dochodach są bardziej skłonni do zakupu zielonych produktów, które często są droższe od tych tradycyjnych. Na wybór wpływa także poziom wykształcenia. Edukacja uwrażliwia społeczeństwo na problemy środowiskowe, dlatego im wyższe wykształcenie, tym większe prawdopodobieństwo zakupu przyjaznego środowisku produktu³⁴.

Tabela 3. Przykłady odpowiedzialnych działań administracji publicznej, przedsiębiorstw, gospodarstw domowych wpisujących się w zrównoważony rozwój miasta

| | |
|-------------------------|--|
| Administracja publiczna | <ul style="list-style-type: none"> – prowadzenie odpowiedzialnej polityki, np. transportowej, skierowanej na zmniejszenie wykorzystania w podróżach mieszkańców samochodu osobowego – poprawa właściwości budynku, np. urzędu miasta poprzez ocieplenie budynku, montaż nowoczesnych urządzeń sanitarnych – wdrożenie Systemu Zarządzania Środowiskowego zgodnego z normą 14001 – promocja zachowań proekologicznych wśród pracowników |
| Przedsiębiorstwa | <ul style="list-style-type: none"> – korzystanie z przyjaznych środowisku gałęzi transportu, np. kolei – wykorzystywanie do produkcji lokalnych materiałów i surowców – poprawa właściwości budynków, w których są zlokalizowane oddziały firmy – wdrożenie Systemu Zarządzania Środowiskowego zgodnego z normą 14001 – kreacja zielonych produktów |
| Gospodarstwa domowe | <ul style="list-style-type: none"> – wykorzystanie w swoich podróżach transportu zbiorowego i rowerowego – stosowanie energooszczędnych źródeł światła – wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, np. energii słonecznej przez montaż paneli słonecznych na dachu budynku – zakup produktów lokalnych i produktów zielonych |

Źródło: opracowanie własne.

W celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju miasta można rozważyć coraz bardziej popularną koncepcję Społecznie Odpowiedzialnego Biznesu (*Corporate Social Responsibility*), która polega na dobrowolnej realizacji przez przedsiębiorstwo odpowiedzialnych działań skierowanych

³⁴ Matthew E. Kahn, *Green Cities: Urban Growth and The Environment*, Brookings Institution Press, Washington 2006, p. 12, 52–53.

do środowiska, społeczeństwa i wszystkich interesariuszy. Nawiązując do normy ISO 26000, należy wskazać, że koncepcja CSR wpisuje się nie tylko w działalność firm, ale wszystkich organizacji, których funkcjonowanie wpływa na otoczenie. Do budowy zielonego miasta niezbędne jest podejmowanie odpowiedzialnych działań przez podmioty gospodarcze, administrację publiczną, gospodarstwa domowe i wszystkie podmioty zlokalizowane na terenie miasta (tabela 3).

Trend rozwoju miast w myśl zasad trwałego rozwoju nabiera coraz większego znaczenia na całym świecie. Powstają coraz nowsze rozwiązania mające zapewnić osiągnięcie wyznaczonych zielonych celów. Architekci i planiści tworzą projekty miast, osiedli spełniających wszystkie wymogi miasta ekologicznego. Władze samorządowe, prywatni inwestorzy, dzięki dostępnym środkom finansowym Unii Europejskiej, mogą realizować inwestycje tworząc nowoczesne miasta (programy operacyjne, program Urban, URBACT II). Droga do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest długa, niezbędne jest bowiem zaangażowanie i aktywizacja władz samorządowych, rządowych, sektora prywatnego i całego społeczeństwa.

Bibliografia

- Batagan L., *Smart Cities and Sustainability Models*, „Informatica Economica”, 2011, vol. 15, no. 3/2011.
- Bradecki T., *Mapping urban open space and the compact city – research methodology*, REAL CORP 2009: Cities 3.0 – smart, sustainable, integrative. Strategies, concepts and technologies for planning the urban future, s. 751, http://www.corp.at/archive/CORP2009_124.pdf z 24.08.2012.
- Burton E., *The Compact City: Just or Just Compact?*, „Urban Studies”, vol. 37, no. 11, 1969–2001, 2000.
- Caragliu A., Del Bo Ch., Nijkamp P., *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology”, April 2011, vol. 18, no. 2.
- Crawford J. H., *Carfree Cities*, International Books, 2002.
- Ciechelska A., *Oceny oddziaływania jako narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2009.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on the Urban Environment*, Brussels 1990.
- Compact City Policies. A Comparative Assessment, OECD, June 2012.
- Dekay M., O'Brien M. (), *Gray City, Green City*, FORUM for Applied Research and Public Policy, Summer 2001, p. 19–26, <http://forum.ra.utk.edu/Archives/Summer2001/gray.pdf> z 28 sierpnia 2012 r.
- Eryildiz S., Xhexh K., „Eco Cities” Under Construction, „Gazi University Journal of Science”, 25(1):257–261, 2012.
- Green thinking. There's more to building a green society than just building*, Skanska's Green Initiative – materiały pozyskane na targach CSR w Warszawie 19 kwietnia 2012.

- Lifshitz E., *A smarter smart city*, Urgent Communications, May 2012, p. 18–20, www.urgentcomm.com.
- Łukasz A., *Osiedle 2020*, Wydawnictwo Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia, Łódź 2012.
- Maciejewska B., Szwed D., *Zielone miasto nowej generacji*, Wydawca Fundacja Zielony Instytut, Toruń 2010; www.zielonapolityka.pl.
- Matthew E. Kahn, *Green Cities: Urban Growth and The Environment*, Brookings Institution Press, Washington 2006.
- Mobaraki O., Mohammadi J., Zarab A., *Urban Form and Sustainable Development: The Case of Urmia City*, „Journal of Geography and Geology”, 2012, vol. 4, no. 2.
- Molecki B. (red.), *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i Europie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2010.
- Roseland M. (), *Dimensions of the eco-city*, „Cities”, 1997, vol. 14, no. 4.
- Skowrońska A., *Rola polityki logistycznej państwa we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Wieteska-Rosiak B., *Identyfikacja narzędzi wspomagających rozwiązywanie problemów transportowych w miastach*, „Zeszyt Naukowy WSFi” nr 14, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Informatyki im. Prof. Janusza Chechlińskiego, Łódź 2011.
- Wieteska-Rosiak B., *Zrównoważony biznes na przykładzie zielonych inwestycji na rynku nieruchomości*, „Ekonomia i Środowisko”, 2013, 44 (1).
- Wyszomirski O., *Transport miejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
- <http://zwierciadlo.pl/2012/lifestyle/ekologia/miasta-zasilane-energia-sloneczna> z 4 stycznia 2013.
- www.babcockranchflorida.com z 4 stycznia 2013.
- www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm z 4 stycznia 2013.
- www.skanska.com z 15 marca 2012.

CONCEPTS OF URBAN DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract

The article shows the concepts of urban development in accordance with sustainable development. Discusses model Compact City, Smart Growth, Green City and Eco City. Development must be environmentally friendly and should strive to increase the efficient use of energy and raw materials. Among the principles of the concept are mentioned: environmentally friendly transportation, use of renewable energy, sustainable construction, good management of waste and water management, teleinformatics. The city, where socio-economic development based on modern green solutions become more competitive and attractive. Currently designers create models of green cities whose development is completely environmentally friendly. In order to achieve sustainable development are needed responsibly action of enterprises, households, public administration and all of the subjects located in the city.

