



Zarządzanie rozwojem współczesnych miast

pod redakcją
Justyny Danielewicz
i Doroty Sikory-Fernandez



Zarządzanie rozwojem współczesnych miast



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zarządzanie rozwojem współczesnych miast

pod redakcją

**Justyny Danielewicz
i Doroty Sikory-Fernandez**

Justyna Danielewicz, Dorota Sikora-Fernandez – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Iwona Sagan

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKCJA

Beata Otocka

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/gianliguori

© Copyright by Authors, Łódź 2019

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09043.18.0.K

Ark. wyd. 19,0; ark. druk. 21,25

ISBN 978-83-8142-504-9

e-ISBN 978-83-8142-505-6

<https://doi.org/10.18778/8142-504-9>



A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, connected letters. The signature is written on a white background.

Spis treści

Wprowadzenie	9
Sylwetka naukowa Profesora Tadeusza Markowskiego	13
Wykaz dorobku Profesora Tadeusza Markowskiego	21
Część 1	
Koncepcje zarządzania rozwojem miast	47
Tadeusz Marszał: <i>Rozwój zrównoważony a planowanie miast w świetle doświadczeń ostatniego ćwierćwiecza</i>	49
Andrzej Klasik, Florian Kuźnik: <i>Nowa urbanizacja miast i aglomeracji miejskich o przemysłowej proveniencji</i>	65
Wanda M. Gaczek: <i>Przekształcenia wybranych elementów systemu regionalnego Polski</i>	79
Justyna Danielewicz, Małgorzata Żak-Skwierczyńska: <i>„Governance” jako element zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych</i>	93
Dorota Sikora-Fernandez: <i>Szanse i zagrożenia wdrażania koncepcji „smart city” w Polsce</i>	121
Część 2	
Czynniki i instrumenty rozwoju miast	139
Paweł Churski, Tomasz Herodowicz, Barbara Konecka-Szydłowska, Robert Perdał: <i>Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie</i>	141
Aleksandra Nowakowska: <i>Kapitał terytorialny – źródło przewagi konkurencyjnej</i>	165
Agnieszka Orankiewicz, Maciej Turala: <i>Czynniki rozwoju miast w Polsce – wstęp do badań</i>	175
Jacek Zaucha, Tomasz Komornicki: <i>Scenariusze rozwoju metropolii Gdańsk-Gdynia-Sopot</i>	189
Wawrzyniec Rudolf: <i>Marketing terytorialny a generowanie rozwoju miast i regionów</i>	215

Część 3

Kluczowe aspekty realizacji wybranych polityk miejskich 241

Dominik Drzazga: *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych* 243

Adam Kowalewski: *Interes publiczny i przestrzeń – kilka uwag* 265

Danuta Stawasz, Magdalena Wiśniewska: *Uwarunkowania sprawnego zarządzania procesami rewitalizacji w polskich miastach* 281

Janusz Reichel: *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na tle organizacji innych sektorów* 297

Filip Łukasz Moterski: *Publiczny wymiar sportu* 313

Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach jesteśmy świadkami postępującej urbanizacji. Obecnie obszary miejskie na świecie zamieszkuje 4,2 mld ludzi, czyli 55% populacji. W Polsce współczynnik urbanizacji wynosi 60%. Prognozy ONZ zakładają dalszy wzrost liczby ludności miejskiej – w 2050 roku ma to być 68% [United Nations, 2018]. Zarządzanie tak złożonymi organizmami, jakimi są miasta, wymaga interdyscyplinarnej wiedzy i umiejętności.

Oddajemy w Państwa ręce monografię pt. *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*. Szczególną okazją do publikacji zawartych w niej tekstów jest podwójny jubileusz prof. zw. Tadeusza Markowskiego: **70-lecia urodzin** oraz **40-lecia pracy w Uniwersytecie Łódzkim**. Publikacja tytułem i treścią nawiązuje do książki Profesora Tadeusza Markowskiego pt. *Zarządzanie rozwojem miast*, w której Autor charakteryzował zarządzanie rozwojem miasta „jako zintegrowane planowanie i działanie na rzecz trwałego rozwoju uwzględniającego uwarunkowania ekologiczne” [Markowski, 1999, s. 10]. Przez wszystkie te lata wiedza i praktyka zarządzania miastem ewoluowały, co wynika z postępujących zmian w otoczeniu, a zwłaszcza wszechogarniającej globalizacji, a co za tym idzie – rozpoznania roli ośrodków miejskich jako lokomotyw rozwoju. Większego znaczenia nabiera jednak terytorialne podejście do zarządzania procesami rozwoju. W związku z tym, mówiąc o zarządzaniu współczesnym miastem, należy pamiętać, iż nie można jednostek terytorialnych postrzegać poprzez pryzmat granic administracyjnych, lecz należy uwzględniać powiązania funkcjonalne występujące między miastem a jego bezpośrednim otoczeniem. Właśnie w tych układach funkcjonalnych zintegrowane planowanie i zarządzanie są szczególnie istotne. Potrzeba tutaj zintegrowanego podejścia do zagospodarowania przestrzeni, planowania systemów infrastruktury technicznej czy gospodarowania odpadami. To tutaj funkcjonuje bardzo wiele grup interesariuszy, które muszą ze sobą współpracować, a jednocześnie dbać o swoje

interesy. Tutaj też poszczególne polityki powinny być planowane i realizowane w sposób zintegrowany.

Problematyka zarządzania miastem jest wieloaspektowa i wielopłaszczyznowa. Prezentowana publikacja wyjaśnia teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania rozwojem miast. Opracowanie zostało podzielone na trzy części. Część pierwsza, zatytułowana **Koncepcje zarządzania rozwojem miast**, przedstawia współczesne trendy w kształtowaniu obszarów miejskich. Pierwszy rozdział, *Rozwój zrównoważony a planowanie miast w świetle doświadczeń ostatniego ćwierćwiecza* autorstwa Tadeusza Marszała, mówi o konieczności wdrażania efektywnego systemu uwzględniającego zrównoważone podejście w rozwoju miast w oparciu o takie narzędzia jak wielodyscyplinarna analiza i diagnoza czy zintegrowane planowanie w procesach zarządzania miastem. W rozdziale tym opisano kierunki działań władz lokalnych w zakresie rozwoju miast po transformacji systemowej, uregulowania prawne w zakresie ochrony środowiska i planowania przestrzennego, przejawy niezrównoważonego rozwoju miast oraz przyczyny negatywnych zjawisk w tej sferze oraz wnioski i rekomendacje przydatne w dążeniu do zrównoważonego rozwoju miast. W rozdziale pt. *Nowa urbanizacja miast i aglomeracji miejskich o przemysłowej proweniencji* Andrzej Klasik i Florian Kuźnik omawiają procesy nowej urbanizacji w odniesieniu do miast i aglomeracji miejskich. Przedmiotem rozważań jest zarówno samo zjawisko nowej urbanizacji i jego podstawy koncepcyjne, jak i łańcuch procesowo-behawioralny oraz układ wspierających je mechanizmów ekonomicznych. Kolejny rozdział, *Przekształcenia wybranych elementów systemu regionalnego Polski* autorstwa Wandy Gaczek, próbuje odpowiedzieć na pytania związane ze zmiennością kodu rozwojowego systemu regionalnego, przystosowaniem się regionów do zewnętrznych wyzwań, potencjałem gospodarczym i demograficznym oraz dynamiką wzrostu gospodarczego regionów. Rozdział Justyny Danielewicz i Małgorzaty Żak-Skwierczyńskiej „*Governance*” jako element zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych dotyczy zintegrowanego podejścia do zarządzania obszarami funkcjonalnymi. Szczególny nacisk położono na integrację podmiotową, która realizowana jest poprzez współpracę, zgodnie z koncepcją *multilevel governance*, a która prowadzi do integracji sektorowej, przestrzennej i finansowej. W kolejnym rozdziale pt. *Szanse i zagrożenia wdrażania koncepcji „smart city” w Polsce* Dorota Sikora-Fernandez charakteryzuje korzyści, szanse i bariery wdrażania koncepcji *smart city* w Polsce. Koncepcja ta budzi wiele wątpliwości, gdyż w ostatnich latach stała się swoistym panaceum na wszelkie problemy miejskie. W rozdziale dokonano próby identyfikacji szans i zagrożeń wynikających z oparcia rozwoju miejskiego na zaawansowanych technologiach.

Część druga, zatytułowana **Czynniki i instrumenty rozwoju miast**, dotyczy aspektów praktycznych w zarządzaniu rozwojem miast. Paweł Churski wraz z zespołem w rozdziale pt. *Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie* prezentują autorską propozycję operacyjnej konkretyzacji działań ukierunkowanych na wzmacnianie i kształtowanie czynników rozwoju w aspekcie terytorialnym. Rozdział napisany przez Aleksandrę Nowakowską

Kapitał terytorialny – źródło przewagi konkurencyjnej prezentuje różne ujęcia kapitału terytorialnego oraz te jego cechy i elementy, które budują przewagę konkurencyjną wśród podmiotów gospodarczych. Następny rozdział, *Czynniki rozwoju miast w Polsce – wstęp do badań* autorstwa Agnieszki Orankiewicz i Macieja Turały, przedstawia koncepcję kapitału terytorialnego i teoretycznej taksonomii jego elementów składowych. W rozdziale tym omówiono także koncepcję badań nad uwarunkowaniami procesów rozwojowych polskich miast, wyodrębniono i sklasyfikowano czynniki rozwoju oraz wskazano propozycje miar służących ocenie ich znaczenia. Następnie, w rozdziale pt. *Scenariusze rozwoju metropolii Gdańsk–Gdynia–Sopot*, Jacek Zaucha i Tomasz Komornicki opisują scenariuszowe podejście do rozwoju metropolii Gdańsk–Gdynia–Sopot w kontekście integracji polityki przestrzennej i polityk sektorowych. Ostatni w tej części rozdział pt. *Marketing terytorialny a generowanie rozwoju miast i regionów* autorstwa Wawrzyńca Rudolfa ma na celu zaprezentowanie rozwoju marketingu w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem marketingu terytorialnego przeznaczonego dla jednostek terytorialnych – miast i regionów. Opisano w nim charakter marketingu terytorialnego oraz teoretyczne aspekty dostosowania go do zmieniających się warunków działania organizacji publicznych.

Część trzecia, **Kluczowe aspekty realizacji wybranych polityk miejskich**, poświęcona jest analizie szczególnie istotnych dla rozwoju miast polityk. Rozdział autorstwa Dominika Drzazgi zatytułowany *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych* dotyczy przede wszystkim regulacyjnej funkcji planowania, która ma zapewnić ład przestrzenny, oraz jej ograniczeń spowodowanych ułomnością władz publicznych. W kolejnym rozdziale, *Interes publiczny i przestrzeń – kilka uwag*, Adam Kowalewski podejmuje próbę zdefiniowania, czym jest interes publiczny w racjonalnym zarządzaniu przestrzenią i w jaki sposób powinien podlegać ochronie. Następny rozdział, *Uwarunkowania sprawnego zarządzania procesami rewitalizacji w polskich miastach* autorstwa Danuty Stawasz i Magdaleny Wiśniewskiej, dotyczy niezwykle aktualnego obecnie zagadnienia, jakim jest odnowa miast. Autorki analizują zależności zachodzące między rewitalizacją a odnową miasta oraz wskazują, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby zarządzanie tym procesem było sprawne i innowacyjne. Rozdział autorstwa Janusza Reichela pt. *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na tle organizacji innych sektorów* nie dotyczy bezpośrednio polityk miejskich, ale poświęcony jest funkcjonowaniu organizacji z sektora pozarządowego, które bardzo często zastępują władze miasta w realizacji zadań, zwłaszcza w obszarze polityki społecznej. Przedmiotem rozważań Filipa Moterskiego w rozdziale pt. *Publiczny wymiar sportu* jest problem sportu i rekreacji jako istotnych zadań realizowanych przez władze miast, a których właściwe wdrożenie może podnieść jakość życia mieszkańców oraz poprawić wizerunek miasta.

W monografii, oprócz tekstów wieloletnich współpracowników i przyjaciół Profesora Tadeusza Markowskiego, znalazły się także opracowania obecnych pracowników Katedry Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego

kierowanej przez Profesora. Szerokie spektrum tematyki poszczególnych tekstów odzwierciedla z jednej strony różnorodność naszych zainteresowań naukowych, ale także jest efektem inspirującego wpływu Pana Profesora na rozwój tych zainteresowań, za co jesteśmy Mu niezmiernie wdzięczni. Dziękujemy za Pana czas poświęcony na wielogodzinne rozmowy, roztrząsanie dylematów i dyskusje, które przyczyniły się do wzbogacenia naszej wiedzy i nauczyły patrzeć na problemy naukowe w interdyscyplinarny sposób. To dzięki Pana wsparciu każdy z nas mógł rozwijać swoją indywidualną aktywność naukową, pozostając jednocześnie ważnym ogniwem Katedry. Pana zaangażowanie w rozwój naukowy przyczyniło się do indywidualnych osiągnięć i zbiorowego sukcesu nas wszystkich.

W imieniu swoim i całego zespołu Katedry, Szanowny Panie Profesorze Zwyczajny, dziękujemy, że jest Pan taki nadzwyczajny!

Justyna Danielewicz
Dorota Sikora-Fernandez

Bibliografia

Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Online Edition, <https://population.un.org/wup/Download> (dostęp: 15.12.2018).

Sylwetka naukowa Profesora Tadeusza Markowskiego

Przedstawiamy Państwu książkę, której tytuł, tematyka, a także skład autorski nie są przypadkowe. Zostały zaprojektowane i starannie dobrane z myślą o podniosłym jubileuszu i jemu podporządkowane. Jubileusz ten to 70-lecie urodzin prof. dra hab. Tadeusza Markowskiego, wybitnego naukowca, cenionego eksperta, od lat pełniącego odpowiedzialne funkcje w strukturach polskiej nauki, obecnie Kierownika Katedry Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego oraz – do niedawna – długoletniego Przewodniczącego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Tytuł prezentowanej książki: *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast* nawiązuje do głównego nurtu naukowej aktywności Jubilata i Jego znaczących osiągnięć publikacyjnych. Zarządzanie miastem to dziedzina wiedzy, której początki w polskiej literaturze naukowej zawdzięczamy Profesorowi Tadeuszowi Markowskiemu, do dziś niekwestionowanemu liderowi w zakresie tej problematyki. Jeżeli spojrzeć natomiast na skład autorski zamieszczonych tu opracowań, to tworzą go najbliżsi współpracownicy z Jego rodzimej Katedry oraz współpracownicy z Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Są to jednocześnie naukowcy, dla których problematyka studiów miejskich również jest obszarem ich badawczej aktywności. Redaktorkami opracowania są natomiast: dr hab. Justyna Danielewicz, prof. UŁ, oraz dr Dorota Sikora-Fernandez, bliskie współpracowniczki z Katedry Profesora Markowskiego, dla których przyjęta funkcja jest zapewne ukłonem dla Profesora w podziękowaniu za wsparcie w ich naukowej karierze.

Możliwość zaprezentowania sylwetki naukowej Profesora Tadeusza Markowskiego jest dla mnie wielkim zaszczytem.

Życiorys naukowy prof. dra hab. Tadeusza Markowskiego stanowi przykład udanej kariery akademickiej, na co wskazują wszystkie jej znaczące etapy i kolejne awanse. Droga naukowa Profesora jest związana z Uniwersytetem Łódzkim; jest on absolwentem Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego tegoż Uniwersytetu.

W latach 70. ubiegłego wieku pracował w Biurze Projektowo-Badawczym „Miastoprojekt” w Łodzi. W Uniwersytecie Łódzkim pracuje od 1978 roku, przechodząc kolejne stanowiska od asystenta (1978) do profesora zwyczajnego oraz zdobywając kolejne stopnie naukowe od magistra (1973) do doktora habilitowanego (1987), a później tytułu profesora nauk ekonomicznych (1999). W 1990 roku przebywał na półrocznym stypendium naukowym w Instytucie Studiów Publicznych Uniwersytetu Johns Hopkinsa w Baltimore. Od roku 2000 jest kierownikiem Katedry Zarządzania Miastem i Regionem. Pełnił również funkcje Dziekana (w kadencji 2002–2005) i Prodziekana Wydziału Zarządzania (1995–2002).

Profesor Tadeusz Markowski należy niewątpliwie do elity polskich naukowców. Jego osiągnięcia zawodowe są znaczące we wszystkich obszarach akademickiej aktywności: publikacyjnej, badawczej, dydaktycznej, eksperckiej, organizacyjnej i współpracy z praktyką. Patrząc na całość dorobku naukowo-badawczego Profesora, widać duży wkład w rozwój takich dyscyplin naukowych jak zarządzanie czy ekonomia. Dorobek ten, obok wspomnianego wyżej zarządzania miastem, dotyczy gospodarki przestrzennej, a zwłaszcza polityki i planowania przestrzennego, polityki regionalnej, regionalnych i lokalnych systemów innowacji, marketingu terytorialnego, konkurencyjności miast i regionów. Osiągnięcia publikacyjne Profesora są imponujące (w latach 1986–2018 liczba publikacji przekracza 220 pozycji¹) i dotyczą każdego z tych obszarów, choć w okresie trwania Jego kariery naukowej nieznacznie zmieniają się proporcje tej tematyki, stosownie do postępów światowej nauki oraz potrzeb polskiej praktyki. Profesor jest też autorem (współautorem) lub redaktorem (współredaktorem) ponad 50 opracowań książkowych. Wśród nich najbardziej rozpoznawalna i najczęściej cytowana jest monografia pt. *Zarządzanie rozwojem miast* [Warszawa, 1999], która szybko weszła do klasyki polskiej literatury naukowej. Przesądziła o tym w głównej mierze oryginalność wielu poruszanych wątków, jeszcze lepiej zauważalna z obecnej perspektywy. Chodzi tu zwłaszcza o upowszechnienie kategorii zarządzania w odniesieniu do jednostki miejskiej jako wysoce złożonej struktury wymagającej szerokiej wiedzy menedżerskiej, co w tamtym czasie było rzadko podejmowanym tematem w polskiej literaturze naukowej, zwłaszcza w ujęciu monograficznym. Wiele wątków podjętych w książce Profesor rozwijał w późniejszych publikacjach. Pojawiały się w nich również nowe spojrzenia na kwestię zarządzania miastem. Jako przykład można wskazać trzy następujące, relatywnie krótkie, ale inspirujące do przemyśleń, opracowania artykułowe: *System zarządzania przestrzenią miasta jako narzędzie w procesie równoważenia jego rozwoju* [2002], gdzie wskazał m.in. słabe ogniwa tytułowego systemu zarządzania; *Konkurencyjność miast – prokonkurencyjne zarządzanie* [2003], w którym udokumentował przesądzające znaczenie jakości zarządzania miastem w kształtowaniu jego konkurencyjności; *Challenges for management of Polish city – regions in an international, national and regional context* [2004], gdzie odwołując

1 Zestawienie wszystkich publikacji zamieszczono w odrębnym fragmencie niniejszej książki.

się do najnowszych koncepcji teoretycznych oraz opierając na konkretnych przykładach światowej gospodarki, dokonał identyfikacji kierunków zmian w globalizującej się urbanizacji. W tym ostatnim opracowaniu widoczna jest koncentracja na zmieniającej się roli metropolii w rozwoju regionów i stopniowym umacnianiu się międzymetropolitalnych powiązań kosztem ich związków z najbliższym otoczeniem regionalnym, na której to podstawie Profesor formułuje sugestie pod adresem zarządzania polskimi obszarami metropolitalnymi w kontekście międzynarodowych wyzwań.

Wracając do monografii *Zarządzanie rozwojem miast*, uwadze czytelników nie uszły również rozważania dotyczące marketingu terytorialnego, tematyki, która na przełomie wieków dopiero zaczynała się pojawiać w polskiej literaturze naukowej. Profesor Tadeusz Markowski należy do wąskiej grupy badaczy i autorów publikacji uważanych za prekursorów wiedzy o marketingu terytorialnym, jego istocie, związkach z tradycyjnymi nurtami marketingu oraz jego instrumentalnej funkcji w polityce kształtowania konkurencyjności miast i regionów. Zagadnienie marketingu terytorialnego rozwijane jest w całej serii publikacji Profesora, w tym również w opracowaniach zbiorowych przygotowywanych pod Jego redakcją. Najbardziej rozpoznawalna i bardzo ceniona przez czytelników, na co wskazuje m.in. wysoki wskaźnik cytowań, jest książka pt. *Marketing terytorialny*, przygotowana pod redakcją Profesora Markowskiego i wydana w 2002 roku; jej nakład szybko się wyczerpał i w 2006 roku pojawiło się wydanie 2, zmienione i uzupełnione. Autorami poszczególnych części są osoby ze wspomnianego już wyżej wąskiego grona prekursorów tej tematyki w polskiej literaturze naukowej. Istotną część książki stanowi fragment poświęcony marketingowi miasta autorstwa Profesora. O popularności książki przesądziły nie tylko jej walory naukowe, ale też aplikacyjne. Te ostatnie – bardzo oczekiwane przez polskich samorządowców, wprawdzie świadomych znaczenia promocji w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju, ale mniej zorientowanych w kompleksowej sztuce marketingu terytorialnego. Jak to ujęto w słowie wstępnym, „książka [...] jest swego rodzaju kompromisem wiedzy użytecznej w zakresie promocji, jak i swoistej filozofii marketingowego spojrzenia na zarządzanie rozwojem jednostek terytorialnych” [s. 7, wyd. 2].

Z czasem zainteresowanie Profesora problematyką zarządzania miastem zaczęło ewoluować w kierunku nieco szerszego, bardziej zintegrowanego przestrzennie ujęcia, a mianowicie miejskich obszarów funkcjonalnych, czego przesłanką zapewne była potrzeba polskiej praktyki. Profesor Markowski zawsze był i jest naukowcem wyczulonym na wyzwania praktyki. W swoich naukowych zainteresowaniach zawsze należy do awangardy zespołów podejmujących badania i formułujących rozwiązania złożonych problemów praktyki. Tak też należy postrzegać Jego zainteresowania dotyczące obszarów funkcjonalnych; także tutaj wykorzystał posiadaną wiedzę i w swoich publikacjach sformułował stosowne podpowiedzi i rozwiązania. Przyjęty w Polsce model terytorialnej organizacji kraju dość szybko unaoczniał problem skoordynowanego zarządzania rozwojem obszarów wysokiej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych, niemieszczących się w sztywnych granicach

podziałów administracyjnych. Wiele publikacji Profesora, np. *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnym* [2005], we współpracy z T. Marszałem, podejmuje problem zarządzania obszarami funkcjonalnymi, zwłaszcza takimi, w których procesy rozwoju stymulowane są wpływami dużych ośrodków metropolitalnych. Obok tytułowych zagadnień funkcji obszarów metropolitalnych oraz zarządzania nimi, w opracowaniu podejmuje się również kwestie definicyjne, m.in. metropolizacji. Zagadnienia definicyjne tematyki metropolii i metropolizacji zostały szerzej zaprezentowane w pracy pt. *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe* [2006], której współautorem jest również T. Marszał. Duży ładunek wiedzy teoretycznej z zakresu omawianej tematyki znajdzie też czytelnik w opracowaniu *Instytucjonalne problemy zarządzania obszarem metropolitalnym* [2005]. Sięga ono z jednej strony do zaawansowanych koncepcji ekonomicznych (m.in. ekonomii instytucjonalnej) oraz nauki o zarządzaniu (m.in. koncepcji *governance*), z drugiej zaś przybliża pozytywne doświadczenia krajów wysokorozwiniętych, przytaczając konkretne dobre praktyki. Kontynuacją tych rozważań i rozwinięciem niektórych aspektów tej tematyki, a przede wszystkim szerszym ujęciem doświadczeń krajów OECD, jest opracowanie *Zarządzanie w obszarze metropolitalnym – podejście instytucjonalne*, którego współautorką jest J. Danielewicz [2008]. Przykładem bardziej szczegółowych rozważań nad zarządzaniem obszarami metropolitalnymi jest artykuł przygotowany we współpracy z D. Drzazgą, pt. *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych* [2005].

Na uwagę zasługuje fakt, że zarządzanie w układach terytorialnych jest bez wątpienia wyróżnikiem całego dorobku naukowego Profesora Markowskiego. Słowo „zarządzanie” (*management*), wprost lub w domyśle powiązane z jednostkami terytorialnymi różnej skali lub przestrzenią, pojawia się w tytułach ponad 30 publikacji Profesora, w tym w dziesięciu opracowaniach książkowych. Większość dotyczy przedstawionej wyżej skali miasta i miejskiego obszaru metropolitalnego, wiele jednak traktuje o różnych aspektach zarządzania w szerszej skali lokalnej i regionalnej, jak np. *Prakseologiczne aspekty zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym* [2008].

Najbardziej współczesny etap aktywności naukowo-badawczej Profesora Tadeusza Markowskiego związany jest z zagadnieniami zintegrowanej polityki rozwoju, a zwłaszcza ze zintegrowanym planowaniem rozwoju. Problematyka ta jest kolejnym przykładem wychodzenia naprzeciw potrzebom praktyki, w tym przypadku angażowania się w rozwiązywanie najbardziej newralgicznych kwestii prowadzonej obecnie w Polsce polityki rozwoju w układach terytorialnych. Profesor jest inicjatorem i głównym realizatorem dużego przedsięwzięcia badawczego, w ramach którego wypracowano założenia, a następnie konkretne rozwiązania modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. Model ten został zaakceptowany do wdrażania przez przedmiotowe resorty centralnej administracji rządowej, z jednoczesną zapowiedzią stopniowej przebudowy rozwiązań w zakresie polityki rozwoju w strukturach regionalnych i lokalnych. Efekty prac z zakresu

zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem mają swoje odzwierciedlenie w wielu publikacjach Profesora Tadeusza Markowskiego, m.in.: *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* [2011]; *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning* [2013]; *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania* [2015]; *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)* [2015], we współpracy z D. Drzazgą.

Poziom tych publikacji i ich nowatorskie ukierunkowanie tematyczne stawiają Profesora Markowskiego w czołówce polskich naukowców legitymujących się wkładem nowych wartości w poszerzanie podstaw teoretycznych rozwoju regionalnego i lokalnego, jak również podejmujących wyzwania stawiane przez polską praktykę. Publikacje nie są jednak jedyną składową pracy naukowo-badawczej Profesora. W tym względzie istotne znaczenie mają też zrealizowane granty badawcze, zwłaszcza te o charakterze międzynarodowym. Większość z nich realizowana była z uwzględnieniem potrzeb i problemów miasta Łodzi i regionu łódzkiego. Te właśnie osiągnięcia, łącznie z licznymi ekspertyzami, świadczą o zaangażowaniu Profesora w rozwiązywanie stojących przed praktyką problemów. Nieco inaczej rzecz ujmując, świadczą o docenianiu przez zamawiających wiedzy i umiejętności Profesora

W obszarze badawczym ogromne znaczenie ma aktywność Profesora w ramach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Kierowany przez Szanownego Jubilata komitet od 2001 roku do lutego 2019 roku podejmował z Jego inspiracji wiele znaczących inicjatyw badawczych. Nie sposób odnieść się tutaj do wszystkich, nawet ograniczając się jedynie do tych najważniejszych. Biorąc natomiast pod uwagę tylko ostatnie lata, koniecznie należy wspomnieć o następujących przedsięwzięciach kierowanych przez Profesora Markowskiego:

- trzynomowy raport nt. społeczno-ekonomicznych kosztów chaosu zagospodarowania przestrzennego (efekt wielomiesięcznych badań dużego zespołu wykonawczego),
- koncepcja zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem (o czym wspomniano wcześniej),
- wkład w opracowanie eksperckiego projektu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- wkład w tworzenie podstaw krajowej polityki miejskiej.

Jednym z wyróżników osiągnięć badawczych Komitetu w okresie przewodniczenia mu przez Profesora Markowskiego była stała, wzajemnie owocna współpraca z jednostkami centralnej administracji rządowej i to bez względu na zmieniające się preferencje partyjne ekip resortowych. Współpraca ta w istotnym zakresie przyczyniła się do ugruntowania pozycji Komitetu jako niezależnej, eksperckiej instytucji naukowo-badawczej o ważnym opiniotwórczym znaczeniu. Stałość tej współpracy Komitet niewątpliwie zawdzięcza umiejętnościom negocjacyjnym

Przewodniczącego, który poziomem merytorycznym przygotowanych projektów potrafił skutecznie zainteresować przedstawicieli strony rządowej. Komitet pod przewodnictwem Profesora Markowskiego prowadził także stałą współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym oraz Krajową Izbą Gospodarczą. Partnerami merytorycznej współpracy było także Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie European Regional Science Association – Sekcja Polska oraz Stowarzyszenie Integracja.

Osobnego podkreślenia wymaga zaangażowanie Profesora Markowskiego na rzecz rozwoju miasta Łodzi, a także regionu łódzkiego. Siłą tego zaangażowania upoważnia do nazwania Profesora lokalnym patriotą, mocno przywiązanym zawodowo i prywatnie do miejsca, w którym spędził większość dotychczasowego życia, zawsze skłonny służyć swoją wiedzą i umiejętnościami w rozwiązywaniu kluczowych dla Jego miasta i regionu problemów. Znajduje to odzwierciedlenie w Jego pracach oraz ścieżce kariery zawodowej. Dorobek Profesora w zakresie problematyki rozwoju Łodzi i regionu łódzkiego jest równie obszerny i składają się na niego nie tylko publikacje naukowe, ale przede wszystkim różnego rodzaju opracowania eksperckie, których był autorem lub współautorem, a często kierownikiem zespołu opracowującego. Trudno byłoby w tym miejscu wymienić wszystkie osiągnięcia z tego zakresu, ale do najważniejszych można zaliczyć udział w pracach przy sporządzaniu Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Łodzi na początku lat 90. XX w. (pierwszego planu miasta po transformacji ustrojowej) oraz kierowanie zespołem ekspertów ds. opracowania strategii rozwoju województwa łódzkiego w Biurze Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi w latach 2011–2012.

Warto podkreślić, że Profesor Markowski zawsze był i jest nadal orędownikiem koncepcji wzmocnienia pozycji konkurencyjnej miasta Łodzi w sieci osadniczej kraju poprzez budowanie silnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych z Warszawą, co znalazło wyraz w licznych publikacjach naukowych oraz pracach eksperckich dotyczących rozwoju Łodzi i regionu łódzkiego.

W ostatnim okresie (od roku 2015) Profesor Markowski kieruje Interdyscyplinarnym Centrum Studiów Miejskich Uniwersytetu Łódzkiego – jednostką organizacyjną uczelni integrującą badaczy problematyki miejskiej z różnych obszarów nauki i świadcząca usługi eksperckie dla lokalnego samorządu.

Działalność ekspercka Profesora na rzecz rozwoju Łodzi i regionu łódzkiego przejawia się również w zaangażowaniu w prace formalnych organów opiniodawczo-doradczych z zakresu gospodarki przestrzennej, do których w uznaniu dla swoich kompetencji był powoływany przez lokalne i regionalne władze samorządowe. Można tu zaliczyć przede wszystkim prace w takich gremiach jak Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Łodzi (członek komisji od 2017) czy Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Łodzi (członek komisji od 2011).

Należy zwrócić uwagę, że zaangażowanie Profesora w działalność organów opiniodawczo-doradczych z zakresu gospodarki przestrzennej nie ograniczało się

tylko do wymiaru miejskiego i regionalnego, ale obejmowało także poziom krajowy. Od 2005 Profesor był członkiem Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa (od 2008 r. jej wiceprzewodniczącym), a w latach 2011–2016 przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Ponadto w 1994 r. powołano go na członka Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej.

Istotnym wątkiem pracy i rozwoju zawodowego Profesora Tadeusza Markowskiego była i jest urbanistyka przejawiająca się w sposób szczególny w jego działalności społecznej w Towarzystwie Urbanistów Polskich (TUP), a datująca się od 1976 roku, kiedy to wstąpił do Oddziału Łódzkiego TUP; w latach 1992–2006 natomiast kierował tym oddziałem, pełniąc funkcję Prezesa przez cztery kadencje z rzędu. Sprawność w kierowaniu Oddziałem Łódzkim TUP spowodowała, że w następnych latach (2006–2015) Profesor Markowski z sukcesem kandydował i przez trzy kolejne kadencje był wybierany na Prezesa Zarządu Głównego TUP. W tym okresie Towarzystwo znacząco umocniło swą pozycję organizacji społecznej reprezentującej interesy publiczne w kwestiach zagospodarowania przestrzennego. Wynikało to m.in. stąd, że z inicjatywy Profesora zacieśniono współpracę z resortami rządowymi odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, rozwój regionalny, budownictwo i infrastrukturę, a także z innymi organizacjami społecznymi, takimi jak Unia Metropolii Polskich czy Stowarzyszenie Architektów Polskich. W kolejnych latach (2015–2018) Profesor Markowski został wybrany na Przewodniczącym Rady TUP, a obecnie (kadencja 2018–2021) jest jej członkiem.

Zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym, Profesora Markowskiego cechuje serdeczny, życzliwy stosunek do współpracowników i przyjaciół, a także otwartość i szczerść prezentowanych opinii. Na szczególną uwagę zasługują te ostatnie cechy, jakże ważne i wbrew pozorom wcale nie tak powszechne w kontaktach międzyludzkich.

Szanowny Jubilat posiada wyjątkową umiejętność zachowania równowagi – stosownie do rangi dyskutowanej sprawy – między kurtuazją a trafnym eksponowaniem istoty zagadnienia.

Kończąc, w imieniu wszystkich przyjaciół i współpracowników, pozwalam sobie złożyć Panu Profesorowi gratulacje z okazji pięknego Jubileuszu oraz najserdeczniejsze życzenia dalszej owocnej pracy naukowej, organizacyjnej i dydaktycznej, a nade wszystko dobrego zdrowia przez kolejne dekady.

Tadeusz Kudłacz

Wykaz dorobku Profesora Tadeusza Markowskiego

Publikacje

1986

- Markowski T., *Działalność gospodarcza władz terenowych a ekonomiczne instrumenty realizacji celów gospodarki przestrzennej*, [w:] Walny Zjazd Towarzystwa Urbanistów Polskich Łódź, kwiecień 1986. Materiały na konferencję problemową „Rady narodowe a gospodarka przestrzenna”, Łódź 1986, s. 85–93.
- Markowski T., *Efekty zewnętrzne jako instrument polityki władz lokalnych*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 1986, nr 347, s. 149–158.
- Markowski T., *The influence of local authorities in Poland over the firms in their areas*, [w:] Goverde H. (ed.), *Cross-national comparison between East and West. The case of local government and urban development in Poland*, Nijmeegse Planologische Cahiers no 22, Nijmegen 1986, s. 53–65.
- Markowski T., *The structure of government in Poland: some aspects of an organizational system in change*, [w:] Goverde H. (ed.), *Cross-national comparison between East and West. The case of local government and urban development in Poland*, Nijmeegse Planologische Cahiers no 22, Nijmegen 1986, s. 35–52.
- Markowski T., Kot J., *Analiza wybranych instrumentów polityki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN” 1986, z. 130, s. 103–124.
- Markowski T., Reguński J., *The position of local authorities in the socialist countries of Eastern Europe*, [w:] Goverde H. (ed.), *Cross-national comparison between East and West. The case of local government and urban development in Poland*, Nijmeegse Planologische Cahiers no 22, Nijmegen 1986, s. 21–34.

1987

Markowski T., *Efekty mnożnikowe w sterowaniu rozwojem miast*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 1987, nr 69, s. 21–43.

Markowski T., *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1987, 187 s.

1988

Markowski T., *Une densification irrespectueuse du plan*, „Les Annales de la Recherche Urbaine” 1988, N° 37, s. 78–84.

1991

Markowski T., *Planowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, R. 1, nr 9, s. 26–34.

Markowski T., *Rozwój lokalny i regionalny – laissez faire’yzm czy interwencjonizm*, „Samorząd Terytorialny” 1991, R. 1, nr 9, s. 14–21.

Markowski T., *Strukturalne i przestrzenne zmiany drobnej wytwórczości w województwie łódzkim w latach 1980–1986*, „Przegląd Ekonomiczno-Społeczny Miasta Łodzi” 1991, nr 10, s. 147–164.

1992

Markowski T., *Plan przestrzennego zagospodarowania Łodzi w nowych warunkach gospodarki samorządowo-rynkowej*, „Kronika Miasta Łodzi” 1992, z. 1, s. 31–42.

Markowski T., Domański Cz., *The economic and legislative conditions of the privatization process in Poland – investment and development opportunities in the Lodz area*, [w:] *Economic Forum Gospodarcze*, Łódź 1992, s. 1–24.

Markowski T., Needham B., Dekker A., Ptaszyńska-Wołodkiewicz M., Jewtucho-wicz A., van der Meer L., *The cases*, [w:] Markowski T., Dekker A., Goverde H., Ptaszyńska-Wołodkiewicz M. (ed.), *Conflict in urban development. A comparison between East and West Europe*, Ashgate Publishing. b.m.w. 1992, s. 52–129 (reissued Routledge, New York 2018).

1993

Markowski T., *Integrated approaches to economic, cultural, and urban development – a message for Łódź*, [w:] Z. Zuziak (ed.), *Managing historic cities*, International Cultural Centre, Kraków 1993, s. 227–235.

Markowski T., *Plan of spatial development of the city Łódź in new conditions of self-government and market economy*, [w:] *Międzynarodowy Kongres Towarzystwa Urbanistów Polskich, raport: Planowanie i rozwój przestrzenny – wyzwania i alternatywy dla Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993.

Markowski T., *Planning for strategic economic development of Łódź – concepts, problems and future vision of a city*, „Kronika Miasta Łodzi” 1993, z. 1, s. 35–47.

Markowski T., Regulski J., Bury P., *Podstawy ekonomiki miasta*, Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, 135 s.

1994

Markowski T., *Aktualna strategia rozwoju regionu łódzkiego*, [w:] *Studium wiedzy o regionie łódzkim*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 1994, s. 49–57.

1995

Markowski T., *O spójność uregulowań prawnych w gospodarce gruntami*, [w:] Kosiędowski W. (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika, Toruń 1995, s. 133–143.

Markowski T., *Ogólna strategia rozwoju i restrukturyzacji województwa radomskiego*, [w:] *Województwo radomskie w procesie przekształceń systemowych*, Fundacja Promocji Rozwoju im. Edwarda Lipińskiego, Warszawa 1995, s. 42–65.

Markowski T., *Reforma Centrum*, [w:] *Reforma Centrum. Kierunki, zagrożenia, warianty, motywy*. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport Nr 2, Warszawa 1995, s. 55–59.

Markowski T., Marszał T. (ed.), *Redevelopment and Regeneration of Urban Areas-international experiences*, Łódź University Press, Łódź 1995, 142 s.

Markowski T., Rouba H., *From the Past to the Future in Town Planning*, „Scandinavian Housing & Planning Research” 1995, no. 12, s. 165–172.

Markowski T., Rouba H., *Town Planning under Post-Communism. The case of Poland*, University of Örebro, The Centre for Housing and Urban Research, Report No 32, Örebro 1995, 31 s.

Markowski T., Salomon L. S., Seidel R., Bury P. (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Techeko, Łódź 1995, 259 s.

1996

Markowski T., *From competition through resources to competition between regions*, [w:] *Towards the explanation and modeling of the spatial and regional dimensions of the transformation process*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warsaw 1996, s. 71–94.

Markowski T., *Jerzy Regulski – nauczyciel i wychowawca. Dorobek naukowy i badawczy*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 1–2, s. 7–10.

Markowski T., *Łódź i region środkowy w Polityce Regionalnej Państwa*, [w:] *Łódź Stolicą Makroregionu*, Sejmik Samorządowy Województwa Łódzkiego, Łódź 1996, s. 46–58.

Markowski T., *Od konkurencyjności zasobów do konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12, s. 12–26.

Markowski T., *Polityka regionalna i rozwój regionalny – wyzwania dla polskich reform ustrojowych*, [w:] *Polityka regionalna – doświadczenia i stan badań*,

- Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 20, Warszawa 1996, s. 58–83.
- Markowski T., *Regenerating Neglected Cities*, „Planning Theory” 1996, no. 15, s. 85–98.
- Markowski T., *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa w zarządzaniu jego rozwojem*, [w:] *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa – pierwsze doświadczenia*, Przedsiębiorstwo Zagospodarowania Miast i Osiedli TEREN, Łódź 1996, s. 32–39.
- Markowski T., *Wpływ innowacyjności na konkurencyjność regionów*, [w:] *Ośrodki innowacyjności i przedsiębiorczości w Polsce*, SOOIPP – Annual, Poznań 1996, s. 7–19.
- Markowski T., *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, [w:] *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 1996, s. 99–133.
- Markowski T., Marszał T., *Problemy planowania przestrzennego w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] *Gospodarka przestrzenna i zarządzanie miastem*, Ośrodek Europejskiej Polityki Przestrzennej i Rozwoju Lokalnego, Łódź 1996, s. 9–22.
- Markowski T., Mączyńska E., Mujżel J. (red.), *Polityka regionalna – doświadczenia i stan badań*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 20, Warszawa 1996, 383 s.

1997

- Markowski T., *Aspekty kulturowe w zintegrowanym podejściu do rozwoju miast – doświadczenia Łodzi*, [w:] *Miasto historyczne, potencjał dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 1997, s. 190–200.
- Markowski T., *Environmental situation in transforming Polish cities towards market driven economy after the Rio Declaration*, International academic conference of the University of Melbourne, Australia: „Environmental Justice: Global Ethics for the 21st Century”, 1–3 October 1997, Melbourne 1997.
- Markowski T., *Konkurencyjność i współpraca wewnątrzregionalna podstawą nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, PTE, WSZiA, Opole 1997, s. 33–47.
- Markowski T., *Major tendencies and structural problems of major polish cities*, [w:] *Baltic cities, perspectives on urban and regional change in the Baltic Sea area*, Nordic Academic Press, Lund, Sweden 1997, s. 222–237.
- Markowski T., *Major Tendencies and Structural Problems of Major Polish Cities in the New Economic Context*, [w:] *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts- Regional- und Landesplanung DISP 130*, July 1997, s. 40–47.
- Markowski T., *Miasto jako produkt – wybrane aspekty marketingu miasta*, [w:] *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Materiały pokonferencyjne, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997, s. 50–56.

- Markowski T., *Podstawy teoretyczne budowania konkurencyjności regionów*, [w:] *Rozwój regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1997, s. 5–31.
- Markowski T., Stawasz D., *Łódź i region – przyczyny upadku i rozwoju*, [w:] *Przemiany polskiej przestrzeni*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1997, s. 182–204.
- Markowski T., Stawasz E., Zembaczyński R. (red.), *Instrumenty transferu technologii i pobudzania innowacji – wybór ekspertyz*, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Wydawnictwo Prześwit, Warszawa 1997, 304 s.

1998

- Markowski T., *Główne tendencje rozwoju i problemy strukturalne polskich metropolii w nowych warunkach ustrojowych*, [w:] *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji ustrojowej*, „Biuletyn KPZK PAN” 1998, z. 182, s. 5–24.
- Markowski T., *Łódź i region łódzki wobec wyzwań globalizacji gospodarki*, [w:] *Miejsce i rola aglomeracji łódzkiej w reformie administracyjnej*, Sejmik Samorządowy Województwa Łódzkiego, INTERDRUK S.C., Łódź 1998, s. 24–41.
- Markowski T., *Nowe tendencje rozwojowe i wyzwania dla miast postprzemysłowych w warunkach globalizacji gospodarki*, [w:] „Wrocław 2000 plus – Studia nad strategią miast” 1998, z. 4(22) s. 35–52.
- Markowski T., Marszał T., *Konkurencyjność regionów jako element polityki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, „Biuletyn KPZK PAN” 1998, z. 180, s. 117–132.
- Markowski T., Marszał T. (red.), *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji ustrojowej*, „Biuletyn KPZK PAN” 1998, z. 182, 269 s.
- Markowski T., Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Regional differentiation of factors conditioning the growth of innovativeness in Poland's Economy*, [w:] *Emerging spatial and regional structures of an economy in transition*, Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 75–106.
- Markowski T., Kot J., Stawasz E., Stawasz D., *Regional innovation systems as basis for competitiveness- building in the Polish regions*, [w:] *Emerging spatial and regional structures of an economy in transition*, Polish Academy of Sciences, Committee for Space Economy and Regional Planning, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 107–132.
- Markowski T., Kot J., Stawasz E., Stawasz D., *Regionalne systemy innowacji jako podstawa budowania konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 57–71.

1999

- Markowski T., *Funkcje metropolitalne Łodzi*, [w:] *Ziemia Łódzka. Album*, Marrow SA AAP, Łódź 1999, s. 77–80.

Markowski T., *Innovation policy and technology transfer as part of structural policy in Poland*, [w:] *Technology transfer: from invention to innovation*, NATO ASI Series Science and Technology Policy vol. 19, Kluwer Academic Publisher, The Netherlands 1999, s. 265–284.

Markowski T., *Regulated competitiveness of regions in the light of global and European challenges*, [w:] *The competitiveness of regions in the Polish and European perspective*, Polish Academy of Sciences, Committee of Space Economy and Regional Planning, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warsaw 1999, s. 129–140.

Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, 270 s.

2000

Markowski T., *Globalizacja i metropolie, teoria i rzeczywistość – przypadek aglomeracji łódzkiej*, [w:] *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, „Biuletyn KPZK PAN” 2000, z. 192, s. 125–140.

Markowski T., *Koreferat do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, [w:] *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2000, z. 191, s. 107–120.

Markowski T., *Procesy uczestnictwa łódzkiej metropolii w gospodarce globalnej – synteza wyników badań*, [w:] Markowski T., Kukliński A., Dziemianowicz W. (red.), *Globalizacja polskich metropolii*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, s. 459–476.

Markowski T., *Regionalne systemy innowacji w aspekcie strategii rozwoju regionalnego Polski 2000–2006*, [w:] *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2000, z. 191, s. 321–348.

Markowski T., *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 30–39.

Markowski T., Rouba H., *Poland: on the way to the market economy*, [w:] *Consuming cities – the urban environment in the global economy after the Rio Declaration*, Routledge, London–New York 2000, s. 219–240.

Markowski T., Kot J., Stawasz D., *Globalizacja metropolii Łodzi*, [w:] Markowski T., Kukliński A., Dziemianowicz W. (red.), *Globalizacja polskich metropolii*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, s. 209–266.

Markowski T., Kukliński A., Dziemianowicz W. (red.), *Globalizacja polskich metropolii*, Warszawa 2000, 476 s.

2001

Markowski T., *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] Markowski T. (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Zbiór ekspertyz*, „Biuletyn KPZK PAN” 2001, z. 195, s. 135–151.

Markowski T., *Konkurencyjność regionów*, [w:] Markowski T., Stawasz D. (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 8–110.

- Markowski T., *Przestrzeń publiczna w ekonomice rozwoju miast*, [w:] *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2001, z. 194, s. 9–18.
- Markowski T., *Teoria i rzeczywistość w polskiej gospodarce gruntami*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 143–161.
- Markowski T., *Zasady polityki i finansowania rozwoju regionalnego*, [w:] Markowski T., Stawasz D. (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 68–87.
- Markowski T. (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (zbiór ekspertyz)*, „Biuletyn KPZK PAN” 2001, z. 195, 151 s.
- Markowski T. (red.), *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2001, z. 194, 121 s.
- Markowski T., Drzazga D., *Przekształcenia wielkich miast a ekorozwój*, [w:] Zarzycki R. (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi – Komisja Ochrony Środowiska, Łódź 2001, s. 5–34.
- Markowski T., Kudłacz T., *Układy bipolarne w kształtowaniu konkurencyjności polskiej przestrzeni*, [w:] Harańczyk A. (red.), *Samorząd Terytorialny. Zadania – gospodarka – rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów–Kluczbork 2001, s. 413–430.
- Markowski T., Stawasz D. (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, 364 s.

2002

- Markowski T., *Bipolar Urban development – opportunities, threats and sustainability – the case of Warsaw and Lodz agglomerations*, [w:] Domański R. (red.), *Cities and regions in an enlarging European Union*, „Studia Regionalia” 2002, vol. 10, s. 303–320.
- Markowski T., *Globalizacja i metropolie, teoria i rzeczywistość – przypadek aglomeracji łódzkiej*, [w:] Hausner J., Kukielka M. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 202–216.
- Markowski T., *Innowacyjność w rozwoju społeczno-gospodarczym Mazowsza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 135–149.
- Markowski T., *Marketing miasta*, [w:] Markowski T. (red.), *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 105–136.
- Markowski T., *System zarządzania przestrzenią miasta jako narzędzie w procesie równoważenia jego rozwoju*, [w:] Lorens P. (red.), *System zarządzania przestrzenią miasta*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej Gdańsk 2002, s. 15–23.
- Markowski T., *Transformacja społeczno-gospodarcza w Polsce* (opracowanie wieloautorskie), opracowanie powstało w Rządowym Centrum Studiów

- Strategicznym, przy wykorzystaniu ekspertyz autorów zewnętrznych, Warszawa, lipiec 2002.
- Markowski T. (red.), *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, 228 s.
- Markowski T., Kudłacz T., *Integrated development of agglomeration as a basis for enhancing the competitiveness of Poland's socio-economic space*, [w:] Markowski T., Kudłacz T. (ed.), *Polycentric metropolitan regions – new conceptions and experiences*, „Studia Regionalia” 2002, vol. 11, s. 101–126.
- Markowski T., Kudłacz T., *Zintegrowany rozwój aglomeracji jako podstawa budowania konkurencyjności polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2–3, s. 15–54.
- Markowski T., Marszał T. (ed.), *Multipolar Patterns of Urban Development – Polish Perspective*, „Biuletyn KPZK PAN” 2002, z. 201, 176 s.
- Markowski T., Marszał T. (ed.), *Polycentric Metropolitan Regions – New Conceptions and Experiences*, „Studia Regionalia” 2002, vol. 11, 193 s.
- Markowski T., Stawasz D., *Phare, Ispa, Sapard – ograniczenia i bariery absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej*, [w:] *Region 2002. Polska – Unia Europejska ostatnia runda*, Uniwersytet Szczeciński Master of Business Administration, Szczecin 2002, s. 57–68.
- Markowski T., Kuciński K., Kudłacz T., Ziobrowski Z., *Zintegrowany rozwój aglomeracji a konkurencyjność polskiej przestrzeni*, „Studia KPZK PAN” 2002, t. 61, 213 s.

2003

- Markowski T., *City marketing*, [w:] Domański R. (ed.), *Recent advances in urban and regional studies*, Polish Academy of Sciences Committee for Space Economy and Regional Planning, Warszawa 2003, s. 11–38.
- Markowski T., *Competitiveness of space, competitiveness of cities, pro-competitive management*, [w:] Marszał T. (ed.), *Spatial aspects of entrepreneurship*, Polish Academy of Sciences Committee for Space Economy and Regional Planning, Warszawa 2003, s. 161–173.
- Markowski T., *Historia planowania rozwoju Łodzi po roku 1989 – zmarnowane i nowe szanse*, [w:] Kwiatkowski E., Tokarski T. (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i rynek pracy w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne. Materiały z konferencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 317–336.
- Markowski T., *Konkurencyjna przestrzeń, konkurencyjne miasto, prokonkurencyjne zarządzanie*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów jako problem planowania przestrzennego w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki, Kraków 2003, s. 8–20.
- Markowski T., *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w polityce strukturalnej i regionalnej Polski*, [w:] *Region 2003. Polskie regiony w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Szczeciński Master of Business Administration, Szczecin 2003, s. 29–46.

- Markowski T., *Konkurencyjność miast – prokonkurencyjne zarządzanie*, „Urbanista” 2003, nr 2, s. 22–25.
- Markowski T., *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Raport z badań)*, praca zbiorowa, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, 252 s.
- Markowski T., *Miasta polskie w okresie transformacji. Bilans zmian w zagospodarowaniu przestrzennym – szanse i zagrożenia wynikające z integracji z Unią Europejską*, [w:] Kochanowski M., Lorens P. (red.), *Miasto – wspólne dobro i zbiorowy obowiązek*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2004, s. 29–39.
- Markowski T., *Nie ma czarodziejskiej różdżki: samorządowe strategie rozwoju Łodzi w nowych warunkach ustrojowych: próba refleksyjnej oceny*, „Kronika Miasta Łodzi” 2003, nr 3–4, s. 11–24.
- Markowski T., *Procesy globalizacji w gospodarce a trendy w badaniach regionalnych*, [w:] *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2003, z. 204, s. 7–18.
- Markowski T., *Samorządowe strategie rozwoju Łodzi w nowych warunkach ustrojowych – próba refleksyjnej oceny*, „Kronika Miasta Łodzi” 2003, nr 3–4, s. 11–24.
- Markowski T., *Warunki osiągania megalądu przestrzennego a system planowania przestrzennego*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2003, z. 205, s. 9–24.
- Markowski T., Banachowicz B., *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 4, s. 27–40.
- Markowski T., Stasiak A., *Polska przestrzeń wobec integracji z Unią Europejską*, „Urbanista” 2003, nr 10, s. 25–32.
- Markowski T., Stawasz D., *Growth determination in Polish agglomerations*, [w:] Wever E. (ed.), *Recent urban and regional developments in Poland and the Netherlands*, Universiteit Utrecht, Utrecht 2003, s. 39–49.
- Markowski T., Stawasz D., *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla regionu łódzkiego*, [w:] Klasik A. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2003, z. 208, s. 141–154.
- Markowski T., Banachowicz B., Drzazga D., *Model zarządzania środowiskiem w aglomeracji łódzkiej*, [w:] Zarzycki R. (red.), *Techniczne problemy zarządzania środowiskiem w Łodzi*, PAN Oddział w Łodzi, Komisja Ochrony Środowiska, Łódź 2003, s. 9–31.
- Markowski T., Kudłacz T., Stawasz D., *Bipolarność w systemie osadniczym kraju – kontekst teoretyczny i praktyczny*, [w:] Zioło Z. (red.), *Bipolarny rozwój aglomeracji – kierunki rozwoju układów bipolarnych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2003, z. 209, s. 9–28.

2004

- Markowski T., *Challenges for management of Polish city – regions in an international, national and regional context*, [w:] Gök T., Marszał T. (ed.), *Urban and*

- Regional Development – concepts and experiences*, „Studia Regionalia” 2004, vol. 14, s. 117–128.
- Markowski T., *Konkurencyjność i innowacyjność polskich regionów wobec akcesji do UE*, [w:] Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 201–214.
- Markowski T. (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004, z. 211, 589 s.
- Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004, z. 210, 187 s.
- Markowski T., Stasiak A., *Polska przestrzeń wobec integracji z Unią Europejską*, [w:] Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004, z. 210, s. 11–29.
- Markowski T., Stawasz D., *Praxeological approach to assessment of local self-government operation*, [w:] Wilmańska-Sosnowska S. (ed.), *Management sciences and knowledge based society*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2004, nr 178, s. 131–147.
- Markowski T., Banachowicz B., Kubiak K., *Rola samorządu gospodarczego w rozwoju regionalnym – doświadczenia województwa łódzkiego*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie. I Forum Samorządowe*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 53–65.

2005

- Markowski T., *Instytucjonalne problemy zarządzania obszarem metropolitalnym*, [w:] Markowski T., Stawasz D. (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2005, nr 186, s. 63–76.
- Markowski T., *Marketing obszarów metropolitalnych – nowe wyzwania w zarządzaniu rozwojem regionalnym*, [w:] Szulce H., Florek M. (red.), *Marketing terytorialny – możliwości aplikacji, kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 84–98.
- Markowski T., *Polish cities in transition – Balance changes in spatial development – Opportunities and threats arising from integration with European Union*, [w:] Markowski T. (red.), *Regional scientists’ tribute to Professor Ryszard Domański*, „Studia Regionalia” 2005, vol. 15, s. 232–242.
- Markowski T., *Procesy integracji i dezintegracji obszarów zurbanizowanych – wyzwania dla polityki metropolitalnej*, [w:] Lorens P. (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2005, s. 10–20.
- Markowski T., *Przedmiotowa i podmiotowa konkurencyjność regionów*, [w:] Czyż T., Rogacki H. (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 219, s. 24–37.

- Markowski T., *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu rozwojem regionalnym*, [w:] *Region 2005. Szczecin bliżej Europy*, Uniwersytet Szczeciński Master of Business Administration, Szczecin 2005, s. 73–86.
- Markowski T., *Sens ekonomiczny planowania przestrzennego*, „Urbanista” 2005, nr 11, s. 32–34.
- Markowski T., *Urban regions in an international, national and regional context* (research note), „Papers on Global Change IGBP” 2005, no. 12, s. 123–125.
- Markowski T., *Współczesne uwarunkowania polityki innowacyjnej w regionach*, [w:] Kuźnik F. (red.), *Studia regionalne w Polsce. Teoria, polityka, projektowanie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2005, s. 305–322.
- Markowski T., *Zarządzanie obszarem metropolitalnym*, [w:] Markowski T., Bald K. (red.), *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 215, s. 8–24.
- Markowski T. (ed.), *Regional scientists’ tribute to Professor Ryszard Domański*, „Studia Regionalia” 2005, vol. 15, 389 s.
- Markowski T. (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 221, 264 s.
- Markowski T., Banachowicz B., *Innowacyjność w samorządzie terytorialnym*, [w:] Koźuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 90–102.
- Markowski T., Bald K. (red.), *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 215, 168 s.
- Markowski T., Drzazga D., *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych*, [w:] Lorens P. (red.), *Problem suburbanizacji*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2005, s. 208–223.
- Markowski T., Koźuch B. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, 157 s.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 7–16.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitalnymi*, „Urbanista” 2005, nr 3, s. 33–36.
- Markowski T., Stasiak A., *Rola dużych i średnich miast w rozwoju województw tzw. „Ściany Wschodniej” w integracji z Unią Europejską*, „Studia Regionalne Central & Eastern Europe Regional Studies” 2005, nr 1–2, s. 25–41.
- Markowski T., Stawasz D. (red.), *Gospodarka, zarządzanie, przestrzeń*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2005, nr 186, 145 s.
- Markowski T., Bobiński J., Furman S., Kowalewski A., Pyszkowski A., *Główne problemy merytoryczne planowania wieloprzestrzennego ponadlokalnego, wymagające nowych rozwiązań w sferze prawa (Ekspertyza)*, [w:] Markowski T. (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2005, z. 221, s. 12–34.

2006

- Markowski T., *Bench-marking w urbanistyce*, „Urbanista” 2006, nr 9, s. 13–14.
- Markowski T., *Geopolityczne położenie Polski – szanse jego wykorzystania*, [w:] *Jak wykorzystać geopolityczne położenie Polski?*, PAN Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2006, s. 13–44.
- Markowski T., *Marketing miasta*, [w:] Markowski T. (red.), *Marketing terytorialny*, Polska Akademia Nauk KPZK, Warszawa 2006, s. 89–123.
- Markowski T., *Zadania i interesy przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych w rewitalizacji miasta*, [w:] Markowski T. (red.), *Rewitalizacja kompleksu Księżego Młyna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2006, z. 229 (wydanie CD), s. 168–174.
- Markowski T. (red.), *Marketing terytorialny*, Polska Akademia Nauk KPZK, Warszawa 2006, 219 s.
- Markowski T. (red.), *Rewitalizacja kompleksu Księżego Młyna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2006, z. 229 (wydanie CD).
- Markowski T. (red.), *Rola centrów logistycznych w rozwoju gospodarczym i przestrzennym kraju*, „Biuletyn KPZK PAN” 2006, z. 225, 230 s.
- Markowski T., Banachowicz B., *Samorząd terytorialny i gospodarczy w rozwoju regionalnym*, „Wójt i Jego Gmina” 2006, nr 2, s. 3–8.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Polska Akademia Nauk KPZK, Warszawa 2006, 25 s.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolitan area – functions and management perspectives of the Polish spatial planning system*, [w:] Markowski T., Turała M. (ed.), *New members – new challenges for the European regional development policy*, „Studia Regionalia” 2006, vol. 18, s. 239–249.
- Markowski T., Turała M. (ed.), *New members – new challenges for the European regional development policy*, „Studia Regionalia” 2006, vol. 18, 286 s.

2007

- Markowski T., *Efficiency in managing local and regional economic development*, [w:] Marszał T., Zmitrowicz W. (ed.), *Metropolises and metropolitan areas – structures, functions and role (based on Polish and Brazilian experience)*, „Studia Regionalia” 2007, vol. 20, s. 47–58.
- Markowski T., *Main issues in the spatial development of Poland in the European context*, „European Spatial Research and Policy” 2007, vol. 14, no. 2, s. 7–29.
- Markowski T., *Marketing technologiczny – marketing terytorialny – konceptualizacja problemu. Wstęp*, [w:] Markowski T., Trzmielak D., Sosnowski J. (red.), *Marketing technologiczny i marketing terytorialny*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, z. 235, s. 6–13.
- Markowski T., *Podstawowe problemy zagospodarowania przestrzennego Polski w kontekście europejskim*, [w:] Markowski T., Stasiak A. (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, z. 233, s. 24–46.

- Markowski T., *Przestrzeń publiczna wobec procesu metropolizacji*, „Urbanista” 2007, nr 3, s. 10–15.
- Markowski T., *Same plany nie wystarczą – potrzebna jest standaryzacja*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2007, nr 2, s. 6–9.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolie i procesy metropolizacji w Polsce*, [w:] Ma-
kieła Z., Fedan R. (red.), *Procesy metropolizacji w regionie podkarpackim Rze-
szów–Lwów*, „Biuletyn KPZK” 2007, z. 230, s. 8–26.
- Markowski T., Marszał T., *Metropolitan areas of Poland – challenges and policy
recommendations*, [w:] Marszał T., Zmitrowicz W. (ed.), *Metropolises and met-
ropolitan areas – structures, functions and role (based on Polish and Brazilian
experience)*, „Studia Regionalia” 2007, vol. 20, s. 9–22.
- Markowski T., Stasiak A. (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Euro-
pie*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, z. 233, 334 s.
- Markowski T., Stawasz D. (red.), *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych
miasta Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, 92 s.
- Markowski T., Turała M., *Charakterystyka zintegrowanego programu Rewita-
lizacji Obszarów Centralnych Łodzi – PROREVITA*, [w:] Markowski T., Sta-
wasz D. (red.), *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*,
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 67–84.
- Markowski T., Trzmielak D., Sosnowski J. (red.), *Marketing technologiczny i mar-
keting terytorialny*, „Biuletyn KPZK PAN” 2007, z. 235, 367 s.

2008

- Markowski T., *Effective Regional Innovation Policies – Lessons for Polish Re-
gions*, [w:] van Geenhuizen M., Trzmielak D., Gibson D.V., Urbaniak M. (red.),
Value-Added Partnering and Innovation in a Changing World, Pardue Univer-
sity Press, West Lafayette, Indiana 2008, s. 169–186.
- Markowski T., *Gospodarka bazująca na wiedzy (GOW) a wyzwania wobec zagospo-
darowania przestrzennego – konceptualizacja problemu*, [w:] Marszał T. (red.),
Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej, „Studia KPZK
PAN” 2008, t. 120, s. 35–46.
- Markowski T., *Ład przestrzenny jako warunek rozwoju i praktyka planistyczna*,
„Urbanista” 2008, nr 4, s. 3–33.
- Markowski T., *Prakseologiczne aspekty zarządzania rozwojem regionalnym i lo-
kalnym*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse roz-
woju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Szkoła Główna
Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 243–251.
- Markowski T., *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] Mar-
kowski T. (red.), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju a wizje
i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 122
(tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN), s. 228–240.

- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 13–28.
- Markowski T. (red.), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 122 (tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN), 266 s.
- Markowski T., Danielewicz J., *Zarządzanie w obszarze metropolitalnym – podejście instytucjonalne*, [w:] Stryjakiewicz T., Czyż T. (red.), *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn KPZK” 2008, z. 237, s. 73–103.
- Markowski T., Drzazga D., *Uczelnie wyższe w przestrzeni i gospodarce miast. Próba syntezy*, [w:] Markowski T., Drzazga D. (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 121, s. 7–12.
- Markowski T., Drzazga D. (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 121, 384 s.
- Markowski T., Strzelecki Z. (red.), *Obszary urbanizacji i semiurbanizacji wsi polskiej a możliwość ich rozwoju w ramach PROW 2007–2013*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. 119, s. 177.

2009

- Markowski T., *Bariery współpracy na styku nauka – praktyka a rozwój regionalny*, [w:] Piasecki B., Kubiak K. (red.), *Partnerstwo dla innowacji*, Wydawnictwo SWSPiZ, Łódź 2009, s. 97–104.
- Markowski T., *Problems with implementing national spatial policy*, [w:] Markowski T. (ed.), *The Polish spatial development concept versus European visions of spatial development perspectives*, „Studia Regionalia” 2009, vol. 22, s. 219–232.
- Markowski T., *Public space and its appropriation in the light of the theory of externalities – recommendations and directions for building an intervention system by public authorities*, [w:] Markowski T., Turała M. (ed.), *Theoretical and practical aspects of urban and regional development*, „Studia Regionalia” 2009, vol. 24, s. 10–22.
- Markowski T., *Zmiany klimatu a zapisy w eksperckim projekcie Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] Markowski T., Gutry-Korycka M. (red.), *Zrównoważone warunki życia w zmieniającym się systemie klimatycznym ziemi*, „Studia KPZK PAN” 2009, t. 124, s. 159–162.
- Markowski T. (ed.), *The Polish spatial development concept versus European visions of spatial development perspectives*, „Studia Regionalia” 2009, vol. 22, 252 s.
- Markowski T., Drzazga D. (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN” 2009, t. 123, 194 s.

- Markowski T., Gutry-Korycka M. (red.), *Zrównoważone warunki życia w zmieniającym się systemie klimatycznym ziemi*, „Studia KPZK PAN” 2009, t. 124, 162 s.
- Markowski T., Turała M. (ed.), *Theoretical and practical aspects of urban and regional development*, „Studia Regionalia” 2009, vol. 24, 280 s.
- Markowski T., Turała M., Żuber P. (ed.), *Innovations and space – European and national approach*, „Studia Regionalia” 2009, vol. 23, 118 s.

2010

- Markowski T., *Challenges to National Spatial Policy and public development planning in the light of the debate about the future cohesion Policy for the EU*, [w:] *Regional development and regional policy in Poland: first experiences and new challenges of the European Union membership*, „Studia Regionalia” 2010, vol. 27, part 1, s. 142–152.
- Markowski T., *Management in Polish metropolitan areas – institutions and instruments*, [w:] Habrel M., Marszał T. (red.), *Urban management and territorial organisation – the case of Polish and Ukrainian big cities at the beginning of the 21st century*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 39–54.
- Markowski T., *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*, [w:] Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2010, s. 12–31.
- Markowski T., *Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych*, [w:] *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010, s. 33–46.
- Markowski T., *Spójność terytorialna UE przesłanką do wyeksponowania rangi polityki przestrzennej państwa w systemie planowania rozwoju*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 245, s. 19–25.
- Markowski T., *Wpływ procesów globalizacji na zmiany systemu transportowego i struktury przestrzenne obszarów metropolitalnych – wyzwania dla polityki metropolitalnej*, [w:] Rudnicki A., Zuziak Z. (red.), *Transport a logika formy urbanistycznej. Projekty dla polskich metropolii*, „Czasopismo Techniczne” 2010, seria 1-A/2010, z. 3, s. 45–55.
- Markowski T., *Wymagania wobec kształcenia kadry na potrzeby planowania i zarządzania rozwojem na kierunku Gospodarka przestrzenna w świetle nowych trendów rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 244, s. 20–29.

- Markowski T., *Wyzwania wobec narodowej polityki przestrzennej i publicznego planowania rozwoju w świetle debaty o przyszłej polityce spójności UE*, [w:] Strzelecki Z., Legutko-Kobus P. (red.), *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 254–261.
- Markowski T., Moterski F., *Wykorzystanie materialnego dziedzictwa przemysłowego w procesie rewitalizacji na przykładzie Łodzi*, [w:] Noworól A. (red.), *Wybrane aspekty obszarowego ujęcia rewitalizacji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych UJ w Krakowie, Kraków 2010 (wydanie elektroniczne), s. 85–104.
- Markowski T., Klasik A. (red.), *Foresight regionalny i technologiczny. Pierwsze doświadczenia polskich regionów*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 127, 174 s.
- Markowski T., Kudłacz T. (red.), *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 244, 182 s.
- Markowski T., Kaczmarek S., Olenderek J. (red.), *Rewitalizacja terenów przemysłowych w Łodzi*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 132, 184 s.
- Markowski T., Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspercki projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN” 2010, t. 128, 168 s.

2011

- Markowski T., *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2010 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 137, s. 75–96.
- Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. 134, s. 25–44.
- Markowski T., *Gospodarka przestrzenna. Wybrane problemy związków między cyklami koniunkturalnymi a funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna Polski wobec globalnego kryzysu gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011, s. 501–514.
- Markowski T., *Reforma gospodarki przestrzennej potrzebna od zaraz*, „EDS Europejski Doradca Samorządowy” 2011, nr 2(17), s. 14–19.

2012

- Markowski T., Kornecki J., *Rola władz publicznych w budowaniu miasta innowacyjnego – tendencje światowe, wyzwania dla polskich metropolii (na tle europejskiego Projektu Innopolis)*, [w:] *Miasto innowacyjne*, „Studia KPZK PAN” 2012, t. 141, s. 61–76.

Markowski T., Turała M. (red.), *Territorial cohesion policy in Poland – issues in impact assessment*, „Studia Regionalia” 2012, vol. 33, 132 s.

2013

Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, [w:] Gaczek W. M. (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 27–41.

Markowski T., *Miasta kurczące się – wyzwania i rekomendacje wobec krajowej polityki miejskiej*, „Małopolskie Studia Regionalne” 2013, nr 2–3(28–29), s. 29–35.

Markowski T., *Strategiczne dylematy polityki innowacyjnej zorientowanej na inteligentne specjalizacje*, „Studia KPZK PAN” 2013, t. 155, s. 61–70.

Markowski T., *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, „Studia KPZK PAN” 2013, t. 153, s. 12–23.

Markowski T., *Territorial Dimension of Integrated Development Policy*, „Studia Regionalia” 2013, vol. 35, s. 51–64.

2014

Markowski T., *Ekonomiczny wymiar urbanizacji*, [w:] *Raport „Przestrzeń życia Polaków”*, koncepcja i koordynacja całości: J. Sepioł, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, Warszawa 2014, s. 125–137.

Markowski T., *Nowe przestrzenie biznesowe i publiczne w miastach wobec wyzwań współczesnej gospodarki*, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN” 2015, t. 164, s. 264–273.

Markowski T., *Territorial Capital as an Objective of Integrated Development Planning*, [w:] *Integrated Development and Spatial Management of Urban Areas. Polish Experience*, „Studia Regionalia” 2015, vol. 43/44, s. 53–61.

Markowski T., *Zarządzanie megamiastami – wybrane aspekty doświadczeń międzynarodowych*, [w:] Kleer J., Srzelecki Z. (red.), *Megamiasta przyszłości szansa czy zagrożenie rozwoju*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2015, s. 212–235.

Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] Kudłacz T., Lityński P. (red.), *Gospodarowanie przestrzemią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN” 2015, t. 161, s. 12–26. Opracowanie powstało na zamówienie Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego w ramach Konferencji Krakowskiej 2014 i jest także dostępne w tomie pokonferencyjnym pt. *Przyszłość wolności*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VII, Kraków 2014.

2015

- Markowski T. (red.), *Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030 (projekt)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, 153 s.
- Markowski T., Drzazga D., *The Concept of an Integrated Planning System in Poland (Assumptions and Principles for Development of a Planning System)*, [w:] *Integrated Development and Spatial Management of Urban Areas. Polish Experience*, „Studia Regionalia” 2015, vol. 43/44, s. 9–41.
- Markowski T., Drzazga D., *Koncepcja systemu planowania zintegrowanego w Polsce*, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN” 2015, t. 164, s. 10–42.
- Markowski T., Turała M. (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, KZMiR UŁ, Łódź 2015, 200 s.

2016

- Markowski T., *Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego. Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 16–27.
- Markowski T., *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2016, nr 19, s. 111–119.
- Markowski T., *Kapitał terytorialny jako strategiczny cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Doradca Rynku Nieruchomości” 2016, nr 3, s. 4–7.
- Markowski T., *Prognozowanie popytu na tereny przemysłowe w praktyce planowania przestrzennego*, [w:] *Problematyka rozwoju gospodarczego w nowym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, TUP, Warszawa 2016, s. 7–22.
- Markowski T., *Rola transportu szynowego w budowaniu kapitału terytorialnego w warszawsko-łódzkim obszarze funkcjonalnym (WŁOF)*, [w:] Massel A. (red.), *Łódzki węzeł kolejowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Instytut Kolejnictwa, Warszawa 2016, s. 329–349.

2017

- Markowski T., *New externalities in development of creative and intelligent city – theoretical concept*, „Studia Regionalia” 2017, vol. 51, s. 69–81.
- Markowski T., *Prognozy społeczno-gospodarcze w aktach planowania przestrzennego jako próba racjonalizacji popytu na tereny rozwojowe*, „Doradca Rynku Nieruchomości” 2017, nr 4, s. 11–15.
- Markowski T., Kudłacz T., *Miejskie obszary funkcjonalne w świetle wybranych koncepcji teoretycznych – zarys problemu*, „Studia KPZK PAN” 2017, t. 174, s. 17–30.

2018

- Markowski T., *Governance of megacities – selected aspects of international experience*, [w:] Kleer J., Noworól A. (ed.), *The rise of megacities*, World Scientific Publishing Europe Ltd., London 2018, s. 77–94.
- Markowski T., *Polityka urbanistyczna państwa – koncepcja, zakres i struktura instytucjonalna w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 183, s. 89–101.
- Markowski T., Śleszyński P., Kowalewski A., *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182, 230 s.
- Markowski T., Danielewicz J., Groeger L., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 185, 71 s.

Wykaz wybranych opracowań o charakterze praktycznym związanych z rozwojem regionalnym i lokalnym oraz planowaniem strategicznym; aktywności eksperckie w tym obszarze

- Członek zespołu ekspertów ds. regionalnej restrukturyzacji i prywatyzacji w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych, 1991.
- Współautor planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Łodzi, 1992–1993.
- Kierownik zespołu i współautor strategii rozwoju ekonomicznego Łodzi, 1992.
- Kierownik zespołu i współautor strategii generalnej dla województwa radomskiego, 1993–1995.
- Członek konwentu ds. strategii rozwoju gospodarczego miasta Zgierza, 1997–1998.
- Współautor Studium zagospodarowania przestrzennego województwa wałbrzyskiego, 1995.
- Członek zespołu uczestniczącego w opracowaniu studium zagospodarowania przestrzennego województwa zielonogórskiego, 1996.
- Sekretarz i ekspert prac zespołu zadaniowego ds. instrumentów pobudzania innowacji i transferu technologii w ramach zespołu zadaniowego ds. polityki strukturalnej w Polsce powołanej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Komisję Europejską, 1996–1997.
- Autor ekspertyzy dla rządowej polityki innowacyjnej, 1999.
- Autor ekspertyzy dla potrzeb Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego w dziedzinie pobudzania innowacji, 2000.

- Autor ekspertyzy dla potrzeb strategii województwa mazowieckiego na temat polityki innowacyjnej Mazowsza, 2000.
- Autor ekspertyzy na temat zasad przestrzennej alokacji środków w ramach polityki regionalnej dla Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Gospodarki, 2000.
- Współkierownik projektu na temat rozwoju obszarów wysokiej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych – projekt zamówiony przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych; jego rezultaty zostały wykorzystane dla opracowania długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski, 2001.
- Autor koncepcji pobudzania konkurencyjności regionów – ekspertyza dla potrzeb Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, 2004.
- Autor ekspertyzy na temat podziału terytorialnego na jednostki statystyczne NTS 3 dla obszarów metropolitalnych – ekspertyza na zlecenie Ministra Rozwoju Regionalnego, 2006.
- Autor opinii i ekspertyz dla potrzeb Narodowej Strategii Spójności – opracowania na zlecenie Ministra Rozwoju Regionalnego, 2006.
- Współautor eksperckiego Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w 2011 roku. Koncepcja została przyjęta przez rząd i wprowadzona do obrotu planistycznego, 2006–2009.
- Współautor Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi, Łódź 2010.
- Współautor Projektu rewitalizacji obszarów miasta Łodzi PROREVITA 2004+2007, Łódź.
- Kierownik zespołu ekspertów naukowych w ramach prac nad Strategią Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, Łódź 2014.
- Przewodniczący panelu głównego uczestniczącego w pracach nad Studium Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, Łódź 2013.
- Koordynator naukowy prac nad Koncepcją Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej 2030, Warszawa–Łódź 2013.
- Kierownik zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030, Łódź 2015.
- Kierownik zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie Zintegrowanej koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym – opracowanie na zlecenie Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny, Łódź 2018.
- Kierownik zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie Opracowania studialnego zintegrowanego programu rozwoju dzielnicy Łódź-Bałuty – opracowanie na zlecenie Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, Łódź 2018.

Projekty naukowo-badawcze i rozwojowe

- „Edukacja ekologiczna w zakresie prewencyjnej polityki ochrony środowiska”; koordynator Programu na Polskę, Program Tempus JEP 1792; 1992–1994.
- „Procesy uczestnictwa polskich metropolii w gospodarce globalnej. Program badań trzech metropolii: Warszawy, Trójmiasta i Łodzi”, grant KBN; 1998–1999.
- „Rozwój obszarów wysokiej koncentracji procesów społeczno-gospodarczych w Polsce (układ bipolarny łódzko-warszawski)”, grant KBN; 2000–2001.
- „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Łódzkiego”, grant KBN i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego; 2003–2004.
- „Miejskie inwestycje infrastrukturalne jako czynnik stymulujący rozwój społeczno-gospodarczy Łodzi”, grant Prezydenta Miasta Łodzi; 2003–2004.
- „Infrastruktura a rozwój miasta”, grant Prezydenta Miasta Łodzi; 2004–2005.
- „Kierunki i efekty rewitalizacji a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi, grant Prezydenta Miasta Łodzi; 2005–2006.
- „Ocena profili i kierunków kształcenia na poziomie średnim i wyższym w kontekście zapotrzebowania rynku pracy w Łodzi i regionie”, grant Prezydenta Miasta Łodzi G-4,5/2007; 2007–2008.
- „Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty”, projekt badawczy własny nr N114 014 32/0871 finansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP na podstawie umowy nr 0871/H03/2007/32; 2007–2009.
- „Możliwości wykorzystania terenów poprzemysłowych i powojсковych na terenie Łodzi – określenie kierunków przekształceń”, grant Prezydenta Miasta Łodzi nr G-21/2009; 2009–2010.
- „Innopolis – Innovation Policy in University City Region”, Interreg IV C; 2010–2012.
- „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji; 2013–2015.

Członkostwo w instytucjach i organizacjach naukowych

1. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk:
 - członek Komisji Gospodarki Przestrzennej przy KPZK 1981–1987
 - członek Komisji Planu Krajowego przy KPZK 1982–1983
 - członek KPZK PAN od 1997
 - przewodniczący zespołu problemowego ds. obszarów miejskich i metropolitalnych 1999–2001
 - przewodniczący KPZK 2002–2018
 - wiceprzewodniczący KPZK od 2019
 - redaktor naczelny „Biuletynu KPZK” od 2002
 - redaktor naczelny „Studiów KPZK” od 2002
 - redaktor naczelny „Studiów Regionaliów” od 2002
2. Towarzystwo Urbanistów Polskich
 - prezes Łódzkiego Oddziału TUP od 1976
 - prezes TUP 1992–2006
 - przewodniczący Rady TUP 2006–2015
 - przewodniczący Rady TUP od 2017
3. Johns Hopkins International Urban Fellows Association (IUFA)
 - członek Zarządu 2004–2007
4. Association of European Schools of Planning (AESOP)
 - prezydent 1997–1999
 - reprezentant krajowy 1990–1997
 - przewodniczący 2004–2007
 - członek Zarządu 2002–2012
5. Przewodniczący Polskiej Sekcji ERSa (European Regional Science Association)
6. Członek Rady Naukowej Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego 1991–2000
7. Członek Rady Naukowej Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego 1997–2001
8. Członek rady redakcyjnej czasopisma „Studia Regionalne i Lokalne” 1999–2007
9. Kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich UŁ od 2017

Członkostwo w gremiach doradczych

Członek Rady Naukowej przy Prezydencie Miasta Łodzi	1988–1990
Członek Rady Naukowej przy Ministrze Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	1990–1994
Członek Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów	1994–2001
Członek Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej	1994–2002
Członek Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej	1995–2001
Członek Komisji ds. ulicy Piotrkowskiej przy Radzie Miasta Łodzi	1997–1998
Reprezentant Polski w Biurze Zarządu Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania (IFHP)	1998–2002
Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa (2008–2015 wiceprzewodniczący)	od 2005
Członek Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego	2008–2012
Członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP	2010
Członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi	od 2010
Doradca Społeczny Prezydenta Miasta Łodzi	od 2011
Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju	2011–2016
Członek Lokalnej Rady Programowej ds. EXPO 2022 w Łodzi	2015–2016
Członek Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi (wielokrotnie powoływany)	od 1997

Nagrody

- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 1979.
- Nagroda Ministra Edukacji Narodowej za pracę doktorską, 1981.
- Nagroda Prezydenta Miasta Łodzi za pracę doktorską, 1981.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 1982.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za cykl artykułów poświęconych lokalnej polityce urbanistycznej, 1984.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 1985.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za cykl artykułów poświęconych polityce regionalnej, 1987.

- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za rozprawę habilitacyjną *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, 1989.
- Nagroda zespołowa I stopnia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa za wybitne osiągnięcia twórcze w dziedzinie planowania przestrzennego i urbanistyki za opracowanie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi, 1993.
- Nagroda Rektora I stopnia za cykl artykułów poświęconych polityce rozwoju regionalnego i lokalnego, 1998.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 1999.
- Nagroda Ministra Edukacji Narodowej za książkę *Zarządzanie rozwojem miast*, 2000.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2000.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2002.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2003.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2004.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego za osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i organizacyjne, 2005.
- Nagroda Rektora Uniwersytetu Łódzkiego II stopnia za cykl publikacji na temat „Proinnowacyjne i zintegrowane zarządzanie rozwojem regionalnym i metropolitalnym”, 2011.
- Nagroda Miasta Łodzi, 2013.

Odznaczenia

- Srebrna Odznaka Towarzystwa Urbanistów Polskich, 1989.
- Srebrny Krzyż Zasługi, 1995.
- Złota Odznaka Towarzystwa Urbanistów Polskich, 1996.
- Medal Komisji Edukacji Narodowej, 1998.
- Honorowa odznaka Rady Miejskiej Miasta Łodzi, „Za zasługi dla Miasta Łodzi”, 1999.
- Złoty Krzyż Zasługi, 2000.
- Medal Uniwersytetu Łódzkiego, 2004.
- Złoty Medal za Długoletnią Służbę, 2008.
- Odznaka honorowa „Za zasługi dla statystyki RP”, 2014.
- Medal im. Kazimierza Dzięwońskiego za wybitny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej – nadany przez Stowarzyszenie Gospodarka Przestrzenna, 2016.
- Złoty Medal Zasłużony dla Polskiego Rynku Nieruchomości *Pro Aequo Et Bono* – nadany przez Stowarzyszenie Pośredników Nieruchomości, 2016.

Promocje prac doktorskich

- Danuta Mirowska-Walas, *Planowanie przestrzenne dużych miast w warunkach transformacji ustrojowej*, 1996.
- Beata Banachowicz, *Ekologiczne aspekty zarządzania osiedlami mieszkaniowymi*, 1999.
- Piotr Pełka, *Koncepcja czystszej produkcji w proekologicznym zarządzaniu miastem*, 2000.
- Justyna Grochowalska, *Plan przestrzennego zagospodarowania jako instrument zarządzania zrównoważonym rozwojem miasta*, 2000.
- Maciej Kozakiewicz, *Finansowanie organizacji pozarządowych a polityka ekologiczna państwa*, 2002.
- Dominik Drzazga, *Interaktywny model proekologicznego zarządzania gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast*, 2005.
- Maciej Turała, *Zintegrowane zarządzanie finansami gmin a ich rozwój społeczno-gospodarczy*, 2006.
- Tomasz Jochim, *Zarządzanie rewitalizacją śródmieścia Łodzi w świetle doświadczeń francuskich i niemieckich*, 2007.
- Dorota Żelazna-Jochim, *Koncepcja zarządzania jakością w realizacji inwestycji komunalnych (na przykładzie gminy Łódź)*, 2010.
- Edyta Kowalska, *Teoria i praktyka zarządzania procesami rewitalizacji miast w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych*, 2011.
- Agnieszka Kubacka, *Koncepcja wdrażania zintegrowanego zarządzania gospodarką odpadami na przykładzie miasta Łodzi*, 2013.
- Filip Moterski, *Materialne dziedzictwo przemysłowe jako czynnik rozwoju w kontekście zintegrowanego zarządzania miastem*, 2016.
- Olga Drynia, *Orientacja rynkowa polskich uczelni publicznych*, 2016.
- Michał Tumielewicz, *Instrumentalne i organizacyjne aspekty zarządzania rewitalizacją obszarów miejskich małych i średnich miast województwa łódzkiego*, 2016.
- Małgorzata Żak-Skwierczyńska, *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie województwa łódzkiego*, 2018.
- Beata Potemska, *Funkcjonowanie i przemiany małego urzędu w gminie wiejskiej w świetle wyzwań rozwojowych i uwarunkowań lokalnych – rekomendacje modelowe*, 2018.

Część 1

Koncepcje zarządzania rozwojem miast

Rzówj zrównoważony a planowanie miast w świetle doświadczeń ostatniego ćwierćwiecza

Tadeusz Marszał

Uniwersytet Łódzki

Wydział Nauk Geograficznych

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31

90-142 Łódź

Po 1990 roku zaszły znaczące zmiany w systemie społeczno-ekonomicznym Polski. W okresie tzw. gospodarki centralnie planowanej dbałość o zrównoważony rozwój nigdy nie była sprawą priorytetową, zaś polityka gospodarcza była nastawiona przede wszystkim na maksymalne efekty produkcyjne, niezależnie od towarzyszących im kosztów społecznych czy istniejących uwarunkowań ekologicznych. Na początku lat 90. stan środowiska, zwłaszcza przyrodniczego, wymagał więc szczególnej troski. Zatrute rzeki, niedobory wody, wysoka emisja zanieczyszczeń, problemy ze składowaniem odpadów, uciążliwe zakłady zlokalizowane w gęsto zaludnionych obszarach – to tylko niektóre z palących problemów tamtego czasu¹.

Wiele z nich częściowo rozwiązano już w latach 90., m.in. dzięki wymuszonej wprowadzeniem regulacji rynkowych racjonalizacji procesów ekonomicznych, niosących pozytywne skutki także w sferze środowiskowej (ograniczenie produkcji, upadek uciążliwego przemysłu, zmniejszenie wodochłonności i materiałochłonności produkcji, mniejsza liczba odpadów itp.). Nie mniej istotne były rosnące powiązania gospodarek krajów postkomunistycznych z gospodarkami krajów najwyżej rozwiniętych, a poprzez to wymuszenie działań proekologicznych, także dzięki zagranicznym środkom pomocowym przeznaczanym na najpilniejsze inwestycje pozwalające na ograniczenie degradacji środowiska.

Nowa sytuacja, a zwłaszcza upodmiotowienie samorządów lokalnych, zachodzące procesy prywatyzacji i komunalizacji oraz wprowadzanie mechanizmów gospodarki rynkowej, jak również integracja w ramach Unii Europejskiej, przyniosły zasadnicze zmiany w zakresie rozwoju miast, w tym również postrzegania zagadnień odnoszących się do rozwoju zrównoważonego.

1 Niniejsze opracowanie w części nawiązuje do rozważań zawartych w tekście T. Marszała [2010].

Polskie miasta, podobnie jak ośrodki miejskie w innych krajach postkomunistycznych, stosunkowo najszybciej podejmowały działania mające na celu poprawę stanu środowiska i rozwój infrastruktury transportowej, tj. obszarach, w których wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej było najsilniejsze (inwestycje w system kanalizacyjny, oczyszczalnie ścieków, zagospodarowywanie odpadów i eliminacja zanieczyszczeń powietrza). W pierwszym okresie, obejmującym ostatnie dziesięciolecie XX wieku, zostały zlikwidowane pozostałości dawnego systemu i załatwiono najbardziej palące potrzeby w zakresie ochrony środowiska, a także uporządkowano podstawowe sprawy w sferze zagospodarowania przestrzennego. Dalszy rozwój stawiał jednak kolejne wyzwania, wymagał nowej oceny sytuacji i wypracowania efektywnego systemu zarządzania środowiskiem i planowania rozwoju miast odwołującego się do paradygmatu rozwoju zrównoważonego.

Władze wielu krajów europejskich, dążąc do równoważenia procesów urbanizacyjnych, za cel stawiają sobie zahamowanie ekspansji miast i podejmują działania na rzecz racjonalizacji procesów rozwojowych. Ale poszukiwanie nowych rozwiązań nie oznacza, że „miasto zrównoważone” jest jakimś określonym modelem miasta idealnego, modelem urbanizacji – jest to jedynie zbiór znanych w większości i od dawna racjonalnych zasad, a istota problemu polega na poszukiwaniu pragmatycznego kompromisu między celami zrównoważonego rozwoju a preferencjami i możliwościami gospodarczymi społeczeństw [por. Kowalewski, 2005, s. 135].

Równoważenie rozwoju nie może ograniczać się do aspektów środowiskowych, ale musi obejmować także sferę społeczną i gospodarczą. W najszerszym znaczeniu rozwój zrównoważony jest procesem kształtowania zintegrowanego ładu wiążącego współzależne systemy instytucjonalno-polityczne, społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe, które pozostają w dynamicznej i permanentnej grze sprzeczności i konfliktów interesów [por. Janikowski, 2013, s. 148]. Istota rozwoju zrównoważonego zawiera się w takim jego kształtowaniu, które uwzględnia uwarunkowania (i ograniczenia) istotne z punktu widzenia trwałości procesów rozwojowych, i ma na względzie harmonijny dobór i realizację długoterminowych celów rozwojowych². Natomiast korzyści zewnętrzne wynikające z interakcji współzależnych systemów – społecznego, gospodarczego i przestrzenno-środowiskowego – powinny przewyższać negatywne skutki związane z ich wzajemnym oddziaływaniem [Camagni, Capello, Nijkamp, 1998, s. 108]. Równoważenie rozwoju, obok

2 Wg Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ rozwój zrównoważony to „rozwój zdolny do zaspokojenia potrzeb współczesnych w sposób nienaruszający możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń” [*Our Common Future*, 1987, s. 8]. Natomiast w polskim prawodawstwie można znaleźć zapis mówiący, iż zrównoważony rozwój jest to „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 lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” [art. 3, pkt. 50 Prawa o ochronie środowiska z 27.04.2001 r.].

harmonizowania i długookresowego podejścia do celów rozwojowych, oznacza także poszanowanie i racjonalne korzystanie z ograniczonych zasobów, w tym zwłaszcza przestrzeni.

W literaturze zaznaczają się różne podejścia do rozwoju zrównoważonego: od neoliberalnego zakładającego, że degradacja społeczna i środowiskowa może zostać skompensowana przez szybki rozwój gospodarczy (stabilny wzrost gospodarczy zabezpieczy środki na ochronę środowiska i rozwój społeczny), do podejścia ekokratycznego zakładającego, że cele ekologiczne mają pierwszeństwo przed rozwojem społeczno-gospodarczym. Obydwa te podejścia mają skrajny charakter – uzasadnione wydaje się odwołanie do paradygmatu zrównoważonego rozwoju zakładającego równowagę różnych sfer życia, w którym aspekty przestrzenno-środowiskowe są równie istotne jak system społeczny i gospodarka [por. Kamrowska-Załużska, 2014, s. 16–17].

Zagadnienie równoważenia rozwoju w wymiarze przestrzennym odnoszącym się do całości środowiska geograficznego staje się szczególnie istotne w przypadku terenów zurbanizowanych, gdzie zasoby naturalne ulegają silnemu przekształceniu wskutek inwestycji w zabudowę i infrastrukturę, tworząc wyłom w ekosystemie i generując zanieczyszczenie środowiska [Stawicka-Wałkowska, 2001, s. 23]. Rozwój przestrzenny miast wpływa bezpośrednio na stan i stopień równowagi w środowisku geograficznym i relacje między jego komponentem przyrodniczym i antropogenicznym. Jeśli przyjąć, że podstawą polityki miejskiej jest paradygmat rozwoju zrównoważonego, którego istotnym atrybutem jest ład przestrzenny, to należy dążyć do osiągnięcia wizji miasta, które jest [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 4]:

- bezpieczne i zdrowe;
- demokratyczne (społeczeństwo obywatelskie);
- konkurencyjne i innowacyjne;
- oszczędzające zasoby;
- dbające o swoją tożsamość, ład przestrzenny i architekturę;
- dobrze zarządzane.

Od 2004 roku te stojące przed polskimi miastami zadania wynikają już nie tylko z wewnętrznych uregulowań, ale wpisują się w system uregulowań i uzgodnień obowiązujących w całej Unii Europejskiej.

Karta Lipska

Działania na rzecz rozwoju zrównoważonych obszarów miejskich regulowały zapisy zawarte w dokumentach Unii Europejskiej, m.in. przyjętej na lata 2000–2010 strategii lizbońskiej, nowym, długookresowym programie rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020 „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”,

a także przyjętej w 2007 r. Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich³. Karta Lipska jest dokumentem zawierającym zalecenia dotyczące opracowywania zintegrowanych programów rozwoju miast przy wykorzystaniu zintegrowanego podejścia w ramach polityki miejskiej ukierunkowanej na szczególną troskę o zaniedbane dzielnice miast i w kontekście rozwoju organizmu miejskiego jako całości.

Tab. 1. Cele polityki miejskiej w świetle zapisów Karty Lipskiej

Miasto przyjazne środowisku
<ul style="list-style-type: none"> • działania na rzecz zwartej zabudowy i zwartej przestrzeni miejskiej (<i>compact city</i>) • działania na rzecz zrównoważonego transportu miejskiego • działania na rzecz energooszczędności • powiększanie terenów zielonych i zalesionych w mieście
Miasto w sferze społecznej
<ul style="list-style-type: none"> • przeciwdziałanie segregacji społecznej w przestrzeni miejskiej • rozwój łatwo dostępnego (niskobudżetowego) budownictwa mieszkaniowego • wspieranie procesów integracji społecznej • wyrównywanie szans poprzez ułatwianie dostępu do edukacji i szkoleń • rozwój miasta przyjaznego dla rodzin i osób starszych
Miasto silne
<ul style="list-style-type: none"> • promowanie koncepcji miasta jako stymulatora rozwoju regionalnego • wzmacnianie centrum miejskiego • wzmacnienie roli miasta jako ośrodka wiedzy, edukacji, innowacji i rynku siły roboczej • rozwiązywanie wyzwań związanych z procesami demograficznymi poprzez przeciwdziałanie depopulacji miast • tworzenie solidnej bazy finansowej
Miasto piękne (estetyczne)
<ul style="list-style-type: none"> • wdrażanie dobrych (atrakcyjnych) rozwiązań architektonicznych • zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznych • ochrona wartościowej architektonicznie zabudowy i obiektów dziedzictwa kulturowego • działania na rzecz miasta atrakcyjnego przyrodniczo (<i>green city</i>)
Miasto nowoczesne
<ul style="list-style-type: none"> • wdrażanie polityki zintegrowanego rozwoju miasta i strefy podmiejskiej • wdrażanie nowych form współpracy wspomagających rozwój miasta • wykorzystywanie nowych form finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, fundusze rozwojowe) • upowszechnianie nowoczesnych systemów informatycznych i technik komunikacji dostępnych dla mieszkańców i podmiotów biznesowych

Źródło: oprac. własne na podst. Eltges, 2009, s. 67.

3 Problematyce zrównoważonego rozwoju miast były poświęcone także inne dokumenty tworzone w ramach struktur europejskich, m.in. Zielona Karta Środowiska Miejskiego (przyjęta przez Komisję Europejską w 1990 r.), Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (1997) czy Nowa karta Ateńska (1998). Więcej na temat działań Unii Europejskiej skierowanych do miast zob. Siekierska-Rosiak [2016, s. 53–55 i 65–71], a także Kamrowska-Załuska [2014, s. 24–33].

Karta Lipska zaleca stosowanie narzędzi planistycznych, które pozwolą na:

- określenie, na podstawie analizy aktualnej sytuacji, mocnych i słabych stron miasta;
- sformułowanie celów rozwojowych i zarysowanie przyszłej wizji miasta;
- koordynację różnych planów i polityk w celu zapewnienia pozytywnego oddziaływania nowych inwestycji na zrównoważony rozwój przestrzeni miejskiej;
- skoordynowaną i właściwą z przestrzennego punktu widzenia (właściwie usytuowaną w przestrzeni miejskiej) alokację środków pochodzących ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych;
- koordynację działań na poziomie lokalnym i regionalnym – włączanie do nich zarówno mieszkańców, jak i innych partnerów, którzy mogą przyczynić się do kształtowania wysokiej jakości środowiska przestrzeni miejskiej.

Polityka miejska uwzględniająca najważniejsze kierunki wynikające z idei miasta europejskiego i dokumentów przyjmowanych w Unii Europejskiej powinna być zorientowana na usuwanie systemowych barier i przyczyn deformujących struktury przestrzenne oraz usuwanie zaszłości historycznych wynikających z cech gospodarki centralnie planowanej i upadłego ustroju realnego socjalizmu [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 3].

W świetle tak zarysowanych założeń rodzi się pytanie o aktualny stan realizacji zadań, podstawowe problemy i specyfikę polskich miast w kontekście ich zrównoważonego rozwoju po okresie transformacji i nadrabiania zaległości w sferze ekonomicznej, jak i tej związanej z racjonalnym kształtowaniem środowiska miejskiego.

Uregulowania prawne w zakresie ochrony środowiska i planowania przestrzennego

Początek lat 90. przyniósł radykalne zmiany w podejściu do systemu planowania, który stanowi jedno z podstawowych narzędzi zarządzania środowiskiem. Obowiązujący obecnie w Polsce system planowania przestrzennego obejmuje miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dokument określający politykę przestrzenną całej gminy), plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Od 2003 r. na terenach nieposiadających planów miejscowych istnieje możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy w trybie szczególnym, na zasadzie tzw. dobrego sąsiedztwa. Najważniejsze zadania dla planowania przestrzennego w zakresie rozwoju zrównoważonego zostały zapisane w przyjętym w 2000 r. dokumencie zatytułowanym *Polityka ekologiczna*

państwa, w którym wyodrębniono trzy podstawowe rodzaje obszarów charakteryzujących się innym zestawem problemów [por. Słysz, Mądry, 2007, s. 42–43]:

- a) obszary silnie przekształcone i zdegradowane (lub zagrożone degradacją), w których konieczna jest szybka i znacząca poprawa stanu środowiska;
- b) obszary o wysokich walorach przyrodniczych, które wymagają aktywnego przeciwdziałania możliwej degradacji;
- c) obszary pośrednie, głównie o dominującej roli rolnictwa i jedynie „wyspowej” urbanizacji i uprzemysłowieniu, w których rozwój gospodarczy i środowisko pozostają w stanie względnej równowagi.

Każdy z tych obszarów wymaga innego zestawu działań naprawczych. Na terenach zdegradowanych, wymagających zdecydowanej interwencji ze względu na stan środowiska, priorytetowe znaczenie mają działania ukierunkowane m.in. na restrukturyzację sfery produkcyjnej, wprowadzanie technologii materiałoszczędnych i małoodpadowych, likwidację zanieczyszczeń w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, rekultywację terenów zdewastowanych i rewitalizację ekosystemów oraz zmianę struktury upraw na glebach skażonych. Obszary cenne przyrodniczo powinny podlegać szczególnej ochronie poprzez zwiększanie powierzchni terenów podlegających różnym formom ochrony prawnej i administracyjne reglamentowanie działalności gospodarczych mogących mieć negatywny wpływ na środowisko. Na pozostałych obszarach wskazane jest dążenie do utrzymania równowagi poprzez eliminowanie potencjalnych zagrożeń.

Rezultatem zmian zapoczątkowanych w latach 90. ubiegłego wieku były zarówno procesy pozytywne z punktu widzenia wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego, jak i pojawienie się negatywnych oddziaływań. Wśród tych pierwszych można wymienić przede wszystkim:

- bardziej elastyczne i mniej formalne podejście do planowania;
- rosnącą świadomość środowiskową;
- rosnące poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnych za otaczającą przestrzeń;
- odpowiedzialność za konsekwencje decyzji mających wpływ na stan środowiska;
- demokratyzację procesu planistycznego;
- zmiany struktury gospodarczej (zanik nieefektywnej i szkodliwej dla środowiska produkcji przemysłowej w wielu miastach, przy jednoczesnym rozwoju sektora usług);
- nowe możliwości finansowania rozwoju miast, w tym projektów proekologicznych, z funduszy europejskich.

Wszystkie te pozytywne zmiany, choć idące w dobrym kierunku, były jednak niewystarczające i nie oznaczały rozwiązania problemu właściwego i efektywnego zarządzania środowiskiem, które zapewniłoby zrównoważony rozwój miast. Szybkiemu rozwojowi gospodarczemu kraju w ostatnich dekadach, obok w dalszym ciągu nierozwiązanych problemów środowiskowych z przeszłości, towarzyszyło pojawienie się szeregu nowych negatywnych zjawisk.

Przejawy niezrównoważonego rozwoju

Współczesny rozwój wielu polskich miast nie tylko nie zabezpiecza w pełni potrzeb ich mieszkańców, ale nie gwarantuje także zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, co wynika z prymatu czynników ekonomicznych nad społecznymi i środowiskowymi [Golędzinowska, Czochański, 2014, s. 50–51]. Konflikty środowiskowe i społeczne zaznaczają się szczególnie silnie w miastach i ich najbliższym otoczeniu (strefach podmiejskich, obszarach metropolitalnych), a szybki rozwój ekonomiczny, skutkujący największą skalą przekształceń w obszarach zurbanizowanych, sprzyja koncentracji zagrożeń środowiskowych.

Konflikty i zagrożenia w polskich miastach i otaczającej je przestrzeni zurbanizowanej przejawiają się w sferze organizacji przestrzeni miejskiej m.in. poprzez [por. m.in. Drzazga, 2009, s. 6; Degórska, 2007, s. 67–71]:

- nieład architektoniczny i przestrzenny;
- nieefektywne wykorzystanie terenów w strefie centralnej miast;
- nienadążanie infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy;
- dewastację zasobów dziedzictwa kultury materialnej;
- wypełnianie zabudową przestrzeni publicznych (zwłaszcza terenów zielni miejskiej) i kurczenie się otwartych terenów ogólnodostępnych (m.in. na wielkich osiedlach mieszkaniowych);
- utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów w miastach, zmniejszanie powierzchni działek i zwiększanie intensywności ich zabudowy;
- wyludnianie się stref centralnych miast;
- pogłębianie się polaryzacji społecznej i przestrzennej;
- uruchamianie pod zabudowę nowych terenów (inwestycje typu *greenfield*) zamiast zagospodarowywania zdegradowanych terenów przemysłowych, powojсковych czy pokolejowych;
- żywiołowy, niekontrolowany rozwój urbanizacji w strefie podmiejskiej, pojawianie się zabudowy mieszkaniowej i usługowej oraz rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej na terenach o znaczącej wartości przyrodniczej i atrakcyjnych krajobrazowo w pobliżu wielkich miast (często objętych różnymi formami ochrony prawnej) – tereny te stają się „magnesem” przyciągającym zabudowę rezydencjonalną i rekreacyjną, a ponieważ same obszary chronione są trudno dostępne, następuje silna antropopresja na ich bezpośrednie otoczenie, co i tak prowadzi do degradacji środowiska;
- fragmentację przestrzeni i zanikanie naturalnych powiązań w skali regionu miejskiego wskutek ekspansji zabudowy, rozwoju infrastruktury drogowej i wydzielenia przestrzeni zamkniętych.

Nie mniej istotne są zagrożenia związane z bezpośrednią ingerencją w stanowiące ważny składnik przestrzeni zurbanizowanej komponenty środowiska przyrodniczego. Z natury rzeczy immanentną cechą działalności prowadzonej w przestrzeni miejskiej jest skoncentrowane korzystanie z zasobów przyrodniczych (pobór

wody, użytkowanie rekreacyjne i in.), czemu towarzyszy skoncentrowana emisja zanieczyszczeń. Rozwój zabudowy często prowadzi do izolowania zieleni miejskiej od otaczających miasto ekosystemów przyrodniczych położonych w strefie podmiejskiej, a także powoduje domykanie pasm zabudowy otaczających tereny leśne i zbiorniki wodne. Zaznacza się dążenie do minimalizacji terenów zieleni na obszarach przeznaczonych pod inwestycje i maksymalnego zagęszczenia zabudowy przy jednoczesnej minimalizacji powierzchni biologicznie czynnej. Chaotyczna zabudowa rozproszona również sprzyja uszczuplaniu terenów zielonych, tak w miastach, jak i wokół nich. Wskutek zagęszczania zabudowy, zajmowania terenów otwartych wewnątrz miasta, ekspansji na tereny podmiejskie i rozbudowy infrastruktury następuje przekształcanie ekosystemów – ze szkodą dla środowiska przyrodniczego.

Przyczyny negatywnych zjawisk

Negatywne zjawiska w sferze rozwoju miast wynikają po części z przyczyn o charakterze obiektywnym, ale nie mniej istotne są słabości planowania i zarządzania miastami. Do uwarunkowań obiektywnych, niezależnych od podejmowanych działań, można zaliczyć ograniczoność przestrzeni i konfliktogenność struktur przestrzennych oraz różnorodność interesów i hierarchii wartości wśród użytkowników przestrzeni. Na te elementy nakłada się niedoskonałość rynku jako regulatora gospodarki w jej wymiarze przestrzennym oraz brak skutecznych mechanizmów, które pozwalałyby przełożyć interes przyszłych pokoleń na bieżące decyzje związane z organizacją przestrzeni. Często u podstaw działań niezgodnych z duchem rozwoju zrównoważonego leży też dążenie do nadrabiania wcześniejszych zaległości rozwojowych, m.in. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i budownictwa mieszkaniowego, oraz wynikający stąd wzrost zapotrzebowania na przestrzeń [por. m.in. Sołtys, 2009, s. 52–53].

Wiele problemów nie zrównoważonego rozwoju miast ma swoje źródło w historycznych zasłóściach (zapóźnieniu cywilizacyjnym), braku wystarczających środków na ich rozwiązanie, niesprawności rynku nieruchomości oraz niedostosowaniu systemu regulacyjno-finansowego do potrzeb gospodarki rynkowej [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 4].

Identyfikacja podstawowych słabości obowiązującego w Polsce systemu planowania i zarządzania w kontekście wymogów zrównoważonego rozwoju była przedmiotem rozważań wielu opracowań publikowanych w ostatnim dwudziestolecu [zob. m.in. Marszał, 2000, 2001, 2004; Degórska, 2007; Łaguna, 2009; Drzazga, 2009; Lorens, 2013; Kowalewski, Nowak, 2018].

Daleko posunięta liberalizacja wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji, oraz położenie nacisku

na przyśpieszenie rozwoju ekonomicznego i powiązane z tym procesy akumulacji kapitału nie zawsze sprzyjały wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, podobnie jak upowszechnienie konsumpcyjnego modelu życia, co stanowiło naturalną reakcję na lata ubóstwa i powszechnych braków na rynku dóbr konsumpcyjnych.

Na te naturalne uwarunkowania okresu przyśpieszonej transformacji nakładała się słabość instytucji państwowych w zakresie gospodarki przestrzennej i niewydolność systemu planowania przestrzennego: niewłaściwe funkcjonowanie systemu regulacji, słabość instrumentów ekonomicznych i nadzoru wykonywanego przez władze publiczne oraz rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej odpowiedzialnych za wdrażanie ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 15]. Wyraźnie zaznaczał się brak integracji polityki przestrzennej i środowiskowej z sektorami polityki społecznej i gospodarczej. Dochodziło do sprzeczności między sferą planowania przestrzennego i ekonomicznego – planowanie społeczno-gospodarcze rozwijało się własnym trybem, a zagadnienia przestrzenne były traktowane marginesowo, z reguły jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery [Markowski, Drzazga, 2015, s. 16].

Dbłość o przestrzenno-środowiskowe aspekty rozwoju utrudniały też ograniczone kompetencje administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska przyrodniczego i kulturowego w stosunku do obiektów i obszarów chronionych oraz niektórych związanych z tym kwestii. Często problematyka środowiskowa – zamiast konsekwentnie podejmowanych i długofalowych działań prowadzących do poprawy jakości środowiska – była traktowana jako środek do osiągnięcia partykularnych celów, co przejawiało się w podejmowaniu spektakularnych akcji przynoszących doraźne korzyści polityczne i wizerunkowe. Polityka gruntowa wielu miast była w dużej mierze ukierunkowana na osiąganie krótkotrwałych zysków, niezależnie od długofalowego interesu publicznego i kosztów środowiskowych.

Na wieloszczeblowe, złożone struktury i układy administracyjne potęgujące trudności zarządzania nakładała się niestabilność, wady i luki systemu prawnego w zakresie gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego i ochrony środowiska oraz niska ranga planowania urbanistycznego⁴. W rezultacie brakowało skutecznych instrumentów, które umożliwiłyby wdrożenie koncepcji mających na celu ochronę środowiska przed negatywnymi skutkami procesów urbanizacji.

Właściwą organizację przestrzeni w procesie zrównoważonego rozwoju utrudniało słabe pokrycie przestrzeni polskich miast aktualnymi planami miejscowymi, a w przypadku braku planu powszechne korzystanie z możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy po spełnieniu warunku tzw. dobrego sąsiedztwa, przy czym decyzja taka, ze względu na brak uregulowań prawnych, nie musiała być zgodna z ustaleniami studium. Dodatkowo w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zaznaczał się – obok wad merytorycznych

4 Więcej na temat wad systemu prawnego w sferze gospodarki przestrzennej zob. Kowalewski, Nowak [2018, s. 83–145].

i metodycznych – niedostatek regulacji i wariantowania bądź tworzenie wariantów pozornych. Niekorzystnym zjawiskiem było też opracowywanie planów miejscowych dla relatywnie niewielkich obszarów obejmujących czasami pojedyncze działki, co nie sprzyjało spójności polityki przestrzennej w obrębie danej jednostki osadniczej i prowadziło do fragmentacji zagospodarowania przestrzeni.

Brak wiedzy urbanistycznej wśród urzędników samorządowych, a także niedookreślenie i niezrozumienie znaczenia i funkcji strategicznego planu przestrzennego miasta, który nakreślałby długoterminową koncepcję rozwoju przestrzennego oraz skłaniał władze samorządowe do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania, znajdowały swój wyraz w nadmiernie liberalnej postawie władz lokalnych, które często – mając na względzie tworzenie nowych miejsc pracy, wpływy do budżetu oraz doraźne korzyści polityczne – działały pod presją właścicieli gruntów, inwestorów i deweloperów. Efektem takiej postawy było kurczenie się terenów publicznych, nierzadko postrzeganych jako przynoszące niewiele korzyści, a jednocześnie będące źródłem generującym zbędne koszty. Kurczyły się także tereny zielone położone w sąsiedztwie strefy zurbanizowanej, gdzie właściciele gruntów podejmowali działania w celu zmiany sposobu zagospodarowania, pozwalające im na osiągnięcie zysków związanych z wysokością renty budowlanej.

Zjawiskiem, które coraz silniej dotykało duże miasta, ograniczając ich potencjał rozwojowy, była kongestia i zanieczyszczenie środowiska [por. Przybyłowski, 2015, s. 230]. W strefach podmiejskich nasilały się procesy suburbanizacji – lokalizacji budownictwa mieszkaniowego na obrzeżach dużych miast sprzyjał brak w ich granicach terenów pod zabudowę mieszkaniową, przy jednoczesnej polityce gmin ościennych konkurujących z ośrodkiem centralnym o dochody z podatków – ukierunkowanej na przyciąganie tego rodzaju inwestycji. Nie mniej istotna, z punktu widzenia suburbanizacji, była rosnąca wskutek rozwoju motoryzacji i sieci drogowej dostępność terenów podmiejskich (pomimo mało efektywnego transportu publicznego).

Niskie usytuowanie wartości przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych i ładu przestrzennego w hierarchii wartości odzwierciedlało niewielką świadomość ekologiczną społeczeństwa, które interesowało się głównie bezpośrednio odczuwalnymi zagrożeniami, bliskimi w czasie i przestrzeni, czemu towarzyszyła akceptacja dla pozaprawnych działań w sferze zagospodarowania przestrzennego. Przewidziane prawem procedury „oceny oddziaływania na środowisko” skutków realizacji planów miały ograniczoną użyteczność i niewielki wpływ na racjonalizację gospodarowania przestrzenią. Zrównoważony rozwój miast utrudniony był zwłaszcza w sytuacji niedostatecznego współdziałania między samorządem lokalnym, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami i społecznością lokalną przy rozwiązywaniu problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej i ochroną wartościowych komponentów miejskiego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego.

Wnioski

Wdrożenie efektywnego systemu uwzględniającego zrównoważone podejście w rozwoju miast wymaga oparcia metodologii zarządzania i planowania przestrzennego na cyklu powiązanych ze sobą działań, na które składają się: wielodyscyplinarna analiza i diagnoza kluczowych problemów, przyjęcie określonej koncepcji metodologicznej, a następnie sformułowanie strategii rozwoju uwzględniającej długoterminowe cele, i na tej podstawie wyznaczenie szczegółowych działań krótkoterminowych respektujących ustalenia przyjętej strategii. Proces ten musi zamykać monitorowanie wyników, ocena i bieżące zarządzanie procesami zmian [por. Heczko-Hyłowa, 2009, s. 60]. Zrównoważonemu rozwojowi będzie sprzyjało wdrażanie zasad planowania zintegrowanego rozumianego jako „holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego”⁵.

Ogólne zasady, jakimi należy się kierować w realizacji polityki rozwoju zrównoważonego w sferze organizacji przestrzeni i zagospodarowania środowiska, zdają się nie budzić wątpliwości. To minimalizacja negatywnego oddziaływania na system ekologiczny, poszanowanie zasobów, a zwłaszcza przestrzeni jako dobra ograniczonego, uwzględnienie czynnika czasu w kontekście cyklu życia inwestycji oraz możliwie najdalej posunięta integracja społecznych, kulturowych, ekonomicznych i przestrzenno-środowiskowych aspektów rozwoju [por. Baranowski, 1998, s. 96]. Jednak pozytywne relacje między sferą społeczną, gospodarczą i przestrzenno-środowiskową w dużej mierze zależą od już osiągniętego poziomu rozwoju. Z punktu widzenia promowania rozwoju zrównoważonego polityka miejska ma do spełnienia szczególną rolę w zakresie technologii, gospodarowania przestrzenią i stylu życia mieszkańców. Sprowadza się to m.in. do promowania bardziej przyjaznych środowisku rozwiązań technologicznych, działalności i zachowań [por. Camagni, Capello, Nijkamp, 1998, s. 116–117].

Polityka miejska powinna koncentrować się przede wszystkim na tych elementach, które na obecnym etapie w największym stopniu wpływają na kreowanie rozwoju zrównoważonego [por. *Polityka miejska...*, 2009]. Na plan pierwszy wysuwa się kształtowanie zrównoważonej struktury przestrzennej miast i otaczających je terenów, w tym m.in. uporządkowanie procesów suburbanizacji, poprawa jakości środowiska, dbałość o ogólnodostępną przestrzeń publiczną oraz przeciwdziałanie polaryzacji społecznej i segregacji przestrzennej. Nie mniej ważne są działania na rzecz miasta zwartego, m.in. poprzez racjonalizację i intensyfikację wykorzystania przestrzeni miejskiej. Na racjonalną organizację przestrzeni miejskiej

5 Koncepcji planowania zintegrowanego poświęcony jest tekst autorstwa Markowskiego i Drzazgi [2015], w którym na s. 17–21 omówiona została specyfika tego planowania. Na temat podejścia zintegrowanego jako metody odnowy przestrzeni miejskiej pisze również Kamrowska-Zaluska [2014, s. 40–44].

istotny wpływ ma rewitalizacja obszarów zdegradowanych, źle zagospodarowanych i funkcjonalnie nieefektywnych (m.in. strefy śródmiejskie, obszary poprzemysłowe, powojenne i pokolejowe)⁶, obejmująca zarówno sferę gospodarczą czy społeczną, jak i sferę rozwoju infrastrukturalno-przestrzennego. Wielowymiarowo postrzegany zrównoważony rozwój wymaga systemowego wdrażania procesów rewitalizacji, ocenianych zarówno w kontekście rozwoju środowiskowego, jak i polityczno-instytucjonalnego, gwarantującego realizację przyjętych strategii i planów [por. Strzelecka 2011, s. 662]. Rewitalizacji i reurbanizacji wymagają wielkie osiedla mieszkaniowe (integracja przestrzenna i funkcjonalna z pozostałymi obszarami miasta, podnoszenie standardów zabudowy i jakości życia).

W zrównoważonym rozwoju konieczna jest dbałość o właściwy recykling terenów miejskich – wysuwający na pierwszy plan zagospodarowanie terenów niewykorzystywanych pod względem funkcjonalnym (tych, które utraciły wcześniejsze funkcje) i minimalizujący zabudowę terenów wolnych (zwłaszcza zielonych) – który powinien się stać ważnym narzędziem zrównoważonej gospodarki terenami w miastach [więcej zob. Gorgoń, Starzewska-Sikorska, 2014].

Z punktu widzenia efektywnego i właściwego kształtowania ekosystemów miejskich decydujące znaczenie ma ochrona wartości kulturowych (dziedzictwa i krajozbrazu kulturowego) i przyrodniczych obszarów zurbanizowanych oraz tworzenie obszarów chronionych przy uwzględnieniu wymogów ekologii miejskiej.

Konieczne jest podjęcie działań poprawiających dostępność przestrzeni miejskich i likwidujących bariery, które utrudniają do niej dostęp⁷. Jednocześnie niezbędne będzie zrównoważenie mobilności miejskiej, nie tylko na drodze zrównoważonego rozwoju transportu (rozwój sieci drogowej, rozwój transportu zbiorowego i zwiększenie jego atrakcyjności, integracja systemu transportu miejskiego), ale także poprzez racjonalną redukcję potrzeb transportowych, zmianę zachowań i przyzwyczajzeń komunikacyjnych mieszkańców, promowanie transportu rowerowego przy jednoczesnym ograniczeniu ruchu samochodowego.

Podniesieniu jakości życia w środowisku zurbanizowanym sprzyja kształtowanie poczucia tożsamości lokalnej i odpowiedzialności za dobro wspólne oraz związane z tym większe zainteresowanie i wkład lokalnych struktur społecznych w rozwój miasta.

Dbałość o zrównoważony rozwój nie może ograniczać się do terenu wyznaczonego granicami administracyjnymi miasta; zwłaszcza w przypadku dużych jednostek osadniczych rozwój ten musi wpisywać się w troskę o równowagę w skali regionalnej i opierać na współpracy sąsiadujących jednostek administracji terytorialnej. Istotne jest także, aby realizacja rozwoju zrównoważonego polskich miast

6 Szersze omówienie zagadnienia rewitalizacji polskich miast w kontekście zrównoważonego rozwoju znalazło się w podsumowaniu projektu zrealizowanego w Instytucie Rozwoju Miast, *Rewitalizacja...* [2010].

7 Problem dostępności przestrzeni miejskiej jest przedmiotem szerszych rozważań w tekście Solarek [2017].

wpisywała się w jasno zdefiniowaną politykę państwa w sferze gospodarki przestrzennej i określone zasady jej skutecznego wdrażania⁸.

Niezależnie od tych ogólnych wskazań – pomimo pewnych wspólnych tendencji i założeń polityki miejskiej formułowanych na szczeblu UE – specyfika dziedzictwa przeszłości i zróżnicowane uwarunkowania przestrzenno-środowiskowe, społeczne oraz ekonomiczne w poszczególnych ośrodkach wymagają różnych priorytetów i różnych ścieżek rozwojowych na drodze do miasta zrównoważonego, a więc i bardziej konkurencyjnego.

Bibliografia

- Baranowski A., 1998, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Camagni R., Capello R., Nijkamp P., 1998, *Towards a Sustainable City Policy: An Economy-environment Technology Nexus*, „Ecological Economics”, no. 24, s. 103–118.
- Degórska B., 2007, *Key Problems in the Relation between the Environment and Spatial Development in Poland*, „European Spatial Research and Policy”, vol. 14, no. 2, s. 53–81.
- Drzazga D., 2009, *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 173–194.
- Eltges M., 2009, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities – A Work in Progress*, „European Spatial Research and Policy”, vol. 16, no. 2, s. 63–78.
- Gołędzinowska A., Czochoński J., 2014, *Przestrzenna integracja funkcji miasta średniej wielkości jako metoda równoważenia rozwoju w warunkach gospodarki rynkowej (na przykładzie Regionu Pomorskiego)*, [w:] R. Janikowski (red.), *Planowanie przestrzenne – Instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn KPZK PAN”, t. 254, s. 47–69.
- Gorgoń J., Starzewska-Sikorska A., 2014, *Recykling terenów jako narzędzie zrównoważonej gospodarki terenami w miastach*, [w:] R. Janikowski (red.), *Planowanie przestrzenne – Instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn KPZK PAN”, t. 254, s. 71–83.
- Heczko-Hyłowa E., 2009, *Miejski system przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem i odnową miast na tle koncepcji reurbanizacji*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 59–74.
- Janikowski R., 2013, *Sustensywne doskonalenie przestrzeni publicznej miasta* [w:] Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, „Studia KPZK PAN”, t. 152, s. 148–157.

8 Podstawowe rekomendacje odnoszące się do niezbędnych/pożądaných zmian systemowych i konkretne propozycje zasad zarządzania przestrzenią zawarte są m.in. w: Kowalewski, Nowak [2018, s. 153–156].

- Kamrowska-Załuska D., 2014, *Zrównoważona odnowa przestrzeni miejskiej*, „Studia KPZK PAN”, t. 158.
- Kowalewski A. T., 2005, *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka”, nr 1, s. 123–146.
- Kowalewski A., Nowak M.J., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1, „Studia KPZK PAN”, t. 182.
- Lorens P., 2013, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Łaguna D., 2009, *Rola obszarów przyrodniczych w kształtowaniu przestrzeni podmiejskiej*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 80–88.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 10–42.
- Marszał T., 2000, *Environmental Problems in the Spatial Development of the City of Łódź*, [w:] D. Miller, G. de Roo, *Resolving Urban Environmental and Spatial Conflicts*, GeoPress, Groningen, s. 63–76.
- Marszał T., 2001, *Environmental and Spatial Aspects of Urban Development in the Łódź Agglomeration* [w:] R. B. Singh (ed.), *Urban Sustainability in the Context of Global Change*, Oxford and IBH Publishing Co. Pvt. Ltd, New Delhi, s. 119–133.
- Marszał T., 2004, *Policy Recommendations and Implementation of Local Agenda 21 – The Example of Lodz (Poland)* [w:] E. Feitelson, *Advancing Sustainability at the Sub-national level. The Potential and Limitations of Planning*, Ashgate, Jerusalem, s. 115–126.
- Marszał T., 2010, *Sustainable Development and Urban Planning in Post-communist Cities – The Example of Polish Experience*, [w:] M. Habrel, T. Marszał (ed.), *Spatial Development of Polish and Ukrainian Big Cities at the Beginning of the 21st Century*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 7–18.
- Our Common Future: Report from the UN World Commission on Environment and Development*, 1987, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Polityka miejska państwa – cele, priorytety, instrumenty*, 2009, oprac. S. Gzell, M. Kochanowski, J. Korzeń, T. Taczewski, M. Staniszkis, W. Suchorzewski, T. Ossowicz, G. Rembarz, Warszawa, 5.06.2009, niepubl.
- Prawo o ochronie środowiska z 27.04.2001 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 799.
- Przybyłowski A., 2015, *Wyzwania rozwojowe obszarów miejskich w aspekcie równoważenia mobilności (na przykładzie Miasta Gdynia)*, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 223–232.
- Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*, Kraków 2010.
- Siekierska-Rosiak I., 2016, *Miasta w polityce regionalnej Polski w latach 2007–2013*, „Studia KPZK PAN”, t. 171.
- Słysz K., Mądry T., 2007, *Konsekwencje realizacji unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska dla planowania przestrzennego*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 1/2, s. 42–55.

- Solarek K., 2017, *Trzy wymiary integracji w planowaniu dostępnych miast*, [w:] K. Solarek (red.), *Miasto dostępne jako jedno z wyzwań zintegrowanego planowania*, „Studia KPZK PAN”, t. 176, s. 11–36.
- Sołtys J., 2009, *Wybrane problemy respektowania struktury przyrodniczej w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 51–58.
- Stawicka-Wałkowska M., 2001, *Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie*, ITB, Warszawa.
- Strzelecka E., 2011, *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska”, nr 2, s. 661–668.

Nowa urbanizacja miast i aglomeracji miejskich o przemysłowej proveniencji

Andrzej Klasik, Florian Kuźnik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych
ul. 1 Maja 47
40-287 Katowice

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział jest formą refleksji teoretycznej nad procesami nowej urbanizacji. W rozumieniu autorów nowa urbanizacja dotyczy miast, aglomeracji i regionów miejskich, które wcześniej przeszły różne fazy intensywnej urbanizacji i wykształciły dojrzałe struktury miejskie. Można powiedzieć, że święciły już swoje triumfy urbanizacyjne, a teraz przechodzą złożone procesy dostosowań strukturalnych, aby nadal zachować swoją dynamikę miejską. Współcześnie wyraża się ona procesami reurbanizacyjnymi, które można uznać za służebne wobec metropolizacji aglomeracji miejskich.

Celem opracowania jest pokazanie nowej urbanizacji miast i aglomeracji miejskich jako procesu twórczo rozwijającego nowe koncepty miast, specyficzne dla wieku globalizacji, technologii cyfrowych i kreatywności. Podstawą analizy tych konceptów są dla autorów: łańcuch procesowo-behawioralny oraz mechanizmy ekonomiczne wspierające nową urbanizację, które uruchomiły się w Polsce na początku lat 90. XX wieku. W szczególnie intensywnej postaci można je obserwować w regionach miejskich o przemysłowej proveniencji.

Analiza procesów nowej urbanizacji stanowi dogodny punkt wyjścia do redefinicji i nowego spojrzenia na zarządzanie rozwojem miejskim i obszarami metropolitalnymi rodzącymi się w regionach miejskich. Dotyczy to w szczególności zarządzania układami urbanistycznymi w sprzężeniu z przestrzeniami postindustrialnymi miast, układami o znaczeniu aglomeracyjnym oraz obszarem metropolitalnym.

1. Podstawy koncepcyjne nowej urbanizacji miast i aglomeracji miejskich

Wśród różnych konceptów, które współcześnie kształtują przyszłość miast, na pierwszy plan wysuwają się cztery. To miasto zwarte, miasto inteligentne, miasto witalne i miasto kreatywne [Klasik, Muster, 2017]. Z punktu widzenia miast i aglomeracji o proveniencji przemysłowej na pierwszy plan wysuwają się miasta inteligentne i miasta kreatywne.

Koncept miast inteligentnych niesie ze sobą przełomowe innowacje technologiczne łączone współcześnie z niskoemisyjnym transportem i autonomicznymi pojazdami, odnawialnymi źródłami energii i rozproszoną energetyką, nowymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi oraz gospodarką technologiczną, której trzon stanowią przemysły 4.0. To wielkie korporacje oferują władzom miejskim i gospodarstwom domowym nowe urządzenia i procedury, które zmieniają rytm życia miast oraz jakość życia mieszkańców. To globalne korporacje technologiczują miasta, rozwijając inteligentne projekty *smart city*. Wytwarzają one presję technologiczną na zaglomerowane funkcjonalnie zespoły miejskie, przyspieszając procesy rozwoju miejskiego i regionalnego. Wdrażanie projektów *smart city* prowadzi do zmiany strategicznej w infrastrukturze i usługach publicznych polegającej na ich technologizacji i metropolizacji [Baron, Kuźnik, 2017]. Odnosi się to także do przyspieszonego wzrostu poziomu jakości edukacji oraz tworzenia się społeczności miejskich i regionalnych reprezentujących coraz wyższy poziom umiejętności poruszania się w świecie wirtualnym. Dotyczy to również instytucji badawczych, które w wydatny sposób podnoszą swój potencjał innowacyjny i naukowo-technologiczny. Z koncepcją miast inteligentnych wiąże się ściśle rozwój branż technologicznych oraz takich, w których progowe zasoby wiedzy i umiejętności decydują o globalnej przewadze i atrakcyjności oraz dynamice miast i regionów.

W takim realistycznym i pragmatycznym postrzeganiu koncepcji miast i regionów inteligentnych uwalniają się nowe ścieżki i wehikuły rozwoju miejskiego. W cyklu nowej urbanizacji regionu miejskiego współwystępują procesy dez- i suburbanizacji oraz re- i metrouurbanizacji (metropolizacji). Zdolności rozwoju technologicznego i inteligentnego posiadają zwłaszcza metropolizujące się aglomeracje miejskie oraz obszary metropolitalne. W tego typu strukturach przestrzennych zagnieżdżają się aktywności, które współcześnie zyskują miano inteligentnych specjalności. W miastach oraz regionach miejskich objętych nową urbanizacją aurę i markę miast oraz regionów definiowanych w kategoriach atrakcyjności i konkurencyjności przydają:

- wiedza, technologie i innowacje;
- nowego typu przestrzenie miejskie o zdywersyfikowanej i zrównoważonej aktywności;
- nowe style życia, partnerstwa i alianse strategiczne;
- nowe formy partycypacji społecznej.

W cyklu nowej urbanizacji regionu miejskiego o przemysłowej proveniencji, koncepcja miast inteligentnych niesie ze sobą wartość poznawczą służącą odkrywaniu nowych mechanizmów rozwoju miejskiego oraz wartość utylitarną polegającą na stworzeniu nowych koncepcji i kierunków rozwoju miejskiego [Klasik, Kuźnik, 2017].

Koncepcja kreatywnego miasta daje się syntetycznie przedstawić w formie [Klasik, 2017; Klasik, 2019]:

- warunków koniecznych do spełnienia przez miasta i regiony miejskie, aby znalazły się na ścieżce rozwoju kreatywnego znajdującego oparcie w endogennym potencjale i różnych formach własności intelektualnej oraz w kapitałach i zasobach pozyskiwanych z zewnątrz, w tym na nabywaniu własności intelektualnej z otoczenia;
- modelu strukturalnego, którego główne składowe pozwalają na zdefiniowanie dynamiki miejskiej osadzonej w dwóch krzyżujących się osiach: pierwsza stanowi interakcję środowisk twórczych i lokalnej tożsamości, w ramach drugiej natomiast w interakcji pozostają aktywności nierozzerwalnie związane z kreatywnością oraz infrastruktura i instytucje wspierające potencjał kreatywności.

Generalnie rzecz biorąc, koncepcja miast kreatywnych wyrasta z atrybutów przynależnych obszarom metropolitalnym i jest w pierwszej kolejności prawomocna dla tego typu obszarów. Stanowi ona także intelektualną i aplikacyjną propozycję dla środowisk liderek dużych miast i aglomeracji aspirujących do rangi metropolitalnej. Skupiony w obszarach metropolitalnych potencjał środowisk artystycznych i sektora kultury oraz potencjał akademicki wraz z sektorem badawczo-rozwojowym zapewniają tym obszarom wielostronne uczestnictwo w wymianie i transferach oraz w konkurencji i współpracy w skali globalnej. Z kolei zaawansowane technologicznie działalności i branże gospodarcze oraz zapewniana obszarom metropolitalnym globalna łączalność transportowa i teleinformatyczna pozwalają na uzyskiwanie przewagi na rynkach globalnych. Jednocześnie w metropoliach i obszarach metropolitalnych działają siły napędowe gospodarki kreatywnej będącej fuzją klasy metropolitalnej, sztuki, technologii i biznesu. Kształtują one rytmy czasu pracy oraz style spędzania czasu wolnego klasy metropolitalnej, kreatywnych profesjonalistów i klasy konsumującej. Różne koncepcje miast kreatywnych leżące u podstaw dynamiki miejskiej w ramach zastanej struktury policentrycznej i hierarchii osadniczej obszarów metropolitalnych i niemetroplitalnych regionów miejskich, kształtują nową urbanizację regionów miejskich, wiążąc ze sobą procesy metropolizacji i reurbanizacji oraz przyczyniając się do ustalania nowego ładu przestrzennego.

W procesie rozwoju miast inteligentnych i miast kreatywnych, w kontekście gospodarki przepływów i powiązań sieciowych oraz alokacji kapitału ludzkiego ściśle związanej z jakością przestrzeni miejskiej, rodzą się nowe efekty zewnętrzne. Sieciowe efekty zewnętrzne można uznać za nowy wymiar efektów zewnętrznych w globalizującym się świecie, w którym obok tradycyjnych rynków dostawców i odbiorców pojawia się rozgałęziony system relacyjny i szerokie wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych [Markowski, 2017].

2. Łącuch nowej urbanizacji miast i aglomeracji miejskich

Syntetyczny ogląd wybranych koncepcji kształtujących przyszłość współczesnych miast pozwala na sformułowanie propozycji definiujących istotę nowej urbanizacji regionu miejskiego jako łańcucha procesowo-behawioralnego, w który uwikłane są cztery fundamentalne procesy:

- rewitalizacja miast ogarniająca w regionie ośrodki, które utraciły aktywności rdzeniowe zapewniające prężność i żywotność ekonomiczną miast;
- reurbanizacja tradycyjnych układów urbanistycznych wytworzonych historycznie i poddanych rekonwersji przestrzennej;
- technologizacja miast zawierająca innowacje technologiczne, narzędzia i procedury służące modernizacji infrastruktury i usług publicznych oraz tworzenie inteligentnych systemów zarządzania;
- metropolizacja dużych miast i aglomeracji miejskich znamionująca ich podążanie ścieżką zapewniającą osiągnięcie najwyższego poziomu urbanizacji oraz wysokiego stopnia umiędzynarodowienia i międzynarodowej rozpoznawalności.

W łańcuchu nowej urbanizacji regionu miejskiego procesami podstawowymi są reurbanizacja i metropolizacja. To one przekształcają hierarchię osadniczą regionu miejskiego. One też stają się przedmiotem regionalnej polityki miejskiej [Kuźnik i in., 2015]. Jeśli za wyzwanie strategiczne tej polityki uzna się wspieranie i przyspieszanie naturalnych procesów metropolizacyjnych, to wówczas same procesy reurbanizacyjne polegające na przebudowie dzielnic śródmiejskich oraz na tworzeniu się nowych centrów w dzielnicach sąsiadujących ze śródmieściem można uznać za warunek konieczny procesu metropolizacji. W obszarze śródmiejskim oraz w nowych centrach ma miejsce napływ nowych inwestorów i firm. Tworzą się wysokiej jakości miejsca pracy. W powyższym sensie procesy reurbanizacyjne, co do zakresu i zasięgu, są po części służebne w stosunku do rozwoju metropolitalnego aglomeracji miejskich regionu.

Z kolei rewitalizacja i technologizacja miast i aglomeracji miejskich uruchamia potencjały i projekty, które z natury rzeczy mogą przysłużyć się zarówno reurbanizacji tradycyjnych układów urbanistycznych, jak i przyspieszeniu metropolizacji obszarów miejskich. Przykładowo, realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formie wielkoskalowych projektów i dokonująca się dzięki nim rewitalizacja dużych przestrzeni industrialnych wzbudza rozwój metropolitalny zarówno dzielnic śródmiejskich, jak i dzielnic sąsiadujących z obszarem śródmiejskim. W efekcie dochodzi do rzeczywistego poszerzania się obszaru śródmiejskiego w rdzeniowych miastach aglomeracji poprzez tworzenie się parków biznesu i stref kultury oraz centrów handlowych i parków rozrywki. W dzielnicach śródmiejskich i dzielnicach sąsiadujących ze śródmieściem powstają także nowe zespoły i osiedla mieszkaniowe o wysokim standardzie, którą tworzy zabudowa apartamentowców.

Tab. 1. Łańcuch procesowo-behawioralny nowej urbanizacji regionu miejskiego

Procesy nowej urbanizacji regionu miejskiego	Rewitalizacja ekonomiczna miast i obszarów miejskich	Reurbanizacja tradycyjnych układów urbanistycznych	Technologizacja infrastruktury i usług, inteligentne systemy zarządzania	Metropolizacja aglomeracji miejskich i rozwój obszaru metropolitalnego
Interesariusze sceny miejskiej metropolitalnej i regionalnej oraz podmioty towarzyszące	Samorządy terytorialne, grupy społeczne wymagające wsparcia, biznes lokalny i inwestorzy zewnętrzni, organizacje sektora obywatelskiego, środowiska urbanistów i regionalistów	Samorządy terytorialne, gospodarstwa domowe i firmy, inwestorzy zewnętrzni i deweloperzy, projektanci, środowiska urbanistów i regionalistów, mass media, media społecznościowe	Samorządy terytorialne, korporacje międzynarodowe, operatorzy infrastruktury i usług, informatycy programiści, brokerzy innowacji technologicznych, środowiska urbanistów i regionalistów	Samorząd terytorialny, uniwersytety i jednostki badawcze, klasa metropolitalna, grupy biznesu kreatywnego i technologicznego, organizacje międzynarodowe, środowiska urbanistów i regionalistów

Źródło: Klasik, 2019 (w druku).

Cześć behawioralna łańcucha nowej urbanizacji zawiera grupy interesariuszy sceny miejskiej i aglomeracyjnej będących beneficjentami procesów reurbanizacji i metropolizacji miast i aglomeracji. W wymienione procesy uwikłane są władze terytorialne (miejskie, metropolitalne i regionalne), gospodarstwa domowe (mieszkańcy, migrujący do miasta, konsumenci), firmy (producenci, inwestorzy i deweloperzy). Ich zachowania i orientacje lokalizacyjne, przepływy i przemieszczenia, partnerstwa i sieciowanie realnie przesądzą o kształcie procesów reurbanizacji i metropolizacji. Wpływa to w istotny sposób na koncepcje polityki rozwoju miejskiego i metropolizacji aglomeracji miejskich.

3. Mechanizmy ekonomiczne reurbanizacji i metropolizacji miast i aglomeracji miejskich

Urbanizacja wyrasta z podłoża ekonomicznego. Siła ekonomiczna gospodarki miast i aglomeracji miejskich przenosi się bezpośrednio na struktury osadnicze oraz na nowe przestrzenie biznesowe, kulturalne i publiczne w przestrzeniach miejskich, które kreują nowe układy funkcjonalno-przestrzenne. Gdy gospodarka

słabnie i/lub wykazuje tendencje schyłkowe i likwidacyjne, w miastach niemal natchmiast uwidaczniają się zjawiska rozpadu różnych struktur miejskich. Częścią gospodarki miejskiej jest gospodarka publiczna, w tym wydatki publiczne motywujące do działania społeczności lokalne. Moc sprawcza mądrze zaplanowanych wydatków publicznych może pomóc wyjść miastom z błędnego koła negatywnych dostosowań strukturalnych, gdzie rozpad struktur gospodarczych pociąga za sobą rozpad struktur miejskich.

W specyfice gospodarczej i urbanistycznej regionu przemysłowego można wskazać na kilka ważnych mechanizmów napędzających procesy reurbanizacyjne i metropolizacyjne. Dla nas przykładem takiego regionu jest województwo śląskie. Jego struktury miejsko-aglomeracyjne są typowymi strukturami, na które prze-możny wpływ wywarł przemysł. To, co dzieje się w przemyśle, przenosi się na miast-a i aglomeracje o proveniencji przemysłowej. Mając na uwadze aglomeracje mie-jskie regionu śląskiego, można wskazać na następujące mechanizmy wspierające procesy nowej urbanizacji. Są to:

- mechanizm restrukturyzacji przemysłowej w regionie, który z jednej strony objawił się w miastach w licznych zjawiskach likwidacji instalacji wytwórczych, miejsc pracy, całkowitego zaniechania produkcji w danym miejscu, a z drugiej strony w utrzymaniu zdolności produkcyjnych i miejsc pracy, co w sumie można określić terminem *redevelopment*;
- mechanizm napływu do miast inwestorów zewnętrznych wraz z regionalną i miejską organizacją przyjmowania i obsługi inwestorów;
- mechanizm akumulacji wewnętrznego kapitału inwestycyjnego służącego procesom nowej urbanizacji wraz z mechanizmem generowania (narastania) korzyści zewnętrznych;
- mechanizm społeczno-kulturowy wspierający tworzenie się w aglomera-cjach miejskich nowej gospodarki – technologicznej i kreatywnej.

Powyższe mechanizmy dobrze odzwierciedlają powszechnie praktykowany w Europie wzorzec neoliberalnej urbanizacji, która opiera się na wielkoskalowych projektach rozwojowych i polityce państwa względem miast i dużych obszarów zurbanizowanych [Swyngedouw, Mulaert, Rodriguez, 2002]. Tego rodzaju projekty, zwane także megaprojektami, bywają często kwestionowane ze względu na ich kosztowność, częste przekraczanie zaplanowanych kosztów oraz ich upolitycznienie [Flyvbjerg, 2014]. Dla polityków i menadżerów publicznych często są swoistą manifestacją polityczną. Paradoks megaprojektów polega na tym, że wysokim nakładom odpowiadają niskie parametry użytkowe [Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2003, s. 3–5].

Wymienione mechanizmy wspierania (napędzania) nowej urbanizacji mają każdorazowo dwojaki charakter. Z jednej strony, mają one silne oparcie w sferze realnej. W gospodarce oraz w środowiskach zawodowych i społecznych związanych z gospodarką coś się rzeczywiście zdarzyło: zmieniają się relacje podażowo-popytowe, przepływy towarów, ludzi, strumieni finansowych, pojawia się inna dynamika gospodarcza. Z drugiej strony, powyższe mechanizmy mają charakter

regulacyjny; są wynikiem działania nowych przepisów prawa, uruchomienia specjalnych polityk i form wsparcia z użyciem środków publicznych. W wymiarze regulacyjnym mieszczą się również naciski społeczne wymuszające określone działania interwencyjne.

Tab. 2. Mechanizmy ekonomiczne nowej urbanizacji

Typy mechanizmów	Elementy składowe mechanizmów
Mechanizm restrukturyzacji w regionie	Skutki procesów likwidacyjnych, sektorowe regulacje prawne, aktywność władz i wspólnot lokalnych w procesach transformacji gospodarczej
Mechanizm napływu inwestorów zewnętrznych	Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, atrakcyjność ofert lokalizacyjnych i promocja gmin, działania lokalnych i regionalnych agencji rozwoju, specjalne strefy ekonomiczne
Mechanizm akumulacji wewnętrznego kapitału inwestycyjnego	Rozwój sektora deweloperskiego, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, wzrastająca siła ekonomiczna samorządów lokalnych, wzrost dochodów gospodarstw domowych
Mechanizm społeczno-kulturowy	Dobre doświadczenia i realizacje architektoniczno-urbanistyczne w regionie, kapitał kreatywny w sferze projektowania i designu, społeczna akceptacja nowej urbanistyki

Źródło: Kuźnik, 2019 (w druku).

Mechanizm restrukturyzacji przemysłowej, który objawił się w Polsce na samym początku lat 90. XX wieku, dotknął wszystkie polskie miasta i aglomeracje o proweniencji przemysłowej. W regionie śląskim objawił się w sposób niejako zmasowany. To, co w polskiej literaturze i dokumentach programowych polityk rządowych w latach 90. określano mianem sektorów restrukturyzacji, znajdowało się na Śląsku [Kuźnik, 2000]. Spontaniczna restrukturyzacja przemysłu polegająca głównie na procesach likwidacyjnych – miejsc pracy i produkcji oraz na przekształceniach własnościowych – skierowała się ku miastom. Przedsiębiorstwa, wtedy jeszcze wszystkie państwowe, zaczęły pozbywać się mieszkań zakładowych, jednostek zasilających gospodarke komunalną, takich jak elektrociepłownie, jednostek z zakresu usług społecznych – szkół i przedszkoli zakładowych, jednostek lecznictwa zamkniętego itp. Potem, dość szybko, nastąpiły redukcje zatrudnienia, rosnące bezrobocie, zatory płatnicze uderzające w nowe małe przedsiębiorstwa powstające na fali pierwszego entuzjazmu przedsiębiorczości. To tylko wybrane przykłady negatywnych zjawisk, które kumulowały się w miastach i przyjęły postać zjawisk dezurbanizacyjnych.

Masowość zjawisk likwidacyjnych w przemyśle i dezurbanizacyjnych w miastach spowodowała, że różne środowiska obywatelskie zaczęły domagać

się od państwa przemysłanej interwencji w restrukturyzację śląskiego przemysłu. Temu obywatelskiemu wołaniu towarzyszyły liczne protesty organizowane przez środowiska związków zawodowych. Na Śląsku takim narzędziem miał być „Kontrakt dla Śląska” jako forma dobrze przygotowanej pomocy rządu dla regionu. Ostatecznie przyjął on postać formalnie podpisanego kontraktu dla woj. katowickiego, który uruchomił nową politykę restrukturyzacji w regionie. Wiele projektów tego rządowo-regionalnego kontraktu skierowanych było do miast, dla wsparcia działań reurbanizacyjnych.

Nowy mechanizm restrukturyzacji sektorowej dla górnictwa węgla kamiennego został uruchomiony w 1997 roku przez ówczesny rząd AWS-UW. Pojawiło się centralne zarządzanie jednym sektorem – węglowym, w tym przemysłane procedury likwidacyjne oraz działania mające na celu łagodzenie skutków restrukturyzacji górnictwa. Dla omawianych tu kwestii zjawisk nowej urbanizacji ważne jest przypomnienie regulacji prawnych i działań politycznych skierowanych do gmin górniczych [Kuźnik (red.), 2003]. W przypadku regionu śląskiego dotyczyły one zdecydowanej większości miast. Wprowadzone zostały regulacje dotyczące opłat eksploatacyjnych i środowiskowych. Gminy uzyskały prawo do przejmowania mienia pokopalnianego i rekompensat finansowych na rzecz jego nowego zagospodarowania.

Inny charakter miała restrukturyzacja sektorowa w przypadku hutnictwa żelaza i stali. Tutaj, po dłuższych przygotowaniach, na początku XXI wieku opracowano projekt konsolidacji dotychczas odrębnych przedsiębiorstw hutniczych, a w dalszej kolejności zaplanowano prywatyzację nowego skonsolidowanego przedsiębiorstwa, czyli Polskich Hut Stali. Zrealizowana w tym sektorze prywatyzacja zaowocowała później licznymi zjawiskami pozytywnymi: utrzymaniem zatrudnienia na stałym, choć zredukowanym poziomie, nowymi znaczącymi inwestycjami rozwojowymi w tym sektorze, udziałem sektora w procesach reurbanizacyjnych i rewitalizacyjnych.

Mechanizm restrukturyzacji gospodarki regionu, poprzez aktywność polityki państwa skierowanej na restrukturyzację sektorową, ograniczył wiele negatywnych zjawisk o charakterze dezurbanizacyjnym. Sektorowość działań nastawionych głównie na uporządkowanie gospodarki utrudniała miastom regionu włączenie się w mechanizm restrukturyzacji. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i uruchomieniem europejskiej polityki regionalnej w regionach polskich władzom miast, a także samorządowi województwa, trudno było strategicznie i operacyjnie przygotować się do odwrócenia negatywnych i uruchomienia pozytywnych zjawisk urbanizacyjnych.

Wraz z powstaniem i szybkim wzrostem specjalnych stref ekonomicznych ukształtował się w regionach specyficzny mechanizm napływu inwestorów zewnętrznych. Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna (KSSE) jako jedna z wielu takich stref ekonomicznych w Polsce w drugiej połowie lat 90. XX wieku przyjęła postać strefy rozproszonej składającej się z czterech podstref. Trzy podstrefy ulokowały się w przestrzeni Aglomeracji Górnośląskiej, jedna w Aglomeracji Rybnickiej.

Później pojawiły się podstrefy w Aglomeracji Częstochowskiej i Bielsko-Bialskiej. W ten sposób, wszystkie cztery układy aglomeracyjne systemu osadniczego regionu znalazły się w obrębie mechanizmu działania KSSE.

Specjalne strefy ekonomiczne nie wyczerpują zagadnienia wpływu mechanizmu przyciągania inwestorów zewnętrznych na kształt nowej urbanizacji w regionie. Nowa urbanizacja była kształtowana również przez inwestorów tworzących nowe duże centra handlowe czy centra logistyczne. Tutaj zasadniczo wszystkie miasta, począwszy od największych, nastawiły się na pełną otwartość względem tych inwestycji. Początkowo powstawały one głównie na *greenfields*, co słabo koresponowało z restrukturyzacją przemysłu i obfitą „podażą terenów poprzemysłowych”. Czasami zajmowały one zdewastowane tereny rekreacyjne lub powstawały w bezpośrednim ich sąsiedztwie. Mimo takich, raczej negatywnych zjawisk, nowe centra handlowe ukształtowały całe nowe dzielnice handlowo-usługowe i zmieniły oblicza polskich miast. Centra te, powstające w pierwszej kolejności na obrzeżach miast, zmusiły ich władze do przemyślenia zamierzeń strategicznych, aby przeciwdziałać opuszczaniu centrów miast przez mniejsze firmy handlowe. Na obszarze województwa śląskiego udało się również połączyć działania inwestorów w centrach handlowo-usługowych z dużymi, strategicznymi przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi.

W większych miastach, szczególnie tych o znaczeniu metropolitalnym, ukształtowały się nowe przestrzenie biurowe. Z jednej strony są one wynikiem inwestycji miejscowych deweloperów, z drugiej zaś wynikiem działania inwestorów zewnętrznych, w tym banków i innych instytucji finansowych, gdzie instytucje te rozwinęły sieć swoich usług. Powstawanie nowych przestrzeni biurowych sprzęgło się również z zagospodarowaniem terenów poprzemysłowych, głównie położonych w strefach śródmiejskich. Wsparcie inwestorów ze strony władz miejskich dowodzi, że mechanizm przyciągania inwestorów zewnętrznych do terenów uznanych przez władze za strategiczne obszary szeroko pojętej rewitalizacji miejskiej, wszedł w fazę dojrzałości.

Mechanizm akumulacji wewnętrznego potencjału inwestycyjnego dotyczy zarówno miejscowych przedsiębiorców i powstających tu grup kapitałowych, jak i formowania się budżetów i funduszy inwestycyjnych władz publicznych, w tym głównie jednostek samorządu terytorialnego. Miejskowy biznes zdołał wykreować grupy deweloperskie, które na równi z deweloperami zewnętrznymi wchodzi w inwestycje mieszkaniowe, przestrzenie biurowe i przedsięwzięcia okołobiznesowe, takie jak parki przemysłowe i parki technologiczne. Nowe i/lub rozrastające się firmy handlowo-usługowe i produkcyjno-usługowe ukształtowały wiele stref aktywności gospodarczej w miastach. Są to często strefy powstające spontanicznie i chaotycznie, głównie wzdłuż ciągów komunikacyjnych. Akumulacja wewnętrznego potencjału inwestycyjnego dotyczy także władz samorządowych. Samorządy lokalne zwiększały systematycznie udział inwestycji w wydatkach budżetowych. Inwestycje miast związane z ich zadaniami własnymi – edukacją, ochroną zdrowia, kulturą, sportem i rekreacją – są już na wskroś inwestycjami w procesy urbanizacyjne.

Inwestycje miejskie stają się także inwestycjami skojarzonymi z aktywnością inwestycyjną miejscowego i zewnętrznego biznesu. Nie są to jeszcze przykłady projektów partnerstwa, ale znamionują dobre współdziałanie władz miejskich z biznesem skłonny do inwestowania w miasto.

Nowa urbanizacja wymaga refleksji społeczno-kulturowej nad kształtem procesów urbanizacji. Dobrym przykładem są tu obszary miejskie województwa śląskiego jako regionu miejskiego. Z jednej strony, od początku lat 90., nie mogły nadal obowiązywać kanony „taniej urbanistyki” okresu PRL, której symbolem były blokowiska z wielkiej płyty, stawiane masowo, nawet w miejscach wyburzonych dawnych osiedli patronackich z początku XX wieku, które już wtedy wymagały ochrony konserwatorskiej. Z drugiej strony, urbanistyka w regionie ma wspaniałe doświadczenia z przeszłości. Są to osiedla patronackie o wysokiej wartości kulturowej, liczne przykłady architektury i urbanistyki modernistycznej, która ukształtowała całe dzielnice miast, na przykład Katowic, oraz kształtujące przestrzenie śródmiejskie oryginalne dzieła architektoniczne modernizmu, takie jak katowicki Spodek, czy przestrzenie rekreacyjne, takie jak gmach śląskiego (chorzowskiego) Planetarium powstałego w okresie dominacji socrealizmu. Nowe realizacje urbanistyczne, np. Katowicka Strefa Kultury czy Nowe Gliwice, zdają się kontynuować najlepsze doświadczenia urbanistyczne regionu. Tego typu realizacje, zakorzenione w kulturze urbanistycznej regionu, można rozpatrywać w konwencji *civic capital* [Nelles, 2012].

Mechanizm o charakterze i podłożu ekonomicznym ukształtuje w sposób trwały procesy nowej urbanizacji, o ile będzie związany z nową gospodarką regionu – gospodarką technologiczną i kreatywną. To z kolei wymaga otwarcia na konkurencję globalną, w ramach której mieści się „nowy urbanizm” [Smith, 2002]. Wizja i realne działania wielu środowisk i podmiotów gospodarczych łączące naukę (wiedzę) z biznesem, zmierzające do organizowania wielkich wydarzeń naukowych, kulturalnych i biznesowych, mogą wytworzyć nowe centra badawcze, przestrzenie nowego i nowoczesnego biznesu, inteligentne dzielnice miast, aktywne strefy kultury itp. Na tym tle mogą pojawić się inteligentne projekty wykorzystania dziedzictwa kulturowego regionu, w tym jego dziedzictwa industrialnego. To z kolei uruchamia procesy metropolizacji pozwalające plasować polskie obszary metropolitalne w układach współpracy i konkurencji globalnej.

Zarysowane w tym opracowaniu mechanizmy napędzające procesy nowej urbanizacji – reurbanizacji i metropolizacji – rodzą pytanie, czy w miastach i aglomeracjach miejskich położonych w regionach przemysłowych/poprzemysłowych mamy do czynienia z narastaniem korzyści zewnętrznych i wzmacnianiem kapitału terytorialnego, który ma przynieść spodziewane efekty w wymiarze procesów urbanizacji. Kapitał terytorialny można rozumieć jako specyficzne korzyści zewnętrzne powstające w wyniku wielofunkcyjnych powiązań licznych podmiotów działających w gospodarce regionu [Markowski, 2011; Zaucha i in., 2015]. Specyficzne korzyści zewnętrzne wspierające nową urbanizację i znamionujące kapitał terytorialny mogą pojawiać się w obrębie poszczególnych mechanizmów

napędzających procesy nowej urbanizacji i we wzajemnym powiązaniu tychże mechanizmów. Korzyści zewnętrzne stanowią efekt synergii działania wszystkich mechanizmów razem.

Mechanizm restrukturyzacji przemysłowej, na jaki często zwracają uwagę politycy samorządowi, umożliwił zahamowanie skutków negatywnych dostosowań strukturalnych w gospodarce wielu regionów, które szybko przenosiły się na układy funkcjonalno-przestrzenne miast. Skróceniowo rzecz ujmując, hamował rozpad struktur osadniczych i ułatwiał miastom opanowanie swoistego nadmiaru terenów poprzemysłowych. Mechanizm przyciągania i obsługi inwestorów zewnętrznych był skierowany na tworzenie nowych atrakcyjnych układów funkcjonalnych i przestrzeni miejskich, które miały za zadanie ukazać nowy wizerunek miast. Ten mechanizm wraz z restrukturyzacją przestrzenną likwidowanych instalacji przemysłowych oraz z aktywnością miejscowego biznesu i wsparty przedsięwzięciami inwestycyjnymi władz publicznych, w tym władz miejskich, zaczął tworzyć nowe zjawiska gospodarcze i urbanizacyjne. Daje się zauważyć efekty indukowane dzięki połączonym wysiłkom o charakterze naprawczym oraz projektom o cechach innowacyjności, w które zaangażowanych było wiele środowisk w regionie. Można powiedzieć, że stopniowo mamy do czynienia z pojawieniem się dodatkowego mechanizmu – narastania korzyści zewnętrznych wspierających reurbanizację i metropolizację. Widać to wyraźnie w miastach i aglomeracjach regionu śląskiego jako typowego regionu miejskiego o proveniencji przemysłowej

4. Zarządzanie procesami nowej urbanizacji w miastach i aglomeracjach miejskich

Nowa urbanizacja zmusza władze miast i samorządy regionalne do rewizji dotychczasowego podejścia do zarządzania miastami i aglomeracjami miejskimi. W pierwszej kolejności warte podkreślenia jest zarządzanie procesami nowej urbanizacji. Różne procesy urbanizacyjne wymagają odrębnych analiz strategicznych i operacyjnych. Wymagają także rozstrzygnięć strategiczno-decyzyjnych, szczególnie tam, gdzie trzeba myśleć o nowej ścieżce rozwoju i zerwaniu ze starą, dotychczas realizowaną ścieżką. Nowa urbanizacja uzewnętrznia się głównie w procesach reurbanizacji i metropolizacji dużych aglomeracji. W perspektywie globalnej procesy te są silnie uwarunkowane technologicznie. Rozwijanie idei miasta inteligentnego czy kreatywnego wymaga specjalistycznego oglądu procesów społeczno-gospodarczych w różnych sferach funkcjonowania miasta. Rozwój kreatywności czy inteligencji miejskiej jest procesem samym w sobie i jako taki podlega regułom zarządzania procesowego.

Nowa urbanizacja wytwarza nowe układy urbanistyczne zmieniające powiązania i przepływy w przestrzeni miejskiej regionu. Nowe strumienie i zwiększona

intensywność przepływów do starych i nowych centrów miejskich zmusza np. do przebudowy systemów transportu miejskiego i kreowania nowych systemów transportu metropolitalnego. Sama rozbudowa infrastruktury transportowej jest tylko wstępem do nowej organizacji transportu miejskiego – multimodalnego, zrównoważonego, inteligentnego itp. – dostosowującego się do układów urbanistycznych nowej, technologicznej i kreatywnej gospodarki w miastach i aglomeracjach czy nowych form osadnictwa opartego na budownictwie pasywnym, energetyce z OZE i nowej generacji samochodach. Układy urbanistyczne o znaczeniu aglomeracyjnym (międzymiejskie) otwierają przestrzeń metropolizujących się aglomeracji na powiązania i przepływy zewnętrzne pozycjonujące aglomeracje na rynkach globalnych. Pozwala to na identyfikację pewnych prestiżowych przestrzeni jako miejsc o randze metropolitalnej w znaczeniu społeczno-kulturowym i gospodarczym. Zarządzanie takimi miejscami już samo w sobie jest odrębnym zagadnieniem współczesnej teorii zarządzania.

W pewnym stopniu nowa urbanizacja jest procesem regulowanym interwencją publiczną poprzez różne programy rozwojowe adresowane do miast, po części natomiast jest to proces spontaniczny będący rezultatem aktywności różnych podmiotów/interesariuszy w przestrzeni miejskiej. W jednym i w drugim przypadku mamy do czynienia z rozwojem realizującym się poprzez inicjowanie i wdrażanie dużych, wielkoskalowych projektów miejskich. Projekty tej klasy dobrze korespondują z nową urbanizacją, która ze swej istoty jest nastawiona na zmianę strategiczną – radykalną, poszukującą nowych ścieżek rozwoju, otwierającą nowe horyzonty myślenia koncepcyjnego. Wszystko to razem wzięte każe zwrócić szczególną uwagę na sferę zarządzania projektami nowej urbanizacji. Wielkoskalowe projekty rozwojowe do tego stopnia przykuwają uwagę władz publicznych i strategicznych inwestorów/deweloperów miejskich, że tradycyjne procedury planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego spychane są na margines procesu zarządzania. Wołanie o nową formułę planowania integralnego dla miast, a w szczególności aglomeracji miejskich, wydaje się ciągle aktualne.

Zarządzanie nową urbanizacją jest zarządzaniem sieciowym i wielopoziomym – to nigdy nie jest wewnętrzna sprawa poszczególnych miast. Zwłaszcza w strukturach aglomeracyjnych układy i powiązania sieciowe stają się podstawą dla zawiązywania różnych form współpracy i partnerstwa. Tam, gdzie tworzone są sformalizowane i zinstytucjonalizowane struktury zarządcze adresowane do aglomeracji miejskich, automatycznie pojawiają się dodatkowe poziomy zarządzania lokalnego. Nie eliminuje to jednak powiązań sieciowych i partnerstwa, ale wzbogaca je o nowe inicjatywy, które wymagają większej współpracy.

Wielopoziomowe i usieciowione zarządzanie nową urbanizacją wymaga wsparcia ze strony władz regionalnych. Samorząd regionu, szczególnie w regionach miejskich z metropolizującymi się aglomeracjami, pojawia się jako pewnego rodzaju zwornik i gwarant integralności zarządzania. Wiele kwestii związanych z nową urbanizacją, czy to widzianych w perspektywie procesowej, czy też w strukturze układów urbanistycznych i przepływów, jest w taki czy inny sposób adresowanych

do poziomu regionalnego. To zaś oznacza, że władze regionu powinny mieć przemyślaną koncepcję rozwoju miejskiego w swoim regionie i metody interwencji w jego rozwój we współdziałaniu z władzami lokalnymi. Innymi słowy, władzom regionalnym potrzebna jest regionalna polityka miejska, na której można budować regionalny system zarządzania nową urbanizacją. Jest to szczególnie ważne w regionach, w których priorytetem strategicznym jest metropolizacja aglomeracji miejskich. Brak regionalnej polityki miejskiej najczęściej skutkuje wyraźnym deficytem wielkoskalowych projektów rozwojowych, za które odpowiedzialność polityczna i menadżerska spada na władze regionalne.

Bibliografia

- Baron M., Kuźnik F., 2017, *Economic Basis for Functioning of a Smart City*, „Studia Regionalia”, vol. 51, s. 83–103.
- Flyvbjerg B., 2014, *What You Should Know about Megaprojects, and Why: An Overview*, „Project Management Journal”, vol. 45, no. 2, s. 6–19.
- Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W., 2003, *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Klasik A., 2017, *Concept of Creative Cities in Shaping of Future of Contemporary Cities*, „Studia Regionalia”, vol. 51, s. 119–131.
- Klasik A., 2018, *Gospodarka kreatywna miast i regionów miejskich*, [w:] A. Klasik (red.), *Rozwój kreatywny i inteligentny centrów i przestrzeni miejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s. 9–27.
- Klasik A., 2019, *Nowa urbanizacja regionu miejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice (w druku).
- Klasik A., Kuźnik F., 2017, *Wehikuły rozwoju dużych miast i zespołów miejskich*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Wehikuły rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Studia KPZK PAN”, t. 177, s. 9–28.
- Klasik A., Muster R., 2017, *Key Concepts Creating Modern Cities – Introduction*, „Studia Regionalia”, vol. 51, s. 5–6.
- Kuźnik F., 2000, *Regionalna struktura, skala i specyfika procesów restrukturyzacji przemysłu z określeniem obszarów problemowych z punktu widzenia strategii rozwoju regionalnego w latach 2000–2006*, [w:] J. Szlachta (red.), *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 191, s. 299–320.
- Kuźnik F., 2019, *Ekonomiczne podstawy reurbanizacji i metropolizacji obszarów miejskich województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice (w druku).
- Kuźnik F. (red.), 2003, *Wpływ likwidacji kopalń na gospodarkę miejską i regionalną*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Kuźnik F., Klasik A., Szczupak B., Baron M., 2015, *Koncepcja Regionalnej Polityki Miejskiej. Metodyka i studium przypadku*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 154–182.

- Markowski T., 2011, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego a strategie rozwoju społeczno – gospodarczego województw*, „Studia KPZK PAN”, t. 137, s. 75–96.
- Markowski T., 2017, *New Externalities in Development of Creative and Intelligent Cities*, „Studia Regionalia”, vol. 51, s. 69–81.
- Nelles J., 2012, *Comparative Metropolitan Policy. Governing beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*, Routledge, London.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A., 2002, *Neoliberal Urbanization in Europe: Large – Scale Urban Development Projects and the Urban Policy*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.

Przekształcenia wybranych elementów systemu regionalnego Polski

Wanda M. Gaczek

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
al. Niepodległości 10
61-875 Poznań

Wprowadzenie

Cechy rozwoju systemu regionalnego Polski są względnie trwałe. Trwałość ta wynika z wykształconego w długim okresie parytetu atrakcyjności regionów i determinizmu społeczno-przestrzenno-ekologicznego [Domański, 2011]. Potencjały regionów mogą się jednak zmieniać. W kolejnych latach regiony, zarówno te o wysokim, jak i o niskim potencjale rozwojowym, przystosowują się do zmian w otoczeniu, zmieniając swoją strukturę społeczno-gospodarczą. Reakcje regionów nie są jednakowe, zawsze jednak dotychczasowa ścieżka rozwoju regionu będzie znajdować odzwierciedlenie w dynamice zmian. Zdolność adaptacji regionów do zmian w otoczeniu, w tym zdolność do wykorzystywania szans rozwojowych i reakcji na pojawiające się zagrożenia jest zróżnicowana; zależy w dużym stopniu od wykształcanego w długim okresie kapitału społecznego, struktury nagromadzonego kapitału fizycznego, a także cech kapitału ekologicznego. Z reguły przekształcenia struktur społeczno-gospodarczych przebiegają szybciej w metropoliach niż w regionach wiejskich, ale wymagają większych nakładów kapitałowych, np. na modernizację sieci komunalnych. Zdolność adaptacji regionów metropolitalnych do gwałtownych zmian w otoczeniu (szoków technologicznych, organizacyjnych bądź społeczno-kulturowych, w tym politycznych) i umiejętność budowania przewagi konkurencyjnej w gospodarce opartej na wiedzy jest większa niż regionów niemietropolitalnych [Gaczek, Rykiel, 2000; Gaczek, Komorowski, 2006].

Celem opracowania jest poszukiwanie odpowiedzi na kilka pytań. Czy cechy zidentyfikowanego przez R. Domańskiego [2011] kodu rozwojowego systemu regionalnego Polski są trwałe, czy raczej stopniowo zmieniają się w wyniku pojawiających się zewnętrznych szoków technologicznych bądź politycznych? Czy regiony z metropoliami wykazują symptomy łatwiejszego przystosowywania się

do pojawiających się zewnętrznych wyzwań? Które regiony w Polsce zwiększyły swój potencjał gospodarczy i demograficzny, a które w ciągu ostatnich kilkunastu lat go straciły? Jak zmieniała się dynamika ich wzrostu gospodarczego, jak różnice te można wytłumaczyć, oraz czy pojawiają się fazy cykli koniunkturalnych w rozwoju regionów?

Potencjał demograficzny a potencjał gospodarczy regionów i metropolii

Zmiany potencjału regionów rozpatrujemy na podstawie zwiększania bądź zmniejszania udziału liczby ludności oraz wytworzonego produktu brutto w kraju przez dany region, w tym przypadku województwo bądź miasto metropolitalne¹.

Punktem wyjścia analizy jest identyfikacja regionów z rosnącym potencjałem ludnościowym w Polsce, które miały dodatnie saldo migracji. W latach 2000–2017 były to województwa: mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie i pomorskie. W końcu tego okresu te cztery województwa koncentrowały prawie 38% ludności kraju. Natomiast zmniejszenie potencjału ludnościowego wystąpiło w województwach: łódzkim, lubelskim, podlaskim, opolskim, śląskim i świętokrzyskim. W pozostałych województwach udział w liczbie ludności kraju utrzymał się prawie na niezmiennym poziomie.

Natomiast osiem uwzględnionych w analizie metropolii, a właściwie podregionów stanowiących ich centra, koncentrowało w 2017 r. nieco ponad 16% potencjału demograficznego kraju i było to nieco mniej niż w roku 2000. Potencjał ludnościowy wzrósł jedynie w Warszawie, natomiast na niezmiennym poziomie utrzymał się w Krakowie, Wrocławiu i Szczecinie. Swój potencjał ludnościowy najbardziej traciły Łódź i Katowice.

Potencjał gospodarczy (udział regionów w wytworzonym PKB kraju) zwiększyły w latach 2000–2016 województwa: dolnośląskie, mazowieckie małopolskie, wielkopolskie i pomorskie. Wzrost ten był jednak zróżnicowany – najwyższy w Mazowieckiem, a najniższy w Pomorskiem. Warto zauważyć, że w Dolnośląskiem potencjał demograficzny nie obniżył się, natomiast wyraźnie wzrósł potencjał gospodarczy. Pozostałe regiony, w których występował wzrost potencjału gospodarczego, zwiększały również swój udział w liczbie ludności kraju. Jedynie w województwie małopolskim potencjał demograficzny wzrósł w mniejszym stopniu niż potencjał gospodarczy, co może sugerować rosnące tempo rozwoju opartego na nowoczesnych czynnikach wzrostu, w tym postępu technologicznego i wiedzy.

1 Ze względu na dostępność danych statystycznych w analizie przyjmujemy, że regionami metropolitalnymi jest osiem podregionów miejskich: Kraków, Katowice, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto, Warszawa i Wrocław.

Spadek potencjału gospodarczego nastąpił natomiast w dziesięciu województwach. Najwyraźniej zaznaczył się w województwach zachodniopomorskim, świętokrzyskim i lubelskim, a najsłabsza tendencja spadkowa wystąpiła w województwie łódzkim. W badanym okresie, w grupie metropolii, jedynie Warszawa znacząco podwyższyła swój potencjał gospodarczy (w 2016 r. dostarczyła 13% krajowego produktu brutto), a jednocześnie wzrósł tam potencjał demograficzny. Mniejszy wzrost potencjału gospodarczego odnotowano we Wrocławiu i Krakowie, które również ustabilizowały bądź zwiększyły swój potencjał demograficzny. Z branż pod uwagę ośmiu metropolii spadek potencjału gospodarczego po 2000 roku wystąpił w Szczecinie i podregionie katowickim, a w niewielkim stopniu także w Łodzi i Poznaniu.

Trwałość cech regionalnego kodu rozwojowego

W zbiorze trajektorii rozwoju regionów R. Domański [2011] wyróżnił trzy typy.

Pierwszy typ to województwa ze wzrostem PKB *per capita* i wzrostem udziału ludności w populacji kraju: mazowieckie, wielkopolskie, pomorskie i małopolskie, czyli te, które dynamicznie się rozwijały. Do roku 2017 nie dołączyły do nich kolejne województwa. Najszybszy wzrost potencjału demograficznego wystąpił w Pomorskiem, nieco mniejszy odnotowano w Małopolskiem i Mazowieckiem, a stosunkowo słaby w Wielkopolskiem. Przyrost potencjału gospodarczego był natomiast najszybszy w Mazowieckiem, Wielkopolskiem i Małopolskiem, a nieco słabszy w Pomorskiem. Województwa zaliczane do tego typu to regiony z największymi metropoliami w Polsce, w tym metropolią stołeczną. Można przyjąć, że ich przewaga konkurencyjna jest utrwalona dotychczasową ścieżką rozwoju, a w dużym stopniu wynika z funkcjonujących w nich metropolii². Podobnie duże znaczenie, choć mniejsze niż w przypadku stolicy, w wytwarzaniu regionalnego produktu miało Trójmiasto oraz Kraków. Znaczenie Poznania w potencjale gospodarczym Wielkopolski malało³ i było stale wyraźnie mniejsze niż Warszawy w Mazowieckiem.

W drugim typie trajektorii rozwoju regionów w pierwszej dekadzie XXI wieku znalazły się województwa, w których występował wzrost PKB *per capita* przy nieznacznym spadku udziału ludności w populacji kraju: zachodniopomorskie, podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, lubuskie i kujawsko-pomorskie.

2 Rola podregionu Warszawy we wzroście gospodarczym województwa jest stale bardzo duża. W 2000 roku Warszawa dostarczała nieco ponad 60%, a w 2016 r. 59,9% mazowieckiego regionalnego produktu brutto.

3 W 2000 roku w Poznaniu wytworzono nieco ponad 32%, a w 2016 roku 28,3% PKB Wielkopolski.

Po 2010 roku jedynie w województwie podlaskim nadal zmniejszał się potencjał demograficzny, a pozostałe stopniowo zwiększały swój udział w populacji kraju – wydaje się, że proces wyludniania tych regionów został do 2017 roku zahamowany. Wzrastała również wartość PKB *per capita*. Natomiast potencjał gospodarczy rozumiany jako udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto zmniejszył się znacząco w Zachodniopomorskim, a w nieco mniejszym stopniu w pozostałych pięciu województwach. Najsłabszą dynamikę wzrostu potencjału gospodarczego do roku 2016 miało Zachodniopomorskie, gdzie udział ludności w kraju utrzymał się na niezmiennym poziomie, a jednocześnie dynamika wzrostu regionalnego produktu brutto *per capita* po 2000 roku była wyraźnie niższa od dynamiki krajowej. Można więc przyjąć, że Szczecin stosunkowo słabo oddziaływał na rozwój Zachodniopomorskiego. Również w pozostałych województwach tego typu dynamika wzrostu wytworzonego produktu regionalnego brutto była niższa od średniej krajowej, choć w województwie podkarpackim, pod koniec badanego okresu, uległa wyraźnemu przyspieszeniu. Trajektorie rozwoju regionów drugiego typu do 2016 roku nie uległy istotnym zmianom, chociaż zwiększyły się wewnętrzne rozpiętości potencjału gospodarczego między regionami.

Do trzeciego typu regionów – wzrost PKB *per capita* i znaczący spadek udziału liczby ludności w populacji kraju – należały województwa: dolnośląskie, łódzkie, świętokrzyskie, lubelskie, śląskie i opolskie. Grupa była wewnętrznie zróżnicowana już na początku badanego okresu, a w drugiej dekadzie obecnego wieku występowały dalsze przesunięcia. Najbardziej wyraźne przekształcenia potencjałów wystąpiły w Dolnośląskiem – udział liczby ludności w populacji kraju utrzymywał się na niezmiennym poziomie, a dynamika przyrostu liczby ludności była względnie stabilna. Jednocześnie Dolnośląskie zwiększało wyraźnie swój udział w wytworzonym produkcie krajowym brutto, a dynamika wzrostu regionalnego produktu brutto *per capita* od 2005 roku była wyraźnie wyższa od średniej krajowej. Dużą rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej Dolnośląskiego odgrywał i nadal odgrywa Wrocław⁴. Natomiast sytuacja niekorzystnie zmieniała się w województwie łódzkim – nastąpiło zmniejszenie potencjału ludnościowego, a w nieco mniejszym stopniu także potencjału gospodarczego. Warto też zauważyć, że znacząco spadł udział liczby ludności Łodzi w populacji kraju, a w mniejszym stopniu także udział w wytwarzanym krajowym produkcie brutto⁵. Oddziaływanie metropolii na rozwój regionu jest trudne do prostego wyjaśnienia.

Ciekawym przykładem w tym typie trajektorii rozwoju regionów jest Śląskie, gdzie spadek potencjału demograficznego w ciągu siedemnastu lat był stosunkowo

4 Znaczenie Wrocławia w potencjale gospodarczym Dolnośląskiego stopniowo wzrasta i jest większe niż Poznania w Wielkopolsce, ale mniejsze niż Krakowa w Małopolsce i wyraźnie mniejsze niż Warszawy w Mazowieckiem. W 2000 roku we Wrocławiu wytworzono 31%, a w 2016 roku 32,6% regionalnego produktu dolnośląskiego.

5 Znaczenie Łodzi dla potencjału gospodarczego regionu stopniowo maleje, jest jednak większe niż Poznania w Wielkopolsce czy Wrocławia w Dolnośląskiem. W 2000 roku w Łodzi wytworzono 39%, a w 2016 roku 36,9% regionalnego produktu łódzkiego.

duży, a w jeszcze większym stopniu zmniejszył się udział śląskiego regionalnego produktu brutto w wytworzonym produkcie krajowym⁶. Jednocześnie regionalny produkt *per capita* był stale wyższy od średniej krajowej, chociaż przewaga ta ulegała od 2012 roku zmniejszeniu, a dynamika jego wzrostu była mniejsza niż średnia krajowa. Specyficzna sytuacja występowała w stolicy Śląskiego. Katowice zmniejszyły swój potencjał ludnościowy, a jeszcze wyraźniej także gospodarczy. Stopniowo zmniejsza się też znaczenie Katowic w wytwarzaniu regionalnego produktu brutto. Interpretacja tych zjawisk jest jednak utrudniona. Katowice są głównym miastem konurbacji górnośląskiej, a od lipca 2017 roku są centrum Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Skutki utworzenia stowarzyszenia metropolitalnego dla wzrostu gospodarczego regionu będzie można oceniać dopiero po kilkunastu latach. W Katowicach intensywnie zmienia się struktura gospodarki, rozwijają się branże wykorzystujące wiedzę, rośnie znaczenie usług wyższego rzędu, a przede wszystkim znaczenie kultury w rozwoju miasta, podnosi się jakość życia. Zmiany procesów gospodarczych regionu śląskiego są jednak skomplikowane i wymagają szczegółowych analiz.

Z pozostałych województw trzeciego typu warte scharakteryzowania są dwa: świętokrzyskie i opolskie. W drugiej dekadzie obecnego wieku w województwach tych utrzymał się wyraźny spadek potencjału demograficznego i gospodarczego, a jednocześnie dynamika regionalnego produktu brutto *per capita* była stale niższa niż średnia krajowa. Podobna sytuacja wystąpiła także w Lubelskim, gdzie również wystąpił spadek potencjału demograficznego i gospodarczego, ale dynamika wzrostu PKB *per capita* była jednak wyższa niż w Świętokrzyskiem.

W trzecim typie trajektorii rozwoju regionów zidentyfikowanych przez R. Domańskiego [2011] występowały trzy województwa, których stolicami były metropolie Wrocławia, Łodzi i Katowic. W drugiej dekadzie obecnego wieku można zaobserwować pozytywne oddziaływanie metropolii na rozwój regionu dolnośląskiego, oddziaływanie Łodzi na wzrost gospodarczy województwa łódzkiego jest ograniczone, natomiast znaczenie Katowic dla trajektorii rozwoju regionu śląskiego można rozpatrywać jedynie, biorąc pod uwagę całą metropolię śląską.

Wskazane przez R. Domańskiego [2011] cechy kodu rozwojowego systemu regionalnego Polski do 2017 roku uległy niewielkim przekształceniom. Utrzymała się zależność dynamiki wzrostu od efektów rozwoju z okresów wcześniejszych. Potwierdzeniem tego jest utrzymująca się przewaga regionu mazowieckiego, tak w zakresie potencjału demograficznego, jak i gospodarczego, jednak w odniesieniu do potencjału gospodarczego przewaga Mazowieckiego w kraju zaczęła się zmniejszać. Zidentyfikowane trzy względne progi rozwojowe odzwierciedlające specyficzne cechy przestrzennego zagospodarowania Polski wydają się, poza kilkoma wyjątkami, utrwalone. Do grupy regionów powyżej pierwszego progu,

6 Znacząco zmienia się struktura gospodarki województwa – zmniejsza się rola przemysłu wydobywczego, a rośnie rola usług – w 2000 roku górnictwo dostarczyło 13,3%, a w 2016 roku już tylko 9,6% śląskiego WDB.

oddzielającego województwa o dużym potencjale społeczno-gospodarczym i szybkiej dynamice wzrostu, w drugiej dekadzie XXI wieku można dołączyć województwo dolnośląskie, gdzie potencjał ludnościowy ustabilizował się, a jednocześnie znacząco wzrósł potencjał gospodarczy. Drugi próg oddziela grupę województw o najmniejszej dynamice wzrostu. W tej grupie znalazło się m.in. województwo podkarpackie, w którym do 2017 roku ustabilizował się potencjał demograficzny, a w niewielkim stopniu zmniejszył się udział w wytwarzanym produkcie krajowym brutto. Natomiast trzeci próg rozwojowy oddziela zróżnicowane regiony, także takie, które charakteryzowały się zmniejszającym się potencjałem demograficznym i pojawiającymi się spadkami potencjału gospodarczego. Do tej grupy województw R. Domański zaliczył między innymi Łódzkie, Śląskie, Świętokrzyskie, Opolskie i Lubelskie. Do 2016 roku dynamika spadku potencjału gospodarczego została zahamowana w Łódzkiem oraz Podlaskiem. Utrzymał się natomiast spadek potencjału zarówno demograficznego, jak i gospodarczego w Śląskiem.

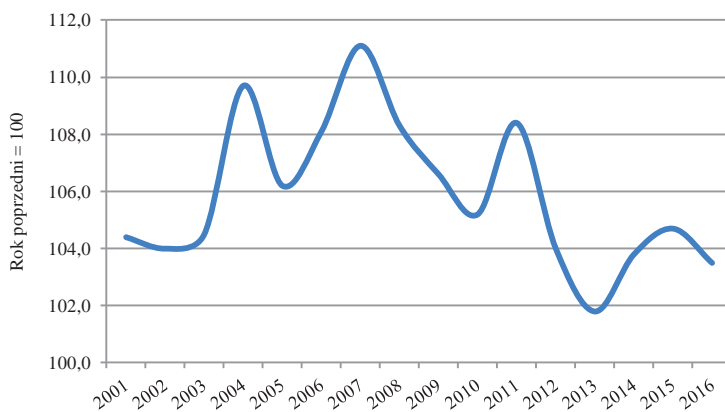
W procesie przekształceń systemu regionalnego rozwoju Polski, w pierwszej fazie, określonej przez R. Domańskiego jako faza dopełniająca, ujawniło się po siedmiu-ośmiu latach przesunięcie województwa dolnośląskiego do grupy regionów o przyspieszonej dynamice wzrostu. Wydaje się, że w następnych latach można spodziewać się dołączenia do tej grupy regionu śląskiego i łódzkiego.

Wahania wzrostu gospodarczego Polski i wybranych regionów

W wartościach bezwzględnych PKB *per capita* w Polsce stale wzrastał, zarówno w cenach bieżących, jak i stałych, a także w wartościach siły nabywczej. Dynamika wzrostu PKB *per capita* była jednak regionalnie zróżnicowana i wykazywała wyraźne wahania. Jedyne w Świętokrzyskiem dynamika ta jednorazowo (2013) była ujemna. Wahania dynamiki wzrostu są zjawiskiem naturalnym; w ekonomii obrazują cykliczność bądź oscylacje wzrostu gospodarczego. Cykle koniunkturalne tempa wzrostu gospodarczego mogą występować również w regionach, chociaż są trudne do zidentyfikowania. Długie fale cyklu Kondratiewa, średniookresowe cykle Juglarsa i krótkookresowe cykle Kitchina⁷ nakładają się na siebie. Każdy z cykli składa się z fazy spadku (recesji bądź kryzysu) i fazy wzrostu (ekspansji). Regionalne cykle krótkookresowe (w mezoskali) mogą być trudne do zidentyfikowania, ponieważ na ich przebieg nakładają się cykle średniookresowe, a dodatkowo także zmiany periodyczne, sezonowe oraz wahania przypadkowe. Cykle koniunkturalne wzrostu gospodarczego w skali kraju mogą być

7 Okres trwania krótkiego cyklu gospodarki USA określono na 3,48 lat (dla okresu 1857–1937), a gospodarki angielskiej nieco ponad cztery lata (dla okresu 1960–1973) [Woźniak, 2004].

modyfikowane działaniami interwencyjnymi polityki gospodarczej państwa. Należy podkreślić, że na przebieg regionalnych cykli koniunkturalnych wpływa nie tylko krajowa polityka regionalna, ale także wewnętrzna polityka regionów, nawet jeżeli mają one ograniczoną samodzielność – w Polsce województwa to regiony o statusie rządowo-samorządowym. Prowadzona polityka wewnątrzregionalna i przygotowywane strategie rozwoju regionów odzwierciedlają zdolność adaptacji do zmian zewnętrznych, a także gotowość i umiejętność władz do wykorzystywania szans z otoczenia. W Polsce dotyczyły one głównie zdolności do aplikowania i umiejętności właściwego wykorzystywania przedakcesyjnych i unijnych środków pomocowych w procesie wzrostu poszczególnych regionów.



Rys. 1. Dynamika produktu krajowego brutto *per capita* Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

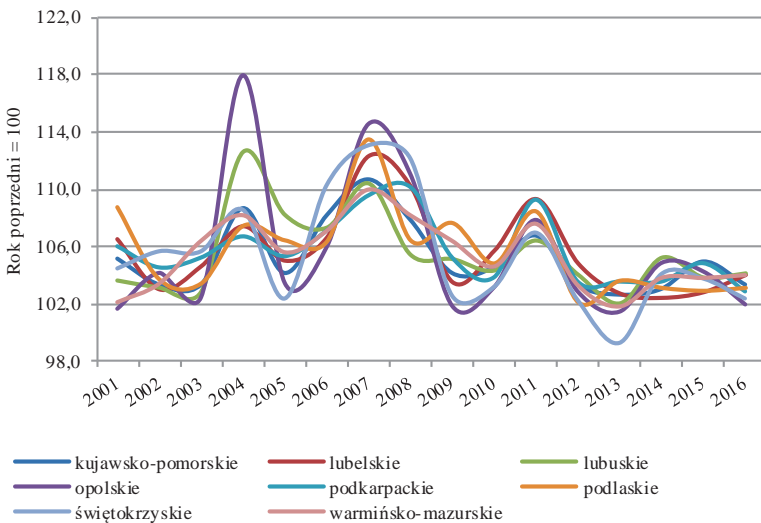
Wykres zmian dynamiki PKB *per capita* Polski po 2000 roku ujawnia trzy względnie wysokie wierzchołki wzrostu (rys. 1), które odzwierciedlają korzystne efekty koniunktury i są oddzielone okresami spadku dynamiki zgodnie z koncepcją cykli koniunkturalnych. Pierwszy wierzchołek ujawnia się w 2004 roku i następuje po fazie spadku, ostrym obniżeniu dynamiki w roku poprzednim – amplituda fali wzrostu między rokiem 2003 a 2004 była bardzo wysoka. Kolejny, drugi wierzchołek wzrostu w Polsce, pojawia się w 2007 roku, ale amplituda nie jest już tak duża jak przed pierwszym wierzchołkiem. Kolejny, trzeci wierzchołek wzrostu w 2011 roku był niższy niż poprzednie, a fala wzrostu mniej stroma – amplituda fali między 2010 a 2011 była wyraźnie mniejsza niż poprzednio. Najbardziej znaczący spadek fali dynamiki wzrostu wystąpił w latach 2013–2014, chociaż w 2015 r. pojawił się kolejny mikrowierzchołek. Wykres pokazuje niewielką asymetryczność fal wzrostu. Była ona szczególnie widoczna w pierwszej fazie, a nieco słabiej ujawniła się także w drugiej i w trzeciej.

Fale dynamiki zmian PKB *per capita* w poszczególnych województwach nawiązywały do obrazu zmian kraju, ale wykazywały wiele odrębności i specyfikę wynikającą z sytuacji zastanej w okresie początkowym. Osobno charakteryzuje się

województwa, których stolicom nie można przypisać miana metropolii ponadregionalnych (pierwsza grupa), i województwa, których stolice były metropoliami ponadregionalnymi (druga grupa).

Analizę rozpoczynamy od grupy województw, których stolice nie były metropoliami ponadregionalnymi (rys. 2).

Największe wahania dynamiki wzrostu PKB *per capita* w tej grupie regionów występowały w województwie opolskim, gdzie podobnie jak w kraju, ujawniły się trzy wyraźne wierzchołki fali. Pierwszy wierzchołek wystąpił w 2004 roku po bardzo głębokim załamaniu w roku poprzednim (PKB *per capita* między 2003 a 2004 wzrósł prawie o 18%), ale już w następnym roku dynamika znacząco spadła. Amplituda fali wzrostu Opolskiego w tym okresie była największa wśród wszystkich regionów polskich. Fala gwałtownie wzrosła w fazie ekspansji – prawdopodobnie jako krótkotrwały efekt akcesji Polski do UE, ale w kolejnym roku gwałtownie spadła (prawie o 15,5 pkt). Kolejny wierzchołek wystąpił w 2007 roku, był jednak nieco niższy niż poprzedni. Amplituda fali wzrostu była nadal bardzo duża i asymetryczna – większa dynamika występowała w fazie wstępującej niż w fazie zstępującej. Krater spadku dynamiki był również znaczący. Kolejny, trzeci wierzchołek, wystąpił w 2011 roku, po głębokim obniżeniu w 2009 roku, ale był niższy niż poprzedni, i niższy niż w kraju. Asymetryczność fali dynamiki wzrostu była mniejsza niż poprzednio. Po krótkim okresie wzrostu dynamika obniżyła się i osiągnęła poziom porównywalny do okresu sprzed akcesji do UE. Obserwowane cechy zmian dynamiki PKB *per capita* potwierdzają trudną sytuację gospodarczą Opolskiego zidentyfikowaną wcześniej przez R. Domańskiego [2011] w regionalnym kodzie rozwojowym. Wzrost gospodarczy Opolskiego jest nadal niestabilny, a region traci potencjał demograficzny i gospodarczy.



Rys. 2. Dynamika PKB *per capita* pierwszej grupy województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mniejsze wahania dynamiki wzrostu PKB *per capita* niż w Opolskiem wystąpiły w pozostałych województwach pierwszej analizowanej grupy regionów, chociaż we wszystkich można zidentyfikować, wyższe bądź niższe, trzy wierzchołki fali dynamiki wzrostu. W Lubuskim grzbiet fali pierwszego wierzchołka z 2004 roku pojawił się również po bardzo silnym obniżeniu w roku poprzednim. W kolejnym roku spadek fali był jednak łagodniejszy, a kolejny wierzchołek (2007) niższy niż w Opolskiem. Amplituda fali była nieco mniejsza niż w Opolskiem i wyraźnie asymetryczna – wskaźniki wzrostu w fazie wstępującej były wyższe niż w fazie zstępującej. Kolejny wierzchołek dynamiki wzrostu Lubuskiego był nieco niższy, a jego amplituda także mniejsza niż w Opolskiem. Trzeci wierzchołek fali Lubuskiego (2011) był wyraźnie niższy, a amplituda fali mniejsza niż w Opolskiem (rys. 2).

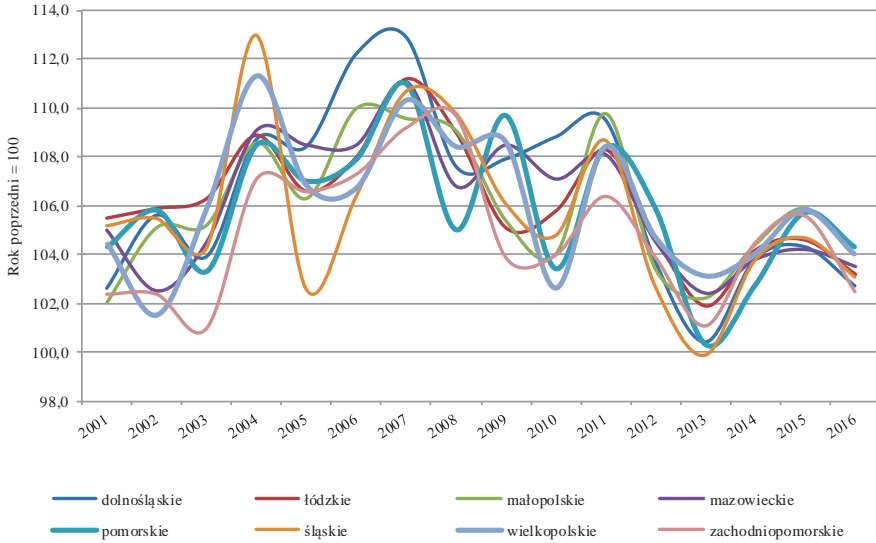
Warto przeanalizować także fale zmian dynamiki wzrostu PKB *per capita* województwa świętokrzyskiego. Pierwszy wierzchołek fali wzrostu (2004) był wyraźnie słabszy niż w Opolskiem i Lubuskim, ale drugi wierzchołek (2007) był już wyraźny i spłaszczony – jego symptomy utrzymały się przez trzy lata (2006–2008). Trzeci wierzchołek (2011) był pod względem wysokości porównywalny do Lubuskiego, ale fala była asymetryczna, nastąpił jej gwałtowny spadek w części zstępującej, a w 2013 roku dynamika wzrostu regionu była ujemna. Zidentyfikowane cechy dynamiki zmian wzrostu gospodarczego sugerują, że sytuacja gospodarcza Świętokrzyskiego do 2016 roku była niestabilna.

W pierwszej grupie regionów (rys. 2) pierwszy wierzchołek fali wzrostu dynamiki PKB *per capita* był najniższy w Podkarpackiem oraz Podlaskiem i Lubelskiem. Potencjał demograficzny województwa podkarpackiego ustabilizował się dopiero po 2015 roku, a gospodarczy tylko nieznacznie obniżył. Dynamika wzrostu już w początkowym okresie (2001–2003) była wyższa niż średnia krajowa, a trzeci wierzchołek fali (2009) był stosunkowo wysoki przy braku asymetryczności. Drugi wierzchołek wzrostu dynamiki pojawił się w 2010 roku, amplituda nieco wzrosła, a fala zmian była wyraźniej asymetryczna. Trzeci wierzchołek wzrostu Podkarpackiego wystąpił w 2011 roku, amplituda fali była znacząca i faza zstępująca utrzymała się do 2016 roku. Można przyjąć, że województwo podkarpackie nadal znajduje się w fazie dopełniającej, chociaż działania aktywizujące stopniowo przynoszą pozytywne efekty wzrostu gospodarczego.

W drugiej grupie województw fale dynamiki PKB *per capita* są mniej zbliżone do wykresu krajowego, a przebieg zmian wyraźnie bardziej skomplikowany (rys. 3). Wierzchołki wzrostu dynamiki są łagodniejsze, a najbardziej skomplikowane zmiany dynamiki wzrostu obserwowano w Zachodniopomorskiem i Śląskiem. Jednocześnie występowały wyraźne przesunięcia fal wierzchołków wzrostu dynamiki w stosunku do sytuacji krajowej. Najbardziej wyraźne przesunięcia były widoczne w Mazowieckiem i Dolnośląskiem.

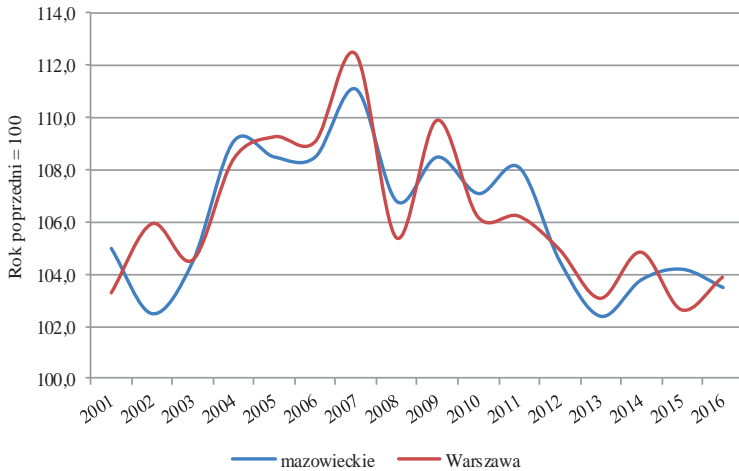
Szczegółowej analizie poddano w tej grupie województw: mazowieckie, małopolskie, dolnośląskie i wielkopolskie, porównując fale dynamiki PKB *per capita* regionu jako całości z falą dynamiki podregionu centralnego, wielkiego miasta

pełniącego funkcję metropolii. Możemy przyjąć, że metropolie wybranych do analizy regionów w dużym stopniu decydowały o przewadze konkurencyjnej danego regionu [Gaczek 2006, 2010].



Rys. 3. Dynamika zmian PKB *per capita* drugiej grupy województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



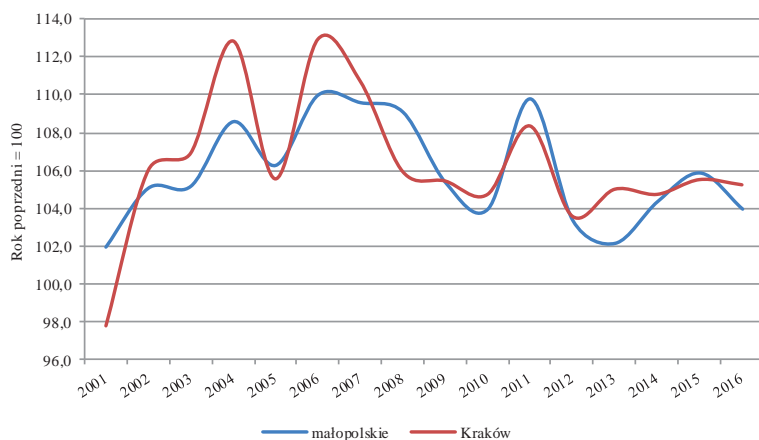
Rys. 4. Dynamika PKB *per capita* w województwie mazowieckim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Fala wzrostu dynamiki PKB *per capita* Warszawy wykazywała wyraźnie większe wahania – większe amplitudy, niż fala wzrostu tej dynamiki dla województwa (rys. 4). Fala dynamiki wzrostu Warszawy pokazuje trzy wierzchołki:

1) stosunkowo niski w 2004 roku, przy dużej amplitudzie i wyraźnej asymetryczności fali; 2) wysoki wierzchołek w 2007 roku i 3) słabo zaznaczający się wierzchołek w 2011 roku. Fala dynamiki wzrostu województwa jest odmienna w początkowym okresie i po roku 2011. Dynamika wzrostu w roku akcesji do UE była zbliżona do średniej krajowej, podobnie jak w 2007 roku, ale proces przebiegał bardziej dynamicznie w regionie metropolitalnym Warszawy niż w województwie. Występowały istotne różnice przebiegu zmian wzrostu między regionem stołecznym a województwem⁸. W 2004 roku różnice te były stosunkowo niewielkie, natomiast już w 2007 roku nastąpiło w Warszawie wyraźne przyspieszenie, które powtórzyło się w roku 2010.

Fala dynamiki wzrostu PKB *per capita* województwa małopolskiego również wykazuje odmienny przebieg dla metropolii i regionu (rys. 5). Należy pamiętać, że rola Krakowa w budowaniu przewagi konkurencyjnej Małopolskiego była mniejsza niż rola Warszawy w Mazowieckiem.



Rys. 5. Dynamika PKB *per capita* w województwie małopolskim

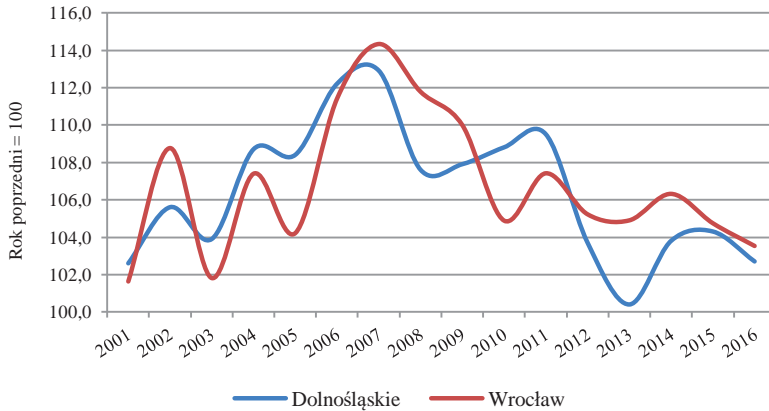
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Fala wzrostu dynamiki PKB *per capita* Krakowa pokazuje bardzo wyraźne trzy wierzchołki w latach: 2004, 2007 i 2011. Faza pierwsza 2001–2004 jest wyraźnie asymetryczna – wzrost rozpoczął się w 2001 roku, a amplituda fali była bardzo duża. Spadek dynamiki wzrostu po 2004 roku był bardzo głęboki – większy w mieście centralnym niż w regionie. Fala wzrostu w drugiej fazie (recesja 2005) potwierdza asymetryczność fali. Po spadku dynamiki wzrostu od 2008 roku fala wykazuje wyraźne spłaszczenie, wysokość trzeciego wierzchołka (2011) dla Krakowa jest niższa

8 Warto przypomnieć, że w Warszawie w 2016 roku wytworzono prawie 59% produktu brutto województwa mazowieckiego; jednocześnie w 2017 r. Warszawę zamieszkiwało 32,8% ludności województwa, a udział Warszawy w potencjale demograficznym mazowieckiego stale wzrastał.

niż dla województwa małopolskiego. Może to sugerować rosnące znaczenie metropolii krakowskiej dla wzrostu gospodarczego regionu małopolskiego.

Jeszcze inny obraz fal dynamiki wzrostu PKB *per capita* pokazują wykresy dla regionu dolnośląskiego i Wrocławia (rys. 6).



Rys. 6. Dynamika PKB *per capita* w województwie dolnośląskim

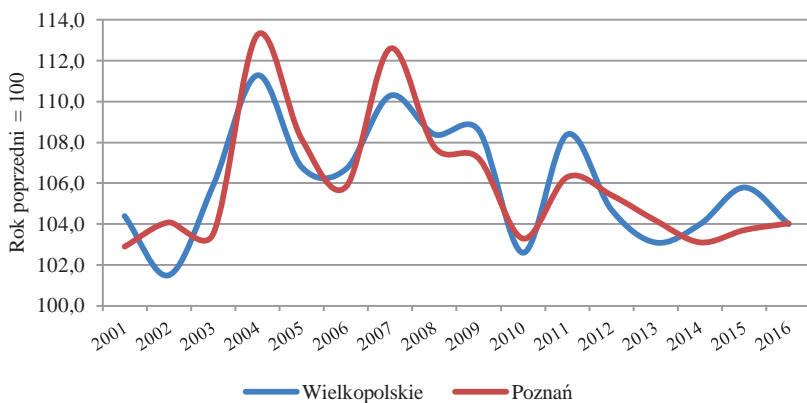
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Dolnośląskiem i samym Wrocławiu pierwszy wierzchołek fali wzrostu wystąpił już w 2002 roku, a faza recesji ujawniła się wyraźnie w 2003 – w województwie fala miała wyraźnie asymetryczny przebieg, była płytsza, natomiast amplituda fali dla Wrocławia była wyraźnie większa. Drugi wierzchołek fali wzrostu w Dolnośląskiem pojawił się w 2004 roku i był wyższy niż we Wrocławiu. Przebieg fal wzrostu sugerować może też, że realny, kulminacyjny poziom wzrostu zarówno Wrocławia, jak i regionu dolnośląskiego, wystąpił dopiero w 2007 roku, a następnie zaznaczył się spadek dynamiki spowodowany kryzysem światowym – wyraźnie widoczny w regionie w 2008, a w mieście w 2010 roku. Nieco niższe wierzchołki fal wzrostu ujawniły się w 2011 roku, a fala wzrostu województwa miała wyraźnie asymetryczny charakter. Obraz dynamiki wzrostu PKB *per capita* może odzwierciedlać specyficzną sytuację regionu wynikającą ze znaczenia dochodów pochodzących z wydobycia i przetwarzania surowców mineralnych w jednym z podregionów⁹.

Fale dynamiki wzrostu PKB *per capita* Wielkopolskiego są zbliżone do przebiegu fal kraju (por. rys. 1 i 7). Również w województwie wielkopolskim pojawiają się trzy wyraźne wierzchołki dynamiki wzrostu. Wierzchołki dla Poznania w 2004 i 2007 roku są wyższe niż dla województwa wielkopolskiego, natomiast trzeci wierzchołek (2011) był wyższy dla regionu niż dla miasta centralnego. Przy mniejszym niż w przypadku roli Warszawy bądź Krakowa udziale miasta centralnego w potencjale gospodarczym województwa, stosunkowo nieznaczne różnice fal dynamiki wzrostu są uzasadnione. Wydaje się, że region charakteryzuje się

9 Patrz więcej na ten temat [Gaczek, Kisiąta, 2017].

względny zrównoważeniem wewnętrznym, a impulsy wzrostu z miasta centralnego stopniowo przesuwają się do podregionu poznańskiego i innych podregionów województwa.



Rys. 7. Dynamika PKB *per capita* w województwie wielkopolskim
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

Celem opracowania była identyfikacja głównych cech przekształceń układu regionalnego kraju po 2000 roku. Zidentyfikowane wcześniej różnice trajektorii rozwoju regionów wydają się utrwalone. W fazie określonej przez R. Domańskiego [2011] jako faza dopełniająca nastąpiło przesunięcie województwa dolnośląskiego do grupy regionów wysokorozwiniętych. Stopniowe pozytywne zmiany obserwuje się także w Śląskiem, Łódzkim oraz Podkarpackim. Niekorzystna sytuacja wzrostu gospodarczego utrzymała się w Opolskim i Świętokrzyskim. Można więc potwierdzić, że kod rozwojowy systemu regionalnego Polski jest tylko w niewielkim stopniu modyfikowany (wzrost potencjału gospodarczego Dolnośląskiego).

Fale dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto *per capita* w Polsce i w województwach pokazują bardzo wyraźne wahania cykliczne. Wśród tych wahań w skali kraju ujawniły się trzy wierzchołki wzrostu. Fale wzrostu pierwszej grupy województw (bez metropolii) są wyraźnie zbliżone do przebiegu fal dynamiki wzrostu Polski. Przebieg fal dynamiki wzrostu PKB *per capita* drugiej grupy województw (z metropoliami) jest bardziej skomplikowany i najczęściej odmienny od fal wzrostu kraju.

W ciągu szesnastu branych pod uwagę lat występują wyraźne, cykliczne okresy wzrostu, ożywienia gospodarczego i okresy recesji. Wierzchołki fal dynamiki wzrostu poszczególnych województw najczęściej nawiązują do sytuacji zewnętrznej

– akcesji do Unii Europejskiej i ożywienia po kryzysie światowym. Analiza nie pozwala szczegółowo określić średniookresowego cyklu koniunkturalnego dla poszczególnych województw. Zidentyfikowane zmiany mogą być punktem wyjścia dla dalszych analiz. Konieczne wydaje się także uzupełnienie analizy regionalnych cykli koniunkturalnych dalszymi wskaźnikami.

Bibliografia

- Domański R., 2011, *Długookresowe tendencje w rozwoju regionalnego systemu gospodarki polskiej. Próba identyfikacji kodu rozwojowego*, [w:] J. Kleer, A. P. Wierzbicki, Z. Strzelecki, L. Kuźnicki, *Wizja przyszłości Polski: studia i analizy*, t. 2, *Gospodarka i środowisko*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa, s. 184–213.
- Gaczek W. M., 2006, *Polaryzacja czy wyrównywanie szans rozwoju gospodarczego w regionach Polski*, [w:] S. Korenik, K. Wilk (red.), *Gospodarka – przestrzeń – rozwój*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1143, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 23–37.
- Gaczek W. M., 2010, *Metropolia jako źródło przewagi konkurencyjnej gospodarki regionu*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 246, s. 5–23.
- Gaczek W. M., Kisiała W., 2017, *Regional Convergence and Divergence in Poland*, Wydawnictwo KPZK PAN, „Studia Regionalia”, vol. 50, s. 63–85.
- Gaczek W. M., Komorowski J., 2006, *Przewaga konkurencyjna gospodarki wielkiego miasta w regionie*, [w:] J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 47–70.
- Gaczek W. M., Rykiel Z., 2000, *Konkurencyjność regionów a ich adaptacyjność*, [w:] S. Ciok, D. Ilnicki (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 113–122.
- Woźniak M. G., 2004, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo AE w Krakowie.

Governance jako element zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych

Justyna Danielewicz, Małgorzata Żak-Skwierczyńska

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
ul. Matejki 22/26
90-237 Łódź

Wprowadzenie

Postępujące procesy urbanizacji doprowadziły do tego, że ponad połowa światowej populacji żyje na obszarach miejskich, a odsetek ten będzie gwałtownie wzrastał [UN, 2017, s. 1, 3]. Dynamicznie rozwijającymi się obszarami są zwłaszcza obszary metropolitalne, które, w przeciwieństwie do mniejszych ośrodków miejskich, odnotowują wzrost liczby ludności. Są one ośrodkami intensywnych działań gospodarczych i zwiększonego wykorzystania zasobów (energii, wody, żywności i przestrzeni). To również obszary, na których obserwuje się nieefektywności systemowe spowodowane nieodpowiednią i niedorozwiniętą infrastrukturą, poważne niedobory tanich mieszkań, dysfunkcyjne rynki gruntów i mieszkań prowadzące do rozwoju nieformalnych osiedli, wyzwania transportowe oraz w zakresie mobilności, problemy społeczno-ekonomiczne i degradację środowiska. To tylko niektóre z największych wyzwań w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i zrównoważonego zarządzania rozwojem, którymi należy się zająć w obszarach metropolitalnych [Lehmann, 2018, s. 46]. Zrównoważone zarządzanie tak szybkim tempem urbanizacji wymaga nowych rozwiązań i procesów integrujących różne sektory, aby sprostać zwiększonym wymaganiom w zakresie zasobów naturalnych, przestrzeni miejskiej, wyższej jakości życia i infrastruktury.

Podczas konferencji Rio +20, a także w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 roku [UN, 2016], zostało podkreślone, iż należy pilnie wdrażać zintegrowane, holistyczne myślenie i uwzględnić powiązania, wzajemne połączenia i współzależności w systemach miejskich (systemy zaopatrzenia w energię, wodę, żywność i materiały) [Bazilian i in., 2011]. Unia Europejska w swoim dążeniu do osiągnięcia spójności terytorialnej kładzie nacisk na funkcjonalne podejście do zintegrowanego rozwoju obszarów jako przestrzeni, w której żyją obywatele.

Poprawa spójności terytorialnej oznacza lepszą koordynację między politykami sektorowymi i terytorialnymi oraz większą spójność interwencji terytorialnych [EC, 2008].

Integracja procesów zarządzania zasobami ma doprowadzić do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i systemów infrastrukturalnych, zmniejszenia zanieczyszczeń, ograniczenia wytwarzania odpadów oraz zmiany praktyki planowania. Zintegrowane podejście do zarządzania ma na celu przezwyciężenie „silosowego” myślenia i połączenie istotnych polityk sektorowych na różnych szczeblach. Obejmuje ono kluczowe sektory metropolitalne: wodę, energię i żywność, a ponadto takie sfery polityki jak: użytkowanie gruntów, integracja społeczna, gospodarka odpadami i transport, w celu osiągnięcia bardziej wydajnego i efektywnego wykorzystania cykli zasobów w miastach i na obszarach miejskich. Ostatecznym celem tego podejścia jest zwiększenie dostępu do usług, podniesienie ich jakości oraz jakości życia. Kluczowymi czynnikami sukcesu jest tutaj zintegrowane pionowo i poziomo współrzędzenie oraz identyfikacja współzależności między sektorami widzianych przez pryzmat kompleksowej perspektywy przestrzennej. Ma to doprowadzić do stworzenia przyszłościowych rozwiązań prowadzących do zrównoważonego rozwoju obszarów metropolitalnych oraz kształtowania Nowej Agendy Miejskiej [BMZ, 2014, s. 4].

1. Obszary metropolitalne

Obszary metropolitalne to jeden z rodzajów obszarów funkcjonalnych, które charakteryzują się bliskimi powiązaniem społecznymi, ekonomicznymi, środowiskowymi, itp., występującymi pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego [Ahrend, Schumann, 2014, s. 5]. Natomiast podział administracyjny kraju na gminy nie uwzględnia tych relacji, co powoduje, iż zjawiska zachodzące na terenie obszarów funkcjonalnych często są niezauważane bądź ignorowane przez władze lokalne, które koncentrują się jedynie na problemach wyodrębnionego administracyjnie terytorium. Z kilku powodów granice administracyjne rzadko odpowiadają tym powiązaniom funkcjonalnym. Często są one oparte na historycznych wzorcach osadnictwa, które nie odzwierciedlają obecnej aktywności człowieka. Ze względu na wzrost liczby ludności i poprawę technologii transportu, wcześniej dobrze wytyczone osady czy miasteczka stały się częścią przedmieść dużego miasta lub mogły nawet w pełni zintegrować się z miejskim rdzeniem. Za tymi zmianami nie nadążają granice administracyjne. Powszechne przyczyny utrzymywania się granic administracyjnych to silna lokalna tożsamość i wysokie koszty reform, ale także interesy polityków i mieszkańców [OECD, 2105, s. 56]. Ograniczone kompetencje władz lokalnych powodują, iż pojedynczy samorząd nie jest w stanie samodzielnie sprostać pojawiającym się wyzwaniom, czy też wykorzystać istniejące w otoczeniu szanse

rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego. Co więcej, nawet jeśli decydenci starają się reorganizować samorządy lokalne zgodnie z funkcjonalnymi relacjami, często trudno wyznaczyć jednoznaczne granice między obszarami funkcjonalnie zintegrowanymi, zwłaszcza w przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary metropolitalne nie są zdefiniowane przez jedną relację funkcjonalną, ale przez wiele pokrywających się relacji. Zasadniczo nie są one identyczne w swoim zasięgu geograficznym. Na przykład relacja funkcjonalna zdefiniowana przez typowe wzorce zakupów różni się od zdefiniowanej przez wzory dojazdów do pracy. Zasięg tych relacji także zmienia się z czasem. Oznacza to, że w coraz bardziej elastycznej, dynamicznej i zglobalizowanej gospodarce ciągle zmiany w podziałach administracyjnych, adekwatne do nowych relacji funkcjonalnych i przestrzennych, są bezcelowe [Markowski, 2015, s. 57].