Agnieszka Rzeńca*

ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I JEGO OCHRONA A ROZWÓJ LOKALNY ISTOTA I WSPÓLZALEŻNOŚCI

Wprowadzenie

Środowisko przyrodnicze organiczne i nieorganiczne jest bogactwem, którego wartość użytkowa przejawia się w wielorakich funkcjach o istotnym znaczeniu dla egzystencji człowieka. Jest kapitałem służącym zaspokojeniu potrzeb biologicznych i estetycznych oraz warunkującym wytwórczą działalność i dobrobyt¹. Każda forma aktywności człowieka odbywa się w środowisku przyrodniczym, środowisko to zmienia i przeobraża, narusza zachodzące w nim procesy, daje początek innym strukturalnym przeobrażeniom, których następstw przez wiele tysięcy lat człowiek nie był świadomy². Wraz z rozwojem cywilizacji „trzeciej fali” nastąpił powrót do „natury”. Znaczenia nabiera pojęcie *wszechstronnego rozwoju* z różnorodnością i bogactwem kultur tworzonych przez ludzi oraz nowe spojrzenie na przyrodę pod kątem ciągłości procesów w niej zachodzących, odnawialności i wytrzymałości systemów naturalnych³. Współczesne badania nad świadczeniami (usługami) ekosystemów (środowiska) potwierdzają rangę i znaczenie środowiska przyrodniczego i jego zasobów dla kształtowania dobrobytu człowieka⁴. Szczególnie

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Uniwersytet Łódzki.

¹ J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo ARIES, Warszawa 2000, s. 13.

² Szerzej Olaczek R., *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwatach przyrody w świetle obecnych i przewidywanych ich funkcji*, [w:] *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwatach przyrody*, materiały z sesji naukowej LOP zorganizowanej w Warszawie 27czerwca 1985, LOP, Warszawa 1988.

³ A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997, s. 441–468.

⁴ Przeprowadzone przez R. Costanze'a badania pozwoliły wyróżnić 17 funkcji ekosystemów i przypisać im materialne oraz niematerialne świadczenia, a następnie

mocno akcentują ochronę żywych zasobów przyrody do zachowania bioróżnorodności, która jest niezbędna do utrzymania podstawowych procesów ekologicznych oraz zapewnienie trwałości użytkowania tychże zasobów⁵. Strategia *Europa 2020* również podkreśla konieczność zasoboszczędnego i efektywnego gospodarowania w kontekście inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁶. Naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi koncepcja rozwoju lokalnego.

Rozwój lokalny będący opozycją i alternatywą dla krytykowanego fordyzmu i keynesizmu bazuje nie na skali produkcji, uzależnieniu od państwa i jego polityki, ale na różnorodności i elastyczności produkcji, współpracy i kooperacji oraz autonomii i suwerenności jednostek terytorialnych. Znaczenia nabierają indywidualne cechy terytorium i one stanowią podstawę rozwoju. Następuje odejście od rozwoju egzogenicznego (odgórnego, scentralizowanego) w kierunku rozwoju endogenicznego (oddolnego, wznoszącego) opartego na lokalnym potencjale, który staje się motorem zmian, daje szansę racjonalnego i efektywnego zarządzania terytorium oraz kierowania jego rozwojem.

Zmiana modelu rozwoju, polegająca na ograniczeniu roli państwa w zarządzaniu procesami rozwoju w układach terytorialnych oraz ograniczenie roli przemysłów zasobochłonnych na rzecz usług przemysłów elastycznych i tzw. wiedzochłonnych, spowodowała wzrost znaczenia endogenicznych czynników i procesów w rozwoju⁷. Zwrot ku wewnętrznym (endogenicznym) zasobom materialnym i niematerialnym terytoriów był wyrazem poszukiwania i wykorzystywania atutów w nim tkwiących w celu nie tylko ożywienia i wzmocnienia ich rozwoju, ale również eliminowania, minimalizowania czy przeciwdziałania pojawiającym się barierom i problemom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Oparcie

oszacować globalną wartość pieniężną świadczeń ekosystemów na ponad 33 bln USD. R. Costanza et al., 1997, *The value of the world's ecosystem services and natura capital*, „Nature” no. 387.

⁵ Szósty Program działań na rzecz ochrony środowiska Unii Europejskiej „Europa 2010 – Nasza Przyszłość Nasz Wybór” jako cele priorytetowe wskazał ochronę i przywrócenie struktury oraz funkcji naturalnym systemom oraz zahamowanie utraty różnorodności biologicznej zarówno w krajach UE, jak i na świecie Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r. ustanawiająca Szósty Wspólnotowy Program działań w zakresie środowiska naturalnego; Decision 1600/2002/EC of European the Parliament and of the Council of 22 July 2002 Laying down the Sixth Community Environment Action Programme, Official Journal L 242, 10.09.2002.

⁶ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020, <http://eur-lex.europa.eu>, 10.09.2012.

⁷ G. Gorzelak, *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3/2000, s. 100.

rozwoju na własnych zasobach zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnych stało się szczególnie pożądanym w warunkach postępujących zmian otoczenia, niepewności i ryzyka gospodarowania oraz braku stabilności.

W niniejszym artykule środowisko przyrodnicze i jego ochrona analizowana jest w kontekście koncepcji rozwoju lokalnego oraz stymulowania trwałego i zrównoważonego rozwoju terytorium.

1. Istota rozwoju lokalnego

J. J. Parysek podkreśla, iż rozwój lokalny jest „specyficzną kategorią rozwoju społeczno-gospodarczego”⁸ nierozzerwalnie związana z takimi pojęciami, jak: układ lokalny, lokalność, rozwój endogeny, terytorium, społeczność lokalna oraz zasoby lokalne.

Cechą charakterystyczną rozwoju lokalnego jest istnienie specyficznego układu określanego jako układ lokalny. Układ lokalny⁹ to pewne terytorium pozostające we władaniu zbiorowości, którą łączy poczucie tożsamości, i na którym zaspokajane są potrzeby tej zbiorowości w zakresie obsługi życia codziennego. Układy lokalne stanowią swojego rodzaju pole jednostkowo-strukturalne, w którego ramach jednostki i grupy ludzkie egzystują oraz działają w pewnych strukturach materialno-technicznych i społecznych. Każde działanie jednostkowe i grupowe zachodzi w kontekście zastanych struktur i kształtuje te struktury¹⁰. B. Jałowiecki za M. Castellsem stwierdza, że układ lokalny

⁸ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2001, s. 47.

⁹ Układ lokalny w warunkach polskich jest utożsamiany z gminą, najniższą jednostką podziału administracyjnego kraju (szerzej: B. Jałowiecki, *Próba oceny badań nad Polską lokalną* oraz B. Misztal, *Przemiany restrukturyzacyjne społeczności lokalnych* [w:] *Wstępne wyniki badań. Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy i rekonstrukcji gospodarki przestrzennej*, nr 2, Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986).

Gmina jest ukonstytuowanym układem lokalnym, cechuje ją: istnienie więzi społecznej związanej z faktem wspólnego zamieszkiwania terytorium i bezpośrednimi relacjami oraz zależnościami formalnymi i nieformalnymi między mieszkańcami, świadomość wspólnych spraw i potrzeb oraz istnienie odpowiednich struktur organizacyjnych (instytucji lokalnych) świadczących o samodzielności i odrębności.