Oprócz fragmentacji administracyjnej mamy również do czynienia (nie tylko w obszarach funkcjonalnych) z fragmentacją sektorową. Często obserwujemy sytuację, w której różne instytucje sektorowe odpowiedzialne są za różne sfery polityki, lub obowiązki są podzielone między różne szczeble władzy. Polityki w różnych dziedzinach korzystają z koordynacji, gdy wzajemnie na siebie wpływają. W praktyce oznacza to, że należy określić komplementarność między sferami polityki. Im ta komplementarność jest silniejsza, tym większa istnieje potrzeba koordynacji między poszczególnymi typami polityk.

Jednym z największych problemów, z jakimi borykają się obszary metropolitalne, jest niekontrolowany, chaotyczny rozwój obszarów podmiejskich, za którym nie nadąża rozwój infrastruktury technicznej, w tym transportowej. Rozlewanie się zabudowy w obszarach funkcjonalnych wynika z:

- niższych cen gruntów i braku kontroli nad kierunkami rozwoju gmin ościennych;
- fragmentacji zarządzania transportem publicznym w ramach granic administracyjnych, co utrudnia integrację systemu komunikacji publicznej;
- uzależnienia od prywatnych środków transportu w wyniku fragmentacji planowania i realizacji zagospodarowania przestrzeni oraz braku zintegrowanych systemów transportowych [Jain, Pallagst, 2015, s. 40].

Z tego względu kluczowymi kwestiami, które powinny być podmiotem zarządzania w skali metropolitalnej, jest zagospodarowanie przestrzenne oraz polityka transportowa. Te dwa obszary funkcjonowania metropolii powinny być ze sobą ściśle zintegrowane i planowane w długofalowej perspektywie. Integracja transportu i zagospodarowania przestrzennego może się przyczynić do zmniejszenia zużycia gruntów na obrzeżach miast [Arrington i Parker, 2001], a w rezultacie przełożyć na niższe koszty funkcjonowania metropolii przy jednoczesnym podniesieniu jakości życia mieszkańców. Są to typowe przykłady uzupełniających się dziedzin polityki, w których skuteczność polityk w jednej dziedzinie zależy w dużej mierze od decyzji podjętych w drugiej. Budownictwo mieszkaniowe i komercyjne musi być dobrze połączone z innymi częściami aglomeracji miejskiej, a transport publiczny z kolei, aby działać sprawnie, musi opierać się na pewnej minimalnej gęstości

zaludnienia. W przypadku braku odpowiedniej koordynacji, tereny mieszkaniowe mogą być planowane bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury transportu publicznego i bez uwzględnienia obciążeń, jakie generują dla istniejącej sieci drogowej w całej aglomeracji miejskiej. Podobnie trudne może być rozwijanie systemów transportu publicznego, jeśli nie ma pewności, że tereny mieszkalne lub komercyjne wzdłuż linii transportu publicznego osiągną gęstość wymaganą do funkcjonowania sprawnej sieci transportu publicznego. Integracja użytkowania gruntów i transportu w celu ograniczenia rozlewania się zabudowy wymaga powiązań pionowych, tj. między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, oraz relacji poziomych, tj. ponad granicami miast i gmin. Integracja ta jest utrudniona z powodu fragmentarycznego składu obszarów funkcjonalnych i rozproszenia kompetencji [Jain, Pallagst, 2015, s. 30]. Planowanie transportu i zagospodarowania terenu jest często obowiązkiem różnych szczebli władzy lub różnych instytucji na tym samym szczeblu zarządzania. Ponadto finansowanie transportu często pochodzi z różnych źródeł publicznych. Władze odpowiedzialne za planowanie transportu i użytkowania gruntów nie są zwykle tymi, które zapewniają większość środków na infrastrukturę transportową. Fragmentacja występuje również w ramach jednego sektora, czego najlepszym przykładem jest transport, który obejmuje transport publiczny i transport drogowy. Koordynacja polityk w takich konstelacjach jest trudna, a luki w zarządzaniu występują bardzo często [OECD, 2015, s. 62]. W rozdrobnionym modelu zarządzania kluczowe funkcje lokalne są dostarczane przez różne szczeble władzy i mają dużą liczbę autonomicznych organów [Slack, 2007], co często oznacza słabą koordynację między różnymi poziomami zarządzania [Montgomery i in., 2003]. Sposób zarządzania obszarami metropolitalnymi wpływa na ich zdolność do koordynowania świadczenia usług ponad granicami gmin [Jain, Pallagst, 2015, s. 30]. Aby zarządzać rozwojem obszarów metropolitalnych w sposób zintegrowany, ponad podziałem administracyjnym i sektorowym, konieczna jest wola współpracy ze strony różnych interesariuszy i wdrożenie koncepcji *governance*.

2. Zintegrowane zarządzanie rozwojem

Tradycyjne, sektorowe podejście do zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych od kilku lat poddawane jest krytyce w całej Unii Europejskiej. Podkreśla się, iż polityka rozwoju realizowana sektorowo rodzi szereg patologii i powoduje nieefektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. Główne problemy wynikające z sektorowego podejścia do rozwoju to:

- niedostrzeżenie/ignorowanie wzajemnych zależności między poszczególnymi obszarami funkcjonowania jednostki terytorialnej;
- prymat systemu administracji nad celami rozwoju i efektywnością polityki;

- brak koordynacji i integracji działań realizowanych przez różne podmioty;
- nieuwzględnianie w strategiach rozwoju specyfiki terytorium, którego dotyczą;
- konkurencja między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego i niechęć do współpracy z innymi interesariuszami [Nowakowska, 2016, s. 53].

Problemy te skłoniły do zmiany podejścia w kierunku terytorialnej polityki rozwoju (*place-based policy*). Terytorialno-funkcjonalny paradygmat rozwoju zakłada uwzględnienie w planowaniu i wdrażaniu polityk specyfiki uwarunkowań rozwoju poszczególnych terytoriów oraz powiązań funkcjonalnych zachodzących między jednostkami położonymi na danym obszarze. Ma to pozwolić na wykorzystanie kapitału terytorialnego i zastosowanie odpowiednio dopasowanych instrumentów pobudzania rozwoju.

Takiemu prowadzeniu polityki służyć ma zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem. Zintegrowane zarządzanie rozwojem to inaczej zarządzanie skierowane na kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych zarówno korzyści, jak i koszty z trzech współdecydujących o wysokiej jakości życia sfer, składających się na rozwój sustensywny, tj.: gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej [Turała, Danielewicz, 2015, s. 22]. Integracja dotyczy dwóch lub więcej systemów, usług, polityk lub operacyjnych „silosów”, jurysdykcji lub zachowań społecznych [GIZ and ICLEI, 2014, s. 6]. Stwarza też możliwości optymalizacji zasobów i uzyskiwania wspólnych korzyści, zwiększając skuteczność polityki oraz produktywność i odporność społeczną i gospodarczą [Hoff, 2011]. W zintegrowanym zarządzaniu rozwojem możemy wyróżnić pięć typów integracji.

Integracja przestrzenna oznacza realizację działań na terenie wielu, sąsiadujących ze sobą jednostek terytorialnych, które wykazują powiązania funkcjonalne. Każdą jednostkę terytorialną (czy będzie to gmina, czy powiat, czy nawet województwo) charakteryzuje ta sama, złożona i niejednorodna struktura celów, która sprawia, że ograniczone zasoby, pozostające w dyspozycji władz lokalnych, muszą być alokowane wyłącznie na te działania, które uznane zostały za priorytetowe. Jeśli spojrzeć szerzej, okaże się jednak, że w otoczeniu każdej jednostki terytorialnej funkcjonuje szereg innych, które borykają się z taką samą niejednorodnością i złożonością celów, i również dysponują jedynie ograniczonymi zasobami. Z tego punktu widzenia integracja przestrzenna oznacza łączenie zasobów wielu jednostek terytorialnych na rzecz realizacji działań, które im wszystkim pozwolą uzyskać korzyści. Kluczowe w tym aspekcie jest podejmowanie wspólnych decyzji odnośnie do zagospodarowania przestrzeni, w szczególności takie rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego, aby wzajemnie się uzupełniały.

Integracja funkcjonalna (sektorowa) oznacza, że poszczególne działania podejmowane przez władze publiczne prowadzą jednocześnie do realizacji celów związanych z funkcjami gospodarczymi, społecznymi, czy też wynikającymi z zagospodarowania przestrzeni i dbałości o środowisko naturalne, mimo iż mogą między nimi występować konflikty a nawet sprzeczności. Ten rodzaj integracji określa się także mianem integracji merytorycznej. Integracja funkcjonalna jest

sednem koncepcji rozwoju i zarządzania sustensywnego, podnoszącego konieczność uwzględniania w działaniach władz publicznych zarówno uwarunkowań (i ograniczeń), jak i konsekwencji (efektów) związanych z każdą z tych funkcji z osobna i ze wszystkimi razem.

Integracja czasowa oznacza konieczność realizacji projektów zgodnie z ustalonym harmonogramem. Jej brak może prowadzić do zaniku lub ograniczenia efektów rozwojowych, nawet jeśli poszczególne działania zostaną zrealizowane (lecz w innej niż zakładana sekwencji). Chodzi m.in. o zbieżność realizowanych działań w czasie, odpowiednią ich sekwencję i koordynację (np. budowa kanalizacji i wymiana nawierzchni drogi przebiegającej przez teren kilku gmin tworzących obszar funkcjonalny).

Integracja podmiotowa uwidacznia się najdobitniej przy projektowaniu i późniejszej realizacji projektów. Oznacza ona włączanie do procesów zarządzania różnych interesariuszy – mogą to być władze publiczne, podmioty gospodarcze, instytucje badawcze, organizacje społeczne, czy nawet poszczególni mieszkańcy. Ma ona wyraz we współrzędzeniu wielopoziomowym (*multi-level governance*) i jest kluczowa do zaistnienia wszystkich pozostałych form integracji.

Integracja finansowa jest pochodną integracji podmiotowej i, jako taka, jest również charakterystyczna dla projektów zintegrowanych, których konstrukcja zakłada nierzadko montaż środków i wykorzystanie zasobów różnych podmiotów. Integracja finansowa może zakładać montaż finansowania pochodzącego z różnych sektorów (sektora publicznego i sektora prywatnego, z wykorzystaniem narzędzi partnerstwa publiczno-prywatnego), jak również finansowanie ze środków Unii Europejskiej [Danielewicz, Turała 2015, s. 22; Keilmann-Gondhalekar i in., 2018, s. 7].

Z uwagi na fakt, iż wszelkie typy integracji wymagają intensywnej koordynacji i współpracy między departamentami, jurysdykcjami, sektorami, organizacjami obywatelskimi, przedsiębiorstwami i innymi interesariuszami, którzy dzielą odpowiedzialność za rozwój obszaru metropolitalnego, dalsza część opracowania koncentruje się na koncepcji *governance*.

3. Koncepcja *governance* w zarządzaniu obszarami metropolitalnymi

Koncepcja *governance*¹ wyłoniła się z powszechnego przekonania, że tradycyjne struktury władzy na różnych poziomach zarządzania i w różnym stopniu zawiodły [Kooiman, 199, s. 251], a nowoczesne państwa zostały zmuszone do wejścia

1 Ze względu na fakt, iż nie ma jednoznacznego tłumaczenia terminu *governance* na język polski, zamiennie używane są takie terminy jak „współrzędzenie”, „współdziałanie”, „współzarządzanie”.

w proces ponownej legitymizacji. Bevir i in. [2003, s. 45] zdefiniowali *governance* jako „zmianę charakteru lub znaczenia rządu”. Tradycyjna konceptualizacja rządu, uznająca państwo za najwybitniejszego aktora w polityce publicznej, uważana jest za przestarzałe podejście do organizacji interakcji społecznych. Państwo i administracja publiczna nie odgrywają już wyjątkowej roli, koncentrując się obecnie na koordynacji interesów na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. Zdolności organizacyjne władz centralnych, regionalnych i lokalnych mają zatem kluczowe znaczenie dla efektywności zarządzania rozwojem terytoriów [Crespo, Cabral, 2010, s. 639]. *Governance* ma na celu połączenie teoretycznych koncepcji zarządzania i jest uważane za skuteczny proces orientacji na społeczeństwo [Peters, Pierre, 2003, s. 2]. To pojęcie bardzo obszerne, „parasolowe”, czasami źle interpretowane ze względu na przypisane mu wielorakie znaczenie [Pierre, 2005]. Jednym z powodów jego popularności jest zdolność – w przeciwieństwie do bardziej restrykcyjnych terminów, takich jak zarządzanie czy rządzenie – do objęcia całego szeregu instytucji i stosunków składających się na proces regulacyjny/rządzenia [Peters, Pierre, 2000]. *Governance* oznacza samoorganizację, charakteryzującą się współzależnością sieci międzyorganizacyjnych, odwoływaniem się do wymiany, w której reguły gry zapewniają pewną autonomię w stosunku do państwa [Rhodes, 1997]. Według Milwarda [2004, s. 239] *governance* dotyczy warunków tworzenia reguł dla działań zbiorowych, bardzo często obejmujących podmioty z sektora prywatnego. Jego istotą jest koncentracja na mechanizmach przywództwa i zarządzania (subwencje, umowy i porozumienia). Te mechanizmy lub narzędzia są stosowane w celu połączenia sieci podmiotów działających w różnych domenach polityk publicznych. W literaturze z dziedziny nauk politycznych istnieje tendencja do kojarzenia rządu z regulacjami, a *governance* jest często postrzegane jako pojawienie się nowych instrumentów politycznych o charakterze nieregulacyjnym [Zito i in., 2003], które są proponowane, projektowane i wykonywane przez interesariuszy spoza sektora państwowego, działających wspólnie z podmiotami państwowymi lub niezależnie od nich. Inna koncepcja opisuje *governance* jako sieciowanie, które stwarza jednostkom więcej możliwości do uczestniczenia w politycznym procesie decyzyjnym i tym samym wspiera budowanie kapitału społecznego i politycznego, a także kompetencji samorządowych [Sorensen, 2002, 2005; Sorensen, Torfing, 2003].

W ciągu ostatnich kilku dekad teorie dotyczące *governance* kształtowały myślenie o polityce miejskiej [Dowding 1996; Goldsmith, 1997]. Pojawiły się nowe terminy, jak *metropolitan governance* czy *urban governance*. Podejścia te dotyczą przede wszystkim koordynacji i łączenia zasobów publicznych i prywatnych, co stanowi strategię przyjętą w mniejszym lub większym stopniu przez władze lokalne w całej Europie Zachodniej. Wyzwania związane z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi opierają się na potrzebie świadczenia usług publicznych w poprzek wielu lokalnych jurysdykcji. Skuteczne systemy *metropolitan governance* wymagają autorytetu politycznego i przywództwa w instytucjach, rozpoznania zasięgu geograficznego obszarów metropolitalnych oraz wspólnych

wysiłków, które zachęcają do współpracy lub formalizują ją za pośrednictwem uznanego organu [Yaro, Ronderos, 2011, s. 4]. W obszarach metropolitalnych współdziałanie stwarza szansę praktycznej realizacji polityk, w szczególności dla zapewnienia rozwoju gospodarczego, ale także w celu koordynacji planowania przestrzennego. Jest to możliwe poprzez integrację różnych grup społecznych i politycznych oraz tworzenie wspólnych wizji rozwoju [Crespo, Cabral, 2010, s. 646]. Zdolność do ustanowienia relacji międzyinstytucjonalnych jest kluczowym zasobem w konkurencji między obszarami metropolitalnymi [Crespo, Cabral 2010, s. 645].

Fundamentalne znaczenie dla sprostania wyzwaniom związanym z rozwojem miast i obszarów metropolitalnych ma współrzędzenie wielopoziomowe (*multilevel governance*). Mobilizacja i udział podmiotów państwowych i niepaństwowych są niezbędne dla ustalania programów i realizacji polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, zarówno w zakresie zapewniania zasobów, fachowej wiedzy, jak i legalności. W ramach *multilevel governance* podmioty państwowe i lokalne koordynują sieć, która – szanując lokalną wiedzę i różnorodność – określa wspólne cele i standardy, na podstawie których wszystkie strony mogą działać [Bulkeley, 2010; Corburn, 2009]. Współrzędzenie wielopoziomowe kładzie nacisk na koprodukcję wiedzy i polityki zarówno w górę, jak i w dół szczebli władzy [Corburn, 2009; Homsy, Warner, 2013] oraz uznaje znaczenie integracji naukowej wiedzy technicznej z lokalną wiedzą społeczeństwa [Jasanoff, 2004]. Władze metropolitalne mają za zadanie stać się częścią tej wielopoziomowej struktury, pełniąc swoją rolę w dobrym zarządzaniu dużymi obszarami miejskimi [Ayuso, Josep, 2016, s. 9].

Poniżej zaprezentowane zostaną dobre praktyki współrzędzenia w obszarach metropolitalnych krajów europejskich, które – jako przejaw integracji podmiotowej – prowadzą do innych typów integracji, o jakich była mowa powyżej.

4. Dobre praktyki zintegrowanego zarządzania w obszarach metropolitalnych

4.1. Region Hanower

Region Hanower został utworzony przez współpracujące ze sobą gminy, powiat Hanower i land Dolnej Saksonii w roku 2001 [<https://www.hannover.de/>]. Było to zwieńczeniem współpracy, która została sformalizowana już w roku 1963 poprzez powołanie Związku Wielkiego Hanoweru. Od samego początku władze publiczne miały wsparcie przedsiębiorstw dysponujących odpowiednią wiedzą specjalistyczną (firm transportowych, agencji ochrony środowiska, agencji rozwoju przedsiębiorczości).

Tab. 1. Zasięg obszaru funkcjonalnego Hanoweru (31.12.2018)

	Liczba gmin	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)
Hanower	1	541 773	204,01
Region Hanower	21	1 119 032	2300
Region Metropolitalny Hanower– Brunszwik–Getynga–Wolfsburg	431	3 900 000	19 000

Źródło: opracowanie własne.

Na czele regionu stoi prezydent, wybierany na pięć lat w wyborach bezpośrednich. Najważniejszym organem decyzyjnym regionu jest Zgromadzenie Regionalne składające się z 85 członków wybranych przez mieszkańców. Organem wykonawczym jest Zarząd Regionu. Współpraca w Regionie Hanower dotyczy przede wszystkim planowania regionalnego i rozwoju, promocji biznesu i zatrudnienia, a także systemu transportu publicznego. Wzajemne porozumienia w zakresie transportu publicznego obejmują jego ekspansję i udoskonalanie, współpracę dotyczącą regionalnego systemu drogowego i systemu ścieżek rowerowych. Głównym osiągnięciem wynikającym ze współpracy jest uchwalenie w 2016 roku dla całego obszaru Regionalnego Programu Planowania Przestrzennego. Kluczową cechą podejścia do planowania regionu jest integracja dwóch ściśle powiązanych sektorów: osadnictwa i transportu. Zakłada ono rozwój zorientowany na ruch tranzytowy przy jednoczesnym zapewnieniu, że budowa nowych osiedli mieszkalnych odbywać się będzie w pobliżu węzłów lub sieci transportu publicznego. Ponadto region określa „priorytetowe obszary osadnicze”, które ze względu na bardzo dobre połączenia infrastrukturalne są szczególnie atrakcyjne z punktu widzenia budowania nowych osiedli lub rozwoju komercyjnego. Ogólnym celem jest utrzymanie krótkich odległości, jakie muszą pokonywać mieszkańcy, oraz poprawa dostępności publicznych i prywatnych obiektów, takich jak szkoły, sklepy i zakłady opieki zdrowotnej. Dzięki takim założeniom zapewnia się również rosnącej populacji osób starszych aktywny udział w życiu społecznym [Keilmann-Gondhalekar i in. 2018, s. 33].

Region Hanower jest częścią większego, utworzonego w 2009 roku w formie spółki, Regionu Metropolitalnego Hanower–Brunszwik–Getynga–Wolfsburg (tab. 1). Udziałowcami Regionu, oprócz czterech głównych miast, są: Dolna Saksonia, trzy stowarzyszenia skupiające odpowiednio gminy i związki gmin, firmy i organizacje biznesowe oraz uniwersytety i instytucje naukowe. Za bieżącą pracę i opracowywanie propozycji działań w poszczególnych obszarach odpowiada 15 Regionalnych Komisji Sektorowych (m.in. ds. transportu, rozwoju regionalnego) [<https://www.metropolregion.de...>]. Celem Regionu Metropolitalnego jest zapewnienie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej regionu i jego gmin członkowskich. Region dąży, bazując na partnerstwie terenów zurbanizowanych i wiejskich, do wzmocnienia swojej struktury policentrycznej, stworzenia wspólnej tożsamości i wzmocnienia obszarów wiejskich [Keilmann-Gondhalekar i in. 2018, s. 32].

4.2. Region Helsinek

Region Helsinek obejmuje Obszar Metropolitalny, który tworzą cztery gminy: Helsinki, Espoo, Kauniainen i Vantaa oraz 10 gmin powiązanych dojazdami do pracy, będących jego zapleczem [OECD, 2015].

Tab. 2. Zasięg obszaru funkcjonalnego Helsinek (31.03.2018)

	Liczba gmin	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (osoby/km ²)
Helsinki	1	629 512	213,75	2 945,09
Obszar Metropolitalny (OMH)	4	1 125 136	770,26	1 460,72
Region Helsinek (Greater Helsinki)	14	1 441 601	3 697,52	389,88

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie obszarem funkcjonalnym Helsinek bazuje na współpracy w dwóch skalach: węższej – w obszarze metropolitalnym i szerszej – w regionie.

W obszarze metropolitalnym od listopada 2017 roku, na mocy porozumienia zawartego między gminami Helsinki, Espoo, Vantaa i Kauniainen, funkcjonuje Grupa Współpracy Obszaru Metropolitalnego Helsinek². Porozumienie promuje współpracę między miastami w kwestiach związanych z użytkowaniem gruntów, mieszkalnictwem i transportem oraz ma na celu poprawę jakości usług, a także koordynację zarządzania własnością wspólnych organów gminnych [[https://www.helsinginseutu.fi/...](https://www.helsinginseutu.fi/)].

W regionie metropolitalnym współpraca jest realizowana od 2005 roku przy pomocy Zgromadzenia ds. Współpracy w Obszarze Metropolitalnym Helsinek. Tworzą je czołowi urzędnicy i politycy z poszczególnych 14 gmin regionu. Współpraca regionalna koncentruje się w szczególności na kwestiach użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu, a także na usługach regionalnych. Decyzje dotyczące szczegółów współpracy są podejmowane w ramach rocznego planu działania [<https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/...>].

Integracja zarządzania usługami publicznymi sięga roku 1970, a od 2010 roku realizowana jest poprzez dwa związki komunalne: Urząd Usług Środowiskowych Obszaru Metropolitalnego Helsinek (HSY) i Regionalny Zarząd Transportu (HSL). HSY jest związkiem międzygminnym utworzonym przez cztery gminy (Helsinki, Espoo, Kauniainen i Vantaa), odpowiedzialnym za świadczenie usług środowiskowych dla mieszkańców i firm obszaru. Główne obowiązki HSY obejmują gospodarkę wodno-ściekową i gospodarkę odpadami, a także zapewnienie

2 Stanowi ona kontynuację współpracy rozpoczętej w 2004 roku w formie Rady Konsultacyjnej Obszaru Metropolitalnego Helsinek. Więcej zob.: Danielewicz, 2018.

regionalnych usług informacyjnych. HSY posiada jednostkę odpowiedzialną za zmiany klimatu, która koordynuje prace nad strategią klimatyczną i monitoruje emisję gazów cieplarnianych oraz klimat w regionie [<http://www.baltcica.org/casestudies/helsinki.html>].

Regionalny Zarząd Transportu (HSL) jest jednym z największych związków międzygminnych w Finlandii, mając w swojej strefie wpływów 1,4 miliona ludzi. Jest odpowiedzialny za planowanie i organizację komunikacji publicznej w Regionie Helsinek oraz przygotowanie Planu Rozwoju Transportu [<https://web.archive.org/...>]. Ustala jednolite taryfy dla wszystkich środków transportu publicznego, niezależnie od środka transportu lub przedsiębiorstwa przewozowego. Obsługuje również zintegrowany dla całego obszaru rozkład jazdy [<https://www.hsl.fi/en/helsinki-regional-transport-authority>]. Obecnie obowiązujący plan obejmuje swym zasięgiem wszystkie 14 gmin Regionu i jest ściśle powiązany ze Wspólnym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, który gminy przyjęły w 2015 roku. Perspektywa planu sięga roku 2040. Plany mają na celu zapewnienie zintegrowanego zagospodarowania przestrzennego, transportu i mieszkalnictwa [<http://www.helsinginseutu.fi/hki/HS/...>]. W dniu 9 czerwca 2016 roku gminy Regionu Helsińskiego podpisały z rządem Finlandii umowę MAL dotyczącą użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu na lata 2016–2019. Porozumienie MAL opiera się na przyjętych rok wcześniej planach i prezentuje wspólną intencję koordynowania użytkowania gruntów, mieszkalnictwa i transportu przez państwo oraz 14 gmin w regionie Helsinek [<https://www.helsinki.fi/hs/en/cooperation...t>]. Głównym założeniem planów i porozumienia z rządem jest dążenie do osiągnięcia bardziej zwartej i jednorodnej struktury zagospodarowania przestrzennego oraz mniejszego zużycia energii [Greater Helsinki Vision 2050, s. 7]. Obecnie trwają prace nad regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa i transportu, który zdefiniuje, w jaki sposób region powinien się rozwijać w latach 2019–2050. Prace prowadzone są w grupach ekspertów utworzonych przez przedstawicieli gmin, HSL i państwa (Helsinki Region).

W Obszarze Metropolitalnym Helsinek funkcjonują również inne instytucje współpracy, np.: utworzony przez 24 gminy Okręg Szpitalny Helsinek i regionu Uusimaa (HUS), którego celem jest zapewnienie pacjentom we wszystkich gminach członkowskich terminowego i równego dostępu do wyspecjalizowanej opieki medycznej. Odpowiedzialny jest on również za leczenie ciężkich i rzadkich chorób oraz tych wymagających szczególnej wiedzy i technologii, dla całej populacji Finlandii [<http://www.hus.fi/en/about-hus/Pages/default.aspx>]; utworzony przez pięć gmin Uniwersytet Nauk Stosowanych kształcący specjalistów w dziedzinie kultury, biznesu, opieki zdrowotnej i usług społecznych oraz technologii; Centrum Recyklingu OMH założone w celu poprawy środowiska życia poprzez zmniejszenie ilości odpadów i zwiększenie świadomości ekologicznej ludzi; czy też – Promocja Regionu Helsinek promująca wszystko, co region ma do zaoferowania [<https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/joint-organisations/>].

4.3. Obszar Metropolitalny Oslo

Ze względu na szeroki zakres współpracy, liczbę i różnorodność zaangażowanych podmiotów (zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym), jak również zasięg terytorialny, szczególnej uwagi w tej części wymaga Obszar Metropolitalny Oslo. Współpraca w obszarze odbywa się na różnych poziomach i ma różny zasięg (tab. 3). Możemy wyróżnić trzy zasadnicze poziomy współpracy:

- obszar metropolitalny – rząd;
- Sojusz Regionu Oslo (79 gmin i 5 okręgów);
- Oslo – okręg Akershus (23 gminy).

Tab. 3. Zasięg obszaru funkcjonalnego Oslo

Zasięg	Liczba gmin	Liczba ludności
Region Wielkiego Oslo	46	1 546 706
Region Oslo-Akershus	23	1 200 000
Sojusz Regionu Oslo	78	2 100 000

Źródło: opracowanie własne.

Najszersza współpraca odbywa się w ramach stowarzyszenia Sojusz Regionu Oslo utworzonym w 2005 roku z inicjatywy burmistrza Oslo. Liczba członków sojuszu systematycznie wzrastała i obecnie liczy 78 gmin i 5 okręgów. Przesłanką do podjęcia współpracy była potrzeba zintegrowanego zarządzania wspólnym rynkiem pracy i rynkiem mieszkań.

Największym osiągnięciem Sojuszu jest opracowanie w 2008 roku „Planu zintegrowanego użytkowania gruntów i rozwoju transportu w regionie Oslo”, który miał na celu kontrolowanie procesów rozlewania się miast i poprawę infrastruktury kolejowej. Plan został przyjęty przez wszystkich członków Sojuszu, co zapewniło koordynację planowania przestrzennego. W maju 2016 Sojusz przyjął zaktualizowaną wersję planu [<http://www.osloregionen.no/>].

Bliska współpraca ma miejsce między Oslo³ a sąsiadującym z nim okręgiem Akershus, który składa się z 22 gmin otaczających stolicę [Langslet, 2013]. W 2008 roku we Wspólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Regionu Oslo-Akershus została przyjęta długofalowa wizja oparta na koordynacji polityki w skali metropolitalnej, która sięga roku 2050. Plan zakłada policentryczny rozwój w oparciu o pięć ośrodków regionalnych zlokalizowanych na obrzeżach zurbanizowanego obszaru Oslo [OECD, 2016].

W 2015 roku Oslo opracowało Plan Miasta, który obejmuje zarówno strategię rozwoju całego miasta, jak i plan zagospodarowania przestrzennego, a więc łączy

3 Oslo ma status zarówno gminy, jak i okręgu, który można traktować jako odpowiednik polskiego powiatu grodzkiego.

sprawy społeczne i gospodarcze ze sposobami użytkowania gruntów [<http://www.eurometrex.org...>].

W tym samym roku okręgi Oslo i Akershus przyjęły wspólny „Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego i transportu”. Plan stanowi podstawę do dalszej współpracy pomiędzy władzami państwowymi, okręgowymi, gminnymi, firmami i innymi interesariuszami [[http://www.akershus.no/ansvarsomrader/...](http://www.akershus.no/ansvarsomrader/)]. Zobowiązał on poszczególne samorządy do uwzględnienia w swoich planach i strategiach zawartych w nim zapisów [Langslet, 2015].

W zakresie użytkowania gruntów i transportu plan zakłada:

- dalszy rozwój miasta Oslo jako stolicy kraju;
- wzmocnienie miast regionalnych i koncentrację miejsc pracy w Akershus;
- rozwijanie centralnego obszaru zurbanizowanego poprzez lepsze połączenia w strukturze miejskiej oraz wysoki stopień wykorzystania transportu publicznego;
- nadanie priorytetów rozwoju niektórym miastom lokalnym i osiedlom miejskim w okręgu Akershus;
- utrzymanie dobrego i stabilnego środowiska do życia poza priorytetowymi obszarami wzrostu [Langslet, 2015].

Za organizację transportu publicznego w regionie Oslo i Akershus odpowiada spółka z ograniczoną odpowiedzialnością⁴. Jej głównymi zadaniami są planowanie, zarządzanie, organizowanie przetargów i marketing usług transportu publicznego w regionie Oslo. Głównym celem spółki, wraz z rozwojem komunikacji pieszej i rowerowej, jest zatrzymanie rozwoju transportu indywidualnego⁵ [<http://www.emta.com/spip.php?article49&lang=en>]. Podkreślenia wymaga, iż zatrzymanie rozwoju ruchu samochodowego było możliwe dzięki konsekwentnie realizowanej polityce ograniczającej rozprzestrzenianie się zabudowy oraz inwestycjom w rozwój transportu publicznego, w tym kolejowego.

Państwo jest jednym z głównych interesariuszy w regionie Oslo. Podstawą do współpracy między rządem a obszarem metropolitalnym są tzw. białe księgi, czyli raporty sporządzane dla parlamentu, które poruszają istotne z punktu widzenia kraju sprawy i są podstawą do późniejszych działań i tworzenia przepisów prawa. W Białej Księdze w sprawie lepszego środowiska miejskiego, podkreślono, że zrównoważony rozwój obszarów miejskich należy zapewnić poprzez długoterminowe strategie rozwoju miast i skoordynowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany transportu w oparciu o następujące główne zasady:

4 W spółce 60% udziałów należy do Oslo, a 40% do okręgu Akershus [<https://ruter.no/en/about-ruter/about-us/>].

5 Cel ten udaje się realizować. W Oslo ruch samochodowy nadal utrzymuje się na poziomie z 2007 roku, natomiast z transportu publicznego korzysta 45% mieszkańców. W roku 2014 Ruter miała 37% więcej pasażerów niż w roku 2007, przy czym w tym samym czasie liczba ludności wzrosła o 14%.

- transport publiczny powinien być podstawą miejskiego modelu rozwoju;
- tworzenie silnych ośrodków miejskich, w których koncentrują się miejsca pracy, mieszkania, sklepy i obiekty kulturalne;
- skoncentrowany rozwój budownictwa i miejsc pracy w pobliżu węzłów komunikacyjnych;
- osiedla mieszkaniowe powinny posiadać gęstą i zróżnicowaną zabudowę, tereny zielone i lokalne udogodnienia oraz dostęp do transportu publicznego i codziennych usług w odległości 500 m od miejsca zamieszkania;
- ciągle tereny zielone łączące lokalne społeczności ze sobą oraz z okolicznymi większymi obszarami natury [*Improving...*, 2002].

W Białej Księdze z 2007 roku – Tolerancyjny, bezpieczny i kreatywny Region Oslo – rząd wzywa partnerów do wypracowania modelu współzrządzenia dla regionu Oslo i stwierdza, że „zrównoważony i przyjazny dla środowiska rozwój obszaru metropolitalnego Oslo jest celem rządu” [2007, s. 19]. Dokument ten miał pierwszorzędne znaczenie dla poprawy koordynacji między różnymi szczeblami władzy w regionie metropolitalnym Oslo i miał ułatwić dialog między władzami regionalnymi odpowiedzialnymi za usługi transportowe oraz lokalnymi gminami poza Oslo odpowiedzialnymi za użytkowanie gruntów [OECD, 2016, s. 223].

Biała Księga w sprawie polityki regionalnej i obszarów wiejskich z 2013 roku wskazuje, iż niektóre z wyzwań, przed jakimi stoją obszary zurbanizowane wymaga rozwiązań ponad granicami gmin i okręgów oraz współpracy z organami państwa. Rząd poprosił też okręgi Oslo i Akershus, aby współpracowały na rzecz rozwoju zintegrowanego użytkowania gruntów i planu rozwoju transportu dla regionu stołecznego [*On Rural...*, 2013, s. 6].

Na szczeblu krajowym, celem odnośnie obszarów metropolitalnych jest sprostanie rosnącym potrzebom transportowym poprzez rozwój transportu publicznego, rowerowego i pieszego. Przedstawicielem rządu w obszarze metropolitalnym jest gubernator, który ma za zadanie koordynować tutaj polityki krajowe. Sprawuje on nadzór nad decyzjami planistycznymi, aby nie kolidowały z wytycznymi na szczeblu krajowym.

Rząd centralny tworzy bodźce i instrumenty finansowe dla władz lokalnych i regionalnych, które mają pomóc osiągnąć cele zawarte w dokumentach krajowych. Poprzez tzw. pakiety miejskie i planowe porozumienia o środowisku miejskim, partycypuje w projektach realizowanych przez gminy i okręgi tworzące obszary metropolitalne, które mają na celu rozwój transportu kolejowego, rowerowego i pieszego. Są to wiążące umowy na rzecz rozwoju obszarów miejskich między państwem a obszarami metropolitalnymi, które mają zapewnić lepszą koordynację rozwoju i inwestycji w sieć transportową. W obszarze metropolitalnym Oslo podpisano dotychczas trzy takie porozumienia (w roku 1990, 2001 i 2008). Te tzw. Pakiety dla Oslo są efektem współpracy pomiędzy Oslo, okręgiem Akershus a rządem krajowym w celu realizacji intensywnego rozwoju infrastruktury transportu publicznego i dróg. Przewidują również subsydia dla transportu publicznego. Środki finansowe w ramach pakietów pochodzą z grantów rządowych,

środków własnych władz samorządowych oraz opłat za przejazdy obwodnicą Oslo. Na infrastrukturę związaną z transportem publicznym przeznaczają się do 60% przychodów z opłat. Obecnie realizowany jest Pakiet 3., będący częścią Narodowego Planu Rozwoju Transportu na lata 2010–2019. Okres realizacji obejmował początkowo lata 2008–2027, ale w 2012 roku został wydłużony do roku 2032. Całkowity budżet wynosi 11 mld euro, z czego 85% przeznaczony jest na rozwój transportu publicznego i rowerowego, a 15% na budowę nowych dróg [Fosli, 2016]. Pakiety są zatem wynikiem zarówno poziomych, jak i pionowych procesów koordynacyjnych, lecz ograniczone były do różnych przedstawicieli w sektorze transportowym. Brakuje w nich horyzontalnej koordynacji z innymi politykami, np. miejskiego rozwoju czy zagospodarowania terenu na inne cele. Niemniej jednak, taka koordynacja została zapewniona za pomocą innych instrumentów, m.in. Krajowych Zasad Polityki Skoordinowanego Zagospodarowania Terenów i Planowania Transportu.

4.4. Łódzki Obszar Metropolitalny

Ostatnim obszarem, będącym przedmiotem rozważań ze względu na dobre praktyki zintegrowanego zarządzania, jest Łódzki Obszar Metropolitalny (ŁOM). Bodźcem do podjęcia współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w ŁOM była informacja o wprowadzeniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jej początki sięgają 2012 roku, kiedy to z inicjatywy miasta Łodzi podpisany został list intencyjny w sprawie rozwijania współpracy partnerskiej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz podjęcia działań zmierzających do efektywnego wykorzystania środków europejskich w perspektywie 2014–2020 na terenie ŁOM. W kwietniu 2014 r. powołano Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny (SŁOM), które tworzy obecnie 25 gmin i 5 powiatów (w tym miasto Łódź)⁶.

22 lipca 2014 roku przyjęto Strategię Rozwoju Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+, która po raz pierwszy wskazała wspólne kierunki działań oraz sposoby rozwiązywania głównych problemów obszaru⁷. Strategia ta jest jednocześnie Strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), wskazującą projekty, które

6 Stowarzyszenie zostało powołane przez 27 jednostek samorządu terytorialnego. Członkami założycielami stowarzyszenia było miasto Łódź (lider i inicjator utworzenia stowarzyszenia) oraz powiat brzeziński, powiat łódzki wschodni, powiat pabianicki, powiat zgierski, gmina Aleksandrów Łódzki, gmina Andrespol, gmina Brójce, gmina Brzeziny, miasto Brzeziny, gmina Dmosin, gmina Dobroń, miasto Głowno, gmina Kozłuszki, gmina Konstantynów Łódzki, gmina Ksawerów, gmina Nowosolna, gmina Ozorków, miasto Ozorków, gmina Pabianice, miasto Pabianice, gmina Parzęczew, gmina Rzgów, gmina miasto Stryków, gmina Tuszyń, gmina Zgierz, miasto Zgierz. Obecnie do Stowarzyszenia przynależą również gminy Dłutów, Lutomiersk i Rogów.

7 Strategia ta została zaktualizowana 2 czerwca 2018 roku.

będą współfinansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 [<http://www.lom.lodz.pl>]. Stowarzyszenie pełni przede wszystkim rolę instytucji pośredniczącej w finansowaniu projektów w ramach związku ZIT, ale podejmuje również działania prowadzące do integracji obszaru metropolitalnego.

Tab. 4. Zasięg łódzkiego Obszaru Metropolitalnego* (31.12.2018)

JST	Liczba	Liczba ludności	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (osoby/km ²)
Łódź	1	690 422	293	2354
Gminy	25	378 673	2037	371,52

* Dane dot. poszczególnych JST wg stanu opublikowanego przez GUS na 2017 rok.

Źródło: opracowanie własne.

Spośród sześciu celów Stowarzyszenia na szczególną uwagę zasługuje sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji jednostek samorządu terytorialnego ŁOM, promowanie partnerskiego modelu współpracy, wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego ŁOM, jak również kształtowanie wspólnej polityki stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego [Statut SŁOM]. W Statucie wskazano również katalog zadań pozwalających na realizację przyjętych celów partnerstwa. W katalogu tym znalazły się m.in.: inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie Łódzkim Obszarem Metropolitalnym; inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład Stowarzyszenia; prowadzenie działalności informacyjnej, konsultacyjnej i programowej mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności jednostek samorządu terytorialnego ŁOM; jak również – wspieranie prac naukowo-badawczych dotyczących funkcjonowania ŁOM i jego rozwoju.

Kierując się powyżej zdefiniowanymi celami i sposobami ich realizacji, jak również kluczowymi wyzwaniami, przed jakimi stoi europejska polityka transportowa, oraz założeniami Białej Księgi z 28 marca 2011 roku [KE, 2011] kładącej nacisk na poprawę efektywności oraz dekarbonizację transportu, w 2018 roku na zlecenie SŁOM, zespół Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dr hab. Tadeusza Markowskiego rozpoczął prace służące opracowaniu Zintegrowanej koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym (Koncepcja)⁸. Głównym celem opracowania jest dążenie do zrównoważonej

8 Dokument ten jest dokumentem strategicznym. Ze względu na swój ekspercki charakter nie ma mocy wiążącej w stosunku do członków Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny.

mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym. Cel ten został zdekomponowany na cztery cele strategiczne.

Podstawową intencją sformułowania pierwszego celu strategicznego służącego budowaniu zintegrowanego i dostępnego systemu transportowego była potrzeba poprawy dostępności do transportu publicznego⁹ i prywatnego w ŁOM. Stąd przyjęto, iż zasadnicze działania podnoszące funkcjonalność systemów transportowych powinny polegać na wzmacnianiu integracji infrastruktury transportowej. Niezbędne stanie się rozwijanie elastycznych form transportu publicznego przy jednoczesnym zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa w przestrzeniach transportowych i środkach transportu. Aspekt bezpieczeństwa rozpatrzony został również w perspektywie nasilających się zdarzeń losowych wywołanych zmianami klimatu. Ponadto za jeden z elementów zintegrowanego i dostępnego systemu transportowego uznano wykorzystanie Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS).

Cele i działania drugiego celu strategicznego koncentrują się wokół rozwoju, wdrażania i upowszechniania niskoemisyjnych technologii oraz „zielonych” rozwiązań. Jednym z ważnych aspektów realizacji tego celu jest zwiększanie dostosowywania terytorium ŁOM do zachodzących zmian klimatu poprzez upowszechnianie i promowanie wykorzystania alternatywnych źródeł energii w zaspokajaniu potrzeb transportowych. Podstawowe działania w tym zakresie koncentrować się mają na wspieraniu elektromobilności połączonej z rozwojem OZE. Szczególny nacisk położono na nowoczesny, funkcjonalny, energooszczędny i ekologiczny tabor. Za wyzwanie uznano również optymalizację logistyki transportu towarowego w obszarach silnie zurbanizowanych w ŁOM. Biorąc pod uwagę fakt, iż transport jest jednym z podstawowych czynników degradacji środowiska, w celu tym uwzględniono również konieczność stałego monitoringu jego wpływu na otoczenie.

Kolejnym aspektem znajdującym odzwierciedlenie w zaproponowanych celach strategicznych jest konieczność kształtowania postaw na rzecz zrównoważonej mobilności, rozumianych jako zmiana postaw społecznych i stylów życia. Działania te mogą być prowadzone z wykorzystaniem instrumentów o charakterze edukacyjnym, prawno-administracyjnym czy ekonomicznym. Cele operacyjne skoncentrowano nie tylko wokół zagadnień związanych z upowszechnianiem postaw społecznych sprzyjających zrównoważonej mobilności czy promocji zdrowego i aktywnego stylu życia, ale również stymulowania wyborów transportowych na rzecz zrównoważonej mobilności (np. w drodze systemu zachęt, instrumentów o charakterze ekonomicznym¹⁰ i prawnym). Kolejnym istotnym aspektem, który został uregulowany w ramach tego celu, jest promowanie i wspieranie rozwoju

9 Poprawa dostępności do transportu publicznego rozumiana jest przez autorów zarówno w wymiarze dostępności infrastruktury, jak i atrakcyjności (jakości oraz komfortu) i bezpieczeństwa korzystania z systemów transportowych przez mieszkańców.

10 Np. w postaci opłat parkingowych, które mogą być naliczane proporcjonalnie do skali emitowanych zanieczyszczeń powietrza, hałasu, zajmowanej przestrzeni parkingowej itp.

systemów wypożyczania środków transportu, w szczególności pojazdów elektrycznych. Takie działania wymuszają potrzebę wyznaczenia stref ruchu pieszego, stref o ruchu uspokojonym, zazieleniania korytarzy dróg rowerowych dla podniesienia komfortu podróży itp.

Ostatni cel strategiczny ma charakter horyzontalny względem pozostałych, służy bowiem wzmocnieniu współpracy na rzecz zrównoważonej mobilności. Zgodnie z jego założeniami niezbędne staje się wypracowanie obszarów, kierunków i ram prawnych współpracy w zakresie zrównoważonej mobilności, kształtowanie relacji pomiędzy sektorem społecznym i publicznym na rzecz efektywnych partnerstw w obszarze zrównoważonej mobilności, jak również podejmowanie działań służących standaryzacji dokumentów planistycznych opracowywanych na poziomie gmin.

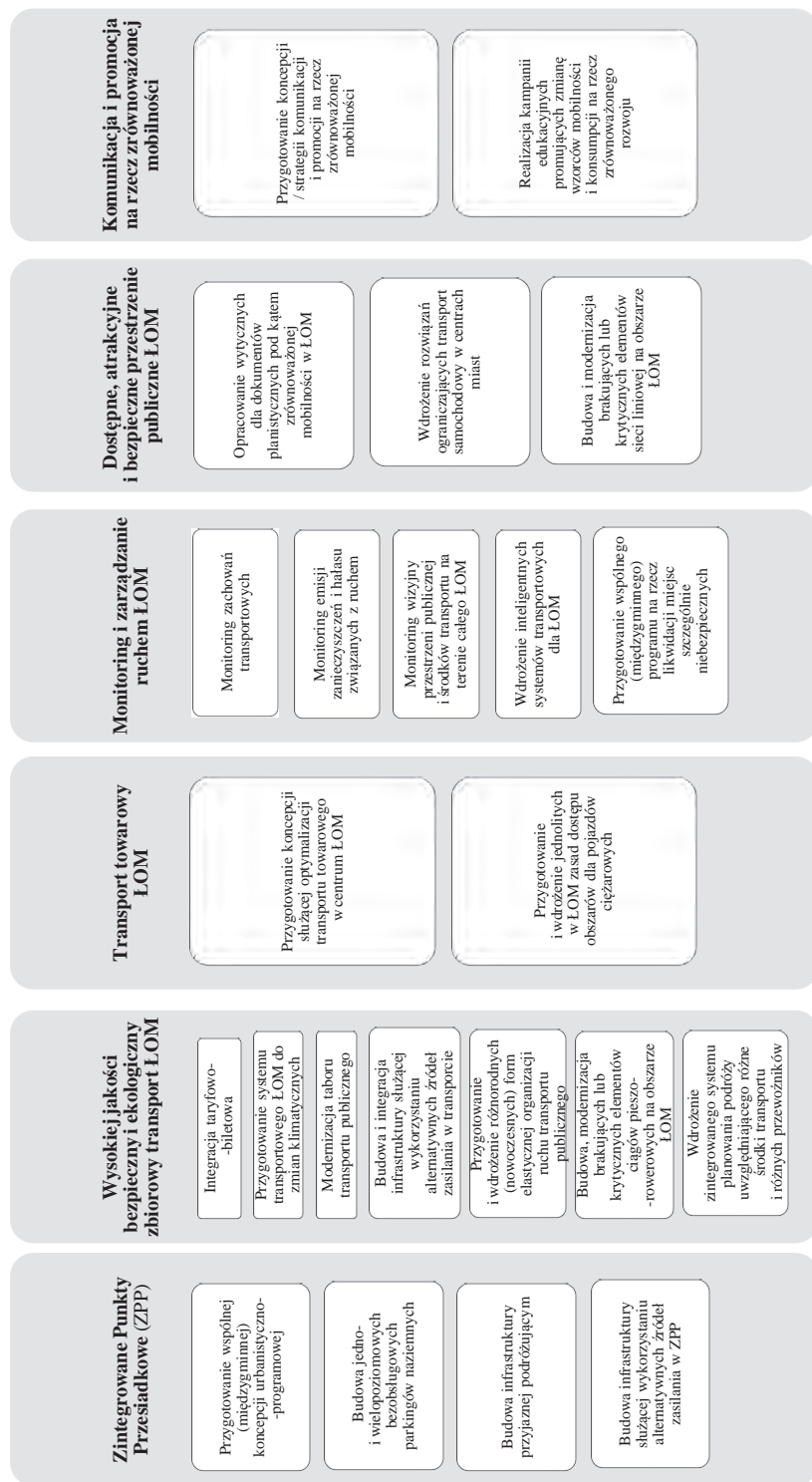
W celu budowania zrównoważonego systemu transportowego i kształtowania zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, w koncepcji zaproponowano projekty (zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak i miękkim) służące osiągnięciu przyjętych celów. Koncepcja opiera się na idei tzw. Zintegrowanych Projektów Systemowych (ZPS)¹¹ koncentrujących się wokół sześciu obszarów systemowych. ZPS obejmują kilka mniejszych podprojektów stanowiących portfel projektów zintegrowanych¹² (schemat 1).

Poszczególne ZPS-y mają charakter modułowy, co oznacza, iż ich zakres rzeczowy może być weryfikowany na etapie prac przygotowawczych. Prace te odgrywać będą kluczową rolę dla określenia celów, kierunków działań, wskaźników realizacji, kręgu podmiotów uczestniczących w ich przygotowaniu i realizacji (partnerów projektu), jak również budżetu czy źródeł finansowania. Skład zespołu zaangażowanego w przygotowanie Zintegrowanego Projektu Systemowego (lub poszczególnych typów działań) będzie uzależniony od zakresu projektu. Do zespołu powinni wejść przedstawiciele Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny, jednostek samorządu terytorialnego Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (tworząc tym samym trzon zespołu roboczego) oraz zaproszeni eksperci-specjaliści, w tym m.in. planiści, urbaniści, inżynierowie, socjologowie, demografowie. Do udziału w pracach mogą zostać zaproszeni również inni interesariusze (w tym np. przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, ruchy miejskie).

Koncepcja jest dokumentem, w którym uwzględnione zostały wszystkie poziomy integracji. Po pierwsze, poszczególne projekty/typy działań powinny być realizowane na terenie całego ŁOM lub gmin ze sobą sąsiadujących. JST powinny podejmować wspólne decyzje w zakresie zagospodarowania przestrzeni, w szczególności takiego rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego, aby wzajemnie się uzupełniały. Dobrym przykładem może być np. projekt

11 Koncepcja Zintegrowanych Projektów Systemowych po raz pierwszy zaproponowana została w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, zob. [Markowski, 2015].

12 Pełen katalog projektów zawarty został w Zintegrowanej Koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym.



Schemat 1. Zintegrowane Projekty Systemowe na rzecz zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym
Źródło: oprac. własne na podstawie Zintegrowanej Koncepcji wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym, Załącznik nr 5, Mapa projektów zintegrowanych ŁOM.

Zintegrowanych Punktów Przesiadkowych. Punkty powinny zostać wskazane we wspólnej (międzygminnej) koncepcji urbanistyczno-programowej pokazującej miejsca ich lokalizacji, jak również zawierającej wskazówki i zalecenia dla gmin w zakresie koncentracji funkcji poszczególnych ZPP (integracja przestrzenna). Zaproponowany układ projektów zasadzający się na koncepcji Zintegrowanych Projektów Systemowych skutkuje możliwością realizacji celów pełniących funkcje gospodarcze (np. w zakresie transportu towarowego), społeczne (w zakresie mobilności ludzi), czy też funkcje wynikające z zagospodarowania przestrzeni (dot. budowy i modernizacji brakujących lub krytycznych elementów sieci liniowej) i dbałości o środowisko naturalne (dot. projektów służących modernizacji taboru) (integracja funkcjonalna). Projekty winny być realizowane zgodnie z harmonogramem realizacji, który stanowi jeden z zasadniczych elementów każdego projektu. Ze względu na znaczenie projektów dla budowania zrównoważonej mobilności w ŁOM, stopień złożoności poszczególnych projektów oraz ograniczone możliwości ich finansowania, w koncepcji dokonano priorytetyzacji projektów w podziale na trzy grupy, uwzględniając ich znaczenie czy możliwość finansowej realizacji¹³ (integracja czasowa). Projekty zintegrowane to przedsięwzięcia o charakterze kompleksowym i wieloelementowym, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Są to projekty wielopodmiotowe, których niezbędnym warunkiem skutecznej realizacji jest współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne. Celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju i rozwiązywania wspólnych potrzeb w ramach obszaru funkcjonalnego, niezależnie od formalnych administracyjnych właściwości poszczególnych instytucji [Danielewicz i in., 2015]. Stąd też koncepcja ta, zarówno na etapie przygotowania projektów, jak i ich realizacji, zakłada udział różnych stron, w tym przedstawicieli SŁOM, jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych zainteresowanych podmiotów i osób (integracja podmiotowa). Na etapie prac przygotowawczych powinny zostać opracowane m.in. założenia finansowe realizacji przedsięwzięć. Z uwagi na fakt, iż ZPS mają różnokierunkowy, wieloczęściowy i wielopodmiotowy charakter, wymagają złożonego montażu finansowego, pozwalającego na wykorzystanie środków pochodzących z różnych źródeł. Mogą być one finansowane bezpośrednio ze źródeł własnych poszczególnych interesariuszy lub też innych, zewnętrznych źródeł, pochodzących np. z budżetu Unii Europejskiej (integracja finansowa).

Realizacja zaproponowanych w koncepcji projektów zintegrowanych stanowi ogromne wyzwanie zarówno z punktu widzenia zarządzania, jak i zapewnienia właściwej komunikacji czy finansowania. Wymaga przede wszystkim stworzenia

13 Projekty podzielono na trzy grupy: grupa I to projekty o kluczowym znaczeniu, których realizacja powinna nastąpić niezwłocznie; grupa II to projekty bardzo istotne, których realizacja uzależniona jest np. od możliwości sfinansowania; grupa III natomiast to projekty postulowane, których realizacja będzie możliwa w kolejnej perspektywie czasowej.

przyjaznych warunków służących budowaniu relacji i partnerstw w układach wielopodmiotowych i międzysektorowych. Brak ustawy metropolitalnej (dla innych obszarów aniżeli Górnośląski Związek Metropolitalny) ogranicza niestety katalog instrumentów służących uruchamianiu mechanizmów koordynacji i współpracy na rzecz rozwoju systemów transportowych. Stąd też największe znaczenie mogą odgrywać porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego służące podejmowaniu i realizacji wspólnych projektów na rzecz budowania zintegrowanej mobilności w ŁOM (warunek wstępny). Dopiero wówczas możliwe będzie zaangażowanie innych partnerów, w tym gospodarczych i społecznych.

Doświadczenia we współpracy w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym w zestawieniu z zaprezentowanymi wcześniej przykładami należy ocenić jako początkujące. Niemniej jednak, sam fakt powołania Stowarzyszenia, opracowanie strategii rozwoju oraz podjęcie działań służących integracji różnych podmiotów na rzecz zrównoważonej mobilności w ŁOM dowodzi, iż pierwsze kroki w realizacji koncepcji współzrządzenia oraz integracji zostały podjęte i należy mieć nadzieję, że będą kontynuowane.

5. Współpraca i integracja w obszarach metropolitalnych – korzyści i wyzwania

Punktem wyjścia dla zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych jest stworzenie odpowiednich ram dla współzrządzenia (*governance*). Konkretny model *governance* jest uzależniony od lokalnych i krajowych uwarunkowań. W celu wspólnego rozwiązywania pilnych problemów w miastach i obszarach metropolitalnych decydenci powinni aktywnie przeciwdziałać myśleniu sektorowemu i podziałowi kompetencji. Czerpanie z dobrych praktyk może przyspieszyć proces integracji w miastach i regionach metropolitalnych, które zechcą dostosować takie przykłady do swoich uwarunkowań i zwiększyć ich skalę, a także budować zdolności i mechanizmy współpracy instytucjonalnej i komunikacji. Istnienie metropolitalnych organów zarządzających może zmniejszyć problemy związane z rozdrobnieniem administracyjnym. Integracja sektorów, podmiotów czy środków może wzmocnić synergii i zwiększyć korzyści z realizowanych projektów. Synergie między różnymi dziedzinami polityki, w szczególności związanej z planowaniem przestrzennym, mogą z czasem prowadzić do bardziej efektywnej struktury miejskiej. Ponadto korzyści skali związane ze świadczeniem niektórych usług publicznych oznaczają, że można je skuteczniej zapewnić na poziomie metropolitalnym. Organizacja koordynująca świadczenie tych usług w obszarze metropolitalnym może również poprawić ich jakość i/lub obniżyć koszty, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na produktywność.

Integracja obszaru metropolitalnego, systemów ekonomicznych, przestrzennych i społecznych prowadząca do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów wymaga zmian w instytucjach i strukturach zarządzania, które determinują działania władz lokalnych i procedury zarządzania. Należy promować współpracę wielu podmiotów funkcjonujących zarówno na jednym poziomie zarządzania, jak i między szczeblami, zgodnie z założeniami *multilevel governance*. W procesach podejmowania decyzji i zarządzania powinno się powszechnie uwzględniać system powiązań wewnątrz całych obszarów funkcjonalnych. Konsekwentne dążenie do integracji w obszarach metropolitalnych zależy zasadniczo od koordynacji polityki w różnych sektorach, instytucjach i na różnych szczeblach administracji, a jej ustanowienie w ramach zdecentralizowanych systemów zależy od polityki krajowej, ram prawnych i finansowych. Samorządy lokalne funkcjonują według krajowych regulacji prawnych, budżetowych i administracyjnych, co często oznacza, że polityka sektorowa w zakresie regulacji, zamówień publicznych, budżetowania itp. może hamować innowacyjne zintegrowane podejścia i współpracę międzyresortową. Przytoczone przykłady wskazują, iż w większości obszarów metropolitalnych istnieje konsensus co do potrzeby koordynacji ich rozwoju na szczeblu metropolitalnym oraz integracji sektorowej. Sektorami, które w pierwszej kolejności podlegają działaniom integracyjnym, jest zagospodarowanie przestrzenne i transport. Wśród korzyści oferowanych przez zintegrowane systemy transportu publicznego są optymalizowane trasy i zsynchronizowane rozkłady jazdy między różnymi liniami i rodzajami transportu. Inne zalety to uniwersalne programy taryfowe z biletami, które są ważne dla różnych rodzajów transportu publicznego oraz systemy informacji dla podróżnych w czasie rzeczywistym. Wszystkie te korzyści, poprzez skrócenie czasu podróży i poprawę dostępności, zwiększają mobilność w obszarach metropolitalnych. Zintegrowane planowanie użytkowania gruntów i transportu ułatwia również opracowanie mechanizmów mających na celu odzyskanie części kosztów publicznych inwestycji infrastrukturalnych, tzw. narzędzi do przechwytywania renty budowlanej/gruntowej. Wydatki publiczne na infrastrukturę zwiększają cenę sąsiednich gruntów. Często ta podwyżka ceny zapewnia właścicielom gruntów lub deweloperom, finansowany ze środków publicznych, zysk nadzwyczajny. Instrumenty pozwalające na przejmowanie renty budowlanej mają na celu odzyskanie tych zysków od deweloperów w celu (częściowego) sfinansowania inwestycji w infrastrukturę. Mogą one obejmować podatki gruntowe, opłaty, prawo pierwokupu dla samorządów lokalnych po preferencyjnych cenach i wspólne zagospodarowanie terenów o wyższej wartości. Często regulacje i umowy pozwalające na przejmowanie renty budowlanej są połączone z warunkami i regulacjami dotyczącymi cech nowych inwestycji. W krajach OECD dostępność narzędzi do przejmowania renty różni się znacznie w zależności od krajowych ram prawnych. Tam, gdzie istnieją, są dla samorządów lokalnych ważnymi instrumentami do finansowania inwestycji w infrastrukturę [Smith, Gihring, 2006].

Proces współrzędzenia jest procesem skomplikowanym, co podyktowane jest m.in. zaangażowaniem na wielu poziomach i w różnych układach relacji wielu podmiotów kierujących się różnymi interesami. Nakładając tę złożoną siatkę powiązań na dynamicznie zachodzące w obszarach metropolitalnych procesy gospodarcze, społeczne, przestrzenne oraz polityczne, otrzymujemy mieszankę wymagającą zastosowania zaplanowanych, dobrze ukierunkowanych i konsekwentnie wdrażanych instrumentów o charakterze prawnym, finansowym, informacyjnym i włączającym.

Po pierwsze, wdrożenie modelu *governance* wymaga stworzenia przyjaznych warunków służących budowaniu relacji i partnerstw w układach wielopodmiotowych i międzysektorowych. Warunkiem wstępnym jest zatem zawarcie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego porozumień służących podejmowaniu wspólnych działań, jak również wypracowanie mechanizmów angażowania różnych grup interesariuszy. Istotnym elementem warunków prawnych jest tworzenie krajowych, regionalnych i lokalnych instrumentów planowania przestrzennego, łączących sprawy społeczne i gospodarcze z użytkowaniem przestrzeni czy aspektami środowiskowymi. Dokumenty te powinny służyć przede wszystkim poprawie koordynacji między różnymi szczeblami władzy oraz ułatwiać dialog między różnymi grupami interesariuszy.

Po drugie, aby zachęcić do integracji, należy opracować i wdrożyć pakiet rozwiązań i instrumentów o charakterze finansowym, które wspierałyby współpracę. Do instrumentów takich można zaliczyć np. kontrakty terytorialne (określające m.in. cele i przedsięwzięcia priorytetowe dla rozwoju kraju czy wybranego terytorium, sposób ich finansowania, koordynacji), czy na wzór norweski – pakiety metropolitalne służące wdrażaniu konkretnych rozwiązań przy współudziale podmiotów tworzących obszar metropolitalny. Biorąc pod uwagę fakt, iż stoimy u progu kolejnej perspektywy finansowej, szczególnego znaczenia nabiera możliwość zapewnienia źródeł zewnętrznego wsparcia w ramach instrumentów takich jak np. funkcjonujące obecnie ZIT (współfinansowane przez Unię Europejską), ale również ustalenie preferencji wyboru projektów o charakterze zintegrowanym w innych programach.

Model ten powinien się opierać na kulturze partycypacji i dążeniu do osiągnięcia konsensusu między (często sprzecznymi) interesami różnych grup. Najważniejsze staje się zatem uświadomienie ludziom potrzeby i konieczności podejmowania współpracy (zarówno w sferze gospodarczej, społecznej, jak i przestrzennej), pobudzenie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego oraz budowanie relacji społecznych. Niezbędne staje się również budowanie środowiska opartego na zaufaniu, zrozumieniu, wymianie informacji i komunikacji. Działania te powinny być kierowane do wszystkich grup i mieć charakter zaplanowanych i zintegrowanych działań włączających różne grupy interesów.

Istotne jest również prowadzenie konsekwentnej, wykraczającej poza cykl wyborczy, polityki integrującej różne podmioty i działania realizowane w różnych sektorach na rzecz rozwoju obszarów metropolitalnych. W tym wymiarze istotnym

aspektem staje się m.in. stworzenie mechanizmów pozwalających na wyposażenie obecnych i przyszłych kadr w kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem większych układów terytorialnych, nawiązywania i prowadzenia współpracy, budowania sieci powiązań między reprezentantami różnych instytucji w dłuższej perspektywie czasowej.

Pozostawanie z przestarzałymi, rozdrobnionymi strukturami metropolitalnymi może z pewnością opóźnić przesunięcie władzy z poziomu centralnego do dużych miast w danym kraju, ale przyniesie ogromne straty. Ograniczanie obszarów metropolitalnych – motorów rozwoju gospodarki i społeczeństwa – osłabiłoby nie tylko ekonomiczną i polityczną potęgę tych obszarów, ale także całego kraju [OECD, 2015, s. 124].

Bibliografia

- Ahrend R., Schumann A., 2014, *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/03, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en> (dostęp: 12.11.2018).
- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en> (dostęp: 15.11.2018).
- Arrington G. B., Parker T., 2001, *Statewide Transit-oriented Development Study: Factors for Success in California*, California Department of Transportation, Sacramento.
- Ayuso A., Coll J. M., 2016, *The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda*.
- Bazilian M., Rogner H., Howells M., Hermann S., Arent D., Gielen D., Yumkella K. K., 2011, *Considering the Energy, Water and Food Nexus: Towards an Integrated Modelling Approach*, „Energy Policy”, no. 39(12), s. 7896–7906.
- Bevir M., Rhodes R. A. W., Weller P., 2003, *Comparative Governance: Prospects and Lessons*, „Public Administration”, no. 81(1), s. 191–210.
- BMZ, 2014, Operationalizing the Urban NEXUS, GIZ and ICLEI.
- Bulkeley H., 2010, *Cities and the Governing of Climate Change*, „Annual Review of Environment and Resources”, no. 35(1), s. 229–253.
- Corburn J., 2009, *Cities, Climate Change and Urban Heat Island Mitigation: Localising Global Environmental Science*, „Urban Studies”, no. 46(2), s. 413–427.
- Crespo J. L., Cabral J., 2010, *The Institutional Dimension to urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area*, „Análise Social”, vol. XLV (197), s. 639–662.
- Danielewicz J., 2018, *Zintegrowane podejście do zarządzania obszarami metropolitalnymi w krajach skandynawskich*, „Studia Miejskie”, nr 29, s. 9–26.

- Danielewicz J., Turała M., 2015, *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź, s. 20–30.
- Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., 2015, *Projekty zintegrowane*, [w:] T. Markowski, M. Turała (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź, s. 114–159.
- Dowding K., 1996, *Public Choice and Local Governance*. [w:] D. King, G. Stoker (ed.), *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, London, s. 50–66.
- EC, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2008/green-paper-on-territorial-cohesion-turning-territorial-diversity-into-strength (dostęp: 14.09.2018).
- Fosli O., 2016, *Oslo Transport Investment Package Oslo Package 3 – Urban and Regional Partnership for Transport Development and Toll- ring Funding*, Oslo Package 3 Secretariat, <https://www.regjeringen.no/contentassets/7879baae83d04d699715c6ba0f827f80/oslo-package-3.pdf> (dostęp: 16.10.2018).
- Giersig N., 2008, *Metropolitan Cooperation, Integration and Conflict: Comparing Modes of Governance in the Finnish and Swedish Capital Regions*, [w:] *Multilevel Urban Governance and the 'European City'*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldsmith M., 1997, *Changing Patterns of Local Government*, „ECPR News”, no. 9, s. 6–7.
- Greater Helsinki Vision 2050, https://www.hel.fi/hel2/helsinginseutu/FINAL_GreaterHelsinki_200x200mm_english_03-09-2010_LOW.pdf (dostęp: 21.11.2018).
- Helsinki Region Plan – MAL 2019, https://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/MAL/helsinki_region_mal_2019_plan.pdf (dostęp: 22.11.2018).
- Homsy G. C., Warner M. E., 2013, *Climate Change and the Co-production of Knowledge and Policy in Rural USA Communities*, „Sociologia Ruralis”, no. 53(3), s. 291–310.
- Improving Urban Environment, Report No. 23 to the Storting (2001–2002)*, 2002, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- Jain M., Pallagst K., 2015, *Land Use Beyond Control*, „Planning Review”, no. 51(3), s. 29–43.
- Jasanoff S., 2004, *The Idiom of Co-production*, [w:] S. Jasanoff (ed.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, Routledge, New York, s. 1–12.
- Jorgensen K., Thoren H. K., 2016, *Planning for a Green Oslo*, [w:] Luccarelli M., Roe P. G. (ed.), *Green Oslo. Visions, Planning and Discourse*, Routledge, London–New York.
- KE, 2011, *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM (2011) 144 wersja ostateczna, tekst jednolity ustalony uchwałą Rady Stowarzyszenia nr 26/12/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r.
- Keilmann-Gondhalekar D., Vogt C., Eisenbeiß K., 2018, *Integrated Urban Development: Implementing the Sustainable Development Goals for Urban Resource Efficiency, Economic Prosperity and Social Inclusion*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn and Eschborn.
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, London, Sage.
- Kooiman J., Jentoft S., 2009, *Meta-governance: Values, Norms and Principles and the Making of Hard Choices*, „Public Administration”, no. 87(4), s. 818–836.

- Langslet M., 2015, *Regional Plan for Land Use and Transport in Oslo and Akershus*, <http://www.nordregio.se/Global/News/Regional%20Plan%20in%20Oslo%20and%20Akershus.pdf> (dostęp: 8.12.2018).
- Lehmann S., 2018, *Implementing the Urban Nexus Approach for Improved Resource-efficiency of Developing Cities in Southeast-Asia*, „City, Culture and Society”, no. 13, s. 46–56.
- Markowski T., 2015, *Territorial Capital as an Objective of Integrated Development Planning*, „Studia Regionalia”, t. 43/44, s. 53–61.
- Markowski T. (red.), 2015, *Zintegrowana Strategia Rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2030*, Wydawnictwo KZMiR Wydziału Zarządzania UŁ, Łódź.
- Markowski T., Kozłowski R., Bartosiewicz B., Drzazga D., Guz J., Przygodzki Z., Rzeńca A., Żak-Skwierczyńska M., Boryczka E., Nowicki P., Wójcik S., 2018, *Zintegrowana koncepcja wprowadzenia zrównoważonej mobilności w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym*, Łódź, materiał niepublikowany.
- Milward B., 2004, *The Potential and Problems of Democratic Network Governance. Democratic Network Governance*, Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen.
- Nowakowska A., *Polityka i planowanie rozwoju miasta*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *Eko#Miasto. Zarządzanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 45–60.
- OECD, 2015, *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en> (dostęp: 5.11.2018).
- OECD, 2016, *Resilient Cities*, OECD Publishing.
- On Rural and Regional Policy. Report No. 13 to the Storting (2012–2013)*, 2013, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.
- Peters B. G., Pierre J., 2003, *Handbook of Public Administration*, London, Sage.
- Pierre J., 2005, *Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities*, „Urban Affairs Review”, no. 40(4), s. 446–462.
- Planning and Building Act (2008)*, Act of 27 June 2008 No. 71 relating to Planning and the Processing of Building Applications.
- Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Berkshire.
- Slack E., 2007, *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*, The World Bank: Policy Research Working Paper WPS4317.
- Smith J. J., Gihring T. A., 2006, *Financing Transit Systems through Value Capture*, „American Journal of Economics and Sociology”, vol. 65, s. 751–786.
- Sorensen E., 2002, *Democratic Theory and Network Governance*, „Administrative Theory & Praxis”, no. 24(4), s. 693–720.
- Sorensen E., 2005, *Metagovernance: the Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, „The American Review of Public Administration”, no. 36(1), s. 98–114.
- Sorensen E., Torfing J., 2003, *Network Politics, Political Capital, and Democracy*, „International Journal of Public Administration”, no. 26(6), s. 609–634.
- Statut Stowarzyszenia Łódzki Obszar Metropolitalny*, Łódź.
- UN, 2016, *Sustainable Development Goals and New Urban Agenda: Key Commitments*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/> (dostęp: 5.11.2018).

- UN, 2017, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248.
- Yaro R. D., Ronderos L. R., 2011, *International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations*, The World Bank.
- Zito A. i in., 2003, *The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?*, „Political Studies”, no. 53(3), s. 477–496.
- <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/samferdsel/samferdselsplanlegging/regional-plan-for-a-real-og-transport-i-oslo-og-akershus/> (dostęp: 14.09.2018)
- <http://www.eurometrex.org/Docs/Activities/Metro-Planning/Oslo-Akershus.pdf>. (dostęp: 10.12.2018)
- <http://www.helsinki.fi/HS/en/cooperation/helsinki-region-cooperation-assembly/> (dostęp: 22.11.2018)
- <http://www.lom.lodz.pl> (dostęp: 15.12.2018)
- <http://www.osloregionen.no> (dostęp: 19.10.2018)
- <https://ruter.no/en/about-ruter/about-us/> (dostęp: 21.11.2018)
- <https://www.hannover.de/> (dostęp: 8.12.2018)
- <https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/cooperation/helsinki-region-cooperation-assembly/> (dostęp: 3.01.2019)
- <https://www.helsinginseutu.fi/hs/en/uutiset/new-helsinki-metropolitan-cooperation-agreement-was-approved> (dostęp: 3.01.2019)
- <https://www.helsinki.fi/hs/en/cooperation/land-use-housing-and-transport/land-use-housing-and-transport> (dostęp: 22.11.2018)
- <https://www.hsl.fi/en/helsinki-regional-transport-authority> (dostęp: 22.11.2018)
- <https://www.metropolregion.de/metropolregion/was-machen-wir-metropolregion/> (dostęp: 20.12.2018)

Szanse i zagrożenia wdrażania koncepcji *smart city* w Polsce

Dorota Sikora-Fernandez

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

ul. Matejki 22/26

90-237 Łódź

Wprowadzenie

Miasta są złożonymi systemami, które charakteryzują się dużą liczbą połączeń między obywatelami, przedsiębiorstwami oraz licznymi środkami transportu i sieciami komunikacyjnymi, w tym usługami i narzędziami [Mora i in., 2017]. Przez wiele lat dyskusja na temat kierunków ich rozwoju obejmowała szereg koncepcji, zmieniających się pod wpływem dominacji specyficznych czynników rozwojowych. Klasyczne czynniki rozwoju, będące jednocześnie podstawowymi rodzajami zasobów (ziemia, praca i kapitał) są jednak niewystarczające do interpretacji współczesnego procesu rozwoju miast [Kosiedowski, 2008]. Czynniki rozwoju miasta (czynniki rozwoju lokalnego) można zresztą klasyfikować w mniej lub bardziej jednorodne grupy, część z nich jest ściśle ze sobą powiązana, część zaś pozostaje rozłączna. Jednocześnie istnieje grupa czynników o charakterze powszechnym, podczas gdy występowanie i działanie innych może dokonywać się tylko w niektórych momentach i w niektórych miejscach [Parysek, 1999].

Populacja miejska wzrosła z 751 milionów w 1950 roku do 4,2 miliarda w 2018 roku [Revision of World Urbanization Prospects, 2018]. Szacuje się, że w 2050 roku w miastach będzie mieszkać prawie 70% ludności świata. Złożoność problemów występujących w obszarach zurbanizowanych oraz dynamika ich zmian zmusza władze lokalne do poszukiwania bardziej skutecznych metod zarządzania sprawami miejskimi. Miasta na całym świecie borykają się ze zjawiskiem kurczenia się. Proces ten dotyczy około 370 dużych ośrodków na całym świecie, z których znakomita większość to dawne, wielkie ośrodki przemysłu ciężkiego, które nie zdołały w odpowiednim czasie przestawić swojej gospodarki w kierunku nowoczesnych przemysłów, np. biotechnologii, systemów informatycznych, nanotechniki czy wyspecjalizowanych usług. Dużymi wyzwaniami

dla miast są procesy starzenia się społeczeństwa oraz adaptacja do zmian klimatu. Z drugiej strony ogromny postęp technologiczny w ostatnich latach umożliwił opracowanie szerokiej gamy rozwiązań i produktów, umożliwiających realizację inteligentnych projektów miejskich wpisujących się w koncepcję *smart city*. Raporty firm konsultingowych zajmujących się analizami *smart cities* (np. IDC Government Insights, MarketsandMarkets, Gigaom Research, Frost & Sullivan, ABI Research) wyraźnie wskazują, że za tematem inteligentnych miast kryje się dynamiczny rynek inteligentnych produktów użytecznych do monitorowania środowiska miejskiego i zarządzania funkcjami miejskimi [Angelidou, 2015]. Również w Polsce nadawanie miastom etykiety *smart* stało się modne na arenie politycznej i często wpisywane jest w strategię ich rozwoju. *Smart city* coraz częściej wydaje się być panaceum na wszelkie problemy miejskie, poczynając od korków, poprzez nieefektywność usług, a na wzroście przestępczości kończąc.

Koncepcja *smart city* na tle wybranych koncepcji rozwoju miast

Koncepcją najbardziej zbliżoną do idei miast inteligentnych jest koncepcja zrównoważonego rozwoju w jej najszerszym ujęciu. Pojęcie zrównoważonego rozwoju wywodzi się z ekonomii ekologicznej, a jego główną przesłanką było ostrzeżenie przed coraz większą eksploatacją zasobów środowiska naturalnego znajdującego się pod presją intensyfikacji procesów gospodarczych. Zgodnie z najbardziej znaną definicją World Commission on Environment and Development (WCED), znaną jako Komisja Brundtland, rozwój zrównoważony to „rozwój, który zapewnia zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, nie przekreślając możliwości potrzeb pokoleń następnych” [1987]. Oznacza to, iż pojęcie „zrównoważony rozwój” ma szeroki wymiar i odnosi się nie tylko do aspektów środowiskowych, ale także ekonomicznych, społecznych i przestrzennych w kontekście funkcjonowania miasta. Jego głównym celem jest zapewnienie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych, społecznych i przestrzennych obecnym oraz przyszłym użytkownikom miasta, zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej [Rogall, 2010]. Oznacza to, że warunkiem trwałego, zrównoważonego rozwoju jest jego współzależność w granicach trzech podsystemów – przestrzennego (uwzględniającego aspekt środowiskowy), ekonomicznego i społecznego, co z kolei przekłada się na zarządzanie rozwojem mające swój wyraz w odpowiednim planowaniu przestrzennym, tworzącym warunki dla właściwego wykorzystania potencjału istniejącego w mieście [Markowski, 2008].

Koncepcja *smart city* rozwijała się także w oparciu o inne idee, w których wskazywano na znaczenie zaawansowanych technologii oraz innowacji pozwalających

na podniesienie jakości życia w miastach, jakości świadczonych usług i obniżenie kosztów funkcjonowania miast. Nie ulega wątpliwości, że obecnie to właśnie zaawansowanie technologiczne oraz innowacyjność są wyznacznikami rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, regionu czy miasta. Pozwalają także na zmianę istniejącego układu gospodarczego w nowy, bardziej efektywny system, oparty na wysokiej zdolności konkurencyjnej.

Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) stały się narzędziem działającym równoległe z tradycyjną infrastrukturą i integrują ją w celu poprawy jakości życia. Przyjmuje się, że są one głównym czynnikiem rozwoju miast cyfrowych (*digital cities*), w których głównymi elementami systemu miejskiego są narzędzia pozwalające na zarządzanie danymi umieszczonymi w chmurze, takie jak aplikacje mobilne pozwalające na komunikację z instytucjami publicznymi i prywatnymi na poziomie transakcyjnym, czyli umożliwiającym zarówno dostęp do informacji, jak i pełną realizację wybranej sprawy. Inną z koncepcji, choć również opartą o wykorzystanie zaawansowanych technologii w procesach decyzyjnych dotyczących kierunków rozwoju, jest miasto połączone (*connected city*). Koncepcja ta rozwija się głównie w nurcie badań amerykańskich, w których analizowane są obszary miejskie połączone ze sobą dzięki ultraszybkim sieciom komunikacyjnym w celu przyciągnięcia inwestorów z branż oferujących najwyższe wynagrodzenia na rynku. Miasto takie korzysta z Internetu Rzeczy (Internet of Things, IoT), np. do monitorowania, usprawniania, pomiaru i organizowania ruchu na drogach lokalnych, wykrywania niepożądanych zdarzeń oraz zapobiegania im. Jednocześnie przyjmuje się, że miasto połączone daje podstawę do dalszego rozwoju w kierunku miasta inteligentnego, ponieważ szybka, zrównoważona, zaawansowana technologicznie komunikacja (rozumiana jako transport ludzi i towarów oraz przesył danych) jest pierwszym krokiem w kierunku *smart city*.

Kolejna z koncepcji – koncepcja miasta globalnego (*global city*) – ilustruje rosnącą ingerencję globalnej gospodarki w wielkie miasta oraz nowe funkcje, jakie miasta mają do odegrania w gospodarkach światowych. Ewolucja dużych obszarów miejskich i ich dominacja ekonomiczna w strukturach osadniczych są wynikiem głębokich przemian strukturalnych, jakie dotknęły miasta na wielu poziomach. Zmiany te dotyczą w głównej mierze powstania i funkcjonowania ponadnarodowych korporacji kreujących popyt na nowe rodzaje pośrednich usług, takich jak choćby usługi finansowe, prawne, ubezpieczeniowe, informatyczne czy *public relations*, które rozwijają się w miastach [Hatuka i in., 2018]. Miasta globalne muszą posiadać krytyczną masę funkcji, zagospodarowania przestrzennego oraz zaawansowanej infrastruktury wyspecjalizowanej w zaopatrywaniu i wspieraniu obszarów związanych z wiedzą, produkcją, koordynacją polityk miejskich oraz kontrolą transakcji występujących w mieście. Ta złożoność jest jednak krytykowana z uwagi na niepożądane efekty pojawiające się w mieście globalnym, takie jak rozwarstwienie społeczne i przestrzenne czy przestrzenna koncentracja ubóstwa wzrastająca wraz z rozwojem przestrzennym. Wiodącymi przykładami miast globalnych są Tokio, Londyn i Nowy Jork.

Tab. 1. Koncepcje rozwoju miasta powiązane z ideą *smart city*

Koncepcja	Krótką charakterystyka	Cel główny	Cechy przestrzenne	Cechy społeczne	Cechy ekonomiczne
Miasto zrównoważone	Miasto zapewniające wysokie standardy ekologiczne, ekonomiczne, społeczne i przestrzenne obecnym oraz przyszłym użytkownikom, zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej	środowisko, społeczeństwo, gospodarka	kompaktowe, zróżnicowane zagospodarowanie, różnorodność przestrzenna, OZE, tereny zielone	społeczna sprawiedliwość, relacje społeczne	dobrobyt, wzrost gospodarczy
Miasto cyfrowe	Miasto, w którym podejmowanie decyzji związanych z jego funkcjonowaniem i rozwojem opiera się na narzędziach pozwalających na zarządzanie danymi umieszczonymi w chmurze	informacje	wysoko rozwinięta infrastruktura ICT	społeczeństwo informacyjne	swobodny przepływ zasobów
Miasto połączone	Miasto połączone ze swoim obszarem funkcjonalnym oraz krajowym systemem osadniczym dzięki ultraszybkim sieciom komunikacyjnym w celu przyciągnięcia inwestorów z branż oferujących najwyższe wynagrodzenia na rynku	przestrzeń	sieci transportowe, sieci komunikacyjne, wysoko rozwinięta infrastruktura ICT	wysoka mobilność, wysoko wykwalifikowani specjaliści	swobodny przepływ zasobów

Miasto globalne	Miasto mające globalny zakres oddziaływania w sferze ekonomicznej, kulturalnej i politycznej	gospodarka	integracja przestrzenna, obszar funkcjonalny, duża skala, hub trans-portowy, zintegrowany transport, instytucje o zasięgu międzynarodowym, wysoki wskaźnik urbanizacji	wysoko wykwalifikowani specjaliści w niektórych branżach, średniej klasy specjaliści w usługach	liberalizm, swobodny przepływ kapitału, wzrost gospodarczy
Miasto odporne	Miasto posiadające zdolność do odzyskania swoich właściwości po doświadczeniu kryzysów, zakłóceń czy szoków	odporność	infrastruktura techniczna wrażliwa na elementy środowiska oraz wyposażona w urządzenia przeciwdziałające zagrożeniom	wysoki poziom bezpieczeństwa społecznego	odporność na kryzysy gospodarcze
Miasto kreatywne	Miasto, którego głównym czynnikiem rozwoju jest przyciągnięcie i utrzymanie wysokiej klasy specjalistów z sektorów kreatywnych	gospodarka	dobrze rozwinięty centralny obszar działalności biznesowej, wykorzystane obiekty postindustrialne, szeroka sieć wyspecjalizowanych firm, powiązanie zagospodarowania ze specyfiką przemysłów kreatywnych	klasa kreatywna	liberalizm, wzrost gospodarczy, konkurencyjność

Źródło: opracowanie własne.

Nie sposób pominąć w tym miejscu pojęcia odporności (prężności) miejskiej (*urban resilience*), która jest osadzona w koncepcjach ryzyka społecznego oraz środowiskowej odporności miejskiej. Wyjaśniają one wrażliwość miast na globalne wyzwania o dużej skali, takie jak zmiany klimatu, terroryzm czy kryzysy gospodarcze, które mają wpływ na lokalne warunki funkcjonowania miast. Koncepcja odporności miejskiej wykorzystywana jest na gruncie wielu nauk. Na przykład z biologicznego punktu widzenia odporność organizmu lub ekosystemu to inaczej jego zdolność do obrony przez wszelkimi zakłóceniami funkcjonowania oraz zdolność do samonaprawy po ich ustąpieniu. Odporność miejska jest zatem definiowana jako zdolność systemu miejskiego do odzyskania swoich właściwości po doświadczeniu kryzysów, zakłóceń czy szoków [Drobniak, 2015], włączając w to zdolność szybkiego adaptowania się do konsekwencji wynikających ze zdarzeń kryzysowych różnego pochodzenia [Stawasz i Sikora-Fernandez, 2016].

Miasto kreatywne (*creative city*) wywodzi się z idei klasy kreatywnej R. Florydy [2010], w której głównym czynnikiem przetrwania i rozwoju miasta jest przyciągnięcie i utrzymanie wysokiej klasy i utalentowanych, społecznie liberalnych i kosmopolitycznych specjalistów z sektorów kreatywnych, takich jak przemysł związany z modą, projektowaniem, programowaniem, filmem czy biotechnologią. Miasto pełni rolę huba innowacji, w którym klasa kreatywna nie tylko generuje dochody, ale także przyczynia się do rozwoju wyrażonego poprzez działania rewitalizacyjne, istnienie obiektów kulturalnych i rozrywkowych, przyciągających turystów, inwestorów oraz wykwalifikowaną siłę roboczą [Hatuka i in., 2018].

Tabela 1 przedstawia główne charakterystyki koncepcji powiązanych z ideą *smart city*.

Wszystkie opisane powyżej koncepcje odnoszą się zazwyczaj do jednego wybranego, traktowanego systemowo obszaru. Tymczasem idea *smart city* odwołuje się do wielowymiarowej charakterystyki miast, próbując scharakteryzować rozwój w sposób kompleksowy, w oparciu o zaawansowane technologie. Należy podkreślić, że nie ma jednoznacznej definicji *smart city*. Cocchia [2014] stawia tezę, że nie ma zgodności w kwestii, czym jest *smart city*, a pogląd ten został powtórzony przez innych badaczy, którzy stwierdzili, że idea inteligentnego miasta jest w dużej mierze niespójna, a ponadto istnieje głównie na poziomie koncepcji. Początkowo przyjmowano, że miasto inteligentne to takie, w którym społeczeństwo informacyjne za pomocą internetu oraz infrastruktury informacyjnej kreuje wirtualną przestrzeń miasta [Komninos, 2015]. Obecnie *smart city* w swojej istocie koncentruje się na wykorzystywaniu zaawansowanych technologii, także informacyjnych, oraz aktywności i kreatywności mieszkańców. Cyfrowe sieci telekomunikacyjne w koncepcji *smart city* porównywane są do systemu nerwowego całego miasta, natomiast rolę mózgu odgrywają urządzenia, które sterują tym systemem dzięki informacjom pozyskiwanym przez sieć czujników (narządów zmysłu) [Mitchell, 2007]. Istniejące definicje w różny sposób rozkładają akcenty, koncentrując się często na odmiennych sferach funkcjonowania miasta. Komninos np. [2002] charakteryzuje *smart city* jako „terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne,

posiadające instytucje badawcze i rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową, ICT oraz wysoki poziom sprawności zarządzania”, natomiast Kourtit i Nijkamp [2012] koncentrują się na kreatywności i wiedzy, uznając, że *smart city* to „miasto mające na celu poprawę swoich wyników w sferze społeczno-ekonomicznej, ekologicznej, logistycznej i podniesienie konkurencyjności”.

Tab. 2. Definicje *smart city* według różnych podejść w Polsce i na świecie

Definicja	Autor
Inteligentne miasto to wspólne przedsięwzięcie mieszkańców, władz, lokalnych przedsiębiorców oraz innych instytucji, wykorzystujące bogactwo różnorodności ról w jakich występują. W dążeniu samorządu do tworzenia najlepszej przestrzeni do życia i działania powinna go wspomagać technologia, ale także bezpośrednia aktywność obywateli.	Bendyk i in.
<i>Smart city</i> to zaawansowane technologicznie miasto łączące ludzi, informacje i infrastrukturę, wykorzystujące nowe technologie w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, konkurencyjnego i innowacyjnego handlu oraz wyższej jakości życia mieszkańców.	Bakici i in.
Miasto, które inwestuje w kapitał ludzki i społeczny, i – wykorzystując infrastrukturę komunikacyjną w ujęciu tradycyjnym (transport) i nowoczesnym (ICT) – prowadzi do zrównoważonego rozwoju i podniesienia jakości życia, szeroko pojętego sprawnego zarządzania zasobami naturalnymi oraz zarządzania partycypacyjnego.	Caragliu i in.
Inteligentne miasta wykorzystują możliwości komunikacji i czujników wkomponowanych w infrastrukturę miejską w celu optymalizacji elektryczności, transportu oraz innych działań logistycznych, poprawiając tym samym jakość życia w mieście.	Chen
Inteligentne miasto opiera się na inteligentnej wymianie informacji przepływających pomiędzy różnymi systemami. Informacje są analizowane i przełożone na usługi dostarczane przez miasto. Dzięki przepływowi informacji miasto funkcjonuje w sposób zapewniający efektywne wykorzystywanie zasobów. Wymianie informacji sprzyja inteligentne zarządzanie, sprawiając, że miasto jest zrównoważone w każdym aspekcie swojej działalności.	Gartner
Miasto działające w sposób perspektywiczny w aspekcie gospodarczym, społecznym, środowiskowym, administracyjnym i mobilności za pomocą inteligentnych rozwiązań, które pozwalają nowoczesnym obywatelom podnieść jakość swojego życia.	Griffinger i in.
Miasto, które integruje warunki funkcjonowania infrastruktury krytycznej (mostów, dróg, lotnisk, portów lotniczych, sieci energetycznych), aby zoptymalizować swoje zasoby, przy jednoczesnej maksymalizacji usług dla obywateli.	Hall
Miasto łączące infrastrukturę fizyczną, biznesową, IT w celu wykorzystania swojej zbiorowej inteligencji.	Harrison i in.
Miasto koncentrujące się na wykorzystaniu infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, ICT, cyfrowych mediów, przemysłów kreatywnych oraz inicjatyw kulturalnych w celu poprawy efektywności ekonomiczno-społecznej i politycznej.	Hollands

Tab. 2 (cd.)

Definicja	Autor
Terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawcze i rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową, ICT oraz wysoki poziom sprawności zarządzania.	Komninos
Miasto funkcjonujące dzięki strategii opartej na wiedzy i kreatywności, mające na celu poprawę swoich wyników w sferze społeczno-ekonomicznej, ekologicznej, logistycznej i podniesienie konkurencyjności. Czynnikiem jego rozwoju jest mieszanka kapitału społecznego (wykwalifikowani pracownicy), infrastrukturalnego (ICT) i przedsiębiorczego (kreatywna i niestroniąca od ryzyka działalność gospodarcza).	Kourtit i Nijkamp
Miasto posiadające wykształconych obywateli, wykorzystujące nowe kanały komunikacji pomiędzy administracją lokalną a obywatelami.	Lombardi i in.
Miasto zdolne do przyciągania i utrzymywania wysokiej klasy specjalistów.	Murray i in.
Miasto wykorzystujące zaawansowane technologie dla poprawienia jakości życia, zachowania zasady rozwoju zrównoważonego i osiągnięcia spodziewanych efektów związanych z uzyskaniem w długim okresie korzystniejszej relacji nakładów do efektów.	Stawasz i Sikora-Fernandez
Miasto z założeniami przyjazne dla ludzi, dobrze zaplanowane, efektywnie zarządzane. Rozwiązania CIT pomagają w realizacji tej wizji, ale same w sobie jej nie urzeczywistniają.	Sobczak

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury.

Bez wątplenia ICT podnoszą jakość życia w miastach i ułatwiają współzrządzenie nimi, jednak nadmierne koncentrowanie się na technologiach jest zagrożeniem dla ich efektywnego funkcjonowania.

Pomimo szeregu dyskusji, czym jest w rzeczywistości *smart city*, udało się zidentyfikować wymiary, zgodnie z którymi można je charakteryzować. W literaturze przedmiotu oraz dokumentach unijnych przyjęło się, za zespołem Giffingera [2007], że miasto inteligentne ma sześć kluczowych wymiarów funkcjonowania:

1. Inteligentną gospodarkę (*smart economy*) – charakteryzowaną poprzez poziom innowacyjności, przedsiębiorczości, wizerunek miasta, produktywność, rynek pracy oraz jej umiędzynarodowienie.
2. Inteligentną mobilność (*smart mobility*) – mierzoną sprawnością lokalnego systemu transportu, dostępnością międzynarodową, infrastrukturą informacyjno-komunikacyjną oraz zrównoważonym podejściem do transportu.
3. Inteligentne środowisko (*smart environment*) – charakteryzowane poprzez jakość powietrza, świadomość ekologiczną mieszkańców i zrównoważone zarządzanie zasobami.
4. Inteligentnych ludzi (*smart people*) – charakteryzowanych poprzez poziom wykształcenia, uczenie się przez całe życie, różnorodność etniczną oraz otwartość na świat.

5. Inteligentne życie (*smart living*) – mierzone poprzez istniejące obiekty kulturalne i rekreacyjne, warunki zdrowotne, bezpieczeństwo osobiste, jakość zasobów mieszkaniowych, obiekty edukacyjne, atrakcyjność turystyczną oraz spójność społeczną.
6. Inteligentne współzrządzenie (*smart governance*) – charakteryzowane za pomocą świadomości politycznej, usług publicznych i sprawnej, transparentnej administracji publicznej.

Na podstawie zaproponowanych charakterystyk i zestawu ponad stu wskaźników opracowano rankingi europejskich miast inteligentnych w latach 2007, 2013, 2014 i 2015. Podejście to zostało częściowo uwzględnione w raporcie Parlamentu Europejskiego *Mapping Smart Cities in the EU* [2014], w którym zaproponowano ocenę stopnia inteligencji miejskiej w oparciu o jakościową analizę realizowanych strategii rozwoju, projektów i podjętych inicjatyw.

W dyskusji na temat inteligentnych miast istotną rolę odgrywa gospodarka oraz globalna zmiana paradygmatu gospodarczego, oparta na internecie przedmiotów, łatwiejszym dostępie do taniej energii, współpracy oraz współdzieleniu, a także na dążeniu do zerowych kosztów krańcowych. Na rynku pojawiają się bowiem nowi gracze, wykorzystujący technologie zwiększające wydajność i zmniejszające ceny podobnych lub alternatywnych produktów i usług. Szacuje się, że do 2050 roku większość gospodarek miejskich opartych będzie na wspólnocie współpracy [Rifkin, 2016].

W kontekście sfery gospodarczej miasto inteligentne charakteryzowane jest przez inteligentne, kreatywne przemysły, wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne w procesie produkcji, istnienie parków i dzielnic biznesowych, w których zlokalizowane są firmy sektora B+R. Do innych czynników gospodarczej inteligencji miast można zaliczyć innowacyjność opartą na zaawansowanych technologiach, sieci współpracy czy choćby klastry, wysoką produktywność opartą na wykorzystaniu i łączeniu czynników produkcji na podstawie posiadanej wiedzy oraz elastyczność rynku pracy. Niektórzy autorzy podkreślają znaczenie sformalizowania i skodyfikowania usług za pomocą technologii komunikacyjno-informacyjnych (ICT) w nowoczesnej gospodarce [Anttiroiko, 2014]. Oznacza to zwiększenie dostępności tych usług oraz obniżenie kosztów ich dostarczenia w skali globalnej. Dodatkowo gospodarka oparta na sieciach współpracy tworzy nowe modele produkcji, dostarczenia i konsumpcji usług.

Inteligentna mobilność rozumiana jest dwojako: w ujęciu tradycyjnym – jako transport ludzi i dóbr; w nowoczesnym – jako sposób komunikacji i przesyłu informacji. Zaawansowane technologie sprawiają, że miasto staje się gigantyczną siecią realnych i wirtualnych połączeń pomiędzy jego zasobami. Dostępność transportowa w skali lokalnej i ponadlokalnej, dostępność infrastruktury informacyjno-komunikacyjnej, innowacyjny, ekologiczny i bezpieczny transport to główne mierniki w tym zakresie. Wewnętrzny system komunikacyjny miasta ma ogromne znaczenie dla jego rozwoju z uwagi na to, że determinuje poziom konkurencyjności danego terytorium oraz integruje inne obszary funkcjonalne tego terytorium.

Ograniczenie lub eliminowanie negatywnych efektów zewnętrznych, takich jak koncentracja spalin, hałas, nieczystości, odpady, zawłaszczanie i degradacja terenów zielonych, ograniczanie kontaktu z przyrodą, to jeden z głównych celów działań w obszarze inteligentnego środowiska. Do czynników charakteryzujących ten obszar zalicza się optymalizację zużycia energii i wody, wykorzystywanie źródeł energii odnawialnej, zrównoważoną gospodarkę zasobami oraz wysoki poziom edukacji środowiskowej. Ponadto na jakość środowiska naturalnego ma wpływ planowanie przestrzenne, zielone budownictwo i aktywność w zakresie szeroko pojętych działań prewencyjnych.

Nie mniej istotnym wymiarem miasta inteligentnego są ludzie jako ogół społeczeństwa uczącego się przez całe życie. Do kluczowych wskaźników w tym zakresie zalicza się różnorodność społeczną i etniczną, kosmopolityzm, kreatywność, otwartość oraz partycypowanie w życiu publicznym. Obszar ten jest głęboko powiązany z inteligentnym zarządzaniem – rozwój w tym aspekcie zależy od wypracowania procedur współdziałania władz lokalnych z pozostałymi użytkownikami miasta oraz wykorzystywania w jego funkcjonowaniu nowoczesnych technologii. Oznacza to przejrzystość w zarządzaniu miastem, wysoki poziom usług publicznych, inteligentną administrację publiczną, która w oparciu o zaawansowane technologie posiada zdolność do tworzenia wiedzy i stosowania jej w praktyce. Ostatnie publikacje w tematyce miast inteligentnych wyraźnie wskazują na konieczność wykorzystywania potencjału wynikającego z kapitału społecznego i angażowania mieszkańców w proces budowania miejskiej inteligencji. Włączanie obywateli oraz inwestorów we wszelkie lokalne inicjatywy jest niezbędnym czynnikiem kształtującym inteligencję miasta. Integracja społeczna na rzecz zarządzania miastem, rozwój społecznego zaangażowania, wykształcenie obywatelskich postaw odpowiedzialności za miasto, partycypacja w planowaniu rozwoju są tu kluczowymi motorami sukcesu [Stawasz, Sikora-Fernandez, 2016].

Wymiar inteligentnego życia powiązany jest z istniejącymi obiektami kulturalnymi, warunkami zdrowotnymi, mieszkaniowymi, poziomem bezpieczeństwa w mieście (rozumianym jako ogół warunków i urządzeń społecznych, które mają za zadanie chronić obywateli przed groźnymi dla życia i zdrowia zjawiskami przynoszącymi straty gospodarcze lub generującymi koszty społeczne), istniejącymi placówkami edukacyjnymi, atrakcyjnością turystyczną miasta oraz spójnością społeczną.

Kreowanie korzyści dla miasta poprzez koncepcję *smart city*

Osiągnięcie celów rozwoju miasta poprzez inteligentne projekty miejskie wymaga zaangażowania politycznego i obywatelskiego. Oznacza to, że rodzaje projektów, w które miasto powinno inwestować, są nierozzerwalnie związane z dominującym

paradygmatem politycznym, gospodarczym, społecznym oraz kulturowym i muszą być analizowane jako część tego systemu. Cosgrave i in. [2014] wskazują, że znaczna część projektów *smart city* zawodzi z powodu faktu, że władze lokalne częściej wolą realizować projekty proste, niezintegrowane w ramach wielu aspektów funkcjonowania miasta i oparte na twardej infrastrukturze, zaniedbując przy tym „miękkie” inicjatywy będące gwarancją powodzenia projektu. Ponadto, część winy ponoszą sami dostawcy usług teleinformatycznych, którzy często traktują inicjatywy *smart city* jako produkt podlegający zwykłym prawom rynku. Tymczasem realizacja jakichkolwiek działań wpisujących się w koncepcję *smart city* bez uprzedniego rozpoznania potrzeb społeczności miejskich jest działaniem pozbawionym sensu.

Inteligentne rozwiązania miejskie, pomimo funkcjonowania od kilku lat w krajach Europy Zachodniej, w Polsce nadal traktowane są jako nowość. Brak uporządkowanych, skorelowanych ze sobą inicjatyw wydaje się być doraźnym rozwiązaniem problemów miejskich, a nie długofalową strategią rozwoju skoncentrowaną na wymiernych korzyściach, jakie zaawansowane technologie przynoszą miastom. Do korzyści tych można zaliczyć np. obniżenie kosztów funkcjonowania oświetlenia ulicznego, transportu publicznego, optymalizację systemu gospodarki odpadami, wyższą efektywność gospodarki energetycznej czy wyższy poziom obsługi mieszkańców w urzędach. Do niższych kosztów pośrednich zaliczyć można niższe wydatki na ochronę środowiska czy ochronę zdrowia.

Z punktu widzenia mieszkańców koncepcja *smart city* daje możliwość personifikacji usług miejskich, zorientowanych na zbiorowe potrzeby społeczności lokalnych. Otwieranie i udostępnianie danych prowadzi do transparentności w podejmowaniu decyzji oraz daje możliwość aktywnej partycypacji społeczeństwa w kreowaniu kierunków rozwoju miasta. Ponadto integracja systemów miejskich umożliwia szybszy i łatwiejszy dostęp do usług publicznych, a w przypadku niepożądanych zdarzeń pozwala szybciej zareagować i rozwiązać problem. Z kolei inwestycje w odnawialną energię, zapobieganie zanieczyszczeniom powietrza czy sprawna, oparta o ICT gospodarka odpadami zwiększają szanse na życie w bardziej przyjaznym, czystym środowisku. Tabela 3 prezentuje przykładowe potencjalne korzyści wynikające z realizacji koncepcji *smart city* w podziale na poszczególne kategorie.

Do wymiernych korzyści, które osiągają miasta realizujące koncepcję *smart city*, można np. zaliczyć prawie 22 000 nowych miejsc pracy powstałych w Barcelonie w związku z realizacją założeń strategii Smart Barcelona, zmniejszenie zużycia energii elektrycznej, ciepłej oraz wody o 1% PKB *per capita* rocznie w Wiedniu oraz redukcję o 90% zatłoczenia w komunikacji miejskiej w Singapurze. Z kolei Amman (Jordania) wykorzystuje platformy danych zbieranych w celu monitorowania produkcji odpadów w poszczególnych dzielnicach i zwiększenia wydajności floty firm odbierających i przetwarzających te odpady. W Kurytybie, podczas pierwszej kadencji Jaimego Lerner, dzięki programowi „Śmieci, które nie są śmieciami – zielona wymiana” (O Lixo que Não é Lixo – Câmbio Verde) ponad 60 dzielnic zamieszkałych przez ludność o najniższych dochodach

wymieniło 11 000 ton posegregowanych śmieci na ponad milion darmowych biletów autobusowych.

Tab. 3. Potencjalne korzyści z realizacji koncepcji *smart city*

Kategoria	Korzyści
Ekonomiczne	<p>Wzrost gospodarczy i wzrost konkurencyjności</p> <p>Wzrost innowacyjności</p> <p>Ulepszanie procesów, produktów i usług</p> <p>Rozwój nowych produktów i usług</p> <p>Rozwój sektora sprzyjającego wzrostowi wartości dodanej</p> <p>Większa dostępność informacji dla inwestorów i firm istniejących</p>
Polityczne	<p>Większa transparentność władzy</p> <p>Ulepszenie procesów podejmowania decyzji</p> <p>Współodpowiedzialność za miasto</p> <p>Większe zaufanie do sektora publicznego</p> <p>Tworzenie nowych doświadczeń w sektorze publicznym</p>
Społeczne	<p>Powstanie nowych, innowacyjnych usług publicznych</p> <p>Zwiększenie dostępu do usług publicznych</p> <p>Rozwój wiedzy</p> <p>Wpływ na inteligencję zbiorową społeczności miejskich</p> <p>Równy dostęp do informacji</p> <p>Podniesienie poziomu jakości życia</p>
Technologiczne	<p>Tworzenie nowych danych miejskich</p> <p>Lepszy dostęp do danych miejskich</p> <p>Szybsza reakcja na zagrożenia i niepożądane zjawiska</p> <p>Optymalizacja procesów administracyjnych</p> <p>Możliwość porównania z innymi ośrodkami miejskimi</p>

Źródło: opracowanie własne.

W literaturze przedmiotu coraz częściej pojawia się odniesienie do kreowania i zarządzania wartością publiczną w kontekście korzyści, jakie mogą pojawić się w wyniku wdrażania koncepcji *smart city*. Wartość publiczną, tak jak i *smart city*, jest szeroko interpretowana. Wartość ta generowana jest wtedy, „gdy członkowie społeczeństwa, będący jednocześnie tymi, którzy ponoszą nakłady na działalność sektora publicznego, a przez to (przez analogię do sektora przedsiębiorstw) są niejako jej »akcjonariuszami«, uzyskują stan zaspokojenia zbiorowo wyrażanych potrzeb w drodze działalności danej władzy i przy akceptacji jej działań” [Wiśniewska, 2018]. Inaczej ujmując, to wielowymiarowe odzwierciedlenie wspólnie wyrażonych preferencji obywateli wypracowanych w wyniku obywatelskiego zaangażowania, ujawnionych poprzez działania władz lokalnych budujących zaufanie i współpracę wokół spraw miejskich. Pojęcie zarządzania wartością publiczną (*Public Value Management*, PVM) wywodzi się z paradygmatu nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM), w którym wskazuje się, że siły rynkowe można wykorzystać do świadczenia bardziej opłacalnych i wydajnych usług dla obywateli.

Odpowiedź na pytanie, co stanowi wartość publiczną w wyniku realizacji koncepcji *smart city*, jest niezwykle trudna. Istotną rolę odgrywa tu współtworzenie miasta, w wyniku którego obywatel z biernego odbiorcy produktu czy usługi zmienia się w aktywnego uczestnika projektowania, tworzenia i dostarczania tego produktu lub usługi. Możliwość przekazywania idei, dzielenia się wiedzą oraz udział w rozwoju określonych usług samo w sobie jest wartością dla mieszkańców miasta.

Szanse i zagrożenia rozwoju inteligentnych produktów i projektów miejskich w Polsce

Po okresie transformacji polskiej gospodarki polskie miasta znalazły się w nowej sytuacji, jeśli chodzi o zasady zarządzania i funkcjonowania. Intensywne zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w Polsce nie pozostały bez wpływu na strukturę przestrzenną miast oraz decyzje polityczne zmierzające do podniesienia poziomu jakości życia w miastach. Podobnie jak w pozostałych krajach postsocjalistycznych, na procesy transformacji globalnej nałożyła się zasadnicza dla tych krajów transformacja systemowa wymagająca zmiany sposobu organizacji struktur państwowych, tworzenia podstawowych struktur samorządowych i budowy nowych relacji władza centralna – władza lokalna [Sagan, 2016]. Wejście Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało procesy odnowy obszarów centralnych miast przy udziale środków pochodzących z funduszy unijnych. Działania rewitalizacyjne były jednak procesem znacząco opóźnionym w stosunku do państw Europy Zachodniej. Nadawanie miastom etykiety *smart* stało się modne na arenie politycznej i często wpisywane jest w strategię ich rozwoju. Było to szczególnie widoczne w Polsce w okresie ostatnich wyborów samorządowych (2018), gdzie w wielu kampaniach politycznych pojawiała się hasło *smart city*. Tego typu działania budzą wątpliwości, prowadząc do błędnego rozumienia koncepcji *smart city* oraz nadmiernego koncentrowania się na inwestowaniu w zaawansowane technologie, bez dostrzegania realnych konfliktów i problemów występujących w mieście. W literaturze przedmiotu coraz częściej pojawiają się głosy krytyczne w stosunku do technokratycznego podejścia i utożsamiania *smart cities* wyłącznie z rozwojem ICT, przede wszystkim dlatego, że inteligentne inicjatywy wiążą się nie tylko ze zmianami technologicznymi, ale także z inwestycjami w kapitał ludzki i zmianą podejścia do rozwoju miast i kreowania lepszych warunków życia.

W Polsce dodatkowe trudności sprawia specyficzny podział decyzyjny w zakresie wyboru, lokalizacji i finansowania inwestycji miejskich. O ile o sprawach miejskich w głównej mierze decydują same miasta (szczebel lokalny), to już decyzję o wydatkowaniu środków unijnych podejmują urzędy marszałkowskie (szczebel regionalny). Ponadto kluczowe dla potrzeb całego kraju decyzje inwestycyjne (np. główne linie energetyczne, transportowe, związane z bezpieczeństwem publicznym), nawet jeśli dotyczą poszczególnych obszarów miejskich, podejmowane

są na szczeblu centralnym, a ich lokalizacja często zależy od siły głosu i znaczenia parlamentarzysty reprezentującego dany region.

Śledząc zapisy w strategicznych dokumentach polskich miast, można wyciągnąć następujące wnioski:

1. W strategiach rozwoju większość dużych miast Polski brakuje kompleksowego ujęcia rozwoju wpisującego się w koncepcję *smart city*. Wynika to w dużej mierze z braku jednoznacznej definicji miasta inteligentnego, wskaźników monitoringu tego rozwoju oraz – być może – braku rozumienia przez władze lokalne konieczności zintegrowanego podejścia do zarządzania strategicznego w miastach.
2. Miasta realizują wybrane inicjatywy wybiórczo, w zakresie pokrywającym się z koncepcją *smart city* (szczególnie w takich sferach jak energetyka, inteligentny system transportu, e-administracja), jednak są to inwestycje polegające na tzw. pojedynczych strzałach, a nie projekty zintegrowane, dotyczące całego miasta.
3. Strategie rozwoju w niewielkim stopniu kładą nacisk na wdrażanie i wykorzystywanie zaawansowanych technologii w zarządzaniu miastem.

Rosnąca świadomość przedstawicieli polskich władz lokalnych w zakresie dostępności zaawansowanych technologii i możliwości wykorzystania ich w mieście jest ogromną szansą dla realizacji koncepcji *smart city*. Zapisy w państwowych dokumentach strategicznych [SSR, 2012; DSR, 2013; KPM, 2015] wyraźnie wskazują na konieczność podniesienia poziomu wykorzystywania zaawansowanych technologii komunikacyjno-informacyjnych w różnych dziedzinach życia państwa czy miasta. Wraz z szansami pojawiają się zagrożenia wynikające z nadmiernego wykorzystywania zaawansowanych technologii w miastach. Jednym z nich są procesy starzenia się społeczeństwa. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce wynika, że ludność w wieku 65+ stanowi prawie 17% polskiego społeczeństwa. W miastach grupa ta stanowi 18,5% mieszkańców. Nadmierna technokratyzacja miast może nieść za sobą groźbę wykluczenia tej grupy społecznej z usług miejskich. Przykładowo, w 2017 roku do komunikacji z administracją publiczną internet wykorzystywało jedynie 30% ogółu społeczeństwa. W grupie osób 65+ tylko 25% korzystało regularnie z komputera. Z kolei korzystanie z aplikacji internetowych przeznaczonych do organizacji transportu deklaruje w tej grupie jedynie 0,5%, a z aplikacji i stron pozwalających na zakupy przez internet – 8,6%.

Wśród innych zagrożeń pojawia się jeszcze brak intencji ochrony internetu jako cyfrowej przestrzeni publicznej. Dostępność danych i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w instytucjach publicznych znacząco wzrosły i stały się kluczowymi czynnikami prowadzącymi do transformacji społecznych, administracyjnych i organizacyjnych. Polskie prawo traktuje internet jako przestrzeń publiczną¹, a zatem przestrzeń ta powinna być poddana ochronie. Ponadto

1 Sąd Najwyższy w wyroku z 2018 roku (IV KK 296/17) uznał, że internet powinien być rozumiany jako ogólnosięciowa sieć – system, gdyż w przypadku umieszczenia pewnych treści na stronie internetowej przekazuje się takie informacje dla nieokreślonego

dane publiczne udostępniane w sieci tworzą pewien zasób dóbr publicznych, a zatem powinny istnieć szczegółowe przepisy dotyczące ich gromadzenia, przetwarzania i dostępu do tych danych. Otwarcie i udostępnienie danych niesie ze sobą niebezpieczeństwo związane z utratą ochrony prywatności oraz wykorzystania ich niezgodnie z obowiązującym prawem. Dodatkowo teza, że każdy może bezpośrednio, w prosty sposób, korzystać z otwartych danych, jest błędna, zakłada bowiem, że wszyscy mają równy dostęp do zasobów, jednakowe umiejętności i narzędzia. Niektóre dane wymagają użycia technik statystycznych, umiejętności ich przetwarzania i interpretowania oraz rozumienia rodzajów związków przyczynowo-skutkowych. To nie jest wiedza dostępna dla wszystkich. Nieumiejętne przetworzenie danych i ich niewłaściwa interpretacja mogą przynosić więcej szkód niż korzyści.

Problemem może stać się też produktowe nastawienie do koncepcji *smart city* i unifikacja technologii. Władze miejskie nie monitorują preferencji mieszkańców w zakresie wdrażania zaawansowanych technologii. Oprócz tego unifikacja rozwiązań miejskich proponowanych przez prywatnych dostawców niesie ze sobą ryzyko, że dane rozwiązanie nie przyniesie oczekiwanych rezultatów w konkretnym mieście. Konflikt pomiędzy „zamkniętymi” interpretacjami *smart city*, promowanymi przez dostawców technologii i przedstawicieli biznesu, oraz „otwartymi”, promowanymi przez aktywistów miejskich i społeczeństwo, może powodować, że rzeczywiste potrzeby będą ignorowane [Sikora-Fernandez, 2018].

Koncepcja *smart city* jest niewątpliwie warta uwagi. Otwarte pozostaje pytanie, czy w sytuacji ogromnego postępu technologicznego realizacja tej ścieżki rozwoju będzie nieunikniona. Niemniej jednak, wobec braku zgodności co do definicji *smart city* oraz różnych jego interpretacji pojawiających się w sektorze nauki i praktyki, istnieje konieczność ponownego zdefiniowania poszczególnych elementów oraz celów funkcjonowania miasta inteligentnego.

Bibliografia

- Angelidou M., 2015, *Smart Cities: A Conjunction of Four Forces*, „Cities”, vol. 47, s. 95–106.
- Anttiroiko A.-V., Valkama P., Bailey S., 2014, *Smart Cities in the New Service Economy: Building Platforms for Smart Services*, „AI & Soc”, vol. 29, s. 323–334.
- Cocchia A., 2014, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, [w:] R. P. Dameri, C. Rosenthal-Sabroux, *Smart City: How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer, Cham, s. 14–43.

kręgu podmiotów. Treści publikowane w internecie, choć w rzeczywistości znajdują się na dyskach twardych, to jednak tworzą „pewną przestrzeń”. Jeśli zaś są dostępne na stronie internetowej, do której dostęp ma nieograniczona liczba osób, to jest to miejsce publiczne.

- Cosgrave E., Tryfonas T., Crock T., 2014, *The Smart City from a Public Value Perspective*, 2nd International Conference on ICT for Sustainability, s. 369–377.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, 2013, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (dostęp: 1.05.2018).
- Drobniak A., 2015, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. 77, z. 1, s. 119–144.
- Florida R., 2010, *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., 2007, *Smart Cities. Ranking of European Medium-sized Cities*, Centre of Regional Science, Vienna UT, http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (dostęp: 1.11.2018).
- Hatuka T., Rosen-Zvi I., Birnhack M., Toch E., Zur H., 2018, *The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City*, „Planning Theory & Practice”, vol. 19, no. 2, s. 160–179.
- Komninos N., 2002, *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, London.
- Komninos N., 2015, *The Age of Intelligent Cities. Smart Environments and Innovation-for-all Strategies*, Routledge.
- Kosiedowski W., 2008, *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 221–242.
- Kourtit K., Nijkamp P., 2012, *Smart Cities in the Innovation Age*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research”, vol. 25, no. 2, s. 93–95.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf (dostęp: 1.05.2018).
- Mapping Smart Cities in the EU*, 2014, European Parliament IP/A/ITRE/ST/2013–02.
- Markowski T., 2008, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa, s. 13–28.
- Mitchell W. J., 2007, *Intelligent Cities*, <http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/eng/mitchell.pdf> (dostęp: 1.06.2018).
- Mora H., Gilart-Iglesias V., Perez del Hoyo R., Andujar-Montoya M., 2017, *A Comprehensive System for Monitoring Urban Accessibility in Smart Cities*, „Sensors”, vol. 17(8).
- Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Parysek J., 1997, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Revision of World Urbanization Prospects*, 2018, <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html> (dostęp: 1.11.2018).
- Rifkin J., 2016, *Społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych*, Studio Emka, Warszawa.
- Rogall H., 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Sagan I., 2016, *Młoda demokracja a liberalna polityka miejska*, „Przegląd Socjologiczny”, z. 65(1), s. 9–26.
- Sikora-Fernandez D., 2018, *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „Cities”, vol. 78, s. 52–59.

- SSR, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, 2012, https://www.mir.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf (dostęp: 1.05.2018).
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., 2016, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wiśniewska M., 2018, *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, s. 28–38.

Część 2

**Czynniki i instrumenty
rozwoju miast**

Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie

**Paweł Churski, Tomasz Herodowicz, Barbara Konecka-Szydłowska,
Robert Perdat**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
ul. Bogumiła Krygowskiego 10
61-680 Poznań

Współczesne poszukiwania poprawy skuteczności i efektywności polityki regionalnej wskazują na wartość podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*) w wyjaśnianiu przestrzennych zróżnicowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Na podstawie jego założeń formułuje się nowy paradygmat polityki regionalnej opierający się na kompleksowej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów. Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która – kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju – tworzy jego kapitał terytorialny¹. Po drugie zakłada się, że skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga obiektywnej wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych ukierunkowanych na tworzenie i wzmacnianie czynników rozwoju dostosowanych do specyfiki terytorium [Barca i in., 2012]. Ich zaprogramowanie i realizacja wymagają z jednej strony pełnej identyfikacji dokonujących się zmian czynników rozwoju, a z drugiej strony dostosowania ich wzmacniania i/lub tworzenia do specyfik terytorialnych [Rodríguez-Pose, 2013]. Niestety operacjonalizacja tych założeń napotyka na bardzo poważne przeszkody, podając w wątpliwość – pomimo podejmowanych prób – możliwość ich wykorzystania w praktyce interwencji polityki regionalnej [Böhme i in., 2008, 2011].

Celem opracowania jest przedstawienie autorskiej propozycji operacyjnej konkretyzacji działań ukierunkowanych na wzmacnianie i tworzenie czynników

1 Więcej na temat znaczenia terytorium i kapitału terytorialnego w różnicowaniu przestrzennym współczesnych procesów rozwojowych patrz m.in.: Pietrzyk, 1995; Jewtuchowicz, Pietrzyk, 2003; Jewtuchowicz, 2005; Camagni, 2008; Böhme i in., 2008; Barca 2009; Nowakowska, 2013; Capello, 2014a; Zaucha i in., 2015; Markowski, 2016; Przygodzki, 2016; Jewtuchowicz, 2016; Churski, 2018.

rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie. Postępowanie badawcze składa się z trzech etapów. W pierwszym kroku przedstawiono genezę polityki zorientowanej terytorialnie oraz propozycję systematyzacji jej podstaw teoretycznych. W drugim kroku dokonano uporządkowania i charakterystyki czynników rozwoju z uwzględnieniem ich znaczenia w podejściu zorientowanym terytorialnie. Trzeci i zasadniczy krok postępowania zawiera autorskie propozycje operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie. Całość analizy podsumowują wnioski uwzględniające wyzwania nowej perspektywy polityki spójności na lata 2021–2027. Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki – OPUS 10 – 2015/19/B/HS5/00012: „Nowe wyzwania polityki regionalnej w kształtowaniu czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów mniej rozwiniętych”. Jego ustalenia znajdują zastosowanie w opracowaniu modelu *ex ante* czynników rozwoju regionalnego stanowiącego podstawę do ich wskaźnikowania oraz weryfikacji empirycznej przyjętych założeń w badaniach zróżnicowań rozwojowych na różnych poziomach przestrzennych w Unii Europejskiej (UE) i w Polsce [Churski i in., 2017; 2018].

Geneza polityki spójności zorientowanej terytorialnie²

Podejście zorientowane terytorialnie upowszechniane we współczesnej polityce spójności UE wykorzystuje bogaty dorobek teorii regionu ekonomicznego, teorii rozwoju endogenicznego oraz orientacji instytucjonalnej, a zwłaszcza nowej ekonomii instytucjonalnej, które znalazły zastosowanie w sformułowaniu założeń reform polityki regionalnej Fabrizio Barki [2009] wspieranej m.in. poprzez rekomendacje zawarte w raportach OECD [2009a, b].

Teoretyczne podstawy zorientowanych terytorialnie podejść do realizacji działań interwencyjnych w ramach polityki rozwoju mają długą genezę. Ich źródłem jest dorobek teoretyczny geografii ekonomicznej i ekonomii związany z nurtem identyfikującym prawidłowości rozwoju nierównomiernego, a zwłaszcza koncepcji dotyczących znaczenia decyzji lokalizacyjnych oraz specyfik wynikających ze zróżnicowań przestrzennych czynników wpływających na przebieg i stan rozwoju poszczególnych terytoriów. Problematyka ta była od lat przedmiotem zainteresowania geografii ekonomicznej, ekonomii i w końcu badań regionalnych, ewoluując wewnątrz i znajdując raz większe, a raz mniejsze zastosowanie w wyjaśnianiu zmieniających się uwarunkowań procesów społeczno-gospodarczych w różnych

2 Więcej na temat teoretycznych podstaw podejścia zorientowanego terytorialnie (*place-based policy*) patrz Churski [2018].

skalach przestrzennych [m.in. Marshall, 1890; Hettner, 1927; Hartshorne, 1956, 1959; Whittlesey, 1954; Isard, 1960; Friedmann, Alonso, 1964; Boudeville, 1964, 1972; Friedmann, 1967; Porter, 1990, 2000; Fujita i in., 1999; Fujita, Krugman, 2004; Asheim i in., 2011; Capello, 2014a, 2014b]. Wyjątkowe znaczenie dla tych ustaleń posiada nurt badań nad „terytorialną składową” rozwoju, której genezy należy szukać na gruncie geografii ekonomicznej w koncepcji regionu, oraz czynników kształtujących jego stan i zmiany [Hettner, 1927; Hartshorne, 1956, 1959; Whittlesey, 1954]. Rozwój tego nurtu badań wiąże się również z koncepcjami biegunów wzrostu oraz rdzeni i peryferii [Boudeville, 1964, 1972; Friedmann, Alonso, 1964; Friedmann, 1967] stanowiącymi podstawę dla rozważań teoretycznych przyjmujących założenie o nierównomierności rozwoju i wskazujących na prawidłowości polaryzacji i dyfuzji na zasadach procesów dyfuzji przestrzennej opisanych w pracach Hagestranda [1951; 1952; 1967]. Na tym fundamencie praca Philippe Aydalota pt. *Dynamika przestrzenna i nierównomierny rozwój* otworzyła nowe wówczas pole badawcze nauk ekonomicznych [Aydalot, 1976]. Doprowadziło to do określenia i uszczegółowienia znaczenia w procesach rozwojowych takich pojęć jak zakorzenienie (*embeddedness*), środowisko innowacyjne (*innovative milieu*) czy też kapitał terytorialny (*territorial capital*) [Aydalot, 1986; Ratti i in., 1997; Crevoisier 2004; Cooke i in., 2005; Camagni, 2008].

Upowszechnienie koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie i jego podstaw teoretycznych oraz budowanie na tych fundamentach nowego paradygmatu polityki regionalnej w UE wynikało z konieczności poszukiwania nowych wzorców, niezbędnych w obliczu niedoskonałości dotychczas stosowanych ujęć, a zwłaszcza relatywnie niskiej efektywności wykorzystania środków publicznych w ramach udzielanej interwencji rozwojowej. Skutkowało to również próbą wprowadzenia zasadniczych zmian w europejskiej polityce regionalnej i odejścia od utrzymującego się prymatu prostego paradygmatu wyrównawczego [Zaucha i in., 2015] preferującego wspieranie słabszych regionów, najczęściej poprzez bezpośrednie transfery środków finansowych przeznaczanych na rozwój infrastruktury [Spilanis i in., 2013; Maynou i in., 2014; Rodrigues-Pose, Garcilazo, 2015]. Paradygmat polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie na gruncie praktyki europejskiej został skonkretyzowany przez Fabrizio Barcę [2009] w jego niezależnym raporcie pt. *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*³ przygotowanym na zamówienie ówczesnej komisarz ds. polityki regionalnej Danuty Hübner⁴. Upatruje się w nim optymalnego wzorca interwencji publicznej dostosowanej do specyfiki kapitału terytorialnego poszczególnych obszarów, która realizowana

3 F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.*

4 Stanowiło to istotny element polityki rozwoju UE i konsekwencję włączenia zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*) jako narzędzia do osiągnięcia katalogu celów polityki spójności UE, poszerzonego o spójność terytorialną [Green Paper..., 2008].

jest w warunkach postępującej globalizacji gospodarki światowej. Interwencja ta zmierza z jednej strony do pełnego wykorzystania endogenicznego, relacyjnego środowiska rozwoju, a z drugiej strony uwzględnia konsekwencje krótko- i średniookresowych zmian zachodzących często w bardzo oddalonych geograficznie systemach ekonomicznych, które kształtują długofalowe efekty gospodarcze danego terytorium [Thissen, Van Oort, 2010].

Podstawy teoretyczne koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie ze względu na jej wieloaspektowość, a w konsekwencji łączne wykorzystanie różnych prawidłowości, wymagają triangulacji teoretycznej wykorzystującej dorobek geografii ekonomicznej i ekonomii. Bazuje ona na trzech zasadniczych składowych związanych z teorią rozwoju endogenicznego [Romer, 1986, 1990, 1994; Lucas, 1988], nową geografiami ekonomiczną⁵ [Krugman, 1991a, 1991b, 1995; Venables, 1996; Puga, Venables, 1996; Fujita i in., 1999] oraz podejściem instytucjonalnym [Williamson, 1975, 1985; North, 1990; Farole i in., 2011; Rodrigues-Pose, 2013; Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2015]. Wśród najważniejszych wybranych elementów tych koncepcji uwzględnionych w przedmiotowym paradygmacie polityki rozwoju wyróżnić należy [Neumark, Simpson, 2014]: czynniki lokalizacji działalności gospodarczych, efekty aglomeracji, przepływy wiedzy, efekty sieci, niedopasowania przestrzenne oraz motywacje (skłonność) kapitałów do działań ukierunkowanych terytorialnie. Ich zbiór wykorzystuje się w niniejszym opracowaniu do systematyzacji charakterystyki czynników rozwoju oraz operacyjnej konkretyzacji działań ukierunkowanych na ich wzmacnianie i tworzenie w podejściu zorientowanym terytorialnie.

Czynniki rozwoju w podejściu zorientowanym terytorialnie

Czynnik rozwoju regionalnego to składnik, własność lub zdarzenie oddziałujące na zmiany stanu regionu, tj. wywierające wpływ na jego rozwój społeczno-ekonomiczny, które zlokalizowane jest albo w jego granicach, stanowiąc endogeniczną determinantę rozwoju, albo w jego otoczeniu, stanowiąc egzogeniczną przyczynę zmian rozwojowych zachodzących w regionie [Churski, 2008; Głuszczyk, 2011]. Jego operacyjna konkretyzacja w podejściu zorientowanym terytorialnie powinna bazować na koncepcji kapitału terytorialnego i jego wykorzystaniu na poziomie lokalnym w układzie obszarów funkcjonalnych delimitowanych, ze względów

5 Pomimo rozwoju w jej ramach rekomendacji do programowania i realizacji przestrzennej polityki rozwoju, zwraca ona uwagę na znaczenie decyzji lokalizacyjnych w procesach rozwoju, podkreślając wykorzystanie efektów aglomeracji [*Reshaping Economic...*, 2009].

pragmatycznych, w granicach jednostek administracyjnych (rys. 1). Zakłada się, że określenie czynników rozwoju regionalnego wymaga identyfikacji ich składowych na najniższym możliwym poziomie terytorialnym regionu, na którym tworzą one środowisko dla życia mieszkańców i prowadzenia działalności gospodarczej. Od nich zależy bowiem poziom i warunki życia mieszkańców regionów oraz jego atrakcyjność jako miejsca lokalizowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Czynniki rozwoju regionu traktuje się bowiem jako wypadkową czynników rozwoju jego terytoriów składowych, adaptując na poziom regionalny obowiązujące od przełomu XX i XXI wieku panujące na gruncie polityki regionalnej przeświadczenie, że rozwój obszarów większych jest efektem synergii rozwoju ich składowych, a nie odwrotnie. Fundamentem niniejszej propozycji jest, nawiązująca do założeń teorii rozwoju endogenicznego, koncepcja kapitału terytorialnego, który postrzega się jako bazy dla rozwoju każdego obszaru [Camagni, 2008].



Rys. 1. Model operacyjnej konkretyzacji czynników rozwoju w implementacji polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie
Źródło: opracowanie własne.

Rozumie się go jako metaczynnik, czy jak stwierdza Markowski [2016] złożone dobro klubowe, swoisty produkt terytorium, stanowiący wypadkową stanu, przemian i oddziaływania elementarnych czynników rozwoju budujących jego strukturę relacyjną. Struktura ta obejmuje zarówno relacje wiążące elementarne czynniki rozwoju, które domykają się w granicach danego terytorium i stanowią o wewnętrznej komplementarności kapitału terytorialnego, jak również relacje przestrzenne określające z jednej strony stopień domknięcia kapitału terytorialnego, a z drugiej strony jego oddziaływanie na bliższe i dalsze otoczenie⁶. Zbiór tych

6 Należy podkreślić, że kapitał terytorialny nie jest prostą sumą czynników rozwoju, a opiera się na ich wzajemnym przenikaniu oraz komplementarności tworzącej środowisko dla procesów rozwojowych.

czynników, będący modyfikacją systematyzacji Churskiego [2008], obejmuje: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy oraz innowacje, które uszczegóławia się poprzez subczynniki⁷ (tab. 1).

Tab. 1. Czynniki i subczynniki rozwoju społeczno-ekonomicznego

Czynniki	Subczynniki
KAPITAŁ LUDZKI	<ul style="list-style-type: none"> - sytuacja ludnościowa - stan zdrowia - mobilność - kwalifikacje i umiejętności - stan rynku pracy
KAPITAŁ SPOŁECZNY	<ul style="list-style-type: none"> - aktywność społeczna - działalność organizacji pozarządowych, organizacji i stowarzyszeń lokalnych - przedsiębiorczość - dysfunkcje społeczne
KAPITAŁ MATERIALNY	<ul style="list-style-type: none"> - zasoby naturalne i stan środowiska przyrodniczego - infrastruktura techniczna - infrastruktura społeczna
KAPITAŁ FINANSOWY	<ul style="list-style-type: none"> - sytuacja finansowa przedsiębiorstw, ludności i administracji publicznej - stan i struktura usług finansowych - wielkość i struktura absorpcji europejskich środków publicznych - zewnętrzne przepływy kapitału finansowego
INNOWACJE	<ul style="list-style-type: none"> - innowacyjność - środowisko innowacyjne

Źródło: opracowanie własne.

Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju odgrywa szczególną rolę w konkretyzacji determinant rozwoju zgodnej z podejściem zorientowanym terytorialnie i związanymi z nim mechanizmami zmian. Mieszkańcy terytorium ze swoją wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami kształtują zarządzanie, zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni. Specyfika kształtowania i ewolucji demograficznych uwarunkowań struktury kapitału terytorialnego stanowi dodatkowy element podkreślający prymat jakościowego wymiaru kapitału ludzkiego nad jego wymiarem ilościowym [Lucas, 1988]. Zróznicowane przestrzennie potrzeby wymuszają przygotowanie dostosowanej, elastycznej oferty edukacyjnej zwiększającej możliwość uruchamiania produkcji zintegrowanych towarów i usług dostosowanych z jednej strony do kontekstu terytorialnego, a z drugiej do często zmieniającej się sytuacji rynkowej. Sprzyja to poprawie zatrudnialności mieszkańców i ogranicza niepełne wykorzystanie kapitału ludzkiego. Zmniejsza to prawdopodobieństwo wykluczenia

7 Więcej na temat czynników rozwoju i ich współczesnych przemian patrz Churski i inni [2017].

społecznego, stanowiąc jednocześnie podstawę dla kształtowania atrakcyjności lokalizacyjnej sprzyjającej powstawaniu efektów aglomeracji. Wysoka jakość kapitału ludzkiego w dużym stopniu określa możliwość ich wzmacniania i poszerzania, determinując charakter i zakres mechanizmów dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Obok stanu wiedzy, umiejętności i kompetencji, o jakości kapitału ludzkiego decydują jego własności demograficzne związane zarówno z ruchem naturalnym, jak i ruchem wędrownym ludności, w których obserwowane powszechnie negatywne trendy uzasadniają konieczność podejmowania interwencji finansowanej ze środków publicznych. Dobrze wykształcony kapitał ludzki stanowi warunek rozwoju jego szeroko rozumianej mobilności, która pozwala rozwijać się nowym formom zatrudnienia, przyczyniając się do optymalizacji alokacji zasobów ekonomicznych oraz zapewniając szybkie dostosowywanie się rynków pracy w warunkach zmieniającego się charakteru dostępności (*accessibility*), która nie ogranicza się już jedynie do wymiaru przestrzennego, lecz nabiera charakteru funkcjonalnego. Tym samym zdolność do podejmowania różnych form zdalnej pracy, w tym przy wykorzystaniu *outsourcingu* i *offshoringu*, zmniejsza stopień występujących niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*) wymagających programowania i realizacji interwencji publicznej zorientowanej terytorialnie. Kapitał ludzki determinuje również motywacje mieszkańców i podmiotów gospodarczych do działań zorientowanych terytorialnie, wpływając na zmniejszanie prawdopodobieństwa występowania negatywnych zjawisk i zachowań związanych z ryzykiem niewłaściwej alokacji utrzymującej lub zwiększającej poziom różnicowań. Zmniejsza on również zagrożenie związane z ukształtowaniem się kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) i faworyzowania osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów.

Kapitał społeczny poprzez swoje stałe i powszechnie podkreślane w literaturze przedmiotu relacje z kapitałem ludzkim ma z nim wiele cech wspólnych, zarówno w kształtowaniu mechanizmów, jak i prawidłowości typowych dla podejścia zorientowanego terytorialnie. Jakość relacyjnego kapitału społecznego staje się warunkiem brzegowym dla rozwoju mechanizmów zmian rozwojowych, typowych w warunkach interwencji publicznej podejmowanej zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie [Putnam, 1993]. Kompetencje mieszkańców do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi stanowią podstawę dla kształtowania tych mechanizmów. Z jednej strony wysoka jakość kapitału społecznego wzmacnia konkurencyjność terytorium, stanowiąc ważny czynnik lokalizacji i „zakorzenienia” (*embeddedness*) sprzyjający równoległemu rozwojowi nowych form przestrzennej organizacji działalności gospodarczej. Z drugiej strony kapitał społeczny jest podstawowym czynnikiem determinującym przepływy wiedzy (*knowledge spillover*) oraz wzmacniającym efekty sieciowe (*networks effects*) wykorzystujące mechanizmy dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Należy pamiętać, że bazuje on na samoorganizacji społeczeństwa ułatwiającej rozwój działalności gospodarczej, nawiązywanie

współpracy, wymianę wiedzy i promowanie zachowań innowacyjnych, co ma szczególne znaczenie na poziomie lokalnym w kształtowaniu spójności i komplementarności kapitału terytorialnego. W ten sposób kapitał społeczny, a zwłaszcza wzmacnianie jego jakości, odgrywa istotną rolę w ograniczaniu stopnia niedopasowań przestrzennych stanowiących barierę dla optymalnego przebiegu procesów rozwojowych. Należy postrzegać go również jako podstawowy dla kreowania motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*), co znajduje swój wyraz m.in. poprzez akumulację kapitału społecznego przedsiębiorstw odbywającą się dzięki podejmowaniu przez nie działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR). Zmniejsza to stopień niedopasowań i zróżnicowań rozwojowych, zapewniając relatywnie lepszą sytuację ekonomiczną i zwiększając konkurencyjność oraz odporność na zjawiska kryzysowe.

Kapitał materialny obejmujący dobra materialne mające najczęściej charakter środków trwałych, w dużej części stanowi własność publiczną (rodzaj dobra publicznego – czystego lub mieszanego/niedoskonałego) i stanowi podstawę wszystkich innych działań społecznych i gospodarczych podejmowanych w granicach danego terytorium [Nijkamp, 1984; 1986]. Cechy charakterystyczne kapitału materialnego wskazują na jego zróżnicowaną rolę w kształtowaniu mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie. Zróżnicowanie to determinowane jest poziomem rozwoju danego terytorium. W przypadku obszarów dobrze rozwiniętych, a w konsekwencji charakteryzujących się wysokim nasyceniem ilości i jakości kapitału materialnego zapewniającej wysoką spójność terytorialną, należy mówić o mniejszym wpływie tego czynnika na kształtowanie procesów rozwojowych w rozpatrywanym podejściu. W tym przypadku większego znaczenia nabierają jego aspekty środowiskowe niż infrastrukturalne. Jakość środowiska staje się bowiem ważnym elementem kształtującym atrakcyjność lokalizacyjną w działalnościach o wysokim nasyceniu wiedzą, angażujących osoby o najwyższych kwalifikacjach. W przypadku obszarów słabszych ekonomicznie, a zwłaszcza tych, które cały czas wykazują deficyty infrastrukturalne, stan tego czynnika nadal należy uznać za bardzo ważny. Wpływa on bowiem na kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej, determinuje możliwości powstawania nowych form organizacji przestrzennej działalności gospodarczej, a także wzmacnia efekty aglomeracji (*agglomeration economies*). Kapitał materialny tworzy też szkielet infrastrukturalny stanowiący podstawę dla kształtowania warunków dla rozwoju efektów sieciowych (*networks effects*), w tym także przepływów wiedzy (*knowledge spillover*) zmieniających i rozszerzających znaczenie bliskości (*proximity*). Tak postrzegane cechy kapitału materialnego mogą wpływać na zmniejszanie stopnia niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*) w warunkach interwencji realizowanej w podejściu zorientowanym terytorialnie, co w przedmiotowym zakresie częściej i na większą skalę obserwuje się na obszarach słabszych ekonomicznie. Jego aspekty środowiskowe mogą natomiast stanowić ważne

uwarunkowanie, wpływając na motywacje kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*), co zdecydowanie częściej się zdarza w przypadku działalności o wyższym nasyceniu wiedzą i w dużym stopniu wpływa na ograniczanie nierówności rozwojowych.

Kapitał finansowy należy do czynników rozwoju, które w ostatnich latach podlegały wyjątkowym przemianom. Konsekwencje ostatniego światowego kryzysu gospodarczego zapoczątkowanego w 2008 r. [*Annual Reports of Board...*, 2017] w pełni unaocznily zakres tych przemian oraz znaczenie tego czynnika rozwoju. Kapitał finansowy stanowi podstawę dla wzmacniania innych czynników rozwoju. Jego związki są szczególnie silne i charakteryzują się wysokim determinizmem w relacji z kapitałem materialnym. Stanowi on ważne uwarunkowanie dla mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie, w zasadniczym stopniu wpływając na wrażliwość i odporność kapitału terytorialnego na zmiany koniunktury globalnej. Zamożność i stabilność wzmacnia konkurencyjność czynników lokalizacji, umożliwiając rozwój zróżnicowanych przestrzennych form organizacji działalności, które uzależnione są od sytuacji finansowej danego terytorium, wpływając również na możliwość wystąpienia i siłę oddziaływania efektów aglomeracji (*agglomeration economies*). Kapitał finansowy odgrywa też dużą rolę w rozwoju efektów sieciowych (*networks effects*), będąc w wielu przypadkach główną stymulantą ich powstawania dzięki napływowi BIZ i innych form kapitału zewnętrznego, które zwiększają użyteczność lokalnych zasobów i dóbr. Stan kapitału finansowego danego terytorium i jego wpływ na wrażliwość i odporność lokalnej gospodarki na zmiany koniunktury globalnej określa jego znaczenie w ograniczaniu niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*), determinując również motywację kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*). Skutki światowego kryzysu finansowego ujawniły geografie tych prawidłowości w każdej skali przestrzennej: państw, regionów oraz poszczególnych terytoriów lokalnych. Wskazują one m.in. na znaczenie dywersyfikacji źródeł napływu kapitału finansowego w czasach pogłębiającej się globalizacji oraz wpływ interwencji publicznej, zwłaszcza inwestycyjnej – udzielanej w ramach polityki spójności, dla obniżania tempa spadku popytu rynkowego w okresach spowolnienia i recesji gospodarczej. Dywersyfikacja źródeł kapitału finansowego powinna uwzględniać zagrożenia wynikające z konsekwencji zwiększania stopnia otwartości gospodarki i w rezultacie wystawiania jej na oddziaływanie globalnych cykli koniunkturalnych. Interwencja publiczna pomimo jej niezaprzeczalnych pozytywnych oddziaływań na stronę popytową rynku, zwłaszcza w okresie kryzysu, powinna uwzględniać możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z kształtowaniem się kultury uzależnienia od pomocy (*dependency culture*) i faworyzowaniem osób oczekujących na rentę wsparcia (*rent-seekers*) kosztem innowatorów.

Czynnik innowacji determinowany jest jakością kapitału ludzkiego i jakością kapitału społecznego. Tym samym jego oddziaływanie na mechanizmy rozwojowe charakterystyczne dla podejścia zorientowanego terytorialnie uzależnione

jest przede wszystkim od interakcji między tymi trzema czynnikami wpływającymi na kształtowanie się usieciowionego środowiska innowacyjnego bazującego na „potrójnej helisie” (*triple helix*) [Etzkowitz, Leydesdorf, 1997; Etzkowitz, 2002] lub „poczwórnej helisie” (*quadruple helix*): sektor naukowy, sektor gospodarczy, sektor publiczny, w tym administracja, oraz społeczeństwo [Capello, Caragliu, Nijkamp, 2009]. Wiedza, umiejętności i kompetencje w zakresie współdziałania oraz uczenia się mieszkańców warunkują poziom ich kreatywności i możliwość ich „zakorzeniania” (*embeddedness*), determinując konkurencyjność „lepkość” (*stickiness*) terytorium. Stanowią one obecnie podstawowe uwarunkowanie lokalizacji działalności gospodarczej, sprzyjające tworzeniu różnych form przestrzennych tej działalności oraz kreacji efektów aglomeracji (*agglomeration economies*) wykorzystujących mechanizmy dzielenia się (*sharing*), dopasowywania (*matching*) i uczenia (*learning*). Należy podkreślić, że jedynie w takim układzie zależności i aktywności, wspieranym dobrze funkcjonującymi instytucjami otoczenia biznesu, innowacje mogą stać się rzeczywistym czynnikiem rozwoju terytorium. Ich „import” z zewnątrz, bez powiązania z lokalnymi zasobami, skutkuje ich incydentalnością wykorzystującą okresowe przewagi komparatywne, np. niższe koszty pracy, i nie gwarantuje trwałego rozwoju. Rozwój innowacji uzależniony jest bezpośrednio od pozostałych mechanizmów rozwojowych charakterystycznych dla podejścia zorientowanego terytorialnie. Bardzo ważne dla ich kształtowania, wzmacniania i rozwoju są przepływy wiedzy (*knowledge spillover*), które pozwalają pokonywać opór odległości i zmieniać znaczenie pojęcia bliskości (*proximity*), w tym bliskości technologicznej, operacyjnej i procesowej. Wskazane prawidłowości prowadzą do tworzenia i poszerzania efektów sieciowych (*networks effects*) oraz rosnącej użyteczności lokalnych zasobów i dóbr poprzez – z jednej strony – wzrost ich komplementarności, a z drugiej – tworzenie stałych powiązań z bliższym i dalszym otoczeniem. Wzmacnianie wpływu innowacji na ograniczanie niedopasowań przestrzennych (*spatial mismatch*), wskazujące na potrzebę podejmowania interwencji zorientowanej terytorialnie, nie jest zadaniem prostym: wymaga obiektywnej ewaluacji jakości posiadanych zasobów i długofalowych, konsekwentnych działań budujących podstawy trwałego i kreatywnego środowiska innowacyjnego, zarówno dla innowacyjności *ex ante* (możliwość kreacji), jak i innowacyjności *ex post* (efekt kreacji). Może to prowadzić do wzrostu motywacji kapitału do działań ukierunkowanych terytorialnie (*equity motivations for place-based policies*) ograniczających skalę przestrzennych zróżnicowań rozwoju. Ich ukierunkowanie powinno bazować na preferowaniu innowatorów względem pasywnych beneficjentów wsparcia (*rent seekers*).

Komplementarne współwystępowanie i wzajemne przenikanie tak zdefiniowanego zbioru czynników tworzy specyficzne warunki dla inicjowania i przebiegu procesów rozwoju endogenicznego poszczególnych obszarów. W procesach tych obok zasobów o charakterze domkniętym wewnątrznie, odpowiadających przede wszystkim za ekonomię/przestrzeń miejsc (*space of places*), bardzo istotne znaczenie posiadają te z nich, które ponadto przyjmują i/lub generują dyfuzję procesów

rozwojowych zachodzącą wewnątrz, jak i przekraczającą granice terytorium. Stanowią one podstawę dla kształtowania się ekonomii/przestrzeni przepływów (*space of flows*) uważanych wspólnie za podstawowe w tworzeniu środowiska prorozwojowego [Krugman, 1995; Hudson, 2004; Castells, 2004]. Dzięki procesom dyfuzji przestrzennej zachodzącym w ramach wewnętrznych relacji funkcjonalnych domykających się w granicach danego terytorium, kształtuje się relacyjność kapitału terytorialnego determinowana wzajemnymi powiązaniem i zależnościami czynników rozwoju występujących w jego granicach. Dyfuzja procesów rozwojowych dotyczy jednak również relacji zewnętrznych. W ich konsekwencji z jednej strony terytorium oddziałuje na swoje bezpośrednie otoczenie, dla którego stanowi ono rdzeń/biegun rozwoju, a z drugiej strony przyjmuje ono oddziaływanie zewnętrzne, najczęściej z nadrzędnych ośrodków/biegunów rozwoju, co bezpośrednio bazuje na efektach aglomeracji i prawidłowościach polaryzacji i dyfuzji rozwoju. Kluczowe znaczenie dla przebiegu i efektów wskazanych prawidłowości ma instytucjonalizacja rozwoju i rozwój instytucjonalny. Instytucjonalizacja rozwoju związana jest z tworzeniem i funkcjonowaniem instytucji koordynujących programowanie, realizację i ewaluację procesów rozwoju. Konkretyzują się one m.in. w formie struktur organizacyjnych administracji i instytucji publicznych. Rozwój instytucjonalny bazuje na normach, wartościach i modelach zachowań reprezentowanych zarówno przez pojedynczych interesariuszy, jak i ich grupy charakteryzujące się zróżnicowanym poziomem sformalizowania organizacyjno-instytucjonalnego i różnym poziomem zakorzenienia [Williamson, 1975; 1985; North, 1990].

Identyfikacja czynników rozwoju oraz planowanie i realizacja działań interwencyjnych ukierunkowanych na ich tworzenie i/lub wzmocnienie przy uwzględnieniu wskazanych prawidłowości, powinny odbywać się w różnych przekrojach przestrzennych, w granicach określonych zasięgiem relatywnie silnych relacji funkcjonalnych. Tak rozumiany kapitał terytorialny i jego czynniki są kształtowane zarówno przez spontaniczne zmiany rozwojowe, jak i sterowalne działania interwencyjne. Należy podkreślić, że interwencja rozwojowa realizowana z uwzględnieniem identyfikacji specyfiki czynników rozwoju tworzących kapitał terytorialny poszczególnych obszarów może być realizowana w praktyce jedynie przy zapewnieniu samorządom terytorialnym pełnej samodzielności i wdrażaniu elastycznych instrumentów sterowania na szczeblu unijnym i krajowym. Wymaga to tym samym pełnego wykorzystania koncepcji wielopoziomowego współzrządzenia, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady: *myśl globalnie, działaj lokalnie (think globally, act locally)*⁸ oraz ograniczeniu roli państwa oraz UE do działań koordynacyjno-kontrolnych. Wydaje się, że najlepszym narzędziem do realizacji przedmiotowego planu jest idea zintegrowanego planowania rozwoju opierająca się na oddolnym modelu planowania strategicznego i przestrzennego, dostosowanym do specyfik i potencjałów poszczególnych terytoriów.

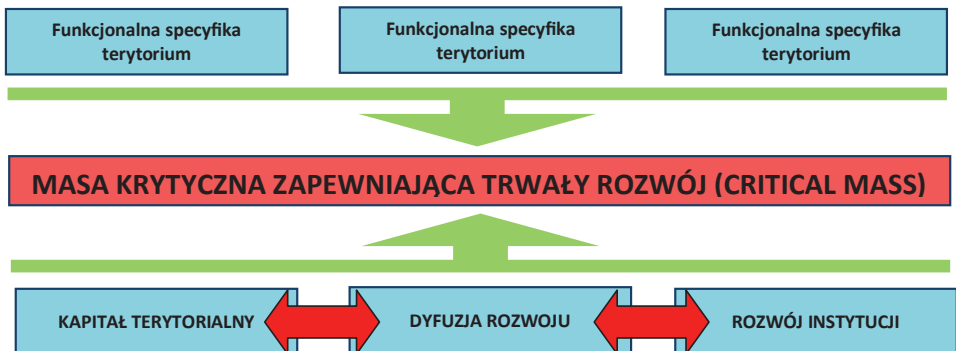
8 Więcej patrz: Geddes [1915], Robertson, White [2002].

Tworzenie i wzmacnianie czynników rozwoju w interwencji polityki spójności zorientowanej terytorialnie

Sformułowanie rekomendacji dotyczących sposobu i zakresu oddziaływania na czynniki rozwoju regionalnego z uwzględnieniem konieczności identyfikacji ich roli w procesach rozwojowych odbywających się i sterowanych zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie nie jest zadaniem prostym. Przy proponowanej operacjonalizacji działań interwencyjnych należy zwrócić uwagę na konieczność identyfikacji ich znaczenia w programowaniu i realizacji interwencji publicznej uwzględniającej wskazane wcześniej podstawowe operacyjne wyróżniki paradygmatu polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie obejmujące (rys. 2):

- specyfikę poszczególnych terytoriów definiowanych funkcjonalnie,
- wspieranie rozwoju oddolnego,
- dostosowanie interwencji publicznej do szczegółowych kontekstów terytorialnych oraz powiązań przestrzennych między nimi w sposób uwzględniający zebraną i usystematyzowaną wiedzę na temat preferencji mieszkańców, podmiotów lokalnych oraz ich otoczenia,

które powinny być uwzględniane na etapie planowania tych działań. Przyjmuje się, że interwencja publiczna uwzględniająca powyższe specyfiki powinna być ukierunkowana na wzmocnienie triady: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, prowadząc do wystąpienia w jej ramach sprzężeń tworzących warunki dla trwałego rozwoju. Identyfikowane w ten sposób czynniki, a następnie planowane działania sprzyjające ich tworzeniu i wzmacnianiu, mają doprowadzić do osiągnięcia „masy krytycznej”, która mogłaby wywrzeć trwały wpływ na zmiany rozwojowe na poziomie lokalnym i regionalnym, a w konsekwencji krajowym i europejskim.



Rys. 2. Specyfika interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie

Źródło: opracowanie własne.

Kapitał ludzki jako podstawowy czynnik rozwoju stanowi również podstawowe uwarunkowanie kształtujące specyfikę interwencji publicznej w podejściu zorientowanym terytorialnie, jak również determinuje sprzężenia zwrotne w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji. Mieszkańcy terytorium, wraz ze swoją wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami, w zasadniczy sposób wpływają na specyfikę funkcjonalną danego obszaru. Cechy osobowe mieszkańców warunkują również możliwość wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych budujących rozwój oddolny. Są one również podstawowym elementem tworzącym konteksty terytorialne i – w oczywisty sposób – preferencje mieszkańców. Należy przyjąć, że kapitał ludzki jest elementarnym składnikiem kapitału terytorialnego, a jego ilość i jakość determinuje charakter tego kapitału i jego potencjał rozwojowy. Biorąc pod uwagę fakt, że dyfuzja rozwoju oraz instytucjonalizacja, jak również rozwój instytucjonalny opierają się na ludziach, czynnik kapitału ludzkiego należy postrzegać jako podstawowy w kształtowaniu tych procesów i współczesnych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Poprawa stanu i struktury kapitału ludzkiego może być wspierana wielowymiarową i długookresową interwencją publiczną. Powinna ona być ukierunkowana na:

- poprawę trendów ruchu naturalnego (wielkość urodzeń) i wędrownkowego (napływ migracyjny) ludności (efekt synergii z kapitałem społecznym) zmniejszających stopień obciążenia demograficznego i wzmacniających kondycję demograficzną kapitału terytorialnego;
- poprawę dostępu do usług osobistych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym), a zwłaszcza zdrowotnych, w tym wyspecjalizowanych przy wykorzystaniu ICT, i zapewniającą wzrost jakości kapitału terytorialnego;
- poprawę poziomu i warunków życia (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju, a zwłaszcza z kapitałem materialnym) wpływających na ograniczenie odpływu migracyjnego i wzmacniającą konkurencyjność kapitału terytorialnego;
- wzmocnienie lokalnych instytucji w przygotowaniu, wdrożeniu i konsekwentnej realizacji programów opieki na dzieckiem oraz programów kształcenia (efekt synergii z kapitałem społecznym), zapewniających dostęp do zróżnicowanej i najwyższej jakościowo oferty edukacyjnej;
- poprawę wyposażenia infrastrukturalnego oraz bazującej na nim dostępności przestrzennej (efekt synergii z kapitałem materialnym), zapewniających mobilność kapitału ludzkiego bez jego trwałego odpływu i determinujących zakres i zasięg dyfuzji efektów rozwojowych;
- wzmocnienie lokalnych instytucji w działaniach zmierzających do uelastycznienia lokalnego rynku pracy poprzez maksymalizację wykorzystania własnych zasobów (kształcenie przez całe życie; efekt synergii z kapitałem społecznym), a także otwarcie rynku na oddziaływanie zewnętrznej podaży pracy.

Specyfika **kapitału społecznego** tworzonego przez relacje międzyludzkie stanowi prawdziwe wyzwanie dla skutecznej interwencji publicznej wykorzystującej specyfikę programowania i realizacji działań polityki spójności w podejściu zorientowanym terytorialnie. Wymaga ona bowiem działań zaprogramowanych w rezultacie obiektywnie rozpoznanego stanu i zmian (*evidence-based policy*) trudno mierzalnych zjawisk społecznych oraz ich konsekwentnej realizacji w perspektywach długofalowych. Spełnienie tych założeń stanowi warunek brzegowy dla kształtowania sprzężeń zwrotnych w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, zapewniających trwały rozwój. Ma to szczególne znaczenie w obecnym okresie, gdy prawidłowe funkcjonowanie kapitału społecznego jest zagrożone z powodu nasilających się tendencji do anomii społecznej. Znaczenie kapitału społecznego dla procesów rozwojowych można porównać do roli podstawowego spoiwa łączącego kapitał terytorialny, budującego jego specyfikę funkcjonalną, oraz determinującego prawdopodobieństwo wystąpienia i zakres inicjatyw lokalnych stanowiących fundament dla rozwoju oddolnego. Siła i charakter kapitału terytorialnego w dużym stopniu wpływa na konteksty terytorialne i w zasadniczy sposób kształtuje preferencje mieszkańców, zwłaszcza w ich wymiarze społecznym rozpatrywanym w różnych skalach (sąsiedzkiej, lokalnej, regionalnej). Tym samym stan i jakość kapitału społecznego, wraz z wcześniej omówionym kapitałem ludzkim, tworzą podstawę dla rozwoju kapitału terytorialnego determinującego tempo i kierunek zmian w ramach procesu rozwoju endogenicznego. Kapitał społeczny poprzez swój relacyjny charakter warunkuje również zasięg i zakres dyfuzji procesów rozwojowych. Ma także podstawowe znaczenie dla instytucjonalizacji rozwoju oraz rozwoju instytucjonalnego. Interwencja wzmacniająca i tworząca ten czynnik rozwoju ukierunkowana powinna być na:

- uzupełnianie, wzmacnianie i rozbudzanie kompetencji społecznych mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zapewniających spójność i komplementarność kapitału terytorialnego;
- tworzenie warunków dla rozwoju instytucjonalnego prowadzącego do wzrostu aktywności mieszkańców (efekt synergii z kapitałem ludzkim) zwłaszcza w zakresie wzmacniania kompetencji do współpracy wewnątrz (wiązący – *bonding social capital*) i między (pomostowy – *bridging social capital*) grupami społecznymi;
- tworzenie i aktywizację istniejących organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wraz z ukierunkowaniem ich działań na potrzeby społeczności lokalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), wzmacniające instytucjonalizację rozwoju;
- poprawę warunków funkcjonowania i stymulację współpracy w ramach „poczwórnej helisy” (*quadruple helix*) obejmującej sektor naukowy, sektor gospodarczy, sektor publiczny, w tym administrację, oraz społeczeństwo (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), sprzyjające wzmacnianiu komplementarności kapitału terytorialnego, sprawności instytucjonalizacji rozwoju oraz zakresu i zasięgu dyfuzji efektów rozwojowych;

- promowanie inkubacji i funkcjonowania przedsiębiorczości przy wykorzystaniu takich instrumentów jak: start-upy, inkubatory, parki, klastry, zintegrowane usługi otoczenia biznesu (efekt synergii z czynnikiem innowacji), ulgi i preferencje podatkowe – sprzyjające poprawie instytucjonalizacji rozwoju oraz dyfuzji jego efektów;
- ograniczanie stopnia wykluczenia poprzez aktywizację i włączenie społeczne w miejsce pomocy socjalnej (efekt synergii z kapitałem ludzkim), poprawiające jakość kapitału terytorialnego.

Interwencja publiczna udzielana w celu wzmacniania i tworzenia **kapitału materialnego** w podejściu zorientowanym terytorialnie musi opierać się, w sposób szczególny w stosunku do pozostałych czynników rozwoju, na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (*evidence-based policy*) danego terytorium. Wynika to z charakteru inwestycji w kapitał materialny, które wyróżniają się wysoką wartością nakładów oraz skrajnie niską możliwością ich zmiany *ex post* lub adaptacji. W tych uwarunkowaniach niezwykle ważne jest oszacowanie obecnego i przyszłego popytu, które warunkować będą opłacalność danej inwestycji, która może się stać ważnym elementem stymulacji rozwoju kapitału terytorialnego i wzmacniania jego funkcjonalnej specyfiki, jednak w przypadku złe oszacowanego popytu i jego zmienności może się przyczynić do ograniczenia procesów rozwojowych i stać się przyczyną negatywnego oddziaływania na pozostałe czynniki rozwoju, co ma miejsce w przypadku błędnych inwestycji realizowanych przy wsparciu łatwo dostępnych środków publicznych. Koszt ich utrzymania przy niewystarczającym popycie staje się dodatkowym obciążeniem, a nie czynnikiem rozwoju terytorium. Nie bez znaczenia jest również charakter publicznej interwencji inwestycyjnej w kapitał materialny, wymagający wspierania inwestycji, które ukierunkowane są na tworzenie i wzmacnianie długofalowych efektów podażowych, a ograniczania tych, związanych jedynie z krótkookresowymi efektami popytowymi. Wymiar środowiskowy kapitału materialnego jest ważnym elementem kształtującym specyfikę terytorium i wpływającym na preferencje mieszkańców. Wymiar techniczny kapitału materialnego tworzy infrastrukturalną podstawę dla spójności terytorialnej, oddziałując w ten sposób na powstawanie i nasilanie się sprzężeń zwrotnych w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, zapewniających trwały rozwój. Jest też ważnym uwarunkowaniem procesów dyfuzji rozwoju, ułatwiając osiągnięcie „masy krytycznej” (*critical mass*) zapewniającej trwały rozwój danego terytorium i jego otoczenia. Interwencja rozwojowa ukierunkowana powinna być na:

- zachowanie i poprawę stanu środowiska przyrodniczego (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju) zapewniającego wysoką konkurencyjność kapitału terytorialnego;
- zrównoważoną eksploatację lokalnych zasobów naturalnych zapewniającą korzyści ekonomiczne bez negatywnych konsekwencji środowiskowych oraz społecznych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co gwarantuje wzmacnianie komplementarności kapitału terytorialnego;

- audyt i systemowe wzmocnienie infrastruktury technicznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), poprawiające komplementarność kapitału terytorialnego oraz tworzące warunki dla zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji rozwoju;
- audyt i systemowe wzmocnienie infrastruktury społecznej w stopniu adekwatnym do aktualnego i prognozowanego popytu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), poprawiające konkurencyjność kapitału terytorialnego oraz tworzące warunki dla polepszenia jakości instytucjonalizacji rozwoju;
- tworzenie możliwości dla przedsiębiorstw do poprawy jakości kapitału materialnego poprzez zwiększanie jakości środków trwałych dzięki dostępowi do instrumentów finansowych (synergia z kapitałem finansowym), w tym instrumentów zwrotnych, prowadzące do poprawy konkurencyjności kapitału terytorialnego, ale również wzmocniającej instytucjonalizację rozwoju;
- kreację systemu programowania planów inwestycyjnych w zakresie kapitału materialnego, finansowanych ze środków publicznych, opierającego się na obiektywnie rozpoznanych aktualnych i przyszłych potrzebach (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), odpornego na doraźne oddziaływania polityczne, świadczącego o wysokim standardzie jakościowym instytucjonalizacji rozwoju.

Kapitał finansowy może odgrywać bardzo ważną rolę w interwencji publicznej uwzględniającej specyfikę podejścia zorientowanego terytorialnie. Jego wykorzystanie przez samorząd terytorialny do kształtowania specyfiki funkcjonalnej terytorium i budowania kontekstu terytorialnego może sprzyjać „zakorzenianiu” (*embeddedness*) przedsiębiorstw, wpływając na konkurencyjność i zjawisko tzw. lepkości terytorium (*stickiness*). Należy przy tym pamiętać o wskazanych wcześniej prawidłowościach, unikając monopolizacji kapitału finansowego oraz uzależniania się od instrumentów wsparcia publicznego, które jest szczególnie groźne na obszarach słabszych ekonomicznie, gdzie prowadzi do kultury uzależnienia się od pomocy (*dependency culture*). Kapitał finansowy, poprzez poziom zamożności mieszkańców, podmiotów gospodarczych i samorządu, determinuje kondycję ekonomiczną kapitału terytorialnego. Stanowi ważny element oraz ważne uwarunkowanie dyfuzji procesów rozwojowych. Jest także narzędziem wykorzystywanym w ramach instytucjonalizacji rozwoju dla poprawy atrakcyjności lokalizacyjnej, zarówno dla nowych mieszkańców, jak i również nowych przedsiębiorców. Umiejętne wykorzystanie tego czynnika rozwoju, determinowane jakością kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz stopniem wyposażenia w kapitał materialny, zapewnia niezbędne uwarunkowania dla oddolnego rozwoju kapitału terytorialnego. Tym samym kapitał finansowy, zmieniający się we wskazany powyżej sposób, stanowi ważny czynnik oddziaływania na triadę: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, stymulujący występowania w jej ramach sprzężeń zwrotnych prowadzących do osiągnięcia „masy krytycznej” (*critical mass*)

zapewniającej trwały rozwój. Interwencja publiczna wzmacniająca ten czynnik powinna być ukierunkowana na:

- poprawę warunków płacowych mieszkańców poprzez polepszenie dostępu do dobrze płatnych miejsc pracy wynikającą z wcześniej wskazanych działań interwencyjnych (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju) budujących jakość kapitału terytorialnego, zakres i zasięg dyfuzji rozwoju oraz jakość instytucji;
- stymulowanie wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i publicznych poprawiających kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie zróżnicowanego instrumentarium narzędzi finansowych o charakterze bezzwrotnym i zwrotnym, bazujące na jakości instytucji i wpływające na konkurencyjność kapitału terytorialnego (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju);
- stabilizację sytuacji finansowej samorządu terytorialnego poprzez bilansowanie jego budżetu, wykorzystujące rosnące dochody własne uzyskiwane przez władze lokalne przy utrzymującym się poziomie nakładów subwencji i dotacji centralnych adekwatnych do kosztów delegowanych zadań (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), co wzmacnia jakość kapitału terytorialnego oraz świadczy o dojrzałości instytucjonalizacji rozwoju;
- odpowiadające aktualnym i przyszłym potrzebom wykorzystanie dostępu do środków europejskiej polityki spójności, tworzące i wzmacniające wszystkie pozostałe czynniki rozwoju (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), posiadające wpływ na wzmocnienie kapitału terytorialnego, możliwości zwiększania zakresu i zasięgu dyfuzji efektów rozwojowych oraz tworzące i świadczące o jakości instytucjonalizacji rozwoju;
- kreowanie przez instytucje warunków dla pozyskiwania nowych inwestycji zagranicznych zwiększających zasoby finansowe terytorium i budujących jego konkurencyjność (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju);
- wspieranie wymiany międzynarodowej przedsiębiorstw, bazujące na jakości instytucji i skutkujące wzrostem dochodów przedsiębiorstw, mieszkańców oraz samorządu (efekt synergii z pozostałymi czynnikami rozwoju), umożliwiających poprzez efekty aglomeracji zwiększanie atrakcyjności kapitału terytorialnego i stymulowanie efektów rozwojowych.

Programowanie i realizacja interwencji publicznej odbywającej się zgodnie z wyróżnikami paradygmatu polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie, ze względu na specyfikę omawianego czynnika innowacji, stanowi poważne wyzwanie. Powinna ona dotyczyć przede wszystkim działań zmierzających do kształtowania środowiska dla innowacyjności *ex ante* (możliwość kreacji) oraz innowacyjności *ex post* (efekt kreacji), w pełni wykorzystujących zasoby kapitału terytorialnego. W ten sposób innowacje i działania je wzmacniające mogą stać się podstawą do budowy funkcjonalnej specyfiki terytorium. Spełnienie warunku pełnego i obiektywnego rozpoznania zasobów kapitału terytorialnego pozwala uruchamiać dodatkowe przedsięwzięcia związane z tworzeniem warunków dla

rozwoju oddolnego (*bottom-up*). Wymaga to jednak osadzenia środowiska innowacyjnego w kontekstach terytorium, uwzględniających preferencje mieszkańców oraz powiązania programowanej i realizowanej interwencji z działaniami ukierunkowanymi na komplementarne wsparcie innych czynników, co zwiększa skalę przedmiotowego wyzwania. Powinny one mieć charakter kompleksowej interwencji uwzględniającej zarówno inwestycje twarde, związane z uzupełnieniem brakującej w danym kontekście terytorialnym infrastruktury niezbędnej dla tworzenia podstawy środowiska dla innowacji, jak również – co jest szczególnie trudne – inwestycje miękkie, związane z kreacją i/lub transferem wiedzy i technologii w powiązaniu ze specyfiką potrzeb danego terytorium. Jest to tym trudniejsze, że działania te muszą być planowane długofalowo, a ich rezultaty, ze względu na specyfikę czynników, których dotyczą, są opóźnione w czasie. Możliwość i efektywność tych działań warunkowana jest stanem wskazanych czynników rozwoju oraz stopniem ich komplementarności. Nie zmienia to jednak faktu, że innowacje stanowią jeden z podstawowych celów i instrumentów interwencji publicznej polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie zmierzającej, poprzez wzmocnienie sprzężeń zwrotnych w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, do osiągnięcia „masy krytycznej” (*critical mass*) zapewniającej trwały rozwój terytorium. Poprawa stanu czynnika innowacji i jego wpływu na procesy rozwoju może być wspierana wielowymiarową i długotrwałą interwencją publiczną. Powinna ona być ukierunkowana na:

- kształtowanie środowiska dla innowacyjności *ex ante* (możliwość kreacji) oraz innowacyjności *ex post* (efekt kreacji) w pełni wykorzystujące konteksty lokalnego kapitału terytorialnego (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym) przy aktywnej postawie szeroko rozumianych instytucji;
- tworzenie warunków dla rozwoju innowacji technologicznych poprzez uzupełnienia braków w lokalnym kapitale materialnym (efekt synergii z tym czynnikiem rozwoju) i kreowanie powiązań wykorzystujących dyfuzję efektów rozwojowych, budujących jakość kapitału terytorialnego;
- tworzenie warunków dla rozwoju innowacji organizacyjnych poprzez komplementarne wspieranie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, zwłaszcza w zakresie kompetencji osobowych i relacyjnych (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju), budujących jakość kapitału terytorialnego;
- wzmocnianie powiązań zewnętrznych pozwalających na tworzenie kooperacyjnych efektów sieciowych sprzyjających tworzeniu komplementarności lokalnego kapitału ludzkiego i kapitału społecznego (efekt synergii z tymi czynnikami rozwoju) przy wykorzystaniu prawidłowości dyfuzji rozwoju;
- kreowanie komplementarnej oferty instytucji otoczenia biznesu – a w uzasadnionych wypadkach zwiększanie ich liczby – tworzących środowisko funkcjonowania podmiotów gospodarczych, wpływające w dużym stopniu na konkurencyjność kapitału terytorialnego;
- rozwój sfery instytucjonalnej opierający się na wykorzystaniu innowacji technologicznych i organizacyjnych, zapewniający poprawę sprawności

funkcjonowania instytucji (efekt synergii z kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym), a tym samym wzmacniający komplementarność kapitału terytorialnego i jego przygotowanie na dyfuzję efektów rozwojowych.

Wnioski

Przedstawione w niniejszym opracowaniu ustalenia wpisują się w podkreślaną powszechnie potrzebę ewaluacji dotychczasowych praktyk europejskiej polityki spójności i wskazywania bardziej efektywnych działań kształtujących i wzmacniających czynniki rozwoju, przy uwzględnieniu współczesnych wyzwań polityki regionalnej [Bachtler, Ferry, 2015; Brandsma, Kanacs, 2015]. Zaproponowane rozwiązania zmierzają do zapewnienia wzrostu efektywności interwencji polityki regionalnej, poprzez pełne rozpoznanie i uwzględnienie zmian czynników rozwoju związanych ze współczesnymi przemianami społeczno-gospodarczymi, a zwłaszcza z redefinicją ich znaczenia w warunkach zachodzących zmian, szczególnie widoczną w okresach coraz częstszych i coraz głębszych kryzysów.

Paradygmat polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie powinien bazować na komplementarnie wykorzystanych, wybranych założeniach teorii rozwoju endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej oraz orientacji instytucjonalnej w ekonomii i geografii ekonomicznej, które tworzą podstawę dla triangulacji teoretycznej jego prawidłowości. Jest ona niezbędna ze względu na stopień skomplikowania wyjaśnianych mechanizmów procesów zachodzących w triadzie: kapitał terytorialny – dyfuzja rozwoju – rozwój instytucji, a które mają zasadnicze znaczenie dla współczesnego tworzenia konkurencyjności terytorium (w tym jego stopnia wrażliwości i odporności na zmienność sytuacji rynkowej). Ich pełne poznanie i komplementarne powiązanie stanowi podstawowy warunek poprawy efektywności dotychczasowych działań interwencyjnych.

Implementacja przedstawionych rozwiązań wymaga pełnej decentralizacji kompetencji i finansów publicznych. Z jednej strony nie będzie to łatwe, a w obecnym okresie zaznaczającej się krytyki polityki spójności w ramach toczącej się dyskusji politycznej na temat przyszłości Wspólnoty [White Paper..., 2017] może nawet stanowić prawdziwe wyzwanie. Ich skutecznemu wykorzystaniu w Polsce nie sprzyjają również uwarunkowania krajowe. Promowane przez rząd wzmacnianie roli państwa, w tym centralizacja wielu kompetencji realizowana pod hasłem ograniczania „rozdrobienia instytucjonalnego” oraz przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu m.in. tzw. korporacji samorządowych, stanowią najlepsze potwierdzenie obecnych tendencji politycznych [Morawiecki, 2017; Stępień, 2018]. Z drugiej jednak strony, pokonanie tych wyzwań poprzez oczekiwaną przez wszystkich zmianę obecnych ram polityki spójności [Schneider, 2017] może stanowić – jak się wydaje – podstawowy warunek skuteczności działań interwencyjnych finansowanych

z europejskich środków publicznych, a tym samym decydować o przyszłości polityki spójności po 2020 roku. Pewną nadzieję w tym zakresie dają projekty założeń polityki wspólnotowych i założeń budżetowych Unii Europejskiej na lata 2021–2027, a zwłaszcza planowany priorytet V przyszłej polityki spójności – *Europe closer to citizens*, zakładający systemowe wsparcie dla polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie⁹.

Bibliografia

- Annual Reports of Board of Governors of the Federal Reserve System*. <https://www.federalreserve.gov/publications/annual-report.html>, (dostęp:17.09.2017).
- Asheim B. T., Boschma R., Cooke P., 2011, *Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases*, „Regional Studies”, vol. 45(7), s. 893–904.
- Aydalot P., 1976, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Economica, Paris.
- Aydalot P. (ed.), 1986, *Innovative Milieus in Europe*, GREMI, C3E Paris.
- Bachtler J., Ferry M., 2015, *Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy*, „Regional Studies”, vol. 49(8), s. 1258–1273.
- Barca F., 2009, *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.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., 2012, *The Case for Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches*, „Journal of Regional Science”, vol. 52(1), s. 134–152.
- Böhme K., Eser T. W., Gaskell F., Gusedt E., 2008, *The Territorial Cohesion Principles, Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion*, ARL 78, German Academy for Spatial Research and Planning, Hannover.
- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek T., 2011, *How to Strengthen the Territorial Dimension of Europe 2020 and EU Cohesion Policy*, Warszawa.
- Boudeville J. R., 1964, *Note sur l'intégration des espaces économiques*, „Cahiers de l'I.S.E.A”, Institut de Science Economique Appliquée, Paris 153, L, 14, s. 5–74.
- Boudeville J. R., 1972, *Aménagement du territoire et polarisation*, Editions M.-Th. Génin, Paris.
- Brandtsma A., Kancs D., 2015, *RHOMOLO: A Dynamic General Equilibrium Modelling Approach to the Evaluation of the European Union's R&D Policies*, „Regional Studies”, vol. 49(8), s. 1340–1359.

9 Więcej patrz: New Cohesion Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ (15 grudnia 2018).

- Camagni, R., 2008, *Regional Competitiveness: Towards a Concept of territorial capital*, [w:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi (ed.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*, Springer Verlag, Berlin, s. 33–48.
- Capello R., 2014a, *Regional Economics*, Routledge, London.
- Capello R., 2014b, *Proximity and Regional Innovation Processes: Is There Space for New Reflections?*, [w:] A. Torre, F. Wallet (ed.), *Regional Development and Proximity Relations*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, s. 163–194.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., 2009, *Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use*, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2009 – 059/3, Amsterdam.
- Castells M., 2004, *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age*, [w:] S. Graham (ed.), *The Cybercities Reader*, Routledge Taylor & Francis Group, London–New York, s. 82–93.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Seria Geografia, nr 79, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Churski P., 2018, *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 41, s. 31–50.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych – dyskurs teoretyczny*, 01/2017 – Working Paper of FORSED Project, Zakład Analizy Regionalnej, Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2018, *Współczesne wyzwania przemian czynników rozwoju regionalnego w warunkach podejścia zorientowanego terytorialnie*. 02/2018 – Working Paper of FORSED Project, Zakład Analizy Regionalnej, Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Commission of the European Communities, 2008, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*, Brussels.
- Cooke P., Clifton N., Oleaga M., 2005, *Social Capital, firm Embeddedness and Regional Development*, „Regional Studies”, vol. 39, s. 1065–1077.
- Crevoisier O., 2004, *The Innovative Milieu Approach: Towards a Territorialized Understanding of the Economy?*, „Economic Geography”, vol. 80(4), s. 367–379.
- Etzkowitz H., 2002, *The Triple Helix of University-Industry-Government, Implications for Policy and Evaluation*, Science Policy Institute, Working Paper, no.11, Stockholm
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (ed.), 1997, *The University in the Global Knowledge Economy*, Pinter, London.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2011, *Human Geography and the Institutions that Underlie Economic Growth*, „Progress in Human Geography”, vol. 35, s. 58–80.
- Friedmann J., 1967, *A General Theory of Polarized Development*, Santiago: Ford Foundation, Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, Op. 81.
- Friedmann J., Alonso W., 1964, *Introduction*, [w:] J. Friedmann, W. Alonso (ed.), *Regional Development and Planning*. A reader, MIT Press, Cambridge, MA, s. 1–13.
- Fujita M., Krugman P., 2004, *The New Economic Geography. Past, Present and the Future*, „Papers in Regional Science”, vol. 83, s. 139–164.

- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London.
- Geddes P., 1915, *Cities in Evolution*, Williams, London.
- Głuszczyk D., 2011, *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, „Ekonomia”, nr 5(17), s. 68–80.
- Hägerstrand T., 1951, *Migration and Growth of Cultural Regions*, „Lund Studies in Geography”, no. B, 3, Lund.
- Hägerstrand T., 1952, *The Propagation of Innovation Waves*, „Lund Studies in Geography”, no. B, 4, Lund.
- Hägerstrand T., 1967, *Innovation Diffusion as a Spatial Process*, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- Hartshorne R., 1956, *The Nature of Geography*, wyd. 5, Association of American Geographers, Lancaster.
- Hartshorne R., 1959, *Perspective on the Nature of Geography*, Rand McNally & Company, Chicago.
- Hettner A., 1927, *Die Geographie – ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden*, Ferdinand Hirt Verlag, Breslau.
- Hudson R., 2004, *Conceptualizing Economies and Their Geographies: Spaces, Flows and Circuits*, „Progress in Human Geography”, no. 28(4), s. 447–471.
- Isard W., 1960, *Methods of Regional Analysis: An Introduction to Regional Science*, John Wiley&Sons Inc., New York.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 98, s. 221–235.
- Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., 2003, *Rozwój terytorialny, Teoria a polska rzeczywistość, (Przykład regionu łódzkiego)*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 208, s. 9–29.
- Krugman P., 1991a, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy”, vol. 99(3), s. 483–499.
- Krugman P., 1991b, *Geography and Trade*, The MIT Press, Cambridge.
- Krugman P., 1995, *Development Geography, and Economic Theory*, Ohlin Lectures, MIT Press, Cambridge–London.
- Lucas R. E., 1988, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 22(1), s. 3–42.
- Marshall A. 1890, *Principles of Political Economy*, Macmillan, New York.
- Maynou L., Saez M., Kyriakou A., Bacaria J., 2014, *The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990–2010*, „Regional Studies”, no. 9, s. 1–13.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze, Studia Regionalne”, nr 18(2), s. 111–119.
- Morawiecki M., 2017, *To nie demokracja zawodzi, To elity zawodzą obywateli*, <http://plus.polskatimes.pl/opinie/a/mateusz-morawiecki-to-nie-demokracja-zawodzi-to-elity-zawodza-obywatele,12439656> (dostęp: 1.09.2017).
- Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*, NBER WORKING PAPER SERIES, Working Paper 20049, Cambridge.

- Nijkamp P., 1984, *A Multidimensional Analysis of Regional Infrastructure and Economic Development*, [w:] A. E. Andersson, W. Isard, T. Puu (ed.), *Regional and Industrial Development Theories, Models and Empirical Evidence*, North-Holland Publishing Co., Amsterdam, s. 267–293.
- Nijkamp P. (ed.), 1986, *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Nowakowska A., 2013, *Terytorium – źródło procesów innowacji*, [w:] A. Nowakowska, (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 39–57.
- OECD, 2009a, *How Regions Grow*, Paris.
- OECD, 2009b, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.
- Pietrzyk I., 1995, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Gospodarka Przemysłowa i regionalna w trakcie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 13–23.
- Porter M. E., 2000, *Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in Global Economy*, „Economic Development Quarterly”, vol. 14(1), s. 15–34.
- Porter M., 1990, *The Competitive Advantage Of Nations*, Free Press, New York.
- Przygodzki Z., 2016, *Kapitał terytorialny w rozwoju regionów*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica”, nr 2 (319), s. 83–97.
- Puga D., Venables A., 1996, *The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development*, „Journal of the Japanese and International Economies”, vol. 10(4), s. 40–464.
- Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New York.
- Ratti R. I., Bramanti A., Gordon R. (ed.), 1997, *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*, Ashgate, Aldershot.
- Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, The World Bank, Washington, DC.
- Robertson R., White K. M., 2002, *Globality and Modernity*, Sage Publication, London.
- Rodríguez-Pose A., 2013, *Do Institutions Matter for Regional Development?*, „Regional Studies”, vol. 47(7), s. 1034–1047.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., 2015, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, „Regional Studies”, vol. 49(8), s. 1274–1290.
- Romer P., 1986, *Increasing Returns and Long-run Growth*, „Journal of Political Economy”, vol. 94(5), s. 1002–1037.
- Romer P., 1990, *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy”, vol. 98(5), part II, s. 71–102.
- Romer P., 1994, *The Origins of Endogenous Growth*, „The Journal of Economic Perspectives”, vol. 8(1), s. 3–22.
- Schneider M., 2017, *Przyszłość polityki spójności po 2020 r. Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r.*, Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE, COTER-VI/015, Komitet Regionów, Warszawa.

- Spilanis I., Kizos T., Giordano B., 2013, *The Effectiveness of European Regional Development Fund Projects in Greece: Views from Planners, Management Staff and Beneficiaries*, „European Urban and Regional Studies”, vol. 12, s. 1–16.
- Stępień J., 2018, *Następuje Re-centralizacja państwa. Nie tak miało być*, Portal SILESION.PL. <https://silesion.pl/nastepuje-re-centralizacja-panstwa-nie-tak-mialo-byc-05-06-2018> (dostęp: 2.11.2018).
- Thissen M., Van Oort F., 2010, *European Place-Based Development Policy and Sustainable Economic Agglomeration*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 101(4), s. 473–480.
- Venables A., 1996, *Equilibrium Location of Vertically Linked Industries*, „International Economic Review”, vol. 37(2), s. 341–359.
- White Paper of Future on the Future of Europe. Reflections and scenarios for EU 27 by 2025*, COM (2017) 2025 of 1 March 2017, European Commission, Brussels.
- Whittlesey D., 1954, *The Regional Concept and the Regional Method*, *American Geography: Inventory and Prospect*, [w:] P.E. James, C. F. Jones, *American Geography: inventory and prospect*, Syracuse University Press, Syracuse, s. 19–69.
- Williamson O. E., 1975, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications, A Study in the Economics of International Organization*, The Free Press, New York.
- Williamson O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.

Kapitał terytorialny – źródło przewagi konkurencyjnej

Aleksandra Nowakowska

Uniwersytet Łódzki

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Instytut Gospodarki Przestrzennej

Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

ul. Rewolucji 1905 r., nr 39

90-214 Łódź

Wprowadzenie

Współczesna gospodarka charakteryzuje się globalną konkurencją budowaną w wymiarze lokalnym. O. Torres podkreśla, że podczas gdy konkurencja staje się globalna, konkurencyjność pozostaje nadal mocno zakorzeniona w sferze lokalnej aktywności [Torres, 2004, s. 23–24]. Przenikanie się globalnego i lokalnego wymiaru gospodarowania tworzy swoisty związek między rosnącą presją i konkurencją a warunkami lokalnymi kształtującymi środowisko gospodarcze zdolne do tworzenia nowych wartości i zasobów. Przestrzeń lokalna dostarcza zasobów, relacji, kapitału, norm i regulacji czy wreszcie środowiska kulturowego – fundamentów konkurencyjności gospodarczej.

Opozycja, a zarazem komplementarność globalnego i lokalnego wymiaru procesów rozwoju, zdaniem Z. Chojnickiego i T. Czyż, dają nowy impuls i dostarczają nowych ram konceptualnych dla badań nad procesami kształtującymi strukturę przestrzenne [Chojnicki, Czyż, 2008, s. 621]. Przejawem tego zjawiska jest wyłanianie się nowych koncepcji teoretycznych, wśród których na znaczeniu zyskuje rozwijany od ponad trzech dekad paradygmat terytorialnego rozwoju. Na kanwie tego podejścia, do literatury przedmiotu wprowadzone zostało pojęcie kapitału terytorialnego reinterpretujące znaczenie zasobów w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Celem artykułu jest teoretyczna analiza pojęcia „kapitał terytorialny”. Wychoząc z założeń i twierdzeń terytorialnego paradygmatu rozwoju, artykuł opisuje różnorodne ujęcia kapitału terytorialnego, by na tak określonej podbudowie dokonać usystematyzowania tego pojęcia. W rozważaniach uwaga skupiona została na cechach i elementach kapitału terytorialnego budujących przewagę konkurencyjną podmiotów gospodarczych. Zastosowana metoda badawcza to krytyczna analiza literatury przedmiotu uzupełniona o analizę raportów i ekspertyz opracowywanych przez OECD i Komisję Europejską.

Istota terytorialnego paradygmatu rozwoju

Terytorialny paradygmat rozwoju reinterpretuje znaczenie przestrzeni w procesach rozwoju. Terytorium nie jest już tylko miejscem lokalizacji i kumulacji zasobów, ale postrzegane jest jako forma przestrzenna redukująca niepewność i ryzyko, stanowiąca źródło tworzenia oraz kumulowania zasobów strategicznie wartościowych. To miejsce tworzenia się zasobów oraz zdolności rozwojowych podmiotów gospodarczych. W nowym paradygmacie terytorium nie jest przestrzenią wyodrębnioną według kryterium geograficznego czy administracyjnego, ale przestrzenią ukształtowaną historycznie, w której powstał specyficzny układ instytucjonalno-organizacyjny. Jest to przestrzeń stworzona przez aktorów lokalnych, którzy są wzajemnie połączeni wartościami ekonomicznymi, kulturowymi i historycznymi [Torre, 2015, s. 273–288; Moulaert, Sékia, 2003, s. 298–302]. Terytorium jest silnie zabarwione przeszłością i kulturą, zbudowane przez relacje i sieci społeczne.

Podstawą funkcjonowania terytorium są interakcje pomiędzy aktorami. Jest to przestrzeń definiowana poprzez przepływy i relacje społeczno-gospodarcze skutkujące tworzeniem się nowych wartości i zasobów oraz sposobów organizacji przestrzeni [Castells 2004, s. 86–89]. Terytorium to przede wszystkim „wytwór” podmiotów połączonych wspólnym celem działania [Pecqueur, 2013, s. 8–32]. W tym podejściu następuje odejście od interpretacji przestrzeni pojmowanej w kategoriach statycznej analizy lokalizacji zasobów i podmiotów gospodarczych w stronę ujęcia dynamicznego, w którym terytorium określane jest przez pryzmat szybko zmieniających się w czasie i przestrzeni sieci relacji społeczno-gospodarczych (tab. 1).

Terytorialność rozwoju opisywana jest przez cztery wymiary tego zjawiska: różnorodność, czas, bliskość i uniwersalność [Duche, 2001, s. 14–19]. Różnorodność dostarcza cech i zasobów specyficznych, tworzących odrębność i niepowtarzalność terytorium. Wymiar czasowy tworzony jest przez historię terytorium i jest wynikiem ewolucji i „dziedziczenia” procesów zachodzących w przeszłości. Uniwersalność jest wynikiem odnalezienia i dzielenia się własną przeszłością. Stwarza możliwości spotkania się różnych kultur, tworzenia nowych wartości i ponownego odkrywania wartości zapomnianych. Bliskość zaś stwarza szansę bezpośrednich interakcji i przekształcenia statycznej przestrzeni w „działające terytorium”, będące wysiłkiem wspólnego działania wielu aktorów lokalnych.

W terytorium dochodzi do spotkania i przenikania się trzech rodzajów przestrzeni: przestrzeni geograficznej, przestrzeni relacyjnej oraz przestrzeni instytucjonalnej. Te dwie ostatnie formy przestrzeni tworzą „zawartość” terytorium i jego tożsamość [Perrin, 2001, s. 229–248; Pietrzyk, 2004, s. 12–13]. W wymiarze relacyjnym terytorium opisywane jest jako sieć relacji, związków rynkowych i nierynkowych łączących podmioty gospodarcze. Są to ewoluujące w czasie i przestrzeni wiązki relacji oparte na osobistych kontaktach, wzajemności i współzależności, zaufaniu i odpowiedzialności. Powiązania te tworzą formę alokacji zasobów (m.in. informacji, wiedzy, *know-how*), umożliwiając ich szybkie i efektywne wykorzystanie. Sieci terytorialne postrzegane są jako forma powiązań pomiędzy

podmiotami gospodarczymi, alternatywna wobec powiązań opartych na mechanizmach rynkowych.

Tab. 1. Ewolucja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego – analiza komparatywna

Kategoria	Region	Terytorium
Podbudowa teoretyczna	Teorie lokalizacji i aglomeracji, teorie biegunów wzrostu i polaryzacji rozwoju	Teorie ekonomii instytucjonalnej, ekonomia ewolucyjna, koncepcje terytorialnych form organizacji produkcji
Źródło i wartość zasobów	Lokalizacja (dostęp do czynników rozwoju, koszty transportu) i koncentracja działalności gospodarczej	Interakcje, sieci, bliskość organizacyjna i instytucjonalna podmiotów
	Rozwój oparty na zasobach generycznych (powszechnych i uniwersalnych)	Rozwój oparty na zasobach specyficznych (unikalnych)
	Orientacja na wykorzystanie zasobów istniejących („zastanych”)	Orientacja na tworzenie nowych wartości i zasobów
	Orientacja na optymalną alokację posiadanych zasobów	Orientacja na tworzenie komplementarności zasobów, nowych kombinacji i rekonfiguracji zasobów
	Kluczową kategorią analizy jest bliskość geograficzna (fizyczna)	Kluczową kategorią analizy jest bliskość społeczna i instytucjonalna
Mechanizmy procesów rozwoju	Przestrzeń tworzy interakcje, a te określają sposoby koordynacji zachowań podmiotów	Interakcje budują terytorium, a ono określa sposoby koordynacji (<i>territorial governance</i>)
	Rozwój oparty na mechanizmach konkurencji (gra o sumie zerowej)	Rozwój oparty na równoczesnym współtlenieniu mechanizmów konkurencji i współpracy (gra o sumie dodatniej)
	Przestrzeń istniejąca, „zastana” – ujęcie statyczne	Terytorium tworzone przez aktorów – ujęcie dynamiczne
Granice	Przestrzeń ograniczona – regiony mające wytyczone granice administracyjne	Przestrzeń otwarta, granice wyznaczone przez aktywność podmiotów
Podmioty	Podstawową kategorią analizy jest lokalizacja i koncentracja podmiotów gospodarczych	Podstawową kategorią analizy są relacje pomiędzy podmiotami (aktorami)
	„Aterytorialne” strategie rozwoju podmiotów gospodarczych zorientowane na eksploatację zasobów	Terytorializacja podmiotów gospodarczych (zakorzenienie w lokalnym środowisku)
Polityka rozwoju	Uniwersalna polityka rozwoju adresowana do wszystkich jednostek (polityka „ślepa” na miejsce, neutralna względem przestrzeni)	Sterytorializowana polityka rozwoju, dostosowana do specyficznych zasobów i potrzeb konkretnego terytorium

W wymiarze instytucjonalnym, terytorium oferuje podmiotom gospodarczym bliskość wyrosłą ze wspólnych interakcji i prowadzącą do współtworzenia norm i zasad, wzorów zachowań gospodarczych, przyzwyczajęń i skłonności do współpracy oraz uczestnictwa w życiu społecznym. Wypracowane instytucje nieformalne tworzą ramy funkcjonowania gospodarki i określają zdolność podmiotów gospodarczych do podejmowania wspólnych przedsięwzięć. Są one bazą dla koordynacji działań, sprzyjają wymianie informacji, procesom kooperacji, interaktywnego i kolektywnego działania. Instytucje nieformalne są zlokalizowane i powiązane z terytorium, a poziom bliskości instytucjonalnej warunkuje zakres i sposób, w jaki podmioty gospodarcze koordynują swoje zachowania rynkowe [Rodríguez-Pose, 2013, s. 1034–1047; Nowakowska, 2015, s. 223–226; Sokołowicz, 2015].

Koncepcja rozwoju terytorialnego silnie odwołuje się do pojęcia zlokalizowanego charakteru aktorów. Ekspozuje wzajemność i spójność działań podmiotów danego terytorium. W ujęciu terytorialnym, rozwój gospodarczy nie jest już pojmowany jako rezultat wymiany rynkowej, lecz jako wypadkowa złożonego zbioru relacji zachodzących pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni posiadającej własną kulturę, instytucje i historię [Jewtuchowicz, 2001, s. 38]. Podmioty gospodarcze są aktorami zlokalizowanymi i zaangażowanymi – umiejscowionymi, zarówno w przestrzeni geograficznej i gospodarczej, jak i w więźce wzajemnych relacji warunkujących ich działalność gospodarczą [Torre, 2018, s. 711–736]. Relacje te stanowią bazę dla koordynacji zachowań podmiotów gospodarczych i tworzą skumulowany efekt synergiczny, który nie jest prostą sumą zachowań indywidualnych. W terytorium dochodzi do spotkania się relacji rynkowych i społecznych oraz uwarunkowań instytucjonalnych i kulturowych, tworzących łącznie unikalne trajektorie rozwoju przestrzeni [Nowakowska, 2018, s. 5–22].

W budowaniu terytorium następuje przejście od przestrzeni statycznej, opartej na aglomeracji zasobów, do przestrzeni aktywnej, tworzącej unikalne zasoby [Colletis, Pecqueur 2005, s. 51–74; Jewtuchowicz, 2005, s. 130–134; Levesque, 2008, s. 207]. Ewolucja ta pokazuje trajektorię przejścia od fazy aglomeracji (koncentracji w przestrzeni aktywności gospodarczych), przez fazę specjalizacji (wykorzystanie technologicznych efektów zewnętrznych i koordynacji aktywności między aktorami gospodarczymi), do etapu powstania specyficzności terytorialnej. W wyniku gęstych relacji sieciowych tworzona jest zdolność kreowania zasobów specyficznych – dóbr niepowtarzalnych, stanowiących o unikalności terytorium i jego pozycji konkurencyjnej.

Terytorium kreuje własną logikę rozwoju i strukturę organizacyjną, której efektywność może pobudzać lub ograniczać rozwój podmiotów w nim funkcjonujących. Podmioty identyfikujące się z przestrzenią, połączone wspólnymi celami działania, biorą aktywny udział w jej tworzeniu, decydując o sposobie organizacji i funkcjonowania terytorium. W ten sposób powstaje nowy model współdziałania i tworzenia relacji pomiędzy systemem gospodarczym a polityką lokalną.

Rozwój terytorialny to dużo więcej niż tylko inny sposób interpretacji procesów rozwoju w skali przestrzennej. To radykalna zmiana paradygmatu badań nad przestrzenią i rozwojem. Terytorium jest miejscem wspólnego tworzenia zasobów

i podmiotów, kumulacji informacji, wiedzy i umiejętności, źródłem procesów innowacji i sukcesu gospodarczego danego podmiotu. Staje się źródłem wartości dodanej i podstawą budowania konkurencyjności podmiotów gospodarczych.

Kapitał terytorialny – przewartościowanie czynników rozwoju

Badania i analizy prowadzone w ramach terytorialnego paradygmatu rozwoju stały się podstawą do wyłonienia się nowej interpretacji znaczenia zasobów i czynników rozwoju. Do nauk ekonomicznych wprowadzone zostało nowe pojęcie kapitału terytorialnego¹. W zależności od podejścia proponowane są różne jego ujęcia [Camagni, 2008, s. 29–45; Camagni, Capello, 2013, s. 1383–1402; Toth, 2015, s. 1327–1344; Perucca, 2014, s. 537–562; Markowski, 2016, s. 111–119; Nowakowska 2018, s. 5–22; Fratesi, Perucca, 2014, s. 165–191].

W klasycznym pierwotnym ujęciu, kapitał terytorialny interpretowany jest jako zasoby niematerialne, powstające ewolucyjnie w wyniku interakcji i synergii. Postrzegany jest jako swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku wielowymiarowych interakcji użytkowników wyodrębnionego terytorium. Jest też interpretowany jako dynamiczne w czasie i przestrzeni złożone dobro klubowe, dostępne dla użytkowników (klubu) działających w ramach terytorium [Markowski, 2013, s. 213–214]. Tak rozumiany kapitał terytorialny postrzegany jest jako zasób sterytorializowany, endogeniczny, mocno zróżnicowany terytorialnie, i zależy od cech i ścieżki rozwoju lokalnej gospodarki i społeczeństwa. W tym rozumieniu, kapitał terytorialny bliski jest pojęciu zasobów specyficznych [Colletis, Pecqueur, 2005, s. 51–74].

Kapitał terytorialny tworzy zasób strategicznie cenny dla podmiotów funkcjonujących w terytorium, tworząc nowe możliwości rozwoju i budowania przewagi konkurencyjnej. Jak pisze T. Markowski, jest to „synergicznie wytworzony z kombinacji tradycyjnych zasobów, powiązanych z wiedzą i innowacyjnością, nowy czynnik kreowania przewag konkurencyjnych współczesnych gospodarek” [2016, s. 112]. Kapitał terytorialny tworzy swoistą wartość dodaną dla sterytorializowanych podmiotów, których rozwój oparty jest na równoczesnym współistnieniu mechanizmów konkurencji i współpracy w środowisku lokalnym.

W klasycznej interpretacji, kapitał terytorialny to wszystkie elementy danej przestrzeni, które powstają w wyniku kumulacji, interakcji i synergii, tworząc

1 Po raz pierwszy użyte zostało w 2001 roku w publikacji OECD *Territorial Outlook* w kontekście sposobów budowania przewag konkurencyjnych przestrzeni [2001a, s. 15–16]. Kluczowe znaczenie dla interpretacji tego pojęcia mają badania i analizy włoskich i francuskich ekonomistów, a szczególnie prace R. Camagniego i R. Capello [Camagni, 2009, s. 118–132; Camagni, Capello, 2013, s. 1383–1402].

specyficzność miejsca. Są to samopomnażające się wartości i sterytorializowane zasoby, takie jak dziedzictwo kulturowe, kapitał społeczny i relacyjny, system norm i regulacji terytorialnych. Do kapitału terytorialnego zaliczane są także zdolności do kooperacji, kreatywność, klimat biznesu, *know-how* i zdolności innowacyjne [Capello, Caragliu, Nijkamp, 2009b, s. 1]. To kapitał terytorialny decyduje o tym, że przestrzeń abstrakcyjna staje się miejscem obejmującym umiejscowione kompetencje, umiejętności, efekty zewnętrzne, relacje, wartości oraz zestaw wierzeń, zasad i praktyk [Camagni, 2009, s. 118–132].

W poszerzonej interpretacji, kapitał terytorialny obejmuje zarówno zasoby materialne, jak i niematerialne. Są to zasoby zarówno o charakterze publicznym oraz prywatnym, jak i mieszanym [Camagni, 2008, s. 32]. Postrzegany jest on jako typ kapitału, którego cechą charakterystyczną pozostaje przywiązanie do danego terytorium (uterytorialnienie), chociaż efekty jego wykorzystania w postaci towarów, usług, rozwiązań technologicznych, marek lokalnych i regionalnych itp. mogą być przedmiotem transferu w skali ponadregionalnej i międzynarodowej [Sokołowicz, 2015, s. 66]. W tym podejściu kapitał terytorialny tworzony jest także przez zasoby naturalne, dostęp do infrastruktury, jakość środowiska naturalnego czy zagospodarowania przestrzeni [Toth, 2017, s. 8].

Ekonomiści są zgodni, że zdolności rozwoju podmiotów gospodarczych w dużym stopniu tkwią w sile sterytorializowanych i niepowtarzalnych zasobów i są to bardziej wartościowe zasoby niż względnie powszechna dostępność do kapitału czy infrastruktury. Korzyści aglomeracji, kreatywność i duch przedsiębiorczości oraz obecność instytucji, kapitału relacyjnego i społecznego stanowią elementy, które – bezpośrednio lub pośrednio – wpływają na zdolność miejsca do transformacji i kreowania przewag konkurencyjnych.

Bogactwo interpretacji pojęcia kapitału terytorialnego ujawnia różnorodność jego cech. Wśród ekonomistów panuje zgoda, że kapitał terytorialny to:

- zasób budowany endogenicznie, potencjał wyrosły z danego miejsca;
- zasób tworzony ewolucyjnie, uzależniony od przeszłości miejsca – ścieżki i trajektorii rozwoju w przeszłości;
- zasób mocno sterytorializowany, „przywiązany” do miejsca, trudny do transferowania, skopiowania i odtworzenia w innym miejscu;
- zasób specyficzny, tworzący specyficzność i niepowtarzalność miejsca oraz unikalność warunków prowadzenia działalności gospodarczej;
- zasób strategicznie cenny, dobro budujące przewagę konkurencyjną terytorium; zasób tworzący wyjątkowo korzystne warunki prowadzenia wybranych działalności gospodarczych;
- zasób wymagający „wyrafinowanej” i terytorialnie ukierunkowanej polityki rozwoju, dostosowanej do specyficznych uwarunkowań rozwoju danego miejsca (terytorializacja polityki rozwoju).

Kapitał terytorialny powstaje zarówno w wyniku przemyślanych decyzji i działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju, jak i w sposób niezamierzony – oddolnie i spontanicznie, w wyniku interakcji społecznych nastawionych

na budowanie relacji i zasobów własnego miejsca. Gęste i efektywne sieci powiązań i relacji społeczno-gospodarczych kreowane w układach terytorialnych prowadzą do tworzenia się zasobów specyficznych, stanowiących podstawę do budowania przewagi konkurencyjnej podmiotów gospodarczych. Zasoby terytorialne, współtworzone przez podmioty lokalne, są wyrazem rosnących współzależności między aktorami lokalnymi a terytorium i prowadzą do powstawania specyficzności terytorialnej. W ten sposób dochodzi do procesów terytorializacji podmiotów, w wyniku których jednostki te jednocześnie współuczestniczą w tworzeniu kapitału terytorialnego oraz z niego korzystają. To kapitał terytorialny tworzy z jednej strony różnorodność terytoriów, a z drugiej determinuje terytorialną przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw.

W literaturze przedmiotu powszechne jest twierdzenie, że sukces przestrzennych systemów gospodarczych nie zależy jedynie od ilości i jakości zasobów materialnych, którymi dysponują. Na znaczeniu zyskuje bogactwo i komplementarność zasobów niematerialnych oraz stopień ich rozwoju. Elementy te są nierozłącznie związane z lokalizacją w danym miejscu i zakorzenieniem w lokalnych sieciach relacji, rynku pracy, lokalnej kulturze i instytucjach. Uruchomienie kapitału terytorialnego poprzez dopasowanie inwestycji do specyfiki i zasobów danego miejsca skutkuje wyższą stopą zwrotu z inwestycji [OECD, 2001, s. 16]. Kapitał terytorialny generuje wyższe zyski dla właściwie dobranych inwestycji i wzmacnia efekty synergii pomiędzy różnymi podmiotami i sektorami gospodarki [European Union, 2011, s. 12–13].

Redefinicja znaczenia zasobów w rozwoju, dokonana za sprawą kapitału terytorialnego, istotnie zmienia sposób kształtowania polityki rozwoju. Nastąpiło przewartościowanie i przesunięcie uwagi z podejścia strategicznego, opartego na zasobach generycznych, i „uniwersalnej” ścieżki budowania przewagi konkurencyjnej, w stronę podejścia zorientowanego na budowanie przewagi terytorialnej, której źródłem są gęste sieci relacji, współpraca podmiotów i sterytorializowane zasoby. Przekonanie o konieczności terytorialnego ukierunkowania polityki stało się podstawą negacji dotychczasowych metod i narzędzi dokonywania interwencji publicznej – polityki neutralnej względem danego miejsca [Barca, McCann, Rodriguez-Pose, 2012, s. 139] czy też, jak pisze P. Healey, polityki „ślepej na miejsce” [1999, s. 111–121]. W nowym ujęciu postulowana jest zmiana podejścia z makroekonomicznego i makroterytorialnego w stronę mikroterytorialnego i mikrobehawioralnego [Capello, 2009, s. 38–39]. Eksponowane jest nie tylko szersze uwzględnienie kontekstu geograficznego, ale nade wszystko optymalne wykorzystanie unikalnych kapitałów terytorialnych w dynamizacji procesów rozwoju [Camagni, 2011, s. 62–64].

Pomimo wieloletnich badań nad problematyką kapitału terytorialnego, podejście to wciąż postrzegane jest jako nowy, interdyscyplinarny nurt badań teoretycznych, wymagający pogłębienia i naukowego ugruntowania. Zyskujące na znaczeniu i dynamicznie rozwijające się wątki badań i analiz to:

- w ramach nurtu ekonomii instytucjonalnej, interpretacja kapitału terytorialnego jako zasobu zbudowanego przez podmioty, posiadającej własny

system norm i wzorów zachowań gospodarczych, reguł współpracy i procedur współdziałania (instytucje nieformalne);

- w ramach nurtu socjologii ekonomicznej, interpretacja kapitału terytorialnego jako aktywnego zasobu tworzonego przez jednostki społeczne i gospodarcze, ich interakcje i relacje sieciowe, wzajemność i współzależność oraz zaufanie;
- w ramach nurtu zarządzania terytorialnego (*territorial governance*), interpretacja terytorium jako miejsca tworzącego własny sposób koordynacji zachowań podmiotów i kształtowania polityki rozwoju.

Podsumowanie

We współczesnych nurtach nauk ekonomicznych podkreśla się, iż procesy rozwoju mają coraz bardziej terytorialny charakter; terytorialne środowisko generuje szereg nieuchwytnych zasobów, które stają się decydujące w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Zasoby te mogą być postrzegane jako specyficzna forma kapitału terytorialnego, pochodząca z relacji społecznych, norm, wartości i interakcji. Istnienie kapitału terytorialnego pomaga przedsiębiorstwom pokonać ułomności mechanizmów rynkowych lub zredukować koszty rynkowe.

Pojawienie się idei kapitału terytorialnego wymusiło w naukach społecznych głęboką reorganizację obszarów i narzędzi badawczych. Wielowątkowość i interdyscyplinarność tego pojęcia z jednej strony pcha naukowców w nowe obszary analizy, z drugiej zaś nastręcza wiele trudności interpretacyjnych. Kapitał terytorialny jest przedmiotem zainteresowania m.in. socjologii ekonomicznej, problematyka instytucji i „sterytorializowanego” rozwoju gospodarczego interesuje głównie nauki ekonomiczne, natomiast przestrzenny kontekst procesów terytorialnych jest przedmiotem badań geograficznych.

Wprowadzenie pojęcia kapitału terytorialnego otworzyło nową fazę w dyskursie na temat endogenicznych czynników rozwoju terytorialnego. Pomimo wieloletnich badań nad tą problematyką, pojęcie to nie doczekało się jednoznacznej i ugruntowanej interpretacji. Istniejące ujęcia teoretyczne i analizy empiryczne nie opierają się jeszcze na zbiorze doktryn wystarczająco dobrze opisanych i udowodnionych, a samo pojęcie wciąż pozostaje mgliste i nieprecyzyjne. Termin ten ma jednak ogromny potencjał poznawczy i dostarcza świeżej perspektywy analitycznej, interesującej zarówno dla środowiska akademickiego, jak i praktyków.

Bibliografia

- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A., 2012, *The Case of Regional Development Intervention: Place-based Versus Place-neutral Approaches*, „Journal of Regional Science”, vol. 52(1), s. 134–152.
- Camagni R., 2008, *Towards a Concept on Territorial Capital*, [w:] R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*, Springer, Berlin, s. 29–45.
- Camagni R., 2009, *Territorial Capital and Regional Development*, [w:] R. Capello, P. Nijkamp (ed.), *Handbook of Regional Growth And Development Theories*, Edward Elgar Publishing, s. 118–132.
- Camagni R., 2011, *Local Knowledge, National Vision. Challenge and prospect for the UE Regional Policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warszawa, s. 75–84.
- Camagni R., Capello R., 2013, *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, „Regional Studies”, vol. 47(9), s. 1383–1402.
- Capello R., 2009, *Space, Growth and Development*, [w:] R. Capello, P. Nijkamp (ed.), *Handbook of Regional Growth And Development Theories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, s. 38–39.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P., 2009, *Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge Use*, „Tinbergen Institute Discussion Paper”, TI 2009–059/3.
- Castells M., 2004, *Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age*, [w:] S. Graham (ed.), *The Cybercities Reader*, Routledge, London, s. 86–89.
- Chojnicki Z., Czyż T., 2008, *Gospodarka oparta na wiedzy jako czynnik rozwoju regionalnego*, [w:] J. Tarajkowski, L. Wojtasiewicz (red.), *Przestrzeń w polityce gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań, s.74–95.
- Colletis G., Pecqueur B., 2005, *Révélation de ressources spécifiques et coordination située*, „Economie et Institutions”, n° 6/7, s. 51–74.
- Duche G., 2001, *W poszukiwaniu lokalności w rozwoju lokalnym*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionów w procesie integracji europejskiej*, Katedra Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 14 –19.
- European Union, *Territorial State And Perspectives of The European Union*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_state_and_perspective_2011.pdf, s. 12–13, (dostęp: 22.01.2018).
- Fratesi U., Perucca G., 2014, *Territorial Capital and Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions*, „Investigaciones Regionales”, no. 29, s. 165–191.
- Healey P., 1999, *Institutionalist Analysis, Communicative Planning and Shaping Places*, „Journal of Planning Education and Research”, no. 19, s. 111–121.
- Jewtuchowicz A., 2001, *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.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Levesque B., 2008, *Contribution de la nouvelle sociologie économique*, [w:] G. Massicotte (éd.), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

- Markowski T., 2013, *Flexible and Integrative Planning in Functional Urban Areas – Towards a New Approach to Spatial Planning*, [w:] W. M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 27–41.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 18, s. 111–119.
- Moulaert F., Sékia F., 2003, *Territorial Innovation Models: A Critical Survey*, „Regional Studies”, vol. 37(3), s. 289–302.
- Nowakowska A., 2015, *Terytorium – miejsce budowania konkurencyjności podmiotów gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 121, s. 223–236.
- Nowakowska A., 2018, *Od regionu do terytorium – reinterpretacja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3, s. 223–236.
- OECD, 2001, *Territorial Outlook*, http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-outlook_9789264189911-en (dostęp: 26.02.2018).
- Pecqueur B., 2013, *Territorial Development. A New Approach to Development Processes for the Economies of the Developing Countries*, „Revista International Interdisciplinar INTERthesis”, vol. 10(2), s. 8–32.
- Perrin P., 2001, *Un apport autrichien à la théorie du territoire*, „Revue d'économie régionale et urbaine”, n° 2, s. 229–248.
- Perucca G., 2014, *The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy*, „European Planning Studies”, vol. 22(3), s. 537–562.
- Pietrzyk I., 2004, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 12–13.
- Rodríguez-Pose A., 2013, *Do Institutions Matter for Regional Development?*, „Regional Studies”, vol. 47(7), s. 1034–1047.
- Sokołowicz M. E., 2015, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Torre A., 2015, *Théorie du développement territorial*, „Géographie, économie, société”, n° 17, s. 273–288.
- Torre A., 2018, *Les moteurs du développement territorial*, „Revue d'économie régionale et urbaine”, n° 4, s. 711–736.
- Torres O., 2004, *Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat globalizacji*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 23–24.
- Toth B. I., 2015, *Territorial Capital: Theory, Empirics and Critical Remarks*, „European Planning Studies”, vol. 23(7), s. 1327–1344.
- Toth B. I., 2017, *Territorial Capital – A Fuzzy Policy-driven Concept: Context, Issues and Perspectives*, „Europa XXI”, vol. 33, s. 5–19.

Czynniki rozwoju miast w Polsce – wstęp do badań

Agnieszka Orankiewicz, Maciej Turata

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

ul. Matejki 22/26

90-237 Łódź

Wstęp

Na gruncie polskim prekursorem podejścia do zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych, w którym kluczową rolę odgrywa koncepcja kapitału terytorialnego, jest prof. Tadeusz Markowski, który zdefiniował kapitał terytorialny jako „swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcyjnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium” [Markowski, 2011]. Rozważając możliwości wykorzystania tak zdefiniowanej koncepcji kapitału terytorialnego do obserwacji i analizy procesów rozwojowych polskich miast, zadaliśmy sobie pytanie, czy jest możliwe mierzenie kapitału terytorialnego zgodnie z teorią R. Camagniego [2008], a następnie rozwiniętą przez innych autorów – m.in. R. Capello, U. Fratesiego i L. Resmini [2011] – na poziomie NUTS 5 (w szczególności miast). Większość dostępnych opracowań na temat kapitału terytorialnego i jego roli w funkcjonowaniu i rozwoju jednostek terytorialnych koncentruje się na wybranych aspektach klasyfikacji elementów kapitału terytorialnego. Dotychczasowe badania koncentrowały się m.in. na analizie kapitału terytorialnego i jego wpływu na konkurencyjność regionów na poziomie NUTS 2 [Camagni, Capello, 2013] lub ich odporność na zjawiska kryzysowe na poziomie NUTS 3 [Fratesi, Perucca, 2018].