¹⁰ W. Maik, *Problematyka lokalna w okresie przełomu postmodernistycznego i transformacji społeczno-ekonomicznej. Przegląd nowych ujęć kwestii lokalnej w teorii i praktyce społeczno-gospodarczej państw zachodnich*, [w:] S. L. Bagdziński, W. Maik, A. Potoczek, *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995, s. 114.

jest żywym systemem wytwarzanym, przekształcanym i doświadczanym przez ludzi, którego podstawową cechą jest lokalność¹¹.

Według G. Duché lokalność określona jest przez:

- różnorodność, która znajduje swój wyraz w charakterystycznych cechach społeczno-gospodarczych, kulturowych i przyrodniczych układów lokalnych,
- czas, czyli historię i tradycję terytorium oraz jego teraźniejszość i przyszłość,
- bliskość elementów, relacji i procesów,
- uniwersalność decydującą o „otwarciu” układu lokalnego na zewnątrz, na procesy zachodzące w otoczeniu, jak i współpracę z innymi układami lokalnymi.¹²

Układ lokalny jest wycinkiem przestrzeni o indywidualnych, charakterystycznych cechach i własnościach, o odrębnym i autonomicznym sposobie działania w zbiorze podobnych układów.¹³

Rozwój lokalny jest rozwojem terytorialnym, gdzie punktem wyjścia jest terytorium, jego obiekty materialne i niematerialne, społeczność tego terytorium (relacje, współpraca, poczucie własnej tożsamości, przynależność do grupy) oraz procesy tam zachodzące. Terytorium będącego wycinkiem przestrzeni, miejscem lokalizacji wielu różnorodnych zasobów, podmiotów i procesów oraz ukształtowanych historycznie, kulturowo, gospodarczo i administracyjnie własności o charakterystycznych cechach jest istotą i podstawą rozwoju lokalnego. Determinuje warunki i stanowi bazę wyjściową dla stymulowania i kreowania rozwoju lokalnego, wpływa na dynamikę rozwoju i często warunkuje jego skalę.

Terytorium w koncepcji rozwoju lokalnego rozpatrywane jest nie tylko przez pryzmat stosunków ekonomicznych, ale również społecznych. W inicjowaniu i kreowaniu rozwoju lokalnego szczególną rolę odgrywa społeczność lokalna. Dla A. Bailly istota terytorium wyraża się w stosunkach społecznych, relacjach między zbiorowością ludzi a obszarem przez nią zamieszkiwanym oraz identyfikacji ludności z zamieszkiwanym obszarem¹⁴. P. Starosta podaje, iż rozwój lokalny (*community*

¹¹ B. Jałowicki, *Lokalizm a rozwój (szkic z socjologii układów lokalnych)*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Studia z Gospodarki Przestrzennej, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 17.

¹² G. Duché, *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym*, [w:] A. Jewtuchowicz, *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 13–19.

¹³ B. Kacprzyński, *Gospodarka lokalna w Polsce*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski, *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce, Rozwój regionalny–rozwój lokalny–samorząd terytorialny*, Poznań–Warszawa 1990, s. 8–10.

¹⁴ Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 64 [za:] A. Bailly, *Territoires et territorialités*, [w:]

development) należy traktować jako lokalnie inicjowany proces spontanicznego i planowanego zarazem działania na rzecz zmiany warunków ekonomicznych, społecznych, kulturowych i środowiskowych funkcjonujących w danej społeczności.¹⁵ W treści rozwoju lokalnego mieści się cała gama procesów, zjawisk towarzyszących społeczności lokalnej, w których następuje integracja różnego typu działań na rzecz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, poprawy jakości życia i dobrobytu społeczności lokalnej.

Fundamentem rozwoju lokalnego są istniejące i zidentyfikowane zasoby terytorium angażowane w proces zmian. Zasoby te obejmujące elementy materialne – infrastrukturę techniczną, społeczną oraz niematerialne – cechy społeczności lokalnej, kulturę, tradycje, zwyczaje i są podstawą rozwoju, podkreślają walory i specyfikę terytorium oraz jego atrakcyjności. Według S. L. Bagdzińskiego, lokalne zasoby naturalne i materialne oraz cechy społeczności lokalnych sprzyjają rozwojowi, a rezultaty tych zmian służą pełniejszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu.¹⁶ W literaturze anglojęzycznej podkreśla się, że „lokalny rozwój ekonomiczny” bazuje na zasobach naturalnych, ludzkich i instytucjonalnych.¹⁷

Rozwój lokalny aczkolwiek odnoszony do poziomu lokalnego, to nie tyle rozwój w skali lokalnej, ile lokalny, „oddolny” charakter dynamiki rozwoju, dla którego wymagana jest pewna „masa krytyczna” występujących i wykorzystywanych zasobów lokalnych.¹⁸ Koncepcja rozwoju „od dołu” – rozwoju endogennego – opiera się na angażowaniu sił i zasobów terytorium oraz kładzie nacisk na autonomiczne procesy zachodzące w „miejscu”, bazujące na lokalnych zasobach (przyrodniczych, materialnych, instytucjonalnych, ludzkich).

Zródłem postępu są procesy i zjawiska „oddolne”, które również określają lokalność oraz stanowią o specyfice i istocie rozwoju lokalnego (rozwoju endogennego). Dla A. Jewtuchowicz rozwój lokalny jest procesem różnicowania i wzbogacania działalności ekonomicznych

J-P. Auray, A. Bailly, P.-H. Dreycke et J.-M. Huriot, *Encyclopé d'Economie spatiale: concepts-Comportements-Organisations*, Economica, Paris 1994.

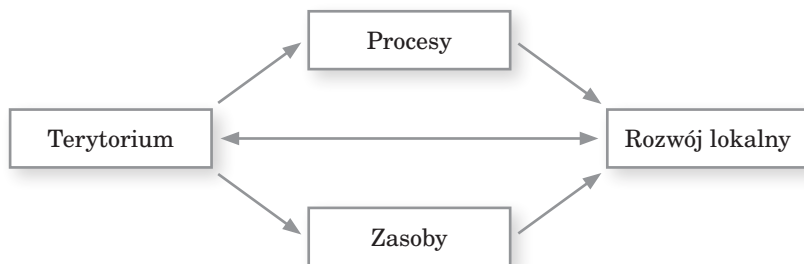
¹⁵ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 216.

¹⁶ S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 14.

¹⁷ G. Gorzelak, omówienie książki E. J. Blakleya, *Planning Local Economic Development (Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego)*, [w:] J. P. Georgica, G. Gorzelak, *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja, Studia Regionalne i lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 19.

¹⁸ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 32.

i społecznych na określonym terytorium, polegający na mobilizacji i koordynacji własnych zasobów i energii (rys. 1).¹⁹



Rysunek 1. Istota rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne.

Rozwój lokalny jest procesem dotykającym wszystkich sfer życia społeczności lokalnej, mającym na celu sprawne oraz optymalne funkcjonowanie terytorialnego systemu społecznego i określany jest jako „rozwój integralny”. Jest to rozwój wszechstronny, ale i całościowy, czyli rozwój, który obejmuje szeroki zakres zjawisk społeczno-gospodarczych ze sobą wewnętrznie powiązanych, sprzężonych, tworzących pewną całość²⁰.