Jak można przypuszczać, wynika to ze złożoności tej koncepcji. Podejmując tę tematykę badawczą w Polsce, napotykamy na znaczne trudności w dostępie do danych, które mogłyby służyć pomiarowi kapitału terytorialnego na poziomie miast – większość danych jest agregowanych dla poziomów NUTS 2 lub NUTS 3. Kolejnym wyzwaniem jest przyporządkowanie dostępnych danych do poszczególnych kategorii kapitału terytorialnego. Zebrane dane, w zależności od sposobu ich interpretacji, często mogą służyć jako ilustracja różnych obszarów ujętych w taksonomii Camagniego. W związku z powyższym, wiele dostępnych badań koncentruje

się na analizie roli, jaką w procesach rozwojowych odgrywają czynniki związane z infrastrukturą i/lub kapitałem ludzkim i/lub kapitałem społecznym i/lub kapitałem relacyjnym. Widoczny jest natomiast brak opracowań podnoszących znaczenie pozostałych czynników.

Korzystając z badań, które M. Russ, G. Bansal i A. Parrillo [2015] przeprowadzili dla obszarów miejskich w Stanach Zjednoczonych, postanowiliśmy skoncentrować swoją uwagę na aspektach związanych z *knowledge city* i *experience city*. Stąd celem naszego opracowania jest przedstawienie koncepcji badań nad uwarunkowaniami procesów rozwojowych polskich miast, w szczególności wyodrębnienie i klasyfikacja czynników rozwoju oraz wskazanie propozycji miar, służących ocenie ich znaczenia.

1. Koncepcja gospodarki opartej na wiedzy

W gospodarce światowej, która ulega bardzo intensywnym przemianom, wciąż na nowo definiowane są determinanty przewagi konkurencyjnej miast. Wraz z rozwojem nowych technologii i globalizacją, możliwości rozwoju zaczęto upatrywać w wykorzystaniu zasobów niematerialnych, takich jak innowacyjność, kultura czy kapitał ludzki. Dla wielu miast wiedza staje się kluczowym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego.

W literaturze istnieje wiele definicji gospodarki opartej na wiedzy – pojęciem tym zajmują się m.in. K. Smith [2002], E. Skrzypek [2011], W. Orłowski [2000] i inni. W najszerszym ujęciu, gospodarka oparta na wiedzy to taka, która zachęca organizacje i ludzi do nabywania, tworzenia, rozpowszechniania i skutecznego wykorzystywania wiedzy (zarówno skodyfikowanej, jak i milczącej) dla większego rozwoju gospodarczego i społecznego [Dahlman, Anderson, 2000, s. 13–14]. W tym podejściu, za siłę napędową wzrostu uważane jest nie tylko wytwarzanie nowej wiedzy naukowej lub technologicznej, ale także jej wykorzystanie i implementacja w procesach gospodarczych, możliwości nabywania nowych umiejętności oraz szeroko pojęty rozwój kapitału ludzkiego. Jednocześnie rozwój miast skoncentrowany jest na ich stopniowym przechodzeniu od gospodarki materiałochłonnej do gospodarki wykorzystującej potencjał nauki, informacji oraz zasoby niematerialne, a zwłaszcza kapitał ludzki, wiedzę oraz nowe technologie [Makulska, 2013, s. 191].

W niniejszym opracowaniu chcielibyśmy, wychodząc od teorii gospodarki opartej na wiedzy, dokonać dezagregacji czynników wpływających na rozwój gmin miejskich i zaproponować taki ich podział, aby możliwa była ocena wpływu poszczególnych grup czynników na rozwój i identyfikacja różnych ścieżek rozwojowych miast w Polsce.

W literaturze [Dahlman, Anderson, 2000, s. 14; van Winden i in., 2007, s. 528] wyróżnia się cztery „filary” gospodarki opartej na wiedzy:

- 1) reżim gospodarczy i instytucjonalny zapewniający zachęty do efektywnego wykorzystania istniejącej wiedzy oraz tworzenia wiedzy i przedsiębiorczości;
- 2) wykształcona i wykwalifikowana populacja, która z jednej strony potrafi tworzyć, a z drugiej – wykorzystywać wiedzę;
- 3) dynamiczna infrastruktura informacyjna, która może ułatwić skuteczną komunikację, rozpowszechnianie i przetwarzanie informacji;
- 4) system centrów badawczych, uniwersytetów, ośrodków analitycznych, firm konsultingowych i innych organizacji, które mogą korzystać z rosnącego zasobu wiedzy globalnej, przyswajając i dostosowując ją do lokalnych potrzeb oraz tworzyć nową jakość.

Opierając się na powyższych filarach, zdecydowaliśmy się na wyodrębnienie czterech potencjałów rozwojowych, na których może być budowana przewaga konkurencyjna miast w gospodarce opartej na wiedzy. Wyróżniliśmy czynniki związane ze stanem kultury, innowacyjnością, szkolnictwem wyższym i edukacją, które tworzą warunki sprzyjające rozwojowi miast.

2. Miasto oparte na kulturze – wskaźniki dla oceny potencjału rozwoju miasta

Między kulturą a gospodarką niewątpliwie istnieje ścisła wzajemna zależność o charakterze sprzężenia zwrotnego. Wzrost gospodarczy przyczynia się do rozwoju kultury, a kultura stymuluje różne dziedziny gospodarki [Wytrążek, 2015, s. 123]. Ujmując tę zależność w najszerszym sensie, możemy stwierdzić, że kultura, wywierając wpływ na ludzkie życie, oddziałuje na przedsiębiorczość, rozwój gospodarczy i całą ekonomikę miasta. Kultura stanowi nowe spojrzenie na otaczającą nas rzeczywistość, stanowi inspirację do nowych pomysłów, jest motorem napędzającym do zmian zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej. Wszystko, co dzieje się w gospodarce, ma swój początek w idei, w wytworze ludzkiego umysłu, który jest kształtowany przez kulturę. Kultura, w całej swej różnorodności, kształtuje osobowość człowieka, a przez to wpływa na rozwój całych społeczeństw i otoczenia, w którym te społeczeństwa funkcjonują. Postęp i rozkwit gospodarczy wymagają od człowieka podnoszenia swych kwalifikacji, kształcenia się, zdobywania coraz większych umiejętności zawodowych. Kultura nakłania człowieka do pomnażania wiedzy, odkrywania świata, polepszania ludzkiego bytu.

Pojęcia kultury i rozwoju gospodarczego są ze sobą nierozzerwalne i dotyczą wszystkich społeczeństw. D. Throsby [2010, s. 65–66] wskazuje na trzy główne zależności, które opisują ten wpływ:

- 1) kultura może wpływać na wydajność gospodarki poprzez promowanie pewnych wartości, takich np. jak innowacyjność czy kreatywność;

- 2) kultura może wpływać na poziom etyczności i sprawiedliwości, co przejawia się w decyzjach o alokacji zasobów;
- 3) kultura może wpływać na cele gospodarcze i społeczne, a przez to na tempo i kierunek wzrostu gospodarczego.

W rozważaniach na temat roli kultury i jej wpływu na gospodarkę, należy zwrócić uwagę na następujące aspekty [Borowiecki i in., 2004, s. 16]:

- wpływ na atrakcyjność regionów dla inwestorów;
- stymulację rozwoju turystyki;
- tworzenie nowych miejsc pracy;
- tworzenie przemysłów kreatywnych (przemysłów kultury);
- pobudzanie mnożnikowych procesów gospodarczych wywoływanych rozwojem infrastruktury społecznej;
- określenie funkcji metropolitalnych miast;
- sprzyjanie alokacji zasobów ludzkich w sektorach rozwojowych.

Już w latach 80. XX w. zaczęto zastępować sformułowanie „subsydiowanie kultury” określeniem „inwestowanie w kulturę”. Nie sposób nie zgodzić się z opinią zaprezentowaną przez A. Vassiliou, komisarz UE ds. edukacji, kultury, wielojęzyczności i młodzieży, podczas Europejskiego Kongresu Kultury: „Kultura to nie luksus, to jest dobra inwestycja, która w przyszłości przyniesie zyski [...], odegra ona również rolę w strategii wyjścia z kryzysu, ale – aby było to możliwe – potrzebne są nowoczesne rozwiązania”. Obecnie powinniśmy patrzeć bardziej długofalowo i nie skupiać się na kosztach, które ponosimy na kulturę w danym okresie, ale zwracać uwagę na wymierne efekty, które te inwestycje przyniosą w przyszłości. Inwestycje w kulturę, poza oczywistymi niewymiernymi korzyściami w rozwój społeczny, przynoszą również mierzalne rezultaty ekonomiczne. Uznaje się, iż każdy złoty prawidłowo zainwestowany w kulturę, przyniesie zysk w postaci kilku złotych, gdyż poprzez turystykę czy sztukę może być narzędziem dywersyfikacji lokalnej bazy ekonomicznej wspierającym tworzenie nowych miejsc pracy lub elementem miejskiego marketingu – tworzenia pozytywnego wizerunku miasta przyciągającego nowych inwestorów, mieszkańców, turystów. Trendy w gospodarce światowej zdają się potwierdzać tezę, że sektor kultury, a w nim przemysły kreatywne, posiadają potencjał ekonomiczny, który może mieć pozytywny wpływ na trwały rozwój miast poprzez „kulturyzację gospodarki i ekonomizację kultury” oraz „restrukturyzację sektorową i innowacyjną modernizację gospodarki” [Klasik, 2010, s. 19].

Wzmocnienie bazy wiedzy i gospodarki opartej na wiedzy wymaga wzmocnienia wszystkich aspektów bazy kulturalnej miasta. Szczególną uwagę należy zwrócić na lokalne wartości historyczne, kulturowe, estetyczne i ekologiczne, które nadają miastu jego odrębność i wpływają na jakość życia w mieście [Knight, 1995, s. 226].

W Polsce większość publicznych instytucji kulturalnych podlega samorządom (m.in. gminom, w tym miejskim) – są to przede wszystkim biblioteki, domy kultury, teatry, galerie – co oznacza, że miasto jest ich organizatorem i przeznacza środki na ich utrzymanie. Działające na terenie miasta instytucje kultury mogą

być postrzegane jako przejaw wyższego potencjału rozwojowego danej gminy (miasta); instytucje kultury tworzą atrakcyjne otoczenie przyciągające mieszkańców należących do tzw. klasy kreatywnej, która została wprowadzona do akademickiego dyskursu przez R. Floridę [2002, 2005], i przez wiele lat stanowiła punkt odniesienia dla opracowań naukowych, jak również dla decyzji o kierunkach inwestycji i rozwoju podejmowanych przez zarządzających miastami na całym świecie. Obecnie pojawia się krytyka jednostronnego opierania strategii rozwoju na tworzeniu i wspieraniu klasy kreatywnej. Efekty funkcjonowania tego typu instytucji wykraczają oczywiście poza tak wąsko określony zakres, wpisując się w kreowanie odrębnego sektora aktywności społecznej i gospodarczej, a w przypadku największych miast stanowiąc podstawę do tworzenia dodatkowych funkcji metropolitalnych. Stąd jako jeden z mierników opartego na kulturze potencjału rozwojowego miasta przyjęliśmy **liczbę instytucji kultury**, które funkcjonują w danym mieście. Dla zapewnienia porównywalności między miastami równej wielkości liczba instytucji kultury powinna być analizowana w relacji do liczby mieszkańców.

Instytucje kultury stanowią podstawę dla proaktywnej strategii rozwoju miast, które organizują lub wspierają organizację różnorodnych wydarzeń zwiększających ich atrakcyjność jako miejsc zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z powyższym, w charakterze miernika potencjału rozwojowego miasta w dziedzinie kultury, zdecydowaliśmy się przyjąć **liczbę imprez masowych** o charakterze kulturalnym, rozrywkowym, sportowym lub mieszanym, które organizowane są w mieście. Również i w tym przypadku liczba organizowanych imprez powinna zostać odniesiona do liczby mieszkańców.

Kolejnym założeniem, jakie przyjęliśmy na potrzeby badań, jest, że o wielkości i sile oddziaływania potencjału rozwojowego opartego na kulturze świadczy wielkość biznesowego sektora kreatywnego oraz jego wzrost. Przyciąganie inwestorów w branżach powszechnie uznawanych za kreatywne, a co za tym idzie, tworzenie nowych miejsc pracy, to kolejny „produkt uboczny” rozwoju kulturalnego miasta. Można również zauważyć, że zachodzą tu potencjalnie silne sprzężenia zwrotne; z jednej strony firmy tego typu funkcjonują i powstają tam, gdzie potencjał rozwojowy oparty na kulturze jest znaczny, ale z drugiej strony – same bezpośrednio stanowią o kreowaniu tego potencjału. Zdecydowaliśmy się zmierzyć ten efekt poprzez uwzględnienie **liczby funkcjonujących** jak również **nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych** w sektorach powszechnie uznawanych za kreatywne (sekcje wg PKD: J-58; J-59; J-60; M-74; R-90; R-91). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych mierników, dane powinny być analizowane w relacji do liczby mieszkańców.

Kolejną miarą, która została wykorzystana do pomiaru opartego na kulturze potencjału rozwojowego miasta, są **wydatki z budżetów gmin (miast) na kulturę** (wydatki bieżące oraz majątkowe łącznie w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Miasto może wydatkować środki na kulturę w różny sposób. Po pierwsze, jest zobowiązane do utrzymywania podległych mu instytucji kultury, udzielając im tzw. dotacji

podmiotowych. Kolejną możliwością wsparcia kultury są fundusze i programy dotacyjne dla organizatorów wydarzeń kulturalnych o różnej osobowości prawnej. W końcu, miasto samo może występować w roli organizatora życia kulturalnego, tworząc na ten cel specjalne fundusze zasilane z budżetu miasta. To wszystko składa się na wydatki publiczne miasta z przeznaczeniem na szeroko pojętą kulturę.

Poza tworzeniem atrakcyjnego miejsca zamieszkania i/lub pracy dla tzw. klasy kreatywnej, różne aspekty kultury (instytucje, wydarzenia itp.) wpisują się w proces budowania marki i wizerunku miasta, podnosząc tym samym jego atrakcyjność pod względem turystycznym. Wynika z tego, że wskaźnikami obrazującymi oparte na kulturze potencjał rozwojowy miasta, są również miary odnoszone zwykle do opisu atrakcyjności turystycznej danego miejsca, takie jak **liczba turystycznych obiektów noclegowych** oraz **liczba turystycznych miejsc noclegowych**, analizowane w relacji do liczby mieszkańców miasta.

3. Miasto oparte na innowacyjności – wskaźniki dla oceny potencjału rozwoju miasta

Innowacyjność jest definiowana jako zmiana wartości i zaspokajania potrzeb konsumenta przez wykorzystanie określonych zasobów [Drucker, 1992, s. 42]. Możemy mówić o innowacyjności w przypadku wdrażania nowych rozwiązań zarówno dla małej firmy, jak i nowych w wymiarze regionu czy kraju – to, co jest innowacyjne w małej skali, nie musi być innowacyjne w ujęciu globalnym. W najszerszym rozumieniu innowacyjność możemy określić jako zdolność do aktywnego wdrażania nowych rozwiązań we wszelkich sferach życia społeczno-gospodarczego [Marszał, 2012, s. 8].

Do szeroko pojętej innowacyjności, w kontekście zachodzących w miastach procesów rozwojowych, nawiązuje m. in. koncepcja miast inteligentnych (*smart cities*). Jak pisze Sikora-Fernandez [2018] w podejmowanych obecnie rozważaniach na temat rozwoju obszarów miejskich, często wskazuje się na nową fazę urbanizacji, czyli powstawanie tzw. miast inteligentnych. Wprawdzie kryteria oceny, którymi posługują się miasta, są nieostre i różnią się w zależności od ich położenia geograficznego, to innowacyjność w kontekście potencjału rozwojowego miasta inteligentnego jest odmienniana przez wszystkie przypadki [por. Buck, While, 2017, s. 501–519; Castelli, 2018, s. 210–213; Dobrilović, 2018, s. 410 i inni].

W badaniach nad konkurencyjnością miast podkreśla się zarówno znaczenie ilości, jak i jakości różnych rodzajów wiedzy w generowaniu wzrostu opartego na innowacjach [Knight, 1995]. W miarę jak społeczeństwo w coraz większym stopniu wykorzystuje innowacje, zmienia się także charakter rozwoju miasta, ponieważ działania w sektorze wiedzy stają się coraz istotniejsze i wymagają kreowania warunków i otoczenia przyjaznego powstawaniu innowacji.

Z drugiej strony, poziom innowacyjności jest uzależniony od warunków generowania zasobów wiedzy, jej upowszechniania, a także od warunków sprzyjających absorpcji najnowszej wiedzy w sferze praktyki gospodarczej [Marszał, 2012].

W celu oceny potencjału rozwoju poszczególnych miast niezbędne jest umiejscowienie generowanych innowacji w przestrzeni. Jednym ze sposobów, na jaki się zdecydowaliśmy, jest określenie lokalizacji na podstawie autorstwa prowadzonych badań. Dokonując pomiaru potencjału innowacyjności, postanowiliśmy wziąć pod uwagę **liczbę patentów** jako wykreowanych nowych rozwiązań technicznych, które powstały w danym mieście (kierując się lokalizacją jednostki badawczej lub innego podmiotu, który dokonał zgłoszenia wniosku patentowego). Należy zdawać sobie sprawę, że jest to miernik odzwierciedlający jedynie miejsce badań będących podstawą do stworzenia patentów, ale potencjał zastosowań komercyjnych jest szeroko rozpowszechniony geograficznie, ponieważ w chwili publikacji nowa wiedza trafia do domeny publicznej [Lever, 2001, s. 866]. Zakładamy, że wygenerowana na uniwersytetach wiedza znajdzie zastosowania komercyjne w firmach typu *spin-off* w lokalnym parku technologicznym lub w innych miejscach na poziomie lokalnym.

Ważnym czynnikiem, który wpływa na generowanie i upowszechnianie innowacji są wszelkie spotkania mające na celu upowszechnianie aktualnego stanu badań. Na potrzeby naszego badania poziomu innowacyjności zdecydowaliśmy się zatem na uwzględnienie **liczby międzynarodowych konferencji naukowych** oraz **liczby krajowych konferencji naukowych** realizowanych przez ośrodki badawcze w poszczególnych miastach. W podejściu tym konferencje, a w ślad za nimi same miasta, traktowane są jako węzły wymiany myśli i poglądów mających wpływ na rozwój innowacji.

Kolejna grupa wskaźników, jaką zdecydowaliśmy się uwzględnić, to wskaźniki oparte na **liczbie międzynarodowych nagród i wyróżnień uzyskanych przez jednostki badawcze, zespoły badawcze oraz indywidualnych badaczy**. Podobnie jak w przypadku konferencji, potencjał rozwojowy zostaje przypisany do miejsca, gdzie znajduje się siedziba jednostki, która otrzymała nagrodę, lub w której afiliowani są nagrodzeni badacze. Zarówno dane o konferencjach naukowych, jak i o otrzymanych międzynarodowych nagrodach, pochodzą z systemu POL-on.

Innowacyjność w przedsiębiorczości jest uznawana za newralgiczny aspekt rozwoju nie tylko przedsiębiorstw, ale także całej gospodarki. W związku z tym polityka promocji innowacyjnych rozwiązań jest nieodłącznym składnikiem polityki gospodarczej jednostek terytorialnych, ukierunkowanej na wspieranie konkurencyjności [Marszał, 2012, s. 9]. Uwzględniając powyższe, zdecydowaliśmy się – podobnie jak w przypadku oceny potencjału rozwoju opartego na kulturze – na uwzględnienie **liczby funkcjonujących** jak również **nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych** w sektorach powiązanych z komputeryzacją, komunikacją oraz działalnością naukowo-badawczą (sekcje wg PKD: J-61; J-62; J-63; M-71; M-72). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych mierników, dane analizowane powinny być w relacji do liczby mieszkańców.

4. Miasto oparte na edukacji i kształceniu wyższym – wskaźniki dla oceny potencjału rozwoju miasta

Kapitał ludzki jest analizowany jako cechy poszczególnych osób, podmiotów gospodarczych, czy nawet całych gospodarek [Gołaszewska-Kaczan, 2014, s. 92–93]. W naukach regionalnych kapitał ludzki jest uznawany za jedną z podstawowych składowych kapitału terytorialnego, obok zasobów naturalnych, dóbr publicznych – prywatnych i mieszanych, kapitału społecznego i relacyjnego oraz zasobów organizacyjnych i poznawczych [Przygodzki, 2015, s. 30].

Wielu badaczy wskazuje na bezpośrednie i pośrednie związki między edukacją oraz kształceniem wyższym a powstawaniem kapitału ludzkiego [m.in. Burgess, 2016; Stępień, Poszwa, 2016] i – w konsekwencji – rozwojem. Inni koncentrują swoją uwagę na zależnościach między kształceniem, w tym przede wszystkim na poziomie wyższym, a konkurencyjnością na poziomie kraju, jak również na poziomie indywidualnym. Szczególną uwagę zwraca się na znaczenie wyższych uczelni, których aktywność wpisuje się w pięć z dwunastu filarów poziomu konkurencyjności gospodarek krajowych, mierzonego tzw. globalnym wskaźnikiem konkurencyjności (Global Competitiveness Index). Wspomniane filary to: instytucje edukacyjne, szkolenia i wyższe wykształcenie, efektywność rynku pracy, gotowość zastosowania technologii oraz innowacyjność [Badea, Rogojanu, 2012, s. 131–133].

Niezależnie od przyjętego podejścia i koncepcji postrzeganych jako kluczowe, powszechne jest wskazywanie na związki przyczynowo-skutkowe między edukacją i kształceniem na poziomie wyższym a zrównoważonym rozwojem miast [np. Badea, Angheluta, 2018]. Biorąc to pod uwagę, zasadne wydaje się analizowanie potencjału edukacji i kształcenia wyższego jako jednego czynnika rozwoju [por. Russ i in., 2015]. Jednakże specyfika niektórych krajów – w tym Polski – sprawia, że zarówno pomiar potencjałów rozwojowych, jak i ich wpływu na funkcjonowanie miast, powinien dokonywać się odrębnie dla edukacji i dla kształcenia wyższego. Za takim podejściem przemawia w szczególności sposób organizacji i finansowania systemu oświaty i kształcenia wyższego. W przypadku Polski, za zadania związane z kształceniem na poziomie podstawowym i średnim odpowiadają samorządy lokalne (gminy i powiaty) – można tu mówić o swoistym sprzężeniu zwrotnym między działaniami i nakładami finansowymi w zakresie systemu szkolnictwa a powstawaniem kapitału ludzkiego i, w konsekwencji, potencjału rozwojowego na poziomie miast. Inaczej jest w przypadku uczelni wyższych, za których organizację i finansowanie odpowiedzialne są władze publiczne na poziomie centralnym, choć efekty ich aktywności – tak dzieje się w przypadku szkół podstawowych i średnich – przekładają się na kreowanie potencjału rozwojowego jednostek terytorialnych (miast). Na podkreślenie zasługuje fakt, że rodzaj

wiedzy i innowacji wynikających z interwencji rządu charakteryzuje się wysokim ryzykiem, niepodzielnością oraz trudnościami w zawłaszczaniu (monopolizowaniu) zwrotów lub korzyści. W związku z tym rządy są często zmuszone, aby prowadzić badania podstawowe bezpośrednio lub za pośrednictwem uniwersytetów, albo dofinansowywać je w prywatnych przedsiębiorstwach i ustalać swoje udziały (będące dobrem publicznym) we „własności intelektualnej” za pomocą praw patentowych i licencji [May, 2000].

Powyższe rozważania uzasadniają wykorzystanie do mierzenia potencjału rozwojowego liczby uczelni wyższych, które funkcjonują w danym mieście. Niektóre wcześniejsze badania brały pod uwagę liczbę studentów na lokalnych uniwersytetach jako wskaźnik zastępczy dla ilości wykreowanego kapitału ludzkiego, ponieważ dane te są łatwo dostępne. Badania oparte na tego typu miarach mogą prowadzić do niejednoznacznych i trudnych w interpretacji wyników, ponieważ nie można jednoznacznie określić, jaka część studentów pozostanie w lokalnej gospodarce i będzie się przyczyniać do jej rozwoju. Można jednak zakładać, że liczba studentów jest w pewnej mierze skorelowana z generowanymi w uczelniach wyższych kompetencjami (wiedzą, umiejętnościami i postawami).

Podsumowując, w proponowanym przez nas podejściu zdecydowaliśmy się przyjąć zestaw miar pozwalających na ocenę potencjału instytucji edukacyjnych, które postrzegane są jako przekazniki kompetencji, tj. zapewniają dostęp do wiedzy, wspierają w nabywaniu umiejętności i współuczestniczą w kształtowaniu postaw – a w konsekwencji współtworzą kapitał ludzki. Potencjał ten można mierzyć po pierwsze, analizując potencjał generowany przez uczelnie wyższe – zarówno **liczbą uczelni**, jak również **liczbą studentów**, czy też **liczbą absolwentów** (w danym roku). Miary te należy zrelatywizować, odnosząc je na przykład do liczby mieszkańców danego miasta.

Z drugiej strony uwzględnić należy potencjał kreowany przez system oświaty. W odniesieniu do instytucji oświatowych przyjęliśmy w pierwszej kolejności – wzorem podejścia wykorzystanego do analizy instytucji kształcących na poziomie wyższym – wskaźniki bazujące na **liczbie placówek oświatowych** (przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ogólnokształcących oraz szkół policealnych), które działają w poszczególnych miastach. W następnej kolejności uwzględniliśmy wskaźniki bazujące na **liczbie uczniów**, którzy uczęszczają do poszczególnych typów placówek oraz na **liczbie nauczycieli** w nich zatrudnionych. Wszystkie przedstawione powyżej wskaźniki powinny zostać zrelatywizowane względem liczby mieszkańców poszczególnych miast.

Ostatnim wskaźnikiem, który służy do zobrazowania wielkości potencjału rozwojowego miasta w tym wymiarze, jest **wielkość wydatków** ponoszonych z budżetów miast na przedszkola (wydatki w rozdziale 80 104 klasyfikacji budżetowej), szkoły podstawowe (wydatki w rozdziale 80 101), w tym specjalne (wydatki w rozdziale 80 102) oraz gimnazja (wydatki w rozdziale 80 110), w tym specjalne (wydatki w rozdziale 80 111).

5. Metoda badania i opis próby

Przedstawiona koncepcja stanowi w naszym zamierzeniu wprowadzenie do pogłębionych badań, w których analizować będziemy wpływ opisanych powyżej potencjałów rozwojowych miast na tworzenie bazy dochodowej. Badania zależności między wskaźnikami opisującymi miasta oparte na wiedzy a wzrostem gospodarczym prowadził W. F. Lever [2002]. Aby sprawdzić istnienie związku między bazą wiedzy a stopą wzrostu gospodarczego, opracował on ogólny indeks bazy wiedzy dla 19 miast europejskich i zastosował siedem miar, które odnosiły się do: obecności firm obsługujących przedsiębiorstwa w sektorach wiedzy (finanse, prawo, marketing, badania), dostępności lokalnego lotniska, organizowanych konferencji i wystaw, tempa tworzenia nowych przedsiębiorstw, wielkości lokalnych uniwersytetów mierzonej liczbą studentów, bezwzględnej liczby prac naukowych z dziedziny nauk ścisłych, informatyki, medycyny i technologii w latach 1994–96 opracowanych na lokalnych uniwersytetach oraz jakości lokalnej infrastruktury telekomunikacyjnej. Z badanych miast, z powodu trudności w mierzeniu wyników ekonomicznych w procesie rynkowym w latach 90. XX wieku, wykluczono cztery miasta: Pragę, Budapeszt, Warszawę i Moskwę [Lever, 2002, s. 866].

Opisana powyżej koncepcja badań ma pozwolić na kontynuację (ponowienie i aktualizację) oraz poszerzenie (o miasta środkowej i wschodniej Europy, w tym miasta małe i średniej wielkości) wcześniej prowadzonych badań nad zależnościami, które występują między potencjałem rozwojowym opartym na kulturze, innowacyjności, edukacji i kształceniu na poziomie wyższym a bazą dochodową miast.

Omówione założenia stanowią podstawę dla zebrania danych do obliczenia wskaźników opisujących wielkość potencjałów rozwojowych miast w Polsce. Dla każdego z analizowanych miast obliczone zostaną wskaźniki częściowe, obrazujące potencjał rozwojowy w podziale na poszczególne analizowane kategorie, a następnie wskaźnik syntetyczny, grupujący wskaźniki częściowe. Zgromadzone dane zostaną poddane procesowi unitaryzacji, który, podobnie jak standaryzacja, doprowadza cechy służące pomiarowi do postaci niemianowanej. Zasadnicza różnica polega na tym, że wartości zunitaryzowane zawierają się w przedziale od 0 do 1 – uznaliśmy, że ta metoda lepiej się sprawdzi w interpretacji wyników tego badania [Becla, Zielińska, 2003, s. 146–147].

6. Dalsze badania

Dynamiczny i ciągły rozwój miasta wymaga, aby proces zarządzania rozwojem był mniej przypadkowy i zdeterminowany przez siły zewnętrzne, a bardziej celowy i ukształtowany przez endogeniczne potencjały i procesy [Knight, 1995, s. 227].

Identyfikacja czynników wpływających na rozwój gmin miejskich w Polsce i określenie zależności pomiędzy tymi czynnikami a bazą dochodową miast pozwoli, w dalszej perspektywie, znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób poszczególne grupy czynników wpływają na rozwój gminy w zależności od jej poziomu startowego. Jednocześnie pozwolą na postawienie kolejnych pytań badawczych: kiedy nakłady na kulturę, innowacyjność i edukację, w tym kształcenie na poziomie wyższym, przynoszą największe efekty z punktu widzenia wzmacniania istniejącej bazy dochodowej i jej poszerzania. Cel dalszych badań będzie zatem skupiał się na identyfikacji znaczenia potencjałów rozwojowych miasta oraz określenia sposobu maksymalizacji płynących z nich efektów.

Bibliografia

- Badea C., Angheluta P., 2018, *Education as Support for the Urban Sustainable Development*, „Economics, Management and Financial Markets”, no. 13(3), s. 327–339.
- Badea L., Rogojanu A., 2012, *Controversies Concerning the Connection Higher Education – Human Capital – Competitiveness*, „Theoretical and Applied Economics”, vol. 19, no. 12(577), s. 125–142.
- Becla A., Zielińska A., 2003, *Elementy statystyki i metod ilościowych*, I-BIS s.c., Wrocław.
- Borowiecki R. (red.), 2004, *Perspektywy rozwoju sektora kultury w Polsce*, Oficyna Ekonomiczna Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o.o., Kraków.
- Buck N.T., While A., 2017, *Competitive Urbanism and the Limits to Smart City Innovation: the UK Future Cities Initiative*, „Urban Studies”, vol. 54(2), s. 501–519.
- Burgess S., 2016, *Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education*, IZA Discussion Paper, no. 9885, IZA, Bonn.
- Camagni R., 2008, *Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital*, [w:] Capello R., Camagni R., Chizzolini B., Fratesi U. (ed.), *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competitiveness and Global Strategies. Advances in Spatial Science*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, s. 33–47.
- Camagni R., Capello R., 2013, *Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union*, „Regional Studies”, vol. 47(9), s. 1383–1402.
- Capello R., Fratesi U., Resmini L., 2011, *Globalisation and Regional Growth in Europe. Past Trends and Future Scenarios. Advances in Spatial Science*, Springer, Berlin.
- Castelli A., 2018, *Smart Cities and Innovation Partnership*, „European Procurement & Public Private Partnership Law Review”, vol. 13(3), s. 207–213.
- Dahlman C., Anderson T., 2000, *Korea and the Knowledge-based Economy: Making the Transition*. World Bank and OECD, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13845> License: CC BY 3.0 IGO (dostęp: 22.10.2018).
- Dobrilović D., 2018, *Networking Technologies for Smart Cities: An Overview*, Interdisciplinary Description of Complex Systems.

- Drucker P., 1992, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
- Florida R., 2002, *The Rise of the Creative Class*, Washington Monthly, May 1st.
- Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York–London.
- Fratesi U., Perucca G., 2018, *Territorial Capital and the Resilience of European Regions*, „The Annals of Regional Science”, vol. 60(2), s. 241–264.
- Gołaszewska-Kaczan U., 2014, *Działania podnoszące poziom kapitału ludzkiego w nowej perspektywie finansowania 2014–2020*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 6(72), s. 91–104.
- Klasik A., 2010, *Od sektora kultury do przemysłów kreatywnych* [w:] A. Gwóźdź (red.) *Od przemysłów kultury do kreatywnej gospodarki*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, s. 47–63.
- Knight R.V., 1995, *Knowledge-based Development: Policy and Planning Implications for Cities*, „Urban Studies”, vol. 32(2), s. 225–260.
- Lever W. F., 2002, *Correlating the Knowledge-base of Cities with Economic Growth*, „Urban Studies”, vol. 39(5–6), s. 859–870.
- Makulska D., 2012, *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, t. 88: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, s. 169–193.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia KPZK PAN”, t. 134, s. 25–44.
- Marszał T., 2012, *Miasto innowacyjne – koncepcja i uwarunkowania rozwoju*, [w:] Z. Makięła, A. Szromnik (red.), *Miasto innowacyjne, wiedza, przedsiębiorczość, marketing*, „Studia KPZK PAN”, t. 141, s. 7–18.
- May C., 2000, *Foundations of Weightlessness: the Knowledge Economy, the State and Economic Development*, [w:] A. Kukliński, W. Orłowski (ed.), *The Knowledge-based Economy: the Global Challenges of the 21st Century*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa, s. 69–80.
- Orłowski W., 2000, *Knowledge Economy and Knowledge-based Growth: Some Issues in a Transition Economy*, [w:] A. Kukliński, W. Orłowski (red.), *The Knowledge-based Economy: the European Challenges of the 21st Century*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa, s. 89–96.
- Przygodzki Z., 2015, *Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcje współpracy*, „Barometr Regionalny”, nr 13(4), s. 29–33.
- Russ M., Bansal G., Parrillo A., 2015, *The „Knowledge City” and the „Experience City”: the Main, Mediating, and Moderating Effects of Education on Income and Economic Inequality*, „Journal of the Knowledge Economy”, Springer; Portland International Center for Management of Engineering and Technology (PICMET), vol. 8(3), s. 804–829.
- Sikora-Fernandez D., 2018, *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „Cities”, vol. 78, s. 52–59.
- Skrzypek E., 2011, *Gospodarka oparta na wiedzy i jej wyznaczniki*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 23, s. 270–285.
- Smith K., 2002, *What Is the Knowledge Economy? Knowledge Intensity and Distributed Knowledge Bases*, The United Nations University, Maastricht.
- Stępień S., Poszwa G., 2016, *Edukacja jako istotny składnik kapitału ludzkiego wpływający na zróżnicowanie regionalne*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, nr 9, s. 447–476.

Throsby D., 2010, *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

van Winden W., van den Berg L., Pol P., 2007, *European Cities in the Knowledge Economy: Towards a Typology*, „Urban Studies”, vol. 44(3), s. 525–549.

Wytrążek W., 2015, *Prawo do kultury w warunkach wolności gospodarczej*, „Roczniki Kulturoznawcze”, t. 6, nr 2, s. 123–135.

Scenariusze rozwoju metropolii Gdańsk–Gdynia–Sopot

Jacek Zaucha

Uniwersytet Gdański
Wydział Ekonomiczny
Katedra Makroekonomii
ul. Armii Krajowej 119/121
81-824 Sopot

Tomasz Komornicki

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55
00-818 Warszawa

Wprowadzenie

W 2006 roku ukazał się artykuł profesorów Markowskiego i Marszała porządkujący podejście do badania fenomenu wielkich miast i ich obszarów funkcjonalnych [Markowski, Marszał, 2006]. Pojawił się on na kanwie żywej w tym okresie dyskusji dotyczącej zjawiska metropolizacji w naszym kraju zapoczątkowanej prawie dwie dekady temu przez luminarzy polskiej nauki [Jałowiecki, 1999, 2000; Markowski, 1999; Kukliński i in., 2000; Parysek, 2003; Gawryszewski i in., 1998]. Debata ta została zwieńczona przyjęciem koncepcji metropolii sieciowej [Korcellii i in., 2010] jako wiodącego paradygmatu makrorozwoju przestrzennego w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [KPZK, 2030], która nadal w Polsce obowiązuje [MRR, 2012], i dla której nie powstała żadna realna alternatywa [Zaucha, 2011, s. 144–145]. Koncepcja ta sprawiła, że planowanie przestrzenne w Polsce odzyskało mocną pozycję wyjściową w dyskusjach ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, zarówno w kontekście rozwoju sustensywnego, spójności terytorialnej, jak i odporności na negatywne szoki zewnętrzne [Zaucha, 2012], oraz uzyskało szansę, by stać się motorem napędowym tego rozwoju, jak to postulowali wcześniej polscy badacze i praktycy [Zaucha, 2007b]. Koncepcja ta była również polskim wkładem w dyskurs, jak i w jakim zakresie integrować polityki przestrzenne i gospodarcze w UE [Doucet i in., 2014]. Niniejsze opracowanie stanowi z jednej strony aplikacyjną, tj. opartą na konkretnym studium przypadku, kontynuację rozważań wspomnianych na wstępie autorów na temat metropolizacji w Polsce, z drugiej – wkład do debaty o polskiej metropolii sieciowej w jej policentrycznym wymiarze¹.

1 Na temat powiązań między metropoliami zob. także Korcelli [2011].

Opracowanie oparto o częściowo zaktualizowane badania diagnostyczne oraz ekspercki projekt strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, wykonane w latach 2014–2015 przez konsorcjum Instytutu Rozwoju oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie ówczesnego Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny. Istotnym elementem tych analiz było podejście scenariuszowe do rozwoju metropolii. Metropolia Gdańsk-Gdynia-Sopot wydaje się bardzo dobrym przykładem dla rozważań dotyczących integracji polityki przestrzennej i polityk sektorowych. Wynika to m.in. z jej wielofunkcyjności oraz dynamicznego rozwoju w okresie ostatnich 15 lat. W artykule przedstawiono kolejno tło teoretyczne oraz historyczne dla rozważań o rozwoju metropolii i jej zaplecza. W dalszej części scharakteryzowano układ przestrzenny metropolii oraz opisano możliwe ścieżki jej rozwoju. Sformułowano także wnioski oraz rekomendacje dla polityki przestrzennej. Zbyt krótki okres od przyjęcia strategii nie pozwala na zweryfikowanie, który scenariusz zaczyna się ziszczać. Analiza porównawcza scenariuszy posłużyła natomiast jako kanwa rozważań o znaczeniu elementu instytucjonalnego dla rozwoju trójmiejskiej metropolii.

Wielkie miasta i ich obszary funkcjonalne

Wielkie miasta istniały od zarania dziejów i odgrywały istotną rolę w rozwoju cywilizacyjnym ludzkości [Childe, 1950; Mumford, 1961]. Współcześnie o rozwoju gospodarczym i społecznym decyduje jednak nie tylko potencjał demograficzny wielkich miast, ale przede wszystkim ich miejsce w globalnym łańcuchu wartości [Florida, 2005]. To pozwala odróżnić metropolie od innych wielkich obszarów zurbanizowanych. Refleksja na temat znaczenia miast dla rozwoju gospodarczego pojawiła się na gruncie ekonomii relatywnie późno, gdyż ekonomia neoklasyczna była z natury a-przestrzenna [Zaucha, 2007]. Refleksja ta przybrała postać rozważań nad istotą pozytywnych efektów zewnętrznych. Efekty te „to materialne i niematerialne produkty, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie” [Bury i in., 1995]. Korzyści zewnętrzne oferowane przez metropolie i ich zaplecze funkcjonalne w dużej mierze wynikają z faktu, że dzięki powiązaniom ponadkrajowym zapewniają one zarówno zewnętrzne korzyści skali, jak i zakresu [Drzazga, Markowski, 2001]. Korzyści skali oznaczają spadek kosztów jednostkowych wraz ze wzrostem poziomu produkcji [Goodall, 1987, s. 146], a korzyści zakresu pojawiają się wówczas, gdy „taniej jest produkować dwa dobra razem (wspólnie) niż oddzielnie” [OECD,

2004, s. 207]. Dzieje się tak albo ze względu na nakłady, które przez wspólne użytkowanie nabierają częściowo charakteru dobra quasi-publicznego (np. infrastruktura techniczna, kapitał ludzki [por. Panzar i Willig, 1981, s. 269], albo ze względu na pojawienie się produktów ubocznych wykorzystywanych w innym procesie produkcyjnym. W efekcie to metropolie stanowią o rozwoju regionów i krajów oraz są **źródłem przewagi konkurencyjnej krajowej i regionalnej gospodarki** [Gaczek, 2010a], a świat staje się spiczasty (*world is spiky*) [por. Florida, 2005].

Jednym z pierwszych badaczy, który na gruncie ekonomii doszukiwał się przestrzennych przyczyn korzyści skali, był Alfred Marshall. W rozdziale 10 księgi IV *Zasad ekonomiki* Marshall [1920] wskazuje na korzyści zewnętrzne (dodatnie efekty zewnętrzne) jako na czynniki sprawcze skupiania się działalności przemysłowej w przestrzeni. Zgodnie z jego rozumowaniem można zidentyfikować następujące czynniki prowadzące do przestrzennego grupowania się działalności gospodarczej. Są to korzyści będące wynikiem:

- grupowania w jednym miejscu wyspecjalizowanej siły roboczej – np. większa zgodność zapotrzebowania firm z kwalifikacjami pracowników [zob. Helsley, Strange, 1990] oraz większa efektywność siły roboczej dzięki jej wyższej specjalizacji [zob. Duranton, 1998];
- ułatwionego dostępu do informacji i wiedzy;
- istnienia dużego rynku towarów i usług (łatwość sprzedaży wyprodukowanych dóbr finalnych i łatwość nabywania półproduktów niezbędnych do produkcji) [Zaucha, 2007].

Czynniki te nadal mają duże znaczenie, tworząc wspólnie zewnętrzne korzyści aglomeracji. Fujita, Thisse [2002, s. 267] dorzucają do nich również dostęp do nowoczesnej infrastruktury. Większość z zaproponowanych przez Marshalla wyjaśnień zjawiska aglomeracji dotyczy nie tylko korzyści skali, lecz również korzyści zakresu. Grupowanie się wykształconych pracowników, istnienie zlokalizowanej wiedzy czy wyspecjalizowanych sieci dystrybucji i zaopatrzenia mogą służyć osiągnięciu korzyści o charakterze zewnętrznym, zarówno skali, jak i zakresu.

Kropkę nad „i” w badaniach roli i znaczenia wielkich miast w procesach gospodarczych postawiła nowa geografia ekonomiczna – NEG [Fujita i in., 2001; Fujita i Thisse, 2002]. Jak podsumowuje Zaucha [2010, s. 69] na gruncie NEG dokonano udanych prób modelowania korzyści aglomeracji przy wykorzystaniu aparatu pojęciowego ekonomii, tj. modelu konkurencji niedoskonałej. Według NEG siłą sprawczą tworzenia się wielkich miast są kumulatywne mechanizmy koncentracji zgodnie z koncepcjami biegunów wzrostu [Perroux, 1955], sprzężeń zwrotnych [Myrdal, 1957] oraz powiązań popytowych i podażowych, tj. uprzednich i następczych [Hirschman, 1958]². Siłą dośrodkową, zdaniem modeli NEG, są malejące koszty wymiany (transportu), uwidaczniające znaczenie korzyści aglomeracji i prowadzące do kształtowania się w przestrzeni węzłów gospodarczych.

2 Szerzej zob. Gaczek [2010].

Na gruncie nauk geograficznych, socjologii czy urbanistyki, badania wielkich miast mają nawet dłuższą niż w ekonomii tradycję, a analizy procesów metropolitalnych³ pojawiały się od początku XX wieku w ramach prac szkoły chicagowskiej z zakresu socjologii miast [np. McKenzie, 1933]. Jednak według Harrisa i Smitha [2011] większość przełomowych dzieł w tym zakresie powstała w drugiej połowie XX wieku. Pojęcie obszaru metropolitalnego na stałe wpisało się w badania ilościowe w USA, gdy od 1950 roku rutynowo, w ramach statystyki publicznej, zaczęto gromadzić w tym kraju dane dla tego typu jednostek przestrzennych. Delimitacja oparta została głównie na kryteriach demograficznych [OMB, 2010, s. 37246] i obejmowała obszary funkcjonalne nie tylko wielkich, ale i średnich miast (50 000 mieszkańców i więcej).

Stąd nazwa „metropolitalny” może być myląca. Nie każde wielkie miasto można nawet uznać za metropolię. Młodak [2012] czyni wyraźne rozróżnienie między „aglomeracją” – gęstym obszarem osiedleńczym a „metropolią” – obiektem widocznym na mapie świata. Można to uznać za lapidarne, ale niezwykle celne ukazanie istoty metropolii. Jak podkreślają Lenzion i in. [2004] wyznacznikiem statusu metropolitalnego jest rola w kulturze i gospodarce międzynarodowej oraz zmiana mechanizmów rozwoju, tj. wzrost znaczenia usług, przepływów informacji oraz roli tzw. środowiska informacyjnego i „klimatu” działania kadry menadżerskiej i politycznej. Metropolia to międzynarodowy węzeł gospodarczy, kulturowy i polityczny. W warunkach polskich, według Markowskiego i Marszała [2006, s. 12], warunkiem zaliczenia do kategorii miast metropolitalnych jest:

- odpowiednia wielkość (min. 0,5–1,0 mln mieszkańców);
- znaczny potencjał ekonomiczny oraz silnie rozwinięty sektor usług wyższego rzędu;
- duży potencjał innowacyjny (jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe);
- pełnienie funkcji o charakterze metropolitalnym, tj. funkcji centralnych wysokiego rzędu hierarchicznego o zasięgu co najmniej krajowym;
- pełnienie roli węzła w systemie (sieci) powiązań komunikacyjnych, organizacyjnych i informacyjnych oraz charakteryzowanie się dużą dostępnością w różnych skalach przestrzennych, także w skali międzynarodowej;
- stymulowanie rozwoju sieciowego modelu gospodarki i zarządzania.

Podobnie Jałowiecki [2006] do metropolii w Polsce zaliczył miasto co najmniej półmilionowe, o zróżnicowanych funkcjach, które spełnia dodatkowo następujące wymogi: doskonałość usług, instytucji i wyposażenia, potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym, wyjątkowość i specyfika miejsca. Zbliżoną opinię prezentują Gorzelak i Smętkowski [2005], wskazując na znaczenie potencjału demograficznego, ale

3 W literaturze przedmiotu pojawiają się takie terminy jak: „miasto globalne” (*global city* [por. Sassen, 1991]), „miasto światowe” (*world city* [por. Hall, 1966]), „miasto alfa” (*alpha city*) czy „centrum światowe” (*world center*). Zespół takich miast jest nazywany „megalopolis” [Gottmann, 1957] lub „megamiastem” – *megacity* [Korcelli, 2008].

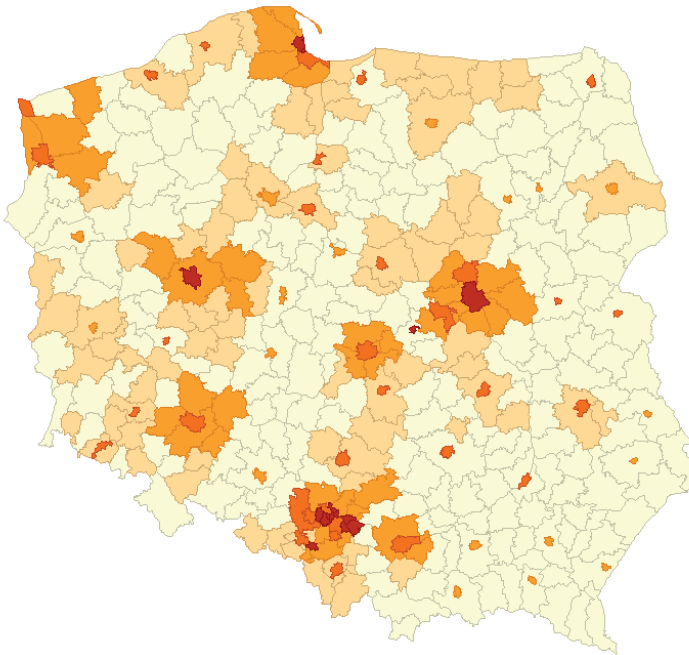
także innowacyjnego, rozwiniętego sektora usług, a w szczególności pośrednictwa finansowego, mediów, telekomunikacji, jak również kwestii zarządczych (nauka, kultura, administracja publiczna, gospodarka). Węclawowicz [2003] jako istotny wyróżnik miast zglobalizowanych przyjmuje status wiedzy i dostęp do informacji.

W tym opracowaniu nie ma miejsca na pogłębione dywagacje na temat zakresu pojęciowego omawianych kategorii, co zresztą zrobili już Markowski i Marszał [2006]. Autorzy wskazują, że metropolia stanowi część składową obszaru metropolitalnego, który definiują jako „wielkomiejski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny), złożony z wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania”, spełniający pewne dodatkowe wymogi. Także ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, art. 2 ust. 9) w pragmatyczny sposób definiuje ten obszar, wskazując, że obszar metropolitalny jest obszarem wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Wydaje się jednak, że kluczowe dla zrozumienia istoty metropolii i jej obszaru funkcjonalnego jest pojęcie usług metropolitalnych. Usługi te mogą być świadczone także poza metropoliami, ale dopiero ich pełny zestaw świadczy o dojrzałości i stopniu rozwoju metropolii. Jak wskazują Markowski i Marszał [2006], są to funkcje o charakterze egzogenicznym: polityczne, religijne, administracyjne, kulturalne, naukowe, edukacyjne, turystyczne, gospodarcze, finansowe, komunikacyjne, informacyjne, w tym zwłaszcza funkcje o charakterze decyzyjnym, związane z obecnością instytucji reprezentujących struktury kierowania, zarządzania i kontroli w skali międzynarodowej. W raporcie analitycznym BBSR [2011] zidentyfikowano pięć rodzajów tych funkcji odnoszących się do sfery polityki, gospodarki, nauki, transportu i kultury. Według ESPON [2004], na początku XXI wieku, pełną paletę funkcji metropolitalnych w Polsce w wymiarze międzynarodowym oferowała tylko Warszawa, natomiast konurbacja górnośląska, Trójmiasto, Kraków, Wrocław, Poznań, Łódź, Szczecin, dopiero takie funkcje wykształcały. KPZK 2030 potwierdza prymat Warszawy, poszerzając jednak listę metropolii zgodnie z zapotrzebowaniem lokalnych samorządów. Metropolie te wyznaczono nie tyle w oparciu o ich powiązania międzynarodowe, co o ich funkcje w systemie osadniczym kraju. Najnowsze badania Instytutu Rozwoju wskazują na ogromne znaczenie metropolii dla rozwoju Polski (ryc. 1). Jak dowodzą wyniki tych badań [Ciołek, Brodzicki, 2017a, 2016; Brodzicki, Ciołek, 2017], metropolie cechuje wyższa od innych obszarów kraju łączna produktywność czynników produkcji, są one także ważnym elementem kapitału terytorialnego kraju [Zaucha i in., 2015, s. 244].

Częstym błędem jest też mylenie pojęć metropolii oraz obszaru metropolitalnego. Funkcje metropolitalne nie zawsze rozwijają się w proporcji do liczby ludności i wynikają w rosnącym stopniu z interakcji w szeroko rozumianej przestrzeni przepływów (w tym kontekście metropolizacja jest kolejną fazą

urbanizacji [Komornicki i in., 2013]). Jednocześnie obszar metropolitalny kształtuje się w oparciu o lokalne powiązania funkcjonalne dużych miast oraz ich zaplecza, i to często niezależnie od stopnia rozwoju w ich rdzeniu funkcji metropolitalnych. To właśnie te powiązania stwarzają dodatkowe wyzwania rozwojowe m.in. w zakresie infrastruktury, transportu publicznego czy gospodarki odpadami. Rozwój funkcji metropolitalnych sprzyja zwiększaniu zasięgu przestrzennego aglomeracji. Paradoksalnie jednak to zwiększenie może się stać barierą rozwoju ośrodka jako ponadregionalnego bieguna wzrostu. Dlatego, analizując scenariusze rozwoju metropolii, trzeba zwracać uwagę na wzajemną relację powiązań społeczno-ekonomicznych w różnych skalach geograficznych (od globalnej po lokalną).



Ryc. 1. Łączna produktywność czynników produkcji polskich powiatów
Źródło: Ciołek, Brodzicki, 2017.

Metropolia trójmiejska

Trójmiasto jest postrzegane obecnie jako jeden organizm miejski, ale rozwój Gdyni i Gdańska zarówno w przeszłości, jak i obecnie cechowała spora doza konkurencji. Gdynia jako port i miasto z morza i marzeń powstała po I wojnie światowej w opozycji do mającego prawie 700-letnią tradycję miejską, ale

zdominowanego przez niemiecki żywioł Gdańska, który w dwudziestoleciu międzywojennym posiadał status autonomicznego miasta (Wolne Miasto Gdańsk). Bardzo szybko po swym powstaniu, bo już w 1933 roku, port w Gdyni wyprzedził pod względem przeładunków port w Gdańsku. Po II wojnie światowej substancja miejska Gdyni była znacznie mniej zniszczona, jednak dynamika rozwoju obu miast się wyrównała (tab. 1). Gdańsk (stolica województwa i powiatu grodzkiego), Sopot i Gdynia (stolice powiatów grodzkich) złożyły się w jeden organizm funkcjonalny m.in. dzięki wybudowaniu w latach 50. szybkiej kolei miejskiej na bazie pojazdów elektrycznych berlińskiego S-bahnu, które Polska otrzymała w ramach reparacji wojennych. Sopot pozostał miastem turystycznym, a po wojnie również akademickim. Natomiast Gdynia i Gdańsk były miastami wielofunkcyjnymi i konkurowały o inwestycje centralne. W obu dominowały wielkie stocznie. To jednak Gdańsk wyprzedził Gdynię w tym swoistym wyścigu o wielkie budowle socjalistyczne, uzyskując np. decyzję lokalizacyjną Zakładów Nawozów Fosforowych (lata 60.) i rafinerii (lata 70.).

Od 1950 roku porty w Gdyni i w Gdańsku działały w ramach jednego organizmu, który podlegał Zarządowi Portu Gdańsk-Gdynia. Gdańsk, po powstaniu w latach 70. Portu Północnego, wysunął się na czoło polskich portów pod względem wolumenu przeładunków (tab. 1), ale Gdynia, która w podobnym czasie stała się największym polskim portem kontenerowym, długo dzierżyła w tej dziedzinie palmę pierwszeństwa. W latach 90. oba porty sprywatyzowano i stały się one oddzielnymi spółkami Skarbu Państwa. Po budowie terminalu kontenerowego DCT to port w Gdańsku stał się największym portem kontenerowym w Polsce, a przeładunki kontenerów dwukrotnie przewyższają obecnie poziom osiągnięty w Gdyni.

Po 1990 roku Gdynia i Gdańsk w różnym tempie wkroczyły w fazę transformacji gospodarczej. Gdynia w latach 90. zmieniała się i piękniała w oczach, a ulica Świętojańska, największa arteria handlowa miasta, uważana była za ikonę sukcesu polskich przemian. Dziś jednak przestała już być tak atrakcyjną i tętniącą życiem aleją, a funkcje miejsca spotkań i zakupów przejęło centrum handlowe Riviera. Gdańsk zmagał się na początku z problemami strukturalnymi. Ale ostatnie lata to pasmo sukcesów w sferze strategicznych inwestycji ważnych zarówno dla wizerunku i atrakcyjności miasta, jak również jakości życia mieszkańców. Ich symbolem i miarą jest np. rewitalizacja Wyspy Spichrzów, most zwodzony nad Motławą, tunel pod Wisłą, stadion sportowy na 41 tys. miejsc, południowa obwodnica miasta, nowe odcinki sieci i nowoczesny tabor tramwajowy łączący peryferyjne dzielnice z centrum, kolej metropolitalna przybliżająca Kaszuby do Gdańska, nowe połączenia drogowe z obwodnicą Trójmiasta oraz wspólna z Sopotem Ergo Arena. Współpraca Gdyni i Gdańska ograniczała się do wybranych problemów. W 2003 r. powołano Radę Metropolitalną Zatoki Gdańskiej, której zadaniem jest rozwiązywanie różnych problemów dotyczących metropolii, w 2007 r. Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, a w 2008 r. wprowadzony został bilet metropolitalny.

Z funkcji metropolitalnych Gdynia posiada jedną z najwyższej notowanych w Polsce szkół średnich z wykładowym językiem angielskim, jeden z najlepszych teatrów muzycznych w Polsce, a jej znakiem rozpoznawczym jest Open'er Festival o zasięgu ponadkrajowym. W Gdańsku natomiast zlokalizowane są następujące obiekty i kompleksy o funkcji metropolitalnej: lotnisko, największy i najnowocześniejszy polski port głębokowodny, wysoko notowane w polskich rankingach uczelnie wyższe, siedziba Związku Miast Bałtyckich, Sekretariat Programu Południowy Bałtyk oraz siedziby wielkich przedsiębiorstw państwowych (Energa, Lotos, Stocznia Remontowa).

Na czele władz Gdyni, Sopotu i Gdańska od wielu lat stoją charyzmatyczni liderzy wywodzący się ze struktur i ruchów obywatelskich, które doprowadziły do odzyskania przez Polskę suwerenności w 1989 roku. Zaslugą prezydenta Gdyni jest stworzenie w 2011 roku Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów NORDA, będącego wyrazem aspiracji metropolitalnych Gdyni. Ten przykład może jednak służyć za ilustrację konkurencji między Gdynią a Gdańskiem, gdyż dwa dni później z inicjatywy prezydenta Gdańska został powołany Gdański Obszar Metropolitalny. Samorządność lokalna jest więc raczej czynnikiem odśrodkowym niż scalającym metropolię nadmorską, którą cementują procesy ekonomiczne (np. dojazdy do pracy i uczelni czy współpraca przedsiębiorców).

Tab. 1. Liczba mieszkańców i wolumen przeladunków w portach Gdynia i Gdańska w wybranych latach

	Liczba mieszkańców		Przeladunki w tys. t	
	Gdynia	Gdańsk	Gdynia	Gdańsk
1926	12 000	206 458*	10**	6300
1938	127 000***	250 000	8700	7127
1946	77 829	117 894	4000	3994
1955	129 639	242 854	5600	5224
1985	246 492	468 616	10 685	18 119
1990	251 498	465 143	9987	18 613
1997	251 585	469 053	9088	18 200
1998	253 521	458 988	8016	20 624
2000	253 387	462 995	8397	16 712
2008	249 257	455 581	12 860	17 781
2010	249 461	460 509	11 361	27 182
2017	246 306	464 254	21 225	40 614

* 1924 rok

** 1924 rok

*** 1939 rok przed wybuchem wojny

Źródło: E. Czermański, informacje z miast oraz roczniki gospodarki morskiej GUS.

Charyzma przywódcza nie jest skorelowana z prężnością demograficzną trzech miast. Sopot się starzeje i spada liczba jego mieszkańców. Od 1977 roku do chwili obecnej spadła o 33% i osiągnęła powojenny pułap 54,5 tys. mieszkańców. Gdańsk zanotował maksimum w 1997 roku, a Gdynia rok później i od tego czasu również tam widać tendencje spadkowe, związane m.in. z postępowaniem suburbanizacji. W Gdańsku zjawisko to udało się jednak odwrócić. Od 2000 roku liczba mieszkańców Gdyni spadła o ponad 7000 mieszkańców, a Gdańska wzrosła o ponad tysiąc (tab. 1). Gdynia się starzeje, podczas gdy do Gdańska napływają młodzi ludzie z Kaszub i spoza województwa. Szybko rozwija się budownictwo mieszkaniowe. Gdańsk to jedyna część Trójmiasta, gdzie przyrost naturalny i saldo migracji są dodatnie. Demografia nie jest wprawdzie problemem w skali obszaru metropolitalnego, ale stanowi wyzwanie dla Gdyni i Sopotu.

Obszar metropolitalny⁴

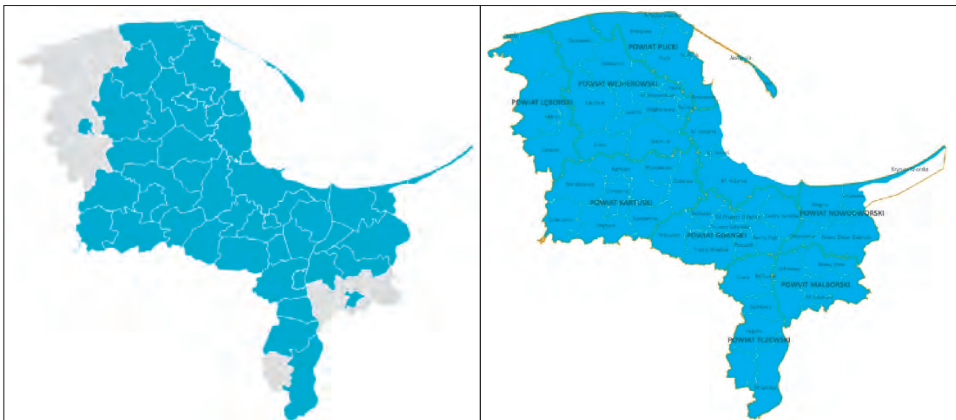
Obszar metropolitalny Trójmiasta (OM) jest przede wszystkim obszarem funkcjonalnym opartym głównie na potencjale gospodarczym rdzenia: Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz mniejszych ośrodków wzrostu położonych w ich bezpośrednim otoczeniu (Kartuzy, Lębork, Pruszcz Gdański, Puck, Rumia, Reda, Tczew, Wejherowo). Na kształt tego obszaru wpływa jego zagospodarowanie, tożsamość, kultura i sieć relacji, w których uczestniczą podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe, administracja samorządowa i centralna oraz sami mieszkańcy. Policentryczność i dwubiegunowość obszaru należy uznać jednocześnie za jego zaletę, jak i wadę oraz zasadniczy czynnik wyróżniający na tle innych metropolii polskich. Poszczególne funkcje gospodarcze i/lub metropolitalne OM różnią się zasięgiem oddziaływania. OM jest dziś najważniejszym ośrodkiem miejskim położonym w północnej Polsce. Stanowi jednocześnie centrum gospodarcze Pomorza, regionu o bardzo wysokiej zdolności do reagowania na zewnętrzne szoki makroekonomiczne [Zaucha i in., 2014a, s. 238] i wysokim syntetycznym wskaźniku atrakcyjności inwestycyjnej [Ciołek, 2014, s. 179]. OM decyduje w dużym stopniu o dynamice rozwoju woj. pomorskiego i jest kluczowy dla tego regionu.

OM stanowi najliczniejsze skupisko demograficzne i gospodarcze w Polsce Północnej. Jest to największa polska metropolia nadmorska, a jej funkcjonowanie wywiera przemożny wpływ na gospodarowanie polską przestrzenią morską. Na wodach wokół metropolii ogniskuje się rozwój polskiej gospodarki morskiej [Zaucha, 2018, s. 325–326] i następuje intensyfikacja konfliktów przestrzennych [Zaucha, 2018, s. 255]. W wymiarze krajowym metropolia ta przyczynia się do równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni, a jako ważny element krajowej

4 Opis na podstawie Zaucha i in. [2015].

metropolii sieciowej wyznaczonej w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – także podniesienia jej konkurencyjności. Znajdując się na peryferiach Polski, OM lokuje się w centrum Europy Bałtyckiej, gdzie stanowi jedno z największych pod względem demograficznym skupisk ludności, zaraz po metropolii Kopenhaga-Malmö i regionie metropolitalnym Sztokholmu, a na poziomie metropolii – Helsinek.

OM składa się z rdzenia, strefy podmiejskiej i strefy zewnętrznej. Rdzeń i strefa są wobec siebie komplementarne, ale stanowiło to zbyt słaby atraktor, aby doprowadzić do zinstytucjonalizowania wzajemnej współpracy. Zmieniło się to wraz z wprowadzeniem do polskiej polityki regionalnej koncepcji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Konsumpcja korzyści w tym zakresie wymagała trwałej współpracy. W ten sposób doszło w 2015 r. do przekształcenia Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego w obszar metropolitalny Gdańsk-Sopot-Gdynia. Powstało Stowarzyszenie o nazwie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (OMG-G-S), które jest dobrowolnym, samorządowym zrzeszeniem gmin i powiatów OM. Stowarzyszenie pełni funkcję Związku ZIT, w tym jest Instytucją Pośredniczącą w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020. Przyjęto w nim Strategię Metropolitalną [Czeczpyński i in., 2015]. W OMG-G-S zrzeszonych jest 57 samorządów, w tym trzy miasta na prawach powiatów, osiem powiatów, 18 miast i 21 gmin. OM obejmuje łącznie teren o powierzchni blisko 5,5 tys. km² (wg powierzchni powiatów: 6,7 tys. km²) zamieszkały przez blisko 1,5 mln mieszkańców. OM uformował się na zasadzie dobrowolnego akcesu zainteresowanych podmiotów. Obecną strukturę stowarzyszenia obrazuje poniżej zamieszczony schemat (ryc. 2).



Ryc. 2. Gminy (lewa strona) i powiaty (prawa strona) zrzeszone w OMG-G-S

Źródło: <https://www.metropoliagdansk.pl/> (dostęp: 20.11.2018).

Przybliżony zakres przestrzenny rdzenia, strefy podmiejskiej oraz strefy zewnętrznej pokazany został na ryc. 3 w dopasowaniu do istniejących granic jednostek administracyjnych.

Rdzeń OMG-G-S (Gdańsk, Gdynia, Sopot), charakteryzujący się m.in. a) południkowym przebiegiem korytarzy ekologicznych ograniczających rozwój przestrzenny; b) silną presją na środowisko naturalne; c) południkowym układem systemów transportowych, problemami z kongestią w transporcie pasażerskim oraz w przewozach towarów do portów morskich; d) stopniową depopulacją i zachwianą strukturą demograficzną (jako efekt suburbanizacji do stref poza rdzeniem); e) dobrą sytuacją na rynku pracy; f) wysokim poziomem rozwoju społeczno-obywatelskiego; g) koncentracją potencjału gospodarczego i eksportowego; h) wysoką dostępnością i dobrym poziomem usług publicznych.

Strefa podmiejska silnej suburbanizacji (gminy sąsiadujące z rdzeniem w powiatach puckim, wejherowskim, kartuskim i gdańskim) oraz pas zurbanizowany Rumia-Reda-Wejherowo, charakteryzujące się m.in.: a) silną presją na środowisko naturalne, głównie na skutek suburbanizacji; b) niedostateczną dostępnością transportową do rdzenia OMG-G-S (zwłaszcza w transporcie publicznym w części zachodniej); c) awaryjnością systemów energetycznych; d) relatywnie dobrą strukturą demograficzną i dobrą sytuacją na rynku pracy; e) rosnącą dostępnością i dobrym poziomem usług publicznych.

Strefa zewnętrzna OM składa się z trzech zróżnicowanych elementów:

- strefa północno-wschodnia (pozostała część powiatu puckiego) charakteryzująca się: a) wysoką gęstością korytarzy ekologicznych; b) potencjałem dla rozwoju OZE (energetyka wiatrowa); c) bardzo słabą dostępnością transportową (obecną i prognozowaną); d) wysoką prężnością demograficzną; e) dobrą sytuacją na rynku pracy; f) wysoką przedsiębiorczością związaną z sektorem turystycznym; g) wysokim poziomem rozwoju społeczno-obywatelskiego; h) relatywnie dobrym poziomem usług publicznych.
- strefa zachodnia (pozostałe części powiatów wejherowskiego i kartuskiego oraz powiat łęborski) charakteryzująca się: a) wysoką gęstością korytarzy ekologicznych; b) potencjałem dla rozwoju OZE (energetyka wiatrowa, biomasa); c) wysoką prężnością demograficzną; d) wysokim poziomem rozwoju społeczno-obywatelskiego; e) relatywnie dobrym poziomem usług publicznych.
- strefa południowo-wschodnia, w tym:
 - podstrefa południowa (pozostała część powiatu gdańskiego, powiat tczewski) charakteryzująca się m.in.: a) potencjałem dla rozwoju OZE (biomasa); b) relatywnie dobrą dostępnością transportową przy jednoczesnych brakach w przepustowości sieci kolejowej; c) niskim poziomem rozwoju społeczno-obywatelskiego; d) koncentracją potencjału gospodarczego i eksportowego; e) relatywnie gorszym dostępem i jakością usług publicznych.
 - podstrefa wschodnia (powiaty nowodworski i malborski) charakteryzująca się m.in.: a) potencjałem środowiska naturalnego dla rozwoju rolnictwa;

b) występowaniem zagrożeń powodziowych; c) potencjałem dla rozwoju OZE (energetyka wiatrowa, biomasa); d) poprawiającą się dostępnością transportową; e) wysokim bezrobociem; f) niskim poziomem rozwoju społeczno-obywatelskiego; g) szybkim rozwojem gospodarczym; g) relatywnie gorszym dostępem i jakością usług publicznych.

Analiza zbiorcza wszystkich części składowych OM zaprezentowana została w tabeli 2.

Szczególną rolę w rozwoju analizowanego obszaru metropolitalnego odgrywa infrastruktura transportowa. Wynika to z jego położenia względem elementów środowiska naturalnego, postępującej suburbanizacji i wzrostu mobilności mieszkańców oraz współwystępowania na terenie OM wszystkich gałęzi transportu. W tych warunkach szeroko rozumiane sieci transportowe są podstawową determinantą rozwoju przestrzennego w OM. Potrzeby związane z ochroną środowiska naturalnego oraz bariery wynikające z rosnącej kongestii powodują, że szczególnie ważna staje się struktura modalna przewozów. W kontekście rozwoju metropolii zagadnienia związane z transportem oraz z mobilnością mieszkańców traktować można zarówno jako narzędzia do przyspieszenia jej roli międzynarodowej (kreowanie węzła globalnego), jak też przez pryzmat barier ograniczających ten rozwój (niedostateczna dostępność, kongestia, niska jakość transportu publicznego). Dlatego zdolność do realizacji inwestycji transportowych może być jedną z kluczowych determinant rozwoju Obszaru [Komornicki, Rosik, 2014].



Ryc. 3. Podobszary (strefy) Obszaru Metropolitalnego

Źródło: Zaucha i in., 2015.

Tab. 2. Charakterystyka zbiorcza stref OM

Charakterystyka	Strefa północno-wschodnia	Strefa zachodnia	Strefa południowa	Strefa podmiejska	Gdańsk–Gdynia–Sopot (rdzeń)
środowisko naturalne	gęste korytarze ekologiczne	gęste korytarze ekologiczne	w części wschodniej potencjał środowiska naturalnego dla rozwoju rolnictwa, zagrożeń powodziowe	presja	presja
transport	slaba dostępność transportowa		dobra i poprawiająca się dostępność transportowa	niedostateczna dostępność do rdzenia	kongestia
demografia	wysoka prężność demograficzna	wysoka prężność demograficzna		dobra struktura	depopulacja, zachwianie struktury
rynek pracy	dobra sytuacja		wysokie bezrobocie w części wschodniej	dobra sytuacja	dobra sytuacja
społeczeństwo obywatelskie	rozwinęte	rozwinęte	niski poziom rozwoju		rozwinęte
potencjał gospodarczy	wysoka przedsiębiorczość w sektorze turystyki		koncentracja potencjału gospodarczego w części południowej i szybki jego rozwój we wschodniej		rozwinęty
usługi publiczne	dobry poziom	dobry poziom	gorszy dostęp i jakość	rosnący poziom i dostępność	rozwinęte i dostępne
energetyka i systemy energetyczne	potencjał do rozwoju OZE	potencjał do rozwoju OZE	potencjał do rozwoju OZE	awaryjność systemów	

Źródło: Zaucha i in., 2015.

Scenariusze rozwoju OMG-G-S

Pomimo znaczącego potencjału Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot paleta jego funkcji metropolitalnych nie jest pełna. OMG-G-S to ważny węzeł logistyczny, słabiej jednak wypada jako ośrodek innowacji, kultury czy centrum współpracy międzynarodowej. W ramach prac nad strategią OMG-G-S zdiagnozowano [Brodzicki i in., 2014] jego największe słabości: niską dostępność zewnętrzną i wewnętrzną, niski potencjał innowacyjny i naukowy, niski poziom internacjonalizacji, brak ładu przestrzennego, niewystarczającą współpracę [Zaucha i in., 2015]. W strategii przyjęto trzy cele strategiczne: rozwój społeczny (w tym akumulacja kapitału ludzkiego), budowanie innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki oraz równoważenie przestrzenne. Jak wskazuje strategia, aby ich osiągnięcie było możliwe, potrzebna jest koordynacja działań i współpraca między podmiotami OMG-G-S a sektorami gospodarczymi oraz osiągnięcie na tym gruncie akceptowalnych dla wszystkich kompromisów. Brak tych mechanizmów, których deficyt był widoczny przed 2015 r., stanowi z kolei istotne ryzyko, że strategia nie zostanie zrealizowana. Dlatego też ważne jest, aby podmioty tworzące OMG-G-S były świadome tych zagrożeń. To rodzaj zarządzania przez informację. Posłużyły temu celowi scenariusze rozwoju OMG-G-S sformułowane w toku prac nad strategią.

W ramach prac nad strategią opracowano scenariusze odnoszące się do zagadnień mających dużą wagę dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego OMG-G-S, wykazujących także pewną wrażliwość na działanie polityk w następujących obszarach:

- demografia, osadnictwo, zagospodarowanie przestrzenne;
- transport;
- gospodarka i technologia;
- edukacja i rozwój społeczny;
- zasoby przyrody, ochrona środowiska i energetyka.

Sformułowanych zostało pięć scenariuszy:

- wielkiego skoku w wyniku kumulacji korzystnych warunków zewnętrznych oraz mobilizacji sił wewnętrznych;
- przyspieszonego rozwoju w korzystnych warunkach zewnętrznych;
- przeciętnego rozwoju w niekorzystnych warunkach zewnętrznych;
- spowolnienia rozwoju w wyniku słabości wewnętrznych;
- stagnacji i upadku w wyniku kumulacji niekorzystnych warunków zewnętrznych oraz słabości wewnętrznych [Zaucha i in., 2015].

W niniejszym opracowaniu zostaną pominięte scenariusze stagnacji i powolnego rozwoju. Celowe i o dużej wartości poznawczej wydaje się natomiast porównanie dwóch pierwszych scenariuszy, to jest rozwoju w sprzyjających warunkach z lub bez mobilizacji potencjałów endogenicznych, czyli zdolności do reagowania na zjawiska zewnętrzne. Porównanie to zawiera tabela 3.

Scenariusze powstały w wyniku pracy ekspertów z poszczególnych dziedzin, ale także przy wykorzystaniu wiedzy i udziału interesariuszy. W korzystnej sytuacji

wprowadzenie istotnych mechanizmów samoregulacyjnych wewnątrz OMG-G-S skutkuje pojawieniem się wartości dodanej w stosunku do rozwoju opartego li tylko na czynnikach ekonomicznych. To unaocznia znaczenie tkanki instytucjonalnej i organizacyjnej (*governance*), o czym zresztą jest również mowa w ostatnim Raporcie Kohezyjnym [CEC 2017]. Według Rodríguez-Pose i Garcilazo [2015], jakość tej tkanki jest zarówno bezpośrednią determinantą regionalnego wzrostu gospodarczego, jak i czynnikiem decydującym o efektywności wykorzystania pomocy unijnej. W przypadku OMG-G-S wiedza ekspertów i interesariuszy pozwoliła na zidentyfikowanie następujących elementów wartości dodanej samoregulacji wewnątrzmetropolitalnej:

- a) zatrzymanie odpływu młodych pracowników i szczególnie uzdolnionych uczniów kończących naukę w szkołach średnich OMG-G-S;
- b) ład przestrzenny oraz zmniejszenie kongestii transportowej i kontrola zjawiska suburbanizacji;
- c) zwiększenie stopnia niezależności od wahań koniunktury na rynkach zagranicznych;
- d) rozwój przemysłów kreatywnych;
- e) nacisk na innowacje i wykorzystanie wiedzy w gospodarce;
- f) zmniejszenie skali konfliktów ze środowiskiem naturalnym, przyzwoity stan środowiska sanitarnego;
- g) samowystarczalność energetyczna.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że istotne znaczenie dla przyszłości OMG-G-S mają czynniki instytucjonalne i organizacyjne. Nawet bardzo dobre warunki zewnętrzne, świetna koniunktura w kraju i w Europie Bałtyckiej, nie wystarczą do osiągnięcia wielu istotnych celów społecznych, ekologicznych czy ekonomicznych, m. in. przejścia do etapów rozwoju osiągniętych przez niektóre metropolie europejskie, w tym skandynawskie. Rozwój oparty wyłącznie na czynnikach gospodarczych rodzi bowiem istotne niekorzyści zewnętrzne, które wymagają skoordynowanej interwencji publicznej, nawet wtedy, gdy mamy do czynienia z dobrą koniunkturą gospodarczą. W OMG-G-S czynniki instytucjonalne i organizacyjne stanowią szczególne wyzwanie. Jest nim koordynacja działań równorzędnych podmiotów samorządowych i administracji morskiej kształtującej morskie zaplecze OMG-G-S.

Brak silnych endogenicznych impulsów rozwojowych spowoduje, że korzystne procesy gospodarcze (oparte na koniunkturze globalnej) mogą być coraz mocniej hamowane przez wynikające z nich ograniczenia w sprawnym funkcjonowaniu metropolii. Należy tu wymienić problemy ze współpracą wewnętrzną, zagospodarowaniem przestrzennym, podażą gruntów inwestycyjnych, kongestią transportową i pogorszeniem się warunków środowiskowych. Nawet jeżeli sytuacja w wymienionych obszarach będzie się stopniowo poprawiać, to istnieje obawa, że poprawa ta będzie wolniejsza niż w innych metropoliach. Wpłyne to negatywnie na atrakcyjność metropolii, zwłaszcza w warunkach ostrej konkurencji o pracowników dobrze wykwalifikowanych. Ponadto trudności w transporcie lądowym

Tab. 3. Porównanie skutków dwóch scenariuszy prorozwojowych OMG-G-S (pogrubiono najważniejsze różnice)

	Scenariusz wielkiego skoku w wyniku kumulacji korzystnych warunków zewnętrznych oraz mobilizacji sił wewnętrznych	Scenariusz przyspieszonego rozwoju w korzystnych warunkach zewnętrznych
Przekształcenia demograficznej	Odwroćenie negatywnych trendów demograficznych poprzez migracje osób w wieku produkcyjnym do OM z Polski i z zagranicy, dzięki aktywnej i dobrze finansowanej polityce prorodzinnej wzrost poziomu dzietności, a także zatrzymanie odpływu młodych pracowników . Dodatkowo aktywizacja osób w wieku produkcyjnym.	Zatrzymanie negatywnych trendów demograficznych poprzez migracje osób w wieku produkcyjnym do metropolii. Pozytywne efekty zmniejszone przez odpływ z metropolii młodych i dobrze wykształconych pracowników . Brak możliwości prowadzenia aktywnej polityki prorodzinnej.
Zagospodarowanie przestrzenne i suburbanizacja	Rozwój miast następuje z poszanowaniem podstawowych zasad zagospodarowania przestrzennego , co przyczynia się do zagęszczenia istniejącej zabudowy oraz rozwoju nowej , łącznie z odpowiednią infrastrukturą techniczną. Warunkiem powodzenia jest dobra współpraca w ramach OM i wspierającą ją zmiany legislacyjne. W przeciwnym wypadku szybki rozwój gospodarczy może spowodować wzrost cen nieruchomości skutkujący ponownym nasileniem procesów suburbanizacyjnych.	Rozwój miast następuje głównie przez zagospodarowanie nowych obszarów pod zabudowę. Nie prowadzi się aktywnej polityki przestrzennej. Pogłębia się proces suburbanizacji.
Rozwój sieci i poprawa dostępności	Szybka dalsza rozbudowa sieci drogowej i kolejowej, także po roku 2020, realizacja dotatkowych inwestycji , dalszy rozwój kolei metropolitalnej oraz modernizacja i rozbudowa linii kolejowych i połączeń drogowych obsługujących porty; wyrażna poprawa dostępności do rdzenia z zachodniej i północnej części OM.	Realizacja inwestycji zapisanych w bieżącej perspektywie, spowolnienie procesu inwestycyjnego po roku 2020; poprawa dostępności z kierunku zachodniego i w układach międzymetropolitalnych.
Przemiany mobilności	Dalszy wzrost mobilności na skutek rozwoju transportu publicznego i rowerowego przy stopniowych (powolnych) korzystnych zmianach modalnych ; zmiany hamowane przez utrzymującą się szybkość suburbanizację.	Dalszy wzrost mobilności przy stabilnej strukturze modalnej; zmiany hamowane przez utrzymującą się suburbanizację i braki w inwestycjach doprowadzających ruch do rdzenia .

Zwiększenie przeladunków i roli globalnego „hubu”	Dalszy wzrost przeladunków w portach, przede wszystkim w segmencie kontenerów (połączenia dalekowschodnie), rozwój żeglugi i wymiany bałtyckiej, poszerzenie lądowego zaplecza portów o kraje Europy Wschodniej; powstanie węzła lotniczego o znaczeniu ponadregionalnym (w tym cargo); wzrost ruchu powalający na wykorzystanie drugiego lotniska.	Dalszy wzrost przeladunków w portach, przede wszystkim w segmencie kontenerów, rozwój żeglugi i wymiany bałtyckiej; stopniowy rozwój ruchu lotniczego, także w segmencie cargo.
Innowacyjność	Bardzo wysoka aktywność firm produkcyjnych i usługowych w sferze absorpcji innowacji; szybka ścieżka komercjalizacji wyników badań naukowych uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych OM; OM jako obszar o uznanej marce na światowym rynku gospodarczym, z wykształconymi specjalizacjami technologicznymi oraz szeroką gamą zaawansowanych usług biznesowych stanowiących motory rozwoju gospodarki, przyciągający firmy globalne m.in. dzięki wysokim kwalifikacjom siły roboczej i bardzo korzystnemu klimatowi inwestycyjnemu.	Wysoka aktywność firm produkcyjnych i usługowych w sferze absorpcji innowacji; dość szybka ścieżka komercjalizacji wyników badań naukowych uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych OM; rozwijające się specjalizacje technologiczne oraz zaawansowane usługi biznesowe powiązane z rynkiem.
Specjalizacja	Szybki rozwój klastrów produkcyjno-usługowych w wiodących branżach gospodarki OM, w tym klastra logistyczno-morskiego, m.in. dzięki dopasowaniu oferty szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy; harmonijny rozwój rdzenia i strefy zewnętrznej OM dzięki aktywnej polityce gospodarczej samorządów lokalnych; zharmonizowany rozwój obszarów portowych i przyportowych przy zminimalizowanych konfliktach funkcjonalnych między działalnością produkcyjną a innymi sposobami użytkowania przestrzeni.	Trwający proces przekształcania się inicjatyw klastrowych w rzeczywiste klastry produkcyjno-usługowe, z czołową rolą klastra logistyczno-morskiego; polityka gospodarcza i rynku pracy samorządów lokalnych nakierowana na zmniejszanie dysproporcji rozwoju między rdzeniem a strefą zewnętrzną OM oraz na ograniczanie konfliktów funkcjonalnych w rozwoju terenów portowych i przyportowych.
Odporność ekonomiczna	Bardzo niska ekspozycja gospodarki OM na sezonowość wobec spójnego rozwoju turystyki i sektorów wykorzystujących zasoby morza; duża niezależność od wahań koniunktury na rynkach zagranicznych ; OM atrakcyjnym miejscem życia i pracy dla młodszych studentów oraz wykwalifikowanych pracowników z innych regionów kraju i z zagranicy; powstanie spójnego metropolitalnego rynku pracy.	Dość niska ekspozycja gospodarki OM na sezonowość oraz na wahania koniunkturalne na rynkach zagranicznych; wdrażane inicjatywy zmierzające do wykreowania OM jako atrakcyjnego miejsca pracy i osiedlania się; stopniowe formowanie się metropolitalnego rynku pracy.

Tab. 3 (cd.)

	Scenariusz wielkiego skoku w wyniku kumulacji korzystnych warunków zewnętrznych oraz mobilizacji sił wewnętrznych	Scenariusz przyspieszonego rozwoju w korzystnych warunkach zewnętrznych
Internacjonalizacja	Rozwój OM ukierunkowany na współpracę bałtycką, w tym zwłaszcza na powiązania podmiotów gospodarczych i naukowo-badawczych z partnerami z wysocą innowacyjnych krajów nordyckich; wysoka i stale rosnąca liczba firm produkujących towary i usługi na rynki europejskie i światowe przy szybko malejącej koncentracji geograficznej eksportu .	Widoczny wzrost powiązań kooperacyjnych podmiotów gospodarczych i naukowo-badawczych OM z krajami regionu Morza Bałtyckiego; rosnący wolumen eksportu przy dość wyraźnej koncentracji geograficznej, zwłaszcza w przypadku firm ulokowanych w strefie zewnętrznej OM.
Wzrost potrzeb edukacyjnych	Znaczna rozbudowa sieci publicznych i prywatnych instytucji edukacyjnych wraz z poszerzeniem i uelastycznieniem ich oferty dostosowanej do wzrostu zaawansowanych i różnicowanych aspiracji wewnętrznych oraz zewnętrznych potrzeb edukacyjnych.	Rozbudowa sieci publicznych i prywatnych instytucji edukacyjnych wraz z poszerzeniem oferty dostosowanej do wzrostu różnicowanych wewnętrznych potrzeb edukacyjnych.
Rozwój sektora edukacji	Szybki rozwój sieci instytucji edukacyjnych jako przejaw wzmocnienia podstaw metropolitalnych funkcji wiedzy. System edukacyjny efektywnie uczy i promuje podstawy przedsiębiorczości. Wyrównanie standardów i poziomów nauczania zmniejsza migracje uczniów. Najlepsi zostają w miejscu zamieszkania. Talenty są identyfikowane i otaczane opieką, a uczniowie z dysfunkcjami skutecznymi programami wyrównawczymi.	Rozwój niektórych instytucji edukacyjnych jako składnika podstaw metropolitalnych funkcji wiedzy, szczególnie edukacji ustawicznej. Poprawa jakości edukacji na całym obszarze OM.
Rozwój społeczeństwa wiedzy	Powstanie metropolitalnej społeczności wiedzy jako części globalnego społeczeństwa wiedzy wskutek synergii oddziaływania instytucji edukacyjnych i zmiany postaw społecznych.	Powstanie załączków metropolitalnej społeczności wiedzy wzorujących się na społecznościach krajowych.
Tworzenie się poczucia wspólnotowości	Powstanie metropolitalnej wspólnoty obywatelskiej – ludzi aktywnych, otwartych i tolerancyjnych. Upowszechnienie się aktywnych postaw obywateli wobec samorządu terytorialnego. Transparentne i włączające mechanizmy udziału obywateli we władzy na szczeblu metropolitalnym przeciwdziałające zawłaszczaniu partycypacji przez grupy interesu i partykularne koalicje. Powstanie specyficznej tożsamości metropolitalnej.	Poprawa integracji społeczności lokalnych. Wzrost poziomu zaufania społecznego, otwartości, tolerancji i zaangażowania w sprawy publiczne. Poprawa współpracy na szczeblu metropolitalnym. Pojawianie się aktywnych postaw obywateli wobec samorządu terytorialnego. Pojedyncze mechanizmy udziału obywateli we władzy na szczeblu metropolitalnym. Przejawy tożsamości metropolitalnej.

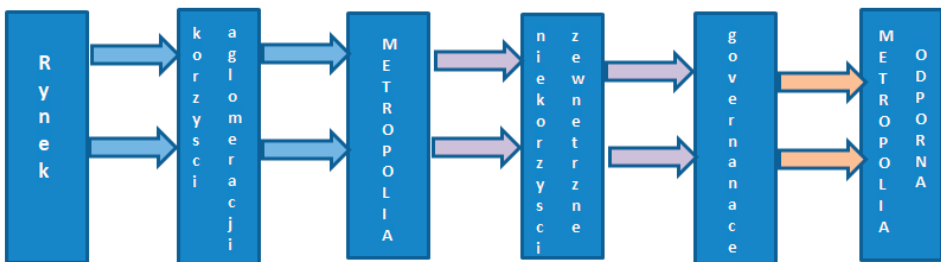
Zmiany w procesie tworzenia się OM	Rozwój środowiska kulturalnego. Uzupelnienie sieci publicznych i prywatnych instytucji kulturalnych wraz z poszerzeniem ich oferty. Szybki rozwój przemysłów kultury, a w przyszłości – na tej bazie – przemysłów kreatywnych . Powstanie wspólnej dla metropolii oryginalnej odmiany globalnej kultury wielkomijskiej. Współistnienie kultury wielkomijskiej, subkultur i kultury alternatywnej.	Utrzymanie sieci publicznych i prywatnych instytucji kulturalnych wraz z poszerzeniem i uelastycznieniem ich oferty. Rozwój niektórych przemysłów kultury. Powstanie wspólnej dla metropolii wielkomijskiej kultury wzorującej się na trendach globalnych.
Zmiany potrzeb zdrowotnych	Znaczna rozbudowa sieci publicznych i prywatnych instytucji ochrony i promocji zdrowia wraz ze znacznym poszerzeniem ich oferty. Szybki rozwój przemysłów medycznych. Dominacja zdrowego stylu życia. Znaczący wzrost długości życia i znaczne polepszenie przeciętnego stanu zdrowia, zwłaszcza dzieci, młodzieży i osób starszych.	Rozbudowa sieci publicznych i prywatnych instytucji ochrony i promocji zdrowia wraz z poszerzeniem ich oferty. Rozwój niektórych przemysłów medycznych. Upowszechnienie zdrowego stylu życia. Dalszy wzrost długości życia i polepszenie przeciętnego stanu zdrowia, zwłaszcza dzieci, młodzieży i osób starszych.
Procesy presji ze strony człowieka	Harmonijny rozwój metropolii, która mimo silnych presji ze strony człowieka na wzrost przestrzeni pod zabudowę umiejętnie kontroluje suburbanizację , oraz rozwój infrastruktury komunikacyjnej.	Intensywny rozwój metropolii powodujący lokalne konflikty ze środowiskiem naturalnym .
Stan sanitarny środowiska	Wysoka dbałość o stan sanitarny środowiska powiązana z możliwościami wykorzystania środków UE m.in. poprzez usprawnienie systemów gospodarowania odpadami, upowszechnienie ich selektywnej zbiórki, a także budowę zakładu termicznego przekształcania odpadów. Dynamiczny rozwój systemu odbioru i podczyszczania wód opadowych i roztopowych oraz retencji, znaczące zwiększenie w całej metropolii udziału gospodarstw domowych korzystających z wodociągów, kanalizacji sanitarnej i sieci ciepłowniczej.	Pogorszenie stanu sanitarnego środowiska z powodu rozwoju gospodarczego przy ograniczonych środkach na inwestycje proekologiczne.
Zapotrzebowanie na energię elektryczną	Wysoki wzrost popytu na energię elektryczną zaspokojony dzięki rozsądnej polityce rozwoju źródeł energii, w tym rozwój energetyki odnawialnej. Powstają nowe elektrownie systemowe (w tym jedna jądrowa).	Wysoki wzrost popytu na energię elektryczną znajdujący zaspokojenie w źródłach zewnętrznych , co przyczynia się do zmniejszenia konkurencyjności metropolii. Występują problemy w zaopatrzeniu w energię elektryczną , m.in. z uwagi na nie wystarczającą przepustowość linii przesyłowych.

Źródło: Zaucha i in., 2015.

mogą zmniejszać konkurencyjność obu portów, a ekspozycja na ewentualne globalne problemy makroekonomiczne pozostanie bardzo wysoka. Dlatego scenariusz rozwoju opartego głównie na czynnikach zewnętrznych, aczkolwiek doraźnie pozytywny, w długofalowej perspektywie nie powinien być uznawany za szczególnie pożądanym.

Zamiast konkluzji

Przeprowadzona analiza skłania do refleksji odnośnie odmienności funkcjonowania metropolii uni- i bipolarnych. Tradycyjna jednobiegunowa metropolia powstaje w wyniku działania sił rynkowych, których efektem są korzyści aglomeracji. Proces metropolizacji skutkuje zwykle pojawieniem się niekorzyści zewnętrznych, takich jak suburbanizacja, kongestia transportowa, nasilenie się problemów społecznych. W polskich warunkach te niekorzyści są zwykle mniejsze niżeli korzyści aglomeracji, ale mają one dolegliwy charakter. Ich niwelowanie wymaga reakcji administracji publicznej (*governance*⁵). Możliwe jest inicjowanie współpracy poziomej w obszarze metropolitalnym, podejmowanie wspólnych projektów inwestycyjnych, wspólne świadczenie usług pożytku publicznego [Świątek i in., 2013] oraz instalowanie mechanizmów przywództwa strategicznego. Wszystko to poprawia nie tylko warunki zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, ale i oczekiwania odnośnie przyszłego rozwoju, tworząc swoisty aglomeracyjny efekt rynku rodzimego [Brodzicki, 2011]. W efekcie skutecznego *governance* i metropolitalnego przywództwa, tj. zdolności do uczenia się i do reakcji [Zaucha, 2012], zmniejsza się wrażliwość metropolii na szoki zewnętrzne oraz pogłębia się mechanizm jej odporności ewolucyjnej [Davoudi, 2012; Davoudi i in., 2016]. Schemat ten pokazany został na ryc. 4.

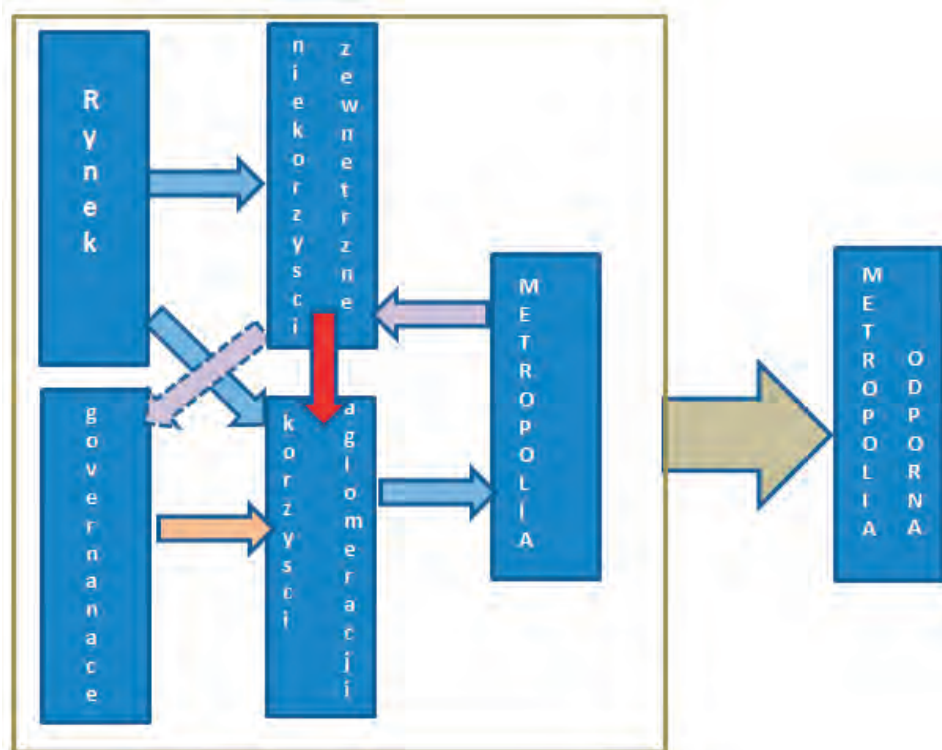


Ryc. 4. Procesy rynkowe i zarządzanie publiczne jako mechanizmy kształtowania metropolii jednobiegunowej

Źródło: opracowanie własne.

5 Termin *governance* nie doczekał się powszechnie uznanego tłumaczenia na język polski [zob. Wiktorska-Świącka, 2014, s. 148].

W przypadku metropolii bipolarnej niekorzyści zewnętrzne ujawniają się przed powstaniem metropolii (wynikają z funkcjonowania potencjalnych, niewspółpracujących ze sobą biegunów) i mogą na tym etapie przewyższyć korzyści aglomeracji (ryc. 5). Ponadto pełne ujawnienie się korzyści aglomeracji w metropolii bipolarnej wymaga współpracy biegunów (np. wspólnych projektów komunikacyjnych). Podobnie jak w metropolii sieciowej formowanie się metropolii jest więc uzależnione od szeregu wspierających ten proces decyzji administracyjnych podejmowanych w obu biegunach.



Ryc. 5. Procesy rynkowe i zarządzanie publiczne jako mechanizmy kształtowania metropolii dwubiegunowej

Źródło: opracowanie własne.

Koordinacja w sferze *governance* spełnia więc kluczową rolę w kształtowaniu się metropolii dwubiegunowej, a jej brak może osłabić korzyści aglomeracji i prowadzić do niespójnej lub nieadekwatnej reakcji na niekorzyści zewnętrzne, kiedy już taka metropolia się pojawi. W ten sposób powstaje szereg sprzężeń zwrotnych, które powodują dwukierunkowe zmiany w poziomie i intensywności korzyści aglomeracji i niekorzyści zewnętrznych. Rozwój metropolii nabiera charakteru nieliniarnego, a dopiero szereg cykli zmian korzyści i niekorzyści zewnętrznych przesądza o trajektorii rozwoju, tj. o tym, czy metropolia stanie się odporna na szoki

zewnątrzne, czy też pozostanie metropolią niestabilną. Kluczowe znaczenie dla efektu końcowego ma element *governance*, który może minimalizować dewiacje kursowe. Schemat ten pokazany został na rycinie 5.

Powyższe rozważania unaoczniają, dlaczego dla metropolii Gdańsk–Gdynia–Sopot tak istotna jest mobilizacja sił wewnętrznych, w tym dobre rządzenie (*governance*), i to zarówno w korzystnych, jak i w niesprzyjających warunkach zewnętrznych. 1 grudnia 2018 r. odbył się w gmachu Politechniki Gdańskiej konkurs na wiedzę o metropolii trójmiejskiej. Na pewno jest to symptom czy też próba ogniskowania wokół koncepcji metropolii trójmiejskiej szerszych grup społecznych. W codziennym funkcjonowaniu Gdyni, Sopotu i Gdańska wątek metropolitalny zaznacza się jednak słabo. Trudno z perspektyw trzech lat od przyjęcia strategii jednoznacznie stwierdzić, który z opisanych powyżej scenariuszy jest obecnie realizowany. Obserwując jednak postęp integracji instytucjonalnej, z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że jest to scenariusz przyspieszonego rozwoju w korzystnych warunkach zewnętrznych. Jeśli warunki te przestaną dominować, łatwo może się on przekształcić w o wiele mniej korzystny wariant przeciętnego rozwoju w niekorzystnych warunkach zewnętrznych.

Bibliografia

- BBSR, 2011, *Metropolitan Areas in Europe. BBSR-Online-Publication 01/2011*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) within the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR).
- Brodzicki T., 2011, *Handel zagraniczny państw Grupy Wyszehradzkiej. Zmiany strukturalne i rola handlu wewnątrzgałęziowego*, „Analizy i Opracowania KEIE UG”, nr 4.
- Brodzicki T. Ciołek D., 2017, *Territorial Capital and Polish Regional Development: a Neoclassical Approach* [w:] J. Bradley, J. Zaucha (ed.) *Territorial Cohesion: A Missing Link between Economic Growth and Welfare. Lessons from the Baltic Tiger*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, s. 147–168.
- Brodzicki T., Gawlikowska-Hueckel K., Komornicki T. (red.), 2014, *Diagnoza Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot do roku 2030*, Instytut Rozwoju i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Gdańsk.
- Bury P., Markowski T., Regulski J., 1993, *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź.
- CEC – Commission of the European Communities, 2017, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg.
- Childe V. G., 1950, *The Urban Revolution*, „Town Planning Review”, no. 21, s. 3–17.
- Ciołek D., 2014, *Zdolność do przyciągania kapitału zagranicznego. Atrakcyjności inwestycyjna województw*, [w:] K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów*

- na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego, Wolters Kluwer, Warszawa, s.171–187.
- Ciołek D., Brodzicki T., 2016, *Determinanty produktywności polskich powiatów*, „Bank i Kredyt”, nr 47(5), s. 463–494.
- Ciołek D., Brodzicki T., 2017, *Spatial Dependence Structure of Total Factor Productivity in Polish Local Administrative Districts*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 329, s. 73–92.
- Czepczyński M., Drozd-Wiśniewska K., Ejsmont R., Gajewski R., Glaser M., Guć M., Rusek M., Skwierawski M., Szulc M., 2015, *Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot do roku 2030*, Zespół Roboczy OMG-G-S ds. Strategii, Gdańsk.
- Davoudi S., 2012, *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?*, „Planning Theory and Practice”, vol. 13(2), s. 299–307.
- Davoudi S., Zaucha J., Brooks E., 2016, *Evolutionary Resilience and Complex Lagoon Systems*, „Integrated Environmental Assessment and Management”, vol. 12(4), s. 711–718.
- Doucet P., Böhme K., Zaucha J., 2014, *EU Territory and Policy-making: From Words to Deeds to Promote Policy Integration*, Debate article, „European Journal of Spatial Development”, <http://archive.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf> (dostęp: 3.11.2018).
- Drzazga D., Markowski T., 2001, *Przekształcenia wielkich miast a ekorozwój*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi, Łódź, s. 5–34.
- Duranton G., 1998, *Labor Specialization, Transport Costs, and City Size*, „Journal of Regional Science”, vol. 38(4), s. 553–573.
- Florida R., 2005, *The World is Spiky*, „Atlantic Monthly”, October, s. 48–51.
- Fujita M., Krugman P. J., Venables A., 2001, *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, The MIT Press, Cambridge MA–London.
- Fujita M., Thisse J.-F., 2002, *Economics of Agglomeration, Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gaczek W., 2010a, *Metropolia jako źródło przewagi konkurencyjnej gospodarki regionu*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 246, s. 5–21.
- Gaczek W., 2010b, *Miasta jako bieguny rozwoju w polskiej przestrzeni – polaryzacja czy konwergencja*, „Zeszyty Naukowe UEP”, Poznań.
- Gawryszewski A., Korcelli P., Nowosielska E., 1998, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN”, nr 53.
- Goodall B., 1987, *The Penguin Dictionary of Human Geography*, Penguin Books, New York–Harmondsworth, Middlesex.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Gottmann J., 1957, *Megalopolis, or the Urbanization of the Northeastern Seaboard*, „Economic Geography”, vol. 33(3), s.189–200.
- Hall P., 1966, *The World Cities*, Heinemann, London.
- Harris R., Smith M., 2011, *The History in Urban Studies: A Comment*, „Journal of Urban Affairs”, vol. 33(1), s. 99–105.
- Helsley R. W., Strange W. C., 1990, *Matching and agglomeration economies in a system of cities*, „Regional Science and Urban Economics”, vol. 20(2), s. 189–212.
- Hirschman A. O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.

- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Jałowiecki B., 2000, *Spółeczna przestrzeń metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jałowiecki B., 2006, *Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://absta.pl/download/bohdan-jaowiecki-uwarunkowania-i-szansse-rozwoju-polskich-metro.doc> (dostęp 2.11.2018).
- Jażdżewska I. (red.), 2003, *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Triada, Łódź.
- Komornicki T., Rosik P., 2014, *Infrastruktura transportowa OM na tle uwarunkowań przestrzennych, ekspertyza wykonana na potrzeby Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot do roku 2030*, Instytut Rozwoju i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Gdańsk.
- Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D., 2013, *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*, Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.
- Korcelli P., 2008, *Megamiasta*, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Korcelli P., 2011, *Inter Metropolitan Linkages: Selected Concepts and Policy Application*, [w:] T. Komornicki, P. Siłka (ed.), *Functional Linkages Between Polish Metropolises*, „Studia KPZK”, vol. 29, KPZK PAN, Warszawa, s. 11–20.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zalewski J., Zaucha J., 2010, *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK”, t. CXXVIII, Warszawa.
- Kukliński A., Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.), 2000, *Globalizacja polskich metropolii*, Rewasz, Warszawa.
- Lendzion J., Sołtys J., Toczyski W., 2004, *Znaczenie obszarów metropolitalnych i ich otoczenia oraz współczesnych procesów metropolizacyjnych w kształtowaniu polityki regionalnej Państwa*, Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych, Gdynia, http://www.platforma.org/media/dokumenty/znaczenie_obszar_w_metropolitalnych.pdf (dostęp: 3.11.2018).
- McKenzie R. D., 1933, *The Metropolitan Community*, McGraw-Hill, New York.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2007, *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, <https://www.polskawschodnia.20072013.gov.pl/organizacja/funduszyeuropejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/markowski.pdf> (dostęp: 3.11.2018).
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie obszary metropolitalne metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Marshall A., 1920, *Principles of Economics*, Macmillan, London (polskie wydanie: A. Marshall, 1925, *Zasady ekonomiki*, M. Arct, Warszawa).
- Młodak A., 2012, *Statystyka metropolii polskich – problemy i perspektywy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(48), s. 20–38.
- Mumford L., 1961, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt Brace, New York.
- Myrdla G., 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London.
- OECD, 2004, *OECD Glossary of Statistical Terms*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- OMB (Office of Management and Budget), 2010, *2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*, „Federal Register”, vol. 75(123).
- Panzar J. C., Willig R. D., 1981, *Economies of Scope*, „American Economic Review”, vol. 71, s. 268–272.
- Parysek J. J., 2003, *Metropolie: metropolitalne funkcje i struktury przestrzenne*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Triada, Łódź, s. 19–40.
- Perroux F., 1955, *Note sur la notion de pole de croissance*, „Economie appliquée”, No 1–2, s. 307–320 (tłumaczenie polskie: F. Perroux, 1978, *Uwagi o pojęciu „biegun wzrostu”*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej”, z. 3–4).
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., 2015, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, „Regional Studies”, vol. 49(8), s. 1274–1290.
- Sassen S., 1991, *The Global City New York, London. Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Świątek D., Komornicki T., Siłka P., 2013, *Services of General Interests: Empirical Evidence from Case Studies of SeGI Project*, „Europa XXI”, vol. 23, s. 105–130.
- Wiktorska-Święcka A., 2014, *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, [w:] Paczeński A., Klimowicz M., *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, OTO, Wrocław, s. 147–178.
- Węclawowicz G., 2003, *Geografia społeczna miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Zaucha J., 2007a, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Zaucha J., 2007b, *Is Spatial Planning a Driver for Sustainable Development in Poland?*, „Planning Practice & Research”, vol. 22(3), s. 463–471.
- Zaucha J., 2010, *Ekonomiczna teoria lokalizacji*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęcsek (red.), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk, s. 53–75.
- Zaucha J., 2011, *Spatial Functional Linkages According to the Economist*, [w:] T. Komornicki, P. Siłka (ed.), *Functional Linkages Between Polish Metropolises*, „Studia Regionalia”, vol. 29, s. 130–147.
- Zaucha J., 2012, *Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącej rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym*, [w:] E. Toczyska (red.), *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, s. 7–32.
- Zaucha J., 2018, *Gospodarowanie przestrzenią morską*, Sedno, Warszawa.
- Zaucha J., Ciołek D., Brodzicki T., Głazek E., 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania gospodarki globalnej* [w:] K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki: implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 206–244.
- Zaucha J., Dutkowski M., Komornicki T., Szydarowski W., Brodzicki T., Degórski M., Siłka P., Kwiatkowski J., 2015, *Strategia Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot do roku 2030 (wersja ekspercka)*. Instytutu Rozwoju i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Gdańsk.
- <https://www.metropoliagdansk.pl/> (dostęp: 10.11.2018)

Marketing terytorialny a generowanie rozwoju miast i regionów

Wawrzyniec Rudolf

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

ul. Matejki 22/26

90-237 Łódź

Celem rozdziału jest pokazanie rozwoju marketingu w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem marketingu terytorialnego skierowanego do jednostek terytorialnych – miast i regionów. Zamierzeniem autora jest wykazanie ewolucyjnego charakteru marketingu oraz potrzeby jego dostosowania do zmieniających się warunków, w jakich funkcjonują organizacje publiczne. Opracowanie ma podkreślić relacyjny charakter współczesnego marketingu terytorialnego, stanowiącego zestaw narzędzi wpisujących się w *public governance* – model zarządzania publicznego oparty na współdziałaniu. Model ten nie kwestionuje założeń tzw. NPM, ale wyróżnia się nowym podejściem do zarządzania, kładącym nacisk na współdziałanie z szeroko rozumianymi interesariuszami organizacji publicznej.

Opracowanie ma charakter rozważań teoretycznych i koncepcyjnych z elementem badania bibliometrycznego. Przegląd światowego piśmiennictwa dotyczącego funkcjonowania sektora publicznego ma pokazać trendy w podejmowanych przez autorów problemach badawczych związanych z orientacją rynkową oraz z orientacją relacyjną.

W pierwszej części rozdziału zaprezentowano rynkowy wymiar marketingu organizacji publicznych. Wykazano mankamenty marketingu w klasycznej, tzw. transakcyjnej formule. Zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze publicznym utracił on już swój potencjał rozwojowy, bowiem nie odpowiada współczesnym warunkom otoczenia. W dalszej części rozdziału zdefiniowano marketing terytorialny oraz dokonano typologii dotychczasowych badań z tego zakresu, dzieląc piśmiennictwo dotyczące marketingu terytorialnego między „perspektywę terytorialną” i „perspektywę marketingową”.

W rozdziale zaprezentowano również koncepcję marketingu relacji rozwiniętą w sektorze przedsiębiorstw i wpływającą z niej koncepcję marketingu

interesariuszy, aby wskazać na potencjalnie najbardziej rozwojowe kierunki rozwoju marketingu, które mogą wkrótce znaleźć swoje odniesienie w sektorze publicznym, a zwłaszcza w marketingu terytorialnym. Wiele wskazuje na to, że marketing interesariuszy znajdzie dla siebie nową przestrzeń w działaniach miast i regionów, na rynkach kluczowych zewnętrznych użytkowników (inwestorów, turystów czy potencjalnych studentów), aby skuteczniej pozyskiwać mobilne czynniki wzrostu i wpływać na rozwój swoich terytoriów.

1. Rynek a funkcjonowanie sektora publicznego

Koncepcja marketingu zaczęła być użyteczna dla sektora publicznego [Proctor, 2007] wraz z rozwojem modelu zarządzania publicznego opartego na rynku (model *New Public Management* – NPM) [Osborne, Gaebler, 1992]. Hood [1991] wśród fundamentalnych elementów modelu NPM wymienia: działania zmierzające do wyzwalania mechanizmów konkurencyjnych w sektorze publicznym, wykorzystywanie instrumentów opartych na rozwiązaniach sektora biznesowego oraz racjonalne i zrównoważone gospodarowanie zasobami. Upowszechnienie się tego modelu w ostatnich dekadach przyniosło zatem wzrost wykorzystania szeroko pojętych narzędzi marketingowych w sektorze publicznym. Należy jednak zaznaczyć, że działania podmiotów publicznych na „rynku” często nie są kojarzone z marketingiem, a sam termin „marketing” ma w środowisku pracowników organizacji publicznych negatywne konotacje, nawiązujące do technik, nie zawsze uczciwej, intensyfikacji sprzedaży w sektorze przedsiębiorstw.

1.1. Kierunki rozwoju marketingu w sektorze publicznym

Za prekursorów wykorzystania marketingu w sektorze publicznym uważa się P. Kotlera i S. Leviego [1969, s. 10–15], którzy, publikując artykuł pt. *Broadening the concept of marketing* w renomowanym „Journal of Marketing”, poszerzyli zakres wykorzystywania koncepcji zarezerwowanej dotychczas dla podmiotów komercyjnych. Trzeba przyznać, że właśnie w USA pojawiały się pierwsze opracowania wiążące marketing nie tylko z funkcjonowaniem przedsiębiorstw, ale też z tworzeniem i implementacją polityk publicznych [Wilkie, Gardner, 1974, s. 38–47; El-Ansary, Kramer, 1973, s. 1–7; Bloom, Dholakia, 1973, s. 63–67] oraz z usprawnianiem usług publicznych [Zaltman, Vertinsky, 1971, s. 19–27]. Zdaniem autora niniejszego opracowania ukierunkowanie wysiłków podmiotów publicznych na takie działania jak: poprawa jakości życia mieszkańców, wyrównywanie szans jednostek i grup czy wzbogacanie kapitału społecznego terytorium, nadal stwarza naturalną przestrzeń

dla wykorzystywania marketingu w sektorze publicznym, a zwłaszcza administracji lokalnej i regionalnej.

Adaptacja koncepcji marketingowych w sektorze publicznym i społecznym odbywała się początkowo na ogólnych zasadach, bez uwzględniania specyfiki różnych sfer sektora publicznego [Kotler, Levy, 1969; Burton, 1999; Chapman, Cowdell, 1998]. Stopniowo jednak dawało się zauważyć tendencję do rozwoju jego koncepcji branżowych (marketing w odniesieniu do terytoriów, ochrony zdrowia, organizacji non profit itp.) [Bean, Hussey, 1997; Moullin, 2002]. Widać tu pewne podobieństwo do sektora prywatnego, gdzie wcześniej wykształciły się m.in. ujęcia branżowe marketingu dotyczące np.: ubezpieczeń, bankowości czy sektora MŚP. Różnice między tymi sektorami sprowadzają się głównie do długości okresu, w jakim pojawiały się i dojrzewały ujęcia branżowe marketingu. W sektorze prywatnym trwało to znacznie dłużej niż w sektorze publicznym, który w pewnym zakresie wykorzystywał istniejące już doświadczenia sektora prywatnego [Gregor, 2006].

Zdaniem wielu autorów marketing w sektorze publicznym służy m.in. do komunikowania się władz publicznych czy organizacji publicznych z ogółem społeczeństwa, grupami obywateli czy społecznościami lokalnymi i regionalnymi. Pomocny jest tu szczególnie tzw. marketing społeczny (*social marketing*)¹, który polega na wykorzystywaniu narzędzi i technik marketingowych do wywierania wpływu na pożądane zachowania społeczne. Działania takie mają na celu poprawę bezpieczeństwa, większą dbałość o środowisko czy poprawę zdrowia i kondycji fizycznej mieszkańców. Prowadzą je szeroko rozumiane organizacje użyteczności publicznej i są to zarówno organizacje sektora publicznego, jak również inne podmioty, np. świadczące usługi publiczne, realizowane w ramach polityki państwa.

Warto podkreślić, że do końca lat 90. XX wieku marketing wykorzystywany w organizacjach sektora publicznego bazował na ujęciu klasycznym, podkreślającym transakcyjny charakter więzi z klientem oraz bezpośrednią konkurencję (marketing transakcyjny). Współcześnie autorzy amerykańscy zwracają uwagę, że ten rodzaj marketingu nie uwzględnia specyfiki i złożoności sektora publicznego [Osborne, McLaughlin, Chew, 2010, s. 185–199]. Uważają, że marketing transakcyjny stanowi nieodpowiednią podstawę metodologiczną dla rozwijania marketingu w organizacjach publicznych. Ewolucja sektora publicznego wywołana dynamicznymi przemianami otoczenia oraz zmiany w działaniach przedsiębiorstw (wzrost roli strategicznych i operacyjnych narzędzi kooperacji i współpracy) skłaniają zarządzających organizacjami publicznymi do aktywnego poszukiwania nowych metod i instrumentów działania.

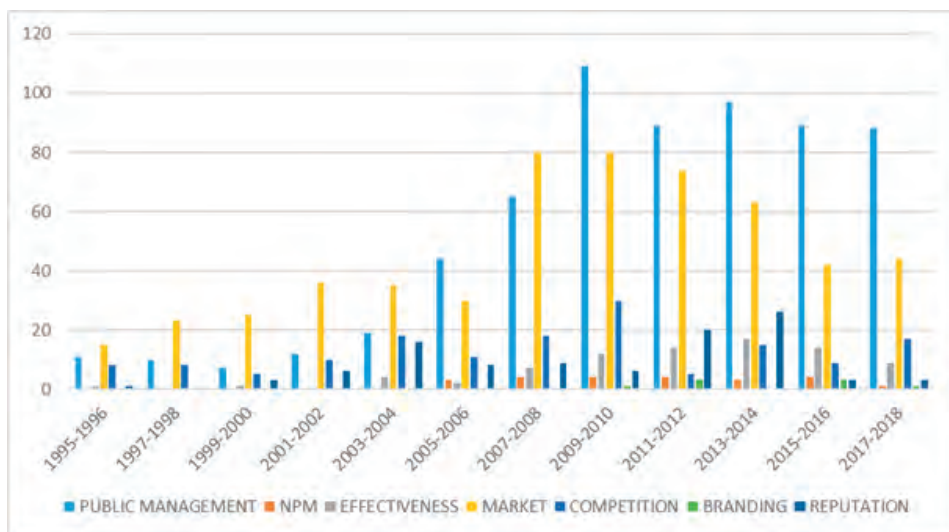
1 Termin „marketing społeczny” po raz pierwszy wprowadzili do literatury P. Kotler i G. Zaltman [1971]. W kolejnych publikacjach Kotler i jego współpracownicy rozwinęli tę koncepcję, formułując szereg strategii marketingowych adresowanych już nie tylko do organów władzy w procesie tworzenia polityk, ale również do podmiotów nienastawionych na zysk, których rola, zwłaszcza w procesie tworzenia polityk, zaczęła rosnąć.

1.2. Administracja publiczna a orientacja rynkowa w badaniach naukowych

Należy przyznać, że termin „marketing” jest różnie interpretowany także przez środowisko samych badaczy [Niestrój, 2009], a jego powszechne rozumienie nie zawsze koresponduje z jego faktycznym znaczeniem jako sposobu działania organizacji na rynku, czyli w sytuacji konkurencyjnej. Dlatego, prowadząc badania literaturowe, przyjęto uproszczone rozumienie marketingu jako orientacji rynkowej organizacji (publicznej). Chcąc poznać popularność tematyki związanej z rynkiem, konkutowaniem i zarządzaniem publicznym w literaturze z zakresu sektora publicznego, dokonano przeglądu artykułów naukowych dostępnych w bibliometrycznych bazach danych. Przeprowadzono analizę słów kluczowych do anglojęzycznych artykułów publikowanych w 46 najwyżej notowanych czasopismach naukowych dotyczących problematyki sektora publicznego². Badaniem objęto lata 1995–2018, przy czym dla roku 2018 zebrano dane tylko z 10 miesięcy (I–X). W tym celu wytypowano kilka terminów zbliżonych znaczeniowo do pojęć „marketing” i „rynek”, aby następnie odnaleźć je w wybranim zbiorze czasopism w badanym okresie. Poszukiwano takich terminów jak: *public management* (zarządzanie publiczne), *NPM* (nowe zarządzanie publiczne), *effectiveness* (efektywność), *market* (rynek), *competition* (konkurencja), *branding* (marka) oraz *reputation* (reputacja). Rezultaty badań na ten temat zostały zaprezentowane na rys. 1.

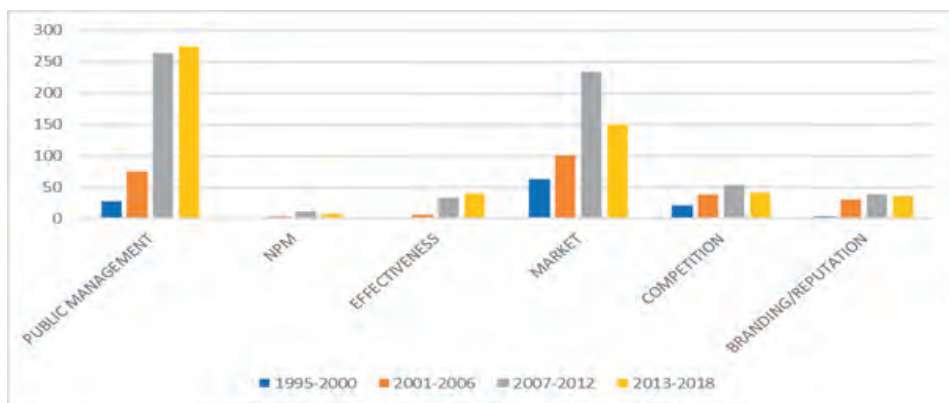
W ciągu 24 lat autorzy najczęściej używali w słowach kluczowych takich terminów jak: *public management* oraz *market* – odpowiednio 640 i 547 razy. Jest to średnio blisko 25 artykułów rocznie dla każdego z tych terminów. Wynik ten świadczy o relatywnie wysokiej popularności tej problematyki w literaturze naukowej dotyczącej sektora publicznego. Kilkakrotnie rzadziej użyto terminu „konkurencja” (*competition*) – 154 razy, a na kolejnych miejscach znalazły się „budowanie marki/reputacji” (*branding/reputation*) – 109, „efektywność” (*effectiveness*) – 81, „nowe zarządzanie publiczne” (*NPM*) – 23. Warto dodać, że tematyka branding i reputacji w bazie JCR ma oddzielną kategorię poświęconą komunikowaniu się, oraz że terminy te w badanym zbiorze czasopism pojawiły się jako słowa kluczowe dopiero w ostatnich latach, co może sugerować początek wzrostowej tendencji w tym zakresie.

2 Wykorzystano klasyfikację JCR (Web of Science), w ramach której jedną z kategorii grupującej *journals* jest „public administration”. Natomiast źródłem danych (słowa kluczowe wskazywane przez autorów artykułów) była baza SCOPUS dostępna dzięki licencji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W związku z brakiem funkcjonalności bazy umożliwiających automatyczne wygenerowanie pożądaných danych przyjęto procedurę złożoną. Zbierano dane nt. częstości występowania poszukiwanych słów kluczowych artykułów w każdym z tych czasopism po kolei, dla kolejnych lat w całym 24-letnim okresie (1995–2018).



Rys. 1. Łączna liczba terminów związanych z orientacją rynkową użytych jako słowa kluczowe w artykułach naukowych badanego zbioru czasopism sektora publicznego w latach 1995–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SCOPUS [ELSEVIER 2018].



Rys. 2. Dynamika wzrostu częstości występowania terminów związanych z rynkiem w słowach kluczowych artykułów naukowych badanych czasopism w latach 1995–2018 z podziałem na cztery sześciolateczne okresy

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SCOPUS [ELSEVIER 2018].

Dynamikę występowania poszczególnych terminów w latach 1995–2018 (w okresach sześciolatecznych) zaprezentowano na rys. 2. W ostatnich 12 latach należy odnotować wyjątkowo duży wzrost popularności terminu *public management*, co świadczy o rozwoju szeroko rozumianego zarządzania w odniesieniu do administracji publicznej w wymiarze naukowym. Natomiast terminy „rynek” oraz „konkurencja”, po eskalacji popularności w latach 2007–2012, w ostatnich sześciu latach zaczęły być znacznie rzadziej wskazywane przez autorów. Warto powiązać

tę tendencję ze wzrostem popularności problematyki związanej z relacjami w sektorze publicznym, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Do terminów, które w badanym okresie wykazywały stałą tendencję wzrostową należą: *effectiveness* oraz *branding/reputation*. Świadczy to o coraz częstszym podejmowaniu problemów badawczych dotyczących tej problematyki.

Podział na cztery sześcioletnie okresy pozwala dostrzec nowe prawidłowości. O ile w dwóch ostatnich okresach w słowach kluczowych najczęściej pojawiał się termin *public management*, to wcześniej był to najczęściej termin *market*. Natomiast w terminie *competition* odnotowano tendencję wzrostową do przedziału 2007–2012, ale już w ostatnim z badanych przedziałów nastąpiło zahamowanie tej tendencji, a nawet niewielki jej spadek.

Kończąc rozważania na temat popularności podejmowanej przez badaczy problematyki funkcjonowania rynku w sektorze publicznym, warto podkreślić, że autorami badanych artykułów są głównie naukowcy ze Stanów Zjednoczonych, krajów Europy Zachodniej oraz kilku krajów z innych kontynentów, gdzie procesy usprawniania sektora publicznego są bardzo zaawansowane (Australia, Nowa Zelandia). Autorzy ci w ostatnich latach, w swoich tekstach dotyczących funkcjonowania sektora publicznego, nieco rzadziej stosowali terminy bezpośrednio nawiązujące do orientacji rynkowej. Zanotowano natomiast pewne tendencje wzrostowe w przypadku takich terminów jak *effectiveness* i *branding*. Należy jednak dodać, że są to terminy, które mają znaczenie nie tylko w orientacji rynkowej, ale również w orientacji relacyjnej, co sugeruje, że właśnie w tym ostatnim kontekście mogły być stosowane.

W dalszych rozważaniach zawężono zakres prowadzonej tematyki, ograniczając ją do jednostek samorządu terytorialnego, które w wymiarze organizacyjnym traktowane będą jako organizacje terytorialne. W przekonaniu autora te właśnie organizacje spośród różnych typów organizacji publicznych w największym stopniu są „narażone” na funkcjonowanie rynku, a równocześnie, ze względu na swobodę, jaką im stworzono, mają najszersze możliwości budowania relacji z interesariuszami instytucjonalnymi ze swojego otoczenia.

2. Rozwój marketingu terytorialnego

Marketing terytorialny (*territorial marketing, place marketing*) jest koncepcją, która rozwijała się równolegle w USA i w Europie w latach 80. i 90. XX wieku. Większość autorów jej pojawienie się wiąże z kryzysem lat 70., kiedy to kłopoty gospodarcze miast i regionów na świecie wymusiły na ich władzach podejmowanie działań naprawczych, adekwatnych do zmieniających się warunków otoczenia. Nasiliły się wówczas zmiany dotyczące struktury gospodarki, przyspieszeniu uległy procesy dezindustrializacji, zwiększyła się mobilność przedsiębiorstw oraz czynników produkcji itp. Wszystko to przyczyniło się do nasilania się konkurencji pomiędzy terytoriami.

2.1. Geneza marketingu terytorialnego

Pierwsze symptomy rynkowych aktywności terytoriów dotyczą działań promocyjnych ukierunkowanych na pozyskiwanie potencjalnie wartościowych użytkowników terytorium. Odnaleźć tu można analogię do marketingu w sektorze przedsiębiorstw, gdzie koncepcję marketingową poprzedzała tzw. koncepcja sprzedaży, kładąca nacisk na pozyskanie nowych klientów. W przypadku amerykańskich miast czy całych stanów, chodziło o zainteresowanie potencjalnych mieszkańców, inwestorów czy turystów nową lub odnowioną ofertą terytorialną [Ward, 1998]. W USA już przeszło 100 lat temu realizowano kampanie zorientowane na przyciąganie turystów, nowych mieszkańców przedmieść czy inwestorów do miast rozwijających działalność przemysłową, oraz promocję dla różnych użytkowników miast przemysłowych [Ward, 1998].

Działania te weszły na wyższy, bardziej złożony, poziom dopiero pod koniec XX wieku, kiedy zaczęto tworzyć ofertę terytoriów pod kątem potrzeb różnych grup ich użytkowników. W tym kontekście duży wkład w rozwój marketingu terytorialnego wniósł P. Kotler oraz jego współpracownicy. Opublikowali oni trzy pozycje książkowe poświęcone marketingowi miejsc – *Marketing Places*, kierowane najpierw na rynek amerykański [Kotler i in., 1993]. Zaadaptowali klasyczną koncepcję marketingu do podmiotów terytorialnych, którymi w USA są stany i miasta. Następnie publikacje te, adaptowane do specyfiki innych terytoriów/kontynentów, ukazały się na rynku europejskim i azjatyckim [Kotler i in., 1999, 2001]. Marketing terytorialny od początku kojarzony jest przez większość badaczy z działaniami zorientowanymi na zewnątrz terytorium, podejmowanymi w celu zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności miejsca.

Ostatnie trzy dekady przyniosły dynamiczny rozwój koncepcji marketingowych w odniesieniu do terytorium, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Zauważyć jednak można, że ukazujące się na ten temat publikacje mają niejasne korzenie teoretyczne, bądź są ich pozbawione, zaś sam termin „marketing terytorialny” jest bardzo różnie przez autorów rozumiany. Natomiast próby sklasyfikowania tej literatury w jednorodne grupy napotykać na trudności. Ma to z pewnością związek z interdyscyplinarnym charakterem koncepcji marketingu terytorialnego, ale także z faktem, że część autorów posługuje się pojęciami z obszaru marketingu terytorialnego bez głębszej refleksji metodologicznej.

2.2. Typologia podejść badawczych w marketingu terytorialnym

Krytycznie do wczesnych prac sygnowanych terminem *place marketing* odnosi się J. G. Borchert [1994], który już na początku lat 90. XX wieku dokonał przeglądu literatury z tego zakresu. Zwraca on uwagę, że większość publikacji poświęconych tej problematyce praktycznie nie nawiązuje do istoty marketingu jako orientacji rynkowej organizacji, ale rozwija aspekty z zakresu komunikowania się miejsca.

Autor ten wskazuje na potrzebę dokonania rozróżnienia marketingu terytorialnego w oparciu o różne perspektywy naukowe. Widzi również konieczność posługiwania się bardziej konkretną terminologią, ułatwiającą porównywalność badań naukowych. Do podobnych wniosków doszli też inni autorzy analizujący piśmiennictwo dotyczące marketingu terytorialnego [Short, Kim, 1999; Ward, 1998].

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę stworzenia klasyfikacji dotychczasowej literatury naukowej z zakresu marketingu terytorialnego. Analiza zarówno zagranicznej, jak i krajowej literatury pozwala wyodrębnić dwa charakterystyczne nurty. Pierwszy z nich jest nacechowany przestrzennym wymiarem marketingu terytorialnego i jest reprezentowany przez urbanistów, geografów społeczno-ekonomicznych oraz planistów przestrzennych. Autorzy ci starają się adaptować koncepcję marketingu do procesów planowania publicznego i rozwoju terytorialnego [Smyth, 1994]. Do nurtu tego zakwalifikować więc można literaturę poświęconą rozwojowi lokalnemu i regionalnemu, a zwłaszcza kreowaniu konkurencyjności przestrzennej poprzez dążenie do delokalizacji czynników rozwoju.

Ten nurt marketingu terytorialnego rozwijany jest też przez urbanistów w kontekście uspołecznienia procesów decyzyjnych w zakresie problemów lokalnych i regionalnych [Berglund, Olsson, 2010]. Tacy autorzy jak Ashworth i Voogd [1990] już trzy dekady temu postulowali usprawnienie procesu planowania przestrzennego poprzez konsultacje z udziałem szerokiej rzeszy użytkowników przestrzeni. Autorzy ci promują marketing terytorialny jako sposób myślenia zarządzających obiektami i przestrzenią publiczną, zorientowany na uwzględnianie potrzeb użytkowników przestrzeni. Część autorów zwraca jednak uwagę, że prowadzone działania powinny w większym stopniu uwzględniać potrzeby grup rezydujących w mieście niż potrzeby potencjalnych użytkowników, których miasto miałoby dopiero pozyskiwać [Berglund, Olsson, 2010]. W ramach tego nurtu mieści się również rozwój przedsiębiorczości miejskiej (*urban entrepreneurialism*), gdzie podkreśla się potrzebę wzmacniania kapitału społecznego i lokalnej przedsiębiorczości, która przekłada się na procesy rozwojowe [Jessop, 1997].

Drugi ze wspomnianych nurtów reprezentowany jest przez autorów zajmujących się marketingiem przedsiębiorstw czy zarządzaniem marketingowym [Kotler i in., 1993, 1999, 2001; Rainisto, 2003]. Postrzegają oni marketing terytorialny przez pryzmat zarządzania i marketingu w sektorze prywatnym. W pracach tych autorów nie docenia się specyfiki terytorium, a zwłaszcza podejść teoretycznych związanych z rozwojem przestrzennym. Geneza tego nurtu jest spójna z ewolucją marketingu w sektorze przedsiębiorstw i dotyczy procesu promocji, a następnie komunikowania się terytorium. Ostatnie lata przyniosły natomiast znaczny wzrost zainteresowania problematyką marki terytorialnej. Jest ona traktowana nie tylko jako element promocji, ale również jako strategiczne podejście do komunikowania się terytorium [Kavaratzis, 2004; Kavaratzis, Ashworth, 2008].

W tab. 1 dokonano zestawienia omówionych wyżej nurtów, określając je mianem „perspektywy terytorialnej” oraz „perspektywy marketingowej”. Zawarto w niej charakterystyczne dla każdej z wymienionych perspektyw pytania

badawcze. Pytania te pozwalają na bliższe określenie zakresu danej perspektywy, na określenie problemów badawczych itp.

Tabela 1. Perspektywy badań nad marketingiem terytorialnym

PERSPEKTYWA TERYTORIALNA	PERSPEKTYWA MARKETINGOWA
<p>Jak konkurować w sytuacji kryzysu? Jak się odnaleźć w zmieniającym się otoczeniu? Jak podnosić atrakcyjność terytorium? Jak przekonywać adresatów zewnętrznych o przewadze konkurencyjnej terytorium? Jak „sprzedać” terytorium? Co oznacza koncepcja marketingowa w procesach planowania terytorialnego?</p>	<p>Jakie są rynki docelowe organizacji terytorialnej? Jakich interesariuszy ma wokół siebie organizacja? Jak kreować i komunikować markę terytorialną? Jakie instrumenty marketingowe sprzyjają wdrażaniu strategicznych planów w praktyce? Jak kształtować relacje międzynarodowe miasta i regionu?</p>
<p>Badacze nauk geograficznych, urbaniści, planiści przestrzenni, badacze polityki publicznej</p>	<p>Badacze zajmujący się marketingiem, zarządzaniem strategicznym, zarządzaniem marketingowym</p>

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem Berglund, Olsson, 2010.

Należy jednak zauważyć, że współcześnie część autorów próbuje łączyć obie te perspektywy [Eshuis, Braun, Klijn, 2013; Boisen, Terlouw, Groote, Couwenderg, 2018], co uznać można za przejaw interdyscyplinarności marketingu terytorialnego. W rezultacie problematykę marki terytorialnej podejmują nie tylko badacze związani z marketingiem czy zarządzaniem, ale również specjaliści od administracji publicznej, geografowie, czy urbaniści, dzięki czemu marketing terytorialny staje się jeszcze bardziej interesujący. W dolnej części tabeli wymieniono typowych reprezentantów (badaczy) podejmujących problematykę w ramach danej perspektywy.

2.3. Rozwój marketingu terytorialnego w Polsce

W ostatnich latach proces rozwoju marketingu terytorialnego przebiega niezwykle dynamicznie, co prawdopodobnie ma związek z jego wykorzystywaniem w praktycznych działaniach samorządów terytorialnych. Początkowo (1995–2000) publikacje na ten temat miały charakter koncepcyjny [Domański, 1997; Frankowski 2000; Markowski 2002]. Nie było jeszcze wtedy zbyt wielu interesujących przykładów do zaprezentowania, czy to w charakterze dobrych praktyk, czy też jako nieudanych przedsięwzięć, poddanych krytycznej analizie. W kolejnych latach polscy autorzy szybko wypełnili te deficyty, popularyzując dobre praktyki i wzorcowe procedury dotyczące marketingu terytorialnego [Florek, Janiszewska, 2008; Stępowski, 2015]. Powstają liczne, bogato ilustrowane podręczniki tworzone zwłaszcza przez

praktyków na co dzień stykających się z marketingowymi problemami polskich miast [Proszkowska-Sala, Florek, 2010; Pogorzelski, 2012].

Można zaobserwować również tendencję do rozwijania problematyki marketingu terytorialnego w ujęciu sektorowym, czego wyrazem są publikacje odnoszące się do przyciągania inwestorów, roli uczelni wyższych czy roli wizerunku miasta w procesie przyciągania turystów [Jarczewski, 2012; Domański (red.), 2011]. Warto podkreślić, że część publikacji na ten temat to prace powstające w procesie nadawania stopni naukowych, a więc doktorskie i habilitacyjne. Prace te z natury rzeczy zawierają rozważania o charakterze teoretycznym, co przyczynia się do rozwoju badanej problematyki [Czornik, 2005; Kauf, 2009; Kowalik, 2011; Florek, 2014; Glińska, 2016; Rudolf, 2016]. Polscy autorzy zaczynają wpisywać się w światowe nurty badań, które – jak już wspomniano – mocno podkreślają znaczenie marki terytorialnej. Publikacje rodzimych autorów [Florek, 2014; Glińska, 2016; Hereźniak, 2011; Raszkowski, 2014] podejmujące problematykę marki terytorialnej świadczą o tym, że to nurt obiecujący również w Polsce.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że dotychczasowy rozwój marketingu terytorialnego opiera się przede wszystkim na wymianie rynkowej [Szromnik, 2007], która w sektorze publicznym stała się faktem dzięki wprowadzaniu modelu zarządzania publicznego nazywanego nowym zarządzaniem publicznym (NPM). Nie rozwinięto jak dotychczas problematyki marketingu terytorialnego w ujęciu relacyjnym, czyli takim, które wykorzystuje potencjał partnerów instytucjonalnych organizacji terytorialnej do zaspakajania potrzeb docelowych grup użytkowników terytorium. Identyfikując takie pole badawcze, zasadnym jest przyznanie się, jak koncepcja marketingowa odnalazła się w kontekście relacyjnym, ale w sektorze przedsiębiorstw, co może stanowić inspirację dla dalszych rozważań.

3. Koncepcja marketingu relacji

Turbulentne otoczenie organizacji publicznej oraz rosnąca złożoność relacji organizacji publicznych z prywatnymi i społecznymi skłaniają do refleksji, jak optymalizować procesy marketingowe w sektorze publicznym, wykorzystując podejście relacyjne rozwijane w sektorze prywatnym. W tym celu kolejną część rozdziału zdecydowano się poświęcić na zaprezentowanie współczesnych przemian myśli marketingowej w postaci koncepcji marketingu relacji, która zdaniem autora koresponduje z obecnymi wyzwaniem sektora publicznego, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast prezentowana w dalszej części rozdziału koncepcja marketingu interesariuszy, wypływająca z koncepcji marketingu relacji, jest dowodem na to, że w sektorze prywatnym odchodzi się od traktowania potrzeb klienta jako jedyne go celu funkcjonowania przedsiębiorstwa na rzecz działań uwzględniających oczekiwania również innych interesariuszy.

3.1. Rozwój marketingu relacji w sektorze przedsiębiorstw

We współczesnym marketingu powszechnie podzielana jest opinia, że prawdziwym celem organizacji komercyjnej jest kształtowanie i utrzymywanie wzajemnie korzystnych relacji organizacji z wybranymi grupami klientów. Równie powszechnie akceptowane jest stwierdzenie, że dobra relacja oznacza przepływ wartości w obie strony, a więc klient otrzymuje wymierną wartość z pozostawania w relacji, zaś organizacja realizuje wartość w formie zwiększonej zyskowności.

Już w latach 80. XX wieku Levitt [1983, s. 87–93] zwrócił uwagę, że prawdziwa wartość relacji pomiędzy oferentem a klientem ma miejsce dopiero po dokonaniu transakcji. Wykazywał on, że oferent nie powinien już kłaść nacisku na sam moment dokonywania transakcji, ale powinien się skoncentrować na dostarczaniu możliwie wysokiej wartości (oferty) klientowi w ciągu trwania całej relacji. Wątek długookresowości w marketingu relacji opisał w sposób kompleksowy L. Berry [1983], który rozwinął marketing relacji jako koncepcję zarządzania firmą usługową. Wyróżnił on pięć strategicznych elementów marketingu relacji, które do dziś stanowią teoretyczną bazę marketingu relacji w sektorze usług. Wspomniane elementy to: (1) rozwijanie rdzenia usługi, (2) dostosowanie usługi do oczekiwań klienta indywidualnego, (3) wzbogacanie rdzenia usługi o specjalne korzyści (wartość dodana), (4) cenowe stymulowanie lojalności konsumentów oraz (5) podejmowanie intensywnych działań marketingowych wobec własnych pracowników [Berry, 1995, s. 236].

Jednym z pierwszych autorów, którzy wskazywali na różnice pomiędzy marketingiem transakcyjnym a marketingiem relacji, była B. Jackson [1985]. Zaakcentowała ona wpływ specyfiki rynku przemysłowego na możliwe relacje z klientami instytucjonalnymi. Jej zdaniem, tworzenie i wzmacnianie długookresowych relacji wymaga koncentracji na szeregu działań, które muszą być realizowane w długim okresie. Wczesne prace dotyczące marketingu relacji w sektorze usług i sektorze przemysłowym [Axelsson, Easton, 1992; Hakansson, 1982; Ford, 1990] dały początek wielu innym pracom, które od lat 90. XX w. zaczęły masowo opisywać fenomen marketingu relacji.

W Europie kolebką marketingu relacji była Wielka Brytania, gdzie zarówno ukazywało się wiele publikacji na ten temat, jak i szeroko wykorzystywano tę koncepcję w sektorze przedsiębiorstw. Na podstawie prowadzonych na ten temat badań, A. Payne [1995] zidentyfikował najważniejsze zmiany w marketingu, specyficzne dla podejścia relacyjnego:

- zmiana orientacji działań marketingowych z ukierunkowania na transakcję na zorientowanie na utrzymanie klienta;
- maksymalizowanie długookresowej wartości dla klienta;
- przejście od marketingu w ujęciu funkcjonalnym (*functional marketing*) do marketingu w ujęciu zintegrowanym (*cross-functionally based marketing*);
- traktowanie marketingu jako filozofii całego biznesu, a nie ograniczanie go do działu marketingu. Podejście takie wymaga zmian organizacyjnych oraz zrozumienia, że każdy w organizacji współtworzy ofertę dla klienta.

Autor ten podkreśla konieczność koncentrowania wysiłków marketingowych na różnych rynkach, w tym: wewnętrznym, dostawców, pośredników, potencjalnych pracowników, wpływowych instytucji, a nie tylko klientach. Aby skutecznie konkurować o klienta, który przynosi zysk organizacji, należy zidentyfikować rynki, wobec których warto podjąć działania. Wymienione rynki mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na powodzenie organizacji [Christopher, Payne, Ballantyne, 1991].

Nie ulega wątpliwości, że marketing relacji jest obecnie koncepcją wyraźnie odbiegającą od klasycznego marketingu transakcyjnego. W sektorze przedsiębiorstw przewaga konkurencyjna w coraz większym stopniu zależy bowiem od współdziałania, w opozycji do aktywnej rywalizacji. Rośnie tym samym rola relacji traktowanych jako zasób organizacji. E. Gummesson [2002, s. 27–29] przyznaje, że marketing relacji wnosi szereg fundamentalnych wartości, co sprawia, że dalszy rozwój tej koncepcji ma stabilne podstawy. Wymienia on takie specyficzne jego cechy jak: długookresowa współpraca i wzajemne kreowanie wartości u wszystkich partnerów, wkład wszystkich zaangażowanych stron w wytwarzanie wartości czy brak możliwości wpisywania relacji w biurokratyczno-prawny system wartości [Rogoziński, 2000, s. 30].

Problematyka kształtowania szeroko pojętych relacji przedsiębiorstwa była podejmowana przez wielu uznanych autorów w dziedzinie marketingu już w latach 90. XX wieku³. Powstały wówczas nowe koncepcje marketingu, uwzględniające całe otoczenie sieciowych powiązań przedsiębiorstwa. Autorzy zaczęli dostrzegać korzystny wpływ relacji z interesariuszami na podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstwa [Hunt, 1997; Reichheld, 1996].

Interesujące podejście do marketingu relacji prezentują K. Möller i A. Halinen (rys. 3). Odnosi się ono do teoretycznych podstaw obu jego wymiarów: rynkowego/konkurencyjnego i sieciowego.



Rys. 3. Dwoistość marketingu relacji

Źródło: Möller, Halinen, 2000, s. 43.

Rys. 3 pokazuje, że oparcie marketingu relacji na sieciach stanowi wyzwanie, bowiem wymaga uwzględnienia większej liczby bardziej złożonych relacji, w których

3 Wśród autorów podejmujących tę problematykę byli m.in.: Christopher, Payne, Ballantyne [1994]; Hunt, Morgan [1994, s. 18–28]; Doyle [1995, s. 23–41]; Gummesson [2002].

uczestniczą organizacje. Wydaje się jednak, że właśnie świadome zarządzanie sieciami będzie decydować o przewadze relacyjnej organizacji. Zdaniem Kotlera i Kellera ostatecznym rezultatem marketingu relacji jest unikatowe bogactwo danej firmy w postaci sieci marketingowej. Tworzy ją firma oraz sieć wspierających ją partnerów – klientów, pracowników, pośredników, detalistów, dostawców i innych, z którymi wypracowała trwałe, wzajemnie korzystne relacje [Kotler, Keller, 2012, s. 22].

Interesujący podział relacji zaproponowali K. Möler i A. Halinen [2000, s. 40]. Zawęzili oni relacje do dwóch rodzajów (tab. 2). Pierwszy to relacje przedsiębiorstwa z klientem. Są to relacje, do badania których można wykorzystać tradycyjne, ilościowe metody analizy. Relacje te są stosunkowo proste, ale niezbyt trwałe i łatwo podlegają zmianom. Sprowadzają się głównie do pojedynczych transakcji i stosunkowo rzadko mają charakter długookresowy. Stroną znacznie bardziej aktywną jest sprzedający. Musi on ciągle zabiegać o klientów i zwiększać ich liczbę, stosując różne techniki ich pozyskiwania, również te z zakresu psychologii.

Tabela 2. Rodzaje relacji marketingowych i ich charakterystyka

Cechy relacji	Relacje z klientem (mała złożoność relacji)	Relacje międzyorganizacyjne (duża złożoność relacji)
Kluczowa relacja	Nacisk na relację oferent – indywidualny klient	Nacisk na relację dostawca – odbiorca oraz wymianę w ramach sieci
Ilość podmiotów relacji	Duża liczba klientów	Niewielka ilość aktorów z różnych obszarów (przedsiębiorstwa, NGO, organizacje publiczne oraz indywidualni uczestnicy relacji)
Stopień zależności	Niewielka współzależność, bowiem zasoby (relacje, produkty, informacje itp.) mają charakter substytucyjny	Wzajemna współzależność wynikająca z posiadanych zasobów
Łatwość zmiany partnera relacji	Stosunkowo łatwa zmiana partnera relacji	Aktorzy dysponują różnymi zasobami, co ogranicza możliwość zmiany partnera przy istniejących relacjach
Aktywność aktorów relacji	Sprzedający jest stroną aktywniejszą	Każdy aktor ma możliwość bycia aktywnym
Częstotliwość transakcji/relacji	Przywiązuje się wagę do pojedynczych transakcji; rzadziej priorytetem są relacje długookresowe	Transakcje są relatywnie rzadsze, ale relacje są długookresowe
Podstawowe aspekty wymiany	Nacisk na następujące aspekty wymiany: zarządczy, ekonomiczny, psychologiczny	Nacisk na zasoby oraz na społeczne i wewnątrzfunkcjonalne relacje wymienne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Möller, Halinen, 2000, s. 40.

Natomiast relacje międzyorganizacyjne w mniejszym stopniu poddają się ilościowym metodom analizy. Dzieje się tak ze względu na relatywną rzadkość takich

transakcji. Ich partnerzy są bardziej od siebie współzależni, co wynika z ich powiązania z zasobami. W odróżnieniu od relacji z klientami, relacje międzyorganizacyjne są co prawda rzadsze, ale mają charakter długookresowy. W rezultacie relacje te można analizować przy pomocy metod jakościowych.

Analiza zmian zachodzących w marketingu przedsiębiorstw może stanowić inspirację dla osób poszukujących możliwości wykorzystania tej koncepcji w sektorze publicznym, który dla zwiększenia swojej efektywności musi się bardziej otworzyć na relacje zewnętrzne i umieć nimi zarządzać.

3.2. Marketing interesariuszy jako nowy wymiar marketingu relacji

W ostatnich latach w nurcie marketingu relacji wyodrębniany jest tzw. marketing interesariuszy (*stakeholder marketing*). Duży wpływ na jego powstanie miała teoria interesariuszy [Freeman, 1984]. Zakłada ona, że celem organizacji jest osiągnięcie równowagi między sprzecznymi, konfliktowymi celami, do jakich dążą grupy interesów związane z działalnością organizacji. Zgodnie z tą teorią, menedżerowie podejmujący kluczowe dla organizacji decyzje powinni brać pod uwagę nie tylko cele swojej organizacji, ale także cele otaczających ją interesariuszy. Interesariusz rozumiany jest tu jako „każda grupa lub jednostka, która może wpływać na organizację, lub podlega wpływowi organizacji w procesie realizacji jej celów” [Freeman, 1984, s. 46]. Interesariusze definiowani są więc bardzo szeroko i obejmują różne sektory (publiczny, prywatny i społeczny). W teorii tej pojawia się konflikt interesów, ograniczona racjonalność, a także nastawienie jednostek na realizację własnych interesów (oportunizm).

Zwiększona wrażliwość konsumentów na kwestie będące w istocie elementami otoczenia przedsiębiorstwa, np. ochronę środowiska naturalnego, problemy społeczne, łamanie praw człowieka czy presję ze strony różnych grup interesariuszy organizacji, czyli pracowników, udziałowców, polityków czy działaczy społecznych, skłaniają do odchodzenia od modelu organizacji rynkowej, w którym klient jest jedynym celem aktywności marketingowej, a organizacja głównym czy jedynym beneficjentem [Bhattacharya, 2010, s. 1–3]. Można zaryzykować twierdzenie, że marketing interesariuszy jest nowym wymiarem marketingu relacji.

Marketing interesariuszy wiąże planowanie, wdrażanie i ocenę inicjatyw marketingowych w taki sposób, aby przyniosły korzyści wszystkim jej interesariuszom. Można ich ogólnie podzielić na dwie grupy, a więc tych bezpośrednio zaangażowanych w dane przedsięwzięcie, np. biznesowe (klienci, pośrednicy, dostawcy, ale również pracownicy czy akcjonariusze), oraz na tych, którzy w sposób pośredni mogą osiągać korzyści z działalności organizacji (władza publiczna, organizacje non profit, społeczeństwo). Chociaż teoria interesariuszy istnieje już od przeszło trzech dekad i stanowi bardzo użyteczny punkt wyjścia dla wielu podejść analitycznych i badawczych [Freeman, 1984], to marketing w niewielkim stopniu wykorzystał jej możliwości, w przeciwieństwie do szerszej dyscypliny – zarządzania,

a zwłaszcza zarządzania strategicznego [Svendsen, 1998; Post, Preston, Sachs, 2002; Philips, 2003].

W sposób uporządkowany najważniejsze cechy koncepcji marketingu interesariuszy przedstawili N. C. Smith, G. Palazzo i C. B. Bhattacharya [2010, s. 627–628]. Ich zdaniem marketing ten:

- bierze pod uwagę interesy szeroko pojętych interesariuszy w planowaniu, wdrażaniu i ocenie strategii marketingowej;
- jest świadomy wpływu decyzji marketingowych na interesariuszy związanych zarówno z produkcją, jak i dystrybucją, a także na społeczeństwo i otoczenie organizacji;
- bada związki istniejące między interesariuszami instytucjonalnymi;
- stara się zrozumieć, jak marketingowcy radzą sobie ze wspólnymi interesami i konfliktami w relacjach z interesariuszami;
- nie powinien być sprzeczny z interesami akcjonariuszy.

W świecie zorientowanym na interesariuszy, formułowanie strategii marketingowej rozpoczynać się powinno od wszechstronnej oceny ich potrzeb, zarówno funkcjonalnych, jak i psychospołecznych. Zrozumienie tych potrzeb umożliwia organizacji stworzenie szeregu czynników produkcji, wypracowanych wspólnie z interesariuszami. Podejście takie sprawia, że interesariusze wspólnie tworzą wartość z firmą i dla firmy. Jako przykład podać można inicjatywy zmierzające do odpowiedniego przetwarzania odpadów czy ich pozbywania się, co pomaga firmie i jej klientom wspólnie tworzyć wartość dla środowiska naturalnego. Uczestnictwo w procesie wspólnego tworzenia pozwala interesariuszom (np. dostawcom, odbiorcom, pracownikom) budować silniejsze związki z organizacją, które wyrazić można przy pomocy takich pojęć jak tożsamość czy zaufanie.

Silne związki oparte na strategiach zorientowanych na interesariuszy stymulują ich zachowania nie tylko na polu biznesu, ale także w działalności społecznej czy ochronie środowiska [Savitz, Weber, 2006]. Korzystne rezultaty w wymiarze społecznym i środowiskowym nie muszą stanowić ograniczenia w osiąganiu dobrych wyników ekonomicznych. Teza ta jest prawdziwa zwłaszcza w obecnej sytuacji społecznej, w której poparcie dla tego rodzaju marketingu wśród interesariuszy (m.in. klientów) jest coraz większe. Dodajmy, że takie czynniki jak kultura, koordynacja między działami oraz partnerstwo z organizacjami pozarządowymi wpływają pozytywnie na zdolność organizacji do wdrażania strategii marketingu interesariuszy.

4. Marketing relacji w sektorze publicznym

Specyfika sektora publicznego sprawia, że wykorzystywane narzędzia i instrumenty marketingowe muszą być dostosowane do konkretnego modelu zarządzania publicznego. Wspomniany już wcześniej model *public governance* bazuje

na nawiązywaniu i utrzymywaniu relacji organizacji publicznej z jej otoczeniem [Osborne, 2010]. Współdziałanie staje się tu podstawowym instrumentem zarządzania ukierunkowanego już nie tylko na zwiększanie efektywności organizacji publicznej, ale równocześnie dbałość o podnoszenie jakości świadczonych usług i dostosowywanie ich do potrzeb poszczególnych grup mieszkańców i innych użytkowników. Dotychczasowe badania pokazują, że marketing relacji może stanowić zestaw użytecznych narzędzi w procesach implementacji modelu zarządzania publicznego opartego na współdziałaniu [Anders-Morawska, Rudolf, 2015].

4.1. Typologia obszarów w marketingu organizacji publicznych w ujęciu relacyjnym

Atrakcyjność marketingu relacji sprawia, że w ostatnich latach podejmowane są próby jego dostosowywania do specyfiki organizacji publicznych [Knox, Gruar, 2007, s. 115–135]. Owocuje to relacyjnym podejściem do rozwiązywania problemów w sektorze publicznym. Marketing relacji jest bardziej odpowiedni dla modelu *public governance*, bowiem w lepszym stopniu uwzględnia złożoność relacji, jakie mają miejsce w tym sektorze. Organizacje publiczne muszą się nauczyć zarządzania relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi, dążąc do wykorzystywania na rzecz społeczeństwa posiadanych przez nich zasobów. Wszystkie te podmioty mają pewien wpływ na rozwój miasta czy regionu, zaś władza terytorialna może aktywnie działać na rzecz wykorzystywania potencjału tych podmiotów dla rozwoju całego obszaru (strategie mobilizowania) [Rudolf, Karpińska, 2005, s. 694]. Działania takie mogą okazać się jednak trudne ze względu na zróżnicowany charakter wspomnianych relacji.

Tacy autorzy jak Osborne, McMillan i Chew, zainspirowani klasyfikacją relacji w marketingu przedsiębiorstw Morgana i Hunta [1994], zaproponowali trzy następujące rodzaje marketingu relacji w organizacjach publicznych [Osborne, McMillan, Chew, 2010, s. 191]:

- relacja organizacja publiczna – klient (usługi publiczne),
- relacja organizacja publiczna – interesariusze instytucjonalni (współpraca z interesariuszami instytucjonalnymi),
- relacja organizacja publiczna – społeczeństwo (marketing społeczny/polityczny).

Podział ten wydaje się być uzasadniony, porządkujący potencjalne spektrum wykorzystania marketingu relacji w sektorze publicznym, zwłaszcza w przypadku terytorium. Relacja organizacja publiczna – klient to bliska współpraca z odbiorcami usług samorządowych, których świadczenie leży w kompetencji gminy, powiatu i województwa. Relacja organizacji publicznej z jej interesariuszami instytucjonalnymi koncentruje uwagę na działaniach związanych z przenikaniem i utrzymywaniem granic organizacji, co jest ważne dla międzyorganizacyjnego współdziałania. Władze publiczne każdego szczebla muszą odnaleźć się wśród zewnętrznych interesariuszy

(publicznych, społecznych i prywatnych) i dążyć do wykorzystania posiadanych przez nich zasobów dla pełniejszej realizacji swoich celów. Natomiast relacja organizacja publiczna – społeczeństwo jest związana z potencjalnym zaangażowaniem mieszkańców w tworzenie polityk publicznych oraz w proces ich wdrażania; powinni się oni stać aktorami świadomymi i kompetentnymi, nie zaś pasywnymi uczestnikami tych procesów. Może to być również relacja władzy z mieszkańcami, których chce namówić do określonych zachowań, zarówno tych w wymiarze demokratycznym, jak i tych dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia czy ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe piśmiennictwo, można zauważyć, że dotychczas najszerzej wykorzystywano marketing na styku z klientem. Stosowanie procedur marketingowych dla usprawniania usług publicznych dobrze wpisuje się w filozofię promowaną przez model NPM. Współcześnie więcej uwagi należy poświęcić relacjom organizacji publicznej, zwłaszcza tej o charakterze terytorialnym (miasta, regiony), z innymi organizacjami, szczególnie interesariuszami instytucjonalnymi, oraz relacjom z ogółem społeczeństwa. Niepokoi fakt, że są to obszary niedostatecznie spenetrowane przez specjalistów od marketingu, a problematykę relacji międzyorganizacyjnych oraz sieci powiązań rozwijają politolodzy oraz specjaliści z zakresu administracji. Tym ważniejsze jest odnalezienie w tych nowych obszarach/dyscyplinach miejsca dla nowoczesnego marketingu. Kluczem do skutecznych działań w pluralistycznym państwie może być zatem efektywne współzrządzenie/współzarządzanie (*governance*) poprzez mechanizmy bazujące na zaufaniu, takie jak marketing relacji czy opisany wcześniej marketing interesariuszy. O ile model *public governance*, jako model funkcjonowania administracji publicznej, został już koncepcyjnie szeroko opisany, to nadal znacznie skromniej przedstawia się jego sfera narzędziowa. W tej sytuacji marketing, a w szczególności marketing relacji, może się stać potencjalną metodą działania organizacji publicznej, zwłaszcza w budowaniu relacji.

Marketing relacji w sektorze publicznym koncentruje się na budowaniu relacji, których kluczowym wymiarem jest zaufanie. To właśnie ono ułatwia sfinalizowanie wymiany w ramach danej relacji i stanowi bazę wspólnego zaangażowania w przedsięwzięcia korzystne dla obu stron. Problem zaufania zajmuje ważne miejsce w koncepcjach B. Donaldsona i T. O'Toole, którzy opowiadają się za holistycznym zarządzaniem relacjami. W procesie tym ważne miejsce powinien zajmować tzw. kapitał relacyjny (*relational capital*) [Donaldson, O'Toole, 2002]. Pojęcie to należy rozumieć jako „poziom wzajemnego zaufania, szacunku oraz przyjaźni, jaka wytwarza się w wyniku bliskiej interakcji poszczególnych osób reprezentujących organizacje uczestniczące we wzajemnych powiązaniach” [Kale, Singh, Perlmutter, 2000, s. 218]. Warto zwrócić uwagę na relacje indywidualnych osób, których jakość przekłada się później na efektywność interakcji międzyorganizacyjnych.

Od pewnego czasu w sektorze publicznym można zaobserwować wzrost zainteresowania problematyką współpracy międzyorganizacyjnej. Duże zasługi na tym polu ma Unia Europejska, która poprzez polityki publiczne definiowane na poziomie wspólnotowym promuje zasadę partnerstwa, co najlepiej widać w przypadku tworzenia i realizacji polityki spójności. W tym kontekście koncepcją wartą

uwagi wydaje się być marketing interesariuszy z perspektywy organizacji publicznej, a zwłaszcza organizacji terytorialnej. Jak pisze J. M. Bryson [2004], sukces organizacji publicznej zależy od umiejętności usatysfakcjonowania kluczowych jej interesariuszy, zaś analiza ich interesów może pomóc w podnoszeniu sprawności osiągnięcia przez te organizacje założonych celów.

W literaturze podejmowane są już próby opisanego marketingu terytorialnego w ujęciu relacyjnym [Rudolf, 2016]. Wymaga to jednak nowego zdefiniowania podstawowych pojęć, a samo pojęcie marketingu terytorialnego zyskuje zupełnie nowe znaczenie. Marketing terytorialny może być w tej perspektywie definiowany jako „proces zarządczy ukierunkowany na maksymalizację wartości dla udziałowców (mieszkańców). Maksymalizacja wartości jest możliwa dzięki zaangażowaniu w procesy marketingowe interesariuszy instytucjonalnych zgodnie z zasadami dobrego współrzędzenia” [Anders-Morawska, Rudolf, 2015, s. 135].

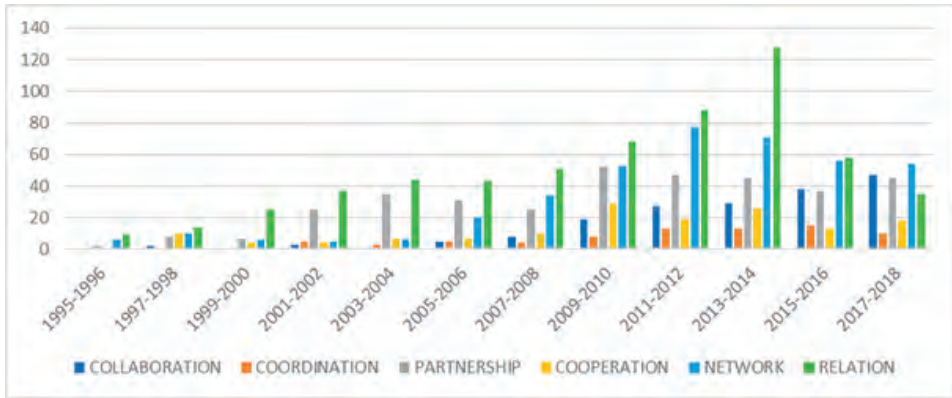
Powyższe rozważania wskazują na potrzebę opracowania modeli zarządzania relacjami dla różnych systemów (np. lokalnych, regionalnych) czy sektorów usług (np. publicznej służby zdrowia, sektora społecznego, kultury, edukacji publicznej), lub szerzej – sfer publicznych z uwzględnieniem specyficznych ich uwarunkowań. Ich najważniejszą cechą powinna być umiejętność budowania relacji z innymi interesariuszami oraz uznanie zasadniczej roli zaufania, będącego niezbędnym elementem każdej z nich. Warto podkreślić, że podejmowane są już próby współtworzenia usług publicznych wpisujące się w filozofię marketingu relacyjnego [Wiśniewska, 2016]. Równocześnie należy sobie zdawać sprawę, że zaufanie do organizacji publicznych nie jest jeszcze w Polsce na tyle wysokie, aby można na nim opierać strategię wzmacniania relacji. W takich sytuacjach marketing, poprzez procesy współdziałania między organizacjami, może neutralizować napięcia i prowadzić do rezultatów korzystnych dla wszystkich stron.

4.2. Administracja publiczna a relacje w badaniach naukowych

W kontekście powyższych rozważań warto przyjrzeć się trendom w literaturze naukowej dotyczącej sektora publicznego, jakie pojawiły się w ciągu ostatnich 24 lat w zakresie popularności tematów związanych z orientacją relacyjną. Podjęto zatem próbę ustalenia częstości występowania takich terminów jak: *cooperation*, *collaboration*, *partnership*, *network/s*, *relation/s* w słowach kluczowych wskazanych przez autorów do artykułów z 46 najwyższej notowanych czasopism naukowych dotyczących problematyki sektora publicznego (według JCR).

W badanym okresie najpopularniejszymi terminami spośród tych będących przedmiotem analizy były *relation/s* (600) oraz *network/s* (398), co daje średnio 21 artykułów rocznie dla każdego z tych terminów. Autorzy najczęściej wskazywali je w słowach kluczowych swoich tekstów w latach 2011–2014. Tak częste oznaczanie nimi tekstów naukowych świadczy o popularności problemów badawczych z zakresu orientacji

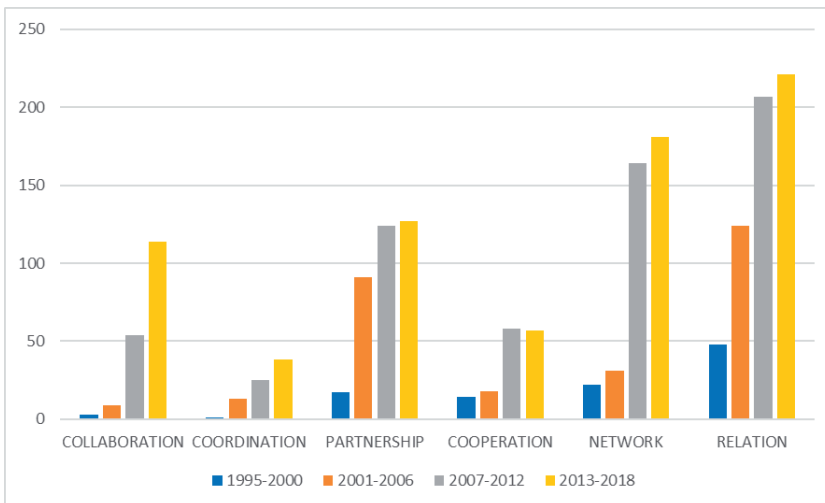
relacyjnej w sektorze publicznym. Należy jednak zaznaczyć, że ostatnie 4 lata świadczą o spadku tego trendu, choć nie dotyczy to wszystkich analizowanych terminów.



Rys. 4. Łączna liczba terminów związanych z orientacją relacyjną użytych jako słowa kluczowe w artykułach naukowych badanego zbioru czasopism dotyczących sektora publicznego w latach 1995–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SCOPUS (ELSEVIER, 2018).

Wyniki analizy bibliometrycznej zaprezentowano również na rys. 5 z uwzględnieniem czterech sześcioletnich okresów, dla których zagregowano dane zebrane dla badanego okresu.



Rys. 5. Dynamika wzrostu częstości występowania terminów związanych z relacjami w słowach kluczowych artykułów naukowych badanych czasopism w latach 1995–2018 z podziałem na cztery okresy

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SCOPUS [ELSEVIER, 2018].

W przypadku wszystkich poszukiwanych terminów odnotowano ich rosnącą popularność w literaturze naukowej dotyczącej sektora publicznego. Relatywnie najmniejszą dynamikę odnotowano w przypadku dość standardowego terminu – *cooperation* (współpraca). Natomiast największe przyrosty odnotowano w przypadku *collaboration* (współdziałanie). Termin ten na początku lat 90. niemal nie pojawiał się jako słowo kluczowe w badanym zbiorze czasopism, a w ciągu 15 lat częstotliwość jego występowania w tytułach wzrosła niemal dwudziestopięciokrotnie. Chcąc zinterpretować te zjawiska, warto odwołać się do definicji terminów *cooperation* i *collaboration* autorstwa takich badaczy jak Bryson i Crosby [2008, s. 56]. Ich zdaniem, zakres terminu *collaboration* (współdziałanie) jest znacznie szerszy. O ile w przypadku terminu *cooperation* (współpraca) podstawą relacji są: informacja, dobra wola i dobre intencje, to w przypadku współdziałania dochodzą takie elementy relacji jak działania i zasoby oraz potencjał możliwości. Na bazie tych definicji można wnioskować, że zakres analizowanych relacji w sektorze publicznym znacznie się poszerzył. Równoczesne ustabilizowanie się trendu z niewielkim spadkiem w ciągu ostatnich kilku lat odnotowano w przypadku terminu „partnerstwo”, najbardziej uniwersalnego spośród analizowanych, a dodatkowo powszechnie wykorzystywanego w kontekście polityk Unii Europejskiej.

5. Podsumowanie

Wczesne publikacje z zakresu marketingu w sektorze przedsiębiorstw podkreślały jego transakcyjny charakter (koncentracja na jednorazowych relacjach typu dostawca–klient), podczas gdy relatywnie nowsze opracowania więcej uwagi poświęcają również innym relacjom organizacji. Analiza literatury przedmiotu wykazała, że marketing w klasycznym ujęciu, koncentrujący się jedynie na kliencie, nie jest już skuteczny. Rosnąca złożoność otoczenia organizacji wymaga holistycznego podejścia, w którym na znaczeniu zyskują relacje z różnymi interesariuszami organizacji.

Zaprezentowane tu wyniki badań bibliometrycznych wykazały ogromny wzrost popularności problematyki rynku w piśmiennictwie dotyczącym działalności sektora publicznego. Największe natężenie tego zjawiska nastąpiło w połowie lat 90. XX wieku, natomiast w ostatniej dekadzie mieliśmy do czynienia z zahamowaniem tendencji wzrostowej, a w ostatnich czterech latach z jej spadkiem. Oznacza to, że podejście rynkowe w marketingu zaczęło się pojawiać i rozwijać wraz z zaistnieniem nowych modeli zarządzania publicznego, zarówno w obszarze kreowania polityki publicznej, jak i świadczenia usług publicznych, obecnie jednak autorzy podejmują już problemy badawcze lepiej dopasowane do otaczającej rzeczywistości.

Dotychczasowe doświadczenia dotyczące wykorzystania marketingu w sektorze publicznym wskazują, że znajduje on najszersze zastosowanie w przypadku organizacji terytorialnych. Autor prezentuje pogląd, że mamy w Polsce do czynienia z dynamicznym rozwojem marketingu terytorialnego, zwłaszcza w jego sferze narzędziowej. Dotyczy to zwłaszcza problematyki budowania marki terytorialnej. Nadal istnieje deficyt ujęć koncepcyjnych, adekwatnych dla sektora publicznego.

Bliższa analiza podejmowanych w Polsce problemów badawczych prowadzi do wniosku, że problemy marketingu terytorialnego w budowaniu relacji z interesariuszami instytucjonalnymi nie doczekały się wyczerpującej, naukowej prezentacji. Wiele tekstów polskich autorów nawiązuje do przypadków działań praktycznych, z których *gros* to przypadki pozytywne. Inni podejmują wątek współdziałania z interesariuszami instytucjonalnymi wyłącznie w kontekście budowania marki terytorialnej. Część autorów cytuje ograniczoną grupę badaczy zagranicznych i stara się wyciągać własne wnioski na podstawie analogii i zdroworozsądkowej racjonalności. Brakuje studiów bazujących na podejściu interpretatywnym, mocno opartym na badaniach jakościowych, uwzględniających społeczny kontekst analizowanych zjawisk.

W sektorze publicznym marketing relacji może być wykorzystywany w relacjach organizacji publicznej z klientami usług publicznych, interesariuszami instytucjonalnymi oraz ogółem społeczeństwa. Jego rozwojowi w tym sektorze sprzyja wzrost popularności relatywnie nowego modelu zarządzania publicznego – *public governance* [Osborne, 2010], który potrzebuje nowych instrumentów zarządzania relacjami w sektorze publicznym [Anders-Morawska, Rudolf, 2015]. Jeszcze bardziej obiecujące może być adaptowanie marketingu interesariuszy do specyfiki sektora publicznego, a zwłaszcza jednostek terytorialnych – miast i regionów, które, dążąc do generowania rozwoju, muszą się starać, aby możliwie w pełni wykorzystać potencjał interesariuszy instytucjonalnych danego terytorium.

Bibliografia

- Anders-Morawska J., Rudolf W., 2015, *Orientacja rynkowa we współzrządzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ashworth G. J., Voogd H., 1990, *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, Belhaven Press, London.
- Bean J., Hussey L., 1997, *Marketing Public Sector Services: Essential Skills for the Public Sector*, HB Publications, London.
- Berglund E., Olsson K., 2010, *Rethinking Place Marketing – a Literature Review*, ERSA Proceedings.
- Berry L., 1983, *Relationship Marketing*, [w:] L. Berry, G. L. Shostack, G. D. Upah (eds.), *Emerging Perspectives on Services Marketing*, American Marketing Association, Chicago.

- Berry L., 1995, *Relationship Marketing of Services Growing Internet, Emerging Perspectives*, „Journal of Academy of Marketing Science”, vol. 23, no. 4, s. 236–245.
- Bloom P. N., Dholakia N., 1973, *Marketer Behaviour and Public Policy: Some Unexplored Territory*, „Journal of Marketing”, vol. 37, no. 4, s. 63–67.
- Boisen M., Terlouw K., Groote P., Couwenderg O., 2018, *Reframing Place Promotion, Place Marketing, and Place Branding – Moving beyond Conceptual Confusion*, „Cities”, no. 80, s. 4–11.
- Borchert J. G., 1994, *Urban Marketing: A Review*, [w:] G. O. Braun (ed.), *Managing and Marketing of Urban Development and Urban Life*, Proceedings of the IGU-Commission on Urban Development and Urban Life, Berlin.
- Bryson J. M., 2004, *What to do When Stakeholders Matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review”, vol. 6(1), s. 21–53.
- Bryson J. M., Crosby B. C., 2008, *Failing into Cross-Sector Collaboration Successfully*, [w:] L. Blomgren, R. O’Leary, M. E. Sharple (eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management*, New York.
- Burton S., 1999, *Marketing for Public Organizations. New Ways, New Methods*, „Public Management”, vol. 1(3), s. 373–385.
- Chapman D., Cowdell T., 1998, *New Public Sector Marketing*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Christopher M., Payne A., Ballantyne D., 1991, *Relationship Marketing: Bringing Quality Customers Service and Marketing Together*, „SWP”, vol. 31, s. 1–25.
- Christopher M., Payne A., Ballantyne D., 1991, *Relationship Marketing*, Butterworth Heinemann, Oxford.
- Czornik M., 2005, *Promocja miasta*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Domański T. (red.), 1997, *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Centrum Badań i Studiów Francuskich, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Domański T. (red.), 2011, *Marketing akademicki: rola uniwersytetów w promocji miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Donaldson B., O’Toole T., 2002, *Strategic Market Relationships: From Strategy to Implementation*, Wiley, Chichester.
- Doyle P., 1995, *Marketing in the new millennium*, „European Journal of Marketing”, vol. 29, Issue 13, s. 23–41.
- El-Ansary A. I., Kramer O. E., 1973, *Social Marketing: The Family Planning Experience*, „Journal of Marketing”, vol. 37, July, s. 1–7.
- Eshuis J., Braun E., Klijn E.-H., 2013, *Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups*, „Public Administration Review”, vol. 73, issue 3, s. 507–516.
- Florek M., 2014, *Kapitał marki miasta zorientowany na konsumenta – źródła i pomiar*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Florek M., Janiszewska K. (red.), 2008, *Marketing terytorialny. Studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Ford D., 1990, *Understanding Business Marketing and Purchasing: An Interaction Approach*, Thomson, London.

- Frankowski Z., 2000, *Marketing w zarządzaniu gminą*, [w:] *Działalność marketingowa gmin. Zarys ujęć marketingu terytorialnego*, Seria „Region-Polityka-Promocja”, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistycznej, Ciechanów.
- Freeman R. E., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.
- Glińska E., 2016, *Budowanie marki miasta – koncepcje, warunki, modele*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gregor B., 2006, *Ewolucja oraz współczesne koncepcje marketingu*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, t. CXVI, Warszawa, s. 9–32.
- Gummesson E., 2002, *Total Relationship Marketing. Rethinking Marketing Management*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Hood Ch., 1991, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, vol. 69(1), s. 3–19.
- Hunt S. D., 1997, *Competing Through Relationships: Grounding Relationship Marketing in Resource-Advantage Theory*, „Journal of Marketing Management”, vol. 13(5), s. 431–445.
- Hereźniak M., 2011, *Marka narodowa: jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, PWE, Warszawa.
- Jackson B. B., 1985, *Build Customer Relationships that Last*, „Harvard Business Review”, November-December, s. 120–128.
- Jarczewski W., 2012, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, ABC Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Jessop B., 1997, *The Entrepreneurial City: Re-imagining Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital?*, [w:] *Realising Cities: New Spatial Divisions and Social Transformation*, Routledge, London.
- Kale P., Singh H., Perlmutter H., 2000, *Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances*, „Strategic Management Journal”, vol. 21(3), s. 217–237.
- Kauf S., 2009, *Orientacja marketingowa i logistyczna w zarządzaniu regionem*, „Studia i Monografie Uniwersytetu Opolskiego”, nr 418.
- Kavaratzis M., 2004, *From City Marketing to City Branding: Towards a Theoretical Framework for Developing City Brands*, „Place Branding and Public Diplomacy”, vol. 1(1), s. 58–73.
- Kavaratzis M., Ashworth G. J., 2008, *Place Marketing: How Did We Get Here and Where Are We Going*, „Journal of Place Marketing and Development”, vol. 1(2), s. 150–165.
- Knox S., Gruar C., 2007, *The Application of Stakeholder Theory to Relationship Marketing Strategy Development in Non-profit Organization*, „Journal of Business Ethics”, vol. 75, s. 115–135.
- Kotler P., Keller K. L., 2012, *Marketing*, Dom Wydawniczy Rebis, Warszawa.
- Kotler P., Levy S., 1969, *Broadening the Concept of Marketing*, „Journal of Marketing”, vol. 33, January, s. 10–15.
- Kotler P., Zaltman G., 1971, *Social Marketing. An Approach to Planned Change*, „Journal of Marketing”, vol. 35, s. 3–12.
- Kotler P., Haider D. H., Rein I., 1993, *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York.
- Kotler P., Asplund Ch., Rein I., Haider D. H., 1999, *Marketing Places Europe. How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, Financial Times – Prentice Hall, London.
- Kotler P., Hamlin M. A., Rein I., Haider D. H., 2001, *Marketing Asian Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*, John Wiley & Sons (Asia), Pte Ltd, Singapore.

- Kowalik I., 2011, *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Levitt T., 1983, *After the Sale is Over*, „Harvard Business Review”, vol. 61(1), s. 87–93.
- Markowski T. (red.), 2002, *Marketing terytorialny*, Polska Akademia Nauk KPZK, Warszawa.
- Möller K., Halinen A., 2000, *Relationship Marketing Theory: Its Roots and Direction*, „Journal of Marketing Management”, vol. 16, no. 1–3, s. 29–54.
- Morgan R., Hunt S., 1994, *The Commitment-trust Theory of Relationship Marketing*, „Journal of Marketing”, vol. 58(3), s. 20–38.
- Moullin M., 2002, *Delivering Excellence in Health and Social Care: Quality, Excellence, and Performance Measurement*, Open University Press, Philadelphia.
- Niestrój R., 2005, *Typologia orientacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 667, s. 7–15.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań.
- Osborne S. P., 2010, *Introduction. The (New), Public Governance: A Suitable Case for Treatment?*, [w:] S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London–New York.
- Osborne S. P., McLaughlin K., Chew C., 2010, *Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery*, [w:] S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London–New York.
- Payne A., 1995, *Advances in Relationship Marketing*, Kogan Page, London.
- Philips R., 2003, *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*, Berrett-Koehler, San Francisco.
- Pogorzelski J., 2012, *Praktyczny marketing miast i regionów*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Post J. E., Preston L. E., Sachs S., 2002, *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford University Press, Stanford.
- Proctor T., 2007, *Public Sector Marketing*, Prentice Hall – Financial Times, Harlow.
- Proszkowska-Sala A., Florek M., 2012, *Promocja miast. Nowa perspektywa*, Ströer Polska, Warszawa.
- Raszkowski A., 2014, *Place Marketing in the Process of Territorial Identity Creation and Strengthening*, „Journal of European Economy”, vol. 13(2), June, s. 193–204.
- Reichheld G. F., 1996, *The Loyalty Effect: The Hidden Force Behind Growth, Profits and Lasting Value*, Harvard Business School Press, Boston.
- Rogoziński K., 2000, *Marketing relacyjny według Gummessona*, „Marketing i Rynek”, t. 12.
- Rudolf W., 2016, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rudolf W., Karpińska M., 2005, *Marketing terytorialny w działalności samorządu regionalnego*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, nr 1083.
- Savitz A., Weber K., 2006, *The Triple Bottom Line: How Today's Best-Run Companies are Achieving Economic, Social and Environmental Success and How You Can Too*, Wiley, San Francisco.
- Short J. R., Kim Y-H., 1999, *Globalization and the City*, Addison Wesley Longman, New York.

- Smith N. C., Palazzo G., Bhattacharya C. B., 2010, *Marketing Consequences: Stakeholder Marketing and Supply Chain Corporate Social Responsibility Issues*, „Business Ethics Quarterly”, October, vol. 20, issue 4, s. 617–641.
- Smyth H., 1994, *Marketing the City: The Role of Flagship Developments in Urban Regeneration*, Taylor & Francis, London.
- Stępowski R., 2015, *Marketing terytorialny: jak zbudować i wypromować markę miejscowości?*, Wydawnictwo Roster, Rawa Mazowiecka.
- Svendsen A., 1998, *The Stakeholder Strategy: Profiting from Collaborative Business Relationship*, Barrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- Szromnik A., 2012, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Szulce H., Florek M. (red.), 2005, *Marketing terytorialny. Możliwości aplikacji, kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Ward S. V., 1998, *Selling Places. The Marketing and Promotion of Towns and Cities 1850–2000*, E&FN Spon, London.
- Wilkie W. L., Gardner D. M., 1974, *The Role of Marketing Research in Public Policy*, „Journal of Marketing”, vol. 38, January.
- Wiśniewska M., 2016, *The Suitability of Living Lab Concept in the Implementation of Municipal Projects*, Local and Regional Economy in Theory and Practice, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 431, Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Zaltman G., Vertinsky I., 1971, *Health Service Marketing: A Suggested Model*, „Journal of Marketing”, vol. 35, July.

Część 3

Kluczowe aspekty realizacji wybranych polityk miejskich

Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych

Dominik Drzazga
Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
ul. Matejki 22/26
90-237 Łódź

Wprowadzenie

Planowanie jako działalność człowieka można rozpatrywać z dwojakiego punktu widzenia. W tzw. ujęciu prakseologicznym jest ono logicznie uporządkowanym w czasie zbiorem czynności prowadzących do osiągnięcia celów określonych przez podmiot planujący stosownie do tego, co stanowi przedmiot planowania. Jednym z przedmiotów planowania może być zagospodarowanie przestrzenne; w tym przypadku uwidacznia się jeszcze jeden wymiar planowania – regulacyjny, tj. związany z interwencyjnym oddziaływaniem państwa na przedmiot planowania, którym jest fizyczna przestrzeń.

Regulacyjny wymiar planowania wynika przede wszystkim ze specyfiki i ułomności mechanizmów rynkowych w gospodarowaniu przestrzenią, na który składają się: stała (w wymiarze globalnym) podaż gruntów, występowanie efektów zewnętrznych (tzw. technologicznych) prowadzących do powstawania konfliktów społecznych w grze o przestrzeń, jak i potrzeba dostarczania dóbr publicznych (na co składa się zarówno kształtowanie przestrzeni publicznych, jak i rozmieszczanie w niej różnych elementów publicznej infrastruktury), a także określenie zasad ich użytkowania.

Skuteczność planowania przestrzennego, w szczególności w jego wymiarze regulacyjnym, napotyka jednak na istotne ograniczenia, wynikające przede wszystkim z ułomności mechanizmów tzw. wyboru publicznego, których przyczyną jest z kolei zjawisko upolitycznienia władz odpowiedzialnych za opracowywanie i uchwalanie planów. Ułomności mechanizmów rynkowych uzasadniają potrzebę planowania wraz z ułomnościami mechanizmów podejmowania decyzji w instytucjach publicznych, sprowadzają się w praktyce do trudności w określaniu celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego w sposób akceptowalny

społecznie i zasadny merytorycznie. W tym kontekście pojawia się następujący dylemat: w jaki sposób można określić, co jest interesem publicznym w planowaniu przestrzennym? Ogólne przesłanki aksjologiczne do jego definiowania odnaleźć można w założeniach teorii sprawiedliwości J. Rawlsa, na podstawie której, można wywnioskować, że prawo swobodnego dostępu do dóbr i walorów fizycznej przestrzeni jest jednym z podstawowych praw człowieka i jako takie powinno podlegać szczególnej ochronie.

Ze wspomnianą wyżej kwestią prawa człowieka do użytkowania przestrzeni wiąże się problematyka praw własności w odniesieniu do gruntów (nieruchomości) jako przedmiot regulacji planowania przestrzennego; zagadnienie to zostanie omówione poniżej.

Prawa własności w gospodarowaniu przestrzenią

Prawa własności mają fundamentalne znaczenie dla problematyki gospodarowania gruntami, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Wyjaśnienie tej kwestii poprzedzone zostanie zwięzłą refleksją historyczną na temat powstania prawa własności, opartą na tzw. podejściu konserwatywnym, tj. takim, w którym własność wynika z jej genezy i jest wynikiem ewolucji oraz naturalnego procesu historycznego [zob. Sokołowicz, 2015, s. 114; Bell, Parchomovsky, 2005, s. 541–542].

Prawo własności jako rodzaj instytucji społecznej (początkowo niesformalizowanej – zwyczajowej, a później sformalizowanej) rozwijało się i kształtowało w toku ewolucji biologicznej i kulturowej człowieka [zob. Krier, 2009, s. 147–159; Steelman, 2003, s. 11]. Nasi bardzo dalecy przodkowie naturalnie uznawali, że dobra czy zasoby (np. żywność) uzyskane w sposób samodzielny z otaczającego środowiska przynależą do tej jednostki (lub grupy), która je zdobyła. Wraz z rozwojem zdolności manualnych i intelektualnych ludzie zaczęli samoistnie przypisywać sobie prawo własności do rzeczy wytworzonych przez siebie z surowców pozyskanych z natury, takich jak np. broń, odzież, naczynia, ozdoby i inne osobiste rzeczy codziennego użytku. Mając na uwadze tematykę niniejszej pracy, istotne jest jednak zwrócenie uwagi na to, że na pewnym etapie rozwoju cywilizacji (tj. w momencie przejścia od koczowniczego, zbieracko-łowickiego trybu życia, do życia osiadłego) istoty ludzkie zaczęły sobie również w świadomy sposób przypisywać prawo do użytkowania określonej powierzchni przestrzeni ziemskiej potrzebnej do zamieszkania (budowy siedzib), uprawy roli itd. Pierwotnym, podstawowym mechanizmem, który niejako stał za nadaniem prawa własności do gruntu, było więc po prostu zajęcie określonego wolnego terenu przez jednostki i/lub grupy osób, zanim zrobiła to inna jednostka lub grupa (decydujący więc był czynnik czasu – pierwszeństwa [Epstein, 2009, s. 2–3]), a następnie zagospodarowanie go pod określone potrzeby (np. wykarczowanie lasu pod uprawę)

i „zasiedzenie” na tak zajętych obszarze (tzw. oryginalne/pierwotne przywłaszczenie). Użytkowany obszar przestrzeni podlegał przekazywaniu z pokolenia na pokolenie, co również utrzymywało przeświadczenie o własności – przynależności pewnego terenu do określonej osoby czy grupy społecznej (*occupation theory*) [zob. Panesar, 2000, s. 115]. Uznawanie prawa własności do dóbr (w tym gruntów) w ewoluujących i rozwijających się systemach społecznych było użytecznym narzędziem porządkującym relacje międzyludzkie. Dawało pewność co do swobody dysponowania dobrami, czerpania z nich pożytków, rozporządzania nimi – w tym sensie ograniczało konflikty, których skala byłaby większa, gdyby prawa własności do użytkowanych dóbr były permanentnie nieokreślone i dochodziło do permanentnych sporów na tle użytkowania zasobów. Demsetz [1967, s. 348] stwierdza, że „podstawową funkcją praw własności jest kierowanie zachętami do osiągnięcia większej internalizacji efektów zewnętrznych. Wszelkie koszty i korzyści związane ze współzależnościami społecznymi stanowią potencjalny efekt zewnętrzny” [por. Merrill, 2002, s. 331 i nast.]. Czytelne określenie praw własności do dóbr pozwala więc na „przypisanie” efektów (np. korzyści) wynikających z gospodarowania danym dobrem do konkretnych podmiotów. Z tej też przyczyny prawo własności jako pewna instytucja społeczna zostało z czasem sformalizowane. Istotne jest podkreślenie, że społeczna idea prawa własności do rzeczy czy dóbr pojawiła się niejako samorzutnie w toku interakcji jednostek i społeczności z materialnym otoczeniem (środowiskiem), z którego czerpano rozmaite pożytki (zasoby) dla zaspokojenia własnych potrzeb.

Istotne jest również zwrócenie uwagi na to, że objęcie własnością składników otoczenia łączyło się pierwotnie z ponoszeniem nakładu pracy na przekształcenie tychże do użytecznej formy (przykładem może być właśnie grunt, który należało poddać określonym zabiegom agrarnym/technicznym, aby mógł być wykorzystany do uprawy lub zabudowy). Zależność ta pozostaje aktualna także obecnie. Koncepcję prawa własności można więc uznać za efekt przyjęcia określonej konwencji społecznej, mającej także wymiar filozoficzny.

Można stwierdzić, że wchodzenie w posiadanie składników otaczającego środowiska było historycznie zjawiskiem zupełnie naturalnym i jako takie – niebudzącym (przynajmniej do pewnego czasu) poważniejszych dylematów natury filozoficznej czy problemów praktycznych. Skala działalności człowieka na wczesnych etapach rozwoju cywilizacji, uwarunkowana wielkością populacji ludzkiej i wynikającym z niej zapotrzebowaniem na dobra materialne, mogła wydawać się znikoma wobec ogromu zasobów naturalnych Ziemi. Sytuacja ta zaczęła się jednak radykalnie zmieniać od okresu gwałtownego przyspieszenia rozwoju cywilizacji, zainicjowanego rewolucją przemysłową w XVIII wieku, która wywarła ogromny (negatywny) wpływ na środowisko przyrodnicze. Jedną z fundamentalnych reguł rozwijającej się od tego czasu gospodarki kapitalistycznej było oparcie procesów gospodarczych na prywatnej własności środków produkcji i swobodnym obrocie dobrami (a więc również prawami własności np. do gruntów) w ramach wolnego rynku [zob. Panesar, 2000, s. 119]. W świadomości społecznej utrwaliło się

przekonanie o potrzebie i słuszności istnienia prywatnych praw własności do dóbr mających charakter „prawa naturalnego” [por. Panesar, 2000, s. 123].

W ujęciach teoretycznych nauk ekonomicznych prywatne prawa własności zaczęto postrzegać jako swoiste narzędzie maksymalizujące bogactwo, które poprzez rozwój dobrowolnej wymiany dóbr gruntowych prowadziło do bardziej efektywnego (w sensie ściśle ekonomicznym) ich wykorzystania¹. Skutkiem tego jest transfer własności od podmiotów/osób, które przypisują im niższą wartość do podmiotów/osób, które przypisują im wartość wyższą. Ponieważ wartość gruntów była i jest postrzegana przez pryzmat umiejętności zagospodarowania terenów w sposób przynoszący dochody pieniężne, prywatne prawa własności gruntów doprowadziły *de facto* do coraz bardziej intensywnego ich użytkowania.

Współcześnie identyfikowane są jednak różnego rodzaju ułomności, które rodzi wolnorynkowy mechanizm związany z gospodarowaniem czynnikami produkcji będącymi własnością prywatną, m.in. przestrzenią. Jak już wspomniano, szczególnym problemem są negatywne technologiczne efekty zewnętrzne powstające m.in. w procesie zagospodarowywania prywatnych gruntów i wynikające z dążenia do maksymalizacji korzyści (zysków) przez ich właścicieli, niezależnie od rozmiarów kosztów społecznych i środowiskowych. Skala tych zjawisk jest dziś na tyle istotna, że zasadne wydaje się postawienie pytania – tyleż praktycznego, co i filozoficznego – jak powinny być współcześnie rozumiane prawa własności w odniesieniu do tak szczególnego zasobu, jakim jest fizyczna przestrzeń? Na ile (w jakim zakresie) można być właścicielem obszarów w fizycznej przestrzeni, skoro nie da się w niej wyznaczyć nieprzekraczalnych barier dla efektów zewnętrznych, a wyodrębnione w procesie nadawania własności obszary stanowią – *de facto* – integralną część środowiska życia całej wspólnoty ludzkiej, a także innych istot żywych?

Jak zwraca uwagę T. Markowski [2013, s. 21], w fizycznej przestrzeni realizuje się nie tylko prywatne prawo własności do gruntów (zagospodarowania), ale także prawo jednostek do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni, które stanowi interes publiczny najwyższej rangi. Mając na uwadze to, że ziemską przestrzeń jest dobrem danym pierwotnie przez naturę (a dopiero wtórnie podlega zagospodarowaniu), uznać można, że prawo to ma równie naturalny charakter jak prawo własności i stąd powinno podlegać ochronie konstytucyjnej jako jedno z praw podstawowych. Teza ta wywiedziona została przez T. Markowskiego z teorii sprawiedliwości J. Rawlsa [2013]. Argumentując na jej rzecz, T. Markowski wskazuje, że: „przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Ponieważ przestrzeń jest

1 Jak zwraca uwagę M. E. Sokołowicz [2015, s. 111], „prawa własności są efektywne, kiedy tworzą bodźce do maksymalizacji bogactwa. Dobrowolna wymiana przesuwa zwykle zasoby od osób, które przypisują im niższą wartość, do osób, które przypisują im wartość wyższą. Prawa własności maksymalizują więc bogactwo, zwiększając rozwój dobrowolnej wymiany”.

zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i quasi-publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Zatem, bazując na teorii sprawiedliwości, dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Nawiązując do teorii sprawiedliwości Rawlsa możemy przyjąć, że przestrzeń będziemy ujmować w kategoriach relatywnych, nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek, jest podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Będzie więc to przestrzeń miejska, przestrzeń społeczna etc. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi więc być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni” [Markowski, 2013, s. 13–14; Markowski, Drzazga, 2015, s. 11].

Takie cechy przestrzeni jak immobilność, niepomnażalność w procesach produkcji i jej ścisła integralność ze środowiskiem przyrodniczym życia człowieka, którego populacja globalnie rośnie, powodują, że istota prawa własności w odniesieniu do tego dobra może być poddana rewizji. Jakkolwiek postulat ten może wydawać się kontrowersyjny, w szczególności w kontekście utrwalonego społecznie przekonania o „świętości prawa własności”, to należy zwrócić uwagę, że teoria praw własności nie jest utrwalonym i zamkniętym zbiorem tez, ponieważ istnieją różne filozoficzne ujęcia koncepcji własności (podejście utylitarne, podejście odwołujące się do idei sprawiedliwości dystrybutywnej, podejście interpretujące własność jako narzędzie wolności i swobody wypowiedzi, podejście konserwatywne) [zob. Sokołowicz, 2015, s. 113–114], które mogą stanowić podstawę do opracowywania różnych sformalizowanych rozwiązań instytucjonalnych prawa własności.

Mówiąc o zakresie prawa własności w odniesieniu do gruntów, można generalnie zauważyć, że składają się na nie podzbiory różnych uprawnień, takie jak:

- rozporządzanie/dysponowanie gruntem, zarządzanie nim, w tym prawo do jego zbywania, użyczenia itp.;
- czerpanie faktycznych korzyści z użytkowania/zagospodarowania gruntu.

Mając powyższe na uwadze, postulować można, aby prawo własności gruntu było oddzielane od prawa do jego zagospodarowania nie tylko w rozważaniach teoretycznych, ale przede wszystkim w praktyce. W takim ujęciu prawo własności oznaczałoby więc przede wszystkim prawo do przenoszenia tejsze na inne podmioty. Natomiast ze względu na specyficzną naturę dobra, jakim jest przestrzeń, prawo do zagospodarowywania (użytkowania) gruntu (a dokładniej jego zakres) powinno być ustalane odrębnie, a więc nieutożsamiane z prawem własności jako takim. Podstawą do ustalenia zakresu praw do zagospodarowania terenów powinny być nie przesłanki ideologiczne („przyrodzone”, „naturalne” lub nabyte prawo własności – posiadania), ale

przesłanki merytoryczne, oparte na ocenie skutków efektów zewnętrznych (powstałych w konsekwencji różnych potencjalnych form użytkowania terenu) i zakresu ich oddziaływania na otoczenie [por. Mironowicz, 2017, s. 108].

Takie ujęcie prawa własności i prawa do zagospodarowania gruntów może wydawać się trudne do zaakceptowania, w szczególności w społeczeństwach o silnym przywiązaniu do prywatnego prawa własności. Należy jednak podkreślić, że prawo własności (jak już wspomniano wyżej) nie ma charakteru absolutnego – wykształciło się bowiem jako pewna konwencja społeczna w toku ewolucji kulturowej w określonych uwarunkowaniach demograficznych i środowiskowych oraz przy określonych możliwościach technologicznych oddziaływania na otoczenie itp. Można więc argumentować, że wynikająca z postępu cywilizacyjnego zmiana tych uwarunkowań uzasadnia również potrzebę rewizji koncepcji prawa własności oraz dostosowania jej do aktualnych problemów i wyzwań rozwojowych² [zob. Bell, Parchomovsky, 2005, s. 615]. Tego typu spojrzenie odwołuje się po części do utylitarnej teorii praw własności (koncepcji prawa pozytywnego w opozycji do prawa naturalnego)³ oraz idei sprawiedliwości dystrybtywnej. Źródłem prawa do zagospodarowania jest regulacja (plan) ukierunkowana na optymalizację alokacji zasobów, tworzona przez państwo (instytucję publiczną) w uspołecznionym (partycypacyjnym) procesie.

Oddzielanie prawa własności gruntu (prawa do przenoszenia własności w wyniku transakcji rynkowych) od prawa do jego zagospodarowania (wynikającego z publicznie przyjętej regulacji) rodzi jednak istotne konsekwencje w postaci efektów zewnętrznych wynikających z interwencji publicznej, powodującej zmiany rozkładu korzyści i kosztów dla różnych podmiotów użytkujących grunty [zob. Drzazga, 2010, s. 12–19]. Publicznej regulacji praw do zagospodarowania terenów powinno więc towarzyszyć wprowadzanie mechanizmów kompensowania efektów zewnętrznych zgodnie z zasadą przypisywania kosztów podmiotom odnoszącym korzyści z użytkowania dóbr, którymi w rozpatrywanym przypadku są: grunty, przestrzeń, krajobrazy. Oznacza to, że:

- powstawaniu kosztów społecznych w efekcie intensywnego użytkowania gruntów prywatnych powodującego takie skutki jak: degradacja krajobrazu, utrata terenów otwartych, zmniejszanie się powierzchni biologicznie czynnych itp., powinno towarzyszyć wprowadzanie rozwiązań internalizujących efekty zewnętrzne, takich jak opłaty planistyczne, podatki itp. poprzez system kosztowy nadawców (tj. właścicieli i użytkowników gruntów);

2 Sokołowicz [2015, s. 115] za J. Miklaszewską [2001, s. 103] podkreśla, że „prawo własności, aby było skutecznie egzekwowane, musi pozostawać silnie zakorzenione w umowie społecznej. Współcześnie własność traktuje się jako jedno z podstawowych praw człowieka (obok prawa do życia i wolności), jednak nie jako prawo »naturalne«, lecz czerpiące swą moc z decyzji zbiorowości co do zakresu treści pojęcia »własność«. Taka umowa społeczna powinna zostać zapisana w konstytucji”.

3 Panesar [2000, s. 132–133] zauważa, że „istotą prawa pozytywnego jest to, że jest ono przepisane przez państwo; prawo jest zarówno dane, jak i chronione przez państwo”.

- powstawaniu niekorzyści zewnętrznych po stronie właścicieli gruntów wskutek wprowadzenia regulacji prowadzących do ochrony i zachowania tych elementów przestrzeni, które stanowią dobro ogólnospołeczne (np. krajobraz, otwarta przestrzeń, tereny biologicznie czynne), powinno towarzyszyć kompensowanie korzyści podmiotów prywatnych utraconych wskutek przedmiotowych regulacji.

W praktyce internalizacja efektów zewnętrznych wynikających z użytkowania gruntów lub nałożenia regulacji, prowadząca do nakładania opłat lub zwiększenia obciążeń fiskalnych oraz wypłaty rekompensat, wymaga opracowania wiarygodnych systemów wyceny kosztów i korzyści. Duże znaczenie ma w tym zakresie rozwój metod i technik wyceny strat i korzyści środowiskowych [zob. Famielec, 1999; Winpenny, 1995; Woś, 1995].

Współczesne uwarunkowania i wyzwania planowania przestrzennego

Wskazane wyżej teoretyczne i filozoficzne przesłanki planowania zagospodarowania przestrzennego (odnoszące się do prawa użytkowania przestrzeni i praw własności gruntów) wymagają jednakże konfrontacji ze zmieniającymi się uwarunkowaniami rozwoju cywilizacyjnego, do których dziś zaliczyć należy w szczególności zwiększenie mobilności kapitału i pracy, rozwój środków komunikacji, skracanie się cykli życia wielu produktów, co w istotny sposób wpływa również na zachowania przestrzenne ludności i przedsiębiorstw, a co za tym idzie, także na współczesne formy zagospodarowania przestrzennego. Można stwierdzić, że struktury zagospodarowania przestrzennego i lokalne formy użytkowania terenów kształtują się niejednokrotnie pod wpływem czynników o wymiarze ponadlokalnym, a czasem nawet globalnym. W przestrzeniach na poziomie lokalnym przenikają się nie tylko interesy publicznych i prywatnych użytkowników przestrzeni, ale również interesy publiczne różnej rangi (lokalnej, regionalnej, krajowej, międzynarodowej), które nie muszą być spójne. Implikuje to potrzebę rewizji narzędzi planistycznych (strategii, planów, programów) służących z jednej strony identyfikowaniu, z drugiej natomiast – ochronie interesów publicznych w zakresie użytkowania przestrzeni.

Można postawić tezę, że współczesne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (związane przede wszystkim z wpływem czynników o charakterze globalnym na lokalne struktury przestrzenne) wymagają szczególnych rozwiązań regulacyjnych i instrumentów, w tym planistycznych, umożliwiających zabezpieczenie interesów publicznych w odniesieniu do użytkowania przestrzeni na różnym poziomie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych (państwo – region – wspólnota lokalna). To, co jawi się współcześnie jako szczególna słabość planowania przestrzennego, to niska skuteczność lokalnych instrumentów planowania

przestrzennego w zabezpieczeniu interesów publicznych i generalny brak rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie na poziomie planowania ponadlokalnego (regionalnego i krajowego).

Wskazane problemy i wyzwania planowania przestrzennego przedstawić można na przykładzie analizy skuteczności polskiego systemu planowania przestrzennego.

Ułomności w systemie planowania przestrzennego w Polsce

Polski system planowania przestrzennego stanowi przykład niedopasowania rozwiązań instrumentalnych planowania do współczesnych wyzwań rozwojowych powodujących, że interesy publiczne, w szczególności te o wymiarze ponadlokalnym, nie są właściwie chronione. Problemem jest między innymi niska skuteczność lokalnych instrumentów gospodarowania przestrzenią, wyłącznie indykatywny charakter planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i krajowym, pozbawiony ustaleń wiążących, a przez to niedający podstawy do skutecznego zabezpieczania interesów ponadlokalnych, czy wreszcie tradycyjne – administracyjne, a nie funkcjonalne – podejście do planowania. Na podstawie zidentyfikowanych problemów przedstawić można kierunki rozwoju (usprawniania) systemów planowania przestrzennego.

Jedną z poważniejszych przyczyn niskiej skuteczności systemu planowania w Polsce jako instrumentu koordynacji procesów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne jest niedostateczne oprzyrządowanie instrumentami umożliwiającymi stosowanie w planowaniu podejścia funkcjonalnego [zob. Drzazga, 2015b, s. 141].

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego wynika z problemu (bariery) natury instytucjonalnej, ograniczającej skuteczność współczesnego planowania przestrzennego, którą jest sztywny (nieelastyczny) podział administracyjny kraju. Planowanie przestrzenne jako działanie sektora publicznego jest upodmiotowione, a podmiotami planowania są władze jednostek terytorialnych składających się na podział administracyjny danego kraju. W Polsce są to samorządy gminne i wojewódzkie oraz centralna administracja rządowa. Obowiązujący podział administracyjny kraju jest w dużej mierze oparty na kryteriach historycznych oraz politycznych, w mniejszym zaś stopniu stanowi odzwierciedlenie przestrzennego zasięgu współczesnych (nieustannie zmieniających się w czasie) zjawisk/procesów społeczno-gospodarczych. Ułomność takiego podejścia wynika – z jednej strony – z niedopasowania kompetencji poszczególnych podmiotów władzy publicznej sprawowanej w określonym układzie administracyjnym do przestrzennego zasięgu różnych problemów rozwojowych, z drugiej natomiast – z naturalnej niejako zmienności przestrzennej zjawisk społeczno-gospodarczych. Szczególnie istotne problemy w przedmiotowym zakresie dotyczą [Drzazga, 2015c, s. 182]:

- koordynowania kierunków rozwoju przestrzennego w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich i rozwijających się obszarach metropolitalnych;
- ochrony określonych walorów przestrzennych w obszarach cennych przyrodniczo, krajobrazowo czy kulturowo;
- wspierania procesów rozwoju w obszarach problemowych (np. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dotkniętych deficytem wody itp.).

Koordynowanie **kierunków rozwoju przestrzennego w obszarach funkcjonalnych miast** stanowi szczególny problem i poważne wyzwanie, albowiem miejskie obszary funkcjonalne [Koncepcja..., 2012, s. 185, 191–194, 196; Korcelli i in., 2010, s. 78–79] obejmują zwykle kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt podstawowych, samorządnych jednostek podziału administracyjnego kraju (gmin), z których każda ma odrębne i niezależne władze, a co za tym idzie, własną politykę rozwoju, niekoniecznie spójną z pozostałymi jednostkami terytorialnymi składającymi się na miejski obszar funkcjonalny. Co więcej, współczesne uwarunkowania rozwoju powodują, że samorządy lokalne coraz silniej konkurują ze sobą np. o inwestorów, mieszkańców i inne mobilne zasoby kapitału [Markowski, 1999, s. 172–174]. O ile w idei konkurowania podmiotów gospodarujących nie ma generalnie niczego nieprawidłowego – zgodnie z regułami ekonomii prowadzić ona może do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów – o tyle w przypadku konkurencji między samorządami lokalnymi tworzącymi obszar funkcjonalny zjawisko to może prowadzić do poważnych problemów i zaburzeń procesów rozwoju. Wynika to z tego, iż proces konkurencji samorządów często dotyczy rywalizacji w zakresie wykorzystania fizycznego zasobu gruntu (ziemi), którym – z tytułu przywileju planowania zagospodarowania przestrzennego (określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów) – dysponują samorządy lokalne. Rynki gruntów są jednak ułomne, co wynika z natury tego zasobu – przestrzeni – jako nieodnawialnego i niepomnażanego w procesach produkcji, będącego dobrem publicznym i obciążonego występowaniem efektów zewnętrznych powodujących konflikty społeczne w „grze o przestrzeń”. Samorządy, starając się przyciągnąć inwestorów, a także mieszkańców (do osiedlania się na terenie danej gminy), czynią to z pobudek ekonomicznych, upatrując korzyści w postaci zwiększenia bazy podatkowej z tytułu większej aktywności gospodarczej i osiedleńczej na swoim terenie. Konkurencja o mieszkańców (zachodząca głównie między gminami podmiejskimi w dużych aglomeracjach) doprowadziła obecnie w Polsce do wyznaczenia w gminach położonych wokół dużych miast terenów pod zabudowę mieszkaniową dla (wg różnych szacunków) od ok. 62 mln do ok. 77 mln mieszkańców – w planach miejscowych zagospodarowania terenów, tudzież od ok. 167 mln do ok. 229 mln, a nawet 316 mln mieszkańców – w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego [Kowalewski, 2012, s. 1; Raport..., 2013, s. 2; Śleszyński i in. 2014, s. 5–40]. Mając to na uwadze, można obrazowo stwierdzić, że „[...] zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie

ponad 900 lat; zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie 3300 lat..." [Kowalewski, 2012, s. 1]; dane te ukazują jaskrawo kuriozalność rywalizacji gmin, wyrażającą się w ich decyzjach planistycznych. Potencjalna zabudowa wyznaczonych w planach w takiej ilości terenów spowodowałaby sub- i dezurbanizację przestrzeni na niespotykaną dotychczas w Polsce skalę, generując ogromne koszty finansowe związane z koniecznością rozbudowy infrastruktury komunalnej, a ponadto często niewymierne, lecz dotkliwie odczuwalne w dłuższym horyzoncie, koszty społeczne i środowiskowe (utrata powierzchni biologicznie czynnych, siedlisk, gruntów rolnych itp.) [Drzazga, 2015c, s. 182–183].

Problemem rozwoju ujawniającym się w miejskich obszarach funkcjonalnych jest więc generalna niska skłonność lokalnych jednostek samorządowych do nawiązywania współpracy i przedkładanie konkurencji ponad kooperację z innymi gminami. Równocześnie dostrzec można, iż w obszarach tych, mimo podziałów administracyjnych, występują problemy wspólne dla wszystkich lub większości gmin funkcjonalnego obszaru miejskiego, których rozwiązanie warunkuje rozwój obszaru jako całości.

System planowania opiera się przede wszystkim na planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla obszarów w granicach administracyjnych jednostek terytorialnych (gminy, województwa, państwa). Taki trójszczeblowy układ planów (funkcjonujący jeszcze przed rokiem 2003, tj. na podstawie przepisów Ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym) został w chwili uchwalenia Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku uzupełniony o plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego [zob. Drzazga, 2005, s. 44]. Plan ten był jednak *de facto* integralną częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jego uszczegółowieniem w obszarze oddziaływania miasta wojewódzkiego. Obowiązek wyznaczenia obszaru metropolitalnego (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) i sporządzenia „planu metropolitalnego” przypisano samorządom wojewódzkim. Plan ten – poza uszczegółowieniem treści planu wojewódzkiego dla obszaru oddziaływania miasta wojewódzkiego – nie pełnił żadnych istotnych funkcji. W szczególności w przepisach ustawy nie określono żadnych wytycznych co do sposobów koordynacji kierunków rozwoju przestrzennego poszczególnych lokalnych jednostek terytorialnych wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, do czego przede wszystkim powinien służyć plan metropolitalny; nie określono nawet zakresu treści tego planu [por. Drzazga, 2005, s. 42–43; 2006, s. 67; 2007a, s. 253–254; Jędraszko, 2005, s. 255–274].

Wskazane wyżej rozwiązania funkcjonowały w systemie planowania do chwili nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2014 roku, w ramach której dodano do niej rozdział 4a („Obszary funkcjonalne”) oraz zmieniono treści rozdziału 3 („Planowanie przestrzenne w województwie”). Nowe przepisy dały możliwość wyznaczania obszarów funkcjonalnych na różnych poziomach terytorialnych, przy czym największą uwagę zwrócono na obszary funkcjonalne

miast wojewódzkich. Samorząd województwa, zamiast wyznaczania obszarów metropolitalnych, został zobligowany do określenia w szczególności „granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granic i zasad zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym” [art. 39 ust. 3 pkt 4]. Ponadto samorządy regionalne zobowiązano do uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich jako części planów zagospodarowania przestrzennego województw [art. 39 ust. 6]⁴.

Można uznać, że zmiany te miały bardziej semantyczny charakter niż praktyczne znaczenie. Plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich nie uzyskały żadnej nowej funkcjonalności – stanowią, tak samo jak wcześniejsze plany metropolitalne, uszczegółowienie fragmentu planu województwa [zob. Drzazga, 2010b, s. 237]. Plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jest więc (podobnie jak plan wojewódzki, którego jest częścią) typowym, nieco tylko bardziej szczegółowym, kierunkowym planem struktury przestrzennej, który podziela wszystkie słabości planu wojewódzkiego – ma wyłącznie indykatywny charakter, nie zawiera wiążących ustaleń, pełni głównie funkcję diagnostyczno-inwentaryzacyjno-informacyjną.

Przydatność tego rodzaju planów w koordynowaniu procesów rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych (poprzez koordynowanie ustaleń w lokalnych studiach i planach miejscowych) jest w obecnym systemie planistycznym bardzo ograniczona, zgoła żadna [zob. Drzazga, 2015c, s. 184]. Podstawowym problemem opisywanych rozwiązań jest bowiem to, że plan dla miejskiego obszaru funkcjonalnego opracowywany jest „odgórnie”, tj. w zasadzie całkowicie autonomicznie, przez samorząd województwa, a nie „oddolnie”, czyli np. przez związek JST tworzących miejski obszar funkcjonalny, jedynie z koordynacją tego procesu z poziomem regionalnego. Zaangażowanie samorządów lokalnych (gmin i powiatów), wchodzących w skład zdelimitowanego w planie wojewódzkim miejskiego obszaru funkcjonalnego, zależy w zasadzie od dobrej woli i zdolności negocjacyjnych samorządu regionalnego [Drzazga, 2015c, s. 184].