2. Środowisko przyrodnicze jako zasób terytorium i czynnik jego rozwoju

Od połowy XX w. odżyła i rozwinęła się koncepcja rozwoju lokalnego²¹ mająca być antidotum na zachwiane procesy społeczno-gospodarcze, organizację państwa i poprawę warunków życia społeczności. Koncepcja ta stanowiła bezpośrednią „...intelektualną i organizacyjną reakcję na procesy koncentracji, centralizacji, a także standaryzacji zachodzące w społeczeństwach industrialnych i postindustrialnych”.²² Charakterystyczne jest, iż niemal w tym samym okresie zwrócono uwagę na problemy degradacji środowiska przyrodniczego oraz szczupłości

¹⁹ A. Jewtuchowicz, *Rozwój terytorialny a strategie lokalizacyjne przedsiębiorstw*, [w:] A. Jewtuchowicz, *Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, „Folia Oeconomica” nr 143, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 7.

²⁰ Cz. Skrzyszewski, *Integralny rozwój gospodarczy*, ODiSS, Warszawa 1976, s. 76.

²¹ Zainteresowanie problematyką rozwoju lokalnego w Polsce na gruncie teoretycznym i praktycznym ze względu na sytuację geopolityczną po II wojnie światowej ma miejsce znacznie później niż w krajach Europy Zachodniej.

²² K. Krzysztofek, M. S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 159.

zasobów naturalnych, które prowadzą do ograniczenia możliwości rozwoju i obniżenia jakości życia. Efekty ignorowania środowiskowych uwarunkowań rozwoju spowodowały przeciążenie i osłabienie układów ekologicznych będące zagrożeniem dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Identyfikowane negatywne efekty działalności człowieka mające wymiar finansowy były impulsem do reorientacji poglądów człowieka na temat roli przyrody i jej zasobów zarówno w wymiarze globalnym, jak i lokalnym. Człowiek oprócz gospodarczych aspektów zasobów zaczął również dostrzegać i doceniać pozagospodarcze, trudno mierzalne i niemierzalne, a niezbędne do zaspokojenia potrzeb biologicznych i społecznych (krajobraz, walory położenia geograficznego itp.). Obecnie środowisko przyrodnicze rozpatrywane jest z dwóch, integralnych perspektyw, jako *locus standi*, miejsce pobytu człowieka, dobro konsumpcyjne służące zaspokajaniu fizjologicznych i estetycznych potrzeb ludzi oraz pole działania człowieka, bogactwo i źródło zasobów przetwarzanych w procesie produkcji materialnej.²³ Środowisko przyrodnicze stanowi zatem istotny zasób determinujący z jednej strony warunki życia społeczności lokalnych oraz możliwości aktywności gospodarczych.

Według S. L. Bagdzińskiego, lokalne zasoby naturalne i materialne oraz cech społeczności lokalnych sprzyjają rozwojowi, a rezultaty tych zmian służą pełniejszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu.²⁴ W literaturze anglojęzycznej podkreśla się, że „lokalny rozwój ekonomiczny” bazuje na zasobach naturalnych, ludzkich i instytucjonalnych.²⁵ Dobre warunki środowiskowe, wpływają pozytywnie na rozwój gospodarczy i stają się podstawą skoordynowanych działań na rzecz wykorzystania potencjału przyrodniczego dla poprawy dobrobytu.²⁶ Predyspozycje terenu i jego zasoby mogą determinować politykę tego obszaru dla zachowania jego tożsamości i autentyzmu. Zasoby przyrody mogą i powinny być wykorzystane na rzecz rozwoju lokalnego, oczywiście w granicach zdolności regeneracyjnej przyrody, przy zachowaniu prymatu interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym.

²³ J. Semkow, *Ekonomia a ekologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 13.

²⁴ S. L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 14.

²⁵ G. Gorzelak, omówienie książki E. J. Blakleya, *Planning Local Economic Development (Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego)*, [w:] J. P. Gieorgica, G. Gorzelak, *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja, Studia Regionalne i lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 19.

²⁶ S. Kozłowski, *Ekorozwój w gminie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1993, s. 8.

Układ lokalny współtworzy środowisko przyrodnicze rozumiane jako zespół składników wzajemnie na siebie oddziałujących, a nie suma poszczególnych jego elementów, które jest układem dynamicznym pełniącym określone funkcje, przede wszystkim biologiczne. Podstawową cechą środowiska przyrodniczego jest zachowana stała równowaga dynamiczna panująca między jego elementami, które na siebie oddziałują w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni. Rozwiązania rynkowe nie są w stanie optymalnie regulować gospodarki środowiskiem i poszczególnymi jej komponentami. Instrumentami służącymi ochronie i poprawie jakości środowiska przyrodniczego są instrumenty administracyjne i prawne (limity, standardy, zakazy), czyli interwencjonizm państwowy. Efektem interwencjonizmu jest tworzenie form ochrony przyrody na terenie, których indywidualnie ustalane są zasady gospodarowania.²⁷ Istotą współczesnej ochrony środowiska przyrodniczego, a przede wszystkim jego wybitnych walorów, jest wiązanie jej z rozwojem społeczno-gospodarczym lokalnych społeczności.

Założyć należy, że władze lokalne będą różnie postrzegały ustanowienie form ochrony przyrody. W dużej mierze uzależnione będzie to od warunków społeczno-gospodarczych, jakości życia społeczności lokalnej, wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz zasobności budżetu gminy. Wraz z utworzeniem na terenie gminy formy ochrony przyrody pojawią się konkretne ograniczenia i wskazówki co do gospodarowania na tym terenie. Mogą wystąpić kolizje funkcji i konflikty użytkowania terenu. Do zadań gminy należeć będzie takie planowanie rozwoju, aby wykorzystanie terenów i zasobów przyrody dla rozwoju lokalnego odbywało się przy zachowaniu prymatu interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym, z pełną świadomością tego, że zasoby przyrody są w zasadzie nieodnawialne.²⁸ Kluczowe znaczenie będzie miało bezkonfliktowe połączenie wymogów ochrony środowiska przyrodniczego z działalnością społeczno-gospodarczą oraz określenie kierunków lokalnej polityki zgodnych z zasadami trwałego i zrównoważonego rozwoju. W tym celu niezbędne jest wdrażanie rozwiązań wypracowanych przez władze lokalne i społeczność lokalną oraz służby ochrony przyrody, które pozwolą na kompleksową ochronę środowiska przyrodniczego poprzez utrzymanie różnorodności w strukturze przestrzennej, systematyczną poprawę jakości środowiska oraz wielofunkcyjny rozwój

²⁷ Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. znacznie łagodzi przepisy w tym zakresie. Obecnie powołanie parku i ustalanie granic oraz zasad gospodarowania podlega uzgodnieniom z radą gminy, właściwej dla obszaru, na którym ma być ustanowiona forma ochrony przyrody.

²⁸ J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 55.

obszaru, bez naruszania równowagi w środowisku. Kształtowanie modelu życia w harmonii z przyrodą przez unikanie kumulowania wykluczających się funkcji, wdrażanie proekologicznych rozwiązań oraz podnoszenie świadomości ekologicznej. Skuteczność działań w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego na poziomie lokalnym zależy od społeczności lokalnych. Pożądane jest jej włączenie w zarządzanie terenami chronionymi, tak aby społeczność czuła się współodpowiedzialna za ochronę przyrody, i by w jej interesie było zachowanie walorów przyrodniczych.²⁹

Według A. Mizgajskiego, istniejące i postulowane rygory (z zakresu ochrony środowiska) nie są barierą dla rozwoju gospodarczego, natomiast są zdecydowanie przeszkodą dla rabunkowej ekspansji gospodarczej, czyli dla rozwijania działalności gospodarczej kosztem obniżenia jakości środowiska.³⁰ Formy ochrony przyrody to nie tylko katalog nakazów i zakazów, ale podstawa polityki stymulowania rozwoju na podstawie istniejących lokalnych zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego – bez ich degradacji. Obszar chroniony powinien być gwarantem ograniczania niepożądanych inwestycji i poszukiwania nowych form działalności gospodarczej. Polityka dla tych obszarów powinna opierać się na strategii podwójnej wygranej, czyli obustronnej korzyści, a obecność form ochrony powinna aktywizować gminy do ekologicznego rozwoju. Tym bardziej że układy lokalne, które nie cieszyły się dynamicznym przebiegiem procesów gospodarczych (brak obiektów wielkopowierzchniowych, uciążliwych zakładów przemysłowych), nie muszą odrabiać szkód w środowisku przyrodniczym i w strukturze gospodarki wyrządzonych przez dotychczasowe formy gospodarowania.³¹ Mają zatem podstawy do rzeczywistego rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Formy ochrony przyrody mogą stać się podstawą kreowania wielofunkcyjnych środowisk innowacyjnych, które z jednej strony bazują na wewnętrznym potencjale (zasobach parku krajobrazowego), a z drugiej strony współtworzą ten potencjał i stają się jego integralnym elementem poszukiwania nowych, indywidualnych i kreatywnych formuł rozwoju lokalnego opartych na wewnętrznych potencjałach rozwojowych, będących odpowiedzią na współczesne wyzwania, ale

²⁹ Parks for Life. Transboundary Protected Areas In Europe, IUCN, 1999.

³⁰ A. Mizgajski, *Ochrona przyrody w Polsce na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski”, zeszyt 9/2001, Poznań 2001, s. 26.

³¹ G. Gorzelak, omówienie książki E. J. Blakleya, *Planning Local Economic Development (Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego)*, [w:] J. P. Gięrgica, G. Gorzelak, *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja, Studia Regionalne i lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 21.

nie ulegające zmiennym modom i trendom zupełnie obcym dla danego układu lokalnego.³² Dla A. Bołtromiuka tereny chronione winny być traktowane jako obszar wdrożeń nowych metod i środków planowania przestrzennego, programowania, realizacji i kontroli działalności gospodarczej. Powinny one również pośrednio oddziaływać na pozostałe obszary, będąc przykładem ekologicznego myślenia oraz systemowego i racjonalnego działania, również ze społecznego punktu widzenia.³³

Zarówno władze lokalne, jak i społeczność lokalna powinny rozpatrywać istnienie form ochrony przyrody przez pryzmat korzyści materialnych i niematerialnych. Obszary chronione posiadają bowiem wartość ekonomiczną, na którą składają się następujące grupy korzyści:³⁴

1. Siedliskotwórcza (tzw. „ekonomicznych korzyści sąsiedztwa”), stabilizująca i poprawiająca potencjał terenów (użytków) znajdujących się w zasięgu oddziaływania obiektu chronionego,
2. Bioinnowacyjna, obejmująca wszelkie korzyści wynikające z utrzymania i pomnażania funduszu genowego i funduszu biocenotycznego, jako źródeł aktualnych lub potencjalnych użytków (genotypów, bardziej wydajnych ekosystemów),
3. „Przyciągająca”, wynikająca z korzyści płynących dla różnych działów gospodarki, które mogą wykorzystać potencjał przyrodniczy dla stymulowania rozwoju,
4. Finansowa, gdzie przyroda jest wartością, bogactwem samym w sobie.

Dostrzeżenie korzyści z ochrony przyrody pozwoli docenić znaczenie środowiska przyrodniczego dla rozwoju obszaru całej gminy. Wówczas w interesie społeczności lokalnej będzie, by formy ochrony przyrody efektywnie pełniły swoje funkcje i były pozytywną wizytówką gminy. Od władz lokalnych i podejmowanych przez nie decyzji zależy w głównej mierze kształtowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zaangażowanie potencjału przyrodniczego na rzecz aktywizacji społeczno-gospodarczej gminy. Zamiast konfrontacji sił, wszyscy użytkownicy środowiska, a przede wszystkim władze lokalne i służby ochrony przyrody powinny szukać płaszczyzn współdziałania, które pozwolą

³² F. Kuźnik, *Rynki lokalne i regionalne*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (praca zbiorowa), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 22.

³³ A. Bołtromiuk, *Obszary chronione jako sfera społeczno-gospodarcza*, [w:] A. Bołtromiuk (red.), *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001, s. 7.

³⁴ A. Krzymowska-Kostrowicka, *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody – zasady użytkowania i modele organizacji*, [w:] *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, LOP, Warszawa 1988, s. 47.

wypracować rozwiązania, zapewniające warunki do ochrony środowiska przyrodniczego oraz wykorzystania potencjału przyrodniczego dla rozwoju gminy.

Potwierdzenie wagi środowiska przyrodniczego dla rozwoju lokalnego znajduje wyraz w koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego. Rozwój trwały i zrównoważony – jako pożądany stan docelowy, oczekiwany wobec zagrożeń cywilizacyjnych i kreowany w warunkach społeczeństwa demokratycznego – najlepiej realizuje się na najniższych poziomach organizacji terytorium, gdzie respektowane są uwarunkowania przyrodnicze rozwoju i nie zostaje zakłócona równowaga ekologiczna. Decydujące znaczenie dla rozwoju trwałego i zrównoważonego ma zachowanie na stałym poziomie oraz zapewnienie właściwych proporcji i relacji w długim okresie między trzema kapitałami: przyrodniczym, ekonomicznym i ludzkim.³⁵ Tym bardziej że z pojęciem trwałego i zrównoważonego rozwoju nierozzerwalnie związana jest zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej, wewnątrzpokoleniowej oraz wobec bytów nieosobowych (roślin, zwierząt i ich siedlisk) w kontekście możliwości rozwoju.³⁶