Podstawową słabością obecnych rozwiązań w zakresie planowania rozwoju przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych jest to, że opracowanie planu obszaru funkcjonalnego dla ośrodków wojewódzkich nie stwarza miarodajnych, odczuwalnych korzyści dla samorządów lokalnych, co mogłoby zmotywować powiatowe i gminne JST do współpracy przy rozwiązywaniu wspólnych problemów rozwojowych. Plan ten nie zawiera również – zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami formalnymi – żadnych treści/ustaleń wiążących wobec lokalnych, tj. gminnych dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków

4 Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego zastąpił plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, wcześniej wymagany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) [zob. Drzazga, 2010b, s. 237]. To powoduje, że plany przestrzenne miejskich obszarów funkcjonalnych, podobnie jak wcześniej plany obszarów metropolitalnych oraz sporządzane od kilkunastu lat plany wojewódzkie, stanowią jedynie rodzaj przestrzennej ewidencji/diagnozy zjawisk problemowych i uwarunkowań rozwojowych na terenie objętym opracowaniem [Drzazga, 2015c, s. 184–185].

Nieco poważniejsze zmiany dotyczące planowania w ujęciu funkcjonalnym dokonane zostały w toku kolejnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z uchwaleniem, w roku 2015, Ustawy o związkach metropolitalnych⁵. Ustawa wprowadziła nowy rodzaj planu – ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego; obowiązek jego sporządzenia przypisano związkom metropolitalnym (w przypadku ich powołania przez Radę Ministrów). Mając na uwadze to, że studium ramowe obszaru metropolitalnego byłoby opracowywane dla obszaru przestrzeni tożsamego (lub bardzo zbliżonego) z tym, dla którego (zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi planowania w województwie) wykonuje się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, wprowadzono w ustawie zapis wskazujący, że w przypadku powołania związku metropolitalnego plan ten jest uchylany oraz uchyla się określenie – wyznaczenie – tego obszaru⁶ w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (zamiast niego w planie województwa określa się granice obszaru związku metropolitalnego).

Mając na uwadze fakt, że ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona wraz z uchwaleniem Ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim (2017), a następnie powołano Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (jako jedyny związek metropolitalny w Polsce), aktualny stan formalno-prawny wygląda więc w ten sposób, że dla obszarów oddziaływań funkcjonalnych wokół miast wojewódzkich opracowuje się:

- 1) plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich; plany te sporządza samorząd województwa niejako odgórnie, jako część integralną planu zagospodarowania

5 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015, poz. 1890, została uchylona w dn. 7 kwietnia 2017 r., wraz z uchwaleniem Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730). Mimo uchylenia ustawy o związkach metropolitalnych, zmiany, które ustawa ta wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (nowe przepisy ujęte w rozdziale 2a – „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym”), pozostały w mocy. Przepisy rozdziału 2a aktualnie odnoszą się tylko do jednego obecnie powołanego związku metropolitalnego w województwie śląskim, tj. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powołanej rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 26 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

6 Miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

przestrzennego województwa; tak opracowany dokument jest *de facto* po prostu uszczegółowieniem fragmentu planu wojewódzkiego;

- 2) dla obszaru metropolitalnego województwa śląskiego wykonywane jest studium ramowe tego obszaru.

Ramowe studium metropolitalne stanowi potencjalnie lepszy instrument racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego i koordynacji procesów inwestycyjnych w miejskich obszarach funkcjonalnych niż plan miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Studium to powinno zawierać wiążące dla gmin ustalenia odnośnie do kwestii związanych z: urbanizacją przestrzeni (maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę w podziale na rodzaje zabudowy i gminy), rozwojem systemów komunikacji i innej infrastruktury technicznej, ochroną środowiska przyrody i krajobrazu, a także dóbr kultury. Treść ustaleń w tym zakresie w dużej mierze zależy od zdolności wypracowania konsensusu czy też kompromisu w kwestii sposobów zagospodarowania przestrzennego między gminami tworzącymi związek metropolitalny. Formalnie ustawa zobowiązuje do sformułowania ustaleń w oparciu o przesłanki merytoryczne wynikające z analiz dotyczących: potrzeb społeczno-ekonomicznych, sytuacji demograficznej, stanu środowiska, możliwości finansowych i bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Są to dość ogólnie sformułowane przesłanki. W chwili obecnej trudno przewidywać, na ile skutecznie instrument ten może przyczynić się np. do rozwiązywania problemów obszarów metropolitalnych (silnie zurbanizowanych obszarów miejskich)⁷.

Należy jednak pamiętać, że potrzeba podejścia funkcjonalnego w planowaniu zagospodarowania przestrzennego nie kończy się na miejskich obszarach funkcjonalnych. Miejskie obszary funkcjonalne są prawdopodobnie najbardziej newralgicznymi fragmentami terytorium kraju, wymagającymi podejścia funkcjonalnego, tj. przekraczającego bariery granic administracyjnych, ale nie jedynymi. Potrzeba wyznaczania obszarów funkcjonalnych, planowania ich rozwoju oraz koordynowania zagospodarowania przestrzennego jest widoczna także w innych miejscach przestrzeni, np. na terenach o wspólnych walorach środowiska przyrodniczego czy krajobrazu, predysponujących je do rozwoju określonych funkcji, np. związanych z turystyką, rekreacją, wypoczynkiem itp. lub wymagających koordynacji działań ochronnych.

Przestrzenny rozkład walorów przyrodniczych i krajobrazowych (także tych objętych ochroną) kształtuje się w efekcie zjawisk naturalnych, a więc niekonięcznie zbieżnie z podstawowym podziałem terytorialnym danego kraju. Tereny przyrodniczo cenne (w tym chronione) zajmują więc często obszary przynależne administracyjnie do wielu gmin. Problemem, który w praktyce często z tego wynika, są rozbieżności w celach i kierunkach polityk przestrzennych poszczególnych JST odnośnie do sposobów wykorzystywania i/lub ochrony przedmiotowych

⁷ Prace nad ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) rozpoczęły się w roku 2018.

obszarów przestrzeni⁸. Gminy na terenach, gdzie znajdują się wspólne, cenne elementy środowiska przyrodniczego, nie zarządzają wykorzystaniem i ochroną zasobów danego obszaru w sposób skoordynowany i spójny [Drzazga, 2015b, s. 141–142].

W związku z powyższym można dostrzec i wskazać na potrzebę opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyrodniczo i krajobrazowo czy kulturowo cennych w ujęciu funkcjonalnym, tj. tak, aby zapewnić właściwy reżim ochronny określonych walorów przestrzennych, niezależnie od przynależności administracyjnej. Tego rodzaju plan dla obszaru pełniącego funkcje ochronne powinien być swoistą „nakładką” na studia i plany miejscowe, powodującą, że ustalenia tych dokumentów co do elementów i obszarów przestrzeni wymagających ochrony będą spójne we wszystkich gminach.

Tego rodzaju działania planistyczne mogą być potencjalnie podejmowane w oparciu o aktualnie obowiązującą regulację zawartą w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [art. 49a–49f]. W ramach systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce mogą być wyznaczane różnego rodzaju obszary funkcjonalne na różnych poziomach zarządzania (lokalnym – regionalnym – krajowym). Ustawa wprowadza nawet ich typologię (art. 49a i 49b). Niestety należy stwierdzić, że z przepisów zawartych w rozdziale 4a ustawy, odnoszących się do określania obszarów funkcjonalnych, wynika w zasadzie niewiele. Dają one podstawę do wyznaczania obszarów funkcjonalnych w planach sporządzanych przez gminę, województwo czy przyjmowanych przez rząd. Cała treść przepisów dotycząca obszarów funkcjonalnych zawarta w rozdziale 4a ustawy jest jednak bardziej wskazówką metodologiczną dla podmiotów publicznych planowania, a nie regulacją, rodzącą jakieś konsekwencje natury prawnej, finansowej czy rzeczowej. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych w oparciu o wskazaną regulację nie jest – w świetle zapisów ustawy – jednoznacznie związane z opracowaniem dla nich planu zagospodarowania przestrzennego. W ustawie znalazł się jedynie „minimalistyczny” zapis, iż „[...] polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego,

8 Przykładem takiej sytuacji mogą być konflikty przestrzenne związane z ochroną komunalnego Lasu Łągiewnickiego i jego otoczenia (m.in. Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich) przed urbanizacją. Przedmiotowy las znajduje się w północnej części Łodzi i graniczy z gminami ościennymi. O ile polityka przestrzenna miasta jest nastawiona na ochronę tego terenu lasu i jego bezpośredniego otoczenia przed urbanizacją, celem zachowania korytarzy ekologicznych łączących go z innymi kompleksami leśnymi położonymi poza miastem, to w gminach sąsiadujących dopuszcza się zabudowę w bezpośrednim sąsiedztwie lasu, co powoduje jego izolację przestrzenną. Jest to ewidentny przykład braku koordynacji zagospodarowania przestrzennego w skali ponadlokalnej (w tym przypadku akurat dotyczy on również miejskiego obszaru funkcjonalnego Łodzi) [zob.: Drzazga, Trzcinka, 2003a, s. 141–148; 2003b, s. 57–61, 66–71; Drzazga, Ratajczyk, 2005, s. 192–197].

które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego [...]” [art. 49f]. Samorząd województwa, który *de facto* staje się podmiotem zarządzającym obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu regionalnym (tj. takimi, których obszar będzie obejmować – w całości lub części – tereny kilku gmin), nie uzyskuje – w związku z wprowadzeniem do ustawy możliwości wyznaczania i uchwalania obszarów funkcjonalnych – instrumentów gospodarowania przestrzenią szerszych i skuteczniejszych niż dotychczas posiadane, tzn. wynikające z kompetencji opracowywania oraz uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa [Drzazga, 2015b, s. 142].

Istotą wyznaczenia obszarów funkcjonalnych w odniesieniu do obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych (poddanych formalnie ochronie lub nie) powinno być jednakże opracowanie dla nich planu/programu działań, który w kwestiach zagospodarowania przestrzennego terenów wchodzących w skład takiego obszaru miałby charakter wiążący dla polityk i regulacji planistycznych sporządzanych na poziomie gminnym. Można oczywiście domniemywać, iż tego rodzaju „wspólne ustalenia” (tj. wspólne dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz adekwatnych planów miejscowych zagospodarowania terenów) mogłyby zostać wypracowane i wprowadzone jako obowiązujące do odpowiednich dokumentów planistycznych w toku negocjacji między samorządem województwa a gminnymi JST. Należy jednak pamiętać, że możliwość negocjowania trybu i zakresu wprowadzenia ustaleń rekomendowanych przez samorząd regionalny do planów lokalnych istniała także do tej pory – przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jednak nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Brak możliwości wprowadzania rozstrzygnięć wiążących z planu regionalnego do lokalnych regulacji planistycznych był od dawna dość powszechnie kontestowany jako istotna ułomność, ograniczająca skuteczność, a nawet sensowność i zasadność regionalnego planowania przestrzennego [Drzazga, 2015b, s. 142–143]. Podobnych problemów można więc oczekiwać w przypadku opracowania planów zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych i próbie sformułowania w nich ustaleń do planów lokalnych.

Mając na uwadze ogólnikowe przepisy Ustawy o planowaniu... dotyczące określania obszarów funkcjonalnych [art.: 49c, 49d i 49e] i prowadzeniu wobec nich polityki [art. 49f], można jedynie domniemywać, że podmioty planowania na poziomie gminy, województwa czy kraju po ewentualnym wyznaczeniu obszarów funkcjonalnych (tj. ujęciu ich we właściwych planach) powinny w dalszej kolejności podjąć jakieś działania związane ze wzmacnianiem potencjału rozwojowego tych obszarów (rozwojem wiodących funkcji), usuwaniem barier rozwojowych lub wprowadzaniem rozwiązań służących zachowaniu, ochronie czy odtwarzaniu określonych walorów (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych). Nie podlega to jednak żadnym systemowym regulacjom ani nie stanowi przedmiotu wsparcia, zależy więc od inwencji i kreatywności podmiotów samorządowych i władz rządowych.

Podsumowując – **zarządzanie rozwojem w obszarach funkcjonalnych innych niż miejskie oraz obszarach problemowych** napotyka w kontekście planowania zagospodarowania przestrzennego na podobne problemy jak omówione wyżej w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne i obszary problemowe, takie jak np.: strefy rozwoju turystyki, strefy żywicielskie na obszarach wiejskich, tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dotknięte deficytem wody itp., rozciągają się niejednokrotnie na terenach podległych jurysdykcji licznych lokalnych jednostek samorządowych, których skłonność do współpracy w zakresie wspólnego, skoordynowanego wykorzystywania określonych zasobów (walorów) przestrzeni i/lub ograniczania zagrożeń jest często ograniczona ze względu na brak doraźnych korzyści [Drzazga, 2015c, s. 185].

Można więc powiedzieć, że formalne instrumenty wspierania rozwoju w obszarach funkcjonalnych ograniczają się tylko do obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, przy czym zdecydowanie większe znaczenie i bardziej praktyczne zastosowanie może mieć ramowe studium metropolitalne niż plan obszaru funkcjonalnego miejskiego ośrodka wojewódzkiego, dla którego wytyczne są równie ogólne jak dla planu województwa.

Rekomendacje w zakresie systemowych usprawnień planowania przestrzennego

Szczególną rolę w systemie planowania przestrzennego powinny odgrywać obszary funkcjonalne. Wyznaczanie obszarów funkcjonalnych i planowanie kierunków ich rozwoju ma szczególne znaczenie w odniesieniu do obszarów o charakterze miejskim (obejmujących np. aglomeracje), gdzie jednym z celów planowania powinno być porządkowanie zagospodarowania przestrzennego rozumiane jako przeciwdziałanie (zapobieganie) negatywnym skutkom sub- i dezurbanizacji.

Potrzeba stosowania podejścia funkcjonalnego w planowaniu jest również wyraźnie widoczna w odniesieniu do ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, których zasięg przestrzenny nie pokrywa się z podziałem administracyjnym terytorium kraju, regionu czy jednostki lokalnej (gmina, powiat).

Jak już wspomniano wcześniej, szczególną rolę w systemie planowania ponadlokalnego/subregionalnego związaną z potrzebą ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych przestrzeni, a także kontrolowania procesów urbanizacji, mogłyby spełniać obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym (w rozumieniu przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 49a–49f), o ile sporządzano by dla nich plany zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku w ustawie wyraźnych delegacji do takich czynności, otwartą kwestią pozostaje rozstrzygnięcie, na czym polegać powinno prowadzenie polityki przestrzennej województwa wobec obszaru funkcjonalnego w konsultacji z właściwymi lokalnymi

JST [por. Ustawa o planowaniu... , art. 49f]. Dla takich obszarów można by również rozważać wykorzystanie narzędzia tzw. planowania pozaustawowego (*non-statutory planning*) [Drzazga, 2015b, s. 144–145].

Wydaje się, że do opracowywania ewentualnych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym powinny przystępować właściwe terytorialnie samorządy lokalne na zasadzie fakultatywności. Inicjatywy opracowania przedmiotowych planów powinny mieć więc charakter oddolny, przy koordynacyjnej roli samorządu województwa, sprowadzającej się głównie do następujących kwestii [Drzazga, 2015b, s. 145]:

- stworzenia na poziomie regionalnym mechanizmu wsparcia procesu partycypacyjnego opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego (tj. motywowania samorządów lokalnych do podjęcia opracowania takiego planu); wsparcie powinno polegać na stworzeniu możliwości uzyskania środków z pomocy publicznej (np. finansowych, pozostających w gestii samorządu województwa) pod warunkiem uwzględnienia w treści przedmiotowego planu zadań i projektów zintegrowanych (tj. realizowanych wspólnie przez co najmniej dwie JST) służących osiągnięciu adekwatnych celów polityki przestrzennej województwa związanych np. z kontrolą procesów suburbanizacji i ochroną walorów przyrodniczych i krajobrazowych w obszarze funkcjonalnym;
- określenia, które treści ustaleń wiążących, jakie postuluje się wprowadzić do planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinny zostać obligatoryjnie uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego opracowywanego partycypacyjnie przez gminy, i powiązaniu tego z kryteriami podziału publicznych środków wspierania rozwoju.

Zmianie powinny ulec również reguły opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (niezależnie, czy będą to ośrodki wojewódzkie, czy inne ośrodki miejskie). Również one powinny być opracowywane w trybie oddolnym, tj. przy współpracy lokalnych samorządów terytorialnych wchodzących w skład takiego obszaru (gmin i powiatów), a samorząd regionalny powinien pełnić w tym procesie rolę koordynatora i dysponenta środków wspierania rozwoju, które z kolei powinny być kierowane do jednostek samorządowych tych obszarów funkcjonalnych, których plany uwzględniają cele i kierunki rozwoju określone dla danego obszaru funkcjonalnego na poziomie regionalnym.

Od strony przedmiotowej i formalnej plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym także obszarów metropolitalnych) powinny [Drzazga, 2010b, s. 238]:

- 1) określać przestrzenną alokację i pożądaną strukturę – udział terenów:
 - biologicznie czynnych, w tym powierzchni chronionych, a także rolniczych;
 - budowlanych mieszkaniowych;
 - przemysłowych i usługowych oraz komunikacyjnych;

- 2) zawierać ustalenia wiążące względem lokalnych zintegrowanych strategii rozwoju i planów miejscowych użytkowania i zagospodarowania terenów z uwzględnieniem zasady subsydiarności; plan miejskiego obszaru funkcjonalnego/obszaru metropolitalnego może zawierać zarówno zbiór ustaleń wiążących (rozstrzygnięć), jak i wskazania indykatywne dla planów lokalnych;
- 3) być powiązane z „funduszem metropolitalnym”, z którego środki wydatkowane byłyby m.in. na dokonywanie zmian/uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tam, gdzie wynikałoby to z ustaleń wiążących planu metropolitalnego.

Ważnym uwarunkowaniem podnoszenia skuteczności systemu planowania i zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych powinno być powiązanie procedur planistycznych, polegających na określaniu kierunków rozwoju przestrzennego, z mechanizmem redystrybucji kosztów i korzyści wynikających właśnie z obranych kierunków rozwoju [zob. Drzazga, 2009, s. 187–188; 2010a, s. 27, 29]. Jeżeli plany zagospodarowania przestrzennego dla miejskich obszarów funkcjonalnych mają potencjalnie wprowadzać ograniczenia dla procesów urbanizacji (np. w strefach podmiejskich) i ochronę określonych walorów przestrzennych (przyroda, krajobraz) w tych strefach, to wprowadzenie takich ustaleń w planie obszaru funkcjonalnego jako wiążących dla lokalnych planów regulacyjnych, będzie możliwe (akceptowalne przez samorządy), jeżeli JST, których ustalenia te będą dotyczyć, otrzymają rekompensaty z tytułu wprowadzenia bardziej ekstensywnych form użytkowania terenów w interesie ponadlokalnym/ogólnospołecznym. W praktyce może to np. oznaczać utworzenie funduszu rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego (czy też obszaru metropolitalnego) zasilanego z opłat wnoszonych przez JST [zob. Drzazga, 2010b, s. 238], którego środki dystrybuowane byłyby na wspólne inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej czy zielono-błękitnej. Redystrybucja kosztów i korzyści wynikających z ustalonych w planach kierunków rozwoju mogłaby wówczas polegać np. na proporcjonalnym różnicowaniu opłat wnoszonych do funduszu. Różnicowanie wysokości opłat wnoszonych przez poszczególne JST do funduszu powinno być więc powiązane z ustaleniami co do sposobów zagospodarowania przestrzennego terenów, określonymi w planie zagospodarowania obszaru funkcjonalnego, według reguły: im wyższa dozwolona intensywność zagospodarowania terenu i mniejszy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie, tym wyższe opłaty wnoszone na rzecz funduszu; niższa dopuszczalna intensywność zagospodarowania terenu i większy udział (powierzchnia) obszarów poddanych ochronie oznacza mniejsze obciążenia na rzecz funduszu. W przypadku bardzo daleko idących ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu przewidzianym w planie obszaru funkcjonalnego, motywowanych ochroną przyrody i krajobrazu, środki z funduszu mogłyby być również wykorzystywane do kompensowania tych ograniczeń poprzez finansowanie realizacji określonych inwestycji w JST objętych restrykcyjnymi regulacjami w zakresie zabudowy, czy też przyznawaniem dotacji w innej formie.

Bibliografia

- Bell A., Parchomovsky G., 2005, *A Theory of Property*, „Cornell Law Review”, vol. 90, issue 3, March, s. 531–615.
- Demsetz H., 1967, *Toward a Theory of Property Rights*, „The American Economic Review”, vol. 57(2), Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, s. 347–359, <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28196705%2957%3A2%3C347%3ATATOPR%3E2.0.CO%3B2-X> (dostęp: 5.05.2018).
- Drzazga D., 2005, *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych – próba konkluzji (raport z konferencji)*, [w:] T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 221, s. 40–58.
- Drzazga D., 2006, *Środowiskowe i przestrzenne aspekty zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce w perspektywie rozwoju zrównoważonego i trwałego. Zarys problemu*, „Problemy Ekologii”, t. 10, nr 2(56), marzec–kwiecień, s. 65–70.
- Drzazga D., 2007a, *Planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce – próba oceny*, [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1190, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, s. 248–257.
- Drzazga D., 2009, *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych (próba konkluzji)*, [w:] D. Drzazga, T. Markowski (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 173–194.
- Drzazga D., 2010a, *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 10–32.
- Drzazga D., 2010b, *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty*, [w:] *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 63, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Łodzi, Warszawa, s. 229–241.
- Drzazga D., 2015b, *Planowanie w ochronie i kształtowaniu walorów przyrodniczych przestrzeni w obszarach zurbanizowanych*, [w:] T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzemią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN”, t. 161, s. 140–147.
- Drzazga D., 2015c, *Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 2(313): Środowisko przyrodnicze a rozwój, s. 177–193.
- Drzazga D., Ratajczyk N., 2005, *Rozprzestrzenianie się zabudowy aglomeracji łódzkiej na terenach otwartych na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 16, z. 1–2, s. 183–199.
- Drzazga D., Trzcinka N., 2003a, *Konflikty na tle: ochrona przyrody a inne funkcje przestrzeni – na przykładzie Lasu Łągiewnickiego w Łodzi*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 14, z. 3–4, s. 139–149.
- Drzazga D., Trzcinka N., 2003b, *Zachowanie przyrodniczych walorów przestrzeni miejskiej Łodzi w świetle zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta*, „Przegląd Przyrodniczy”, t. 14, z. 3–4, s. 53–73.

- Epstein R. A., 1994, *Property Rights, State of Nature Theory, and Environmental Protection*, „Journal of Law & Liberty”, vol. 4(1), s. 1–35.
- Famielec J., 1999, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wydanie II zmienione po reasumpcji w dniu 21 marca 2012 r., Warszawa.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN”, t. 128, s. 1–169.
- Kowalewski A., 2012, *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/koszty%20chaosu%20urbanizacyjnego%20nbp.doc> (dostęp: 7.09.2014).
- Krier J. E., 2009, *Evolutionary Theory and the Origin of Property Rights*. „Cornell Law Review” vol. 95(1), s. 139–159.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2013, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, t. 153, s. 12–23.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 10–42.
- Merrill T. W., 2002, *Introduction: The Demsetz Thesis and the Evolution of Property Rights*, „Journal of Legal Studies”, vol. 31, June, s. 331–338.
- Mironowicz I., 2017, *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, [w:] M. J. Nowak, J. Martyniuk-Pęczak (red.), *Gra o przestrzeń*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 265, s. 102–125.
- Panesar S., 2000, *Theories of Private Property in Modern Property Law*, „The Denning Law Journal”, vol. 15, no. 1, s. 113–138.
- Rawls J., 2013, *Teoria sprawiedliwości. Wydanie nowe*, Biblioteka Współczesnych Filozofów, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, 2013, s. 1–5, http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-zgmil/items/raport-ekonomiczny-2013.html?file=tl_files/igipz/ZGMiL/news/raport_ekonomiczny_2013/Raport_Ekonomiczny_2013.pdf; <http://www.zoiu.pl/attachments/article/315/Raport%20Ekonomiczny.pdf> (dostęp: 7.09.2014).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. z 2017 r., poz. 1290.
- Sokołowicz M. E., 2015, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Steelman A. 2003, *Research Spotlight. The Evolution of Property Rights*, [w:] „Econ Focus. Region Focus”, Federal Reserve Bank of Richmond, Volume 7, Number 4, Issue Fall 2003, s. 11.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1890, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r., poz. 730.
- Winpenny J. T., 1995, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Woś A., 1995, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa.

Interes publiczny i przestrzeń – kilka uwag

Adam Kowalewski

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

Wprowadzenie

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym jest interes publiczny, jest niezmiernie trudne, dotyczy bowiem niezwykle szerokiego pojęcia, zdaniem niektórych autorów naukowych – niedookreślonego. Mamy również do czynienia z szeregiem pojęć o treści i znaczeniu zbliżonym do pojęcia interesu publicznego, takich jak interes społeczny, dobro społeczne [NIK, 2018], wybór społeczny (*public choice*), dobro wspólne i cele społeczne [Siemiński, 2014]. Dlatego konieczne jest przyjęcie na wstępie kilku przedmiotowych oraz metodologicznych ograniczeń.

Po pierwsze, konieczne jest ograniczenie przedmiotu rozważań. Przyjęto więc, że będą one dotyczyły gospodarki przestrzennej, z uwagi na jej szczególną rolę w racjonalnym zarządzaniu przestrzenią i ochronie interesów publicznych. Wybór ten jest uzasadniony, bowiem od kilkunastu lat mamy w Polsce do czynienia z lekceważeniem, a niekiedy wręcz negowaniem istnienia interesu publicznego w wielu dziedzinach gospodarki przestrzennej. Efektem jest wadliwe prawo gospodarki przestrzennej [Kowalewski, 2018] i głęboki kryzys systemu zarządzania przestrzenią. Wybór ten jest również uzasadniony jako zgodny z wielkim i cennym dorobkiem badawczym oraz piśmiennictwem Szanownego Jubilata.

Po drugie, cele pracy są pragmatyczne. Interesy publiczne mają swój określony, konkretny wymiar i są w oczywisty sposób naruszane w gospodarce przestrzennej. Przykładem są sprzeczności pomiędzy deklarowaną polityką kolejnych rządów, którą najpełniej określiła Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, a zasadami zarządzania przestrzenią, które naruszają lub stanowią zagrożenie dla interesu publicznego i społecznego. Wadliwe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powodują często „zaplanowane” rozpraszenie zabudowy. Jest to jedno z głównych źródeł olbrzymich strat społecznych i gospodarczych

[Śleszyński, 2017], za co główną odpowiedzialność ponoszą gminy. Należy jednak zauważyć, że wadliwe plany to także produkt szkodliwej polityki przestrzennej kolejnych rządów, lekceważenia interesu publicznego, wad prawa [Kowalewski i in., 2018; Studia t. 1, s. 92–127], doktryny *wolności zabudowy* oraz bardzo silnej pozycji grup interesu [Rybiński, 2012], którym słabość planowania przestrzennego odpowiada.

Po trzecie, praca dotyczy pozycji i respektowania interesu publicznego w Polsce po roku 1989.

Interes publiczny i polityka

Interes publiczny określa polityka gospodarcza i polityka społeczna władz publicznych. To nieostre pojęcie, skupiające w sobie ogół wyobrażeń o funkcjach państwa, konkretyzuje się poprzez działania podejmowane w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, a także poprzez zaniechania. Politycy powołują się na interes publiczny, uchwalając budżet państwa i wprowadzając ustawowe ograniczenia swobód obywatelskich. Działacz społeczny, aktywista ruchów miejskich i urbanista – reprezentant zawodu zaufania publicznego, również powołują się na interes publiczny, a często także na interes społeczny, cele publiczne i dobro publiczne. Jednak definiowanie i realizacja interesów publicznych to pole licznych sporów, zwłaszcza od czasów Johna Keynesa i odrzucenia przez niego i jego następców wiary w samoregulację gospodarki rynkowej. Jej miejsce zajął dylemat, ważny dla określania interesu publicznego: ile rynku, a ile państwa. Jak zauważa Witold Orłowski, wynikiem tego sporu winno być „zidentyfikowanie tych miejsc, gdzie aktywność państwa jest niedostateczna i tych, gdzie jest nadmierna” [Orłowski, 2011, s. 135–139]. Podobnie Paul Samuelson, noblista i autor być może najważniejszego podręcznika ekonomii XX wieku (obecnie wyszła jego 19. edycja), do fundamentalnych problemów ekonomicznych każdej gospodarki zaliczył decyzje: „dla kogo mają być wytwarzane dobra, tj., jaki powinien być podział konsumpcji pomiędzy poszczególne jednostki i klasy” [Samuelson, 1998, s. 74]. Co ciekawe, Samuelson podkreśla w swoich pracach interes jednostki, który w Polsce, pół wieku później, jest niedoceniany.

Rząd i parlament, stanowiąc budżet państwa, powinien ochraniać interes publiczny i społeczny. Jednak nie zawsze tak się dzieje. Według raportu NIK¹, wydatki na ochronę zdrowia wyniosły w Polsce w roku 2017 – 6,7% PKB (1955 USD *per capita*). Wydatki te wynosiły odpowiednio: w Niemczech – 11,3% (5729 USD), we Francji – 11,5% (4902 USD), w Szwajcarii – 12,3% (8009 USD), w Czechach – 7,1% (2630 USD), w Słowenii – 8,3% (2885 USD). W krajach OECD jedynie na Łotwie

1 Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szlachetne-zdrowie-potrzebuje-wsparcia.html> (dostęp: 7.01.2019).

i Litwie wydatki były niższe niż w Polsce i wynosiły 6,3% PKB. To porównanie wyjaśnia zły stan ochrony zdrowia w Polsce, która zgodnie z artykułami 68 i 76 Konstytucji RP powinna być przedmiotem troski władz publicznych. Niewydolność państwa w tej dziedzinie ma rozmiary katastrofalne – szpitale przyjmują zapisy pacjentów nawet na rok 2024, a leczenie groźnych chorób nie zawsze jest w szpitalach NFZ skuteczne. Powodem jest brak środków na zakup właściwych leków i aplikowanie leków tanich, które nie zawsze chorym pomagają. Skuteczne leki są stosowane w prywatnych klinikach, lecz leczenie w nich jest wielokrotnie droższe.

Warto znów zacytować Samuelsona: „Według zasad obowiązujących w krajach rozwiniętych [...], biedni nie mogą umierać tylko dlatego, że nie stać ich na opłacenie lekarza” [Samuelson, 1998, s. 219].

Efektom polityki budżetowej rządu są również wykluczenia komunikacyjne, które w Polsce osiągnęły rekordowe rozmiary. „Dziennik.pl” doniósł: „13,8 mln mieszkańców Polski żyje w gminach, które nie mają zorganizowanego transportu publicznego. [...] Polska Akademia Nauk szacowała, że w 2017 r. do 20 proc. sołectw w całej Polsce nie dojeżdżał żaden transport publiczny”². Firmy transportowe wskazują na: „[...] brak uregulowań ustawowych, które zapewniłyby finansowanie deficytowych połączeń” [Wykluczenie..., 2019]. Redystrybucja dochodów państwa, o której mowa, jest decyzją polityczną władz centralnych. Dlatego warto zauważyć, że jeśli treść budżetu 2019 jest sprzeczna z interesami obywatela, nomenklaturowe spory, czy zostały naruszone interesy publiczne, czy interesy społeczne, mają drugorzędne znaczenie.

Interes publiczny i prawo

Jak zauważono na wstępie, interesy publiczny i społeczny, ich granice oraz wybór dziedzin życia społecznego i gospodarki, które do nich należą, określa polityka państwa. W decydującym stopniu decyzje te zależą od przyjętej przez rządzących ideologii. Silną pozycję nadały interesom społecznym „państwa opiekuńcze”, zwłaszcza do niedawna kraje skandynawskie i niektóre kraje Europy Zachodniej. Należy jednak zauważyć, że polityka rządów ulega zmianom. Przykładem jest Wielka Brytania i Raport Beveridge’a przedstawiony Parlamentowi w 1942 r., który ukształtował populistyczną politykę Labour Party. Według Beveridge’a, na państwie spoczywa „odpowiedzialność za pomyślność jednostki”. Kolejne rządy kontynuowały tę politykę. Radykalny zwrot przyniosły w latach 70. rządy liberałów i Margaret Thatcher. Jej zdaniem, w interesie państwa, a więc interesie publicznym, było wspieranie wolnego rynku i własności prywatnej. Tak skutecznie

2 Wykluczenie komunikacyjne osiągnęło rekordowe rozmiary. „Dziennik.pl”, 2 stycznia 2019.

przeprowadziła prywatyzację zasobów mieszkaniowych, że doprowadziła tym do kryzysu gospodarczego i załamania rynku nieruchomości.

W Polsce prawnicy zwracają uwagę na niedookreśloność pojęcia „interes publiczny” [Żurawik, 2013] oraz na relacje między dwoma pojęciami: „interese publicznym” – stanowionym przez prawo i „interese społecznym” – nieobecnym w prawie, za to szerszym pojęciowo [Wyrzykowski, 1986; Zimmermann, 2012]. Według Artura Żurawika:

Jedną z najważniejszych klauzul generalnych w prawodawstwie polskim jest klauzula interesu publicznego, ma bowiem charakter konstytucyjny, choć i ustawodawca zwykły często do niej sięga. Czasem klauzula ta stanowi podstawę ograniczania praw i wolności, a czasem jest przesłanką wdrażania mechanizmów służących ochronie wybranych wartości [...], można odróżnić obie klauzule, mając na uwadze możliwość odniesienia części interesów bezpośrednio do pewnych podmiotów publicznych, w tym np. jednostek samorządu terytorialnego, kiedy to interes samego społeczeństwa, w tym przypadku lokalnego, realizowany jest jedynie pośrednio [Żurawik, 2013, s. 58].

W praktyce o treści tych pojęć decydują ideologiczne i polityczne cele kolejnych rządów i parlamentów. Niezwykle bogactwo pojęć określających filozofie i ideologie rządzenia przyniósł wiek XX. Wciąż aktualna *Encyklopedia filozofii* Edwardsa wymienia 17 filozoficznych, ważnych społecznie i politycznie teorii [*The Encyclopedia of Philosophy*, vol. 6, s. 370–371], którymi posługują się współczesne rządy.

W krótkiej historii III RP na treść i prawną pozycję pojęć „interes publiczny” i „interes społeczny” oraz na ich praktyczne respektowanie w sferze społecznej i gospodarczej istotny wpływ ma również spuścizna epoki „realnego socjalizmu”. Pojęcia te były nadużywane przez 45 lat, w konsekwencji, w pierwszych latach transformacji ustrojowych, powoływano się na nie z pewnym zażenowaniem. Autor zaangażowany w latach 1989–1992 w legislację planowania przestrzennego pamięta, jak trudno było przekonać liderów politycznych państwa, że jest ono potrzebne również w kraju demokratycznym o gospodarce wolnorynkowej. *De facto*, nie powiodło się i kolejne rządy oraz zmiany prawa pozbawiły planowanie przestrzenne znaczenia.

Obecnie, zgodnie z polskim prawem, interesy publiczne są realizowane i chronione na kilku poziomach zarządzania państwem:

- na poziomie centralnym rząd i parlament podejmują decyzje dotyczące ochrony i realizacji interesu publicznego, decydując o przeznaczeniu funduszy publicznych. Decyzje te, obok wykonywania konstytucyjnych obowiązków państwa – jak obrona narodowa czy ochrona środowiska – przesądzają również, jak będą realizowane potrzeby lokalnych społeczności oraz obywateli;
- samorząd terytorialny, korzystając z konstytucyjnych uprawnień, chroni interesy lokalnej społeczności, w granicach wyznaczonych mu w sposób bardzo szczegółowy przez ustawy;

- władze sądownicze uczestniczą w realizacji interesów publicznych, orzekając i wyjaśniając niejasności oraz niedookreślenia regulacji prawnych. W szczególności szerokim zakresie dotyczy to orzeczeń dotyczących działalności gmin i interesów obywateli [Kowalewski, 2018, s. 128–145];
- istotny wpływ na treść stanowionego prawa mają w Polsce grupy interesu chroniące swoje zyski. W opracowanym przez zespół Krzysztofa Rybińskiego raporcie [2012, s. 149] obejmującym lata 1989–2012, stwierdza się we wnioskach:

Jedna trzecia ustaw uchwalonych w Polsce realizuje interesy zorganizowanych grup nacisku, [...] na początku postsocjalistycznej transformacji rząd i parlament w procesie stanowienia prawa kierowały się interesem publicznym. [...] wraz z upływem czasu proces tworzenia prawa w coraz większym stopniu odzwierciedlał interesy grupowe, a w coraz mniejszym interes publiczny.

Temat ten jest też przedmiotem cennych raportów Fundacji Batorego [*Polityka antykorupcyjna*, 2012; *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, 2008].

Wpływ obywateli na decyzje władz centralnych i samorządów określających ich interesy, warunki życia czy wysokość emerytur jest, z wielu powodów, bardzo ograniczony. Wprawdzie idąc do urn wyborczych i głosując na partie, wybierają oni określone programy, jednak nie ma gwarancji, że obietnice tych programów zostaną zrealizowane.

Konflikty interesów

Na narastanie konfliktów w przestrzeni zwracał uwagę już kilkadziesiąt lat temu Jerzy Kołodziejski: „w procesie współczesnego rozwoju [...] pojawiają się coraz częściej i z coraz większą ostrością konflikty pomiędzy podmiotami gospodarującymi w przestrzeni i przestrzenią a przedmiotami realizującymi w wyniku społecznego podziału pracy różne cele społeczne i ekonomiczne” [Kołodziejski, 1982]. Należy zauważyć, że opisuje on zjawisko w gospodarce centralnie sterowanej, która dysponowała rygorystycznymi środkami w zarządzaniu przestrzenią.

Obecnie w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego regulacje ustawowe nie definiują i nie uściślają pojęcia interesu publicznego. Luka ta utrudnia zapobieganie konfliktom, często brak bowiem udokumentowanej odpowiedzi na ważne pytania: Czy i kiedy interes publiczny koliduje z interesem społecznym? Kiedy interes państwa koliduje z interesem gminy, a interes gminy z interesami mieszkańców? Kiedy interesy publiczne kolidują między sobą lub są ze sobą sprzeczne? Przykładem zbadanych, są konflikty interesów samorządów i interesu Skarbu Państwa. Badania NIK dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu

Państwa przez starostów wykazały, że: „główny powód złego gospodarowania powierzonym im mieniem to niedostateczne finansowanie z budżetu zadań nałożonych na starostów” [Kamela-Sowińska, 2015].

Znamy z historii najnowszej również przykład zgodności interesu narodowego z interesem publicznym i społecznym oraz z interesem politycznym rządzących. Odbudowa Warszawy w pierwszych latach po II wojnie światowej pochłaniała ponad 25% dochodu narodowego [Sigalin, 1986]. Był to szczególny splot okoliczności – historycznych, społecznych i politycznych. Odbudowę, cel społeczny wysokiej rangi, wykorzystali komuniści jako akcję jednoczącą społeczeństwo wokół oczywistej sprawy, choć pod wrogimi rządami. Dlatego także ministrem odbudowy mógł zostać Michał Kaczorowski, który zajmował wysokie stanowiska w administracji sanacyjnej Polski [Kaczorowski, 1980].

Równocześnie, doszło do naruszenia ogromnych interesów prywatnych, bowiem władze Warszawy wywłaszczyły bez odszkodowań, często nawet bez uzasadnienia i bezprawnie, tysiące prywatnych nieruchomości. Do dziś odczuwamy polityczne i społeczne skutki tych nadużyć, bowiem wywołały one po roku 1989 niekorzystne zmiany – od negowania własności prywatnej (1945–1970), przez jej częściowe uznanie (1971–1989), aż do obecnej, konstytucyjnej, zdaniem wielu ekspertów i teoretyków prawa, jej nazbyt silnej pozycji po roku 1989.

Przykładem konfliktu interesu publicznego z interesem prywatnym (społecznym i gospodarczym) o charakterze globalnym jest walka z efektem cieplarnianym. Konflikt ten ma charakter międzynarodowy. Część państw nie podejmuje działań, które w sposób skuteczny powstrzymałyby to zagrożenie, niekiedy nawet kwestionując jego istnienie. Przyczyną są wysokie koszty tych działań i, co istotne, główne korzyści przyniosą dopiero następnym pokoleniom. Część państw aktywnie działa z tym zagrożeniem, pomimo kosztów gospodarczych i społecznych. W Polsce po roku 1989 problem ten stał się tematem szeregu publikacji, zwłaszcza cennych raportów Polskiej Akademii Nauk, ale początki były bardzo trudne. Według badań Instytutu Gallupa w krajach OECD w roku 1996 traktowanie problemów ochrony środowiska jako priorytetu uznały m.in. społeczeństwa Finlandii (28%), Holandii (39%) i Meksyku (29%). W Polsce to zaledwie 1% [„Życie Gospodarcze”, 1996]. Nasze zacofanie w myśleniu o przyszłości miało niekorzystne skutki. Prowadzona w wielu krajach od kilkudziesięciu lat walka ze smogiem, w Polsce została podjęta dopiero przed kilkoma laty.

Miejszem szczególnego nasilenia konfliktów jest gospodarka przestrzenna gmin. Według wybitnego polskiego urbanisty Bolesława Malisza, praktyka i teoretyka planowania przestrzennego, planowanie miejscowe z zasady narusza interes prywatny:

każdy przedmiot gospodarczy dba o swój własny interes, który może być planem zagrożony, tak jak to wyraził pewien kupiec z Nadrenii, który nad swym sklepem napisał: „Boże uchwój nas od pożaru, wojny i planowania” [...], plan sporządzany na szczeblu zarządu miejskiego w interesie całej społeczności

miejskiej, z istoty ogranicza swobodę zagospodarowania terenu przez wszystkie podmioty gospodarcze; [...] nie tylko sposób użytkowania terenu, ale także charakter zabudowy, w tym gabaryty i linie zabudowy [...] [Malisz, 1991, s. 14].

Są to konflikty, które obserwujemy niejako „wewnątrz” lokalnych społeczności. Jednym z jego źródeł jest rozpraszanie zabudowy. Nie leży ono w interesie mieszkańców gminy, bowiem generuje nieracjonalne wydatki, obciąża nimi budżet i może ograniczyć realizację jej zadań. Równocześnie przynosi korzyści spekulantom oraz niekiedy również właścicielom małych, ekonomicznie nieefektywnych gospodarstw rolnych zlokalizowanych wokół wielkich miast. Tym ostatnim stwarza bowiem szansę na znalezienie inwestora, który ich nieruchomości wykupi.

Władze gmin, uchwalając plany miejscowe, muszą te sprzeczne interesy wyważyć. Niektóre pod presją społeczną uchwalają plany (dotyczy to kilkuset gmin w Polsce), wskazując pod zabudowę tereny, które wielokrotnie przekraczają potrzeby inwestycyjne gminy [Śleszyński i in., 2015]. W przypadku ponad 90 gmin, wielkość terenów przeznaczonych w planach pod zabudowę, ponad dziesięciokrotnie przekracza ich perspektywiczne potrzeby inwestycyjne (tak wynika z prognoz demograficznych). Mamy tu do czynienia z niesłychanie kosztownym absurdem polskiej urbanistyki.

Badania porównawcze instytucji naukowych Polski i Holandii wykazały, że konflikty w procesach urbanizacyjnych są powszechnym zjawiskiem w różnych regionach i modelach rządzenia. Jednak większość państw potrafi ich rozmiary i skutki ograniczyć [Dekker, 1992, s. 19–51].

Słabość ochrony interesu publicznego w Polsce jest w istotnym zakresie efektem braku społecznej kontroli redystrybucji dochodów państwa. Obywatele nie mają wpływu, a w większości z pewnością nawet wiedzy, które interesy publiczne otrzymują odpowiednie środki z budżetu państwa, a które – z racji na ich brak – nie będą odpowiednio chronione. Przykładem jest służba zdrowia, której publiczna ochrona ma podstawy konstytucyjne.

Udział społeczeństwa w trosce o interes publiczny i wyborze dobra publicznego jest możliwy w krajach, które zbudowały efektywny model partycypacji społecznej, a niekiedy nawet wprowadziły zasady demokracji bezpośredniej. Ma ona swoje wady, jednak w epoce internetu jest coraz częściej przywoływana [Słownik *politologii*, 2008; Śpiewak, 1997].

W Polsce prawnym instrumentem rozwiązywania konfliktów interesów lub zmian priorytetów jest referendum. Szerokie zastosowanie ma referendum lokalne, pożyteczne jednak w bardzo ograniczonym zakresie. Referendum konstytucyjne, dotyczące ważnych interesów obywateli, to w Polsce instrument praktycznie martwy. Po roku 1989 miało miejsce siedem razy i tylko raz było wiążące (wejście do UE). Jest to zrozumiałe, bowiem wymaga w praktyce poparcia partii politycznych – inicjatywa obywatelska nie wystarcza.

W Szwajcarii jest to instrument zapewniający obywatelom rzeczywisty udział w rządzeniu państwem. W referendum w dniu 25 listopada 2018 roku Szwajcarzy

odrzuć postulat ustanowienia wyższości konstytucji nad prawem międzynarodowym. Ucieszyło to rząd, który był przeciwny, twierdząc, że „jego przyjęcie pozbawiłoby Szwajcarię statusu wiarygodnego partnera we współpracy międzynarodowej” [Referendum, 2019]. Równocześnie odrzucono, ale niewielkim procentem (53%), propozycję wprowadzenia rządowych subsydiów dla tych rolników, którzy pozwolą swoim krowom i kozom zachować rogi. Autorem inicjatywy był rolnik z Berna.

Przykładem konfliktu interesów, który mógłby być w Polsce przedmiotem referendum, jest rządowy projekt budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Koszt budowy CPK wraz z koniecznymi inwestycjami towarzyszącymi ma wynieść 35 mld złotych, a budowa będzie trwała 10 lat. Taką informację podaje prasa fachowa [Bankier.pl, 2017]. Potwierdza to odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury na interpelację nr 23 139 przesłaną 2 lipca 2018 roku do Marszałka Sejmu³. Rezygnacja z tej inwestycji pozwoliłaby na dofinansowanie służby zdrowia w wysokości 3,5 mld rocznie, co zmieniałoby radykalnie sytuację Polaków oczekujących na opiekę lekarską. Mamy tu do czynienia z dramatycznym konfliktem interesów państwa (a raczej polityków) oraz interesów obywateli. Co gorsza, konfliktem *de facto* niejawnym, bowiem ci ostatni nie są świadomi skutków decyzji rządowej.

Gospodarka przestrzenna

Przestrzeń jest niewątpliwie jednym z największych dóbr publicznych. Niska pozycja tej wartości na liście priorytetów kolejnych rządów III RP przyniosła negatywne skutki. Jej źródłem było niedocenianie, a często niezrozumienie przez polityczne elity decydujące o kierunkach transformacji ustawowych, znaczenia racjonalnej gospodarki przestrzennej. Dla kolejnych rządów i parlamentów priorytetem był szybki wzrost gospodarczy. Doprowadziło to do osłabienia kontroli planistycznej procesów przestrzennych i narastających konfliktów w gospodarowaniu przestrzenią.

Interes publiczny w zagospodarowaniu przestrzenią definiuje Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku [Izdebski, 2013, s. 17–19]. Ustawa ta pozbawiła planowanie przestrzenne jego głównej roli – koordynacji i kontroli procesów przestrzennych w przemianach urbanizacyjnych. W efekcie połowa inwestycji w Polsce jest lokalizowana na terenach pozbawionych planu, na podstawie decyzji administracji rządowej lub gmin. Wykorzystując autorytety prawne, z poparciem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzono *de facto* zasadę *wolności zabudowy* w przekonaniu, że planowanie przestrzenne utrudnia inwestowanie i tym samym rozwój gospodarczy. Równocześnie, głównie z powodów ideologicznych, a pośrednio jako odreagowanie po nadużyciach

3 W zbiorach autora.

realnego socjalizmu, nadano prymat własności prywatnej, często z naruszeniem interesów publicznych i prywatnych [Kowalewski, 2018, s. 52–54].

Zmiany te doprowadziły w Polsce do kryzysu gospodarki przestrzennej o rozmiarach niespotykanych w krajach rozwiniętych gospodarczo i demokratycznie zarządzanych. Kryzysu dotyczącego wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, których funkcjonowanie jest zależne od racjonalnej polityki przestrzennej. Mamy do czynienia z chaosem urbanizacyjnym, rozlewaniem się miast, niespotkanym w innych krajach Unii Europejskiej. Obecnie roczne udokumentowane straty wywoływane przez chaos przestrzenny przekraczają 84 mld złotych [Kowalewski i in., 2018, t. III]. Warto przytoczyć fragment *Stanowiska* Prezydium Polskiej Akademii Nauk przyjętego na Posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 20 listopada 2018 roku:

Polska ponosi ogromne straty społeczne i gospodarcze wskutek chaotycznej i niekontrolowanej urbanizacji. Błędy i zaniedbania w polityce przestrzennej oraz słabość planowania na wszystkich szczeblach zarządzania terytorialnego przestrzenią wywołują stany krytyczne. Są źródłem szkodliwego społecznie i ekonomicznie zjawiska rozpraszania zabudowy i przestrzennego bezładu, który ma negatywny wpływ na większość dziedzin życia i działalności człowieka [*Stanowisko...*, 2018, s. 1].

Aby zjawiskom tym zapobiec, zdecydowana większość krajów wprowadziła w XX wieku kontrolę prawną i planistyczną procesów urbanizacyjnych. Dotyczy to wszystkich (z wyjątkiem Polski) krajów Unii Europejskiej oraz państw anglosaskich, w których dobro publiczne jest skutecznie chronione – w zagospodarowaniu przestrzeni, przez regulacje prawne, rozbudowane i skutecznie działające systemy planowania oraz nadzór instytucji publicznych.

Kryzys gospodarki przestrzennej, a szczególnie źródła i skutki niekontrolowanej urbanizacji, stały się w Polsce przedmiotem szerokiej krytyki, która nasiliła się zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 roku, kiedy szkodliwe efekty wadliwego prawa były już oczywiste. Chaos przestrzenny i jego skutki stały się przedmiotem badań i licznych raportów jednostek naukowo-badawczych. Cenne są prace Huberta Izdebskiego i Igora Zachariasza [Izdebski, Zachariasz 2013, 2017], ekspertyzy do koncepcji *KPZK 2030*, w tym opracowania Lisowskiego i Grochowskiego oraz Zygmunta Niewiadomskiego [2008], Rycharda [2008], Olbrysa, Kozińskiego i Zachariasza [2011, 2015] i Niedziałkowskiego [2017]. Opinię środowisk naukowych przedstawia cytowane wyżej *Stanowisko* Prezydium PAN. Bardzo ostrą krytykę zawierają raporty i rekomendacje organizacji samorządowych i zawodowych.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie zasługują dokumenty rządowe i sejmowe przedstawiające zły stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki. Niezmiernie krytyczne oceny zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania*

Kraju 2030 [KPZK 2030]. Porównanie jej treści z późniejszymi działaniami rządu wskazuje, że Rada Ministrów, podejmując Uchwałę Nr 239/2011 o przyjęciu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie rozumiała jej treści i znaczenia.

Publikacje dotyczące kryzysu gospodarki przestrzennej wskazują jedomyślnie, że szczególną uwagę należy zwrócić na pozycję interesu publicznego w zarządzaniu przestrzenią w III RP [Kowalewski, Nowak, 2018], bowiem największe straty ponosi interes publiczny i społeczeństwo.

W realizacji polityki przestrzennej i realizacji ważnych inwestycji celu publicznego, niesłychanie ważną rolę, obok regulacji prawnych, spełnia kultura polityczna rządzących. Wielkie katedry europejskich miast wznoszono w średniowieczu przez dziesiątki lat. Kolejnymi realizatorami, kontynuującymi prace poprzedników, byli hierarchowie kościelni oraz często władcy miast. Współczesnymi przykładami takiej kontynuacji są wielkie obiekty publiczne stolicy Francji – Centrum Pompidou, Luwr i Grande Arche.

Często, jako ilustracja tej kontynuacji, przywoływana jest historia budowy Muzeum d'Orsay w Paryżu [Jenger, 1987]. W roku 1973 prezydent Georges Pompidou przedstawia Parlamentowi ideę przekształcenia dworca kolejowego d'Orsay w Paryżu w Muzeum Sztuki Francuskiej XIX wieku. W dniu 20 października 1977 roku Rada Gabinetowa, obradująca pod przewodnictwem prezydenta Valéry'ego Giscarda d'Estainga, podejmuje decyzję o jego budowie. Prezydent François Mitterrand realizuje decyzję swoich poprzedników i 1 grudnia 1986 roku dokonuje uroczystego otwarcia muzeum. Historia budowy muzeum zaliczanego do tak zwanej „architektury prezydenckiej Paryża” ilustruje dwa kanony architektonicznej i urbanistycznej polityki francuskiej – kontynuację i współdziałanie. Dlatego dzieło budowy konsekwentnie realizowali kolejni prezydenci: gaulista, socjalista i konserwatysta. Przykład ten rodzi pytanie: ile pokoleń będziemy potrzebowali, aby w polskiej polityce sprawy interesów publicznych, w tym architektury i urbanistyki, uzyskały takie zrozumienie i taki status polityczny, jaki mają we Francji?

Szczególne znaczenie w gospodarce przestrzennej oraz w realizacji interesów publicznych mają samorządy terytorialne. Zgodnie z polskim prawem ponoszą największą odpowiedzialność za ład przestrzenny. Słusznie powierzono im tę rolę. Jednak silna pozycja samorządów i szerokie władztwo w zmianach zagospodarowania terenu przy równoczesnej słabej pozycji gospodarki przestrzennej i lekceważeniu jej przez kolejne rządy, stały się źródłem patologii przestrzennych, o czym już była mowa.

Trzeba też pamiętać, że samorząd terytorialny, aby wykonywać swoje zadania, musi być egoistyczny. Jego władze winny chronić interesy lokalnej społeczności. Do ochrony krajowego lub regionalnego interesu publicznego, zwłaszcza kolidującego z lokalnym, można go zmusić jedynie przez regulacje ustawowe. Przykładem na to, w początkach budowy lokalnej samorządności, był spór pomiędzy Komitetem Obywatelskim w Białymstoku a Centralną Dyрекcją Kolei Państwowych w 1991 roku. Dotyczył przewozu płynnego chloru przez centrum miasta, gdzie przebiegały tory kolejowe. Komitet Obywatelski nie wyraził zgody na przejazd

pociągu. Byłoby oczywistym absurdem, aby lokalny samorząd decydował o tym, co i którędy wolno PKP transportować. Można sobie wyobrazić komunikacyjny paraliż, gdyby taka zasada zaczęła obowiązywać powszechnie. Ale dla samorządu sprawne funkcjonowanie PKP nie jest istotne. Ma on chronić interesy lokalne, w tym bezpieczeństwo mieszkańców, które byłoby zagrożone w przypadku wykojenia się cysterny z chlorem w centrum miasta [Kowalewski, 1990, s. 30].

Przykład z Białegostoku pokazuje, że realizacja interesu publicznego o znaczeniu krajowym wymaga prawnych regulacji, które interes ten zdefiniują, określą koszty jego realizacji lub ochrony oraz sfinansują. Jest to odpowiedzialność władz centralnych.

Błędem było również powierzenie samorządom całkowitej odpowiedzialności za ochronę ładu przestrzennego, która wymaga zakazów i ograniczeń. Burmistrz, wójt czy prezydent, jeśli mają odpowiadać za ład przestrzenny, winni mieć wsparcie prawa oraz władz wojewódzkich (tam, gdzie istotne są interesy regionu) i władz centralnych. Duża część władz samorządowych, nie mając oparcia w prawie i w polityce władz centralnych, a także odpowiednio silnej pozycji, niepopularnych decyzji nie podejmie i nie wdroży. Ich pozycję osłabia również brak kontroli publicznej nad procesami urbanizacyjnymi zadekretowanej przez wadliwe prawo, dysfunkcjonalny systemem planowania przestrzennego i, wspomniana już, utrwalona społecznie *wolność zabudowy*.

Rozmiar strat społecznych i gospodarczych ponoszonych przez państwo na skutek chaosu przestrzennego nakazują, aby troskę o ład przestrzenny uznać za jeden z najważniejszych interesów publicznych, którego ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Podsumowanie i wnioski

Dobro publiczne i interes społeczny mają swoje miejsce w Konstytucji RP. Brak jednak norm ustawowych, które chroniłyby to dobro i uwzględniały interes społeczny w gospodarce przestrzennej. Normy ustawowe, których zadaniem jest realizacja zapisów konstytucji, z zasady życzeniowych, są nieprecyzyjne – brak im często parametryzacji i skuteczności realizacyjnej. Dotyczy to szeregu interesów, które wymienia Konstytucja RP, takich jak np. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i ochrona środowiska naturalnego.

Przez kilkanaście lat byliśmy świadkami meandrów rządowej polityki mieszkaniowej, a kolejne programy nie poprawiały sytuacji – głównie z braku odpowiedniego finansowania. Ochrona środowiska naturalnego i klimatu miast utraciła główny instrument – planowanie przestrzenne. Cenne przyrodniczo tereny, ważne dla klimatu miast, w tym chronione przez kilkadziesiąt lat w stolicy kliny nawietrzające, zostały zabudowane. Obecny efekt to coraz częstsze *alarmy smogowe*.

Aby urealnić ochronę interesu publicznego prawo winno określić nie tylko treść tego pojęcia, lecz również pojęć zbliżonych, takich jak interes społeczny, cel publiczny, dobro wspólne i dobro publiczne. Jest to potrzebne w wielu dziedzinach życia społecznego i w działalności gospodarczej. To trudne zadanie, ze względu na utrwalenie obecnego chaosu pojęciowego, ale również warunek respektowania interesów publicznych.

Konieczna jest również rzeczywista, a nie fasadowa, partycypacja społeczna, rzeczywisty udział obywateli w decyzjach o państwie. Istnieje poważne zagrożenie, że utrzymanie obecnego stylu rządzenia i brak szacunku dla dobra wspólnego i interesów publicznych doprowadzą do poważnych konfliktów społecznych. Jak się przekonaliśmy na przykładzie Francji, problemy te wymagają szczególnej troski.

Należy kontynuować badania nad stanem naszej gospodarki przestrzennej. W ostatnich latach obserwujemy ich rozwój, mamy coraz większą wiedzę o społecznych i gospodarczych wartościach przestrzeni, zwłaszcza w urbanistyce i planowaniu przestrzennym. Cenne są raporty badające problemy kosztów i strat, jakie generuje chaos przestrzenny oraz identyfikujące źródła porażek inicjatyw naprawczych. Ostatnie badania jednostek naukowych PAN wskazują, że konieczne jest dalsze rozszerzenie prac badawczych dotyczących wielu problemów społecznych i gospodarczych, które nie doczekały się, jak dotąd, rzetelnego opisu stanu i wiarygodnych diagnoz.

Luki w naszej wiedzy dotyczą m.in. rozmiaru strat ponoszonych przez gminy na skutek wadliwych planów miejscowych, w tym bilansu odszkodowań, które sądy nałożyły na instytucje sektora publicznego. Nie znamy skutków przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, nie śledzimy też skutków wykładni prawa. Brak również rzetelnej identyfikacji grup interesu, które blokują zmiany.

Konieczne jest dalsze śledzenie rosnących społecznych i finansowych kosztów chaosu przestrzennego oraz identyfikacja przyczyn, dla których władze publiczne, świadome strat, nie podejmują działań naprawczych. Badań wymagają rozmiary i źródła społecznego przyzwolenia na narastający chaos przestrzenny.

Niezbędna jest szybka nowelizacja ustaw i usunięcie głównych błędów prawa, źródeł ogromnych strat społecznych i gospodarczych. Konieczna jest też, równoległe, systemowa reforma gospodarki przestrzennej.

Od wielu lat kolejne rządy zapowiadają podjęcie działań dla przywrócenia ładu przestrzennego w jego głównych wymiarach – społecznym, ekologicznym i gospodarczym. Żaden nie podjął jednak skutecznych działań w tym kierunku. Dlatego warto przypomnieć, nadal aktualne, zalecenie ekspertyzy opracowanej przed kilkunastu laty przez zespół KPZK PAN w której stwierdzono, że:

Przygotowanie nowej legislacji, tak aby spełniła ona oczekiwania i prawidłowo regulowała sferę planowania przestrzennego ponadlokalnego [...], wymaga dalszych prac analitycznych i bardzo starannego opracowania założeń. W innym przypadku nowa inicjatywa legislacyjna będzie obciążona bardzo dużym ryzykiem błędu, gdyż materia ustawy jest zagadnieniem trudnym,

kompleksowym i w wielu obszarach kontrowersyjnym. Doświadczenia ostatnich lat dobrze pokazują negatywne skutki podejmowanych nieprzemyślanych i realizacji niewłaściwie przygotowanych inicjatyw [Bobiński i in., 2005, s. 33–34].

Pragnę podziękować mojemu przyjacielowi Staszкови Furmanowi, który zwrócił moją uwagę na szereg problemów, niewątpliwie ważnych dla tej pracy.

Bibliografia

- Bankier.pl, 2017, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Koszt-budowy-CPK-wyniesie-do-34-9-ml-d-zl-7544811.html> (dostęp: 22.09.2017).
- Bobiński J., Furman S., Kowalewski A., Markowski T., Pyszkowski A., 2005, *Główne problemy merytoryczne planowania ponadlokalnego wieloprzestrzennego, wymagające nowych rozwiązań w sferze prawa*, [w:] T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 221, s. 12–34.
- Dekker A., Kowalewski A., 1992, *The Two Policy Systems in Relation to Urban Question*, [w:] A. Dekker i in., *Conflict in Urban Development. A Comparison Between East and West Europe*, Ashgate Publishing Limited, England, s. 21–54.
- The Encyclopedia of Philosophy*, 1972, vol. 1–7, Macmillan Publishing, London.
- Izdebski H., 2013, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Jenger J., 1987, *d’Orsay, the Metamorphosis of a Monument*, Electa, Paris.
- Kaczorowski M., 1980, *Początki odbudowy kraju i stolicy 1944–1949*, PWN, Warszawa.
- Kamela-Sowińska A., 2015, *Interes publiczny czy interes społeczny? Co chroni rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych?*, [w:] J. Adamek, J. Zuchewicz (red.), *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju – odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa*, t 2: *Rachunkowość*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 396, s. 77–84.
- Kołodziejski J., 1982, *Realizacja celów w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 120, Warszawa.
- Kowalewski A., 1990, *Reforma systemu gospodarki przestrzennej w Polsce jest naszym obowiązkiem*, Centralny Ośrodek Informacji Budownictwa, Warszawa.
- Kowalewski A., Nowak M., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo*, t. 1, *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK”, t. CLXXXII, Warszawa.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym* t. 1–3, „Studia KPZK”, t. 162, Warszawa.

- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 1, MRR, Warszawa.
- Malisz B., 1991, *Dlaczego nas nie lubią?*, [w:] R. Domański (red.), *Zmiany paradygmatu gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 155, s. 13–29.
- Niedziałkowski K., 2017, *Kryzys sektora planowania przestrzennego w Polsce jako przykład deinstytucjonalizacji*, „Studia Polityczne”, t. 45, s. 53–73.
- Niewiadomski Z., 2008, *Aktualny stan prawny w zakresie prac nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 4, MRR, Warszawa.
- NIK, 2018, *Szlachetne zdrowie... potrzebuje wsparcia*, Najwyższa Izba Kontroli o realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szlachetne-zdrowie-potrzuje-wsparcia.html> (dostęp: 7.01.2019).
- Olbryś A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Raport opracowany w ramach prac badawczych zespołu Finanse w urbanizacji, przy wsparciu FIO oraz Związku Gmin Wiejskich, w zbiorach autora.
- Olbryś A., Zachariasz I., 2015, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 183–327.
- Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych*, 2008 [druk sejmowy nr 680], Biuro Analiz Sejmowych Warszawa.
- Orłowski W., 2011, *Świat do przeróbki*, Agora S.A., Warszawa.
- The Oxford Companion to Philosophy*, 1995, Oxford University Press [wyd. polskie *Encyklopedia Filozofii*, 1999, t. 2, Zysk i S-ka, Poznań].
- Polityka antykorupcyjna*, 2012, *Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Referendum, 2019, Szwajcaria, <http://wyborcza.pl/7,75399,24210560,szwajcarzy-nie-chca-suwerenosci-porazka-antyunijnej-prawicy.html> (dostęp: 25.11.2018).
- Rybiński K. (red.), 2012, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vi-stula, Warszawa.
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, 2008, Raport z realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa*, Fundacja Stefana Batorego, MRR, Warszawa.
- Rychard A., 2008, *Socjologiczne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 4, MRR, Warszawa.
- Samuelson P., 1998, *Ekonomia*, t. 1–2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa [Economics, XVII Edycja 1985, McGraw-Hill].
- Sigalin J., 1986, *Warszawa 1944–1980. Z archiwum architekta*, t. 1–2, PIW, Warszawa.
- Słownik politologii*, 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk przyjęte na Posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 20 listopada 2018 r. w sprawie uwzględnienia w polityce rozwoju i przepisach prawa wyników badań naukowych dotyczących potrzeb kształtowania przestrzennego rozwoju Polski*, 2018.

- System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem społecznym*, 2017, nr 193/2015/KIN, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Śleszyński P. i in., 2017, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śpiewak P., 1997, *Demokracja partycypacyjna*, „Wiedza i Życie”, nr 3.
- Wykluczenie komunikacyjne osiągnęło rekordowe rozmiary*. „Dziennik.pl”, <https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/588293.plamy-komunikacyjne-autobusy-polaczenia.html> (dostęp: 2.01.2019).
- Wyrzykowski M., 1986, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zimmermann J., 2012, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Żurawik A., 2013, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. 75, z. 2, s. 57–69.
- „Życie Gospodarcze”, 1996, nr 29.

Uwarunkowania sprawnego zarządzania procesami rewitalizacji w polskich miastach

Danuta Stawasz, Magdalena Wiśniewska

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
ul. Matejki 22/26
90-237 Łódź

Wprowadzenie

Przez setki lat ludzie przejawiali tendencję do integracji, czego wynikiem była koncentracja osadnictwa, tworzenie się miast i rosnąca urbanizacja. Generowane przez miasta korzyści aglomeracji wzrastają wraz z wielkością miasta, ale tylko do pewnego momentu [Domański, 2006, s. 24]. Aglomeracja w miarę rozwoju może stać się zatem źródłem zjawisk niekorzystnych [Kuciński, 1994, s. 92]. W ostatnich latach ludność polskich miast zmniejsza się [Powierzchnia..., 2018, s. 11], częściowo jako rezultat intensywnej suburbanizacji [Przegląd..., 2017, s. 203].

Dodatkowo w miastach Polski postępują procesy starzenia się tkanki miejskiej, co w powiązaniu z ułomnością rynku nieruchomości powoduje stopniową degradację miasta, zaś duża skala tego zjawiska prowadzi do rozkładu miasta (*urban decay*, *urban rot*, *urban blight*), także jego rozlewania się (*urban sprawl*). Zjawiska te narzucają konieczność przeprowadzenia wielkoskalowych projektów rewitalizacyjnych. Świadoma polityka rewitalizacyjna przynieść powinna następstwo odnowy miasta, wejście w kolejną fazę cyklu rozwojowego, na wyższym poziomie jakościowym [Markowski, 1999, s. 227]. Projekty rewitalizacyjne stanowią wyzwanie z wielu punktów widzenia, zarówno od strony planistycznej, organizacyjnej, jak i finansowej. Muszą jednak przede wszystkim przynieść oczekiwane i trwałe korzyści w ujęciu długookresowym, które powinny zawiązką rekompensować poniesione nakłady i wyrzeczenia. Zgodnie z najnowszymi trendami w zarządzaniu publicznym rewitalizacja powinna tworzyć wartość publiczną, a więc być działaniem przeprowadzonym przy mandacie społecznym mieszkańców, zarówno w wymiarze oczekiwanych długotrwałych rezultatów, jak i przy wykorzystaniu narzędzi i technik, które akceptują mieszkańcy.

Współczesne problemy funkcjonowania i rozwoju miast w Polsce

Współczesne miasta podlegają ciągłym przeobrażeniom: zmieniają swoje struktury, odnotowują etapy intensywnego rozwoju albo przechodzą w fazę schyłkową. O tych zjawiskach decyduje wiele przyczyn, często niezależnych od siebie czynników, czy też wzajemnie warunkujących się procesów. Najistotniejsze z nich należy łączyć z trzema procesami występującymi w skali globalnej i mającymi przełożenie także na sytuację w Polsce. Są to: procesy migracyjne oraz dynamiczny przyrost ludności zamieszkującej tereny dużych miast i ich obrzeży wywołany zmiennymi tendencjami na rynkach pracy, wzrost poziomu edukacji społeczeństw oraz wszechobecny postęp techniczno-technologiczny. Pierwszy z tych procesów oznacza na niespotykaną dotychczas skalę migracyjne ruchy ludności ze wsi do miast, co wiąże się często z marginalizacją terenów wiejskich i niemożnością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności przybywającej do miast. Wzrost poziomu wyedukowania ludności skutkuje wzrostem oczekiwań różnych grup społecznych co do warunków życia i pojawianiem się postaw roszczeniowych, a także brakiem zgody na pogłębiające się nierówności społeczne. Skutkuje także wzrostem zainteresowania sprawami publicznymi i chęcią aktywnego uczestniczenia różnych grup społecznych w procesie zarządzania na poziomie miasta, regionu czy państwa. Postęp techniczno-technologiczny przekłada się na generowanie produktów i usług, które w znaczącym stopniu przyczyniają się do poprawy jakości życia, ale także mogą być przyczyną wykluczania części społeczności z możliwości korzystania z nich.

W dobie globalizacji następuje przeobrażanie bazy gospodarczej miast przemysłowych w kierunku szeroko rozumianych usług oraz przemysłów kreatywnych, co w wymiarze ekonomicznym ujmowane jest jako przejście od fordyzmu do postfordyzmu [Scott, 2011, s. 3–4]. Proces ten związany jest z budowaniem gospodarek opartych na wiedzy i nie byłby możliwy, a zapewne nie tak szybki, gdyby społeczności nie podlegały ewolucji w sensie wyznawanych wartości, zasad współżycia i zwiększonych oczekiwań co do warunków bytowych. Globalizacja gospodarki przejawiająca się wzrostem mobilności kapitału, zasobów siły roboczej, intensyfikacją wymiany międzynarodowej, elastycznością akumulacji, nowym międzynarodowym podziałem pracy, intensywnością rozwoju nowych technologii i innowacji oraz dostępnością do informacji, w zasadniczy sposób przeorganizowała struktury bazy ekonomicznej wielu współczesnych miast [Anders-Morawska, Rudolf, 2015, s. 6–7]. Znaczącym, choć często niedocenianym czynnikiem przesądającym o procesach miastotwórczych jest sfera kultury. Jest ona ściśle powiązana z instytucjami, w których podejmowane są kluczowe decyzje co do sposobów i możliwości gospodarowania w krajach/miastach, ale instytucje te oraz ramy ich funkcjonowania są zawsze pochodną kulturowych doświadczeń danego społeczeństwa.

Złożoność problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych charakterystycznych dla miast i obszarów miejskich oraz dynamika

zmian w tych obszarach zmusza miejskie społeczności do poszukiwania bardziej sprawnych i skutecznych metod zarządzania sprawami miejskimi. Przerwanie w Polsce po II wojnie światowej naturalnie przebiegających procesów rozwoju miast (choćby w zakresie rynkowej gospodarki nieruchomościami) przyniosło szereg negatywnych konsekwencji dla szeroko rozumianej jakości życia miejskich społeczności. Punktem odniesienia są tu warunki, jakie zostały stworzone w miastach krajów gospodarczo rozwiniętych. Rozwiązywanie licznych problemów i ograniczeń funkcjonowania miast, ujawnionych i narastających od początku lat 90. XX wieku, może zabrać nawet dziesiątki lat. Tymczasem w miastach na świecie pojawiają się nowe problemy, mające swoje źródło w ogólnych przemianach społeczno-gospodarczych zachodzących w poszczególnych krajach, często o wymiarze globalnym. Rozpoznanie przyczyn ograniczających możliwości rozwoju miast, w tym oczywiście mających istotne znaczenia dla kształtowania pożądanego poziomu zaspokajania potrzeb miejskich społeczności, jest pierwszym krokiem do poprawy środowiska miejskiego.

Ograniczenia możliwości kształtowania środowiska życia w mieście według współczesnych standardów wynikają z uwarunkowań natury społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, środowiskowo-przestrzennej. W każdej z tych sfer istnieje szereg barier uniemożliwiających dynamizowanie rozwoju miasta, ale w wielu polskich miastach kumulacja zjawisk i procesów skutkujących negatywnymi następstwami występuje najczęściej w centrach miast.

Rewitalizacja – wymóg czasów współczesnych

Odnowa miast w Polsce jest warunkiem koniecznym dalszego rozwoju kraju. Miasta zniszczone w czasie II wojny światowej wymagają długiego okresu odbudowy i ogromnych środków finansowych. W okresie powojennym, w dobie gospodarki centralnie planowanej, ówczesne władze koncentrowały się przede wszystkim na procesach uprzemysłowienia kraju. Nie podejmując wątku oceny powojennej polityki, można jednakże stwierdzić, iż opóźnienia, głównie o charakterze inwestycyjnym w sferze infrastrukturalnej (dotyczy to także budownictwa mieszkaniowego), nie sprzyjały harmonijnemu rozwojowi polskich miast. Dbłość o przestrzeń i jej racjonalne zagospodarowanie nie znalazły odzwierciedlenia w polityce tego okresu. W konsekwencji, w sumarycznym ujęciu, w miastach pojawiły się obszary zaniedbane, niewykorzystywane przez dotychczasowych użytkowników lub właścicieli, odznaczające się chaotyczną zabudową, konfliktowością funkcji realizowanych w przyległych terenach, z nieuporządkowaną przestrzenią publiczną. Najczęściej są to obszary opuszczone przez wojsko, poportowe, poprzemysłowe lub o przemieszanej wyeksploatowanej technicznie zabudowie (w tym mieszkaniowej), nieodpowiadającej współczesnym standardom, a także wielkie dzielnice

mieszkańciami – tzw. blokowiska. Są to obszary kryzysowe, a dla ponownego włączenia ich w „życie miasta” potrzebują one działań i przedsięwzięć infrastrukturalnych skierowanych na kreowanie rozwoju gospodarczego, a także rozwiązywania narosłych problemów społecznych [Skalski, 2007, s. 61]. Bardzo często są to enklawy zlokalizowane w centralnych częściach miasta i stanowiące strukturalny próg jego rozwoju, przede wszystkim w ujęciu gospodarczym i przestrzennym. Ze zrozumiałych względów sytuacja ta ma związek z poszukiwaniem i wyborem miejsc do zamieszkania i realizacji funkcji dochodotwórczych poza centrum, tzn. na obrzeżach, co generuje wzrost kosztów funkcjonowania miasta i kosztów ponoszonych przez poszczególnych użytkowników. Miasta tracą na konkurencyjności w wymiarze krajowym czy też globalnym i z tego względu szczególnego znaczenia nabiera polityka miast ukierunkowana na porządkowanie i odzyskiwanie terenów dla przyszłych użytkowników.

Proces odnowy miejskich przestrzeni występuje z różnym natężeniem na skutek indywidualnych decyzji podejmowanych przez deweloperów, właścicieli nieruchomości, inwestorów i mieszkańców, co oczywiście związane jest z wprowadzeniem gospodarki rynkowej, a co za tym idzie rynku nieruchomości. Najcenniejszy zasób każdego miasta, jakim jest przestrzeń, nabiera szczególnego znaczenia. Renta gruntowa stanowi naturalny regulator ceny gruntu, a zatem w gospodarce rynkowej występuje trend do podejmowania decyzji lokalizacyjnych przy wykorzystywaniu zasad ekonomicznej racjonalności¹. Rachunek ekonomiczny jednoznacznie wskazuje, że centralne tereny zawsze są najdroższe, albowiem funkcje realizowane w tych obszarach potencjalnie generują największe korzyści. Niemniej jednak indywidualni decydenci dążą do maksymalizacji własnych korzyści, nie zawsze zwracając uwagę na negatywne efekty zewnętrzne, jakie ujawniają się na skutek ich aktywności. Dlatego też ważne jest, aby transformacja przestrzeni była prowadzona przez i pod kontrolą władz miasta, w sposób przemyślany z punktu widzenia oceny następstw, zaplanowany zgodnie z interesem publicznym i pozwalający uzyskiwać w długim okresie pozytywne efekty dla miasta jako całości.

Rewitalizacja jako proces odnowy struktur miasta

W ujęciu ogólnym rewitalizacja „to obliczony na długi okres realizacji projekt działań w sferze przestrzennej, gospodarczej, społecznej i środowiskowej, dotyczący zdegradowanych części miasta, mający na celu przywrócenie określonym obszarom wysokiego poziomu ich użyteczności” [Stawasz, 2013, s. 155]. W podobny sposób

1 Mechanizm ten jest jednakże zaburzony brakiem podatku katastralnego, co powoduje spekulacje na rynku nieruchomości oraz niepodejmowanie zagospodarowania cennych działek w centrum.

rewitalizację definiuje P. Lorens, uznając, iż jest to kompleksowy proces wyprowadzenia ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych przez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób planowany oraz zintegrowany przez programy rewitalizacji [Lorens, 2016, s. 18].

T. Markowski definiuje rewitalizację jako „zintegrowany proces interwencji publicznej, uwzględniający szeroko rozumiane aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe i techniczne, zorientowany na uzdrowienie funkcji danej przestrzeni i przynoszący ożywienie gospodarcze i społeczne w rewitalizowanym obszarze, jego otoczeniu lub całej jednostce osadniczej” [Markowski, 2014]. Z definicji tych jednoznacznie wynika, że jest to holistyczny proces przemian w miejskich przestrzeniach, które z różnych względów odznaczają się progami strukturalnymi i funkcjonalnymi. Rewitalizacja przyczynia się w obszarze objętym zmianami do podniesienia warunków bytowych, przywrócenia lub/i wprowadzenia zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie standardami ładu przestrzennego, ożywienia więzi społecznych, podniesienia estetyki miejskiej przestrzeni, poprawy środowiska przyrodniczego, usprawnienia ciągów komunikacyjnych². Polega na tworzeniu sprzyjających warunków lokalowych i infrastrukturalnych do rozwoju sektora MSP, działalności edukacyjnej, naukowej, kulturalnej, atrakcyjnych warunków do zamieszkania, kreowaniu atrakcyjnych przestrzeni publicznych, a w dużych miastach rozwoju funkcji metropolitalnych itd. Jest przedsięwzięciem planowym, długofalowym i kosztownym, inicjowanym i przede wszystkim finansowanym z budżetu miasta. Jego realizacja wymaga zaangażowania nie tylko władz miasta, lecz współuczestnictwa różnych interesariuszy, takich jak np.: podmioty gospodarcze, instytucje międzynarodowe, organizacje publiczne, wyższe uczelnie, prywatni inwestorzy, organizacje pozarządowe, media, związki różnych wyznań, wspólnoty mieszkaniowe, deweloperzy, a także sami mieszkańcy. Prowadzona jest przede wszystkim dzięki wykorzystaniu publicznych środków finansowych, zatem punktem odniesienia powinien być interes publiczny oceniany w skali całego miasta (uzyskanie publicznej wartości dodanej), a nie oczekiwania i preferencje obecnych użytkowników tej części miasta.

Rewitalizacja może być definiowana jako proces planowych działań inicjowanych i podejmowanych przez podmioty lokalne na podstawie kompleksowej diagnozy i oceny stanu posiadanych zasobów (kapitału społecznego, finansowego, gospodarczego, przestrzenno-środowiskowego) oraz potrzeb podmiotów lokalnej gospodarki w zakresie ich rozwoju oraz możliwości wynikających z funkcjonowania w pewnym otoczeniu lokalnym, regionalnym, krajowym czy też globalnym [Farelnik, 2015, s. 139]. Proces ten odbywa się w miejskiej przestrzeni przy wiodącym zaangażowaniu władz miasta i aktywnym udziale interesariuszy.

2 Zob. http://www.fr.org.pl/client/show_section.php (dostęp: 1.04.2016).

A. Billert uznaje rewitalizację za „kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta” [Billert, 2009]. Rewitalizacja jest przykładem problemu wewnętrznego miasta, w którym pewne przestrzenie zaczęły generować procesy schyłkowe i likwidacyjne. Potrzeba rewitalizacji pojawia się w momencie, gdy skala „upadłości i rozpadu” przestrzeni przekroczyła normalny poziom i nastąpił rozpad dotychczasowych struktur miejskich [Klasik, Kuźnik, Szczupak, 2013, s. 185–186].

Celem rewitalizacji jest przede wszystkim odwrócenie negatywnych trendów, takich jak degradacja przestrzeni i zabudowy, nasilenie się patologii społecznych, marginalizacja obszaru, odpływ zamożnych warstw społeczeństwa, dewastacja cennych architektonicznie obiektów [Sikora, Turała, 2005]. Tak określony cel procesu rewitalizacji jest niezmiernie ważny, jednak nie jedyny. Celem tegoż procesu może i zazwyczaj jest „odzyskanie” najcenniejszych terenów miejskiej przestrzeni zlokalizowanych w jego centralnej części, aby wprowadzić tutaj w następnym etapie nowe formy zagospodarowania, służące realizacji nowych funkcji. W miastach krajów rozwiniętych obserwuje się proces planowej przebudowy miast, którego istotą jest „[...] ukierunkowanie działań planistycznych do wnętrza miasta, a co się z tym wiąże, na odkrywanie potencjalnych możliwości tkwiących w zdegradowanych bądź chaotycznie zagospodarowanych istniejących strukturach miejskich” [Pancewicz, 2005]. Taki punkt wyjścia jednoznacznie określa cel procesu zmian. Chodzi tu o odwrócenie niekorzystnych tendencji „rozlewania się” miast na zewnątrz. Można to osiągnąć, jeśli centralne (zdegradowane) tereny miejskie staną się ponownie atrakcyjne, będą odpowiadały aspiracjom, potrzebom dotyczącym jakości życia miejskich społeczności, wytworzą klimat miejskości odpowiadający standardom współczesnych i przyszłych pokoleń. Proces rozlewania się miast wiąże się także z rosnącymi niekorzyściami aglomeracji, które obecnie dotyczą przede wszystkim kongestii transportowej, przestępczości i zanieczyszczenia środowiska [Harasimowicz, 2015]. Polska powieliła niekorzystny nurt uzależnienia od samochodu. Obecnie, w związku z zagospodarowaniem jakiegokolwiek terytorium, należy rozwiązać kwestie transportu publicznego spełniającego standardy nowoczesnego społeczeństwa, z uwzględnieniem zmian demograficznych (starzejące się społeczeństwo, potrzeba transportu „skrojonego na miarę”). Jak wskazują badania, kongestia transportowa może stanowić do 30% efektu aglomeracji [Graham, 2007]. Dotychczasowe działania zmierzające do poprawy systemów transportowych wciąż nie są wystarczające [Wiśniewska, 2018, s. 110–120]. Rewitalizacja musi realizować również cele związane z bezpieczeństwem publicznym przy wykorzystaniu najnowszych technologii (monitoring, systemy ostrzegania). Ponadto powinna uwzględniać najnowsze wyznaczniki w rozwoju miast, takie jak *smart city*, co zwiększa szanse na zmniejszenie kosztów funkcjonowania miasta i podniesienie jakości życia. Realizacja założeń *smart city* nie jest zresztą możliwa przy zaniechaniu działań związanych z odnową tkanki miejskiej [Sikora-Fernandez,

2018, s. 52–59]. Dobra przestrzeń publiczna to przestrzeń bezpieczna, także z punktu widzenia kwestii środowiskowych, a więc przestrzeń o minimalnym hałasie i z czystym powietrzem. Obecnie wiele miast koncentruje się na poprawie stanu zieleni miejskiej i czyni z tego zagadnienia jeden z priorytetów strategicznych³. Celem rewitalizacji może być także wymóg związany z koniecznością usprawnienia komunikacji wewnątrz miasta na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego i funkcjonalnego miasta poprzez wytworzenie „nowej struktury miejskiej”, która stanie się impulsem do rozwoju przedsiębiorczości, a także wyzwoli inicjatywę podmiotów, organizacji, instytucji oraz mieszkańców terenów w bliższym i dalszym sąsiedztwie rewitalizowanego obszaru [Pająk, 2005, s. 184]. Ponadto celem tychże przekształceń może być potrzeba wprowadzenia do miasta form zabudowy wzmacniającej podstawy realizacji funkcji metropolitalnych⁴. W każdym konkretnym przypadku władze mogą zakładać odmienne cele, jednak zawsze są one skorelowane z uwarunkowaniami rozwoju całego miasta i podnoszeniem poziomu jego konkurencyjności.

Końcowym efektem działań rewitalizacyjnych jest wytworzenie „nowej jakościowo przestrzeni miejskiej”, na miarę współczesnych czasów i możliwości, jakie stwarzają nowoczesne rozwiązania techniczne. Końcowe efekty będą miały charakter mierzalny i niemierzalny [Markowski, Stawasz, 2007, s. 85]. Podsumowując niniejsze rozważania na temat rewitalizacji przestrzeni miejskich, można wskazać na istotne akcenty tego procesu:

- rewitalizacja prowadzona jest przez władze miasta i to one odpowiadają za końcowe efekty przekształceń;
- punktem wyjścia założeń i projektów rewitalizacyjnych powinien być interes publiczny, w rozumieniu generowania dodatniej wartości publicznej w mieście;
- jest to przedsięwzięcie wielce kosztochłonne, wymagające finansowego zaangażowania licznych partnerów oraz holistycznego podejścia;
- wymaga koordynacji działań wielu instytucji publicznych, odpowiedzialnych chociażby za ciepłownictwo, drogownictwo, komunikację, ochronę środowiska, bezpieczeństwo publiczne, opiekę społeczną itp.;
- może naruszać interesy indywidualnych osób lub podmiotów gospodarczych, zatem wskazana jest umiejętność prowadzenia dialogu na linii władze miasta – użytkownicy miasta oraz zastosowanie odpowiednich narzędzi zarządczych, w tym motywacyjnych lub rekompensujących;
- powodzenie procesu rewitalizacji zależy od rzeczywistego zaangażowania różnych grup użytkowników miasta;

3 Przykładem jest Wrocław i realizowane tam przedsięwzięcia „Grow Green” i „Szare na zielone”, ukierunkowane na powiększanie obszarów zieleni miejskiej.

4 Funkcje metropolitalne decydują o wyjątkowej pozycji danego miasta w strukturze sieci osadniczej, o jego dochodowości i możliwościach dalszego rozwoju, zob. Marszał [2005].

- efektem procesu rewitalizacji powinno być wzmocnienie bazy dochodowej miasta;
- aspekt gospodarczy powinien być punktem wyjścia do opracowywania założeń projektu rewitalizacji;
- zrewitalizowana przestrzeń miasta powinna odpowiadać potrzebom przyszłych pokoleń.

Ekonomiczne aspekty procesu rewitalizacji

Procesy degradacji tkanki miejskiej wiążą się z ułomnością rynku nieruchomości, która wyraża się przez występowanie efektów zewnętrznych, w tym „efektu gapowicza” – *free rider effect*. Efekt gapowicza można tu opisać jako sytuację, gdy dany obszar zabudowy miejskiej ulega procesom zniszczenia, jednak właściciele nieruchomości w tym obszarze nie podejmują się jego odnowy. Z ich punktu widzenia nie ma bowiem ekonomicznego uzasadnienia dla podjęcia decyzji o inwestowaniu, bardziej opłaca się czekać, aż zrobi to właściciel nieruchomości sąsiedniej, a korzyści z tytułu nowego atrakcyjnego sąsiedztwa uwidoczną się także w stawkach najmu w lokalach nieruchomości sąsiadujących. Niestety, gdy decyzji o inwestowaniu nie podejmie żaden z właścicieli, proces zniszczenia postępuje. Gdy jednak działania odnowy już zostaną podjęte, przynoszą pozytywne efekty w postaci wartości nieruchomości i generowanej renty, tym znaczniejsze, iż szerzej zakrojona jest ich skala [Costa Melo da, Cabral de Melo, 2010]. Jak pisze Markowski, wytworzenie korzyści zewnętrznych na przekształcanym obszarze jest możliwe tylko przy dużej skali tych przekształceń [Markowski, 2014].

Niektóre analizy ekonomiczne wykazały, iż jeden dolar zainwestowany w proces rewitalizacji generuje od dwóch do sześciu dolarów przyrostu wartości gruntu [Ross-Hansberg, Sartre, Owens, 2010, s. 485–535]. Z ekonomicznego punktu widzenia, przy założeniu zgodności z funkcją dobrobytu, działania rewitalizacyjne uzasadnione są tylko i wyłącznie wtedy, gdy korzyści przewyższają koszty [Davis, Winston, 1961, s. 116]. Większość kosztów ponoszonych przez miasto relatywnie łatwo jest oszacować *ex ante* [Zielenbach, Voith, Mariano 2010, s. 485–522; Castells, 2010, s. 65–98] i wliczać się tu będą następujące składniki:

1. Koszty funkcjonowania centrum zarządzania procesem rewitalizacji.
2. Opracowanie projektu działań dla rewitalizowanego obszaru.
3. Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego.
4. Zakup nieruchomości.
5. Kształtowanie przestrzeni publicznych (np. małe formy architektoniczne, oświetlenie).
6. Renowacja, modernizacja itp. obiektów zabytkowych.

7. Budowa nowych obiektów użyteczności publicznej (np. galerie sztuki, teatry, muzea).
8. Wyburzenia i ponowna zabudowa.
9. Modernizacja i budowa infrastruktury technicznej.
10. Projekt i zarządzanie terenów zielonych.
11. Relokacja mieszkańców z mieszkań komunalnych i socjalnych z terenów rewitalizowanych.
12. Koszt mieszkań w innych miejscach miasta dla relokowanych mieszkańców.
13. Spłata oprocentowania zobowiązań zaciągniętych na użytek finansowania procesów rewitalizacyjnych.
14. Koszty transakcyjne, w tym koszty konsultacji społecznych.

Największą trudność sprawia przewidzenie ewentualnych kosztów transakcyjnych związanych z prowadzeniem działań rewitalizacyjnych. Koszty te jednak zawsze towarzyszą procesom inwestowania w nieruchomości [Buitelaar, 2004, s. 2539–2553], choć często nie docenia się ich znaczenia w procesach rewitalizacyjnych. Mogą to być koszty związane z:

- 1) komunikacją społeczną w związku z opracowaniem i przyjęciem dokumentów planistycznych;
- 2) procesem wywłaszczeń, pierwokupu, służebności;
- 3) rozwiązywaniem konfliktów społecznych o charakterze przestrzennym;
- 4) prowadzeniem zamówień publicznych, w tym przeprowadzaniem postępowań i procesów odwoławczych;
- 5) uzyskaniem niezbędnych uzgodnień i pozwoleń ze strony innych podmiotów (np. w związku z oceną oddziaływania na środowisko, koordynacją rozwiązań infrastrukturalnych z gestorami sieci energetycznej, telekomunikacyjnej).

Eliminacja lub obniżenie kosztów transakcyjnych możliwe jest przy przyjęciu odpowiednich przepisów prawnych upraszczających procesy rewitalizacyjne. Taka „specustawa” jest jednak rozwiązaniem wymagającym konsultacji społecznych przy efektywnym uczestnictwie szerokich gremiów różnych grup interesariuszy.

Wysoka kosztochłonność przedsięwzięć rewitalizacyjnych prawdopodobnie wymaga przede wszystkim znacznego zaangażowania państwa (również finansowego) w przedsięwzięcia związane z kompleksową odnową miast.

Kalkulacja korzyści w przypadku projektów rewitalizacyjnych jest znacznie większym wyzwaniem aniżeli szacowanie kosztów. Literatura przedmiotu obfituje w różne ujęcia procesów rewitalizacyjnych z punktu widzenia korzyści o charakterze społecznym czy środowiskowymi, jak również ekonomicznym. Wszelkie mierzalne efekty ekonomiczne uwidoczniają się jednakże w długim okresie, a ich skala i struktura trudna jest do przewidzenia. Ponadto, o ile koszty rewitalizacji ponoszone są w znaczącym stopniu z budżetu miasta, o tyle korzyści ekonomiczne ujawnią się w różnych miejscach i będą miały charakter tak pośredni, jak i bezpośredni.

Do względnie pewnych korzyści ekonomicznych dla miasta zaliczyć można:

1. Przychody ze sprzedaży działek miejskich prywatnym inwestorom.
2. Przychody z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych na zrewitalizowanym obszarze.
3. Przychody z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości.
4. Przychody z tytułu podatku od sprzedanych nieruchomości.

Pozostałe korzyści ekonomiczne mają charakter względny, rozproszony, pośredni i odłożony w czasie. Będą to np.:

1. Wpływy z tytułu podatków dochodowych w związku z ożywieniem gospodarczym, w tym poprawą koniunktury turystycznej.
2. Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.
3. Spadek kosztów związanych z pomocą społeczną w związku z eliminacją negatywnych zjawisk społecznych.
4. Spadek kosztów utrzymania miasta, np. w związku z zastosowaniem nowych technologii telekomunikacyjnych, termomodernizacją.

Ogólnie rzecz ujmując, projekty rewitalizacyjne generują tym więcej korzyści (i) im większa jest ich skala, (ii) im więcej komercyjnych przestrzeni zostanie uwzględnionych w nowej zabudowie [Chau, Wong, 2014, s. 558], (iii) im wyższe są koszty zadań publicznych związanych z degradacją techniczną i społeczną obszaru przed przystąpieniem do procesu rewitalizacji (wysokie koszty ogrzewania, oświetlenia ulicznego, opieki społecznej), (iv) im koszty pozyskania przestrzeni przez miasto są niższe. Niemniej jednak proces rewitalizacji realizowany jest na wytyczonym obszarze i nie pozostaje on bez wpływu na tereny nieobjęte rewitalizacją. Konieczne jest zapewnienie tzw. rewitalizacji otwartej, a więc umożliwiającej rozprzestrzenianie się pozytywnych efektów na tereny sąsiadujące. W wyniku ustanowienia obszaru rewitalizacji są one zagrożone negatywnym efektem spadku wartości nieruchomości – raczej nieprawdopodobne jest objęcie ich odnową w okresach przyszłych, zwłaszcza jeśli struktura własności nieruchomości jest zróżnicowana (a tak jest np. przy wysokiej zabudowie wielorodzinnej) [Chau, Wong, 2014, s. 559].

Zarządzanie a rewitalizacja

Wymogiem sprawnej i efektywnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest w praktyce przyjęcie menedżerskiego podejścia, w którym to użytkownicy miasta są konsumentami usług publicznych, przy jednoczesnej możliwości wyboru ich zakresu i sposobów odbioru. Podejście to oznacza także innowacyjność i kreatywność w działaniu władz publicznych, profesjonalizm zarządzania w sferze publicznej, jasno określone cele, standardy, mierniki oceny, a także elastyczność decyzyjną,

umiejętność komunikacji i negocjacji z interesariuszami oraz otwartość na niestandardowe rozwiązania organizacyjne (np. zlecenie zadań podmiotom z sektora non profit i gospodarczego, partnerstwo publiczno-prywatne).

Zapewnienie pozytywnych efektów procesów rewitalizacji wiąże się z koniecznością partnerskiego zarządzania publicznego, które nie jest obecnie alternatywnym sposobem zarządzania sprawami publicznymi, ale koniecznością. Wymuszone jest ono zmianami o charakterze społeczno-gospodarczym związanymi z funkcjonowaniem w „erze informacji”, sieci i współdziałania, a także złożonością spraw, którym współczesna władza publiczna musi sprostać [Rudolf, 2016, s. 36–39]. Proces rewitalizacji wpisuje się w te uwarunkowania i wymaga aktywnego zaangażowania wszystkich podmiotów, których dotyczy na każdym etapie realizacji: od planowania, poprzez realizację i monitoring, aż po kontrolę założonych rezultatów.

Nowoczesne zarządzanie publiczne to zarządzanie zgodne z koncepcją wartości publicznej. Koncepcja ta stanowi nowe podejście do ustalania celów działania menedżerów publicznych i stosowanych narzędzi służących ich osiągnięciu. Koncepcję wprowadził w 1995 r. Mark Moore [Moore, 1995] i od tego czasu stanowi ona przedmiot dyskusji akademickiej. Zakłada ona, że cele, a więc i uzyskane w długim okresie rezultaty działania organizacji publicznych, muszą stanowić wartość dla odbiorców tych celów (analogicznie jak w przypadku dóbr prywatnych, które stanowią wartość dla konsumentów), zaś proces ustalania tych celów, a także narzędzi wykorzystywanych do ich realizacji, musi uzyskać mandat społeczny [Wiśniewska, 2018, s. 28–38]. Z kolei wykorzystywane zdolności operacyjne muszą wykraczać poza granice danej organizacji publicznej. W odniesieniu do rewitalizacji miast założenia wartości publicznej powodują iż:

1. Program rewitalizacji musi stanowić przedmiot efektywnych konsultacji społecznych i jego ostateczny kształt powinien posiadać mandat społeczny.
2. Program rewitalizacji musi obejmować solidną analizę kosztów i korzyści (rozumianych wieloaspektowo: ekonomicznych, społecznych, środowiskowych itp.). Ta analiza powinna być przygotowana wspólnie z interesariuszami i być przedmiotem dialogu społecznego.
3. Działania rewitalizacyjne powinny uwzględniać zdolności operacyjne różnych interesariuszy miasta. Ich zaangażowanie generuje efekty synergiczne, a wykorzystana wiedza i kompetencje interesariuszy tworzą wartość dodaną.
4. Założone rezultaty rewitalizacji powinny być określone szeroko i długookresowo (*outcomes*, a nie *outputs*); powinny być postrzegane przez społeczność miasta jako wartościowe oraz odnosić się do obszaru całego miasta, a nie tylko obszaru rewitalizowanego.
5. Rewitalizacja musi mieć charakter rewitalizacji „otwartej” – uzyskane w długim okresie rezultaty powinny być widoczne dla całego obszaru miasta.
6. Powinno się dążyć do minimalizacji lub wręcz eliminacji kosztów społecznych procesu rewitalizacji, a ewentualne koszty społeczne powinny być przedmiotem rekompensat (rewitalizacja nie może być działaniem „po trupach do celu”).

Władze miasta, prowadząc projekty rewitalizacyjne, muszą uwzględnić także aspekty związane ze zmianami w otoczeniu makroekonomicznym, w tym główne tendencje społeczne (starzenie się społeczeństwa, zmiana stylu życia, migracje, rosnące oczekiwania co do standardu zabudowy i funkcji przestrzeni publicznych), technologiczne (w tym nowe technologie energetyczne, łączności i transportu, związane z rewolucją informatyczną 4.0), klimatyczne (np. wzrost temperatur, zaburzenia retencji, ulewne deszcze, silne wiatry), ekonomiczne (np. zmiany w strukturze i hierarchii czynników produkcji, źródeł pozyskania kapitału), prawne (np. umiędzynarodowienie przepisów prawnych). Rewitalizacja to proces niezwykle złożony i ta złożoność powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie na wszystkich etapach: przygotowania (w tym planowania), realizacji i w fazie porealizacyjnej (w tym kontrolnej). Integralną część procesu rewitalizacji powinny stanowić działania monitorujące, które służą minimalizowaniu błędów, ryzyka, nieprzewidzianych kosztów. Jest to niezbędne z uwagi na ponoszone nakłady środków finansowych, czasowych, uciążliwości i wyrzeczenia towarzyszące podejmowanym działaniom. Skutki rewitalizacji będą miały charakter długofalowy, a więc zmiana sposobu zagospodarowania będzie przez długi okres niemożliwa, co będzie też ograniczać lokalizację w tym obszarze innych funkcji.

Zakończenie

Rewitalizacja jest procesem szczególnie złożonym, interdyscyplinarnym, długotrwałym, kapitałochłonnym, w którym – aby zakończył się powodzeniem – muszą aktywnie uczestniczyć liczne podmioty: organizacje, instytucje publiczne, formalne i nieformalne grupy mieszkańców. Odnosi się ona do planowanych przez władze miasta działań w miejskiej przestrzeni, co wyraźnie odróżnia ten proces od zagospodarowania wolnych terenów. Mimo że prowadzona jest tylko we fragmencie miasta, dotyczy wszystkich mieszkańców. Jego użytkownicy w trakcie prowadzenia prac odczuwają dyskomfort z przebywania w tym obszarze (utrudnienia komunikacyjne, ograniczenia w dotarciu do pewnych miejsc, wyłączenie z możliwości realizacji usług, konieczność zmiany lokalizacji), a także, co równie ważne, w sposób pośredni ponoszą koszty realizacji działań rewitalizacyjnych. Przyjmując taki punkt widzenia, należy dążyć do rozwiązań, które pozwolą na rozwój funkcji dochodotwórczych i wygenerowanie przez podmioty tego obszaru dochodów pozwalających na utrzymanie odnowionej i nowej zabudowy w dobrym stanie technicznym. Uwaga ta dotyczy także substancji mieszkaniowej. Mieszkańcy powinni być w stanie pokrywać koszty zamieszkania, uwzględniające remonty, bieżące koszty utrzymania domu i otoczenia oraz zysk dla właściciela. W przeciwnym wypadku odnowiony obszar w kolejnych latach, podobnie jak w okresie gospodarki centralnie planowanej, zostanie poddany naturalnemu procesowi zaniedbania i dewastacji.

Warto również zauważyć, iż rewitalizacja przyczynia się do powrotu ludności do centralnych części miasta, co zapobiega wyludnianiu się zaniedbanych śródmieść, niekontrolowanemu rozlewaniu się miast, odpływowi zamożnych mieszkańców poza granice miasta, a co za tym idzie, uszczupleniu kwot podatków płaconych do miejskiego budżetu.

Waga i znaczenie rewitalizacji miast w Polsce dla dalszego rozwoju kraju znalazły odzwierciedlenie w dokumencie strategicznym polityki miejskiej – *Krajowej Polityce Miejskiej 2023*. W dokumencie tym przyjęto, że miasto ma być dobrym miejscem do życia i pracy, z którym mieszkańcy się identyfikują i w którym chcą mieszkać [Krajowa..., 2015, s. 15]. Miasto, zgodnie z przyjętymi celami polityki miejskiej, dzięki dążeniom i zaangażowaniu wszystkich interesariuszy, powinno być ośrodkiem sprawnie zarządzanym, zwartym i zrównoważonym oraz spójnym, a w efekcie konkurencyjnym i silnym. Założenie to odnosi się do wszystkich polskich miast, bez względu na wielkość, zasobność, strukturę działalności gospodarczej, lokalizację, poziom kapitału społecznego, zainteresowanie inwestorów zewnętrznych itp. Odbudowa zdolności do rozwoju powinna być realizowana także poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich [Krajowa..., 2015, s. 12]. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych wynika z pilnej potrzeby porządkowania struktur miejskich, całych kwartałów czy dzielnic, zarówno w małych, jak i dużych ośrodkach miejskich. Dzięki zapowiadane w niniejszym dokumencie wsparciu finansowemu procesów rewitalizacyjnych ze strony budżetu państwa oraz możliwych do wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej, możemy zakładać, że w kolejnych latach będzie miała miejsce rzeczywista modernizacja miejskich przestrzeni w polskich miastach.

Bibliografia

- Anders-Morawska J., Rudolf W., 2015, *Orientacja rynkowa we współrzędzeniu miastem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Billert A., 2009, *Polityka rozwoju i rewitalizacja miast w Polsce na tle standardów unijnych z w zakresie planowania*, www.urbanistyka.info (dostęp: 13.10.2016).
- Błaszczak M., 2015, *Uprzemysłowienie miasta postfordowskiego jako problem polityczny*, „Acta Universitatis Lodzensis. „Folia Sociologica”, nr 52, s. 5–25.
- Buitelaar E., 2004, *A Transaction-cost Analysis in the Land Development Process*, „Urban Studies”, vol. 41, no. 13, s. 2539–2553.
- Castells N., 2010, *HOPE VI Neighborhood Spillover Effect in Baltimore*, „Journal of Policy Development and Research”, vol. 12, no. 1, s. 65–98.
- Chau K. W., Wong S. K., 2014, *Externality of Urban Renewal: A Real Option Perspective*, „Journal of Real Estate Finance & Economics”, no. 48, s. 546–560.

- Costa Melo da, Cabral de Melo A. B., 2010, *Effect of Externalities on Investment in Urban Renewal: A Game Theory Application*, <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/563345090413781/Extended%20Abstract%20-%20Efeito%20das%20externalidades%20no%20investimento%20em%20reabilitacao%20urbana.pdf> (dostęp: 23.11.2018).
- Davis O. A., Whinston A. B., 1961, *The Economics of Urban Renewal*, „Law and Contemporary Problems”, no. 26, 105–117.
- Domański R., 2006, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Farelnik E., 2015, *Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich*, [w:] R. Brol, A. Raszkowski, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław, nr 391, 137–146.
- Graham D. J., 2007, *Variable Returns to Agglomeration and the Effect of Road Traffic Congestion*, „Journal of Urban Economics”, vol. 62(1) za: Harasimowicz A., 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast?*, „Studia Miejskie”, t. 20, s. 23–34.
- Harasimowicz A., 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast?*, „Studia Miejskie” t. 20, s. 23–34.
- Klasik A., Kuźnik F., Szczupak B., 2013, *Polityka miejska w regionie*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 169–188.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik 2015.
- Kuciński K., 1994, *Geografia ekonomiczna*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Lorens P., 2016, *Kształtowanie programów rewitalizacji miast w kontekście współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast w kontekście przemian społeczno-gospodarczych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 264, s. 10–25.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2014, *Ekonomiczny wymiar procesów rewitalizacji*, http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/sites/rewitalizacja.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/arttykul/prof._t._markowski_.pdf (dostęp: 14.12.2018).
- Markowski T., Stawasz D. (red.), 2007, *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Marszał T., 2005, *Funkcje obszaru metropolitalnego Łodzi*, [w:] K. Bald, T. Markowski (red.), *Obszar metropolitalny Łodzi – wyzwania i problemy*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 215.
- Moore M., 2005, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge–London.
- Pająk K., 2005, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Pancewicz A., 2005, *Rewitalizacja miejskich przemysłowych terenów nadrzecznych*, [w:] T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzeni polskich miast*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 216, s. 173–188.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym*, GUS, Warszawa 2018.
- Przegląd regionalny Polski 2017*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2018.
- Rossi-Hansberg E., Sarte P.-D., Owens R., 2010, *Housing Externalities*, „Journal of Political Economy”, vol. 118, no. 3, s. 485–535.