3. Rozwój trwały i zrównoważony na poziomie lokalnym

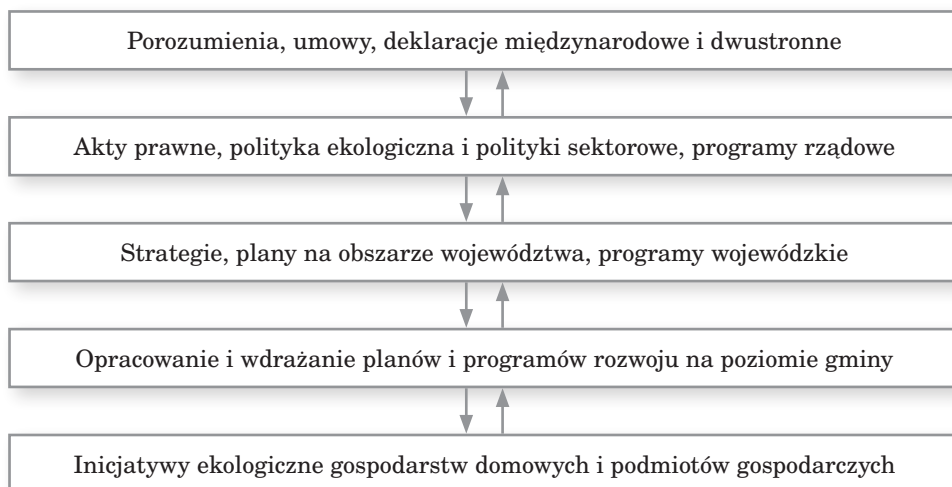
Zgodnie z zasadą subsydiarności gmina, powiat i województwo kształtują sytuację ekologiczną na danym obszarze i są odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekologiczne lokalnych społeczności. Poziom lokalny najlepiej i najszybciej ujawnia negatywne efekty działalności człowieka, ponieważ są one bezpośrednio odczuwane, co w konsekwencji, z drugiej strony, stwarza możliwości i szanse na bieżąco ich minimalizowania i neutralizowania. Dzięki przyznanym kompetencjom samorząd ma rzeczywisty wpływ na kształtowanie rozwoju jednostki terytorialnej, minimalizację negatywnych skutków ewolucji, a tym samym zapewnienie warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Rola samorządu lokalnego w kreowaniu rozwoju trwałego i zrównoważonego została podkreślona na forum międzynarodowym. Jedną z zasad „Globalnego Programu Działań – Agenda 21” głosi, iż: „Władze lokalne tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę gospodarczą, społeczną i środowiskową, nadzorują procesy planowania, ustalają lokalną

³⁵ F. Piontek, *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. I, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 22.

³⁶ D. W. Pearce, *Economics, eqans sustainable development*, „Futures”, vol. 20, nr 6, 1998.

politykę i przepisy w zakresie ochrony środowiska oraz uczestniczą we wdrażaniu krajowej i regionalnej polityki środowiskowej. Jako szczebel administracji publicznej najbliższy społeczeństwu odgrywają one ważną rolę w kształceniu, mobilizowaniu i utrzymywaniu kontaktów ze społecznością lokalną w zakresie promocji trwałego i zrównoważonego rozwoju³⁷. Władze lokalne i społeczność lokalna zostały zatem wskazane jako podmioty zarządzające i wdrażające w życie cele trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz istotne ogniwo zintegrowanych działań na rzecz budowania trwałego i zrównoważonego rozwoju (rys. 2).



Rysunek 2. Struktura zintegrowanych działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Carly, I. Christie, *Managing Sustainable Development*, Earthscan, London 1992

Zdaniem B. Sulczewskiej, wiedza oraz wola społeczna i polityczna wspólnoty lokalnej jako organizatora przestrzeni lokalnej i bezpośredniego użytkownika jest podstawą budowania rozwoju trwałego i zrównoważonego. Nie bez znaczenia jest kultura i tradycja, stosunek do przyrody mieszkańców gminy, podmiotów gospodarczych i władz lokalnych oraz podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony środowiska oraz propagowanie i utrwalenie wzorców proekologicznych zachowań.³⁸

³⁷ Globalny Program Działań – Agenda 21, Inicjatywy władz lokalnych we wspieraniu realizowaniu postanowień Agendy 21, [w:] S. Kozłowski, *Rio Szczyt Ziemi – początek ery ekologicznej*, Biblioteka Ery Ekologicznej, AKAPIT PRESS, Łódź 2003, s. 95–96.

³⁸ B. Sulczewska, *Dlaczego tak trudno sformułować „dobrą” politykę ekologiczną gminy*, „Człowiek i Środowisko”, 3/1996, s. 266–267.

Gmina jako najniższy szczebel organizacji państwa została również zobligowana do wdrażania i realizacji zasad ochrony środowiska.³⁹ Nadrzędną zasadą, której podporządkowane są wszystkie pozostałe, jest zasada trwałego i zrównoważonego rozwoju, która oznacza rozwój gospodarczy i społeczno-kulturowy w granicach przyrodniczych możliwości taki, który pozwoli zachować naturalne podstawy życia niezbędne do realizacji innych celów ważnych dla danej społeczności.⁴⁰ Do zasad współtworzących kanon działań na rzecz stymulowania trwałego i zrównoważonego rozwoju należą:

1. Zasada ekologizacji gospodarki, czyli uwzględniania wymagań ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach działalności człowieka,
2. Zasada likwidacji zanieczyszczeń „u źródła”, polegająca na minimalizacji lub eliminacji zanieczyszczeń w miejscu, gdzie powstają,
3. Zasada uspołecznienia, partycypacji publicznej, która na poziomie lokalnym dzięki istniejącym procedurom znajduje urzędy, gdzie możliwy jest bezpośredni i stały kontakt społeczności z władzami lokalnymi oraz czynny udział w opracowaniu planów i programów w procesie konstruowania polityki rozwoju, wraz z jednoczesnym podejmowaniem decyzji,
4. Zasada dostępu do informacji, dzięki której jawność jest podstawą budowania współpracy i podejmowania decyzji, między uczestnikami procesu rozwoju,
5. Zasada ekonomizacji, zwana zasadą ekonomicznej efektywności, która zakłada osiąganie celów ekologicznych przy minimalnym koszcie społecznym,
6. Zasada „zanieczyszczający płaci”, ponoszenie przez społeczność odpowiedzialności finansowej za nieprzestrzeganie norm środowiskowych i wyrządzone szkody,
7. Zasada przezorności (prewencji) oznaczająca unikanie zanieczyszczeń, podejmowanie działań mających zapobiegać ich powstawaniu lub je minimalizować.

Wykorzystując dostępne instrumenty, władze lokalne mogą kreować politykę rozwoju na podstawie powyższych zasad, ustalać lokalne

³⁹ Zasady ochrony środowiska zostały zapisane w ustawie *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r., DzU nr 62, poz. 627, z 20 czerwca 2001 r., z późn. zm., art. 5–12 oraz podstawa polityki ekologicznej państwa. Obecnie obowiązuje II polityka ekologiczna państwa przyjęta przez Sejm PR w 2001 r., która została uszczegółowiona przez *Program wykonawczy do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010* oraz *Politykę ekologiczną państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*.

⁴⁰ H. Rogall, *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*, ÖKOM Verlag, München 2003, s. 68.

standardy gospodarowania w środowisku oraz dokonywać wyboru kierunków wykorzystania dóbr środowiska, tak aby terytorialny systemu społeczny mógł skutecznie spełniać swe zadania w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej.

Realizowane przez władze lokalne, społeczność lokalną i podmioty gospodarcze zasady ochrony środowiska na poziomie gminy współtworzą płaszczyznę dla praw konstytuujących trwałe i zrównoważony rozwój jednostki terytorialnej, tj.:

1. Prawo celu, które oznacza, że każda działalność gospodarcza musi być dostosowana do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, a cele gospodarcze nie mogą być bezwzględnie nadrzędne nad innymi celami (społecznymi czy ekologicznymi),
2. Prawo skali i jakości oznaczające podejmowanie aktywności w granicach możliwości adaptacyjnych środowiska i nie naruszającej homeostazy dynamicznej, minimalizację negatywnych efektów działalności gospodarczej dla zachowania środowiska najwyższej jakości,
3. Prawo regionu polegające na uwzględnianiu uwarunkowań konkretnego terytorium w formułowaniu polityki rozwoju⁴¹.

W tym kontekście pojęcie „rozwój lokalny” można utożsamiać z pojęciem rozwoju trwałego i zrównoważonego i definiować jako:

1. Proces polegający na zharmonizowanym i systematycznym działaniu społeczności lokalnej, władz lokalnych oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, mającym na celu kreowanie nowych i poprawę istniejących walorów użytkowych gminy, zgodnie z zasadami ochrony środowiska,⁴²
2. Świadomy wybór prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej w taki sposób, aby nie spowodować zmian w żywej przyrodzie,⁴³
3. Poszukiwanie i opieranie rozwoju na trwałych podstawach, które stanowić będą płaszczyznę dla rozwoju, bez ubocznych, negatywnych skutków, lub zawierającego mechanizmy ich minimalizacji i eliminacji.⁴⁴

⁴¹ S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 64–68.

⁴² R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 785, Wrocław 1998, s. 11.

⁴³ B. Zaufal, *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Wydawnictwo Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 1986, s. 17.

⁴⁴ F. Kuźnik, F. Kuźnik, *Rynki lokalne i regionalne*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (praca zbiorowa), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 22.

Zdaniem F. Kuźnika, rozwój trwały i zrównoważony sprowadza się do tworzenia nowego, trwałego potencjału rozwojowego w postaci zasobów, struktury sektorowej bazy ekonomicznej oraz podaży korzyści i udogodnień przestrzeni lokalnej. Potencjał ten, generujący własny wewnętrzny mechanizm ewolucji, będzie sprzyjał kreowaniu nowych wartości i zapewni stabilne podstawy rozwoju.⁴⁵ Niezbędną siłą wyzwalamą proces pozytywnych zmian będzie przede wszystkim aktywizacja społeczności lokalnej w kierunku wykorzystania posiadanych zasobów na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Na takim stanowisku stoi również J. Pretty, który wskazuje pięć rodzajów bogactw, aktywów mających decydujące znaczenie dla dobrobytu społeczności lokalnej i rozwoju lokalnej gospodarki. Są nimi: zasoby naturalne, kapitał społeczny, kapitał ludzki, fizyczny i zasoby finansowe. Jego zdaniem polityka rozwoju lokalnego powinna koncentrować się na pomnażaniu i wzbogacaniu aktywów oraz wykorzystaniu ich, tak by przynosiły wymierne korzyści w postaci miejsc pracy, pożądanых efektów ekonomicznych, czystego środowiska i generowały przyszłe zyski.⁴⁶

Istotą i drogą lokalnego rozwoju trwałego i zrównoważonego jest powiększanie bogactw i racjonalne ich wykorzystanie, a konsekwencjami optymalnego wykorzystania własnych zasobów będzie ożywienie wewnętrznego obrotu finansowego, podnoszenie wartości i eksport „na zewnątrz” lokalnych produktów, budowanie kapitału społecznego oraz adaptacja nowych technik i rozwiązań (instytucjonalnych, technologicznych).⁴⁷

Analizując pojęcie rozwoju lokalnego w kontekście rozwoju trwałego i zrównoważonego, można powiedzieć, że lokalny rozwój trwały i zrównoważony:

1. Dysponuje trwałym i samoodnawialnym potencjałem rozwoju, który oznacza właściwe proporcje między kapitałem przyrodniczym, ludzkim i ekonomicznym oraz silne relacje przestrzenne i zróżnicowaną bazę ekonomiczną generujące własne i indywidualne mechanizmy regulacji i adaptacji,

⁴⁵ F. Kuźnik, F. Kuźnik, *Rynki lokalne i regionalne*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (praca zbiorowa), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 24.

⁴⁶ J. Pretty, *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999, s. 5–12.

⁴⁷ J. Pretty, *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999, s. 5–12.

2. Nie wywołuje ujemnych skutków w otoczeniu bądź posiada mechanizmy o charakterze rynkowym, prawnym, administracyjnym lub społecznym minimalizujące bądź przeciwdziałające powstawaniu tych skutków w trakcie procesu rozwoju,
3. Zaspokajają potrzeby ludzkie adekwatnie do tych potrzeb i obowiązującego systemu wartości oraz buduje tożsamość danego miejsca (gminy).⁴⁸

Podsumowanie

Zasadność koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego na wszystkich poziomach organizacji terytorialnej w warunkach narastających problemów i zagrożeń ekologicznych jest bezdyskusyjna. Harmonizowanie sfery gospodarczej, społecznej i przyrodniczej na poziomie lokalnym jest uzasadnione, rozwój lokalny jest bowiem rozwojem terytorialnym, gdzie punktem wyjścia jest terytorium, jego obiekty materialne i niematerialne, społeczność tego terytorium (relacje, współpraca, poczucie własnej tożsamości, przynależność do grupy) oraz procesy tam zachodzące. Rozwój lokalny jest pochodną własnych, indywidualnych i charakterystycznych cech jednostki terytorialnej oraz procesów i zjawisk zachodzących w jej otoczeniu.

Koncepcja rozwoju lokalnego stanowi punkt wyjścia dla umiejscowienia ochrony środowiska przyrodniczego na najniższym poziomie organizacji terytorium. Posiadanie przez gminę cennych walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, stanowi niezaprzeczalny zasób. Jeżeli czynna ochrona zasobów ma polegać na włączeniu ich w proces rozwoju, to zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego może stać się atutem gminy. O rozwoju jednostki terytorialnej decydować więc będzie zdolność do generowania własnych czynników rozwoju, wykorzystujących zróżnicowane terytorialnie, walory położenia oraz dobra środowiskowe. Jeżeli przyjmiemy, że istotnym elementem rozwoju lokalnego jest terytorium (mieszkańcy, kultura, przyroda, czyste środowisko) i stan jego zagospodarowania, to rozwój oparty na wykorzystaniu zasobów środowiska, zgodnie z zasadami ochrony środowiska, może być elementem budowania przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych jednostek terytorialnych. Środowisko przyrodnicze stanowiące aktywa mogą generować korzyści, w tym również dochody. Rola władz

⁴⁸ F. Kuźnik, *Koncepcje stabilnego rozwoju lokalnego (możliwość aplikacji w regionach restrukturyzacji gospodarczej)*, [w:] *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, PAN, Warszawa 1998, s. 257.

lokalnych sprowadzać się będzie do tworzenia dogodnych warunków i stymulowania pozytywnych aktywności społecznych i gospodarczych z poszanowaniem uwarunkowań przyrodniczych.

Wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego aktualnie, jak i w przyszłości będzie zależało bardziej od mądrości ludzkiej niż od granic wyznaczonych przez naturę.⁴⁹ Możliwość wielostronnego wykorzystania dóbr środowiskowych stawia społeczeństwo przed koniecznością wyboru między różnymi konkurencyjnymi zastosowaniami. Potencjalne możliwości rozwoju stwarzają równocześnie wielorakie potencjalne i rzeczywiste zagrożenia.⁵⁰ Jak pisze J. Chmielewski „...dysproporcje pomiędzy deklarowaną świadomością ekologiczną a zachłannością ekonomiczną...”⁵¹ nie służą realizacji trwałego i zrównoważonego rozwoju w skali światowej, ale i lokalnej. Główny problem polega na określeniu granic ingerencji człowieka w ekosystemy oraz przewyciężeniu postawy utylitarnej wartościowania zjawisk przyrody.⁵²

Wyzwaniem dla współczesnej ochrony środowiska przyrodniczego jest zachowanie i upowszechnianie wartości przyrodniczych w warunkach gospodarczego użytkowania przy jednoczesnej realizacji konserwatorskiej ochrony przyrody na terenach najcenniejszych i najbardziej zagrożonych. Zdaniem R. Olaczka celem i zadaniem jest przede wszystkim umożliwić samorealizację i trwanie wartości przyrodniczych, niezależnie czy umiemy je ocenić czy nie, a następnie tworzyć warunki do ich wszechstronnego wykorzystania, w tym do rozwoju materialnego i kulturalnego lokalnych społeczności. Tym, co różni współczesną ochronę przyrody od jej wcześniejszych postaci, jest akcentowanie przyrody jako wartości oraz wiązanie ochrony tych wartości z życiem i rozwojem lokalnych społeczności, które powinny być włączane do wykonywania ochrony oraz powinny uczestniczyć w odnoszeniu korzyści z ochrony.⁵³

⁴⁹ E. Zimmerman, *World Resources and Industries*, Nowy Jork 1951, [w:] H. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 54.

⁵⁰ J. Stecewicz, *Pomiędzy społeczeństwem ekonomicznym i ekologicznym*, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1993, s. 22.

⁵¹ T. J. Chmielewski, *System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę*, t. I i II, Politechnika Lubelska, Lublin 2001, s. 238.

⁵² R. Olaczek, *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody w świetle obecnych i przewidywanych ich funkcji*, [w:] *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, materiały z sesji naukowej LOP zorganizowanej w Warszawie 27czerwca 1985, LOP, Warszawa 1988, s. 8.

⁵³ Olaczek R. (red.), *Ochrona przyrody w Polsce*, LOP, Warszawa 1996, s. 7.

Bibliografia

- Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Boltroniuk A., *Obszary chronione jako sfera społeczno-gospodarcza*, [w:] A. Boltroniuk (red.), *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrebalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 785, Wrocław 1998.
- Carly H., Christie I., *Managing Sustainable Development*, Earthscan, London 1992.
- Chmielewski T. J., *System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę*, t. I i II, Politechnika Lubelska, Lublin 2001.
- Costanza R. et al., *The value of the world's ecosystem services and natura capital*, „Nature” 1997 no. 387.
- Duché G., *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym*, [w:] A. Jewtuchowicz, *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Decision 1600/2002/EC of European the Parliament and of the Council of 22 July 2002 Laying down the Sixth Community Environment Action Programme, Official Journal L 242.
- Gorzela G., omówienie książki E. J. Blakleya *Planning Local Economic Development (Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego)*, [w:] Georgica J. P., Gorzela G., *Gmina, Przedsiębiorczość, Promocja, Studia Regionalne i lokalne*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.
- Gorzela G., *Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2000, nr 3.
- Globalny Program Działań – Agenda 21, Inicjatywy władz lokalnych we wspieraniu realizowaniu postanowień Agendy 21, [w:] Kozłowski S., *Rio Szczyt Ziemi – początek ery ekologicznej*, Biblioteka Ery Ekologicznej, AKAPIT PRESS, Łódź 2003.
- Jałowicki B., *Lokalizm a rozwój (szkic z socjologii układów lokalnych)*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, *Studia z Gospodarki Przestrzennej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988.
- Jewtuchowicz A., *Rozwój terytorialny a strategie lokalizacyjne przedsiębiorstw*, [w:] Jewtuchowicz A., *Terytorialne i ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego*, „Folia Oeconomica” nr 143, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 64, [za:] Bailly A., *Territoires et territorialités*, [w:] Auray J.-P., Bailly A., Dreycke P.-H. et Huriot J.-M., *Encyclopédie d'Economie spatiale: concepts–Comportements–Organisations*, Economica, Paris 1994.
- Kacprzyński B., *Gospodarka lokalna w Polsce*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski, *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, *Rozwój regionalny–rozwój lokalny–samorząd terytorialny*, Poznań–Warszawa 1990.
- Konferencja ONZ w sprawie osiedli ludzkich, Habitat II (1996), MGPIB, Warszawa.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Kozłowski S., *Ekorozwój w gminie*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1993.

- Krzyszowska-Kostrowicka A., *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody – zasady użytkowania i modele organizacji*, [w:] *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, LOP, Warszawa 1988.
- Krzysztofek K., Szczepański M. S., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
- Kuźnik F., *Koncepcje stabilnego rozwoju lokalnego (możliwość aplikacji w regionach restrukturyzacji gospodarczej)*, [w:] *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, PAN, Warszawa 1998.
- Maik W., *Problematyka lokalna w okresie przełomu postmodernistycznego i transformacji społeczno-ekonomicznej. Przegląd nowych ujęć kwestii lokalnej w teorii i praktyce społeczno-gospodarczej państw zachodnich*, [w:] S. L. Bagdziński, W. Maik, A. Potoczek, *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995.
- Mizgajski A., *Ochrona przyrody w Polsce na tle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski”, zeszyt 9, Poznań 2001.
- Ołaczek R., *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody w świecie obecnym i przewidywanym ich funkcji*, [w:] *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, materiały z sesji naukowej LOP zorganizowanej w Warszawie 27czerwca 1985, LOP, Warszawa 1988.
- Ołaczek R. (red.), *Ochrona przyrody w Polsce*, LOP, Warszawa 1996
- Parks for Life. Transboundary Protected Areas In Europe, IUCN, 1999
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2001.
- Pearce D. W., *Economics, eqans sustainable development*, „Futures”, 1998, vol. 20, nr 6.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Piontek F., *Kontrowersje i dylematy wokół rozwoju zrównoważonego i trwałego*, [w:] Piontek F. (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, t. I, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Pretty J., *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999.
- Rogall H., *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*, ÖKOM Verlag, München 2003.
- Semkow J., *Ekonomia a ekologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Skrzeszewski Cz., *Integralny rozwój gospodarczy*, ODiSS, Warszawa 1997.
- Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo ARIES, Warszawa 2000.
- Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.
- Stecewicz J., *Pomiędzy społeczeństwem ekonomicznym i ekologicznym*, PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1993.
- Sulczewska B., *Dlaczego tak trudno sformułować „dobrą” politykę ekologiczną gminy*, „Człowiek i Środowisko”, 1996, nr 3.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1997.
- Zaufal B., *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Wydawnictwo AGH, Kraków 1986.
- Zimmerman E., *World Resources and Industries*, Nowy Jork 1951, [w:] H. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1967.

**THE NATURAL ENVIRONMENT AND ITS PROTECTION
VS. LOCAL DEVELOPMENT. THE ESSENCE AND INTERDEPENDENCIES**

Abstract

The recent studies on the ecosystem services confirm the role and significance of the natural environment and its resources for the development of the human well-being. These studies especially strongly emphasize the protection of the living natural resources for the biodiversity conservation, which is necessary to maintain the essential ecological processes, and ensuring the sustainability of use of these resources. The Europe 2020 Strategy also emphasizes the need for resource-efficient and effective management in the context of intelligent, sustainable and inclusive growth.

In this article the natural environment and its protection are analyzed in the context of the local development concept and of stimulating sustainable development of the territory.

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62