- Rudolf W., 2016, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Scott A. J., 2011, *Emerging Cities of the Third Wave*, „City”, no. 15, s. 3–4.
- Sikora D., Turała M., 2005, *Rewitalizacja jak instrument determinujący funkcje przestrzeni publicznej w miastach po-przemysłowych – przykład Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Sikora-Fernandez D., 2018, *Smarter Cities in Post-socialist Country: Example of Poland*, „Cities”, no. 78, s. 52–59.
- Skalski K., 2007, *Rewitalizacja na starcie: aspiracje – bariery – instrumenty; perspektywy na lata 2007–2013*, [w:] B. M. Walczak (red.) *Rewitalizacja – nośnik tożsamości i rozwoju obszarów metropolitalnych*, Wydawnictwo Biblioteka i Instytut Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź, s. 61–94.
- Stawasz D., 2013, *Zarządzanie procesami rewitalizacji*, [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, wybrane zagadnienia i obszary działania*, Placet, Warszawa, s. 153–170.
- Wiśniewska M., 2018, *Wartość publiczna aglomeracyjnego transportu kolejowego na przykładzie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 517, s. 110–120.
- Wiśniewska M., 2018, *Wartość publiczna i zarządzanie wartością publiczną*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, s. 28–38.
- Zielenbach S., Voith R., Mariano M., 2010, *Estimating the Local Economic Impacts of HOPE VI*, „Housing Policy Debate”, vol. 20(3), s. 485–522.
- http://www.fr.org.pl/client/show_section.php (dostęp: 1.04.2016)

Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na tle organizacji innych sektorów

Janusz Reichel

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem
ul. Matejki 22/26
90-237 Łódź

Sektor organizacji pozarządowych

Obywatele uczestniczą w życiu społeczeństwa w organizacjach zwanych organizacjami pozarządowymi lub potocznie endżiosami (NGOs – z ang. *non-governmental organisations*). Istnieją także inne określenia tego typu organizacji, np.: „organizacje trzeciego sektora”, „organizacje non profit”, „organizacje dobrowolne”, „organizacje ochotnicze” („oparte na wolontariacie”), „organizacje niezależne” czy też „organizacje obywatelskie” lub „społeczne”. Każde z tych określeń uwypukla inną cechę charakterystyczną tych podmiotów. Mnogość nazw generuje oczywiście problemy terminologiczne [np. Schmidt, 2012, s. 14 i nast.].

Definicja terminu „organizacja pozarządowa” znajduje się w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873]. Według niej organizacją pozarządową jest „każde stowarzyszenie, fundacja, partia polityczna, związek zawodowy, organizacja pracodawców, samorząd zawodowy” [Skiba, 2007, s. 3; Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie]. Należałoby dodać do tego także związki stowarzyszeń, kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, organizacje kościelne, a także podmioty działające na mocy odrębnych przepisów, w tym: koła łowieckie, rady rodziców i komitety rodzicielskie, Polski Czerwony Krzyż czy ochotnicze straże pożarne [Gałązka, 2005, s. 13–14].

Abstrahując od prawnych rozstrzygnięć, organizacje pozarządowe można określić jako:

specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, charakteryzujące się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem

inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością, a także – na ogół – znacznym udziałem wolontariatu i istotną rolą w kształtowaniu postaw ludzkich (zarówno osób działających w organizacjach, jak i posiadających jakikolwiek z nimi kontakt) [Gliński, 2006, s. 17].

Prywatny charakter organizacji pozarządowych oznacza, iż są one inicjatywami oddolnymi, powoływanymi do życia dzięki woli tworzących je obywateli. Nie oznacza to, że powoływane są one do życia, aby realizować wyłącznie prywatne interesy swoich członków. Aktywność tych organizacji koncentruje się bowiem na sferze społecznej i publicznej. A. Sargeant wskazuje na to, że działalność organizacji pozarządowej (non profit), dzięki zebraniu i redystrybucji odpowiednich zasobów oraz dostarczeniu dóbr i usług, służy poprawie ogólnego poziomu życia społeczeństwa [Sargeant, 2004, s. 17].

Możliwość swobodnego zagospodarowania przez obywateli pozostawionych przez państwo niektórych sfer życia nie oznacza, że swoboda ta jest absolutna. Regulacje prawne wyznaczają zakres tej wolności i sposoby jej realizacji, opisując w tym celu dostępne formalne struktury i procedury. Sama tylko lista aktów prawnych regulujących pośrednio lub bezpośrednio działalność organizacji pozarządowych w opracowaniu J. Janowskiego obejmuje aż 70 stron [Janowski, 2000, s. 16–86].

Obywatelom przysługuje prawo do zrzeszania się. Ludzie o zbieżnych poglądach i zainteresowaniach mogą się organizować i inicjatywa ta zależy od nich samych – przynależność do organizacji ma charakter dobrowolny. Wolność zrzeszania się „jest regulowana zarówno przez umowy międzynarodowe, jak i ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw” [Chmaj, 2008, s. 1]. W Polsce reguluje to Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483].

Regulator opracował szereg gotowych form prawnych. Konkretnym rozstrzygnięciem poświęcono kolejne ustawy, np. Ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach [Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97] czy Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach [Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.; przykładowe omówienia w: Gałązka, 2005, s. 35 i nast.; Kietlińska, 2010, s. 90 i nast.; Kafel, 2014, s. 51 i nast.]. Kolejnym ważnym aktem prawnym modelującym sferę aktywności organizacji pozarządowych jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Najpopularniejszymi formami prawnymi organizacji pozarządowych są stowarzyszenia i fundacje. Stowarzyszenie opiera się na pracy społecznej swoich członków, natomiast fundacja to majątek fundatora, za pomocą którego fundacja realizuje swoje cele.

Istotą omawianych organizacji jest wywołanie określonej zmiany społecznej [np. Drucker, 1995, s. 22] mogącej dotyczyć tak zmiany mentalności (wszystkich/wybranych) członków społeczeństwa, jak i warunków materialnych ich funkcjonowania. Zmiana społeczna polega na „stopniowym przekształcaniu postaw,

opinii i poglądów jednostek” [Bogacz-Wojtanowska, 2013, s. 172]. Nie oznacza to, że organizacje społeczne nie realizują również celów ekonomicznych, jednak wypracowywane dochody przeznaczane są na realizację misji organizacji i jej celów statutowych. Zgodnie bowiem z polskim prawem organizacje pozarządowe mają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Wypracowany zysk powinien zostać jednak w całości przeznaczony na realizację celów statutowych organizacji. W ostatnich latach prowadzenie działalności odpłatnej lub gospodarczej zadeklarowało 29% organizacji (8% tylko działalność gospodarczą) [GUS, 2016]. Celem organizacji pozarządowych jest także poprawienie ogólnego poziomu życia społeczeństwa poprzez redystrybucję zasobów oraz dostarczanie dóbr fizycznych i usług [Sargeant, 2004, s. 17].

W literaturze dość powszechnie wskazuje się, że organizacje pozarządowe z jednej strony zaspokajają potrzeby społeczne w obszarach niewydolności państwa i rynku, a z drugiej są buforem między państwem a społeczeństwem, stanowiąc „system wczesnego ostrzegania” i zmniejszając napięcia i konflikty wokół problemów społecznych. Jednak pula funkcji organizacji trzeciego sektora jest większa. Czytelnik bez trudu znajdzie omówienie podstawowych funkcji organizacji pozarządowych [m.in. Bogacz-Wojtanowska, 2013, s. 169 i nast.; Gliński, 2006, s. 40–41; Gałązka, 2005, s. 15–21].

Wśród cech różnicujących organizacje pozarządowe można wymienić np. stopień niezależności organizacji, wielkość i wiek, obszar działania, formę prawną, sposób finansowania i posiadane zasoby czy stopień profesjonalizacji. W tym zakresie także istnieje bogata literatura i wyniki badań, m.in. raporty Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

Podmioty sektora społecznego na tle organizacji innych sektorów

Wspólne cechy organizacji

Organizacja to „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów”, który realizuje się w ten sposób, że „wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości” [Kotarbiński, 1958, s. 75]. Taką całość nazywamy systemem. Organizacja jest systemem otwartym, składającym się z ludzi, posiadającym określoną strukturę i zorientowanym na osiągnięcie zdefiniowanych celów [Bielski, 2004, s. 35]. System otwarty to taki system, który ma otoczenie i wchodzi z nim w interakcje [Gomółka, 2009, s. 12]. „Idea systemów otwartych zakłada, że zarówno organizacje, jak i osoby indywidualne mogą się kontaktować i współdziałać z dowolną liczbą innych organizacji i osób” [Ward, 1997, s. 18]. Organizacja jest zależna od panujących trendów, np. w sferze polityki, gospodarki, prawa, demografii itp., ale też od innych jednostek i instytucji. Stają się one jej interesariuszami (ang.

stakeholders), czyli takimi podmiotami, które podlegają wpływowi decyzji organizacji oraz mogą wywierać na nią wpływ [Paliwoda-Matiolańska, 2014, s. 58; Bielski, 2004, s. 65]. Koncepcja interesariuszy sięga lat 60. XX wieku, a jej korzeni można się już doszukiwać w pracach A. Smitha i Ch. Barnarda. Oznacza ona konieczność brania pod uwagę w procesie podejmowania decyzji wszystkich podmiotów wpływających potencjalnie i faktycznie na długookresowy sukces organizacji [Freeman, 2010, s. 31 i nast.].

Wśród cech organizacji wymieniamy [Bielski, 2004, s. 35–36]:

- 1) orientację na realizację celów i zdolność do ich korygowania,
- 2) posiadanie zasobów (ludzkich, rzeczowych, w tym finansowych),
- 3) wyodrębnienie z otoczenia,
- 4) posiadanie struktury i hierarchii,
- 5) utrwalanie struktury i hierarchii przez formalizację,
- 6) posiadanie zdolności do samoorganizacji i rozwoju,
- 7) fakt, że jest systemem względnie stabilnym,
- 8) zdolność realizacji tych samych rezultatów różnymi drogami.

Organizacje działające w różnych sektorach (biznesowym, publicznym i społecznym) mają wiele cech wspólnych. Podobieństwa między sektorami wiążą się z realizacją typowych celów organizacji, takich jak np. rozwój czy zachowanie spójności. Istnieją także inne podobieństwa, choćby fakt, że organizacje sektora społecznego i biznesowego mają zwykle charakter inicjatywy prywatnej osób indywidualnych lub grup ludzi. Ponadto sektory społeczny i publiczny mogą być do siebie podobne w zakresie złożoności i niewymierności celów organizacji.

Różnice między organizacjami różnych sektorów

Między organizacjami różnych sektorów istnieją różnice wynikające najczęściej ze specyfiki samych sektorów i specyfiki ich typowych form organizacyjnych przewidzianych przez prawo [np. Limański, Drabik, 2007, s. 21–22]. Należy jednak pamiętać, że dopiero razem sektory te tworzą rzeczywistość, w której – uzupełniając się – budują przestrzeń do optymalnego rozwoju społeczeństw i jednostek. Jednym z kluczowych elementów życia społecznego i gospodarczego jest współpraca między instytucjami różnych sektorów i osiąganie efektu synergii wynikającej z istnienia tej różnorodności.

Sposób zakładania organizacji je różnicuje. Organizacje sektora publicznego istnieją z mocy prawa, podczas gdy w pozostałych sektorach istnienie organizacji wynika z prywatnej inicjatywy jednostek lub grup ludzi.

Organizacje odróżnia także różny charakter ryzyka związanego z ich działalnością. W sektorze publicznym istnieje oczywiście ryzyko niezrealizowania zakładanych celów społecznych, jednak brak jest możliwości bankructwa. Natomiast przedsiębiorcy ryzykują całym majątkiem firmy i mogą zbankrutować. Podobnie organizacje pozarządowe: istnieje ryzyko niezrealizowania zakładanych celów społecznych i istnieje możliwość upadłości organizacji z powodów ekonomicznych (braku środków na dalszą działalność).

Organizacje realizują cele specyficzne np. dla sektora czy formy prawnej, w jakiej działają. W sektorze publicznym koncentrują się na odpowiednim funkcjonowaniu społeczeństwa i jego form organizacyjnych (państwo, województwo, powiat, gmina), kierując się przy tym przepisami prawa. Sektor ten dostarcza dóbr i usług publicznych „wynikających z obowiązków państwa wobec obywatela” [Nowosielski, 2006, s. 7].

W sektorze biznesowym organizacje realizują przede wszystkim cele ekonomiczne, koncentrując się na zysku i podnoszeniu wartości przedsiębiorstwa dla jego właścicieli czy inaczej określonej maksymalizacji powodzenia ekonomicznego. Produkując dobra i dając materialne podstawy funkcjonowaniu społeczeństwa, przedsiębiorstwa starają się maksymalizować zyski i minimalizować nakłady. Prawo przewiduje szereg form, które można wykorzystać w celu realizacji przedsięwzięcia gospodarczego (od działalności gospodarczej prowadzonej indywidualnie, po spółki różnego rodzaju, w tym z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnie).

W sektorze społecznym realizuje się przede wszystkim cele społeczne (lub grupowe) i dopiero ewentualnie ekonomiczne (jednak zysk w końcu także zostaje przeznaczony na cele statutowe). W organizacjach pozarządowych „wszystko dzieje się i koncentruje wokół wartości i zasad” [Trzeciński, 2016, s. 11]. Sektor ten kreuje przestrzeń do twórczych i pożytecznych działań na rzecz społeczeństwa jako całości oraz szczególnych grup i osób. Prawo, pozwalając fundacjom i stowarzyszeniom na prowadzenie działalności gospodarczej, przewiduje bowiem, że działalność ta może być prowadzona niejako ubocznie – jako środek do realizacji innych celów, np. społecznych.

Warto zwrócić uwagę na to, że kontekst społeczny (dobro społeczne, dobroczynność itp.) nie różnicuje sektorów wyłącznie od strony celów, ale także ze względu na przesłanki działania. Tutaj najbardziej odróżnia się sektor biznesowy, w którym główną przesłanką działania jest przedsiębiorczość i realizacja zamierzeń przedsiębiorcy. Oczywiście przesłanki te, poprzez produkcję oczekiwanych dóbr i usług, także mogą prowadzić do realizacji potrzeb społecznych.

Charakter społecznej odpowiedzialności organizacji także może różnicować sektory. Sektor publiczny ma niejako sam w sobie misję społeczną, mimo to pozostaje miejsce dla społecznej odpowiedzialności (np. odpowiednie traktowanie petentów, a także podwładnych w urzędzie itp.). Przedsiębiorstwa wykorzystują strategię społecznej odpowiedzialności – obok swojej podstawowej działalności prowadzą działania społecznie odpowiedzialne (często jako „listek figowy” albo „pokutę” za skutki swojej działalności podstawowej). Natomiast podstawowa działalność organizacji społecznej jest (przynajmniej z definicji) społecznie odpowiedzialna; różnice zanikają w przypadku przedsiębiorstw społecznych mających formę prawną typową dla biznesu. Poza tym warto zwrócić uwagę, że organizacje odpowiadają za realizację założonych celów i zadań bezpośrednio przed innymi podmiotami: sektor publiczny odpowiada wobec elektoratu, prywatny wobec właścicieli, a społeczny najbardziej chyba wobec odbiorców rezultatów działania, ponieważ często istnieje więź emocjonalna z beneficjentami działań społecznych.

W tym sensie odbiorcy działań sektora publicznego i biznesu to raczej obcy (petenci, kontrahenci lub klienci).

Różnice między organizacjami różnych sektorów mogą wystąpić także w zakresie prywatnej inicjatywy (w sensie przedsiębiorczości jednostek). O ile w sektorach biznesowym i społecznym wydaje się być kluczowa, to w sektorze publicznym ma raczej ograniczone znaczenie – dużo w tym zakresie zależy jednak od konkretnego modelu zarządzania wdrożonego w danej jednostce publicznej.

Omawiane organizacje wydaje się też różnicować kwestia własności. W sektorze biznesowym własność jest najczęściej określona dość precyzyjnie; i w sensie prawnym, i ekonomicznym, współgra z aspektem psychologicznym – poczuciem własności. W sektorze publicznym mamy rodzaj własności wspólnej: państwowej lub samorządowej. W sektorze organizacji pozarządowych psychologiczne poczucie własności, np. głównego założyciela i głównych animatorów organizacji, różni się z własnością w sensie formalnym (organizacje, jak we władaniu korporacyjnym, posiadają same siebie jako odrębne prawnie podmioty).

Organizacje społeczne odróżnia od innych sektorów także kwestia zaangażowania wolontariuszy, podczas gdy w pozostałych sektorach dominuje praca opłacana.

Z oczywistych względów występują też różnice w źródłach finansowania: sektor publiczny to przede wszystkim podatki i inne daniny, sektor biznesowy to z kolei środki własne inwestorów i zysk, a organizacje pozarządowe to m.in. darowizny, granty, ale też przychody w przypadku prowadzenia własnej działalności gospodarczej i/lub odpłatnej. Organizacje pozarządowe biorą także udział w redystrybucji środków publicznych, gdy te wykorzystywane są na finansowanie ich działalności, np. poprzez zlecenie realizacji usług publicznych przez sektor publiczny.

Specyficzna dla organizacji różnych sektorów jest kwestia relacji z klientami (czy beneficjentami w przypadku organizacji pozarządowych). Relacja biznes-klient jest regulowana przez rynek. Oprócz czynnika cenowego, który bardzo często dominuje tę relację, w grę mogą wchodzić także inne mające na nią wpływ charakterystyki (np. oczekiwania dotyczące jakości), a także inne czynniki regulujące (np. państwo/prawo). Produkt lub usługa zostają dostosowane do potrzeb klienta w bezpośrednim kontakcie i dzięki temu, że wytwórcy ze sobą konkurują. Rynek reaguje na zgłaszane masowo potrzeby, ale do pewnego stopnia potrafi być także wyczulony na potrzeby klientów niszowych. Spotykamy też przypadki personalizacji produktu czy usługi. Potrzeby osób zmarginalizowanych ekonomicznie nie są przez rynek zaspokajane. Zakłada się, że opiekę nad nimi przejmie państwo.

Relacja między organizacją sektora publicznego i odbiorcą wytwarzanych przez nią dóbr i usług jest bardziej złożona niż między uczestnikami transakcji rynkowej. Zwykle nie występuje prosty mechanizm uzgadniania dóbr i usług (np. ich charakteru czy jakości) oferowanych przez sektor publiczny. Środki, dzięki którym odbywa się wytwarzanie tych dóbr i usług, pochodzą z podatków od osób indywidualnych i instytucji. Pobór podatków i produkcja dóbr i usług o charakterze

publicznym nie są ze sobą bezpośrednio powiązane, zatem nie występuje proces bezpośredniego negocjowania warunków oferty sektora publicznego. Urzędy również nie konkurują między sobą, działają bowiem w warunkach monopolu. Zmiana warunków powstawania i świadczenia dóbr i usług publicznych wiąże się z koniecznością uruchomienia demokratycznej procedury zmiany regulacji prawnych, które te warunki opisują. W tej relacji trudniej zatem o sprofilowanie oferty dla konkretnych odbiorców i nadążanie za zmianami.

Obywatele, poprzez zakładane przez siebie organizacje, próbują wypełniać luki w zaspokajaniu zwłaszcza podstawowych potrzeb, których nie jest w stanie zaspokoić sektor prywatny (biznes) ani sektor publiczny. Organizacje te potrafią dotrzeć w swoich społecznościach bezpośrednio do potrzebujących, co bywa doceniane przez państwo, które zleca im realizację niektórych zadań publicznych. Relacja między organizacją pozarządową a jej beneficjentami także bywa bardzo złożona. Gdy organizacja pozarządowa prowadzi działalność gospodarczą, przypomina to nieco model relacji biznes-klient, ale np. tylko w zakresie tej działalności. Oferta organizacji pozarządowej jest potencjalnie dość plastyczna w reakcji na potrzeby beneficjentów, ponieważ relacje te mają charakter bezpośredni i często zindywidualizowany (np. opieka nad osobą chorą przez wolontariusza takiej organizacji). Może je także wzmacniać konkurowanie o beneficjenta między organizacjami. Może się jednak zdarzyć, że organizacje są skrupowane w kształtowaniu świadczonych dóbr i usług przepisami prawa (np. gdy zlecono wykonanie zadania publicznego ze środków publicznych), szczególnymi przepisami (np. dotyczącymi zabiegów medycznych) lub wolą grantodawcy/darczyńcy.

Zwraca uwagę fakt oddzielenia się roli odbiorcy/użytkownika dóbr i usług organizacji od roli płacącego za te dobra i usługi (w tym przypadku staje się nim darczyńca). Menedżerowie organizacji non profit są skazani na uwzględnianie tej złożoności w swoich decyzjach i działaniach. Przy wyborze menedżera, który ma zarządzać organizacją pozarządową, powinno się zatem brać pod uwagę zdolności przyszłego prezesa/prezeski do budowania relacji zarówno z beneficjentami, jak i darczyńcami organizacji. Gdy organizacja pozarządowa prowadzi do tego działalność gospodarczą, procesy zarządzania muszą objąć zarówno te typowe działania, metody, umiejętności i zdolności potrzebne do prowadzenia biznesu, jak i te, które przydatne są przy prowadzeniu organizacji non profit.

Złożoność problemów współczesności sprawia, że trudno sobie wyobrazić ich rozwiązywanie czy choćby łagodzenie ich skutków bez współpracy organizacji z wielu sektorów. Usytuowanie sektora organizacji pozarządowych między państwem a rynkiem ułatwia nawiązywanie wzajemnych kontaktów między sektorami i inicjowanie kooperacji [Moron, 2012, s. 143] – szczególnym obszarem takiej współpracy jest rozwój regionalny i lokalny. I faktycznie, jak wskazują badania autora, współpraca między organizacjami pozarządowymi i biznesem jest głównie inicjowana przez organizacje pozarządowe [m.in. Reichel, 2015; 2011; 2010; Reichel, Rudnicka, 2009a; 2009b].

Zarządzanie w sektorze organizacji pozarządowych

Ze względu na opisane powyżej różnice między organizacjami różnych sektorów należy oczekiwać, że procesy zarządzania w organizacjach pozarządowych będą charakteryzować się pewną specyfiką [uwagi na ten temat autor prezentował już w: Reichel, 2018, s. 52–59].

Mimo istnienia podobieństw między organizacjami sektora publicznego i społecznego, nie oznacza to, że organizacje tego ostatniego powinny być podmiotami zarządzania publicznego [Limański, Drabik, 2007, s. 170]. Zarządzanie publiczne oznacza bowiem „zestaw działań zarządczych odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze, zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych” [Szumowski, 2014, s. 87]. W związku z powyższym, w celu opisanego zarządzania organizacjami pozarządowymi, należy odnieść się głównie do dorobku nauk o zarządzaniu w kontekście zarządzania przedsiębiorstwami. Organizacje pozarządowe doświadczają bowiem również procesów konkurencji, a z powodu misyjnego charakteru bywają wręcz wzorcem myślenia strategicznego. Coraz częściej też adaptują rozwiązania ze świata biznesu. Oczywiście nie oznacza to prostego przeniesienia rozwiązań z jednego typu organizacji na inny [np. Kafel, 2014, s. 73, 87]. Byłoby to trudne i wcale nie gwarantowałoby sukcesu [Bogacz-Wojtanowska, 2009, s. 81]. Można w tym miejscu powtórzyć za P. F. Druckerem, że „zarządzanie jest specyficzną i wyróżniającą się cechą każdej organizacji” [Drucker, 2000, s. 9], wymaga więc najczęściej indywidualnej analizy danej organizacji.

Dobrym punktem wyjścia jest następująca uwaga P. Druckera:

organizacje pożytku publicznego (*nonprofit organizations*) stają się w USA liderami w dziedzinie zarządzania. W dwóch sferach – strategii i skutecznego nadzoru – realizują w praktyce to, o czym większość amerykańskich firm tylko dyskutuje, a w najistotniejszej sferze – motywowania i pobudzania wydajności pracowników wykorzystujących wiedzę (*knowledge workers*) – są prawdziwymi pionierami: wypracowują taktyki i praktyczne rozwiązania, których firmy dopiero będą się uczyć [Drucker, 2006, s. 61].

Wynika z tego, że mocnymi stronami NGO – jeśli chodzi o sferę zarządzania – są: strategia, skuteczny nadzór, sprawne demokratyczne procesy podejmowania decyzji, motywowanie oraz przywództwo. Kluczowe problemy organizacji pozarządowych to właśnie zarządzanie strategiczne, zarządzanie personelem, w tym wolontariuszami, zarządzanie wzrostem organizacji i zmianą, a zewnętrznie to m.in. współdziałanie z pozostałymi sektorami oraz konkurencja z innymi organizacjami. W wielu obszarach organizacje non profit wdrażają „coraz nowocześniejsze metody menedżerskie i przywódcze” [Trzciniński, 2016, s. 7].

E. Bogacz-Wojtanowska [2006, s. 97] zwraca uwagę na znaczenie specyfiki organizacji pozarządowych. W tym sensie kluczowe jest pytanie o to, czy ta specyfika rzeczywiście uzasadnia konstruowanie i stosowanie odmiennych modeli i technik zarządzania niż w sektorze biznesowym i publicznym. Uwarunkowania sektora biznesowego decydują o konieczności rozumienia funkcjonowania rynku i wrażliwości na jego sygnały, w tym na potrzeby klientów. Kwestie własności wyczulają zaś na potrzeby akcjonariuszy. W tym świecie istnieje stosunkowo czytelny związek między stronami transakcji.

Nieco bardziej złożone relacje występują w sektorze publicznym między władzą a wyborcami, choć i w tej relacji, jak można umownie założyć, istnieje pewien zakres bezpośredniej wymiany informacji. Ważne jest też dobre rozpoznanie kontekstu politycznego – wielu aktorów z jego otoczenia nie poddaje się bezpośredniemu sterowaniu. Pewne piętno na sposobie zarządzania w tym sektorze wywierają również wartości związane ze służbą publiczną.

W sektorze organizacji pozarządowych jedna ze stron transakcji – rozumianej w sposób typowy dla biznesu – zostaje rozdzielona na płacącego (np. przekazującego środki donatora) oraz na otrzymującego świadczenie (np. beneficjenta udzielonej pomocy). W ten sposób z jednej robią się niejako dwie transakcje, w których nie zawsze istnieje dobre rozpoznanie potrzeb obydwu stron. Zdarza się, że organizacje działają w środowisku klientów, o których nic, lub niemal nic, nie wiedzą (mało tego – bywa, że same nie myślą o informacji zwrotnej dla darczyńców lub badaniu potrzeb beneficjentów). Organizacje pozarządowe muszą jakoś sobie radzić ze zdobywaniem informacji o zapotrzebowaniu na ich usługi oraz zrozumieniem oczekiwań donatorów i samych beneficjentów. W tej sytuacji problemem jest m.in. jakość świadczonych usług.

Oznacza to potrzebę precyzyjnego definiowania i mierzenia celów. Organizacje pozarządowe działają w sferze rozwiązywania problemów społecznych, a te (w tym ich możliwe rozwiązania) nie zawsze łatwo dookreślić – stąd pewnie biorą się czasem intuicyjne i dość ogólne sformułowania dotyczące realizacji dobra wspólnego czy lepszego społeczeństwa spotykane w misjach organizacji lub ich raportach. Brak precyzji w ustalaniu celów wywołuje bowiem konsekwencje dla mierzenia i oceny wyników działalności konkretnego podmiotu. Wynik finansowy nie jest źródłem generowania priorytetów dla organizacji.

Priorytetyzowanie i uzgadnianie kierunków działań jest ważne dla spójności organizacji. Dla sprawnego funkcjonowania i łagodzenia potencjalnych konfliktów niezbędne są procesy uzgadniania i koordynacji. Problemy ze spójnością zapewne częściej występują w większych organizacjach, z większą liczbą uczestników oraz relacji z otoczeniem, gdyż w mniejszych organizacjach zazwyczaj mamy do czynienia ze wspólnotą światopoglądową jej uczestników, która zapewnia spójność, przynajmniej przez pewien czas, funkcjonowania organizacji.

Organizacje pozarządowe w swojej masie przeważnie odstają od awangardy opisywanej przez P. Druckera. Niski poziom profesjonalizacji zarządzania jest raczej zasadą niż wyjątkiem i wynika najczęściej z wolontarystycznej natury organizacji

pozarządowych. Społecznicy i wolontariusze nie zawsze są profesjonalistami w zarządzaniu, a bywa też, że społecznicy poświęcają organizacji swój dodatkowy czas, wolny od innych aktywności życia codziennego i pracy, a zatem najczęściej bardzo ograniczony.

E. Bogacz-Wojtanowska [2006, s. 97] stwierdza, że w organizacjach pozarządowych bywają realizowane cztery odmienne koncepcje zarządzania: holistyczna, normatywna, strategiczno-rozwojowa i operacyjna [patrz też: Trzeciński, 2016, s. 32; Kafel, 2014, s. 89]. W koncepcji holistycznej punkt ciężkości stanowią relacje organizacji z jej otoczeniem, czyli poniekąd wkomponowywanie się organizacji w większą całość, jaką jest społeczeństwo. Podejście normatywne dotyczy zarówno rozwoju wartości, jak i formalnych (ekonomicznych) aspektów zarządzania organizacją. Koncepcja strategiczno-rozwojowa kładzie nacisk na zmienność otoczenia i organizacji oraz postrzega organizację jako ewoluujący system – napotykający na dylematy, uczący się rozwiązywać problemy i wykorzystywać szanse. Podejście operacyjne koncentruje się na codziennych aspektach zarządzania organizacją, czyli głównie na administrowaniu bieżącymi działaniami i księgowości.

O specyfice zarządzania w organizacjach pozarządowych decydują ich cechy. Do cech tego typu organizacji zalicza się np.:

innowacyjność, kreatywność, elastyczność w działaniu, zaangażowanie i skłonność do poświęceń u osób pracujących w tych organizacjach, dobre rozpoznanie potrzeb i problemów społecznych (szczególnie kwestii trudnych i drażliwych społecznie), umiejętność rozwiązywania tego typu spraw (między innymi dzięki bliskiemu kontaktowi i zaufaniu ludzi dotkniętych danym problemem, np. bezdomnych, chorych, zmarginalizowanych itp.), stosunkowo niskie koszty funkcjonowania (udział wolontariuszy oraz działanie nie dla zysku – koncentracja na problemie, a nie na zysku) [Gliński, 2006, s. 40].

Oczywiście zarówno powyższa typologia koncepcji zarządzania, jak i charakterystyka cech organizacji mają wymiar raczej idealny, życzeniowy, ale też niepozbowione są podstaw.

Inne podejście koncentruje się na następujących cechach organizacji pozarządowych [Szmyt-Boguniewicz, Romanowski, 2012, s. 4–5; Schmidt, 2012, s. 29 i nast.]: nadrzędność celów członków organizacji lub celów społecznych nad zyskiem, otwarte i dobrowolne członkostwo, autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz publicznych, realizacja zasad społecznych i wartości, demokratyczna kontrola, przejrzystość, rozpowszechnianie informacji o organizacji i jej działaniach oraz odpowiedzialność za działania, ponoszone koszty i osiągnięte rezultaty, dbałość o jakość i efektywność finansową działań.

Ci sami autorzy wskazują, że na specyfikę pracy w tych organizacjach składają się następujące elementy [Szmyt-Boguniewicz, Romanowski, 2012, s. 5–6]:

- 1) zwykle wymaga ona dużej wrażliwości społecznej i aktywnej postawy obywatelskiej;

- 2) osoby podejmujące pracę w organizacji pozarządowej powinny utożsamiać się lub przynajmniej akceptować jej misję;
- 3) praca w NGO jest bardzo różnorodna – wymaga wielu kompetencji, dużej elastyczności, umiejętności uczenia się, otwarcia na nowości, szybkiego reagowania;
- 4) praca w NGO oparta jest w przeważającej mierze na kapitale społecznym i ludzkim niż finansowym;
- 5) praca w organizacjach zawdzięcza swoją efektywność prostym strukturom organizacyjnym i decyzyjnym, zredukowaniu formalności do niezbędnego minimum, odbiurokratyzowaniu, skupianiu się przede wszystkim na dobrych rezultatach, a nie na procedurach;
- 6) różnorodność form działania, elastyczność, zmienność i zadaniowy charakter pracy w NGO wpływają na niestabilność zatrudnienia.

Jedną z wymienianych cech organizacji pozarządowych jest nadrzędność celów organizacji nad zyskiem. Ten „nieekonomiczny” charakter bywa podkreślany nazwą „organizacje non profit”, skupiają się one bowiem na działaniach na rzecz dobra wspólnego i nie są nastawione na zysk. Nie musi to oznaczać, że działalność organizacji nie przynosi zysku. Działalność gospodarcza daje organizacji komfort samodzielności w decydowaniu o własnych kierunkach działania w kwestii wyboru i osiągania społecznych celów organizacji (np. gwarantuje niezależność od woli grantodawcy).

Zarządzanie taką organizacją, która prowadzi działalność gospodarczą i działalność społeczną, będzie prawdopodobnie bardziej złożone niż zarządzanie tradycyjnym biznesem. W ramach jednej organizacji działa bowiem zarówno przedsiębiorstwo, które tworzy wartości na potrzeby działalności społecznej, jak i sama organizacja społeczna, która dzięki temu realizuje swoją misję.

Kolejną ważną cechą organizacji działających w sektorze społecznym to ich misyjność. Z jednej strony czyni je to organizmami o charakterze strategicznym, a z drugiej dostarcza spoiwa dla samej ich społeczności. Członkowie, pracownicy i wolontariusze zwykle akceptują misję organizacji – to dla niej rozpoczęli wspólne działanie. Z niej wynika też najczęściej kultura organizacji i charakterystyczne dla niej wartości. Oznacza to, że uczestnicy działań takich organizacji zazwyczaj rekrutują się spośród osób aktywnych, wrażliwych na potrzeby innych, zwłaszcza zagrożonych różnego rodzaju czynnikami marginalizującymi, i rozumiejących (lub czujących) znaczenie integracji społecznej.

Bardzo często pracę w tym sektorze wykonuje się społecznie, wolontarystycznie, niejako albo wręcz dosłownie „po godzinach pracy” i bywa, że bez gratyfikacji finansowej [np. Atroszko, Atroszko, 2014, s. 36]. Nawet przy wystarczających środkach na wynagradzanie tej aktywności zależność organizacji od darczyńców czy grantów przeważnie i tak nie gwarantuje stabilności zatrudnienia. W przypadku pracy społecznika łatwo też o wypalenie zawodowe. Określony poziom wrażliwości, który zdecydował o zaangażowaniu społecznym, jest stale „testowany” w kontakcie z trudnymi sytuacjami beneficjentów, nierozwiązywalnością ich problemów,

oporami administracji i biurokracji itp., co z reguły oznacza, że społecznicy działają w nieustannym stresie. Z badań prowadzonych w różnych latach przez GUS oraz m.in. przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wyłania się dość złożony i zróżnicowany obraz organizacji pozarządowych; dotyczy to również zatrudnienia [np. Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013].

Koncentracja na społecznym celu organizacji często sprawia, że ludzie, którzy dali się porwać liderowi lub dzielący misję organizacji, mniejszą wagę przykładają do formalizacji i biurokratyzacji działań. Jest tu więcej spontaniczności niż sztucznych procedur. To dodatkowo, oprócz pracy społecznej i braku niektórych obciążeń finansowych (np. zwolnień podatkowych), decyduje o niskim koszcie osiągnięcia celów społecznych. Zlecenie zadań publicznych tym organizacjom wydaje się z tego względu racjonalne, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że zwykle nie cierpi na tym jakość świadczeń dla beneficjentów. Ma na to wpływ zarówno zaangażowanie społeczników z tych organizacji, jak i wolontariuszy, którzy często są osobami bliskimi dla beneficjentów i doskonale znają ich potrzeby [Szmyt-Boguniewicz, Romanowski, 2012, s. 4–5]. Spontanicznie, a także przy współpracy administracji publicznej, tworzone są standardy działania i świadczenia usług przez takie organizacje. Książka A. Olejniczaka i R. Barańskiego [2013] stanowi interesującą propozycję standaryzacji wielu obszarów funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Ważną cechą organizacji pozarządowych jest ich demokratyczny charakter; są one nazywane obywatelskimi czy społecznymi nie tylko dlatego, że – realizując cele społeczne – działają na rzecz obywateli, ale także dlatego, że same mają charakter społeczny. Oznacza to demokratyczne procedury ich działania, również w procesie podejmowania decyzji, wyborów władz itp., demokratyczną kontrolę oraz przejrzystość działania i upowszechniania informacji o działalności organizacji. W większości dotyczy to głównie stowarzyszeń, ze względu na ich społeczny charakter – walne zgromadzenie członków jest głównym ciałem decyzyjnym takiej organizacji. W fundacjach mogą nie istnieć procedury demokratyczne – społeczny cel działania, a także społeczna kontrola nad nimi i imperatyw przejrzystości nadają im znamiona organizacji o charakterze społecznym.

Działalność organizacji pozarządowych nie jest – co oczywiste – pozbawiona problemów. J. Herbst i J. Przewłocka [2011, s. 147] na podstawie danych o sektorze formułują listę problemów, na której znajdują się m.in.: trudności w pozyskiwaniu funduszy, trudności w pozyskiwaniu sprzętu, rozbudowana biurokracja administracji publicznej, skomplikowane formalności związane z pozyskiwaniem środków od grantodawców, sponsorów czy funduszy Unii Europejskiej oraz niedoskonałość przepisów regulujących działania organizacji.

Sfera zarządzania zasobami ludzkimi też nie jest wolna od problemów. E. Bogacz-Wojtanowska sugeruje, że główne z nich to:

- 1) problem z pozyskiwaniem wolontariuszy i brak w otoczeniu osób gotowych do bezinteresownego zaangażowania;
- 2) brak strategii kierowania wolontariuszami;

- 3) wpływ atrakcyjności misji i celów na pozyskiwanie i aktywność potencjalnych wolontariuszy, a także na pozostałych pracowników;
- 4) napięcia między uczestnikami organizacji: wolontariuszami, członkami i pracownikami organizacji;
- 5) problem z odpowiednimi kompetencjami osób zaangażowanych;
- 6) „brak zasobów finansowych koniecznych do zatrudnienia pracowników z oczekiwanymi kompetencjami i kwalifikacjami” [Bogacz-Wojtanowska, 2013, s. 198].

Osobnym problemem w sferze zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych oraz ewentualnego wiązania swojej kariery z pracą w nich jest różnorodność i złożoność zadań. Z doświadczeń autora wynika, że praca ta wymaga bardzo często przyjęcia na siebie niemal wszystkich możliwych obowiązków w organizacji: od sprzątacza, przez wykonawcę zadań i sporządzającego dokumentację, aż po zarządzającego (prezesa) [np. Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 116]. Spotyka to zapewne bardzo dużą grupę osób zaangażowanych w tego typu pracę. Nie dla wszystkich taka sytuacja może wydawać się atrakcyjna, zwłaszcza gdy dotyczy długiego okresu. Wymaga to wielu kompetencji i elastyczności oraz otwartości na różnorodne potrzeby, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie w tym sektorze, nie wspominając już o konieczności uczenia się. To zarówno inspirujące wyzwanie, jak i – zapewne w oczach wielu osób – wada. Dodatkowo może zniechęcać, że wiele organizacji nie potrafi wykorzystać umiejętności i pełnego potencjału swoich pracowników oraz wolontariuszy, stąd zapewne ich spora rotacja. Zmienność i zadaniowy charakter pracy w organizacjach pozarządowych oraz zależność finansowania miejsc pracy od grantów na kolejne projekty wpływają na niestabilność zatrudnienia [Szmyt-Boguniewicz, Romanowski, 2012, s. 6]. Do tego można jeszcze dodać wspomniany już problem wypalenia zawodowego społeczników, który dotyka w pierwszym rzędzie liderów organizacji. Jedną z zasadniczych kwestii w organizacjach pozarządowych, jak i w organizacjach innych typów, jest zatem planowanie zasobów ludzkich [np. Bogacz-Wojtanowska, Rym-sza, 2009, s. 286 i nast.].

Warto też dodać, że na specyfikę funkcjonowania organizacji sektora społecznego składa się także stosunek do nich samych. Mimo działalności na rzecz dobra wspólnego spotykają się one z pewną dozą nieufności. Po nieprawidłowościach w fundacjach dyskutowanych przez opinię publiczną w połowie dekady lat 90. poprzedniego stulecia do dziś pokutuje wśród obywateli dość nieufny stosunek do tej formy organizacyjnej. Ponadto organizacje pozarządowe obarczane są przez administrację publiczną, a czasem też przez instytucjonalnych grantodawców, obowiązkiem prowadzenia gigantycznej dokumentacji projektowej związanej z działaniami na rzecz realizacji zlecanych zadań publicznych, podczas gdy sektor prywatny po wykonaniu zadania przekazuje zwykle jedynie fakturę za realizację zleconej pracy.

Wszystkie wymienione, może w nieco chaotycznym porządku, uwagi tworzą obraz organizacji, które z jednej strony kierunkują fantastyczną pasję społeczników,

a z drugiej, ze względu na spotykane w nich problemy, stanowią ogromne wyzwanie dla tych, którzy decydują się korzystać z charakterystycznych dla nich form prawnych, by tę społeczną działalność prowadzić.

Bibliografia

- Atroszko P. A., Atroszko B., 2014, *Kompetencje w zakresie uczenia się jako korelaty postaw obywatelskich. Komunikat z badań*, [w:] J. Osiński, J. Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 33–46.
- Bielski M., 2004, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Bogacz-Wojtanowska E., 2006, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., 2009, *Zarządzanie kadrami w organizacjach pozarządowych*, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, M. Rymśza (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 81–98.
- Bogacz-Wojtanowska E., 2013, *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., Rymśza M., 2009, *Wzory zatrudnienia w trzecim sektorze. Wnioski i rekomendacje*, [w:] E. Bogacz-Wojtanowska, M. Rymśza (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 275–292.
- Chmaj M. (red.), 2008, *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Drucker P. F., 1995, *Zarządzanie organizacją pozarządową: teoria i praktyka*, Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Drucker P. F., 2000, *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza SA, Warszawa.
- Drucker P. F., 2006, *Czego firmy mogą nauczyć się od organizacji pożytku publicznego*, „Harvard Business Review Polska”, nr 41–42, lipiec–sierpień, s. 61–68.
- Freeman R. E., 2010, *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, New York.
- Gałązka A. (red.), 2005, *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Gliński P., 2006, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gomółka Z., 2009, *Doskonalenie funkcjonowania organizacji*, Difin, Warszawa.
- GUS, 2016, *Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2014 r. – wyniki wstępne. Notatka informacyjna*, Warszawa, 4.04, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/3/6/1/dzialalnosc_stowarzyszen_i_podobnych_organizacji_spoecznych_2014.pdf (dostęp: 29.03.2018).

- Herbst J., Przewłocka J., 2011, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, http://fakty.ngo.pl/files/civicipedia.pl/public/raporty/podstawowefakty_2010.pdf (dostęp: 23.05.2017).
- Kafel T., 2014, *Metody profesjonalizacji organizacji pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kietlińska K., 2010, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Kotarbiński T., 1958, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.
- Limański A., Drabik I., 2007, *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa.
- Moroń D., 2012, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Nowosielski M., 2006, *Trzeci sektor w Polsce i w Niemczech*, Instytut Zachodni, Poznań.
- Olejniczak A., Barański R., 2013, *Standardy i procedury w organizacjach pozarządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Paliwoda-Matiolańska A., 2014, *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J., 2013, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Reichel J., 2010, *Znaczenie i rozwój ekonomii społecznej w Polsce*, [w:] A. Stasiak (red.), *Turystyka społeczna w regionie łódzkim*, Wydawnictwo WSTH w Łodzi, Łódź, s. 11–21.
- Reichel J., 2011, *Współpraca przedsiębiorstw z organizacjami pozarządowymi w ramach programu społecznej odpowiedzialności*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 261, t. 3, s. 1–20.
- Reichel J., 2015, *Doskonalenie partnerstwa organizacji pozarządowych i biznesu. Wstępne wyniki badań*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 378, s. 320–331.
- Reichel J., 2018, *Sukcesja stanowisk kierowniczych w organizacjach pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.
- Reichel J., Rudnicka A., 2009a, *Collaboration of NGOs and Business in Poland*, „Social Enterprise Journal”, vol. 5, no. 2, s. 126–140.
- Reichel J., Rudnicka A., 2009b, *Współpraca organizacji pozarządowych z przedsiębiorstwami. Raport z badań*, [w:] G. Makowski, M. Koziarek (red.), *Wymiary użyteczności społecznej. Biznes, administracja publiczna, organizacje pozarządowe a społeczeństwo obywatelskie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 63–83.
- Sargeant A., 2004, *Marketing w organizacjach non-profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Schmidt J., 2012, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa.
- Skiba R., 2007, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Szmyt-Boguniewicz A., Romanowski M., 2012, *Zarządzanie w NGO. Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach pozarządowych*, Wrocław, http://www.sektor3.wroclaw.pl/wp-content/uploads/2013/04/SEKTOR3_zarządzanie_w_ngo.pdf (dostęp: 10.06.2015).
- Szumowski W., 2014, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu. Management Sciences”, nr 4(21), s. 86–98.

Trzciniński T., 2016, *Nowoczesne metody zarządzania i przywództwa w organizacjach typu non profit*, Ridero.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz.873 oraz po zmianach: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97 oraz tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.; z 1997 r. Nr 121, poz. 769; z 2000 r. Nr 120, poz. 1268; z 2003 r. Nr 162, poz. 1568; z 2005 r. Nr 167, poz. 1398, Nr 175, poz.1462 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm. oraz tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1393).

Ward M., 1997, *50 najważniejszych problemów zarządzania*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Publiczny wymiar sportu

Filip Łukasz Moterski

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

ul. Matejki 22/26

90-237 Łódź

Wprowadzenie

Rok 2018 przyniósł wiele sukcesów sportowych reprezentantów Polski. Męska drużyna siatkówki została najlepszą drużyną globu. Kamil Stoch udowodnił, że jest jednym z najlepszych skoczków narciarskich w historii tej dyscypliny. Polscy lekkoatleci swoimi osiągnięciami podczas Halowych Mistrzostw Świata w Birmingham oraz Mistrzostw Europy w Berlinie pokazali, że nie bez przyczyny dziennikarze sportowi okrzyknęli ich nowym „Wunderteamem”, nawiązując do spektakularnych osiągnięć zawodniczek i zawodników z przełomu lat 50. i 60. poprzedniego stulecia. To właśnie ci wybitni przedstawiciele świata sportu stają się inspiracją dla wielu mieszkańców Polski, którzy codziennie uprawiają sport, a których możemy spotkać na salach sportowych, siłowniach, boiskach, ale również biegających w parku czy nawet ulicami miast. Uprawianie sportu, skorelowane z tematyką zdrowego stylu życia, bez wątpienia stało się modne, o czym świadczą dane GUS, które mówią, że w okresie od 1.10.2015 do 30.09.2016 roku niemal połowa Polaków deklarowała uczestnictwo w zajęciach sportowych lub rekreacyjnych [*Uczestnictwo w sporcie...*, 2017, s. 48]. Sukcesy reprezentantów pobudzały zatem społeczeństwo do podejmowania aktywności fizycznej.

Nie można jednak zapominać, że droga od rekreacji do medalu igrzysk olimpijskich jest bardzo skomplikowana. Wspomnianych wcześniej sukcesów nie moglibyśmy śledzić, gdyby nie aktywna pomoc władz lokalnych i regionalnych, które aktywnie wspierały finansowanie sportu i rekreacji na swoim terenie, korzystając z możliwości ustawowych, a niekiedy wyszukując kreatywne rozwiązania w kwestii zarządzania infrastrukturą sportową, jak choćby powołanie Miejskiej Areny Kultury i Sportu w Łodzi, spółki prawa handlowego, której właścicielem jest gmina Łódź, a która to spółka zarządza miejskimi obiektami sportowymi (piłkarskimi, siatkarskimi, żużlowymi i widowiskowymi).

Celem tej części książki jest ukazanie kwestii sportu i rekreacji jako istotnych spraw miejskich, które nadzorowane są przez władze lokalne. Zasygnalizowane zostaną problemy związane z profesjonalizacją sportu i jego komercjalizacją, a także finansowaniem ze źródeł budżetu gmin.

Typologia sportu – ujęcie historyczne i współczesne

W ujęciu współczesnym sport traktowany jest jako jedna z wartości kulturowych, które kształtują społeczeństwo i mają wpływ na jego rozwój oraz jakość życia [Lipoński, 2012, s. 13–18]. Sport to niezwykła kombinacja rozrywki, pasji i nieprzewidywalności oraz nierzadko z nastawieniem na realizację założonych celów związanych z wynikiem sportowym [Rischka-Słowik, 2014, s. 27]. Według Ustawy o sporcie z dnia 25 czerwca 2010 roku, sport to „wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach” [Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, art. 2, ust. 1]. Ustawa jasno wskazuje, że sport to nie tylko aktywność, którą reprezentują profesjonalni biegacze zdobywający medale podczas światowych czempionatów, ale każda osoba, która podejmuje wysiłek fizyczny lub psychiczny. To oznacza, że jeśli chodzi o sport, w orbicie zainteresowań władzy publicznej powinni być również amatorzy, chociaż ich formie daleko do tego, aby osiągać sportowe sukcesy w rywalizacji z innymi. Jest to o tyle ważne, że – mówiąc o finansowaniu sportu – często mamy na myśli tylko sport profesjonalny, stowarzyszeniowy, za którym stoją wyniki sportowe i sukces marketingowy; zapominamy przy tym o zwykłych obywatelach, którzy przejawiają aktywność fizyczną i psychiczną, rywalizując z ograniczeniami swojego ciała, jego wytrzymałością czy niedoskonałością. Należy również pamiętać, że sportowcy bardzo często rozpoczynali swoje przygody nie na profesjonalnych obiektach, ale na boiskach, trawnikach, bieżniach czy ścieżkach biegowych, które były i są ogólnodostępne. To ich talent, ciężka praca i wyrzeczenia zaowocowały w późniejszym czasie wynikami sportowymi. Dalej ustawodawca zauważa, że „za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego” [art. 2, ust. 1a]. Ustęp ten z jednej strony słusznie podkreśla istotę wysiłku intelektualnego, którego efektem jest wynik sportowy. Klasycznym tego przykładem są szachy. Można się jednak zastanawiać, czy ustawodawca w tym zapisie nie zostawia sobie pewnej furtki, dzięki której mógłby włączyć do tej definicji również wzbudzający wiele kontrowersji e-sport. E-sport (*electronic sport, cybersport*) to rodzaj aktywności, który polega na rywalizacji między uczestnikami przy pomocy komputerów. Przedmiotem rywalizacji

są różnego rodzaju gry, miejscem rywalizacji – wirtualna rzeczywistość (fabuła gry), a miejscem, gdzie prowadzona jest rozgrywka, może być zarówno dom, jak również hala widowiskowa podczas organizowanych turniejów. Celem tej części publikacji nie jest podejmowanie rozważań, czy e-sport należy traktować jako sport, czy też nie, ale można stwierdzić, że ustawodawca słusznie zostawił w ustępie 1a możliwość uznania e-sportu za sport w prezentowanym, formalnym podejściu. Patrząc na rozterki MKOl-u, który wydawał sprzeczne komunikaty na temat możliwości włączenia e-sportu do dyscyplin olimpijskich, wydaje się przesądzone, że świat dawno już uznał ten rodzaj rozrywki za sport, a dopasowanie prawa w poszczególnych państwach jest tylko kwestią czasu.

A. Sznajder zwraca uwagę, że można wyróżnić cztery podstawowe modele sportu:

1. Sport szkolny (młodzieżowy)
2. Sport wyczynowy
 - a) amatorski
 - b) profesjonalny (zawodowy)
3. Sport masowy
4. Sport niepełnosprawnych [Sznajder, 2015, s. 15].

Z punktu widzenia podejmowanych w tej części rozważań powyższy podział wydaje się kluczowy. Wskazuje on bowiem główne kategorie osób, dla których sport jest hobby, formą rehabilitacji czy inkluzji społecznej, a także sposobem na życie. Oprócz tego pokazuje beneficjentów finansowego wsparcia władz miasta dla tego rodzaju aktywności. Każdy z wcześniej wymienionych modeli w istotny sposób wpływa na rozwój miasta i jego wizerunek. Najlepiej to widać w przypadku funkcjonowania na terenie miasta silnego klubu sportowego z wieloletnimi tradycjami, sukcesami i zainteresowaniem ze strony kibiców [Sojkin (red.), 2011, s. 120–121], ale nie należy deprecjonować wydarzeń sportowych organizowanych dla amatorów (bądź profesjonalistów i amatorów), takich jak np. biegi masowe, które poprzez rozgłos medialny również mogą promować miasto; jawi się ono wówczas jako sprzyjające otwartości, kibicowaniu, potrzebom związanym z realizacją hobby w postaci sportu, czy też jako miasto atrakcyjne do organizacji wydarzeń sportowych o różnym wymiarze i rozmiarze [Florek, Proszowska-Sala, 2002, s. 205]. Sport jest platformą, która łączy ludzi wywodzących się z różnych środowisk i piastujących rozmaite funkcje. Łączy ich wspólna pasja, która w ujęciu ilościowym i jakościowym jest łatwa do przełożenia na elementy związane z marketingiem terytorialnym. W ten sposób jednostka może zakomunikować odbiorcom i użytkownikom, że aktywnie oddziałuje na relacje międzyludzkie poprzez wspieranie sportu.

Zaproponowany wcześniej model należy uzupełnić o współczesne podziały.

- W ramach podstawowego podziału można wyróżnić:
 - sporty (dyscypliny) olimpijskie;
 - sporty (dyscypliny) nieolimpijskie.

To podział związany z obecnością danych dyscyplin w aktualnym programie nowożytnych igrzysk olimpijskich. Uczestnictwo w igrzyskach olimpijskich to jeden z podstawowych długofalowych celów dla sportowców, którzy trenują

te dyscypliny, powinno być zatem skorelowane z odpowiednim ich finansowaniem w różnych poziomach wiekowych oraz przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury sportowej (miejsca do uprawiania sportu, treningów, ale również odnowa biologiczna, miejsca zgrupowań czy optymalny system łączący sport z edukacją). Należy pamiętać, że obecność danej dyscypliny w programie IO nie jest stała. To MKOl podejmuje decyzje o jej włączeniu lub usunięciu z igrzysk; dba również o to, aby federacje światowe będące członkami MKOl pozytywnie odpowiadały na sugestie związane z usunięciem poszczególnych dyscyplin, np. tych, które są obciążone dużym ryzykiem oszustw (zagadnienia związane z dopingiem), mającą atrakcyjnością czy oglądalnością (dyskusje na temat konkurencji chodu sportowego na dystansie 50 km).

- Pod względem rodzaju generowanego wysiłku należy wskazać:
 - sporty (dyscypliny) generujące wysiłek fizyczny;
 - sporty (dyscypliny) generujące wysiłek psychiczno-emocjonalny.

To podział wynikający z generowania różnego rodzaju wysiłku, na co wskazano w definicji sportu. Może się wydawać, że podział taki jest zbędny, ponieważ wysiłek psychiczny powoduje również zmęczenie fizyczne. Mamy jednak dyscypliny czy konkurencje, które trudno byłoby umieścić w jednym zbiorze, jako te, które powodują wysiłek w sensie ogólnym. Przykładem może być porównanie triathlonu z brydżem sportowym. Obie dyscypliny generują wysiłek, w tym wysiłek fizyczny, jednak w zupełnie innym wymiarze. Zdaniem autora nie należy deprecjonować przedstawiciela którejkolwiek z dyscyplin, ponieważ z punktu widzenia władz publicznych nie byłoby to korzystne; mogłoby prowadzić do niepotrzebnego wykluczenia czy mieć negatywny wpływ na wizerunek jednostki oraz samego sportu.

- W ramach sportu amatorskiego należy dodatkowo wyróżnić:
 - sport niestowarzyszeniowy,
 - sport stowarzyszeniowy.

Powyższy podział związany z jest z formą profesjonalizacji i kwalifikowalności wyników. Oczywiście każdą dyscyplinę można uprawiać, przynależąc do klubu bądź w ramach rywalizacji prowadzonej przez związek sportowy. Nie ma jednak takiego wymogu, jeśli jest to forma rekreacji, a uczestnik nie rości sobie praw, by jego wyniki były publikowane, uwzględniane w statystykach sportowych lub brane pod uwagę przy wyłanianiu kadry podczas zawodów. Dotyczy to tylko członków danego klubu bądź związku sportowego, którzy opłacają składki oraz poddają się wewnętrznym regulaminom stanowiącym o wymiarze sportowym i organizacyjnym danej dyscypliny, co odróżnia amatorskie i profesjonalne trenowanie sportu.

- Uzupełniając wcześniejszą propozycję, sport profesjonalny należy rozszerzyć o:
 - sporty indywidualne,
 - sporty zespołowe.

Ten podział można uznać za nadrzędny w stosunku do poprzedniego; wskazuje on, czy dana dyscyplina jest aktywnością, w której wynik zależy od współdziałania wszystkich uczestników danego zespołu (siatkówka, piłka nożna, rugby, piłka

ręczna), czy też uzależniony jest tylko od postawy jednego uczestnika (lekkoatletyka, szermierka, pływanie, gimnastyka artystyczna).

- Sport niepełnosprawnych należy przedefiniować na kategorię – sport osób zagrożonych ekskluzją:
 - sport niepełnosprawnych,
 - sport weteranów.

Ideą sportu jest łączenie ludzi poprzez ich pasje, a przez to zapobieganie takim negatywnym zjawiskom społecznym jak np.: wykluczenie, zagrożenie zjawiskami patologii, ksenofobia, rasizm czy homofobia. Rywalizacja sportowa może być również niezwykle istotnym elementem rehabilitacji i powrotu do aktywności osób niepełnosprawnych, jak również sposobem spędzania wolnego czasu bądź przedłużenia kariery sportowej w przypadku sportu weteranów. Zwłaszcza ta ostatnia kategoria osób jest jeszcze zbyt mało dostrzegana przez władze miasta, co stoi w sprzeczności do działań podejmowanych przez inne kraje, gdzie już zauważono, że osoby starsze przejawiają obecnie nie tylko pasywne, ale przede wszystkim aktywne zainteresowanie sportem, chętnie podejmując rywalizację czy trenując w celu osiągnięcia wyników sportowych. W kontekście starzejącego się społeczeństwa inwestycja w ten rodzaj spędzania czasu wolnego przez seniorów wydaje się być jedną z bardziej perspektywicznych i powinna być brana pod uwagę przy finansowaniu sportu ze środków publicznych.

Wszystkie powyższe podziały mają dla miasta bardzo duże znaczenie. Chodzi nie tylko o kwestie związane z oddziaływaniem na wizerunek danej jednostki, ale także o zastosowane mechanizmy podziału środków finansowych między różne dyscypliny przy uwzględnieniu dwóch najczęściej powtarzających się parametrów: wyznacznika wyników sportowych oraz wyznacznika liczbowego (kryterium jakościowe vs. kryterium ilościowe).

Sport i rekreacja w kontekście potrzeb mieszkańców – ogólna charakterystyka

Patrząc na zadania własne gminy, które zamieszczone są w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, należy zwrócić uwagę, że jeden z punktów, obejmujący sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, odnosi się bezpośrednio do sportu i rekreacji [Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96, art. 7, ust. 1, pkt. 10]. Punkt ten mówi, że w kwestii zarządzania publicznego ważne jest zapewnienie mieszkańcom realizacji ich potrzeb związanych ze sportem i rekreacją. Ustawodawca ma tu na myśli przygotowanie odpowiedniej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, stwarzanie możliwości trenowania i promocji aktywności fizycznej czy podtrzymywania działalności podmiotów, które ideę sportu propagują i upowszechniają.

Katalog zadań własnych gminy w kwestii sportu nie zamyka się jednak tylko w tym jednym punkcie. Pośrednio zagadnienia te możemy znaleźć również w innych, które zostały wskazane przez ustawodawcę. Istotną determinantę zainteresowania gminy sportem może jednak stanowić ust. 1 tego artykułu, który mówi, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Przynosi to zarówno pozytywne, jak i negatywne reperkusje. Z jednej strony zbiorowe potrzeby w zakresie sportu nie zawsze są miarodajne, nie zawsze bowiem przekładają się na wyniki sportowe. Są za to powszechne, co łatwiej jest skonsumować, przekładając to również na kwestie marketingu terytorialnego. Okazuje się, że sporty niszowe, pod względem wyników sportowych, mogą być na wyższym poziomie niż dyscypliny uprawiane w sposób masowy. Uzależnione jest to jednak od samej jednostki terytorialnej, ponieważ w skali kraju takie ujęcie jest dość nieregularne. Oczywiście w kwestii popularności prymat od lat wiedzie piłka nożna (zarówno amatorska, jak i profesjonalna) [*Kultura fizyczna...*, 2017, s. 66 i nast.], jednak popularność dyscypliny nie przekłada się na osiągnięte wyniki sportowe, które bardziej kompromitują wizerunek sportu, niż wzmacniają jego przekaz. Należy podkreślić, że lepszy wynik sportowy osiągnięty jest w mniej popularnych dyscyplinach, uznawanych wręcz za niszowe czy ekskluzywne, jak np. sporty lotnicze, sporty walki, modelarstwo, żeglarstwo, bilard, biegi ultrawymaratońskie czy alpinizm. Władze miasta stoją więc przed bardzo dużym wyzwaniem – chcąc stymulować rozwój danej dyscypliny, muszą brać pod uwagę jej wyniki i stopień jej popularności.

Należy zauważyć, że również inne punkty wspomnianego art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym pośrednio dotyczą zagadnień związanych ze sportem i rekreacją (patrz tab. 1).

Powyższe zestawienie pokazuje, że działania związane ze sportem nie ograniczają się do jednego ustępu w katalogu zadań własnych, ale można je odnaleźć w każdym z pozostałych fragmentów art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Samorząd gminny ma za zadanie tworzyć przede wszystkim warunki sprzyjające rozwojowi sportu [Rischka-Słowik, 2014, s. 71], ale nie powinny się one ograniczać jedynie do kwestii dystrybucji środków finansowych. Samorządy powinny przyjmować strategiczne założenia w zakresie sportu, które będą obejmowały zagadnienia związane z rozwojem sportu (być może ze wskazaniem dyscyplin kluczowych), jego finansowaniem, tworzeniem i rozbudową infrastruktury sportowej czy organizacją wydarzeń sportowych w skali ponadlokalnej. Konieczne się zatem wydaje podjęcie prac nad strategiami rozwoju sportu na terenie gminy, które będą skorelowane z innymi dokumentami o charakterze strategicznym i będą z nimi korespondować. Oczywiście nie należy zapominać, że sport wraz z jego formami organizacyjnymi, np. w postaci organizacji sportowych, wykazują pewien stopień autonomizacji (w kwestiach sportowych, wyborze zgrupowań, zatrudnianiu kadry) i celem strategii nie powinno być wprowadzanie modelu interwencyjnego, w którym administracja publiczna oprócz ścisłego nadzoru (mimo karykaturalnej obecności

„związków sportowych”) reguluje również w pełni kwestie organizacji, rozwoju i odpowiedzialności za wynik, wraz ze stosowaniem sankcji dyscyplinarnych [Krześniak, 2016, s. 77–78]. Na poziomie lokalnym może to prowadzić do sytuacji, gdzie teoretycznie wszystkie dyscypliny mają taką samą szansę na równe traktowanie, jednak w zasadzie żadna nie będzie miała szans na rozwój ze względu na ograniczony wymiar zasobów finansowych, infrastruktury czy samego popytu ze strony obywateli przejawiających potrzebę uprawiania sportu. Choć w Polsce możemy odnaleźć na poziomie centralnym elementy tego modelu, to na poziomie lokalnym, gdzie finansowane są wydarzenia czy procesy szkolenia, należy unikać koncepcji totalnej obecności władz, ponieważ to władze klubu, organizacji czy związku najlepiej wiedzą w jaki sposób zrealizować cel, który jest finansowany. W przeciwnym wypadku będziemy świadkami patologii: dokumentacja nie będzie miała pokrycia w rzeczywistości, a finansowane będą tylko najbardziej popularne dyscypliny sportowe. Przy ingerencji w autonomię organizacji sportowych konieczne jest zachowanie zdrowego rozsądku, zwłaszcza gdy przyznawana dotacja stanowi procentową część wnioskowanej kwoty. Oczywiście jasno określony regulamin, cele strategiczne i narzędzia realizacji bardzo ułatwią długofalowe zarządzanie sportem na terenie gminy, muszą być jednak szeroko konsultowane ze środowiskiem sportowym, aby udało się pogodzić procedury formalne z cyklami treningowymi i wynikowymi oraz zwykłą rekreacją i sportem amatorskim społeczności lokalnej.

Sport a działania władz publicznych

Działania władz publicznych w dziedzinie sportu często sprowadzają się wyłącznie do jego finansowania. W tej kwestii dochodzi do wielu nieporozumień, co często spowodowane jest animozjami wewnątrz samego środowiska sportowego (które jest podzielone, konkuruje ze sobą i nie jest w stanie ze sobą współpracować w procesie podejmowania decyzji), niejasnymi regulaminami podziału środków finansowych (bądź ich brakiem), dotowaniem wydarzeń sportowych w sposób wybiórczy czy brakiem powiązania sportu z innymi zadaniami własnymi, a przez to brakiem pomysłu na szerszą promocję sportu i rekreacji w gminie i poza nią. Jedną ze struktur, która może stanowić katalizator konfliktów, jest powoływanie „rad sportu” jako głosu doradczego przy tworzeniu strategii rozwoju sportu oraz planowaniu podziału środków finansowych. Problemem może być właściwy dobór osób, które w takiej radzie zasiadają, ponieważ przedstawiciele sportów czy klubów popularnych w danej gminie mogą oczekiwać preferencyjnego traktowania i rozwijania sportu w sposób dalece asymetryczny. Dlatego gmina, przygotowując dokument strategiczny, powinna przeprowadzić rzetelny audyt posiadanych zasobów i analizy dotyczące stanu sportu, jego zmian w czasie,

Tabela 1. Zagadnienia związane ze sportem w katalogu zadań własnych gmin zamieszczonym w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
1)	ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;	pośredni	<ul style="list-style-type: none"> - Plany miejscowe dotyczące obiektów sportowych oraz miejsc aktywnego spędzania wolnego czasu. - Gospodarowanie obiektami, które mogą być lub są wykorzystywane na potrzeby środowisk sportowych, a których właścicielem może być lub jest gmina. - Zapisy w dokumentach strategicznych odnośnie zdrowego stylu życia, bezpośrednio związane z tematyką sportu i rekreacji i ich wpływem na ochronę środowiska. - Określenie norm hałasu, które mogą być emitowane podczas organizowanych wydarzeń sportowych, w tym imprez masowych (np. maratony, mecze piłki nożnej, pikniki sportowe). 	TAK (m.in. w trakcie pozyskiwania inwestorów, walce z depopulacją i negatywnymi skutkami ruchów demograficznych, aktywność w kampaniach społecznych oraz promocyjnych gminy)
2)	gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;	pośredni	Wytyczne dla projektantów dróg związane z bezpieczeństwem innych użytkowników dróg publicznych, w tym rowerzystów czy pieszych.	TAK (wizerunek gminy przyjaznej różnym użytkownikom oraz dbającej o ich bezpieczeństwo, uczestnictwo w kampaniach społecznych)
3)	wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymanie	pośredni	- Zagadnienia związane z utrzymaniem porządku i czystości w trakcie imprez sportowych, w tym imprez masowych.	TAK (budowanie pozytywnego wizerunku jako gminy dbającej o ochronę

	czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;		- Zaopatrzenie obiektów infrastruktury sportowej w niezbędne przyłącza o wymaganych parametrach technicznych, umożliwiających np. prowadzenie transmisji telewizyjnej czy odpowiednie nagłośnienie.	środowiska, promującej odpowiedzialny styl konsumpcji, także w trakcie zawodów sportowych czy podczas wszelkiej aktywności fizycznej)
3a)	działalności w zakresie telekomunikacji;	pośredni	Zagadnienia związane z telekomunikacją mają znaczący wpływ w momencie ubiegania się przez gminę o status organizatora imprezy o randze miastrowskiej (nie dotyczy to wyłącznie imprez o randze mistrzostw kontynentalnych czy świata; warunki organizacji mistrzostw Polski czy międzynarodowych zawodów sportowych także stawiają bardzo duże wymagania odnośnie zapewnienia wysokiej jakości łączności i dostępu do internetu).	TAK (poprzez promocję wydarzeń sportowych w mieście, a także w procesie aplikacji o takie wydarzenia, poprzez podkreślenie istnienia mocnej przewagi konkurencyjnej na tle innych kontrkandydatów)
4)	lokalnego transportu zbiorowego;	pośredni	- Zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego to jeden z istotnych punktów w trakcie aplikowania o ważne imprezy sportowe, co związane jest z dostępnością miejsca nie tylko dla samych sportowców, ale także dla kibiców, którzy są zainteresowani zmaganiem w danej dyscyplinie. - Lokalny transport zbiorowy może być również wykorzystywany jako sposób dotarcia do miejsc, gdzie można uprawiać sport przez mieszkańców danej gminy.	TAK (wykorzystanie zaawansowanego, przyjaznego środowisku transportu jako środka przemieszczania się po mieście przez kibiców i sportowców, a przez to kreowanie wizerunku gminy odpowiedzialnej i ograniczającej negatywne efekty zewnętrzne na polu organizacji imprez sportowych)

Tabela 1 (cd.)

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
5)	ochrony zdrowia;	pośredni	<ul style="list-style-type: none"> - Wpływ utrzymywania dobrej kondycji fizycznej na zmniejszenie chorób cywilizacyjnych, m.in. otyłości, depresji, chorób wieńcowych, schorzeń neurologicznych itp. - Polityka leczenia i profilaktyki osób z chorobami cywilizacyjnymi bądź zagrożonych nimi poprzez finansowanie zajęć sportowych i rekreacyjnych. - Wspieranie aktywności fizycznej wśród seniorów. 	TAK (promocja zdrowego stylu życia, promocja jakości życia poprzez wspieranie rozwiązań sprzyjających utrzymaniu sprawności fizycznej, dbałość o seniorów, aktywna walka z chorobami cywilizacyjnymi i ich przyczynami)
6)	pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;	pośredni	Zapewnienie pewnych form aktywności psychicznej i fizycznej dla podopiecznych, a także zapewnienie oferty dla młodego pokolenia, która mogłaby niwelować negatywny wpływ otoczenia i zagrożenie ekskluzją społeczną.	TAK (przez promocję gminy jako ośrodka aktywnie walczącego z zagrożeniem ekskluzją społeczną osób w różnym wieku i wywodzących się z różnych środowisk)
6a)	wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;	pośredni	Wspieranie rodzin poprzez system zachęt oraz przygotowanie oferty i możliwości korzystania ze sportu i rekreacji finansowanego w całości lub w części przez gminę.	TAK (aktywna promocja gminy jako ośrodka, który wspiera rodziny i dba o wychowanie zgodne z duchem sportu, fair play oraz oferuje możliwość spędzania czasu wolnego w aktywny sposób, wpływając tym samym na jakość życia i wzbogacając ofertę gminy)
7)	gminnego budownictwa mieszkaniowego;	pośredni	Holistyczne podejście do kwestii mieszkalnictwa, tzn. oferowanie	TAK (poprzez wzbogacenie oferty gminy)

			<p>społecznościom nie tylko miejsca dla odpoczynku, ale również wypoczynku, poprzez tworzenie m.in. siłowni na świeżym powietrzu, wytyczanie ścieżek biegowych itp.</p>	<p>w zakresie mieszkalnictwa o przestrzenie, które są odpowiedzialną na potrzeby współczesnych mieszkańców, coraz częściej preferujących aktywny sposób spędzania czasu, np. spacer, jogging, a także zapewnienie dostępności do miejsc, gdzie mogą czynnie uprawiać sport)</p>
8)	edukacji publicznej;	pośredni	<ul style="list-style-type: none"> - Poprzez wzbogacanie oferty zajęć sportowych, wzbogacanie oferty zajęć wychowania fizycznego, inwestycje w sport dzieci i młodzieży. - Poprawa istniejącej oraz budowa nowej infrastruktury sportowej. - Organizacja i finansowanie wspólzawodnictwa dzieci i młodzieży. - Preferowanie wśród najmłodszych nierywalizacyjnych a zabawowych form aktywności fizycznej w ramach danej dyscypliny sportowej. - Szkolenia dla nauczycieli wychowania fizycznego. 	<p>TAK (poprzez stworzenie atrakcyjnej oferty zajęć sportowych, promocję zdrowego stylu życia i aktywności sportowej, objęcie mecenatem współzawodnictwa oraz rywalizacji dzieci i młodzieży)</p>
9)	kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochronny zabytków i opieki nad zabytkami;	pośredni	<p>Sport sam w sobie stanowi jeden z elementów kultury, a dodatkowo może być silnie związany z ochroną dziedzictwa poprzez adaptację i wykorzystanie przestrzeni historycznych w miastach (tworzenie stref aktywności fizycznej, organizacja imprez sportowych).</p>	<p>TAK (poprzez promocję dziedzictwa kulturowego z innowacyjnym wprowadzeniem funkcji sportowych i rekreacyjnych, co przekłada się pozytywnie na wizerunek gminy jako otwartej na zmiany i aktywnie poszukującej form ochrony, niekoniecznie polegającej na ścisłej konserwacji zabytków, której efektem może być niezagospodarowanie przestrzeni ze względu na rygor konserwatorski)</p>

Tabela 1 (cd.)

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
10)	kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;	pośredni	Organizacja typowych form związanych z funkcjonowaniem sportu (w zakresie dofinansowania szkolenia zawodników, klubów czy okręgowych związków) wraz z jego infrastrukturą, a także inwestycje w tereny służące rekreacji dla użytkowników gminy.	TAK (wizerunek gminy można stymulować poprzez promocję wydarzeń i miasta-organizatora, promocję osób ze świata sportu, zawodów, szkolenia sportowców; ważne, aby odpowiednio narzędzia komunikacji stosować także wobec odbiorców wewnętrznych, czyli mieszkańców i użytkowników danej gminy, których zwykle traktuje się stereotypowo: skoro są mieszkańcami, to na pewno się dowiedzą lub już to wiedzą)
11)	targowisk i hal targowych;	pośredni	Walka o respektowanie prawa w zakresie własności przemysłowej i intelektualnej (walka z fałszywymi towarami, walka z towarami niskiej jakości, które posiadają wady technologiczne i konstrukcyjne, co w przypadku użytkowania przez zawodników może skończyć się obrażeniami zagrażającymi życiu i zdrowiu, np.: niska jakość zabezpieczeń używanych przez alpinistów, podrobione obuwie, które może grozić kontuzją wśród biegaczy).	TAK (poprzez promocję zachowań etycznych i zgodnych z prawem)

12)	zieleni gminnej i zadrzewień;	pośredni	Przygotowanie rozwiązań, które godzą interesy polityki i użytkowników w zakresie zieleni (np. poprzez umożliwienie tworzenia ścieżek biegowych, utworzonych i nieutwardzonych, ustawianie obiektów typu siłownia na świeżym powietrzu jako stref rekreacji).	TAK (poprzez promocję rozwiązań w procesie planowania i zarządzania przestrzenią można pokazać otwartość i reagowanie na potrzeby społeczności lokalnych, co ma znaczenie w procesie decyzyjnym związanym z lokowaniem się nowych inwestorów)
13)	cmentarzy gminnych;	pośredni	Podtrzymywanie tradycji i podtrzymywanie niematerialnego dziedzictwa kulturowego związanego ze znanymi postaciami ze świata sportu, spoczywających na komunalnych nekropoliach,	TAK (wzmocnienie atrakcyjności turystycznej poprzez kultywowanie pamięci niezwykłych gwiazd sportu i dbałość o ich miejsca pochówku, np. miejsca pochówku piłkarzy Manchester United, którzy zginęli w katastrofie lotniczej, groby Kazimierza Górskiego, Kazimierza Deyny, Władysława Komara, Tadeusza Ślusarskiego, które stały się wręcz obowiązkowym miejscem odwiedzin podczas zwiedzania miast; dbałość gminy o niematerialną część dziedzictwa ma niebagatelny wpływ na jej wizerunek)

Tabela 1 (cd.)

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
14)	porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego;	pośredni	Bardzo często usłyszeć można historie znanych osobistości ze świata sportu, które opowiadały historie swojego życia – dzięki sportowi ludzie ci nie zostali przestępcami i nie odsiadują dzisiaj wieloletnich wyroków w więzieniach. Sport może skutecznie ograniczać agresję poprzez angażowanie, miodzieży, zagospodarowywanie jej czasu wolnego oraz umożliwienie zdobywania nagród i zaistnienia w świadomości lokalnej i ponadlokalnej. To wszystko ma wpływ na poziom bezpieczeństwa obywateli, ponieważ zmniejsza ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk, kojarzonych z patologiami społecznymi i wykluczeniami, których efektem mogą być wykroczenia i przestępstwa przeciwko mieniu i życiu.	TAK (ponieważ gmina bezpieczna to gmina atrakcyjna, nie tylko dla mieszkańców bądź potencjalnych mieszkańców, ale także dla inwestorów, którzy – szukając miejsca pod lokalizację swoich aktywności biznesowych – nie sugerują się wyłącznie ceną i atrakcyjną lokalizacją, ale również dodatkowymi parametrami, w tym poziomem bezpieczeństwa w gminie)
15)	utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;	pośredni	Część infrastruktury sportowej w postaci hal, stadionów czy boisk często jest własnością gminy, która na różnych zasadach przekazuje je we władanie odpowiednim podmiotom. Nie powinno to jednak zwalniać władz lokalnych z uwolnienia i finansowania tych obiektów.	TAK (ponieważ pokazuje to aktywną politykę władz lokalnych i zainteresowanie bieżącymi potrzebami mieszkańców oraz trendami względem atrakcyjnych terenów do mieszkania, wypoczynku i rekreacji)

16)	polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki społecznej, medycznej i prawnej;	pośredni	<p>Polityka prorodzinna oraz wsparcie dla kobiet w ciąży nie powinno ograniczać się do pasywnych metod związanych z finansowaniem podstawowych potrzeb czy zapewnienia odpowiedniej opieki medycznej. Polityka prorodzinna może i powinna sprzyjać rozwijaniu pasji i talentów również poprzez sport, pozwalając rodzinom na aktywne spędzanie czasu czy możliwość trenowania pod okiem profesjonalnej kadry trenerskiej w klubach, kołach i stowarzyszeniach sportowych.</p>	<p>TAK (wskazuje to na zainteresowanie sprawami mieszkańców i ich rodzin oraz zapewnienia im możliwości rozwijania swoich pasji, również tych związanych z aktywnością fizyczną)</p>
-----	---	----------	---	--

Tabela 1 (cd.)

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
17)	<p>wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;</p>	<p>pośredni</p>	<p>Idea samorządowa to jedna z wartości i dorobku demokracji. Często powielanym błędem jest próba wciągnięcia sportowców bądź zawodów w rozgrywki polityczne. Niekiedy dzieje się to poprzez sponsoring spółek związanych ze Skarbem Państwa, a niekiedy aktywne zainteresowanie polityków daną dyscypliną czy związkiem i niepohamowaną chęć ingerencji. Równie dużym błędem jest angażowanie się czynnych polityków nie w sam sport, ale we władze związków sportowych. Prowadzi to do zachwiania niezależności i transparentności. To związki sportowe, niczym najniższy szczebel samorządu terytorialnego, mają możliwość działania na własny rachunek i brania za tę aktywność odpowiedzialności. Próba upolitycznienia, ograniczenia swobody działań związków sportowych w imię politycznych ambicji należy oceniać jako niedojrzałość demokratycznych mechanizmów funkcjonujących w cywilizowanym państwie prawa. Sport to promocja zasad równości, tolerancji i ducha</p>	<p>TAK (m.in. poprzez wspieranie budowy kapitału społecznego, społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa odpowiedzialnego za losy gminy, regionu, państwa, kontynentu czy świata)</p>

fair play, które nieodłącznie dotyczą społeczeństw demokratycznych. Sport, poprzez jego internacjonalizację, wspomaga idee obywatelskie i procesy demokratyczne, w tym ruchy i inicjatywy związane z samorządem. Sport to także budowa i rozwój kapitału społecznego, który jest jednym z najcenniejszych zasobów nie tylko w skali mikro (gmina), ale także w szerszej skali (region, kraj, kontynent, świat).

Tabela 1 (cd.)

Punkt	Brzmienie	Związek ze sportem i rekreacją	Wyjaśnienie	Oddziaływanie na wizerunek gminy
18)	promocji gminy;	pośredni	<p>- Jednym z najskuteczniejszych narzędzi promocji gminy jest organizacja dużych wydarzeń sportowych o znaczeniu co najmniej narodowym. Dzięki temu ekwiwalent reklamowy związany z samą nazwą gminy wzrasta wielokrotnie. Należy oczywiście pamiętać o kosztach organizacji takich imprez (koszty licencji, koszty logistyczne, wynajmu bądź budowy obiektów), ale zwracają się one wielokrotnie (przykład berlina, organizatora mistrzostw europy w lekkoatletyce w 2018 roku).</p> <p>- Finansowanie lub dotowanie klubów sportowych, które związane są z tożsamością danej gminy (marka klubu wpisuje się w markę gminy)</p> <p>- beneficjentami takiego rozwiązania mogą być obie strony, nie tylko finansowany klub, ale także sama gmina poprzez obecność na banerach czy innych materiałach reklamowych i promocyjnych.</p> <p>- Finansowanie poprzez nagrody bądź stypendia dla osób-sportowców, którzy są medalistami, mistrzami i mieszkańcami danej gminy.</p>	<p>TAK</p> <p>(wskazuje to na aktywność miasta i możliwość stosowania różnorodnych narzędzi promocji i komunikacji marketingowej, która skierowana będzie do różnych odbiorców. Należy pamiętać jednak, że dla osób, które nie są kibicami i nie preferują aktywności fizycznej może to być przekaz niezrozumiały, jeśli cała uwaga będzie poświęcona wyłącznie promocji wydarzeń sportowych, sportowcom, wynikom sportowym. Dla takiej grupy osób trzeba przewidzieć inny sposób komunikacji marketingowej opartej na przedstawieniu korzyści dla nich jako obywateli, z racji organizacji zawodów czy posiadania sławnej drużyny sportowej. Wtedy przekaz będzie zrównoważony i zrozumiały dla szerszej grupy i będzie stymulował pozytywny wpływ na wizerunek, ponieważ większa liczba osób będzie się chciała identyfikować z takimi aktywnościami)</p>

19)	współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450, 650 i 723);	pośredni	<p>- Finansowanie zmian w krajobrazie gminy związane z tworzeniem terenów rekreacji, co wzmacnia przekaz o rosnącej atrakcyjności gminy.</p> <p>Wspieranie stowarzyszeń i fundacji, które wspierają lub organizują czas wolny w sposób aktywny fizycznie lub psychicznie, zgodnie z definicjami sportu. To również sprzyjanie pod względem prawno-organizacyjnym funkcjonowaniu takich podmiotów na terenie gminy poprzez udostępnienie lokali, zwolnienia z opłat czy pomoc służb miejskich przy organizacji wydarzeń związanych ze sportem i rekreacją.</p>	<p>TAK</p> <p>(pokazuje to dojrzałość władz lokalnych, umiejętność współpracy z różnymi środowiskami na rzecz rozwoju jednostki, co pozytywnie wpływa na jej wizerunek)</p>
20)	współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.	pośredni	<p>W spocie i rekreacji taka współpraca może owocować wspólnymi turniejami, meczami międzypaństwowymi, wspólnymi obozami, konferencjami, dzięki którym następuje integracja, możliwość poznania innych kultur, zdobycia wiedzy czy sportowa rywalizacja.</p>	<p>TAK</p> <p>(poprzez współpracę międzynarodową rośnie świadomość i atrakcyjność gminy wśród odbiorców zewnętrznych, co może stanowić impuls do dalszych działań związanych z kreowaniem produktów turystycznych i oferty biznesowej)</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

finansowania, realizowania zadań i potrzeb podmiotów, które są beneficjentami budżetu publicznego. Dopiero wtedy można rozpocząć fazę formułowania celów oraz przygotowywania narzędzi, które mają rozwiązać zidentyfikowane problemy. Oczywiście wszelkiego rodzaju analizy powinny brać pod uwagę trendy i kierunki zmian w sporcie, jakie dokonują się w innych krajach, zwłaszcza europejskich. Rosnący stopień profesjonalizacji sportu w połączeniu z jego komercjalizacją mogą stanowić szansę dla organizacji sportowych, ale jedynie tych, które nauczą się funkcjonować na rynku i przestrzegać jego reguł. Co to oznacza w praktyce? Organizacje sportowe już teraz coraz częściej korzystają z prywatnych źródeł finansowania swojej działalności (zarówno sportowej, jak i organizacyjnej). Ma to związek z ograniczeniami budżetowymi, ale widać tu również pewien wymiar edukacyjny. Profesjonalizacja i urynkowienie to otwarcie się organizacji na finansowanie ze źródeł prywatnych. Cel sponsorów to nie tylko rywalizacja sportowa, ale też inne, nie mniej ważne względy, takie jak: odpowiednia ekspozycja logotypów, uczestnictwo w imprezach branżowych, wykorzystywanie wizerunku, promocja marki na elementach infrastruktury sportowej czy propagowanie etyki sportowej w zakresie niestosowania środków dopingujących. Oczywiście podmiotom, które osiągają wyniki sportowe, mają wypracowaną markę, odpowiednie zasoby czy doświadczenie łatwiej jest nawiązać długofalowe relacje z podmiotami prywatnymi. Często się zdarza, że dany związek sportowy, znając możliwości rynkowe danej dyscypliny, powołuje do życia osobną spółkę, która zarządza rozgrywkami ligowymi na najwyższym poziomie, dba o jakość widowisk w wymiarze sportowym i organizacyjnym, dystrybuuje środki finansowe pozyskiwane od sponsorów rozgrywek, telewizji lub posiadacza praw do transmisji zawodów. Taki stopień profesjonalizacji i komercjalizacji widać jednak tylko w kilku dyscyplinach: męskiej piłce nożnej, siatkówce kobiet i mężczyzn, żużlu i koszykówce mężczyzn. W przypadku pozostałych dyscyplin współzawodnictwo leży w gestii związków sportowych, które nie powołały w tym celu podmiotów zewnętrznych. To właśnie kluby uczestniczące w tym drugim modelu mają zazwyczaj większe problemy z pozyskiwaniem środków finansowych. Bez pomocy władz gminy bardzo często nie byłyby w stanie uczestniczyć w żadnych rozgrywkach ligowych.

Trend, który daje się zaobserwować w sporcie, to dalsza profesjonalizacja rozgrywek i stopniowe zmniejszanie dotacji dla klubów na rzecz dotacji celowych (szczególnie na szkolenie młodzieży). Będzie to widać nie tylko na poziomie budżetu państwa, ale też na poziomie budżetów lokalnych. Ze względu na rosnące zainteresowanie sportem i dużą dywersyfikację po stronie podażowej (a zarazem wzrost liczby organizacji sportowych ubiegających się o dofinansowanie) można oczekiwać zmian w sposobie dystrybucji środków finansowych oraz zmniejszenia wysokości dotacji. Władze lokalne powinny przygotować środowisko sportowe na te zmiany. Skoro niemożliwe jest zwiększenie budżetu, ważna może się okazać pomoc władz lokalnych w zakresie pozyskiwania finansowania zewnętrznego (niekiedy przy podjęciu przez gminę pewnych zobowiązań,

np. inwestycje w infrastrukturę sportową, uregulowanie kwestii własnościowych, planów miejscowych, pozwoleń). Organizacje sportowe muszą wiedzieć, w jaki sposób konstruować oferty marketingowe dla sponsorów. W dłuższej perspektywie zjawiska tego nie da się uniknąć, można jednak przygotować grunt pod profesjonalizację sportu, szkoląc jego przedstawicieli w pozyskiwaniu środków. Trzeba też zrozumieć racje członków klubów czy związków sportowych na poziomie lokalnym. Tłumaczą oni często, że wcześniej tego od nich nie oczekiwano, łatwiej było pozyskiwać środki finansowe, a podstawowym czynnikiem finansowania z budżetu lokalnego była popularność danej dyscypliny, a nie wynik sportowy. Kiedy wprowadzono kryterium wyniku sportowego okazało się, że przedstawiciele najpopularniejszej dyscypliny (piłka nożna) tracą duże kwoty, ponieważ trudno się szczyścić wynikami na poziomie II czy III ligi, jeśli w gminie ma się mistrzów Europy w innych, niszowych dyscyplinach. Rozwiązaniem wydaje się przygotowanie wielokryterialnych zasad finansowania, ale nie można zapominać o potrzebie edukowania przedstawicieli świata sportu na temat alternatywnych sposobów finansowania klubów i organizacji sportowych czy nawet rozbudowy infrastruktury rekreacyjnej. Pojawia się zatem szansa przesunięcia ciężaru finansowania sportu: od finansowania w pełnym zakresie w kierunku współfinansowania i stwarzania możliwości pozyskiwania dodatkowych, zewnętrznych źródeł finansowania. Obecnie panuje przekonanie, że jeśli gmina będzie zmniejszać wysokość dotacji, to klubom czy związkom okręgowym grozi zapaść finansowa i likwidacja. To pokazuje, w jaki patologiczny sposób organizacje te uzależniły się od modelu finansowania z budżetów publicznych. Skoro nie było potrzeby, żeby korzystać z innych źródeł finansowania, wystarczyło poprzestać na napisaniu prostego wniosku o dofinansowanie, a w przypadku jego odrzucenia urządzano konferencje prasowe, podczas których piętnowano postępowanie urzędników, którzy chcieli zlikwidować dany klub czy dyscyplinę w mieście. Zapomniano jednak o tym, że finanse publiczne muszą być wydawane nie tylko w sposób zgodny z prawem, ale należy również zagwarantować przejrzysty sposób ich wydatkowania, raportowanie, a także wykazać się wynikiem sportowym. Organizacje, które poprzestawały wyłącznie na pozyskiwaniu środków publicznych, przyzwyczyły się do tego stanu rzeczy. Nawet jeśli co roku dotacja była niższa, nie działało to stymulująco na poszukiwanie nowych źródeł finansowania. Wręcz przeciwnie, ograniczono raczej podstawowe cele funkcjonowania organizacji. Ta apatia często była podyktowana brakiem umiejętności tworzenia ofert, ponieważ wcześniej organizacje te nie były uczestnikami prawdziwego rynku i nie musiały konkurować o środki finansowe. Wydaje się zatem, że w ślad za postępującą komercjalizacją i profesjonalizacją musi iść bardziej aktywna działalność samorządów na rzecz sportu. Nie chodzi tu jedynie o finansowanie, ale przede wszystkim o edukowanie menedżerów takich organizacji: w jaki sposób mogą skutecznie funkcjonować na rynku sportu, jak współpracować z gminą, jak odnosić na tym polu korzyści, co w efekcie przekładać się będzie na korzyści ekonomiczne (na przykład za wspólną promocję).

Sport w mieście – ujęcie marketingowe

Jak zauważa A. Sznajder dzięki organizacji wydarzeń sportowych o zasięgu międzynarodowym można kształtować wizerunek marki kraju, regionu czy miasta. Może to pozytywnie wpływać na zainteresowanie miejscem jako destynacją turystyczną, a także na działania związane z pozyskiwaniem zagranicznych inwestorów. [Sznajder, 2017, s. 96]. Jednostki terytorialne coraz częściej dostrzegają szansę promocji miejsca, jaką dają wydarzenia sportowe, i konkurują o ich organizację. Chodzi tutaj zarówno o wydarzenia o charakterze cyklicznym (imprezy sportowe typu maratony miejskie mają wieloletnie tradycje, a ich cechą charakterystyczną jest powtarzalność), jak również o megaimprezy sportowe, takie jak: mecze mistrzostw kontynentu lub świata w piłce nożnej, siatkówce czy igrzyska olimpijskie. Jest to pewnego rodzaju konkurowanie o klienta poprzez wzbogacanie oferty marketingowej miasta, regionu czy państwa o kolejne elementy, związane z organizacją imprez sportowych. O takim sposobie konkurowania wspomina M. Duczkowska-Piasecka, podkreślając, że konkurencja o klienta (kibica, sportowca, telewidza) jest niezwykle złożonym procesem, u podstaw którego leży teza, że terytorium bogaci się w wyniku sprzedaży produktów ze swojego obszaru [Duczkowska-Piasecka, 2013, s. 75]. O istnieniu tej zależności wspominają także A. Proszowska-Sala i M. Florek, pisząc, że wśród imprez o zasięgu ogólnosięciowym, które są w stanie przyciągnąć wielu uczestników oraz kibiców, generując przy tym korzyści o znaczeniu nie tylko ekonomicznym, są właśnie megawydarzenia, a to ze względu na zdolność skupiania uwagi mediów i generowania dochodów dla miast i państw, które są gospodarzem tego typu imprez. To sprawia, że możliwości komunikowania marki miejsca, w tym marki miasta, bardzo wzrastają, ponieważ mamy do czynienia z dużą ilością odbiorców i kanałów komunikacji: sportowców, kibiców, duży kapitał, obecność prasy czy telewizji oraz bezpośrednich transmisji telewizyjnych [Proszowska-Sala, Florek, 2010, s. 211].

Związek sportu z miastem widać także w powiązaniu marek sportowych z jednostką terytorialną. Najprostszym przykładem jest używanie nazw miasta w nazwie klubu, np.: FC Barcelona, AC Milan, Manchester United lub – w przypadku polskich klubów – ŁKS Łódź (czyli Łódzki Klub Sportowy) bądź Widzew Łódź (dookreślenie dzielnicy, gdzie znajduje się klub). M. Brzeźniak zauważa, że związanie organizacji sportowej z dzielnicą, miastem lub regionem to jeden z podstawowych sposobów tworzenia nazw klubów sportowych [Brzeźniak, 2017, s. 35–41]. Wiąż z miastem wzmocniana jest nie tylko poprzez istnienie klubu sportowego, ale przede wszystkim przez budowę trwałych relacji lojalnościowych kibiców z organizacją, z którą się identyfikują, a która to wiąż wykracza poza standardowe ujęcie efektów lojalnościowych, znanych z klasycznych organizacji komercyjnych [Brzeźniak, 2017, s. 54–55]. Oczywiście, należy postawić sobie pytanie, czy kluby sportowe (a zwłaszcza kibice – w domyśle grupy fanów klubów piłki nożnej) są istotne z punktu widzenia promocji miasta. Z jednej strony zależy to od samego klubu, osiągnięć sportowych, internacjonalizacji jego marki sportowej, ale musimy

pamiętać, że na drugim biegunie znajdują się zdarzenia o charakterze chuligańskim, popełniane przez osoby identyfikujące się z danym klubem. Można tu podać przykład klubu piłkarskiego Widzew Łódź, który obecnie znajduje się na trzecim poziomie rozgrywek szczebla centralnego (II liga piłki nożnej), ale jego fani wykupili ponad 15 tysięcy karnetów na mecze swoich ulubieńców. Wzmianka o tej inicjatywie była cytowana nie tylko przez media krajowe, ale również światowe, pokazując klub Widzew oraz miasto Łódź jako pozytywny przykład zaangażowania fanów, pielęgnowania tradycji, przywiązania do wartości klubu oraz do miasta, w którym ten klub się znajduje. Z drugiej strony, pod koniec 2018 roku pojawił się w polskich mediach reportaż o patologicznym wpływie na zarządzanie klubem piłkarskim Wisła Kraków SA przez ludzi związanych ze środowiskiem „kibolskim” [*Piłka nożna i...*, 2018]. Program pokazał niebezpieczne wpływy grupy pseudokibiców i gangsterów, którzy krok po kroku przejmowali stery w jednym z najbardziej zasłużonych i najbardziej znanych piłkarskich klubów na mapie Polski. Reportaż ukazał niemoc władz publicznych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym, a jednym z efektów było zawieszenie licencji na grę w ekstraklasie oraz późniejsze zawirowania związane ze sprzedażą klubu kolejnym potencjalnym inwestorom. Klub piłkarski, świat kibiców oraz miasto Kraków przedstawiono w tym programie w sposób jednoznacznie negatywny. Ale 2019 rok to już całkowita odmiana wizerunku wszystkich wspomnianych interesariuszy: kibiców, piłkarzy, zarządu oraz władz miasta i władz Polskiego Związku Piłki Nożnej. To wynik wzięcia odpowiedzialności za czyny, słowa i decyzje oraz walki o istnienie klubu, konsolidacji działań na rzecz odbudowy jego marki, uratowania przez bankrutwem i wycofaniem drużyny z rozgrywek oraz podjęcia długofalowych działań zmierzających do zażegnania kryzysu. Kibice Wisły Kraków zostali tym razem przedstawieni jako osoby odpowiedzialne, zdolne do poświęceń i zdeterminowane w walce o przyszłość organizacji, z którą się utożsamiają.

Przykład ten pokazuje, jak niezwykle, a chwilami wręcz nieracjonalne, jest zachowanie kibiców sportowych, którzy dla dobra swojej drużyny i w imię wartości są gotowi do wielkich poświęceń i nietuzinkowych zachowań, choćby przemierzania wielu kilometrów, aby obejrzeć mecz. Przywiązanie do wartości klubowych, do marki sportowej, a także wzbudzanie pozytywnych efektów tworzenia tożsamości miejsca mogą wpłynąć korzystnie na wizerunek miasta. To również efekt istnienia silnej marki sportowej (również pod względem historycznym), którą wykorzystują w promocji układy terytorialne (państwa, regiony, miasta) [Bednarczyk, Nessel, 2016, s. 338]. Kibice identyfikują się z klubami sportowymi (drużynami, sportowcami), choć nie są z nimi związani w sposób formalny (często nie są formalnymi członkami klubu, a jedynie jego sympatykami). Mając to na uwadze, organizacja sportowa może z powodzeniem budować lojalność kibiców wobec własnej marki, a w dalszej kolejności – wobec marek podmiotów, z którymi współpracuje [Bednarczyk, Nessel, 2016, s. 339]. To jasno pokazuje, że współpraca klubów sportowych z władzami miasta może przynieść JST pozytywne efekty w budowaniu korzystnego wizerunku jednostki.

Coraz częściej odbywające się w miastach imprezy sportowe przyciągają liczną grupę uczestników oraz kibiców. Niekiedy można je porównać do małych lokalnych świąt organizowanych w przestrzeni publicznej miast. Jak zauważa I. Sagan, przestrzeń publiczna może być traktowana jako miejskie dobro wspólne, przynależące do całej społeczności, jednak takim dobrem w pełni nie jest [Sagan, 2017, s. 132–133]. Można tu postawić pytanie o czasowe zawłaszczanie przestrzeni miejskiej na potrzeby sportu i rekreacji. Dotyczy to zwłaszcza wydarzeń, które na pewien czas ograniczają swobodny dostęp do przestrzeni ze względu na użytkowanie jej przez grupy sportowców. Przykładem może być organizacja biegów ulicznych i maratonów. Od wielu lat zwiększa się liczba imprez biegowych w Polsce, zwłaszcza maratonów i półmaratonów, które na co najmniej kilka godzin ograniczają dostęp do przestrzeni publicznej (limit czasu na pokonanie biegu maratońskiego określono na 6 godzin, ale przygotowanie i zabezpieczenie trasy wymaga zamknięcia niektórych fragmentów już na kilkadziesiąt godzin wcześniej). Od 2016 roku zauważyć można ciekawą tendencję do zmniejszania się liczby uczestników w polskich maratonach. Nie chodzi tutaj o zmianę nastawienia Polaków do zdrowego trybu życia czy do spędzania w taki sposób wolnego czasu. Powód jest o wiele bardziej banalny, a ma związek z turystyką sportową, dzięki której uczestnicy lub kibice poznają nowe miejsca w kraju, na kontynencie lub na świecie. Zwiększająca się dostępność komunikacyjna spowodowała, że konkurentem dla Orlen Warsaw Marathon nie jest już maraton w Łodzi (odbywający się tydzień przed OWM) czy w Poznaniu, a maraton w Londynie (odbywający się w tym samym dniu) lub w Paryżu. Polscy biegacze, którzy mieli okazję uczestniczyć w wielu biegach w Polsce, coraz częściej decydują się poznawać nowe miejsca w innych częściach Europy. Wynika to z porównywalnych kosztów podróży (ceny biletów na przelot tanimi liniami lotniczymi bywają zbliżone do kosztów podróży autem do miejsca, gdzie odbywa się bieg krajowy), kosztów zakupu pakietu zawodniczego (opłaty startowe obejmują pakiety dla zawodników, które stanowią dodatkowy element konkurencyjności między różnymi imprezami) oraz samych wrażeń z odwiedzin nowego miejsca lub kraju. W Polsce bez wątplenia istnieje moda na bieganie i moda na organizację imprez biegowych, ale często towarzyszy im intensywna dyskusja nad „okupacją” przestrzeni publicznej, generowaniem kosztów czy kongestią komunikacyjną. Jedna z firm wspierających dużą imprezę maratońską w Polsce o wieloletnich tradycjach, rozważała wycofanie się z finansowania biegu ze względu na krytyczne głosy mieszkańców miasta i możliwy uszczerbek na wizerunku organizacji wśród swoich klientów. Przyszłością wydają się być mniejsze biegi i masowe imprezy biegowe, które organizowane są na mniejszej przestrzeni i w krótszym czasie, skierowane również do innej grupy docelowej (nie każdy jest w stanie przebiec 42,195 km w czasie sześciu godzin). Niekiedy imprezy takie mogą mieć charakter lokalny (miejski), ale coraz większą popularnością cieszą się mikrowydarzenia sportowe w postaci biegów dzielnicowych. One również integrują społeczność lokalną, wzmacniając tożsamość

lokalną i pozytywnie wpływając na wizerunek jednostki. Bez wątpienia jest to pole do zawiązywania współpracy między aktorem publicznym a społecznością lokalną.

„Zadania sportowe” jako realizacja potrzeb sportowych i rekreacyjnych mieszkańców

Relacji między organizacjami sportowymi a gminą nie można sprowadzać jedynie do kwestii bezpośredniego finansowania. W tej części publikacji położono nacisk na szerszy wymiar sportu. Głównym beneficjentem wspomnianych powyżej relacji są ludzie, czyli interesariusze imprez sportowych oraz mieszkańcy danej jednostki zyskujący nowe tereny do uprawiania sportu lub wypoczynku. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie o sieciowości sportu w kontekście zarządzania publicznego. Ze względu na szerokość ujęcia warto mieć na uwadze, że sport może być sposobem realizacji różnych potrzeb różnych mieszkańców przebywających na terenie jednostki, które to potrzeby skatalogowane są w postaci zadań własnych gminy. Oczywiście należy podkreślić silną pozycję samorządów lokalnych w kwestii organizowania i finansowania sportu na danym terenie. Patrząc jednak na zmieniające się oblicze sportu, postępującą profesjonalizację, komercjalizację i internacjonalizację, można przypuszczać, że będzie zmieniał się również model finansowania sportu przez gminę. Powinien się on coraz bardziej skupiać na zadaniach sportowych (o wymiarze ogólnym, związanych z funkcjonowaniem sportu w danej jednostce), angażujących zwykłych pasjonatów, amatorów sportu, a nie tylko zawodników zrzeszonych w profesjonalnych klubach. Żeby tak się jednak stało, władze gminy muszą wykazać się odpowiedzialnością w tworzeniu strategii rozwoju sportu, jak również stymulowaniu organizacji sportowych, które powinny zdobyć umiejętność pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Władze gminy będą się mogły wtedy skupić na zdyskontowaniu wizerunku silnej marki sportowej danej organizacji na rzecz pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej, co *de facto* będzie miało odzwierciedlenie w wymiarze ekonomicznym. Oba podmiotom, tzn. gminie i organizacji, taka współpraca i wzajemna promocja będą się opłacały. Na razie jednak władze gminy powinny być świadome wzrostu potrzeb sportowych i rekreacyjnych swoich mieszkańców, które pośrednio lub bezpośrednio można odnaleźć wśród zadań własnych JST, zawartych w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Należy również zwrócić uwagę na zagadnienia związane z marketingiem terytorialnym i wpływem wydarzeń sportowych na wizerunek miasta zarówno w oczach uczestników, jak również kibiców, sponsorów wydarzenia czy potencjalnych inwestorów. To szansa na promocję swoich jednostek jako tych, które są przyjazne mieszkańcom i dbają o ich wszechstronny rozwój.

Bibliografia

- Bednarczyk M., Nessel K. (red.), 2016, *Przedsiębiorczość w sporcie. Zasady i praktyka*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Brzeźniak M., 2017, *Budowanie świadomości marki w klubie sportowym*, Katedra, Gdańsk.
- Duczowska-Piasecka M., 2013, *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyściami dla wszystkich*, Difin, Warszawa.
- Lipowski W., 2012, *Historia sportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krześniak E. J., 2016, *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rischka-Słowik B., 2014, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Piłka nożna i gangsterzy*, Superwizjer, TVN, 2018 (emisja 15.09.2018).
- Proszowska-Sala A., Florek M., 2010, *Promocja miast. Nowa perspektywa*, Wydawnictwo Ströer, Warszawa.
- Sagan I., 2017, *Miasto, Nowa kwestia i nowa polityka*, Scholar, Warszawa.
- Sojkin B. (red.), 2011, *Zarządzanie polskim sportem w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Sznajder A., 2015, *Marketing sportu*, PWE, Warszawa.
- Sznajder A., 2017, *Sport jako biznes w czasach globalizacji*, PWE, Warszawa.
- Uczestnictwo w sporcie i rekreacji ruchowej w 2016 roku*, 2017, GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/uczestnictwo-w-sporcie-i-rekreacji-ruchowej-w-2016-r-4,3.html>, (dostęp: 28.10.2018).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 96.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie Dz.U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857.

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

Miasta są złożonymi, wieloelementowymi organizmami, a zarządzanie nimi wymaga interdyscyplinarnej wiedzy i umiejętności. Obecnie, gdy w zarządzaniu miastami istotnego znaczenia nabrało podejście terytorialne, trzeba zwrócić uwagę na powiązania funkcjonalne między tymi ośrodkami. Szczególnie ważne jest zintegrowane podejście do zagospodarowania przestrzeni, planowania systemów infrastruktury technicznej czy rozwoju społeczno-gospodarczego, co powinno przekładać się na planowanie i realizowanie poszczególnych polityk miejskich opierających się na współpracy wielu interesariuszy.

W publikacji wyjaśniono teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania rozwojem miast, integrując wielopłaszczyznową i wieloaspektową problematykę zarządzania miejskiego. Książka jest adresowana do osób zainteresowanych zarządzaniem współczesnymi obszarami miejskimi, z uwzględnieniem podejścia terytorialnego – zarówno do władz samorządowych, instytucji działających na rzecz rozwoju lokalnego, jak i do studentów.



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8142-504-9



9 788381 425049